



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Etude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Juin 2009

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 perspectives 2008-2060 des dépenses sociales	4
a. Les hypothèses	4
b. Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence du CEV	6
c. Le coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios de croissance inférieure et supérieure de la productivité	7
d. Analyses de sensibilité	8
C. Soutenabilité sociale des pensions	11
LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	15
1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060.....	17
1.1. Introduction	17
1.2. Quatre types d'hypothèses	17
1.3. Les hypothèses macroéconomiques	20
1.3.1. Données historiques	21
1.3.2. La projection de moyen terme	22
1.3.3. Les hypothèses de long terme	22
1.4. Les nouvelles perspectives macroéconomiques et du marché du travail	25
1.4.1. L'environnement macroéconomique	25
1.4.2. Le marché du travail	28
1.5. Les nouvelles perspectives du coût budgétaire du vieillissement	30
1.5.1. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme	30
1.5.2. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme	34
1.6. Analyses de sensibilité	39
1.6.1. Des paramètres d'adaptation au bien-être différents	39
1.6.2. Une augmentation du taux d'emploi	41
1.7. Conclusion	44
2. Soutenabilité sociale des pensions	46
2.1. Etat des lieux et comparaison internationale sur la base de l'enquête EU-SILC 2007 (revenus 2006)	47
2.1.1. Méthodologie et limites des indicateurs de pauvreté	47
2.1.2. Pauvreté liée au revenu et indicateurs d'inégalité	49
2.1.3. Propriété de l'habitation et pauvreté liée au revenu	58
2.2. MIDAS : un modèle de microsimulation dynamique pour la projection d'indicateurs de l'adéquation des pensions	59
2.2.1. MIDAS – une introduction	59
2.2.2. Taux de remplacement, inégalité et pauvreté	60
2.3. Conclusion	67
3. Annexes	70
3.1. La nouvelle projection 2008-2060 de l'Ageing Working Group	70
3.1.1. Introduction	70
3.1.2. Couverture des dépenses sociales	71
3.1.3. Méthodologies propres à l'AWG	72
3.1.4. Les hypothèses et les résultats des scénarios fournis par l'AWG	76
3.1.5. Evolution des dépenses sociales dans la projection de référence 2008-2060 de l'AWG	84

3.2. Le contrôle du deuxième pilier des pensions - Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA)	88
3.2.1. Introduction	88
3.2.2. Description du cadre légal	91
3.2.3. Volume des engagements dans le deuxième pilier de pension	107
3.2.4. Impact de la crise générale de la bourse et du crédit	110

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

La présente publication constitue la huitième édition du Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), créé 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. Ce rapport est transmis 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.

Lors de l'analyse de l'évolution des dépenses sociales à long terme, les rapports précédents avaient accordé une attention particulière soit aux mesures gouvernementales (cf. le Pacte de solidarité entre les générations dans l'édition 2006), soit à des nouveautés en matière de perspectives (cf. les nouvelles « Perspectives de population 2007-2060 » dans l'édition 2008).

Cette année, la projection des dépenses sociales est d'abord marquée par les conséquences de la crise économique et financière, susceptibles d'entraîner une très large augmentation du coût budgétaire du vieillissement, exprimé en pourcentage du PIB.

Plus que jamais, le scénario macroéconomique à la base des projections est entouré d'un haut degré d'incertitude, surtout à propos de la durée et de l'intensité de la crise financière ainsi que son impact sur l'économie réelle. A partir des enseignements tirés d'une revue des analyses des crises financières passées, le scénario de moyen terme retient l'hypothèse selon laquelle la perte d'activité consécutive à la crise actuelle ne sera pas compensée au cours des cinq prochaines années. Le retour à un rythme de croissance annuel moyen comparable à celui d'avant la crise est attendu pendant la période 2011-2014.

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, et notamment en conséquence de l'incertitude autour des perspectives économiques de long terme, amplifiée par la crise, le CEV a décidé de procéder à quelques changements importants. D'une part, un nouveau modèle macroéconomique de long terme a été développé, permettant d'affiner le scénario macroéconomique. D'autre part, trois scénarios en matière de gains de productivité de long terme sont présentés : un scénario de référence avec une croissance annuelle de la productivité de 1,5 % qui constitue une moyenne entre le scénario (habituel) de croissance de 1,75 % et un scénario de croissance plus faible de 1,25 %, correspondant à ce qui est attendu à moyen terme. En outre, deux analyses de sensibilité des résultats à des paramètres susceptibles d'évoluer en fonction des politiques et des mesures gouvernementales ont été effectuées, l'une relative aux paramètres d'adaptation au bien-être, l'autre en matière d'augmentation du taux d'emploi.

Comme à l'accoutumée, ces perspectives de dépenses sociales, élargies jusqu'à l'horizon 2060, sont réalisées à politique inchangée et ne constituent pas des prévisions. Elles ont pour objectif d'étudier les répercussions du vieillissement démographique sur les dépenses sociales.

Enfin, à côté d'une actualisation des données relatives au risque de pauvreté issue de l'enquête EU-SILC 2007, ce rapport présente des projections inédites en matière de soutenabilité sociale. Ainsi, les perspectives d'évolution de long terme de différents indicateurs, tels que le risque de pauvreté, le taux de remplacement ou le coefficient de Gini, ont été élaborées grâce à un modèle de microsimulation, développé au sein du Bureau fédéral du Plan.

Le *premier chapitre* de ce rapport porte sur les nouvelles perspectives des dépenses sociales et du coût budgétaire du vieillissement à moyen et long termes. Le *second chapitre* est consacré à la problématique de la soutenabilité sociale, via une analyse des données les plus récentes et des perspectives de long terme en matière d'indicateurs liés au risque de pauvreté. La *première annexe* présente les nouvelles projections 2008-2060 de l'Ageing Working Group, tandis que la *seconde annexe* reprend un document de la CBFA sur les pensions du deuxième pilier et les effets possibles de la crise.

B. Les nouvelles perspectives 2008-2060 des dépenses sociales

a. Les hypothèses

Les **hypothèses démographiques** sont issues des « Perspectives de population 2007-2060 » établies en 2008 par le Bureau fédéral du Plan, la Direction générale Statistique et Information économique (DG SIE) et un comité scientifique de démographes. Elles tablent à long terme sur un taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) se stabilisant au niveau moyen observé ces dernières années, des espérances de vie à la naissance en continuelle progression (passant respectivement de 77 ans en 2007 à 85 ans en 2060 pour les hommes et de 83 ans à 91 ans pour les femmes) et un solde migratoire positif mais dépendant notamment de l'attractivité économique relative de la Belgique.

Les **hypothèses de politique sociale** se basent sur la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations qui a instauré un mécanisme structurel d'adaptation des allocations sociales (régime salarié, régime indépendant et assistance sociale) au bien-être. Ce mécanisme se déroule en différentes étapes. Dans une première phase, une enveloppe financière est calculée tous les deux ans, pour chaque régime. Cette enveloppe est au moins équivalente à la somme des dépenses qui découlent des paramètres suivants: un relèvement de 1,25 % des plafonds salariaux et du droit minimum par année de carrière, de 1 % des forfaits et des minima et de 0,5 % des autres allocations. L'allocation de cette enveloppe, qui peut revêtir plusieurs types de revalorisation (modification du taux de remplacement, relèvement de minima, revalorisation de plafond...), se produit dans une seconde phase. Le gouvernement approuve le montant de l'enveloppe et décide de son allocation sur la base de différents Avis.

La projection reprend la décision relative à l'allocation des enveloppes bisannuelles 2009-2010, tandis qu'à partir de 2011, le scénario de politique sociale du CEV respecte les paramètres d'adaptation au bien-être relatifs au calcul de l'enveloppe retenus par la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations.

Les hypothèses macroéconomiques

A moyen terme, le scénario macroéconomique est basé sur les « Perspectives économiques 2009-2014 » du Bureau fédéral du Plan, parues en mai 2009. Ce scénario est d'abord marqué par la crise actuelle: la croissance économique est largement négative en 2009 (-3,8 %), puis la sortie progressive de la crise mène à une croissance nulle du PIB en 2010. Par la suite, la croissance économique revient à un taux de croissance moyen d'environ 2,3 % entre 2011 et 2014, soit un taux comparable à celui observé en moyenne sur le passé. Par contre, le PIB ne retrouve pas son niveau escompté précédemment : il n'y a pas de phénomène de rattrapage de l'output perdu pendant la crise.

La crise a amplifié l'incertitude régnant autour de l'hypothèse à retenir en matière de gains de productivité à long terme. Dans ce contexte, le CEV a opté pour la plus grande prudence en présentant trois scénarios de croissance de la productivité. A côté du scénario habituel de croissance de la productivité de 1,75 % par an (dénommé « scénario 1,75 »), un scénario de faible productivité (1,25 % par an, soit la croissance de la productivité de la dernière année de la projection de moyen terme) a été élaboré (« scénario 1,25 ») et le scénario de référence se situe entre ces deux hypothèses avec une croissance de la productivité de 1,5 % par an.

Dans les trois scénarios de croissance de la productivité, le taux de chômage structurel de long terme est maintenu à 8 %, sur la base d'une moyenne historique, comme lors des derniers rapports. Toutefois, ce taux n'est atteint que vers la fin de la décennie 2030, contre l'année 2030 dans les anciennes perspectives. En effet, partant d'un taux de chômage en 2014 beaucoup plus élevé qu'auparavant (14,7 % au lieu de 11,2 %), on a supposé que la création d'emploi se fait au même rythme que prévu dans l'édition précédente du rapport et qu'une politique active en la matière se maintient.

Il faut souligner que les scénarios macroéconomiques de long terme de cette année s'appuient sur un nouveau modèle macroéconomique de long terme, qui permet d'identifier plus formellement les déterminants de la croissance économique.

b. Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence du CEV

Le tableau 1 présente l'évolution des dépenses sociales et du coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence du CEV.

Tableau 1 : Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence du CEV, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
- régime des salariés	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
- secteur public ^a	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Soins de santé ^b	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
Soins de santé « aigus » ^b	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Soins de longue durée ^b	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Incapacité de travail	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Chômage	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Prépension	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Allocation familiales	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Autres dépenses sociales ^c	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Total	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-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). A noter que les dépenses de pensions du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pensions des administrations locales affiliées à une institution de prévoyance.

b 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.

c Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence et revenu d'intégration.

Entre 2008 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement atteint 8,2 % du PIB. L'écart par rapport au coût estimé dans le rapport 2008 est important puisque l'on tablait l'an dernier sur une progression des dépenses sociales de 6,3 % du PIB entre 2007 et 2050. En prenant une période similaire dans les deux exercices, entre 2008 et 2050, l'écart est de 2,1 points de pourcentage du PIB (le coût budgétaire s'établit à 8 % dans la projection actuelle contre 5,9 % du PIB dans la projection précédente, entre 2008 et 2050).

Trois causes fondamentales expliquent cette révision à la hausse du coût sur l'ensemble de la période de projection, entre 2008 et 2060. Premièrement, la crise économique récente, et divers autres facteurs, sont à l'origine d'une progression plus rapide de 1,2 point de pourcentage du PIB des dépenses sociales. Deuxièmement, la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance de la productivité annuelle de 1,75 % en moyenne à 1,5 % mène à une hausse du coût budgétaire de 0,9 point de pourcentage du PIB. Enfin, l'allongement de la période de projection de 2050 à 2060

entraîne une hausse supplémentaire de 0,2 point de pourcentage du PIB. Ces trois éléments pris ensemble engendrent un coût supplémentaire du vieillissement de 2,3 points de pourcentage par rapport au coût estimé l'an passé (8,2 % du PIB contre 5,9 %).

Entre 2008 et 2014, la hausse des dépenses sociales atteint déjà 3,2 % du PIB, soit 2,1 points de pourcentage de plus qu'estimé dans le rapport précédent. Ce surcoût se produit pendant la période 2008-2010 et concerne principalement les dépenses de pension, de soins de santé et de chômage. La crise économique serait à l'origine de 1,9 point de pourcentage de ce surcoût. Elle se reflète non seulement dans une baisse du PIB, mais aussi dans une forte augmentation du nombre de chômeurs, laquelle explique deux tiers de l'alourdissement des dépenses de chômage.

Sur la période 2014-2060, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 4,9 % du PIB, un niveau relativement similaire à celui de la projection de l'année passée.

c. Le coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios de croissance inférieure et supérieure de la productivité

Le tableau 2 montre l'impact sur les dépenses sociales d'une croissance de la productivité respectivement plus faible (1,25 %) et plus élevée (1,75 %), à partir de 2015, par rapport au scénario de référence où la productivité croît annuellement de 1,5 %.

Tableau 2 : Le coût budgétaire du vieillissement selon les scénarios de croissance inférieure et supérieure de la productivité, en écarts avec le scénario de référence, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2008-2060		
	Scénario de référence 1,5%	Scén. 1,25% - scén. 1,5%	Scén. 1,75% - scén. 1,5%
Pensions	5,3	0,9	-0,8
- régime des salariés	3,2	0,8	-0,7
- régime des indépendants	0,1	0,1	-0,1
- secteur public ^a	2,0	0,0	0,0
Soins de santé ^b	4,2	0,0	0,0
Soins de santé « aigus » ^b	2,6	0,0	0,0
Soins de longue durée ^b	1,6	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0
Chômage	-0,7	0,1	-0,1
Prépension	-0,1	0,0	0,0
Allocation familiales	-0,4	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales ^c	-0,2	0,1	-0,1
Total	8,2	1,3	-1,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0,1	0,0	0,0

a, b, c : cfr. tableau 1

A partir de 2015, dans le scénario de faible croissance de la productivité, le poids des dépenses sociales est plus élevé que dans le scénario de référence car il repose sur une assiette économi-

que moins importante. Dans ce cas de figure, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 9,4 % du PIB entre 2008 et 2060, soit 1,3 point de pourcentage de plus que dans le scénario de référence. Les dépenses de pension du régime salarié enregistrent un écart non négligeable. En effet, ces pensions sont calculées sur les salaires de l'ensemble de la carrière et elles n'intègrent donc que progressivement l'effet de la productivité plus faible. Par contre, en matière de soins de santé, les différences entre les scénarios alternatifs et le scénario de référence sont inexistantes. En effet, dans les dépenses de soins de santé de long terme, les coûts unitaires s'adaptent immédiatement à l'évolution des salaires et de la productivité, et dans les dépenses de soins de santé aigus, l'élasticité de ces dépenses au revenu par tête tend vers l'unité à long terme.

Dans le scénario de croissance plus élevée de la productivité à long terme, à savoir 1,75 % au lieu de 1,5 %, les raisonnements mentionnés ci-dessus restent valables, mais de façon inverse : le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 1,1 point de pourcentage du PIB au scénario de référence, entre 2008 et 2060, principalement grâce au poids plus faible des dépenses de pension du régime salarié exprimées en termes de PIB. Le coût budgétaire du vieillissement atteint 7 % du PIB dans ce scénario, pendant la période 2008-2060.

d. Analyses de sensibilité

Une adaptation au bien-être réduite

A court et à moyen terme, le scénario de référence fait apparaître les lourdes conséquences de la crise économique sur le coût budgétaire du vieillissement. Ces perspectives comportent un haut degré d'incertitude et dépendent d'un certain nombre d'hypothèses. Entre autres, elles sont effectuées sous l'hypothèse du maintien de la politique actuelle. Cette politique est notamment basée sur les paramètres d'adaptation au bien-être contenus dans la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, paramètres fixes et indépendants de la croissance économique ou de la croissance des salaires. Lorsque le niveau de vie général est affecté, comme en temps de crise, de telles dispositions reviennent à accorder une adaptation au bien-être plus élevée en termes relatifs.

Cependant, la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations comprend une disposition limitative qui pourrait s'appliquer dans le contexte de la crise économique actuelle : « *Cet avis tient compte de l'évolution du taux d'emploi, de la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable au sein de la sécurité sociale (...). Dans ce cadre, une attention est également accordée à la croissance économique, (...).* »¹

C'est la raison pour laquelle le CEV a décidé d'effectuer une analyse de sensibilité, centrée sur l'hypothèse du CEV *avant* le Pacte de solidarité entre les générations, à savoir un calcul des paramètres des adaptations au bien-être basé sur un découplage par rapport à l'évolution des sa-

¹ Loi sur le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005, article 5 (pour les indépendants) et article 72 (pour les salariés).

lares. L'analyse de sensibilité présentée ici reprend cette hypothèse d'adaptation au bien-être à long terme, à partir de 2015, avec les paramètres suivants :

- la croissance du plafond salarial et du droit minimum par année de carrière est de 0,5 point de pourcentage inférieure à la croissance des salaires ;
- la hausse des prestations sociales (excepté les minima) est de 1,25 point de pourcentage inférieure à la croissance des salaires ;
- les montants forfaitaires (comme les allocations familiales et les pensions minimums) sont découplés de 0,75 point de pourcentage par rapport à la croissance des salaires.

Le tableau 3 montre l'impact d'un tel scénario sur le coût budgétaire, entre 2008 et 2060, en comparaison avec le scénario de référence.

Dans cette analyse de sensibilité, les paramètres d'adaptation au bien-être se situent donc 0,25 point de pourcentage en dessous des paramètres fixés par la loi et repris dans le scénario de référence. Dans le scénario alternatif, le coût budgétaire du vieillissement est de 0,9 point de pourcentage du PIB inférieur à celui du scénario de référence et s'établit à 7,3 % du PIB. L'impact est particulièrement significatif au niveau des dépenses de pension où la moindre ampleur des adaptations au bien-être (et, par conséquent, le niveau moindre des prestations par rapport au scénario de référence) touche un grand nombre de bénéficiaires.

Si une telle politique sociale moins généreuse est de nature à modérer le coût budgétaire du vieillissement, elle entraîne par ailleurs certaines conséquences sociales. Le *benefit ratio*, qui compare l'allocation moyenne avec le revenu du travail moyen (en %), diminue surtout chez les pensionnés (par rapport à la projection de référence, -2,5 points de pourcentage en 2060 pour les pensionnés du régime indépendant et -1,8 point de pourcentage pour les pensionnés du régime salarié). Même si les pensions augmentent en termes réels, l'écart entre celles-ci et les revenus des travailleurs, qui existe déjà dans le scénario de référence, s'agrandit encore dans cette variante de politique sociale.

Un taux d'emploi plus élevé

L'Union européenne recommande habituellement une stratégie en trois points afin de faire face aux conséquences du vieillissement : une réduction de la dette à un rythme soutenu, une augmentation des taux d'emploi et de la productivité, des réformes des systèmes de pensions et des soins de santé.

Dans une période qui s'annonce extrêmement difficile pour la soutenabilité budgétaire, il semble opportun d'étudier la piste d'une augmentation de l'emploi.

Par le biais d'un exercice technique qui se traduit par une augmentation de 14 points de pourcentage du taux d'emploi des personnes âgées de 55 ans et plus (jusqu'à la moyenne scandinave observée en 2008), l'accroissement du volume de l'emploi, et, par conséquent, le moindre taux de chômage structurel à long terme (-1,5 point de pourcentage) génèrent une croissance écono-

mique plus vigoureuse et donc, une assiette économique plus large (en 2060, le niveau du PIB dépasse de 4,2 % celui du scénario de référence). Dans ce scénario, le coût budgétaire du vieillissement est ramené à 7 % du PIB entre 2008 et 2060 (cf. tableau 3), soit 1,2 point de pourcentage de moins que dans le scénario de référence.

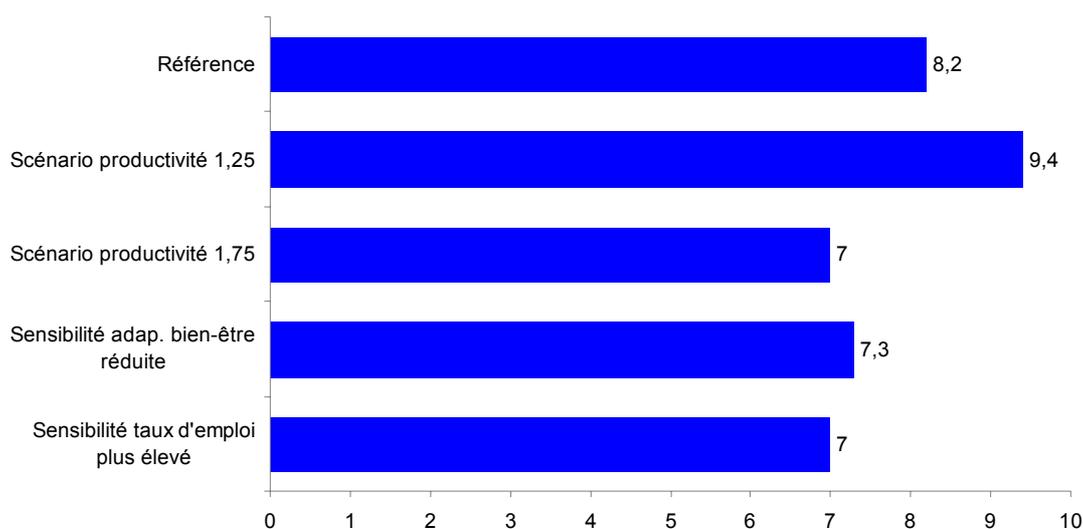
Tableau 3 : Le coût budgétaire du vieillissement dans les analyses de sensibilité, en écarts avec le scénario de référence, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence 1,5%	Scén. de politique sociale moins généreuse - scénario de référence	Scén. de taux d'emploi plus élevé - scénario de référence
Pensions	5,3	-0,6	-0,6
- régime des salariés	3,2	-0,5	-0,1
- régime des indépendants	0,1	-0,1	0,0
- secteur public ^a	2,0	0,0	-0,5
Soins de santé ^b	4,2	0,0	-0,1
Incapacité de travail	0,0	0,0	-0,1
Chômage	-0,7	-0,1	-0,2
Prépension	-0,1	0,0	-0,2
Allocation familiales	-0,4	-0,1	0,0
Autres dépenses sociales ^c	-0,2	0,0	0,0
Total	8,2	-0,9	-1,2

a, b, c : cfr. tableau 1

Pour conclure, le graphique 1 illustre le coût budgétaire du vieillissement dans les différents scénarios envisagés.

Graphique 1 : Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence, les scénarios de croissance inférieure et supérieure de la productivité et les analyses de sensibilité (en % du PIB)



C. Soutenabilité sociale des pensions

Le CEV est chargé d'étudier non seulement la soutenabilité financière, mais aussi la soutenabilité sociale du vieillissement. Pour ce faire, il examine si les pensions sont suffisantes pour prémunir les personnes âgées contre le risque de pauvreté et si la pension permet à un travailleur partant à la retraite de maintenir raisonnablement son niveau de vie.

Le présent chapitre a analysé l'adéquation des pensions selon une double perspective. D'une part, la situation actuelle en la matière est évaluée, au travers des données les plus récentes disponibles, les indicateurs de l'enquête EU-SILC (édition 2007, revenus 2006). Bien que les indicateurs de cette enquête doivent être interprétés avec une certaine précaution et qu'ils ne couvrent pas les mesures les plus récentes, ils constituent une source de référence dans une perspective de comparaison européenne et permettent, comme dans le présent rapport, de situer la Belgique par rapport à ses pays limitrophes. D'autre part, et pour la première fois dans un rapport annuel du CEV, une approche prospective de l'adéquation des pensions est proposée. Elle s'appuie sur le modèle de microsimulation MIDAS, dressant le profil d'évolution à long terme (jusqu'en 2050) de la soutenabilité sociale dans un cadre d'hypothèses cohérentes avec celles retenues par le CEV pour étudier la soutenabilité financière du vieillissement.

L'analyse de la soutenabilité sociale des pensions repose sur le revenu (disponible) et non sur la consommation (qui peut-être financée non seulement par le revenu disponible mais aussi par la désépargne). Concernant les revenus, aucun revenu n'est imputé aux ménages pour la propriété de leur maison d'habitation. De même, il n'est pas tenu compte de la mise à disposition des ménages de certains biens et services à titre gratuit ou à prix avantageux. Ces éléments ont néanmoins une incidence non négligeable sur le niveau de vie des personnes âgées.

Il ressort de l'enquête EU-SILC que, en 2006, 15 % de la population belge est confrontée à un risque de pauvreté. Ces personnes ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté, soit 878 euros par mois ou 10.540 euros par an. Une ventilation de la population d'après l'âge montre que près d'une personne de plus de 65 ans sur 4 est exposée à un risque de pauvreté. Ce pourcentage est sensiblement plus élevé que celui observé parmi les personnes âgées entre 16 et 64 ans (13 %). Les personnes âgées les plus fragilisées sont les femmes, les personnes très âgées et les isolés. La ventilation de la population d'après le statut socioéconomique montre que près de 1 chômeur sur 3 est exposé à un risque de pauvreté. Ces proportions sont de 1 sur 5 pour les pensionnés et de 1 sur 25 'seulement' pour les travailleurs.

En comparaison avec les pays voisins, les personnes âgées vivant en Belgique sont exposées à un risque plus élevé de pauvreté monétaire. Aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, respectivement 10 %, 13 % et 17 % des personnes âgées de plus de 65 ans ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté national. Dans tous les pays considérés, la pension constitue un instrument essentiel pour limiter le risque de pauvreté chez les personnes âgées. L'effet de la pension sur la pauvreté est moindre en Belgique que dans les pays voisins. De

même, l'écart entre la pension légale (médiane) et le revenu salarial (médián) des travailleurs âgés est plus important en Belgique qu'en Allemagne et en France.

Bien que les personnes âgées soient exposées, en Belgique, à un risque de pauvreté plus élevé, le degré de leur pauvreté n'est pas plus élevé que celui des générations plus jeunes. La part des personnes âgées percevant un revenu inférieur au seuil est donc relativement élevée mais la distance entre leur revenu et ce seuil est relativement limitée, tant par rapport aux générations plus jeunes en Belgique que par rapport aux personnes de plus de 65 ans dans les pays limitrophes. Du point de vue de l'inégalité des revenus aussi, les personnes âgées vivant en Belgique connaissent un meilleur sort, à la fois en comparaison avec les jeunes générations belges et avec les personnes âgées vivant en France et en Allemagne. Ces résultats tendent à indiquer que le système belge des pensions est garant d'une redistribution assez importante.

Le modèle MIDAS offre une approche prospective de l'adéquation des pensions. Ses résultats montrent que le *taux de remplacement* tend à décroître sur l'ensemble de la période de projection. On constate toutefois une différence selon le sexe : chez les femmes, la baisse n'intervient qu'après une période de hausse minime et de stabilisation qui dure jusqu'environ 2020. Cette baisse du taux s'explique par le découplage entre l'adaptation de certains 'paramètres' des régimes de pension' (pensions minimums, droit minimum par année de carrière et plafond salarial) et la croissance des salaires. Deux facteurs sont à l'origine d'une évolution différente selon le sexe : l'augmentation récente des minima et le taux d'activité féminin croissant.

Le *coefficient de Gini* révèle une légère progression de l'inégalité de la distribution des revenus parmi les pensionnés et ce jusqu'en 2020, laquelle serait suivie par une baisse relativement nette qui s'essoufflerait au cours de la dernière décennie de la période de projection (2040-2050). Il est à remarquer que, contrairement au taux de remplacement, le coefficient de Gini est basé sur le revenu équivalent du ménage. La distribution des revenus parmi les pensionnés est dès lors non seulement déterminée par la pension, mais aussi par la composition du ménage et les revenus des autres membres du ménage. Les deux principales composantes du revenu équivalent des pensionnés sont le revenu du travail et la pension. Les variations de leur importance relative pourraient expliquer l'évolution du coefficient de Gini. Puisque les revenus du travail sont distribués de manière moins égalitaire que les revenus de pension, une progression de la part des revenus du travail dans le revenu équivalent au détriment des revenus de pension, se traduit par une distribution moins égalitaire des revenus parmi les pensionnés au cours des deux premières décennies de la période de projection. La baisse du coefficient de Gini au cours des décennies suivantes est due à une diminution de la part des revenus du travail au profit des revenus de pension. Elle va de pair avec une diminution de l'inégalité de la distribution des pensions principalement sous l'effet du poids croissant du plafond salarial et de carrières féminines plus longues.

Le *risque de pauvreté* chez les pensionnés diminue assez sensiblement jusqu'en 2030 pour ensuite rester relativement stable autour du niveau projeté pour la population active occupée. La dimi-

nution concerne principalement les femmes et peut s'expliquer par le taux d'activité féminin croissant et par la hausse sensible, fin 2006, à la fois de la GRAPA et du droit minimum par année de carrière. Ces effets sont perceptibles jusqu'en 2030, le découplage entre croissance des salaires et adaptation des minima limitant cependant la portée des revalorisations initiales. Ce découplage est toutefois de faible ampleur dans le scénario de référence et aboutit à une stabilisation du risque de pauvreté des pensionnés à un niveau relativement bas à partir de 2030. De plus, le poids des pensions dans le revenu total, revenu total à partir duquel est calculé le seuil de pauvreté, devient de plus en plus important. Dès lors, le seuil de pauvreté ne progresse pas vraiment plus rapidement, à partir de 2030, que les pensions.

**LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

1.1. Introduction

La présente publication constitue la huitième édition du Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, créé 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.

Lors de l'analyse de l'évolution des dépenses sociales à long terme, les rapports précédents avaient accordé une attention particulière soit aux mesures gouvernementales (cf. le Pacte de solidarité entre les générations dans l'édition 2006) soit à des nouveautés en matière de perspectives (cf. les nouvelles « Perspectives de population 2007-2060 » dans l'édition 2008).

Cette année, la projection des dépenses sociales est marquée par les conséquences de l'actualité économique: les effets des crises économiques et financières, ainsi que l'intégration des mesures récentes qui affectent les dépenses sociales.

En outre, le CEV a toujours accordé une grande importance aux hypothèses macroéconomiques de long terme et a régulièrement présenté des analyses de sensibilité. Les incertitudes engendrées par la crise économique ne font que renforcer la pertinence de cette démarche. Dans cette optique, une attention encore plus grande est portée au cadre macroéconomique qui comporte trois scénarios cette année. Ces scénarios s'appuient sur un nouveau modèle macroéconomique de long terme.

Enfin, en concordance avec l'horizon des perspectives démographiques, les perspectives des dépenses sociales sont étendues jusqu'à l'année 2060.

Rappelons que ces perspectives ne constituent nullement des prévisions. Elles permettent d'étudier les répercussions du vieillissement démographique sur les dépenses sociales et d'identifier les paramètres cruciaux susceptibles d'assurer la soutenabilité sociale et budgétaire du système de protection sociale belge, compte tenu de la législation en place et des hypothèses des projections (voir les sections 1.2. et 1.3.).

1.2. Quatre types d'hypothèses

Les perspectives budgétaires de l'ensemble des dépenses sociales à long terme, jusqu'à l'horizon 2060, reposent sur quatre types d'hypothèses synthétisées dans le tableau 4 : démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Les **hypothèses démographiques** tablent à long terme sur un taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) se stabilisant au niveau moyen observé ces dernières années, des

espérances de vie à la naissance en continuelle progression (passant respectivement de 77 ans en 2007 à 85 ans en 2060 pour les hommes et de 83 ans à 91 ans pour les femmes) et un solde migratoire positif mais dépendant notamment de l'attractivité économique relative de la Belgique. Ces hypothèses et les résultats qui en découlent sont largement commentés dans l'édition 2008 du Rapport annuel du CEV auquel le lecteur peut notamment se référer².

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de ventiler la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes afin de déterminer notamment les nombres de bénéficiaires de différents types d'allocations sociales. 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), dans un contexte institutionnel et législatif inchangé mais en tenant compte des mesures décidées pour les prochaines années.

Les **hypothèses de politique sociale** se basent sur la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations qui a instauré un mécanisme structurel d'adaptation des allocations sociales (régime salarié, régime indépendant et assistance sociale) au bien-être. Ce mécanisme se déroule en différentes étapes.

Dans une première phase, une enveloppe financière est calculée tous les deux ans, pour chaque régime. Cette enveloppe est au moins équivalente à la somme des dépenses qui découlent des paramètres 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 ». »³

L'allocation de cette enveloppe, qui peut revêtir plusieurs types de revalorisation (modification de taux de remplacement, relèvement de minima, revalorisation de plafond...), se produit dans une seconde phase. Le gouvernement approuve le montant de l'enveloppe et décide de son allocation sur base de différents Avis⁴.

² Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juin 2008, chapitres 1 et 2

Voir aussi 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

³ Loi sur le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005.

⁴ Avis du CEV; Avis conjoint du Conseil Central de l'Economie et du Conseil national du Travail pour le régime salarié ; Avis conjoint du Comité général de Gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil Central de l'Economie pour le régime indépendant; Avis de la Commission consultative fédérale de l'aide sociale, du Conseil national du Travail, du Conseil Central de l'Economie, du Conseil National des Personnes Handicapées et du Comité consultatif pour le secteur des pensions pour les régimes d'assistance sociale.

La décision relative à l'allocation des enveloppes bisannuelles 2009-2010 a été prise au courant du second semestre 2008 et est reprise dans la projection (cf. encadré « Les principales mesures mises en œuvre de 2007 à 2010 concernant les allocations de remplacement »). A partir de 2011, les hypothèses de politique sociale du CEV respectent les paramètres d'adaptation au bien-être relatifs au calcul de l'enveloppe, retenus par la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations. Autrement dit, en l'absence de décision concrète, les allocations sociales sont revalorisées selon les modalités de calcul de l'enveloppe prévues par la loi.

Comme de coutume, les **hypothèses macroéconomiques** à moyen terme sont basées sur les « Perspectives économiques 2009-2014 » du Bureau fédéral du Plan, parues en mai 2009. Par contre, les hypothèses macroéconomiques de long terme sont désormais encadrées par un nouveau modèle développé au Bureau fédéral du Plan et différent des hypothèses retenues en matière de gains de productivité lors des rapports précédents. Celles-ci sont détaillées dans la section suivante.

Tableau 4 : Une vision rapide des hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2008 (issu des « Perspectives de population 2007-2060 »)						
	2007	2030	2050	2060		
Taux de fécondité	1,81	1,76	1,76	1,77		
Espérance de vie à la naissance : hommes	77,3	81,2	84,0	85,3		
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,3	87,0	89,7	90,9		
Solde migratoire en milliers	55,5	17,4	26,2	28,7		
Hypothèses socio-économiques						
Degré de scolarisation	Maintenu au niveau des observations les plus récentes					
Taux d'activité : 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 : femmes						
Passage du statut d'actif vers statut d'invalide, de chômeur âgé, de prépensionné et de pensionné						
Hypothèses macroéconomiques						
	A moyen terme		A long terme : 1 scénario de référence et deux scénarios alternatifs			
	de 2008 à 2011	de 2011 à 2014		Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
					Scénario 1,25	Scénario 1,75
Croissance annuelle de la productivité et du salaire par actif occupé	0,01%	1,28%	Croissance annuelle de la productivité et du salaire par actif occupé	1,50%	1,25%	1,75%
Taux de chômage ^a en 2014	14,7%		Taux de chômage structurel ^a de long terme	8%		
Taux d'emploi ^b en 2014	62,7%		Taux d'emploi ^c de long terme	68,5%		
Hypothèses de politique sociale						
2009-2010			A partir de 2011 : 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		0,50%	
			Liaison au bien-être des montants forfaitaires		1,00%	

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, sur la base de l'écart observé historiquement, un découplage de 0,5 % par rapport à la hausse salariale.

1.3. Les hypothèses macroéconomiques

Deux périodes sont distinguées dans le scénario macroéconomique : d'une part la période de moyen terme issue des résultats des « Perspectives économiques 2009-2014 » du Bureau fédéral du Plan⁵, et d'autre part la période de long terme qui s'étend de 2015 à 2060. Cette dernière est basée, à partir de cette année, sur un nouveau modèle macroéconomique de long terme⁶ (voir encadré) qui permet de présenter de manière plus détaillée le scénario macroéconomique de référence et ses alternatives.

Un nouveau modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge : les déterminants de la croissance économique

Le modèle S3BE (Small Supply-Side model for the Belgian Economy), développé par le Bureau fédéral du Plan, constitue un modèle macroéconomique présentant des propriétés de long terme. Dans cette optique, il est utilisé dorénavant par le CEV pour établir les hypothèses macroéconomiques de long terme.

Traditionnellement, à court et moyen termes, la croissance économique est largement déterminée par les mécanismes de demande, tandis qu'à long terme, des facteurs d'offre comme le progrès technique, l'accumulation de capital et l'évolution de la population active jouent un rôle plus important.

Le *PIB potentiel* (ou le potentiel de croissance) représente la capacité d'offre d'une économie pour une utilisation normale des facteurs de production disponibles. La notion d'*output gap* est liée au concept de PIB potentiel : il correspond à l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimé en pour cent de ce dernier. Il constitue un indicateur de la position conjoncturelle de l'économie : un *output gap* positif et croissant indique une période de haute conjoncture tandis qu'un *output gap* négatif et décroissant caractérise une basse conjoncture.

Le modèle S3BE est construit principalement autour d'une fonction de production, d'une équation de prix et d'une équation de salaire. Il est enrichi par un taux de chômage structurel et des prix relatifs, ces derniers ayant trait soit aux prix des facteurs de production soit aux prix intérieurs et à l'importation (termes de l'échange). A long terme, le PIB effectif est égal au PIB potentiel, l'*output gap* étant donc nul.

Les déterminants de la croissance potentielle sont la productivité du travail et l'emploi potentiel. La croissance de la productivité du travail dépend de la croissance de l'intensité en capital⁷ (le stock de capital par travailleur) et de la croissance de la productivité totale des facteurs.

⁵ "Perspectives économiques 2009-2014", Bureau fédéral du Plan, mai 2009

⁶ Igor Lebrun, "S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge", Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09

⁷ "capital deepening" en anglais

Cette dernière représente la qualité des facteurs mis en oeuvre, l'efficacité des processus de production et le progrès technique. Quant à l'emploi potentiel, il est fonction de la population active et du taux de chômage d'équilibre.

Les principales propriétés du modèle sont les suivantes:

- A l'équilibre, la croissance économique est déterminée par l'évolution de la productivité totale des facteurs, de la population active, de la (para-)fiscalité sur le travail, des termes de l'échange et du coût réel du capital.
- La trajectoire des variables de la sphère réelle varie si les prix relatifs se modifient.
- En l'absence de modification des prix relatifs et de la (para-)fiscalité, la croissance de l'emploi sera donnée par l'évolution de la population active et celle de la productivité du travail par la productivité totale des facteurs qui est exogène.

1.3.1. Données historiques

Dans sa partie supérieure gauche, le tableau ci-dessous reprend les taux de croissance annuels moyens observés sur longue période (de 1913 à 2008) du PIB effectif, de l'emploi et de la productivité par tête, déjà présentés dans les rapports précédents. A partir de 1980, ils dégagent une croissance économique annuelle relativement stable, aux alentours de 2 %, soutenue par la progression croissante de l'emploi, les gains de productivité par tête se réduisant progressivement tout au long de la période.

La partie inférieure gauche du tableau présente la croissance annuelle moyenne de 1980 à 2008 du PIB potentiel et de ses déterminants (voir l'encadré pour les définitions). On observe la même dégradation de la productivité, celle-ci étant principalement due à la contribution de la productivité totale des facteurs. La croissance de l'emploi potentiel est soutenue par l'augmentation de la population active.

Tableau 5 : Déterminants de la croissance du PIB effectif et potentiel sur le passé et à moyen terme (taux de croissance annuels moyens en %)

	Données observées						Projection de moyen terme		
	1913-2008	1913-1950	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2008	2008-2014	2008-2011	2011-2014
PIB effectif	2,20	1,03	3,76	2,18	2,15	1,87	0,86	-0,52	2,26
* Productivité par tête	1,88	1,06	3,27	1,95	1,57	0,84	0,64	0,01	1,28
dont intensité en capital				0,49	0,56	0,38	0,64	0,90	0,38
dont productivité totale des facteurs				1,46	1,01	0,46	0,00	-0,89	0,90
* Emploi	0,31	-0,03	0,48	0,23	0,57	1,03	0,21	-0,54	0,97
PIB potentiel				2,02	2,27	1,77	1,34	1,21	1,46
* Productivité horaire structurelle				2,35	1,71	0,93	0,86	0,72	0,99
dont intensité en capital				0,69	0,56	0,44	0,55	0,53	0,56
dont productivité totale des facteurs				1,66	1,14	0,48	0,31	0,19	0,44
* Emploi potentiel				-0,33	0,56	0,83	0,48	0,49	0,46
dont population active				0,53	0,77	1,00	0,61	0,72	0,51
dont taux de chômage NAIRU				-0,41	-0,09	-0,05	-0,07	-0,13	-0,02
dont durée du travail				-0,45	-0,13	-0,11	-0,06	-0,09	-0,04

1.3.2. La projection de moyen terme

Le contexte des projections de moyen terme est marqué par une énorme incertitude, non seulement à court terme mais aussi à moyen terme, rendant difficile l'estimation du potentiel de croissance.

Le scénario macroéconomique retenu à moyen terme est fondé sur un ensemble d'études analysant les effets de long terme des crises financières passées⁸ et qui montrent que le PIB ne retrouve pas, à l'issue de celles-ci, le sentier du niveau attendu avant leur déclenchement. En d'autres termes, ces crises se traduisent par une perte permanente d'output, l'output potentiel ne retrouve pas son niveau escompté avant crise. Les taux de croissance du PIB au cours des 10 années qui suivent la fin des crises ne sont, en moyenne, pas différents des taux de croissance des 10 années qui précèdent la crise. Ce retour à un niveau historique des taux de croissance se fait sans que soit observé un phénomène de rattrapage (période où le taux de croissance serait significativement supérieur à un taux historique), il n'y a pas de compensation des déficits de croissance observés pendant la crise et le niveau de l'output potentiel est altéré de manière permanente.

C'est dans cette logique que s'inscrit le scénario à moyen terme, de 2008 à 2014 (voir la partie située à droite du tableau 5). En 2014, le PIB effectif ne retrouve pas son niveau escompté précédemment, mais le taux de croissance du PIB retourne à partir de 2011 vers le taux observé en moyenne sur le passé. Il est supposé que le déclin de la croissance de la productivité effective du travail enregistré pendant les trois dernières décennies s'arrête. La croissance de la productivité du travail se relève même jusqu'à 1,3 % en moyenne entre 2011 et 2014, grâce à une reprise de la contribution de la productivité totale des facteurs qui tend vers le niveau atteint en moyenne au cours des années nonante.

1.3.3. Les hypothèses de long terme

Lors des rapports précédents, le scénario macroéconomique de référence retenait une hypothèse de croissance annuelle de la productivité du travail s'élevant à 1,75 %, dès le début de la période de long terme. Cette hypothèse correspondait quasiment à celle de l'Ageing Working Group (créé en 1999 par le Comité de politique économique de la Commission européenne) et se situait légèrement en deçà de la moyenne historique de 1,9 % observée entre 1913 et 2008. A noter que l'examen par la Commission européenne du Programme de stabilité de la Belgique s'effectuera sur la base des résultats des dernières projections de l'AWG⁹. Toutefois, compte tenu de l'incertitude en la matière, le CEV a présenté, à de nombreuses reprises, différentes analyses de sensibilité relatives aux gains de productivité à long terme.

⁸ Cf. "Perspectives économiques 2009-2014", Bureau fédéral du Plan, mai 2009, chapitre III, encadré 2

⁹ Cf. l'annexe 1 du rapport 2009 du CEV: "La nouvelle projection 2008-2060 de l'Ageing Working Group"

Cette incertitude, amplifiée par les effets possibles de la crise économique et financière actuelle sur le potentiel de croissance, ont mené le CEV à élaborer cette année trois scénarios en matière de croissance de la productivité. A côté du scénario habituel de croissance de la productivité de 1,75 % par an (dénommé « scénario 1,75 »), un scénario de faible productivité (1,25 % par an) a été construit (« scénario 1,25 »), et le scénario de référence se situe entre ces deux hypothèses, avec une croissance de la productivité de 1,5 % par an.

Le scénario de référence tient compte ainsi de l'incertitude majeure qui pèse actuellement sur les perspectives économiques avec une hypothèse qui constitue une moyenne des scénarios 1,75 et 1,25 et qui équivaut également à la moyenne observée sur les 30 dernières années. Dans ce scénario de référence, partant d'un niveau de 1,25 % en 2014 (la dernière année de la période de moyen terme), la croissance annuelle de la productivité progresse jusqu'à 1,50 % en 2018, puis demeure à ce niveau. Les contributions de l'intensité en capital et de la productivité totale des facteurs s'établissent respectivement à 0,5 % et 1,0 % en moyenne, à long terme.

Dans le scénario 1,25, les gains de productivité sont fixés, à long terme, à leur niveau de 2014, soit 1,25 %, avec une contribution de l'intensité en capital de 0,4 % et de la productivité totale des facteurs de 0,8 %.

Dans le scénario 1,75 qui s'apparente à l'hypothèse des simulations de référence précédentes, la croissance de la productivité du travail progresse de 1,25 % en 2014 pour atteindre 1,75 % en 2021, puis demeure constante jusqu'en 2060. La contribution de l'intensité en capital s'élève à 0,6 % et celle de la productivité totale des facteurs à 1,1 %. Ce scénario est le plus directement comparable avec les résultats de l'an passé.

Il faut souligner que les hypothèses de long terme ne débutent pas dès 2015, après la dernière année de la période de moyen terme, mais après une période de transition dont la durée varie selon le niveau de croissance de productivité retenu à long terme. Cette période de transition permet d'éliminer toute composante cyclique de la croissance économique, autrement dit de fermer l'output gap (l'output gap étant encore légèrement négatif en 2014) et donc d'obtenir un PIB effectif semblable au PIB potentiel, et de parvenir progressivement à l'hypothèse souhaitée en matière de gains de productivité.

Tableau 6 : Hypothèses macroéconomiques à long terme – 1 scénario de référence et 2 scénarios alternatifs en matière de gains de productivité

	2013-2014	Période de transition	À long terme		
			Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
				Scénario 1,25	Scénario 1,75
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	1,25%	Output gap nul et progression vers les scénarios de long terme	1,50%	1,25%	1,75%
dont intensité en capital	0,38%		0,51%	0,43%	0,60%
dont productivité totale des facteurs	0,87%		0,99%	0,82%	1,14%
Taux de chômage structurel de long terme (en % de la population active)	8%				
Emploi (taux de croissance annuel)	0,18				
dont population active	0,02				
dont taux de chômage	0,16				

En ce qui concerne le taux de chômage¹⁰ structurel de long terme, il a été décidé de maintenir l'hypothèse fixée lors des derniers rapports, sur base d'une moyenne historique évaluée depuis 1954. Cette approche permettrait, dans les exercices futurs, de ne pas répercuter abusivement les importantes fluctuations conjoncturelles du chômage attendues pour 2009 et les années suivantes. Le taux de chômage structurel de long terme est ainsi fixé à 8 % dans l'ensemble des scénarios macroéconomiques, comme dans la simulation de base du rapport de juin 2008. Cette hypothèse supposait déjà le maintien d'une politique active en matière d'emploi, sur la base d'une projection pour l'année 2014 d'un taux de chômage nettement moins élevé que prévu actuellement. Partant de l'hypothèse que la création d'emploi se fait au même rythme que prévu dans l'édition précédente du rapport, le taux de chômage structurel ne serait atteint que vers la fin de la décennie 2030, au lieu de l'année 2030 dans le rapport 2008.

La décomposition en facteurs contributifs de la croissance de l'emploi dégage une contribution majeure de l'évolution du taux de chômage, autrement dit la croissance de l'emploi s'effectue surtout grâce à la réduction du taux de chômage et mineurairement grâce à la croissance de la population active.

On peut se demander si la combinaison des hypothèses alternatives de croissance de la productivité avec une hypothèse inchangée de taux de chômage structurel de long terme n'est pas incohérente. Il n'en est rien dans la mesure où le changement d'hypothèse de la productivité du travail s'effectue via l'efficacité du travail et donc la productivité totale des facteurs. Dans le modèle de long terme utilisé pour les projections, l'évolution de l'emploi n'est pas affectée s'il n'y a pas de modification des prix relatifs des facteurs.

¹⁰ Rappelons que la définition du chômage utilisée 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.

Dans le concept "Enquête sur les forces de travail" (EFT), qui ne porte que sur un échantillon de la population, le statut de chômeur est reconnu suite à une interview individuelle qui vise à établir la disponibilité de la personne pour le marché du travail et sa recherche active d'un emploi.

1.4. Les nouvelles perspectives macroéconomiques et du marché du travail

1.4.1. L'environnement macroéconomique

a. A moyen terme

Le Tableau 7 reprend les résultats de la projection macroéconomique à moyen terme, basée sur les « Perspectives économiques 2009-2014 »¹¹ établies par le Bureau fédéral du Plan au mois de mai 2009, et les écarts avec la simulation du rapport précédent.

Tableau 7 : Projection macroéconomique à moyen terme 2008-2014, scénario de juin 2009 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2008 (2), en %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels						Niveau 2014 (1)/(2)
	2008-2014		2008-2011		2011-2014		
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Emploi	0,2	-0,7	-0,5	-1,5	1,0	0,0	-3,5
Productivité	0,6	-0,6	0,0	-1,2	1,3	-0,1	-4,4
Salaires ^a	1,3	-1,1	0,4	-1,8	2,3	-0,4	-6,0
PIB	0,9	-1,4	-0,5	-2,6	2,3	-0,1	-7,7
PIB/tête	0,1	-1,4	-1,2	-2,6	1,5	-0,1	-7,8

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

Entre 2008 et 2014, la croissance de l'emploi, bien que positive (de 0,2 % par an), est largement inférieure à celle de la projection précédente (de 0,7 % en moyenne par an). Il en va de même de la productivité (-0,6 % par an) et par conséquent du PIB (-1,4 % par an).

Au cours des années 2009 et 2010, on assiste à une importante dégradation de la situation économique : la croissance économique est largement négative en 2009 (-3,8 % avec -3 % pour l'emploi et -0,9 % pour la productivité), puis la sortie progressive de la crise mène à une croissance nulle du PIB en 2010 (-1,2 % de croissance de l'emploi et +1,2 % de gains de productivité).

Par la suite, la croissance économique retourne vers un taux de croissance moyen d'environ 2,3 % entre 2011 et 2014, découlant d'une croissance de 1,0 % de l'emploi et de 1,3 % de la productivité, et ne dégageant quasiment pas de différence avec les résultats de la projection précédente sur la même période. Par contre, en niveau, le PIB perd 7,7 % en 2014 par rapport à la simulation de l'année passée, illustrant ainsi le phénomène de non-rattrapage de la perte d'output due à la crise.

¹¹ « Perspectives économiques 2009-2014 », Bureau fédéral du Plan, mai 2009

b. A long terme

Le Tableau 8 fournit les résultats de la **projection macroéconomique de référence** à long terme, avec une productivité du travail évoluant annuellement de 1,5 % à partir de 2018 et un niveau de taux de chômage structurel de 8 % à long terme.

Tableau 8 : Projection macroéconomique de référence 2008-2060, scénario de juin 2009, taux de croissance annuels moyens en %

	Scénario de référence de juin 2009			2008-2060
	2008-2014	2014-2030	2030-2060	
Emploi	0,2	0,4	0,1	0,2
Productivité	0,6	1,5	1,5	1,4
Salaires ^a	1,3	1,9	1,6	1,7
PIB	0,9	1,9	1,6	1,6
PIB/tête	0,1	1,4	1,4	1,3

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

Dans le scénario de référence, entre 2014 et 2030, la croissance de l'emploi s'élève en moyenne à 0,4 % par an, en concordance avec l'hypothèse de 8 % de taux de chômage structurel de long terme. Elle se réduit ensuite et atteint 0,1 % par an jusqu'en 2060. Cette croissance de l'emploi conjuguée aux gains de productivité entraîne une croissance annuelle du PIB de 1,9 % en moyenne entre 2014 et 2030, qui se ralentit par la suite jusque 1,6 % par an entre 2030 et 2060. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2008 et 2060, le PIB croît en moyenne de 1,6 % par an.

Dans cette édition, deux **scénarios alternatifs** en matière de gains de productivité à long terme ont été élaborés avec une croissance de 1,25 % et 1,75 % par an, et un taux de chômage structurel de long terme inchangé de 8 %. Par rapport à la projection de référence, ces deux scénarios présentent une croissance économique respectivement inférieure et supérieure de 0,2 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2060 (soit 1,4 % et 1,8 % de croissance annuelle), en raison des hypothèses différentes de croissance de la productivité, l'évolution de l'emploi demeurant identique.

Le tableau suivant fournit les **écarts** entre le scénario de référence et les deux scénarios alternatifs de juin 2009 **par rapport à la simulation de juin 2008**.

Tableau 9 : Projections macroéconomiques, écarts du scénario de référence et des deux scénarios alternatifs de juin 2009 par rapport aux résultats de juin 2008 (CEV 2008), taux de croissance annuels moyens en %

	Différences avec les résultats de juin 2008						
	2008-2014	2014-2050			2008-2050		
		Référence 1,50 – CEV 2008	Scénario 1,25 – CEV 2008	Scénario 1,75 – CEV 2008	Référence 1,50 – CEV 2008	Scénario 1,25 – CEV 2008	Scénario 1,75 – CEV 2008
Emploi	-0,7	0,1	0,1	0,1	-0,0	-0,0	-0,0
Productivité	-0,6	-0,3	-0,5	-0,0	-0,3	-0,5	-0,1
Salaires ^a	-1,1	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,1
PIB	-1,4	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,2
PIB/tête	-1,4	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,2

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

Par comparaison avec les résultats de juin 2008, le scénario 1,75 ne présente quasiment pas de différence à long terme, entre 2014 et 2050. En effet, après quelques années de progression vers 1,75 %, l'hypothèse de croissance annuelle de la productivité est identique à partir de 2021. Partant d'un taux de chômage pour l'année 2014 nettement plus élevé que celui projeté en 2008, la croissance de l'emploi entre 2014 et 2050 est supérieure de 0,1 % par an dans le(s) scénario(s) 2009 afin de parvenir au même taux de chômage structurel de long terme. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2008 et 2050, les écarts proviennent donc de la période de moyen terme, à savoir les conséquences de la crise actuelle. La croissance du PIB est ainsi inférieure de 0,2 % par an en moyenne entre 2008 et 2050 et le niveau du PIB en 2050 est inférieur de 6,3 % à celui de la simulation de juin 2008.

La comparaison du scénario de référence et du scénario 1,25 de juin 2009 avec la simulation de l'année passée reflète l'impact de la crise, ainsi que ses conséquences possibles sur la productivité de long terme avec une croissance inférieure permanente. Globalement, entre 2008 et 2050, la croissance économique est inférieure de respectivement 0,3 % et 0,5 % en moyenne par an dans le scénario de référence et le scénario 1,25 par rapport aux résultats précédents. En niveau, le PIB perd 13 % en 2050 dans le scénario de référence et 20 % dans le scénario 1,25 en comparaison avec les perspectives de juin 2008.

1.4.2. Le marché du travail

La situation sur le marché du travail entre 2008 et 2060 est illustrée par le Tableau 10.

Tableau 10 : Situation sur le marché du travail, scénario de juin 2009 (1) et différence par rapport aux résultats de juin 2008 (2), en %

	2008		2014		2030		2050		2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
Taux d'emploi (% de la population 15-64)	63,6	0,4	62,7	-2,3	66,9	-1,3	68,4	-0,2	68,5
15-54 ans	68,2	0,3	67,0	-2,4	70,0	-1,6	71,5	-0,6	71,3
Femmes	63,2	0,0	62,2	-3,5	66,6	-2,5	68,3	-1,2	68,1
Hommes	73,0	0,7	71,7	-1,2	73,4	-0,7	74,7	0,1	74,6
55-64 ans	37,4	0,6	39,6	-2,6	47,1	-0,6	48,9	0,9	48,5
Femmes	27,9	0,5	31,1	-2,9	41,1	-2,3	43,8	-0,5	43,4
Hommes	47,1	0,6	48,2	-2,3	53,1	1,2	54,3	2,3	53,8
Taux de chômage total ^a (% de la population active correspondante)	11,8	-0,2	14,7	3,5	9,7	1,6	8,0	-0,0	8,0
Taux d'activité (y compris chômeurs âgés)	72,1	0,4	73,5	0,3	74,1	-0,1	74,3	-0,2	74,4
Taux de prépension (% de la population active potentielle ^b)	8,6	0,1	8,0	1,5	6,4	-0,4	7,0	-0,1	6,9

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 2008, le taux de chômage a continué son évolution à la baisse débutée en 2005, passant de 12,5 % en 2007 à 11,8 %, suite à une hausse du taux d'emploi, principalement féminin.

Par la suite, en 2009 et 2010, la situation s'inverse radicalement en raison de la crise économique : le taux d'emploi se détériore et le taux de chômage s'envole à nouveau, alors que le taux d'activité s'accroît légèrement. Le taux de chômage atteint même un niveau encore jamais égalé de 15,3 % en 2011.

Même si l'on assiste à une certaine reprise du taux d'emploi à partir de 2011, celle-ci est trop faible pour rattraper le taux de la projection de juin 2008 : en 2014, fin de la période de moyen terme, le taux d'emploi est inférieur de 2,3 points de pourcentage au taux de la simulation réalisée l'année passée et le taux de chômage est supérieur de 3,5 points de pourcentage. On peut également noter un taux de prépensionnement supérieur de 1,5 point de pourcentage.

Par contre, à long terme, à taux d'activité et taux de chômage structurel quasiment identiques à la projection précédente, le taux d'emploi retrouve presque son niveau des résultats de juin 2008, soit plus de 68 %.

Le Tableau 11 reprend l'évolution du chômage et de l'emploi en volume.

Tableau 11 : Situation sur le marché du travail, scénario de juin 2009 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2008 (2), en milliers d'unités

	2008		2014		2030		2050		2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
Population d'âge actif	7070,0	8,5	7254,6	6,1	7282,0	1,5	7278,4	-1,7	7345,5
Population active	5094,4	33,0	5333,8	23,3	5394,4	-7,3	5410,9	-14,2	5465,5
Emploi	4493,8	37,1	4551,5	-163,4	4868,8	-90,8	4978,0	-13,1	5028,3
Chômage ^a	600,5	-4,2	782,3	186,7	525,6	83,6	432,9	-1,1	437,2

a. y compris les chômeurs âgés

A moyen terme, en comparaison avec le rapport précédent, la population d'âge actif de 15 à 64 ans est légèrement supérieure suite à l'intégration des données observées de la population au 1^{er} janvier 2008. Cette révision de la population d'âge actif, combinée à un taux d'activité également supérieur, fournit une population active plus importante de 23000 unités en 2014, malgré l'augmentation du nombre de prépensionnés. Mais la crise actuelle entraîne un emploi inférieur de 163000 personnes et 187000 chômeurs de plus en 2014 que dans la projection de juin 2008. A titre indicatif, le nombre de chômeurs atteint quasiment 800000 unités en 2011.

Avec une hypothèse de taux de chômage structurel de 8 % à long terme, le nombre de chômeurs (de travailleurs) se réduit (s'accroît) à long terme jusqu'à son niveau obtenu précédemment. Les légères variations de la population d'âge actif et du taux d'activité expliquent les quelques écarts avec les résultats de juin 2008.

1.5. Les nouvelles perspectives du coût budgétaire du vieillissement

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

1.5.1. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme

Les composantes du coût budgétaire du vieillissement à moyen terme, de 2008 à 2014, ainsi que les écarts avec les résultats de juin 2008, sont présentés dans le Tableau 12.

Tableau 12 : Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV et écart par rapport au scénario de juin 2008, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juin 2009							Différence avec les résultats de juin 2008	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014	2008-2014
Pensions	9,1	9,6	9,8	9,9	10,0	10,2	10,3	1,2	0,5
- régime des salariés	5,0	5,3	5,4	5,4	5,5	5,6	5,7	0,7	0,4
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,1	0,0
- secteur public ^a	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	0,5	0,1
Soins de santé ^b	7,3	8,1	8,3	8,3	8,4	8,5	8,6	1,3	0,7
Incapacité de travail	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	0,1	0,1
Chômage	1,9	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	0,4	0,4
Prépension	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,1
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,1
Autres dépenses sociales ^c	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1	0,2
Total	23,2	25,1	25,7	25,9	26,1	26,3	26,4	3,2	2,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0	0,1	0,2

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 les dépenses de pensions du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pensions des administrations locales affiliées à une institution de prévoyance.

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.

Entre 2008 et 2014, le coût budgétaire du vieillissement atteint 3,2 % du PIB en raison principalement des dépenses de pensions (1,2 % du PIB), de soins de santé¹² (1,3 % du PIB) et des dépenses de chômage (0,4 % du PIB).

¹² Les dépenses de soins de santé correspondent aux dépenses attendues et non à la norme de croissance de 4,5 % en termes réels.

Décomposé sur deux sous-périodes, ce coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,6 % du PIB entre 2008 et 2010 et 0,7 % entre 2010 et 2014.

En comparaison avec les perspectives du rapport 2008, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 2,1 points de pourcentage du PIB entre 2008 et 2014, cet accroissement étant entièrement dû à la période 2008-2010. Parmi l'ensemble des dépenses sociales, les pensions sont plus élevées de 0,5 point de pourcentage du PIB par rapport à la projection réalisée en 2008, les dépenses publiques de soins de santé de 0,7 point de pourcentage et les dépenses de chômage de 0,4 point de pourcentage, les autres dépenses intervenant chacune pour 0,1 point de pourcentage.

La crise économique constitue évidemment l'explication majeure de cette évolution préoccupante. La croissance économique inférieure projetée entre 2008 et 2014 entraîne un PIB plus faible que lors des précédentes perspectives. Ce recul du PIB occasionne une révision de 1,9 point de pourcentage du PIB du coût budgétaire sur un total de 2,1 points de pourcentage. Cette baisse du PIB explique l'entièreté de l'accroissement supérieur des dépenses de pensions et 90 % de la hausse plus importante des dépenses de santé. En matière de coût budgétaire du chômage, les effets de la crise se manifestent non seulement au travers d'une évolution moins favorable du PIB (auquel peut être imputé un tiers de l'accroissement des dépenses par rapport aux projections de juin 2008) mais aussi d'un accroissement important du nombre de chômeurs (qui explique deux tiers de l'alourdissement des dépenses de chômage).

Les principales mesures mises en œuvre de 2007 à 2010 concernant les allocations de remplacement

1. *Pensions* : Assouplissement des exigences en matière de travail autorisé après l'âge légal de la pension et, en cas de pension de survie, diminution de la cotisation de solidarité pour les petites pensions.

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 et jusqu'à l'âge de 65 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 de 3 % au 1.6.2009.

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 à partir du 1.1.2008 ou 42 ans à partir du 1.1.2009.

La pension minimum du régime salarié est relevée de 2 % au 1.9.2007, de 2 % au 1.7.2008, de 3 % au 1.6.2009. Dans le régime des indépendants, le minimum est relevé de 2 % au 1.9.2007, de 30 euros par mois (décision prise lors du conseil des ministres de Gembloux) au 1.12.2007, de 2 % au 1.7.2008, de 10 euros par mois au 1.10.2008, de 20 euros par mois au 1.5.2009 et de 3 % au 1.8.2009.

Tant dans le régime salarié que dans le régime indépendant, 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 - qui, à partir de 2009, a été intégré dans la pension. Durant la période 2007-2010, les bénéficiaires d'une pension recevront une adaptation au bien-être supplémentaire de 4 % si la pension a pris cours avant 1995, de 3,5 % si elle a pris cours entre 1995 et 2004 et de 1,5 % si elle a pris cours entre 2005 et 2007.

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 d'invalidité dans le régime des travailleurs indépendants sur la pension minimum des indépendants, et même sur la pension minimum des travailleurs salariés en cas de cessation d'activité. Ces minima suivent ensuite la même évolution que les minima de pensions auxquels ils sont associés.

Allocation forfaitaire de 12 euros pour l'aide de tiers (salariés et indépendants) à partir du 1.1.2007 ; augmentation du taux de remplacement des indemnités pour les salariés isolés : 53 % au lieu de 50 % au 1.1.2008 et 60 % durant la première année à partir du 1.1.2009; aux 1.4.2007 et 1.1.2008, augmentation de 2 % de l'indemnité minimum pour les travailleurs non réguliers; adaptation au bien-être dans le régime des salariés pour la période 2007-2010 : 3,5 % si l'indemnité date d'avant 1995, 2,8 % si l'indemnité a pris cours entre 1995 et 2004 et 0,8 % si l'indemnité a pris cours entre 2005 et 2007.

3. *Allocations de chômage* : relèvement de 1 % du plafond salarial le 1.1.2007 puis le 1.1.2009 avec un montant qui diminue avec la durée du chômage; augmentation de 2 % de l'allocation d'attente pour les isolés de plus de 21 ans le 1.4.2007 ; majoration des minima et des montants forfaitaires (sauf interruption de carrière et crédit-temps) de 2 % le 1.1.2008 et de 2 % le 1.9.2009 ; hausse des taux de remplacement pour les chômeurs isolés en 2^{ème} période qui passent à 53 % (au lieu de 50 %) au 1.1.2008 et à 55 % au 1.5.2009 ; hausse des taux de remplacement pour les chômeurs cohabitants en 1^{ère} période qui passent à 58 % (au lieu de 55 %) au 1.1.2008 et à 60 % au 1.1.2009 ; prime d'ancienneté à partir de 56 ans au lieu de 58 ans au 1.1.2009 ; relèvement des taux de remplacement pour chômage temporaire au 1.1.2009 : 75 % pour les chefs de ménage et les isolés (au lieu de 65 %) et 70 % pour les cohabitants (au lieu de 60 %).

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 et 1.1.2009) ; augmentation des allocations familiales de 20 euros par mois pour les familles monoparentales (1.6.2007, augmenté au 1.10.2008) ; élargissement du supplément d'âge annuel aux tranches d'âge 0-5 ans et 18-24 ans (1.7.2008) et augmentation progressive du montant pour la tranche des 18-24 ans (jusqu'en 2012) ; élargissement de l'allocation de complément pour enfant handicapé.

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 depuis 15 à 20 ans et il y a 6 ans. Allocation de l'enveloppe pour 2009-2010 : relèvement des minima et forfaits de 2 % pour les indemnités ayant pris cours depuis 6 à 15 ans, de 0,8 % pour les autres au 1.12.2009 et de 2 % pour les indemnités ayant pris cours il y a 6 ans au 1.9.2010.

6. *Garantie de revenu aux personnes âgées* : au 1.12.2006, relèvement du montant de base de 60 euros par mois et du montant majoré de 90 euros par mois ; au 1.12.2007 : relèvement du montant de base de 10 euros par mois et du montant majoré de 15 euros par mois ; au 1.7.2008, augmentation de 2 % ; au 1.10.2008, relèvement du montant de base de 5 euros par mois et du montant majoré de 7,5 euros par mois ; au 1.6.2009, augmentation de 0,8 % ; au 1.1.2010, augmentation de 1,2 %.

7. *Allocations aux personnes handicapées* : au 1.4.2007, augmentation de 2 % de l'allocation de remplacement de revenus ; au 1.6.2007, réduction de la retenue sur l'allocation d'intégration pour les personnes handicapées résidant en institution ; au 1.1.2008, augmentation de 2 % de l'allocation de remplacement de revenus ; au 1.7.2008, pour le calcul de l'allocation d'intégration, relèvement des revenus immunisés du partenaire de la personne handicapée des catégories 1 et 2 jusqu'au niveau des catégories 3, 4 et 5 ; au 1.6.2009, augmentation de 2 % de l'allocation de remplacement de revenus.

8. *Revenu d'intégration* : au 1.4.2007, augmentation de 2 % ; au 1.1.2008, augmentation de 2 % ; au 1.6.2009, augmentation de 2 %.

1.5.2. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

a. Le scénario de référence

Le Tableau 13 présente le coût budgétaire du vieillissement à long terme, jusque 2060, dans le scénario de référence de juin 2009 du CEV, selon une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 % à partir de 2018.

Tableau 13 : Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV de juin 2009, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juin 2009							
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	9,1	10,3	13,3	14,4	14,4	1,2	4,1	5,3
- régime des salariés	5,0	5,7	7,5	8,2	8,2	0,7	2,4	3,2
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
- secteur public ^a	3,3	3,8	4,9	5,3	5,3	0,5	1,5	2,0
Soins de santé ^b	7,3	8,6	9,5	11,2	11,5	1,3	2,9	4,2
Soins de santé « aigus » ^c	6,1	7,2	7,9	8,6	8,8	1,1	1,5	2,6
Soins de longue durée ^c	1,2	1,4	1,6	2,5	2,8	0,2	1,4	1,6
Incapacité de travail	1,3	1,5	1,4	1,3	1,3	0,1	-0,1	0,0
Chômage	1,9	2,3	1,5	1,2	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Prépension	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Allocation familiales	1,6	1,6	1,4	1,3	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Autres dépenses sociales ^d	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Total	23,2	26,4	29,0	31,1	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	4,0	3,9	3,8	3,8	0,1	-0,1	-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.

Sur l'ensemble de la période de simulation, entre 2008 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement atteint 8,2 % du PIB. Décomposé en sous-périodes, il s'élève déjà à 3,2 % du PIB à moyen terme, entre 2008 et 2014, et à 4,9 % entre 2014 et 2060.

Les dépenses de pensions et de soins de santé sont déterminantes pour le coût budgétaire du vieillissement à long terme: celles-ci s'accroissent respectivement de 4,1 et de 2,9 % du PIB entre 2014 et 2060.

La hausse des dépenses de pensions découle principalement de la forte augmentation du nombre de pensionnés qui se produit dans chaque régime. Toutefois, les dépenses de pensions des

régimes salarié et indépendant s'accroissent proportionnellement moins rapidement que les nombres de bénéficiaires correspondants, à cause d'une dégradation à long terme de leur benefit ratio (pension moyenne par rapport au salaire moyen macroéconomique). Dans ces deux régimes, le benefit ratio augmente d'abord jusqu'aux environs de 2020, en raison principalement des différentes mesures d'adaptations au bien-être prises à moyen terme. Par la suite, il se réduit constamment suite à différents facteurs. Dans le régime indépendant, plus des 3/4 des pensionnés bénéficient d'une pension minimum qui n'est que partiellement adaptée au bien-être. Dans le régime salarié, plusieurs éléments expliquent cette évolution : l'application d'un plafond salarial lors du calcul de la pension (bloqué en termes réels pendant la période 1982-1998 et partiellement adapté à l'évolution des salaires à long terme) ; une adaptation partielle au bien-être; le dédoublement de la pension au taux ménage en deux pensions au taux isolé augmente le nombre de bénéficiaires mais n'accroît pas proportionnellement le montant de leurs revenus, car l'ensemble des pensions d'un ménage à deux revenus, chaque pension étant calculée au taux isolé de 60 %, n'est pas beaucoup plus élevé que la pension au taux ménage de 75 %. Par contre, dans le secteur public, le benefit ratio ne se réduit pas en projection à cause de la péréquation ou l'adaptation des pensions à l'évolution des salaires.

Si l'augmentation des dépenses de soins aigus et de soins de long terme est presque identique entre 2014 et 2060 (respectivement 1,5 et 1,4 % du PIB), il est intéressant de souligner que la proportion des dépenses de soins de long terme par rapport aux dépenses totales de soins de santé passe de 16 % en 2008 à 24 % en 2060. Les coûts unitaires des dépenses de soins de long terme évoluent parallèlement à la croissance de la productivité. Mais ces dépenses sont directement influencées par le vieillissement démographique, en particulier l'accroissement de la part des personnes âgées de plus de 80 ans dans la population totale. Quant à l'évolution des dépenses de soins de santé aigus, elle combine l'influence du vieillissement démographique au travers de profils de dépenses par âge et sexe, ainsi que l'effet de la croissance du PIB via une élasticité de ces dépenses au PIB par tête supérieure à 1 et convergeant vers l'unité à très long terme¹³.

Les dépenses autres que les pensions et les soins de santé (incapacité de travail, chômage, pré-pension, allocations familiales et autres dépenses sociales) voient se réduire leur coût budgétaire du vieillissement de 2 % du PIB entre 2014 et 2060. De manière générale, les adaptations partielles au bien-être entraînent une baisse de leur benefit ratio. D'autre part, certains nombres de bénéficiaires diminuent également au cours de la projection, par exemple le nombre de chômeurs qui se réduit de 345000 personnes entre 2014 et 2060.

Le coût budgétaire du vieillissement par entité est illustré dans le Tableau 14 selon la projection de référence du CEV de juin 2009. L'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, et l'entité II les pouvoirs locaux et les Communautés & Régions.

¹³ Pour davantage de détails sur la modélisation des soins de santé aigus et de long terme, voir l'annexe consacrée à " La nouvelle projection 2008-2060 de l'Ageing Working Group "

Tableau 14 : Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juin 2009, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juin 2009							
	Entité I							
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	8,8	10,1	13,1	14,1	14,1	1,3	4,0	5,2
dont pensions de l'entité II	1,3	1,6	2,2	2,4	2,4	0,3	0,8	1,2
Soins de santé	6,5	7,6	8,5	10,1	10,5	1,2	2,9	4,0
Soins de santé « aigus »	5,3	6,3	6,9	7,7	7,9	1,0	1,5	2,5
Soins de longue durée	1,1	1,3	1,5	2,4	2,7	0,2	1,3	1,5
Incapacité de travail	1,3	1,5	1,4	1,3	1,3	0,1	-0,1	0,0
Chômage	1,9	2,3	1,5	1,2	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Prépension	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Allocations familiales	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,3	-0,3
Autres dépenses sociales	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,1	-0,2	-0,1
Total	21,4	24,5	27,1	29,2	29,4	3,1	4,9	8,0
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Entité II							
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	1,5	1,8	2,4	2,7	2,7	0,3	0,9	1,2
Dont à charge de l'entité I	-1,3	-1,6	-2,2	-2,4	-2,4	-0,3	-0,8	-1,2
Soins de santé et aide sociale	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0	0,1
Assurance-dépendance Flandre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	-0,1	0,0
Total	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	0,2	0,0	0,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	4,0	3,9	3,8	3,8	0,1	-0,1	0,0

Cette décomposition par entité démontre que le coût budgétaire du vieillissement est presque entièrement à charge de l'entité I. En effet, le coût budgétaire du vieillissement de l'entité I s'élève à 8 % du PIB entre 2008 et 2060, et à seulement 0,2 % du PIB pour l'entité II. Rappelons que l'entité I finance également la majeure partie des dépenses de pensions de l'entité II.

b. Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité

Le tableau suivant fournit le coût budgétaire du vieillissement, entre 2008 et 2060, selon les deux scénarios alternatifs en matière de gains de productivité et en écarts avec le scénario de référence. Pour rappel, le scénario 1,75 suppose une croissance annuelle de la productivité de 1,75 % à partir de 2021, tandis que dans le scénario 1,25, le taux de croissance annuel de la productivité demeure à 1,25 % au-delà de 2015. Dans chaque scénario, les paramètres d'adaptation au bien-être sont fixes et correspondent à la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations.

Tableau 15 : Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs de juin 2009 (scénario 1,25 et scénario 1,75) et en écarts par rapport au scénario de référence de juin 2009, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario 1,25	Scénario 1,75	2008-2060	
			Scénario 1,25 – Référence	Scénario 1,75 – Référence
Pensions	6,2	4,5	0,9	-0,8
- régime des salariés	4,0	2,5	0,8	-0,7
- régime des indépendants	0,2	0,1	0,1	-0,1
- secteur public	2,0	2,0	0,0	-0,0
Soins de santé	4,2	4,2	0,0	0,0
Soins de santé « aigus »	2,6	2,6	0,0	0,0
Soins de longue durée	1,6	1,6	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage	-0,7	-0,8	0,1	-0,1
Prépension	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Allocation familiales	-0,2	-0,5	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	-0,1	-0,2	0,1	-0,1
Total	9,4	7,0	1,3	-1,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Par rapport à un coût budgétaire du vieillissement de 8,2 % du PIB entre 2008 et 2060 dans le scénario de référence, celui-ci s'alourdit jusqu'à 9,4 % du PIB dans le scénario 1,25 et s'allège jusque 7 % du PIB dans le scénario 1,75, soit des écarts de respectivement 1,3 et -1,1 point de pourcentage du PIB avec la projection de référence.

De manière générale, la croissance économique évoluant parallèlement à celle de la productivité, un PIB plus faible (ou plus important) entraîne un accroissement (ou une réduction) des dépenses sociales exprimées par rapport au PIB (effet dénominateur). D'autre part, les allocations de remplacement qui sont calculées sur base du salaire perdu, enregistrent une augmentation ou une diminution en niveau selon une hypothèse de productivité plus ou moins élevée (effet numérateur).

Ces deux effets agissant en sens inverse expliquent les écarts peu importants, voire inexistant, pour les dépenses d'incapacité de travail, de chômage et de prépension.

Les allocations forfaitaires, comme les allocations familiales et la majeure partie des autres dépenses sociales, ne sont pas directement influencées par la modification de la productivité, mais l'effet PIB au dénominateur accroît ou diminue ces dépenses exprimées en pour cent du PIB.

En ce qui concerne les dépenses de pensions du régime salarié, des écarts non négligeables sont observés. Celles-ci sont en effet calculées sur les salaires de l'ensemble de la carrière et n'intègrent donc que progressivement l'effet d'une productivité plus faible ou plus forte. Dès lors, le poids des dépenses de pensions en pour cent du PIB est fort sensible à l'hypothèse retenue en matière de productivité.

Les différences entre les scénarios alternatifs et le scénario de référence en matière de soins de santé sont inexistantes. En effet, dans les dépenses de soins de santé de long terme, les coûts unitaires s'adaptent immédiatement à l'évolution des salaires et de la productivité, et dans les dépenses de soins de santé aigus, l'élasticité de ces dépenses au revenu par tête tend vers l'unité à long terme.

c. Comparaison des résultats du scénario de référence de juin 2009 avec les résultats de juin 2008

Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence de juin 2009 s'élève à 8,2 % du PIB entre 2008 et 2060. Dans l'édition 2008 du rapport, le coût budgétaire était de 6,3 % du PIB, mais sur la période 2007-2050. La comparaison de ces deux chiffres n'est donc pas immédiate et requiert une décomposition plus fine présentée dans le Tableau 16.

En prenant une période similaire dans les deux exercices, entre 2008 et 2050, l'écart entre les deux coûts budgétaires atteint 2,1 points de pourcentage du PIB. Deux éléments principaux sont à l'origine de cet écart : l'hypothèse de croissance de la productivité de long terme moins élevée (1,5 % en moyenne par an au lieu de 1,75 %) et d'autres facteurs dont l'impact de la crise actuelle constitue l'élément le plus important. En comparant le coût budgétaire du scénario 1,75 avec les perspectives de juin 2008, on peut chiffrer l'effet de ces autres facteurs (dont la crise) à 1,2 point de pourcentage du PIB. L'impact d'une productivité de long terme plus faible de 0,25 % par an sur le coût budgétaire du vieillissement est de 0,9 point de pourcentage du PIB en comparant le scénario de référence avec le scénario 1,75 de juin 2009.

Enfin un troisième élément intervient dans la hausse du coût budgétaire de juin 2009 par rapport à celle de juin 2008: la prolongation de la projection de référence jusque 2060 qui se chiffre à 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2050 et 2060.

Globalement l'écart entre les résultats de la projection de référence 2009 et la projection de 2008 s'élève donc à 2,3 points de pourcentage du PIB entre 2008 et 2060.

Tableau 16 : Décomposition de l'écart entre les résultats du scénario de référence de juin 2009 et la projection de juin 2008, en % du PIB

	Coût budgétaire du vieillissement
(1) Référence de juin 2009, 2008- 2060	8,2%
(2) Projection de juin 2008, 2007-2050	6,3%
(3) Référence de juin 2009, 2008-2050	8,0%
(4) Projection de juin 2008, 2008-2050	5,9%
(5) = (3-4) = (6) + (7) Différence juin 2009-juin 2008, 2008-2050	2,1%
(6) dont effet hypothèse de productivité plus faible	0,9%
(7) dont effet autres facteurs (surtout la crise)	1,2%
(8) Prolongation de la période de projection, référence de juin 2009, 2050-2060	0,2%
(1)-(4) = (6) + (7) + (8) Différence juin 2009-juin 2008, 2008-2060	2,3%

1.6. Analyses de sensibilité

Lors des rapports successifs du Comité d'étude sur le vieillissement, le coût budgétaire du vieillissement s'est alourdi presque d'année en année, principalement en raison des nouvelles mesures successives et du tassement de l'environnement économique. Cette augmentation a toujours constitué une préoccupation pour le CEV qui, à de nombreuses reprises, a présenté des analyses de sensibilité du coût budgétaire du vieillissement à différents paramètres.

La situation est encore plus interpellante cette année avec un accroissement sensible du coût budgétaire du vieillissement, quel que soit le scénario en matière de gains de productivité. Il semble donc opportun d'analyser la sensibilité des résultats à des paramètres susceptibles d'évoluer en fonction des politiques et des mesures. Dans ce cadre, deux variantes sont effectuées dans ce rapport : la première a trait à une politique sociale différente via les paramètres d'adaptation au bien-être, la seconde concerne une augmentation du taux d'emploi.

1.6.1. Des paramètres d'adaptation au bien-être différents

Les perspectives du CEV respectent les paramètres d'adaptation au bien-être de la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations (cf. section 1.2). Dans la loi, les niveaux de ces paramètres sont fixes et indépendants de la croissance économique ou des salaires. Autrement dit, cette politique sociale s'avère plus généreuse (et également plus onéreuse) en temps de crise qu'en temps de croissance économique élevée.

La loi sur le Pacte de solidarité entre les générations stipule toutefois que les différents Avis relatifs à l'allocation des enveloppes budgétaires (voir section 1.2.) doivent tenir compte de l'évolution du taux d'emploi, de la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable et de l'évolution démographique. Dans le contexte actuel de crise, une analyse de sensibilité relative aux paramètres d'adaptation au bien-être semble donc tout indiquée.

Avant la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, le CEV chiffrait les paramètres d'adaptation au bien-être en fonction d'un décrochage avec l'évolution des salaires ou de la productivité. L'analyse de sensibilité S1, présentée ici par rapport à la projection de référence, reprend cette philosophie d'adaptation au bien-être à long terme, à partir de 2015.

Tableau 17 : Paramètres d'adaptation au bien-être à long terme – hypothèses de l'analyse de sensibilité S1 par rapport à la projection de référence du CEV de juin 2009

	Projection de référence du CEV 2009	Analyse de sensibilité S1 à long terme	S1 : Ecart par rapport à la productivité
Croissance annuelle de la productivité	1,50%	1,50%	
Plafond salarial	1,25%	1,00%	-0,50%
Droit minimum par année de carrière	1,25%	1,00%	-0,50%
Adaptation au bien-être	0,50%	0,25%	-1,25%
Liaison au bien-être des montants forfaitaires	1,00%	0,75%	-0,75%
Péréquation des pensions du secteur public	1,00%	1,00%	-0,50%

Le Tableau 17 reprend d'une part les paramètres d'adaptation au bien-être de la projection de référence du CEV, fixés par la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, et d'autre part les niveaux de ces paramètres dans l'analyse de sensibilité S1, issus de découplages avec l'évolution des salaires. La croissance annuelle du plafond salarial et du droit minimum par année de carrière s'élève alors à 1 %, l'adaptation au bien-être à 0,25 % et la liaison des montants forfaitaires et des minima à 0,75 %. La péréquation des pensions du secteur public présentant déjà, par hypothèse, un découplage de 0,5 % par rapport à la croissance des salaires dans la projection de référence, celle-ci demeure inchangée dans l'analyse de sensibilité.

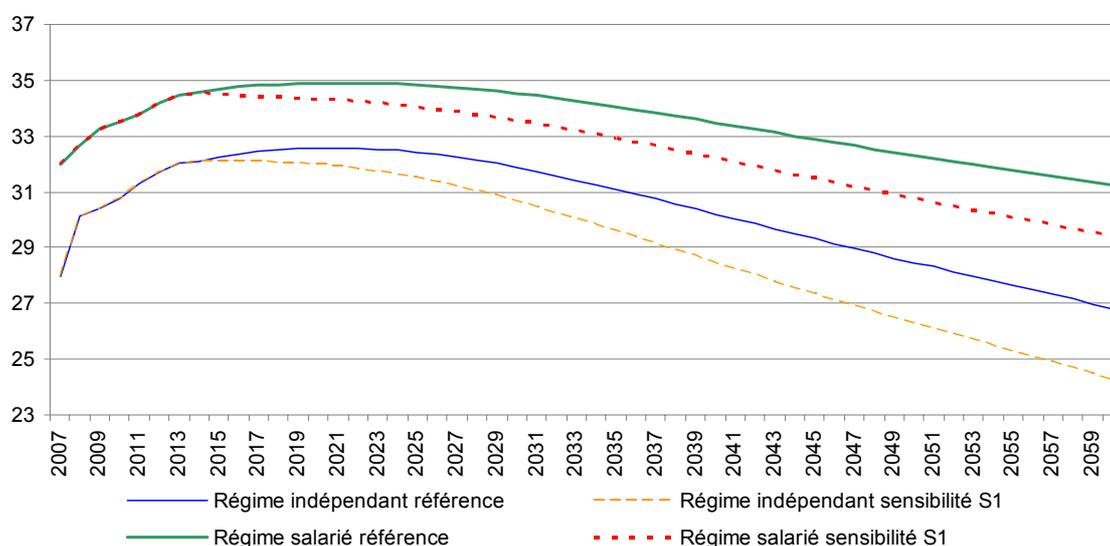
Tableau 18 : Le coût budgétaire du vieillissement - écart entre l'analyse de sensibilité S1 et la projection de référence du CEV, en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Ecart S1 - référence (en % du PIB)		
	2008-2030	2008-2050	2008-2060
Pensions	-0,2	-0,5	-0,6
- régime des salariés	-0,2	-0,4	-0,5
- régime des indépendants	0,0	-0,1	-0,1
- secteur public	0,0	0,0	0,0
Soins de santé	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0
Chômage	0,0	-0,1	-0,1
Prépension	0,0	0,0	0,0
Allocation familiales	-0,1	-0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	0,0	0,0	0,0
Total	-0,4	-0,7	-0,9

Avec un ajustement des paramètres d'adaptation au bien-être à la croissance des salaires, comme dans l'analyse de sensibilité S1, le coût budgétaire du vieillissement diminue de 0,4 point de pourcentage du PIB en 2030 et de 0,9 point de pourcentage en 2060, par rapport à la projection de référence.

La réduction des paramètres d'adaptation au bien-être dans l'analyse de sensibilité S1 a bien entendu des conséquences pour le benefit ratio des bénéficiaires d'allocations sociales, le benefit ratio étant défini comme l'allocation moyenne par rapport au salaire moyen correspondant. Les évolutions du benefit ratio pour les pensions du régime salarié et du régime indépendant sont illustrés dans le Graphique 2.

Graphique 2 : Le benefit ratio dans les régimes de pension salarié et indépendant entre 2007 et 2060, scénario de référence et analyse de sensibilité S1, pension moyenne en % du revenu du travail correspondant



Dans l'analyse de sensibilité S1, les benefit ratio sont inférieurs à ceux de la projection de référence. En 2060, la différence est de 2,5 points de pourcent pour le régime indépendant dont plus des 3/4 des bénéficiaires reçoivent une pension minimum, et de 1,8 point de pourcent pour le régime salarié. Rappelons toutefois que la dégradation de ces benefit ratio ne signifie pas une réduction des pensions en termes réels, mais que l'écart entre les pensions et les revenus des travailleurs s'agrandit.

1.6.2. Une augmentation du taux d'emploi

Depuis la prise de conscience du défi financier que représente le vieillissement de la population, les instances internationales et nationales ont toujours insisté sur l'importance d'une augmentation des taux d'emploi.

La communication de la Commission européenne le 29 avril dernier, à l'occasion de la présentation du rapport 2009 du Ageing Working Group¹⁴, rappelle d'ailleurs que la stratégie en trois points (réduire la dette publique à un rythme soutenu, augmenter les taux d'emploi et la productivité, réformer les systèmes de pensions et de soins de santé), décidée lors du Conseil européen de Stockholm en 2001, demeure une stratégie valable à long terme. Dans le cadre d'une hausse des taux d'emploi, elle insiste notamment sur le fait que la génération des baby-boomers doit être encouragée à rester plus longtemps sur le marché du travail et que l'augmentation de

¹⁴ "The 2009 Ageing Report: European Economic and Budgetary Projections for the EU 27 Member States 2008-2060", and Statistical Annex
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14911_en.htm
 Cf. également l'annexe 1 du rapport 2009 du CEV

l'âge effectif de la retraite demeure une priorité. Le taux d'emploi de la population âgée de 55 à 64 ans dans l'Union européenne n'est en effet que de 44,9 % en 2007 (concept Eurostat), en deçà de l'objectif de Lisbonne de 50 % à atteindre pour l'année 2010. En Belgique, ce taux ne s'élève qu'à 36,7 % en 2007 (concept administratif), dégageant ainsi un potentiel non utilisé.

Le CEV avait déjà effectué des analyses de sensibilité relatives au taux d'emploi lors des rapports précédents. Le présent exercice vise à chiffrer le potentiel de réduction du coût budgétaire du vieillissement qui découlerait d'un relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés jusqu'au niveau le plus élevé observé actuellement dans l'UE. Cette variante est réalisée sans étendre l'analyse aux mesures concrètes qui permettraient une telle progression de ce taux. Sur la base de la moyenne scandinave observée en 2008, le taux d'emploi des hommes de plus de 55 ans passe ainsi de 47 % à 67 % et celui des femmes de plus de 55 ans de 28 % à 59 % entre 2008 et le milieu des années 2030.

Techniquement, afin de parvenir à ces hausses importantes des taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, le taux de chômage des personnes de ces classes d'âges a été réduit, les taux d'entrée en prépension ont été réduits de $\frac{3}{4}$ et les taux de maintien en emploi après 60 ans ont été accrus.

Tableau 19 : Augmentation du taux d'emploi des âgés - hypothèses de l'analyse de sensibilité S2 par rapport à la projection de référence du CEV de juin 2009

	Projection de référence du CEV 2009	Analyse de sensibilité S2	S2/référence (en %)
Taux de chômage structurel de long terme	8%	6,5%	
Prépensionnés en milliers d'unités en 2030	100,1	25,2	-74,8%
Emploi en milliers d'unités en 2030	4868,8	5044,1	+3,6%

Les effets de cette analyse de sensibilité sur le marché du travail sont illustrés par le Tableau 20.

Tableau 20 : Indicateurs du marché du travail - écart entre l'analyse de sensibilité S2 et la projection de référence du CEV de juin 2009

	Ecart S2 - référence (en point de %)		
	2030	2050	2060
Taux d'emploi total (% de la population 15-64)	2,4	2,9	2,9
15-54 ans	-0,1	0,1	0,2
55-64 ans	12,3	14,0	14,2
Femmes	12,9	14,8	14,9
Hommes	11,7	13,3	13,4
Taux de chômage total	-1,0	-1,5	-1,5
Taux d'activité	1,9	1,9	1,9
Taux de prépension	-4,8	-5,3	-5,2

Cette analyse de sensibilité augmente le taux d'emploi des personnes âgées de 14 points de pourcentage à l'horizon 2060 et le taux d'emploi total de 2,9 points de pourcentage par rapport à la simulation de référence. Le taux de chômage structurel de long terme est abaissé de 1,5 point de pourcentage.

Le Tableau 21 présente la réduction du coût budgétaire du vieillissement, engendrée par l'augmentation du taux d'emploi de l'analyse de sensibilité S2, par rapport à la projection de référence.

Tableau 21 : Le coût budgétaire du vieillissement - écart entre l'analyse de sensibilité S2 et la projection de référence du CEV, en point de pourcentage du PIB

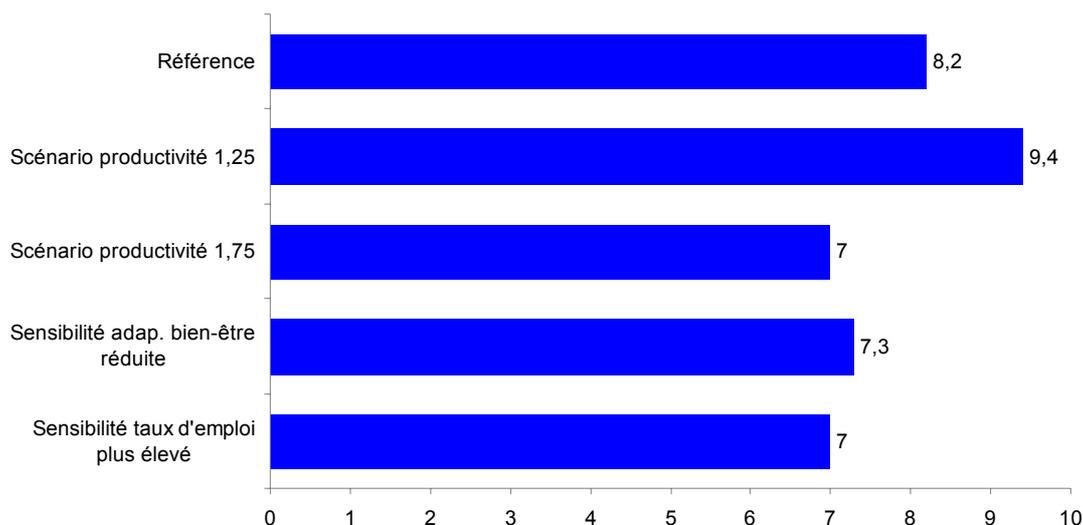
Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Ecart S2-référence (en % du PIB)		
	2008-2030	2008-2050	2008-2060
Pensions	-0,7	-0,7	-0,6
- régime des salariés	-0,3	-0,2	-0,1
- régime des indépendants	0,0	0,0	0,0
- secteur public	-0,4	-0,5	-0,5
Soins de santé	-0,1	-0,1	-0,1
Incapacité de travail	0,0	-0,1	-0,1
Chômage	-0,1	-0,2	-0,2
Prépension	-0,3	-0,3	-0,2
Allocation familiales	-0,1	-0,1	0,0
Autres dépenses sociales	0,0	0,0	0,0
Total	-1,3	-1,3	-1,2

Grâce à la hausse du taux d'emploi, le coût budgétaire se réduit de 1,3 point de pourcentage entre 2008 et 2030 et de 1,2 point de pourcentage entre 2008 et 2060.

1.7. Conclusion

Le Graphique 3 illustre les coûts budgétaires du vieillissement présentés dans ce chapitre selon diverses hypothèses.

Graphique 3 : Le coût budgétaire du vieillissement entre 2008 et 2060, scénarios et analyses de sensibilité de juin 2009, en % du PIB



Quel que soit le scénario retenu en matière de croissance de la productivité à long terme, le coût budgétaire du vieillissement est plus important que dans le rapport précédent.

Dans le scénario de référence, avec une croissance annuelle de la productivité de 1,5 %, le coût budgétaire s'élève à 8,2 % du PIB entre 2008 et 2060, par rapport à 5,9 % entre 2008 et 2050 dans l'édition précédente. L'écart entre les deux simulations est expliqué par trois éléments : un ensemble de facteurs dont la crise actuelle constitue l'élément le plus important (1,2 point de pourcentage du PIB), l'hypothèse d'une croissance de la productivité plus faible à long terme (0,9 point de pourcentage du PIB) et la prolongation de la période de projection jusque 2060 (0,2 point de pourcentage du PIB).

Les scénarios alternatifs en matière de gains de productivité (respectivement + et - 0,25 point de croissance annuelle) soit allège le coût budgétaire du vieillissement de 1,2 point de pourcentage du PIB entre 2008 et 2060 soit l'alourdit de 1,2 point.

Deux analyses de sensibilité des résultats du coût budgétaire du vieillissement ont été menées par rapport au scénario de référence, l'une relative aux paramètres d'adaptation au bien-être et la seconde à une augmentation du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans.

Un léger décrochage des paramètres d'adaptation au bien-être avec l'évolution des salaires, plutôt que des paramètres fixes comme dans la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, permet de réduire le coût budgétaire de 0,9 point de pourcentage du PIB entre 2008 et 2060.

La hausse de 14 points de pourcentage du taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans à long terme, qui se traduit par une augmentation de 2,9 points de pourcentage du taux d'emploi global, entraîne une diminution du coût budgétaire du vieillissement de 1,2 point de pourcentage du PIB entre 2008 et 2060.

2. Soutenabilité sociale des pensions

La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et de la création d'un Fonds de vieillissement confie pour mission au CEV d'analyser les conséquences non seulement financières mais aussi sociales du vieillissement (article 6). Le présent chapitre présente les résultats de cette analyse.

L'analyse de la soutenabilité sociale, ou autrement dit, de l'adéquation des pensions est envisagée sous deux aspects. D'une part, elle porte sur le rôle joué par le système de pension en tant qu'instrument de protection de la population âgée contre le risque de pauvreté. D'autre part, cette analyse s'accorde à voir dans quelle mesure ce système permet d'éviter une perte de revenu, ou une baisse de niveau de vie, trop importante lors du départ à la retraite.

Cette analyse est réalisée en deux temps. Dans un premier temps, la situation actuelle en matière d'adéquation est évaluée à partir des résultats de l'enquête EU-SILC la plus récente (European Union Survey on Income and Living Conditions, édition 2007, portant sur les revenus 2006). Bien que les indicateurs EU-SILC doivent être interprétés avec prudence (voir ci-dessous), ils constituent une source de référence pour les analyses comparatives à l'échelle européenne. Les documents relatifs à la politique belge de protection sociale prennent eux aussi souvent pour référence ces indicateurs. L'enquête EU-SILC 2007 étant relative aux revenus de 2006, les effets des mesures les plus récentes ne sont donc pas reflétés par ces indicateurs. Dans un deuxième temps, l'évolution future de l'adéquation des pensions est évaluée sur base du modèle de microsimulation MIDAS (Microsimulation for the Development of the Adequacy and Sustainability). Ce modèle permet de réaliser une projection des indicateurs de soutenabilité sociale, à scénarios démographique, socio-économique et de politique sociale donnés.

L'analyse de la soutenabilité sociale des pensions repose sur le revenu (disponible) et non sur la consommation (qui peut-être financée non seulement par le revenu disponible mais aussi par la désépargne). Concernant les revenus, aucun revenu n'est imputé aux ménages pour la propriété de leur maison d'habitation. De même, il n'est pas tenu compte de la mise à disposition des ménages de certains biens et services à titre gratuit ou à prix avantageux. Ces éléments ont néanmoins une incidence non négligeable sur le niveau de vie des personnes âgées. Plusieurs études¹⁵ tendent à montrer que le risque supérieur de pauvreté monétaire des personnes âgées doit être nuancé si l'on tient compte de ces éléments ou du fait que la pauvreté peut être vue comme

¹⁵ Cantillon, B., Lefebure, S. et Van den Bosch, K, « De materiële levensomstandigheden van ouderen in Vlaanderen: lessen uit Europa », in *Ouderen in Vlaanderen en Europa, tussen vermogen en afhankelijkheid*, Acco 2009.
Capéau, B. et Pacolet, J. « Vertel me niet hoe rijk je bent, ik zie de kleren die je draagt », in *Ouderen in Vlaanderen en Europa, tussen vermogen en afhankelijkheid*, Acco 2009.
Dekkers, G., « Are you unhappy ? Then you're poor ! Multidimensional poverty in Belgium. », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol.28, November/December 2008.
Guio, A.C., "What can be learned from material deprivation indicators in Belgium and its regions?", Mars 2009.

un phénomène multidimensionnel. Même si elles bénéficient de revenus moindres puisque le niveau des pensions est relativement faible, les personnes âgées jouissent d'une prospérité relative compte tenu du patrimoine accumulé au cours de leur vie professionnelle.

2.1. Etat des lieux et comparaison internationale sur la base de l'enquête EU-SILC 2007 (revenus 2006)

L'enquête EU-SILC est une enquête annuelle, organisée à l'échelle européenne, qui porte sur les revenus et les conditions de vie des ménages. En Belgique, c'est la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Economie qui est chargée de l'organiser. Cette enquête est l'un des principaux instruments permettant de dresser un tableau de la pauvreté et de l'exclusion sociale via des indicateurs structurels. De plus, l'enquête EU-SILC permet d'opérer des comparaisons internationales à l'échelle européenne.

Avant d'évoquer les résultats de l'enquête la plus récente (l'enquête EU-SILC 2007 qui porte sur les revenus 2006), nous présentons succinctement la méthode de calcul et les limites des indicateurs de pauvreté basés sur cette enquête.

2.1.1. Méthodologie et limites des indicateurs de pauvreté

Bien que la pauvreté ait un caractère *multidimensionnel*¹⁶, elle est en pratique souvent analysée sous l'angle des revenus. Compte tenu de cette approche indirecte, le bénéfice d'un revenu faible n'est pas nécessairement synonyme de pauvreté mais bien d'un risque accru de pauvreté. En outre, la pauvreté a aussi un caractère *relatif* : l'exclusion n'a de sens que comparativement à un mode de vie généralisé dans un groupe déterminé, à une période déterminée. Si l'on mesure la pauvreté à partir du revenu, cela signifie que le seuil au-dessous duquel les revenus d'un individu sont considérés comme 'faibles' doit être fixé comparativement aux revenus de l'ensemble de la population. Nous expliquons ci-après comment ce seuil de pauvreté relatif est calculé et quelles limites présentent les résultats de l'enquête EU-SILC.

a. Seuil de pauvreté relative

Le seuil relatif de pauvreté ou de revenu, pris pour référence dans le cadre de la politique belge et européenne de lutte contre la pauvreté, est égal à '60 % du revenu net disponible équivalent médian du ménage'. Le *revenu net du ménage* correspond à la somme des revenus bruts de l'ensemble des membres du ménage, dont sont déduits les impôts, les cotisations sociales, corrigée des transferts entre ménages. Ensuite, le revenu du ménage est pondéré afin de tenir compte de la taille et de la composition du ménage. Ce revenu pondéré est appelé le *revenu équivalent*. Le revenu du ménage n'est pas divisé par le nombre de membres le composant mais par la somme du poids attribué à chacun d'entre eux (1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte sup-

¹⁶ Pour un exposé plus fouillé sur le concept de pauvreté, voir les rapports précédents du CEV, par exemple le rapport 2008, p. 58 et suivantes.

plémentaire et 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans, ensemble de poids appelé échelle d'équivalence), partant de l'idée qu'un ménage a des besoins pouvant être couverts par une dépense moins que proportionnelle au nombre de ses membres (par exemple le coût du logement d'un ménage de deux personnes est moins du double de celui d'un ménage d'une personne). Les résultats obtenus en termes de pauvreté sont évidemment sensibles au choix de l'échelle d'équivalence, au pourcentage retenu pour fixer le seuil de pauvreté et à l'indicateur de niveau de vie (revenu médian ou moyen) utilisé.

b. Limites et questions prioritaires

Composition du revenu disponible

Le revenu disponible n'incorpore pas certains éléments pouvant influencer le niveau de vie, comme l'importance du patrimoine. Les revenus de la propriété font partie du revenu disponible (loyers, rentes, dividendes, etc.), mais aucun revenu n'est imputé aux ménages propriétaires de leur habitation. Toutefois, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires de leur habitation que les jeunes et donc ne paient pas de loyer ou ne remboursent pas de prêt hypothécaire. Leur niveau de vie est plus élevé que ce que laisse supposer leur revenu disponible¹⁷. Dans le même ordre d'idées, certains avantages subventionnés par l'Etat (gratuité des transports publics, soins à domicile, etc.) ne sont pas considérés comme faisant partie du revenu disponible.

Les revenus du capital sont compris dans le revenu disponible. Les éventuels capitaux perçus par les pensionnés dans le cadre de leur pension du 2^e ou 3^e pilier sont convertis en rentes fictives. A cet égard, il convient de formuler une remarque qui aura toute son importance dans le cadre d'une comparaison internationale. Dans un pays comme la Belgique, où les pensions des 2^e et 3^e piliers sont majoritairement versées sous la forme de capital, certains répondants à l'enquête ne déclarent leur rente fictive du 2^e pilier que l'année où ils perçoivent leur capital et ne les déclarent plus par la suite. Dans des pays comme les Pays-Bas où les pensions du deuxième pilier sont payées sous forme de rentes, les rentes seront davantage déclarées chaque année comme source de revenu. Ces divergences au niveau du mode de liquidation de la pension peuvent induire un biais dans les résultats.

Il est possible que le niveau de vie des personnes âgées (vivant en Belgique) soit sous-estimé en raison des facteurs susmentionnés, avec pour conséquence une surestimation de leur risque de pauvreté. Ces facteurs influencent donc la comparaison du risque de pauvreté entre les jeunes et les personnes âgées ainsi qu'entre les âgés de différents pays.

Echantillon

Certaines précautions dans l'interprétation des résultats sont liées à la nature des données utilisées. Les données EU-SILC sont des données de panel. Elles sont d'abord sujettes aux limites de

¹⁷ Bien que cela était initialement prévu, les résultats de l'enquête UE-SILC 2007 disponibles sur le site d'Eurostat au début mai 2009 n'incluent pas ladite 'rente imputée'.

toutes données non exhaustives (obtenues sur un échantillon d'une population), notamment les problèmes de représentativité (ou de correspondance entre la mesure d'une caractéristique sur l'échantillon et sa « vraie » valeur au sein de la population) d'autant plus aigus qu'on s'intéresse à des groupes plus restreints d'individus.

Ensuite, les études de panel connaissent un phénomène 'd'attrition sélective'. Les couches les plus pauvres de la population, notamment, sont moins enclines au fil des ans à participer à l'enquête. Une certaine prudence s'impose donc quand on suit l'évolution dans le temps de certains phénomènes sur base de telles données.

En outre, les personnes vivant en milieu collectif ne sont pas interrogées dans l'enquête EU-SILC. Les personnes âgées vivant dans des maisons de repos et de soins ne sont pas représentées dans l'échantillon. Enfin, et ceci vaut pour la plupart des enquêtes, l'enquête ne couvre que très imparfaitement les personnes vivant dans une pauvreté extrême.

Mesures et évolution récentes

L'édition disponible la plus récente de l'enquête EU-SILC est celle relative aux revenus de 2006. Les effets des mesures prises après 2006, par exemple dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations (voir encadré du chapitre 1), ne sont pas reflétés par ces données. De même, l'augmentation de 17 % au 1^{er} octobre 2006 du droit minimum par année de carrière et de près de 14 %, au 1^{er} décembre 2006, de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) seront fort peu perceptibles dans les résultats de l'enquête EU-SILC 2007. Le relèvement du droit minimum est d'ailleurs amené à produire ses effets de manière progressive, puisque l'augmentation ne concerne que les nouvelles pensions octroyées à partir du 1^{er} octobre 2006.

Eu égard aux limites susmentionnées, les indicateurs doivent être évalués avec prudence. Les chiffres fournissent davantage une évaluation de l'ordre de grandeur qu'une mesure précise des phénomènes étudiés.

2.1.2. Pauvreté liée au revenu et indicateurs d'inégalité

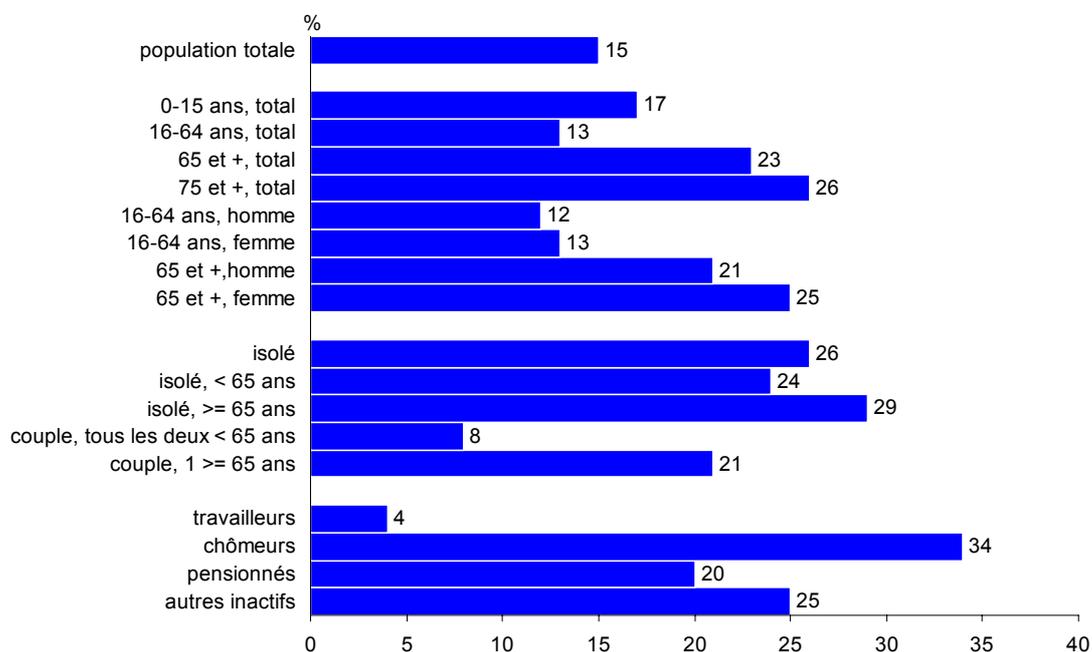
a. Groupes à risque en matière de pauvreté

Situation en Belgique

L'enquête EU-SILC de 2007, portant sur les revenus de 2006, montre qu'en Belgique 15 % de la population totale est exposée à un risque de pauvreté. Ces personnes ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté, soit 878€ par mois ou à 10.540€ par an¹⁸.

¹⁸ A titre d'information, dans le régime de l'assistance sociale, à savoir la garantie de revenus aux personnes âgées, qui peut être considéré comme le seuil « légal » de pauvreté, s'élève en moyenne à 8.371,56 € par an ou à 697,63 € par mois en 2006.

Graphique 4 : Risque de pauvreté en Belgique selon différentes caractéristiques socioéconomiques, en %



Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

Parmi les personnes de 65 ans et plus, 23 % sont exposées à un risque de pauvreté. Dans ce groupe, les personnes les plus exposées sont les femmes, les personnes très âgées et les isolés, pour qui le risque grimpe respectivement à 25 %, 26 % et 29 %. Parmi les couples où une personne au moins est âgée d'au moins 65 ans, le risque se limite à 21 %.

L'emploi rémunéré semble être un moyen efficace de limiter le risque de pauvreté (monétaire): 4 % 'seulement' des personnes actives occupées ont un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté. Ce pourcentage monte à 34 % pour les chômeurs et à 20 % pour les pensionnés.

En comparaison avec les résultats des éditions précédentes, on note peu de changements. Les taux de risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés restent stables par rapport à leur niveau de 2005 (EU-SILC 2006) (voir rapport annuel du CEV 2008, p.62 et suivantes). A la fin 2006, un certain nombre de mesures ont été introduites dans le but d'améliorer le niveau de vie des pensionnés (comme le relèvement du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA, voir ci-avant). Toutefois, elles ont peu d'influence sur les revenus de 2006. Le changement le plus notable concerne les chômeurs : leur risque de pauvreté augmente de 3 points de pourcentage par rapport à l'enquête EU-SILC 2006.

Situation dans les pays voisins

En comparaison avec les pays voisins¹⁹, les pensionnés et personnes de plus de 65 ans habitant en Belgique sont exposés à un risque accru de pauvreté (voir Graphique 5 et Graphique 6)²⁰. Dans les pays voisins, comme en Belgique, le risque de pauvreté est plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Ces conclusions ne changent pas lorsque l'exercice est réalisé sur la base d'un seuil de pauvreté relative de 50 % du revenu équivalent médian et, de manière générale, n'ont pas évolué par rapport à l'année passée²¹.

Avant de poursuivre plus avant cette comparaison internationale, nous allons dans un premier temps présenter succinctement les systèmes de pension en vigueur dans nos pays voisins²². En Allemagne, le premier pilier de pensions, fondé sur le principe de la répartition, fait l'objet de réformes depuis 1992. Ces réformes ont mené à une réduction continue de l'importance du premier pilier et au relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans en 2029. Afin de compenser la baisse de la pension légale, un système de pension complémentaire a été développé en 2002 avec le soutien des pouvoirs publics. Bien que les versements au profit des pensions complémentaires aient sensiblement augmenté au cours de ces dernières années, sous l'effet d'un incitant fiscal, ces pensions complémentaires restent néanmoins contractées sur base volontaire. Le système allemand ne prévoit pas de pension minimum. Depuis 2003, une allocation minimum est néanmoins octroyée aux personnes âgées après examen des ressources. Près de 2 % des personnes de plus de 65 ans perçoivent cette allocation.

En France, le système de pension légale est aussi un système de répartition. Il existe différents régimes selon le secteur d'activité (secteur privé, secteur public, professions libérales, etc.) et l'âge légal de la retraite est de 60 ans dans la plupart des régimes. En 2003, d'importantes réformes ont été menées : le lien entre cotisations et prestations a été renforcé étant donné que la période de cotisation a été graduellement étendue, proportionnellement à l'allongement de l'espérance de vie. De plus, les pensions publiques sont davantage harmonisées avec celles du privé. En dépit des réformes, le poids des pensions des deuxième et troisième piliers reste limité. Il existe en France une allocation minimum qui peut être octroyée après examen des ressources. Le montant de cette allocation est, en moyenne, inférieur au seuil de pauvreté relative et près de 6 % des personnes de plus de 65 ans bénéficient de cette allocation en 2006.

Aux Pays-Bas, la loi générale sur la vieillesse (de Algemene Ouderdomswet, AOW) prévoit l'octroi d'une pension légale forfaitaire à tous les résidents âgés de 65 ans et plus. En application de la loi AOW, toute personne habitant aux Pays-Bas est obligatoirement assurée entre 15 et 65

¹⁹ Comme mentionné ci-avant, le risque de pauvreté est basé sur un seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu net équivalent médian. Selon l'enquête EU-SILC 2007 (revenus 2006), ce seuil correspond à un revenu annuel de 10.624€ en Allemagne, de 9.938€ en France et de 10.924€ aux Pays-Bas.

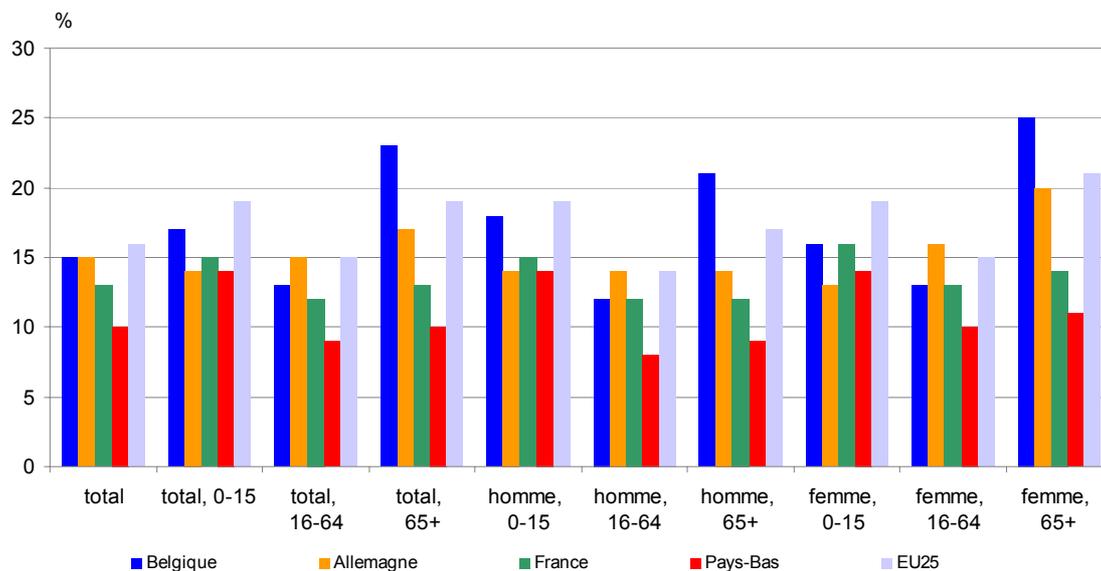
²⁰ A titre d'information, ces graphiques reprennent aussi le risque de pauvreté moyen de l'EU-25 calculé par Eurostat.

²¹ Voir rapport annuel du CEV 2008, p.70

²² Sur la base du "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008: Country Profiles", Commission of the European Communities, Brussels, 24-02-2009 et du « 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », European Commission, 2009

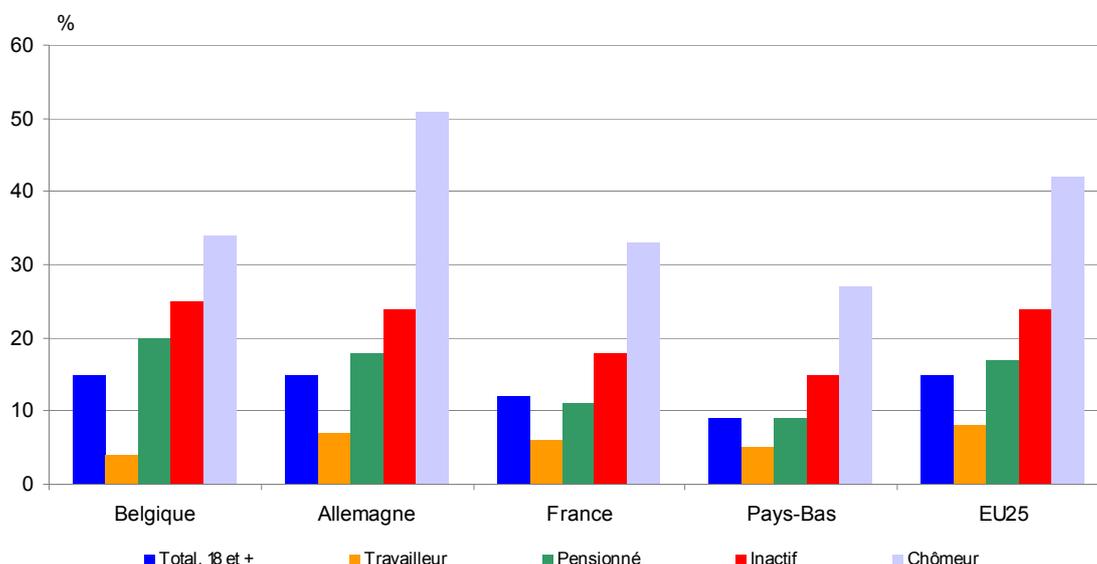
ans, et accumule ainsi des droits. Quiconque habite ou travaille durant plusieurs années en dehors des Pays-Bas n'est pas assuré pour cette période, sauf s'il paie des impôts sur les revenus. Ce système n'opère pas de distinction selon le statut professionnel (travailleur occupé ou non occupé). Le deuxième pilier de pension est fort développé aux Pays-Bas : en 2006, près de 90 % de la population active est couverte et 84 % de la population de plus de 65 ans perçoit une pension complémentaire. Le troisième pilier est moins développé. En 2006, la pension nette totale se compose pour 50 % de la pension AOW, pour 40 % de la pension du deuxième pilier et pour 10 % de la pension du troisième pilier. Si une personne n'a pas droit à une pension AOW complète ou si le revenu n'atteint pas un seuil déterminé, elle peut bénéficier d'une allocation d'aide sociale qui est octroyée après examen des ressources (les pensions des 2^e et 3^e piliers étant prises en considération).

Graphique 5 : Risque de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins selon l'âge et le sexe, en %



Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

Graphique 6 : Risque de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins selon le statut d'activité professionnelle²³, en %



Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

Les personnes âgées et les pensionnés néerlandais sont exposés au risque de pauvreté le plus faible (voir graphiques ci-dessus). Bien que la pension de base forfaitaire (AOW) octroyée à tous les habitants de 65 ans et plus des Pays-Bas, soit, pour un isolé comme pour un couple de personnes âgées, inférieure au seuil de pauvreté²⁴, la pension complémentaire constitue un supplément qui permet à la plupart d'entre eux de dépasser ce seuil.

Le risque de pauvreté plus élevé chez les femmes âgées, par rapport aux hommes, constaté en Belgique et dans les autres pays voisins est en grande partie la conséquence de carrières généralement plus courtes et moins bien rémunérées, et donc de pensions plus basses. Aux Pays-Bas, l'écart entre hommes et femmes n'est pas significatif. La pension forfaitaire AOW assure un revenu non négligeable, indépendamment du parcours professionnel. Un petit complément issu du 2^e pilier permet à de nombreuses personnes âgées de se prémunir contre un risque de pauvreté.

Dans le cadre de comparaisons internationales et entre groupes, il faut garder à l'esprit les limites susmentionnées relatives aux indicateurs basés sur le revenu. De plus, certaines données

²³ La distribution selon le statut d'activité est basée sur l'activité que l'individu (de 18 ans minimum) a effectuée l'année précédente pendant 6 mois minimum. Les personnes qui forment un ménage et perçoivent le même revenu équivalent peuvent donc avoir différents statuts professionnels.

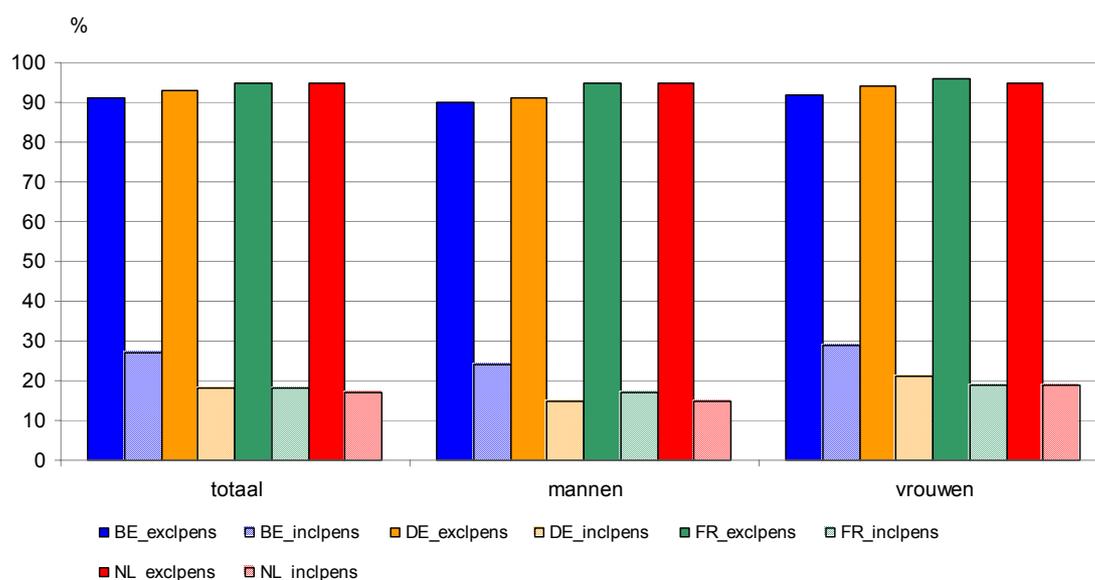
²⁴ La pension AOW nette se situe au dessus ou en dessous du seuil de pauvreté selon le type de ménage auquel est alloué cette pension. En 2006, la pension AOW nette d'un isolé et d'un couple composé de deux personnes de plus de 65 ans se situe respectivement à 3% et à 11% en dessous du seuil de pauvreté. Pour les couples composés d'une personne de plus de 65 ans et d'une personne plus jeune avec des moyens d'existence insuffisants ou pour les âgés isolés, la pension AOW se situe au-dessus du seuil de pauvreté (source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi des Pays-Bas).

d'enquête, notamment celles relatives aux pensions du deuxième pilier (voir ci-avant), ne sont pas toujours très fiables.

L'importance de la pension

La pension constitue un instrument essentiel pour limiter le risque de pauvreté chez les plus de 65 ans (voir graphiques ci-dessous). Mais elle joue ce rôle dans une moindre mesure pour les femmes que pour les hommes et en Belgique que dans les pays voisins. Sont évoquées ici aussi bien les pensions du 1^{er} que du 2^{ème} et 3^{ème} pilier. L'annexe 2 reprend une note de la CBFA présentant les principales lignes de force du cadre de contrôle du deuxième pilier de pension et les conséquences de la crise financière sur ce secteur.

Graphique 7 : Risque de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins chez les plus de 65 ans, en %
sur la base du revenu avant allocations sociales ...
... et hors pensions (exlpens)
... et avec pensions (inclpens)



Source: Eurostat, EU-SILC 2007 (revenu 2006)

Dans une situation (théorique) où il n'existerait ni allocations sociales, ni pensions (1^{er}, 2^e et 3^e piliers), près de 91 % des personnes âgées seraient confrontées à un risque de pauvreté en Belgique. L'écart entre hommes et femmes serait relativement peu élevé (voir barres pleines du Graphique 7). Grâce à la pension, le pourcentage tombe à 24 % chez les hommes et à 27 % chez les femmes (voir barres hachurées). La pension a donc une influence plus importante sur le revenu des hommes que sur celui des femmes. En 2006, les femmes pensionnées ont en moyenne une pension inférieure à celle des hommes.

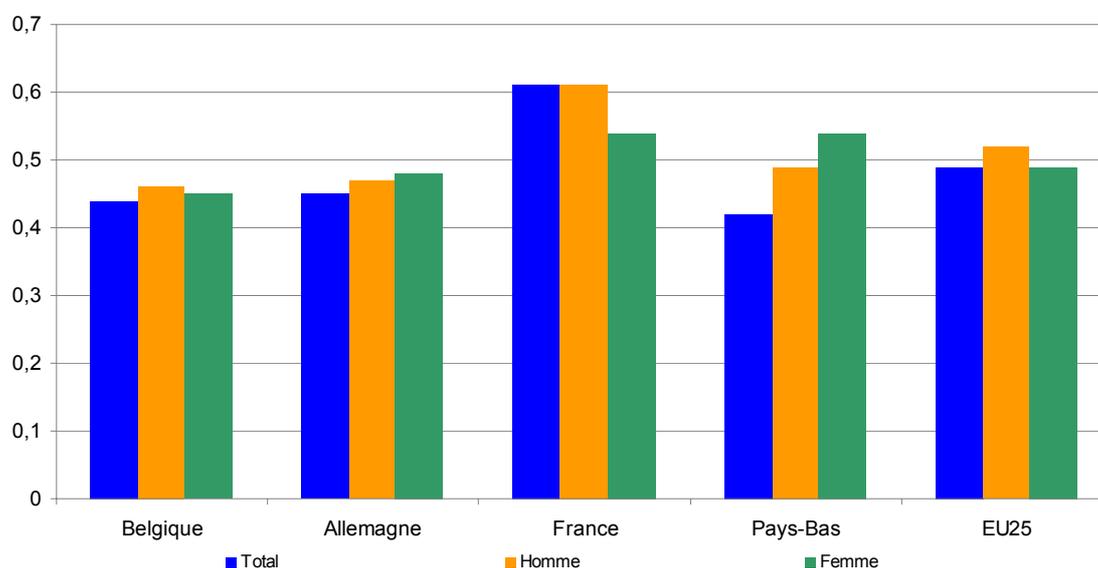
Dans les pays voisins de la Belgique aussi, la pension joue un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Elle y remplit même davantage ce rôle, en Belgique le risque de pauvreté des pen-

sionnés est supérieur à celui des pays voisins. Il est à remarquer qu'une proportion relativement importante de pensionnés belges bénéficie d'une pension minimum. En 2006, le montant de ces minima était, pour la plupart, inférieur au seuil de pauvreté. Dans les pays voisins, ils sont proches ou légèrement inférieurs à ce seuil, et les personnes en bénéficiant sont moins nombreuses. Aux Pays-Bas, le 2^e pilier, fort développé, permet à de nombreuses personnes âgées d'échapper au risque de pauvreté. L'écart entre hommes et femmes existe aussi dans les pays voisins, mais il est moins marqué.

L'enquête EU-SILC 2007 nous renseigne aussi sur 'le taux de remplacement agrégé'²⁵. Cet indicateur (voir Graphique 8) correspond au rapport entre la pension individuelle médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans et le revenu professionnel individuel médian des personnes de 50 à 59 ans. Sous de nombreux aspects, il est différent des indicateurs EU-SILC précédemment évoqués. Premièrement, il ne recourt pas à une échelle d'équivalence, ce sont les revenus individuels non pondérés des pensionnés et des actifs qui sont utilisés. Les seuls revenus pris en compte sont, en matière de pensions, les pensions légales de retraite et de survie, et pour les travailleurs, les revenus professionnels. Deuxièmement, les individus se voient octroyer le statut 'pensionné' ou 'travailleur' s'ils ont effectivement occupé ce statut pendant douze mois. Enfin, les montants concernés sont bruts. Il est à noter que l'indicateur propose une comparaison du revenu d'individus et de générations différents.

Graphique 8 : Taux de remplacement agrégé en Belgique et dans les pays voisins

Revenu de pension individuel médian (65-74ans)/
Revenu professionnel individuel médian (50-59 ans)



Source: Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

²⁵ Le taux de remplacement agrégé ne doit pas être confondu avec le taux de remplacement moyen ou *benefit ratio* (rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen) évoqué au chapitre 1, ni avec le taux de remplacement (rapport entre la pension légale perçue la première année de retraite et le revenu du travail perçu durant la dernière année de carrière) tel que calculé par le modèle MIDAS (voir ci-après).

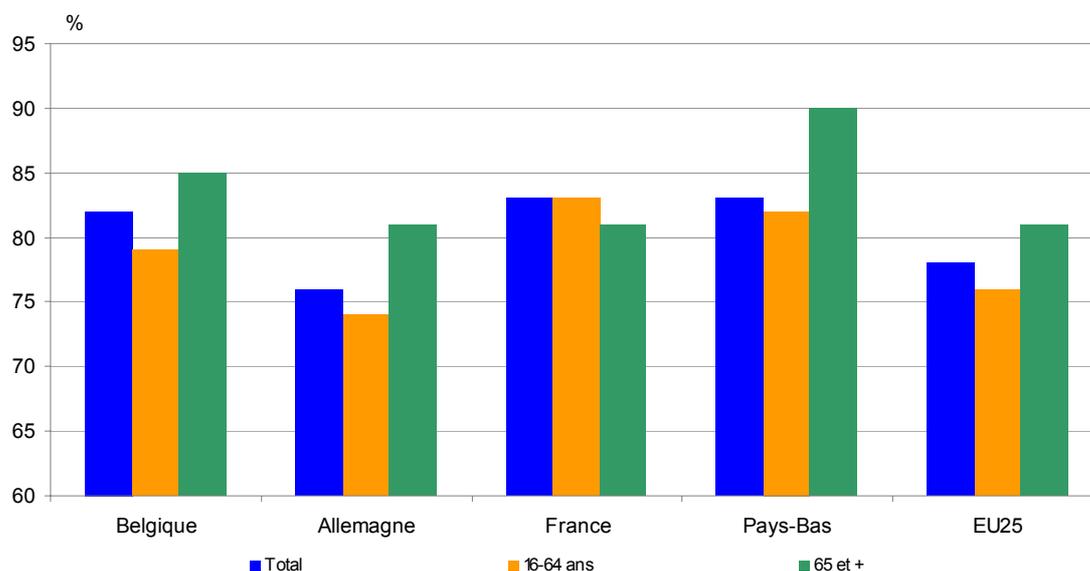
Le taux de remplacement agrégé est de 0,44 en Belgique. Il est inférieur à celui mesuré en Allemagne, France et à la moyenne de l'UE-25. L'écart entre le revenu de pension légale (médian) et le revenu (médian) des travailleurs âgés est plus important en Belgique que dans ces pays-là. Aux Pays-Bas l'écart est le plus élevé, mais seule la pension AOW est prise en compte.

Alors que le taux mesuré sur la base de l'enquête EU-SILC 2006 révèle, par rapport aux pays voisins, un écart plus important pour les femmes que pour les hommes, ce n'est plus le cas dans l'enquête EU-SILC 2007. Ces chiffres porteraient à croire que les femmes belges pensionnées entament un mouvement de rattrapage. Il faudra toutefois attendre le résultat des prochaines enquêtes pour voir si ce mouvement se confirme.

L'intensité de la pauvreté

Les graphiques précédents montrent que les personnes âgées et les pensionnés belges sont confrontés à un risque relativement élevé de pauvreté tant par rapport à la population plus jeune qu'à celle des pays voisins. Toutefois, leur degré de pauvreté semble moindre. C'est ce qu'il ressort du Graphique 9 où le degré de pauvreté est mesuré par le rapport entre le revenu médian des individus exposés à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté.

Graphique 9 Degré du risque de pauvreté^a selon la catégorie d'âge, en %



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

Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

En Belgique, comme dans les autres pays à l'exception de la France, le revenu médian des personnes 'pauvres' de plus de 65 ans est plus élevé que celui des 'pauvres' âgés de 16 à 64 ans. En d'autres termes, les personnes âgées en Belgique sont davantage exposées à un risque de pauvreté que les personnes plus jeunes, mais si elles sont pauvres, leur revenu est supérieur à celui

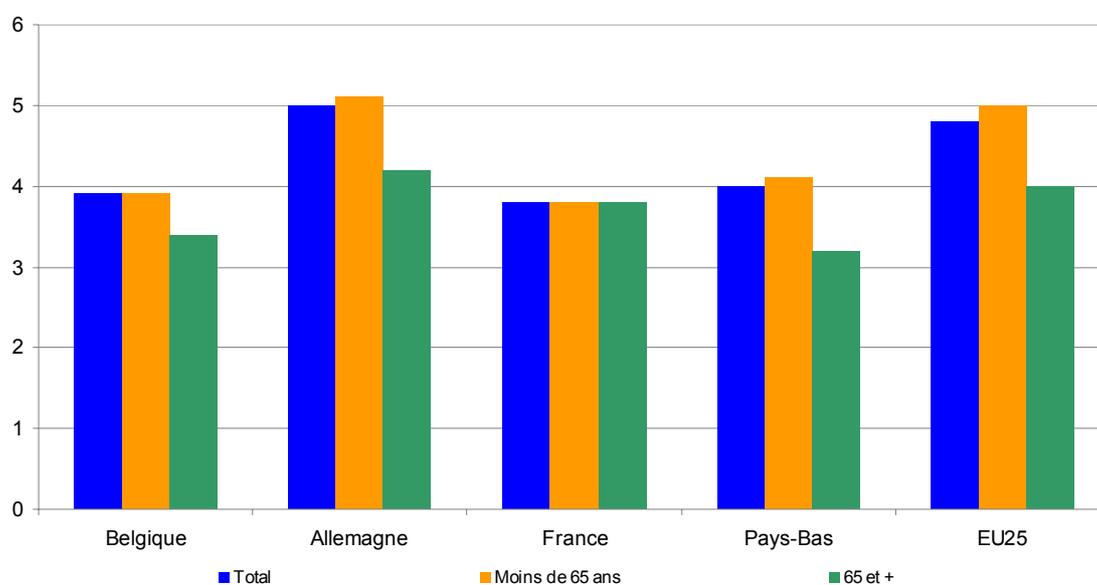
de leurs cadets. En comparaison avec l'Allemagne, la France et la moyenne de l'UE-25, l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes âgées 'pauvres' est moindre en Belgique (15 % en Belgique, pour près de 20 % dans ces autres zones).

b. Inégalité de revenus

En Belgique, l'inégalité des revenus, mesurée par l'écart entre les revenus des 20 % les plus riches et les plus pauvres de la population (ratio des quintiles de revenu S80/S20) est sensiblement plus faible chez les personnes de plus de 65 ans que chez les plus jeunes (voir Graphique 10). En effet, pour les personnes âgées de plus de 65 ans, les revenus des 20 % les plus riches sont 3,4 fois plus élevés que les revenus des 20 % les plus pauvres alors que parmi les personnes âgées entre 16 et 64 ans, ce rapport est proche de 4. Le nivellement des salaires les plus élevés via le plafond salarial lors du calcul de la pension et le relèvement des pensions les plus basses par le biais des minima expliquent cette distribution des revenus plus égalitaire parmi les personnes âgées.

L'inégalité de revenus au sein de la population de plus de 65 ans est moindre en Belgique qu'en Allemagne, en France ou dans l'EU-25. Ces chiffres tendent à prouver que le système belge de pensions assure une meilleure redistribution des revenus. La pension AOW peut expliquer la faible inégalité entre personnes âgées aux Pays-Bas. En effet, cette pension de base, d'un montant forfaitaire, est accordée à toute personne de plus de 65 ans qui est domiciliée aux Pays-Bas indépendamment de son passé professionnel (voir ci-avant).

Graphique 10 Ratio des quintiles de revenu selon la catégorie d'âge



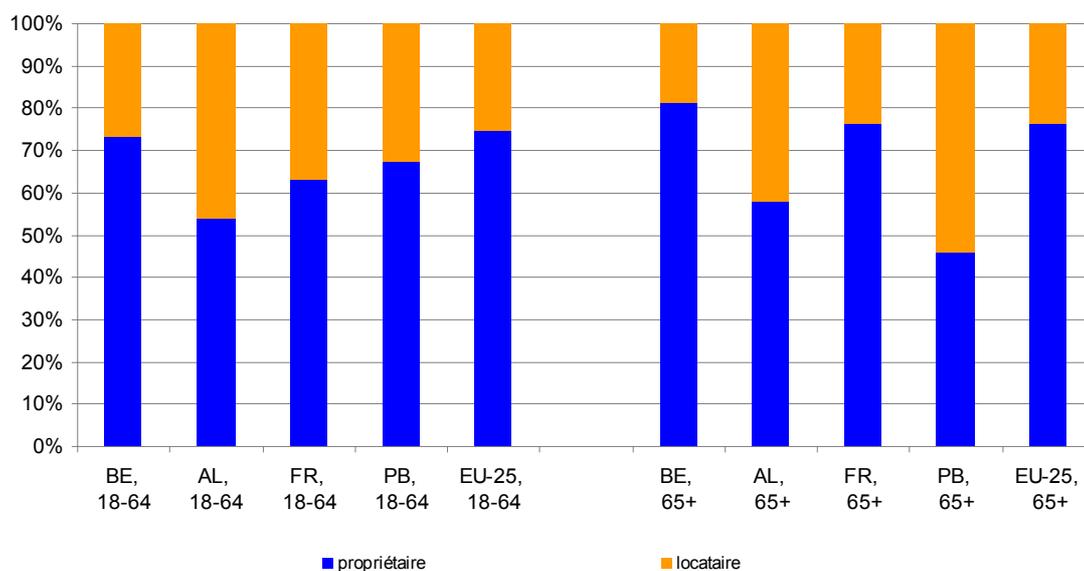
Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenus 2006)

2.1.3. Propriété de l'habitation et pauvreté liée au revenu

Comme déjà mentionné, la propriété d'une habitation devrait entrer en ligne de compte dans le cadre d'une comparaison des niveaux de vie au sein d'une population. Les indicateurs décrits ci-avant ne le font toutefois pas.

Si un revenu est imputé au revenu disponible des propriétaires, leur revenu sera par définition plus élevé. Même si cela devait entraîner une hausse du seuil de pauvreté relative, la part des propriétaires ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté devrait diminuer. Par contre, un nombre plus important de locataires n'atteindraient pas le niveau du nouveau seuil. Dans le cadre d'une comparaison internationale, cela impliquerait que les pays où la propriété du logement est plus fréquente connaîtraient une baisse relative de leur risque de pauvreté. En Belgique, comparativement à nos pays voisins et à la moyenne UE-25, une part plus importante de la population et plus particulièrement de la population de plus de 65 ans est propriétaire de son habitation (voir Graphique 11).

Graphique 11 Ventilation en pour cent de la population selon la catégorie d'âge et le statut par rapport au logement



Source : Eurostat, EU-SILC 2007 (revenu 2006)

Plusieurs études²⁶ ont été consacrées aux effets d'une telle imputation de revenu. De manière générale, elles montrent que le risque de pauvreté chez les personnes âgées est sensiblement moins élevé quand le revenu englobe ce revenu imputé. En effet, les personnes âgées sont sou-

²⁶ Dewilde, C. et Raeymaeckers, P. « De afruil tussen huisvesting en pensioenen : determinanten van armoede op oudere leeftijd » in Multidimensionele armoede in Europa, Acco 2008.
Verbist, G. et Lefebure, S., « The inclusion of non-cash housing advantages in the income concept. Estimates and distribution effects for Belgium », CSB Working Paper, November 2008.

vent propriétaires et ne remboursent plus d'emprunt. Toutefois leur risque de pauvreté ne devient pas moins élevé que celui de la population de moins de 65 ans.

2.2. MIDAS : un modèle de microsimulation dynamique pour la projection d'indicateurs de l'adéquation des pensions

2.2.1. MIDAS – une introduction

Les rapports du Comité d'étude sur le vieillissement s'étaient toujours limités à une analyse de la situation présente en matière de pauvreté et d'inégalité, principalement au sein de la population âgée, et ce sur base de données d'enquête (les enquêtes EU-SILC et d'autres enquêtes). Pour la première fois cette année, le rapport du Comité d'Etude présente une évaluation prospective de l'inégalité et de la pauvreté parmi la population âgée.

Pour introduire une perspective dynamique dans l'analyse de l'adéquation des pensions, le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS²⁷, lequel permet d'évaluer les risques de pauvreté, le degré d'inégalité des pensions ainsi que d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions sur un horizon de long terme (jusqu'en 2050). Contrairement au modèle MALTESE, utilisé pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement, MIDAS n'est pas basé sur des unités agrégées (groupes de population, groupes d'âge, etc.). MIDAS est un 'modèle de microsimulation dynamique' qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population (vague 2002 du Panel Survey on Budget Households ou PSBH). Les comportements des individus, dont ceux ayant un impact sur la constitution des droits à la pension, sont simulés jusqu'en 2050 pour 8488 individus relevant de 3424 ménages. De plus, le modèle simule, parallèlement et à un niveau individuel, les salaires, les pensions (de salarié, de fonctionnaire ou d'indépendant), les allocations de prépension, de chômage ou d'invalidité.

Une caractéristique importante du modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios démographique (naissances décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) pratiquement identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et financière du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

Partant des individus observés en 2002, le modèle MIDAS produit des résultats individuels pour la période 2003-2050²⁸, en cohérence avec les projections et hypothèses du scénario de référence du CEV. Les résultats de simulation permettent de dégager des indicateurs sur

²⁷ Dekkers, G., Desmet, R. et De Vil, G., De sociale houdbaarheid van het wettelijk pensioensysteem op lange termijn : een analyse aan de hand van het MIDAS model - La soutenabilité sociale à long terme du système légal de pensions : une analyse réalisée à l'aide du modèle MIDAS. Working Paper, Bureau fédéral du Plan, à paraître.

²⁸ A l'avenir, MIDAS étendra son horizon de projection jusqu'en 2060, conformément aux projections de long terme du coût budgétaire du vieillissement.

l'adéquation des pensions. Les indicateurs sur l'évolution du revenu individuel (taux de remplacement), l'inégalité et le risque de pauvreté retiendront plus particulièrement notre attention. Le taux de remplacement est basé sur un revenu non pondéré, tandis que les autres sont calculés à partir de la notion de revenu équivalent.

Lors de l'interprétation des résultats de la simulation, il convient de tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques ou limitations du modèle. Une première est que les salaires et allocations simulées par le modèle sont bruts de cotisations et d'impôts. Compte tenu de l'exonération fiscale des revenus de remplacement et de la progressivité de l'I.P.P., le risque de pauvreté et l'inégalité de revenus chez les personnes âgées devrait être moindre sur base de revenus nets. Une deuxième caractéristique restrictive est que, faute de données fiables, les indépendants pensionnés sont supposés tous percevoir la pension minimum. Les conséquences de cette simplification sont certainement limitées, étant donné que parmi les pensionnés du régime des indépendants ne bénéficiant que d'une allocation de ce régime, 78 % perçoivent une pension minimum²⁹. Une troisième caractéristique est que les pensions du deuxième pilier ne sont pas simulées. Bien que l'effet du 2^e pilier sur le risque de pauvreté des pensionnés soit probablement limité, il est possible que l'inégalité de la distribution des revenus de pension soit sous-estimée.

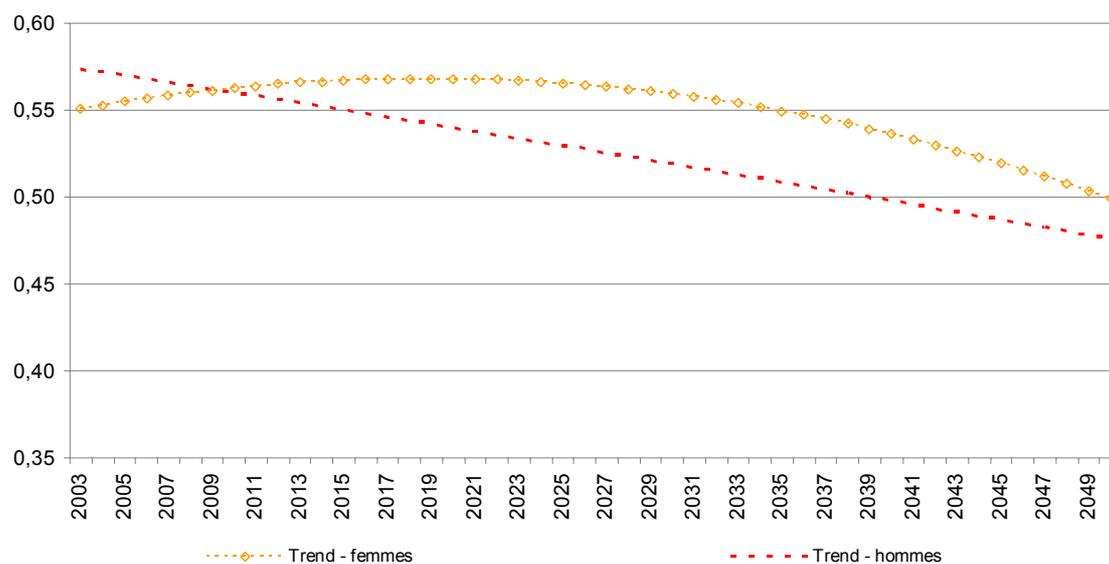
Notons pour finir que les projections présentées ci-après ne constituent pas, au même titre que les analyses budgétaires antérieures, des prévisions mais bien des projections à politique constante.

2.2.2. Taux de remplacement, inégalité et pauvreté

Comme précisé ci-dessus, le modèle MIDAS s'inscrit dans le cadre des hypothèses et résultats socio-économiques macroéconomiques et de politique sociale du scénario de référence du CEV. Pour rappel, ce scénario prévoit un taux de croissance annuel de la productivité de 1,5 % à long terme. En ce qui concerne les adaptations au bien-être, les hypothèses sont les suivantes : le plafond salarial ainsi que le droit minimum par année de carrière croissent à un rythme de 1,25 %, les allocations forfaitaires à un rythme de 1 % et les pensions à un rythme de 0,5 %.

²⁹ Scholtus, B., 2008, Coût budgétaire et effet sur la pension moyenne des mesures récentes dans le régime des travailleurs indépendants - Une analyse réalisée par une version adaptée de MoSES. Working Paper 07-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Graphique 12 : Taux de remplacement brut – séries lissées, scénario de référence



Source : Midas

Le Graphique 12 présente les taux de remplacement individuels moyens des pensionnés du régime salarié et de la fonction publique. Le taux de remplacement individuel est défini comme le rapport entre la pension perçue au cours de la première année de retraite d'un individu et les revenus du travail perçus au cours de l'année dernière de carrière. Il n'est calculé que pour les individus occupant un emploi l'année précédant leur départ à la retraite et pas pour les individus relevant d'un autre statut (chômeurs, prépensionné, invalide, inactif,...). Étant donné que leur pension est approximée par la pension minimum, les pensionnés indépendants ne sont pas repris dans ce graphique. En outre, étant donné que le départ à la retraite, et a fortiori le départ à la retraite d'individus occupant un emploi les mois précédents, concerne dans l'échantillon un nombre relativement restreint de personnes, les séries de taux de remplacement présentées au Graphique 12 sont des séries lissées (lissage quadratique des séries brutes de taux de remplacement).

Ces séries lissées montrent, tout d'abord, que les femmes ont un taux de remplacement (brut) supérieur à celui des hommes sur presque toute la période de simulation. Ce résultat laisse transparaître l'impact redistributif du système de pension. Les minima (pension minimum, droit minimum par année de carrière) ainsi que le plafond salarial ont pour effet d'atténuer le lien entre cotisations et prestations et de rendre la distribution des revenus de pension plus égalitaire. De l'écart salarial entre hommes et femmes résulte que les femmes sont plus fréquemment confrontées aux mécanismes liés aux minima de pension alors que les hommes voient plus souvent leurs rémunérations plafonnées. Ces deux mécanismes ont respectivement pour effet d'augmenter et de réduire l'importance du montant de la pension par rapport au salaire. Il n'est pas étonnant, dès lors, de constater cette différence de niveau entre le taux de remplacement des hommes et celui des femmes.

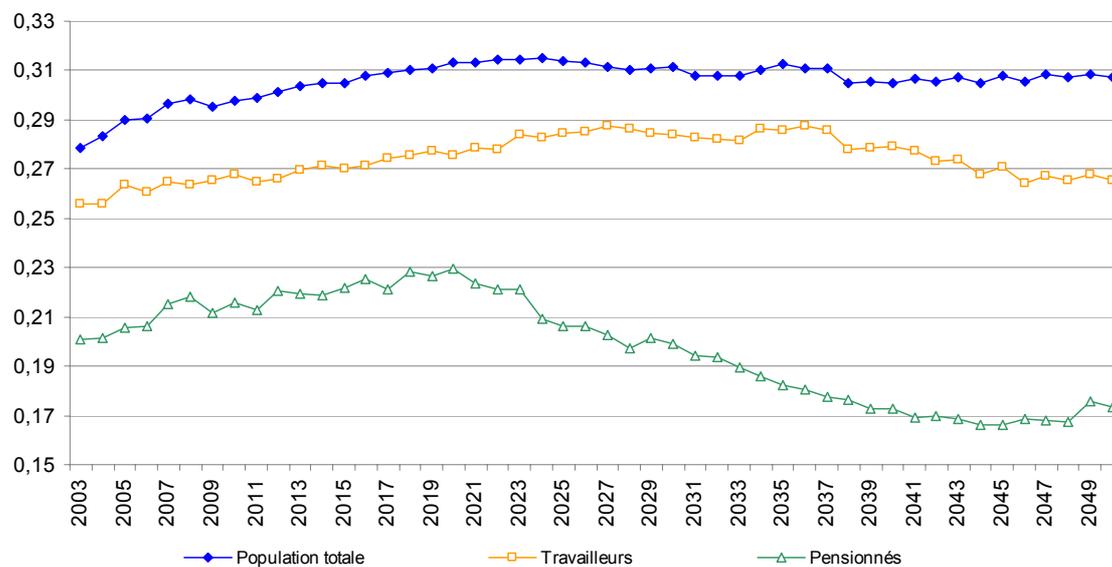
En outre, les taux de remplacement ont tendance à décroître sur la période de projection. Cette décroissance s'opère, pour les hommes, sur toute la période de simulation alors que, pour les femmes, elle n'intervient qu'après une phase de stabilisation qui dure jusque plus ou moins 2020.

Le découplage entre l'évolution des salaires et l'évolution des adaptations au bien-être des plafonds et des minima du régime de pensions explique cette décroissance de long terme des taux de remplacement. Deux facteurs expliquent l'évolution différente du taux de remplacement des femmes et des hommes : l'augmentation récente des minima de pension – et plus particulièrement l'augmentation de 17 % du droit minimum par année de carrière intervenue en octobre 2006 - et la participation accrue des femmes au marché du travail.

L'allongement de la carrière des femmes leur ouvre un droit à une pension plus élevée. En outre, cet allongement a comme conséquence qu'une part de plus en plus importante d'entre elles remplira les conditions de carrière nécessaires pour pouvoir bénéficier du droit minimum par année de carrière ainsi que de la pension minimum garantie. Un plus grand nombre de femmes auront donc accès à des minima de pension récemment réévalués. Toutes choses étant égales par ailleurs, ces facteurs auraient comme résultat d'augmenter le taux de remplacement des femmes. Toutefois, cet effet est contré par le découplage entre croissance des salaires et adaptation des plafonds et minima. Le trend du taux de remplacement des femmes reste donc plus ou moins stable jusqu'en 2020. Ensuite, l'effet du droit minimum réévalué, étant donné le différentiel de croissance entre minima de pension et salaires, et l'effet pur de l'allongement de la carrière s'érodent. L'effet découplage prend alors progressivement le dessus et imprime au taux de remplacement féminin une décroissance de plus en plus rapide entre 2020 et 2050.

La participation accrue des femmes au marché du travail a pour autre conséquence une diminution de la proportion des pensions prises au taux ménage. De plus en plus de femmes deviennent éligibles à une pension propre et, de ce fait, de moins en moins d'hommes perçoivent une pension au taux ménage. Cet effet se combine avec le découplage de croissance entre salaires et, principalement, plafonds pour réduire le taux de remplacement des hommes.

Graphique 13 : Indice de Gini par statut – scénario de référence



Le Graphique 13 présente l'indice de Gini³⁰ pour les pensionnés, les travailleurs ainsi que pour la population totale. Pour des raisons de lisibilité, les indices de Gini relatifs aux autres statuts composant la population totale ne sont pas repris dans ce graphique.

Dans ce graphique, les individus sont ventilés selon leur statut d'activité. Le revenu qui leur est attribué est le revenu équivalent du ménage. Celui-ci peut être constitué de revenus provenant de différentes sources. Le revenu équivalent d'un ménage composé d'un pensionné et d'un travailleur sera donc constitué de revenus de pension ainsi que de revenus du travail. Comme on le verra ci-dessous, la distribution des revenus des pensionnés ne dépend pas uniquement des revenus de pension mais également de la composition du ménage ainsi que de la structure des revenus de celui-ci.

L'évolution de la distribution des revenus des pensionnés peut être divisée en deux séquences. Tout d'abord, l'inégalité parmi les pensionnés augmente légèrement jusqu'en 2020. On constate ensuite une diminution de l'inégalité parmi les pensionnés sur la période allant de 2020 à 2050 avec une décroissance moins forte sur la dernière décennie. Durant cette deuxième séquence, l'inégalité descend à un niveau inférieur à son niveau initial.

Afin d'analyser cette évolution, une décomposition de l'inégalité selon les sources de revenus des pensionnés a été effectuée³¹. Trois sources de revenus ont été définies : les revenus de pen-

³⁰ L'indice de GINI est une mesure de l'inégalité de distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenus entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. A l'opposé, la valeur 1 correspond à une inégalité totale : un seul individu perçoit tous les revenus.

³¹ Voir Dekkers, Desmet et De Vil (à paraître).

sion, les revenus du travail et les revenus provenant d'autres allocations que les pensions (principalement chômage, invalidité et revenu d'intégration sociale). Sachant que la part de cette dernière source de revenu dans le revenu total des pensionnés ainsi que l'inégalité inhérente à cette source sont très faibles et stables dans le temps, cette source de revenu est jugée sans influence sur l'évolution de l'inégalité des revenus entre pensionnés.

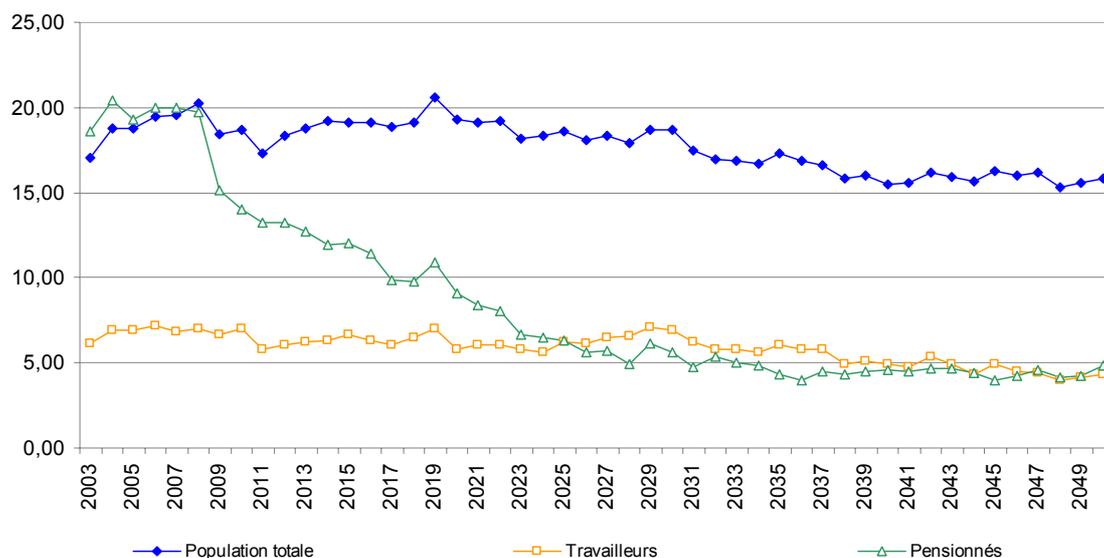
La hausse de l'inégalité des pensionnés durant les deux premières décennies s'explique par une légère augmentation de la part des revenus du travail qui s'effectue aux dépens des revenus de pension. Cette modification de la structure des revenus s'explique par l'accroissement du taux de participation des femmes au marché du travail. En effet, il apparaît que sur cette période, d'une part, de plus en plus d'hommes pensionnés ont une femme encore active et que, d'autre part, étant donné que de plus en plus de femmes perçoivent une pension propre, apparaissent parmi les ménages pensionnés de plus en plus de ménages où l'homme est actif. Les revenus du travail étant beaucoup plus inégalement répartis que les revenus de pensions, lorsque la part de ces derniers diminue au profit des premiers, l'inégalité totale augmente.

Trois facteurs expliquent la baisse tendancielle de l'inégalité des pensionnés lors des trois dernières décennies de simulation. Premièrement, la croissance des taux d'activité et l'allongement de la carrière des femmes se traduisent par des droits accrus à la pension.

Ensuite, la variation de composition du revenu des pensionnés joue de nouveau un rôle ici. On observe sur cette période une diminution très nette de la part des revenus du travail au profit des revenus de pension. Cette variation de composition des revenus est elle-même le fruit de la modification de la composition des ménages de pensionnés ainsi que de l'augmentation de l'âge moyen des pensionnés. On observe en effet que, suite à la baisse présumée du nombre de mariages et de cohabitations, la proportion de ménages de pensionnés composés d'une seule personne augmente. De ce fait, de moins en moins de pensionnés bénéficient de revenus du travail au sein de leur ménage. De plus, l'augmentation de l'âge moyen des pensionnés diminue également la probabilité des pensionnés d'avoir un conjoint actif.

Le troisième facteur explicatif de la baisse de l'inégalité parmi les pensionnés est la diminution de l'inégalité lié aux revenus de pension. Le découplage entre croissance des salaires et croissance des plafonds est à l'origine de cette répartition plus égalitaire des revenus de pension. Cet écart croissant entre salaires et plafond salarial implique une limitation supérieure de plus en plus forte du niveau des pensions.

Graphique 14 : Taux de risque de pauvreté par statut – scénario de référence



Source : Midas

Le Graphique 14 présente le taux de risque de pauvreté par statut. La définition du revenu prise en compte ici est la même que pour le graphique précédent. Il s’agit du revenu équivalent du ménage. Comme précisé plus haut dans ce chapitre, le taux de risque de pauvreté est la proportion d’individus situés sous le seuil de pauvreté.

Rappelons que, même s’ils sont fort proches, les risques de pauvreté obtenus dans le cadre de cette analyse et ceux obtenus via l’enquête EU-SILC ne sont pas comparables. Il existe principalement trois facteurs qui empêchent cette comparaison. Premièrement, alors que les revenus considérés ici sont bruts, ceux de l’enquête EU-SILC sont nets. Ensuite, les revenus provenant du capital qui sont disponibles dans l’enquête EU-SILC ne le sont pas ici. Et finalement, certaines allocations sociales telles les allocations familiales ou les indemnités pour maladies professionnelles ou accidents du travail ne sont pas simulées par le modèle alors qu’elles sont présentes dans l’enquête EU-SILC.

Le taux de risque de pauvreté des pensionnés décroît de 2006 à plus ou moins 2030 et reste ensuite relativement stable sur les deux dernières décennies de la période de simulation. En 2007, on constate que la baisse du risque de pauvreté des pensionnés le mène à un niveau inférieur au risque de pauvreté de la population totale et vers 2025, les pensionnés se retrouvent dans une situation comparable à celle des travailleurs.

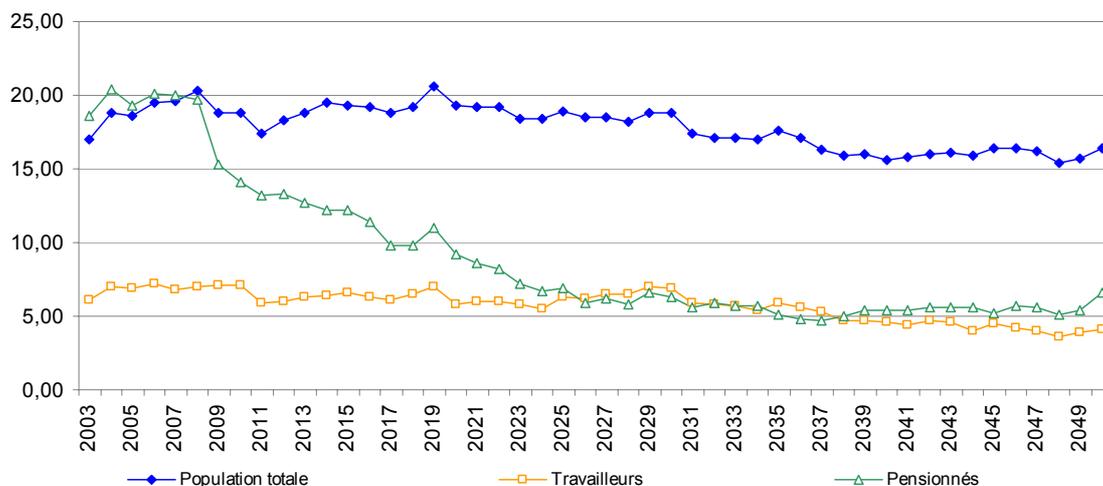
Deux facteurs expliquent la baisse du risque de pauvreté jusqu’en 2030. Le premier facteur est l’ensemble des mesures récentes visant à augmenter les minima de pension et principalement l’augmentation de presque 14 % de la GRAPA au 1^{er} décembre 2006 ainsi que l’augmentation de 17 % du droit minimum par année de carrière au 1^{er} octobre 2006. Cette dernière augmentation a un impact sur la réduction du risque de pauvreté qui perdure jusqu’en 2030 et touche princi-

palement les femmes et. Cet impact s'érode au fil du temps suite au différentiel de croissance entre salaires et minima de pension.

Le second facteur qui explique la baisse du risque de pauvreté des pensionnés pendant les trois premières décennies est la participation accrue des femmes au marché du travail. Celles-ci construisent des carrières plus longues qui leur permettront d'obtenir des pensions plus élevées. Il est intéressant de noter que la réduction de la pauvreté des pensionnés provient en très grande partie de l'amélioration du niveau de la pension des femmes.

Les vingt dernières années de simulation voient le risque de pauvreté des pensionnés se stabiliser à un niveau relativement bas. L'action des deux facteurs cités ci-dessus a atteint son terme. Le seul effet encore à l'œuvre est le découplage de croissance entre les pensions et les salaires et, surtout, son impact sur l'évolution du seuil de pauvreté. Ce découplage étant relativement faible dans ce scénario de référence, la croissance de la pension moyenne s'établit à un niveau proche de celle du seuil de pauvreté. En effet, les adaptations au bien-être, et plus particulièrement celles concernant les minima de pension, sont relativement généreuses comparées à la croissance des salaires. Elles sont d'autant plus généreuses que parmi les deux processus assurant les minima de pension, le droit minimum par année de carrière, à qui est appliquée une croissance supérieure, supplantera, à terme, le minimum garanti de pension. Etant donné leur niveau de départ et leur croissance respective (1 % pour le minimum garanti de pension et 1,25 % pour le droit minimum par année de carrière), le minimum garanti ne sera bientôt plus effectif et le droit minimum par année de carrière sera donc le seul processus garantissant un minimum. Celui-ci croissant avec un découplage de seulement 0,25 point de pourcentage de la croissance des salaires, il n'est pas étonnant de constater cette stabilisation du risque de pauvreté des pensionnés. Pour terminer, ajoutons que les pensions occupent sur cette période une part croissante dans le revenu total – dont la médiane sert de base au calcul du seuil de pauvreté. Ceci explique également que le seuil de pauvreté ne croît pas vraiment plus vite que les pensions.

Graphique 15 : Taux de risque de pauvreté par statut – scénario 1,75



Source : Midas

La dynamique de long terme du taux de risque de pauvreté des pensionnés est fortement influencée par le niveau du découplage entre la croissance salariale et l'adaptation au bien-être des paramètres du régime de pensions. Le Graphique 15 permet d'illustrer parfaitement ce propos. En effet, ce graphique présente le taux de risque de pauvreté sous le scénario 1,75 qui se distingue du scénario de référence par un taux de croissance des salaires supérieur de 0,25 point de pourcentage. Les adaptations au bien-être restant identiques, le découplage entre croissance des salaires et adaptation des paramètres du régime de pension est donc plus important. L'effet de ce découplage accru se marque sur le taux de risque de pauvreté des pensionnés à partir de 2025. De cette date à plus ou moins 2040, il s'établit au même niveau que le risque de pauvreté des travailleurs. Il croît ensuite légèrement sur la dernière décennie de simulation.

Plus le découplage de croissance entre salaires et paramètres du système de pension est élevé, plus vite arrivera la remontée du risque de pauvreté des pensionnés. Dans le scénario de référence cette remontée n'apparaît pas sur la période de projection. Sous le scénario 1,75, la reprise apparaît à partir de 2040 avec une croissance de plus en plus soutenue. Le principal phénomène à l'œuvre ici est lié aux minima de pension. Ceux-ci croissent moins vite que les salaires, deviennent donc relativement moins élevés et perdent progressivement leur rôle de protection contre le risque de pauvreté.

2.3. Conclusion

Le CEV est chargé d'étudier non seulement la soutenabilité financière, mais aussi la soutenabilité sociale du vieillissement. Pour ce faire, il examine si les pensions sont suffisantes pour prémunir les personnes âgées contre le risque de pauvreté et si la pension permet à un travailleur partant à la retraite de maintenir raisonnablement son niveau de vie.

Le présent chapitre a analysé l'adéquation des pensions selon une double perspective. D'une part, la situation actuelle en la matière est évaluée, au travers des données les plus récentes disponibles, les indicateurs de l'enquête EU-SILC (édition 2007, revenus 2006), et est comparée à celle des pays voisins. Une approche prospective est également pour la première fois proposée grâce au modèle de microsimulation MIDAS, dressant le profil d'évolution à long terme (jusqu'en 2050) de la soutenabilité sociale dans un cadre d'hypothèses cohérentes avec celles retenues par le CEV pour étudier la soutenabilité financière du vieillissement.

Il ressort de l'enquête EU-SILC que, en 2006, 15 % de la population belge est confrontée à un risque de pauvreté. Ces personnes ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté, soit 878 euros par mois ou 10.540 euros par an. Une ventilation de la population d'après l'âge montre que près d'une personne de plus de 65 ans sur 4 est exposée à un risque de pauvreté. Ce pourcentage est sensiblement plus élevé que celui observé parmi les personnes âgées entre 16 et 64 ans (13 %). Les personnes âgées les plus fragilisées sont les femmes, les personnes très âgées et les isolés. La ventilation de la population d'après le statut socioéconomique

montre que près de 1 chômeur sur 3 est exposé à un risque de pauvreté. Ces proportions sont de 1 sur 5 pour les pensionnés et de 1 sur 25 'seulement' pour les travailleurs.

En comparaison avec les pays voisins, les personnes âgées vivant en Belgique sont exposées à un risque plus élevé de pauvreté monétaire. Aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, respectivement 10 %, 13 % et 17 % des personnes âgées de plus de 65 ans ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté national. Dans tous les pays considérés, la pension constitue un instrument essentiel pour limiter le risque de pauvreté chez les personnes âgées. L'effet de la pension sur la pauvreté est moindre en Belgique que dans les pays voisins. De même, l'écart entre la pension légale (médiane) et le revenu salarial (médian) des travailleurs âgés est plus important en Belgique qu'en Allemagne et en France.

Bien que les personnes âgées soient exposées, en Belgique, à un risque de pauvreté plus élevé, le degré de leur pauvreté n'est pas plus élevé que celui des générations plus jeunes. La part des personnes âgées percevant un revenu inférieur au seuil est donc relativement élevée mais la distance entre leur revenu et ce seuil est relativement limitée, tant par rapport aux générations plus jeunes en Belgique que par rapport aux personnes de plus de 65 ans dans les pays limitrophes. Du point de vue de l'inégalité des revenus aussi, les personnes âgées vivant en Belgique connaissent un meilleur sort, à la fois en comparaison avec les jeunes générations belges et avec les personnes âgées vivant en France et en Allemagne. Ces résultats tendent à indiquer que le système belge des pensions est garant d'une redistribution assez importante.

Le modèle MIDAS offre une approche prospective de l'adéquation des pensions. Ses résultats montrent que le *taux de remplacement* tend à décroître sur l'ensemble de la période de projection. On constate toutefois une différence selon le sexe : chez les femmes, la baisse n'intervient qu'après une période de hausse minime et de stabilisation qui dure jusqu'environ 2020. Cette baisse du taux s'explique par le découplage entre l'adaptation de certains 'paramètres' des régimes de pension' (pensions minimums, droit minimum par année de carrière et plafond salarial) et la croissance des salaires. Deux facteurs sont à l'origine d'une évolution différente selon le sexe : l'augmentation récente des minima et le taux d'activité féminin croissant.

Le *coefficient de Gini* révèle une légère progression de l'inégalité de la distribution des revenus parmi les pensionnés et ce jusqu'en 2020, laquelle serait suivie par une baisse relativement nette qui s'essoufflerait au cours de la dernière décennie de la période de projection (2040-2050). Il est à remarquer que, contrairement au taux de remplacement, le coefficient de Gini est basé sur le revenu équivalent du ménage. La distribution des revenus parmi les pensionnés est dès lors non seulement déterminée par la pension, mais aussi par la composition du ménage et les revenus des autres membres du ménage. Les deux principales composantes du revenu équivalent des pensionnés sont le revenu du travail et la pension. Les variations de leur importance relative pourraient expliquer l'évolution du coefficient de Gini. Puisque les revenus du travail sont distribués de manière moins égalitaire que les revenus de pension, une progression de la part des revenus du travail dans le revenu équivalent au détriment des revenus de pension, se tra-

duit par une distribution moins égalitaire des revenus parmi les pensionnés au cours des deux premières décennies de la période de projection. La baisse du coefficient de Gini au cours des décennies suivantes est due à une diminution de la part des revenus du travail au profit des revenus de pension. Elle va de pair avec une diminution de l'inégalité de la distribution des pensions principalement sous l'effet du poids croissant du plafond salarial et de carrières féminines plus longues.

Le *risque de pauvreté* chez les pensionnés diminue assez sensiblement jusqu'en 2030 pour ensuite rester relativement stable autour du niveau projeté pour la population active occupée. La diminution concerne principalement les femmes et peut s'expliquer par le taux d'activité féminin croissant et par la hausse sensible, fin 2006, à la fois de la GRAPA et du droit minimum par année de carrière. Ces effets sont perceptibles jusqu'en 2030, le découplage entre croissance des salaires et adaptation des minima limitant cependant la portée des revalorisations initiales. Ce découplage est toutefois de faible ampleur dans le scénario de référence et aboutit à une stabilisation du risque de pauvreté des pensionnés à un niveau relativement bas à partir de 2030. De plus, le poids des pensions dans le revenu total, revenu total à partir duquel est calculé le seuil de pauvreté, devient de plus en plus important. Dès lors, le seuil de pauvreté ne progresse pas vraiment plus rapidement, à partir de 2030, que les pensions.

3. Annexes

3.1. La nouvelle projection 2008-2060 de l'Ageing Working Group

3.1.1. Introduction

Le « Working Group on Ageing Populations and Sustainability » (en abrégé : Ageing Working Group, ou AWG) a été créé en décembre 1999 par le Comité de politique économique (CPE) de la Commission européenne et a vu sa mission redéfinie en février 2007. Il effectue des projections à long terme des dépenses publiques liées à l'âge. Il évalue la soutenabilité à long terme des finances publiques à travers ces projections, procède à la construction d'indicateurs spécifiques et organise des « peer-reviews » des principales réformes des systèmes de pensions des Etats membres. Il effectue diverses études sur ces thèmes à la demande du CPE. Ce groupe s'inscrit ainsi dans la ligne des dispositifs d'examen et de surveillance de la situation budgétaire des Etats membres mis en place au niveau européen (Pacte de stabilité et de croissance, Programme de stabilité).

Les projections de l'AWG sont réalisées dans des hypothèses (démographiques, socioéconomiques et macroéconomiques) et des méthodologies convenues au sein de l'AWG et aussi homogènes que possible.

Un premier exercice de ce type a été publié en 2001 et portait sur les dépenses légales de pensions et les dépenses de soins de santé à l'horizon 2050, pour l'ensemble des Etats membres. La responsabilité technique était alors confiée aux Etats, via leur représentant auprès de l'AWG.

Le deuxième exercice 2004-2050 a été publié en 2006. Si les projections en matière de dépenses de pensions ont à nouveau été réalisées à l'aide des modèles nationaux, il n'en allait pas de même pour les dépenses de soins de santé (aigus et de long terme), de chômage et d'éducation qui ont été prises en charge par la Commission en appliquant une approche standard pour tous les Etats membres. Cet exercice 2006 avait été abondamment décrit et commenté dans le Rapport annuel 2006 du CEV³².

Enfin, l'année 2009 a vu publier les hypothèses et les résultats du troisième exercice³³ - une projection de référence et six analyses de sensibilité - dont l'horizon de projection s'étend maintenant jusqu'à 2060. Les 27 Etats membres et la Norvège ont fourni les projections des dépenses de pensions, alors que, comme pour l'exercice 2006, la Commission se chargeait des projections

³² Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, mai 2006, chapitres III et IV

³³ The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) Voir: http://ec.europa.eu/economy_finance/analysis_structural_reforms/structural_reforms223_en.htm

des dépenses de soins de santé aigus et de long terme, de chômage et d'éducation. Il est important de souligner que l'ensemble de ces simulations a été effectué pendant le second semestre 2008 : ces projections ne tiennent donc pas compte des effets des crises financière et économique de ces derniers mois, ni des mesures ou réformes décidées après juillet 2008. Dès lors, dans la suite de cette annexe, les comparaisons par rapport aux projections du CEV se font sur la base de son rapport 2008.

La deuxième partie de ce chapitre décrit les différentes prestations sociales prises en compte par l'AWG et le CEV. La troisième partie présente brièvement les méthodologies propres à l'AWG (soins de santé aigus et de long terme, chômage et éducation) et indique les différences majeures avec les méthodologies utilisées pour ces mêmes dépenses sociales dans la projection du CEV, présentée dans son Rapport annuel 2008. La quatrième partie détaille les hypothèses et les résultats des scénarios démographique, relatif au marché du travail et macroéconomique fournis par l'AWG, tout en les comparant avec les scénarios correspondants des perspectives du CEV réalisées en 2008. Enfin la cinquième partie présente l'évolution des dépenses sociales selon la projection de référence 2008-2060 de l'AWG et effectue également une comparaison avec les résultats de la projection du rapport 2008 du CEV.

3.1.2. Couverture des dépenses sociales

Cette section décrit la couverture des dépenses sociales ou les diverses prestations prises en compte dans les projections de l'AWG et du CEV.

Le concept de coût budgétaire du vieillissement retenu par l'AWG est différent de celui utilisé par le CEV. D'une part, une série d'allocations sociales ne sont pas considérées par l'AWG comme faisant partie du coût budgétaire du vieillissement. Il s'agit des allocations d'incapacité primaire et de maternité, des allocations familiales et de l'ensemble des allocations reprises sous le vocable « autres dépenses sociales » dans le rapport du CEV (telles que le revenu d'intégration, les indemnités pour accidents du travail, pour maladies professionnelles et les Fonds de sécurité d'existence). A l'inverse, l'AWG considère que les dépenses d'éducation doivent être prises en compte dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Remarquons par ailleurs que la notion de dépenses de « pensions légales » selon l'AWG est plus large que celle retenue par le CEV (et dans les définitions administratives) car elle regroupe les pensions en tant que telles (régime général des travailleurs salariés et indépendants, secteur public et régime d'assistance), mais également les dépenses d'invalidité et de prépension. Ces dernières sont également considérées par le CEV, mais sous un intitulé séparé.

En outre, les dépenses de pensions extra-légales (2^{ème} et 3^{ème} piliers) sont couvertes par l'AWG, et fournies par les Etats membres (sur base volontaire), mais seulement si ces derniers sont en mesure de le faire, ce qui n'est pas encore le cas de la Belgique.

3.1.3. Méthodologies propres à l'AWG

L'AWG fonde ses projections de dépenses sociales liées à l'âge sur des perspectives de population réalisées par Eurostat, sur la base d'une méthodologie et d'hypothèses définies en collaboration avec les représentants des 27 Etats membres.

Parmi les méthodologies de projection des dépenses sociales couvertes par l'AWG, il faut distinguer les dépenses de pensions des autres prestations.

En effet, les perspectives de dépenses de pensions sont réalisées par les experts nationaux, et, dans le cas de la Belgique, à l'aide du système de modèles MALTESE du Bureau fédéral du Plan, comme pour la projection du CEV. Il s'agit des dépenses de pensions légales ou du 1^{er} pilier, ainsi que des dépenses d'invalidité et de prépension, conformément à la notion de pension retenue par l'AWG. Pour des explications relatives à la méthodologie de ce système de modèles, le lecteur peut se référer aux rapports annuels précédents du CEV. En ce qui concerne le scénario de politique sociale appliqué aux pensions, les hypothèses sont identiques dans les projections de l'AWG et du CEV : elles respectent les paramètres indiqués dans la Loi sur le Pacte des générations pour le calcul de l'enveloppe budgétaire réservée aux adaptations au bien-être³⁴.

Par contre, l'AWG a développé ses propres méthodologies en ce qui concerne les dépenses de soins de santé aigus, de soins de long terme, de chômage et d'éducation, qui sont présentées ci-dessous et comparées avec les méthodes correspondantes du CEV, appliquées dans les perspectives financières reprises dans l'édition 2008 du rapport.

a. Les dépenses de soins de santé aigus

Méthodologie de l'AWG

La méthodologie de l'AWG combine des facteurs démographiques (les profils de dépenses par tête, sexe et âge) et non-démographiques (liés au revenu par tête). Divers scénarios relatifs à ces facteurs sont possibles.

En ce qui concerne le facteur démographique, un profil intermédiaire des dépenses de soins de santé par tête, âge et sexe a été retenu, se situant entre le scénario « démographique pur » et le scénario « état de santé constant ». Dans le scénario démographique pur, les gains d'espérance de vie des âgés correspondent à un accroissement du nombre d'années passées en mauvaise santé, autrement dit le profil des dépenses par âge et sexe demeure constant au cours de la projection. Dans le scénario état de santé constant, le nombre d'années en mauvaise santé reste constant et les années de gains d'espérance de vie se passent en bonne santé, ce qui signifie un déplacement du profil des dépenses par âge et sexe vers la droite, qui limite l'augmentation des dépenses de santé en projection. Le scénario de référence de l'AWG suppose que l'amélioration

³⁴ A savoir des adaptations annuelles en termes réels de 1,25 % du plafond salarial et du droit minimum par année de carrière, de 1 % des allocations forfaitaires et de 0,5 % des allocations non forfaitaires.

de l'état de santé à chaque âge est modélisée comme un déplacement du profil des dépenses par âge lié à la moitié de l'accroissement de l'espérance de vie.

Le scénario de référence en matière de facteurs non-démographiques retient une élasticité-revenu des coûts par rapport au PIB par tête de 1,1 en début de période de projection et qui converge vers 1 en fin de période.

Méthodologie du CEV

La méthodologie du CEV, appliquée en 2008³⁵, est relativement semblable à celle de l'AWG car elle dépend également des mêmes facteurs démographiques et non-démographiques. Les scénarios retenus sont toutefois différents.

Le profil de dépenses par tête, âge et sexe, appliqué à la pyramide des âges future, est maintenu constant tout au long de la projection. Il s'agit donc de l'approche « démographique pure ». Quant aux facteurs non-démographiques, le scénario retient une élasticité-revenu variable, supérieure à 1, et convergeant vers l'unité à très long terme.

b. Les dépenses de soins de long terme

Méthodologie de l'AWG

La projection des dépenses de soins de long terme est basée sur un modèle de simulation qui tient compte d'un certain nombre de facteurs déterminants pour ce type de dépenses : le nombre de personnes âgées dépendantes, la répartition entre les soins informels (fournis par un proche non rétribué) et formels (à domicile ou en institution) et le coût unitaire de la partie des soins à charge des administrations publiques.

La population dépendante³⁶ (qui a besoin de soins de long terme) est d'abord projetée à l'aide de taux de dépendance par sexe et âge³⁷, appliqués aux perspectives démographiques. En supposant que l'ensemble de la population dépendante ainsi obtenue bénéficie de soins de long terme, celle-ci est ensuite ventilée selon le type de soins qu'elle reçoit : les soins informels (qui ne donnent pas lieu à des dépenses publiques), les soins formels à domicile et les soins formels en institution (ces deux derniers types de soins, dont les coûts unitaire sont différents, donnant lieu à des dépenses publiques). Cette ventilation est effectuée sur la base de probabilités de recevoir l'un ou l'autre type de soins, calculées pour une année de base par sexe et âge à l'aide de données fournies par les Etats membres. Les dépenses liées aux soins formels à domicile et en

³⁵ La méthodologie du CEV a été affinée en 2009 (voir le chapitre 1).

³⁶ Il ne faut pas confondre les notions de dépendance et d'invalidité. Les personnes dépendantes nécessitent des soins de long terme. Elles peuvent difficilement accomplir au moins une activité de la vie quotidienne (se nourrir, se laver, s'habiller, faire le ménage...). Par contre, certaines personnes invalides peuvent mener leur vie de manière totalement indépendante, sans l'aide de services de soins. Pour rappel, dans cet exercice, les dépenses d'invalidité sont considérées comme des dépenses de pension.

³⁷ Les taux de dépendance sont issus de différentes sources telles que l'enquête SHARE et l'enquête SILC.

institution sont ensuite calculées en combinant par âge les nombres de bénéficiaires et la dépense moyenne correspondante.

Enfin, une autre catégorie de dépenses, les aides financières pour personnes dépendantes (« cash benefits ») qui suivent l'évolution du nombre de personnes dépendantes, est ajoutée aux dépenses de soins formels pour obtenir l'ensemble des dépenses publiques de soins de long terme.

Pour la projection de la population dépendante, le scénario de référence de l'AWG est similaire à celui des soins de santé aigus : il se situe à mi-chemin entre l'approche démographique pure où le taux de dépendance observé est maintenu constant à long terme et l'approche à incapacité constante où le profil des taux de dépendance par âge se déplace parallèlement à l'augmentation de l'espérance de vie. Le scénario retenu suppose un déplacement de ce profil à concurrence de la moitié des gains d'espérance de vie. Quant aux coûts unitaires, ils suivent l'évolution du PIB par tête avec une élasticité unitaire.

Méthodologie du CEV

La méthodologie appliquée par le CEV pour estimer les dépenses de soins de long terme a déjà été abondamment commentée dans un rapport précédent du CEV³⁸. Elle est relativement comparable à celle de l'AWG, dans le sens où elle utilise également un modèle hiérarchique dans lequel la population est répartie par sexe et âge entre utilisateurs et non-utilisateurs de soins formels de long terme. Les utilisateurs de soins formels sont ensuite répartis entre bénéficiaires de soins à domicile et de soins en institution, eux-mêmes divisés en différentes catégories selon le degré de dépendance aux soins. A ces bénéficiaires sont attribués un certain nombre de forfaits journaliers payés, caractérisés également par le degré de dépendance aux soins, afin de tenir compte des glissements entre catégories de soins, des décès... Les dépenses totales de soins de long terme sont obtenues en combinant les nombres de forfaits journaliers et les prix correspondants (qui augmentent en fonction de la dépendance aux soins) pour chaque catégorie de soins, classe d'âge et sexe. Par rapport à la méthodologie de l'AWG, deux différences importantes existent : d'une part, la probabilité d'avoir recours à des soins formels est estimée économétriquement en fonction principalement de l'âge et de la non-disponibilité des soins informels³⁹, alors que, dans le modèle de l'AWG, les taux de dépendance sont observés pour une année de référence. D'autre part, la méthodologie du CEV est beaucoup plus détaillée au niveau des différentes catégories de soins.

Comme pour les dépenses de soins de santé aigus, la projection du CEV suppose que les gains d'espérance de vie ne s'accompagnent pas d'un allongement de la vie sans incapacité⁴⁰ (scénario

³⁸ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juin 2007, chapitre II « La projection des dépenses de soins de santé, pp. 51-72

³⁹ La non-disponibilité des soins informels est approchée par la probabilité qu'une personne mariée perde son conjoint.

⁴⁰ En anglais, « disability-free life expectancy ».

démographique pur), ce qui implique que les probabilités par âge d'utiliser des soins demeurent constantes à long terme. Quant aux coûts unitaires, ils évoluent parallèlement à la productivité du travail.

c. Les dépenses de chômage

Méthodologie de l'AWG

La méthode retenue par l'AWG suppose que le taux de remplacement et la part salariale dans le PIB demeurent constants. Les dépenses de chômage n'évoluent donc qu'en fonction du taux de chômage ou plus précisément du ratio entre le nombre de chômeurs et le nombre de travailleurs.

Méthodologie du CEV

Par contre, dans les perspectives du CEV, les dépenses de chômage sont modélisées par sexe, groupe d'âge et type d'allocation (forfaitaire, minimum, plafonnée ou liée au salaire). Les paramètres d'adaptation au bien-être de ces différents types d'allocations sont identiques à ceux retenus pour le calcul de l'enveloppe budgétaire réservée au bien-être, mentionnés dans la loi sur le Pacte des générations. Cette approche permet de prendre en compte une certaine dégradation du taux de remplacement des allocations de chômage.

d. Les dépenses d'éducation

Méthodologie de l'AWG

Dans les projections de l'AWG, les dépenses totales d'éducation recouvrent les charges salariales (rémunérations du personnel enseignant et non enseignant), les autres coûts (autres dépenses courantes et investissement en capital) et les transferts aux ménages privés (bourses, prêts publics, subventions).

Les dépenses d'éducation sont décomposées en nombre d'étudiants et coût moyen par étudiant pour la dernière année observée (l'année académique 2005-2006) sur base de la banque de données d'Eurostat. Cette répartition est effectuée selon quatre niveaux d'éducation se rapportant à la classification internationale type de l'éducation:

- l'enseignement primaire obligatoire (CITE 1) ;
- l'enseignement secondaire inférieur obligatoire (CITE 2) ;
- l'enseignement secondaire supérieur et postsecondaire non supérieur (CITE 3 et CITE 4) ;
- l'enseignement supérieur (CITE 5 et CITE 6).

En projection, les nombres d'étudiants dépendent de l'évolution des taux de scolarité combinés aux perspectives démographiques correspondantes. Dans les niveaux d'enseignement obligatoire (CITE 1 et CITE 2), on suppose que les taux de scolarité convergent graduellement vers 100 % en une quinzaine d'années. Pour les autres niveaux d'enseignement non obligatoires, les

taux de scolarité tiennent compte de l'évolution des taux d'activité : une augmentation du taux d'activité entraîne une réduction du taux de scolarité.

La part des autres coûts par rapport aux dépenses totales est supposée demeurer constante, de même que celle des transferts aux ménages privés. Quant aux charges salariales, elles correspondent au nombre d'enseignants conjugué à leur salaire moyen et évoluent ainsi d'une part en fonction du nombre d'étudiants, le ratio enseignants/étudiants étant supposé demeurer constant sur toute la période de projection, d'autre part en fonction de la productivité du travail. La somme des charges salariales, des autres coûts et des transferts aux ménages fournit les dépenses publiques totales d'éducation.

Méthodologie du CEV

Dans les perspectives du CEV, les dépenses d'éducation, présentées à titre informatif dans le tableau du coût budgétaire du vieillissement, se rapportent aux rémunérations du personnel enseignant. Les autres dépenses d'éducation (autres dépenses courantes et en capital) sont également prises en compte, sans être toutefois isolées, et suivent l'évolution du PIB en projection.

Les rémunérations des enseignants sont issues de la combinaison du nombre d'enseignants et de leur salaire moyen. Ce dernier évolue au même rythme que la productivité du travail, comme dans la projection de l'AWG. Quant au nombre d'enseignants, il suit l'évolution du nombre d'étudiants, qui, comme dans la méthodologie de l'AWG, résulte d'une projection des taux de scolarité par groupe d'âge qui tient compte des taux d'activité.

3.1.4. Les hypothèses et les résultats des scénarios fournis par l'AWG

La projection de référence de l'AWG repose sur des hypothèses communes aux Etats membres en matière démographique, de marché du travail et macroéconomique. Celles-ci, ainsi que les résultats qui en découlent, sont présentés dans cette section et comparés avec les hypothèses et résultats correspondants de la projection 2008 du CEV. Pour rappel, les hypothèses de l'AWG ont été mises au point avant le déclenchement des crises économique et financière de ces derniers mois.

a. La démographie

Les perspectives démographiques utilisées dans la projection de l'AWG ont été effectuées par Eurostat au mois de mai 2008, sous le nom d'EUROPOP2008⁴¹, pour les 27 Etats membres, de 2008 à 2060. Présageant une homogénéisation progressive de l'espace socio-économique de l'Union européenne, le scénario démographique sous-jacent est basé sur une hypothèse de convergence des Etats membres à très long terme, en 2150 (soit bien au-delà de la fin de la pé-

⁴¹ Voir : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>

riode de projection) vers un taux de fécondité de 1,85, une espérance de vie de 92,9 ans pour les hommes et 96,3 ans pour les femmes et un solde migratoire nul.

Le Tableau 22 compare les hypothèses de base des perspectives démographiques pour la Belgique dans les scénarios de l'AWG et du CEV. Ce dernier est issu des « Perspectives de population 2007-2060 »⁴² réalisées en collaboration par le Bureau fédéral du Plan et la Direction générale Statistique et Information économique en 2008.

Tableau 22 : Les hypothèses des perspectives démographiques selon les scénarios de l'AWG et du CEV (rapport 2008)

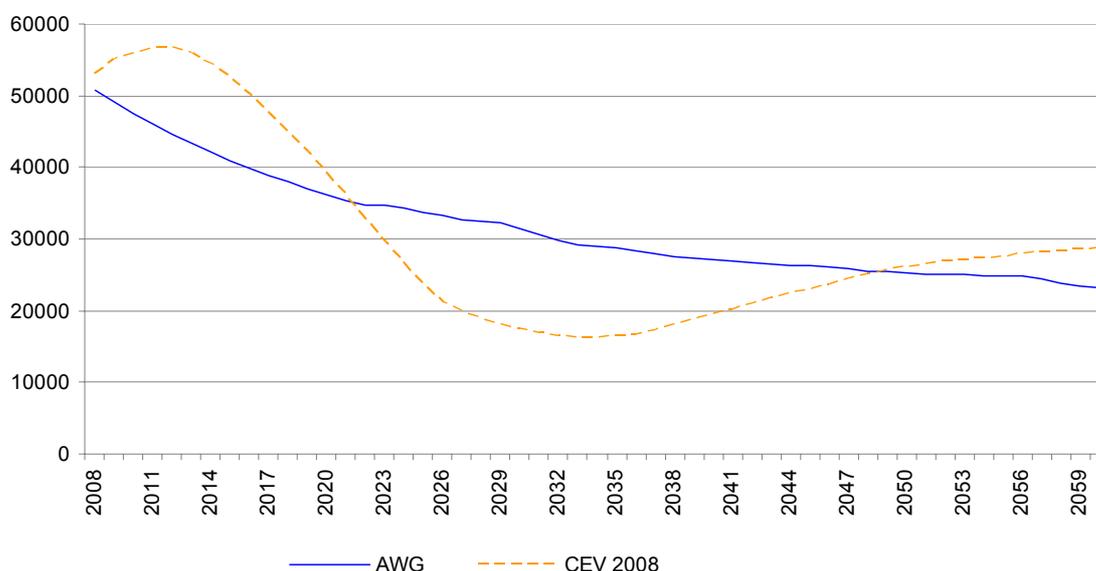
	AWG				CEV (rapport 2008)			
	2008	2030	2050	2060	2008	2030	2050	2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,75	1,77	1,78	1,79	1,82	1,76	1,76	1,77
Espérance de vie à la naissance : hommes (années)	76,7	80,2	83,1	84,4	77,7	81,2	84,0	85,3
Espérance de vie à la naissance : femmes (années)	82,3	85,4	87,8	88,9	83,5	87,0	89,7	90,9
Solde migratoire (en milliers)	50,7	31,0	25,0	23,0	53,0	17,4	26,2	28,7

Dans le scénario de l'AWG, le taux de fécondité ou le nombre moyen d'enfants par femme s'accroît légèrement à long terme passant de 1,75 en 2008 à 1,79 en 2060. Le scénario du CEV partant d'observations plus récentes et plus élevées verrait un retour à une fécondité un peu plus faible, passant de 1,82 en 2008 à 1,77 en 2060. La projection de l'AWG, comme celle du CEV, suppose une poursuite continue des gains d'espérance de vie, mais moins élevée (en 2060, 84,4 ans pour les hommes plutôt que 85,3, et 88,9 ans pour les femmes plutôt que 90,9 ans).

Bien que le solde migratoire soit largement positif dans les scénarios de l'AWG et du CEV, son évolution est tout à fait différente (voir le Graphique 16) et permet d'expliquer en grande partie les écarts entre les résultats des deux projections démographiques.

⁴² 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. Voir également le chapitre 2 du Rapport annuel 2008 du CEV.

Graphique 16 : Evolutions du solde migratoire dans les scénarios de l'AWG et du CEV (rapport 2008)



Le solde migratoire de la simulation de l'AWG part déjà en 2008 d'un niveau inférieur à celui du CEV puis se réduit constamment, passant de 50700 unités en 2008 à 23200 en 2060.

Par contre, dans les perspectives retenues par le CEV, le solde migratoire connaît une évolution beaucoup plus contrastée, principalement à cause des hypothèses retenues en matière d'immigrations. Pour rappel⁴³, celles-ci intègrent plusieurs facteurs : la poursuite de l'immigration des ressortissants de l'ancienne Europe des 15 (particulièrement les Français et les Hollandais), l'affaiblissement progressif de l'immigration en provenance des nouveaux Etats-membres et 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 en fonction de la plus ou moins grande attractivité économique relative de la Belgique. Ainsi le solde migratoire des perspectives du CEV s'accroît d'abord pendant quelques années puis se réduit jusqu'à un minimum de 16000 personnes en 2034, pour augmenter à nouveau par la suite jusqu'à la fin de la période de projection. Il redevient ainsi supérieur au solde migratoire de la projection de l'AWG en fin de période et atteint 28700 unités en 2060.

Les différences entre les résultats des deux perspectives démographiques sont présentées dans le Tableau 23.

Dans les deux projections, la population totale s'accroît considérablement, dépassant déjà les 12 millions de personnes en 2050. Toutefois, la population issue du scénario du CEV est supérieure

⁴³ Cfr. Rapport annuel 2008 du CEV, chapitres 1 et 2, juin 2008

à celle des perspectives de l'AWG, principalement à cause des évolutions différentes du solde migratoire.

Dans la projection du CEV, dès les premières années, le solde migratoire plus élevé entraîne davantage de population de moins de 64 ans, les immigrants constituant une population jeune, voire très jeune. En outre, la population immigrée est également caractérisée par un taux de fécondité supérieur à celui des Belges, entraînant, les années suivantes, davantage de naissances.

D'autre part, l'espérance de vie plus élevée dans les perspectives du CEV entraîne également davantage de personnes âgées de 65 ans et plus.

Tableau 23 : Les perspectives de population de l'AWG et différence avec les perspectives de population 2007-2060 utilisées par le CEV en 2008 (moyenne au 30 juin)

	2008 AWG	2030 AWG	2030 AWG – CEV 2008	2050 AWG	2050 AWG – CEV 2008	2060 AWG	2060 AWG – CEV 2008
Population							
Population totale	10688,6	11762,5	-234,4	12199,6	-250,2	12299,6	-375,6
Population jeune de 0 à 14 ans	1802,8	1911,5	-66,2	1917,2	-54,2	1922,3	-75,0
Population d'âge actif de 15 à 64 ans	7060,6	7141,6	-138,9	7144,8	-135,3	7113,5	-233,6
Population âgée de 65 ans et plus	1825,2	2709,4	-29,3	3137,6	-60,7	3263,9	-67,1
Groupes d'âge en % de la population totale							
0-14	16,9	16,3	-0,2	15,7	-0,1	15,6	-0,1
15-64	66,0	60,7	0,0	58,6	0,1	57,8	-0,1
65 et +	17,1	23,0	0,2	25,7	0,0	26,5	0,3
Coefficient de dépendance							
dépendance des âgés [(65-100/15-64) x 100]	25,9	37,9	0,3	43,9	0,0	45,9	0,5
intensité du vieillissement [(80+/65+) x 100]	27,7	28,4	-0,3	38,9	-0,5	38,7	-0,8

Les proportions des groupes d'âge exprimés en pourcentage de la population totale sont relativement semblables dans les deux perspectives de population, soit une diminution de la part des jeunes de 0 à 14 ans, une forte réduction de la proportion des personnes de 15 à 64 ans et, par conséquent, une large augmentation de la part des personnes âgées de 65 ans et plus.

Comme dans la projection du CEV, la hausse du coefficient de dépendance des âgés de la simulation de l'AWG est très importante : si en 2007, le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et les personnes de 15 à 64 ans est de 1 pour 4, celui-ci double pratiquement en atteignant presque 1 pour 2 en 2060. Le coefficient de dépendance des âgés est légèrement supérieur dans la projection de l'AWG (+0,5 point de pourcentage en 2060) en raison de la moindre croissance de la population d'âge actif.

Le coefficient d'intensité du vieillissement s'accroît également considérablement dans les perspectives de l'AWG, mais toutefois plus faiblement que dans la projection du CEV (-0,8 point de pourcentage en 2060) suite à des gains d'espérance de vie moins élevés.

b. Le marché du travail

Le scénario de référence relatif au marché du travail reprend les hypothèses concernant le taux d'activité et le taux de chômage par sexe et âge, le taux d'emploi résultant de la combinaison de ces deux évolutions. Il faut remarquer que l'AWG fournit les données relatives au marché du travail selon le concept statistique des « Enquête sur les Forces de Travail » (Eurostat). Le système de modèles MALTESE étant élaboré sur base du concept statistique administratif national, les évolutions données par l'AWG ont été appliquées aux concepts administratifs.

Le taux d'activité

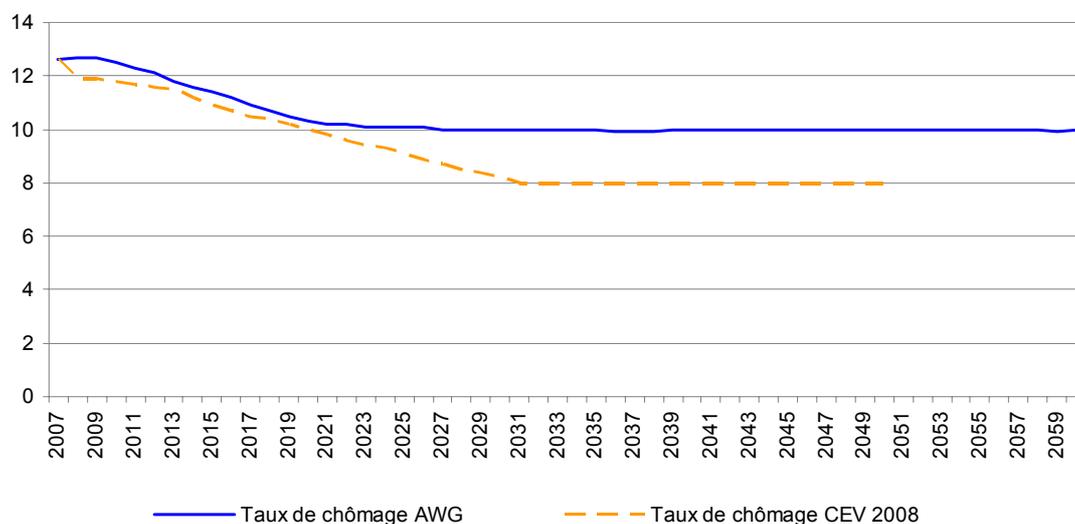
La méthodologie utilisée par l'AWG afin de projeter l'évolution des taux d'activité est basée sur une approche par cohorte, par âge et sexe : la probabilité de demeurer en activité a été calculée sur la moyenne des taux d'activité observés entre 1998 et 2007. Le CEV utilise une méthode similaire, également basée sur les cohortes et les probabilités de maintien dans l'activité, par sexe et classe d'âge de 5 ans. De part et d'autre, les effets des réformes influençant les taux d'activité sont introduits (réforme des pensions de 1996 augmentant l'âge légal de la pension féminine, relèvement de l'âge de la prépension, bonus pension).

Les taux d'activité sont relativement semblables dans les projections de l'AWG et du CEV 2008, passant de 72 % en 2007 à 74,5 % en 2050 (voir le Graphique 18) en concept administratif.

Le taux de chômage

Dans la projection de l'AWG, le taux de chômage de chaque Etat membre devrait converger vers la valeur de son taux de chômage structurel (le NAIRU), estimée pour 2009 par la DG ECFIN au printemps 2008, et inchangée pendant toute la période de projection. Toutefois pour les pays, comme la Belgique, dont le NAIRU est actuellement supérieur au NAIRU moyen de l'UE des 15, il a été convenu que le taux de chômage converge vers cette moyenne aux environs de 2020, puis demeure constant. En concept Eurostat, il s'agit d'un taux de chômage de 6,2 % et en concept administratif belge de 10 % (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi), soit un taux de chômage supérieur de 2 points de pourcentage à celui retenu dans les perspectives 2008 du CEV (8 %) à partir de 2030.

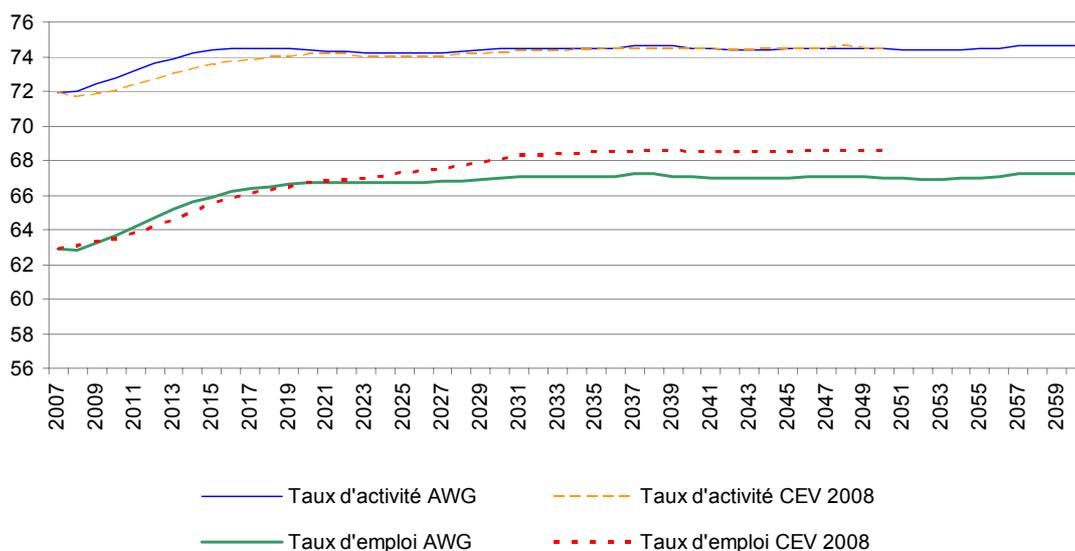
Graphique 17 : Le taux de chômage dans les scénarios de l'AWG et du CEV 2008 – concept administratif



Le taux d'emploi

En combinant l'évolution du taux d'activité et du taux de chômage, le taux d'emploi atteint 67 % en 2050 dans le scénario de l'AWG par rapport à 68,6 % dans le scénario du CEV (voir le Graphique 18).

Graphique 18 : Le taux d'activité et le taux d'emploi dans les scénarios de l'AWG et du CEV 2008 – concept administratif



Situation sur le marché du travail

Le tableau suivant compare l'évolution de la situation sur le marché du travail dans les perspectives de l'AWG et dans celles du rapport 2008 du CEV.

Tableau 24 : Situation sur le marché du travail (en milliers d'unités) – Résultats de l'AWG et différences avec la projection 2008 du CEV – concept administratif

	2007	2030 AWG	2030 AWG – CEV 2008	2050 AWG	2050 AWG – CEV 2008	2060 AWG
Population d'âge actif	7007,6	7141,6	-138,9	7144,8	-135,3	7113,5
Population active	5038,9	5318,7	-83,0	5320,6	-104,6	5308,8
Emploi	4405,5	4786,0	-173,7	4786,7	-204,4	4780,5
Chômage	633,4	532,7	90,7	533,9	99,8	528,3

Le niveau inférieur de la population d'âge actif dans les perspectives de l'AWG par rapport aux résultats 2008 du CEV se reflète également dans une moindre population active. Une différence marquée apparaît ensuite au niveau de la répartition entre emploi et chômage, suscitée par un taux de chômage plus élevé dans la projection de l'AWG qui entraîne près de 100000 chômeurs supplémentaires en 2050.

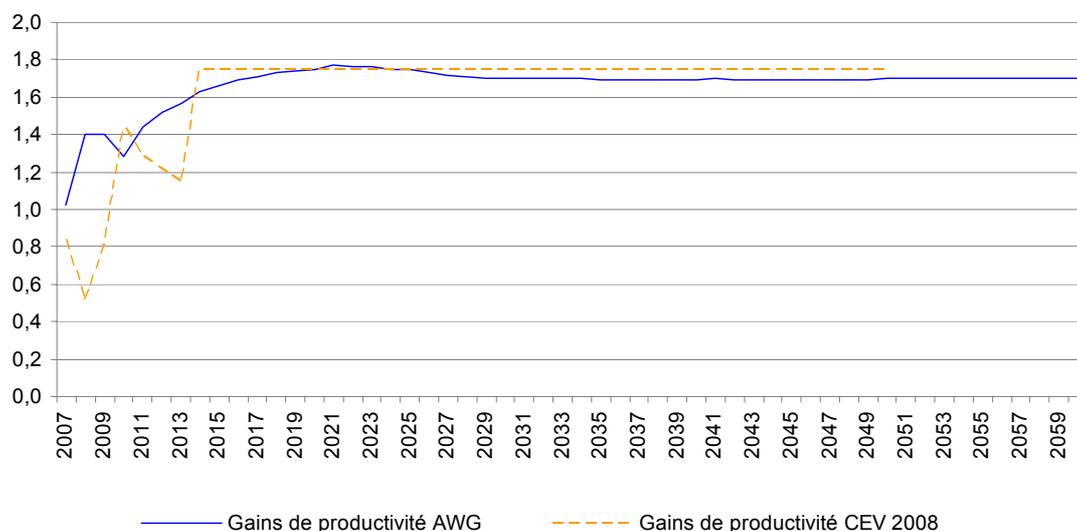
c. Les paramètres macroéconomiques

La productivité du travail et la croissance économique

Dans le scénario de référence de l'AWG, la croissance de la productivité du travail est basée sur une approche « fonction de production » qui permet de distinguer l'apport de la productivité totale des facteurs de celle de l'intensité en capital (le stock de capital par travailleur). Pour la Belgique, la croissance de la productivité totale des facteurs est supposée converger en 2015 vers la moyenne historique de l'UE, soit 1,1 %. La contribution en point de pourcentage de l'intensité en capital à la croissance de la productivité du travail étant de 0,6 %, le taux de croissance de la productivité du travail s'établit à 1,7 % à long terme.

Le scénario macroéconomique de la projection 2008 du CEV retient une hypothèse de croissance de la productivité du travail de 1,75 % par an à partir de 2014.

Graphique 19 : Les gains de productivité dans les scénarios de l'AWG et du CEV (rapport 2008)



Conjuguée aux perspectives d'emploi, les gains de productivité permettent de déterminer la croissance économique (voir le Tableau 25) qui s'établit à 1,8 % en moyenne sur la période 2007-2060.

Tableau 25 : Résultats macroéconomiques – scénario de l'AWG et différence avec le scénario 2008 du CEV – taux de croissance annuels moyens en termes réels

	2007-2050 AWG	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Emploi	0,2	-0,1	0,2
Productivité moyenne	1,7	0,0	1,7
PIB	1,9	-0,1	1,8

Comme dans les perspectives du CEV, la croissance des salaires réels est identique à celle de la productivité du travail et la part salariale dans le PIB demeure dès lors constante.

Le taux d'inflation et le taux d'intérêt

Dans la projection de l'AWG, le taux d'inflation est fixé à 2 % et la projection est effectuée à prix constants de 2007. Quant au taux d'intérêt réel de long terme, il est maintenu constant à 3 %. Les hypothèses correspondantes retenues dans les projections du CEV n'ont pas d'impact sur le coût budgétaire du vieillissement.

3.1.5. Evolution des dépenses sociales dans la projection de référence 2008-2060 de l'AWG

La projection de référence des dépenses sociales de l'AWG est effectuée à politique inchangée, elle tient compte de toutes les mesures ou réformes décidées jusqu'en juillet 2008, mais non des effets des crises financière et économique ni des diverses mesures ou plans de relance qui ont suivi. C'est pourquoi elle est comparée avec les résultats des perspectives du CEV réalisées en 2008.

a. Les dépenses de pensions

Le Tableau 26 présente les dépenses de pensions par régime au sens de l'AWG (y compris les dépenses de prépension et d'invalidité) selon les scénarios de l'AWG et du CEV 2008.

Tableau 26 : Les dépenses de pensions par régime dans les projections de l'AWG et du CEV 2008 en % du PIB

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007- 2050 AWG	2007- 2050 CEV 2008	2007- 2050 AWG – CEV 2008	2007- 2060 AWG
Pensions concept AWG	10,0	13,9	14,7	14,7	4,8	4,3	0,4	4,8
a) régime salarié	4,9	7,1	7,7	7,7	2,9	2,5	0,4	2,9
b) régime indépendant	0,7	0,8	0,8	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
c) secteur public	3,1	4,8	5,1	5,2	2,0	1,9	0,1	2,1
d) régime d'assistance (GRAPA)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
e) prépension	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
f) invalidité	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
p.m. pensions concept CEV (a+b+c+d)	8,8	12,8	13,7	13,7	5,0	4,5	0,5	5,0

Dans les perspectives de l'AWG, l'ensemble des dépenses de pensions s'accroît de 3,9 points de pourcentage du PIB entre 2007 et 2030 et de 0,9 point de pourcentage du PIB entre 2030 et 2060, soit 4,8 points de pourcentage du PIB sur la période de projection. Cet accroissement est dû aux dépenses de pensions au sens strict et non aux dépenses de la GRAPA, de prépension et d'invalidité qui demeurent stables, voire se réduisent très légèrement. C'est le cas également dans la simulation 2008 du CEV qui enregistre toutefois une progression des dépenses de pensions inférieure de 0,4 point de pourcentage du PIB à celle de l'AWG entre 2007 et 2050.

L'écart entre les deux projections provient du taux d'emploi moins favorable (et donc d'un PIB plus faible) dans les perspectives de l'AWG et d'un benefit ratio (pension moyenne par rapport au salaire moyen) plus important (la différence entre l'évolution des paramètres d'adaptation au bien-être et la croissance des salaires y étant inférieure).

b. Les dépenses de soins de santé aigus et de long terme

Les dépenses de soins de santé aigus et de long terme, dans les perspectives de l'AWG et du CEV 2008, sont fournies dans le tableau suivant.

Tableau 27 : Les dépenses de soins de santé aigus et de long terme dans les projections de l'AWG et du CEV 2008 en % du PIB

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 CEV 2008	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Soins de santé	9,1	10,4	11,6	11,7	2,5	3,4	-0,9	2,6
- aigus	7,6	8,4	8,8	8,8	1,2	2,2	-1,0	1,2
- de long terme	1,5	2,0	2,8	2,9	1,3	1,2	0,1	1,4

L'accroissement des dépenses de santé de la projection de l'AWG est inférieur de 0,9 point de pourcentage du PIB à celui de la simulation CEV entre 2007 et 2050, cet écart provenant des dépenses de soins aigus. L'augmentation de ce type de dépenses est moins élevée en raison des scénarios retenus: d'une part, l'AWG suppose un déplacement du profil des dépenses par sexe et âge lié à la moitié des gains d'espérance de vie alors que le scénario 2008 du CEV retient un profil des dépenses constant à long terme. En outre, ce scénario de l'AWG s'inscrit dans un contexte de moindre progression d'espérance de vie. D'autre part, l'élasticité des dépenses par rapport au PIB par tête évolue de 1,1 vers l'unité dans la simulation de l'AWG alors que cette élasticité varie mais demeure d'un niveau supérieur à 1 dans la projection 2008 du CEV.

c. Les dépenses de chômage

Le Tableau 28 présente les dépenses de chômage dans les deux simulations.

Tableau 28 : Les dépenses de chômage dans les projections de l'AWG et du CEV 2008 en % du PIB

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 CEV 2008	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Chômage	1,9	1,5	1,5	1,5	-0,4	-0,8	0,4	-0,4
Ratio chômeurs/emploi	0,14	0,11	0,11	0,11	-0,03	-0,06	0,03	-0,03

La décroissance des dépenses de chômage est moins importante dans les perspectives de l'AWG. D'une part, le taux de chômage structurel est plus élevé de 2 points de pourcentage dans la projection de l'AWG. Et d'autre part, il faut rappeler que dans la méthodologie de l'AWG, ces dépenses n'évoluent qu'en fonction du ratio entre le nombre de chômeurs et le nombre de travailleurs, le taux de remplacement demeurant constant. Ce n'est pas le cas dans la simulation du CEV qui prend en compte l'écart entre les différents paramètres d'adaptation au bien-être et la croissance des salaires et qui présente donc une certaine dégradation du taux de remplacement des allocations de chômage.

d. Les dépenses d'éducation

L'évolution des dépenses d'éducation dans la projection de l'AWG est fournie dans le Tableau 29, de même que la différence avec le coût budgétaire de l'éducation dans les perspectives 2008 du CEV.

Tableau 29 : Les dépenses d'éducation dans les projections de l'AWG et du CEV 2008 en % du PIB

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 CEV 2008	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Education	5,5	5,4	5,4	5,5	-0,1	-0,2	0,1	0,0

L'évolution des dépenses d'éducation est quasiment identique dans les deux projections, présentant des réductions de 0,1 et 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2050.

e. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement selon les simulations de référence de l'AWG et du CEV 2008 est présenté dans le Tableau 30 ci-dessous.

Rappelons que le concept de coût budgétaire du vieillissement est différent selon l'AWG et le CEV. L'AWG retient les dépenses de pensions (y compris prépension et invalidité⁴⁴), de soins de santé, de chômage et d'éducation, alors que le CEV reprend l'ensemble des dépenses sociales, soit également les dépenses d'incapacité primaire et de maternité, les allocations familiales et d'autres dépenses sociales, mais en exclut les dépenses d'éducation.

Tableau 30 : Le coût budgétaire du vieillissement dans les projections de l'AWG et du CEV 2008 en % du PIB

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 CEV 2008	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Pensions								
- régime salarié	4,9	7,1	7,7	7,7	2,9	2,5	0,4	2,9
- régime indépendant	0,7	0,8	0,8	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
- secteur public	3,1	4,8	5,1	5,2	2,0	1,9	0,1	2,1
- régime d'assistance (GRAPA)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Pensions notion CEV	8,8	12,8	13,7	13,7	5,0	4,5	0,5	5,0
- prépension	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
- invalidité	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
- Pensions notion AWG	10,0	13,9	14,7	14,7	4,8	4,3	0,4	4,8
Soins de santé	9,1	10,4	11,6	11,7	2,5	3,4	-0,9	2,6
- aigus	7,6	8,4	8,8	8,8	1,2	2,2	-1,0	1,2
- de long terme	1,5	2,0	2,8	2,9	1,3	1,2	0,1	1,4
Chômage	1,9	1,5	1,5	1,5	-0,4	-0,8	0,4	-0,45
Education	5,5	5,4	5,4	5,5	-0,1	-0,2	0,1	0,0
CBV CONCEPT AWG	30,0	30,7	32,7	32,9	6,7	6,7	0,0	6,9

⁴⁴ Pour le CEV, les dépenses de pensions se limitent aux dépenses du régime général des travailleurs salariés et indépendants, du secteur public et du régime d'assistance, tandis que l'AWG y ajoute les dépenses de prépension et d'invalidité.

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 CEV 2008	2007-2050 AWG – CEV 2008	2007-2060 AWG
Autres dépenses d'incapacité de travail	nd	nd	nd	nd	nd	0,0	nd	nd
Allocations familiales	nd	nd	nd	nd	nd	-0,4	nd	nd
Autres dépenses sociales	nd	nd	nd	nd	nd	-0,2	nd	nd
CBV CONCEPT CEV (hors éducation)	nd	nd	nd	nd	nd	6,3	nd	nd
CBV CONCEPT CEV ET DEPENSES D'EDUCATION	nd	nd	nd	nd	nd	6,1	nd	nd

Globalement le coût budgétaire du vieillissement selon le concept de l'AWG est identique dans les deux projections: il s'élève à 6,7 points de pourcentage du PIB entre 2007 et 2050. La décomposition de ce coût budgétaire du vieillissement par poste de dépense sociale présente par contre des différences beaucoup plus contrastées. Le coût budgétaire des pensions, des allocations de chômage et des dépenses d'éducation est plus élevé de 0,9 point de pourcentage du PIB dans les perspectives de l'AWG, alors que le coût budgétaire des soins de santé y est inférieur de 0,9 point de pourcentage du PIB.

Afin d'être complet, il faut mentionner que l'AWG a réalisé une estimation des effets de la crise économique sur le coût budgétaire du vieillissement, selon trois scénarios macroéconomiques alternatifs. La croissance potentielle est temporairement affectée dans deux scénarios qui ne se différencient que sur la durée du choc. Soit la reprise s'effectue très rapidement et le PIB retrouve son niveau projeté avant la crise déjà en 2020, ce qui n'augmente le coût budgétaire du vieillissement que de 0,1 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2060. Soit le PIB retrouve son taux de croissance projeté avant la crise à partir de 2020, mais non son niveau, accroissant ainsi le coût budgétaire du vieillissement de 2,0 points de pourcentage du PIB entre 2007 et 2060. Enfin, le troisième scénario suppose un choc permanent sur la croissance potentielle avec des gains de productivité inférieurs de 0,25 point de pourcentage et un taux de chômage supérieur d'environ 1 point de pourcentage. Ce scénario mène à un coût budgétaire du vieillissement plus élevé de 3,6 points de pourcentage du PIB entre 2007 et 2060.

3.2. Le contrôle du deuxième pilier des pensions - Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA)

3.2.1. Introduction

La présente note a pour objet d'exposer les principales lignes de force du cadre de contrôle du deuxième pilier de pension.

Comme dans de nombreux autres pays, le système des pensions repose en Belgique sur trois piliers. Le premier pilier est celui de la pension légale, allouée tant aux travailleurs salariés qu'aux travailleurs indépendants et aux fonctionnaires. Le deuxième pilier englobe la pension constituée dans le cadre d'une activité professionnelle, que ce soit par des travailleurs salariés, des dirigeants d'entreprise indépendants ou des travailleurs indépendants. Il ne concerne pas les fonctionnaires, à quelques exceptions près. Le troisième pilier comprend la pension qu'un individu constitue en tant que personne privée, sans lien direct avec son activité professionnelle (en souscrivant, par exemple, une épargne-pension, une assurance vie individuelle, ...).

Les deux principes légaux fondamentaux qui gouvernent le deuxième pilier sont la capitalisation et l'extériorisation. L'extériorisation implique le recours à une personne morale, distincte du sponsor, auprès de laquelle s'effectue la capitalisation. Un employeur ou secteur d'activité (appelé ci-après « organisateur ») peut à cet égard choisir de confier l'exécution de ses engagements de pension à une entreprise d'assurances ou à une institution de retraite professionnelle (IRP)⁴⁵. Globalement, les entreprises d'assurance vie gèrent, dans le cadre de leur activité d'assurance de groupe, 74 % des réserves totales du secteur, les IRP prenant à leur compte les 26 % restants⁴⁶.

Le cadre du contrôle du deuxième pilier de pension est subdivisé en deux volets : d'une part, le contrôle social et, d'autre part, le contrôle prudentiel. Chacun de ces volets est décrit de manière explicite dans la présente note. L'introduction se borne à en esquisser les grandes lignes.

Le contrôle social et le contrôle prudentiel poursuivent le même objectif, à savoir la protection des droits de pension des affiliés et des bénéficiaires. Ils procèdent toutefois d'un point de vue différent.

La législation sociale est plutôt axée sur l'encadrement des engagements de pension et régit principalement les droits et obligations des différentes parties intervenantes (organismes de pension, affiliés et organismes de pension). Cette législation - et, partant, le contrôle de son respect - vise à protéger les droits des affiliés et des bénéficiaires d'un régime de pension, à accroître leur participation et à améliorer la transparence dans le domaine de la constitution d'une pension complémentaire. C'est dans cette optique qu'elle prévoit des règles concernant notamment

⁴⁵ Auparavant appelée « fonds de pension » ou « institution de prévoyance ».

⁴⁶ Ces chiffres englobent également les réserves que les entreprises d'assurances et les IRP gèrent dans le cadre du premier pilier de pension.

l'affiliation (anti-discrimination, âge minimum, ...), le calcul des droits acquis minimaux, une garantie de rendement sur les contributions versées et un droit de transfert en cas de sortie. Cette législation met en outre l'accent sur la participation des partenaires sociaux, tant lors de la mise en place d'un plan de pension que dans le cadre de sa gestion. Enfin, elle accorde une attention particulière à l'ouverture et à la transparence (fiche de pension annuelle, rapport de transparence, ...), l'objectif étant de permettre à l'affilié d'avoir une vue précise des réserves de pension qu'il a déjà constituées.

Deux régimes sociaux légaux ont été élaborés, l'un pour les travailleurs salariés⁴⁷, l'autre pour les travailleurs indépendants⁴⁸. Les deux lois qui régissent cette matière partent des mêmes principes, mais tiennent compte des particularités des différents statuts sociaux. Les engagements de pension que les entreprises contractent en faveur de leurs dirigeants indépendants, ne tombent pas sous le coup de la législation sociale.

Dans la législation prudentielle, la protection des droits de pension est plutôt envisagée sous l'angle de l'organisme de pension qui gère la constitution des pensions et qui doit être une source sûre de financement des pensions.

Tant les entreprises d'assurances que les IRP sont soumises à une réglementation spécifique qui leur est propre⁴⁹, mais ces réglementations reposent sur les mêmes principes de base. Ainsi, chaque organisme doit préalablement se faire agréer et doit satisfaire à des règles particulières de bonne gouvernance pour mettre en place une organisation adéquate et responsable.

Ces réglementations prévoient également des obligations de nature financière qui portent sur le calcul des obligations de pension et leur couverture par des actifs à part entière, ainsi que sur la détention de fonds propres à titre de matelas de sécurité supplémentaire.

Depuis le 1er janvier 2007, une nouvelle législation prudentielle est entrée en vigueur en Belgique pour les IRP. Cette législation a été adoptée dans le cadre de la transposition d'une directive européenne⁵⁰. Cette directive harmonise le contrôle prudentiel en vue de créer un marché intérieur et de permettre la constitution d'organismes de pension paneuropéens. En ce qui concerne les règles de solvabilité, la directive laisse une certaine latitude aux Etats membres. Pour résumer, on peut dire que les provisions techniques doivent être calculées avec prudence et que les organismes de pension doivent disposer d'un matelas de sécurité adapté à leur profil de risque (tant du côté des actifs que du côté des engagements).

⁴⁷ Loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires (LPC).

⁴⁸ Titre II, chapitre 1^{er}, section 4, de la loi-programme du 24 décembre 2002 (LPCI).

⁴⁹ Les entreprises d'assurances sont soumises aux dispositions de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances. Les IRP sont soumises aux dispositions de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle (LIRP).

⁵⁰ Directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

La constitution des pensions est par définition une opération à long terme, ce qui doit se refléter dans leur financement. Cela implique un plan de financement clair, bien réfléchi et fondé, qui garantit un financement régulier. L'organisateur doit en outre accepter et respecter le plan de financement.

S'agissant des pensions complémentaires pour travailleurs salariés, il convient de souligner que l'organisateur (employeur ou secteur d'activité) assume la responsabilité finale de la bonne fin de ses engagements de pension, qu'il en ait confié l'exécution à une entreprise d'assurances ou à une IRP. C'est ainsi que si une insuffisance de financement est constatée, l'organisateur doit prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation. Il peut à cette fin effectuer un versement immédiat ou suivre un plan de redressement, qui aura été approuvé par la CBFA (uniquement pour les IRP) (cf. infra pour plus de précisions). De même, si la situation tourne mal pour l'organisme de pension (par exemple, en cas de faillite), l'organisateur doit, en tant que responsable ultime, honorer ses engagements de pension.

La législation prévoit également un mécanisme de protection particulier pour le cas où l'organisme de pension devrait périlcliter ou l'organisateur n'être plus là pour faire face à ses engagements. La loi confère en effet aux affiliés et aux bénéficiaires un privilège spécial sur les actifs destinés à la couverture des obligations de l'organisme de pension.

Le contrôle prudentiel vise à empêcher que des promesses de pension ne puissent être honorées. Ce contrôle s'effectue à plusieurs échelons. La CBFA joue, à cet égard, un rôle important. La législation met à sa disposition un arsenal de mesures prudentielles lui permettant d'intervenir en cas de nécessité. Ces mesures sont toutefois plutôt destinées à résoudre des situations épineuses individuelles dans un climat financier normal. Elles sont insuffisantes pour remédier complètement aux problèmes des entreprises en difficulté dans le contexte de la crise financière actuelle.

La présente note décrit tout d'abord le cadre du contrôle, en abordant successivement le volet social et le volet prudentiel, ce dernier étant ventilé entre les IRP et les entreprises d'assurance vie, et en mentionnant chaque fois les mécanismes de protection particuliers prévus par la loi. Elle brosse ensuite la situation des régimes de pension concernés, en donnant une indication de leur importance en ce qui concerne le nombre d'organismes, le volume des encaissements et des réserves, ainsi que le nombre d'affiliés.

3.2.2. Description du cadre légal

Le deuxième pilier de pension concerne toutes les formes de pensions complémentaires constituées dans le cadre d'une activité professionnelle. Il s'agit de régimes de pension, autres que les régimes de pension légaux, auxquels un individu doit ou peut participer du chef de son activité professionnelle.

Les régimes de pension du deuxième pilier diffèrent en fonction du statut social de l'individu. Il y a lieu d'opérer une distinction entre :

- les engagements de pension pour travailleurs salariés ;
- la pension complémentaire libre des indépendants (PCLI) ;
- d'autres formes telles que les engagements de pension en faveur des dirigeants d'entreprise indépendants et les régimes de pension complémentaire pour les fonctionnaires statutaires.

Le cadre réglementaire régissant le deuxième pilier de pension comprend deux volets : d'une part, le cadre social et, d'autre part, le cadre prudentiel. Ceux-ci ont pour finalité commune la protection des droits des affiliés.

Le cadre social règle les relations entre les parties concernées par le deuxième pilier (organismes de pension, travailleurs salariés, indépendants, ...). Il comprend notamment des règles auxquelles les engagements et conventions de pension doivent satisfaire, des règles relatives au calcul des droits de pension des affiliés et des règles concernant la communication d'informations aux affiliés.

Le cadre prudentiel porte spécifiquement sur le fonctionnement des organismes de pension et sur le contrôle de ces organismes. Seules les entreprises d'assurances et les institutions de retraite professionnelle (IRP) entrent en ligne de compte pour la gestion des pensions du deuxième pilier. Elles sont soumises à une législation de contrôle spécifique et au contrôle prudentiel de la CBFA⁵¹.

a. Le cadre social

Pensions complémentaires pour travailleurs salariés

La loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires (ci-après « LPC ») régit les engagements de pension complémentaire conclus au profit des travailleurs salariés.

⁵¹ Les entreprises d'assurances sont soumises aux dispositions de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances. Les IRP sont soumises aux dispositions de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle (LIRP).

L'engagement de pension

Les pensions complémentaires pour travailleurs salariés sont organisées au niveau de l'entreprise ou du secteur d'activité. L'initiative émane de l'employeur ou des partenaires sociaux réunis au sein d'une commission paritaire.

Ces pensions font l'objet d'un engagement pris par un organisateur, lequel sera, selon qu'il s'agit d'une pension d'entreprise ou d'une pension sectorielle, l'employeur ou une personne morale sectorielle (par exemple un fonds de sécurité d'existence).

Il existe deux types principaux d'engagements de pension : les engagements de type prestations définies et les engagements de type contributions définies. Dans le premier cas, l'organisateur s'engage à payer, au moment de la retraite ou à partir de ce moment-là, une pension complémentaire déterminée (par exemple, 70 % du dernier salaire, déduction faite de la pension légale). L'organisateur doit veiller à ce que la pension promise puisse être versée à l'âge de la retraite.

Dans le second cas, l'organisateur s'engage uniquement à verser périodiquement une contribution déterminée à l'organisme de pension. L'organisateur ne contracte pas d'engagement concernant le niveau de la pension à l'âge de la retraite. La pension définitive n'est pas fixe, mais dépend de la manière dont les contributions sont investies et des résultats de placement obtenus.

Mécanismes de protection des droits de pension des affiliés

Externalisation

Les employeurs et les secteurs qui organisent un engagement de pension complémentaire sont obligés d'en confier la gestion à une personne morale distincte, l'organisme de pension⁵². Une entreprise n'est pas autorisée à organiser des pensions complémentaires en interne, ni à verser des pensions à partir de son compte courant. L'obligation de recourir à un organisme de pension entraîne que les engagements de pension complémentaire sont obligatoirement gérés selon le principe de la capitalisation. L'externalisation obligatoire ne s'applique pas aux administrations publiques (Etat, Communautés, Régions, provinces ou communes).

Il existe deux types d'organismes de pension autorisés : les entreprises d'assurances et les institutions de retraite professionnelle (IRP). L'externalisation des capitaux de pension constitue une première garantie importante de la sécurité des pensions complémentaires, puisqu'elles échappent ainsi au risque de faillite de l'employeur. En cas de faillite de l'employeur, la réserve constituée auprès de l'organisme de pension ne fait pas partie de la masse.

⁵² Article 5, § 3, de la LPC.

Responsabilité finale de l'organisateur

L'externalisation des capitaux de pension ne diminue en rien la responsabilité finale de l'organisateur. L'organisateur ne peut prendre prétexte de rendements de placement médiocres pour se soustraire à sa promesse de pension. Si, au moment de la retraite ou de la sortie d'un affilié, l'organisme de pension ne dispose pas de réserves suffisantes pour lui payer la prestation promise (ou la réserve acquise : cf. infra), l'organisateur doit suppléer l'insuffisance.

Réserves acquises

Les droits de pension des travailleurs ne sont pas protégés uniquement au moment du départ à la retraite (ou du décès), mais également dans le cas où il est mis fin au contrat de travail. Lors de sa sortie, l'affilié a droit à une réserve acquise, qui représente la partie des droits de pension correspondant aux années de service prestées. La LPC et son arrêté d'exécution énoncent les règles applicables au calcul des réserves (minimales) acquises.

L'affilié commence en principe immédiatement à constituer des réserves acquises⁵³.

En cas de sortie, l'affilié a le droit de laisser sa réserve acquise auprès de l'organisme de pension initial ou de transférer celle-ci à l'organisme de pension du nouvel organisateur ou à un type particulier d'assurance vie individuelle. Le transfert peut s'effectuer au moment de la sortie, mais également à tout moment ultérieur.

Garanties de rendement

La LPC oblige les organisateurs à garantir, dans un certain nombre de cas, un rendement minimum sur les contributions de pension versées. Il s'agit là d'une obligation légale qui s'ajoute aux obligations contractuelles découlant de l'engagement de pension. Le but de ces garanties de rendement est d'offrir aux affiliés une protection contre le risque de placement, par exemple en cas de chutes de cours importantes survenant juste avant le départ à la retraite.

Il existe deux types de garanties de rendement :

- la garantie de rendement sur les contributions patronales dans le cas d'engagements de type contributions définies. Les organisateurs sont obligés de garantir, dans le cas d'engagements de type contributions définies, un rendement de 3,25 % sur la contribution patronale (nette). Cette garantie s'applique uniquement au moment de la sortie ou de la mise à la retraite et ne doit pas être financée en permanence.
- la garantie de rendement sur les contributions personnelles. Quelle que soit la nature de l'engagement, l'organisateur doit garantir un rendement minimum de 3,75 % sur les contri-

⁵³ La LPC prévoit deux exceptions à ce principe. Tout d'abord, le règlement de pension peut reporter l'affiliation jusqu'à l'âge de 25 ans (article 13). Ensuite, le règlement de pension peut prévoir que les contributions patronales ne donnent pas lieu à la constitution de réserves acquises si le travailleur sort dans l'année qui suit l'affiliation (article 17).

butions personnelles. Contrairement à la garantie de rendement sur les contributions patronales, la garantie de rendement sur les contributions personnelles doit à tout moment être financée intégralement.

Transparence et participation

La LPC met très fortement l'accent sur la transparence envers les affiliés et sur la participation de ces derniers. Informer correctement les affiliés sur la nature des engagements, sur l'évolution de leurs droits, sur le mode de financement et sur les risques encourus constitue une garantie nécessaire de la bonne exécution de l'engagement de pension et de la mise en place d'une politique de financement et de placement justifiée.

Fiches de pension

Chaque année, l'organisme de pension communique à tous les affiliés un aperçu des droits de pension qu'ils ont constitués individuellement⁵⁴. Cette fiche doit également mentionner le niveau actuel de financement des droits de pension. Au moins tous les cinq ans, les organismes de pension communiquent en outre aux affiliés ayant atteint l'âge de 45 ans une estimation de leur pension complémentaire à l'âge de la retraite.

Rapport de transparence

L'organisme de pension est tenu de rédiger chaque année un rapport sur la gestion de l'engagement de pension, appelé « rapport de transparence ». Ce rapport doit contenir des informations sur (i) le mode de financement, (ii) la stratégie d'investissement, (iii) le rendement des placements, (iv) la structure des frais et (v) le cas échéant, la participation aux bénéficiaires.

Comptes annuels, SIP, composition du portefeuille de placement

Sur simple demande, les affiliés peuvent se voir remettre :

- la déclaration relative aux principes fondant la politique de placement de l'organisme de pension ;
- les comptes annuels de l'organisme de pension ;
- dans le cas d'engagements où l'affilié supporte le risque de placement, la composition du portefeuille de placement existant, avec une description des risques et des coûts relatifs à ces placements.

Ces informations peuvent être demandées non seulement par les affiliés eux-mêmes, mais également par leurs représentants (syndicaux).

⁵⁴ Article 26 de la LPC.

Participation et cogestion

La LPC confère aux affiliés un droit de participation important, en ce sens qu'elle prévoit un avis obligatoire du conseil d'entreprise ou du comité pour la prévention et la protection au travail. Cet avis, qui doit être recueilli préalablement, est obligatoire pour certaines matières, dont le mode de financement, le choix de l'organisme de pension et la déclaration relative aux principes fondant la politique de placement.

Dans certaines situations, la participation des affiliés dépasse l'exercice d'un droit d'avis et d'information. Lorsque l'engagement de pension est exécuté par une IRP, le conseil d'administration de cette IRP doit, dans certains cas, être composé paritairement⁵⁵. Dans ces cas, les affiliés disposent donc, via leurs représentants, d'un droit de codécision concernant la gestion des montants de pension. De même, lorsque l'engagement de pension est exécuté par une entreprise d'assurances, un comité de surveillance paritaire doit, dans certains cas, être créé.

Pension complémentaire libre des indépendants

La pension complémentaire libre des indépendants (PCLI) est régie par la loi relative aux pensions complémentaires des indépendants (LPCI)⁵⁶.

La convention de pension

La PCLI repose sur une convention conclue entre le travailleur indépendant et un organisme de pension. Il s'agit d'un contrat individuel qui est établi à l'initiative du travailleur indépendant. Ce dernier décide chaque année s'il versera des cotisations et quel en sera le montant. Le paiement des cotisations est limité par la loi à 8,17 % des revenus professionnels.

Mécanismes de protection des droits de pension des affiliés

Externalisation

L'externalisation des montants de pension constitue, tout comme dans le cadre de la LPC, une première garantie importante de la sécurité des pensions complémentaires. En cas de faillite du travailleur indépendant ou de sa société, les réserves de pension constituées auprès de l'organisme de pension ne font pas partie du gage des créanciers. Contrairement à ce que prévoit la LPC, il n'y a en revanche pas d'organisateur chargé d'apurer les insuffisances éventuelles.

La pension complémentaire libre des indépendants ne peut être offerte que par des entreprises d'assurances et des IRP.

⁵⁵ Article 41 de la LPC.

⁵⁶ Titre II, chapitre 1^{er}, section 4, de la loi-programme du 24 décembre 2002 (LPCI).

Réserves acquises

Les réserves constituées auprès de l'organisme de pension sur la base des cotisations des indépendants et du rendement octroyé sont, conformément aux règles de la convention de pension, acquises par l'affilié. Ce dernier peut à tout moment demander sa réserve et la transférer à un autre organisme de pension.

Garantie de rendement

Les cotisations versées dans le cadre la PCLI bénéficient d'une garantie de capital (garantie de rendement de 0 %). Contrairement aux garanties de rendement prévues par la LPC, il s'agit d'une garantie qui doit être accordée par l'organisme de pension.

La garantie n'est accordée qu'au moment où l'âge de la retraite est atteint. Les indépendants qui, au cours de leur carrière, transfèrent leur réserve à un autre organisme de pension, ne peuvent pas bénéficier de la garantie.

Règles de transparence

Les règles de transparence applicables dans le cadre de la LPCI sont identiques à celles prévues par la LPC.

Autres pensions complémentaires

Les engagements de pension souscrits pour les dirigeants d'entreprise indépendants ou les fonctionnaires statutaires ne tombent pas sous le coup de la LPC ni de la LPCI. Ils ne sont donc pas soumis au contrôle social de la CBFA.

Pensions complémentaires pour dirigeants d'entreprise indépendants

Le Code des impôts sur les revenus autorise les entreprises à contracter des engagements de pension au profit de leurs dirigeants indépendants.

Ces engagements de pension ne sont pas réglementés par la LPC ni par la LPCI. Les obligations prévues par ces deux lois en ce qui concerne la gestion confiée à un organisme de pension et les garanties de rendement, ne s'appliquent pas à ces engagements.

Les engagements pour dirigeants d'entreprise indépendants peuvent être constitués en externe, auprès d'un organisme de pension, mais peuvent également l'être, à certaines conditions, en interne, au sein de l'entreprise⁵⁷.

⁵⁷ Voir à ce sujet P. VAN EESBEECK et L. VEREYCKEN, *Aanvullende Pensioenen voor Zelfstandigen*, Mechelen, Kluwer, 2004, p. 351.

Pensions complémentaires pour fonctionnaires statutaires

Les engagements de pension complémentaire pour les fonctionnaires statutaires ne tombent pas dans le champ d'application de la LPC et ne sont pas soumis au contrôle social de la CBFA.

La gestion de ces engagements doit néanmoins être confiée à un organisme de pension (entreprise d'assurances ou IRP), à moins qu'il ne s'agisse d'engagements de pension d'une administration publique (Etat, Communauté, Région, province ou commune).

Les engagements de pension pris pour les membres du personnel des administrations publiques ayant le statut de travailleur (les « contractuels ») sont en revanche soumis aux dispositions de la LPC, dont la CBFA contrôle le respect.

Rôle de la CBFA

L'article 49 de la LPC et l'article 58 de la LPCI confient le contrôle du respect de ces lois à la CBFA. La CBFA est par ailleurs chargée de veiller à l'application de certains aspects de la législation tendant à lutter contre la discrimination⁵⁸, dans le domaine des pensions complémentaires.

A l'heure actuelle, le contrôle du respect de la législation sociale s'effectue principalement de manière ponctuelle, par exemple à l'occasion de l'examen du dossier d'agrément d'une IRP, dans le cadre du traitement de plaintes ou lors de la réponse fournie à une demande de précision ou à une question d'interprétation. Pour mettre en place une approche plus proactive du contrôle social, la CBFA a diffusé, ces dernières années, plusieurs circulaires exposant son point de vue sur certaines questions épineuses.

La création de la banque de données « Constitution de pensions complémentaires »⁵⁹ permettra à la CBFA d'exercer, à l'avenir, le contrôle du respect de la législation sociale d'une manière plus systématique. La banque de données offrira pour la première fois un aperçu des types d'engagements de pension en vigueur, ainsi que des organisateurs, organismes de pension et affiliés concernés par ces engagements. Cet aperçu permettra d'effectuer des contrôles ciblés.

Si la CBFA constate qu'un organisme de pension ou un organisateur ne se conforme pas aux dispositions de la LPC ou de ses arrêtés d'exécution, elle peut fixer un délai dans lequel il doit être remédié à la situation.

Si, au terme de ce délai, la situation n'a pas été régularisée, la CBFA peut communiquer ses injonctions à l'organisateur, au comité de surveillance visé à l'article 41 de la LPC, aux organes de

⁵⁸ L'article 32, § 2, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (MB 30 mai 2007) et l'article 38, § 2, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (MB du 30 mai 2007).

⁵⁹ Articles 305 à 308 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (MB du 28 décembre 2007).

concertation de l'entreprise, aux représentants des affiliés et des bénéficiaires du régime de pension et, enfin, aux affiliés et aux bénéficiaires mêmes du régime de pension.

La CBFA peut également rendre ses injonctions publiques par la voie du Moniteur belge ou par voie de presse.

Enfin, si l'organisme de pension ou l'organisateur reste en défaut à l'expiration du délai imposé, la CBFA peut lui infliger une amende, selon les procédures usuelles.

b. Le cadre prudentiel

Contrôle prudentiel des IRP

Activités des IRP

Les IRP sont des personnes morales autonomes sans but lucratif, constituées pour assumer la gestion de pensions légales ou complémentaires.

Les IRP peuvent gérer ces activités dans le cadre d'une obligation de moyen⁶⁰ ou d'une obligation de résultat⁶¹. Toutes les IRP actives à l'heure actuelle ont opté pour une obligation de moyen.

Il règne parfois une certaine confusion entre le type d'avantage offert et la nature de l'engagement portant sur cet avantage. Une institution ayant contracté une obligation de résultat garantit elle-même un niveau donné de prestations ou un résultat de placement déterminé. Une institution ayant contracté une obligation de moyen promet uniquement de viser, en bon père de famille, un niveau donné de prestations ou un résultat de placement déterminé.

Contrôle – Généralités

Les IRP sont soumises aux dispositions de la LIRP⁶². La CBFA est chargée de veiller au respect de ces dispositions. Les principales exigences prévues par la réglementation en matière de contrôle prudentiel sont énumérées ci-dessous.

Agrément obligatoire

Toute IRP est tenue, avant de commencer ses activités, de se faire agréer par la CBFA. La demande d'agrément doit reposer sur un dossier circonstancié, bien documenté et argumenté.

⁶⁰ Le fait, pour une IRP, de s'engager à gérer le mieux possible les fonds qui lui sont confiés en vue de l'exécution d'un régime de retraite, quelle que soit la nature des prestations de retraite.

⁶¹ Le fait, pour une IRP, de garantir un résultat déterminé en fonction des contributions versées.

⁶² Loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle.

Limitation de l'objet social

Les IRP doivent limiter leurs activités à la gestion des avantages constitués en matière de retraite, de décès ou d'invalidité (permanente). Elles peuvent, depuis le 1er janvier 2004, gérer le volet solidarité des régimes sociaux de retraite.

Entité juridique distincte

L'IRP doit être constituée en personne morale autonome. La LIRP a créé une forme juridique spécifique pour les IRP, désignée par le vocable « organisme de financement de pensions » (OFP).

Bonne gouvernance

L'IRP doit disposer d'une structure de gestion, d'une organisation administrative et comptable et d'un contrôle interne appropriés aux activités exercées. Il convient à cet égard d'opérer une distinction entre les tâches d'administration, qui doivent être confiées à un ou plusieurs organes opérationnels, et les fonctions de surveillance nécessaires, qui sont exercées par le conseil d'administration. Les organes opérationnels⁶³ doivent être composés d'au moins deux personnes, qui doivent posséder l'honorabilité professionnelle nécessaire et les qualifications adéquates pour exercer leurs fonctions.

La CBFA a explicité ces exigences dans une circulaire traitant de la bonne gouvernance des IRP. L'objectif principal est que chaque IRP identifie les risques liés à son activité et mette en place des structures et procédures adéquates pour assurer leur gestion. Ces risques portent sur l'ensemble des activités de l'IRP, telles que le calcul des engagements et l'évaluation de leur développement, et englobent également les risques liés aux placements, les risques opérationnels, les risques liés à la sous-traitance, etc.

Plan de financement

Les IRP doivent mener une politique financière prudente et cohérente. A la différence de ce que prévoyait l'ancienne législation et dans la ligne de la directive 2003/41/CE, les règles de la LIRP sont fondées sur un concept de contrôle qualitatif, plutôt que quantitatif. Les IRP doivent établir un plan de financement réaliste et prudent et doivent définir une politique de placement propre à garantir l'équilibre financier tant à court qu'à long terme. Elles doivent en outre justifier les méthodes et les hypothèses utilisées.

Provisions techniques

Les provisions techniques sont les obligations qui incombent à l'IRP pour assurer l'exécution des régimes de retraite qu'elle gère. Le mode de calcul des provisions techniques est établi dans

⁶³ A l'exception de celui chargé de la gestion journalière.

le plan de financement. En principe, ces provisions doivent être égales aux droits des affiliés déjà constitués⁶⁴, complétés par un matelas de sécurité tenant compte des risques qui caractérisent le régime de retraite.

Pour les régimes de retraite⁶⁵ autres que les plans de type contributions définies « purs », le montant des provisions techniques est calculé au moyen d'une évaluation actuarielle suffisamment prudente et justifiée. Un élément essentiel du plan de financement est le test dit « de continuité », dans le cadre duquel les actifs et passifs sont modélisés et projetés dans le futur. Les actifs sont ainsi couplés aux passifs. Les tests sont vérifiés par la CBFA. L'organisme de pension a la faculté d'élaborer le modèle qui convient le mieux à ses activités.

Les IRP qui exécutent des plans de type contributions définies « purs » ne sont pas soumises au test de continuité. Cela s'explique par le fait que les exigences minimales liées aux provisions techniques couvrent déjà les principaux risques auxquels les organismes de pension de cette catégorie peuvent être exposés.

SIP

Les IRP sont tenues d'établir une déclaration sur les principes de leur politique de placement. Cette déclaration expose les principes appliqués par l'IRP pour évaluer et gérer les risques et pour procéder à la répartition stratégique des actifs. Ces principes doivent être en phase avec le plan de financement et correspondre aux caractéristiques des régimes de retraite gérés. La déclaration doit être revue tous les trois ans, ainsi qu'après tout changement majeur de la politique de placement.

Valeurs représentatives

Les provisions techniques doivent être couvertes intégralement par des actifs, dénommés « valeurs représentatives ». Les valeurs représentatives sont soumises à un certain nombre de règles (principalement) qualitatives. Le principe de base est celui de la prudence ('prudent person'). Les placements doivent être effectués avec soin, avec l'expertise professionnelle, la prudence et la diligence nécessaires. En outre, les placements d'une IRP doivent être cohérents avec les hypothèses de son plan de financement et conformes à sa politique de placement, telle qu'exposée dans la déclaration sur les principes de placement.

Les règles purement quantitatives portent uniquement sur les placements opérés auprès de l'organisateur (maximum 5 % du portefeuille et, si l'entreprise fait partie d'un groupe, maximum 10 % placés dans le groupe). En outre, les actifs destinés à la couverture des obligations à l'égard des tiers ne peuvent être affectés comme valeurs représentatives.

⁶⁴ Les réserves acquises des affiliés actifs et dormants et la valeur actuelle des rentes en cours.

⁶⁵ Les régimes de retraite qui offrent une couverture contre les risques biométriques ou qui prévoient un rendement des placements ou un niveau donné de prestations.

Les IRP évaluent leurs actifs à la valeur de marché. Le fait qu'il s'agisse là du seul mode d'évaluation pratiqué explique la dépréciation considérable des actifs dans le contexte actuel de la crise boursière. C'est pourquoi la CBFA suit attentivement - comme pour les autres établissements soumis à son contrôle - les évolutions internationales concernant un éventuel nuancement des règles d'évaluation à la valeur de marché en cas de marchés illiquides.

Marge de solvabilité

Certaines IRP doivent, en sus des provisions techniques, constituer une marge de solvabilité, qui sert de matelas de sécurité. Pour les prestations de retraite des travailleurs salariés (via une obligation de moyen), une marge de solvabilité ne doit être constituée que pour les risques décès, invalidité et incapacité de travail. Pour l'activité régie par la LPCI, cette marge doit également être constituée pour le volet pension. La philosophie sous-jacente est qu'il n'y a pas, dans cette activité, d'organisateur qui pourra, en cas de nécessité, suppléer les insuffisances constatées.

La législation décrit de manière détaillée la manière dont la marge à constituer doit être calculée. Les modalités prescrites tiennent compte également d'une éventuelle (ré)assurance.

La marge de solvabilité doit être couverte intégralement par des actifs. Ces actifs sont soumis aux mêmes règles de placement que les valeurs représentatives, à ceci près qu'une créance sur l'organisateur peut être prise en considération pour autant qu'elle soit garantie par un établissement de crédit ou une entreprise d'assurances.

Mise en œuvre du contrôle prudentiel

Rôle de la CBFA

Le contrôle de la CBFA porte sur l'organisation de l'IRP, son fonctionnement, ses prestations, la gestion de ses actifs/passifs et la manière dont elle se conforme au principe de prudence.

Le contrôle est exercé à différents échelons : par l'organe d'administration de l'institution même, par l'actuaire désigné, par le commissaire agréé et, enfin, par la CBFA.

En premier lieu, l'IRP doit veiller à mettre en place une organisation adéquate et de qualité, qui inclut les mesures de contrôle interne nécessaires⁶⁶. La structure organisationnelle doit être conçue de manière telle qu'elle n'entrave pas l'exercice des missions de l'actuaire, du commissaire et de la CBFA.

L'actuaire désigné et le commissaire agréé, que les IRP sont tenues de nommer, exercent chacun, sous leur responsabilité personnelle, une mission légale qui leur est propre. Le commissaire agréé vérifie le projet de comptes annuels et remet un rapport à ce sujet à l'assemblée gé-

⁶⁶ Mesures de contrôle interne, fonction de *compliance*, auditeur interne, ...

nérale de l'IRP ainsi qu'à la CBFA. L'actuaire désigné fournit un avis sur le plan de financement, la réassurance et les provisions techniques. Chaque année, l'actuaire désigné rédige également un rapport sur les provisions techniques, rapport que l'IRP transmet à la CBFA.

La CBFA, qui intervient en dernier lieu, exerce son contrôle sur la base des documents qui lui sont transmis (le dossier d'agrément, le plan de financement, la déclaration sur les principes de la politique de placement, ainsi que les documents communiqués chaque année, comme les comptes annuels, d'autres états financiers et statistiques, etc.). Le cas échéant, elle peut effectuer des vérifications au siège de l'IRP. Le contrôle exercé par la CBFA est basé sur une analyse des risques encourus par chaque IRP et repose davantage sur des principes qualitatifs que sur des règles quantitatives.

Mesures de redressement

La CBFA peut prendre toute mesure propre à sauvegarder les intérêts des affiliés et des bénéficiaires d'un régime de retraite. La loi opère une distinction entre les mesures d'assainissement et les mesures de redressement.

L'on parle de mesures d'assainissement lorsque la CBFA intervient de manière proactive afin d'empêcher la survenance de problèmes éventuels. La CBFA exige de l'IRP un plan d'assainissement lorsqu'il est raisonnable de craindre que des problèmes affecteront la marge de solvabilité, les provisions techniques ou les valeurs représentatives. De manière plus générale, un plan d'assainissement doit être soumis à la CBFA lorsque les droits des affiliés ou des bénéficiaires sont menacés en raison de la dégradation de la situation financière de l'institution.

Si la CBFA agit de manière réactive, l'on parle de mesures de redressement. Lorsque des problèmes affectent réellement la marge de solvabilité, les provisions techniques ou les valeurs représentatives ou lorsque l'IRP se trouve dans une situation générale d'insolvabilité, la CBFA exige d'elle un plan de redressement concret ou, au besoin, lui impose un tel plan. Ce plan doit être adapté à la situation de l'IRP, en particulier à son profil de risque, et doit pouvoir être mis en œuvre dans un délai raisonnable.

Un plan de redressement peut comprendre quantité de mesures, allant de la révision du plan de financement et de la stratégie d'investissement à l'apurement immédiat des insuffisances constatées, en passant par une interdiction temporaire de rachat. Tant les mesures d'assainissement que les mesures de redressement peuvent être accompagnées d'une limitation ou d'une interdiction de libre disposition des actifs.

Parallèlement à ces mesures financières ou indépendamment de celles-ci, la CBFA peut encore prendre d'autres mesures : par exemple, enjoindre à l'IRP de se conformer à la législation dans un délai déterminé, désigner un commissaire spécial ou procéder au remplacement de membres des organes de l'IRP afin de résoudre des problèmes organisationnels ou structurels.

Si les problèmes persistent ou si la mise en œuvre du plan ne donne pas de résultat, la CBFA peut révoquer l'agrément de l'IRP. Dans ce cas, l'IRP est dissoute et mise en liquidation. La CBFA surveille également avec attention les situations dans lesquelles il n'existe plus d'organisateur (pour cause de faillite ou de dissolution). Dans ce cas, l'exécution des engagements de pension (par exemple, le versement des rentes) ne peut être poursuivie. Si les obligations de pension ne sont pas reprises par une autre entreprise, il est mis fin au régime de retraite. Les réserves des affiliés actifs sont placées sur des comptes individuels, qui ne peuvent plus évoluer qu'en fonction du rendement des actifs de l'IRP. Les rentiers obtiennent le paiement du capital constitutif de leur rente. Les engagements de pension peuvent éventuellement être consolidés auprès d'un autre organisme de pension (souvent une entreprise d'assurances).

Mécanismes de protection particuliers

En cas de dissolution de l'IRP

En cas de dissolution de l'IRP, la réalisation des valeurs représentatives devrait normalement suffire pour désintéresser totalement les affiliés et les bénéficiaires. Si tel n'est pas le cas, l'organisateur doit intervenir en tant que responsable ultime de l'engagement de pension.

En cas de faillite de l'employeur

La loi prévoit un régime de privilèges pour le cas où l'organisateur ne serait plus là (par exemple, pour cause de faillite) afin d'apurer l'insuffisance. Les affiliés et les bénéficiaires d'un régime de retraite bénéficient de deux privilèges : un privilège spécial sur les valeurs représentatives et un privilège général sur les autres actifs de l'IRP. Ce dernier privilège ne peut donc être invoqué que si le produit des valeurs représentatives ne suffit pas pour indemniser les créanciers de pension.

Contrôle prudentiel des entreprises d'assurances

Activités des entreprises d'assurances

Les entreprises d'assurances peuvent assumer la gestion de pensions complémentaires dans le cadre d'une assurance de groupe ou sous la forme d'une assurance vie individuelle, s'il s'agit d'un engagement individuel de pension (LPC) ou d'une pension complémentaire pour indépendants (LPCI). Les assurances de groupe et les assurances vie individuelles font partie soit de la branche 21, soit de la branche 23.

Dans le cas d'une assurance de la branche 21, l'assureur garantit un taux technique fixe. Celui-ci peut être complété par une participation bénéficiaire que l'entreprise détermine chaque année en fonction de ses propres résultats. Le taux technique qu'une entreprise d'assurances peut garantir est limité. A l'heure actuelle, le taux d'intérêt maximal que l'assureur peut garantir s'élève à 3,75 %.

Actuellement, seules des assurances de la branche 21 sont en pratique offertes dans le cadre de la LPCI, en raison de la garantie de rendement dont elles sont assorties.

Dans les contrats d'assurance de la branche 23, les primes sont placées dans un fonds d'investissement. La valeur de la réserve évolue, dans ce cas, en fonction de la valeur du fonds. Il est interdit à l'entreprise d'assurances de garantir un rendement lorsqu'elle propose de tels contrats.

Contrôle - Généralités

La législation de contrôle⁶⁷ a pour but de protéger les droits des assurés et des tiers concernés par l'exécution de contrats d'assurance.

Les entreprises d'assurance sont soumises au contrôle prudentiel de la CBFA. Pour pouvoir exercer leurs activités, ces entreprises doivent disposer d'un agrément. Bien qu'il existe des différences dans la manière de contrôler les entreprises d'assurances et les IRP, les axes essentiels du contrôle prudentiel de ces organismes sont similaires.

Bonne gouvernance

La CBFA s'assure tout d'abord que les actionnaires et les dirigeants des entreprises d'assurances présentent les qualités requises pour garantir une gestion saine et prudente de l'entreprise. La CBFA vérifie en outre si l'organisation et le fonctionnement de ces entreprises sont appropriés au regard des activités exercées. Elle examine à cet effet leur structure de gestion, leur organisation administrative et comptable, ainsi que leur contrôle interne. Elle porte à cet égard une attention particulière à la qualité de la gestion des risques par l'entreprise elle-même. Les principaux risques auxquels sont exposées les entreprises d'assurances sont de nature financière. Elles doivent toutefois aussi faire face à des risques techniques spécifiques (notamment les risques de provisionnement, de souscription et de réassurance).

Exigences financières

Le contrôle prudentiel porte également sur la situation financière des entreprises d'assurances.

Les entreprises d'assurances sont tenues de calculer et de comptabiliser, sous le nom de provisions techniques, les obligations qui leur incombent pour l'exécution des contrats d'assurance qu'elles ont souscrits. Le mode de calcul et le niveau minimum des provisions techniques sont déterminés par voie réglementaire.

Les provisions techniques doivent être représentées à tout moment par des actifs, appelés « valeurs représentatives », qui sont affectés spécialement à la garantie des obligations que l'entreprise d'assurances a contractées à l'égard des preneurs d'assurance, des bénéficiaires et

⁶⁷ Loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

des assurés. Le placement de ces valeurs représentatives doit s'effectuer dans le respect de règles bien déterminées, dictées par le principe de prudence. Ces règles, énoncées dans les textes réglementaires, exigent un degré suffisant de sécurité, de rendement, de liquidité, de diversification et de répartition des actifs. Les valeurs représentatives doivent, à quelques exceptions près, être affectées sur la base de leur valeur de marché.

Les entreprises d'assurances doivent par ailleurs disposer d'une marge de solvabilité répondant aux exigences de la loi. Cette marge constitue un matelas de sécurité, qui est composé d'actifs non destinés à la garantie d'obligations et qui doit notamment permettre à l'entreprise de pallier aux éventuelles sous-évaluations des provisions techniques ou aux réductions de valeur des actifs affectés comme valeurs représentatives.

La marge de solvabilité est exprimée sous la forme d'un ratio indiquant la proportion entre la marge constituée et la marge à constituer. Cette dernière s'élève, pour les assurances vie, à environ 4 % des provisions techniques. La marge constituée comprend principalement les fonds propres de l'entreprise, déduction faite des actifs incorporels. Sont également pris en considération comme éléments constitutifs de la marge, les emprunts subordonnés et les éléments qui ne peuvent être utilisés à ce titre que moyennant l'accord de la CBFA, comme, notamment, les éventuelles plus-values latentes sur immeubles et sur titres.

Les entreprises doivent en outre présenter un niveau de rentabilité suffisant, non seulement pour l'ensemble de leurs activités, mais également pour un certain nombre de segments d'activités distincts.

Lorsqu'une entreprise d'assurances développe une activité internationale ou fait partie d'un groupe financier international, le contrôle est exercé dans le cadre des accords de coopération conclus avec les autorités étrangères concernées.

Les provisions techniques afférentes aux assurances vie sont, au surplus, soumises à des règles particulières. Pour les assurances de groupe, tant de la branche 21 que de la branche 23, les réserves doivent être au moins égales aux réserves acquises des affiliés et à la valeur actuelle des rentes en cours. S'il s'avère que tel n'est pas le cas, l'organisateur est tenu de combler l'insuffisance, dans un délai de six mois. Si, à l'issue de ce délai, l'insuffisance n'a pas été apurée, l'assurance de groupe est réduite. Cela signifie que les prestations assurées sont réduites aux prestations qui correspondent aux réserves déjà constituées. L'entreprise d'assurances continue à gérer les réserves jusqu'au jour où les prestations arrivent à échéance⁶⁸.

⁶⁸ La réduction de l'assurance de groupe ne signifie pas pour autant que l'organisateur est délié de son engagement de pension.

Mise en œuvre du contrôle prudentiel

Le contrôle prudentiel est exercé sur la base de nombreuses informations que les entreprises d'assurances sont tenues de communiquer chaque année à la CBFA. Ces informations concernent la gouvernance interne, l'organisation et la situation financière des entreprises. La CBFA s'appuie également sur les commissaires agréés et les actuaires désignés qui sont nommés par les entreprises d'assurances. Par ailleurs, elle effectue de manière régulière des inspections sur place.

Si la CBFA constate qu'une entreprise d'assurances ne respecte pas ses obligations légales ou risque de ne plus pouvoir faire face à ses engagements, elle fixe dans un premier temps un délai dans lequel l'entreprise concernée doit remédier à la situation. S'il s'avère, au terme de ce délai, que les lacunes constatées ne sont pas comblées, la CBFA peut prendre une série de mesures en vue d'assurer la protection des intérêts des preneurs d'assurance et des bénéficiaires.

En vue du rétablissement de la situation financière d'une entreprise, un plan de redressement peut être instauré. Ce plan peut notamment prévoir une réduction des frais ou une augmentation des tarifs. Pour les assurances vie, il peut également stipuler que, durant une période déterminée, aucun rachat, prêt ni avance sur police ne pourra avoir lieu sans l'autorisation de la CBFA. Enfin, le plan peut imposer la mise en vente et la réalisation du portefeuille d'assurances.

Si nécessaire, un plan de financement à court terme peut être mis en place.

La CBFA peut également limiter ou interdire la libre disposition des actifs. Elle peut encore prendre d'autres mesures, relatives à la gouvernance.

La mesure la plus lourde est la révocation de l'agrément nécessaire pour pouvoir exercer des activités d'assurances. La révocation entraîne que les activités doivent être liquidées ou éventuellement cédées à une autre entreprise d'assurances.

Mécanismes de protection particuliers

En cas de faillite d'une entreprise d'assurances

La loi de contrôle prévoit un régime particulier dont l'objectif est de protéger les créanciers d'assurance en cas de faillite d'une entreprise d'assurances. La loi confère à ces créanciers un privilège spécial sur les valeurs représentatives (actifs destinés à la couverture des provisions techniques).

Pour le cas où les valeurs représentatives ne seraient pas suffisantes pour désintéresser totalement les créanciers d'assurance, ceux-ci bénéficient d'un privilège général sur le reste des biens de l'entreprise. Ce privilège général est toutefois primé par tout autre privilège général ou spécial.

Si, après la liquidation complète de l'entreprise d'assurances déclarée en faillite, il s'avère que les affiliés et les bénéficiaires ne sont pas encore totalement désintéressés, ils peuvent s'adresser à leur employeur, qui supporte en effet la responsabilité finale du respect de sa promesse de pension.

En cas de faillite de l'employeur

Si l'employeur fait faillite, l'assurance de groupe est réduite. Cela signifie que les prestations assurées sont réduites aux prestations qui correspondent aux réserves déjà constituées. L'entreprise d'assurances continue à gérer les réserves jusqu'au jour où les prestations arrivent à échéance.

3.2.3. Volume des engagements dans le deuxième pilier de pension

a. IRP

Tableau 31 : Aperçu des IRP de 2003 à 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IRP actives	268	267	264	262	253	250
Total du bilan (milliards €)	10,9	11,7	13,4	14,3	14,8	10,8 ⁶⁹
Affiliés	325.097	314.026	320.851	347.445	567.008	750.801
Bénéficiaires	55.064	53.871	51.527	54.619	53.177	37.323
Taux de couverture (en %)	119,76	127,92	140,19	142,98	129,71	104,30 ⁷⁰

Sur les 250 IRP actives, 6 exécutent des régimes de pension légale, 241 des régimes de pension extralégale pour les travailleurs salariés⁷¹ (dont 7 fonds sectoriels) et les dirigeants d'entreprise, et 3 des conventions de pension extralégale pour les travailleurs indépendants⁷².

Le secteur compte 23 grandes IRP (actif supérieur à 125 millions d'euros), 74 IRP de taille moyenne (actif se situant entre 25 millions et 125 millions d'euros) et 153 petites IRP (actif inférieur à 25 millions d'euros).

Il est à noter que 20 % seulement des IRP gèrent un plan de type contributions définies « pur », les autres (soit 80 %) gérant un régime de pension promettant un niveau donné de prestations (prestations définies, contributions définies avec tarif, engagements de type cash balance et formules mixtes). Le total du bilan du secteur qui progressait chaque année et ce, jusqu'en 2007, va vraisemblablement présenter, à fin 2008, une diminution pour la première fois depuis longtemps.

⁶⁹ Données basées sur les comptes annuels déjà introduits. Les IRP qui ont déjà introduit leurs comptes représentent 85 % du marché.

⁷⁰ Taux de couverture 2008 par rapport aux obligations à long terme calculées prudemment.

⁷¹ LPC.

⁷² LPCI.

L'agrément de deux nouveaux fonds sectoriels a entraîné, en 2007 et en 2008, une augmentation substantielle du nombre d'affiliés.

Un autre élément frappant est la diminution globale du taux de couverture⁷³, ce taux étant passé de 142,98 % en 2006 à 129,71 % en 2007. En 2008, ce taux a encore diminué pour atteindre 104,30 %. Cette baisse traduit un affaiblissement de la situation financière du secteur. Il faut garder à l'esprit que les IRP évaluent leurs actifs à valeur de marché. Cette évaluation strictement à valeur de marché a conduit, dans le cadre de la crise boursière actuelle, à une chute de la valeur des actifs. L'adoption d'une méthode d'évaluation plus prudente des provisions conformément au nouveau cadre légal prudentiel a certainement également contribué à cette évolution. Le taux de couverture des IRP qui exécutent un régime de pension promettant un niveau donné de prestations s'élève à 104,61 %, tandis que le taux de couverture des IRP qui gèrent des plans de type contributions définies « purs » s'établit à 97,09 %⁷⁴.

Tableau 32 : Résultats des IRP (en milliards €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁷⁵
Primes et autres produits techniques	1,16	1,21	0,97	1,32	1,26	1,61
Charges techniques	-1,22	-1,16	-1,15	-1,45	-1,37	-1,93
Résultat financier	0,86	0,94	1,68	1,15	0,22	-2,35
Autres résultats	-0,07	-0,07	-0,02	-0,05	-0,04	-0,03
Résultat net	0,73	0,92	1,48	0,97	0,07	-2,37

Alors qu'en 2007, le secteur, après avoir enregistré un résultat financier plutôt faible, avait encore dégagé un résultat net à peine positif (0,5 % par rapport au total du bilan), les données déjà disponibles montrent un résultat net très négatif pour l'exercice 2008.

Tableau 33 : Composition des valeurs représentatives des IRP (en pourcentage du total des valeurs représentatives)

Nature des actifs	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Obligations	5,3	4,4	6,4	6,13	7,34	6,36
Actions	10,2	9,4	9,2	8,76	9,45	7,74
Immeubles	1,5	1,4	1,2	0,88	0,81	1,39
Prêts	0,4	0,3	0,3	0,06	0,03	0,10
OPC	71,8	75,4	75,1	77,7	76,19	76,06
Autres	10,9	9,2	7,8	6,47	6,19	8,34

⁷³ Taux de couverture = le patrimoine divisé par le montant total des obligations, étant entendu que le patrimoine correspond à la partie des actifs non destinés à la garantie d'obligations vis-à-vis de tiers autres que les affiliés et les bénéficiaires, le montant total des obligations correspondant à la somme des provisions techniques et de la marge de solvabilité à constituer.

⁷⁴ Certains régimes présentent une insuffisance vis-à-vis de la garantie sur les cotisations personnelles (article 24, §1er de la LPC) qui, conformément à l'article 18, 2° de l'arrêté d'exécution de la LIRP, doit être couvert au niveau prudentiel.

⁷⁵ Chiffres basés sur les 196 comptes annuels déjà introduits. Les IRP qui ont déjà introduit leurs comptes représentent 85 % du marché.

Les IRP placent une partie importante de leurs actifs dans des organismes de placement collectif (OPC). Ces OPC sont pour 47 % des OPC investissant en obligations, pour 36 % des OPC investissant en actions, pour 9 % des OPC mixtes, pour 6 % des OPC investissant en liquidités et pour 2 % des OPC immobiliers.

Une très grande majorité de ces OPC sont des OPC « classiques », qui comprennent peu d'actifs spécialement touchés par la crise du crédit.

Il s'avère par ailleurs que les IRP n'utilisent directement que peu ou pas d'instruments dérivés, sauf pour la couverture de risques spécifiques.

b. Entreprises d'assurances

En 2008, l'on dénombrait 37 entreprises d'assurances actives dans le domaine de l'assurance de groupe, 16 de ces entreprises offrant des contrats de la branche 23.

Les résultats globaux des entreprises opérant dans la branche « vie » étaient positifs durant la période précédant la crise de 2008, atteignant 4 à 5 % des primes.

Tableau 34 : Aperçu du volume des obligations de 2003 à 2008 (en milliards €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁷⁶
Assurances dirigeants d'entreprise	1,9	1,9	2,2	2,8	3,1	2,8
Assurance de groupe	31,5	31,0	33,6	35,0	38,1	35,8
Branche 21	30,7	30,1	32,0	33,3	36,4	34,5
Branche 23	0,8	0,9	1,6	1,7	1,7	1,3

Les obligations, également appelées provisions techniques, doivent être couvertes à tout moment par des actifs réglementaires. Le suivi de ces valeurs représentatives est opéré par gestion distincte. La branche 23 constitue une gestion distincte dont le taux de couverture s'élève néanmoins toujours à 100 % puisque - c'est là une caractéristique propre à cette activité - le montant des obligations correspond au montant des actifs. La gestion distincte que constitue la branche 21 comprend aussi bien des assurances de groupe que des assurances individuelles.

Tableau 35 : Aperçu du taux de couverture de la branche 21 de 2002 à 2008

Année	Taux de couverture
2002	102,47%
2003	103,82%
2004	105,65%
2005	107,33%
2006	108,05%
2007	104,95%
2008	101,67%

⁷⁶ Ces chiffres concernent 85 % du marché et ne sont pas extrapolés. Globalement, on ne constate pas de grand changement entre l'année 2008 et l'année 2007.

Le niveau de couverture mentionné ci-dessus est exprimé en valeur de marché. Certaines entreprises d'assurance sont toutefois passées à une valorisation "mark to model".

Tableau 36 : Composition des valeurs représentatives de l'ensemble des activités d'assurance en 2007 et en 2008 (en pourcentage du total des valeurs représentatives)

Nature des actifs	2007	2008
Obligations	61	65
Actions	12	7
Immeubles	2	2
Prêts	3	3
OPC	16	12
Autres	6	10

Cette répartition est restée assez stable au cours des années précédant la crise. L'impact de la chute boursière se traduit naturellement par une proportion plus petite de la valeur du portefeuille d'action au sein du total des actifs.

En sus d'actifs affectés à la couverture de leurs provisions techniques, les entreprises d'assurances doivent disposer d'une marge de solvabilité suffisante, qui constitue un matelas de sécurité supplémentaire. Le ratio de solvabilité⁷⁷ pour l'ensemble de l'activité « vie » a diminué de 211 % à 167 % entre 2005 et 2007. Cette évolution s'explique essentiellement par la diminution des plus-values latentes sur titres (principalement sur obligations) que les entreprises peuvent prendre en considération, moyennant l'accord de la CBFA, comme éléments constitutifs de leur marge de solvabilité⁷⁸. Bien qu'à fin 2008, des moins-values latentes pesaient encore sur le portefeuille de l'ensemble de l'activité vie, les renforcements de capitaux effectués ont amélioré le ratio de solvabilité en le portant à 198 %.

3.2.4. Impact de la crise générale de la bourse et du crédit

a. Sur les IRP

Dépréciation générale des actifs et impact sur le secteur

Pour mieux cerner l'impact véritable de la crise du crédit sur la situation financière des IRP, la CBFA a effectué un sondage, au cours de l'automne 2008, auprès des IRP les plus importantes. Les données communiquées par ces IRP ont montré que le taux de couverture global, au 30 septembre 2008, était en baisse.

Dans sa *Communication CBFA_2008_23 du 9 décembre 2008*, la CBFA a attiré l'attention des IRP sur les actions que celles-ci devaient entreprendre et les dispositions qu'elles devaient prendre à

⁷⁷ Rapport entre la marge de solvabilité constituée et la marge de solvabilité à constituer.

⁷⁸ La marge est en principe calculée sur la base de la valeur comptable.

la suite de la crise financière, dans le cadre de la clôture de l'exercice 2008, ainsi que sur les éventuelles mesures de redressement qui s'imposeraient.

La CBFA a notamment demandé aux institutions d'agir de manière proactive et de l'informer immédiatement si elles constataient une insuffisance (potentielle) de financement fin 2008. Les institutions étaient, le cas échéant, priées de soumettre à la CBFA, avant le 28 février 2009, un plan de redressement contenant les mesures nécessaires. La CBFA a également recommandé aux institutions de procéder avec prudence à l'évaluation et à la comptabilisation de leurs provisions techniques à la fin de l'exercice 2008, conformément à la nouvelle réglementation.

Dans sa communication, la CBFA a opéré une distinction entre :

- une insuffisance de financement pour les provisions techniques à court terme (PCT)⁷⁹, majorées de la marge de solvabilité, les IRP devant s'engager à apurer cette insuffisance dans les plus brefs délais et en tout cas avant le 31 décembre 2009 ;
- une insuffisance de financement pour les provisions techniques à long terme (PLT), en ce qui concerne les IRP qui gèrent un régime de retraite couvrant des risques biométriques ou prévoyant un rendement des placements ou un niveau donné de prestations⁸⁰. Dans ces cas, l'insuffisance peut également se situer entre les PCT et les PLT, majorées de la marge de solvabilité. Dans pareille hypothèse, la partie de l'insuffisance relative aux PLT, majorées de la marge de solvabilité, doit être redressée à moyen terme.

Faisant suite à cette communication, de nombreuses IRP ont fait part à la CBFA d'une insuffisance de financement et élaboré des mesures de redressement.

Tableau 37 : Aperçu des plans de redressement au 26 mai 2009

Type	Nombre	Patrimoine 2007	% du patrimoine total 2007	Patrimoine 2008
Secteur	250	14.675.531.024	100%	
Plans de redressement PCT (*)	18	2.712.073.459	18,48%	2.215.930.514
Plans de redressement PLT (**)	28	3.824.201.411	26,06%	3.144.422.067
Plans de redressement PCT + PLT	45	1.716.505.030	11,70%	1.326.816.635
Total	91	8.252.779.900	56,23%	6.687.169.216

(*) Les IRP concernées doivent encore déposer un plan de redressement pour les PLT.

(**) Les IRP concernées ne présentent pas d'insuffisance de financement pour les PCT.

L'examen des plans de redressement a révélé que de nombreuses IRP soumettent des mesures visant à apurer l'insuffisance relative aux PCT dans un délai déterminé. Cet apurement se fera souvent au moyen de versements supplémentaires effectués immédiatement, ou de manière

⁷⁹ Pour la définition et le mode de calcul des provisions techniques à court terme, de la marge de solvabilité et des provisions techniques à long terme, l'on se reportera aux articles 12 et suivants de l'arrêté royal du 12 janvier 2007 relatif au contrôle prudentiel des institutions de retraite professionnelle.

⁸⁰ Régimes visés au chapitre IV, section II, de l'arrêté royal précité sur le contrôle prudentiel.

étalée sur l'année 2009, par les entreprises d'affiliation. Certaines d'entre elles ont déjà effectué un premier versement, quelques-unes même fin 2008.

Plusieurs IRP proposent des mesures de redressement pour apurer l'insuffisance relative aux PLT, sans présenter pour autant une insuffisance au niveau des PCT. Ces insuffisances touchant les PLT sont non seulement imputables au mauvais climat boursier, mais résultent aussi fréquemment de l'adoption d'un nouveau plan de financement prudent. Ces insuffisances seront apurées à moyen terme (5 ans) notamment par des versements supplémentaires ou une adaptation du plan de financement et de la politique de placement.

Le 26 mai 2009, 43 plans de redressement étaient déjà approuvés par le Comité de direction de la CBFA. Pour chacun de ces plans, l'on a examiné quelle était l'origine de l'insuffisance et si des mesures adéquates permettant un redressement dans le délai imposé étaient prévues.

Solvabilité amoindrie du sponsor et restructurations

Dans quelques cas, les participants ou bénéficiaires d'un plan de pension géré par une IRP ont exprimé leur inquiétude quant à la diminution de la solvabilité du sponsor ou à l'impact d'une restructuration éventuelle de l'activité sur les droits des affiliés.

Il n'est pas exclu qu'une IRP soit confrontée, dans pareils cas, à des demandes de retrait anticipé émanant d'affiliés dormants (par exemple, des prépensionnés) ou à des demandes de transfert vers un autre organisme.

En effet, bien que les droits de pension ne puissent en général être exercés qu'à l'âge de la retraite, il existe encore dans certains secteurs des exceptions importantes qui permettent un départ anticipé (et donc un retrait anticipé des réserves sous forme de capital). Si de nombreux bénéficiaires sortent (et obtiennent 100 % de leurs droits) à un moment où l'IRP présente une insuffisance de couverture (et que donc moins de 100 % de l'ensemble des droits peuvent être garantis), ils peuvent mettre sérieusement en péril la situation de ceux qui restent.

La loi confère à la CBFA la faculté de s'opposer temporairement à de tels retraits si ceux-ci mettent en péril les droits des autres affiliés. La CBFA, en sa qualité d'autorité de contrôle, n'a pas encore fait usage de ce droit. Elle s'est au contraire employée activement à prendre contact avec les organes de gestion des organismes concernés afin de les inciter à adopter un plan financier adéquat et à renforcer leur communication à l'égard des participants, pour lever l'inquiétude évoquée ci-dessus.

b. Sur les entreprises d'assurances

Il est évident que la mauvaise conjoncture boursière a un impact négatif important sur la valeur des actifs détenus par les entreprises. A cet égard, il convient toutefois de souligner que les entreprises d'assurances tiennent compte, dans leur gestion ALM, des échéances éloignées des engagements de pension du deuxième pilier et appliquent dès lors à ceux-ci une stratégie

d'investissement à plus long terme. Bien qu'aucune entreprise ne puisse échapper aux conséquences des turbulences observées actuellement sur les marchés, cette stratégie d'investissement permet en général de résister aux baisses temporaires des cours de bourse.

Si une entreprise atteint un taux de couverture insuffisant pour une gestion distincte ou présente une autre insuffisance, elle est d'abord invitée à prendre des mesures adéquates à court terme, comme par exemple l'affectation d'actifs équivalents supplémentaires à la couverture des réserves ou provisions techniques ou le renforcement de sa solvabilité.

En 2008, la CBFA a encore accentué son contrôle en la matière et procédé à un examen approfondi de la situation tous les trimestres à partir du 30 juin. A compter de cette date, les moins-values (qui affectent surtout le portefeuille d'obligations) ont en effet fortement amenuisé le matelas traditionnel en fonds propres que les entreprises détiennent en sus de leurs obligations légales. Dans l'intervalle, plusieurs entreprises ont déjà pris des mesures, visant notamment à renforcer leurs fonds propres. Des informations complémentaires ont été demandées, la CBFA restant par ailleurs en contact étroit avec les entreprises présentant le profil de risque le plus élevé.

Certaines des entreprises soumises actuellement à un suivi plus rigoureux de la CBFA offrent des produits du deuxième pilier de pension. Il n'y a toutefois pas lieu de s'inquiéter dans l'immédiat pour les actifs qui, dans ce cadre, sont placés à plus long terme.

Les événements des derniers mois ont démontré que c'est surtout l'effet boule de neige des changements soudains de comportement des investisseurs qui peut provoquer des résultats désastreux. Les bénéficiaires de pensions du deuxième pilier, qui constituent leurs droits de pension sur une période plus longue, et les entreprises d'assurances qui gèrent les actifs ont intérêt à évaluer attentivement les conséquences de la situation actuelle, mais ne doivent pas pour autant perdre de vue la perspective à long terme. C'est pourquoi le régime du deuxième pilier prévoit également des mesures visant à décourager les retraits anticipés.

