

UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

Commission de réforme des pensions 2020-2040



ANNEXE 3.1

Règlements minimums pour personnes âgées



Table des matières

Introduction.....	7
1. Régimes minimums en Belgique : la législation	7
1.1. Régimes minimums sans examen des ressources en Belgique.....	7
1.1.1. Régimes de pension minimum	8
1.1.2. Le droit minimum par année de carrière	12
1.2. Régimes minimums avec examen des ressources en Belgique.....	13
1.2.1. Les suppléments minimums garantis pour les fonctionnaires.....	13
1.2.2. Régimes liés aux ressources non liés au régime.....	14
2. Régimes minimums en Belgique : expérience.....	15
2.1. Régimes sans examen des ressources.....	16
2.1.1. Régimes minimums pour travailleurs salariés.....	16
2.1.2. La pension minimum pour travailleurs indépendants	18
2.1.3. Les régimes minimums pour fonctionnaires	18
2.2. Régimes avec examen des ressources	19
3. Régimes minimums en Belgique : points d'attention	21
3.1. Points d'attention allocations sans examen des ressources	21
3.2. Points d'attention concernant les allocations avec examen des ressources	23
3.2.1. Points d'attention généraux concernant les allocations avec examen des ressources	23
3.2.2. Une attention spéciale pour la garantie de revenus aux personnes âgées	24
3.3. L'interaction entre les allocations avec et sans examen des ressources	27
4. Régimes minimums pour personnes âgées en Europe	28
4.1. Une classification des différents types de minimas sociaux pour personnes âgées.....	28
4.2. Des allocations adéquates.....	30
4.3. Risques de pauvreté pour les personnes âgées dans 15 états de l'UE.....	34
5. Propositions de réforme.....	37
5.1. Vers un seul régime minimum sans examen des ressources : considérations d'ordre général	37
5.2. La proposition de réforme du ministre De Croo	39
5.3. Régimes minimums sans frais supplémentaires dans la zone de tension entre la lutte contre la pauvreté et l'activation.....	40
5.4. Vers une seule pension minimum accessible à tous et vers une meilleure garantie de revenu pour les personnes âgées.....	41
5.4.1. Économies réalisées	41
5.4.2. Une seule pension minimum unifiée sans conditions d'accès	44
5.4.3. Vers une meilleure garantie de revenu pour personnes âgées	46

5.5.	Vers une allocation minimum non liée à la carrière	46
5.5.1.	Deux variantes d'une pension de base.....	46
5.5.2.	La pension de base conditionnelle dans le contexte belge	48
5.5.3.	Une pension de base inconditionnelle	50

Liste des tableaux

Tableau 1.	Conditions d'accès aux régimes de pension minimum.....	9
Tableau 2.	Fractions de carrière utilisées pour calculer la hauteur du droit	10
Tableau 3.	Montants minimums adoptés (d'application le 30/10/2013)	11
Tableau 4.	Calcul du montant de la pension au sein des régimes minimums	12
Tableau 5.	Conditions d'accès au droit minimum par année de carrière	13
Tableau 6.	Pourcentages d'accès et de recours à la PMG souple et stricte pour les travailleurs salariés retraités, Belgique 2012 (Population = 63.828)	16
Tableau 7.	Pourcentages de recours à la Grapa dans les différents groupes de 65 ans et plus, Belgique 2011 (Population = 2.012.200)	20
Tableau 8.	Faibles revenus (revenu < Grapa) fondés sur l'EU-SILC et la Datawarehouse.....	26
Tableau 9.	Non take-up et take-up injustifié sur la base de la Datawarehouse	26
Tableau 10.	Une classification des six types différents de protection minimum des revenus pour les personnes âgées dans 15 pays de l'UE (situation au milieu des années 2000)	28
Tableau 11.	Effets des différentes propositions d'économies	43
Tableau 12.	Effets des différentes propositions de réforme	45
Tableau 13.	Le financement d'une pension de base conditionnelle, 65-70 ans, Belgique 2011	49
Tableau 14.	Une pension de base conditionnelle à 100% du montant de la Grapa selon le groupe professionnel, 65 à 70 ans, Belgique 2011, analyses basées sur la population 1 (population = 404.520).....	50
Tableau 15.	L'allocation de pension mensuelle moyenne en cas d'introduction d'une pension de base inconditionnelle avec composant lié au salaire et une comparaison avec l'allocation de pension moyenne actuelle selon le nombre d'années de travail, chez les personnes de 65-70 ans, Belgique 2011.....	52

Liste des figures

Figure 1. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, en euros, 2012	32
Figure 2. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, relatif par rapport au revenu du ménage équivalent médian, 2012	33
Figure 3. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, relatif par rapport au revenu du ménage équivalent médian des 65 ans et plus, 2012.....	34
Figure 4. Pourcentage de 65 ans et plus dont le revenu est inférieur à 60 % du médian par rapport au nombre de 65 ans et plus souffrant de grave privation sur la base de l'EU-SILC, situation en 2011 ...	35
Figure 5. Pourcentage de 65 ans et plus avec un revenu inférieur à 50 %, 60 % et 70 % du revenu équivalent médian dans une sélection de pays européens, sur la base d'EU-SILC, situation en 2011.	36
Figure 6. Surplus de revenu médian des individus jusqu'à 65 ans comme pourcentage du revenu médian des 65 ans et plus (axe Y de gauche) ; taux S80/S20 des 65 ans et plus (axe Y de droite) dans une sélection de pays européens sur la base d'EU-SILC, situation en 2011.	37
Figure 7. Répartition du revenu de pension équivalent chez les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants pensionnés, aperçu des différentes économies	42
Figure 8. Répartition du revenu de pension équivalent chez les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants pensionnés, aperçu des propositions de réforme	45
Figure 9. La pension de base conditionnelle	47
Figure 10. La pension de base inconditionnelle	47

Introduction

En Belgique, il existe une grande variété de régimes qui offrent une garantie de revenu minimum aux personnes âgées. La présente note examine en détail ces régimes minimums.

La note donne au préalable un aperçu des différents régimes qui sont appliqués pour l'attribution et le calcul des régimes minimums (section 1). Il convient à ce propos de faire la distinction entre les allocations sans examen des ressources, comme la pension minimum garantie et le droit minimum par année de carrière (section 1.1), et les allocations d'aide sans examen des ressources comme la Garantie de revenus aux personnes âgées (section 1.2). Dans la mesure où nous disposons de données relatives au recours aux différents minima, nous pouvons dresser ensuite l'image du recours réel aux différents dispositifs (section 2). Sur la base des deux premières sections, un certain nombre de points d'attention sont ensuite relevés qui méritent d'être pris en considération dans la réforme éventuelle des régimes minimums existants (section 3). Compte tenu de ces points d'attention et de la situation des dispositifs minimums dans le paysage européen des retraites (section 4), un certain nombre de réformes possibles sont ensuite déduites (section 5). Quelques-unes de ces pistes de réforme sont alors explorées de façon empirique.¹

1. Régimes minimums en Belgique : la législation²

Pour apporter un peu de structure dans la multitude des allocations qui existent actuellement en Belgique, nous faisons la distinction entre les allocations sans examen des ressources et les allocations avec examen des ressources. Les allocations sans examen des ressources sont attribuées et calculées sans tenir compte des revenus qui ne proviennent pas de la législation relative à la retraite. Les allocations avec examen des ressources ont en commun le fait que dans l'attribution et le calcul, il est bien tenu compte des revenus qui ne proviennent pas de la législation relative à la retraite. Ces allocations sont également qualifiées d'assistance sociale.

Les allocations avec examen des ressources ont pour objectif principal de lutter contre la pauvreté. Cet objectif peut également être attribué aux allocations sans examen des ressources. Un régime minimum sans examen des ressources présente également comme deuxième objectif d'offrir une rémunération minimale pour la constitution de pension. Une allocation minimale est garantie en fonction de la période de prestation, et ce peu importe si l'évaluation de ces prestations sur le marché du travail est élevée ou faible.

1.1. Régimes minimums sans examen des ressources en Belgique

Dans le système de retraite belge, il existe différents régimes minimums sans examen des ressources. La plupart des régimes ont été institués comme régimes de pension minimum dans lesquels un examen de la pension est effectué. Ceci signifie qu'au moment de la retraite, deux montants sont comparés : la pension constituée sans application du régime minimum et la pension constituée avec

¹ Vous constaterez que le texte reste très sommaire. Pour de plus amples informations, veuillez vous référer, aux notes en bas de page, aux autres sources et aux références mentionnées dans ces sources.

² Cette section est en grande partie fondée sur Peeters, H. & Van Camp, G. (2013), *Toegangsvoorwaarden en berekeningsregels minimumregelingen*, Mimeo. Remarquez que le texte ne traite que de l'importance des minima dans le calcul de la pension de retraite. L'importance des minima pour le calcul d'une pension de *survie* n'est pas prise en considération.

application du montant minimum. Le plus élevé de ces deux montants est alors versé. Le droit minimum par année de carrière dans le régime des travailleurs salariés suit une autre logique : si le salaire (fictif) généré dans une année déterminée de la constitution de la pension est inférieur au salaire minimum, il est remplacé par ce dernier (à condition que la pension totale, après application de cette règle, ne dépasse pas un plafond déterminé).

Nous allons parler pour commencer des régimes de pension minimum (section 1.1.1), et ensuite du droit minimum par année de carrière (section 1.1.2).

1.1.1. Régimes de pension minimum

Il existe actuellement sept régimes de pension minimum différents. Dans le régime de retraite des travailleurs salariés, il y a quatre régimes :

- la pension minimum garantie, critère souple (PMG souple)
- la pension minimum garantie, critère strict (PMG stricte)
- la pension minimum garantie mixte, critère souple (petit minimum souple)³
- la pension minimum garantie mixte, critère strict (petit minimum strict)

Pour les travailleurs indépendants, il n'existe que le régime minimum suivant :

- la pension minimum garantie travailleurs indépendants (PMG TI)

Pour les fonctionnaires, deux régimes minimums ont été prévus :

- le supplément de pension minimum garantie pour raison d'âge ou d'ancienneté (supplément PMG FONCT âge)
- le supplément de pension minimum garantie pour inaptitude physique (supplément PMG FONCT inaptitude physique).

Remarquez que les régimes minimums pour fonctionnaires comportent également un composant lié aux ressources. Nous en parlerons à la section 1.2.

Les régimes de pension minimum susmentionnés sont assortis de différentes conditions d'accès. Ces conditions d'accès sont reprises dans le tableau 1.

³ Le terme petit minimum fait référence au fait que le montant minimum est inférieur au montant de la PMG minimum pour les travailleurs salariés (cf. tableau 3).

Tableau 1. Conditions d'accès aux régimes de pension minimum

Régime	Détermination d'année de carrière	Nombre d'années de carrière exigées
PMG souple	Pendant une année civile, il faut avoir constitué une pension pendant au moins 156 jours ETP en tant que TS (autrement dit, 1/2 d'année à temps plein compressée) ⁴ . Les années de carrière sont comptées après application de l'unité de carrière. ⁵	Au moins 30
PMG stricte	Pendant une année civile, il faut avoir constitué une pension pendant au moins 208 jours ETP en tant que TS (autrement dit, 2/3 d'année à temps plein compressée). Les années de carrière sont comptées après application de l'unité de carrière.	Au moins 30
Petit minimum souple	Détermination d'année de carrière TS: cf. PMG souple Détermination d'année de carrière TI: cf. PMG TI mais avant application de l'unité de carrière	Nombre d'années de carrière TS + nombre d'années de carrière TI doit être de minimum 30.
Petit minimum strict	Détermination d'année de carrière TS: cf. PMG stricte Détermination d'année de carrière TI: cf. PMG TI mais avant application de l'unité de carrière	Nombre d'années de carrière TS + nombre d'années de carrière TI doit être de minimum 30.
PMG TI	Détermination d'année de carrière TI: 4 trimestres qui ouvrent un droit à la pension (généralement les trimestres pendant lesquels la cotisation minimum a été payée). Ces trimestres ne doivent pas se situer dans la même année civile. Les années de carrière sont comptées après application de l'unité de carrière. Détermination d'année de carrière TS : pendant une année civile, il faut avoir constitué une pension pendant au moins 104 jours ETP en tant que TS (autrement dit, 1/3 d'année à temps plein compressée).	Au moins 30 Pour une carrière mixte TI / TS, on compte d'abord le nombre d'années comme TI que l'on arrondit vers le bas. La somme de ce nombre et des années de carrière en tant que TS doit être au moins de 30.
Supplément PMG FONCT âge	Au cours de l'année de carrière, il faut avoir exercé une fonction principale (c'est-à-dire au moins 50% d'une fonction à temps plein).	Au moins 20
Supplément PMG FONCT inaptitude physique	Cf. Supplément PMG FONCT âge + satisfaire aux conditions de la retraite anticipée pour raisons médicales	Pas de nombre minimum d'années de carrière exigé

⁴ Pour raisons historiques, les carrières dans le système de retraite belge sont comptées en semaines de six jours. Une personne qui travaille à temps plein pendant une année n'aura donc pas fourni une prestation de 260 jours (52 * 5) mais bien de 312 jours (52 * 6). La semaine de cinq jours est donc convertie en une semaine de six jours.

⁵ L'unité de carrière suppose que le numérateur ne soit jamais supérieur au dénominateur. Si la fraction de carrière est par exemple égale à 48/45, les trois ans les moins favorables ne sont pas pris en compte.

Il semblerait dès lors que l'accès au régime minimum diffère en fonction du régime dans lequel on a constitué des droits de pension, du nombre de jours de constitution de pension par année civile (chez les travailleurs indépendants, les trimestres sur la carrière) et du nombre d'années de constitution de pension pendant la carrière. Les régimes des fonctionnaires comptent encore une condition d'accès supplémentaire qui n'a pas été reprise dans le tableau : les suppléments ne sont pas octroyés aux individus qui ont droit à une pension différée (c'est-à-dire une personne qui n'était pas en service le jour de sa retraite).

Une fois qu'une personne bénéficie de l'accès, la pension minimum est calculée : à cette fin, on multiplie une fraction de carrière par un montant forfaitaire. Un retraité a donc intérêt à une fraction de carrière aussi grande que possible.

Nous donnons tout d'abord un aperçu des fractions de carrière qui sont adoptées (cf. tableau 2).

Tableau 2. Fractions de carrière utilisées pour calculer la hauteur du droit

Régime	Comment la fraction de carrière est-elle déterminée ?
PMG souple	Numérateur : tous les ETP qui génèrent une constitution de pension dans le régime TS sont additionnés sur la carrière et divisés par 312 (c'est-à-dire toutes les années compressées) Dénominateur: 45 ans
PMG stricte	Numérateur : toutes les années civiles pendant lesquelles on a travaillé au moins un jour comme TS (ou assimilées). Dénominateur: 45 ans (remarque : cette fraction de carrière est plus avantageuse que la fraction de carrière adoptée pour la PMG souple)
Petit minimum souple	Numérateur : tous les ETP fournis comme TS sont additionnés sur la carrière et divisés par 312 (= numérateur pour PMG souple) Dénominateur: 45 ans (remarque : les années en tant qu'indépendant comptent pour l'accès mais pas pour le calcul)
Petit minimum strict	Numérateur : toutes les années civiles pendant lesquelles on a travaillé au moins un jour comme TS (ou assimilées) (= numérateur pour PMG stricte) Dénominateur: 45 ans (remarque : les années en tant qu'indépendant comptent pour l'accès mais pas pour le calcul)
PMG TI	Numérateur : tous les trimestres où au moins la cotisation minimum comme TI a été payée sont additionnés. Le total est divisé par 4 et arrondi vers le bas (c'est-à-dire, le numérateur comprend toutes les années complètes compressées) Dénominateur: 45 ans (remarque : les années en tant que travailleur salarié comptent pour l'accès mais pas pour le calcul)
Supplément PMG FONCT âge / inaptitude physique	Si, en compression sur la carrière, le fonctionnaire enregistre au moins 20 années de carrière à temps plein, la fraction de carrière est toujours égale à 1. Si, en compression, le fonctionnaire enregistre moins de 20 années de carrière à temps plein, le numérateur est constitué des services réellement fournis exprimés en mois et le dénominateur des services correspondant aux prestations à 100 % exprimés en mois.

Les fractions de carrière dont question sont multipliées dans une étape ultérieure par un montant forfaitaire (voir tableau 3).

Tableau 3. Montants minimums adoptés (d'application le 30/10/2013)

Description	Montant annuel *	Montant mensuel *
le montant de la PMG TS	13.476 (16.845)	1.123 (1.404)
le montant du petit minimum	11.364 (14.782)	947 (1.232)
le montant de la PMG TI	12.732 (16.845)	1.061 (1.404)
le montant de la PMG FONCT (non liée aux ressources)	8.676	724

* chiffre indice 136,09; montant isolé (montant ménage, si applicable, entre parenthèses)

Il est intéressant de comparer ces montants avec le salaire minimum et les budgets de référence d'un certain nombre de cas types.⁶ Le revenu net mensuel d'un travailleur salarié de 22 ans, avec une ancienneté d'un an, qui travaille au revenu annuel net minimum garanti, s'élevait en 2013 aux alentours de 1.300€. Le budget de référence d'une personne âgée isolée, homme ou femme, ne nécessitant pas de soins, qui loue sur le marché du logement privé, s'élevait en 2011 à 980€ en Flandre et à 1.030€ en Wallonie (respectivement 1.301€/1.310€ pour un couple similaire). Le budget de référence de propriétaires âgés sans hypothèque s'élevait à 820€ (isolé en Flandre), à 790€ (isolé en Wallonie), à 1.112€ (couple en Flandre) et à 1.081€ (couple en Wallonie).

Contrairement aux travailleurs salariés et aux travailleurs indépendants, la pension minimum pour les fonctionnaires est versée en supplément du montant de la pension calculé sans application du régime minimum. Le montant PMG FONCT du tableau 3 comprend à la fois le montant de pension calculé normalement et le supplément.

À l'aide des informations présentées dans les tableaux 2 et 3, le tableau 4 indique comment les différentes pensions minimums sont calculées.

⁶ Un budget de référence indique le revenu minimum nécessaire à une famille pour pouvoir participer de façon humaine à la société. Un budget de référence est constitué par cas type d'un panier de bien estimés nécessaires. Par article dans le panier, un prix est déterminé et l'addition de ces montants constitue le budget total. Compte tenu du type de ménages, un revenu minimum est ainsi déterminé. Des estimations des différents budgets de référence peuvent être téléchargées sur le site du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck (CSB) (cf. www.centrumvoorsociaalbeleid.be).

Tableau 4. Calcul du montant de la pension au sein des régimes minimums

Régime	Calcul	Remarque
PMG souple	Le montant de la PMG TS * fraction de carrière utilisée dans la PMG souple	
PMG stricte	Le montant de la PMG TS * fraction de carrière utilisée dans la PMG stricte	
Petit minimum souple	Le montant du petit minimum * fraction de carrière utilisée dans la PMG souple	
Petit minimum strict	Le montant du petit minimum * fraction de carrière utilisée dans la PMG stricte	
PMG TI	Le montant de la PMG TI * fraction de carrière utilisée dans la PMG TI	Si le TI reçoit également une pension en tant que travailleur salarié, la PMG TI ne peut pas faire augmenter la pension totale au-delà du montant de la PMG TI après une carrière de 45 ans comme TI.
Supplément PMG FONCT âge / inaptitude physique	Si 20 années de carrière compressées à temps plein : montant PMG FONCT Si moins de 20 années de carrière compressées à temps plein : montant PMG FONCT * fraction de carrière PMG FONCT âge / inaptitude physique	

1.1.2. Le droit minimum par année de carrière

Outre les régimes de pension minimum, il existe dans le régime des travailleurs salariés (pas dans celui des travailleurs indépendants ni des fonctionnaires) également un droit minimum par année de carrière (ci-après DMAC): si le salaire (fictif) qui génère une constitution de pension pendant une année déterminée est inférieur à un salaire minimum déterminé, il est remplacé par ce dernier.

Plus que dans les régimes de pension minimum, le DMAC reflète l'objectif de rémunération minimale pour le travail fourni. Le DMAC garantit, en principe, pour chaque jour de constitution de pension un apport de pension minimum. Dans le cadre d'un régime de pension minimum, ce n'est pas le cas : une importante constitution de pension peut par exemple compenser dans une deuxième phase de la carrière une faible constitution de pension d'une première phase de la carrière.

La condition d'accès est indiquée par analogie avec les régimes de pension minimum au tableau 5. Une comparaison entre le tableau 5 et le tableau 1 indique que l'accès au DMAC est moins strict que celui aux régimes de pension minimum pour travailleurs salariés et indépendants. En effet, une personne y a déjà accès après au moins 15 années civiles de 104 jours ETP (par rapport par exemple à la PMG souple où 30 années civiles de 156 ETP sont exigées).

Tableau 5. Conditions d'accès au droit minimum par année de carrière

Régime	Détermination d'année de carrière	Nombre d'années de carrière exigées
DMAC	Pendant une année civile, il faut avoir constitué une pension pendant au moins 104 jours ETP en tant que TS (autrement dit, 1/3 d'année à temps plein). Les années de carrière sont comptées après application de l'unité de carrière.	Au moins 15

Une fois l'accès obtenu, on vérifie pour chaque année civile pendant laquelle une constitution de pension d'au moins 104 jours ETP peut être démontrée, si le salaire réellement ou fictivement converti en une année à temps plein pendant cette année civile est inférieur à un montant minimum déterminé de 22.447€ par an (1.871€ par mois - chiffre indice 136,09). Si le salaire réel ou fictif est en effet inférieur au montant minimum, le salaire est remplacé par ce dernier. À défaut d'une constitution de pension d'une année à temps plein (mais bien au moins 104 jours ETP), le droit minimum est calculé au prorata (p. ex. si l'on a travaillé pendant une année à mi-temps ou une ½ année à temps plein, 50% du droit minimum est octroyé).

Notez que l'application des règles du droit minimum ne peut pas avoir pour effet de réduire la pension à moins de 1.191€ par mois (1.489€ au taux ménage) multipliés par la fraction de carrière qui est adoptée dans la PMG stricte. L'introduction de cette limite s'écarte de la logique pure du droit minimum : un jour supplémentaire de constitution de pension ne garantit aucun droit de pension supplémentaire si la pension calculée (sans application des règles de minimum) est supérieure à la limite mentionnée.

1.2. Régimes minimums avec examen des ressources en Belgique

Outre les régimes minimums sans examen des ressources, il existe également un certain nombre d'allocations avec examen des ressources qui s'appliquent aux personnes âgées en Belgique. Nous distinguons les allocations qui ne s'appliquent qu'aux anciens fonctionnaires titularisés (cf. 1.2.1) et les allocations qui sont non liées au régime (cf. 1.2.2).

1.2.1. Les suppléments minimums garantis pour les fonctionnaires

Au point 1.1.1, nous avons parlé des suppléments PMG FONCT âge et des PMG FONCT inaptitude physique. Il s'agissait de régimes sans examen des ressources. Les deux suppléments peuvent également encore être complétés après un examen des ressources :⁷

Le montant minimum de pension pour âge peut être porté après l'examen des ressources jusqu'à 1.287€ par mois pour les isolés, et à 1.609€ par mois pour les personnes mariées (chiffre indice 136,09).

Le montant de la pension minimum pour inaptitude physique peut être porté à 50% du traitement de référence pour un isolé (avec un minimum de 1287€ et un maximum de 1809€ – chiffre indice

⁷ Les montants qui sont cités ci-après s'appliquent aux fonctionnaires qui enregistrent 20 années de carrière compressées ou plus. Si le fonctionnaire compte moins de 20 années de carrière compressées, ces montants sont multipliés par la fraction de carrière (cf. tableau 2).

136,09) et à 62,5% du traitement de référence pour un fonctionnaire marié (minimum 1609€, maximum 2262€).

Lors de l'examen des ressources, il est tenu compte non seulement des revenus (de pension) propres mais aussi de ceux de l'époux ou de l'épouse. Notez que toutes les ressources ne sont pas prises en compte (à 100%).

1.2.2. Régimes liés aux ressources non liés au régime⁸

Outre les régimes de fonctionnaires discutés, il existe également des allocations avec examen des ressources qui sont indépendantes de la catégorie professionnelle à laquelle on appartenait.

La principale allocation liée aux ressources pour personnes âgées à partir de 65 ans est la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) qui fait office de dernier filet de sécurité pour garantir quand même un revenu minimum aux personnes âgées qui n'ont pas suffisamment de ressources. En novembre 2013 (chiffre indice 136,09), la Grapa s'élevait au maximum à 674€ par mois pour toute personne qui partage sa résidence principale avec une ou plusieurs personnes. Pour ceux qui vivent seuls, le montant est multiplié par 1,5 (montant majoré de maximum €1.012 par mois).

La Grapa est liée aux ressources et est donc attribuée après un examen des moyens d'existence. Il est alors tenu compte tant des moyens d'existence propres que de ceux des autres personnes avec lesquelles il y a cohabitation. Les moyens d'existence (pensions, revenus de location, revenus de biens (im)mobiliers, ...) sont déduits du montant de la Grapa. Notez cependant que tous les moyens d'existence ne sont pas pris en considération (p. ex. allocations familiales) et que tous les moyens d'existence ne sont pas totalement comptés (les revenus de pension comptent par exemple pour 90%).

Outre la Grapa, il existe encore une deuxième allocation liée aux ressources qui s'adresse spécifiquement aux personnes de 65 ans ou plus, à savoir l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA). Cette allocation offre un soutien financier aux personnes âgées qui ont des difficultés à exercer leurs activités quotidiennes. Le support varie de 79€ à 549€ par mois (indice 136,09), suivant le degré d'autonomie qui est constaté après un examen médical (exprimé en points).

Outre la Grapa et l'APA, il existe trois autres allocations avec examen des ressources qui peuvent s'appliquer aux 65 ans et plus. Il s'agit de l'allocation d'intégration pour personnes handicapées (AI), de l'allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées (ARR) et du revenu d'intégration.

À l'origine, ces régimes ont été développés il est vrai pour des individus de moins de 65 ans. Mais il se peut qu'il reste également des personnes âgées dans ces régimes. Si l'AI est plus avantageuse que l'APA, celle-ci continue à être versée également après l'âge de 65 ans. En théorie, les bénéficiaires de l'ARR ou du revenu d'intégration doivent d'abord dépendre du droit à la Grapa après l'âge de 65 ans. Étant donné que ce n'est pas toujours le cas, il se peut également qu'après l'âge de 65 ans, des individus restent bénéficiaire de l'ARR ou du revenu d'intégration.

⁸ Cette section est un résumé fortement simplifié de la note Van Camp, G. & Peeters, H. (2013), *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere 'systeem' van sociale bijstand*, Mimeo.

Tout comme l'APA, l'AI offre un soutien financier aux personnes âgées qui ont des difficultés à exercer leurs activités quotidiennes. Ici également, le soutien varie en fonction du degré d'autonomie, et cependant entre 118€ et 862€ par mois. L'ARR est une allocation liée aux ressources qui peut être attribuée aux personnes dont la capacité de gain est limitée au tiers de ce qu'une personne valide peut gagner sur le marché général du travail (c'est-à-dire 66% d'incapacité de travail). Le montant de l'ARR varie en fonction de la charge de famille (de 545€ à 1.090€ par mois – indice 136,09). Le revenu d'intégration, enfin, est un régime général lié aux ressources. L'accès au revenu d'intégration n'est assorti d'aucune condition médicale comme dans le cas des allocations AI, ARR et APA. Le montant du revenu d'intégration varie en fonction de la situation de famille (de 545€ à 1.090€ par mois).

En plus des montants attribués, les allocations avec examen des ressources diffèrent les unes des autres dans différentes dimensions, comme les critères de détermination de la catégorie d'indemnité, les conditions de nationalité imposées, les conditions de séjour imposées et le concept de partenaire. Nous traitons ici les trois principaux points de différence dans l'imputation des moyens d'existence.

Premièrement, différents concepts de revenus sont utilisés sur les différents secteurs. Pour l'AI et l'ARR, on utilise le revenu net imposable (c'est-à-dire les revenus déclarés en vue de la détermination de l'impôt sur le revenu des personnes physiques après déduction des éléments déductibles). Pour la Grapa, on tient compte du revenu brut et pour l'APA et le revenu d'intégration, des montants bruts imposables diminués du précompte professionnel.

Deuxièmement, la façon dont les revenus mobiliers sont traités dans la détermination des moyens disponibles est différente. Pour l'AI et l'ARR, on utilise généralement les informations de l'avertissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La plupart des revenus mobiliers sont dans ce cas exonérés du fait que le précompte mobilier ne doit pas être déclaré dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour l'APA, le revenu d'intégration et la Grapa, les revenus mobiliers sont d'abord demandés par écrit et réglés, compte tenu de différentes limites d'exonération. Ensuite, un contrôle est effectué sur un nombre limité de sources de revenus sur la base des données administratives.

Enfin, le traitement des revenus immobiliers diffère également entre les régimes. Pour l'AI et l'ARR, on utilise (sauf exception) les informations qui sont disponibles sur l'avertissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le traitement des revenus immobiliers dépend donc également des règles adoptées dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le revenu cadastral d'une habitation propre, par exemple, n'est pas repris dans l'examen des ressources. Pour l'APA, le revenu d'intégration et la Grapa, les revenus immobiliers sont d'abord demandés par écrit et ensuite réglés, compte tenu de différentes limites d'exonération. Pour certains revenus immobiliers déclarés, un contrôle est également effectué par consultation électronique des banques de données administratives.

2. Régimes minimums en Belgique : expérience

Les informations sur la réglementation seules ne suffisent pas à se faire une idée de l'importance des régimes de pension minimum pour la protection des revenus des personnes âgées. La signification des différents régimes minimums dans la pratique dépend notamment des carrières concrètes et de

la constitution de pension correspondante des pensionnés. C'est pourquoi le cadre juridique est complété dans cette section par des informations empiriques.

2.1. Régimes sans examen des ressources

Nous allons discuter dans ce qui suit des différents régimes minimums sans examen des ressources au sein des trois régimes de retraite.

2.1.1. Régimes minimums pour travailleurs salariés⁹

Pour comprendre l'importance des régimes minimums pour les travailleurs salariés, nous avons besoin d'informations tant sur l'accès aux régimes minimums que sur le recours au sein du groupe qui y a accès.

Il ressort du tableau ci-dessous que de tous les travailleurs salariés retraités (carrières pures et mixtes) 70 % avaient accès en 2012 à la PMG souple et 67 % à la PMG stricte. Toutefois, l'accès n'est pas réparti équitablement sur toutes les personnes âgées. Ainsi, 80 % des hommes ont accès à la PMG stricte (81 % à la PMG souple), contre seulement 51 % des femmes (58 % pour la PMG souple). En outre, l'accès à la PMG est également lié à la composition de carrière. Tandis que 77 % des retraités à carrière pure comme travailleur salarié ont accès à la PMG stricte (81 % à la PMG souple), seuls 28 % des retraités à carrière mixte (travailleur salarié et indépendant) y ont accès (31 % pour la PMG souple).

Tableau 6. Pourcentages d'accès et de recours à la PMG souple et stricte pour les travailleurs salariés retraités, Belgique 2012 (Population = 63.828)

		PMG souple			PMG stricte		
		Accès	Recours	Recours /Accès	Accès	Recours	Recours /Accès
Sexe	Hommes	81%	0,1%	0,2%	80%	4%	5%
	Femmes	58%	1,7%	2,9%	51%	19%	38%
Carrière	TS	81%	0,9%	1,1%	77%	13%	16%
	TS + TI	31%	0,6%	2,0%	28%	7%	23%
Total		70%	0,9%	1,2%	67%	11%	17%

Source : ONP (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. Accès à la pension minimum garantie (point 2.4)*, Mimeo.

Bien entendu, toute personne qui a accès ne reçoit pas une PMG. Il faut en effet que le montant de la pension sans application des régimes minimums soit inférieur à la pension minimum. Il ressort de ces chiffres que la PMG souple, malgré un accès important, ne joue qu'un petit rôle dans la protection minimum des travailleurs salariés retraités : seulement 1 % des travailleurs salariés bénéficie d'un complément du revenu de la pension par la PMG souple. 11 % font par contre appel à la PMG stricte. Comme il ressort du tableau, non seulement l'accès mais aussi le recours à la PMG est stratifié selon le sexe et la composition de carrière. Ainsi, 19 % des femmes reçoivent la PMG stricte (2 % à la PMG souple), contre seulement 4% des hommes (0,1 % pour la PMG souple). De plus, un nombre plus

⁹ Des informations détaillées sur les profils de carrière des travailleurs salariés et indépendants sont disponibles auprès de l'ONP (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. Accès à la pension minimum garantie (point 2.4)*, Mimeo.

important de travailleurs salariés à carrière pure (13 %) reçoivent un complément selon la PMG stricte que ceux à carrière mixte (7 %). Ceci est en réalité principalement dû aux différents pourcentages d'accès des deux groupes. En effet, celui qui a peu d'accès à un régime minimum a également moins de chance d'enregistrer le minimum. Si nous ne considérons que ceux qui ont accès à la PMG stricte, nous constatons que 23 % des retraités avec une carrière mixte ont recours à la PMG stricte, pour seulement 16 % des travailleurs salariés purs (cf. tableau: recours/accès). Cette différence peut indiquer que les salaires des travailleurs salariés à carrière pure sont supérieurs à ceux des travailleurs salariés à carrière mixte, et que le premier groupe possède une pension plus élevée et a donc moins besoin de la protection minimum du deuxième groupe.

Comme indiqué, il existe en plus de la PMG stricte et de la PMG souple, trois autres régimes minimums sans examen des ressources au sein du régime des travailleurs salariés, à savoir le petit minimum strict, le petit minimum souple et le droit minimum par année de carrière (DMAC). Ces régimes sont importants pour les personnes âgées à carrières mixtes qui n'ont pas accès à la PMG. Seul l'accès au DMAC est connu : 62 % des retraités à carrière mixte ont accès à ce régime minimum. Le DMAC offre en outre une protection minimum aux personnes âgées à courte carrière ou dont le salaire a été très variable sur toute la carrière. Pour ces groupes de personnes âgées, le pourcentage d'accès n'est en réalité pas disponible.

Aucune donnée n'est disponible concernant le recours au DMAC et au petit minimum. En ce qui concerne le DMAC, on peut cependant supposer que le recours à ce dispositif minimum ne fait que diminuer. Le DMAC est cependant limité par un plafond de pension qui n'a plus été adapté depuis le 1er octobre 2006 à l'indice des prix à la consommation (pour comparaison : les autres minimas ont été adaptés sept fois depuis lors). Il faut donc s'attendre à ce que la pertinence du DMAC soit très limitée à l'avenir. Ainsi, le cabinet du ministre De Croo a calculé que le plafond maximum pour le DMAC en 2018 sera égal au montant minimum de pension, si bien qu'à ce moment-là, le DMAC n'offrira encore une protection minimum qu'à ceux qui ont bien accès au DMAC mais non à une PMG.

Il ressort de ce qui précède qu'il existe d'importantes différences de genre tant dans l'accès que dans le recours aux régimes minimums pour les travailleurs salariés : les femmes ont moins accès à une PMG que les hommes, mais ont cependant plus souvent recours à cette PMG. La question est de savoir si ces différences de genre disparaîtront automatiquement à l'avenir en raison de la participation accrue des femmes sur le marché du travail. En effet, plus et plus longtemps les femmes travaillent, plus elles auront accès aux régimes minimums et moins elles devront réellement y avoir recours. Cette supposition est certainement trop optimiste. Dans les jeunes générations actuelles, il reste en effet des différences évidentes dans la participation sur le marché du travail et la constitution de pension.¹⁰ Ainsi, 61 % des hommes travailleurs salariés purs de 30 ans travaillaient en 2011 au moins 5 années (compressées), contre 53 % des femmes. Si nous considérons les individus qui ont travaillé à cet âge au moins 10 années (compressées), la proportion est de 12 % (hommes) et de 4 % (femmes). Cette différence n'est pas totalement compensée par les périodes assimilées. Si nous considérons en 2011 pour les travailleurs salariés purs de 30 ans la période entre la 16^e et la 30^e

¹⁰ Les informations sur la participation au marché du travail des hommes et des femmes proviennent de Sigedis (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. (point 2.3)*, Mimeo et Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (2011). *Femmes et hommes en Belgique. Statistiques et indicateurs des genres. Édition 2011*. Bruxelles. Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

année (15 ans * 312 jours = 4.680 jours), nous constatons en effet que pour les hommes, 52 % de cette période sont constitués de jours de travail ou de jours assimilés, et 50 % chez les femmes. À l'âge de 40 ans, les hommes travailleurs salariés ont constitué 66 % de la pension, les femmes 62 %. Notez que la différence dans la constitution de la pension entre les hommes et les femmes est sous-estimée ici. Tout d'abord, ce qui précède ne tient compte que des individus qui ont été actifs sur le marché du travail. Il y a bien entendu plus de femmes que d'hommes qui n'ont jamais été actives à cet âge. Deuxièmement, l'assimilation du travail à temps partiel est exagérée, et les femmes travaillent à temps partiel plus souvent que les hommes. La constitution réelle de pension (travaillé + assimilé) est donc inférieure pour les femmes. De plus, l'écart salarial général de 10 % fait que même les femmes qui comptent autant de jours de travail et assimilés que les hommes constituent en moyenne moins de droits de pension.

2.1.2. La pension minimum pour travailleurs indépendants

Chez les travailleurs indépendants, la pension minimum garantie est très importante pour la protection de la pension. En 2012, 80 % de tous les travailleurs indépendants retraités recevaient la PMG TI. Les autres 20 % soit n'avaient pas accès au minimum, soit bénéficiaient d'une pension supérieure au montant minimum.¹¹ En outre, la PMG TI a un impact important sur le montant des revenus de la pension des travailleurs indépendants. Des analyses du CeSO (Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven) basées sur le Datawarehouse marché du travail et protection sociale de 2011, il ressort que les travailleurs indépendants purs de 65 à 70 ans, avec une carrière entre 25 et 29 ans, recevaient en moyenne une pension de mensuelle de 425€ tandis que ceux qui avaient travaillé entre 30 et 35 ans recevaient en moyenne 717€. La haute limite d'accès de 30 années de carrière est ainsi principalement préjudiciable aux femmes sous le statut de travailleur indépendant: 87 % des travailleurs indépendants de 65-70 ans qui n'avaient pas atteint une carrière de 30 ans en 2011 étaient des femmes. Tout comme pour les travailleurs salariés, on peut s'attendre également pour les travailleurs indépendants que les différences de genre diminuent mais qu'elles ne disparaissent jamais totalement. Pour les femmes sous le statut de travailleur indépendant de 40 ans en 2011, les droits à la pension ont été constitués pour 45 % des jours entre la 16^e et la 30^e année, tandis que les hommes avaient réalisé pendant cette période 56 % de la constitution de pension. En outre, l'écart salarial pour les travailleurs indépendants en profession principale est de 42 %, ce qui restreint considérablement la constitution de pension des femmes par rapport aux hommes.

2.1.3. Les régimes minimums pour fonctionnaires¹²

Au sein du régime de retraite pour fonctionnaires, la pension minimum joue un petit rôle : seulement 4 % des fonctionnaires retraités ont reçu en 2012 un supplément PMG FONCT. La majorité des personnes âgées qui ont recours à la PMG FONCT reçoivent ce minimum en raison d'une inaptitude physique (83 %). Seuls 17 % ont reçu le supplément PMG FONCT pour raison d'âge ou d'ancienneté.

¹¹ Vous trouverez de plus amples informations sur la situation de la pension des travailleurs indépendants dans INASTI (2013). *Commission « Réforme des pensions 2020-2040 »*, présentation PowerPoint.

¹² Pour de plus amples informations sur les régimes minimums pour fonctionnaires, voir annexe 2.3. Avenir des pensions dans la secteur public.

En outre, les retraités isolés (7 %) ont davantage recours au supplément PMG FONCT que les fonctionnaires retraités mariés (3 %).

La réglementation ne permet pas de déterminer à quelle hauteur se situe en réalité le composant lié aux ressources de la pension minimum pour fonctionnaires. En effet, alors que le minimum sans examen des ressources est fixé à 724€, le complément avec composant lié aux ressources varie selon le motif de la mise à la retraite (âge/ancienneté ou inaptitude physique), selon l'état civil et selon le traitement de référence (dans le cas de l'inaptitude physique). Il ressort des données que le montant minimum alloué en 2012 s'élevait en moyenne à 1.100€ par mois. Cette moyenne est inférieure pour les isolés avec mise à la retraite en raison de l'âge/ancienneté (1.010€) et supérieure pour les personnes mariées qui partent à la retraite pour la même raison (1.144€). Si nous comparons ces moyens avec le montant PMG maximum pour raison d'âge/ancienneté (il s'agit du montant de pension avant application de l'examen des ressources), nous constatons que la moyenne pour les isolés est assez proche du maximum (1.287€ par mois), tandis que la moyenne pour les personnes mariées est juste au-dessous du maximum (1.609€ par mois). Celui qui reçoit une pension de retraite pour inaptitude physique et est isolé reçoit en moyenne le plus haut montant (1.220€). Les personnes mariées avec inaptitude physique reçoivent en moyenne 1.094€. De nouveau, ces moyennes peuvent être mises en relation avec les limites maximales, à cette différence près que la hauteur de la pension minimale en cas d'inaptitude physique dépend du traitement de référence et qu'il n'existe par conséquent pas une seule limite maximale fixe mais bien une plage déterminée de montants maximums. Alors que la pension minimum moyenne pour les isolés se rapproche de la limite inférieure de cette plage (les limites maximales vont de 1.287€ à 1.809€), la moyenne pour les ménages n'est que de deux tiers de la limite maximum la plus basse (les limites maximums vont de 1.609€ à 2.262€).

2.2. Régimes avec examen des ressources

Les principaux régimes minimums liés aux ressources pour personnes âgées sont l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) et la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). Ainsi, 8 % des 65 ans et plus ont reçu en 2008 l'APA et 6 % la Grapa.¹³ De plus, certaines personnes âgées font appel à l'allocation d'intégration pour personnes handicapées (AI), à l'allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées (ARR) ou au revenu d'intégration. Le recours à ces régimes minimums se limite chez les 65 ans et plus à (moins de) 1%.

Il est également possible de combiner différentes allocations minimales. Ce sont surtout la Grapa et l'APA qui sont souvent combinées : en 2008, 19 % des 65 ans et plus qui recevaient la Grapa, bénéficiaient également de l'APA. La combinaison de Grapa et d'APA est logique et légitime pour les personnes âgées à petit revenu de pension et à autonomie limitée. Sur la pure base des règles du jeu, la combinaison de Grapa et d'AI, d'ARR ou de revenu d'intégration est moins évidente. Ces combinaisons semblent d'ailleurs déjà limitées dans la pratique : 6 % des personnes qui reçoivent une Grapa, bénéficient la même année d'une AI, 4 % d'une ARR et seulement 2 % d'un revenu d'intégration. La particularité de ces cas laisse présumer qu'un éventuel problème « d'étranger » ou

¹³ Pour une description détaillée des différents régimes minimums liés aux ressources pour personnes âgées, voir Van Camp, G., & Peeters, H. (2013). *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere "systeem" van sociale bijstand*, Mimeo.

même de cumul impossible est plutôt limité.¹⁴ Les combinaisons constatées se réfèrent probablement à des transitions d'un statut à un autre pendant la même année.

La Grapa est le seul dispositif minimum qui soit accessible en principe à toute personne de 65 ans et plus (l'APA s'adresse exclusivement aux personnes âgées à autonomie limitée). C'est pourquoi nous étudions plus profondément le recours à ce régime minimum. La Grapa est souvent demandée en complément aux droits de pension acquis : en 2012, huit sur dix des bénéficiaires de la Grapa cumulaient la Grapa et une pension. Chez les hommes, même neuf sur dix combinent une pension personnelle à une Grapa.¹⁵ En outre, le recours à la Grapa n'est pas équitablement réparti sur les différents groupes de personnes âgées. La répartition des allocations Grapa parmi les 65 ans et plus est illustrée dans le tableau 7.¹⁶ On peut en déduire que ce sont surtout les femmes, les personnes âgées divorcées ou séparées, les 75 ans et plus, les personnes âgées qui séjournent dans une résidence-services, les travailleurs indépendants et personnes âgées à carrière mixte qui ont recours à la Grapa.

Tableau 7. Pourcentages de recours à la Grapa dans les différents groupes de 65 ans et plus, Belgique 2011 (Population = 2.012.200)

		Hommes	Femmes
État civil	Marié(e)	3%	3%
	Célibataire	8%	13%
	Veuf/veuve	4%	4%
	Divorcé(e)	9%	29%
	Séparation de fait	17%	27%
Âge	65-69	4%	6%
	70-74	4%	6%
	75-79	5%	7%
	80+	6%	7%
Situation logement	Autonome	4%	6%
	Résidence-services	15%	14%
Composition de carrière	Salarié	1%	2%
	Indépendant	7%	8%
	Fonctionnaire	<1%	<1%
	Mixte	27%	38%

Source : Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calcul par CeSO, KU Leuven).

¹⁴ Il convient de souligner que les chiffres rapportés ici ont trait aux statuts qui surviennent sur base annuelle pour le même individu et ne sont dès lors pas un cumul au sens strict du terme. Vu la hauteur des montants et des règles d'imputation des ressources, il semble par exemple exclus qu'une Grapa et le revenu d'intégration puissent être cumulés par le même individu pendant la même période.

¹⁵ Vous trouverez un aperçu détaillé de l'usage de la Grapa et du risque de pauvreté chez les 65 ans et plus dans Van den Bosch, K., & De Vil, G. (2013). *L'évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées examinée de plus près*. Bruxelles : Bureau fédéral du Plan.

¹⁶ Pour de plus amples informations sur le recours à la Grapa chez les personnes âgées, voir Berghman, M., Peeters, H., & De Tavernier W. (2014). *Sociale bijstand naar geslacht, huishouden, pensioenstelsels en gewest*. Dans : Knapen, H., Braes, S., Ermans, T., Herremans, W. (Eds.), *Het Datawarehouse, een duizendpoot! Perspectieven van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming* (pp. 111-132). Gand : Academia Press. Les chiffres ont été actualisés pour cette note à 2011.

3. Régimes minimums en Belgique : points d'attention¹⁷

Les sections précédentes nous ont donné un bref aperçu de la législation et de la pratique concernant la protection minimum pour les personnes âgées en Belgique. Sur la base des informations de ces sections, un certain nombre d'éléments sont avancés dont il peut être tenu compte dans les réformes futures. Nous faisons à nouveau une distinction entre les allocations sans examen des ressources et celles avec examen des ressources.

3.1. Points d'attention allocations sans examen des ressources

Les points d'attention suivants démontrent pourquoi les régimes minimums sans examen des ressources existants doivent être peaufinés ou encore fondamentalement réformés.

- Complexité

Actuellement, il est très difficile de donner un aperçu des différentes règles qui déterminent la protection minimum pour les personnes âgées en Belgique. C'est pourquoi, indépendamment des autres raisons sur le plan du contenu, une réforme profonde s'impose afin que chaque habitant intéressé puisse faire de-facto une estimation de sa propre situation de pension. Une protection minimum simplifiée doit également permettre aux politiciens de mieux estimer les conséquences des changements politiques.

- Conditions d'accès

Comme ressort des tableaux 1 et 5 de la section 1, les régimes minimums diffèrent entre eux quant aux conditions d'accès. Quatre points d'attention peuvent être soulignés à ce propos.

(1) Les conditions d'accès plus strictes pour les travailleurs indépendants. Alors que les travailleurs salariés ont déjà droit après 15 années civiles de 104 jours ETP à un régime minimum (in casu le DMAC) et les fonctionnaires après 20 années civiles d'au moins un emploi à mi-temps, les travailleurs indépendants doivent prouver 30 années compressées.

(2) Les années comme fonctionnaire dans une carrière mixte. Pour avoir accès à un régime minimum pour travailleurs salariés, il est tenu compte des années de carrière comme indépendant. Inversement, il est également tenu compte des années de carrière comme travailleur salarié pour avoir accès à un régime minimum pour travailleurs indépendants. Ni chez les travailleurs salariés, ni chez les travailleurs indépendants, il n'est tenu compte des années de carrière comme fonctionnaire. Pour les suppléments PMG FONCT également, il n'est nullement tenu compte de la carrière comme travailleur salarié ou indépendant. Ceci peut avoir pour conséquence qu'une personne qui enregistre une longue carrière (p. ex. 16 ans comme fonctionnaire et 29 ans comme indépendant) ne satisfasse à aucune condition d'accès.

¹⁷ Un certain nombre de points d'attention sont développés en détail dans Peeters, H. & Van Camp, G. (2013), *Toegangsvoorwaarden en berekeningsregels minimumregelingen*, Mimeo (pour ce qui concerne les allocations sans examen des ressources) et dans Van Camp, G. & Peeters, H. (2013), *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere 'systeem' van sociale bijstand*, Mimeo (pour ce qui concerne les allocations avec examen des ressources). Pour les points d'attention et la proposition de réforme en ce qui concerne le supplément de pension minimum garantie pour motif d'inaptitude physique, voir annexe 2.3: Avenir des pensions dans la secteur public.

(3) L'importance des années civiles. Pour avoir accès à un régime minimum, un certain nombre d'années de carrière est exigé. Le mode de comptage d'une année de carrière diffère d'un régime à l'autre. Les régimes pour travailleurs salariés ont en commun le fait qu'un nombre de jours de constitution de pension doit être démontré par *année civile*. L'importance d'une année de constitution de pension diffère dès lors déjà selon qu'elle va de juin à juin ou de janvier à janvier. Pour illustration, dans le premier cas, deux années de carrière comptent pour la PMG souple mais aucune année de carrière pour la PMG stricte; dans le deuxième cas, on compte une année de carrière à la fois pour la PMG souple et pour la PMG stricte.

(4) La répartition de la constitution de pension sur la carrière. Pour avoir accès à un régime minimum, un travailleur salarié n'a aucun intérêt à démontrer dans une année civile plus de 2/3 d'une année compressée de constitution de pension, que dire alors de plus de 3/3 (p. ex. la combinaison de 2 emplois). Pour les individus à carrière mixte, il en va autrement. Dans l'évaluation de la condition d'accès au petit minimum, ainsi qu'à la PMG TI, les années de carrière comme travailleur salarié et les trimestres de constitution de pension comme indépendant sont examinés de façon totalement séparée. Peu importe donc si les prestations ont été fournies en tant que travailleur salarié et indépendant pendant une seule période ou sur différentes périodes. Pour illustration, un médecin qui tient un cabinet médical pendant 30 ans en tant qu'indépendant et qui a donné en plus pendant 20 ans 5 jours de cours par an a donc droit tant à une PMG TI à 30/45 qu'à un petit minimum strict de 20/45.

- Impact de la carrière sur le montant minimum

À l'exception des suppléments PMG FONCT dans le cas des fonctionnaires à plein temps, la hauteur du minimum est déterminée par rapport à la longueur de la carrière. Il faut donc s'attendre à ce qu'au sein d'un seul régime, chaque année (compressée) de constitution de pension donne toujours autant de pension. Ce n'est cependant pas le cas de la PMG stricte et de la PMG TI.

(1) Pour la PMG stricte, une année de carrière est définie différemment dans les conditions d'accès et dans les modalités de calcul. Pour avoir accès, il faut prouver 208 jours ETP de constitution de pension pendant 30 années civiles. Par contre, dans le calcul, chaque année civile avec au moins un jour de constitution de pension compte. Ceci a pour conséquence que la pension minimum totale de 1.123€ par mois (tarif isolé) est attribuée tant à une personne avec une carrière de 45 années civiles à temps plein qu'à une personne avec 30 ans de 208 jours ETP de constitution de pension par année civile et 15 années avec un seul jour ETP. Une année (compressée) de constitution de pension apporte dans le premier cas 25€ par mois ($1.123/45$), dans le deuxième pas moins de 56€ par mois ($1.123/((208*30+1*15)/312)$).

(2) Actuellement, le calcul d'une pension minimum pour une carrière mixte est effectué comme suit : la pension en tant que travailleur salarié est d'abord calculée et ensuite éventuellement étendue. On pratique ensuite de la même manière pour la pension des travailleurs indépendants. Dans une troisième étape, on contrôle alors si la pension totale est supérieure au montant PMG TI qui serait attribué après une carrière de 45 ans comme indépendant. Si le montant total de la pension est supérieur au montant limite, la pension de travailleurs indépendants est réduite

proportionnellement.¹⁸ Un retraité comptant 45 années de carrière atteindra bien entendu plus vite la limite qu'un retraité qui a une carrière plus courte. En d'autres termes, l'importance de la limite maximum est moindre pour un retraité à carrière plus courte, si bien que ce retraité peut recevoir un montant de pension plus élevé par année de constitution de pension. Pour illustration, un retraité avec une carrière de 40 ans reçoit un montant de pension minimum par année de constitution de pension de 28€ (1.123/40), et un retraité à carrière plus longue de 45 ans reçoit un montant par année de carrière de seulement 25€ (1.123/45).

- Différents montants minimums

Ces dernières années, le montant de la PMG TI a été progressivement entièrement aligné au montant de la PMG TS (du moins pour ce qui concerne le taux ménage, le taux isolé diffère toujours de 65€). Les retraités comptant une carrière mixte comme travailleur salarié et indépendant sont par contre toujours défavorisés par rapport aux retraités avec une carrière pure. En effet, le montant du petit minimum est environ 176€ par mois inférieur au montant de la PMG TS (172€ au taux ménage) et 114€ par mois inférieur à la PMG TI (172€ au taux ménage).

En raison de l'existence d'un composant lié aux ressources, il est difficile de comparer le montant de la PMG FONCT avec les autres montants. Le composant sans examen des ressources est dans tous les cas légèrement inférieur au minimum dans le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants (au taux ménage, la différence est de 681€ par mois).

3.2. Points d'attention concernant les allocations avec examen des ressources

Les allocations avec examen des ressources existantes peuvent également faire l'objet de certaines critiques. Celles-ci sont reprises ci-dessous. Il y a pour commencer un certain nombre de points d'attention généraux en ce qui concerne les évaluations des ressources. Ensuite, nous étudierons plus en détail l'examen des ressources qui est à la base de la Grapa.

3.2.1. Points d'attention généraux concernant les allocations avec examen des ressources

Les allocations avec examen des ressources diffèrent les unes des autres dans les trois dimensions expliquées ci-après.

(1) Toutes les allocations avec examen des ressources tiennent compte des revenus du travail et des revenus de substitution. À l'exception des suppléments pour les fonctionnaires, les allocations tiennent également compte du patrimoine mobilier et immobilier. La méthode utilisée diffère en réalité d'un régime à l'autre.

(2) Dans le cas des suppléments pour fonctionnaires, il est uniquement tenu compte des ressources de l'époux. Dans tous les autres régimes, les ressources de tous les autres membres du ménage sont également comptées. Dans les régimes APA, AI et ARR, le partenaire peut être n'importe quel individu qui n'a aucun lien de sang ou de parenté au premier, au deuxième ou au troisième degré. En ce qui concerne la Grapa, un arrêté récemment approuvé par le Conseil des ministres (mais pas encore publié) stipule qu'à partir de 2014, il ne sera tenu compte que des revenus du partenaire

¹⁸ Une approche logique compare pour une carrière mixte la somme du calcul de pension normal avec la somme des minimas dans le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Le montant le plus élevé est alors attribué (cf. l'examen de la pension).

marié ou du cohabitant légal.¹⁹ Dans le revenu d'intégration, il est à nouveau tenu compte des ressources de l'époux, de celles du cohabitant et, dans certaines circonstances, de celles des enfants.

(3) Pour les allocations AI et ARR, on prend connaissance des ressources par une demande écrite dans laquelle le demandeur marque son accord pour que d'autres données nécessaires soient encore demandées. Depuis lors, la collecte des données relatives aux revenus se fait totalement par voie électronique. Pour les autres évaluations des ressources, c'est-à-dire le revenu d'intégration, la Grapa et l'APA, une demande par écrit est prévue dans laquelle la plupart des composants du revenu sont demandés.

La question est de savoir si et comment les différences susnommées peuvent être motivées, ou encore s'il ne faudrait pas passer à des dispositions uniformes pour les différents régimes.

3.2.2. Une attention spéciale pour la garantie de revenus aux personnes âgées

Étant donné que la Grapa est la principale allocation liée aux ressources pour les personnes âgées, nous allons nous attarder davantage sur l'examen des ressources qui sont à la base d'une attribution éventuelle.

Auparavant, la Grapa devait toujours être demandée par la personne âgée personnellement. Depuis 2004, il existe par contre pour les nouveaux retraités une attribution dite 'automatique'. Ceci ne signifie en aucun cas que la Grapa est automatiquement attribuée à certaines personnes âgées. Par automatique, il faut entendre le simple fait qu'une lettre et un questionnaire sont envoyés aux personnes âgées qui reçoivent une pension qui se situe sous le seuil de la Grapa.²⁰ Dans la lettre, il est demandé au bénéficiaire potentiel de la Grapa si une étude des ressources doit être effectuée. Si oui, le questionnaire joint doit être complété.

Le questionnaire comprend environ cinq pages avec des questions sur la résidence principale, l'activité professionnelle, les allocations reçues et les biens mobiliers et immobiliers possédés. Il s'agit à chaque fois d'une question à laquelle il faut répondre par oui ou par non. En cas de réponse affirmative, il faut envoyer davantage d'informations et joindre une preuve. Pour illustration, voici une seule question de la rubrique sur les biens meubles :

Avez-vous souscrit un emprunt hypothécaire qui n'est pas encore totalement payé ? Oui/non

Si oui, joignez ici les preuves nécessaires.

Nous demandons une copie de la dernière attestation fiscale par laquelle la dette pour besoins propres et la destination réservée au capital emprunté doivent être prouvés (attestation de notaire ou d'organisme de prêt). Les intérêts doivent être exigibles et réellement payés pour l'année qui précède la date de commencement.

La question démontre que pour certains bénéficiaires potentiels de la Grapa, répondre au questionnaire est probablement une tâche trop difficile. La fourniture des documents administratifs nécessaires peut aussi être fastidieuse pour beaucoup de personnes de 65 ans et plus. Il ne sera alors

¹⁹ Auparavant, il était également tenu compte des moyens d'existence d'autres membres de la famille.

²⁰ Étant donné que les pensions ne comptent que pour 90 % dans le calcul de la Grapa, la question se pose de savoir pourquoi une lettre n'est pas envoyée à toute personne de 65 ans et plus dont le revenu de la pension est maximum de 111 % du montant de la Grapa, plutôt que de 100% de ce montant.

pas évident de déclarer sur l'honneur à la dernière page que '*les informations fournies sont exactes et complètes*'.

Vu la nature du document et l'action qu'il faut entreprendre, on peut supposer que pas toute personne de 65 ans et plus qui peut y prétendre ne pourra réellement renvoyer le questionnaire et donc finalement bénéficier d'une allocation Grapa (le fameux non take-up). Aussi, un grand nombre de questionnaires seront complétés erronément (sciemment ou non). On peut par conséquent à nouveau supposer que certaines personnes âgées reçoivent à tort une Grapa (take-up injustifié), ou n'en reçoivent pas à tort (non take-up).

Une enquête sur le non take-up n'est pas évidente. Dans l'enquête sur les moyens d'existence, un grand nombre de catégories de revenus sont en effet pertinents, comme les biens (im)meubles ou leur abandon, et le revenu des membres de la famille. Très peu d'informations sur ce type de revenus sont en réalité disponibles.

Nous essayons de nous faire une idée du problème du non take-up sur la base de données d'enquête et administratives. Les données d'enquête proviennent de l'European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).²¹ L'avantage de ces données est que beaucoup de catégories de revenus pertinentes (mais pas toutes) sont demandées, dont le revenu cadastral et le revenu du patrimoine. L'inconvénient est que les montants des revenus sont rapportés par les répondants et que leur fiabilité peut être mise en cause. Ainsi, la demande relative aux revenus de la Grapa n'a donné aucune information fiable et il n'est encore possible de vérifier que si l'on possède un revenu qui est inférieur au montant de la Grapa. La source d'informations administratives est le Datawarehouse marché du travail et protection sociale. L'avantage de ces données est qu'elles sont plus fiables étant donné qu'elles reflètent la réalité administrative. Ainsi, les informations sur le recours à la Grapa sont nettement plus fiables. Sur la base de ces données, il est possible non seulement de vérifier quelles personnes âgées reçoivent un revenu inférieur au montant de la Grapa mais aussi de constater le non take-up si ces personnes âgées ne reçoivent pas d'allocation Grapa. Des informations sur le revenu des membres du ménage sont également disponibles. Un inconvénient de ces données est à nouveau qu'elles contiennent moins de catégories de revenus que celles de l'EU-SILC. Ne sont en effet disponibles que des informations sur les revenus du travail, les allocations sociales (y compris les pensions) et les pensions du deuxième pilier.

Des données EU-SILC, il ressort que 11 % des personnes âgées avaient entre 2007 et 2011 un revenu qui se situait sous le montant de la Grapa (voir tableau 8). Sur la base du Datawarehouse, il est estimé que 25 % des personnes âgées avaient en 2011 un revenu sous la limite de la Grapa. Ce dernier pourcentage est sans doute supérieur au premier du fait que l'EU-SILC couvre davantage de catégories de revenus que le Datawarehouse marché du travail et protection sociale. Selon les deux sources d'informations, les isolés ont plus souvent un revenu inférieur au montant de la Grapa que les couples. Une explication possible de la constatation que certaines personnes âgées ont un revenu inférieur à la limite de la Grapa est la différence entre le concept de revenu selon la Grapa et celui selon l'EU-SILC ou le Cadastre des pensions. Le non take-up est sans doute aussi une raison importante de cette constatation. Nous constatons en particulier que les personnes âgées à faible

²¹ Vous trouverez de plus amples informations sur l'utilisation de la Grapa chez les personnes âgées fondées sur l'EU-SILC dans Van den Bosch K. (2014) *The evolution of poverty among older persons and the Guaranteed Income for Older persons*, présentation PowerPoint.

revenu constituent un groupe social fragile. Nous constatons ainsi que 38 % des 65 ans et plus qui, selon l'EU-SILC, ont un revenu sous la limite de la Grapa, signalent être confrontés à des difficultés financières. Ce sont surtout les locataires à faible revenu qui connaissent ces difficultés financières. Nous supposons dès lors que même les personnes âgées qui n'ont en réalité pas recours à la Grapa alors qu'elles y ont bien droit, ont également réellement besoin de ce soutien financier.

Il est possible pour les deux sources d'informations d'estimer un déficit, ou la différence entre le montant de la Grapa et le revenu, des 65 ans et plus à faible revenu. Selon l'EU-SILC, ce montant se situe pour les trois quarts des personnes âgées à moins de 150€ et pour un dixième à plus de 350€. Selon le Datawarehouse, le déficit mensuel est en moyenne de 212€ et se situe pour un quart des personnes âgées à plus de 260€ par mois.

Tableau 8. Faibles revenus (revenu < Grapa) fondés sur l'EU-SILC et la Datawarehouse

		EU-SILC	Datawarehouse
Déficit mensuel	Pourcentage de 65 ans et plus	11%	25%
	Moyenne	€150	€212
	P10	€25	€18
	Médian	€50	€97
	P90	€350	€611

Source : Van den Bosch K. (2014) *The evolution of poverty among older persons and the Guaranteed Income for Older persons*, présentation PowerPoint; Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calculs par CeSO, KU Leuven).

Comme signalé, il est possible également d'évaluer le non take-up sur la base du Datawarehouse, en particulier le pourcentage de personnes âgées dont le revenu est inférieur au montant de la Grapa et qui ne reçoivent pourtant encore aucune Grapa. Le Tableau 9 suggère que le non take-up s'élève à maximum 79 %. Il s'agit probablement d'une surestimation du pourcentage de non take-up car il se peut que les individus qui appartiennent au groupe déterminé disposent encore d'autres revenus, comme celui du patrimoine, que nous n'observons pas dans l'échantillon utilisé.²² La constatation du non take-up supporte cependant la supposition susmentionnée que le non take-up constitue une explication importante du faible revenu de certaines personnes âgées. Le déficit de ressources s'élève à 241€ par mois et pour un quart du groupe étudié à plus de 300€.

Tableau 9. Non take-up et take-up injustifié sur la base de la Datawarehouse

		Non take-up	Take-up injustifié
Déficit/surplus mensuel	Pourcentage	79 % des faibles revenus	4 % des bénéficiaires de Grapa
	Moyenne	€241	€294
	P10	€32	€28
	Médian	€122	€197
	P90	€654	€681

Source : Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calculs par le CeSO, KU Leuven).

²² Lors de la constatation du non take-up, une marge d'erreur de 120€ par an a été appliquée pour diminuer la sensibilité des calculs pour les classes de revenus (les données de revenus ont été fournies en classes de 10€). Ceci signifie concrètement que le déficit de revenu doit être d'au moins 10€ par mois pour être repris dans le non take-up. Lors de l'évaluation du take up non justifié, la même méthode a été utilisée.

Sur la base des données de le Datawarehouse marché du travail et protection sociale, il y a encore des signes de take-up injustifié. Il ressort du tableau 9 que 4% des bénéficiaires de Grapa avaient en 2011 un revenu qui était supérieur au montant de la Grapa auquel ils auraient droit. Il se peut que les données de revenus utilisées n'aient pas été celles dont l'administration disposait au moment où le test des ressources a été effectué, mais il peut aussi s'agir de données de revenus non rapportées. Une explication de cette observation de take-up injustifié n'est dès lors pas évidente.

Comment est-il possible de veiller à ce qu'une allocation liée aux ressources aboutisse là où elle doit aboutir ? En d'autres termes, comment peut-on éviter des non take-up et des take-up injustifiés ?

Tout d'abord, il est essentiel que toutes les informations électroniques disponibles soient utilisées à leur maximum. Ce n'est pas le cas actuellement. Ainsi, par exemple, on demande la disponibilité de revenus de substitution et de revenus professionnels alors que ces données sont disponibles dans le réseau de la sécurité sociale.

La question est ensuite de savoir si lors de l'examen des ressources, il faut également tenir compte des ressources qui ne sont pas disponibles à ce moment-là par voie électronique (p. ex. les biens meubles) ? Une première option consiste à ne rien faire et donc, comme pour l'examen des ressources d'AI et d'ARR, à ne tenir compte que des informations disponibles. Une deuxième option consiste à ne pas adapter les ressources dont il est tenu compte mais bien, par l'instauration d'un cadastre des fortunes, à contrôler quand même automatiquement les moyens d'existence. L'option la moins souhaitable est de quand même demander sur papier les informations qui ne sont pas disponibles par voie électronique. Dans ce cas, il est en tout cas préférable d'adapter ces questions au cadre de vie du bénéficiaire potentiel de Grapa.

3.3. L'interaction entre les allocations avec et sans examen des ressources

Le montant des allocations sans examen des ressources et des allocations avec examen des ressources sont très proches. Pour rappel : le montant de la PMG TS au taux isolé s'élève après une carrière complète à 1.123€ par mois, celle de la PMG TI à 1.061€ et celle du petit minimum à 947€. Pour comparaison : le montant majoré de la Grapa pour les isolés est de 1.012€. Du fait que le montant final des allocations sociales d'un bénéficiaire de la Grapa peut être plus élevé que le montant seuil (par exemple du fait qu'il n'est tenu compte que des revenus de la pension qu'à 90%), et du fait que le montant d'une PMG sera généralement inférieur aux montants mentionnés (les montants susmentionnés ne sont alloués qu'après 45 années de carrière, dans de nombreux cas, une adaptation est effectuée en fonction de la part des prestations réelles par rapport à celles exigées pour une carrière complète), quantité de retraités reçoivent avec une PMG une pension qui est inférieure au montant seuil de la Grapa.

Le fossé limité entre les allocations sans examen des ressources et les allocations avec examen des ressources peut avoir un effet de désactivation. En effet, un individu aux faibles ressources qui approche de l'âge de la retraite n'a que peu d'intérêt financier à continuer à travailler. Une année de travail supplémentaire peut provoquer le glissement du type d'allocation qu'il ou elle va recevoir : au lieu d'une Grapa liée aux ressources, une pension minimum non liée aux ressources lui sera versée. Ce glissement ne signifie pas nécessairement un revenu de pension supérieur.

4. Régimes minimums pour personnes âgées en Europe²³

La protection minimum pour les personnes âgées peut être organisée de différentes façons. La façon utilisée en Belgique n'est que l'une des possibilités. Cette section donne un bref aperçu de la protection minimum en Europe et situe la Belgique dans cet ensemble. Les éventuelles propositions de réforme peuvent s'inspirer de pratiques à l'étranger.

4.1. Une classification des différents types de minimas sociaux pour personnes âgées

Le Tableau 10 donne un aperçu schématique des différents types de régimes minimums pour personnes âgées. La répartition est basée sur deux critères, à savoir si l'accès au régime est dépendant ou non des cotisations sociales payées auparavant et s'il y a ou non un examen des ressources, ou encore si un examen de la pension est effectué pour déterminer le droit à l'allocation. La combinaison des deux dimensions donne six possibilités différentes.

Tableau 10. Une classification des six types différents de protection minimum des revenus pour les personnes âgées dans 15 pays de l'UE (situation au milieu des années 2000)

	Accès dépendant des cotisations	Accès indépendant des cotisations
Examen des ressources	(1) Belgique (AMB), Grèce, Italie (individus assurés avant 1996), Autriche, Espagne, Irlande, Royaume-Uni	(4) Belgique (Grapa), Allemagne (depuis 2003), Espagne, Finlande (à partir de 2002), France, Grèce, Irlande, Italie, Suède (à partir de 2003), Royaume-Uni, Pays-Bas
Examen de la pension	(2) Belgique (TS/TI), France, Grèce, Luxembourg, Portugal	(5) Finlande, Suède (à partir de 2003), Royaume-Uni (personnes âgées à partir de 80 ans)
Pas d'examen des ressources	(3) Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni	(6) Danemark, Pays-Bas, Suède (jusqu'en 2003)

Nous allons d'abord aborder les régimes minimums dont l'accès dépend des cotisations payées auparavant.

(1) Avec examen des ressources. Comme c'est le cas en Belgique pour les composants liés aux ressources des suppléments PMG FONCT, il existe également dans d'autres pays européens des régimes minimums liés aux ressources qui ne sont accessibles qu'aux individus qui ont cotisé suffisamment dans le passé. Parfois, c'est non seulement l'accès au régime minimum mais aussi la hauteur de l'allocation qui dépend de la façon dont les cotisations sociales ont été payées. C'est le cas par exemple en Irlande et au Royaume-Uni, mais aussi en Belgique pour les fonctionnaires ayant moins de 20 années de carrière (compressées).

(2) Avec examen de la pension. Par analogie aux pensions minimums belges pour les travailleurs salariés et indépendants, il existe aussi à l'étranger différents régimes minimums qui fonctionnent avec un examen de la pension : une pension minimum n'est alors attribuée que lorsque le montant

²³ Cette section est en grande partie basée sur Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Anvers : Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck, Université d'Anvers, ainsi que Goedemé, T. (2013), Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?, dans Marx, I. et Nelson, K. (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 108-136), Hampshire: Palgrave Macmillan.

de la pension (sans minimum) se situe sous un seuil déterminé. Dans certains pays, dont la Belgique, la France et le Luxembourg, c'est non seulement le droit à une pension minimum mais aussi la hauteur de la pension minimum qui dépendent du nombre d'années de carrière.

(3) Pas d'examen des ressources. Il existe enfin des régimes qui sont attribués indépendamment de la hauteur des autres revenus (de pension). Dans certains pays, la hauteur du montant dépend du nombre d'années de carrière (p. ex. au Luxembourg ou au Royaume-Uni), et dans d'autres pays, tous ceux qui bénéficient d'un droit ouvert en raison d'une carrière suffisamment longue reçoivent un même montant.

Pour les trois types dont mention ci-dessus, il faut un nombre minimum d'années de carrière pour pouvoir réclamer une allocation. Un usage intensif de périodes assimilées ou un important niveau d'emploi peuvent cependant avoir pour conséquence qu'une part importante de la population puisse réclamer un régime minimum.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les personnes âgées sont (encore) protégées par un régime minimum dont l'accès est indépendant du paiement de cotisations sociales. De nouveau, une distinction peut être faite au sein de ces régimes minimums suivant l'existence ou non d'un examen des ressources, ou encore d'un examen de la pension.

(4) Avec examen des ressources. Tout comme la Grapa en Belgique, beaucoup de pays offrent une allocation spécifique indépendante de la cotisation et liée aux ressources aux personnes âgées. C'est le cas notamment en France et en Allemagne. La hauteur de cette allocation est généralement égale à la différence entre la limite de revenus posée comme principe par un examen des ressources et la part du revenu du ménage qui est prise en compte dans cet examen des ressources. Il existe bien d'importantes différences entre les évaluations des ressources, tant en ce qui concerne la série de sources de revenus qui sont prises en compte (par exemple le revenu du travail, les pensions, le patrimoine) qu'en ce qui concerne l'unité de famille utilisée qui servira de base au calcul du revenu disponible (au niveau individuel, pour le ménage ou pour la famille au sens large). Dans certains pays (par exemple l'Espagne), il est également tenu compte de la durée de séjour, en plus de la condition d'âge et de l'examen des ressources.

(5) Examen de la pension. Dans certains pays, la pension est complétée automatiquement et indépendamment des cotisations payées auparavant jusqu'à un certain niveau minimum. Un tel régime de pension est également désigné sous le terme de pension de base conditionnelle. L'exemple le plus connu d'une telle pension de base est sans doute la *Garantipension* suédoise (d'application depuis 2003), qui prévoit une allocation minimum pour les personnes qui ne possèdent qu'un faible revenu de pensions liées aux cotisations. La hauteur de cette pension de base dépend du nombre d'années de séjour en Suède (avec un minimum de 3 ans) et de la hauteur de l'*Inkomstpension* publique (une pension notional defined contribution (NDC)). Un retraité a droit au montant complet après 40 ans de séjour en Suède, au taux de 2,5 % par an. Pour les personnes à très basse *Inkomstpension*, la *Garantipension* complète la pension jusqu'à une limite déterminée et l'*Inkomstpension* est totalement escomptée. Passé cette limite, une *Garantipension* limitée est encore versée, dont le montant diminue à mesure que l'*Inkomstpension* augmente : si cette pension est de plus de 1,4 fois le montant limite, plus aucune *Garantipension* complémentaire n'est versée. En 2008, 47 % des 65 ans et plus ont reçu la *Garantipension*, dont 37 % était complété par l'*Inkomstpension*.

(6) Aucun examen des ressources Une dernière variante ne comporte pas d'examen des ressources et est aussi indépendante des cotisations. Un tel régime minimum est souvent désigné sous le terme de pension de base inconditionnelle. Une telle pension de base existe aux Pays-Bas et (dans une moindre mesure) au Danemark.

Aux Pays-Bas, on constitue par année de séjour ou de travail 2% de la pension de base (l'Algemene Ouderdomswetpensioen - AOW). Une personne qui a habité par exemple 50 ans aux Pays-Bas a donc droit à une pension de base complète. La hauteur de cette pension de base varie selon la condition de vie. La pension de base complète pour un isolé s'élève à 1.100€, celle d'un individu dans un couple est de 760€ (soit 1.520€ par couple). La pension liée au salaire qui est constituée aux Pays-Bas dans le deuxième pilier de pension est ajoutée à la pension de base. Outre l'AOW, il existe aux Pays-Bas également un régime minimum lié aux ressources pour personnes âgées (la Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen - AIO) qui peut être attribué aux personnes âgées qui ne reçoivent pas une AOW complète (en 2012 quelque 1,5% des 65 ans et plus recevaient une AIO pour 6% de bénéficiaires de Grapa en Belgique).

La pension de base au Danemark est moins 'pure' que la variante néerlandaise. La pension de base danoise comporte en effet deux composants : un composant de base – qui n'est pas attribué aux personnes âgées à haut revenu du travail – et un composant supplémentaire qui est soumis à une évaluation étendue du revenu.²⁴ À 1 % d'actifs près, toutes les personnes âgées danoises ont droit au composant de base; 64 % ont droit au composant supplémentaire complet et 24 % à une partie de ce dernier. Tout comme aux Pays-Bas, la hauteur de la pension dépend du nombre d'années que l'on habite au Danemark (40 ans donnent droit à la pension de base complète).

Notez que les personnes âgées ne sont pas uniquement protégées au minimum par les régimes mentionnés au tableau 10. Ainsi, dans quantité de pays européens, les femmes sont protégées par des droits de pension dérivés qui ne sont pas axés spécifiquement sur la protection du minimum. Toutes sortes de suppléments particuliers pour le logement, le chauffage et les importants coûts de santé jouent un rôle important dans différents pays. Il en va de même pour les mécanismes qui assurent des services essentiels, comme par exemple en ce qui concerne la mobilité ou les soins de santé. Enfin, il existe dans la plupart des pays également des allocations avec examen des ressources qui ne dépendent pas de l'âge, comme en Belgique le revenu d'intégration, auxquelles les personnes âgées ont accès (dans certaines circonstances).

4.2. Des allocations adéquates

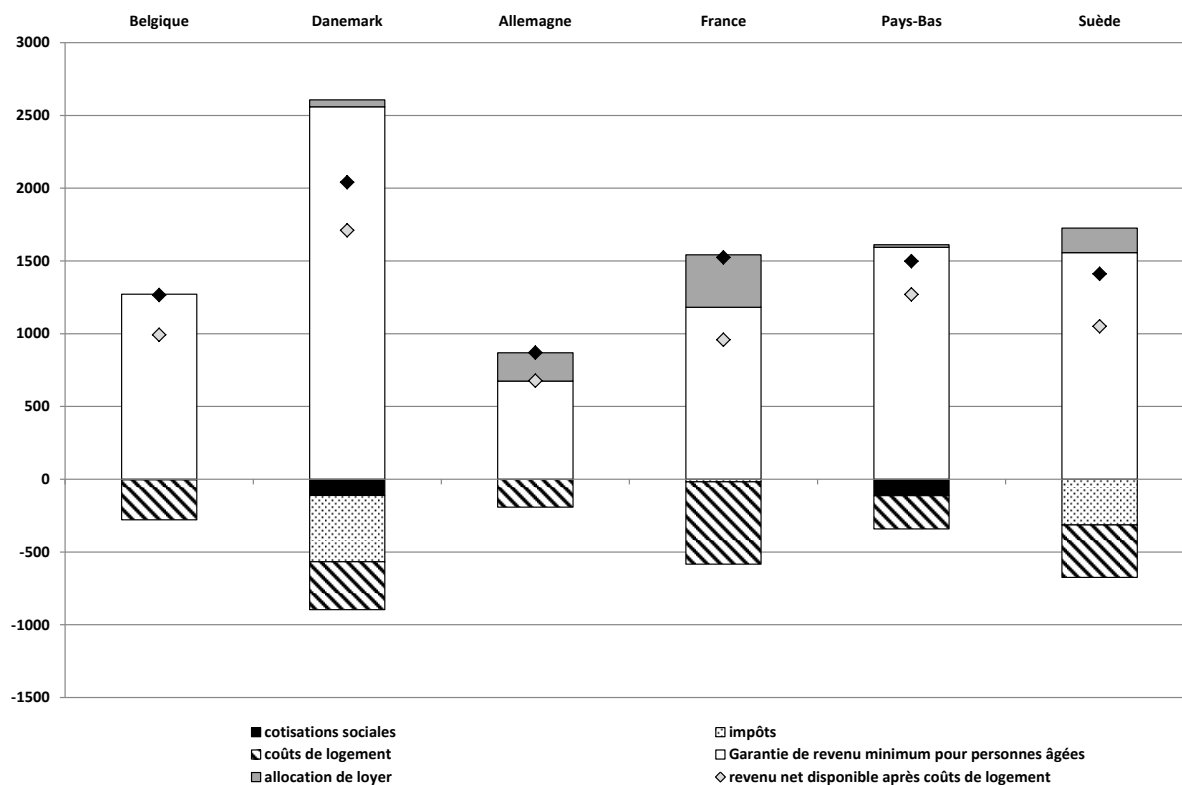
Dans cette section, nous comparons brièvement la situation de revenu des personnes âgées qui ont recours à des allocations minimales garanties et non liées aux cotisations en Belgique avec les Pays-Bas, le Danemark, la France, d'Allemagne et la Suède. Nous tenons compte ici non seulement des régimes mentionnés dans le tableau 10 mais reflétons également l'importance des frais de logement, des allocations de loyer et de la (para)fiscalité. La comparaison est faite en se basant sur la dernière vague disponible du CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI) (situation au 1er janvier 2012).

²⁴ Depuis 2003, un supplément complémentaire a encore été introduit pour les personnes à ressources très limitées.

Le jeu de données compare des cas types dans différents pays. Les analyses ci-dessous concernent toujours un couple dans lequel les deux individus ont atteint l'âge légal de la retraite et dont les deux partenaires font appel au régime minimum principal pour lequel ils n'ont pas eu besoin de payer des cotisations. Nous supposons également qu'il n'y a pas d'autre revenu (de pension) et que le couple a droit à l'allocation minimum complète. Aux Pays-Bas, ceci signifie par exemple que l'individu peut bénéficier d'une pension de base complète. Enfin, nous partons du principe que le couple loue une habitation modeste ou un appartement à une chambre à 2/3 de la location médiane nationale pour une habitation d'une ampleur similaire. Les deux partenaires sont en bonne santé et ne reçoivent donc aucune allocation pour maladie.

La figure 1 illustre les différents composants de la protection minimum totale et sa hauteur pour le couple supposé dans les différents pays. La figure montre que le dispositif de revenu minimum (in casu la pension de base pour le Danemark et les Pays-Bas, la pension de base conditionnelle pour la Suède et les allocations avec examen des ressources en Belgique, en Allemagne et en France) constitue à chaque fois le principal composant de revenu (barres blanches) et que la hauteur de ces dispositifs varie entre les pays. Le montant minimum varie de 2.040€ au Danemark à 869€ en Allemagne. Les Pays-Bas (1.498€), la Suède (1.410€), la Belgique (1.277€) et la France se situent au milieu (1.181€). Étant donné que ces montants sont taxés différemment dans les différents pays (barres noires et pointillées), que les coûts de logement varient (barres hachurées) et que certains pays accordent d'importantes subventions de location (barres grises) le revenu net mensuel est moins variable. Comme il ressort d'une comparaison des cadres gris, le revenu net du couple supposé est le plus élevé au Danemark (1.711€), suivi des Pays-Bas (1.269€), de la Suède (1.051€), de la Belgique (992€), de la France (957€) et de l'Allemagne (677€).

Figure 1. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, en euros, 2012

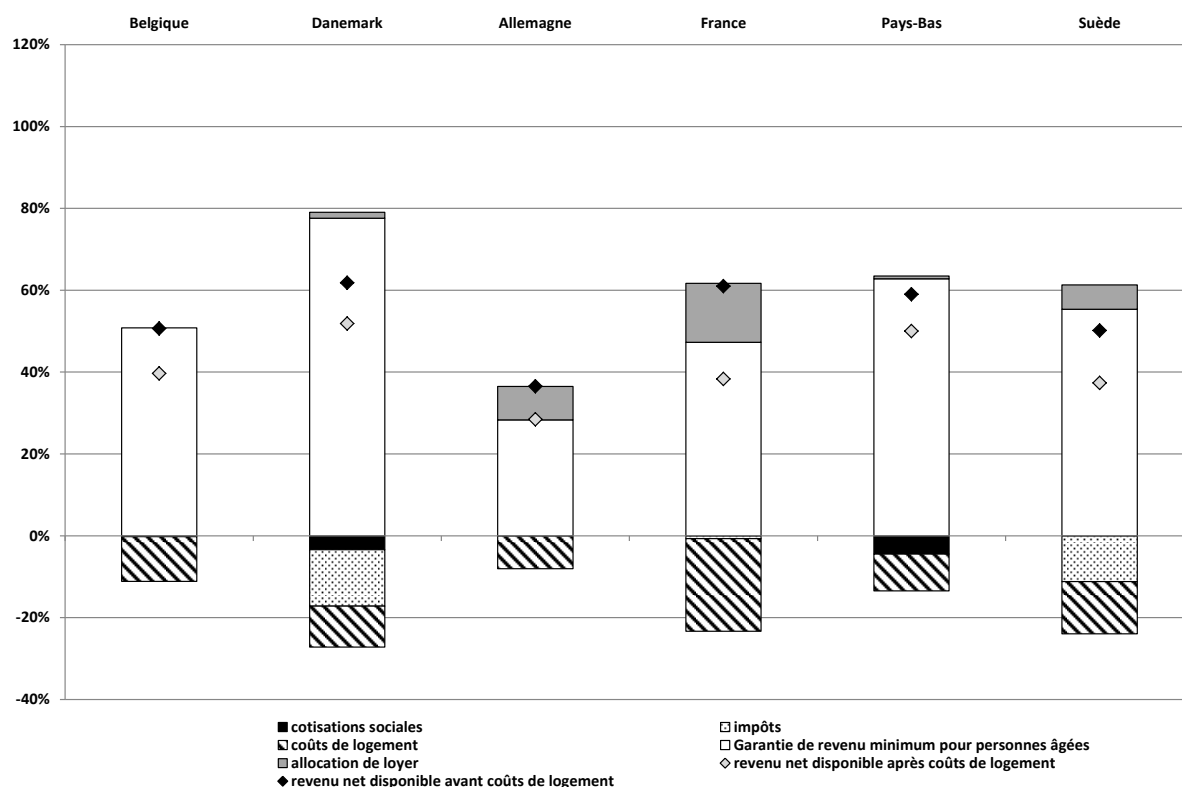


Source : Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Anvers : Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck, Université d'Anvers

Du fait qu'un individu évalue sa prospérité par rapport à celle des individus qui l'entourent, la figure 2 donne les mêmes informations que la figure 1, mais par rapport au revenu du ménage disponible équivalent médian. Contrairement à la figure 1, il est donc tenu compte ici des différences de prospérité entre les pays. Il en ressort que le revenu net avant déduction des frais de logement (carrés noirs) se situe aux alentours du seuil relatif de pauvreté de 60% du médian au Danemark, aux Pays-Bas et en France. Nous retrouvons des pourcentages inférieurs en Belgique (51%), en Suède (47%) et en Allemagne (37%). Après déduction des frais de logement (carrés gris), ces pourcentages sont inférieurs de quelque 8 points de pourcentage en Allemagne, 10 points de pourcentage au Danemark et aux Pays-Bas, et entre 11 et 13 points de pourcentage en France, en Belgique et en Suède.²⁵

²⁵ Une image similaire apparaît lorsque nous regardons la protection minimum pour les isolés, si ce n'est que, en termes relatifs, tous les pays sauf l'Allemagne prévoient de généreuses allocations pour les isolés. La différence est la plus claire en Suède et en Belgique.

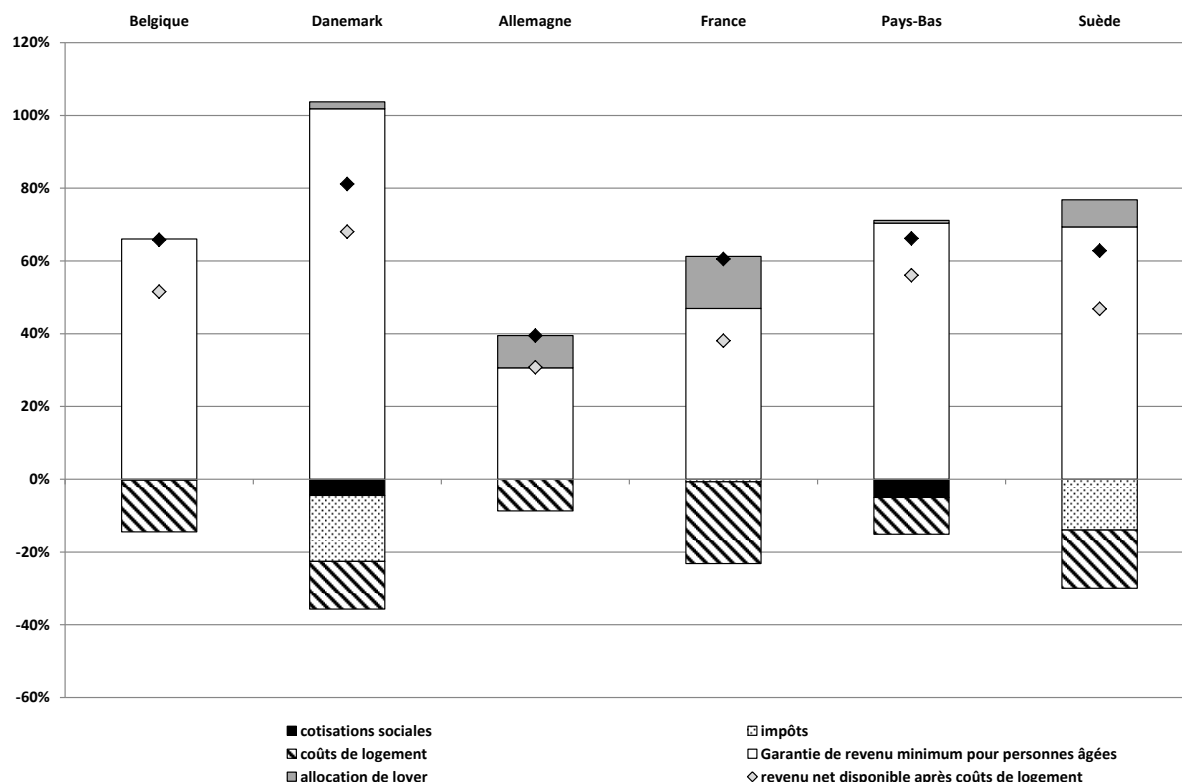
Figure 2. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, relatif par rapport au revenu du ménage équivalent médian, 2012



Source : Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Anvers : Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck, Université d'Anvers; traitements CeSO, KU Leuven.

La figure 3 donne les mêmes informations que la figure 2 mais oppose la protection minimum pour les personnes âgées au revenu médian des personnes âgées. La comparaison avec la Figure 2 nous montre notamment que la différence entre la Belgique et les Pays-Bas après déduction des coûts de logement est inférieure si l'on compare avec le revenu médian des 65 ans et plus (52% en Belgique contre 56% aux Pays-Bas; par rapport à respectivement 40% et 50% dans la figure 2).

Figure 3. Revenu net mensuel disponible et composants du revenu pour un couple de personnes âgées au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, relatif par rapport au revenu du ménage équivalent médian des 65 ans et plus, 2012



Source : Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Anvers : Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck, Université d'Anvers

4.3. Risques de pauvreté pour les personnes âgées dans 15 états de l'UE

La question est de savoir si les différentes protections minimums se reflètent également dans les chiffres de la pauvreté et les critères d'inégalité. Une indication en est donnée dans les figures ci-dessous de 4 à 6. Il faut constater que les risques de pauvreté ne sont pas seulement déterminés par les régimes minimums existants mais tout autant par exemple par la distribution du revenu du travail à l'âge actif. La mesure dans laquelle la variation des risques de pauvreté résulte des régimes minimums existants exige une étude complémentaire dans laquelle l'ensemble du contexte institutionnel (marché du travail, soins de santé, logement, politique de pension, ...) d'un nombre limité de pays sera examiné.

La figure 4 analyse le pourcentage de personnes âgées dans la pauvreté dans les 15 états de l'UE (les pays dont question ci-dessus sont indiqués en caractères gras). Contrairement aux figures 1, 2 et 3, on considère ici la réalité empirique et donc pas un cas type bien déterminé. Les cas types peuvent être source d'inspiration dans l'interprétation des risques de la pauvreté mais ne permettent absolument pas d'expliquer les différences dans les risques de pauvreté.

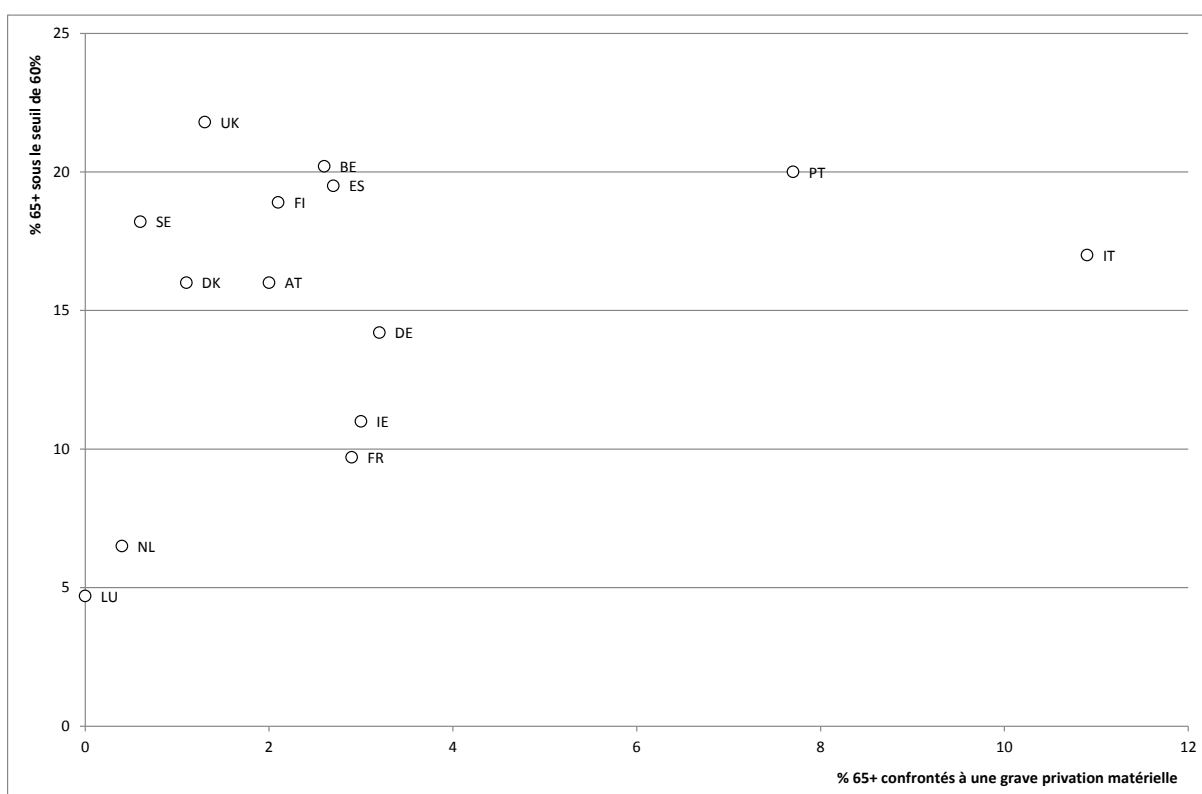
Dans la figure 5, la pauvreté est rendue opérationnelle de deux façons. Sur l'axe Y, nous voyons le nombre de personnes âgées dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian. L'axe X indique le pourcentage de personnes âgées frappées de privation matérielle grave (c'est-à-dire les personnes

âgées qui ne peuvent pas s'offrir différents biens ou services qui sont pourtant considérés comme essentiels pour une vie humaine en Europe).

Nous regardons d'abord le pourcentage de personnes âgées dont le revenu (avant frais de logement) est inférieur aux 60% du revenu médian. Comme il ressort de la figure, le pourcentage de personnes âgées pauvres est très élevé en Belgique. Avec plus de 20% de pauvres, le Royaume-Uni présente un risque de pauvreté plus élevé. Les pourcentages au Danemark, en Allemagne, en France et surtout aux Pays-Bas sont nettement plus bas. Si nous regardons la privation matérielle, nous constatons que la situation en Belgique est généralement moyenne et que l'Allemagne et la France s'en tirent un peu moins bien. De nouveau, le Danemark et surtout les Pays-Bas et la Suède ont de nettement meilleurs résultats.

Que la Belgique présente un résultat moyen au niveau de la privation matérielle mais un résultat élevé sur la mesure relative de la pauvreté résulterait du fait qu'il y a davantage de propriétaires de logements dans notre pays. Les pauvres souffrant de privation matérielle seraient alors selon cette hypothèse principalement des individus qui sont sans logement. Pour ces personnes âgées, un système de subventions à la location comme il en existe dans beaucoup d'autres pays pourrait offrir une solution. Ceci doit faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Figure 4. Pourcentage de 65 ans et plus dont le revenu est inférieur à 60 % du médian par rapport au nombre de 65 ans et plus souffrant de grave privation sur la base de l'EU-SILC, situation en 2011

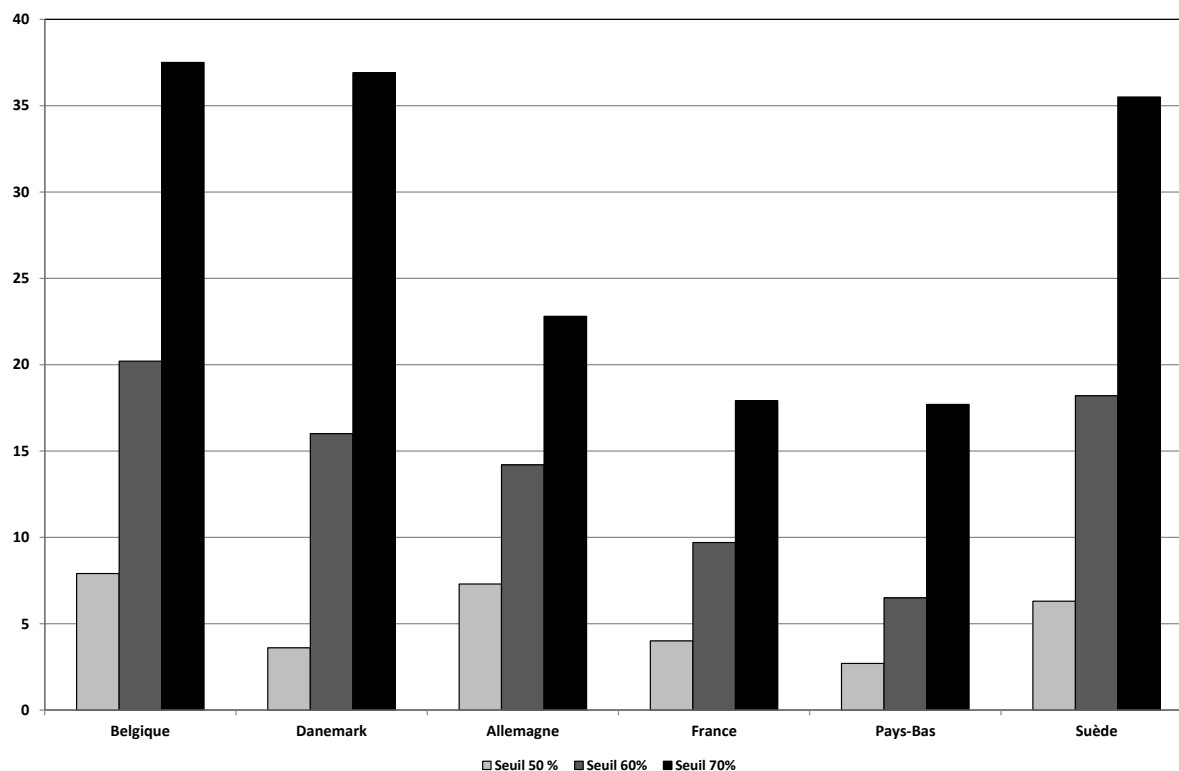


Source : Eurostat (calculs par CSB, Université d'Anvers)

La figure 5 complète les informations ci-dessus pour la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la France, l'Allemagne et la Suède, le pourcentage des 65 ans et plus sous les 60 % du revenu médian par rapport à la norme de 50 % et de 70 %. En effet, le faible résultat pour la Belgique pourrait être attribué à la hauteur spécifique du seuil de pauvreté. Le graphique indique que ce n'est pas le cas.

Les pays qui enregistrent de faibles risques de pauvreté sur la base de la norme des 60 % obtiennent également de bons résultats si la norme de 50 % ou de 70 % est adoptée. La Belgique possède également les pourcentages de pauvreté les plus élevés si ces autres normes sont appliquées.

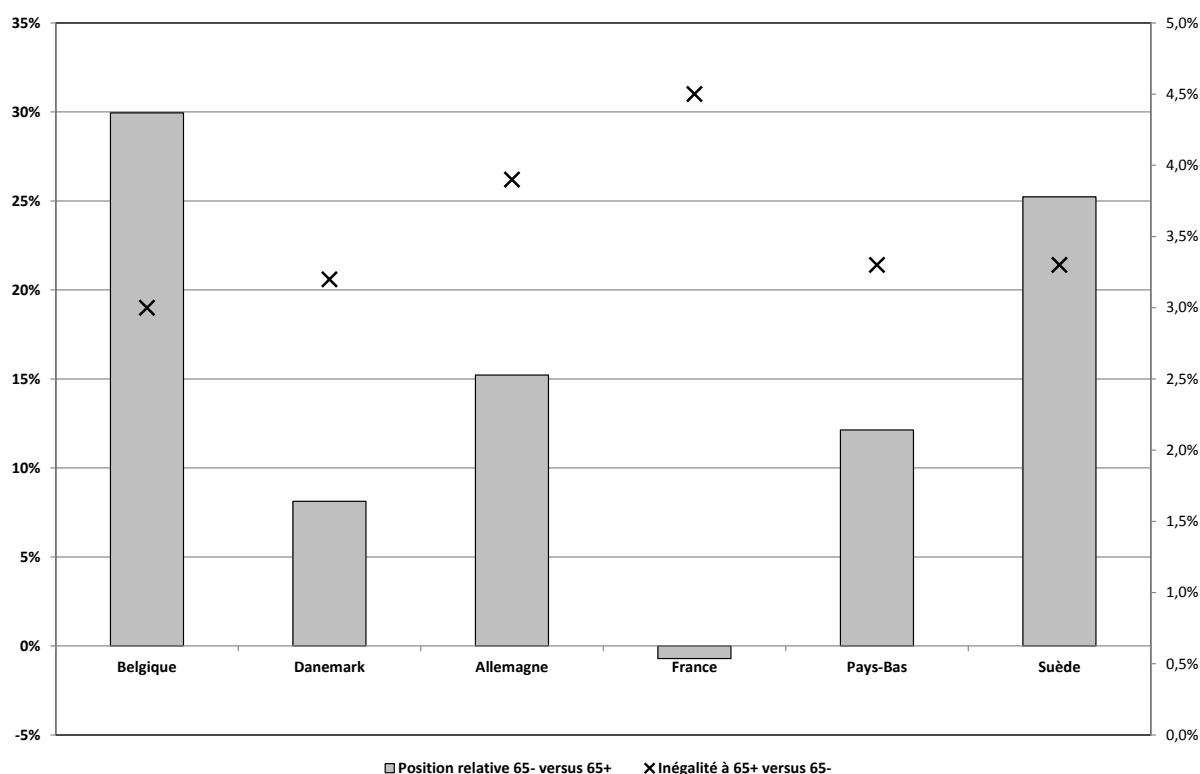
Figure 5. Pourcentage de 65 ans et plus avec un revenu inférieur à 50 %, 60 % et 70 % du revenu équivalent médian dans une sélection de pays européens, sur la base d'EU-SILC, situation en 2011.



Source : Eurostat (calculs par CeSO, KU Leuven)

Enfin, la figure 6 compare la position des 65 ans et plus du médian à celle des individus de moins de 65 ans. La figure donne également une indication de l'inégalité au sein du groupe des 65 ans et plus dans les différents pays sur la base du taux 80/20 : le rapport du revenu du 8^e décile de revenu par rapport à celui du 2^e décile de revenu. La comparaison des revenus médians indique qu'en Belgique, le revenu médian des individus de moins de 65 ans est quelque 30 % supérieur au revenu médian des 65 ans et plus. Dans les autres pays, les personnes âgées obtiennent en comparaison un meilleur résultat. Aux Pays-Bas, le revenu médian n'est que de 12 % inférieur. En France, la différence est à peine perceptible.

Figure 6. Surplus de revenu médian des individus jusqu'à 65 ans comme pourcentage du revenu médian des 65 ans et plus (axe Y de gauche) ; taux S80/S20 des 65 ans et plus (axe Y de droite) dans une sélection de pays européens sur la base d'EU-SILC, situation en 2011.



Source : Eurostat (calculs par CeSO, KU Leuven)

5. Propositions de réforme

Dans ce qui suit, nous allons avancer quelques propositions de réforme qui tentent d'aborder un certain nombre des considérations faites ci-dessus. Les propositions des sections 5.1, 5.2 et 5.3 conservent, tout comme les régimes minimums existants, le lien entre le minimum sans examen des ressources et la durée de carrière, mais adaptent un certain nombre d'autres règles du jeu. Dans les sections 5.4 et 5.5, nous proposons des systèmes dans lesquels la hauteur du minimum sans examen des ressources est indépendante de la durée de carrière.

5.1. Vers un seul régime minimum sans examen des ressources : considérations d'ordre général

Comme il ressort des sections précédentes, la protection minimum par jour de constitution de pension varie selon le nombre de jours ETP de constitution de pension pendant une année civile, selon le nombre d'années civiles de constitution de pension et selon les régimes dans lesquels la pension est constituée. Une alternative consisterait à remplacer la complexité des régimes actuels par un seul régime minimum qui offre un même droit de pension pour chaque jour compressé de constitution de pension (éventuellement après avoir satisfait à certaines conditions d'accès, cf. infra). Ce régime peut soit prendre la forme d'une pension minimum, soit celle d'un droit minimum.

Dans le cas d'une pension minimum, il y a examen de la pension. Le calcul de la pension est d'abord effectué sans appliquer le régime minimum dans les trois régimes. Ensuite, la somme de ce calcul est

comparée au montant minimum qui peut être déterminé indépendamment du régime et qui ne dépend plus que du nombre de jours compressés. Le montant le plus élevé est alors attribué.²⁶

Chaque droit minimum est soumis à une évaluation du salaire. Par période de constitution de pension, on prend toujours le plus avantageux des montants de salaire. Pour un droit journalier minimum, on évalue par jour si le salaire réel ou assimilé permet ou non d'attribuer le droit journalier minimum. Pour un droit annuel minimum, on évalue par année de constitution de pension si le salaire réel ou assimilé permet ou non d'attribuer le droit annuel minimum. Théoriquement, l'unité de temps pourrait comprendre une carrière complète : dans ce cas, il est question de la pension minimum décrite ci-dessus.

Le choix de la pension minimum ou du droit minimum dépend en réalité de l'objectif attribué au minimum. La pension minimum est davantage axée sur la lutte contre la pauvreté et le droit minimum souligne généralement l'objectif d'une rémunération minimum pour un effort fourni : chaque jour de constitution de pension engendre toujours un rapport de pension minimum et ce, indépendamment du salaire de l'ensemble des années de carrière.

Les deux variantes peuvent être assorties de conditions d'accès. Vu l'espace budgétaire existant, la sévérité de la condition d'accès sera bien entendu inversement proportionnelle à la hauteur du montant minimum qui peut être garanti. Comme condition d'accès, on peut instaurer comme actuellement un seuil de carrière : par exemple, avec moins de 30 années compressées, on n'a pas accès au régime minimum, mais bien à partir de 30 ans de constitution de pension. Un seuil présente en réalité toujours l'inconvénient que le choix d'une limite arbitraire a un effet sur la hauteur de l'allocation de pension (voir section 2.1.2 pour une illustration dans le régime des travailleurs indépendants). Si l'on souhaite maintenir le lien entre l'accès au régime minimum et la durée de la carrière mais que l'on veut éviter d'autre part l'usage de seuils, il est possible de faire varier directement le montant minimum qui est accumulé par jour de constitution de pension selon la durée de carrière. Pour illustration, après une carrière complète de 14.040 jours ETP, les retraités pourraient par exemple bénéficier du droit minimum multiplié par $14.040/14.040$; après une carrière de 5.000 jours ETP, ils bénéficieraient du droit minimum multiplié par $5.000/14.040$; etc. Bien entendu, la relation entre le nombre de jours de constitution de carrière et la hauteur du montant minimum peut également revêtir une autre fonction.

Tout comme dans le calcul général de la pension, la question se pose de savoir si, dans le calcul d'un minimum, le nombre de jours de carrière doit être limité. Actuellement, le principe de l'unité de carrière suppose qu'une carrière permet une constitution de pension de maximum 14 040 jours (c'est-à-dire 45 ans de 312 jours). Les jours de constitution de carrière qui dépassent cette limite ne sont plus pris en compte dans le calcul de la pension. Les jours de constitution de pension comme indépendant sont d'abord supprimés, ensuite ceux comme travailleurs indépendants et enfin ceux comme fonctionnaires. Au sein des régimes, on annule toujours les jours des années calendaires dans lesquelles la constitution moyenne par jour était la plus petite.

Comme il ressort du tableau 1, l'accès à la PMG stricte, à la PMG souple, au petit minimum strict, à la PMG TI et au petit minimum souple est évalué depuis le 1er janvier 2015 pour l'application de l'unité

²⁶ Si le financement actuel par régime est maintenu, il faut alors envisager une règle qui indique pour quel montant chaque régime contribue au financement de la pension minimum.

de carrière. L'accès au DMAC, par contre, reste évalué après l'unité de carrière. Le calcul tient toujours compte de la fraction de carrière après l'unité de carrière.

Comme indiqué à la section 3.1, un individu n'a aucun intérêt pour l'application des règles de minimum à combiner plus d'un travail à temps plein comme travailleur salarié pendant une année calendaire complète. En effet, le nombre de jours ETP est limité à 312. Les choses sont différentes pour les individus à carrière mixte comme travailleur salarié et indépendant. Pour aboutir à une résolution cohérente de cette injustice, trois solutions sont (au moins) possibles. Les trimestres comme indépendant sont toujours convertis en 78 jours ETP.

- Une personne peut présenter maximum 14 040 jours de constitution de pension sur la carrière. Le type de régime dans lequel ces jours sont atteints n'a pas d'importance. Ceci implique la suppression de l'écrêtement actuel à 312 jours de constitution de pension au sein du régime des travailleurs salariés.
- Une personne peut présenter maximum 312 jours de constitution de pension par année calendaire.
- Une personne peut présenter maximum 78 jours de constitution de pension par trimestre.

Dans ce qui suit, sont expliquées trois propositions de réforme qui entrent dans le cadre de cette discussion générale d'un régime minimum simplifié.

5.2. La proposition de réforme du ministre De Croo

Une proposition de réforme qui a été élaborée par le ministre De Croo se situe dans le cadre de la discussion précédente sur un minimum par jour de constitution de pension. Notez que la proposition ne modifie que les régimes minimums des régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Les régimes minimums qui existent dans le régime des fonctionnaires restent inchangés.

En ce qui concerne le régime des travailleurs salariés, le petit minimum strict et le petit minimum souple sont abolis. Le DMAC sera également supprimé au moment de la limite maximum dont question à la section 1.1.2. (cf. 1.191€ par mois au taux isolé) est identique au montant du DMAC après une carrière complète (assurément autour de 2018). Seul une PMG souple réformée et une PMG stricte réformées sont alors maintenues.

La nouvelle PMG souple est ouverte à toute personne qui peut prouver une constitution de pension de 4.680 jours ETP sur les trois régimes avant application de l'unité de carrière (c'est-à-dire 15 années compressées, un trimestre comme TI est converti en 78 jours ETP).²⁷ Pour comparaison : actuellement, il faut démontrer 15 années compressées après application de l'unité de carrière, si bien que seules sont comptées les années où au moins 156 jours ETP de prestation ont été fournies comme travailleur salarié. Du fait que même dans les carrières mixtes, il n'est possible de constituer une pension que sur maximum un an par année civile (comparaison avec la situation actuelle; cf. 3. 1), un certain nombre d'anomalies ont été éliminées. Le mode de calcul de la PMG souple ne change pas.

²⁷ Au moment où le DMAC sera aboli, la condition d'accès sera ramenée à 3.120 jours ETP (c'est-à-dire 10 années compressées).

La condition d'accès pour la nouvelle PMG stricte ne change pas par rapport au régime existant. En ce qui concerne le calcul, seules sont également comptées les années civiles pendant lesquelles au moins 104 jours ETP de constitution de pension peuvent être démontrés (et donc pas un seul jour comme c'est le cas actuellement).

La PMG TI change à peine dans la proposition. En revanche, le montant de la PMG TI au taux isolé serait augmenté au montant actuel pour les travailleurs salariés et les années en tant que fonctionnaire entreraient dans le comptage pour satisfaire à la condition d'accès. La condition d'accès actuelle (30 * 4 trimestres de constitution de pension) ne changerait pas et resterait plus désavantageuse que celle de la PMG souple.

Enfin, il peut être constaté que la proposition contient une adaptation générale qui est de nature administrative. Tout comme pour les fonctionnaires, la pension minimum des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants serait également versée sous forme de supplément. Le montant de l'augmentation devient alors visible.

5.3. Régimes minimums sans frais supplémentaires dans la zone de tension entre la lutte contre la pauvreté et l'activation

Comme indiqué à la section 3.3, les allocations avec examen des ressources et sans examen des ressources sont très proches les unes des autres. La question est de savoir comment il est possible de lutter contre cette désactivation ? L'abaissement du montant de la Grapa ne semble en aucun cas une option. Actuellement, les montants de la Grapa sont déjà sous le seuil officiel européen de la pauvreté. Une diminution de la Grapa va donc encore augmenter la pauvreté chez les personnes âgées.

Dans une étude récente, une proposition sans frais supplémentaires a été élaborée qui lutterait contre la désactivation et réduirait en même temps la pauvreté.²⁸ La proposition comprend une combinaison de ces trois mesures. Tout d'abord, les pensions minimums sont portées au niveau de la PMG FONCT si aucun test de ressources n'est effectué (c'est-à-dire une augmentation de 15%). Par conséquent, davantage d'individus pourront se constituer une pension plus élevée que le montant de la Grapa en travaillant plus longtemps. Deuxièmement, les conditions d'accès au régime minimum sont renforcées : l'accès n'est accordé qu'aux individus comptant 45 années de carrière complète. Si un individu ne satisfait pas à la condition d'accès (certainement chez les travailleurs indépendants), il retombe sur un montant de pension fortement diminué. Une personne a alors tout intérêt à rester active jusqu'à satisfaire à la condition d'accès. Une troisième mesure porte sur le calcul de la Grapa. Comme indiqué, il n'est tenu compte dans l'attribution de la Grapa que de 90% des revenus de pension. Un individu isolé sans aucune carrière a actuellement droit à un montant de Grapa de 1.012€. Un individu avec une pension de 500€ recevra davantage. Du fait que dans l'examen des ressources, il n'est tenu compte que d'un montant de pension de 450€ (90% * 500), cet individu recevra une allocation totale de 1.062€ (1.012 + 50). Pour quand même rémunérer les individus qui n'ont pas réussi à se constituer une pension supérieure à la Grapa, les 90% dont mention sont ramenés à 80%. Le deuxième individu recevra alors une Grapa de 1.112€ (1.012 + 100), contre 1.012€ pour l'individu sans aucune constitution de pension.

²⁸ Cette section est basée sur Maes, M. (2013), *Onderzoeksrapport overheidsopdracht "Harmonisering voorwaarden Gewaarborgd Minimum Pensioen in de drie wettelijke pensioenstelsels"*, Mimeo.

La question est de savoir comment l'espace budgétaire peut être libéré pour financer les mesures ci-dessus. Une première économie est réalisée dans la proposition du fait que moins de personnes âgées auront accès aux allocations minimales sans examen des ressources. Par conséquent, plus de personnes âgées feront il est vrai appel à la Grapa, mais comme la Grapa est liée aux ressources, ceci représente une économie. Deuxièmement, la PMG stricte actuelle est annulée dans la proposition. En effet, comme indiqué ci-dessus, la PMG stricte comporte un certain nombre de caractéristiques discutables, comme l'assimilation dans certaines circonstances d'un jour de constitution de pension à un an. Certains individus perdront ainsi leurs droits de pension. Du fait qu'en raison de l'examen des ressources, ces droits ne sont pas totalement compensés par l'attribution de la Grapa, cette deuxième mesure dégagera également une économie.

Des analyses empiriques basées sur des données provenant du Datawarehouse marché du travail et protection sociale ont démontré que l'espace budgétaire qui est libéré dans le scénario dressé ci-dessus satisfait pour financer les mesures d'activation. Les mesures devraient avoir également un effet réducteur de la pauvreté et ce surtout du fait que l'allocation totale des bénéficiaires de la Grapa sera augmentée du revenu de la pension. Notez que l'on ne peut s'attendre à ce que les mesures d'activation esquissées ci-dessus n'ait un effet que si les individus, à l'approche de l'âge de la retraite, exercent réellement une profession et qu'ils ne se trouvent donc pas - comme c'est souvent actuellement le cas - dans une période assimilée pour préretraite, chômage ou maladie.

5.4. Vers une seule pension minimum accessible à tous et vers une meilleure garantie de revenu pour les personnes âgées

Actuellement, il existe dans le système des pensions belges quelques régimes qui peuvent être mis en question sous différentes perspectives. Cette quatrième proposition de réforme est fondée sur le principe que l'espace budgétaire libéré par l'annulation ou la réforme de ces régimes est exclusivement utilisé pour une protection minimum simplifiée et juste. L'espace budgétaire libéré a été uniquement chiffré pour les travailleurs salariés et indépendants récemment pensionnés. La protection minimum simplifiée serait cependant appliquée à tous les régimes et à tous les pensionnés.²⁹

5.4.1. Économies réalisées

La proposition présente différentes mesures d'économie :

(1) & (2) Pour les raisons déjà exposées (cf. section 3.1.), les régimes particulièrement avantageux – mais injustes – de la PMG stricte et du petit minimum strict sont supprimés.

(3) Le DMAC est supprimé du fait qu'il est moins redistribué qu'un régime de pension minimum (cf. section 5.1).

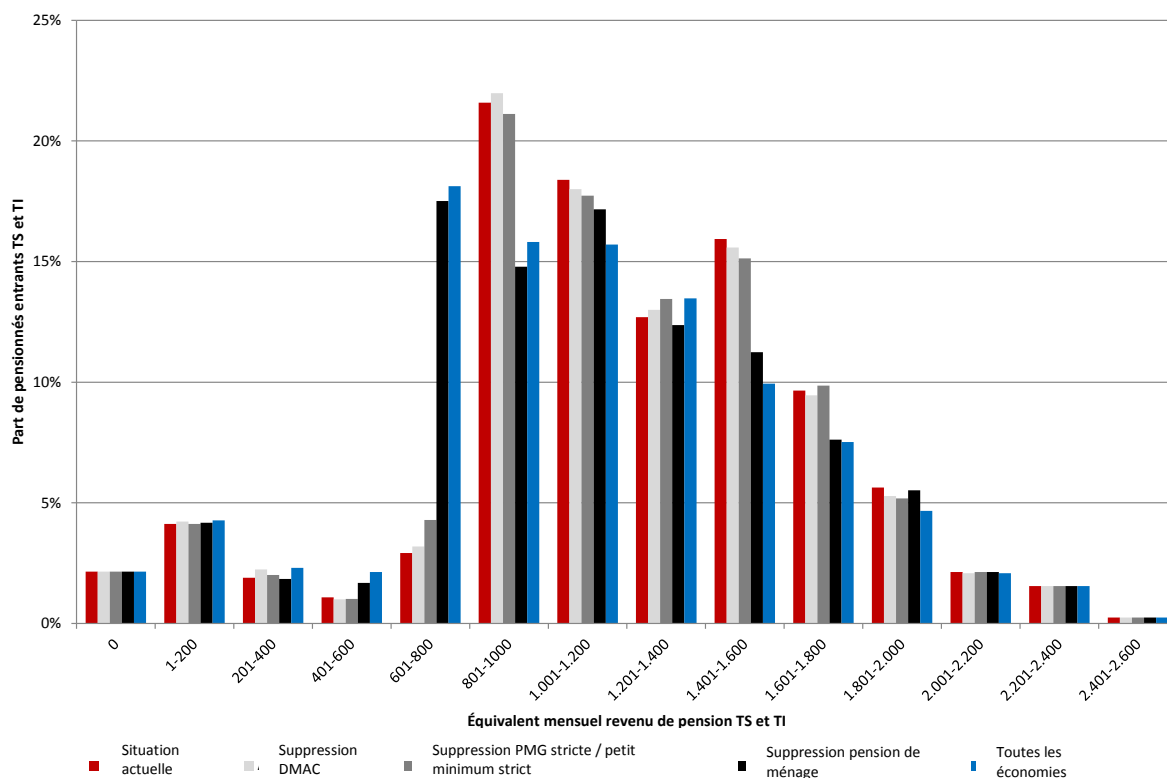
(4) La pension de ménage est supprimée car, pour les raisons déjà exposées (voir annexe 3.4 : La modernisation de la dimension familiale du premier pilier des pensions,), elle n'est pas adaptée au modèle de société actuel.

²⁹ Cette section est basée sur Peeters, H. & Donvil, N. (2014), *Hervormingsvoorstellen minimumregelingen*, Mimeo.

L'application des mesures (1), (2), (3) et (4) engendre dans le régime des travailleurs salariés une économie de 6 % du budget actuel de la pension de retraite. Dans le régime des travailleurs indépendants, la mesure (4) représente une économie de 9 %.

Les effets de répartition de l'application des économies sont représentés à la Figure 7. Cette figure montre la répartition de l'équivalent individuel du revenu de pension avant et après l'économie.³⁰ La figure montre que l'annulation de la pension de ménage a surtout un impact important sur la répartition des revenus de pension. Il faut constater à ce propos que cet impact est plus important dans le régime des travailleurs indépendants que dans le régime des travailleurs salariés. En effet, il ressort des chiffres du Bureau fédéral du Plan que les pensions de ménage sont plus fréquentes dans le régime des travailleurs indépendants que dans le régime des travailleurs salariés. La part d'hommes bénéficiant d'une pension de ménage dans la population totale des travailleurs salariés s'élevait en 2012 à 35 %. Chez les travailleurs indépendants, elle était de 48 %. Pour 2060, ces pourcentages sont estimés à 11 % et 19 %.

Figure 7. Répartition du revenu de pension équivalent chez les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants pensionnés, aperçu des différentes économies



Les effets des économies sur la pauvreté des personnes âgées ne peuvent pas être évalués de façon fiable. Ceci est dû au fait que les chiffres de la pauvreté tiennent compte de *tous* les revenus des personnes âgées alors qu'en ce moment, seules des informations sont disponibles sur le revenu de *pension*. Il est cependant possible de calculer combien de pensionnés disposent d'un revenu de

³⁰ Dans les données présentées dans ce document, une échelle d'équivalence est utilisée pour pouvoir comparer le revenu de pension des individus qui habitent avec quelqu'un avec celui des individus qui habitent seuls. En particulier, nous partons du principe qu'un couple a besoin d'une fois et demi les revenus d'un isolé pour bénéficier du même niveau de vie que cet isolé.

pension (équivalent) qui se situe sous le seuil de pauvreté européen de 50 % ou 60 % du revenu (équivalent) médian. C'est ce qui est constaté dans le tableau 11. En ce qui concerne les chiffres de ce tableau, il faut souligner que les personnes qui ont une pension inférieure au seuil de pauvreté ne sont pas nécessairement pauvres. La plupart des personnes âgées disposeront en effet d'autres sources de revenus que le revenu de la pension. Une étude nous révèle d'ailleurs que ces autres sources de revenus sont plus importantes chez les personnes mariées et chez les cohabitants que chez les isolés.

Tableau 11. Effets des différentes propositions d'économies

	% de personnes âgées dont la pension équivalente est inférieure au seuil de pauvreté de 60 %	Différence moyenne entre le seuil de pauvreté de 60 % et la pension équivalente des individus bénéficiant d'une pension équivalente sous le seuil de pauvreté	% de personnes âgées dont la pension équivalente est inférieure au seuil de pauvreté de 50 %	Différence moyenne entre le seuil de pauvreté de 50 % et la pension équivalente des individus bénéficiant d'une pension équivalente sous le seuil de pauvreté
Situation actuelle	34	311	14	493
(1 & 2) Suppression PMG stricte / petit minimum strict	35	315	16	439
(3) Suppression DMAC	35	316	14	483
(4) Suppression taux ménage	42	345	30	279
Suppression (1), (2), (3) et (4)	45	348	32	287

Outre les mesures d'économie (1), (2), (3) et (4), la proposition avance encore trois autres économies.

(5) La pension de divorce est supprimée. Comme déjà documenté (voir annexe 3.4 : La modernisation de la dimension familiale du premier pilier des pensions), elle est remplacée par un splitting des droits de pension. Cette mesure représente une économie de 1 % du coût des pensions de retraite et de divorce annuel dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants.

(6) La pension de survie est adaptée au contexte social actuel. Pour remplacer le système actuel, la proposition prévoit un régime dans lequel la pension de survie dépend directement du revenu de pension des deux partenaires avant le décès. Ceci représente une économie de 1,5 % par rapport au budget de pension actuel dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants.

(7) L'assimilation gratuite est supprimée. Cette règle détermine que dès qu'un ancien travailleur salarié dispose pendant une année calendaire déterminée d'au moins 285 jours de constitution de pension, ce nombre est automatiquement relevé à 312 (= une année complète). La suppression de cette disposition – qui a été introduite dans le passé pour des raisons purement administratives –

fournit une économie de 0,5 % des dépenses existantes en pensions de retraite des travailleurs salariés.

5.4.2. Une seule pension minimum unifiée sans conditions d'accès

Pour réduire la complexité de la protection minimum, tous les régimes minimums sans examen des ressources existants (PMG souple, PMG stricte, DMAC, petit minimum souple, petit minimum strict, PMG TI et le supplément PMG FONCT pour raison d'âge ou d'ancienneté) et le composant lié aux ressources de la PMG FONCT pour raison d'âge ou d'ancienneté sont supprimés.

En remplacement des régimes minimums existants, un seul régime de pension minimum qui s'applique à tous les régimes est introduit. Ce régime ne présente pas de conditions d'accès. Par jour de constitution de pension, le régime attribue 1/14 040 de la pension minimum complète. Après une carrière complète de 14 040 jours (ou encore 45 années compressées), on a droit à une pension minimum complète. Ce montant peut être identique pour tous les régimes mais peut tout aussi bien être différent selon le régime. Pour déterminer si une personne reçoit réellement la pension minimum, un examen de la pension est effectué : le montant de pension sans application des règles de pension minimum est calculé sur tous les régimes. On calcule ensuite la pension minimum sur tous les régimes. L'individu obtient alors le plus élevé de ces deux montants.

L'application des mesures d'économie (1), (2), (3) et (4) permet de porter le montant de la nouvelle pension minimum dans le régime des travailleurs salariés au seuil de pauvreté européen majoré de 20 %. Ce montant correspond en 2014 à 1.316 euros. Chez les travailleurs indépendants, cette mesure (4) permet de placer le montant minimum au seuil de pauvreté européen. Pour également augmenter ce montant de 20 % pour les travailleurs indépendants, une source de financement supplémentaire de 18 % des dépenses de pension actuelles doit être trouvée dans le régime des travailleurs indépendants. La nouvelle pension minimum peut également remplacer les régimes minimums des fonctionnaires. L'impact budgétaire de cette dernière réforme n'a cependant pas pu être chiffré.

Tout comme pour les économies, les effets de répartition de la réforme peuvent également être évalués. Cette comparaison est représentée à la figure 8 et dans le tableau 12 (comparaison de la situation actuelle avec la proposition de réforme). Comme il ressort du tableau, la proposition de réforme entraîne une légère augmentation du nombre d'individus dont la pension est inférieure au seuil de pauvreté. Les analyses ultérieures démontrent que cette situation peut être principalement attribuée à la suppression de la pension de ménage.

Figure 8. Répartition du revenu de pension équivalent chez les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants pensionnés, aperçu des propositions de réforme

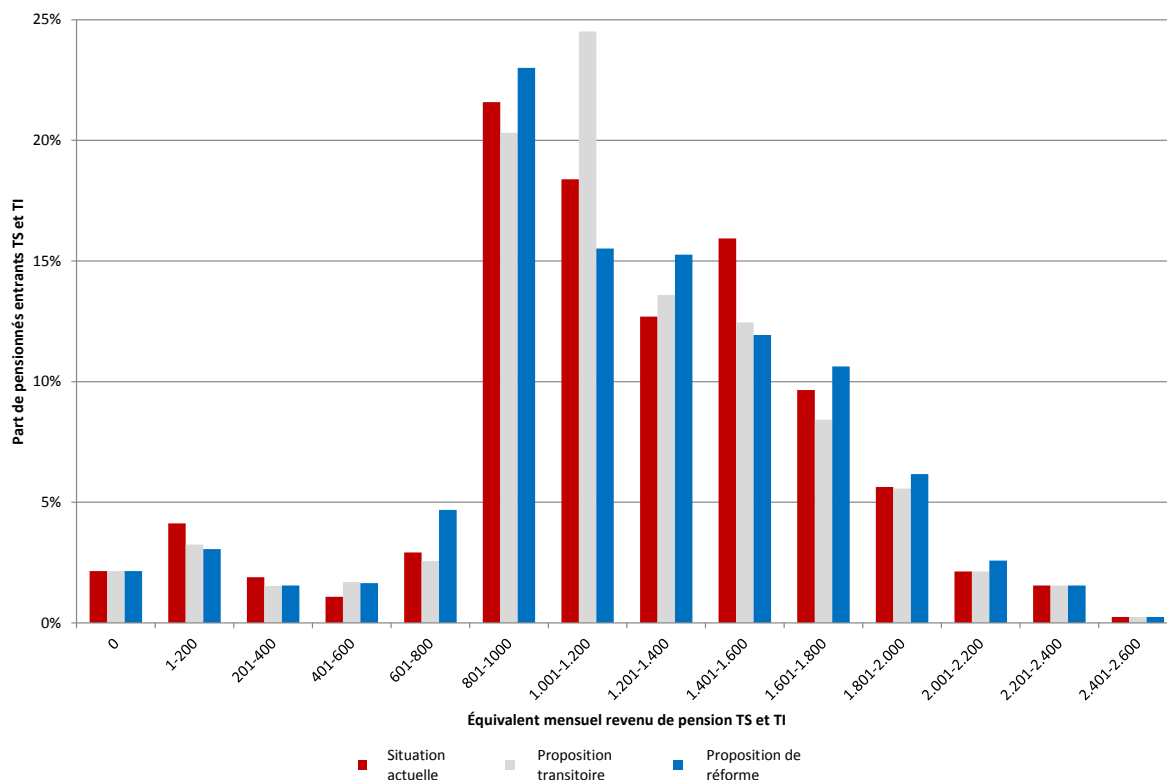


Tableau 12. Effets des différentes propositions de réforme

	% de personnes âgées dont la pension équivalente est inférieure au seuil de pauvreté de 60 %	Différence moyenne entre le seuil de pauvreté de 60 % et la pension équivalente des individus bénéficiant d'une pension équivalente sous le seuil de pauvreté	% de personnes âgées dont la pension équivalente est inférieure au seuil de pauvreté de 50 %	Différence moyenne entre le seuil de pauvreté de 50 % et la pension équivalente des individus bénéficiant d'une pension équivalente sous le seuil de pauvreté
Situation actuelle	34	311	14	493
Proposition de réforme	36	292	18	340
Proposition transitoire	32	289	12	473

Pour atténuer l'impact de la proposition de réforme pour les couples qui ont droit à une pension de ménage, une autre proposition est formulée pour une phase transitoire dans laquelle la pension minimum n'est pas relevée au niveau du seuil de pauvreté européen majoré de 20 %, mais bien au niveau de ce seuil de pauvreté majoré de 10 %. Ceci libère un espace budgétaire qui est utilisé pour maintenir le taux ménage dans le régime de pension minimum. Concrètement, deux calculs sont donc effectués pour la personne source de revenus. Un calcul de la pension minimum au taux

ménage et un calcul de la pension au calcul d'isolé sans application des règles relatives à la pension minimum. Le plus haut des deux montants est attribué.

L'impact de répartition de la proposition transitoire est également démontré dans la figure 8 et le tableau 12. Comme il ressort du tableau, la proposition diminue le pourcentage de personnes âgées dont la pension équivalente est inférieure au seuil de pauvreté.

5.4.3. Vers une meilleure garantie de revenu pour personnes âgées

Les mesures d'économie (5), (6) et (7) sont introduites dans la proposition pour améliorer la Garantie de revenu pour personnes âgées. Cette amélioration comprend une augmentation du montant de la Grapa, une augmentation de l'exonération des revenus de pension dans l'examen des ressources (cf. section 5.3) et/ou un meilleur fonctionnement de l'examen des ressources (cf. section 3.2.2). Le budget prévu permet d'améliorer la Grapa sur l'un ou plusieurs des points susmentionnés. La mesure dans laquelle ces améliorations peuvent être intégrées n'a pas non plus pu être examinée.

5.5. Vers une allocation minimum non liée à la carrière³¹

À l'exception de la Grapa, l'accès et la hauteur de l'allocation minimum pour personnes âgées en Belgique dépendent du paiement antérieur des cotisations (sachant que suite aux périodes d'assimilation, la cotisation peut être très limitée). Comme il ressort de l'aperçu international, il existe dans d'autres pays des exemples de régimes minimums dont l'accès ne dépend pas du paiement antérieur des cotisations. Ces variantes sont souvent désignées par le terme de pension de base. Dans ce qui suit, nous expliquons la différence entre une pension de base conditionnelle et inconditionnelle et indiquons quel aspect un système de retraite, pension de base comprise, peut revêtir dans le contexte belge.

5.5.1. Deux variantes d'une pension de base

La pension de base peut être formée de deux façons différentes : comme pension de base conditionnelle ou comme pension de base inconditionnelle. Ces deux possibilités sont reprises schématiquement dans les figures 9 et 10.

³¹ Les sections suivantes sont en majeure partie basées sur Peeters, H. & Donvil, N. (2014). *Een basispensioen voor Belgische ouderen?* Mimeo. Voir ce texte pour des analyses plus détaillées.

Figure 9. La pension de base conditionnelle

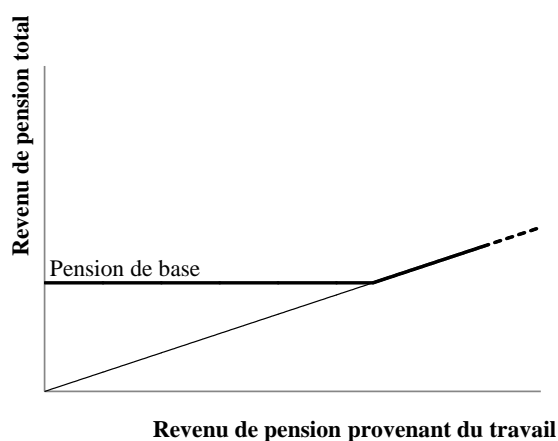
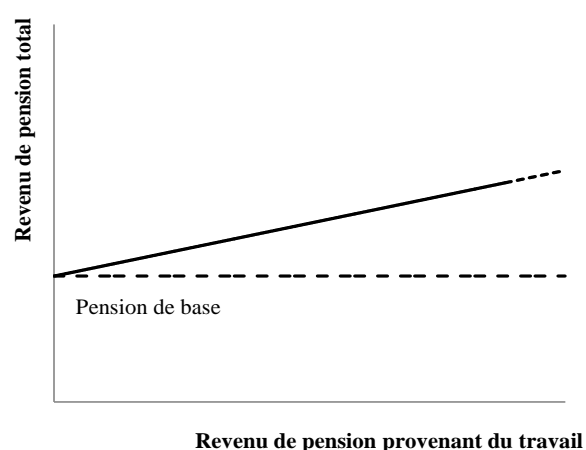


Figure 10. La pension de base inconditionnelle



La Figure 9 décrit la pension de base conditionnelle qui existe en Suède. La fine ligne indique le revenu de pension provenant du travail. La ligne épaisse représente le revenu de pension avec majoration jusqu'à la pension de base. Nous constatons que tous ceux qui n'ont pas constitué de pension ou qui, sur la base de l'emploi, ont constitué un revenu de pension qui est inférieur au montant de base, reçoivent une majoration jusqu'au montant de base (cf. l'examen de la pension). Le système de retraite belge actuel fonctionne en un certain sens de la façon suivante : les 65 ans et plus dont les ressources sont insuffisantes reçoivent un complément jusqu'à la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). La principale différence entre la Grapa et la pension de base conditionnelle réside dans le fait que dans le cas de la pension de base, seule un examen de la pension est appliqué tandis que la Grapa est soumise à un examen des ressources plus sévère et plus détaillé.

Une deuxième variante est illustrée à la figure 10 et décrit, en prenant le système néerlandais et danois pour exemple, une pension de base inconditionnelle. Chaque personne âgée reçoit alors une pension de base, et le montant de la pension peut être majoré en fonction de l'emploi pendant la phase de vie active. La différence avec la variante précédente réside dans le fait que même les personnes à plus faible constitution de pension propre reçoivent une pension supérieure à la pension de base. Seul celui qui n'a pas constitué de droits du travail reçoit uniquement la pension de base.

La discussion qui précède peut faire l'objet de quelques remarques. Tout d'abord, tant la figure 9 que la figure 10 illustrent un type idéal. En réalité, une pension de base conditionnelle et une pension de base inconditionnelle peuvent fonctionner simultanément. Ainsi, dans le cas de la pension de base conditionnelle, un pourcentage déterminé du revenu de pension peut être exonéré de l'examen de la pension. Chaque année de travail engendrerait alors une constitution de pension supplémentaire, comme dans la figure 10. Deuxièmement, il convient de souligner que si une pension de base réduit l'importance d'une allocation minimum liée aux ressources, elle ne le rend pas superflu. En effet, les immigrants ne recevront qu'une pension de base complète que s'ils ont séjourné assez longtemps en Belgique (aux Pays-Bas, il faut 50 ans). Surtout les immigrants de la première génération pourront donc encore avoir recours aux allocations avec examen des ressources en complément d'une pension de base partielle.

Les partisans d'une pension de base s'attendent à ce qu'un tel système présente également un potentiel activant du fait que ce système valorise les rendements du travail. L'existence de cet effet d'activation et, le cas échéant, son ampleur restent une question empirique. Tout dépend sans aucun

doute de la hauteur du socle et de la mesure dans laquelle les rendements du travail sont valorisés. Une autre caractéristique est la distinction évidente entre le composant de solidarité (qui peut éventuellement être financé par les ressources générales) et le composant lié au salaire.

5.5.2. La pension de base conditionnelle dans le contexte belge

Dans ce qui suit, nous allons analyser l'impact de l'introduction d'une pension de base conditionnelle dans le contexte belge. Hormis cette adaptation, nous supposons que le système de retraite belge (dispositifs minimums, droits dérivés, périodes assimilées, etc.) reste inchangé.

Pour examiner si une personne a droit à une pension de base conditionnelle, le revenu de pension propre et ceux du partenaire sont pris en considération.³² Ceci signifie que si le revenu de pension commun d'un couple se situe sous le montant de base déterminé, la pension est automatiquement complétée de ce montant de base. Nous plaçons la hauteur de cette pension de base conditionnelle au niveau des montants de la Grapa de 2013 (chiffre indice 136,09). Un isolé, après avoir travaillé et/ou habité en Belgique pendant un certain nombre d'années, aurait droit à une pension de base égale au montant de base majoré de la Grapa (1.012€). Un individu dans un couple aurait droit à la hauteur du montant de base de la Grapa (c'est-à-dire 674€ par individu; 1.349€ pour un couple). Notez qu'en raison des limitations des données, seul le revenu de pension du partenaire marié peut être compté dans l'examen de la pension. En réalité, la pension du partenaire cohabitant pourrait être également prise en compte.

Pour une évaluation de l'effet d'une pension de base conditionnelle, vous pouvez consulter le tableau ci-dessous. Les évaluations sont effectuées en se fondant sur deux populations (cf. colonne 1). La population 1 comprend tous les isolés de 65 à 70 ans (pour évaluer les effets d'une pension de base, c'est ce groupe d'âge qui est sans doute le plus pertinent), ainsi que tous les individus de cet âge qui sont en couple et dont le partenaire a au moins 65 ans.³³ Seuls les individus qui ne reçoivent pas de revenu du travail ont été sélectionnés. La population 2 est identique à la population 1 mais se limite aux individus qui sont nés en Belgique. Étant donné qu'un grand nombre de migrants n'auront pas pu se constituer une pension de base, la première population *surévalue* le coût total de la pension de base conditionnelle; population 2 *sous-évalue* le coût du fait que les migrants ont au moins droit à un pourcentage de la pension de base totale.

Les colonnes 2 et 3 du tableau 13 donnent des informations générales. La colonne 2 indique la taille de la population (p. ex. en 2011, la population était de 1 405.000 individus). La colonne 3 indique à combien s'élèvent les dépenses de pension et de Grapa pour cette population à ce moment-là (p. ex. pour la population 1, il s'agissait en 2011 de 5,867 milliards d'euros). Les colonnes de 4 à 7 donnent des informations sur le coût d'une pension de base, ainsi que le nombre d'individus qui en sont affectés. La colonne 4 indique que 48.300 personnes de 65 à 70 ans de la population 1 (soit 12 % des 405.000) bénéficieraient d'une augmentation. Cette augmentation nécessiterait 250 millions d'euros. En supposant que ces 250 millions d'euros soient financés par un prélèvement sur le montant de

³² La pension de base conditionnelle peut être envisagée de différentes manières, voir Peeters, H. & Donvil, N. (2014). *Een basispensioen voor Belgische ouderen?* Mimeo.

³³ Le complément à la pension de base est réparti sur les deux partenaires selon le principe que chaque partenaire a droit à la moitié de la pension de base. Tout ou une majeure partie de l'augmentation sera attribuée au partenaire qui a le moins de droits à la pension, tandis que l'autre partenaire qui a le plus de revenus de pension ne recevra rien ou la plus petite partie.

pension qui dépasse celui de la pension de base (cf. colonne 6), il faudrait une cotisation uniforme de 9,7 % (cf. colonne 7).³⁴ Les colonnes de 8 à 11 donnent les résultats pour une variante de la pension de base qui s'élève à 50 % seulement du niveau actuel de la Grapa. Logiquement, le coût d'une telle pension de base partielle est inférieur.

Tableau 13. Le financement d'une pension de base conditionnelle, 65-70 ans, Belgique 2011

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	100% Grapa						50% Grapa			
	Population (en milliers)	Depenses de pension (en millions)	d'augmentations (en millions)	d'augmentation (en millions)	Depenses supplémentaires (en millions)	Possibilité de financement	d'augmentations (en millions)	d'augmentation (en millions)	Depenses supplémentaires (en millions)	Possibilité de financement
Population 1. Tous les habitants	405	5 867	48,3	250	2 566	9,7%	19,6	87	4 180	2,1%
Population 2. Nés in Belgique	348	5 304	29,5	124	2 391	5,2%	8,3	34	3 820	0,9%

Source : Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calculs par le CeSO, KU Leuven).

La charge budgétaire de 9,7 % estimée ici est probablement surestimée et ce pour diverses raisons. Premièrement, trois des raisons ont trait au mode de calcul et aux éléments qui ont (n'ont pas) été repris. Ainsi, on ignore à quelle partie de la pension de base les immigrants de la première génération auraient droit. En comparant la population 1 et 2, il apparaît en tout cas qu'en raison de la présence de migrants, la déduction nécessaire pour financer la pension de base est moindre (cf. dans population 2, le prélèvement est de 5,2%). Deuxièmement, le coût de la pension de base pourrait être comprimé par le coût administratif moindre des allocations avec examen des ressources pour personnes âgées. En cas d'introduction d'une pension de base, un nombre moindre de personnes âgées ont en effet besoin/droit à la Grapa, et les coûts de l'étude des moyens d'existence diminuent en conséquence. Enfin, depuis 2011, la Grapa a augmenté davantage que de la seule évolution du prix. En d'autres termes, le montant de la Grapa de 2011 est inférieur à celui de 2013 aux prix de 2011. Étant donné que le tableau tient compte des montants de la Grapa de 2013 (convertis en prix de 2011), le coût de la pension de base comprend partiellement l'augmentation dont mention de la Grapa.

Des variations dans le fonctionnement spécifique de la pension de base peuvent également réduire le coût. Ainsi, dans le tableau, seul le revenu de pension du partenaire marié est pris en compte dans l'examen de la pension. Le revenu de pension du partenaire en cohabitation légale, par exemple, pourrait en réalité également être pris en considération, ce qui entraînerait une diminution du nombre de titulaires et/ou de la hauteur des allocations.

Pour vérifier dans quelle mesure les groupes professionnels peuvent être différemment affectés par l'introduction d'une pension de base, le tableau 14 scinde encore la population 1. Le tableau indique

³⁴ Notez qu'il n'est pas tenu compte ici des allocations du deuxième pilier de pension. Si une déduction supplémentaire devait être appliquée sur le deuxième pilier, il faudrait une retenue de 8 % plutôt que de 9,7 % pour les 65 à 70 ans.

au sein de quel groupe professionnel une pension de base créerait le plus grand nombre de titulaires et quelle est la relation entre le coût de la pension de base et les dépenses actuelles pour le groupe professionnel concerné. Le tableau démontre que la pension de base serait surtout importante pour les travailleurs indépendants (23 %) et pour ceux qui n'ont pas de droits de pension propres (36 %). Le pourcentage élevé de ceux qui ont une pension de l'étranger (46 %) est difficile à interpréter vu qu'il n'apparaît pas clairement si ces retraités auraient droit à une pension de base complète (cf. supra). La comparaison des colonnes 4 et 7 démontre que le coût de la pension de base par rapport aux dépenses totales pour les pensions et la Grapa est très important chez les travailleurs indépendants et négligeable chez les travailleurs salariés et les fonctionnaires.

Tableau 14. Une pension de base conditionnelle à 100% du montant de la Grapa selon le groupe professionnel, 65 à 70 ans, Belgique 2011, analyses basées sur la population 1 (population = 404.520)

1	2	3	4	5	6	7	8
		Population (en milliers)	Dépenses de pension (en millions)	Nombre d'augmentations (en milliers)	pourcentage de groupe professionnel avec augmentation	Coût d'augmentation (en millions)	Dépenses supplémentaires (en millions)
Groupe professionnel	Salarié	155,5	2 382	7,7	5%	28	849
	Indépendant	14,1	97	3,3	23%	16	10
	Fonctionnaire	35,9	1 172	0,2	0%	1	824
	Pensions de l'étranger	0,3	3	0,1	46%	0	1
	Mixte	126,0	2 193	11,1	9%	32	881
	Pas de pension / seulement Grapa	72,8	21	26,0	36%	172	0

Source : Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calculs par le CeSO, KU Leuven).

5.5.3. Une pension de base inconditionnelle

Pour vérifier à quoi ressemblerait un régime de retraite avec une pension de base inconditionnelle, les dépenses de pension actuelles peuvent être scindées selon la partie qui serait nécessaire pour financer la pension de base au niveau du montant limite actuel de la Grapa (protection minimum) et la partie qui reste pour augmenter les pensions de ceux qui ont été actifs sur le marché du travail (protection du niveau de vie). En répartissant le montant qui reste après avoir financé la pension de base sur le nombre total de jours de travail des retraités, il est possible d'estimer quel est le niveau de constitution de pension supplémentaire possible par jour de travail. Il faut alors supposer que la pension de base inconditionnelle remplace les régimes minimums existants, qu'il n'existe plus de droits dérivés (pension de divorce, pension de ménage et pension de survie) et qu'une constitution de pension n'est possible que pour les jours où l'on a réellement travaillé et non pour les périodes assimilées.

Le coût de la pension de base inconditionnelle et l'espace budgétaire pour le composant lié à la carrière de la pension ont été estimés en se fondant sur le Datawarehouse marché du travail et

protection sociale. Il ressort de ces données que le coût total des pensions de retraite, des pensions de survie et de la Grapa pour les 65 - 70 ans s'élève à 8,216 milliards d'euros. Pour financer une pension de base pour toutes les 533.000 personnes âgées de la cohorte au niveau du seuil de la Grapa (973€ pour un isolé / 649€ pour un individu marié), il faudrait 8,216 milliards d'euros supplémentaires. Il reste alors 3,419 milliards d'euros pour financer le composant lié à la carrière. Sachant que ces 65-70 ans ont fourni au total 4,127 milliards de jours de travail pendant toute la carrière, la division du budget (3,419 milliards d'euros) par le total de jours de travail (4,127 milliards) nous apprend que par jour de travail, une constitution de pension annuelle supplémentaire de 0,83€ en moyenne par jour de travail est possible. Une personne qui a travaillé par exemple pendant 30 ans recevra donc en moyenne par an 7.757€ (= 30 ans*312 jours*€0,83) de pension supplémentaire, soit 646€ par mois (= 7.769€/12 mois). Le revenu de pension total mensuel d'une personne qui a travaillé pendant 30 ans s'élèvera donc en moyenne à 1.619€ (=973€ de pension de base + 647€ de composant lié à la carrière). Nous parlons de constitution de pension 'moyenne' car il est bien entendu souhaitable de faire varier le composant lié à la carrière en fonction de la hauteur du salaire. Une personne à faible salaire réaliserait donc moins de constitution de pension supplémentaire par jour de travail qu'une personne à salaire élevé. Seul le composant lié à la carrière moyen a été calculé dans ce cas.

Le résultat de ce calcul est repris au tableau 15. Le tableau indique quelle sera la hauteur du revenu de pension moyen (pension de base + composant lié au salaire) en fonction du nombre d'années de travail. En point de comparaison, le revenu de pension légale moyen actuel (y compris les périodes assimilées, les droits dérivés, les pensions minimums et l'allocation Grapa) pour la cohorte concernée est repris en fonction du nombre d'années de travail.

Une personne qui n'a jamais travaillé reçoit bien entendu dans le nouveau système uniquement la pension de base (973€ pour un isolé; 649€ pour un individu en couple). Une personne qui a travaillé pendant 20 ans reçoit en moyenne comme isolé une pension totale de 1.404€ (= 973€ de pension de base + (20 ans * 312 jours * €0,83)/12 mois)) et en couple 1.080€ (= 649€ pension de base + (20 ans * 312 jours * €0,83)/12 mois)). Une personne qui a travaillé pendant 40 ans reçoit en moyenne 1.835€ (1.511€ individu en couple). Comme il apparaît sur le tableau 15, la répartition de la hauteur de pension selon les années de travail est, malgré la réforme fondamentale, quelque peu comparable à la répartition observée dans le système de retraite actuel. Ceci est notamment dû au fait que dans le système actuel, la Grapa, les périodes assimilées et les droits dérivés engendrent des droits (à la pension) sans périodes de travail en contrepartie. Comme il ressort du tableau, le revenu de pension total (Grapa comprise) pour les isolés est plus élevé dans le nouveau système que dans le système de retraite actuel. Pour les individus en couple, le revenu dans le nouveau système est plus faible pour les personnes ayant une carrière de 30 ans ou plus.

Notez cependant que la ligne 'individu en couple' ne permet pas de déduire quel serait l'impact d'une pension de base inconditionnelle au niveau du couple. En effet, un individu qui a travaillé pendant 20 ans sera en réalité rarement marié à un autre individu ayant travaillé pendant 20 ans. En d'autres termes, le revenu du ménage au niveau du couple est davantage déterminé par la carrière de l'époux ou de l'épouse. Des calculs fondés sur le Datawarehouse marché du travail et protection sociale indiquent par exemple que le partenaire de celui qui a travaillé 0 année a travaillé actuellement en moyenne 29 ans. Un tel couple reçoit dans le système actuel une pension mensuelle de 1.409€ en moyenne et recevrait dans le nouveau système 1.929€. Celui qui a travaillé 40 ans, est

actuellement marié à une personne qui a travaillé 19 ans en moyenne. Ce couple accuse une légère diminution du revenu de pension dans le nouveau système, de 2.638€ par mois à 2.575€. Les effets d'une pension de base inconditionnelle sur le revenu de pension du couple dépendent dès lors fortement de la combinaison des carrières au sein du couple.

Tableau 15. L'allocation de pension mensuelle moyenne en cas d'introduction d'une pension de base inconditionnelle avec composant lié au salaire et une comparaison avec l'allocation de pension moyenne actuelle selon le nombre d'années de travail, chez les personnes de 65-70 ans, Belgique 2011.

	Nombre d'années de travail	Pension de base inconditionnelle + composant lié au salaire	Système de retraite légale actuel : premier pilier + Grapa
	0	973	613
Isolé	10	1 188	1 085
(€973)	20	1 404	1 193
	30	1 619	1 464
(population = 168.300)	40	1 835	1 583
	45	1 943	1 615
	0	649	27
Individu en couple	10	864	364
(€649)	20	1 080	1 059
	30	1 295	1 573
(population = 363.580)	40	1 511	1 757
	45	1 619	1 708

Source : Datawarehouse marché du travail et protection sociale (calculs par le CeSO, KU Leuven).

Nous faisons encore trois remarques à propos de ce tableau. Premièrement, il n'a été tenu compte dans les calculs que du budget de pension provenant du premier pilier. En réalité, il est également possible que le nouveau système de retraite comprenne à la fois le premier et le deuxième pilier. Le budget disponible pour le composant assurance est dans ce cas bien entendu plus important, ce qui dégage des montants de pension plus élevés. Deuxièmement, le coût d'introduction d'une pension de base est bien entendu surévalué et ce pour des raisons similaires à celles relatives à la pension de base conditionnelle (droits limités des immigrants et coûts administratifs réduits). Par conséquent, l'espace budgétaire pour le versement de droits de pension complémentaires suite à l'emploi est bien entendu sous-estimé.



© 2014

SPF Sécurité sociale

Centre administratif Jardin Botanique
Tour des Finances
Boulevard du Jardin Botanique 50
1000 Bruxelles

**Les membres de la Commission de réforme
des pensions 2020-2040**

Jos Berghman, Jacques Boulet, Bea Cantillon,
Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain
Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik
Schokkaert, Yves Stevens, Frank Vandenbroucke

Editeur responsable

Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/21