

RAPPORT N° 66

**RAPPORT CONCERNANT LE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

12 juillet 2005

2.093-1

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
A. Objet et portée de la demande d'avis	1
B. Situation des travaux du Conseil national du Travail	2
II. ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	4
A. Recettes	4
1. En Belgique	4
a. Recettes totales de la sécurité sociale	4
b. Recettes des différents sous-régimes	6
2. Comparaison entre les différents régimes de sécurité sociale	13
3. Comparaison internationale relative aux moyens de financement de la sécurité sociale et à leur structure	14
4. Formes nouvelles de financement	16
a. Prélèvements fiscaux et parafiscaux sur les salaires et la consommation	16
b. Prélèvement sur le capital	19
B. Dépenses	19
1. Évolutions générales	19
a. Belgique	19
b. Dépenses totales dans les sous-secteurs	20
c. Comparaison internationale	22
2. Évolutions spécifiques	23
a. Forte augmentation des dépenses de soins de santé : secteur problématique d'un point de vue budgétaire	23

b.	Augmentation des dépenses en matière de prestations à charge du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement couvertes par des cotisations au régime des travailleurs salariés	28
c.	Augmentation des dépenses pour des prestations dans le secteur du chômage	36
III.	PERSPECTIVES EN MATIERE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	38
A.	Coût budgétaire de vieillissement selon le scénario de base du Comité d'étude sur le vieillissement	38
1.	Introduction	38
2.	Méthodologie utilisée	39
3.	Perspectives sur la base du rapport annuel de mai 2005	40
a.	Cadre macroéconomique	40
b.	Le marché du travail	41
c.	Le coût budgétaire du vieillissement	42
4.	Comparaison des résultats des quatre rapports du CEV	45
a.	Évolution des dépenses sociales au cours des éditions successives	45
b.	Évolution du coût budgétaire du vieillissement au cours des différents rapports	46
B.	Coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios alternatifs	47
1.	Analyses de sensibilité dans le rapport annuel du CEV d'avril 2004	47
a.	Une politique de l'emploi renforcée	48
b.	Scénario pour les coûts des soins de santé	49
c.	Une productivité plus élevée	50

IV. POINTS D'ATTENTION PARTICULIERS	51
A. L'emploi dans le contexte européen	51
1. Taux d'emploi	51
2. Taux de chômage	53
3. Travailleurs âgés	54
a. Problème du faible taux de participation des travailleurs âgés	54
b. Problème du retrait anticipé du marché du travail	55
4. Coûts salariaux	55
a. Coûts salariaux directs	55
b. Pression fiscale et parafiscale	57
B. Evolution des taux de remplacement	57
1. Taux de remplacement macroéconomiques bruts des allocations sociales	58
2. Taux de remplacement microéconomique des pensions	63
3. Comparaison internationale	65
C. Développement des deuxième et troisième piliers	67
1. Deuxième et troisième piliers dans le régime des pensions	67
a. Généralités	67
b. Les facteurs déterminants à la participation aux pensions complémentaires	72
2. Assurance maladie complémentaire	75
CONCLUSIONS	76
1. Les recettes	76
2. Les dépenses	78

RAPPORT CONCERNANT LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

I. INTRODUCTION

A. Objet et portée de la demande d'avis

Par lettre du 15 septembre 2004, monsieur R. DEMOTTE, ministre des Affaires sociales et madame F. VAN DEN BOSSCHE, ministre de l'Emploi, ont demandé au Conseil national du Travail de formuler des propositions structurelles pour garantir le financement et par conséquent la pérennité du système de sécurité sociale. Dans leur lettre, ils indiquent que ces solutions structurelles doivent aussi se situer dans le cadre de la politique de l'emploi. Les propositions du Conseil étaient attendues dans les six mois et au plus tard pour le 30 juin.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission de la sécurité sociale. Afin de pouvoir remplir cette tâche, cette commission a tout d'abord collecté des données et les a restituées dans un rapport technique. Dans ce cadre, le Conseil souhaite souligner les efforts méritoires de toutes les institutions qui ont collaboré à ce rapport, en particulier la Banque nationale, le Bureau fédéral du Plan, le SPF Sécurité sociale, l'Office national des Pensions, l'Office national de l'Emploi, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, l'Office national de sécurité sociale, le Comité d'étude sur le vieillissement et le Conseil supérieur de l'Emploi.

Étant donné que le même exercice de réflexion est réalisé dans le cadre de la concertation tripartite sur les fins de carrière et qu'il y a un risque d'interférence, le Bureau exécutif du Conseil a décidé, au cours de sa séance du 16 juin 2005, de limiter les travaux à un rapport technique. Les renseignements qu'il contient seront mis à disposition dans le cadre des discussions relatives aux divers dossiers parallèles.

Dans ce contexte, le Conseil a adopté, le 12 juillet 2005, le rapport suivant.

B. Situation des travaux du Conseil national du Travail

Lors de l'examen de la demande d'avis précitée, le Conseil a pris pour point de départ le système actuel de sécurité sociale, avec ses subdivisions entre les régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du personnel de la fonction publique.

Au cours des travaux, il a toutefois été décidé de limiter l'étude au financement du régime des travailleurs salariés. Une comparaison n'a été faite avec le régime des indépendants qu'en matière de recettes pour le passé.

La première partie du rapport donne l'évolution des recettes et des dépenses pour la période 1980-2005. À cet égard, il convient de signaler que des sources différentes, ayant chacune leur propre méthodologie, sont utilisées pour la période 1980-2003 et la période 2004-2005. Les constatations concernant la première période sont basées sur les statistiques de la Banque nationale, tandis que les deux dernières années sont basées sur les chiffres du budget de l'ONSS. Étant donné que ces institutions utilisent une base de calcul différente, les résultats des deux périodes ne peuvent pas être comparés, mais ils donnent une indication sur l'inversion ou la poursuite de certaines tendances en matière de financement ou de dépenses.

En matière de dépenses, l'étude se limite aux secteurs soins de santé, allocations d'incapacité de travail et de maternité, allocations familiales, pensions de retraite et de survie et dépenses en matière de chômage au sens large (dépenses de l'ONEM). L'accent est mis sur les secteurs qui constituent l'essentiel des dépenses, à savoir les soins de santé, les pensions et les allocations de chômage au sens large.

Dans ce cadre, un aperçu est également donné des études existantes proposant un autre financement de la sécurité sociale. En outre, le rapport traite également d'un certain nombre d'évolutions spécifiques qui se sont produites et qui ont probablement un impact sur certaines évolutions des recettes et des dépenses, comme l'évolution budgétaire dans les soins de santé, l'extension du champ d'application du régime des travailleurs salariés, les jours assimilés, les droits dérivés, etc.

La deuxième partie traite des perspectives en matière de financement de la sécurité sociale. Cette partie est basée sur les rapports du Comité d'étude sur le vieillissement.

La troisième partie étudie les points d'attention particuliers, à savoir la situation de l'emploi et les assurances complémentaires. En ce qui concerne ce dernier point, il faut signaler que l'étude se limite en majeure partie au premier pilier (régimes légaux) ; il est renvoyé de manière secondaire aux deuxième et troisième piliers là où cela est possible. Seul le dernier chapitre du rapport aborde de manière plus approfondie les pensions complémentaires et les assurances maladie complémentaires.

En principe, le rapport traite de la situation belge, mais des comparaisons sont faites avec d'autres pays là où cela est possible, tant au niveau international qu'europpéen.

Enfin, le Conseil souhaite remarquer qu'il a constaté, lors de ses travaux, que certains points n'avaient pas encore été étudiés ou qu'il y avait des lacunes dans les études existantes, ce qui rend complexe un jugement correct de la situation. Par exemple, l'on n'a pas de vue précise des effets de retour des réductions de cotisations, de l'impact financier des jours assimilés et du niveau des recettes de sécurité sociale dans les autres États membres européens. De plus, l'impact du 2e pilier sur le coût du vieillissement n'a été étudié qu'en 2003 par le Comité d'étude sur le vieillissement. En outre, le Comité d'étude a signalé qu'en raison d'un manque de statistiques, ces résultats n'étaient qu'indicatifs. Le Conseil demande dès lors que les initiatives nécessaires soient prises en vue de combler ces lacunes.

II. ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. Recettes

1. En Belgique

a. Recettes totales de la sécurité sociale

*Généralités*¹

La sécurité sociale est principalement financée par des cotisations, des subventions de l'État et le financement alternatif (financement sur d'autres éléments que la rémunération).

Les recettes totales de la sécurité sociale (en pourcentage du PIB) ont quelque peu fluctué, notamment en fonction de la conjoncture et de la part des revenus du travail dans le PIB, mais, se situant entre 18 et 20 % ces dernières années, elles sont similaires au niveau de 1980².

La structure des moyens de financement s'est modifiée au cours de ces dernières décennies. Le niveau des cotisations, en pourcentage du PIB, a progressé sur l'ensemble de la période, et surtout dans la première moitié des années quatre-vingts, tandis que les moyens cédés sous l'une ou l'autre forme par les pouvoirs publics fédéraux ont été réduits d'environ un tiers (essentiellement en raison d'une contraction durant la deuxième moitié des années quatre-vingts)³. La baisse des subventions n'est que partiellement compensée par le financement alternatif, bien que la part de ce dernier ait de nouveau augmenté en 2004 et 2005⁴.

¹ Le commentaire est basé sur le chapitre "financement des dépenses sociales" du Rapport annuel 2004 du Conseil supérieur de l'Emploi.

² Tableau 1 de l'annexe 1.

³ Tableaux 1 et 2 de l'annexe 1.

⁴ pp. 339 et 341 du VadeMecum des données financières et statistiques de la protection sociale - Période 1999-2005 du SPF Sécurité sociale.

Évolution des cotisations

La part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale est passée de moins de deux tiers en 1980 à trois quarts actuellement. Par contre, l'importance des transferts du secteur public a reculé (voir évolution des subventions de l'État). Tendanciellement, le revenu du travail est donc devenu une source de financement plus substantielle pour la sécurité sociale, au détriment du financement provenant d'autres sources, plus globales.

Les principales causes de la progression des cotisations sociales sont : l'instauration des cotisations de modération salariale au milieu des années quatre-vingts (à la suite de laquelle le produit de trois indexations a été versé à la sécurité sociale), de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale et des cotisations sur certains revenus de remplacement, ainsi que l'augmentation des taux des cotisations personnelles.

L'incidence de cette augmentation est partiellement contrebalancée par la réduction des charges dans le régime des travailleurs salariés visant à atténuer l'influence néfaste du coût de la main d'œuvre sur l'emploi. Jusqu'en 2002, l'on constate une augmentation de la part des salaires dans le PIB, en raison de laquelle l'incidence de ces mesures récentes n'est pas perceptible dans le niveau des cotisations sociales en pourcentage du PIB⁵. À partir de 2002, la part des salaires dans le PIB diminue⁶.

Évolution des subventions de l'État

La part des subventions de l'État a diminué au cours de la période étudiée : de 36 % en 1980 à 22 % en 2003⁷. Le fléchissement des moyens budgétaires cédés par les pouvoirs publics fédéraux s'est surtout produit au cours des années quatre-vingts⁸. Cette tendance à la baisse se poursuit après 1996, mais la subvention plus faible a été partiellement compensée par plus de financement alternatif⁹.

⁵ p. 206 du Rapport 2004 du Conseil supérieur de l'Emploi.

⁶ Perspectives économiques 2005-2010 du Bureau du Plan d'avril 2005.

⁷ Tableaux 2 et 3 de l'annexe 1.

⁸ Tableau 2 de l'annexe 1.

⁹ En 2001, le financement alternatif a été exceptionnellement diminué, parce que les pouvoirs publics ont repris la dette de la sécurité sociale.

Financement alternatif

La part du financement alternatif a augmenté depuis son introduction au début des années nonante. Ces dernières années (à partir de 2002), le financement alternatif gagne en importance, mais il ne compense pas encore les subventions plus faibles¹⁰.

b. Recettes des différents sous-régimes

Généralités

Fluctuant entre 16 et 17 % du PIB ces dernières années, les recettes du régime des travailleurs salariés sont similaires au niveau de 1980.

Le régime des travailleurs salariés, qui représente environ 87 % des recettes, est de loin le plus important des sous-régimes au sein de la sécurité sociale. Celui des indépendants correspond à une part de 7 à 8 %, alors que le reste est composé de régimes plus limités, tels que les fonds de sécurité d'existence, le fonds de fermeture des entreprises, l'ONSSAPL, le Vlaams Zorgfonds (Fonds flamand d'Assurance Soins) et la sécurité sociale d'outre-mer¹¹.

Évolution des cotisations

La sécurité sociale des travailleurs salariés est en majeure partie financée par des cotisations. Leur part dans la structure de financement est passée de 63 % en 1980 à 75 % en 2003¹². En 2004, la part des cotisations est tombée à environ 72 %, à savoir 33 milliards de recettes perçues par la sécurité sociale des travailleurs salariés par le biais des cotisations. En 2005, ces recettes provenant des cotisations devraient s'élever à 34 milliards d'euros¹³, leur part dans le financement total restant similaire au pourcentage de 2004.

Les cotisations se composent des cotisations ordinaires (cotisations patronales et personnelles), des cotisations de modération salariale et des cotisations spécifiques.

¹⁰ p. 339 du VadeMecum, Tableau 4 de l'annexe 1.

¹¹ Tableaux 5 à 15 de l'annexe 1.

¹² Tableau 5 de l'annexe 1.

¹³ pp. 26 et 27 du Budget de l'ONSS en annexe 1.

Dans l'ensemble des moyens de financement de la sécurité sociale, tant la part des cotisations patronales que la part des cotisations personnelles ont augmenté au cours de la période écoulée : la première est passée de 45 % en 1980 à 47 % en 2003, la deuxième de 18 % en 1980 à 24 % en 2003¹⁴. Dans l'ensemble des cotisations patronales, la part de la cotisation de modération salariale fluctue autour des 8 % depuis son introduction (7 % en 2003)¹⁵.

Lorsque l'on considère uniquement, dans le total des moyens de financement, l'évolution des cotisations sociales, l'on constate que la part des cotisations patronales diminue après avoir quelque peu fluctué et que la part des cotisations personnelles augmente. Les cotisations patronales sont ainsi passées de 70 % de l'ensemble des cotisations en 1980 à 63 % en 1983 et 66 % en 1993 pour ensuite retomber à 63 %. Quant aux cotisations personnelles, elles ont fluctué entre 29 % de l'ensemble des cotisations en 1980 et 36 % en 1983 pour ensuite retomber à 32 % en 2003¹⁶.

Ces calculs ne peuvent pas être effectués pour 2004 et 2005, étant donné que cette distinction n'est pas faite dans le budget de l'ONSS.

Les évolutions précitées peuvent être imputées au taux de croissance de la masse salariale assujettie à des cotisations, à l'introduction de nouvelles cotisations, à l'effet total du déplafonnement au début des années 80 et à l'ensemble des réductions de cotisations.

Le taux de croissance de la masse salariale dépend de la conjoncture et du taux d'emploi qui y est lié, mais le développement de nouvelles formes de rémunération qui ne sont pas assujetties aux cotisations sociales, comme les chèques-repas et la pension complémentaire, a contribué à freiner la croissance de la masse salariale.

¹⁴ Tableau 6 de l'annexe 1.

¹⁵ Tableau 6 de l'annexe 1.

¹⁶ Tableau 7 de l'annexe 1.

Depuis le début des années nonante, les réductions de cotisations patronales se sont systématiquement amplifiées. Dans une première phase, cela s'est fait de manière ciblée et sélective. Au cours de certaines périodes, les efforts se sont ainsi concentrés sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. À partir de 1994, l'accent a été déplacé vers plus de réductions de charges structurelles. La part des réductions de cotisations de sécurité sociale devrait encore augmenter. Il est toutefois difficile d'en connaître l'impact sur l'emploi, étant donné que diverses études aboutissent à des résultats divergents. Cet aspect des effets de retour des réductions de cotisations mérite dès lors que l'on y consacre un examen complémentaire¹⁷. Il est toutefois vrai que l'ampleur de la réduction structurelle des cotisations diminue à chaque augmentation réelle des salaires à partir de 2003, étant donné que les plafonds salariaux et les forfaits ne sont pas adaptés.

Les réductions structurelles se sont accrues de manière régulière jusqu'en 2004, année à laquelle elles ont sensiblement augmenté pour atteindre un montant d'environ 3,5 milliards d'euros. Cette même année, une réduction structurelle sur les hauts salaires a également été introduite et le Maribel social a fortement augmenté depuis 2001 ; en outre, la réduction des cotisations personnelles est également de plus en plus importante.

Par ailleurs, l'on note que le système de réductions de cotisations a été modifié en un système de déductions forfaitaires, certains postes de réductions des cotisations sociales ont été regroupés à partir de 2004 en un nouveau système de réductions groupe cible tandis que d'autres ont été créés à partir de 2003 ou 2004¹⁸.

Tableau 1 – Réductions de cotisations sociales (milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Réduction structurelle de cotisations (avant le 1er avril 1999 : Maribel et bas salaires)	10,6	25,7	27,8	30,2	34,4	41,5	49,8	90,7
Autres	4,4	10,4	16,1	26,7	19,8	23,2	22,2	23,6
- plans d'entreprise	-	0,0	0,4	0,9	1,1	1,1	0,5	0,5
- accords pour l'emploi	-	-	1,8	10,1	4,2	8,6	4,3	0,8
- plan avantage à l'embauche	-	-	2,0	3,5	4,4	4,4	4,4	4,5
- plan d'embauche des jeunes	n.c.	n.c.	5,8	3,3	1,4	0,1	-	-
- plans +1, +2, +3	n.c.	n.c.	1,5	2,0	2,5	3,3	3,8	3,9
- autres (AR 230, loi-programme, ACS, modération salariale, universités...)	n.c.	n.c.	4,6	6,9	6,2	5,7	9,2	9,4
- premiers emplois	-	-	-	-	-	-	-	4,0
- pièges à l'emploi	-	-	-	-	-	-	-	0,5
Total	15,0	36,1	36,1	56,9	54,7	64,7	72,0	114,3

Source : Budget, ONSS

¹⁷ Voir annexe 1 bis a.

¹⁸ Rapport annuel du Conseil supérieur de l'emploi, 2005, pp. 162 et suivantes.

RÉDUCTIONS DE COTISATIONS

	2001	2002	2003	2004
Maribel social	329.254,00	275.300,00	370.142,00	396.000,00
Réduction collective du temps de travail	-1.499,00	3.371,00	7.340,00	14.790,00
Plus 1 2 3	95.170,40	92.869,00	90.310,00	48.390,00
Plan Activa	89.667,30	88.888,00	124.420,00	96.360,00
Premiers emplois	12.537,00	14.396,00	11.460,00	13.270,00
Recherche scientifique	8.412,00	4.091,00	2.930,00	2.750,00
Activation des allocations de chômage	37.577,00	34.735,00	12.730,00	4.530,00
ACS	89.051,80	109.992,00	106.000,00	164.850,00
Dragage et remorquage	5.609,30	9.514,00	10.600,00	9.570,00
Interruption de carrière	23.893,60	14.397,00	0,00	0,00
Modération salariale uni- versités	24.356,00	53.948,00	54.270,00	56.140,00
Divers	4.326,30	31.829,00	39.850,00	13.850,00
Artistes de spectacle	0,00	0,00	880,00	6.470,00
Gardien(ne)s d'enfants	0,00	0,00	5.400,00	10.820,00
Hauts salaires				
Entreprises en restructura- tion				11.993,33
Groupes-cibles				
Travailleurs âgés				72.410,00
Réductions structurelles	2.656.349,00	2.801.062,00	2.847.790,00	3.343.773,00
	3.374.704,70	3.534.392,00	3.684.122,00	4.265.966,33
Réduction des cotisations personnelles				
Général	105.069,00	92.333,00	134.490,00	156.940,00
Dragage et remorquage	0,00	357,00	310,00	280,00
	105.069,00	92.690,00	134.800,00	157.220,00
TOTAL	3.479.773,70	3.627.082,00	3.818.922,00	4.423.186,33

Source : Service Statistiques de l'ONSS

Tableau 2 – Réduction de cotisations par année budgétaire (en 1.000 euros)

Estimation pluriannuelle ONSS	2004	2005	2006	2007	2008
Maribel social	451.512	451.512	451.512	451.512	451.512
Artistes de spectacle	3.580	3.580	9.100	9.800	11.400
Gardien(ne)s d'enfants	20.000	20.000	10.000	10.500	11.00
Plan plus 1, 2, 3 (1)	32.000	5.000	2.450	600	-
Plan activa (1)	45.000	10.000	4.000	2.000	-
Réduction collective du temps de travail (1)	3.500	500	200	100	-
Premiers emplois	4.000	500	130	-	-
Recherche scientifique	3.600	4.000	4.100	4.200	4.300
Activation des allocations de chômage (1)	4.300	1.000	-	-	-
Contractuels subventionnés	109.000	113.150	140.000	135.000	125.000
Dragage et remorquage	10.440	10.640	10.960	11.060	11.160
Modération salariale universités	54.280	55.570	56.000	58.000	60.000
Groupes-cibles (2)	94.676	142.397	152.373	155.427	156.273
Travailleurs âgés	67.960	94.299	95.626	96.416	96.752
Hauts salaires	49.125	214.354	299.862	309.528	317.116
Réductions structurelles de cotisations (3)	3.362.173	3.652.978	3.731.778	3.751.141	3.749.333
Divers (anciens stagiaires, AR 495, AR483, réinsertion chômeurs)	17.990	13.280	4.590	1.760	1.760
Entreprises en restructuration	18.750	35.000	30.000	30.000	30.000
Sous-total	4.312.556	4.827.760	5.002.683	5.027.044	5.025.608
Réduction des cotisations personnelles :					
- général (2)	154.513	198.136	216.060	205.520	196.620
- dragage et remorquage	300	310	280	290	290
	154.813	198.446	216.340	206.810	196.910
TOTAL	4.467.369	5.026.206	5.219.023	5.233.854	5.222.518

(1) : à partir de 2004, inclus dans groupes-cibles

(2) : groupes cibles (2004 : 3 trimestres)

Jeunes travailleurs	24.117	33.682	34.197	34.550	34.737
Demandeurs d'emploi de longue durée	45.215	74.292	83.254	85.660	86.184
Premiers engagements	22.660	30.862	31.303	31.571	31.694
Réduction du temps de travail	2.684	3.561	3.619	3.648	3.658
Travailleurs âgés (cf. supra)					

(3) réduction structurelle

Composante bas salaires	n.c.	407.268	431.395	422.133	409.082
Forfait	n.c.	3.245.710	3.300.383	3.329.008	3.340.251

Évolution des subventions de l'État

Dans le régime des travailleurs salariés, l'importance de l'intervention de l'État est passée de 35 % en 1980 à 12 % en 2003¹⁹. Entre 2004 et 2005, la part des subventions de l'État a fluctué entre 10 et 11 %²⁰. Trois périodes peuvent être distinguées dans cette tendance.

Jusqu'en 1990, l'importance des subventions de l'État variait de secteur en secteur et était le plus souvent fixée au prorata du coût des dépenses de solidarité au sein du secteur, étant entendu que les pouvoirs publics n'intervenaient pas du tout dans les régimes des vacances annuelles, des allocations familiales, des accidents du travail et des maladies professionnelles, tandis qu'ils prenaient entièrement en charge la différence entre les recettes provenant des cotisations et les dépenses dans le cadre de l'assurance chômage²¹. La part de la subvention de l'État a fluctué entre 35 % et 21 % au cours de cette période.

Après 1991, il y a eu un gel de la subvention de l'État à un certain niveau, à savoir à 4,8 milliards d'euros²². Au cours de cette période, les pouvoirs publics prenaient environ 18 % du financement du régime des travailleurs salariés à leur compte.

Après 1996, la part de la subvention de l'État a de nouveau baissé pour tomber de 15 % en 1996 à 12 % en 2003 et 11 % en 2004 et en 2005, mais elle a été partiellement compensée par le fait qu'une plus grande part de la recette des moyens fiscaux a été cédée à la sécurité sociale dans le cadre du financement alternatif.

Dans ce cadre, il convient également de mentionner que les pouvoirs publics sont habilités, depuis 2001, à reprendre les dettes dans les régimes de la sécurité sociale²³. En 2001, les pouvoirs publics ont ainsi repris les dettes de la sécurité sociale (à concurrence de 34.048,02 millions BEF)²⁴. À titre de compensation, le financement alternatif a été diminué de 34.048,02 millions BEF cette année-là.

Évolution du financement alternatif

¹⁹ Tableaux 5 et 6 de l'annexe 1.

²⁰ Budget de l'ONSS en annexe 1.

²¹ Article 26 de la loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

²² Ce montant a encore été baissé par la suite et est indexé depuis 1998.

²³ À concurrence de 844,03 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés et de 582,55 millions d'euros dans le régime des indépendants, en vertu de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses.

²⁴ Art. 65 de la loi-programme du 2 janvier 2001.

Depuis les années nonante, l'on recherche de plus en plus, dans le régime des travailleurs salariés, des formes de financement alternatif, à savoir des moyens de financement qui n'alourdissent pas le coût de la main-d'œuvre.

Dans le régime des travailleurs salariés, le financement alternatif est passé de 5 % à 10 % des recettes totales entre 1994 et 2003²⁵. En 2001, le montant du financement alternatif a été diminué du montant de la dette de la sécurité sociale reprise par l'État²⁶.

En 2004, un montant exceptionnel de 1,5 milliard euros a été attribué à la sécurité sociale des travailleurs salariés, vu l'importance de son déficit (croissance modérée des cotisations sociales, financement de la norme de 4,5 % en soins de santé). En 2005, ce montant a été confirmé. En 2004 et 2005, le financement alternatif représentait 14 % des recettes totales²⁷.

Le financement alternatif a été instauré au début des années nonante afin de compenser le gel de la subvention de l'État et de compenser partiellement - en raison des effets de retour - la perte de ressources engendrée par les réductions de cotisations. Sous la présente législature, le financement alternatif sert également à corriger le déficit. En 2005, le montant du financement alternatif pour la sécurité sociale des travailleurs salariés est de 6.740,9 millions d'euros alors que les réductions de cotisations sociales tant patronales que personnelles sont de 5.081,9 millions d'euros ; le montant du financement alternatif est donc devenu supérieur aux réductions de cotisations sociales et compense ainsi partiellement la réduction nominale du subside de l'État (celui-ci n'est plus qu'indexé) et l'élargissement des branches de la sécurité sociale (voir entre autres forte augmentation des dépenses soins de santé, point B. dépenses, 2. évolutions spécifiques).

²⁵ Tableau 6 de l'annexe 1.

²⁶ Tableau 9 de l'annexe 1 et VadeMecum 2004.

²⁷ VadeMecum des données financières et statistiques de la protection sociale - Période 1999-2005 du SPF Sécurité sociale.

2. Comparaison entre les différents régimes de sécurité sociale

Moyens de financement de la sécurité sociale des salariés en Belgique (en millions d'euros) et structure de ces moyens de financement en pourcentage du total. (voir annexes tableaux 5 et 11)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Cotisations sociales	9.154	14.802	20.340	25.397	30.253	33.269
	63	66	78	77	76	68
Financement alternatif	9	176	191	1.495	3.572	7.357
	0	1	1	5	9	15
Subventions de l'Etat	5.119	6.980	5.063	4.897	4.902	5.223
	35	31	19	15	12	11
Total	14.437	22.375	26.033	32.810	39.594	49.098

Source : BNB. Pour l'année 2004, les chiffres proviennent de la gestion globale et sont extraits du Vademecum du SPF Sécurité sociale.

Moyens de financement de la sécurité sociale des indépendants en Belgique (en millions d'euros) et structure de ces moyens de financement en pourcentage du total. (voir annexes tableaux 8 et 11)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Cotisations sociales	803	1.364	1.230	1.966	2.138	2.468
	56	65	57	64	62	63
Financement alternatif	0	0	0	99	185	258
	0	0	0	3	5	6
Subventions de l'Etat	615	707	927	938	978	1.060
	43	34	43	31	28	27
Cotisation unique des sociétés	0	0	0	35	85	138
	0	0	0	1	2	3
Total	1.425	2.083	2.171	3.074	3.480	3.926

Source : BNB. Pour l'année 2004, les chiffres proviennent de la gestion globale et sont extraits du Vademecum du SPF Sécurité sociale.

3. Comparaison internationale relative aux moyens de financement de la sécurité sociale et à leur structure²⁸

Financement du secteur de la sécurité sociale dans certains pays de l'UE en 2002

	Total	Cotisations sociales	des em- ployeurs	des em- ployés	des indé- pendants et non actifs	Impôts propres	Transferts en provenance des autres secteurs des pouvoirs pu- blics (1)
<u>En pourcentage du PIB</u>							
France	23.0	16.0	11.1	3.8	1.1	5.3	1.7
Allemagne	21.5	17.4	7.4	6.7	3.3	0.0	4.1
Luxembourg	20.3	11.1	5.1	4.7	1.3	0.0	9.2
Belgique	19.0	14.3	8.7	4.5	1.2	0.5	4.2
Espagne	17.9	12.5	8.9	1.9	1.7	0.0	5.4
Grèce	17.6	12.2	6.0	4.4	1.8	0.5	4.9
Italie	17.3	12.5	8.7	2.4	1.4	0.0	4.8
Autriche	16.3	11.8	5.7	4.5	1.6	0.0	4.5
Pays-bas	15.7	13.8	4.5	6.5	2.8	0.0	1.9
Finlande	16.7	11.4	8.4	2.1	0.9	0.0	5.3
Portugal	11.7	11.2	7.3	3.5	0.4	0.5	0.0
Suède	7.7	6.0	3.0	2.9	0.1	0.0	1.7
Danemark	4.7	1.7	0.3	1.3	0.0	0.0	3.0
Irlande	3.7	3.7	2.7	0.8	0.2	0.0	0.0
Moyenne hors Belgique	14.9	10.9	6.1	3.5	1.3	0.5	3.6
<u>En pourcentage du total</u>							
France	100	70	48	17	5	23	7
Allemagne	100	81	34	31	15	0	19
Luxembourg	100	55	25	23	6	0	45
Belgique	100	76	46	24	6	2	22
Espagne	100	70	50	11	9	0	30
Grèce	100	69	34	25	10	3	28
Italie	100	72	50	14	8	0	28
Autriche	100	72	35	28	10	0	28
Pays-bas	100	88	29	41	18	0	12
Finlande	100	68	50	13	5	0	32
Portugal	100	96	62	30	3	4	0
Suède	100	78	39	38	1	0	22
Danemark	100	36	6	28	0	0	64
Irlande	100	100	73	22	5	0	0
Moyenne hors Belgique	100	73	41	23	9	3	24

(1) Il s'agit soit d'impôts transférés, soit des subsides.

Source : Eurostat

²⁸ pp. 208 et suivantes du Rapport 2004 du Conseil supérieur de l'emploi.

Le total des moyens de financement de la sécurité sociale en Belgique est semblable à la moyenne des autres pays. La part des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes de la sécurité sociale est identique en Belgique à la moyenne des pays pour lesquels des chiffres sont disponibles (76 %). Aux Pays-Bas et en Autriche, l'importance de ce financement est plus élevée, tandis que l'inverse est vrai au Danemark. En ce qui concerne le financement alternatif, l'on constate qu'en France, 24 % proviennent de la "contribution sociale généralisée", un impôt perçu sur la majeure partie des revenus.

Pour retracer l'évolution dans le temps, les seuls chiffres disponibles concernent la période relativement courte qui s'étend de 1995 à 2002. Le Conseil le déplore et propose que les pouvoirs publics prennent les initiatives nécessaires afin que des chiffres actualisés soient disponibles à ce sujet.

Durant les 7 années précitées, dans les autres pays, la part des cotisations sociales a fortement diminué en moyenne, particulièrement en Suède et en France. Le Danemark et la Finlande, où les cotisations sociales ont fortement gagné en importance, font figure d'exception. La structure des recettes de la sécurité sociale en Belgique est semblable à la moyenne des autres pays.

Dans le cadre d'une comparaison internationale du financement de la sécurité sociale, deux observations doivent être faites :

- la part du secteur de la sécurité sociale dans l'ensemble des dépenses publiques de protection sociale et de soins de santé varie fortement selon les pays. Par exemple, une grande partie des dépenses de protection sociale et de soins de santé est financée par les administrations locales au Danemark et en Suède, ce qui explique la faible importance du secteur de la sécurité sociale dans ces pays ;
- une partie importante des moyens du secteur de la sécurité sociale se compose de transferts des autres sous-secteurs des pouvoirs publics.

Afin de se faire une idée de l'origine des ressources financières de la sécurité sociale, il est par conséquent utile de savoir par le biais de quels prélèvements ces sous-secteurs sont financés.

4. Formes nouvelles de financement

a. Prélèvements fiscaux et parafiscaux sur les salaires et la consommation

Le Conseil supérieur de l'emploi a mis en évidence dans son rapport 2004²⁹ qu'en moyenne dans l'Union européenne, la pression implicite sur le travail (impôt et cotisations sociales réelles payés par les employeurs et les travailleurs) dépasse largement celle exercée sur la consommation, à 37 % contre 20,4 %. Cette situation prévaut dans chacun des pays à l'exception de l'Irlande. Par rapport à la moyenne européenne, l'accent que met chaque pays sur l'une ou l'autre forme de taxation est toutefois variable : le Danemark, la Finlande et la Suède se caractérisent par un niveau élevé de taxation sur les deux bases, au contraire de l'Espagne qui taxe relativement moins dans les deux cas. La Belgique et la France ont une position intermédiaire : la taxation du travail y est nettement plus lourde que la moyenne (6,8 % de différentiel entre la Belgique et l'Union européenne)³⁰, tandis que la pression sur les dépenses de consommation est proche de la moyenne européenne.

En Belgique, toutefois, les prélèvements sur les revenus du travail ont diminué ces dernières années, sous l'effet de la baisse de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales et cette baisse devrait, selon le Conseil supérieur de l'emploi, se poursuivre à l'avenir. Par contre, certaines taxes indirectes ont augmenté.

Le Conseil supérieur de l'emploi a rappelé dans son rapport 2004 les avantages que peut présenter pour l'emploi un glissement des impôts sur le travail vers des impôts sur la consommation. En particulier, l'impôt sur la consommation n'exerce, en principe, aucune incidence sur l'intensité en emplois de la production et n'est pas seulement supporté par les actifs, mais par l'ensemble de la population. Les prélèvements sur le travail ne concernent par ailleurs que la production nationale, alors que les impôts sur la consommation affectent autant les produits nationaux que les produits importés. Toutefois, le rapport rappelle également que les avantages d'un glissement de la fiscalité du travail vers la consommation ne s'appliquent pleinement que dans un monde théorique, où, abstraction faite de la modification dans la composition des recettes publiques, rien ne change. Dans la réalité, ce n'est jamais le cas et, très souvent, les mesures fiscales provoquent des réactions et des effets indirects qui vont à l'encontre de l'effet positif attendu, voire qui l'annulent complètement.

²⁹ Voir graphique 76, p. 211 du rapport 2004.

³⁰ Voir graphique 77, p. 214 du rapport 2004.

Le Conseil supérieur de l'emploi a demandé au Bureau fédéral du Plan d'analyser les effets tant au niveau des finances publiques que de l'emploi des mesures qu'il préconise.

Dans son rapport d'octobre 2004 sur les variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif³¹, le Bureau fédéral du Plan a réalisé des simulations sur les modalités de financement alternatif qui aboutissent aux conclusions suivantes. Dans le scénario des salaires bruts inchangés, les mesures de hausse de la taxation directe (I.Soc, CVA et CSG) semblent l'emporter si l'on prend comme critère de classement le gain budgétaire par emploi détruit. En matière de finances publiques les meilleurs résultats sont obtenus avec les hausses de taxation directe (I.Soc., CVA, CSG). Et en matière d'emplois, ce sont également ces trois mesures qui ont les effets les moins défavorables.

Par contre, dans la configuration avec salaires libres, ce sont les modalités de financement via l'imposition indirecte ciblée (accises sur carburants et tabac et cotisation énergie) qui semblent l'emporter en termes de gain budgétaire par emploi perdu.

Synthèse des résultats des différentes variantes - salaires bruts inchangés: Indicateurs macroéconomiques de base (différences en % par rapport à la simulation de base, sauf mention contraire)

	CSE (non ciblé)	CSE (ciblé sur bas salaires)	Cotis. personnelles	TVA	Accises tabacs et carbur.	Cotis. énergie	IPP	I.Soc	CVA	CSG
	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7
PIB	0,24	0,37	0,15	-0,21	-0,16	-0,08	-0,24	-0,28	-0,21	-0,20
Prix de la consommation privée	-0,39	-1,06	0,10	1,19	0,86	0,65	-0,16	0,56	0,47	-0,06
Emploi total										
. en milliers	24,31	60,59	4,52	-25,77	-8,53	-7,30	-7,34	-6,34	-5,73	-5,90
. en %	0,55	1,38	0,10	-0,59	-0,19	-0,17	-0,17	-0,14	-0,13	-0,13
Capacité ou besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques										
. en milliards	-1,23	-1,47	-1,24	0,98	0,84	1,24	1,86	2,24	1,96	2,01
. en % du PIB	-0,32	-0,39	-0,32	0,26	0,22	0,33	0,49	0,60	0,51	0,53
Coût/gain budgétaire par emploi créé/perdu (en milliers d'euros)	50,4	24,2	275,0	38,1	97,9	170,0	253,8	352,9	341,0	340,3

³¹ La synthèse du rapport est transmise en annexe 1 bis b.

Synthèse des résultats des différentes variantes - salaires libres: Indicateurs macroéconomiques de base (différences en % par rapport à la simulation de base, sauf mention contraire)

	CSE (non ciblé)	CSE (ciblé sur bas salaires)	Cotis. personn elles	TVA	Accises tabacs et carbur.	Cotis. énergie	IPP	I.Soc	CVA	CSG
	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7
PIB	0,18	0,18	0,12	-0,08	-0,10	-0,04	-0,20	-0,27	-0,21	-0,17
Prix de la consommation privée	-0,20	-0,46	0,18	0,76	0,66	0,48	-0,29	0,51	0,45	-0,16
Emploi total										
. en milliers	15,85	34,04	0,94	-7,43	-0,36	-0,21	-1,69	-4,56	-4,81	-1,66
. en %	0,37	0,78	0,02	-0,17	-0,01	-0,00	-0,04	-0,10	-0,11	-0,04
Capacité ou besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques										
. en milliards	-1,07	-0,87	-1,15	0,44	0,63	1,04	1,73	2,16	1,91	1,90
. en % du PIB	-0,28	-0,23	-0,30	0,12	0,17	0,27	0,45	0,58	0,50	0,50
Coût/gain budgétaire par emploi créé/perdu (milliers d'euros)	67,5	25,7	1228,8	59,8	1767,8	5057,9	1021,7	473,2	397,2	1143,8

Sans anticiper sur les résultats que produirait un exercice combinant une opération de baisse de cotisation avec une hausse d'un autre type de prélèvement (taxshifting), on peut en évaluer l'ordre de grandeur, vu la relative linéarité des réactions du modèle. Éliminant l'option peu intéressante pour l'emploi et les finances publiques d'un financement par la TVA et retenant la modalité d'une réduction de cotisations sociales ciblée sur les bas salaires, la hausse de l'emploi serait comprise entre 29.000 et 34.000 dans un scénario de salaires libres et entre 52.000 et 55.000 dans un scénario de salaires bruts inchangés.

Les résultats doivent être interprétés en tenant compte du fait que les mesures testées affectent à des degrés divers les différents agents économiques³².

³² Voir le rapport du Bureau du Plan d'octobre 2004, Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif, p. 11.

b. Prélèvements sur le capital

Bien que la mesure de l'imposition du capital et son interprétation requièrent une grande prudence, le Conseil supérieur de l'emploi met en évidence³³ néanmoins que dans la plupart des pays européens, à l'exception du Royaume-Uni, le taux effectif de prélèvement est plus élevé sur le travail que sur le capital. Le taux d'imposition implicite³⁴ du patrimoine en Belgique (28,7 %) est proche de la moyenne des États membres de l'UE (29,8 %). Il apparaît également du rapport du Conseil supérieur de l'emploi que le patrimoine serait le plus lourdement taxé en France, au Luxembourg et au Royaume-Uni.

B. Dépenses

1. Évolutions générales

a. Belgique

Les dépenses totales de sécurité sociale dans le régime des travailleurs salariés sont passées de 16,2 % du PIB en 1980 à 16,8 % du PIB en 2003³⁵. La part des dépenses de sécurité sociale par rapport aux dépenses totales en matière d'allocations sociales fluctue autour des 80 %.

³³ Le Conseil supérieur de l'emploi se base sur l'étude de la Commission européenne, CE (2003), "Structures of the taxation systems in the European Union".

³⁴ Dans l'étude précitée de la Commission européenne, une définition très large de l'impôt sur le patrimoine est utilisée. Celle-ci comprend l'impôt des sociétés, les impôts et cotisations sociales des indépendants, les droits de succession et les droits sur les donations, les impôts sur les biens immobiliers, les impôts sur les transactions sur biens mobiliers et immobiliers, les impôts sur les intérêts et dividendes perçus par les particuliers, diminués des déductions accordées dans l'impôt des personnes physiques concernant la formation de capital, ainsi que l'impôt sur le patrimoine net des particuliers.

³⁵ Tableau 1 b) de l'annexe 2.

b. Dépenses totales dans les sous-secteurs

Cependant, les évolutions dans les différents secteurs sont très divergentes. Ce sont surtout les dépenses de soins de santé, de pensions et d'allocations de chômage qui connaissent une hausse plus forte que les autres dépenses³⁶. Leur part au sein des dépenses de sécurité sociale est dès lors la plus importante. Ensemble, elles représentent actuellement 4/5 du budget total des prestations. Elles seront par conséquent déterminantes en ce qui concerne l'évolution des dépenses.

Au sein des dépenses totales, ce sont celles en matière de soins médicaux qui pèsent le plus lourd. Leur part dans les dépenses totales de sécurité sociale dans le régime des travailleurs salariés est passée de 21,8 % en 1980 à 32 % en 2003. En chiffres absolus, les dépenses de soins de santé se sont élevées à 15,8 milliards d'euros en 2004 et devraient atteindre 16,3 milliards d'euros en 2005³⁷.

En outre, elles ont également connu une hausse plus forte que le PIB au cours de la période écoulée. En 2004, les dépenses totales de soins de santé à charge de la sécurité sociale représentaient 6,4 % du PIB (d'après l'OCDE et le Comité d'étude sur le vieillissement, les dépenses totales de soins de santé représentent 9,6 % du PIB³⁸).

Les dépenses en matière de pensions ont augmenté de manière plutôt modérée : en 1980, elles s'élevaient à 5,4 % du PIB, tandis qu'elles représentaient 5,2 %³⁹ du PIB en 2003. Leur part dans l'ensemble des dépenses a légèrement baissé pour passer de 33,6 % en 1980 à 31,2 % en 2003, prenant ainsi la deuxième place après les soins de santé⁴⁰. En 2004 et 2005, les dépenses en matière de pensions ont fluctué autour des 14,2 milliards d'euros⁴¹. Les causes de cette évolution modérée sont la baisse du taux de natalité pendant la guerre et la réforme des pensions de 1997.

³⁶ Tableaux 3 a), b) et c) de l'annexe 2.

³⁷ Budget de l'ONSS en annexes 1 et 2.

³⁸ Rapport 2005 du Comité d'étude sur le vieillissement.

³⁹ Méthodologie BNB.

⁴⁰ Tableau 1 b) de l'annexe 2.

⁴¹ Budget de l'ONSS, VadeMecum en annexe 2.

La croissance des dépenses de l'ONP sur l'ensemble de la période peut s'expliquer par la diminution des salaires forfaitaires et l'extension du nombre de périodes assimilées dans le calcul de la pension, la participation accrue des femmes au marché du travail entraînant un dédoublement des pensions (augmentation du nombre de pensions de retraite à 60 % et baisse du nombre de pensions de survie) et le vieillissement de la population (évolution démographique).

L'évolution des allocations de chômage dépend en partie de la conjoncture, mais ce lien s'affaiblit de plus en plus au cours du temps. Elles représentaient ainsi 2 % du PIB en 1980 pour ensuite tomber à 1,9 % en 1990 et repartir à la hausse depuis 2001 pour atteindre 2,1 % du PIB en 2003⁴². Leur part dans les dépenses totales fluctue également en fonction de la situation économique et du nombre de chômeurs qui y est lié. En 2004 et 2005, 6,2 et 6,1 milliards d'euros ont respectivement été dépensés en allocations de chômage⁴³.

De manière générale, les dépenses de l'ONEM sont à la hausse, partiellement en raison du relèvement de l'âge de la pension pour les femmes, de sorte qu'elles conservent plus longtemps le statut de bénéficiaire dans les autres secteurs. Cette tendance peut également être constatée dans les dépenses en matière d'allocations de maladie-invalidité.

La croissance de ces dépenses est également due à l'extension des tâches de l'ONEM, qui ne prend pas uniquement en charge le paiement des allocations de chômage au sens strict, mais aussi des allocations de crédit-temps et d'interruption de carrière, de chômage temporaire, de prépension et d'autres mesures en faveur de l'emploi⁴⁴.

Il faut toutefois signaler que les dépenses supplémentaires qui ont ainsi été occasionnées pour l'ONEM et l'INAMI ont été partiellement compensées par des transferts du secteur des allocations familiales, qui a vu baisser ses dépenses depuis 1980 en raison d'une baisse du nombre de naissances.

⁴² Tableau 1 b de l'annexe 2.

⁴³ Budget de l'ONSS, VadeMacum en annexe 2.

⁴⁴ Voir, ci-dessus, point 2, évolutions spécifiques, partie b.

c. Comparaison internationale⁴⁵

En 2001, dans 30 pays de l'OCDE, les dépenses sociales publiques brutes ont représenté 21% du PIB en moyenne. Le niveau des dépenses brutes est très variable d'un pays à l'autre, allant d'environ 29 % au Danemark et en Suède, 27 % en Belgique et à 6% seulement en Corée⁴⁶. La Corée présente le pourcentage le plus faible de l'OCDE et une telle moyenne tire la moyenne générale vers le bas.

En termes de catégories fonctionnelles, les trois postes le plus importants sont les pensions (y compris des dépenses pour personnes âgées et survivants, 8 % du PIB en moyenne), les dépenses de santé (6 %) et les transferts de revenu à la population d'âge actif (5 %). Les dépenses relatives aux pensions de retraite et pensions de survie sont égales à plus de 12% du PIB en Autriche, en Grèce, en Italie et en Suisse, à 11,2 % en Belgique et à moins de 5 % en Australie, en Corée, en Islande, en Irlande, en Norvège et en Nouvelle Zélande⁴⁷.

L'évolution dans le temps des dépenses sociales publiques brutes est également significative. Après avoir presque doublé entre 1960 et 1980, elles ont continué de progresser, mais à un rythme moins soutenu, la moyenne de l'OCDE atteignant un maximum de 23 % en 1993. Elles ont diminué depuis - en moyenne - leur recul total s'élevant à 1,5 % du PIB en 2001 et étant entièrement imputable à la baisse des dépenses dans les domaines autres que la santé.

La place occupée par les prestations privées dans les systèmes de protection sociale est très variable selon les pays. Les prestations sociales privées brutes sont supérieures à 10 % du PIB aux États-Unis, alors qu'elles sont négligeables ou inexistantes dans près de 1/3 des pays, comme par exemple la Belgique. En moyenne, environ 3/4 de l'ensemble des dépenses sociales privées se présentent sous la forme de dépenses volontaires, les autres ayant un caractère obligatoire.

⁴⁵ Voir l'étude intitulée Panorama de la société : les indicateurs sociaux de l'OCDE en 2005 - OCDE 2005.

⁴⁶ Base de données des dépenses sociales, OCDE, 2004.

⁴⁷ OCDE, Indicateurs sociaux, 2005. Les chiffres diffèrent parce que l'OCDE utilise une autre méthodologie.

Le rôle des prestations sociales privées s'est accru au cours des dernières années dans certains pays de l'OCDE, en particulier aux États-Unis et aux Pays-Bas. Divers facteurs expliquent cette tendance. L'arrivée à maturité des régimes de retraite privée est en grande partie responsable de la tendance à la hausse des dépenses sociales privées, en particulier au Canada. La réduction, depuis les années 80, du degré de générosité des prestations sociales publiques liées à l'emploi a également favorisé la croissance des prestations privées, celles-ci étant destinées à compléter les prestations publiques. Au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, le législateur a étendu, depuis la première partie des années 90, la responsabilité des employeurs au niveau de la couverture maladie.

2. Évolutions spécifiques

a. Forte augmentation des dépenses de soins de santé : secteur problématique d'un point de vue budgétaire

Généralités

Les dépenses de soins de santé au sein de la sécurité sociale ont augmenté de manière exponentielle ces trente dernières années pour passer, en chiffres absolus, de 3 milliards d'euros en 1980 à 15,8 milliards d'euros en 2004. En 2005, une dépense de 16,3 milliards d'euros est attendue⁴⁸. La part de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses de sécurité sociale pèse également toujours plus lourd : alors qu'elle représentait un quart des dépenses en 1980, cette part s'élève à 34 % en 2004⁴⁹.

évolution %	2002/2001	2003/2002	2004/2003
dépenses de santé	2.81	7.64	8.83
frais d'administration	7.18	496.14	26.01
total final	2.82	8.62	9.02

Source : INAMI 2004

⁴⁸ Budget de l'ONSS en annexes 1 et 2.

⁴⁹ Tableaux de la BNB, VadeMecum du SPF Sécurité sociale 2004.

Par le passé, la croissance de ces dépenses a également été supérieure à celle du PIB. La part croissante des dépenses de soins de santé dans le PIB s'est accompagnée d'une augmentation de la part publique de ces dépenses, les dépenses publiques sont passées de 3,1 % du PIB en 1980 à 6,6 % en 2003⁵⁰. En 2004, elles représentaient 9,6 % du PIB. Ces deux dernières décennies, leur croissance réelle annuelle moyenne a atteint 3,4 %, alors que la croissance de la productivité est demeurée limitée à 1,9 %. En outre, elles présentent une dynamique propre : la croissance des dépenses ne ralentit qu'après un certain temps, lorsque la croissance économique diminue.

Par ailleurs, la croissance des dépenses de soins de santé a régulièrement dépassé la norme de croissance légale au cours de la période écoulée. Alors que cette dernière était autrefois fixée à 2,5 %, la croissance des dépenses était de 5 à 6 %. À partir de 2004, la norme de croissance a été fixée à 4,5 % et la croissance des dépenses s'est élevée à 8 %. Sans prendre de mesures, les dépenses de soins de santé devraient également augmenter de 9 % pour 2005. Afin de limiter la croissance des dépenses à la norme de croissance fixée, le gouvernement a toutefois prévu toute une série de mesures centrées sur des réformes structurelles, qui doivent aboutir à une modification du comportement des principaux acteurs et institutions⁵¹. Compte tenu de ces mesures, l'on prévoit une croissance des dépenses de 15,2 à 17,4 milliards d'euros entre 2004 et 2007⁵².

L'évolution précitée des dépenses s'explique en partie par le fait que les pouvoirs publics ont imputé un nombre accru de bénéficiaires au régime des travailleurs salariés. Ce régime paie 94 % des dépenses de santé, alors qu'il a un caractère universel. Il couvre la presque totalité de la population, soit 9,4 millions de personnes⁵³.

⁵⁰ Comité d'étude sur le vieillissement 2004.

⁵¹ Les mesures les plus importantes sont les honoraires médicaux à concurrence d'environ 84 millions d'euros (entre autres : un gel conditionnel de la masse prévue de l'index, une limitation supplémentaire des enveloppes pour la radiologie et la biologie clinique...) et l'industrie pharmaceutique à concurrence de 43 millions d'euros, les dépenses de médicaments à concurrence de 115 millions d'euros (entre autres : un nouvel élargissement du système de remboursement de référence, l'encouragement d'un comportement de prescription rationnel et tenant compte des prix ...). À vitesse de croisière, le rendement de ces mesures atteindrait 164 millions d'euros.

⁵² VadeMecum 2004.

⁵³ Nombre de bénéficiaires, INAMI, décembre 2004.

Par ailleurs, le vieillissement de la population est l'une des causes de l'augmentation de ces dépenses car, comme cela peut être observé dans d'autres pays, il existe en effet une corrélation manifeste entre l'âge et les dépenses moyennes par personne et la consommation médicale est surtout plus élevée chez les personnes très âgées. Entre 1993 et 2003, ce facteur a engendré une croissance annuelle réelle de 0,7 point de pourcentage. Des calculs, tant au niveau belge qu'europpéen, indiquent que le vieillissement de la population sera, à l'avenir, un élément clé de l'évolution des dépenses : son incidence est estimée à 0,9 %.

Néanmoins, la croissance des dépenses est principalement due à des facteurs non démographiques, comme les évolutions médicales et technologiques, les augmentations de prix dans le domaine des soins de santé, plutôt intensifs en emplois (l'évolution des salaires et de l'emploi dans ce secteur démontre son intérêt social grandissant), les changements du comportement de demande en raison notamment de l'augmentation de l'offre de soins et du niveau de vie, ainsi que les effets de diverses mesures visant à améliorer l'accessibilité de la médecine. Entre 1993 et 2003, ils ont occasionné une croissance réelle de 2,2 points de pourcentage en moyenne par an⁵⁴.

Croissance des dépenses par groupe

Une ventilation selon les principales catégories montre qu'au cours de la période 1993-2003, le recul le plus important par rapport à l'ensemble des dépenses de santé a été enregistré par les frais de médecins et les dépenses de biologie clinique (de 36,7 % à 31,1 %). Ces dépenses ont augmenté en moyenne de 1,2 % par an. Cette catégorie continue toutefois de représenter la principale partie des dépenses.

Au cours de la même période, la croissance la plus forte des dépenses a été enregistrée dans les secteurs des soins aux personnes âgées, des soins infirmiers et des fournitures pharmaceutiques. Pour les soins aux personnes âgées, la progression annuelle réelle a atteint 9,6 %. Cette croissance soutenue résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, comme l'accroissement du nombre de personnes âgées dans les maisons de repos sous l'effet, non seulement, de l'augmentation de la proportion de personnes âgées dans la population, mais aussi de la diminution des possibilités d'accueil dans les familles. En outre, la part des personnes souffrant d'invalidité sévère parmi les personnes âgées a progressé. De plus, ce secteur est très intensif en emplois.

⁵⁴ Comité d'étude sur le vieillissement.

Les soins infirmiers à domicile ont également connu une croissance plus importante que le total des dépenses (de 4,3 % en 1993 à 5,0 % en 2003). Les fournitures pharmaceutiques ont également augmenté de 3,9 % par an. Le vieillissement de la population et l'augmentation concomitante du risque d'affections chroniques, ainsi que les dépenses en matière d'hospitalisation de jour, ont également un impact sur ces dépenses.

Les autres principales catégories des dépenses de soins de santé ont crû moins rapidement que le total des dépenses. Outre la catégorie "médecins et biologie clinique", les hôpitaux sont la deuxième catégorie de dépenses (proportion de 23,8 %). La dentisterie et la kinésithérapie représentent chacune environ 3 % du budget des dépenses⁵⁵.

Financement

Les dépenses sont assumées à 78 % par la sécurité sociale et à 18 % par le patient et l'assurance complémentaire. Au cours de la période 1980-2005, les dépenses publiques dans l'ensemble des dépenses de soins de santé ont augmenté, alors que les dépenses des ménages et les prestations des mutualités en matière de prestations complémentaires et d'assurances complémentaires pour les soins de santé n'ont que légèrement augmenté. Contrairement aux ménages où les dépenses fluctuent, les assurances complémentaires connaissent une croissance constante, qui est essentiellement occasionnée par les prestations pour les assurances hospitalisation. Les assurances complémentaires offertes par les organismes d'assurance gagnent plus vite en importance que celles des mutualités.

⁵⁵ Rapport annuel 2003 de l'INAMI.

INTERVENTIONS DE L'ASSURANCE MALADIE OBLIGATOIRE, SERVICES COMPLEMENTAIRES DES MUTUALITES, ASSURANCE MALADIE (COLLECTIVE) COMPLEMENTAIRE ET ASSURANCE MALADIE FACULTATIVE (INDIVIDUELLE) : COMPARAISON ENTRE 1993 ET 2001

		1993	2001
Assurance maladie obligatoire	Absolu	8.592.612.985	12.882.727.576
	Progression abs.		4.290.114.591
	Progression en %		49,9279
Services complémentaires des mutualités	Absolu	168.356.887	256.245.057
	Progression abs.		87.888.170
	Progression en %		52,20
	Part dans l'ass. oblig.	0,0196	0,0199
Assurances collectives (2ème pilier)	Absolu	70.075.632	209.503.169
	Progression abs.		139.427.537
	Progression en %		198,97
	Part dans l'ass. oblig.	0,0082	0,0163
Assurances individuelles (3ème pilier)	Absolu	75.178.520	196.256.251
	Progression abs.		121.077.731
	Progression en %		161,05
	Part dans l'ass. oblig.	0,0087	0,0152
Total assurance maladie non obligatoire	Absolu	313.611.039	662.004.477
	Progression abs.		348.393.438
	Progression en %		111,09
	Part dans l'ass. oblig.	0,04 ¹	0,05 ²

Source : Institut national d'assurance maladie-invalidité, Service de contrôle des Mutualités et des Unions nationales des mutualités et Assuralia.

¹ 0,0365

² 0,0514

La part personnelle du patient reste constante depuis 1992. Il convient d'attirer l'attention à cet égard sur les mesures en vue de limiter la part personnelle du patient dans les dépenses, comme l'assurance soins en Flandre et l'introduction, au niveau fédéral, d'un système d'exonérations sociales et fiscales et de maximum à facturer⁵⁶.

⁵⁶ Comité d'étude sur le vieillissement.

b. Augmentation des dépenses en matière de prestations à charge du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement couvertes par des cotisations au régime des travailleurs salariés

La sécurité sociale repose sur deux principes de base, à savoir l'assurance et la solidarité. Le principe de solidarité se traduit dans le régime des travailleurs salariés par l'octroi de prestations pour lesquelles des cotisations ne sont pas ou ne sont que partiellement payées en contrepartie.

L'on peut affirmer de manière générale que la part de la solidarité dans le régime des travailleurs salariés augmente constamment, sans que cela s'accompagne de moyens financiers suffisants.

Dans une étude⁵⁷ (voir annexe 3), qui date toutefois déjà de mai-juin 1998, une tentative d'estimation budgétaire des prestations non contributives dans les différentes branches de la sécurité sociale a été réalisée. Il ressort de cette étude que le coût s'élève à plus de 50 % (275.797 millions BEF en 1994 pour le secteur soins de santé, régime général des travailleurs salariés ; 287.500 millions BEF en 1994 et 301.753 millions BEF en 1996 pour le secteur des pensions des travailleurs salariés ; 16.350 millions BEF en 1994 et 17.809 millions BEF en 1996 pour le secteur indemnités de maladie et d'invalidité des travailleurs salariés et 37.198 millions BEF en 1996 pour le secteur chômage).

La solidarité peut prendre des formes diverses : extension du champ d'application, prise en considération de périodes assimilées, droits dérivés, etc.

L'intention n'est pas de se prononcer sur ces formes de solidarité. Les priorités et les choix devraient parfois être mieux pesés. En outre, il conviendrait d'examiner plus en détail dans quelle mesure le coût de la solidarité doit être financé par le biais de cotisations dans le régime des travailleurs salariés ou via le budget de l'État (interventions de l'État) ou au moyen du financement alternatif.

Quelques-unes de ces formes de solidarité sont traitées de manière plus détaillée ci-après.

⁵⁷ E. Willame, "Les prestations non contributives", Publications de l'Institut belge des finances publiques, mai-juin 1998.

1) Extension totale ou partielle du champ d'application de la sécurité sociale des travailleurs salariés à des catégories de personnes qui ne peuvent pas ou qui ne peuvent que partiellement se prévaloir de la qualité de travailleur salarié

- a) Le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés est, en principe, applicable *ratione personae* aux employeurs et aux travailleurs qui sont liés par un contrat de travail.

Ce régime peut toutefois être étendu en tout ou en partie, par loi ou par arrêté royal, aux personnes qui, sans être liées par un contrat de travail, soit fournissent, contre rémunération, des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne, soit exécutent un travail selon des modalités similaires à celles d'un contrat de travail.

La sécurité sociale des travailleurs salariés a donc été étendue à de nombreuses personnes, comme les apprentis, les travailleurs à domicile, les personnes qui effectuent des transports de personnes ou de choses, les sportifs rémunérés, les handicapés en formation ou en réadaptation professionnelle, les médecins qui suivent la formation de spécialiste, les boursiers, les membres du personnel du secteur public et, récemment, les artistes et les gardien(ne)s encadré(e)s.

Ces extensions s'accompagnent souvent de modalités d'application particulières, comme des paiements de cotisations divergents et souvent insuffisants (montants forfaitaires ou réduction des cotisations).

Il faut signaler que les partenaires sociaux ont déjà attiré l'attention, dans de nombreux avis et rapports du Conseil national du Travail ainsi que dans le cadre de la gestion globale au niveau du Comité de gestion de la sécurité sociale, sur le surcoût qui en résultera pour le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, si des compensations financières suffisantes ne sont pas mises à disposition à cette fin.⁵⁸

- b) Il peut en outre être constaté qu'un certain nombre de catégories de personnes, qui n'ont *ratione personae* pas la qualité de travailleur salarié ou assimilé sont placées *ratione materiae* sous le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

Les cas suivants peuvent être cités à titre d'exemples :

- l'interruption de carrière et le crédit-temps des fonctionnaires statutaires est à charge du régime des travailleurs salariés ;
 - les étudiants et les handicapés reçoivent des allocations familiales en faveur de leurs enfants.
- c) Enfin, il faut souligner qu'un certain nombre de catégories, qui devraient autrement relever du régime de l'aide sociale, sont placées sous le régime des travailleurs salariés.
- La réglementation en matière d'allocations familiales garanties ouvrant un droit résiduaire lorsque les allocations familiales ne peuvent pas être octroyées sur une autre base a été portée à la charge du régime des travailleurs salariés depuis 1982.

⁵⁸ Notamment le rapport n° 42 du Conseil national du Travail du 7 juillet 1994 concernant l'exécution du plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale - réforme de la structure, du financement et de la gestion de la sécurité sociale ; les avis suivants du Conseil national du Travail : les avis n°s 1.187 et 1.364 du 30 mai 1997 et du 17 juillet 2001 relatifs aux sportifs rémunérés ; les avis n°s 1.415 et 1.486 du 23 octobre 2002 et du 29 juin 2004 relatifs aux artistes ; l'avis n° 1.406 du 12 juin 2002 relatif aux gardiennes encadrées ; l'avis n° 1.419 du 23 octobre 2002 relatif aux chercheurs postdoctorants et l'avis n° 1.425 du 23 octobre 2002 relatif aux entreprises publiques autonomes fédérales; l'avis commun émis par les partenaires sociaux dans le cadre du 23e rapport et du 27e rapport au gouvernement au niveau du Comité de gestion de la sécurité sociale.

- Pour avoir droit à des allocations de chômage, il faut en principe avoir travaillé un certain nombre de jours au cours d'une période de référence. Les étudiants qui viennent de sortir de l'école et qui ont atteint l'âge de 18 ans peuvent toutefois obtenir des indemnités d'attente sans avoir travaillé (et donc sans avoir payé de cotisations). En 2004, il s'agissait en moyenne de 132.658 personnes.
- La réglementation générale des soins de santé couvre également toutes les personnes qui n'ont pas droit à un régime obligatoire d'assurance maladie bien qu'elles résident en Belgique. Il s'agit des catégories résiduelles, telles que :
 - * les personnes qui sont inscrites au registre national et qui, en raison de leur état de santé, sont reconnues incapables d'effectuer un travail lucratif (handicapés) ;
 - * les étudiants qui fréquentent l'enseignement du troisième niveau auprès d'un établissement de cours du jour ;
 - * les personnes qui sont inscrites au registre national et qui ne sont pas des indépendants, des aidants ou des religieux et que l'on appelle les résidents (notamment les bénéficiaires du revenu d'intégration, les rentiers, etc.).

Aucune cotisation n'est due pour les bénéficiaires qui ont droit au revenu d'intégration, à l'aide du CPAS, au revenu garanti pour les personnes âgées ou à la garantie de revenus pour les personnes âgées et pour les bénéficiaires dont le revenu annuel brut du ménage est inférieur au revenu d'intégration pour une famille monoparentale avec un enfant à charge.

2) Règles de priorité

En cas de confluence du régime des travailleurs salariés et du régime des indépendants, il existe dans certains cas des règles de priorité qui stipulent que le régime des travailleurs salariés a la priorité sur le régime des indépendants (dans l'optique selon laquelle le régime des travailleurs salariés est plus favorable que le régime des indépendants) :

- Dans les "ménages mixtes" (travailleur salarié/indépendant), le régime des travailleurs salariés paie les allocations familiales et les dépenses de santé pour leurs enfants.

Pour les pensionnés ayant une "carrière mixte", les dépenses de santé sont entièrement à charge du régime des travailleurs salariés. Il convient toutefois de signaler à cet égard qu'en ce qui concerne le secteur des soins de santé, il y a un certain transfert financier du régime des indépendants vers le régime des travailleurs salariés.

- En cas de carrières mixtes en tant que travailleur salarié et en tant qu'indépendant, l'application de l'unité de carrière a pour conséquence que lorsque la carrière à prendre en considération pour la pension est supérieure à 45 ans (pour les hommes et les femmes à partir de 2009), la carrière en tant qu'indépendant est écourtée, conformément à la réglementation en matière de pensions des indépendants (la pension de travailleur salarié prime donc la pension d'indépendant).

3) Jours assimilés

Les jours assimilés sont des jours d'absence au travail qui ne sont pas rémunérés mais qui sont assimilés à des jours de travail pour la détermination de certains avantages en matière de sécurité sociale. Ils sont comptabilisés lors de la détermination du stage, tant en ce qui concerne l'assurance incapacité de travail que l'assurance maternité. En outre, ils sont pris en compte dans le cadre de l'octroi des allocations familiales ainsi que lors de la fixation des allocations de chômage et de pension.

La nature des jours assimilés et les conditions dans lesquelles ils sont pris en considération diffèrent en fonction du régime. Un certain nombre de périodes importantes d'absence qui sont en tout cas assimilées sont les périodes de chômage, d'incapacité de travail, de repos d'accouchement, d'interruption de carrière et de grève.

Afin de donner une idée de leur ampleur, on peut dire que 8.692.721 jours assimilés ont été déclarés à l'ONSS au cours du quatrième trimestre de 2002.

Jusqu'à présent, peu d'études sont disponibles quant à l'importance des jours assimilés et à leurs implications financières en ce qui concerne les dépenses des différents secteurs de la sécurité sociale.

Il est récemment paru une étude, uniquement pour le secteur des pensions, sur la nature, l'importance et l'utilité des périodes assimilées dans la constitution globale de la pension des travailleurs salariés.⁵⁹

Cette étude donne un aperçu des jours assimilés pour la période 1970-2001. Il en ressort que l'importance relative des périodes assimilées a fortement augmenté depuis le début des années 70. Alors que la part des jours assimilés dans la constitution globale de la pension s'élevait à environ 13 % en 1970, elle est passée à plus de 30 % depuis les années 80. Après 1985, cette part fluctue entre 30 % et 33 %.

Lorsque l'on ventile les données par sexe, il s'avère que la part des hommes est inférieure à celle des femmes (27 % contre 34 % en 2001).

La ventilation en fonction du statut montre que la part des périodes assimilées pour les ouvriers est sensiblement plus élevée que pour les employés (20 % contre 40 % en 2001).

La ventilation par catégorie d'âge révèle qu'il y a jusqu'à trois fois plus de jours assimilés qui sont accordés aux travailleurs âgés (entre 50 et 64 ans) qu'aux jeunes travailleurs (entre 20 et 34 ans) et aux travailleurs d'âge moyen (63 % contre 22 % et 25 % en 2000).

Dans cette étude, quatre objectifs possibles sont cités pour justifier le principe des périodes assimilées : le soutien de certaines activités utiles d'un point de vue social, la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes, la lutte contre la pauvreté chez les pensionnés et le principe de l'assurance sociale.

Le service d'étude de l'ONP a examiné la nature de l'inactivité.

⁵⁹ H. Peeters et H. Larmuseau, "De solidariteit van de gelijkgestelde periodes, Een exploratie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers".

Cet examen a donné les résultats suivants :

Nature de l'inactivité	Répartition des jours d'inactivité	
	hommes	femmes
Maladie + invalidité	26%	21%
Chômage	45%	59%
Interruption de carrière (crédit-temps)	2%	7%
Prépension	24%	4%
Inconnue (informations toujours insuffisantes)	3%	9%

4) Droits dérivés

Par droits dérivés, il faut entendre les droits à des prestations sociales qui sont accordés à une personne sur la base d'une relation de parenté, d'alliance ou de cohabitation avec une personne titulaire de droits propres, que ce titulaire soit vivant ou décédé. Les personnes bénéficiant d'un droit dérivé sont donc des personnes qui sont ou qui ont été à charge d'un titulaire de droits propres. L'on considère aussi comme droit dérivé la majoration d'un droit propre accordée au titulaire en raison de sa situation non isolée ou de l'existence de personnes à charge.

- Pour la branche soins de santé, il s'agit des personnes à charge des titulaires indemnisables primaires, des invalides et des handicapés, des pensionnés, des veuves et orphelins et des personnes à leur charge ainsi que des personnes à charge de personnes inscrites au registre national. Les personnes à charge sont les enfants, les conjoints, les ascendants ou les cohabitants.
- Pour la branche indemnités de maladie, il s'agit de la majoration du montant des indemnités d'invalidité pour les personnes avec charge de famille (différence entre le montant pour un chef de famille et le montant pour un isolé).
- Pour la branche pensions, on peut distinguer trois sortes de droits dérivés : la différence entre le taux ménage et le taux isolé dans la pension de retraite servie au taux ménage, la pension de survie et la pension de retraite chez les conjoints divorcés.

- Pour la branche chômage, il s'agit de la majoration du montant pour les personnes avec charge de famille.
- Pour la branche allocations familiales, il s'agit de l'octroi, sous certaines conditions, d'allocations familiales majorées aux enfants de chômeurs, d'invalides et de pensionnés ainsi qu'aux handicapés majeurs.

Le SPF Sécurité sociale a réalisé des calculs du coût des droits dérivés pour le régime des travailleurs salariés pour l'année 2002.⁶⁰

Les résultats sont repris ci-dessous sous la forme de tableaux. Les montants sont toujours exprimés en milliers d'euros.

BRANCHE + rubrique du <u>droit dérivé</u>	Montant en € 1.000	Part relative par rapport aux prestations de cette branche ou de l'ensemble de la SS - régime des travailleurs salariés
Pensions	4.148.536	31,0%
- pensions de survie	3.370.187	
- pensions de ménage (majoration de 25% par rapport au montant d'isolé)	669.068	
- pension de divorcés, assimilée à une pension de retraite	109.281	
Chômage	220.888	3,2%
- majoration du montant pour les personnes avec charge de famille	220.888	
Assurance indemnités (incapacité primaire et invalidité)	237.001	7,8%
- majoration du montant pour les personnes avec charge de famille (invalidité)	237.001	
Soins de santé	3.358.252	25,3%
- accès gratuit pour un adulte à charge d'un bénéficiaire	3.358.252 (1)	
Total	7.964.677	19,7%

(1) Accès gratuit pour les personnes à charge, y compris les mineurs en milliers d'euros : 5.471.642.

⁶⁰ Il s'agit ici d'une actualisation d'une étude précédente : voir M. Deffet et C. Nuyens, "Essai sur les droits dérivés", Revue belge de sécurité sociale, 1999, n° 3, pp. 633 et suivantes.

PRESTATIONS MÉDICALES	Nombre de personnes	Coût moyen	Estimation des dépenses
Personnes à charge des titulaires primaires	2.590.229	711,31	1.842.455.790
Personnes à charge des invalides et des handicapés	112.741	3.817,82	430.424.845
Personnes à charge des pensionnés	406.902	3.151,07	1.282.176.685
Veuves et orphelins ainsi que les personnes à leur charge	401.814	4.397,80	1.767.097.609
Personnes à charge de personnes inscrites au RN	90.462	1.652,48	149.486.646
TOTAL	3.602.148		5.471.641.575

c. Augmentation des dépenses pour des prestations dans le secteur du chômage

La mission initiale de l'ONEM était d'assurer les travailleurs contre le risque de perte d'emploi.

Au fil des années, l'ONEM s'est toutefois vu attribuer, outre cette mission principale, toute une gamme diversifiée de missions.

Le tableau 1 de l'annexe 4 donne un aperçu des prestations sociales qui sont actuellement payées par l'ONEM, en dehors des allocations payées aux chômeurs indemnisés. Le tableau donne, par prestation, une brève description, la base légale, le financement actuel et la part dans le budget des missions pour l'année 2005.

L'évolution entre 1990 et 2005 du nombre de bénéficiaires et des dépenses par prestation est reprise dans le tableau 2 de l'annexe 4.

Il peut être déduit de ces tableaux que les tâches de l'ONEM se sont fortement multipliées et que certaines de ces prestations occupent une part relativement importante des dépenses totales de l'ONEM pour le paiement de prestations (au total, leur part dans le budget des missions de l'ONEM s'élève à 54,05 % en 2005). Il peut en outre être constaté que sous réserve de quelques exceptions, comme les titres-services, les prestations sont en majeure partie financées par la gestion globale du régime des travailleurs salariés.

En 2004, il y avait 1.171.413 allocataires à charge de l'ONEM. À cet égard, l'ONEM opère une distinction entre trois groupes, à savoir les chômeurs indemnisés (739.075 allocataires), les travailleurs soutenus par l'ONEM (255.001 allocataires) et les travailleurs aménageant leur temps de travail (177.337 allocataires)⁶¹.

Le groupe des chômeurs indemnisés comprend les mesures en matière d'indemnisation du chômage conjoncturel et structurel : les demandeurs d'emploi inoccupés (après un emploi à temps plein, après un emploi à temps partiel volontaire, après des études), les non-demandeurs d'emploi inoccupés qui ont droit à des allocations payées par l'ONEM (dispensés pour difficultés sociales et familiales, chômeurs âgés, prépension conventionnelle à temps plein et travailleurs frontaliers âgés à temps plein).

Le groupe des travailleurs soutenus par l'ONEM comprend les mesures actives de lutte contre le chômage : chômeurs temporaires, travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus, dispenses de l'inscription comme demandeur d'emploi (chômeurs complets avec dispense pour formation professionnelle, études et autres dispenses), mesures d'activation (chômeurs complets avec dispense ALE, personnes mises au travail dans un atelier protégé, programmes de transition professionnelle, plan activa, complément de reprise du travail des chômeurs âgés, plan activa jeunes, gardien(ne)s encadré(e)s).

Enfin, le groupe des travailleurs qui aménagent leur temps de travail avec le soutien de l'ONEM comprend les mesures permettant une meilleure conciliation du travail et de la vie familiale : les travailleurs en prépension à mi-temps, les travailleurs en interruption de carrière ou qui font usage du crédit-temps.

⁶¹ Rapport annuel de l'ONEM, 2004.

De 1992 à 2004, la part du groupe des chômeurs indemnisés est restée stable (63 %). Par contre, la part relative des autres groupes a varié de manière considérable. Le groupe des travailleurs soutenus par l'ONEM se contracte au bénéfice du groupe des travailleurs qui aménagent leur temps de travail avec le soutien de l'ONEM (respectivement de 32 % en 1992 à 22 % en 2004 et de 5 % en 1992 à 15 % en 2004).

En 2004, les allocations de l'ONEM ont atteint un montant de 7.915,69 millions d'euros (2,8 % du PIB). Le groupe des chômeurs indemnisés totalise 80 % des dépenses totales, le groupe des travailleurs soutenus par l'ONEM 14 % et le groupe des travailleurs qui aménagent leur temps de travail 6 %.

III. PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. Coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de base du Comité d'étude sur le vieillissement

1. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé dans le cadre de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Ce comité a pour mission d'établir chaque année un rapport examinant les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement.

Le CEV utilise une définition large du concept de coût budgétaire du vieillissement (non seulement les dépenses de pensions et de soins de santé, mais aussi toutes les autres dépenses influencées par les évolutions démographiques, telles que les allocations familiales, de chômage, d'incapacité de travail, etc.). La notion de coût budgétaire du vieillissement représente l'augmentation en pour cent du PIB des dépenses sociales entre deux périodes.

Le CEV a jusqu'à présent établi quatre rapports. Le dernier date de mai 2005.

2. Méthodologie utilisée

Le CEV utilise pour ses travaux le modèle de long terme MAL-TESE du Bureau fédéral du Plan (BFP), dans lequel les déterminants essentiels de l'évolution à long terme des recettes et dépenses de la sécurité sociale sont identifiés, dans le cadre global des finances publiques, selon des scénarios donnés (démographie, socio-démographie, contexte macroéconomique, politique sociale et politique budgétaire).

Les prévisions à moyen terme les plus récentes du BFP sont introduites chaque année dans ce modèle en tant que valeurs de départ.

La projection des allocations moyennes et du nombre de bénéficiaires dans les différentes branches de la sécurité sociale est réalisée "à politique constante" (législation actuelle combinée aux tendances de long terme au niveau économique et social).

Pour les dépenses de soins de santé, il n'est pas uniquement tenu compte de l'effet mécanique du vieillissement évalué sur la base des dépenses moyennes par âge et sexe, mais également de la croissance tendancielle du rapport "dépenses par tête / PIB par tête" à structure démographique inchangée, à l'aide de méthodes économétriques.

Comme indiqué, les estimations sont basées sur un certain nombre d'hypothèses. Les principales hypothèses de long terme sont reprises dans le tableau 1. Une description plus détaillée de ces hypothèses de base se trouve en annexe 6.

Tableau 1 : Aperçu des hypothèses de base: le scénario du Comité d'étude et le scénario sans adaptation au bien-être

	2000	2030
Scénario démographique		
Taux de fécondité	1,61	1,70
Espérance de vie à la naissance : hommes	75,06	80,96
Espérance de vie à la naissance : femmes	81,53	86,43
Solde migratoire	18.445	17.358
Scénario socio-économique (par sexe et classe d'âge, impact du vieillissement sur les générations successives)		
Taux de scolarité	maintenu au niveau de l'observation la plus récente	
Taux d'activité potentielle : hommes	modélisation tenant compte	
Taux d'activité potentielle : femmes	des cohortes et des probabilités	
Sorties de la population active vers : invalidité, chômeurs âgés, prépension, pension	de transition entre catégories sociodémographiques par sexe et classe d'âge	
Scénario macroéconomique (à long terme)		
Croissance de la productivité et des salaires annuels par tête	1,75 % par an	
Taux de chômage structurel ¹ en 2030	7,5 %	
Taux d'emploi ² en 2030	67,6 %	
Scénarios de politique sociale (à long terme)		
Plafond salarial	1,25 % par an	
Droit minimum par année de carrière	1,25 % par an	
Péréquation des pensions du secteur public	1,25 % par an	
Adaptation au bien-être (régime général)	scénario CEV : 0,5 % par an scénario sans adaptation au bien-être : 0,0 % par an scénario CEV : 1 % par an scénario sans adaptation au bien-être : 0,5 % par an	
Liaison au bien-être des allocations forfaitaires		

1 Y compris les chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi.

2 % de la population d'âge actif (15-64 ans).

3. Perspectives sur la base du rapport annuel de mai 2005

a. Cadre macroéconomique

Pour la période 2004-2009, le scénario macroéconomique se fonde sur les "Perspectives économiques 2004-2009".

À partir de 2010, la croissance économique repose sur les hypothèses retenues en matière d'évolution à long terme de la productivité du travail et du taux de chômage structurel et, par conséquent, de l'emploi.

Le tableau 2 présente la projection macroéconomique dont les résultats sont similaires selon les deux scénarios de politique sociale en matière d'adaptation au bien-être.

Tableau 2 : Projection macroéconomique 2004-2030 – en %, selon le scénario de mai 2005 (1) et écart par rapport aux résultats d'avril 2004 (2)

	2004-2009		2009-2030		2004-2030	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
En taux de croissance réels annuels moyens						
Emploi	0,7	-0,2	0,1	-0,0	0,2	-0,1
Productivité et salaires	1,5	-0,1	1,8	0,0	1,7	-0,0
PIB	2,2	-0,3	1,8	-0,0	1,9	-0,1
Taux de chômage structurel à long terme						7,5

b. Le marché du travail

Dans le rapport annuel de mai 2005, la ventilation des données d'emploi agrégées par sexe et classe d'âge, ou par année de naissance, a pour la première fois été réalisée sur la base de données détaillées de la Banque Carrefour de la sécurité sociale et les probabilités de sortie d'activité en fonction de l'âge et du sexe ont été réestimées sur la base de ces nouvelles données.

Le tableau 3 illustre la nouvelle situation sur le marché de travail et ses conséquences pour la projection à long terme.

Tableau 3 : Situation sur le marché du travail – scénario de mai 2005

	2004	2010	2030
Taux d'emploi (% de la population 15-64)	61,8	63,2	67,6
15-54 ans			
femmes	66,3	68,3	71,8
hommes	61,3	65,0	71,0
55-64 ans	71,1	71,6	72,6
femmes	33,7	36,2	42,7
hommes	25,1	31,0	39,6
	42,6	41,6	45,7
Taux de chômage total ¹ (% de la population active correspondante)	13,7	12,0	7,5
Taux de prépensionnement ² (% de la population active potentielle)	9,6	10,6	10,7

¹ Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

² Soit la population active augmentée des bénéficiaires d'une prépension conventionnelle et des bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière à temps plein.

c. Le coût budgétaire du vieillissement

Le rapport annuel de mai 2005 fournit de nouvelles précisions en ce qui concerne les pensions et les soins de santé. Les pensions sont distinguées par régime (salarié, indépendant et secteur public) et les soins de santé sont répartis entre soins aigus et soins de long terme.

1) À moyen terme

Tableau 4 : Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme – en % du PIB selon le scénario du CEV

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de mai 2005						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
Pensions	9.3	9.2	9.1	9.0	9.0	9.0	-0.3
- régime salarié	5.2	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	-0.1
- régime indépendant	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	-0.0
- secteur public ¹	3.3	3.3	3.2	3.2	3.1	3.1	-0.2
Soins de santé ²	7.2	7.2	7.4	7.6	7.7	7.8	0.6
Incapacité de travail	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.0
Chômage	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	-0.3
Prépension	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	-0.0
Allocations familiales	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	-0.2
Autres dépenses de sécurité sociale ³	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	-0.0
Total	23.7	23.5	23.4	23.5	23.5	23.5	-0.3
p.m. rémunérations personnel enseignant	4.4	4.3	4.2	4.2	4.2	4.1	-0.3

¹ Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État et la GRAPA. Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, les dépenses y afférentes sont reprises dans les dépenses de pensions du régime de la fonction publique puisqu'elles sont enregistrées dans la Comptabilité nationale à charge du pouvoir fédéral.

² Dépenses publiques de soins de santé. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les soins de santé (régime des travailleurs salariés et indépendants - y compris les petits risques -, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (principalement l'intervention dans le prix de journée d'hospitalisation qui est transféré, à partir de 2004, à la Sécurité sociale), des Régions (aide aux handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos).

³ Principalement les accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence. Y compris l'assurance-dépendance en Flandre.

À moyen terme, entre 2004 et 2009, le coût budgétaire du vieillissement devrait diminuer de 0,3 % du PIB selon le scénario du CEV.

- Les dépenses de pension connaissent une réduction de 0,3 % du PIB (baisse de 0,1 % pour les dépenses de pension dans le régime des travailleurs salariés⁶² et de 0,2 % pour les dépenses de pension de la fonction publique).

⁶² La baisse dans le régime des travailleurs salariés s'explique d'une part par l'effet démographique dû à l'entrée actuelle dans le statut de pensionné de la génération assez peu nombreuse née durant la Seconde Guerre mondiale, et, d'autre part, par les effets de la réforme des pensions de 1996 : chez les femmes, le relèvement progressif de l'âge légal de la pension (de 60 ans à 65 ans en 2009), ainsi que l'introduction de la condition de carrière (35 années civiles à partir de 2005) pour l'accès à la retraite anticipée entraînent un report de l'entrée en pension.

- Les dépenses de chômage se réduisent de 0,3 % du PIB en raison de la lente baisse du taux de chômage : la croissance économique et la faiblesse des gains de productivité se conjuguent pour permettre une croissance de l'emploi plus forte que celle de la population active.
- Les allocations familiales diminuent de 0,2 % du PIB suite à l'évolution démographique et à une adaptation partielle au bien-être.
- Par contre, les dépenses de soins de santé augmentent fortement, soit de 0,6 point du pourcentage du PIB. Il est tenu compte du dépassement de 513 millions d'euros de l'objectif budgétaire (norme de croissance réelle) de 4,5 % en 2004⁶³.

2) À long terme

Tableau 5 : Le coût budgétaire du vieillissement à long terme – en % du PIB selon le scénario du CEV et le scénario sans adaptation au bien-être

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV (mai 2005)				Scénario sans adaptation au bien-être (mai 2005)			
	2004	2010	2030	2004-2030	2004	2010	2030	2003-2030
Pensions ¹	9.3	9.0	12.3	3.1	9.3	9.0	11.9	2.7
- régime salarié	5.2	5.2	7.6	2.4	5.2	5.1	7.2	2.0
- régime indépendant	0.7	0.7	0.7	0.0	0.7	0.7	0.7	-0.0
- secteur public	3.3	3.1	4.0	0.7	3.3	3.1	4.0	0.7
Soins de santé ²	7.2	7.9	9.5	2.3	7.2	7.9	9.5	2.3
- soins de santé "aigus" ³	6.3	6.8	8.0	1.7	6.3	6.8	8.0	1.7
- soins de santé "de long terme"	0.9	1.1	1.5	0.6	0.9	1.1	1.5	0.6
Incapacité de travail	1.3	1.3	1.3	0.0	1.3	1.3	1.3	-0.0
Chômage	2.3	1.9	1.2	-1.2	2.3	1.9	1.1	-1.2
Prépension	0.4	0.4	0.4	-0.1	0.4	0.4	0.4	-0.1
Allocations familiales	1.7	1.5	1.3	-0.4	1.7	1.5	1.1	-0.6
Autres dépenses sociales ⁴	1.5	1.5	1.5	-0.0	1.5	1.5	1.5	-0.0
Total	23.7	23.5	27.3	3.6	23.7	23.4	26.7	3.0
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.4	4.0	3.8	-0.5	4.4	4.0	3.8	-0.5

¹ Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat (estimation) et la GRAPA.

² Dépenses publiques de soins de santé.

³ Les soins de santé "long terme" comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maison de repos et de soins, en maison de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées. Les soins "aigus" couvrent les autres soins de santé.

⁴ Principalement les accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence. Y compris l'assurance-dépendance en Flandre.

⁶³ Le scénario retenu fait l'hypothèse du respect de la norme de croissance de 4,5 % jusqu'à la fin de la législature. La croissance effective sera néanmoins un peu plus élevée du fait de l'intégration des "petits risques" des indépendants et, dans une moindre mesure, du récent accord social 2005-2009 pour le personnel soignant dans le secteur des soins de santé.

Sur le long terme, entre 2004 et 2030, le coût budgétaire du vieillissement devrait augmenter de 3,6 % du PIB selon le scénario du CEV et de 3,0 % selon le scénario sans adaptation au bien-être.

Il faudrait principalement noter une augmentation des dépenses de pension et de soins de santé à concurrence de 5,4 % du PIB (scénario CEV). D'autres branches de la sécurité sociale, le chômage et les allocations familiales en particulier, compenseraient cette augmentation à hauteur de 1,7 % du PIB.

Le régime de pension des travailleurs salariés constitue le plus grand poste de dépenses, suivi par les dépenses de pension du secteur public puis par les dépenses de pension des travailleurs indépendants.

La ventilation des soins de santé entre soins "aigus" et soins "de long terme" montre que le vieillissement a un impact beaucoup plus important sur les dépenses pour soins de long terme que sur celles pour soins aigus.

4. Comparaison des résultats des quatre rapports du CEV

Le premier rapport annuel du CEV est paru en avril 2002. Ce rapport en est à sa quatrième édition. Le CEV a profité de cette occasion pour examiner et comparer l'évolution des résultats obtenus dans ces quatre éditions successives.

a. Évolution des dépenses sociales au cours des éditions successives

Le tableau 6 présente l'évolution des niveaux des différentes dépenses sociales en pour cent du PIB pour trois années (2000, 2010 et 2030) selon les quatre rapports.

Tableau 6 : Évolution des dépenses sociales en 2000, 2010 et 2030 selon les 4 rapports (en % du PIB)

Dépenses sociales	2000				2010				2030			
	rappor avril 2002	rappor mai 2003	rappor avril 2004	rappor mai 2005	rappor avril 2002	rappor mai 2003	rappor avril 2004	rappor mai 2005	rappor avril 2002	rappor mai 2003	rappor avril 2004	rappor mai 2005
Pensions	8.7	9.0	9.0	9.0	8.3	8.8	8.8	9.0	11.4	11.8	12.0	12.3
Soins de santé ¹	6.2	6.2	6.3	6.2	6.9	7.2	7.8	7.9	8.2	8.7	9.3	9.5
Incapacité de travail	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3
Chômage	1.9	1.9	1.9	1.9	1.5	1.8	1.8	1.9	1.0	1.1	1.1	1.2
Prépension	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
Allocations familiales	1.8	1.7	1.7	1.7	1.4	1.4	1.4	1.5	1.2	1.2	1.2	1.3
Autres dépenses de sécurité sociale ²	1.9	1.3	1.3	1.3	1.7	1.5	1.5	1.5	1.8	1.5	1.4	1.5
Total	22.2	21.8	21.8	21.7	21.4	22.6	23.1	23.5	25.3	26.0	26.7	27.3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.3	4.2	4.2	4.2	3.8	4.0	4.0	4.0	3.7	3.8	3.8	3.8

¹ Dépenses publiques de soins de santé : elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, du pouvoir fédéral, des régions et des pouvoirs locaux.

² Principalement les accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence. Y compris l'assurance-dépendance en Flandre.

Il ressort de ce tableau qu'au fil des rapports, les hausses projetées des dépenses de pensions et de soins de santé se renforcent alors que les autres dépenses demeurent relativement stables.

b. Évolution du coût budgétaire du vieillissement au cours des différents rapports

Tableau 7 : Le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030 selon les 4 rapports (en % du PIB)

	2000-2030			
	rappor 2002	rappor 2003	rappor 2004	rappor 2005
Pensions	2.7	2.8	3.0	3.3
Soins de santé	2.0	2.5	3.1	3.2
Incapacité de travail	0.0	0.1	0.1	0.1
Chômage	-0.8	-0.8	-0.8	-0.7
Prépension	0.0	-0.0	-0.1	-0.1
Allocations familiales	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5
Autres dépenses de sécurité sociale	-0.1	0.1	0.1	0.2
Total				
2000-2030	3.1	4.2	4.9	5.6
2000-2010	-0.7	0.7	1.3	1.7
2000-2005	-1.1	1.1	1.4	1.8
2010-2030	3.9	3.5	3.7	3.9

Le coût budgétaire du vieillissement a nettement augmenté pour l'ensemble de la période 2000-2030, à savoir de 3,1 % dans le premier rapport à 5,6 % dans le dernier rapport.

Au fil des quatre rapports, les dépenses sociales et le coût budgétaire du vieillissement ont augmenté pour l'ensemble de la période 2000-2030. La source de l'augmentation se situe clairement au niveau de la décennie la plus proche (2000-2010), au cours de laquelle le coût budgétaire du vieillissement passe de -0,7 % dans le premier rapport à 1,7 % dans le dernier rapport. Cette augmentation se produit principalement dans la première partie de la période (2000-2005). Il s'agit de la conséquence, d'une part, de la mauvaise croissance économique du début des années 2000, qui n'était pas encore prise en compte dans le premier rapport, et d'autre part, des nombreuses nouvelles mesures gouvernementales augmentant les dépenses sociales.

Lors des prochains rapports, des révisions à la baisse (à la hausse) des dépenses sociales et du coût budgétaire du vieillissement sont encore susceptibles de se produire pour la période de moyen terme en fonction d'une amélioration (dégradation) de la conjoncture économique et/ou de nouvelles mesures.

Par contre, à plus long terme, entre 2010 et 2030, à scénarios inchangés, les résultats ne devraient pas fondamentalement se modifier : la comparaison des résultats à long terme a montré en effet une certaine stabilité, les quelques modifications résultant principalement d'améliorations méthodologiques.

B. Coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios alternatifs

1. Analyses de sensibilité dans le rapport annuel du CEV d'avril 2004

Le CEV a réalisé, dans son rapport annuel d'avril 2004, un certain nombre d'analyses de sensibilité, basées sur d'autres hypothèses et variantes que celles utilisées dans le scénario de référence, plus précisément en ce qui concerne la politique de l'emploi, l'évolution des dépenses de soins de santé et la croissance de la productivité. Une description plus détaillée de ces analyses est reprise en annexe 6.

Un bref résumé de l'analyse et des résultats pour le coût budgétaire du vieillissement est repris ci-après.

a. Une politique de l'emploi renforcée

Cette analyse de sensibilité accorde une attention particulière aux effets de la participation limitée des personnes âgées au marché du travail.

Une augmentation du taux d'emploi et une baisse du taux de chômage y sont simulées en diminuant la part de la population sans emploi. Le nombre de nouvelles prépensions diminue progressivement et est remplacé par un relèvement du taux d'activité. De plus, une baisse du taux de chômage structurel de long terme par rapport au scénario du CEV est simulée.

Dans cet exercice, le taux d'emploi global est accru d'environ 2,5 points de pourcentage à l'horizon 2030 (par rapport à 68,2 % dans le scénario du CEV dans le rapport 2004) et s'établit à 71 % de la population d'âge actif. Le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans s'accroît même de 12,8 points de pourcentage pour atteindre 55,2 % en 2030, alors que les catégories d'âge inférieures enregistrent, par un effet de substitution, une légère diminution de leur taux d'emploi de l'ordre de 0,3 %. Le taux de chômage structurel de long terme chute de 1,4 point de pourcentage (par rapport à 7,5 % dans le scénario du CEV dans le rapport 2004) et atteint 6,1 % de la population active.

Le taux d'emploi accru et la diminution du taux de chômage ont un impact positif sur l'âge de sortie du marché du travail, qui serait relevé d'une année environ en 2030 et s'établirait à 61 ans.

L'accroissement du taux d'emploi a pour conséquence que le coût budgétaire du vieillissement tombe de 3,4 % du PIB dans le scénario du CEV à 2,5 % du PIB en 2030 (soit -0,9 point de pourcentage). Cette diminution s'explique à concurrence de 0,5 point de pourcentage par l'assise économique plus large. Elle se localise pour 0,6 point de pourcentage dans les branches chômage et prépension et pour 0,2 point de pourcentage dans les dépenses de pension (respectivement 0,1 et 0,2 points de pourcentage des économies réalisées sont dus à une croissance économique plus favorable).

La politique de l'emploi renforcée a naturellement un impact positif sur le niveau de vie moyen : en 2030, le PIB par habitant est de 3,6 % plus élevé que dans le scénario du CEV.

La simulation exécutée avec la hausse du taux d'emploi suppose qu'il n'y a pas de baisse de la productivité.

b. Scénario pour les coûts des soins de santé⁶⁴

Dans le scénario retenu par le CEV, la croissance réelle des dépenses publiques de soins de santé fixée par le gouvernement (4,5 %) est appliquée uniquement pour les quatre années de la législature (jusqu'à et y compris 2007). Au-delà de la législature, ce scénario se base sur une méthodologie visant à capter les tendances de long terme de l'évolution des dépenses publiques de soins de santé.

La non-prise en compte à long terme d'un taux de croissance de 4,5 % est d'ailleurs conforme au cadre méthodologique global d'élaboration du scénario retenu par le CEV, qui opère une distinction entre moyen et long terme.

À moyen terme, la projection respecte l'ensemble des dispositifs en place ou décidés au cours de la législature (hypothèse de législation constante).

À long terme, l'hypothèse de législation constante n'est pas maintenue lorsqu'elle est clairement en contradiction avec l'orientation générale de la politique menée au cours des dernières décennies : dans certains cas en effet, elle implique précisément une modification permanente de la législation. C'est alors la poursuite de cette politique générale qui est simulée, et non la législation actuelle (hypothèse de "poursuite du comportement observé dans le passé").

⁶⁴ Ce texte est extrait du rapport annuel du CEV d'avril 2004, p. 30.

C'est le cas pour les dépenses publiques de soins de santé. La "tendance lourde" reflète une certaine permanence dans les comportements des intervenants, y compris dans ceux des pouvoirs publics, au-delà des normes et objectifs budgétaires successifs fixés et systématiquement revus. Par souci de cohérence, le CEV ne présente donc pas de véritable projection basée sur la norme de 4,5 %. Une telle projection reviendrait d'ailleurs à supposer des politiques très différentes selon le scénario de croissance économique et à ignorer l'impact sur les dépenses de santé des fluctuations dans le temps du facteur vieillissement et de la croissance économique, impact que l'analyse historique met en évidence.

Dans les hypothèses de croissance économique retenues par le CEV, une croissance des dépenses publiques de soins de santé maintenue à 4,5 % à l'horizon 2030 augmenterait le coût budgétaire du vieillissement de 3,3 points de pourcentage du PIB en 2030 (et passerait ainsi à 6,7 % du PIB de 2003 à 2030 par rapport à 3,4 % du PIB dans le scénario du CEV). Par contre, dans le scénario de croissance de productivité plus forte, pour une même croissance des dépenses publiques de soins de santé maintenue à 4,5 %, l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement serait moindre (2,2 points de pourcentage du PIB en 2030).

Pour 1 % de croissance annuelle supplémentaire des dépenses publiques de soins de santé à partir de 2008, le coût budgétaire du vieillissement est accru de 2 points de pourcentage du PIB en 2030 dans les hypothèses macroéconomiques du CEV.

c. Une productivité plus élevée

Une troisième analyse de sensibilité se base sur un scénario de productivité plus élevée que dans le scénario de référence du CEV, à savoir une croissance moyenne de la productivité de 2,25 % et une adaptation moyenne au bien-être de 1 %, vu le maintien de l'hypothèse du "découplage" entre l'évolution des salaires et l'adaptation au bien-être de 1,25 %. La liaison au bien-être des allocations sociales forfaitaires s'élève donc en moyenne à 1,5 % par an.

L'assise macroéconomique plus large résultant de la croissance plus élevée de la productivité entraîne une diminution du coût budgétaire du vieillissement de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 3,4 % dans le scénario du CEV et atteint 3 % du PIB en 2030.

IV. POINTS D'ATTENTION PARTICULIERS

A. L'emploi dans le contexte européen

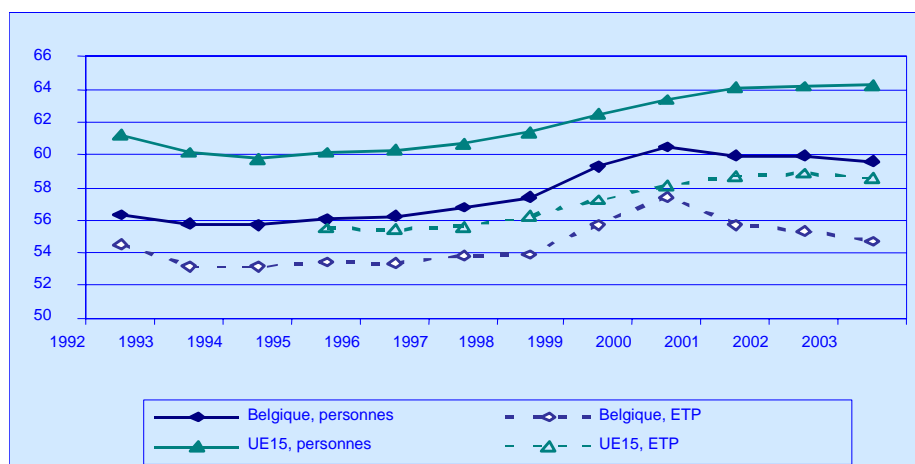
1. Taux d'emploi⁶⁵

Le taux d'emploi en personnes s'élevait, en Belgique à 59,3 % au second trimestre de 2003 (59,6 % en moyenne pour l'année). Au même moment, en moyenne dans l'Union des 15, le taux d'emploi s'élevait à 64,4 %, soit environ 5 points de pourcentage de plus qu'en Belgique.

Le différentiel entre la Belgique et l'UE15 en matière d'emploi exprimé en ETP en 2003 était certes légèrement moins marqué que pour l'emploi en personnes, puisqu'il s'élevait à 4 points de pourcentage.

Taux d'emploi en personnes et en ETP en Belgique et dans l'UE15

(15-64 ans, nombre de travailleurs exprimé en pourcentage de la population correspondante)



⁶⁵ Selon la méthodologie d'eurostat, le taux d'emploi est obtenu en divisant le nombre de personnes occupées âgées de 15 à 64 ans par la population totale de la même tranche d'âge. Cet indicateur est dérivé de l'enquête communautaire sur les forces de travail (EFT), qui couvre l'ensemble de la population vivant dans des ménages privés. Elle exclut les personnes vivant dans des ménages collectifs (pensions, cités universitaires, établissements hospitaliers). La population occupée comprend les personnes qui, durant la semaine de référence et pendant une heure au moins, ont accompli un travail pour une rémunération ou un profit ou qui, n'ayant pas travaillé, avaient néanmoins un emploi dont elles étaient temporairement absentes.

La réalisation des objectifs de Lisbonne (taux de 70 % 2010 pour l'ensemble de l'Union) exigerait une création annuelle de plus de 100.000 emplois entre 2004 et 2010. Selon le rapport technique du secrétariat du Conseil central de l'Économie, la réalisation de l'objectif gouvernemental de créer 200.000 emplois durant la législature 2003-2007 conduirait le taux d'emploi à 63,2 % en 2007, mais sur base des perspectives du Bureau fédéral du Plan, on peut seulement s'attendre, à politique inchangée, à une croissance de 101.400 emplois pour cette période.

Jusqu'en 2000, le taux d'emploi belge s'inscrivait en hausse et l'écart avec les trois pays de référence s'est légèrement résorbé par rapport au début des années nonante, passant de 7,5 % à moins de 5 %. En 2001 et 2002, le taux d'emploi s'est établi à 59,9 % et l'écart avec les trois pays voisins s'est maintenu aux alentours de 5,7 %. Par contre, le retard s'est légèrement accru par rapport à la moyenne européenne des 15.

En 2003, par rapport à l'année 2002, la baisse du taux d'emploi résulte d'une diminution absolue du nombre d'emplois. La hausse du taux d'activité, quant à elle, se poursuit (66,1 % en 2004 et 66,5 % en 2005 selon le rapport 2005 du Conseil supérieur de l'emploi).


Le taux d'emploi en 2004 en Belgique est en nette augmentation et s'élève à 60,3 %, soit une hausse de 0,7 % par rapport à 2003. L'augmentation dans l'Union des 15 est plus faible (taux de 64,8 % en 2004, soit une hausse de 0,4 %) de sorte que le différentiel entre la Belgique et l'Union c'est réduit en 2004⁶⁶. En 2005, selon le dernier rapport du Conseil supérieur de l'emploi, 34.000 nouveaux emplois devraient être créés et le taux d'emploi devrait atteindre 60,6 %. Voir tableau en annexe 5.

⁶⁶ Voir tableau en annexe 5.
Rapport n° 66.

2. Taux de chômage (pour les chiffres relatifs à la population masculine et féminine, voir les tableaux en annexe)

Taux de chômage total

%



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE (25 pays)	:	:	:	:	:	9.5	9.1	8.6	8.4	8.7	9.0	9.0
UE (15 pays)	10.0	10.4	10.0	10.1	9.8	9.3	8.5	7.6	7.2	7.6	8.0	8.1
Zone euro	10.1	10.8	10.5	10.7	10.6	10.0	9.1	8.1	7.8	8.3	8.7	8.9
Zone euro (12 pays)	10.1	10.7	10.5	10.7	10.6	10.1	9.2	8.3	7.8	8.3	8.7	8.9
Belgique	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	8.0	7.8
Allemagne	7.7	8.3	8.0	8.5	9.1	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.0	9.5
Pays-Bas	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6

Eurostat

La combinaison de l'accroissement du nombre de personnes qui se présentent sur le marché du travail et de la baisse de l'emploi a entraîné une hausse sensible du taux de chômage en 2003 : 8 % au lieu de 7,3 % en 2002.

Il ressort également du rapport 2005 du Conseil supérieur de l'emploi que l'accroissement de la population active de quelque 67.000 personnes en 2004 n'a pu qu'en partie être absorbé par la croissance de la demande de main-d'oeuvre, ce qui, en moyenne annuelle, a entraîné une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés de 38.000 unités. Cette évolution reflète en partie de la prise en compte déjà mentionnée des chômeurs âgés de 50 à 58 ans qui doivent désormais rester disponibles pour le marché du travail et qui en étant recensés parmi les demandeurs d'emploi inoccupés font partie de la population active. Ce nombre de demandeurs d'emploi inoccupés augmenterait de 17.000 personnes en 2005. Le taux de chômage harmonisé a ainsi augmenté de 0,4 point de pourcentage entre 2003 et 2004 pour s'établir à 8,6 % et augmenterait de 0,1 point de pourcentage en 2005 pour atteindre 8,7 %.


3. Travailleurs âgés

a. Problème du faible taux de participation des travailleurs âgés

Taux d'emploi total des travailleurs âgés⁶⁷



%



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE (25 pays)	:	:	:	:	35.7	35.8	36.2	36.6	37.5	38.8	40.2	40.5
UE (15 pays)	35.7	35.7	36.0	36.3	36.4	36.6	37.1	37.8	38.8	40.2	41.7	41.9
Zone euro	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Zone euro (12 pays)	32.9	32.8	33.1	33.4	33.5	33.5	33.9	34.4	35.2	36.5	37.8	37.9
Belgique	21.9	22.5	22.9	21.9	22.1	22.9	24.6	26.3	25.1	26.6	28.1	30.0
Allemagne	35.8	36.6	37.7	37.9	38.1	37.7	37.8	37.6	37.9	38.9	39.5	39.2
France	29.7	29.6	29.6	29.4	29.0	28.3	28.8	29.9	31.9	34.7	36.8	37.3
Pays-Bas	28.8	29.1	28.9	30.5	32.0	33.9	36.4	38.2	39.6	42.3	44.3	45.2

(:) Non disponible

Source: Eurostat

⁶⁷ Selon la méthodologie d'eurostat, le taux d'emploi du personnel âgé est obtenu en divisant le nombre de personnes occupées âgées de 55 à 64 ans par la population totale de la même tranche d'âge. Cet indicateur est dérivé de l'enquête communautaire sur les forces de travail (EFT), qui couvre l'ensemble de la population vivant dans des ménages privés. Elle exclut les personnes vivant dans des ménages collectifs (pensions, cités universitaires, établissements hospitaliers). La population occupée comprend les personnes qui, durant la semaine de référence et pendant une heure au moins, ont accompli un travail pour une rémunération ou un profit ou qui, n'ayant pas travaillé, avaient néanmoins un emploi dont elles étaient temporairement absentes.

Le taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans est, en Belgique, le plus faible de l'Union. En 2003, il s'élevait à 28,1 %, contre 41,7 % en moyenne dans l'Union.

L'objectif européen en la matière est, pour mémoire, de 50 % à l'horizon 2010. Actuellement, seul un nombre restreint de pays (la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et le Portugal) l'ont atteint. La Finlande et l'Irlande sont juste sous la limite et les Pays-Bas sont également susceptibles de l'atteindre. En 2004, le taux d'emploi des âgés passe en Belgique à 30 %. On remarque depuis 2001 une augmentation de près de 5 % de ce taux, alors que l'augmentation dans l'Union des 15 n'a été que de 3 % sur cette même période.

b. Problème du retrait anticipé du marché du travail

Corollaire de ce faible taux d'activité des âgés, l'âge moyen de retrait du marché du travail est, en Belgique, le plus faible de l'UE, soit 58,6 ans pour les hommes et 58,4 ans pour les femmes en 2002, tandis qu'il atteint 61 ans pour les hommes et 60,5 ans pour les femmes en moyenne dans l'Union. À l'autre extrême, en Suède, l'âge moyen de départ à la retraite est de plus de 63 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. On note en 2003 une augmentation de l'âge de sortie des femmes (58,7) et une stabilisation chez les hommes. Au total l'augmentation en Belgique en 2003 (58,7) est plus faible que dans l'Union des 15 (61,4). Voir tableau eurostat en annexe 5.

4. Coûts salariaux

a. Coûts salariaux directs

Dans son rapport 2004 sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial, le Secrétariat du Conseil central de l'Économie a mis en évidence qu'entre 1996 et 2004, les coûts salariaux horaires en Belgique auraient crû plus rapidement que dans les trois pays de référence. La différence s'élèverait à 1,9 %.

Selon ce rapport, aux cours des deux premières périodes 1997-1998 et 1999-2000, les salaires bruts ont progressé de respectivement de 3 % et 6,4 %. Au cours des mêmes périodes, compte tenu de l'évolution des cotisations patronales versées aux pouvoirs publics, les coûts salariaux belges ont crû de 3,4 % et 5,3 %, soit un rythme semblable à celui des pays de référence 3,5 % et 5,4 %.

Toutefois, au cours de la période 2001-2002, dans un contexte inattendu de ralentissement de l'économie, l'augmentation des coûts salariaux a été en Belgique plus rapide que dans les pays de référence. Ainsi, en Belgique, l'indice des salaires conventionnels de base a crû de 7,1 %. L'augmentation des salaires bruts horaires a, elle, été de 7,4 %, un rythme semblable à celui des coûts salariaux (7,5 %). Dans le même temps, les coûts salariaux augmentaient en moyenne dans les pays de référence de 6,7 %.

Durant la période 2003-2004, on observe un ralentissement de la hausse des coûts salariaux aussi bien en Belgique que dans les pays de référence. Néanmoins, dans les pays de référence, ce ralentissement avait déjà démarré en 2002 et s'est poursuivi en 2004 malgré le contexte de reprise économique. Chez nous, par contre, ce ralentissement n'a pas réduit la hausse des coûts salariaux sous la croissance que l'on observait durant les années de bonne conjoncture 1999-2000. Ainsi, les salaires bruts belges auraient augmenté de 6,6 % en 2003-2004 contre 6,4 % en 1999-2000.

Au total, au cours des deux dernières périodes 2001-2002 et 2003-2004, la hausse des coûts salariaux belges a donc dépassé, selon le rapport technique du secrétariat du Conseil central de l'Économie celle des pays de référence de 2,3 %.

Notamment en raison de l'amélioration des termes de l'échange intérieurs (+0,4 %), de la reprise conjoncturelle des gains de productivité (+3,8 %) et de l'évolution du coût salarial réel (+2,7 %), la part salariale diminue en Belgique de 1,4 % du PIB durant la période 2003-2004. En revanche, en 2001-2002, la part salariale avait progressé de 3,3 % en raison de la hausse très limitée de la productivité (+1 %), de la forte détérioration des termes de l'échange intérieurs (-1,4 %) dans le contexte d'une progression réelle du coût salarial de +3,5 %.

Concernant la période 2005-2006, le rapport table sur un relèvement de 5,3 % du coût salarial horaire au cours de la période 2005-2006. Les prévisions les plus récentes du Bureau fédéral du Plan indiquent que l'indice-santé progresserait de 3,3 % au cours de la même période.

b. Pression fiscale et parafiscale

Le rapport 2005 du Conseil supérieur de l'emploi, se basant notamment sur des comparaisons internationales récentes de l'OCDE, a réalisé certains constats concernant le coin salarial en Belgique (c'est-à-dire l'ensemble des impôts sur le revenu et des cotisations sociales des travailleurs et des employeurs, exprimé en pourcentage du coût salarial total).

Il ressort de ce rapport que le coin salarial belge est le plus élevé de l'UE pour les isolés, quel que soit le niveau de leur revenu. Pour un travailleur isolé disposant d'un revenu moyen, la pression fiscale et parafiscale totale sur le travail s'élevait en 2004 à un peu plus de 54 % des coûts salariaux. En raison de la progressivité du système d'imposition, le coin salarial est un peu inférieur pour les bas revenus (environ 47 %) et un peu supérieur pour les revenus élevés (environ 60 %). Cette pression fiscale est toutefois moins marquée dans le cas, moins fréquent, des ménages à un revenu. Par ailleurs, il convient également de tenir compte des déductions fiscales. Selon les études les plus récentes de la BNB, les dépenses fiscales sont plus élevées en Belgique qu'en moyenne dans l'Union européenne.

Le Conseil supérieur de l'emploi relève également que la diminution de la pression (para)fiscale observée en Belgique depuis 1996 pour tous les niveaux de revenus a été la plus forte pour les revenus les plus faibles. Tandis que la diminution du coin salarial se situait, pour les isolés, dans la moyenne de celle observée pour l'ensemble de l'UE, elle était parmi les plus importantes de l'Union pour les ménages avec enfants. L'effort belge visant à réduire la pression (para)fiscale sur le travail a donc, selon ces données, profité davantage aux revenus les plus faibles et aux familles.

B. Évolution des taux de remplacement

Les taux de remplacement donnent une indication de la mesure dans laquelle les pensions et les autres revenus de remplacement peuvent être considérés comme suffisants.

Lors de l'examen des taux de remplacement, il faut opérer une distinction, d'une part, entre le taux de remplacement macroéconomique et le taux de remplacement microéconomique et, d'autre part, entre les taux de remplacement brut et net.

Le taux de remplacement macroéconomique d'une allocation sociale est le rapport entre l'allocation moyenne et le salaire brut moyen.

Le taux de remplacement microéconomique compare le montant de l'allocation (du nouveau bénéficiaire) au dernier revenu gagné.

Pour le taux de remplacement brut, il n'est pas tenu compte des impôts, alors que le taux de remplacement net s'appuie sur les allocations après les cotisations personnelles et l'impôt des personnes physiques.

1. Taux de remplacement macroéconomiques bruts des allocations sociales

Le Conseil national du Travail a demandé au Bureau fédéral du Plan d'effectuer des calculs concernant l'évolution des taux de remplacement, sur la base des dernières perspectives à moyen et long termes, dans le scénario du CEV avec adaptation au bien-être et dans le scénario sans adaptation au bien-être.

En outre, le Conseil a demandé de calculer l'évolution des taux de remplacement dans un scénario alternatif avec pour hypothèses de politique sociale une absence d'adaptation au bien-être et le blocage à prix constants à partir de 2009 des plafonds salariaux, du droit minimum par année de carrière, des pensions minimums et des autres forfaits.

Le BFP⁶⁸ est parti des hypothèses suivantes pour ses calculs.

Pour les perspectives à moyen terme, les hypothèses macroéconomiques et les hypothèses de politique sociale sont celles des perspectives économiques 2005-2010 d'avril 2005. Il est tenu compte des décisions prises récemment (énumérées de manière détaillée en annexe 10). Il n'y a pas de nouvelles adaptations au bien-être après 2007 et seul le plafond salarial pour le calcul de la pension des travailleurs salariés augmente tous les deux ans en fonction de la marge maximale de l'évolution du coût salarial (à savoir les augmentations de salaire macroéconomiques, moins 0,5 % de dérive salariale). Le droit minimum par année de salaire est supposé augmenter au même rythme.

⁶⁸ Pour une description complète de l'exercice effectué par le Bureau fédéral du Plan, voir annexe 10.

Pour les perspectives à long terme, quatre scénarios sont pris en considération.

Le premier scénario prévoit une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % à long terme. Ce scénario est privilégié par le CEV dans le contexte d'une société vieillissante. Le CEV juge en effet qu'il est indiqué, lorsque l'on évalue un scénario – qui servira de base pour tracer les contours de la politique budgétaire – de tenir compte d'une adaptation limitée des allocations sociales au bien-être (sc. 1).

À titre de comparaison, un deuxième scénario "sans adaptation au bien-être" est présenté. Ce scénario s'appuie sur des données historiques : entre 1956 et 2002, les salaires ont progressé de 2,9 % en moyenne et l'adaptation au bien-être n'a pas dépassé 1,1 %, ce qui a entraîné un décrochage de 1,8 % par rapport à l'évolution salariale. Avec une croissance de la productivité de 1,75 % en projection, cela implique une adaptation au bien-être qui est, en moyenne, nulle à long terme (sc. 2).

Dans le troisième scénario, demandé par le Conseil national du Travail, outre l'absence d'adaptations au bien-être, les plafonds salariaux, le droit minimum par année de carrière, les pensions minimums et les autres forfaits sont bloqués à prix constants à partir de 2009 (sc. 3).

Finalement, étant donné que la loi prévoit que le plafond salarial dans le régime de pensions des travailleurs salariés est adapté tous les deux ans et que le droit minimum par carrière correspond à douze fois le revenu minimum mensuel moyen tel que déterminé dans la CCT n° 43, le BFP a également chiffré un quatrième scénario, dans lequel seul ce plafond salarial et le droit minimum augmentent de 1,25 % (1,75 % d'augmentation salariale – 0,5 % de dérive salariale), alors que le plafond salarial dans les autres régimes et les montants forfaitaires restent constants (hors adaptations de prix) (sc. 4).

Tableau 1 : Aperçu des hypothèses de politique sociale à long terme (taux de croissance) dans les quatre scénarios

	sc. 1	sc. 2	sc. 3	sc. 4
Plafond salarial (sauf pensions du régime salarié)	1.25 %	1.25 %	0.00 %	0.00 %
Plafond salarial, pensions du régime salarié	1.25 %	1.25 %	0.00 %	1.25 %
Droit minimum par année de carrière	1.25 %	1.25 %	0.00 %	1.25 %
Adaptation au bien-être (régime salarié et régime indépendant)	0.50 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %
Pension minimum et allocations forfaitaires (allocations familiales, chômage et interruption de carrière)	1.00 %	0.50 %	0.00 %	0.00 %

Les résultats des calculs effectués sur la base des hypothèses susvisées sont repris dans le tableau 2.

Tableau 2 : Allocations sociales par tête (en % du salaire moyen brut des salariés, selon les 4 scénarios)⁶⁹

Scénario 1 du CEV											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Pension moyenne ¹	37.7	38.0	38.7	38.7	38.7	39.0	38.7	38.7	38.6	38.4	38.0
- secteur public	80.8	82.2	81.9	81.4	80.5	80.0	79.4	78.9	79.3	80.2	80.9
- régime salarié	31.3	31.4	32.0	32.0	32.1	32.5	32.3	32.7	32.8	32.6	32.1
- régime indépendant	23.4	23.7	24.6	25.3	25.4	25.1	24.6	23.4	22.3	21.4	20.6
Chômage	26.8	26.6	26.5	26.4	26.4	26.3	26.3	26.1	25.9	25.6	25.1
Invalidité régime salarié	32.8	32.4	32.2	32.5	32.2	31.5	31.0	30.9	30.7	30.6	30.3
Prépension	35.8	35.0	33.8	33.2	32.2	30.8	30.3	29.0	28.2	27.6	27.0
Différence par rapport au scénario 1 (sc. 2 - sc. 1)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Pension moyenne ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.8	-1.1	-1.2
- secteur public	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.6	-1.0	-1.3	-1.5
- régime indépendant	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.9	-1.2	-1.5
Chômage	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4
Invalidité régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Prépension	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
Différence par rapport au scénario 2 (sc. 3 - sc. 2)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Pension moyenne ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6
- secteur public	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.4	-0.7
- régime indépendant	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-0.7
Chômage	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-1.3	-2.3	-3.2
Invalidité régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.4	-1.1	-1.9	-2.8
Prépension	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.6	-2.0	-3.5	-4.8
Différence par rapport au scénario 2 (sc. 4 - sc. 2)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Pension moyenne ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1
- secteur public	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- régime indépendant	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-0.7
Chômage	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-1.3	-2.3	-3.2
Invalidité régime salarié	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.4	-1.1	-1.9	-2.8
Prépension	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.6	-2.0	-3.5	-4.8

¹ À l'exclusion des "autres" dépenses de pensions.

Jusqu'en 2009, le taux de remplacement pour les pensionnés augmente et celui pour les chômeurs, les invalides et pour la prépension conventionnelle (la partie allocation de chômage) diminue.

⁶⁹ Tous les taux de remplacement, y compris pour les indépendants et les fonctionnaires, sont exprimés en pour cent d'un dénominateur commun, à savoir le salaire moyen brut des travailleurs (masculins et féminins) dans le secteur privé.

Cette évolution s'explique principalement par la réforme des pensions, suite à laquelle l'âge moyen d'entrée en pension des femmes augmente.

En outre, le blocage du plafond salarial à prix constants a un effet dissuasif, qui est d'autant plus marqué que ce plafond salarial est bas.

À long terme, la comparaison entre les taux de remplacement du scénario du CEV (sc. 1) et leur variante sans adaptations au bien-être (sc. 2) montre l'influence des adaptations au bien-être de 0,5 % à partir de 2011. En 2030, cette influence s'élève à 0,2 point de pourcentage pour l'invalidité, 0,4 point de pourcentage pour le chômage, 0,5 point de pourcentage pour la pré-pension et 1,5 point de pourcentage pour la pension des travailleurs salariés. La forte influence sur le taux de remplacement de la pension des indépendants est due aux pensions minimums : le minimum augmente également pour les nouvelles entrées tandis que les adaptations au bien-être ne sont appliquées qu'aux personnes déjà pensionnées.

La comparaison du scénario demandé par le Conseil national du Travail (sc. 3) avec le scénario d'absence d'adaptations au bien-être du CEV (sc. 2) montre que l'influence des adaptations des plafonds salariaux est d'autant plus forte que le plafond est bas (influence relativement forte en cas de pré-pension et de chômage et moins forte en cas d'invalidité).

Le relèvement du plafond salarial pour la pension des travailleurs salariés a initialement un effet limité mais qui augmente avec le temps.

L'influence relativement importante de ce scénario sur le taux de remplacement de la pension des indépendants est due à la pension minimum qui augmente 0,5 % moins rapidement que dans le scénario d'adaptations au bien-être (sc. 2).

2. Taux de remplacement microéconomique des pensions

Le sous-groupe indicateurs du Comité de protection sociale de la Commission européenne a déterminé une série de cas-types pour le calcul des taux de remplacement.

Le cas-type de référence est un homme isolé qui a constitué une pension uniquement dans le régime des travailleurs salariés, complétée par une pension du deuxième pilier, et qui part à la retraite à 65 ans après une carrière de 40 ans. Son salaire annuel correspond au salaire annuel moyen arithmétique, tel que déduit des comptes nationaux. Pour la constitution du deuxième pilier, il est supposé que la première prime a été payée en 1992 et que le montant de la prime annuelle équivaut à 4,25 % du salaire. Pour le rendement net réel, un taux de 2 % sur une base annuelle est pris en considération.

Par ailleurs, trois autres cas-types sont retenus, à savoir le cas d'un salaire inférieur (2/3 du salaire moyen), le cas d'un salaire qui passe de 80 % à 120 % du salaire moyen et le cas d'un salaire qui passe de 100 % à 200 % du salaire moyen. Pour le deuxième pilier, une prime annuelle de 4,25 % est prise en considération, à l'exception du cas-type d'un salaire inférieur pour lequel une prime annuelle de 1 % est prise en considération.

Le tableau 3 reprend les résultats de cet exercice commun pour les différents cas-types principaux.

Tableau 3 : Taux de remplacement pour un travailleur isolé ayant une carrière de 40 ans

	Cas-type de référence: 100 % du salaire moyen				2/3 du salaire moyen		Augmentation de 80 à 120 % du salaire moyen		Augmentation de 100 à 200 % du salaire moyen	
	2004	2010	2030	2050	2004	2050	2004	2050	2004	2050
Taux de remplacement brut 1er pilier	39,23	40,6	38,16	36,99	43,24	42,24	33,46	31,49	26,96	22,49
Taux de remplacement brut 2e pilier	3,64	5,4	10,19	9,59	0,86	2,26	3,46	7,97	3,37	7,15
Taux de remplacement brut total 1er et 2e piliers	42,87	46	48,35	46,58	44,09	44,5	36,92	39,45	30,33	29,65
Taux de remplacement net total 1er et 2e piliers	67,29	71,92	76,41	73,75	65,28	65,57	59,86	65,14	49,88	51,97
Taux de remplacement net uniquement pour le 1er pilier	62,81	64,86	63,54	61,47	64,09	62,44	55,31	54,26	43,86	39,63

Source : SGI

Il ressort de ce tableau⁷⁰ que :

- la pension brute du premier pilier pour le cas-type de référence s'élève, en 2004, à 39,23 % des revenus de l'année précédente (l'écart est dû au fait que la pension est calculée sur la base des salaires moyens de l'ensemble de la carrière) ;
- a part du deuxième pilier dans le taux de remplacement en 2004 n'atteint pas 10 % de la pension brute du cas-type de référence ;
- les taux de remplacement nets de la pension légale sont supérieurs aux taux de remplacement bruts en raison du régime fiscal favorable des pensions ;

⁷⁰ Rapport stratégique national belge 2005 ; Rapport annuel du CEV d'avril 2004, pp. 141-144 : dans ce rapport, le calcul des taux de remplacement pour la période 2002-2050 a été effectué pour la même série de cas-types.

- le taux de remplacement net de la pension légale pour le cas-type de référence s'élève à 62,81 % en 2005 ;
- pour les pensionnés ayant une carrière caractérisée par un niveau de revenus plus faible (2/3 du salaire moyen), le taux de remplacement net est légèrement supérieur, à savoir 64,09 % (en raison des droits minimums existants : minimum par année de carrière et pension minimum) ;
- pour les pensionnés ayant une carrière avec des salaires évoluant à la hausse, le taux de remplacement net est inférieur : respectivement 55,31 % (salaire de 80 % à 120 %) et 43,86 % (salaire de 100 % à 200 %) (plus le dernier salaire perçu dépasse le plafond salarial, plus l'effet négatif sur le taux de remplacement est important) ;
- en raison de l'augmentation de la pension du deuxième pilier, les taux de remplacement pour les différents cas-types augmentent au cours de la période de projection.

L'approche des taux de remplacement microéconomiques sur la base des cas-types précités est limitée. Une meilleure vue pourrait être obtenue si l'on disposait de simulations en fonction des différents types de ménages.

3. Comparaison internationale

L'OCDE a publié l'an dernier une étude, dans laquelle une comparaison est faite entre les pensions dans les 30 États membres.⁷¹

Dans cette étude, un chapitre est également consacré aux taux de remplacement dans les différents pays.

L'OCDE définit le taux de remplacement comme les droits à pension en pourcentage des gains moyens individuels sur toute la durée de la vie active (hypothèse de base d'un homme isolé ayant une carrière complète qui prend sa pension légale).

⁷¹ "Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques", OCDE, 2005. Rapport n° 66.

En outre, une distinction est faite entre les taux de remplacement nets et bruts et entre trois niveaux de rémunération (revenu moyen, bas salaire (= moitié du revenu moyen) et salaire élevé (= double du revenu moyen)).

Les résultats sont repris sous forme de tableaux en annexe 9.

Les taux de remplacement bruts des pays de l'OCDE s'élèvent, en moyenne, à 56,9 % des revenus bruts avant la retraite pour un revenu brut moyen, à 72,5 % pour un revenu brut faible et à 47,6 % pour un revenu brut élevé. Il existe toutefois d'importantes variations entre les différents pays. Avec des taux respectifs de 40,7 %, 61,6 % et 26,2 %, la Belgique se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Les taux de remplacement nets des pays de l'OCDE s'élèvent, en moyenne, à 68,7 % des revenus avant la retraite pour un revenu net moyen, à 84,1 % pour un revenu faible et à 59,4 % pour un revenu élevé. D'importantes variations sont ici aussi constatées entre les différents pays. Avec des taux respectifs de 63,1 %, 82,7 % et 42,7 %, la Belgique se situe à nouveau en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Les taux de remplacement nets sont, dans tous les cas, systématiquement supérieurs aux taux de remplacement bruts. Il s'agit d'une caractéristique commune de la plupart des pays de l'OCDE, qui résulte du régime fiscal favorable des pensions.

C. Développement des deuxième et troisième piliers

1. Deuxième et troisième piliers dans le régime des pensions

a. Généralités

1) Réserves

Fin décembre 2003, les réserves constituées individuellement par les Belges à titre de pension complémentaire s'élevaient à 111 milliards d'euros, ce qui correspond au triple du montant établi en 1993. Cependant, les réserves accumulées dans le troisième pilier (26,2 % du PIB à la fin de l'année 2003) se sont accrues beaucoup plus rapidement que celles du deuxième pilier (15,8 % du PIB à la fin de l'année 2003), ce qui a eu pour résultat que les actifs du troisième pilier sont plus importants que ceux du deuxième pilier à partir de 1998.⁷²

2) Primes

On observe une forte augmentation des primes encaissées dans les pensions du troisième pilier allant jusqu'à quadrupler entre 1987 et 2002 (de 0,75 % à 3 %). Cette augmentation est nettement plus perceptible que dans le deuxième pilier et est particulièrement importante dans la période de 1993 à 1998 et de 2000 à 2002. Par ailleurs, l'on note une forte croissance (35 %) des dépenses totales consacrées aux pensions du troisième pilier par rapport aux dépenses totales liées aux pensions légales entre 1989 et 2002.⁷³

3) Couverture

En 2002, le deuxième pilier de pensions couvrait 35 % de la population active en Belgique tandis que le troisième pilier atteignait une couverture de 70 %.⁷⁴

⁷² G 10 Report on implications of ageing and pension system reform for financial and economic policy in DOC 51/D.05-52, p. 2.

⁷³ Pour plus d'informations, voy. H. PEETERS, V. VAN GESTEL, G. GIESELINCK, J. BERGHMAN, B. VAN BUGGENHOUT, « Pensions invisibles en Belgique. Nature, étendue et répartition des deuxième et troisième piliers des pensions », *R.B.S.S.*, 4/2003, graphiques 5 et 6, p. 1087-1088.

⁷⁴ D. NATALI, « Le système des pensions en Belgique », OSE, 2004, annexe 2.

b) Deuxième pilier

Le nombre de participants actifs au deuxième pilier de pensions est passé de 34 % en 1995 à 47 % du nombre total de travailleurs salariés en Belgique en 2001. Ces résultats ne tiennent cependant pas compte des doubles comptages qui entraînent une surestimation des données (base de données de l'Office de Contrôle des Assurances).⁷⁵

On observe en outre une nette augmentation du nombre de versements de pensions complémentaires aux bénéficiaires de pensions du deuxième pilier, passant ainsi de 12 % des bénéficiaires d'une pension du 1er pilier en 1987 à plus de 20 % en 2000.⁷⁶

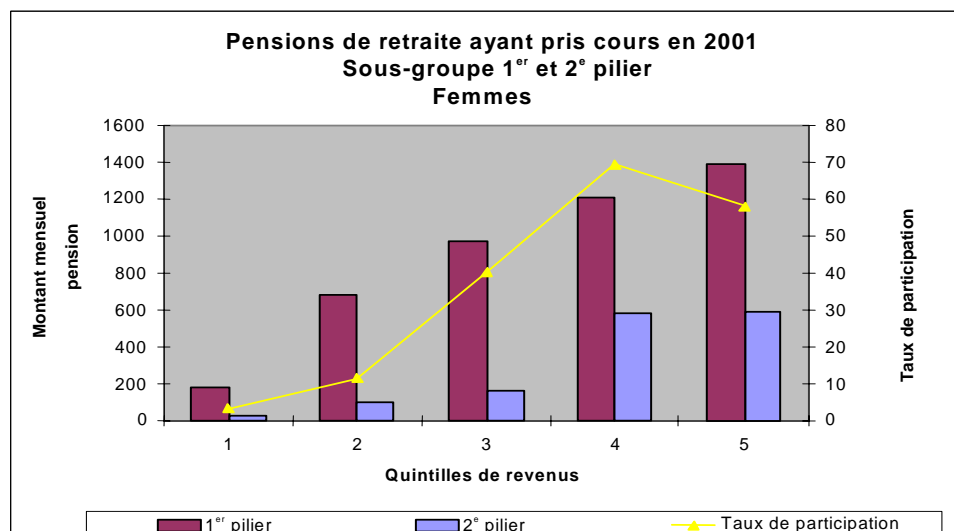
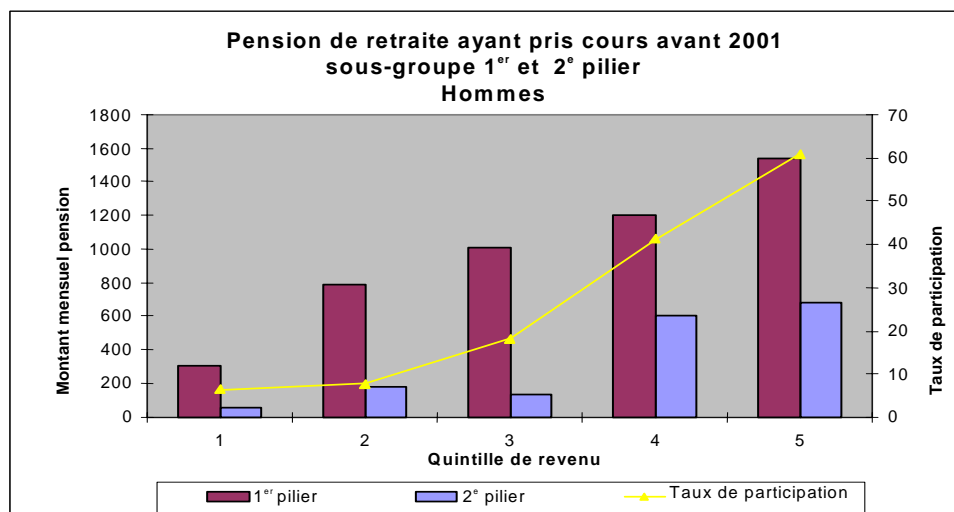
Données concernant la répartition des revenus de pensions sur la base du cadastre des pensions 2001 (situation avant l'entrée en vigueur de la loi sur les pensions complémentaires)⁷⁷

Taux de participation pension du deuxième pilier et montant des prestations pension des premier et deuxième piliers pour les hommes et les femmes pensionnés des quintiles de revenus qui bénéficient de pensions des deux types

⁷⁵ Voy. H. PEETERS, V. VAN GESTEL, G. GIESELINCK, J. BERGHMAN, B. VAN BUGGENHOUT, *loc. cit.*, 4/2003, graphique 3, p. 1084-1085.

⁷⁶ Voy. *idem*, graphique 4, p. 1086.

⁷⁷ Rapport stratégique Pensions. Réponse au « 2005 National Strategy Report on adequate and sustainable pensions, guidance note from the Commission endorsed by the social protection and economic policy Committees — January 2005 », janvier 2005, pp. 22-23.



Source : Rapport stratégique pensions. Réponse au « 2005 National Strategy Report on adequate and sustainable pensions, guidance note from the Commission endorsed by the social protection and economic policy Committees — January 2005 », janvier 2005.

Ces graphiques provenant du Rapport stratégique pension 2005 permettent de déterminer le taux de participation aux pensions du deuxième pilier au sein des différents quintiles de revenus. De ces sources, il apparaît que les 20 % de revenus les plus faibles (=1er quintile) participent le moins, aussi bien chez les hommes et les femmes.

L'on remarque par ailleurs que les montants moyens versés aux personnes participant au deuxième pilier de pension sont plus élevés chez les hommes que chez les femmes, mais que les revenus relatifs au deuxième pilier de pensions restent cependant proportionnels au montant de la pension légale pour les deux sexes.

En outre, il ressort de ce même rapport que la composition des quintiles est très variable : le quintile de revenus inférieur se compose majoritairement de femmes (81 %), tandis que le quintile de revenus supérieur se compose majoritairement d'hommes (96 %), ce qui traduit probablement aussi la répartition inégale des hommes et des femmes sur l'échelle salariale.

L'on observe enfin qu'environ 13 % des revenus perçus après la mise à la retraite proviennent de revenus du deuxième pilier de pension dans le quintile de revenus inférieur, tandis que ce pourcentage atteint plus de 30 % pour les quintiles de revenus supérieurs.

De ces constatations, l'on peut conclure que les pensions du deuxième pilier bénéficient surtout aux personnes représentées par les quintiles de revenus supérieurs. En effet, ces groupes de personnes voient leurs revenus de pension augmenter d'environ 40 % par leur participation au deuxième pilier de pensions, ce qui neutralise ainsi l'effet de l'application des plafonds salariaux à leurs pensions, lors du calcul de la pension (l'augmentation du taux de remplacement effectif).

Loi relative aux pensions complémentaires (LPC)

La loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, vise principalement à démocratiser les pensions complémentaires en les rendant accessibles à tous les travailleurs salariés et en les introduisant dans tous les types d'entreprises (grandes entreprises et PME), fixant notamment un cadre légal pour les régimes de pensions sectorielles.

Dès l'entrée en vigueur de cette loi, des simulations relatives à l'extension du deuxième pilier sur les recettes fiscales et parafiscales ont été réalisées par le Comité d'études sur le vieillissement⁷⁸. Ainsi, trois scénarios d'évolution des cotisations et des prestations relatives à l'application de cette loi ont été établis.⁷⁹ De ceux-ci, il ressort que les cotisations versées par les nouveaux bénéficiaires de pensions complémentaires représenteraient en 2030, entre 0,1 % et 0,6 % du PIB ; les prestations varieraient, quant à elles, pour la même année, entre 0,15 % et 0,3 % du PIB. Le Comité d'étude sur le vieillissement a montré que les pensions complémentaires permettent de maintenir le taux de remplacement du salaire pour certaines tranches salariales. Par ailleurs, l'extension du deuxième pilier engendrerait des pertes de recettes fiscales et parafiscales.

Cette loi poursuit l'objectif d'encourager les régimes de capitalisation et les conventions de travail établies en ce sens, ainsi que d'améliorer l'accès à ce second pilier, en particulier pour les ouvriers et les secteurs PME.⁸⁰

Même s'il est encore à l'heure actuelle difficile de dresser une évaluation de cette loi, il est probable que celle-ci aura mené et mène encore à une augmentation encore plus importante des actifs liés aux systèmes de pensions complémentaires. En effet, 15 à 20 % du nombre total d'employés est depuis lors couvert par une pension complémentaire du deuxième pilier⁸¹ et 50 à 55 % des travailleurs salariés peuvent bénéficier des pensions complémentaires globales.

Il est par ailleurs à noter que la réglementation relative aux pensions complémentaires pour les travailleurs indépendants a également été adaptée au 1er janvier 2004.

⁷⁸ Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, 2003.

⁷⁹ Voy. Annexe 10, tableau 1.

⁸⁰ Assuralia « Les pensions complémentaires après la loi Vandenbroucke, date de consultation 24 juin 2005. <http://www.assuralia.be/fr/publication/commande/cahier>

⁸¹ Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement de mai 2003 concernant les coûts et bénéfices du deuxième pilier, p. 38 et G 10 Report on implications of ageing and pension system reform for financial and economic policy in DOC 51/D.05-52, p. 3.

c) Troisième pilier

Relativement aux participants au troisième pilier, l'on constate qu'en 1999, environ 16 % des célibataires participaient à l'épargne pension, 18 % à une assurance-vie et 29 % à au moins l'un des deux régimes. Les personnes mariées participaient respectivement à concurrence de 35 %, 43 % et 59 %. Par conséquent, en se fondant sur le nombre de déclarations d'impôt rentrées pour l'année d'imposition 1999, 270.000 isolés ont souscrit à une épargne-pension cette année-là, 390.000 à une assurance-vie et 440.000 participaient à l'un des deux régimes.

Les personnes mariées étaient quant à elles respectivement 750.000, 920.000 et 1.260.000 à participer.⁸²

b. Les facteurs déterminants à la participation aux pensions complémentaires

1) Le deuxième pilier de pensions⁸³

- Le statut du travailleur

Selon une étude réalisée par le Panel de démographie familiale, les résultats indiquent que les ouvriers participent moins au deuxième pilier que les employés et les cadres. Par ailleurs, l'on note également une différence significative entre cadres et employés.

- Le type de contrat de travail

L'on observe que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée participent de manière plus significative, l'employeur considérant souvent qu'un plan de pension d'entreprise constitue un bonus pour les travailleurs fidèles.

⁸² H. PEETERS, V. VAN GESTEL, G. GIESELINCK, J. BERGHMAN, B. VAN BUGGENHOUT, *op. cit.*, 4/2003, graphique 7, p. 1089.

⁸³ Pour plus d'informations, voy. tableau 3 in H. PEETERS, V. VAN GESTEL, G. GIESELINCK, J. BERGHMAN, B. VAN BUGGENHOUT, « Pensions invisibles en Belgique. Nature, étendue et répartition des deuxième et troisième piliers des pensions », *op. cit.*, 4/2003, p. 1091.

- Le niveau de revenus

De plus, plus le niveau du revenu est élevé, plus les chances de participation à une assurance de groupe ou à un fonds de pension augmentent.

- Le secteur d'emploi

Enfin, le niveau de participation au deuxième pilier dépend aussi du secteur d'emploi. Ainsi, les travailleurs salariés du secteur financier, de l'industrie du caoutchouc et des plastiques ainsi que du secteur de la chimie ont une participation nettement plus élevée que ceux du secteur des transports et communication.

- La taille de l'entreprise

Finalement, l'on observe également que la taille de l'entreprise est déterminante dans le choix de l'octroi d'une pension complémentaire par l'employeur à ses travailleurs.

Par ailleurs, il ressort de plusieurs études que la participation à un système complémentaire de pensions varie plus en fonction des différences entre entreprises qu'au sein d'une même entreprise.⁸⁴

2) Le troisième pilier de pensions⁸⁵

- Le statut du travailleur

Les travailleurs indépendants souscrivent en plus grande proportion à une pension du troisième pilier que les travailleurs salariés.

⁸⁴ *Idem*, p. 1094.

⁸⁵ Pour plus d'informations, voy. Tableau 6 in H. PEETERS, V. VAN GESTEL, G. GIESELINCK, J. BERGHMAN, B. VAN BUGGENHOUT, « Pensions invisibles en Belgique. Nature, étendue et répartition des deuxième et troisième piliers des pensions », *R.B.S.S.*, 4/2003, p. 2000.

- Le niveau de revenus

Le niveau de revenus est le principal déterminant à la participation au troisième pilier. Il va de soi que les personnes disposant de hauts revenus vont être sans doute plus tentées de souscrire à une pension complémentaire du troisième pilier.

- La possession d'un logement

Par ailleurs, on observe que les propriétaires participent bien plus que les locataires à la constitution d'une pension complémentaire du troisième pilier.

- L'âge

La perspective d'une baisse de niveau de vie se rapprochant est une motivation importante pour participer au troisième pilier.

En conclusion, on constate que les systèmes de pensions complémentaires ne cessent de gagner en importance par rapport aux pensions légales. Il est par ailleurs observé que le troisième pilier a pris de l'importance par rapport au deuxième pilier de pensions, tant au niveau des primes encaissées que du nombre de personnes participantes.

2. Assurance maladie complémentaire⁸⁶

INTERVENTIONS DE L'ASSURANCE MALADIE OBLIGATOIRE, SERVICES COMPLEMENTAIRES DES MUTUALITES, ASSURANCE MALADIE (COLLECTIVE) COMPLEMENTAIRE ET ASSURANCE MALADIE FACULTATIVE (INDIVIDUELLE) : COMPARAISON ENTRE 1993 ET 2001

		1993	2001
Assurance maladie obligatoire	Absolu	8.592.612.985	12.882.727.576
	Progression abs.		4.290.114.591
	Progression en %		49,9279
Services complémentaires des mutualités	Absolu	168.356.887	256.245.057
	Progression abs.		87.888.170
	Progression en %		52,20
	Part dans l'ass. oblig.	0,0196	0,0199
Assurances collectives (2ème pilier)	Absolu	70.075.632	209.503.169
	Progression abs.		139.427.537
	Progression en %		198,97
	Part dans l'ass. oblig.	0,0082	0,0163
Assurances individuelles (3ème pilier)	Absolu	75.178.520	196.256.251
	Progression abs.		121.077.731
	Progression en %		161,05
	Part dans l'ass. oblig.	0,0087	0,0152
Total assurance maladie non obligatoire	Absolu	313.611.039	662.004.477
	Progression abs.		348.393.438
	Progression en %		111,09
	Part dans l'ass. oblig.	0,04 ¹	0,05 ²

Source : Institut national d'assurance maladie-invalidité, Service de contrôle des Mutualités et des Unions nationales des mutualités et Assuralia.

¹ 0,0365

² 0,0514

⁸⁶ C. VANROELEN et F. LOUCKX, « Fragilité financière dans les soins de santé belges », *R.B.S.S.*, 3/2004, p. 476-477.

L'on observe que les interventions versées par l'assurance maladie complémentaire (liée au travail) et facultative se sont accrues d'une fois et demi à deux fois entre 1993 et 2001. En outre, l'on constate que les prestations versées par l'assurance maladie complémentaire se sont plus accrues que celles de l'assurance maladie obligatoire pour travailleurs salariés, ce qui permet de conclure à une croissance du secteur des assurances complémentaires en termes relatifs.

Cependant, le montant total des interventions octroyées par l'assurance maladie complémentaire (services complémentaires des mutualités et assurance maladie liée au travail) et facultative correspondait en 2001 à peine à 5,14 % des interventions payées par l'assurance maladie obligatoire. En 1993, cela représentait 3,65 %.

CONCLUSIONS

Le dernier rapport du Comité d'étude sur le vieillissement de mai 2005 a chiffré l'évolution du coût budgétaire du vieillissement. À long terme, le coût budgétaire devrait augmenter de 3,6 % du PIB entre 2004 et 2030. Lorsque l'on effectue une comparaison des différents rapports, l'on constate que le coût budgétaire a chaque fois été revu à la hausse.

Les partenaires sociaux se sont principalement concentrés sur le financement du régime des travailleurs salariés. À cet égard, ils se sont limités aux secteurs soins de santé, allocations de maladie, allocations familiales, pensions et chômage (au sens large).

Grâce à l'aide d'experts, principalement du Bureau du Plan et de la Banque nationale, un rapport détaillé contenant des données a pu être rédigé.

Il ressort principalement des données ce qui suit :

1. LES RECETTES

Les recettes totales du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés (en pourcentage du PIB) fluctuent quelque peu, notamment en fonction de la conjoncture, de la part des revenus du travail dans le PIB, de la politique d'assainissement des finances publiques (gel de la subvention de l'État) et de la politique en matière d'emploi (réductions des cotisations patronales et personnelles et financement alternatif).

Rapport n° 66.

Fluctuant entre 16 et 17 % du PIB ces dernières années, elles sont similaires au niveau de 1980.

La structure des moyens de financement du régime des travailleurs salariés s'est cependant modifiée au cours de ces dernières décennies. Le niveau des cotisations en pourcentage du PIB a progressé sur l'ensemble de la période, et surtout dans la première moitié des années quatre-vingts, tandis que les moyens cédés sous l'une ou l'autre forme par les autorités fédérales ont été réduits d'environ un tiers. La baisse des subventions n'est que partiellement compensée par le financement alternatif.

Évolution des cotisations :

La part des cotisations sociales dans le financement du régime des travailleurs salariés est passée de 63 % en 1980 à 71 % en 2003, pour atteindre 72,4 % en 2005. Tant la part des cotisations patronales que la part des cotisations personnelles ont augmenté : la première est passée de 45 % des recettes totales en 1980 à 47 % en 2003, la deuxième de 18 % en 1980 à 24 % en 2003. Dans les cotisations patronales, la part de la cotisation de modération salariale fluctue autour des 8 % depuis son introduction. Cette évolution pèse sur les coûts salariaux.

Les réductions des cotisations patronales et personnelles sont passées de 0,4 milliard d'euros en 1993 à 5,1 milliards d'euros actuellement. Il est toutefois vrai que la réduction structurelle des cotisations diminue à politique constante, en raison de l'absence d'adaptation des plafonds salariaux pour les bas salaires et des forfaits.

Comparé à tous les autres régimes de la sécurité sociale, le régime des travailleurs salariés est proportionnellement celui qui est le plus financé par le biais de cotisations sociales.

Financement par le biais de moyens généraux :

L'importance de l'intervention de l'État est tombée de 35 % en 1980 à 11,1 % en 2005.

Les recettes provenant du financement alternatif, introduit au début des années 90, sont passées à 14 % des recettes totales. À partir de 2004, les recettes provenant du financement alternatif (6,7 milliards d'euros en 2005) sont plus que suffisantes pour compenser les réductions de cotisations (5,1 milliards d'euros), mais sont toujours insuffisantes pour compenser la réduction de l'intervention de l'État et la forte augmentation des dépenses de santé.

Comparaison internationale

Le total des moyens de financement de la sécurité sociale en Belgique est semblable à la moyenne des autres pays, mais la part des cotisations sociales dans le financement est un peu plus importante en Belgique.

La taxation fiscale et parafiscale (cotisations + impôts) sur les salaires est plus lourde en Belgique. Les prélèvements globaux sur la consommation et sur le capital se situent juste en dessous de la moyenne.

En ce qui concerne les effets de diverses pistes relatives à d'autres sources de financement de la sécurité sociale, il est renvoyé aux rapports détaillés en la matière du Bureau du Plan et du Conseil supérieur de l'Emploi. Les conclusions de ces rapports résultent des objectifs propres et des méthodes suivies. Le Bureau du Plan prend pour point de départ des simulations qui varient en fonction d'éléments macroéconomiques, tandis que le Conseil supérieur utilise une méthode d'approche comparative par rapport aux autres pays européens.

2. LES DÉPENSES

Les dépenses de sécurité sociale dans le régime des travailleurs salariés sont passées de 16,2 % du PIB en 1980 à 16,7% du PIB actuellement.

Cependant, les évolutions dans les différents secteurs sont très divergentes.

La part des dépenses de santé dans le régime des travailleurs salariés pèse toujours plus lourd

Les dépenses de santé s'élevaient à 3,5 % du PIB en 1980 (3 milliards d'euros en chiffres absolus pour le régime des travailleurs salariés) et à 5,4 % du PIB en 2003. En chiffres absolus, elles représentaient 15,8 milliards d'euros en 2004 pour le régime des travailleurs salariés.

En 1980, elles représentaient encore moins d'un quart des dépenses, contre 35 % à l'heure actuelle. Cela est dû, d'une part, au fait que la croissance des dépenses de santé a été supérieure à celle du PIB au cours des dernières décennies et, d'autre part, au fait que les autorités ont imputé un nombre accru de bénéficiaires au régime des travailleurs salariés. Ce régime paie 94 % des dépenses de santé belges et couvre la presque totalité de la population (9,4 millions d'habitants).

Les partenaires sociaux ont déjà indiqué à plusieurs reprises qu'il n'était pas possible de payer la croissance des dépenses de santé uniquement par le biais de cotisations sociales sur les salaires dans le secteur privé. De plus, les partenaires sociaux ont toujours répété que les dépenses de santé devaient être beaucoup mieux gérées, étant donné que la croissance annuelle des dépenses qui s'est produite entre 1999 et 2004 n'est pas tenable.

Les dépenses de pension se sont plutôt stabilisées : de 5,4 % du PIB en 1980 à 5,2 % du PIB actuellement

Elles s'élevaient à 33,6 % des dépenses en 1980 et à 31,2 % en 2003. Les causes de cette diminution des dépenses sont la baisse du taux de natalité pendant la guerre, la réforme des pensions de 1997, la non adaptation du plafond de calcul jusqu'en 1997 et l'adaptation irrégulière au bien-être des allocations de pension au cours des années 80 et 90 et au début de la présente décennie.

La croissance des dépenses est due, quant à elle, à la diminution des salaires forfaitaires, à l'extension du nombre de périodes assimilées et à la participation accrue des femmes au marché du travail entraînant un dédoublement des pensions.

La nature des dépenses de l'ONEM a fortement changé

L'évolution des allocations de chômage ne dépend toujours que partiellement de la conjoncture, en raison de l'existence d'un chômage structurel important depuis les années 80.

En outre, la croissance des dépenses est également due à l'extension des tâches de l'ONEM, qui ne prend pas uniquement en charge le paiement des allocations de chômage au sens strict, mais aussi de toutes sortes d'autres allocations ; par ex. le crédit-temps et l'interruption de carrière (récemment imputés par les autorités à la sécurité sociale, y compris pour leurs fonctionnaires), les gardien(ne)s encadré(e)s et diverses mesures en faveur de l'emploi.

L'on peut dire de manière générale que le régime des travailleurs salariés doit prendre en charge de plus en plus de "dépenses de solidarité", qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement couvertes par des cotisations. Le coût de la "solidarité" s'élève à plus de 50 %. Les partenaires sociaux ont pourtant prévenu du surcoût de telles prises en charge dans de nombreux avis et rapports du CNT et du comité de gestion de la sécurité sociale.

Cela s'est fait en partie aux dépens du "principe d'assurance" : le taux de remplacement (rapport allocation moyenne/salaire moyen) des allocations de remplacement a baissé légèrement pour les pensions et fortement pour les autres allocations depuis 1980, notamment en raison d'une adaptation insuffisante des allocations de remplacement à l'évolution des salaires. Cela risque d'accroître l'inégalité.
