

Analyse et réflexions sur le Rapport européen relatif à "l'impact économique et budgétaire du vieillissement" (2004 - 2050)

Michel Rosenfeldt

Genèse et objectif du rapport :

En 2003, le Comité de politique économique (CPE¹) a été chargé par le Conseil des « Affaires économiques et financières » de l'Union européenne (Conseil ECOFIN²) de mener un travail de projections détaillées des coûts économiques et budgétaires jusqu'en 2050 concernant l'impact du vieillissement sur les dépenses budgétaires relatives aux pensions, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi dans les 25 Etats membres.

Réalisé conjointement avec la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, ce rapport a été présenté lors de la réunion du « Conseil ECOFIN » du 14 février 2006 aux ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne.

L'ensemble des ministres a reçu positivement le message délivré dans ce document. Celui-ci souligne le défi démographique auquel les Etats membres font face et qu'ils doivent prendre en compte pour assurer la viabilité de leurs dépenses publiques et favoriser leur activité économique.

¹ Le CPE est un organisme européen qui a pour mission d'améliorer la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'Union européenne (UE).

² Le Conseil *ECOFIN* est la formation du Conseil de l'Union européenne qui exerce le pouvoir législatif européen en matière économique et financière. Il rassemble les ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne, ainsi que des ministres compétents en matière de budget lorsque des questions budgétaires sont à l'ordre du jour.

Contexte et enjeux politiques :

Ce nouveau rapport européen affine les projections et les analyses des rapports conjoints de la Commission et du Conseil européens de 2002 et 2005 et s'inscrit, comme ces derniers, dans le cadre d'une politique économique et sociale européenne qui identifie le vieillissement de la population comme l'un des principaux défis auxquels est confronté l'Europe en terme de croissance économique et d'emploi. Cette politique, qui s'est focalisée sur les fins de carrière, occulte souvent le problème du chômage élevé des jeunes et des femmes.

Pour relever le défi du vieillissement de leur population, les Etats membres de l'UE se sont engagés de mener une série de réformes structurelles de leurs systèmes de protection sociale qui vise globalement :

- à promouvoir la prolongation de la vie active des travailleurs;
- à réaliser des réformes structurelles des régimes légaux de retraite qui risqueraient, au sinon, de devenir « impayables » dans le futur à cause du vieillissement de la population.

Les axes de cette politique sont les suivants :

- Stimuler les travailleurs à rester actifs plus longtemps
- Stimuler les employeurs à garder plus longtemps les personnes âgées, voire à les engager
- Rendre le retrait précoce du travail plus difficile et moins attractif tant pour l'employeur que pour le travailleur
- Relever les âges légaux d'accès à la pension
- Développer les assurances complémentaires - tel que le 2ème pilier de pension - au détriment des assurances obligatoires et solidaires de la sécurité sociale.

Si le choix des axes de cette politique peuvent différer de pays à pays, les objectifs restent les mêmes.

Présentation des projections et analyses du rapport :

- La population européenne sera légèrement moins importante mais nettement plus âgée en 2050. Tandis que la population totale de l'UE-25 enregistrera une baisse modeste de 457 à 454 millions dès 2010, la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) devrait diminuer de 48 millions (soit 16 %) d'ici 2050, tandis que la population âgée de plus de 65 ans subira une nette augmentation de 58 millions (soit 77 %).
- L'espérance de vie à la naissance a augmenté de 8 ans depuis 1960 et devrait encore augmenter de 6 ans les 50 prochaines années.
- La pyramide des âges connaîtra des changements radicaux :
- Le groupe des 15-65 ans diminuera de 16%, d'ici 2050
- Le groupe des +65 ans augmentera de 77%
- Concernant l'emploi, on assistera à une augmentation du taux global d'emploi qui passera de 63% en 2003 à 67% en 2010, pour atteindre l'objectif de Lisbonne de 70% en 2020. Cet objectif sera atteint surtout grâce à l'augmentation du travail des femmes.
L'emploi des travailleurs âgés passera de 40% en 2004 à 50% en 2013 pour arriver à 59 % en 2025.

Il faut distinguer trois périodes :

- 2004-2011: réformes structurelles : report de l'effet de vieillissement.
- 2012-2017: la génération du Babyboom part à la pension: la part des personnes en âge de travailler (actives sur le marché de l'emploi) diminue.
- A partir de 2018: effet du vieillissement: diminution du groupe des personnes en âge de travailler et du taux d'emploi.

Tableau reprenant les évolutions des taux de croissance potentiels au sein de l'UE-25, l'UE-15 et de l'UE-10 :

	UE - 25	UE - 15	UE-10
2004-2010	2,4%	2,2%	4,3%
2011-2030	1,9%	1,8%	3%
2031-2050	1,2%	0,9%	0,9%

- A politiques inchangées, les taux de croissance potentiels de l'UE seront donc pratiquement réduits de moitié d'ici la période 2031-2050 et les finances publiques seront soumises à une pression sévère en raison de l'augmentation des dépenses consacrées à la retraite, à la santé et aux soins de longue durée.

Si on distingue l'Europe des 15 anciens membres (UE-15) et les 10 nouveaux pays qui y ont adhéré (UE-10), on constate que le recul sera encore plus sérieux au niveau de l'Europe des 10 (voir tableau global ci-dessus).

- Dans le futur, c'est la productivité au travail qui dominera et ce sera même pour certains pays membres, la seule source de croissance.
- Dans l'ensemble, si l'on se fonde sur les politiques actuelles, le vieillissement de la population devrait entraîner une augmentation des dépenses publiques dans la majorité des États membres d'ici 2050, bien qu'il existe de grandes variations entre les pays. Pour l'ensemble de l'UE25, les dépenses publiques devraient augmenter d'environ 4 points (en % du PIB) entre 2004 et 2050, tandis que pour l'UE10, l'augmentation des dépenses liées à l'âge devrait être d'environ 1,5 point (en % du PIB).
- La majeure partie de ces augmentations des dépenses publiques sera consacrée - par ordre de décroissance - aux pensions, aux soins de santé et aux soins de longue durée. Les économies compensatoires potentielles du point de vue des dépenses publiques affectées à l'éducation et aux allocations chômage devraient être limitées.
- L'impact budgétaire du vieillissement dans la plupart des États membres commencera à se faire sentir à partir de 2010. Toutefois, les plus importantes augmentations des dépenses devraient se produire entre 2020 et 2040.
- La pression sur les dépenses publiques sera légèrement plus forte dans les pays de la zone euro; tel sera par exemple le cas des dépenses consacrées à la retraite au Portugal (+ 9,7 % du PIB entre 2005 et 2050), au Luxembourg (+ 7,4 %) et en Espagne (+ 7 %). Les augmentations de dépenses prévues pour les retraites en Irlande (+ 6,5 %) et en Belgique (+ 5,1 %) sont également significatives.

- Si on compare le cas de la Belgique en regard de l'UE-15, on obtient le tableau ci-dessous (en % du PIB) :

	2004	2030	2050
Pensions			
Belgique	10,4 %	+ 4,3 %	+ 5,1 %
UE-15	10,6 %	+ 1,5 %	+ 2,3 %
Soins de santé			
Belgique	6,2 %	+ 0,9 %	+ 2,2 %
UE-15	6,4 %	+ 1 %	+ 1,6 %
Soins de longue durée			
Belgique	0,9 %	+ 0,4 %	+ 1 %
UE-15	0,9 %	+ 0,3 %	+ 0,7 %
Chômage			
Belgique	2,3 %	- 0,5 %	- 0,5 %
UE-15	0,9 %	- 0,2 %	- 0,2 %
Enseignement			
Belgique	5,6 %	- 0,6 %	- 0,7 %
UE-15	4,6 %	- 0,6 %	- 0,6 %

- Les chiffres du tableau ci-dessus indiquent que les réformes mises en oeuvre dans plusieurs pays de l'UE-15 semblent avoir réduit de moitié l'augmentation prévue des dépenses publiques consacrées à la retraite dans la moitié des États membres de l'UE-15.
- L'augmentation des dépenses consacrées aux pensions paraît venir principalement de l'augmentation du ratio de dépendance. Alors qu'aujourd'hui, nous avons 4 personnes actives pour un pensionné, la situation va évoluer vers un rapport de 2 actifs pour un pensionné, d'ici à 2050. Des facteurs tels que le taux d'emploi, les conditions d'admissibilité et la hausse des allocations entraînent une diminution des dépenses.
- Une des raisons du recul du taux de remplacement (c'est-à-dire ce que représente en moyenne le montant des pensions légales par rapport au salaire) est que les revenus des pensionnés proviennent aujourd'hui davantage des assurances complémentaires (2ème et 3ème piliers de pensions) que des régimes légaux de pensions de la sécurité sociale.
- Les principaux facteurs influençant les dépenses publiques des pensions sont : l'espérance de vie, la productivité au travail, le taux d'emploi et les taux d'intérêt.
- Les dépenses de santé augmenteraient de 1.5 à 2 points dans la plupart des Etats membres. Concernant les soins de longue durée, l'augmentation est évaluée à environ +0.75 point.
- En ce qui concerne les soins de santé, les facteurs non-démographiques, tels qu'un besoin de soins accru pour les plus âgés, ont une influence dopante sur les dépenses.
- L'étude montre aussi qu'un changement dans les revenus des familles a une influence directe sur les dépenses de la famille en matière de soins de santé.

- Les soins de longue durée vont largement croître dans le futur, vu l'augmentation des incapacités liées à la perte d'autonomie des personnes âgées. Plus une population vieillit, plus elle devient dépendante. La pression sera plus importante dans les pays où, à l'heure actuelle, il n'existe pas de système élaboré de soins formels.
- Au niveau de l'enseignement, et pour les 50 années à venir, on constate une diminution des dépenses consacrées à l'enseignement, dans tous les pays membres.
- Finalement, l'influence des allocations de chômage a aussi été calculée. Une diminution a été enregistrée pour l'UE-15. Toutefois, cette diminution est assez limitée si l'on compare l'augmentation dans d'autres secteurs.

Conclusions de la Commission européenne :

Ce rapport renforce la Commission européenne dans sa conviction que l'Europe a besoin de davantage de réformes pour pouvoir faire face aux coûts du vieillissement de sa population. Ces réformes porteraient leurs fruits, à la fois en élevant les âges de retraite effectifs et en assurant un meilleur contrôle des pressions qui pèsent sur les dépenses publiques futures. Retarder ces réformes ne les rendrait que plus douloureuses.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre la distinction qui est faite dans les tableaux statistiques de ce rapport entre les moyennes calculées sur base de l'Europe des 15, des 25 et des 10. Ces distinctions ne sont pas innocentes car elles permettent de mettre en avant le coût inférieur du vieillissement de la population pour les dix nouveaux pays membres de l'Union européenne dans lesquelles justement les assurances complémentaires sont en général beaucoup plus développées par rapport aux assurances légales.

La Commission européenne insiste également sur la nécessité :

- De garantir des pensions adéquates, vu l'augmentation de l'importance des fonds privés (les pensions complémentaires du 2ème pilier de pension).
- De bien encadrer et réguler les fonds privés afin de bien sécuriser les revenus des retraités.
- D'être très vigilant par rapport aux performances des fonds privés qui doivent garantir une pension adéquate.

Eléments d'analyse et de réflexions :

- Le vieillissement de la population menace-t-il la viabilité financière des régimes de pensions et l'équilibre budgétaire globale de la sécurité sociale ? C'est loin d'être établi. Les évolutions démographiques ne sont pas le seul paramètre en jeu. D'autres paramètres ont autant, sinon davantage, de pertinence : niveau d'emploi, niveau des salaires, et enfin, le niveau de l'activité économique.

Contrairement aux prévisions européennes à longs termes relatives à l'évolution des taux de croissance potentiels de l'UE contenues dans le rapport, les scénarios actuels les plus crédibles se fondent tous sur une croissance annuelle moyenne du PIB comprise entre 1,5% et 2%. Autrement dit, le vieillissement de la population se produit dans un contexte d'enrichissement croissant de la société.

En Belgique, le PIB a été multiplié par 3,6 depuis 1960. Au rythme actuel, le PIB double tous les 40 ans environs. Dans le même temps, la population totale de l'UE-25 enregistrera - d'après les prévisions démographiques contenues dans le rapport européen - une baisse modeste de 457 à 454 millions dès 2010. Le coût du vieillissement est, quant à lui, estimé, d'ici à 2050, à 5,1% pour la Belgique (voir le tableau de la page 3). Ce coût est dérisoire par rapport à l'augmentation - au rythme actuel - du PIB...La question du coût du vieillissement relève donc avant tout d'un problème de la répartition des richesses produites.

- En ce qui concerne la problématique de la fin de carrière et la recommandation européenne de relever le taux d'emploi des travailleurs âgés en prolongeant la durée de la vie active, il est important de souligner :
- Que le taux d'emploi n'est pas un outil de mesure précis tant pour l'évaluation d'objectifs en matière d'emploi que pour des comparaisons de pays à pays.

Le taux d'emploi est défini par le pourcentage de personnes qui ont un emploi - c'est-à-dire le nombre de « travailleurs actifs » quel que soit leur régime d'occupation - par rapport à l'ensemble de la population de 15 à 64 ans considérée en âge de travailler.

Cet instrument de mesure n'est pas précis car :

- Dans un pays comme la Belgique, qui vit sous le régime d'une obligation scolaire jusqu'à 18 ans, calculer le taux d'emploi de la population à partir de 15 ans présente des aspects irréels.
- La définition de « travailleur actif » et travailleur « inactif » varie d'un Etat à l'autre. Aux Pays-Bas, une personne qui travaille 6 heures par semaine est comptabilisée comme une unité, alors que pour la Belgique, il faut au minimum 18 heures de travail par semaine pour comptabiliser cette même unité. Le taux d'emploi est donc un indicateur qui ne tient pas compte de la différence entre emploi à temps plein et emploi à temps partiel. Pour qu'il soit lié au volume de travail, il doit être exprimé en équivalent temps plein.

Cette absence de définition précise au niveau européen de la notion de « travailleur actif » et de « travailleur inactif » rend donc aléatoire et trompeuse la comparaison des taux d'emploi entre les différents pays de l'Union européenne. Cela n'empêche pas les instances européennes de stigmatiser la Belgique pour son trop faible taux d'emploi par rapport à la moyenne européenne. Toute comparaison de taux d'emploi ne peut se faire qu'en équivalent temps plein.

- Qu'il faut éviter tout amalgame entre l'âge légal (ou conventionnel) et l'âge effectif de départ à la retraite :
 - Par rapport à l'âge légal et conventionnel de départ à la retraite, nous nous opposons à sa remise en cause. Au terme de toute une vie professionnelle, les travailleurs ont droit à une retraite bien méritée !
 - Par rapport à l'âge effectif de départ à la retraite, nous nous opposons à ce que le relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés soit obtenu en remettant en cause les systèmes de prépension légale et en décourageant des formules de pension anticipée. Une politique qui vise à relever le taux d'activité des travailleurs âgés n'est acceptable que si elle se fait sur une base volontaire. Et elle n'a de sens que si le niveau d'emploi est suffisant et que les conditions de travail s'améliorent. Les solutions recherchées ne doivent porter atteinte ni aux statuts ni aux allocations sociales des travailleurs âgés inactifs.

- A nouveau la problématique du vieillissement de la population n'est perçue qu'en termes de coût budgétaire alors qu'il s'agit d'un vaste débat de société sur la solidarité intergénérationnelle à mettre en œuvre.
- Il faudra également être vigilant par rapport à la constatation qui est faite dans le rapport que les dépenses liées aux pensions en Belgique augmentent davantage que la moyenne européenne (voir tableau de la page 3). Cette constatation pourrait très bien servir de prétexte à des réformes ultérieures dans le secteur des pensions qui favoriseraient encore plus les assurances complémentaires...
- Le seul point positif à retenir de l'analyse de la Commission européenne est qu'elle reconnaît la nécessité de garantir des pensions adéquates. Toutefois, le fait qu'elle plaide pour le développement d'un deuxième pilier de pension démontre que sa priorité n'a pas changé. Celle-ci consiste toujours à réduire le caractère d'assurance de la sécurité sociale au profit des assurances complémentaires (en l'occurrence le 2^{ème} pilier de pension). En effet, le développement d'un 2^{ème} pilier de pension se fait nécessairement au détriment de la pension légale (le 1^{er} pilier de pension) puisque les versements utilisés pour l'alimenter le sont au détriment d'augmentations salariales potentielles. Dans la logique patronale, il s'agit de remplacer une augmentation salariale qui « coûte chère » en cotisations sociales par un versement à un fonds de pension ou une assurance groupe qui non seulement ne lui coûte rien en cotisations sociales mais qui, en plus, au non d'une politique qui vise à favoriser le développement d'un 2^{ème} pilier de pension, bénéficie de nombreux stimulants fiscaux et parafiscaux. Ce choix de l'employeur affaiblit le 1^{er} pilier de pension qui ne bénéficie plus des cotisations sociales prélevées sur ces augmentations salariales potentielles.
- Si l'employeur est gagnant dans cette opération, on ne peut par contre pas en dire autant du travailleur qui doit cotiser deux fois, pour la pension légale et pour la pension complémentaire alors que seule la pension légale est en mesure, moyennant son renforcement, de procurer aux pensionnés des revenus suffisants. **Pour bien le comprendre, il n'est pas inutile de rappeler que les 1^{er} et 2^{ème} piliers de pension ne sont pas astreints aux mêmes règles de solidarité et n'ont pas du tout la même efficacité par rapport à l'objectif affiché de garantir des revenus suffisants aux pensionnés.**

Caractéristiques du 1^{er} pilier de pension

Le 1^{er} pilier de pension est basé sur le principe de la répartition et est organisé dans le cadre de la sécurité sociale. Dans le système de la répartition, une partie de l'argent des cotisations sociales prélevées au cours de l'année est immédiatement redistribué pour payer les pensions légales des pensionné(e)s de l'année. **C'est ce qu'on appelle le principe de la répartition.** Il découle de ce principe que chaque salarié(e)/fonctionnaire ou indépendant obtient, en contrepartie du paiement de ses cotisations sociales qu'il doit obligatoirement payées à la sécurité sociale, un droit à la pension légale qu'il pourra faire valoir plus tard, lorsqu'il aura atteint l'âge légal de la retraite. Dans cette logique, chaque génération de travailleurs bénéficie à son tour de cette solidarité intergénérationnelle. En tant que revenu de remplacement octroyé par la sécurité sociale et de part

son mode de calcul, la pension légale est un droit individuel établissant un lien proportionnel entre le montant de la pension et le niveau de vie acquis au cours de la carrière professionnelle de tout un chacun. L'existence de plafonds de calcul au-delà duquel le montant de la pension légale n'augmente plus alors que les cotisations sociales versées à la sécurité sociale ne sont pas plafonnées (à l'exception du régime des indépendants) - permet une solidarité entre les travailleurs dont les salaires dépassent ces plafonds de calculs envers ceux dont les salaires sont situés en deçà.

La pension légale correspond donc à un revenu solidarisé (**solidarité intra-générationnelle**) qui induit une interdépendance sociale et une solidarité entre les générations (**solidarité intergénérationnelle**).

Elle **garantit** également une pension à **tous les travailleurs**. Tant les travailleurs « actifs », que les travailleurs « inactifs » (ceux qui sont au chômage, en incapacité de travail,...) peuvent prétendre au bénéfice d'une pension légale. Dans le calcul des pensions, il est en effet tenu compte, pour les travailleurs qui sont indemnisés par la sécurité sociale pendant leurs périodes d'inactivité, du dernier salaire gagné avant celles-ci. Ces périodes d'inactivité sont dites « **assimilées** » aux périodes d'activité qui les précédaient.

La pension légale constitue donc une garantie légale pour tous les travailleurs, qu'ils soient « actifs » ou « inactifs », de pouvoir disposer d'un revenu à partir de l'âge de la retraite.

Caractéristiques du 2^{ème} pilier de pension

Il en est tout autrement avec le 2^{ème} pilier de pension qui ne relève pas de la sécurité sociale et qui est basée sur le système de la capitalisation. Le 2^{ème} pilier de pension est celui des pensions complémentaires individuelles ou collectives octroyées par une entreprise ou un secteur d'activité à ses travailleurs « actifs » via le paiement d'une rente ou d'un capital découlant d'une assurance sociale complémentaire venu à échéance à l'âge de la pension.

Le 2^{ème} pilier de pension se constitue dans le cadre du monde du travail par des contrats entre travailleurs et employeurs (contrat individuel ou CCT). Il est instauré à un niveau collectif beaucoup plus restreint que le 1^{er} pilier de pension puisqu'il ne concerne au mieux que tous les travailleurs **actifs** d'un secteur d'activité professionnel.

Dans le système de la capitalisation, les versements de l'employeur et/ou du travailleur dans des fonds de pension ou des assurances groupes sont utilisées par ces derniers dans des opérations financières risquées dont les bénéfices/rendements serviront à payer les pensions futures des travailleurs relevant de l'entreprise. Ces placements des capitaux se font là où les profits sont escomptés les plus élevés, mais là aussi où les risques sont les plus grands. Aucun dispositif ne peut protéger les travailleurs et les retraités des conséquences d'une faillite de leur fonds de pension ou assurance-groupe. Le krach boursier de 1987 a entraîné la faillite de 50% des fonds privés de pensions aux USA, mettant ainsi sur la paille les pensionnés actuels et futurs relevant de ces fonds de pensions. C'est l'Etat fédéral des Etats-Unis qui a dû se substituer au privé pour honorer - à **concurrence de 30% seulement** - les obligations de ces fonds. Cela dans l'Etat le plus capitaliste du monde. **Les risques inhérents à un système de capitalisation rendent donc impossible une sécurisation des placements opérés dans le cadre d'un 2^{ème} pilier de pension.**

Dans un système de la capitalisation, il n'y a pas non plus de périodes assimilées ni de mécanismes de solidarité inter et intragénérationnelles. Aucun plafond de calcul n'est d'application pour financer une quelconque solidarité entre les travailleurs. De plus, aucun mécanisme de solidarité n'est prévu pour les travailleurs des secteurs d'activité qui n'auront jamais les moyens financiers nécessaire pour financer un 2^{ème} pilier de pension. Les travailleurs du secteur horeca, pour ne citer que cet exemple, subissent ainsi une discrimination par rapport à ceux qui travaillent dans des secteurs d'activité en meilleur santé économique (chimie, banques/assurances,...).

Enfin, en cas de décès du travailleur ou du pensionné, le conjoint survivant ne bénéficiera pas automatiquement - comme c'est le cas avec le 1^{er} pilier de pension - des revenus du 2^{ème} pilier de pension. Cette rétrocession n'est d'application que lorsqu'elle est explicitement inscrite dans les contrats/conventions d'entreprises ou sectorielles.

Le 2^{ème} pilier de pension peut d'autant moins garantir une pension adéquate aux pensionnés :

- Que les montants des versements pour l'alimenter sont trop dérisoires en regard de cet objectif.
- Que les rentes versées à partir du capital constitué devront se répartir sur une période beaucoup trop longue du fait de l'augmentation de l'espérance de vie.

En conclusion de ces éléments d'analyse et de réflexions, il ressort qu'un 2^{ème} pilier de pension ne pourra jamais procurer aux pensionnés une pension adéquate leur permettant de vivre dans la dignité. La politique préconisée par la Commission européenne aboutit à remplacer le 1^{er} pilier de pension par une pension minimum de base que les pensionnés devraient compléter par eux-mêmes s'ils ne veulent pas sombrer dans la pauvreté. Cette politique est également néfaste pour les travailleurs des entreprises dont les fonds de pension acquièrent des actions en vue d'une rentabilité maximale. En cas de baisse de rentabilité, il est déjà arrivé que les fonds de pension imposent une restructuration à ces entreprises (cas de l'usine Moulinex en France).

Au contraire de ce qui est préconisé par la Commission Européenne, l'objectif de garantir des pensions adéquates ne sera atteint que si la priorité est donnée au renforcement du 1^{er} pilier de pension avec un rattrapage conséquent de toutes les pensions légales et l'instauration d'un mécanisme de liaison des pensions légales (et de l'ensemble des allocations sociales) à l'évolution des salaires.