

Conseil supérieur de l'emploi

Avis sur le bonus de pension

Table des matières

1. Introduction.....	239
2. Description du dispositif de bonus de pension	239
2.1. Principe du bonus de pension	239
2.2. Conditions et montant.....	239
2.3. Période de référence pour le calcul du bonus.....	239
2.4. Période d'application de la mesure	240
3. L'évaluation du bonus de pension : revue de la littérature.....	240
3.1. Généralités sur l'évaluation des politiques publiques.....	240
3.2. Revue de la littérature	241
4. Le bonus de pension en perspective à l'aide des enquêtes harmonisées	246
4.1. Importance financière du bonus de pension.....	246
4.2. Probabilité de départ à la retraite : comparaison entre 2005 et 2010	251
5. Conclusions.....	252
Bibliographie	255

1. INTRODUCTION

Le bonus de pension est une mesure adoptée dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations de décembre 2005. L'arrêté royal du 1er février 2007 instituant le bonus de pension a prévu une évaluation réalisée par le gouvernement fédéral sur la base des avis du Comité d'étude sur le vieillissement et du Conseil supérieur de l'emploi. Ces avis sont attendus au plus tard pour le 1er décembre 2012.

L'évaluation est destinée à vérifier si l'objectif poursuivi par le dispositif, à savoir un allongement de la carrière professionnelle, est atteint et permettre le cas échéant au gouvernement fédéral de proroger la mesure.

Conformément à l'arrêté royal du 1er février 2007, cette publication présente l'avis du Conseil supérieur de l'emploi sur l'effet du bonus de pension sur la prolongation de l'activité professionnelle. La deuxième section expose les grandes lignes du dispositif. La troisième section présente les principes de l'évaluation des politiques publiques et une synthèse de la littérature existante relative à cette mesure spécifique. La quatrième section met en perspective l'importance financière du bonus de pension à l'aide de données harmonisées. Enfin, la dernière section tire les enseignements des éléments rassemblés et présente les recommandations.

2. DESCRIPTION DU DISPOSITIF DE BONUS DE PENSION

2.1. Principe du bonus de pension

L'idée du bonus de pension est d'inciter financièrement les travailleurs salariés et les indépendants à prolonger leur activité, grâce à une "surcote" forfaitaire par rapport aux droits ordinaires de la pension légale, en cas d'activité réelle après l'âge de 62 ans.

En base annuelle, la gratification forfaitaire s'élève à quelque 700 euros bruts supplémentaires par année de travail à temps plein.

2.2. Conditions et montant

Le montant de la pension est augmenté avec un bonus à condition que le travailleur prouve qu'il est âgé de 62 ans ou a une carrière d'au moins 44 années, et qu'il poursuit son activité professionnelle.

Le montant du bonus s'élève à 2¹ euros par journée d'occupation effective à temps plein. Ce montant est identique quel que soit le montant de la pension. Le bonus est octroyé en surplus de la pension mensuelle et évolue de la même manière que la pension (notamment, concernant l'indexation des montants) et est soumis aux mêmes retenues fiscales et parafiscales.

2.3. Période de référence pour le calcul du bonus

Pour l'attribution du bonus il est tenu compte des prestations fournies :

- à partir du 1er janvier de l'année au cours de laquelle le bénéficiaire atteint l'âge de 62 ans ou entame une 44^{ème} année de carrière;
- jusqu'au dernier jour du mois qui précède le mois pendant lequel la pension prend cours effectivement et, au plus tard, le dernier jour du mois au cours duquel l'intéressé atteint l'âge de

¹ Au 1er février 2012: 2,2524 euros bruts (à l'indice base 1996 de 133,42).

65 ans. Cet âge peut être dépassé si la carrière de l'intéressé est incomplète à ce moment là; ce qui veut dire n'atteint pas une durée de 45 ans. Dans ce cas, la période de référence se termine au plus tard au 31 décembre de l'année pendant laquelle la 45ème année de carrière est prouvée.

Pour chaque année civile située durant la période de référence, il s'agit de périodes d'occupation effective en qualité de travailleur salarié converties en jours équivalents temps plein. Ces périodes peuvent être complétées de journées assimilées (par exemple, pour cause de maladie) au maximum à concurrence de 30 jours équivalents temps plein par année civile.

Selon le Bureau fédéral du plan (BFP, 2012), étant donné la période de référence prise en compte pour le calcul du bonus, celui-ci atteint au moment de la prise de la retraite, pour un travailleur qui a prolongé de trois années à temps plein son activité, un montant compris entre 2 067 euros bruts et 2 699 euros bruts par an, selon sa date d'anniversaire.

2.4. Période d'application de la mesure

Le bonus est d'application pour les pensions qui prennent cours au plus tôt le 1er janvier 2007 et au plus tard le 1er décembre 2013, et seulement pour les périodes prestées à partir du 1er janvier 2006.

Après l'évaluation par le gouvernement fédéral, cette mesure pourrait être prolongée. En tout état de cause, la personne qui bénéficie déjà d'un bonus de pension, le conserve à vie.

3. L'ÉVALUATION DU BONUS DE PENSION : REVUE DE LA LITTÉRATURE

3.1. Généralités sur l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques d'emploi peut s'appuyer sur une assez large gamme d'instruments. Une méthode qui a connu des développements importants au cours des dernières années est l'évaluation ex post basée sur des données microéconomiques. Elle consiste à comparer les trajectoires du groupe test des personnes bénéficiaires de la mesure et du groupe témoin des non-bénéficiaires.

L'apport de cette démarche est indéniable, mais elle n'est pas exempte de difficultés. Elle est surtout adaptée à des situations quasi-expérimentales où l'affectation des individus entre le groupe test et le groupe témoin est parfaitement exogène ou contrôlable, comme cela se pratique par exemple dans les essais cliniques lors de la mise au point de nouveaux médicaments. Des études randomisées pour évaluer l'effet de politiques publiques existent dans certains pays mais elles restent difficiles à réaliser en pratique. De plus, les résultats obtenus pour un groupe contrôlé d'individus ne donnent qu'une indication quant aux effets de cette politique si elle est pratiquée à grande échelle et entraînerait des effets macroéconomiques supplémentaires.

Une alternative (ou une voie complémentaire) est offerte par les outils de micro simulation. Ces outils procèdent par agrégation directe de simulations menées au niveau des acteurs économiques de base (ici les individus en fin de carrière). Au lieu de demander aux données de révéler l'impact réel de la politique considérée, ces approches s'appuient sur un modèle de fonctionnement de l'économie pour en prévoir ou en reconstituer l'impact probable. L'intérêt est de s'appuyer sur un cadre qui décrit explicitement les enchaînements par lesquels la politique produit ses effets. Par conséquent, la pertinence du résultat dépend directement de la pertinence du modèle utilisé. La revue de la littérature reprend ces deux grandes approches.

3.2. Revue de la littérature

Pour l'introduction de cette partie, nous reprenons certains éléments du rapport CSE de 2004 sur la fin de carrière.

Dans un monde théorique, sans incertitude et sans contrainte de liquidité, l'âge d'éligibilité à la pension n'aurait pas d'effet sur le comportement effectif des travailleurs. En effet, ceux-ci, connaissant avec certitude leur profil salarial dans le temps, ainsi que les pénalités ou les bénéfices (sur l'ensemble de leur vie) d'arrêter à un moment donné leur activité, pourraient décider librement de leur âge de retraite, puisant dans leur épargne privée ou recourant éventuellement au crédit pour financer leur consommation jusqu'à l'âge légal d'éligibilité, à partir duquel ils percevraient les fruits de leur patrimoine de pension accumulé.

Pour rendre la modélisation plus réaliste, notamment en introduisant de l'incertitude, Stock et Wise (1990) ont proposé un modèle à choix d'option qui présente la décision de départ à la retraite comme une fonction de la différence entre l'utilité retirée de la décision de quitter la vie active et l'utilité retirée du maintien en activité jusqu'à un âge plus avancé. Ils font l'hypothèse qu'à chaque âge, l'individu compare en termes d'utilité la valeur actualisée attendue de se retirer immédiatement du marché du travail avec la valeur obtenue en retardant la décision de retraite pour chaque âge futur compte tenu de son espérance de vie. Ce calcul est facilité par le fait qu'ils postulent qu'ex-ante la transition vers la retraite est définitive et irréversible.

L'utilité espérée est composée de deux termes : d'une part, l'utilité espérée du revenu de travail pendant la période d'emploi, et d'autre part l'utilité espérée à partir de la retraite R , durant laquelle le bénéficiaire reçoit chaque période une pension $P(R)$, jusqu'à son décès.

A chaque période le travailleur peut calculer cette valeur soit dans le futur à R , soit immédiatement. Stock et Wise ont montré qu'une fonction de la différence entre ces deux valeurs peut être vue comme une option. Tant que cette option a une valeur positive, la personne reste sur le marché du travail puisqu'il existe au moins une date future de retraite pour laquelle la valeur actualisée de prendre sa pension à ce moment-là est supérieure à celle qu'elle obtiendrait si elle la prenait immédiatement.

On voit ainsi que dans la décision de retraite, outre l'espérance de vie, les préférences individuelles en termes de temps et de risque, ce sont les revenus attendus de la poursuite de l'activité professionnelle et les revenus de remplacement d'une part et l'utilité accordée au temps libre, d'autre part, qui ont une influence déterminante.

La littérature empirique utilise des mesures financières ou en termes de bien-être qui sont directement une traduction du modèle de Stock et Wise. Parmi ces mesures, le patrimoine pension SSW (pour *Social Security Wealth*) est défini comme la valeur actuarielle des prestations attendues après la cessation définitive de l'activité professionnelle à l'âge R . L'évolution de ce patrimoine pension peut être mesurée par l'accroissement AC (pour *accrual*), qui est défini comme l'accroissement attendu du SSW sur un horizon d'une période.

Lorsqu'un système de protection sociale ne comporte aucun incitant vers un retrait précoce du marché du travail, on parle de neutralité actuarielle. Par exemple, dans un système théorique qui serait basé sur une stricte capitalisation individuelle des cotisations pour la pension, les droits acquis refléteraient exactement les contributions versées par le travailleur. Autrement dit, dans un système actuariellement neutre, il n'y a pas de variation de la valeur actuelle du patrimoine moyen, dans le sens où les contributions sociales supplémentaires, qui seraient payées durant la période supplémentaire de maintien au travail, sont totalement compensées par une hausse des droits attendus. Dans un tel système, les valeurs AC devraient être nulles.

Si le système incite au retrait anticipé par rapport à l'âge légal de retraite, l'augmentation éventuelle des droits attendus est insuffisante pour compenser les cotisations qui continuent d'être prélevées durant les années de travail supplémentaires. Dans ce cas, les valeurs AC sont en général négatives.

À côté de l'âge, l'importance des incitants varie également en fonction d'autres caractéristiques du travailleur, en particulier son revenu et sa situation familiale. Pour avoir une vue globale sur les incitants au retrait du marché du travail, il faut en outre non seulement s'intéresser au système de la pension légale, mais aussi à tous les autres dispositifs institutionnels qui constituent des voies de départ anticipé et doivent donc rentrer en ligne de compte pour les calculs des incitants financiers.

Nous parcourons dans la suite de cette section les travaux des chercheurs qui se sont penchés spécifiquement sur le bonus de pension.

Maes (2008, 2010) a constitué un échantillon représentatif de la population belge âgée entre 50 et 65 ans pour la période 1991 à 1996, combinant à la fois des informations tirées des Statistiques Fiscales des Revenus (dont l'âge auquel les travailleurs ont pris leur pension légale), et d'autres provenant des Comptes Individuels de Pension (CIMIRE), notamment les droits de pension légale acquis par chaque travailleur salarié. Seuls les individus qui étaient encore salariés durant la première année d'observation ont été conservés pour l'analyse, soit un total de 9 985 personnes.

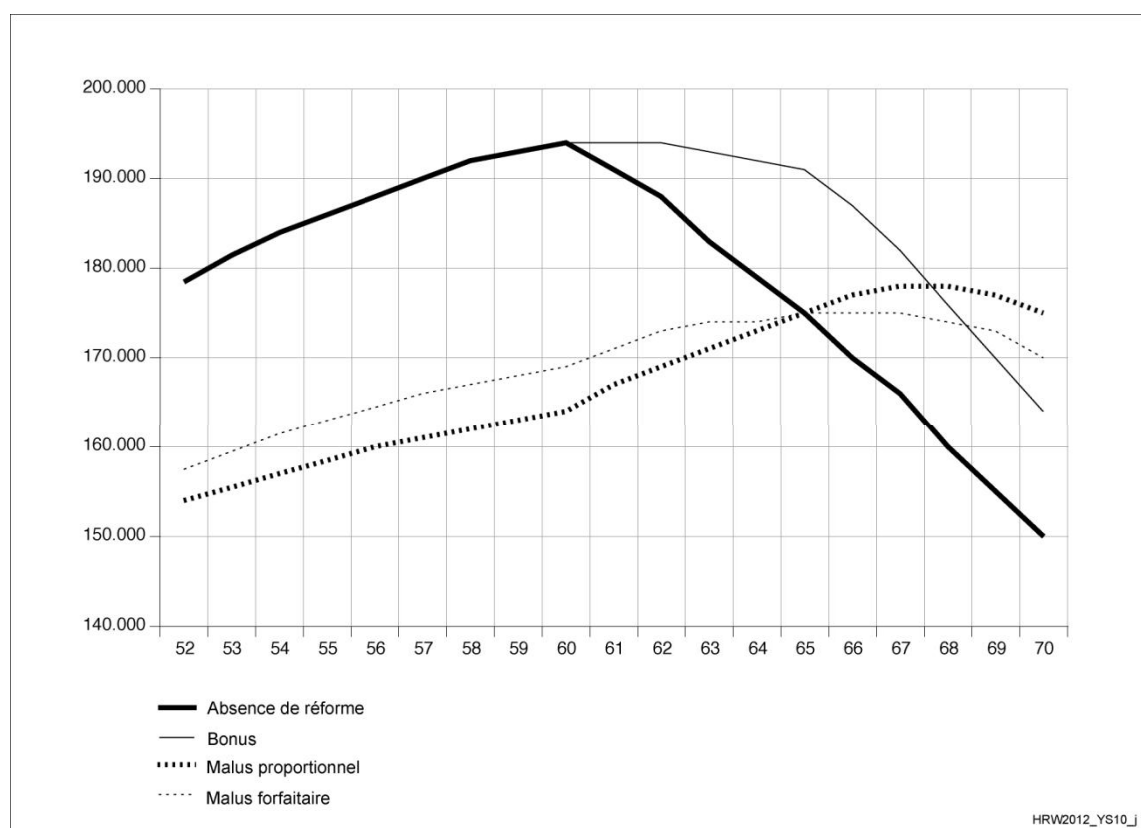
Dans un premier temps, grâce à sa base de données, Maes a calculé de manière précise les variables SSW et AC pour chaque salarié, et pour chaque âge de retraite possible.

Dans un deuxième temps, elle estime un modèle réduit de la décision de retrait du marché du travail. Elle estime la probabilité de départ à la retraite en fonction de différentes variables explicatives, notamment les deux mesures des incitants financiers (SSW et AC) qu'elle a calculés précédemment. L'impact estimé du patrimoine pension SSW est positif : la probabilité de partir à la retraite augmente quand le salarié bénéficie de droits acquis plus élevés ("effet de richesse"). L'impact de la variation des droits acquis générée par une année de travail supplémentaire AC est négatif, à savoir la probabilité de partir en retraite diminue si AC augmente.

Comme les données portent sur une période antérieure à la réforme du bonus de pension, les variables SSW et AC ont été calculées en l'absence de réforme. Maes a par la suite adapté le mode de calcul selon trois scénarii. Le scénario bonus n'est pas parfaitement identique au bonus de pension tel qu'introduit par l'AR de 2007, mais une mesure proche, à savoir une augmentation de la pension de 300 euros par année d'activité supplémentaire au-delà de 60 ans². Un deuxième scénario, qualifié de "malus proportionnel", consiste à pénaliser (respectivement, augmenter) la pension légale de 5 % par année de retraite anticipée avant 65 ans (respectivement, reportée après 65 ans) dans l'intervalle 60 à 70 ans. Les pénalisations ou gratifications sont donc proportionnelles au niveau de la pension légale. En d'autres termes, la pension prise à l'âge de 60 (respectivement 70) ans est 25 % plus basse (respectivement, élevée) que si elle avait été prise à l'âge légal de 65 ans. Le troisième scénario, qualifié de "malus forfaitaire", consiste à ajuster la pension légale d'un montant forfaitaire pour chaque année d'écart entre l'âge de départ en retraite et 65 ans. Les pénalisations ou gratifications sont indépendantes du revenu. Elles pénalisent donc davantage les individus à bas revenu que les individus à revenu élevé. Afin de rendre ce scénario comparable avec le précédent, les montants forfaitaires ont été choisis de manière à induire le même impact budgétaire pour le gouvernement.

² Il s'agit d'un schéma qui avait été discuté durant la négociation du Pacte de solidarité entre les générations, mais qui finalement a été modifié pour prendre les modalités exposées dans la section 2 dans sa forme définitive.

Graphique 1 - SSW par âge de départ à la retraite
(moyennes, euros)



Source: Maes (2010).

On constate que les droits acquis s'accumulent dès le début de la carrière en tant que salarié jusqu'à l'âge d'éligibilité de 60 ans pour ensuite diminuer. En effet, reporter le départ à la retraite au-delà de 60 ans diminue le nombre d'années pendant lesquelles on reçoit des prestations. Les réformes de type "malus" déplacent le niveau maximum de SSW de 60 vers 65 ans ou plus. De telles mesures obligent le travailleur à choisir entre plus de loisirs aujourd'hui ou une pension plus élevée demain, puisque le salarié qui choisit un départ avant l'âge de 65 ans devra se contenter d'une pension légale moins généreuse. Ceci contraste avec le bonus de pension qui augmente légèrement les droits de pension au-delà de l'âge de 60 ans, mais pas suffisamment pour déplacer le maximum. Le montant maximal des droits de pension accumulés reste figé à 60 ans.

Les simulations consistent simplement à utiliser le modèle réduit de départ à la retraite estimé sur les données administratives initiales, pour calculer les nouvelles probabilités avec les SSW et AC alternatifs issus des trois scénarii.

Les réformes de type "malus" réduisent les droits acquis avant l'âge légal de 65 ans (SSW) et augmentent l'accroissement des droits par année de travail additionnelle (AC). Ces deux effets contribuent à augmenter l'âge de départ à la retraite pour toutes les catégories. Selon les simulations, l'introduction d'un malus (proportionnel ou forfaitaire) accroîtrait l'âge de la retraite d'environ un an. Quant au "bonus de pension", il n'accroîtrait l'âge de la retraite que très

faiblement du fait qu'il induit deux effets opposés. D'une part, il augmente la variable AC mesurant l'accroissement des droits par année de travail additionnelle. D'autre part, il augmente la variable SSW mesurant le niveau des droits acquis. En augmentant la valeur d'une année de travail supplémentaire, la variation de AC incite les individus à travailler davantage. Mais l'augmentation de la richesse (SSW) incite les individus à consommer davantage de loisirs. En combinant ces deux effets contradictoires, le bonus de pension n'augmenterait l'âge de la retraite que de 0,3 année.

De plus, selon les calculs de Maes, l'impact du bonus de pension se traduirait par une augmentation du coût budgétaire du vieillissement, puisque le rendement en termes de cotisations durant la période d'activité supplémentaire induite par la mesure serait inférieur au coût qu'elle engendre en termes de prestations supplémentaires aux pensionnés. Maes conclut que le bonus de pension est une réforme inefficace, alors que la pénalisation des retraites anticipées par un système de malus aurait un effet plus élevé en termes de prolongement de l'activité, tout en améliorant la soutenabilité budgétaire du système.

Dekkers (2009) simule l'effet du bonus de pension en employant un modèle micro-économique des pensions, développé au Bureau fédéral du Plan. Une première conclusion est que la mesure va effectivement faire baisser la taxe implicite sur l'allongement du travail et inciter, selon toute vraisemblance, les salariés à retarder leur départ à la retraite et donc à rester plus longtemps en emploi. En outre, le système par son caractère forfaitaire est conçu de telle manière que la prime bénéficierait en particulier aux titulaires des pensions les plus basses : les femmes et les anciens salariés au bas de l'échelle hiérarchique. Finalement, Dekkers montre que l'effet marginal d'une allocation supplémentaire fixe comme le bonus de pension est décroissant. Une augmentation de la prime avec l'âge pourrait contrebalancer cet effet et même favoriser davantage le maintien des salariés âgés sur le marché du travail.

Contrairement à l'étude de Maes qui se base sur une forme réduite pour le modèle de décision de départ à la retraite, **Lefebvre et Orsini (2011)** optent pour un modèle structurel, calqué sur le modèle théorique de Stock et Wise, et prenant explicitement en compte la contrainte budgétaire intertemporelle.

L'étude est basée sur un échantillon de salariés du secteur privé âgés entre 50 et 64 ans qui étaient en activité au premier trimestre 2001. Il s'agit de données administratives provenant du registre de la population, couplées avec les informations contenues dans la Datawarehouse marché du travail et protection sociale et le registre des pensions légales du secteur privé (CIMIRE), qui contient l'ensemble de l'historique professionnel pour chaque salarié. Le couplage a été réalisé par la Banque carrefour de la sécurité sociale.

La stratégie d'estimation nécessite de connaître toutes les trajectoires salariales pour chaque individu jusqu'à l'âge légal de la retraite. Pour simuler ces trajectoires salariales, les auteurs ont dans un premier temps estimé une équation de salaire sur les données disponibles. Dans un second temps, les salaires futurs ont été simulés à l'aide de cette régression.

Enfin, les auteurs ont eu recours au modèle MIMOSIS (Microsimulation MOdel for Belgian Social Insurance Systems, géré par le SPF Sécurité sociale) pour calculer à chaque âge et chaque régime possible, les allocations auxquelles les individus ont droit. Sur la base des salaires et allocations simulés, les droits à la pension à 65 ans ont été calculés.

Le modèle tient compte de l'hétérogénéité des salariés, notamment des différences en termes de sexe, âge, situation maritale, taille du ménage et région de résidence.

Le modèle structurel a été validé par les auteurs en comparant le comportement prédit avec le comportement observé de départ à la retraite. Les prédictions du modèle sont proches des observations, avec une difficulté pour le modèle de reproduire les pics de retrait du marché du travail, observés pour les âges de 58 ans et de 60 ans en Belgique.

Les auteurs utilisent leur modèle structurel pour simuler *ex-ante* les effets du bonus de pension. Leurs résultats montrent un faible impact pour le bonus. Le bonus a pour effet d'augmenter le patrimoine pension de chaque salarié qui reste en emploi au-delà de 62 ans. Ceci a pour effet d'encourager le maintien en activité au moins jusqu'à l'âge de 62 ans, mais pourrait aussi réduire l'offre de travail parmi ceux qui continuent à travailler au-delà de 62 ans à cause d'un effet de revenu (ou "effet de richesse"). Selon les résultats numériques, le nombre de salariés utilisant la voie de la pension légale augmenterait après l'introduction du bonus, alors que les salariés empruntant les voies alternatives de retrait du marché du travail (via la prépension ou via le statut de chômeur âgé) seraient relativement moins nombreux. Autrement dit, l'introduction du bonus aurait surtout un effet de vase communicant entre les différents dispositifs, avec un impact global très limité en termes de prolongement de l'activité professionnelle: l'augmentation de l'âge effectif moyen de retrait du marché du travail serait de 0,1 année.

Lefebvre et Orsini (2011) ont également simulé d'autres réformes possibles pour la fin de carrière, notamment un système de malus, qui se traduit par une diminution de 5 % de la pension de retraite par année d'anticipation avant l'âge de 65 ans. La réforme décrite est proche de celle simulée par Marjan (2010). Avec le modèle structurel de Lefebvre et Orsini, l'introduction d'un tel malus n'aurait également qu'un effet marginal en termes de prolongement de carrière. Les auteurs soulignent que les différentes catégories de population pourraient avoir une sensibilité différente aux incitants financiers dans leur décision de départ à la retraite, ce qui semble être le cas selon leurs simulations pour les salariés masculins âgés.

Contrairement aux trois équipes précédentes qui ont utilisé une approche *ex-ante*, les chercheurs du **Bureau fédéral du Plan dans le cadre de l'Avis sur le bonus de pension (2012)** du Comité d'étude sur le Vieillessement ont opté pour une évaluation *ex post* basée sur des données microéconomiques. La méthode d'évaluation retenue est celle dite de la "différence de différences".

Le principe de base de la méthode "différence de différences" est le suivant (Van der Linden, 2011) :

- 1) La méthode requiert que l'on collecte des données sur le groupe de participants et le groupe des non-participants avant et après l'action.
- 2) Étant donné un indicateur de résultat, on en calcule la moyenne avant et après la participation en distinguant les deux groupes.
- 3) Pour mesurer l'impact, on soustrait la différence " avant-après " des moyennes observées dans le groupe des non-participants à cette même différence observée dans le groupe de participants.

L'équipe du Bureau fédéral du Plan a utilisé des données individuelles d'emploi salarié en provenance de l'Office National de Sécurité Sociale, pour la période 2004 à 2010. Ils ont sélectionné les personnes âgées entre 57 et 63 ans. Pour chaque premier trimestre de la période d'observation, ils peuvent repérer si la personne est toujours dans un emploi salarié ou non. Les auteurs ne connaissent pas les autres destinations hormis l'emploi ou la prépension, donc ils font l'hypothèse que si la personne n'est plus dans les fichiers de l'ONSS, cela signifie qu'elle est partie à la retraite.

L'action à évaluer est le bonus de pension. La difficulté de cette évaluation est qu'il n'y pas de groupe de non-participants, puisque le bonus est ouvert à tous les salariés du secteur privé prolongeant leur activité au-delà de 62 ans. L'évaluateur a donc été contraint de choisir une proxy pour le groupe de contrôle : à savoir les travailleurs âgés de 60 et 61 ans, car ils ont le droit de partir à la retraite (anticipée) mais ils n'ont pas (encore) le droit au bonus de pension à cause de la condition d'âge. Le groupe des participants comprend les salariés âgés de 62 et 63 ans, qui peuvent partir à la retraite anticipée et sont dans les conditions d'âge pour bénéficier du bonus de pension.

L'indicateur de résultat est ici la probabilité de prolonger son activité professionnelle, qui est modélisée par un logit. Les résultats montrent que la différence des différences n'est pas significativement différente de zéro pour l'ensemble des hommes. Les auteurs ont essayé d'autres possibilités pour le groupe de contrôle : l'impact estimé du bonus de pension sur la prolongation de l'activité professionnelle est resté non significatif avec ces alternatives.

Les auteurs soulignent que la méthode "différence de différences" utilisée avec ces données ne permet pas d'isoler l'impact du bonus de pension de celui d'autres mesures visant à postposer le moment de départ à la retraite, notamment l'allongement de la condition de carrière pour la retraite anticipée à 34 ans en 2004 et 35 ans en 2005.

En conséquence, l'évaluation microéconométrique permet de conclure une chose : le bonus de pension a eu un effet moins significatif sur la probabilité de rester en emploi que la mesure d'allongement de la durée de carrière pour la retraite anticipée.

4. LE BONUS DE PENSION EN PERSPECTIVE À L'AIDE DES ENQUÊTES HARMONISÉES

Dans cette section, premièrement nous illustrons l'importance relative du bonus dans le revenu des personnes âgées. Nous utilisons à cette fin les enquêtes harmonisées sur les revenus et les conditions de vie (Survey on Income and Living Conditions (SILC)) et l'enquête sur la structure des salaires (Structural Earnings Survey (SES)). Deuxièmement, un exercice descriptif de comparaison des probabilités de départ à la retraite pour l'année 2005 (avant la mise en place du bonus de pension) et en 2010 (après l'introduction du bonus de pension) est réalisé avec les données des enquêtes harmonisées sur les forces de travail (EFT).

4.1. Importance financière du bonus de pension

4.1.1. Les données SILC

L'enquête SILC porte sur la mesure du revenu et sur l'évaluation des conditions de vie des personnes vivant en ménage ordinaire (les personnes vivant en communauté sont donc exclues). Il s'agit d'une enquête annuelle, qui s'intéresse tant aux individus physiques qu'aux ménages. Tous les adultes (16 ans ou plus) repris dans l'échantillon doivent répondre à un questionnaire portant notamment sur leurs revenus et leur situation professionnelle.

Le questionnaire de SILC, qui a été élaboré en collaboration avec les 27 instituts de statistique nationaux, a permis de limiter la lourdeur du travail pour les ménages interrogés et le coût de traitement par rapport à l'enquête précédente (le panel européen des ménages (European Community Household Panel (ECHP)), et aboutit à une mise à disposition plus rapide des données collectées.

Contrairement à l'ECHP qui était un panel "pur", où les mêmes répondants sont réinterrogés chaque année, formant un ensemble représentatif permettant de suivre leur trajectoire en tant qu'individu, l'enquête SILC a adopté une stratégie rotative, où un quart de l'échantillon est renouvelé chaque année, de sorte que les personnes y sont suivies pour une durée de quatre ans au plus.

Cette stratégie rotative est un compromis, permettant de produire efficacement des données en coupe chaque année, et de collecter un échantillon longitudinal. Les données en coupe comme les données longitudinales permettent en principe de calculer les statistiques descriptives pour la population, grâce à un système de pondération. Du fait de la stratégie rotative, ces pondérations sont toutefois fort complexes.

En Belgique, chaque année depuis 2004, SILC interroge environ 6 000 ménages. L'effectif de l'échantillon est donc assez restreint. Nous disposons uniquement des données longitudinales pour la période 2005 à 2008. Ces données ont été mises à disposition par Eurostat.

L'échantillon longitudinal est constitué de 3 populations distinctes :

- 1) la population longitudinale d'individus qui sont dans la population cible pour les 4 années (2005, 2006, 2007 et 2008), soit un panel de 4 ans;
- 2) la population longitudinale d'individus qui sont dans la population cible pour les 3 dernières années (2006, 2007 et 2008), soit un panel de 3 ans;
- 3) la population longitudinale d'individus qui sont dans la population cible pour les 2 dernières années (2007 et 2008), soit un panel de 2 ans.

L'échantillon utilisé dans cette section contient l'ensemble des personnes âgées de 45 ans et plus reprises dans la partie belge du SILC longitudinal, soit en nombre d'observations non pondérées un total de 6 853 personnes suivies durant 2, 3 ou 4 ans. Possiblement à cause de la règle de sélection de notre sous-échantillon, certains enregistrements ne suivent pas parfaitement le schéma des panels de 4, 3 ou 2 ans (voir tableau suivant).

Tableau 1 - Structure de l'échantillon longitudinal

(Belgique, personnes de 45 ans et plus)

Fréquence	%	% cumulé	Structure ¹ sur les 4 ans
1775	25,9	25,9	..11
1417	20,68	46,58	.111
1289	18,81	65,39	1111
469	6,84	72,23	..1.
399	5,82	78,05	1...
397	5,79	83,85	.1..
262	3,82	87,67	.11.
225	3,28	90,95	11..
220	3,21	94,16	...1
400	5,84	100,00	autres
Total			
6853	100,00		

Source: CE (SILC).

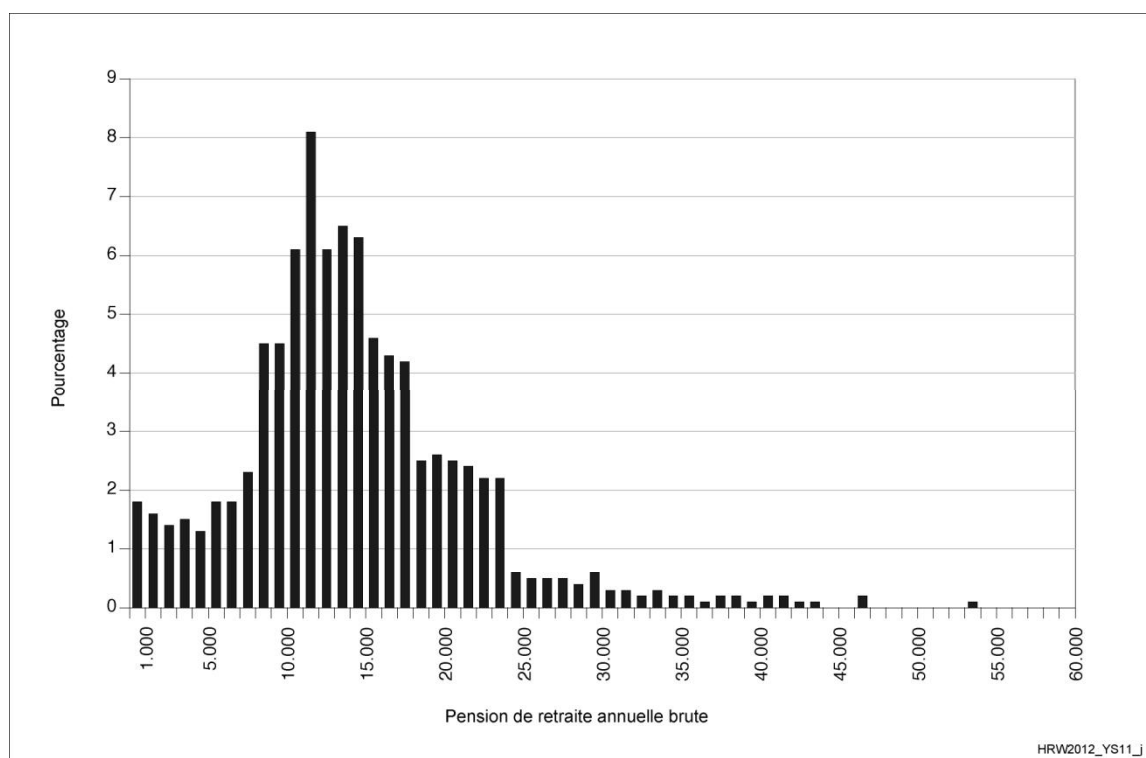
¹ La présence d'un individu pour une année donnée est symbolisée par 1. La première position désigne l'année 2005, la deuxième 2006, etc.

4.1.2. Distribution des pensions et des salaires

Parmi les données collectées par SILC, la variable PY100G représente les revenus bruts liés à la vieillesse pour tous les retraités, à savoir principalement la pension de retraite légale et la pension "deuxième pilier" pour les salariés qui y ont eu accès. La pension provenant d'un plan de pension individuel ("troisième pilier" en Belgique) fait l'objet d'une variable séparée (PY080G) et n'est pas reprise dans les statistiques descriptives ci-dessous.

La distribution des pensions n'est pas parfaitement symétrique et n'a pas la forme de la courbe en cloche (ou courbe de Gauss) qui est l'image la plus connue d'une distribution. Les distributions des revenus sont en général décalées à gauche de la moyenne et donc ont une queue étalée à droite. Cela est surtout vrai pour les salaires, mais on voit selon les données SILC non pondérées³ un phénomène similaire pour les pensions. La moyenne pour la pension annuelle serait de 15 465 euros, soit environ 1 289 euros par mois. Comme la distribution est étalée à droite, la médiane ne correspond pas avec la moyenne. La médiane est une meilleure image de ce que représente la pension du retraité "type". Elle est de 12 942 euros annuels dans notre échantillon, soit environ 1 079 euros par mois.

Graphique 2 - Distribution des pensions de retraite en Belgique
(pensions annuelles brutes, données non pondérées, en euros)



Source: CE (SILC).

³ Les statistiques ainsi calculées peuvent différer des statistiques pour la population.

Il y a donc une assez grande disparité dans les revenus de vieillesse des retraités tels que mesurés par l'enquête SILC. Si l'on ordonne les pensions par ordre croissant, on peut calculer les quartiles de la distribution. Le premier quartile (Q1) est la plus petite valeur de la pension telle qu'au moins 25% des observations lui sont inférieures ou égales. Il est dans notre échantillon de 10 312 euros, soit à peine 859 euros par mois. Parmi les personnes ayant une pension inférieure ou égale au premier quartile, il y a une majorité de femmes et une part importante de personnes peu qualifiées.

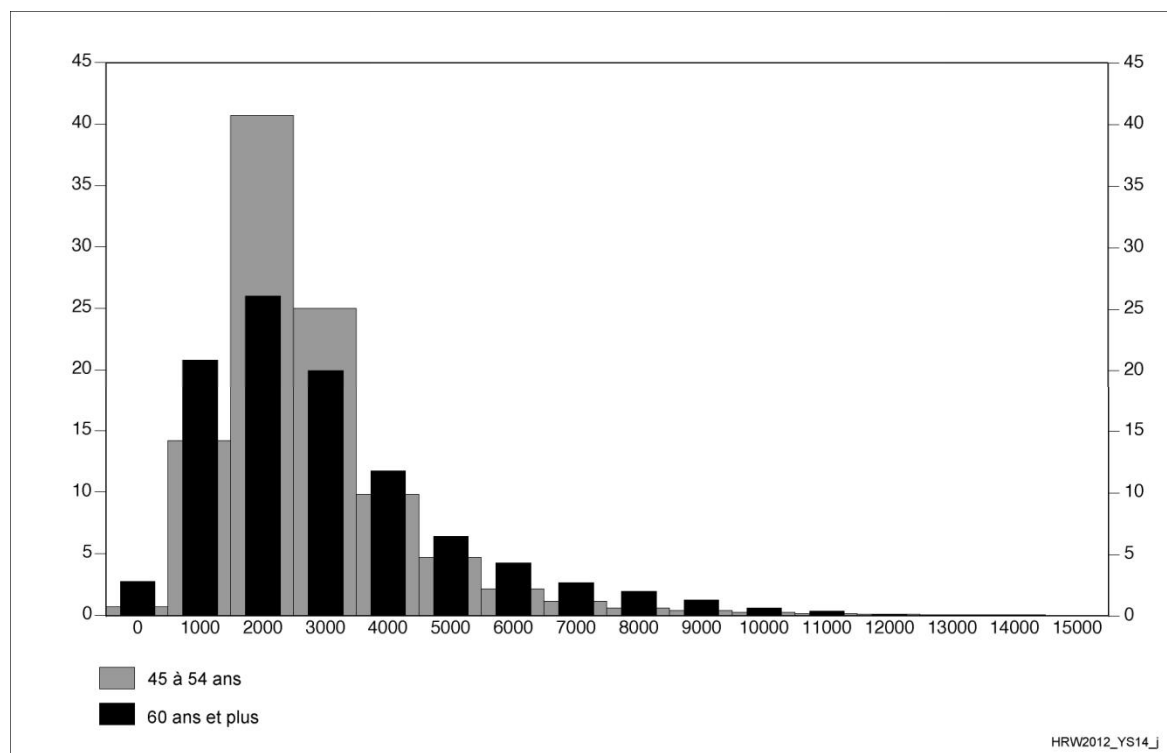
Donc pour une grande partie de la population actuelle de pensionnés, l'importance du bonus n'est de fait pas négligeable, puisqu'il se situe à quelque 700 bruts par an par année d'activité après 62 ans.

L'avantage financier du bonus de pension va au-delà de son propre montant, puisqu'en incitant le travailleur à prolonger son activité professionnelle, il lui permet de compléter sa carrière professionnelle, dont la durée intervient pour la fixation du montant de la pension légale, une pension complète étant acquise après 45 années de carrière.

On peut toutefois noter que si l'on considère la rémunération des salariés du secteur privé âgés de 45 à 54 ans et celle de ceux âgés de 60 ans et plus, on observe que la médiane des salaires parmi les 45 à 54 ans est nettement inférieure à celles des 60 ans et plus. Autrement dit, les personnes avec de faibles rémunérations sortent souvent plus tôt de la population active.

Graphique 3 - Distributions des salaires bruts en euros des personnes âgées de 45 à 54 ans et de 60 ans et plus

(pourcentages, observations non pondérées, 2006 à 2008)

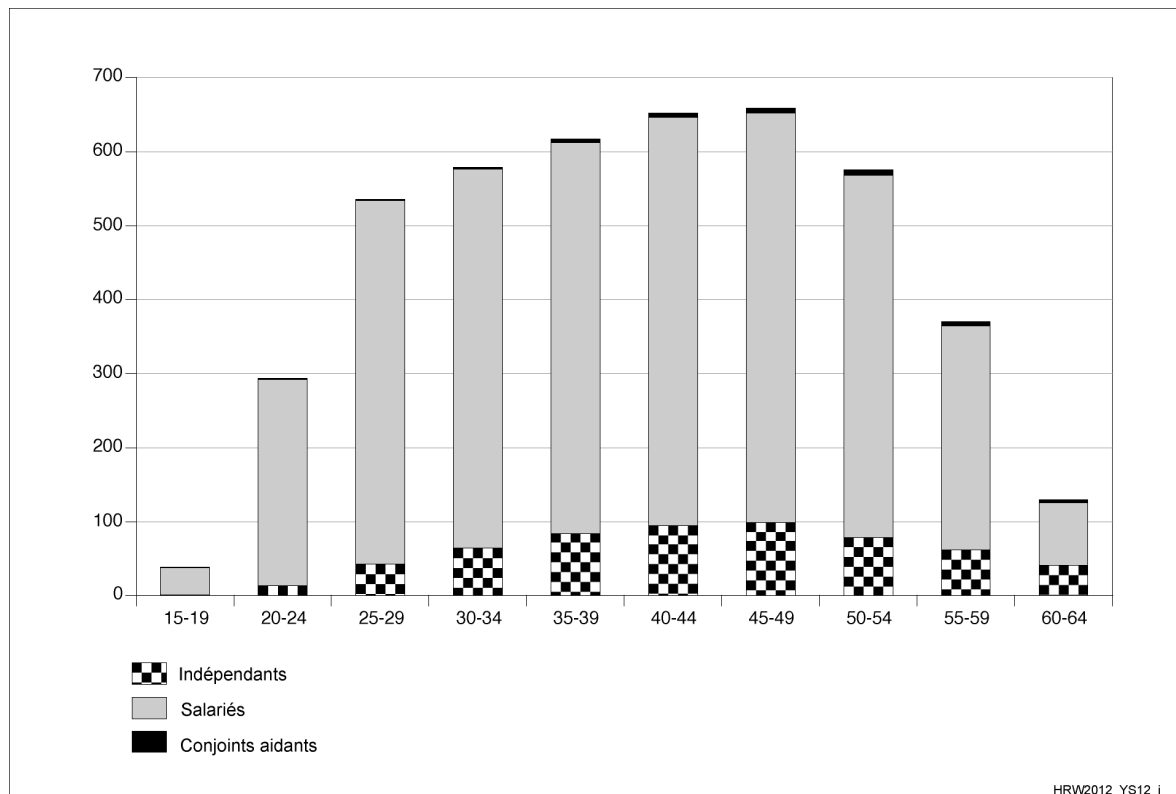


Source: DGSIE (SES).

Par ailleurs, le poids des indépendants dans la population ayant un travail augmente avec l'âge. Pour la fin de carrière, cela s'explique surtout par les sorties de l'emploi beaucoup plus importantes parmi les salariés que pour les indépendants, avec un mouvement visible dès le groupe des 50 à 54 ans, mais qui s'accroît nettement pour les classes d'âges suivantes. Ainsi, parmi les 60 à 64 ans, les indépendants représentent plus de 30 % des personnes en emploi, alors que leur part n'était que de 15 % parmi les 40 à 44 ans (et moins de 10 % parmi les moins de 30 ans).

Cette observation explique le poids budgétaire élevé des bonus de pension pour les indépendants relativement aux salariés. Selon les dernières statistiques annuelles publiées de l'ONP (2011), les dépenses mensuelles liées aux bonus de pension des salariés représentaient au 1er janvier 2011 un montant de 4,4 millions d'euros, pour 44 990 bénéficiaires, alors que les chiffres correspondants pour les indépendants étaient respectivement de 3 millions d'euros et 24 650 bénéficiaires.

Graphique 4 - Poids des indépendants dans la population ayant un travail, par classe d'âge
(milliers de personnes, 2010)



Source: CE (EFT, microdonnées).

4.2. Probabilité de départ à la retraite : comparaison entre 2005 et 2010

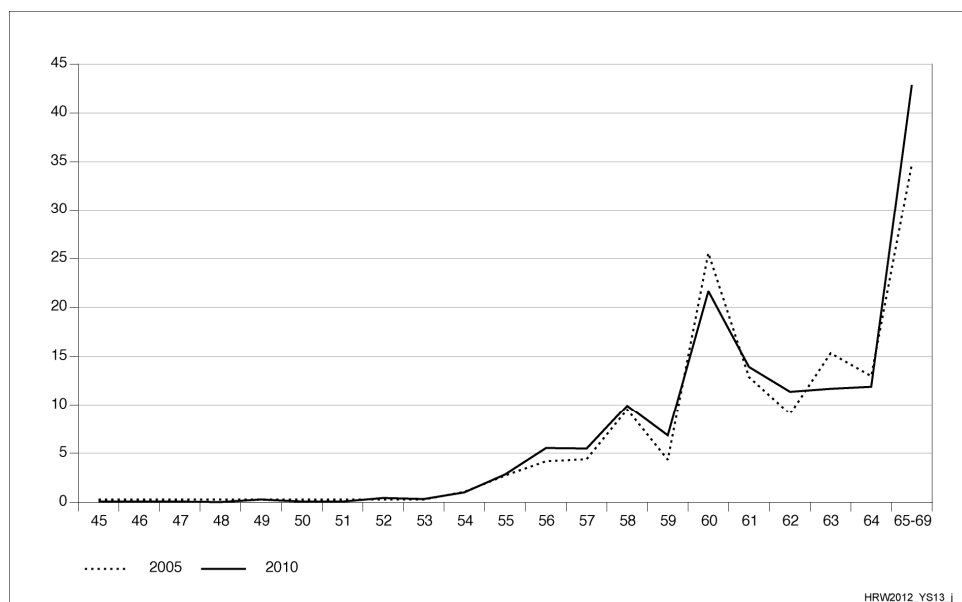
Nous voulons comparer la probabilité de départ à la pension selon l'âge en 2005 (durant laquelle le dispositif de bonus de pension n'existait pas) et en 2010 (le dispositif bonus de pension existant alors depuis 3 ans).

Nous utilisons à cette fin les enquêtes sur les forces de travail pour ces deux années. La transition étudiée ici est celle de l'emploi au non-emploi, en ajoutant un critère supplémentaire, basé sur le statut subjectif de la personne: la personne qui sort se déclare prépensionnée, en retraite anticipée ou pensionnée.

Outre le sexe, le niveau de qualification et la région de résidence, nous avons introduit une variable dichotomique pour chaque âge simple⁴ entre 45 et 69 ans, de façon à obtenir le profil de la probabilité de retrait du marché du travail en fonction de l'âge.

Comme nous l'avons illustré dans la partie thématique du rapport CSE consacrée au vieillissement actif, la probabilité de retrait du marché du travail n'est pas une fonction monotone de l'âge. En Belgique, les sorties de l'emploi se font à des âges-clés, démontrant l'importance des différents dispositifs réglementaires de retraite et de sortie anticipée. La probabilité augmente de façon nette à partir de 55 ans et connaît trois pics distincts, à 58 ans, à 60 ans et au moment de l'âge légal de la retraite, à 65 ans.

Graphique 5 - Probabilité de retrait du marché du travail¹ en Belgique (%)



Source: DGSIE (EFT, microdonnées).

¹ Les probabilités sont calculées pour la catégorie de référence : travailleur masculin, niveau de qualification moyen, résidant en Flandre.

⁴ Pour les estimations de 2005, nous avons regroupé les âges de 45 à 53 ans. Tant pour 2005 que pour 2010, nous avons regroupé les âges de 65 à 69 ans.

Les années 2005 et 2010 ont été choisies car elles sont comparables en termes de croissance de l'activité économique, de l'ordre de 2 %. Toutefois, le creux conjoncturel de 2002-03 était beaucoup moins sévère que les effets de la crise économique et financière de 2008-09.

Les estimations pour 2005 et 2010 ont été faites indépendamment. La juxtaposition des profils montre que les départs ont été plus fréquents en 2010 pour les personnes entre 56 et 59 ans, mais à l'âge de 60 ans et pour les âges où le bonus de pension est d'application (après 62 ans et jusqu'à l'âge de 65 ans), la probabilité de retrait anticipé a été moindre en 2010 qu'elle ne l'était en 2005.

Nous avons estimé un modèle joint sur la base des données 2005 et des données 2010 ensemble, afin de vérifier si les différences de profil entre les deux années étaient statistiquement significatives. Au seuil de significativité de 10%, c'est en effet le cas pour les âges de 60 et 63 ans.

Nous avons ainsi réalisé une simple comparaison avant/après la mesure, en sélectionnant les deux périodes pour avoir une conjoncture semblable (mais pas identique). Cette comparaison donne une indication que le comportement de retrait anticipé après l'âge de 62 ans a pu être freiné entre les deux années, mais toutes les mesures qui ont visé à retarder le départ à la pension jouent pour expliquer cette différence, notamment le bonus de pension mais pas uniquement. Le relèvement des conditions de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée, les resserrements progressifs dans les dispositifs alternatifs de retrait entre 2005 et 2010, ont pu également contribuer à ce changement.

Les probabilités de retrait du marché du travail ont pu baisser, en partie ou complètement, parce que les travailleurs âgés sont en moyenne en meilleure santé, plus éduqués, etc. que les travailleurs âgés des générations précédentes. Ces effets "générationnels" peuvent contribuer à expliquer les différences de comportement, même à cinq ans d'intervalle.

Il reste remarquable que ces probabilités de retrait soient précisément moins élevées aux âges de 63 et de 64 ans, à savoir les âges où le bonus intervient, par rapport aux âges de 61 et de 62 ans où le bonus n'intervient pas encore. Le lien avec la mesure semble donc vraisemblable même s'il reste hypothétique.

5. CONCLUSIONS

Sur la base de données des enquêtes sur les forces de travail, en comparant l'année 2005 où le dispositif de bonus n'existait pas et l'année 2010, soit trois ans après sa mise en vigueur, on observe que la probabilité de retrait du marché du travail est moins élevée en 2010 pour les âges de 63 et de 64 ans, soit les âges où le bonus joue pleinement. Un effet modéré de la mesure semble donc vraisemblable, même s'il n'est pas possible d'attribuer de manière certaine un changement de comportement à ce dispositif précis.

Comme il s'agit d'un dispositif récent, le recul manque pour pouvoir en analyser l'impact global. De plus, s'il est louable que le gouvernement fasse le bilan des mesures prises, les moyens, notamment en termes des données nécessaires, n'ont pas été prévus pour permettre une meilleure évaluation.

Face à un contexte où la prolongation de l'activité est une nécessité, les autorités ont multiplié les réformes pour augmenter l'âge effectif de départ à la retraite. Notamment sous l'impulsion du Rapport du CSE de 2004 portant sur la fin de carrière, le pacte de solidarité entre les générations de 2005 a permis de mettre en tête de l'agenda des partenaires sociaux la nécessité d'un profond changement par rapport aux usages du passé. Le gouvernement a également renforcé les conditions et/ou retardé l'accès à certains dispositifs de retrait anticipé, notamment le chômage avec complément d'entreprise et le crédit-temps à temps plein, perçus jusqu'à présent par les

travailleurs comme des avantages sociaux et utilisés à grande échelle par les entreprises pour "faciliter" le volet social en cas de restructuration de leurs activités.

Parmi les mesures incitatives, l'instauration d'un bonus de pension pour celles et ceux qui poursuivent leur activité au delà de 62 ans a été emblématique. Suite à l'accord de gouvernement de décembre 2011, la décision a été prise de relever progressivement jusqu'à 62 ans l'âge minimal pour accéder à la pension et à 40 ans le nombre minimal d'années de carrière, le bonus pourrait à l'avenir rencontrer davantage d'intérêt auprès des travailleurs soucieux d'étoffer le montant de leur pension future. Même si le dispositif a eu jusqu'ici peu d'effet, il peut contribuer positivement à l'augmentation de la participation à l'emploi au delà de 62 ans, dans la mesure où il s'intègre dans une politique plus générale.

L'accès au bonus de pension ne devrait toutefois plus être défini à partir d'un seul critère d'âge minimal, mais en tenant aussi compte de la durée de la carrière. Un incitant financier à une carrière plus longue que le minimum permettant l'accès à la pension anticipée serait ainsi créé et l'effet d'aubaine lié au bonus serait limité, puisque les personnes qui n'auront pas atteint 40 années de carrière à l'âge de 62 ans n'y auront pas droit. Le Conseil note encore que l'impact du bonus est proportionnellement plus favorable pour les travailleurs à faible revenu et donc à plus faible pension, en cela il contribue à davantage d'équité. Il faut de plus rester attentif aux coûts que pourrait engendrer ce système.

L'information des ayant-droits potentiels est évidemment essentielle pour offrir les meilleures garanties possibles de succès à la mesure.



BIBLIOGRAPHIE

- Conférence nationale des pensions (2010), *Livre vert : consolider l'avenir des pensions*, avril.
- Conseil supérieur de l'emploi (2004), *Rapport 2004*, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (2009), *Rapport 2009*, Bruxelles.
- Conseil supérieur des finances (2012), *Avis du Comité d'étude sur le vieillissement : Evaluation du bonus de pension*, Bruxelles, juin.
- Dekkers G. (2009), "Les effets du bonus de pension en Belgique : simulations microéconomiques", *Retraite et Société*, 58, Novembre.
- Lefebvre M. and K. Orsini (2011), "A structural model for early exit of older men in Belgium", *Empirical Economics*, 42, 1-20.
- Maes M. (2008), "Financial and redistributive impact of reforming the Belgian pension system", *IRES Discussion paper*, 2009-40.
- Maes M. (2010), "Le bonus pension : un cadeau empoisonné", *Regards économiques*, 79.
- Office national des Pensions (2011), *Statistiques annuelles 2011*.
- Office national des Pensions (2012), *Le bonus de pension*.
- OECD (2011), *Panorama des pensions 2011: Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Paris.
- Stock J.H. and Wise D.A. (1990), *The pension inducement to retire: an option value analysis*, *Issues in the Economic of Ageing*, in D.A. Wise (Ed.), Chicago, University of Chicago Press, pp. 205-229.
- Van der Linden, Bruno (2011), "Principes généraux d'évaluation des effets d'un dispositif", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2011-1 (Tome L).

