

Les lignes de force du onzième rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement

Le Comité d'étude sur le vieillissement présente son onzième Rapport annuel. Les perspectives de long terme en matière de dépenses sociales et d'indicateurs de pauvreté de ce rapport intègrent les effets des récentes réformes structurelles, notamment en matière de pension, prises dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011.

Le coût budgétaire du vieillissement dans les nouvelles perspectives

Dans les nouvelles perspectives du CEV, l'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3% du PIB en 2011 à 31,4% en 2060 (voir le Tableau 1), soit un coût budgétaire du vieillissement de 6,1% du PIB entre 2011 et 2060. Par rapport aux perspectives précédentes, le coût budgétaire du vieillissement est, pour la même période, plus élevé de 0,7 point de pourcentage. Cet écart résulte de différents facteurs agissant en sens contraire. L'impact des réformes consignées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 réduit le coût budgétaire de 0,3 pour cent du PIB. Jouant dans le même sens, l'alignement des conditions d'octroi du bonus de pension sur les nouvelles conditions en matière de pension anticipée diminuerait ce coût de 0,1 pour cent du PIB. Par contre, d'autres facteurs, dont surtout un environnement macroéconomique moins favorable, relèvent le coût budgétaire du vieillissement de 1,1 pour cent du PIB entre 2011 et 2060.

Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV d'octobre 2012
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2011	2030	2060	2011-2060	2011-2060 Ecart avec CEV de juin 2011
Pensions	9,9	13,6	14,5	4,6	0,4
Soins de santé	8,0	9,4	11,0	3,0	0,1
Chômage	2,0	1,3	1,1	-0,9	0,0
Autres dépenses sociales ^a	5,3	5,3	4,8	-0,6	0,2
Total	25,3	29,5	31,4	6,1	0,7

a. Principalement les allocations d'incapacité de travail, de chômage avec complément d'entreprise et d'allocations familiales.

L'influence des réformes

Les réformes structurelles prises en compte dans la projection concernent les régimes de pensions (relèvement de la condition d'âge et de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée, modification du calcul des pensions), le régime de chômage avec complément d'entreprise (renforcement des conditions d'accès), l'assurance-chômage (nouveau régime pour les jeunes sortant des études, dégressivité accrue des allocations, relèvement de l'âge minimum pour le complément d'ancienneté) et les systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière (mesures limitant l'accès à ces systèmes).

En réduisant les possibilités de retrait du marché du travail via la pension anticipée ou le chômage avec complément d'entreprise, ces mesures accroissent le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans de plus de 6 points de pourcentage. Sous l'hypothèse d'un taux de chômage structurel non affecté par les réformes, le taux d'emploi des personnes de ce groupe d'âge est relevé de 5,6 points de pourcentage, en

comparaison avec une situation sans réforme. Dans la projection de référence, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans atteint 56,3% en 2060 et le taux d'emploi global, 68,5%. En augmentant le taux d'emploi, les mesures relèvent aussi légèrement la croissance économique par rapport à un scénario sans réforme.

Comme déjà mentionné, les réformes structurelles permettent d'alléger le coût budgétaire du vieillissement de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2060, également réparti entre les branches pension (avec le bonus de pension et le complément pour âge maintenus selon leurs modalités actuelles jusqu'en 2060), chômage avec complément d'entreprise et chômage. L'économie relativement faible réalisée en matière de pensions peut surprendre au premier abord. On estime en effet que la réduction du nombre de pensionnés peut atteindre environ 66000 personnes ou 1,7% du nombre total de pensionnés en 2060, en raison des nouvelles conditions d'accès à la retraite anticipée. La réforme se traduit toutefois également par un relèvement de l'allocation moyenne dans les différents régimes de pension. Ce relèvement résulte principalement d'un allongement des carrières et donc, d'une fraction de carrière plus élevée, d'un bonus de pension plus important dans les régimes salarié et indépendant, d'un complément pour âge accru dans la fonction publique, d'un moindre malus et d'un plus grand nombre de bénéficiaires de la pension minimum dans le régime indépendant.

L'importance du scénario macroéconomique

Le coût budgétaire du vieillissement est fortement conditionné par les évolutions de l'environnement macroéconomique. C'est pourquoi le scénario de référence du CEV, caractérisé, à long terme, par une croissance annuelle de 1,5% de la productivité du travail, est encadré par deux scénarios alternatifs, à savoir un scénario de croissance plus soutenue, de 1,75%, et un scénario de croissance plus faible, de 1,25%. Le coût budgétaire du vieillissement est allégé de 1,2 point de pourcentage du PIB dans le scénario de croissance de la productivité du travail plus élevée et alourdi de 1,0 point de pourcentage du PIB dans le scénario de croissance moins importante.

L'influence du scénario macroéconomique est également illustrée au travers d'une comparaison entre la projection de référence du CEV et les récentes perspectives de long terme en matière de dépenses sociales, publiées au premier semestre 2012 par l'Ageing Working Group (AWG). Ce groupe, établi au sein du Comité de Politique Economique du Conseil ECOFIN, établit des projections pour les 27 Etats membres de l'UE selon des hypothèses et des méthodologies convenues au sein de l'AWG, afin d'assurer la comparabilité internationale des résultats. En retenant les catégories de dépenses communes à l'AWG et au CEV, le coût budgétaire du vieillissement est, dans les perspectives de l'AWG, supérieur de 2,2% du PIB au résultat du CEV. Cet écart résulte principalement de différences dans les hypothèses macroéconomiques retenues et plus particulièrement dans les contributions respectives de la productivité et de l'emploi à la croissance économique. Une croissance davantage portée par la création d'emploi dans le scénario du CEV explique à concurrence de 1% du PIB l'écart susmentionné. Les deux autres principales causes de cet écart sont : la non prise en compte, pour des raisons de calendrier, des récentes réformes structurelles dans les projections de l'AWG, et le recours à des perspectives de population différentes, avec une population davantage vieillissante dans la projection de l'AWG.

Soutenabilité sociale des pensions:

situation actuelle...

Selon les résultats de l'enquête EU-SILC 2010, 14,6% de la population belge est exposée à un risque de pauvreté. Il s'agit des personnes qui disposent d'un revenu (équivalent) inférieur au seuil de pauvreté, soit, en 2009, 973 euros par mois. Si les pensionnés sont bien plus exposés à un risque de pauvreté que les travailleurs (16,1% contre 4,5%), ils le sont beaucoup moins que les chômeurs (30,4%) ou les inactifs (24,5%). Au sein de la population âgée, les personnes isolées, les femmes et les personnes les plus âgées sont davantage précarisées.

Le risque de pauvreté relativement élevé des âgés doit toutefois être nuancé. Le revenu à partir duquel ce risque est estimé ne tient compte ni de l'avantage que procure la propriété du logement, ni du bénéfice d'avantages en nature (comme la gratuité des transports en commun ou d'aides en matière de soins de santé). En tenant compte de la propriété du logement (par le biais de la prise en compte d'un loyer fictif dans le revenu), le risque de pauvreté au sein de la population âgée diminue considérablement et devient même plus faible que celui du reste de la population : 11,6% des personnes de plus de 65 ans sont alors encore exposées à un risque de pauvreté, contre 13,7% pour le reste de la population. D'autres indicateurs nuancent également ce constat de plus grand risque de pauvreté parmi les personnes âgées. Ainsi, au sein de la population confrontée au risque de pauvreté, l'intensité de la pauvreté des personnes âgées est plus faible que celle de la population plus jeune. Elles déclarent également moins souvent être dans une situation de privation matérielle.

La tendance à la baisse du risque de pauvreté observée depuis 2006 parmi les pensionnés et les personnes de plus de 65 ans s'est poursuivie en 2009. Cette baisse peut être attribuée notamment à l'évolution des minima garantis dans le premier pilier de pension et de l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées (la GRAPA). Depuis 2005, ces allocations ont en effet progressé sensiblement plus rapidement que les salaires et les prix.

... et perspectives à long terme

Le rapport du CEV présente aussi une projection à long terme du risque de pauvreté chez les pensionnés. Cette projection met en évidence une baisse sensible du risque de pauvreté chez les pensionnés entre 2011 et 2050. La tendance à la baisse déjà observée ces dernières années sur la base de l'enquête EU-SILC se poursuivrait donc à long terme en raison de deux facteurs. Le premier est le relèvement de la GRAPA de près de 14% au 1er décembre 2006. Grâce à cette revalorisation, les revenus des bénéficiaires de la GRAPA se situent au-dessus du seuil de pauvreté simulé. Le second facteur est la participation accrue des femmes au marché du travail qui se traduit par des carrières féminines de plus en plus longues et donc des pensions de plus en plus élevées. En fin de période de projection, le risque de pauvreté chez les pensionnés devrait légèrement augmenter. Le découplage de 0,5% entre la croissance des salaires et la croissance de la GRAPA érode progressivement la valeur relative de cette dernière, fragilisant son rôle de rempart contre la pauvreté des personnes âgées.

Une comparaison entre un scénario avec réforme et un scénario sans réforme montre que la réforme a pour effet de réduire le risque de pauvreté des pensionnés. Le renforcement des conditions d'éligibilité

aboutit à un report des départs à la retraite. Des pensions plus élevées résultant de carrières plus longues réduisent le risque de pauvreté au sein de la population pensionnée.