



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Etude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2013

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement :

Madame F. MASAI, Présidente

Monsieur J. VERSCHOOTEN, Vice-président

Monsieur G. DE SMET, sur proposition du Ministre du Budget

Monsieur H. BECQUAERT, sur proposition du Ministre des Affaires sociales

Monsieur M. WEBER, sur proposition du Ministre des Finances

Monsieur M. ENGLERT, sur proposition du Bureau fédéral du Plan

Madame M. DE WACHTER remplace Mr. J. SMETS, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

Le Secrétariat :

Madame N. Fasquelle

Madame S. Weemaes

SYNTHÈSE.....	1
A. Introduction.....	3
B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2060.....	4
C. La soutenabilité sociale des pensions	8
D. La réforme du bonus de pension et du complément pour âge	10
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	15
1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060	17
1.1. Introduction	17
1.2. Les hypothèses du scénario du CEV	18
1.2.1. Les hypothèses démographiques	19
1.2.2. Les hypothèses socio-économiques	20
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	20
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	23
1.3. Les nouvelles perspectives du CEV	24
1.3.1. Les perspectives de population	24
1.3.2. Le marché du travail	25
1.3.3. L'environnement macroéconomique	30
1.3.4. Des coefficients de dépendance	31
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement	31
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	38
2.1. Etat des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	38
2.1.1. Note méthodologique	38
2.1.2. En Belgique	41
2.1.3. Comparaison internationale	54
2.2. Perspectives de soutenabilité sociale jusqu'en 2060	61
2.2.1. Evolution de la pauvreté chez les pensionnés	62
2.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés	63
3. La réforme du bonus de pension et du complément pour âge	65
3.1. Introduction	65
3.2. Description des modalités du bonus de pension et du complément pour âge en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013	66

3.3. Description des nouvelles modalités du bonus de pension à partir du 1er janvier 2014	67
3.3.1. La période de référence	67
3.3.2. Le montant du bonus	67
3.3.3. Droit personnel	68
3.3.4. Période transitoire	68
3.4. Impact du nouveau bonus de pension sur les dépenses de pension dans les trois régimes ainsi que sur la garantie de revenus aux personnes âgées	68
3.4.1. Dans le régime des travailleurs salariés	69
3.4.2. Dans le régime des travailleurs indépendants	74
3.4.3. Dans le secteur public	76
3.4.4. Impact sur la garantie de revenus aux personnes âgées	78
3.4.5. Conséquences budgétaires dans l'ensemble des régimes	80
4. Annexes	83
4.1. Annexe 1: Les mesures de revalorisation des allocations sociales mises en oeuvre de 2008 à 2014	83
4.1.1. Pensions du régime salarié	83
4.1.2. Pensions du régime indépendant	83
4.1.3. Indemnités maladie invalidité	84
4.1.4. Chômage	85
4.1.5. Allocations familiales	86
4.1.6. Maladies professionnelles et accidents de travail	86
4.1.7. Garantie de revenu aux personnes âgées	87
4.1.8. Allocations aux personnes handicapées	87
4.1.9. Revenu d'intégration	87
4.2. Annexe 2: Evolution des indicateurs de pauvreté	88

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) présente la douzième édition de son rapport annuel. Ce Comité a été institué dans le cadre de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création du Fonds de vieillissement. Le CEV est chargé d'établir annuellement un rapport sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement.

Le premier chapitre reprend l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'à l'horizon 2060. Les projections sont réalisées sur la base d'un scénario démographique, d'un scénario socio-économique, d'un scénario macroéconomique et d'un scénario en matière de politique sociale. Les résultats sont présentés selon une simulation de référence et deux simulations alternatives de croissance de la productivité à long terme. Ces projections prennent en compte de nouvelles perspectives démographiques, les mesures gouvernementales prises au courant des premiers mois de l'année 2013 ainsi que les mesures antérieures, et en particulier les réformes structurelles arrêtées dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011. Ces dernières avaient fait l'objet d'une présentation détaillée, notamment au travers d'une évaluation de leur impact budgétaire, dans le Rapport 2012 du CEV¹. La 6^{ème} réforme de l'Etat n'étant pas encore finalisée, la projection n'intègre ni les réformes qui pourraient en découler, ni la répartition du coût budgétaire du vieillissement entre l'Entité I et l'Entité II.

Le deuxième chapitre se focalise sur les conséquences sociales du vieillissement et présente différents indicateurs de la soutenabilité sociale des pensions. En premier lieu, est dépeinte la situation actuelle sur la base des données les plus récentes de l'enquête EU-SILC. Le taux de risque de pauvreté est présenté tant selon sa définition « classique » qu'à partir de définitions alternatives. Des indicateurs complémentaires tels que le taux de privation matérielle et l'indicateur de pauvreté subjective sont également traités. Par ailleurs, une comparaison avec les pays voisins est réalisée en matière d'indicateurs de pauvreté. Une attention particulière est accordée à l'adéquation des pensions minimums et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et à la protection sociale minimale aux personnes âgées dans les pays limitrophes. En second lieu, une projection du taux de risque de pauvreté des pensionnés est menée et comparée à une projection des taux de pauvreté au sein de l'ensemble de la population et de la population en emploi. Enfin, l'évolution à long terme de l'inégalité parmi les pensionnés est présentée au travers de l'indice de Gini qui mesure l'inégalité dans la distribution des revenus.

Le scénario du CEV intègre la réforme annoncée en 2013 du bonus de pension (dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants) et du complément pour âge (dans le secteur public). Un système de bonus identique sera appliqué dans les trois régimes à partir de 2014. Ainsi, un montant forfaitaire, croissant par année de travail supplémentaire, sera attribué pour chaque jour de travail effectivement presté au cours d'une période de référence qui débute soit 12 mois après le jour où les conditions de

¹ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, octobre 2012

départ à la pension anticipée sont remplies, soit le jour où est atteint l'âge légal de la pension à condition d'avoir 40 années de carrière. Une analyse de l'impact de cette mesure est présentée dans le chapitre 3.

B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2060

a. Les hypothèses

Les principales hypothèses retenues par le CEV sont des hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et relatives à la politique sociale.

Les **hypothèses démographiques** se rapportent à la fécondité, à l'espérance de vie et au solde migratoire. Les « Perspectives de population 2012-2060 »² intègrent les dernières observations disponibles au 30 juin 2011. Elles s'appuient sur des hypothèses quelque peu différentes de celles des Perspectives de population précédentes (2011-2060).

En matière de fécondité, une nouvelle source de données de naissances par âge de la mère, à savoir le Registre national, fournit des taux de fécondité en baisse entre 2010 et 2011. Le taux de fécondité global s'établit à 1,81 en 2060 et est légèrement inférieur à celui des perspectives précédentes.

Les observations les plus récentes montrent qu'après de fortes augmentations au cours des années 2000, l'immigration internationale a diminué en 2011, tout en restant à un niveau historiquement très élevé. En projection, compte tenu des politiques restrictives en matière de regroupement familial et d'accueil d'immigrants pour motif humanitaire, l'immigration diminue encore en 2012 et évolue, par la suite, en fonction notamment de l'attractivité économique relative de la Belgique par rapport au reste de l'UE. Les taux d'émigration sont maintenus constants en projection au niveau de la moyenne observée entre 2009 et 2011. En conséquence, le solde migratoire passe d'environ 56 000 personnes en 2012 à 19 000 personnes en 2060, soit un solde moins élevé que dans les anciennes projections.

Enfin, les dernières observations en matière d'espérance de vie confirment la poursuite des gains d'espérance de vie à la naissance. En projection, les hypothèses prolongent cette progression, tout en la ralentissant, avec une diminution de l'écart entre les hommes et les femmes. L'espérance de vie à la naissance serait de 86,7 ans pour les hommes et de 89,1 ans pour les femmes en 2060, par rapport à respectivement 86,2 ans et 88,8 ans dans les anciennes perspectives.

Eu égard aux travaux du CEV, les conséquences de ces nouvelles hypothèses sont principalement une population totale moins importante en 2060 et un taux de dépendance des âgés plus élevé, qu'escomptés jusqu'ici.

Les **hypothèses socio-économiques** sont à la base de la répartition de la population en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bé-

² DGSIE, BFP, "Perspectives de population 2012-2060", BFP, Série Perspectives, mai 2013

néficiaires d'allocations sociales). Ce scénario est réalisé dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais intègre les mesures déjà décidées pour les prochaines années.

Les principales **hypothèses macroéconomiques** permettent de déterminer la croissance économique : elles concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur. A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2013-2018 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2013. Après avoir été légèrement négative en 2012, la croissance économique demeurerait encore très faible en 2013, puis se rétablirait progressivement pour atteindre en moyenne 1,8% par an entre 2015 et 2018.

A long terme, à partir de 2030, la croissance annuelle de la productivité du travail s'établit à 1,5% par an dans le scénario de référence du CEV. Toutefois, sur l'ensemble de la période 2012-2060, les gains annuels de productivité ne s'établissent qu'à 1,3% en raison d'une plus faible croissance à court-moyen termes. Le CEV encadre ce scénario de référence par deux scénarios alternatifs de croissance de la productivité à long terme : l'un de croissance plus soutenue (de 1,75% par an) et l'autre de croissance plus faible (de 1,25% par an). Le taux de chômage structurel de long terme s'établit à 8% et est identique dans les trois scénarios de croissance de la productivité. Il résulte des caractéristiques structurelles du marché du travail et est compatible avec les estimations du modèle macroéconomique de long terme du BFP.

Les **hypothèses de politique sociale** ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, c'est-à-dire au-delà de leur adaptation à l'évolution des prix, dans les régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale. Ces adaptations au bien-être sont régies par un mécanisme structurel depuis fin 2005, consigné dans le pacte de solidarité entre les générations. En 2013 et 2014, la projection intègre l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement (pour ces deux années, l'enveloppe réservée à ces adaptations a été réduite de 40% dans les régimes salarié et indépendant). A partir de 2015, les prestations sociales sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit une notion plus large que les seules dépenses sociales spécifiquement liées au vieillissement de la population), sur une période donnée, en pourcentage du PIB.

Le scénario de référence du CEV

Le scénario du CEV intègre les différentes réformes structurelles prises dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011 (en matière de pension anticipée, de chômage avec complément d'entreprise, de chômage, d'interruption de carrière et de crédit-temps), ainsi que des mesures plus récentes, notamment la réforme du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant et du complément pour âge dans le secteur public. Le nouveau dispositif de bonus sera identique dans les trois régimes de pension à partir de 2014 (voir le point D).

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses sociales et le coût budgétaire du vieillissement entre 2012 et 2060, exprimés en pour cent du PIB. Le poids de l'ensemble des dépenses sociales dans le PIB passe de 25,8% du PIB en 2012 à 31,2% en 2060, soit un coût budgétaire de 5,4% du PIB sur la période 2012-2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent respectivement de 4,5% et de 2,6% du PIB entre 2012 et 2060. Les autres dépenses sociales se réduisent de 1,7% du PIB sur la période de projection.

Signalons que, lors du rapport d'octobre 2012 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élevait à 6,1% du PIB mais sur la période 2011-2060. Ce coût budgétaire englobait l'importante augmentation de l'ensemble des dépenses sociales, exprimée en pour cent du PIB, enregistrée entre 2011 et 2012 (+0,6% du PIB), due d'une part, à la forte détérioration de la croissance économique en 2012 et, d'autre part, à un déflateur du PIB nettement plus faible que l'indexation des dépenses sociales.

Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2013 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2013								
	2012	2018	2030	2050	2060	2012-2018	2018-2060	2012-2060	Différence avec les résultats d'octobre 2012 2012-2060
Pensions	10,2	11,0	13,6	14,9	14,7	0,8	3,7	4,5	0,2
- régime des salariés	5,6	6,2	7,8	8,5	8,3	0,6	2,1	2,8	0,5
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- secteur public ^a	3,9	4,0	4,7	5,2	5,3	0,1	1,3	1,4	-0,3
Soins de santé ^b	8,1	8,3	9,0	10,4	10,7	0,2	2,4	2,6	-0,2
- soins « aigus »	6,9	7,0	7,4	7,8	7,9	0,1	0,9	1,0	-
- soins de longue durée	1,2	1,3	1,6	2,6	2,9	0,1	1,5	1,6	-
Incapacité de travail	1,7	1,8	1,7	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
Chômage ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,6	-0,9	0,0
Chômage avec complément d'entreprise	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,0
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,0	-0,2	-0,2	0,0
Total	25,8	26,6	29,1	31,2	31,2	0,7	4,6	5,4	-0,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,2	4,0	4,1	4,1	4,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,2

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Par rapport à la projection précédente, entre 2012 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,1% du PIB. Les nouvelles perspectives démographiques induisent une réduction de l'emploi et de la croissance économique qui alourdit le poids des dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB. Cependant, d'autres éléments viennent plus que compenser cet effet dénominateur.

En comparaison avec le rapport de l'année passée, l'accroissement des dépenses globales de pension est supérieur de 0,2% du PIB, notamment en raison de la progression plus rapide du coefficient de

dépendance des âgés. Celui-ci masque la réduction des dépenses induites par l'introduction du nouveau système de bonus de pension. Le remplacement du complément pour âge par ce bonus implique une baisse des dépenses de 0,1% du PIB dans le secteur public. Soulignons que, dans le rapport précédent d'octobre 2012, l'octroi du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant anticipait partiellement la réforme du bonus : il était aligné sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée. Dans le présent rapport, une réduction supplémentaire d'environ 0,1% du PIB, dans les régimes salarié et indépendant, résulte des modalités définitives du nouveau bonus. Par rapport à la projection précédente, l'accroissement des dépenses de pensions dans le régime salarié est supérieur de 0,5% du PIB entre 2012 et 2060 alors qu'il est inférieur de 0,3% du PIB dans le secteur public. Si 1/3 de l'écart dans le secteur public est dû au remplacement du complément pour âge par le nouveau système de bonus (comme mentionné ci-dessus), les 2/3 restants résultent d'une nouvelle modélisation des dépenses de pensions des principales entreprises publiques qui implique un relèvement à due concurrence (0,2% du PIB) des dépenses de pensions du régime salarié.

Les dépenses de soins de santé sont en recul de 0,2% du PIB par rapport à la simulation précédente suite à une évolution moins soutenue jusqu'en 2018, tant des dépenses de soins aigus (contribution moins importante qu'auparavant du progrès technologique) que des dépenses de soins de longue durée aux personnes âgées (modération des salaires réels imposée par le gouvernement pour les années 2013-2014). Quant aux dépenses d'incapacité de travail, elles sont inférieures de 0,1% du PIB entre 2012 et 2060 par comparaison avec le rapport de l'année passée suite à une réduction du nombre de naissances (facteur explicatif des dépenses de repos de maternité) et au recul du nombre de bénéficiaires des indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité.

Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité

Le coût budgétaire du vieillissement dans les deux scénarios alternatifs de croissance de la productivité est illustré dans le Tableau 2, en pourcentage du PIB, et en différences par rapport au scénario de référence de juillet 2013.

Tableau 2 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs de juillet 2013 (scénario 1,25 et scénario 1,75) et en écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2013 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2012-2060			
	Scénario 1,25	Scénario 1,75	Scénario 1,25 - Référence	Scénario 1,75 - Référence
Pensions	5,2	3,9	0,7	-0,6
- régime des salariés	3,4	2,3	0,6	-0,5
- régime des indépendants	0,4	0,2	0,1	-0,1
- secteur public	1,4	1,4	0,0	0,0
Soins de santé	2,7	2,6	0,0	0,0
Incapacité de travail	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Chômage	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Total	6,4	4,5	1,1	-0,8
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève respectivement à 4,5% et 6,4% du PIB dans les scénarios alternatifs de plus forte (scénario 1,75) et de plus faible (scénario 1,25) croissance de la productivité du travail, par rapport à un coût budgétaire de 5,4% dans le scénario de référence. Les écarts par rapport à ce scénario de référence sont de -0,8 et +1,1 point de pourcentage.

C. La soutenabilité sociale des pensions

a. Etat des lieux

Il ressort des résultats de l'enquête EU-SILC qu'une personne de 65 ans et plus sur cinq est exposée au risque de pauvreté en 2010. Ce chiffre est de un sur sept au sein de la population de moins de 65 ans. Etre exposé au risque de pauvreté signifie que le revenu disponible équivalent de ces personnes est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève, cette année-là, à 1000 euros par mois pour une personne isolée. Toutefois, l'écart entre ces deux groupes d'âge en termes de risque de pauvreté est le plus faible observé depuis 2003 (la première année de l'enquête EU-SILC), reflet d'une baisse continue du risque de pauvreté au sein de la population âgée de 65 ans et plus. Pour la première fois également, le risque de pauvreté des femmes de 65 ans et plus n'est pas significativement supérieur à celui des hommes. La participation accrue des femmes au marché du travail implique que de plus en plus d'entre elles bénéficient de leur propre pension, et d'un montant plus élevé. En outre, elles bénéficient davantage que les hommes des revalorisations des minima intervenues dans les différents régimes de pension et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Les minima et la GRAPA ont largement augmenté depuis 2005 et ont progressé plus rapidement que le salaire moyen brut des salariés. Ainsi, en 2010, l'écart entre les minima et le seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC est historiquement faible. Cependant, comme à l'occasion des rapports précédents, le CEV tient à souligner qu'une comparaison entre seuil de pauvreté et minima de pensions doit s'effectuer avec certaines précautions dans la mesure où il n'y a pas de relation univoque entre ces deux concepts (caractère relatif du seuil, concept de revenu différent...).

Le risque de pauvreté relativement élevé des personnes âgées doit cependant être nuancé. Il est estimé sans tenir compte du patrimoine, d'un revenu imputé pour la propriété du logement ou des avantages en nature (comme la gratuité des transports publics ou les aides en matière de soins de santé). Le fait que les personnes âgées soient relativement souvent propriétaires de leur logement offre une autre vision des indicateurs de pauvreté. Lorsque le revenu disponible est augmenté du loyer imputé aux propriétaires de leur logement (ainsi qu'aux locataires qui bénéficient d'un logement subventionné), le cas échéant diminué des charges d'intérêts hypothécaires, le risque de pauvreté des personnes âgées est sensiblement moins élevé que selon le concept classique de revenu. Ce taux devient même inférieur à celui du reste de la population: 11,3% des personnes de 65 ans et plus est exposée au risque de pauvreté contre 13,6% parmi le reste de la population (d'après l'enquête EU-SILC 2011). Des indicateurs complémentaires nuancent également le risque de pauvreté élevé des personnes âgées. Au sein de la population exposée au risque de pauvreté et en comparaison avec la population plus jeune, il apparaît que la situation des personnes âgées est moins précaire³, qu'elles déclarent moins souvent avoir du mal

³ La précarité est mesurée par l'écart entre le revenu équivalent médian de la population exposée au risque de pauvreté et le seuil de pauvreté.

à joindre les deux bouts et rencontrent moins fréquemment des problèmes de privation matérielle.

Comme dans la plupart des pays de l'UE, le risque de pauvreté des personnes âgées a diminué en Belgique. Toutefois, en comparaison avec les pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas), les personnes de 65 ans et plus et les pensionnés connaissent, en Belgique, un risque de pauvreté plus élevé. Par contre, la situation des personnes de 65 ans et plus confrontée à un risque de pauvreté y est moins précaire qu'en Allemagne et en France. En outre, les personnes âgées ne sont pas plus souvent confrontées à une situation de privation matérielle en Belgique que dans ces deux autres pays. La situation des personnes âgées aux Pays-Bas est meilleure.

Les instruments légaux de lutte contre la pauvreté des personnes âgées incluent non seulement les allocations d'assistance sociale mais également d'autres aides, telles que des allocations au logement, voire certains mécanismes fiscaux et parafiscaux. Le niveau de revenu offert par ces différents instruments en France et aux Pays-Bas est légèrement plus élevé qu'en Belgique alors qu'il est largement inférieur en Allemagne. L'évolution du niveau de ce concept de revenu en Belgique et dans les pays voisins montre que ces instruments légaux ne sont pas les seuls déterminants du taux de risque de pauvreté des personnes âgées. Le niveau de revenu des personnes âgées est, en effet, principalement influencé par le taux de couverture, le montant des pensions et des minima des régimes du premier pilier de pension.

b. Evolution jusqu'en 2060

Afin d'introduire une perspective dynamique dans l'analyse de l'adéquation des pensions, le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS, lequel permet d'évaluer le risque de pauvreté, le degré d'inégalité des pensions ainsi que d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions sur un horizon de long terme. Une caractéristique importante du modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et la soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

L'évolution temporelle du taux de risque de pauvreté des pensionnés suit une courbe décroissante jusqu'au début des années 2050. Deux facteurs principaux expliquent cette évolution: le premier résulte des revalorisations des minima de pension intervenus dans le courant des années 2000 ainsi que de leurs hypothèses d'adaptation au bien-être relativement avantageuses sur la décennie suivante comparativement au faible taux de croissance des salaires de cette période; le second facteur, qui explique la baisse du risque de pauvreté des pensionnés jusqu'au début des années 2050, est la participation accrue des femmes au marché du travail.

Sur la base des revenus pris en compte dans la simulation des indicateurs de soutenabilité sociale, l'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au début des années 2040 pour ensuite se stabiliser. Cette évolution est la résultante de l'évolution de la composition des revenus des pensionnés ainsi que de l'évolution du degré de dispersion des revenus de pension. Tout d'abord, la part des revenus du travail au sein des ménages composés d'un moins un pensionné décroît jusqu'en 2040. En effet, suite à la baisse tendancielle présumée de la taille des ménages, la présence d'actifs occupés au sein des ménages d'au moins un pensionné se réduit. Ensuite, parallèlement à cet effet structurel, la dispersion des revenus de pension se réduit jusqu'à cette même date. La participation accrue des femmes au marché

du travail ainsi que la croissance plus forte, avant 2020, des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels engendre une croissance rapide du montant des pensions les plus faibles.

D. La réforme du bonus de pension et du complément pour âge

La loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations institue un bonus de pension dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, de 2 euros⁴ par jour d'occupation effective, à condition que le travailleur ait poursuivi son activité professionnelle après l'âge de 62 ans ou après une carrière d'au moins 44 années. Dans la fonction publique, un système de bonus existe depuis le 1^{er} janvier 2001 pour les agents statutaires qui poursuivent leur carrière au-delà de 60 ans. Ce complément pour âge correspond à un pourcentage du montant de la pension qui augmente avec l'âge (variant de 1,5% à 61 ans à 9% à 65 ans). Ces dispositifs avaient pour principal objectif d'inciter les travailleurs à poursuivre leur activité professionnelle au-delà de 60 ans.

Le contexte législatif en place lors de l'introduction du bonus de pension et du complément pour âge a été fortement modifié par la réforme des pensions de décembre 2011. Cette réforme a durci les conditions d'âge et de carrière pour un départ anticipé à la retraite, lesquelles ont respectivement été portées, à partir de 2016, à 62 ans et 40 années de carrière⁵. Au travers de cette réforme, la politique favorisant l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans a revêtu un caractère plus contraignant, moins incitatif. Le maintien du bonus de pension et du complément pour âge actuels bénéficieraient à des travailleurs contraints de poursuivre leur carrière au-delà de 60 ans en raison du relèvement de la condition de carrière. En d'autres termes, maintenus selon leurs modalités actuelles, ces dispositifs auraient, pour de nombreuses personnes, perdu tout caractère incitatif, tout en continuant à constituer un coût pour les finances publiques. Dans son Avis⁶ à l'attention du gouvernement, le Comité d'étude sur le vieillissement a souligné la nécessité d'assurer la cohérence entre les différentes mesures d'incitation de l'emploi des travailleurs âgés. Le gouvernement a entamé un travail de révision du bonus de pension et du complément pour âge. Le 1^{er} mars 2013, le Conseil des ministres a approuvé en première lecture les projets de loi et d'arrêtés royaux sur le bonus de pension dans les différents régimes de pension. La Chambre des représentants a ensuite approuvé, le 27 juin 2013, la loi-programme 2013 comprenant la réforme du bonus de pension.

a. Les modalités du nouveau bonus de pension

Dans la nouvelle proposition, le bonus de pension est attribué pour chaque journée effectivement prestée au cours d'une période de référence qui débute 12 mois après le jour où les conditions de départ à la pension anticipée sont remplies. Le nouveau système prévoit également la constitution de

⁴ Ce montant est indexé et s'élève à 2,2974 euros au 1^{er} décembre 2012.

⁵ Après une période transitoire: 60,5 ans et 38 années de carrière en 2013, 61 ans et 39 années de carrière en 2014, 61,5 ans et 40 années de carrière en 2015. Une exception est prévue pour les carrières longues: un départ anticipé à la retraite est possible à 60 ans après 42 années de carrière et à 61 ans après 41 années de carrière.

⁶ Comité d'étude sur le vieillissement, "Evaluation du bonus de pension", mai 2012.

droits au bonus au-delà de 65 ans. Dans ce cas, la période de référence débute, à condition de justifier de 40 ans de carrière, le jour où la personne atteint 65 ans, sans délai de 12 mois. Le montant du bonus est fixé à 1,5 euro par journée de prestation effective durant les 12 premiers mois de la période de référence (montants liés à l'indice pivot 136,09). Ce montant augmente ensuite, par tranche de 20 cents, par année de travail supplémentaire, jusqu'à un maximum de 2,5 euros⁷.

En tant que disposition transitoire, la réglementation existante en matière de bonus de pension et de complément pour âge reste d'application jusqu'au 31 décembre 2013. Cela signifie que les travailleurs salariés et indépendants qui poursuivent leur carrière au-delà de 62 ans ou les fonctionnaires qui restent actifs au-delà de 60 ans constitueront respectivement un bonus de pension ou un complément pour âge selon les dispositions de la réglementation actuelle (et donc indépendamment de la durée de leur carrière) jusqu'au 31 décembre 2013.

b. Impact du nouveau bonus de pension sur les dépenses de pension des trois régimes de pension et sur la garantie de revenus aux personnes âgées

La présente étude est basée sur la version du modèle utilisée lors de la réalisation du rapport d'octobre 2012 du CEV. Après la publication de ce rapport, une analyse d'impact a été effectuée, à la demande du gouvernement, sur les modalités du nouveau système de bonus de pension, telles qu'elles seront appliquées à partir de 2014. Rappelons que les modalités du nouveau bonus de pension diffèrent sur de nombreux points des modalités introduites dans la projection de référence du rapport d'octobre 2012 du CEV, notamment le complément pour âge dans le secteur public qui est remplacé par le nouveau bonus de pension. Dans les trois régimes de pension, on a supposé que le nouveau bonus de pension n'a pas d'influence sur le comportement de pensionnement (déterminé par la récente réforme des pensions).

C'est dans le régime des travailleurs indépendants que la réforme du bonus a la plus forte incidence. Deux éléments sous-tendent cette influence relativement forte de la réforme du bonus. Premièrement, la pension moyenne hors bonus est relativement faible dans ce régime, ce qui accroît d'autant l'importance relative de l'économie réalisée. Deuxièmement, une forte proportion de travailleurs indépendants poursuivent leur activité professionnelle jusqu'à 65 ans, voire au-delà, sans pour autant justifier d'une carrière de plus de 40 ans. L'impact de la conditionnalité nouvelle introduite par la réforme est donc spécialement important dans ce régime. Remarquons également que le caractère personnel du droit au nouveau bonus (non pris en compte, contrairement au bonus dans la législation actuelle, dans le calcul de la pension de survie) et son montant inférieur permettent d'accroître les économies réalisées. A l'inverse, la nature forfaitaire et la seule adaptation aux prix des bonus de pension tendra à réduire en projection l'économie réalisée lorsqu'elle est exprimée en pourcentage des dépenses de pension car ces dernières évoluent plus rapidement que les dépenses de bonus. En 2060, le scénario avec le nouveau bonus engendre une réduction de 3,1% des dépenses de pension du régime indépendant.

Dans le régime de la fonction publique, les bénéficiaires partent actuellement en majorité à la retraite dès 60 ans, en l'absence d'une condition de carrière à un départ anticipé. La réforme des pensions de

⁷ Les montants sont liés à l'évolution de l'indice pivot.

décembre 2011 introduit une telle condition et, même si un nombre relativement important de fonctionnaires se verra contraint de reporter, parfois de manière substantielle, son départ en pension, une majorité d'entre eux devrait continuer à partir à la retraite dès qu'elle en a l'opportunité. Dans ce contexte, la substitution du complément pour âge (accordé pour toute prestation effective après 60 ans) par le nouveau bonus (dont le bénéfice est conditionnel en pratique à la justification d'une carrière de plus de 40 ans) engendre une baisse drastique du nombre de bénéficiaires d'un tel avantage (soit un recul de plus de 90% dès 2018 du nombre de bénéficiaires d'un bonus comparativement au nombre de nouveaux pensionnés bénéficiant d'un complément pour âge). En outre, cette substitution engendre une baisse importante du nombre d'années pour lesquelles un supplément est attribué. Notons finalement que, par jour de prestation effective, le montant moyen du complément pour âge est en moyenne nettement supérieur à celui du bonus. Année après année, l'économie budgétaire que génère cette réforme s'accroît dans la mesure où le complément pour âge évolue parallèlement au salaire. Le complément pour âge fait, en effet, partie intégrante de la pension et bénéficie ainsi automatiquement de la péréquation, alors que le nouveau bonus suit la seule évolution des prix. Ceci explique en grande partie le profil encore croissant à plus long terme (après 2040) des économies réalisées dans le régime. En 2060, les dépenses de pensions de la fonction publique sont en recul de 1,9% dans le scénario du nouveau bonus par rapport à un scénario où le complément pour âge est maintenu.

Dans le régime salarié, la réduction des dépenses (exprimée en % des dépenses dans un scénario avec maintien du bonus selon ses modalités actuelles) est d'un ordre de grandeur et d'un profil comparables à la réduction des dépenses dans la fonction publique. Même s'ils bénéficient d'une pension d'un montant en moyenne inférieur à celui perçu par les anciens agents de la fonction publique, de nombreux salariés quittent le marché du travail au travers d'autres régimes que celui des pensions et n'accumulent aucun droit au bonus, même dans le régime actuel. Par ailleurs, à l'inverse du complément pour âge ou du nouveau bonus, le bonus actuel est pris en compte dans le calcul de la pension de survie. Dans le régime salarié, le profil encore croissant à plus long terme des économies réalisées est notamment dicté par l'évolution du nombre de bénéficiaires du bonus par rapport à un scénario où le bonus serait accordé, comme actuellement, sans condition de carrière (à partir de 62 ans). Dans un contexte macroéconomique de hausse progressive du taux d'emploi principalement alimentée par une création d'emploi dans le régime salarié, le nombre de bénéficiaires de l'actuel bonus croîtrait dans ce régime, augmentant à long terme le potentiel d'économie de l'introduction du nouveau bonus. A long terme, les dépenses du régime salarié se réduisent de 1,9% comparativement à un scénario où le bonus est maintenu selon ses modalités actuelles.

Le régime de la GRAPA aurait à supporter des dépenses supplémentaires en cas d'introduction du nouveau bonus conditionnel à une condition de carrière, soit une augmentation de 4,3% des dépenses à l'horizon 2060. Les bénéficiaires de la GRAPA qui percevraient un bonus de pension dans un scénario où celui-ci serait maintenu selon ses modalités actuelles n'auraient, dans une vaste majorité et en raison de la condition de carrière, plus droit au nouveau bonus et verraient de ce fait leur allocation de GRAPA augmenter. D'autres pensionnés, dont le montant cumulé de la pension et du bonus se situe un peu au-dessus du seuil de la GRAPA, auraient droit à cette allocation en raison de la perte du bonus de pension.

Au total, l'introduction du nouveau bonus de pension devrait réduire les dépenses de l'ensemble des régimes de pension (y compris la garantie de revenus aux personnes âgées) de 0,6% en 2020, réduction qui atteindrait 2,0% en 2060 (comparativement aux dépenses dans un scénario où les dispositifs actuels en matière de bonus et de complément pour âge seraient maintenus). Cette économie correspond, en 2060, à une baisse de 0,3% du PIB de ces dépenses. Ces moindres dépenses s'expliquent par la réduction du nombre de bénéficiaires qui découle de l'introduction d'une condition de carrière (plus stricte d'un à deux ans dans la plupart des cas que celle au départ anticipé à la retraite) à l'obtention de l'avantage et par le recul du montant moyen de l'allocation qu'entraîne la substitution des systèmes actuels de bonus et de complément pour âge par le nouveau bonus.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

1.1. Introduction

La douzième édition du rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement présente, dans ce premier chapitre, l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'à l'horizon 2060, selon une simulation de référence et deux simulations alternatives de croissance de la productivité.

Les projections sont réalisées à l'aide du système de modèles MALTESE⁸ sur la base de quatre scénarios : démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale. Elles fournissent une estimation du coût budgétaire du vieillissement, à savoir la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit un concept plus large que le coût des dépenses directement liées au vieillissement), exprimée en pour cent du PIB sur une période déterminée.

Ces nouvelles projections prennent en compte de nouvelles perspectives de population et les mesures gouvernementales prises au courant des premiers mois de l'année 2013, ainsi que l'ensemble des mesures décidées auparavant, notamment les réformes structurelles arrêtées dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011, présentées de manière détaillée dans le Rapport 2012 du CEV⁹. La 6^{ème} réforme de l'Etat n'étant pas encore finalisée, la projection n'intègre pas les réformes qui pourraient en découler. Pour la même raison, elle ne présente pas non plus de répartition du coût budgétaire du vieillissement entre l'Entité I et l'Entité II.

⁸ Ces modèles ont été perfectionnés et actualisés, en particulier dans les trois régimes de pensions belges grâce à la collaboration de l'Office national des pensions (ONP) et du Service des pensions du secteur public (SdPSP).

⁹ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, octobre 2012

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Les principales hypothèses retenues par le CEV en matière démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale sont présentées dans le Tableau 3.

Tableau 3 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2012 (« Perspectives de population 2012-2060 »)				
	2012	2030	2060	
Taux de fécondité	1,81	1,82	1,81	
Espérance de vie à la naissance : hommes	78,5	81,9	86,7	
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,7	85,7	89,1	
Solde migratoire en milliers	55,8	17,4	19,0	
Hypothèses socio-économiques				
Taux de scolarité	Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans et fonction de l'évolution du taux d'activité pour les 15 ans et plus			
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalide, de chômeur avec complément d'entreprise et de pensionné	Modélisation qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, et qui tient compte des effets des réformes déjà décidées			
Hypothèses macroéconomiques				
A moyen terme : de 2013 à 2018	A long terme : 1 scénario de référence et deux scénarios alternatifs			
Selon les « Perspectives économiques 2013-2018 » du BFP où :		Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
			Scénario 1,25	Scénario 1,75
Croissance de la productivité par travailleur entre 2013 et 2018 : 0,9% par an	Croissance annuelle de la productivité par travailleur et du salaire par actif occupé	1,50%	1,25%	1,75%
Taux de chômage ^a en 2018 : 11,7%	Taux de chômage structurel ^a de long terme		8,0%	
Taux d'emploi ^b en 2018 : 65,2%				
Hypothèses de politique sociale				
2013-2014	A partir de 2015 : calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être			
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial		1,25%	
	Droit minimum par année de carrière		1,25%	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^c		0,50%	
	Prestations forfaitaires et minima		1,00%	

a. Selon le concept administratif au sens large, y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale.

b. Emploi total en % de la population d'âge actif (15-64 ans)

c. Dans le régime des pensions du secteur public, l'adaptation au bien-être (en d'autres termes la péréquation) présente, sur la base de l'écart observé historiquement, un découplage d'environ 0,5% par rapport à la hausse salariale.

1.2.1. Les hypothèses démographiques

Depuis 2011, l'organisation des perspectives de population est réglée par une convention entre la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie et le Bureau fédéral du Plan (BFP) : la DGSIE communique l'ensemble des données nécessaires à l'élaboration des perspectives, qui sont réalisées par le BFP. Ces perspectives sont établies par arrondissement, sexe et année d'âge (d'un point de vue méthodologique, une distinction supplémentaire entre Belges et étrangers est parfois réalisée mais sans être publiée).

Cette année, les « Perspectives de population 2012-2060 » intègrent les dernières observations au 30 juin 2011 et des modifications d'hypothèses, principalement en matière de fécondité et de migrations internationales. Cette section les commente brièvement, une analyse détaillée de ces adaptations étant disponible dans la publication consacrée à ces perspectives¹⁰.

En matière de fécondité, une nouvelle source de données de naissances par âge de la mère est utilisée. Jusqu'à présent, les données étaient basées sur les bulletins de naissance de l'état civil, disponibles de 1991 à 2009. Lors de cette édition 2013, les naissances par âge de la mère proviennent du Registre national pour les années 2010 et 2011. Le Registre national enregistre toutes les naissances des mères officiellement domiciliées sur le territoire belge alors que les bulletins de naissance comptabilisent toutes les naissances enregistrées par le personnel soignant sur le territoire belge. L'utilisation des bulletins de naissance impliquait un calcul correcteur afin, d'une part, de retirer les naissances des mères domiciliées à l'étranger ou en situation illégale et, d'autre part, d'ajouter les naissances à l'étranger des mères domiciliées en Belgique, correction devenue superflue avec l'usage du Registre national. Les données du Registre national fournissent des taux de fécondité en baisse entre 2010 et 2011. En projection, les taux de fécondité moyens entre 2010 et 2011 ont été maintenus constants, par âge, arrondissement et nationalité (Belges et étrangers). Ces deux éléments impliquent un taux de fécondité global légèrement inférieur à celui des perspectives précédentes (1,81 par rapport à 1,86 en 2060).

En ce qui concerne les migrations internationales, il y a lieu de distinguer les immigrations des émigrations. Les observations les plus récentes montrent qu'après de fortes augmentations au cours des années 2000, l'immigration a diminué en 2011 (principalement l'immigration en provenance des pays non membres de l'UE). En projection, compte tenu des politiques restrictives en matière de regroupement familial et d'accueil d'immigrants pour motif humanitaire, l'immigration diminue encore en 2012. Par la suite, l'immigration évolue en fonction de l'attractivité économique relative de la Belgique par rapport au reste de l'UE, moins forte que dans les précédentes perspectives. Globalement l'immigration internationale se réduit jusqu'aux environs de 2030 pour ensuite se stabiliser. Quant à l'émigration, en projection, les taux d'émigration par sexe, âge, arrondissement et nationalité (Belges et étrangers) sont maintenus constants au niveau de la moyenne observée de 2009 à 2011. En conséquence, le solde migratoire, tout en restant positif tout au long de la période de projection, se réduit à long terme: il passe d'environ 56 000 personnes en 2012 à 19 000 personnes en 2060. Il est également moins élevé que dans les anciennes projections (-7 000 personnes en 2012, -13 000 personnes en 2060).

¹⁰ DGSIE, BFP, "Perspectives de population 2012-2060", BFP, Série Perspectives, mai 2013

Enfin, en matière d'espérance de vie, les dernières observations confirment la poursuite des gains d'espérance de vie à la naissance avec une diminution de l'écart entre les sexes. En projection, les hypothèses prolongent cette poursuite par sexe, âge et région, tout en la ralentissant. L'espérance de vie à la naissance serait de 86,7 ans pour les hommes et de 89,1 ans pour les femmes en 2060, par rapport à respectivement 86,2 ans et 88,8 ans dans les anciennes perspectives.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La population issue du scénario démographique est ensuite répartie en catégories socio-économiques, par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge, pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales). Les hypothèses socio-économiques se basent sur une modélisation¹¹ qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre ou de maintien dans une catégorie socio-économique. Ce scénario est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les mesures déjà décidées pour les prochaines années.

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

Les principales hypothèses macroéconomiques permettent de déterminer la croissance économique : il s'agit de l'évolution du marché du travail et de la croissance de la productivité par travailleur.

A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2013-2018 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2013. Après avoir été légèrement négative en 2012 (-0,2%), la croissance économique ne serait que de 0,2% en 2013 et remonterait à 1,2% en 2014. Par la suite, jusqu'en 2018, la croissance économique s'établirait en moyenne à 1,8% par an, répartie également entre la croissance de l'emploi (0,9%) et la productivité du travail (0,9%). L'output gap, négatif en début de période de moyen terme, serait résorbé en 2018.

A long terme, à partir d'environ 2030, la croissance annuelle de la productivité du travail s'établit à 1,5% par an dans le scénario de référence du CEV. Au cours de la dernière décennie, les gains de productivité se sont réduits en deçà de 1,5%. A ce stade, on ne dispose toutefois pas de plus d'éléments probants qui justifieraient l'hypothèse du maintien dans le long terme d'une productivité totale des facteurs historiquement extrêmement faible que d'éléments annonçant son redressement. Retenir une croissance inférieure à 1,5% pour la projection de long terme irait, en outre, à l'encontre des hypothèses retenues par les institutions internationales (cf. Box 1). Dans ce contexte, le CEV encadre le scénario de référence par deux scénarios alternatifs : l'un de croissance plus soutenue (de 1,75% par an) et l'autre de croissance plus faible (de 1,25% par an). L'ensemble des scénarios macroéconomiques de long terme est fourni par le modèle de long terme S3BE¹², développé par le Bureau fédéral du Plan, où la croissance de la productivité du travail est déterminée, à long terme, par la productivité totale des facteurs, qui est exogène. Signalons que, sur l'ensemble de la période 2012-2060, les gains annuels de productivité ne s'établissent qu'à 1,3% dans le scénario de référence (cf. Tableau 8). En effet, la croissance de la

¹¹ Fasquelle N., Hendrickx K., Joyeux C., Lebrun I., "The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios", Bureau fédéral du Plan, Working Paper 5-12, février 2012.

¹² Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009.

productivité du travail étant de 0,9% à la fin de la période de moyen terme, elle converge ensuite progressivement vers l'hypothèse de croissance de 1,5% de la productivité du travail qui est atteinte en 2030 dans le scénario de référence. La contribution de la productivité totale des facteurs à cette croissance est de 1,0%, celle de l'intensité en capital de 0,5%. Dans le scénario de plus faible productivité, le taux de croissance de 1,25% par an (« scénario 1,25 ») est atteint en 2026. Dans le scénario de croissance de la productivité plus élevée de 1,75% (« scénario 1,75 »), la convergence vers le niveau de long terme de la productivité est plus lente. Ce niveau est atteint en 2037.

Tableau 4 Hypothèses macroéconomiques à long terme - 1 scénario de référence et 2 scénarios alternatifs en matière de gains de productivité par travailleur

	2017-2018	De 2019 à 2037	À long terme		
			Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
				Scénario 1,25	Scénario 1,75
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	0,9%	progression vers les scénarios de long terme	1,50%	1,25%	1,75%
dont contribution de l'intensité en capital	0,2%		0,5%	0,4%	0,6%
dont contribution de la productivité totale des facteurs	0,7%		1,0%	0,8%	1,1%
Taux de chômage structurel de long terme (en % de la population active)			8,0%		
Emploi (taux de croissance annuel)			0,1%		
dont contribution de la population active			0,1%		
dont contribution du taux de chômage			0,0%		

Le taux de chômage structurel de long terme s'établit à 8% et est identique dans les trois scénarios de croissance de la productivité. Il résulte des caractéristiques structurelles du marché du travail et est compatible avec les estimations du modèle macroéconomique de long terme S3BE. La réduction progressive du taux de chômage vers son niveau structurel de 8% est guidée par le prolongement de la tendance à l'accroissement de l'efficacité du marché du travail, observée depuis le milieu des années nonante, et suppose une poursuite des politiques actives menées en matière d'emploi (cf. Rapport CEV 2010).

La décomposition de la croissance de l'emploi à long terme (0,1% par an entre 2030 et 2060) en facteurs contributifs met en évidence l'importance de l'évolution de la population active.

Box 1 Les hypothèses de croissance de productivité des institutions internationales

Les hypothèses de croissance de la productivité de long terme des principales institutions internationales sont comparables à celle retenue dans le scénario de référence du CEV.

L'Ageing Working Group, créé par le Comité de Politique Economique du Conseil européen ECOFIN et chargé d'établir des perspectives d'évolution des dépenses sociales à long terme pour les 27 Etats membres, a également fixé la croissance de la productivité de long terme à 1,5% pour la Belgique, lors de son dernier rapport publié en 2012^(a).

Les exercices de long terme de l'OCDE^(b) en matière de projection de la croissance économique des pays de l'OCDE et de certains pays hors OCDE suppose pour la Belgique une croissance annuelle de la productivité par travailleur de 1,6% à long terme et une croissance économique annuelle moyenne de 2% entre 2011 et 2060.

(a) "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", prepared jointly by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm

(b) OCDE, "Economic Outlook", Volume 2012/1, Chapter 4 "Medium and Long-Term Scenarios for Global Growth and Imbalances", 2012
OCDE, "Looking to 2060: Long-term global growth prospects", OECD Economic Policy Papers, n° 3, November 2012

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale désignent les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà donc de leur adaptation à l'évolution des prix, dans les régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale. Ces adaptations au bien-être sont régies par un mécanisme structurel depuis fin 2005, consigné dans le pacte de solidarité entre les générations (cf. Box 2).

En 2013 et 2014, la projection intègre l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement. Signalons que, pour ces deux années, l'enveloppe réservée aux adaptations au bien-être a été réduite de 40% dans les régimes salarié et indépendant. A partir de 2015, les prestations sociales sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité (cf. Tableau 3 et Box 2), dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

Box 2 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

La loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations instaure un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des allocations sociales dans le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et les régimes d'assistance sociale. Les décisions relatives aux revalorisations des allocations sociales ont lieu de manière bisannuelle selon une procédure qui se déroule en deux étapes.

Dans une première phase, le montant des moyens financiers réservés aux adaptations au bien-être disponible dans chacun des régimes est déterminé. Cette enveloppe est au minimum équivalente aux dépenses qu'engendreraient, pour toutes les branches du régime :

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5% de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- une adaptation annuelle au bien-être de 1% de toutes les allocations sociales forfaitaires ;
- une augmentation annuelle de 1,25% des plafonds pris en compte pour le calcul des allocations sociales de remplacement et, dans le régime de pensions des travailleurs salariés, du droit minimum par année de carrière.

Ces pourcentages sont fixés indépendamment de la croissance des salaires (à l'origine, ils s'inspirent d'anciens scénarios de référence du CEV où la croissance de la productivité était fixée à 1,75%). Dans un contexte d'évolution ralentie des salaires et de la productivité, cette absence de liaison tend à alourdir le coût budgétaire du vieillissement.

Dans une deuxième phase, le gouvernement décide des modalités d'utilisation de cette enveloppe, après avis conjoint du Conseil national du travail (CNT) et du Conseil central de l'économie (CCE) pour le régime salarié, après un avis conjoint du Comité général de Gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil central de l'économie pour le régime indépendant. Le gouvernement dispose d'une marge de manoeuvre importante dans cette phase d'allocation de l'enveloppe : l'adaptation peut être une modification d'un plafond de calcul, d'une prestation et/ou d'une prestation minimale. En outre, les modalités d'adaptation peuvent être différentes par régime, par plafond de calcul ou par prestation au sein d'un régime et par catégorie de bénéficiaires de prestation.

1.3. Les nouvelles perspectives du CEV

1.3.1. Les perspectives de population

Outre l'actualisation des mouvements de population observés en 2011, les « Perspectives de population 2012-2060 » intègrent quelques changements d'hypothèses, principalement en matière de fécondité et de solde migratoire, exposés au point 1.2.1. Le Tableau 5 présente les principaux résultats des nouvelles perspectives de population ainsi que les écarts avec le rapport précédent. Les résultats détaillés sont disponibles dans la publication « Perspectives de population 2012-2060 »¹³.

Tableau 5 Principaux résultats des « Perspectives de population 2012-2060 » au 30 juin (1) et écart avec le rapport 2012 (2)

	2012		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11075,0	-6,3	12097,1	-185,6	12757,7	-736,8
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>						
0-14 ans	1881,1	-1,9	2042,2	-57,1	2069,9	-197,8
15-64 ans	7249,9	-6,9	7323,4	-130,9	7401,6	-471,5
65 ans et +	1944,0	2,4	2731,5	2,4	3286,2	-67,5
dont de 65 à 79 ans	1363,1	-0,5	1929,3	-12,7	1966,8	-81,6
dont 80 ans et plus	580,9	2,9	802,3	15,1	1319,5	14,1
<i>Structure d'âge en %</i>						
0-14 ans	17,0	0,0	16,9	-0,2	16,2	-0,6
15-64 ans	65,5	0,0	60,5	-0,2	58,0	-0,3
65 ans et +	17,6	0,0	22,6	0,4	25,8	0,9
<i>Quelques indicateurs</i>						
Dépendance des âgés (1): (65+/15-64)	26,8	0,1	37,3	0,7	44,4	1,8
Dépendance des âgés (2): (65+/20-64)	29,4	0,1	41,2	0,8	49,1	1,9
Intensité du vieillissement (80+/65+)	29,9	0,1	29,4	0,5	40,2	1,2

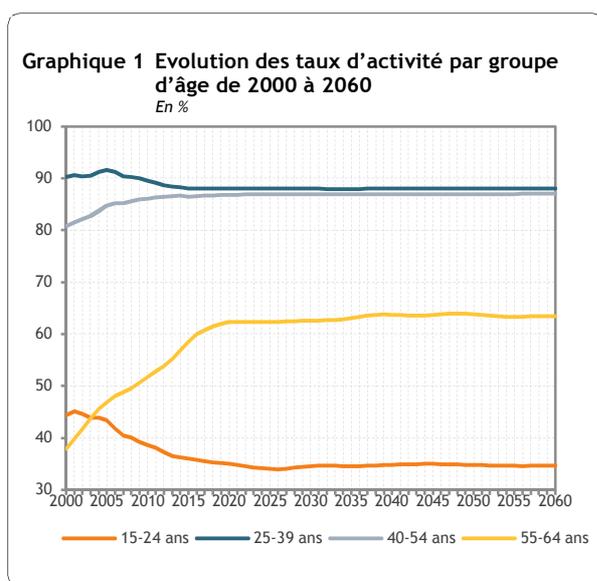
Dans les « Perspectives 2012-2060 », la population totale s'accroît de 15% entre 2012 et 2060 par rapport à près de 22% dans les anciennes perspectives. En 2060, l'ensemble de la population atteint 12,7 millions de personnes contre 13,5 millions auparavant. Comparativement au rapport précédent, cette réduction de la population se situe en 2060 pour 27% dans le groupe d'âge jeune de 0 à 14 ans, pour 64% dans le groupe de la population d'âge actif (de 15 à 64 ans) et pour 9% dans le groupe des personnes âgées de 65 ans et plus. Ces écarts résultent d'un taux de fécondité et d'un solde migratoire moins élevés qu'auparavant. Signalons toutefois qu'au sein du groupe d'âge des 65 ans et plus, le nombre de personnes de 80 ans et plus est plus élevé que dans l'ancienne projection en raison de l'hypothèse d'une espérance de vie supérieure à ces âges. Ces différences influencent évidemment la structure d'âge avec, dans les nouvelles perspectives, une proportion plus prononcée des personnes âgées de 65 ans et plus que dans les perspectives précédentes, au détriment des proportions des groupes d'âges plus jeunes.

¹³ DGSIE, BFP, « Perspectives de population 2012-2060 », BFP, Série Perspectives, mai 2013

Le coefficient de dépendance communément utilisé en démographie, c'est-à-dire le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et les personnes d'âge actif entre 15 et 64 ans, passe de 26,8% en 2012 à 44,4% en 2060, soit un accroissement d'environ 66% entre 2012 et 2060. Par rapport aux précédentes projections, le coefficient de dépendance des âgés est plus élevé de près de 2 points de pourcentage en 2060. Le coefficient d'intensité du vieillissement est, quant à lui, supérieur de 1,2 point de pourcentage en 2060, comparativement au rapport précédent.

1.3.2. Le marché du travail

Dans ces nouvelles perspectives, le taux d'activité global (voir Tableau 6) atteint 74% en 2060, avec un taux de 74,9% pour les personnes de moins de 55 ans et de 63,5% pour les personnes âgées de 55 à 64 ans. Entre 2012 et 2060, le taux d'activité global s'accroît de 1,4 point de pourcentage suite à l'importante progression du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans (+9,6 points de pourcentage), elle-même imputable en partie aux réformes structurelles de l'Accord de gouvernement de décembre 2011. Ces mesures réduisent les possibilités de retrait de l'activité via le régime de chômage avec complément d'entreprise et les départs en pension de retraite anticipée (cf. rapport 2012 du CEV). Par contre, le taux d'activité des moins de 55 ans recule de 1,2 point de pourcentage entre 2012 et 2060.



Selon les données observées, le taux d'activité global a augmenté entre 2000 et 2007 (pour les moins et les plus de 55 ans), puis s'est réduit très légèrement entre 2007 et 2012. Si le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans a continué d'augmenter au cours des six dernières années (+5 points de pourcentage), cette progression a été neutralisée par une baisse du taux d'activité des moins de 55 ans (-1 point de pourcentage). Dans cette catégorie d'âge (voir Graphique 1), on observe des réductions (parfois importantes) des taux d'activité dans les classes d'âge jeune (de 15 à 39 ans) et des augmentations beaucoup plus faibles qu'entre 2000 et 2007 pour les classes d'âge

moyen (entre 40 et 54 ans). Chez les plus jeunes, ceci peut s'expliquer par un allongement de la durée des études et une participation croissante à l'enseignement supérieur. D'autre part, les suspensions suite au renforcement du contrôle de la recherche active d'un emploi par les chômeurs indemnisés pourraient également avoir un effet négatif sur les taux d'activité, certaines personnes disparaissant du chômage et de la population active sur la base de sources administratives¹⁴. En projection, on a retenu l'hypothèse que les chocs négatifs enregistrés par le passé sur certains taux d'activité sont acquis et qu'il n'y a pas de conséquence pour les taux d'activité aux âges plus élevés. Pour les jeunes de 15 à 24 ans, il s'agit d'entrées différées sur le marché du travail, sans conséquence sur les taux d'activité à partir de 25 ans. Pour les classes d'âge de 25 à 39 ans, on suppose que la politique plus stricte de suspen-

¹⁴ Une analyse détaillée et approfondie de ces phénomènes est présentée dans le chapitre 4 consacré au marché du travail des " Perspectives économiques 2013-2018 " du Bureau fédéral du Plan de mai 2013.

sion exerce des effets durables sur les taux d'activité de ces classes d'âge mais à nouveau sans conséquence sur les taux d'activité aux âges plus élevés.

Signalons que les taux d'activité des nouvelles perspectives sont inférieurs à ceux de la projection précédente, mais pour les raisons citées ci-dessus, l'intégration dans la projection de la baisse observée de certains taux aux âges jeunes n'a pas de conséquence sur les taux d'activité des personnes plus âgées.

L'évolution des taux d'activité combinée à la réduction du taux de chômage qui passe de 12,1% en 2012 à 8% aux environs de 2035, guide l'évolution des taux d'emploi. Entre 2012 et 2060, le taux d'emploi, exprimé comme l'emploi total en pour cent de la population de 15 à 64 ans selon les données administratives (voir Box 3), progresse de 4,3 points de pourcentage, avec une augmentation de 1,7 point de pourcentage du taux des personnes de moins de 55 ans et un large accroissement du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (+12,2 points de pourcentage). Le taux d'emploi atteint 68,1% en 2060, le taux des personnes de 15 à 54 ans, 69,5% et le taux des personnes âgées de 55 à 64 ans, 55,5%.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2013 (1) et différences par rapport aux résultats d'octobre 2012 (2) - concept administratif (excepté le taux d'emploi EU2020 en concept enquête) en %

	2012		2018		2020		2030		2060		2012-2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi (<i>emploi total en % de la population de 15 à 64 ans</i>)	63,8	-0,0	65,2	-0,7	65,8	-0,8	67,3	-0,7	68,1	-0,4	4,3	-0,4
15-54 ans	67,8	-0,1	67,8	-1,0	68,2	-1,0	69,1	-0,9	69,5	-0,7	1,7	-0,6
Femmes	64,1	-0,4	64,9	-1,3	65,6	-1,3	66,7	-1,2	67,0	-1,1	2,9	-0,7
Hommes	71,3	0,2	70,6	-0,7	70,9	-0,8	71,5	-0,5	71,9	-0,3	0,6	-0,5
55-64 ans	43,2	0,2	50,5	-0,1	51,8	-0,3	54,2	-0,9	55,5	-0,8	12,2	-1,0
Femmes	35,5	0,3	44,3	-0,2	46,2	-0,6	50,7	-1,5	52,4	-1,5	16,9	-1,8
Hommes	51,2	0,1	56,8	0,2	57,6	0,1	57,8	-0,2	58,7	-0,1	7,5	-0,3
Taux d'emploi définition EU2020 - concept enquête (<i>emploi des 20-64 ans en % de la population des 20-64 ans</i>)	67,2	-	68,4	-	69,1	-	-	-	-	-	-	-
Taux de chômage (<i>chômage y compris chômeurs âgés avec la dispense maximale, en % de la population active^a</i>)	12,1	-0,2	11,7	0,2	11,0	0,3	8,5	0,0	8,0	0,0	-4,1	0,2
Taux d'activité (<i>population active^a en % de la population de 15 à 64 ans</i>)	72,6	-0,2	73,8	-0,6	73,9	-0,7	73,5	-0,7	74,0	-0,5	1,4	-0,3
15-54 ans	76,1	-0,2	75,8	-0,7	75,7	-0,8	74,8	-0,8	74,9	-0,6	-1,2	-0,4
55-64 ans	53,8	-0,3	61,5	-0,5	62,3	-0,7	62,6	-1,4	63,5	-1,4	9,6	-1,1
Taux d'activité potentielle ^b (<i>en % de la population de 15 à 64 ans</i>)	74,5	-0,2	75,4	-0,7	75,5	-0,7	75,1	-0,8	75,5	-0,5	1,0	-0,3
Taux des chômeurs avec complément d'entreprise (<i>% de la population active potentielle^b de 50 à 64 ans</i>)	7,6	-0,1	5,6	-0,3	5,7	-0,2	5,9	-0,1	5,6	0,0	-1,9	0,1

a. Population active = emploi total + chômage y compris chômeurs âgés avec la dispense maximale

b. Population active potentielle = population active + chômeurs avec complément d'entreprise + crédit-temps/interruption de carrière à temps plein

En matière de taux d'emploi, le Tableau 6 présente également une projection jusque 2020 du taux d'emploi EU2020 (cf. Box 3) d'après le concept « enquête sur les forces de travail ». L'objectif de taux d'emploi retenu dans le cadre du projet Europe 2020 est fixé à 75% pour l'Union européenne et à 73,2% pour la Belgique. D'après la projection, le taux d'emploi belge EU2020 atteindrait 69,1% en 2020, soit un écart de 4,1 points de pourcentage par rapport à l'objectif. Combler cet écart exigerait, par exemple, une croissance de l'emploi de 2% par an entre 2015 et 2020, ce qui souligne l'importance de poursuivre les mesures visant à soutenir la création d'emploi.

Tableau 7 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2013 (1) et écart par rapport aux résultats d'octobre 2012 (2) - concept administratif
en milliers d'unités

	2012		2018		2030		2060		1/2
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Population d'âge actif	7249,9	-6,9	7368,2	-40,9	7323,4	-130,9	7401,6	-471,5	-6,0
Population active	5263,6	-18,1	5436,5	-75,8	5385,3	-148,9	5478,0	-387,2	-6,6
Emploi	4627,3	-7,2	4801,4	-79,0	4928,9	-137,7	5039,8	-356,2	-6,6
Chômage ^a	636,3	-10,8	635,2	3,2	456,5	-11,3	438,2	-31,0	-6,6

a. y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale.

Le Tableau 7 illustre la situation sur le marché du travail en milliers de personnes. Par rapport à la projection précédente, la moindre augmentation de la population d'âge actif issue des nouvelles perspectives de population (voir le point 1.3.1) se répercute sur la population active et sur l'emploi. Dans la nouvelle simulation, l'emploi total est inférieur de 6,6% en 2060 à celui du rapport précédent. A taux de chômage inchangé de 8% à long terme, le nombre de chômeurs calculé sur une population active réduite diminue également légèrement par rapport à l'édition de l'année passée.

Box 3 Différentes mesures du taux d'emploi et du taux de chômage

1. Deux concepts statistiques

La mesure de l'emploi et du chômage, ou d'une autre catégorie socio-économique, peut s'effectuer selon deux concepts statistiques: le concept administratif et le concept « enquête ».

Le concept « enquête » porte sur un échantillon de la population. Il s'agit de l' « Enquête sur les forces de travail », réalisée par la Direction générale Statistique et Information économique et transmise à Eurostat qui en a défini le cadre méthodologique. La classification d'un individu dans une catégorie socio-économique est attribuée suite à une interview individuelle. Une personne est comptabilisée dans l'emploi dès qu'elle déclare avoir effectué un travail rémunéré d'au moins une heure au cours d'une semaine de référence. Les personnes qui, temporairement, n'étaient pas au travail pour une raison spécifique (à l'exclusion des personnes en interruption de carrière complète depuis plus de trois mois) sont également recensées dans l'emploi. Dans le cas du chômage, la qualité de chômeur est attribuée en fonction de la disponibilité sur le marché du travail (être sans travail et pouvoir commencer à travailler dans les deux semaines qui suivent) et de la recherche active d'un emploi au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Cette source statistique est probablement, à l'heure actuelle, la plus adéquate pour effectuer des comparaisons internationales.

Le concept administratif est construit sur des sources concurremment exhaustives (couvrant l'ensemble de la population). L'emploi est établi sur la base des données des institutions de sécurité sociale (l'ONSS, l'ONSSAPL, l'INASTI...) et intègre également certains travailleurs non répertoriés dans ces sources (par exemple, les travailleurs en ALE, les travailleurs frontaliers entrants et sortants, les travailleurs des institutions internationales, une estimation du travail en noir...). Le chômage comprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés avec la dispense maximale. Le caractère exhaustif des données administratives permet d'analyser certaines caractéristiques très détaillées et constitue la base la plus appropriée pour simuler l'évolution à moyen et long termes des dépenses sociales et de la réserve de main-d'oeuvre.

2. Le taux de chômage

Le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs à la population active, cette dernière regroupant l'emploi et le chômage.

Recourir aux données administratives ou aux données d'enquête peut donner lieu à des écarts importants en matière de chômage. En 2012, par exemple, le taux de chômage selon le concept administratif s'élevait à 12,1%, alors que le taux de chômage selon le concept « enquête » était de 7,6%, soit un écart de 4,5 points de pourcentage. Cet écart est dû à l'inclusion des chômeurs âgés avec la dispense maximale dans le concept administratif et aux différences de critères en matière de recherche active et de disponibilité entre les deux sources.

3. Le taux d'emploi

Au sein des concepts administratif et enquête coexistent des définitions différentes du taux d'emploi.

Le taux d'emploi peut être calculé comme l'emploi total (y compris l'emploi des plus de 64 ans) par rapport à la population de 15 à 64 ans. Ce mode de calcul est utilisé par le CEV depuis son premier rapport et permet de prendre en compte l'ensemble des travailleurs. Calculés selon cette définition, les taux d'emploi selon le concept administratif et le concept enquête sont relativement proches. En 2012, ils s'élèvent respectivement à 63,8% et 61,5%, soit un écart de 2,3 points de pourcentage.

Box 3 (suite)

En mars 2010, le Conseil européen a approuvé la stratégie Europe 2020 qui formule, entre autres, des objectifs chiffrés à l'horizon 2020, dont notamment un taux d'emploi de 75% pour l'UE et de 73,2% pour la Belgique, selon le concept « enquête ». Ce taux d'emploi est calculé comme l'emploi du groupe d'âge de 20 à 64 ans par rapport à la population de 20 à 64 ans. Il ne prend donc pas en compte la population de 15 à 19 ans, qu'elle soit au travail ou non, ni les travailleurs de plus de 64 ans.

1.3.3. L'environnement macroéconomique

A moyen terme, les « Perspectives économiques 2013-2018 » de mai 2013 du Bureau fédéral du Plan¹⁵ sous-tendent le contexte macroéconomique de la projection du CEV. A partir de 2019, l'environnement macroéconomique résulte de la projection de la productivité du travail, du taux de chômage structurel et du taux d'activité. Les principaux indicateurs macroéconomiques sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 8 Projection macroéconomique 2012-2060, scénario de référence de juillet 2013 (1) et écart par rapport aux résultats d'octobre 2012 (2)
en %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %						Niveau en %			
	2012-2018		2018-2030		2030-2060		2012-2060		2018	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,6	-0,2	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,1	-1,6	-6,6
Productivité par emploi	0,7	-0,1	1,2	-0,1	1,5	0,0	1,3	0,0	-0,8	-2,2
Salaires ^a	1,1	-0,6	1,4	-0,2	1,6	-0,1	1,5	-0,2	-4,7	-10,7
PIB	1,4	-0,4	1,4	-0,2	1,6	-0,1	1,5	-0,2	-2,4	-8,6
PIB/tête	0,7	-0,3	1,0	-0,1	1,4	0,0	1,2	-0,1	-2,0	-3,4

a. Salaires des travailleurs salariés, des agents de la fonction publique et revenus professionnels des indépendants.

A moyen terme, la croissance économique s'établit en moyenne à 1,4% par an de 2012 à 2018, soit 0,4 point de pourcentage inférieure à la croissance attendue dans le rapport précédent, dont deux tiers dus à une évolution moins favorable de l'emploi et un tiers à de moindres gains de productivité. Les écarts sont les plus marqués à court terme, de 2012 à 2014, avec une croissance moyenne du PIB de 0,7%, soit de 0,9 point de pourcentage inférieure à la simulation précédente. La croissance économique se relève ensuite progressivement jusqu'à atteindre 1,9% en 2018. Toutefois, elle n'est que de 1,7% entre 2014 et 2018, soit moins élevée de 0,1 point de pourcentage que dans le rapport 2012 du CEV. En 2018, le niveau du PIB est inférieur de 2,4% à celui de la projection d'octobre 2012.

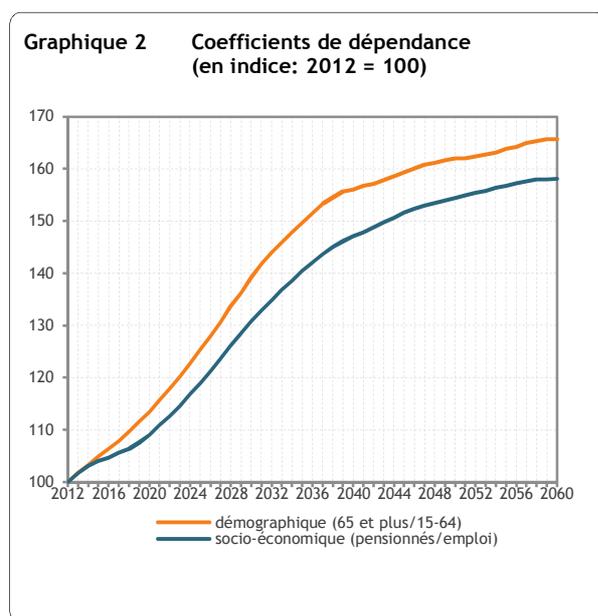
A long terme, le PIB croît annuellement de 1,5%, ce qui représente une croissance inférieure de 0,2 point de pourcentage à celle du rapport 2012 du CEV. Si les gains de productivité de long terme sont quasiment identiques dans les deux projections, l'emploi croît moins rapidement dans la nouvelle simulation. A long terme, l'emploi est guidé par la population active qui résulte des évolutions de la population d'âge actif et des taux d'activité. Ces deux facteurs connaissent des augmentations moins importantes dans le nouveau rapport du CEV (cf. points 1.3.1 et 1.3.2). En 2060, le niveau du PIB est dès

¹⁵ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2013-2018 », Série Perspectives, mai 2013.

lors inférieur de 8,6% à celui du rapport précédent. Signalons que la moindre progression du PIB par tête dans la nouvelle projection ne dépend pas seulement de l'évolution du volume de la population mais également de l'évolution de la structure par âge de la population (cf. point 1.3.4 sur les coefficients de dépendance).

1.3.4. Des coefficients de dépendance

Le graphique suivant illustre l'évolution du coefficient de dépendance démographique (rapport entre la population de 65 ans et plus et la population d'âge actif de 15 à 64 ans) et du coefficient de dépendance socio-économique, soit la population pensionnée rapportée au nombre de travailleurs.



Si le coefficient de dépendance démographique augmente de 66% de 2012 à 2060, la croissance du coefficient de dépendance socio-économique des personnes âgées lui est inférieure de 8% (elle s'établit à 58% de 2012 à 2060). L'emploi progresse en effet plus rapidement que la population d'âge actif, grâce à l'augmentation du taux d'activité et à la diminution du taux de chômage structurel. Signalons que, lors du rapport précédent, les coefficients de dépendance démographique et socio-économique augmentaient respectivement de 62% et 51% à l'horizon 2060, les écarts avec la projection actuelle provenant en grande majorité des nouvelles perspectives de population (voir le point 1.3.1).

1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement

Cette section présente le coût budgétaire du vieillissement, à savoir la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit une notion plus large que les seules dépenses sociales spécifiquement liées au vieillissement de la population), sur une période donnée en pourcentage du PIB.

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme 2012-2018

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses sociales à moyen terme et le coût budgétaire du vieillissement entre 2012 et 2018, en pourcentage du PIB. Les dépenses sociales passent de 25,8% à 26,6% du PIB entre 2012 et 2018, soit un coût budgétaire du vieillissement de 0,7% du PIB.

Parmi les dépenses en augmentation se trouvent les dépenses de pension (0,8% du PIB), de soins de santé (0,2% du PIB) et d'incapacité de travail (0,1% du PIB). Les dépenses de pension s'accroissent à moyen terme suite, essentiellement, à l'entrée en pension des générations du « papy-boom » et ce, malgré la récente réforme des pensions. Les dépenses de soins de santé augmentent principalement en raison des facteurs démographiques¹⁶ : il s'agit, pour les soins aigus, du volume de la population et de

¹⁶ Cf. Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2013-2018 », Série Perspectives, mai 2013, p. 105

la part des personnes âgées de 75 à 84 ans dans la population, modulée par l'espérance de vie de cette classe d'âge, et, pour les soins de longue durée, du nombre de personnes très âgées.

Par contre, les dépenses de chômage et de chômage avec complément d'entreprise se réduisent de 0,3% du PIB entre 2012 et 2018, en raison d'une part de la diminution du nombre de bénéficiaires de ces allocations et d'autre part des mesures d'économies introduites dans la branche chômage (dégressivité accrue, relèvement de l'âge d'accès au complément d'ancienneté, nouveau système pour les jeunes sortant des études).

Tableau 9 Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV de juillet 2013 et écart par rapport au scénario d'octobre 2012 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juillet 2013								Différence avec les résultats d'octobre 2012 2012-2018
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018	
Pensions	10,2	10,5	10,6	10,6	10,8	10,9	11,0	0,8	0,1
- régime des salariés	5,6	5,7	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	0,6	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
- secteur public ^a	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,0	0,1	0,0
Soins de santé ^b	8,1	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	0,2	-0,3
- soins « aigus »	6,9	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	0,1	-
- soins de longue durée	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,1	-
Incapacité de travail	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	0,1	0,1
Chômage ^c	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	-0,2	0,0
Chômage avec complément d'entreprise	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	0,0
Allocations familiales	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,0	0,0
Total	25,8	26,4	26,4	26,4	26,5	26,5	26,6	0,7	-0,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	-0,2	-0,1

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées). Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, cette dépense est enregistrée à charge du pouvoir fédéral dans la Comptabilité nationale et donc reprise dans les pensions du régime de la fonction publique dans ce tableau. A noter que les dépenses de pensions du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pensions des administrations locales affiliées à une institution de prévoyance.

b. Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée, y compris l'assurance soins en Flandre (0,1% du PIB).

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Par rapport à la projection précédente, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2012 et 2018. Cependant, les dépenses de pensions et d'incapacité de travail sont plus élevées de 0,1 point de pourcentage chacune, notamment en raison de la dégradation du contexte macroéconomique qui, de manière générale, alourdit le poids des dépenses exprimées en pour cent du PIB. A contrario, les dépenses de santé sont allégées de 0,3 point de pourcentage du PIB suite à une évolution moins soutenue jusqu'en 2018, tant des dépenses de soins aigus que des dépenses de soins de longue durée aux personnes âgées. A moyen terme, les dépenses de soins aigus sont notamment fonction du progrès technologique et médical, approché par le nombre de dépôts de brevets en matière de produits pharmaceutiques avec un délai de huit années. La contribution de ce facteur à la

croissance des dépenses de soins aigus est moins importante en fin de période dans la nouvelle projection. La croissance réelle des dépenses de soins de longue durée est plus faible que dans l'ancienne simulation en raison d'une moindre croissance réelle des salaires du personnel dispensant ces soins, compte tenu de la modération des salaires réels imposée par le gouvernement pour les années 2013-2014.

Box 4 Désagrégation des dépenses de soins de santé entre soins aigus et soins de longue durée en données observées

Dans ce rapport, une désagrégation des dépenses de soins de santé entre soins aigus et soins de longue durée est présentée. Les soins de longue durée désignent des soins aux personnes âgées tels que les soins infirmiers à domicile, les séjours en maisons de repos, de repos et de soins, et de soins psychiatriques. Les soins aigus couvrent les autres soins de santé. La désagrégation résulte d'une analyse des différentes composantes des dépenses de santé, enregistrées dans la comptabilité nationale en tant que prestations sociales en nature. La comptabilité nationale recense des dépenses de santé dans les quatre niveaux de pouvoir: le pouvoir fédéral, la sécurité sociale, les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions.

Au niveau du pouvoir fédéral, il s'agit de diverses interventions considérées comme des soins aigus. Il en est de même pour les prestations octroyées par les pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté).

Par contre, les différentes composantes des dépenses de santé de la sécurité sociale enregistrent tant des soins aigus que des soins de longue durée aux personnes âgées:

- les dépenses des régimes de santé (régimes salarié et indépendant) sont réparties entre soins aigus et soins de longue durée grâce à des données provenant de l'INAMI (15,1% de soins de longue durée en 2011);
- l'intervention dans le prix de la journée d'hospitalisation (avant 2004, ce poste était comptabilisé dans le compte du pouvoir fédéral) est considérée comme soins aigus;
- les dépenses relatives à l'Office de Sécurité Sociale d'Outre-mer (Ossom) sont prises en compte comme soins aigus;
- les dépenses de l'assurance soins en Flandre sont des soins de longue durée;
- et diverses autres dépenses sont enregistrées comme soins aigus.

Au sein des C&R se trouvent également des dépenses de soins aigus et de soins de longue durée aux personnes âgées. Suite à une analyse des dépenses de chaque communauté et région, il ressort que 30% des dépenses de la Région flamande sont des soins de longue durée, de même que 10% des dépenses de la Commission Communautaire Française (COCOF). Les autres dépenses de la Région flamande et de la COCOF, ainsi que l'ensemble des dépenses des autres C&R, sont considérées comme des soins aigus: il s'agit principalement d'aides aux personnes handicapées et de dépenses pour les enfants.

Globalement, en 2011, la répartition des soins de santé s'établit à 15,2% pour les soins de longue durée aux personnes âgées et à 84,8% pour les soins aigus.

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

Le scénario de référence

L'évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2012 et 2060 (ou la variation des dépenses sociales de 2012 à 2060, exprimée en % du PIB) figurent dans le tableau suivant.

Tableau 10 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2013
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2013								
	2012	2018	2030	2050	2060	2012-2018	2018-2060	2012-2060	Différence avec les résultats d'octobre 2012 2012-2060
Pensions	10,2	11,0	13,6	14,9	14,7	0,8	3,7	4,5	0,2
- régime des salariés	5,6	6,2	7,8	8,5	8,3	0,6	2,1	2,8	0,5
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- secteur public ^a	3,9	4,0	4,7	5,2	5,3	0,1	1,3	1,4	-0,3
Soins de santé ^b	8,1	8,3	9,0	10,4	10,7	0,2	2,4	2,6	-0,2
- soins « aigus »	6,9	7,0	7,4	7,8	7,9	0,1	0,9	1,0	-
- soins de longue durée	1,2	1,3	1,6	2,6	2,9	0,1	1,5	1,6	-
Incapacité de travail	1,7	1,8	1,7	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
Chômage ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,6	-0,9	0,0
Chômage avec complément d'entreprise	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,0
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,0	-0,2	-0,2	0,0
Total	25,8	26,6	29,1	31,2	31,2	0,7	4,6	5,4	-0,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,2	4,0	4,1	4,1	4,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,2

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Le poids de l'ensemble des dépenses sociales dans le PIB passe de 25,8% du PIB en 2012 à 31,2% en 2060, soit un coût budgétaire de 5,4% du PIB entre 2012 et 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent respectivement de 4,5% et de 2,6% du PIB entre 2012 et 2060. Les autres dépenses sociales se réduisent de 1,7% du PIB sur la période de projection.

Signalons que, lors du rapport d'octobre 2012 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élevait à 6,1% du PIB mais sur la période 2011-2060. Ce coût budgétaire englobait l'importante augmentation de l'ensemble des dépenses sociales, exprimée en pour cent du PIB, enregistrée entre 2011 et 2012 (+0,6% du PIB), due d'une part, à la forte détérioration de la croissance économique en 2012 et, d'autre part, à un déflateur du PIB nettement plus faible que l'indexation des dépenses sociales.

Le scénario de référence du rapport 2013 du CEV intègre les différentes réformes structurelles prises dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011 (en matière de pension anticipée, chômage avec complément d'entreprise, chômage, interruption de carrière et crédit-temps), ainsi que des mesures plus récentes, notamment la réforme du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant et du complément pour âge dans le secteur public. Le nouveau dispositif de bonus est désormais identique dans les trois régimes de pension. A partir de 2014, un montant forfaitaire sera attribué pour chaque jour de travail effectivement presté au cours d'une période de référence qui débute soit 12 mois après le jour où les conditions de départ à la pension anticipée sont remplies, soit le jour où est atteint l'âge légal de la pension à condition d'avoir 40 années de carrière. Une analyse détaillée de l'impact de cette mesure, par rapport à une situation où les anciennes modalités sont maintenues jusqu'en 2060, est présentée dans le chapitre 3.

Rappelons que, dans la projection de référence réalisée dans le cadre du Rapport 2012, en cohérence avec les conclusions de l'Avis du CEV en matière de bonus de pension¹⁷, l'octroi du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant était aligné sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée : il n'était accordé qu'aux travailleurs de 62 ans et plus avec plus de 40 ans de carrière. Par contre, le complément pour âge dans le secteur public était maintenu selon ses anciennes modalités jusqu'en 2060 car il ne s'agissait pas d'une mesure temporaire, contrairement au bonus de pension du régime général qui devait s'éteindre en décembre 2013. Outre la modification du complément pour âge, les différences avec le scénario de référence précédent se situent au niveau du montant du bonus de pension (montant forfaitaire qui augmente par année de travail supplémentaire) et de la période de référence sur laquelle le bonus est calculé. D'autre part, la nouvelle projection de référence tient compte d'une période de transition entre le système actuel de bonus de pension et de complément pour âge et le nouveau système annoncé de bonus de pension.

Par rapport à la projection précédente, le coût budgétaire du vieillissement, entre 2012 et 2060, est inférieur de 0,1% du PIB. Rappelons que les nouvelles perspectives démographiques induisent une réduction de l'emploi et de la croissance économique qui alourdit le poids des dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB. Cependant, d'autres éléments viennent plus que compenser cet effet de dénominateur.

En comparaison avec le rapport de l'année passée, l'accroissement des dépenses de pensions est supérieur de 0,2% du PIB. Cet accroissement résulte d'évolutions contrastées dans les différents régimes de pensions. Si aucun écart n'apparaît dans l'accroissement des dépenses du régime indépendant, l'accroissement des dépenses dans le régime salarié est supérieur de 0,5% du PIB et dans le secteur public, il est inférieur de 0,3% du PIB.

L'écart dans le secteur public est à raison d'1/3 dû au remplacement du complément pour âge par le nouveau système de bonus. Les 2/3 restants résultent d'une nouvelle modélisation des dépenses de pension des principales entreprises publiques (Belgacom, bpost et SNCB). Cette nouvelle modélisation offre une meilleure prise en compte de l'extinction progressive de l'emploi statutaire chez bpost et chez Belgacom et du profil particulier de l'évolution historique de l'emploi à la SNCB. La très forte décroissance de l'emploi à la SNCB entre le début des années 80 et le milieu des années 90 (d'environ

¹⁷ Conseil supérieur des Finances, Avis du Comité d'étude sur le vieillissement, Evaluation du bonus de pension, juin 2012

50%) se concrétise notamment au travers d'une structure par âge de l'emploi actuel dans cette entreprise en forme de pyramide inversée (les travailleurs 50 ans et plus représentaient en 2011 un peu plus de 50% du total de l'emploi de la SNCB). Ces profils devraient induire des départs importants à la retraite au cours des 15 ans à venir suivis d'une décrue très prononcée, engendrant à très long terme une croissance fortement ralentie des dépenses de pension.

L'extinction du statut chez bpost et Belgacom et la prise en compte de la décrue historique de l'emploi de la SNCB résultent également, dans un premier temps et comparativement à la projection de l'année passée, en une dynamique plus prononcée de l'emploi dans le régime salarié et, ultérieurement, en une croissance plus soutenue des entrées en pension dans ce régime. Sur l'ensemble de la période de projection et comparativement aux résultats de l'année passée, l'augmentation du taux de pensionnement dans le régime salarié alourdit à concurrence de 0,2% du PIB les dépenses de pension de ce régime. Les nouvelles perspectives de population (coefficient de dépendance plus élevé) contribuent à un relèvement de 0,4% du PIB de ces dépenses (par comparaison avec les résultats du rapport annuel 2012). À l'inverse, une pension moyenne en moins forte progression, en raison notamment de l'introduction des modalités définitives du nouveau bonus de pension (dans le rapport d'octobre 2012, l'octroi du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant anticipait partiellement la réforme du bonus en l'alignant sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée), allège de 0,1% de PIB le coût budgétaire dans le régime de pensions des travailleurs salariés.

Entre 2012 et 2060, les dépenses de soins de santé sont en recul de 0,2% du PIB par rapport à la simulation précédente. Entre 2018 et 2060, les dépenses de santé progressent de 0,1% du PIB de plus en raison de la dégradation de la croissance économique. Cette hausse ne compense toutefois pas la réduction de 0,3% du PIB enregistrée entre 2012 et 2018 (voir le point 1.3.5.a, Tableau 9). Enfin, les dépenses d'incapacité de travail sont inférieures de 0,1% du PIB entre 2012 et 2060 en comparaison avec le rapport de l'année passée. Elles recouvrent les dépenses d'incapacité primaire, les dépenses d'invalidité et les dépenses de repos de maternité. Ces dernières dépenses se réduisent légèrement en raison d'une réduction du nombre de naissances (plus importante que la dégradation du PIB). Au niveau des dépenses d'incapacité primaire et d'invalidité, les nombres de bénéficiaires sont en léger recul comparativement à l'ancienne projection. Ce recul s'explique par quelques modifications d'hypothèses en matière de probabilités d'entrée et/ou de maintien dans ces régimes¹⁸. À titre informatif, l'accroissement entre 2012 et 2060 de la rémunération du personnel enseignant est inférieur de 0,2% du PIB à la projection précédente en raison principalement d'une croissance moins rapide de la population scolaire et du nombre d'enseignants.

¹⁸ Jusqu'à présent, les probabilités d'entrée et/ou de maintien dans ces régimes étaient maintenues constantes en projection au niveau de leur dernière observation. Toutefois, les dernières années observées dégagent des augmentations, parfois importantes, de ces probabilités. Sans information supplémentaire, nous sommes partis de l'hypothèse qu'il s'agissait d'un effet temporaire, probablement dû à la crise. Aussi, dans la nouvelle projection, les probabilités d'entrée et/ou de maintien s'accroissent encore jusqu'aux environs de 2016 (au moment où la croissance économique redevient plus stable) puis reviennent progressivement à leur niveau d'avant la crise. Il est cependant évident qu'une analyse plus approfondie de ce phénomène doit être effectuée à l'avenir afin de confirmer ou non son caractère temporaire.

Le coût budgétaire du vieillissement par entité (scénario de référence)

Dès lors que la 6^{ème} réforme de l'Etat (transferts de compétences prévus par l'Accord de gouvernement de décembre 2011 et éventuelles réformes en découlant) n'est pas entérinée par la loi, le rapport du CEV ne présente plus le coût budgétaire du vieillissement par entité.

Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité

Le coût budgétaire du vieillissement dans les deux scénarios alternatifs de croissance de la productivité est illustré dans le Tableau 11, en pourcentage du PIB, et en différences par rapport au scénario de référence de juillet 2013.

Tableau 11 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs de juillet 2013 (scénario 1,25 et scénario 1,75) et en écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2013 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2012-2060			
	Scénario 1,25	Scénario 1,75	Scénario 1,25 - Référence	Scénario 1,75 - Référence
Pensions	5,2	3,9	0,7	-0,6
- régime des salariés	3,4	2,3	0,6	-0,5
- régime des indépendants	0,4	0,2	0,1	-0,1
- secteur public	1,4	1,4	0,0	0,0
Soins de santé	2,7	2,6	0,0	0,0
Incapacité de travail	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Chômage	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Total	6,4	4,5	1,1	-0,8
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève respectivement à 4,5% et 6,4% du PIB dans les scénarios alternatifs de plus forte (scénario 1,75) et de plus faible (scénario 1,25) croissance de la productivité du travail, par rapport à un coût budgétaire de 5,4% dans le scénario de référence. Les écarts par rapport à ce scénario de référence sont de -0,8 et +1,1 point de pourcentage.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

Ce chapitre présente une analyse de la soutenabilité sociale du vieillissement selon deux angles. Un premier volet établit l'état des lieux en matière de risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés, principalement sur la base des résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Dans un second volet, une projection du taux de risque de pauvreté chez les pensionnés est réalisée à l'aide du modèle dynamique de micro-simulation du BFP.

2.1. Etat des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées

2.1.1. Note méthodologique

Tout comme dans les éditions précédentes, le présent rapport du CEV analyse la pauvreté telle que définie au niveau européen dans le cadre de la méthode ouverte de coordination¹⁹: *"persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live"*²⁰. Cette formulation souligne le caractère relatif de la pauvreté. En d'autres termes, cette dernière se définit par rapport à un mode de vie général, au sein d'un groupe déterminé (la société) et à une époque donnée. Une approche multidimensionnelle de la pauvreté ne lie pas celle-ci uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects importants de la vie en société, comme la santé, le logement, les contacts sociaux, etc. On considèrera qu'un individu court un *risque* de pauvreté dès qu'il est touché par une dimension de la pauvreté, par exemple un manque de revenus.

La dimension financière de la pauvreté est ciblée sur les revenus et est évaluée par rapport à un seuil minimal de revenus, appelé seuil de pauvreté. Si le revenu d'une personne se situe en deçà du seuil de pauvreté, elle est alors exposée à un risque de pauvreté. Le seuil de pauvreté peut être déterminé de plusieurs manières. Dans le contexte européen, le seuil de pauvreté correspond à 60% du revenu équivalent médian²¹. Les indicateurs de pauvreté²² analysés ci-après se fondent principalement sur cette définition. Le revenu disponible est déterminé sur la base de l'enquête EU-SILC. La première enquête EU-SILC menée en Belgique date de 2004 et portait sur les revenus de 2003. L'enquête 2011 relative aux revenus 2010 en constitue l'édition la plus récente. Ces données ne permettent donc pas

¹⁹ Un des cinq objectifs de la stratégie EU2020 concernant la croissance inclusive est de promouvoir l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté. Dans ce cadre, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est défini comme la somme de trois catégories de population, basées sur trois indicateurs (risque de pauvreté, privation matérielle et faible intensité de travail). Nous nous sommes concentrés sur le risque de pauvreté et la privation matérielle, l'indicateur de faible intensité de travail n'étant pas pertinent dans le cadre de la présente étude.

²⁰ Conseil des ministres, Décision du 22 juillet 1975 concernant un programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (1975).

²¹ Le seuil de pauvreté peut également être déterminé à partir d'une méthode basée sur le budget. Dans ce cas, une "norme budgétaire" est déterminée sur la base d'un panier de biens et de services dont la consommation est jugée nécessaire pour mener une vie décente dans la société. Pour plus d'informations, voir "Minibudget: Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?", Katholieke Hogeschool Kempen, Université de Liège et Universiteit Antwerpen, rapport d'étude Politique scientifique fédérale (2010).

²² Issus principalement de la liste des indicateurs officiels d'inclusion sociale de l'UE (European Commission- Social protection and social integration- Social and demography analysis, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*, Brussels, 2009). Les indicateurs ont été sélectionnés en fonction de leur pertinence et de leur disponibilité dans le cadre d'une étude sur la pauvreté chez les personnes âgées.

encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2010 pourraient avoir sur les revenus. Le terme « équivalent » signifie que le concept de revenu des ménages²³ utilisé tient compte de la taille et de la composition du ménage. Cette approche permet de comparer le niveau de vie des ménages en tenant compte du nombre d'adultes et d'enfants par ménage.

Soulignons que les résultats obtenus sont sensibles à l'échelle d'équivalence utilisée, au pourcentage retenu pour fixer le seuil de pauvreté et à l'indicateur de niveau de vie utilisé (le revenu médian dans cette étude). De plus, le concept de revenu utilisé ici ne donne qu'une approximation du niveau de vie. En effet, le revenu disponible ne tient compte ni du patrimoine - comme par exemple la propriété du logement - ni des avantages en nature, tels que la gratuité des transports en commun et les aides en matière de soins de santé. La prise en compte de ces éléments peut donner un autre éclairage sur les indicateurs sociaux de pauvreté et d'inégalité analysés ci-après, au niveau non seulement de la comparaison entre les personnes âgées et le reste de la population belge, mais aussi des comparaisons internationales. C'est pourquoi le présent chapitre analyse également quelques indicateurs qui tiennent compte de certains de ces éléments, comme le risque de pauvreté calculé à partir d'un revenu disponible prenant en compte le loyer imputé²⁴.

Notons enfin que les analyses présentées dans ce chapitre sont axées sur la dimension financière de la pauvreté. Il est cependant important de garder à l'esprit que certaines personnes âgées qui ne sont pas exposées au risque de pauvreté (leur revenu disponible se situant au-delà du seuil de pauvreté) n'arrivent pas à faire face à certaines dépenses comme par exemple le coût d'un séjour en maison de repos et de soins. D'autre part, la consommation n'est pas seulement financée par le revenu disponible mais également par l'épargne de telle sorte que certaines personnes disposant de faibles revenus ne se trouvent pas dans une situation précaire.

²³ En divisant le revenu des ménages par une échelle d'équivalence correspondant à la somme du poids attribué à chaque membre du ménage (1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans).

²⁴ Le loyer imputé est un revenu qui est imputé aux ménages propriétaires de leur habitation car, contrairement aux locataires, ils ne paient pas de loyer.

Box 5 Note méthodologique sur les données EU-SILC

Afin d'interpréter correctement ces données, il est important de connaître les éléments qui entrent en ligne de compte dans le calcul du revenu disponible. Le patrimoine étant un stock de capital, il n'est pas pris en compte dans le revenu disponible. En principe, ceci signifie qu'aucun revenu n'est imputé à ce titre aux ménages propriétaires de leur habitation¹. Les propriétaires ne payant pas de loyer, leur niveau de vie sera supérieur à celui des locataires qui disposent d'un revenu disponible identique. Ce facteur de sous-estimation du niveau de vie de ces ménages concerne plus particulièrement les personnes âgées dès lors qu'elles sont plus souvent, comparativement aux jeunes, propriétaires de leur habitation. Toutefois, depuis l'édition 2007 de l'enquête EU-SILC, la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie établit également, à la demande d'Eurostat, une statistique qui tient compte de la propriété de l'habitation, via un loyer imputé. Ce rapport du CEV présente, parallèlement aux pourcentages " classiques " de risque de pauvreté, des pourcentages calculés par la DGSIE sur la base d'un revenu disponible augmenté d'un loyer imputé.

Il convient aussi de rappeler que le revenu disponible fait abstraction des biens et services gratuits ou proposés à des tarifs avantageux (gratuité des transports publics, soins à domicile, etc.). Ces divers éléments nous amènent donc à nuancer les évaluations classiques du risque de pauvreté des personnes âgées vivant en Belgique.

Notons ensuite, et ce détail a toute son importance dans le cadre d'une analyse du risque de pauvreté des personnes âgées, que les personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins, ne sont pas interrogées dans l'enquête EU-SILC².

Les données de l'EU-SILC sont élaborées à partir d'échantillons de ménages et peuvent dès lors comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour des groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. La marge d'erreur est exprimée en termes d'intervalle de confiance à 95%. En vérifiant si les évolutions observées au fil des années en matière de risque de pauvreté sont significatives, il faut tenir compte du fait que l'EU-SILC est un panel rotatif où les personnes participent à l'enquête pendant quatre ans et où, chaque année, un quart de l'échantillon est renouvelé. Nous déterminons ainsi la significativité des changements entre des années distantes d'au moins quatre ans⁴.

1 De même, il n'est pas tenu compte de l'endettement sous la forme d'un crédit hypothécaire.

2. Peeters, H., Debels, A. and Verpoorten, R. (2011), Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics, Social Indicators Research

3. Voir Eurostat (2012), Accuracy Measures of SILC Based Indicators, SPC/ISG/2012/06/4. Voir aussi Goedemé, T. *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*, Dissertation at the University of Antwerp, 2012, Chapter 2 en Chapter 7, section 1 et Van den Bosch, K. *Evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, WP, Bureau federal du Plan.

Les intervalles de confiance que nous avons calculés sont un peu plus importants que ceux mentionnés par Eurostat. Dans la mesure du possible, nous avons tenu compte de la structure de l'échantillon et du fait que le seuil de pauvreté est lui-même calculé sur la base des mêmes données d'échantillon. Ce dernier point constitue une amélioration par rapport à la méthodologie utilisée à l'heure actuelle par Eurostat (méthodologie que, par ailleurs, nous suivons sur d'autres points.

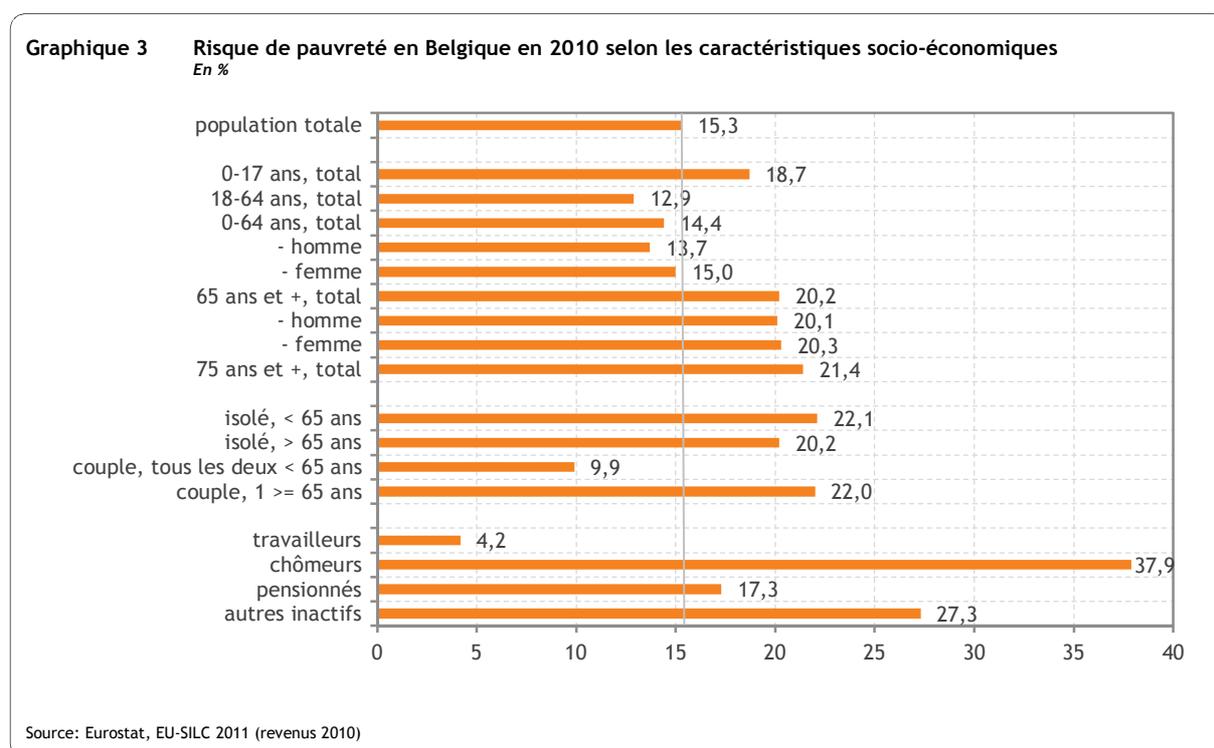
4 Il faut cependant noter une réserve dans le cadre de l'EU-SILC belge: les remplacements ont toujours lieu dans les mêmes groupes. Les échantillons successifs ne sont ainsi jamais totalement indépendants les uns des autres et les intervalles de confiance des écarts entre les différentes vagues sont probablement surestimés.

2.1.2. En Belgique

a. Risque de pauvreté

Risque de pauvreté “classique”

En 2010, 15,3% de la population belge est exposée à un risque de pauvreté. Les revenus des personnes concernées sont, cette année-là, inférieurs au seuil de pauvreté qui s'établit à 12005 euros, soit 1 000 euros par mois, tel qu'il ressort des résultats de l'édition 2011 de l'enquête EU-SILC (voir Graphique 3). Ce pourcentage général de risque de pauvreté est analysé en détail ci-après, avec une attention particulière pour les personnes âgées et les pensionnés.



La distribution du risque de pauvreté selon l'âge fait apparaître un risque de pauvreté relativement élevé parmi les plus de 65 ans (20,2%), en comparaison avec le reste de la population (14,4%). Une distribution selon le statut professionnel²⁵ montre que 17% des pensionnés disposent, en 2010, d'un revenu disponible équivalent inférieur à 1 000 euros par mois. Ce pourcentage est largement inférieur à celui des chômeurs (près de 38%) ou d'autres inactifs (plus de 27%) mais est sensiblement plus élevé que celui des actifs occupés (4%).

S'agissant de l'évolution du risque de pauvreté, le Graphique 4 met en évidence que, bien que la population de plus de 65 ans soit encore confrontée à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population, l'écart entre les deux groupes d'âge observé en 2010 n'a jamais été aussi faible depuis 2003

²⁵ La distribution selon le statut professionnel est basée sur l'occupation effectuée par les individus âgés de 18 ans minimum l'année précédente pendant 6 mois minimum. Notons également que les personnes qui forment un ménage et perçoivent le même revenu équivalent peuvent avoir un statut professionnel différent.

(première année concernée par l'EU-SILC²⁶). Toutefois, tant la population de plus de 65 ans que les pensionnés, voient en 2010 leur risque de pauvreté légèrement augmenter, alors qu'il a connu une évolution à la baisse depuis 2005. Parmi la population de plus de 65 ans, cette hausse touche principalement les hommes, le risque de pauvreté des femmes restant stable. Pour la première fois depuis 2003, l'écart de risque de pauvreté entre les hommes et les femmes est négligeable. En 2005 par exemple, le risque de pauvreté chez les femmes était encore plus de 4 points de pourcentage supérieur à celui des hommes. La progression du taux d'activité des femmes implique qu'elles accumulent de plus en plus de droits pour leur propre pension, remplaçant ainsi de plus en plus la pension au taux ménage par deux pensions au taux isolé. En fonction de l'amélioration de leurs carrières, les femmes perçoivent des pensions toujours plus élevées. En outre, une proportion plus importante de femmes que d'hommes perçoit des minima garantis (voir point c). Par exemple, le calcul de la pension dans le régime salarié est, plus particulièrement dans le cas des femmes, basé sur le droit minimum par année de carrière. Ce droit minimum a été relevé fin 2006, mais les effets de cette majoration sur la pension moyenne globale ne se marqueront que progressivement étant donné qu'ils ne portent que sur les pensions de salarié qui ont pris cours à partir de cette date. Au cours des dernières années, les montants de la GRAPA se sont rapprochés du seuil de pauvreté (voir point c), en particulier les montants pour les personnes isolées, fréquemment octroyés aux femmes les plus âgées (l'espérance de vie masculine étant inférieure à l'espérance de vie féminine).

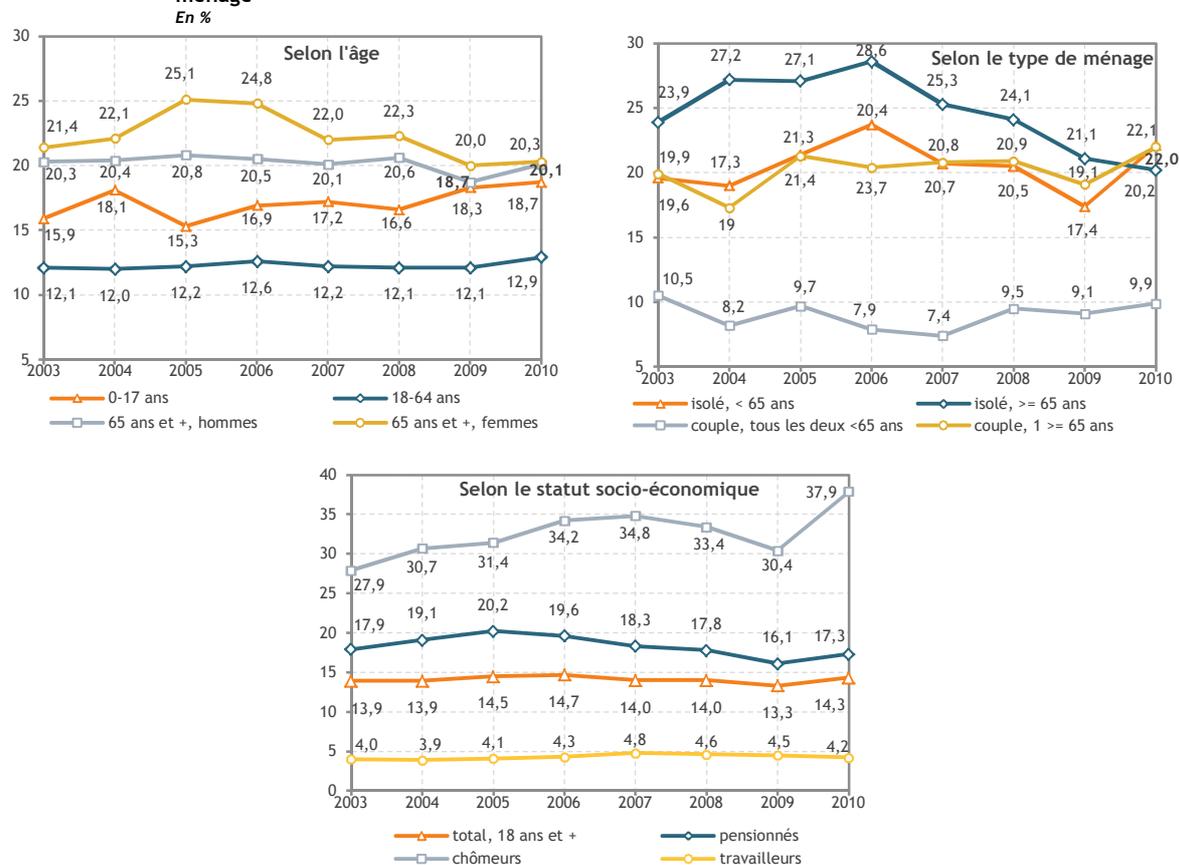
En 2010, c'est aussi la première fois depuis que les enquêtes EU-SILC sont menées, que les personnes âgées isolées ne sont pas exposées à un risque plus élevé de pauvreté qu'un couple incluant au minimum une personne de plus de 65 ans ou qu'un isolé de moins de 65 ans. Alors que le risque de pauvreté des personnes âgées isolées a baissé de 28,6% en 2006 à 20,2% en 2010, les risques de pauvreté d'un couple incluant au minimum une personne de plus de 65 ans et des isolés de moins de 65 ans ont relativement fortement augmenté (voir Graphique 4). Cette évolution du risque de pauvreté des seniors isolés s'explique entre autres par l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Dans le régime des travailleurs salariés, les pensions minimums au taux isolé sont supérieures au seuil de pauvreté depuis quelques années. En revanche, les pensions minimums d'indépendant et la GRAPA se situent en deçà du seuil en 2010, mais l'écart par rapport au seuil est moindre pour les isolés que pour les ménages (voir point c également). Mais il est possible que les revenus totaux de certains bénéficiaires de la GRAPA dépassent le seuil de pauvreté. En effet, lors de l'examen des ressources réalisé en vue de l'octroi de la GRAPA, certains revenus sont totalement ou partiellement immunisés²⁷. En ce qui concerne l'évolution du risque de pauvreté des couples, il est possible que le calcul du revenu équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés joue un rôle. Ce revenu est influencé à la fois par la structure du ménage et par les revenus des cohabitants. Dans le cas d'un couple, les revenus du partenaire sont également pris en compte pour déterminer le revenu équivalent. Vu que le couple envisagé ici inclut au minimum une personne de plus de

²⁶ L'intervalle de confiance à 95% du risque de pauvreté des personnes âgées (avec un seuil de pauvreté de 60%) varie de 17,5% à 22,9% en 2010 et de 20,2% à 26,2% en 2005. Le fait que les intervalles de confiance se recoupent et parce que la rotation imposée de 4 années implique que les vagues 2005 et 2010 de l'EU-SILC concernent des échantillons pratiquement indépendants, on peut en déduire que la réduction du risque de pauvreté des personnes âgées entre ces deux années n'est pas statistiquement significative.

²⁷ Outre une exonération générale des ressources (de 625 euros pour le montant de base et de 1 000 euros pour le montant majoré), les pensions ne sont prises en considération qu'à hauteur de 90% dans l'examen des ressources.

65 ans, le partenaire peut avoir moins de 65 ans (et ainsi ne pas avoir droit à la GRAPA²⁸) et être pensionné, chômer²⁹, être sans revenu, etc.

Graphique 4 Evolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socio-économique et le type de ménage



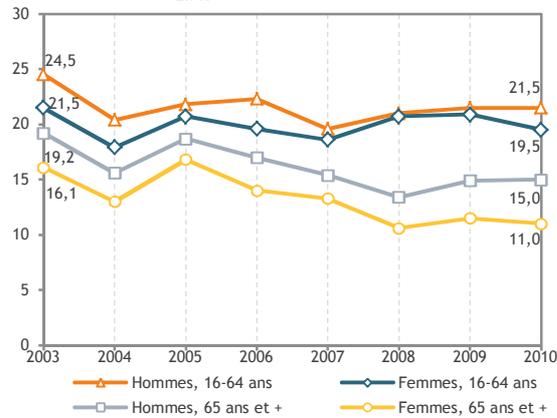
Source: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (années de revenus 2003-2010).

Les personnes âgées sont donc plus exposées au risque de pauvreté que la population d'âge actif. Mais la situation financière des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est-elle plus précaire que celle du reste de la population également exposée à un risque de pauvreté? L'écart relatif médian du risque de pauvreté révèle que leur situation financière est moins difficile (voir Graphique 5). En effet, les personnes âgées exposées au risque de pauvreté ont un revenu médian plus proche du seuil de pauvreté que la population plus jeune (respectivement 13% et 20% en deçà du seuil de pauvreté).

²⁸ Le dernier filet de sécurité pour la population âgée de moins de 65 ans, à savoir le revenu d'intégration, est inférieur à la GRAPA.

²⁹ Le risque de pauvreté des chômeurs a augmenté en 2010, et en particulier chez les chômeurs isolés, d'après une analyse des données de l'EU-SILC. Ceci résulte, entre autres, de la réduction des revenus du travail et d'autres allocations (mesurés sur une base annuelle) au sein de ce groupe. Parmi les chômeurs qui ne sont pas demeurés au chômage pendant toute l'année, on observe une diminution du nombre de mois de travail à temps plein.

Graphique 5 Evolution de l'écart relatif médian de risque de pauvreté (1) selon l'âge et le sexe
En %



(1) écart relatif médian de risque de pauvreté = écart entre le revenu médian de la population exposée à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté.
Source: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (années de revenus 2003-2010).

En outre, il ressort des différentes éditions de l'enquête que l'écart par rapport au seuil de pauvreté s'est fortement réduit chez les personnes âgées alors qu'il est resté constant parmi la population plus jeune. L'écart relatif médian de risque de pauvreté des femmes de plus de 65 ans est moindre que chez les hommes et s'est également plus fortement réduit sur la période 2003-2010.

C'est surtout l'évolution des minima alloués aux personnes âgées qui à nouveau explique cette évolution. En 2010, la plupart des pensions minimums et la GRAPA se situent encore en deçà du seuil de pauvreté mais l'écart par rapport à ce dernier s'est fortement réduit sur la période 2005-2009 et semble se stabiliser en 2010 (voir section c).

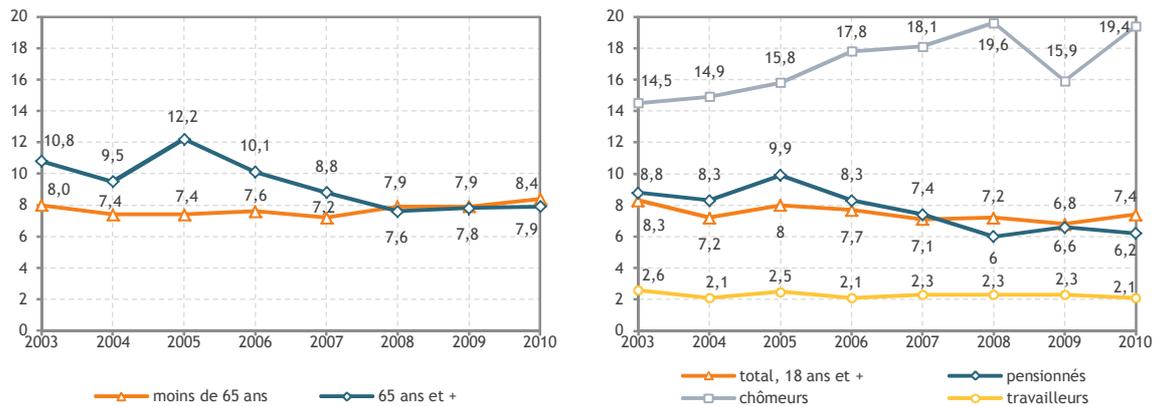
Risque de pauvreté dans le cadre de seuils de pauvreté alternatifs

Dans le cadre du seuil alternatif de 50% du revenu équivalent médian

Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté pris pour référence. Un individu bénéficiant d'un revenu légèrement supérieur au seuil ne sera pas exposé à la pauvreté, tandis qu'un individu percevant un revenu inférieur de quelques euros au seuil le sera. Afin de rendre compte de cette relativité, le Graphique 6 présente l'évolution du risque de pauvreté dans le cadre du seuil de pauvreté alternatif de 50% du revenu équivalent médian. Partant de ce seuil, qui s'élève à 834 euros en 2010, il apparaît que le risque de pauvreté des personnes âgées (7,9%) est sensiblement moindre et que, depuis 2008, il ne dépasse plus celui de la population de moins de 65 ans (8,4%). De même, le risque de pauvreté des pensionnés (6,2%) est sensiblement moindre que dans le cadre du seuil "classique" et l'écart par rapport au risque de pauvreté des travailleurs (2,1%) s'est nettement réduit³⁰.

³⁰ L'intervalle de confiance à 95% du risque de pauvreté des personnes âgées (avec un seuil de pauvreté de 50%) varie de 6,2% à 9,5% en 2010 et de 10,1% à 14,3% en 2005. Les intervalles de confiance ne se recoupant pas, nous pouvons en conclure que la réduction du taux de pauvreté des personnes âgées entre ces deux années est statistiquement significative.

Graphique 6 Evolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge (graphique de gauche) et selon le statut socio-économique (graphique de droite) avec un seuil de pauvreté de 50%



Source: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (années de revenus 2003-2010).

L'évolution du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés calculé sur la base du seuil de pauvreté de 50%, qui était orientée nettement à la baisse sur la période 2005-2008, s'est stabilisée au cours des dernières années. Le montant des pensions minimums et de la GRAPA joue à cet égard un rôle important. Au cours de la période 2003-2010, la pension minimum des travailleurs salariés au taux isolé est supérieure au seuil de pauvreté de 50% et est égale à ce seuil au taux ménage. A partir de 2007, la pension minimum d'indépendant au taux isolé et la GRAPA pour une personne isolée dépassent ce seuil. L'allocation d'aide sociale pour un couple et la pension minimum d'indépendant au taux ménage se situent encore sous le seuil alternatif, mais l'écart s'est pratiquement résorbé (en 2005, ces allocations représentaient 85% du seuil, contre 98% pour la pension d'indépendant et 96% pour la GRAPA en 2010).

Même si les minima dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé au risque de pauvreté. Notons que les pensions minimums qui sont comparées au seuil s'appliquent, en effet, à des carrières complètes. En cas de carrière incomplète, la pension minimum est calculée au pro rata de la durée de carrière réelle (moyennant une durée minimum de 30 ans). De même, bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil n'est pas une garantie d'échapper au risque de pauvreté, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, le concept de revenu équivalent sur lequel le risque de pauvreté est basé joue un rôle. Le revenu équivalent des cohabitants âgés est aussi influencé par les ressources financières du partenaire (s'il a moins de 65 ans, il n'a pas droit à la GRAPA).

Deuxièmement, les concepts de revenu pris en considération dans le cadre de l'UE-SILC et de la GRAPA ne sont pas tout à fait équivalents. Par conséquent, une partie de la population âgée peut être exposée à un risque de pauvreté sur la base du revenu disponible qui détermine le seuil de pauvreté dans l'EU-SILC, mais pas selon l'examen des ressources mené en vue de l'octroi de la GRAPA. Ou encore, des personnes peuvent disposer d'un revenu disponible qui, selon l'enquête EU-SILC, est inférieur à la GRAPA. D'une part, les ressources entrant en ligne de compte pour le calcul de la GRAPA ne sont pas toutes comptabilisées dans le revenu disponible selon la définition EU-SILC. Ainsi, l'enquête ne tient pas compte des revenus cadastraux, du patrimoine ou de cessions de biens immobiliers, con-

trairement à l'examen des ressources. Van den Bosch K.³¹ a montré qu'un patrimoine conséquent pourrait être la raison pour laquelle un petit nombre de personnes de l'échantillon EU-SILC n'ouvrent pas, après examen des ressources, le droit à la GRAPA alors que, dans le cadre du concept revenu de l'EU-SILC, elles perçoivent un revenu inférieur à la GRAPA. Pour ce qui est de l'impact des revenus cadastraux, il apparaît qu'au sein du groupe de personnes âgées disposant d'un revenu inférieur à la GRAPA selon le concept EU-SILC, 18% d'entre elles bénéficieraient d'un revenu supérieur à la GRAPA si les revenus cadastraux étaient pris en compte dans la détermination du revenu équivalent. D'autre part, deux types de dépenses sont pris en compte dans l'enquête, alors qu'ils n'entrent pas en ligne de compte dans l'octroi de la GRAPA, à savoir les transferts entre ménages et le paiement de suppléments d'impôts. Ces dépenses induisent une baisse du revenu disponible calculé sur la base de l'enquête EU-SILC. D'après Van den Bosch, 14% des personnes âgées disposant d'un revenu disponible - définition EU-SILC - inférieur à la GRAPA relèvent de cette catégorie après déduction des transferts ou des suppléments d'impôt. Si tous ces transferts et suppléments étaient réduits à zéro, leur revenu serait supérieur à la GRAPA.

Remarquons enfin que certaines personnes ne revendiquent pas toujours l'aide sociale à laquelle elles ont droit (non take-up). Prenons l'exemple d'une personne de 65 ans dont la situation, à l'occasion de son entrée en pension, est automatiquement analysée en vue de l'octroi éventuel de la GRAPA. La condition d'âge relative à la GRAPA (65 ans) est respectée, mais cette personne perçoit, à ce moment-là, des revenus trop élevés que pour en ouvrir le droit. Pour diverses raisons (évolution de la situation familiale, adaptation des montants de la GRAPA), il est toutefois possible qu'elle puisse en bénéficier ultérieurement, sans en être informée. A cet égard, un renforcement du contrôle automatique de l'ouverture du droit à la GRAPA pourrait constituer une solution appropriée.

Risque de pauvreté compte tenu du loyer imputé

Les indicateurs de pauvreté susmentionnés sont basés sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine en tant que tel (mais bien des revenus de la propriété). Pourtant, la propriété du logement peut accroître le bien-être économique du propriétaire puisqu'il est dispensé de payer un loyer. De même, louer une habitation subventionnée, c'est-à-dire louer un logement à des conditions plus avantageuses que celle du marché locatif, améliore le bien-être relatif des locataires. Le revenu disponible effectif des locataires concernés est accru à concurrence de l'écart entre le prix du marché et le prix du loyer payé. Il est possible de tenir compte de ces éléments dans le revenu disponible via le "loyer imputé".

Pour calculer un revenu disponible qui prend en compte le loyer imputé, le revenu disponible "classique" des ménages est augmenté du loyer imputé aux propriétaires³² (ou aux locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires. Pour les locataires louant aux conditions du marché, le calcul de leur revenu disponible ne fait pas l'objet d'une

³¹ Karel Van den Bosch, "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", Bureau fédéral du Plan, à paraître

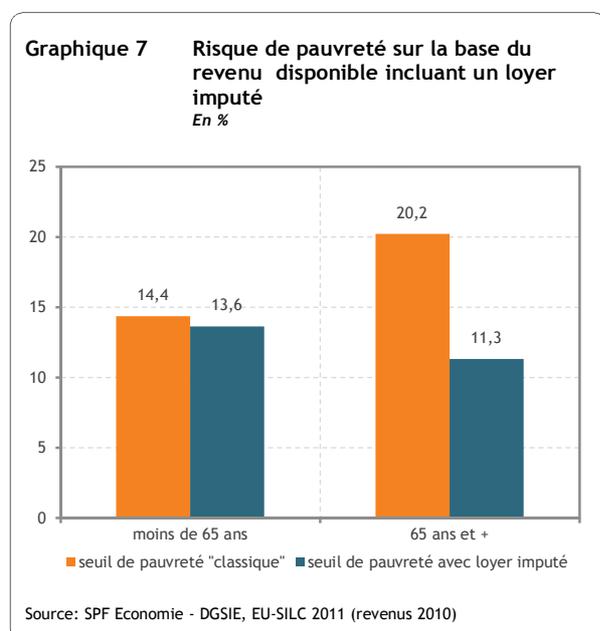
³² En résumé, le calcul du loyer imputé aux propriétaires se déroule en deux étapes. En premier lieu, une régression est estimée pour les locataires avec le loyer payé en tant que variable dépendante et les caractéristiques du logement, de l'endroit et du ménage en tant que variables indépendantes. Le choix entre louer et acheter n'étant pas indépendant du montant du loyer, les biais de sélection ont été corrigés par la procédure Heckman. Cette équation est ensuite utilisée pour estimer le loyer imputé des propriétaires.

Voir "Quality Report Belgian SILC2007", http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf

adaptation spécifique. Ce nouveau revenu médian permet de définir un seuil de pauvreté alternatif et les indicateurs de pauvreté s'y rapportant.

Le seuil de pauvreté de 60% calculé sur la base d'un revenu disponible qui tient compte du loyer imputé s'élève à 1 108,63 euros par mois en 2010. Ce concept de revenu alternatif modifie aussi la mesure du risque de pauvreté, plus particulièrement pour les personnes âgées. Leur risque de pauvreté baisse sensiblement et s'élève à 11,3%, ce qui est inférieur au risque du reste de la population (13,6%) (voir Graphique 7).

L'impact de la prise en compte du loyer imputé net sur le niveau de revenu est supérieur pour les personnes âgées que pour le reste de la population (voir rapport annuel 2012 du CEV). Une part importante des personnes de plus de 65 ans³³ du panel de l'enquête sont propriétaires de leur habitation, souvent sans charge d'emprunt hypothécaire et des intérêts afférents. De plus, chez les personnes âgées, le montant absolu du loyer imputé varie relativement peu selon le niveau de revenu. Comparativement au revenu "classique", les catégories de revenus les plus faibles sont donc influencées très positivement par le loyer imputé. Parmi les personnes âgées, de nombreux propriétaires à faible revenus verront ceux-ci majorés en fonction de la redéfinition du revenu.



Notons aussi que les personnes âgées occupent généralement des habitations moins bien isolées³⁴. Cet élément n'est pas pris en considération dans le calcul du loyer imputé. Compte tenu de l'importance croissante des normes environnementales lors de l'estimation de la valeur d'une habitation sur le marché immobilier, l'on peut supposer que le loyer imputé est relativement surestimé dans le cas des personnes âgées.

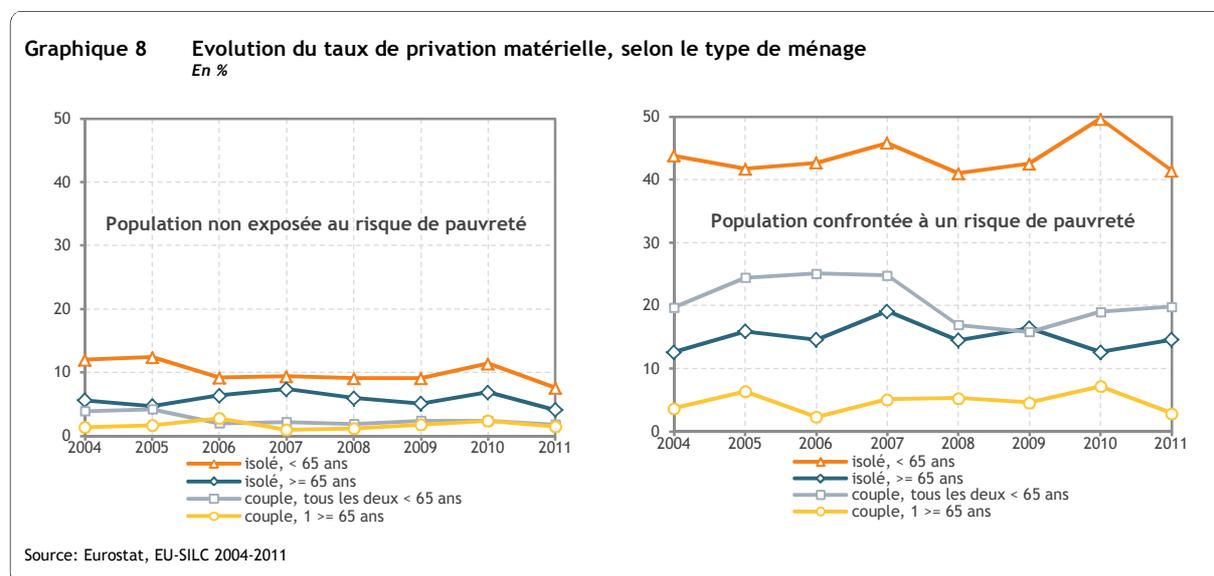
b. Indicateurs complémentaires

Afin de brosser un tableau plus complet de la pauvreté chez les personnes âgées, nous complétons les indicateurs monétaires et de pauvreté relative abordés ci-avant par des indicateurs de privation matérielle et de pauvreté subjective. Ces indicateurs sont également basés sur l'enquête EU-SILC. Les résultats les plus récents ont trait à l'année 2011 (sur la base de l'enquête EU-SILC 2011), dans la mesure où, contrairement aux indicateurs monétaires, ils se rapportent à l'année même de l'enquête et non pas aux revenus de l'année précédente.

³³ Les enquêtes EU-SILC ne sont pas adressées aux personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins.

³⁴ Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S. (2007), *Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwing 2005*, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, Brussel, p. 127

Globalement, les isolés déclarent plus souvent que les cohabitants être confrontés à des privations matérielles³⁵ (voir Graphique 8). Des différences en fonction de l'âge apparaissent surtout parmi la population exposée à un risque de pauvreté (voir Graphique 8 de droite): les personnes âgées déclarent sensiblement moins souvent que les ménages plus jeunes rencontrer des privations matérielles.



On parle de privation matérielle lorsqu'un ménage déclare ne pas pouvoir faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi une liste de 9 (voir note de bas de page n° 35). Au sein de la population confrontée à un risque de pauvreté, en 2011, plus de 40% des isolés de moins de 65 ans déclarent ne pas pouvoir se permettre quatre éléments parmi les neuf de la liste, alors que le pourcentage ne dépasse pas 15% chez les personnes âgées isolées. On observe aussi un écart notable parmi les couples exposés à un risque de pauvreté: lorsque les deux partenaires ont moins de 65 ans, 20% d'entre eux déclarent être confrontés à des privations matérielles, contre 4% lorsqu'un des deux partenaires est âgé de 65 ans minimum.

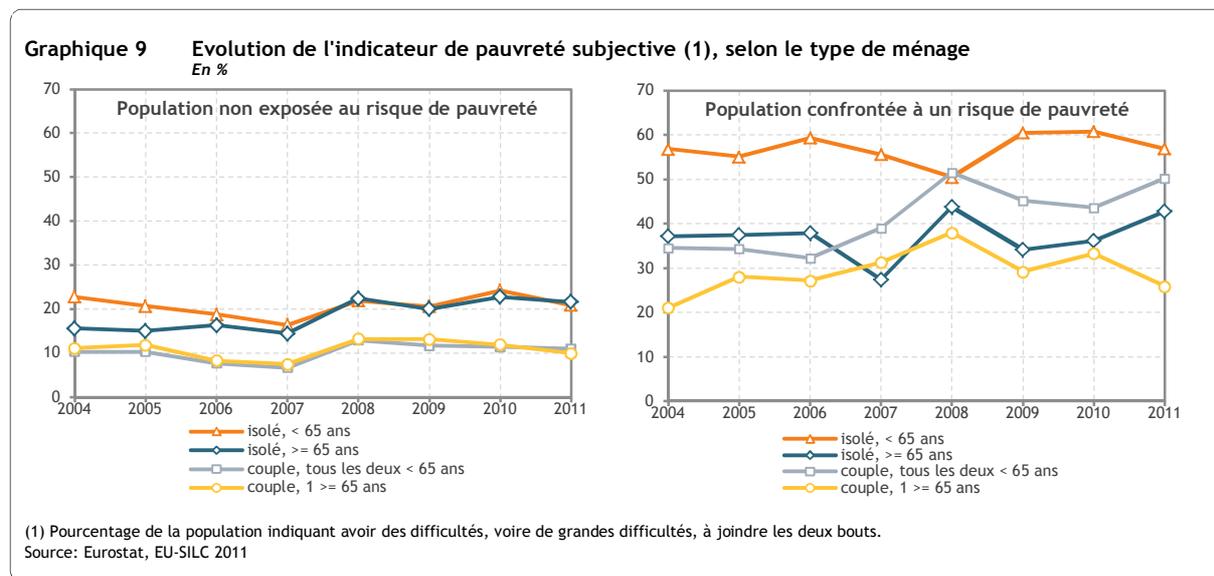
Parmi les ménages de personnes âgées de 65 ans et plus, exposés au risque de pauvreté, les isolés déclarent plus souvent que les couples être confrontés à des privations matérielles. C'est en 2010 que l'écart entre les deux types de ménages est le plus ténu depuis que les enquêtes EU-SILC sont menées. Cette année-là, le risque de pauvreté des isolés a également baissé, jusqu'au niveau de celui des couples. Toutefois, le taux de privation matérielle mesuré en 2011 tend à montrer que la situation relative des isolés se détériore.

L'indicateur de pauvreté subjective rend compte de la perception des répondants de leur propre situation financière. Le Graphique 9 montre que c'est surtout parmi la population exposée à un risque de pauvreté (graphique de droite) que la part de la population indiquant avoir des difficultés, voire de

³⁵ On parle de privation matérielle lorsqu'un ménage déclare ne pas pouvoir faire face à 4 des 9 catégories de dépenses suivantes :

1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéine animale tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur, 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

grandes difficultés, « à joindre les deux bouts » varie en fonction de l'âge. Parmi ce groupe, les personnes de plus de 65 ans rencontrent moins de difficultés « à joindre les deux bouts ».



En ce qui concerne la population non exposée au risque de pauvreté, environ deux isolés sur dix ont des difficultés « à joindre les deux bouts » en 2011, contre un couple sur dix, et ce indépendamment de l'âge. En revanche, si l'on se penche sur la population exposée à un risque de pauvreté, la différence entre les âges est plus marquée. En effet, les ménages âgés rencontrent moins de difficultés, qu'ils soient isolés ou en couple. En 2011, on note une augmentation sensible de la part des personnes âgées isolées déclarant rencontrer des (de grandes) difficultés « à joindre les deux bouts ».

c. Adéquation des pensions minimums et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

Le système légal des pensions garantit, par le biais de la pension minimum et du droit minimum par année de carrière, une pension de base. Cette pension est toutefois subordonnée à des conditions (de carrière) (pour plus d'informations, voir le rapport annuel 2012 du CEV - encadré 5). Les personnes n'ouvrant pas ou insuffisamment de droits à la pension peuvent, après un examen de leurs ressources financières, faire appel à l'aide sociale (la garantie de revenus aux personnes âgées, GRAPA). Pour évaluer l'efficacité de ces systèmes en ce qui concerne la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées, il convient de tenir compte de divers facteurs, comme les groupes-cibles (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou les montants qu'ils perçoivent. Le profil des bénéficiaires est décrit succinctement ci-après. Ensuite, l'évolution des montants des allocations minimums est présentée et comparée au seuil de pauvreté de l'EU-SILC. A cet égard, notons que les calculs sont basés sur des montants maximums ou forfaitaires. En d'autres termes, dans le cas de la pension minimum, il s'agit du montant octroyé au terme d'une carrière complète de 45 ans (pour les carrières incomplètes, la pension minimum est calculée au pro rata du nombre d'années de carrière).

Bénéficiaires des pensions minimums et de la GRAPA

Une description du profil des bénéficiaires d'une pension minimum, du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA a été présentée dans le rapport 2012 du CEV³⁶. Il en ressort que la pension minimum est surtout octroyée à des pensionnés ayant uniquement travaillé sous le statut d'indépendant: 70% des indépendants à la retraite, et plus spécifiquement des hommes, perçoivent une pension minimum. De nombreuses indépendantes ne répondent pas à la condition de carrière relative à la pension minimum (30 années de carrière) de telle sorte qu'elles n'en bénéficient pas, mais perçoivent leur faible pension. Plus de la moitié des pensionnés ayant eu une carrière mixte de salarié et d'indépendant perçoivent une pension minimum. Les pensionnés ayant eu une carrière pure de salarié sont beaucoup moins nombreux à recevoir la pension minimum (plus de 10%) et, dans ce régime, la pension minimum concerne surtout des femmes dont la pension a été relevée jusqu'au minimum. De même, dans le régime salarié, ce sont surtout les femmes qui voient leurs salaires relevés à concurrence du droit minimum par année de carrière lors du calcul de leur pension.

Plus de 5% des personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient de l'aide sociale (GRAPA ou ancien revenu garanti aux personnes âgées (RGPA)). Les bénéficiaires de la GRAPA sont majoritairement des femmes (2/3) et environ 80% d'entre elles perçoivent le "montant de base majoré", qui est principalement alloué aux isolés. Plus de 80% des bénéficiaires de la GRAPA perçoivent cette dernière en complément de leur pension. Chez les hommes, la proportion est encore plus élevée. Une ventilation du nombre de pensionnés bénéficiaires de la GRAPA par régime de pension montre que ce sont principalement les pensionnés percevant une pension pure d'indépendant et les pensionnés combinant une pension de salarié et d'indépendant qui perçoivent la GRAPA en complément de leur pension (à chaque fois environ 10% des pensionnés) et, dans une moindre mesure, les pensionnés ayant eu une carrière de salarié (3% des salariés à la retraite)³⁷.

Montant des pensions minimums, du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA

Avant de nous pencher sur l'adéquation de la pension minimum dans la lutte contre la pauvreté, nous analysons l'évolution des montants par rapport à l'évolution du pouvoir d'achat et du salaire moyen brut des travailleurs salariés (benefit ratio).

Evolution du pouvoir d'achat et du benefit ratio

Le Graphique 10 présente l'évolution des pensions minimums (taux isolé³⁸) au cours des dix dernières années sur la base de deux indicateurs. Le graphique de gauche illustre l'évolution des montants aux

³⁶ Sur la base de la situation en 2011.

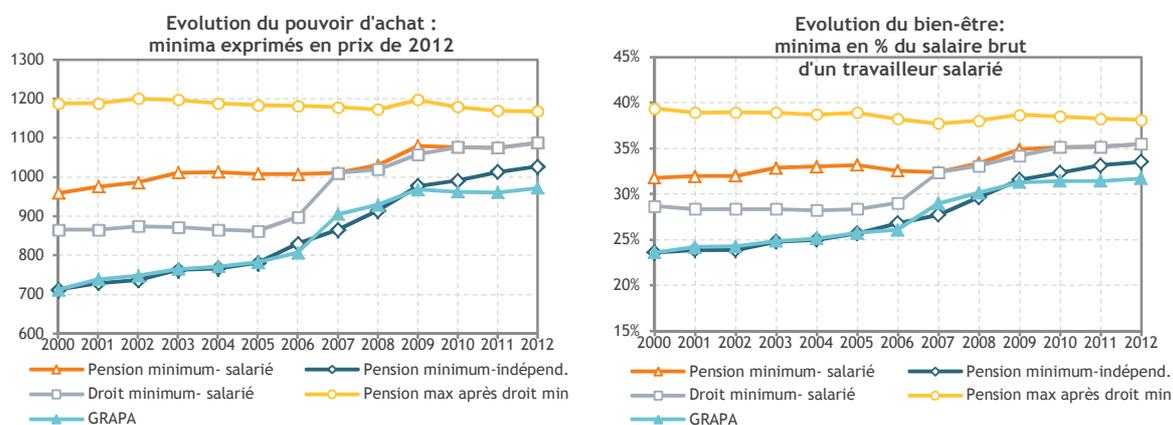
³⁷ Une ventilation du nombre de bénéficiaires de la GRAPA par régime de pension montre que près de 40% d'entre eux la cumulent avec une pension mixte d'indépendant et de salarié, plus de 30% avec une pension de salarié et plus de 10% avec une pension d'indépendant.

³⁸ Pour une meilleure lisibilité des graphiques, les montants au taux ménage (ou montant de base pour la GRAPA) ne sont pas présentés. Globalement, ils suivent la même évolution que les montants au taux isolé (ou le montant de base majoré) sur la période considérée, à l'exception de la pension minimum d'indépendant au taux ménage. Sur la période 2000-2012, cette pension minimum progresse légèrement plus lentement que le montant au taux isolé, l'écart entre les deux passant de 75 % en 2000 à près de 77 % en 2012. Le calcul des pensions, y compris des pensions minimums dans le régime salarié, est basé sur un ratio de 80% entre le montant au taux isolé et le montant au taux ménage.

Dans ce même souci de lisibilité, la période antérieure à 2000 n'est pas représentée dans les graphiques. Pour l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être sur la période 1985-2000, nous renvoyons au rapport annuel du CEV de 2010.

prix de 2012 et permet d'analyser si leur pouvoir d'achat est préservé. Quant au graphique de droite, il présente l'évolution du niveau de vie des minima et de la GRAPA au travers du " benefit ratio ", soit le rapport entre les allocations au taux isolé et le salaire moyen brut d'un salarié.

Graphique 10 Evolution du pouvoir d'achat (gauche) et du benefit ratio (droite) des pensions minimums au taux isolé après une carrière complète et de la GRAPA pour les isolés
En euro par mois (gauche) et en % (droite)



"Max en cas de droit minimum" correspond à la pension maximum qui peut être octroyée après application du droit minimum dans le calcul de la pension. Dans ce cas, une partie de la carrière est valorisée au droit minimum et l'autre partie selon les salaires perçus (s'ils sont supérieurs au droit minimum).
"Droit minimum" correspond au montant de la pension qui serait octroyée si l'ensemble de la carrière est valorisé au droit minimum.

Grâce à la liaison automatique à l'indice santé, la GRAPA et les pensions minimums suivent au moins l'évolution des prix. Globalement, le pouvoir d'achat des pensions minimums et de la GRAPA a progressé au cours de la période 2000-2012 (voir Graphique 10, graphique de gauche), à l'exception de la pension maximum après application du droit minimum. Cette progression a varié dans le temps et selon le régime. C'est la pension minimum d'indépendant qui enregistre la plus forte hausse (de 44% ou une croissance annuelle moyenne de 3% au-delà de l'évolution des prix), suivie par la GRAPA (de 36%, soit une croissance annuelle moyenne de 2,6%). La progression au-delà de l'évolution des prix intervient principalement au cours de la période 2005-2009. Ensuite, c'est surtout le pouvoir d'achat des pensions minimums d'indépendant qui augmente encore, alors que celui des autres allocations présentées dans Graphique 10 reste relativement stable.

Les benefit ratios des minima ont également largement augmenté sur la période 2000-2012 (voir le Graphique 10, graphique de droite), en particulier le benefit ratio de la pension minimum dans le régime indépendant qui est passé de 23,6% en 2000 à 33,5% en 2012. La progression de ces allocations, qui se situe principalement sur la période 2005-2009, était, jusqu'en 2007, la résultante de mesures structurelles (notamment l'augmentation de 17% du droit minimum par année de carrière en octobre 2006³⁹). Ensuite, dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, un budget structurel a été dégagé pour les adaptations au bien-être dans le régime des travailleurs salariés et indépendants. Les mesures concrètes qui en ont découlé ont abouti à revaloriser les minima, en particulier les pensions minimums des indépendants. Même après 2009, celles-ci continuent à progresser

³⁹ Cette hausse met un terme à la liaison entre le droit minimum par année de carrière et le salaire minimum. Ainsi, les pensions qui sont calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Le droit minimum continuera d'évoluer parallèlement à la pension minimum (les éventuels écarts d'évolution, tels qu'ils ressortent de Graphique 10, sont dus à des différences de date d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être et expliquent dès lors les moyennes annuelles divergentes.)

sensiblement plus vite que les salaires moyens bruts. Par conséquent, l'écart par rapport à la pension minimum dans le régime des travailleurs salariés atteint un niveau historiquement bas en 2012. Enfin, le 1er avril 2013, la pension minimum d'indépendant au taux ménage a été alignée sur celle des salariés, résorbant totalement l'écart qui subsistait.

L'aide sociale progresse également plus rapidement que les salaires sur la période 2000-2012. C'est surtout au cours de la période 2005-2009 que la GRAPA bénéficie de revalorisations en termes réels, la principale majoration, de près de 14%, étant octroyée en décembre 2006⁴⁰. A partir de 2009, ces relèvements sont intervenus dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations. Depuis 2010, les minima en vigueur dans le régime salarié et la GRAPA évoluent parallèlement au salaire moyen brut, alors que la pension minimum dans le régime indépendant progresse plus rapidement.

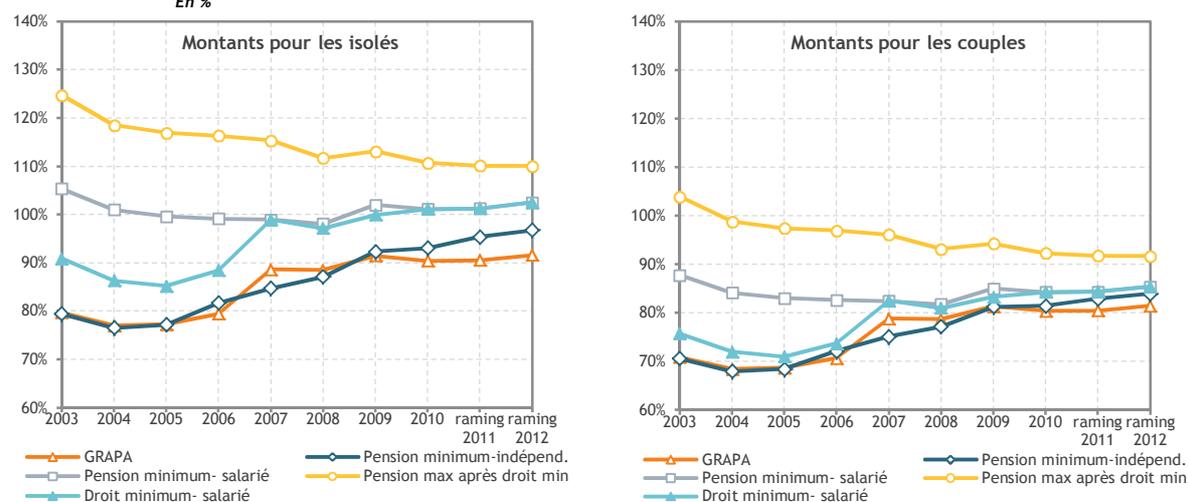
Comparaison avec le seuil de pauvreté

Le Graphique 11 montre qu'en 2010 (année de revenus la plus récente de l'EU-SILC), la plupart des minima se situaient en deçà du seuil de pauvreté. Cependant, en ce qui concerne la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants, le droit minimum par année de carrière et la GRAPA, l'écart avec le seuil de pauvreté s'est fortement réduit par rapport à 2003. La comparaison des minima observés en 2012 avec un seuil de pauvreté estimé⁴¹ fait apparaître une nouvelle diminution, quoique plus faible, de l'écart entre le seuil et la pension minimum des indépendants, tandis que l'écart se stabilise pour ce qui est de la GRAPA. La position relative de la pension minimum de salarié par rapport au seuil de pauvreté se détériore au cours de la période observée (2003-2010), mais semble se stabiliser au cours de la période estimée (2011-2012). Afin mener le même exercice de comparaison avec les montants des pensions au taux ménage et des montants octroyés aux couples dans le cas de la GRAPA, ceux-ci ont été transposés en "montants équivalents" par le biais de "l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE" (à savoir 1,5 pour un couple, qui correspond au facteur 1 pour le premier adulte et au facteur 0,5 pour le second adulte).

⁴⁰ Ces revalorisations permettent ainsi à la GRAPA d'atteindre le seuil de pauvreté, tel qu'il est calculé à l'époque sur la base de l'enquête EU-SILC 2003.

⁴¹ Nous supposons que le dernier seuil observé (EU-SILC) évolue parallèlement au taux de croissance du seuil de pauvreté simulé par le biais de MIDAS (voir ci-après).

Graphique 11 Pensions minimums et GRAPA en % du seuil de pauvreté de l'EU-SILC
En %



"Max après droit minimum" correspond à la pension maximum qui peut être octroyée après application du droit minimum dans le calcul de la pension.
"Droit minimum" correspond au montant de la pension qui serait octroyée si la carrière complète de 45 années est valorisée au droit minimum.
Le seuil de pauvreté pour la période 2003-2010 est basé sur les enquêtes EU-SILC 2004-2011. Pour 2011 et 2012, le seuil de pauvreté est estimé sur la base de l'évolution du seuil de pauvreté simulé dans MIDAS (voir ci-après).

Cette comparaison entre les minima et le seuil de pauvreté de l'enquête SILC appelle toutefois quelques remarques. Tout d'abord, le seuil de pauvreté se base sur des revenus nets alors que les minima sont des montants bruts. Ces minima sont toutefois très faiblement imposés, voire exonérés d'impôts comme c'est le cas pour la GRAPA, de sorte que les montants nets se rapprochent très fort des montants bruts. De plus, comme précisé plus haut, les minima sur lesquels se base la comparaison s'appliquent à des carrières complètes. Si la carrière est incomplète, les minima sont octroyés au prorata de la durée de carrière effective.

Le Graphique 11 fait également clairement apparaître que l'écart par rapport au seuil de pauvreté est plus important pour les couples (montants au taux ménage) que pour les isolés. Comme déjà mentionné dans les rapports précédents du CEV, cette divergence s'explique par des différences méthodologiques au niveau des échelles d'équivalence. Dans l'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer le seuil relatif de pauvreté, le coefficient du couple est de 1,5 (voir ci-avant). Dans la législation sur les pensions, l'échelle d'équivalence implicite⁴² des pensions minimums est de 1,25 dans le régime salarié, de 1,30 dans le régime indépendant et de 1,33 pour la GRAPA. Dans les régimes d'aide sociale et de pension, les montants pour un couple sont 25 à 33% plus élevés que pour un isolé, alors que le coefficient de pondération conforme à la méthode relative impliquerait une hausse de 50% du montant pour un couple par rapport au montant pour une personne isolée. Ces différences nous amènent à supposer que les résultats de la comparaison des montants pour un couple ou une personne isolée avec le seuil de pauvreté seront a priori moins favorables, du point de vue de l'adéquation, pour les ménages.

Les allocations d'aide sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peuvent être considérées comme un seuil de pauvreté légal. En effet, il s'agit de revenus minimums légaux représentant le montant que les autorités estiment nécessaire pour qu'une personne couvre ses besoins primaires. Le Graphique 11 montre que la GRAPA se situe en dessous du seuil de pauvreté relatif. On pourrait dès

⁴² Rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé.

lors penser qu'il suffit de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relatif pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Comme déjà précisé dans les rapports précédents, cette assertion mérite cependant quelques nuances. En premier lieu, on relève des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence, de concept de revenu (selon qu'il s'agisse de déterminer le revenu disponible, et ainsi le seuil de pauvreté, dans l'enquête EU-SILC ou le revenu pris en compte lors de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA), etc. (voir ci-avant, p. 44). En fonction de ces différences méthodologiques, un certain pourcentage de personnes âgées pourrait encore être exposé à un risque de pauvreté, même si les deux montants utilisés étaient alignés. En second lieu, il peut y avoir effet de " non take-up ": les personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne pas la solliciter.

La relativité des seuils de pauvreté et la prudence qu'exigent les comparaisons entre revenus minimums et seuils de pauvreté ressortent également des résultats d'un exercice similaire mené sur la base de la méthode budgétaire (voir également le rapport CEV 2012, section 3.1.2.). Selon cette méthode, une " norme budgétaire " est déterminée sur la base d'un panier de biens et de services dont la consommation est jugée nécessaire pour mener une vie décente en société. L'analyse⁴³ a montré que la GRAPA est supérieure à la norme budgétaire pour les personnes âgées propriétaires de leur habitation et pour les personnes âgées louant un logement social. En revanche, pour les personnes âgées qui louent une habitation sur le marché privé, la GRAPA est inférieure à la norme budgétaire. De surcroît, la situation est encore plus difficile pour les personnes âgées dépendantes puisque leurs besoins en termes de revenus sont plus élevés.

2.1.3. Comparaison internationale

a. Evolution des indicateurs de pauvreté

Si l'on se place dans une perspective internationale, l'évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées en Belgique n'est pas exceptionnelle. Le Graphique 12⁴⁴ montre que le risque de pauvreté chez les personnes âgées a baissé dans l'ensemble de l'Union européenne (UE 27) et dans l'UE 15, au cours de la période 2004-2010. Cette tendance s'explique par la baisse relativement forte du risque de pauvreté parmi la population de plus de 65 ans observée dans plusieurs grands Etats membres (ES, FR, IT, UK). Toutefois, cette baisse n'est pas générale⁴⁵ et le risque de pauvreté des personnes âgées n'a pas diminué dans plusieurs autres pays (voir Graphique 12) comme l'Allemagne, les Pays-Bas (où il est déjà très bas), l'Autriche et la Suède. L'évolution parallèle à la baisse, à la fois en Belgique et dans l'ensemble de l'UE, implique que le risque de pauvreté en Belgique, plus élevé en 2004 que dans la plupart des autres pays européens, demeure supérieur par la suite.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté de la population totale de l'UE 15 et de l'UE 27 est resté pratiquement stable sur la période 2004-2010. Parmi nos pays voisins, seule l'Allemagne voit le pourcentage de sa population exposée à un risque de pauvreté augmenter. Si le risque de pauvreté baisse chez les personnes âgées, un risque stable pour l'ensemble de la population doit dès lors aller de pair

⁴³ « Minibudget : Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique ? », Katholieke Hogeschool Kempen, Université de Liège et Universiteit Antwerpen, rapport d'étude Politique scientifique fédérale (2010).

⁴⁴ Voir annexe pour les chiffres sous-jacents.

⁴⁵ Voir également European Commission, "Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, pp. 62-66

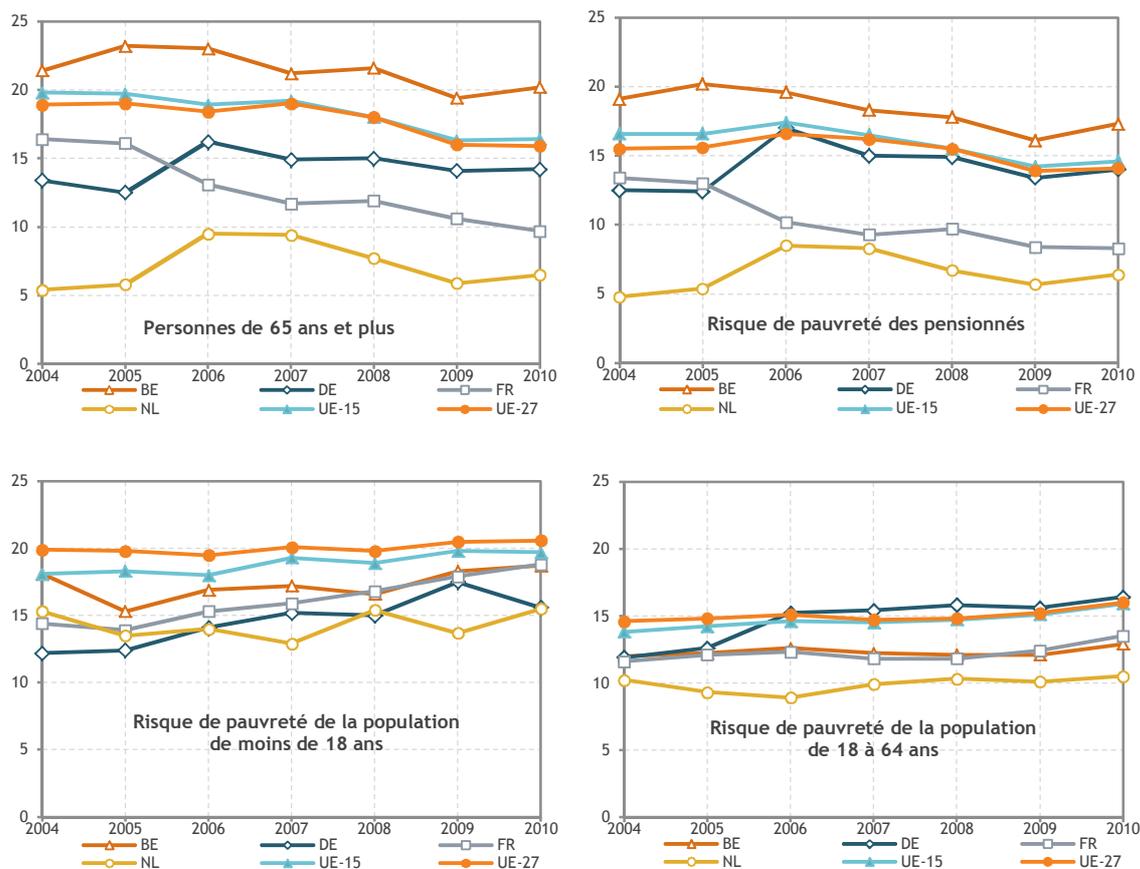
avec une hausse du risque parmi la population âgée de moins de 65 ans. Le Graphique 12 fait effectivement apparaître une hausse du risque de pauvreté chez les jeunes de moins de 18 ans dans nos pays voisins (à l'exception des Pays-Bas) ainsi que dans l'UE 15. Cette hausse est pratiquement aussi importante que celle du risque de pauvreté des jeunes observée en Belgique entre 2005 et 2010⁴⁶. En Allemagne, le risque de pauvreté de la population d'âge actif (18-64 ans) augmente aussi, alors que la hausse est moindre, voire nulle, en Belgique, en France et aux Pays-Bas. Dans tous les pays limitrophes ainsi que dans l'UE 15, le risque de pauvreté des jeunes de moins de 18 ans est plus élevé que celui des personnes âgées. La Belgique constitue une exception à cet égard. Le glissement du risque de pauvreté des personnes âgées vers les enfants et les jeunes est le prolongement d'une tendance observée depuis les années 70 dans de nombreux pays.⁴⁷

En Belgique comme dans ses pays voisins, l'évolution du risque de pauvreté des pensionnés est pratiquement identique à celle du risque de pauvreté des personnes âgées. Cependant, en Belgique, le risque de pauvreté des pensionnés est largement inférieur à celui des personnes âgées, tandis que l'écart est plus faible en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. La catégorie « pensionnés » est identifiée sur la base du statut indiqué le plus fréquemment par le répondant pendant l'année écoulée (« most frequent activity status »). Certaines personnes de 65 ans et plus qui ont un court, voire aucun, passé professionnel indiquent un autre statut (par exemple, « s'occupe du ménage »), alors qu'un nombre important de moins de 65 ans se considèrent comme pensionné. En pratique, toutes les personnes percevant une pension se retrouvent dans la catégorie des pensionnés. Mais ces deux groupes (pensionnés et 65 ans et plus) ne correspondent pas toujours.

⁴⁶ En Belgique, le risque de pauvreté des jeunes était pratiquement identique en 2004 (18,1%) et en 2009 (18,7%). Cependant, il n'était que de 15,9% en 2003 (non présenté dans le graphique). C'est pourquoi on peut considérer le pourcentage relativement élevé de 2004 comme un cas atypique.

⁴⁷ Voir OCDE, *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris: OCDE, 2008, Chapitre 5.

Graphique 12 Evolution du risque de pauvreté parmi les personnes de 65 ans et plus et parmi d'autres catégories de la population en Belgique, dans les pays voisins, dans l'UE 15 et l'UE 27



Source: Eurostat.

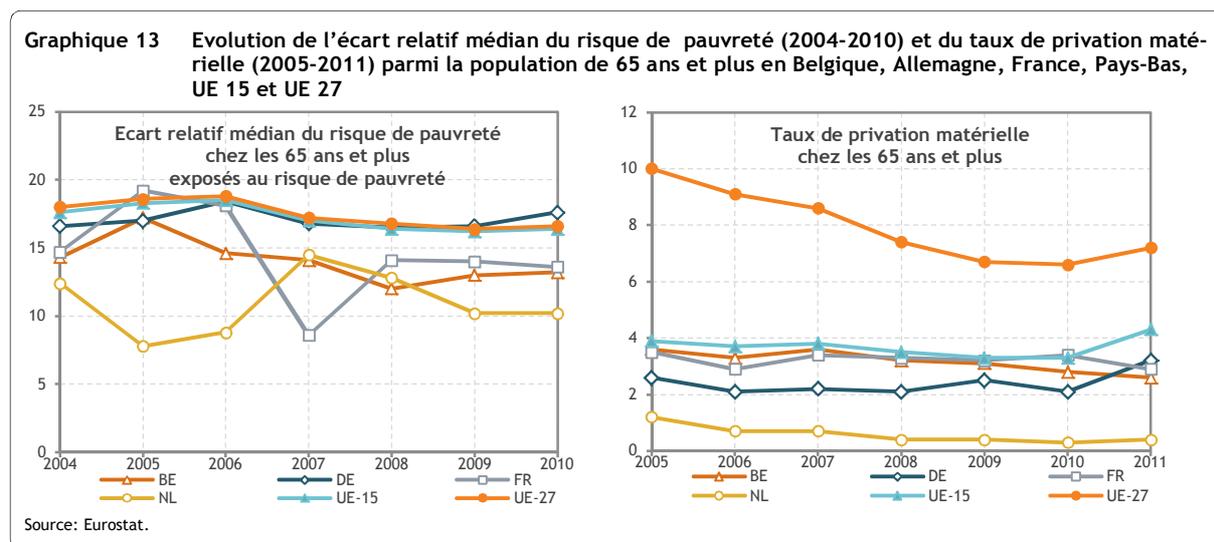
Il serait intéressant d'effectuer une comparaison entre la Belgique et ses pays voisins du risque de pauvreté chez les personnes âgées sur la base d'un revenu tenant compte du loyer imputé. Cependant, les pays de l'Union européenne utilisent des méthodes différentes afin de calculer le loyer imputé, rendant les résultats souvent incomparables et dès lors cette comparaison peu significative⁴⁸.

D'autres indicateurs sur les revenus et la pauvreté chez les personnes âgées évoluent souvent parallèlement au pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté mais pas toujours (Graphique 13). L'écart relatif médian du risque de pauvreté (l'écart entre le revenu et le seuil de pauvreté) des personnes âgées baisse en Belgique, de même qu'en France et dans l'UE 15. En revanche, en Allemagne et aux Pays-Bas, aucune tendance claire ne se dégage. Lorsque le pourcentage de personnes âgées bénéficiant de revenus supérieurs au seuil de pauvreté augmente, les revenus du reste du groupe se rapprochent du seuil de pauvreté.

Entre 2005 et 2011, la privation matérielle (ou le fait de ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses d'une liste qui en compte 9) enregistre une tendance à la baisse en Belgique, aux Pays-Bas (où elle était déjà très faible) ainsi que dans l'UE 15 et l'UE 27. Cependant, en Allemagne et dans l'UE 15 et l'UE 27, la privation matérielle augmente subitement entre 2010 et 2011. Les facteurs explicatifs de cette

⁴⁸ Voir Eurostat "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

hausse n'ont pu être clairement identifiés. En France, il est surprenant de constater que le taux de privation matérielle des personnes âgées n'a pas diminué, contrairement au risque de pauvreté monétaire. Ne perdons pas de vue que la mesure de la privation matérielle englobe une dimension subjective dès lors que c'est le répondant lui-même qui déclare ne pas être en mesure de se permettre un ou plusieurs des neuf éléments précités. En Belgique, le constat tiré en 2010 vaut toujours en 2011: les personnes âgées ne connaissent pas plus de privations matérielles que les séniors vivant en France et dans l'UE 15. Par contre, aux Pays-Bas, les personnes âgées sont clairement moins confrontées aux privations matérielles.



b. Evolution de la protection sociale minimale aux personnes âgées en Allemagne, en France et aux Pays-Bas

Les éditions précédentes du rapport annuel du CEV ont déjà présenté les allocations minimums pour les personnes âgées en Belgique et dans les pays voisins. Les allocations minimums peuvent être des pensions minimums et, le cas échéant, des allocations d'assistance sociale spécifiques pour les personnes âgées. Elles constituent le principal instrument de protection sociale sur le plan des revenus minimums des personnes âgées. Cette protection minimale ne constitue néanmoins qu'une pièce du puzzle et ne permet pas de brosser un tableau complet de la situation des revenus des personnes âgées, surtout dans une perspective internationale. Les revenus disponibles des personnes âgées qui perçoivent une telle allocation minimum sont à la fois déterminés par le montant de l'allocation même, mais aussi par d'éventuelles exonérations fiscales ou déductions de contributions sociales ainsi que par des aides complémentaires comme les allocations au logement ou les allocations de chauffage. Lorsque l'on analyse la situation des bénéficiaires de revenus minimums garantis, c'est donc l'ensemble de leurs revenus qui doit être pris en considération. La composition exacte de ces revenus dépend de différents aspects de la situation de vie de la personne âgée, comme la composition de son ménage, son domicile et son statut de locataire ou de propriétaire. Ces revenus totaux peuvent être calculés par la méthode de simulation standard en vérifiant, pour un individu ou un ménage type, quels seraient le niveau et la composition des revenus nets après application de tous les droits et obligations.

Nous présentons ci-dessous l'évolution de la protection sociale minimale pour les personnes âgées dans les trois pays voisins de la Belgique sur la base des résultats du projet CSB-MIPI (Centrum voor Sociaal Beleid – Minimum Income Protection Indicators)⁴⁹. Les résultats sont disponibles pour trois périodes de mesure: juin 2001, juin 2009 et le 1er janvier 2012. Dans ce projet, les montants sont exprimés dans les devises d'origine et à prix courants. Les montants présentés dans le Graphique 14 sont rendus comparables par l'application de l'IPCH (Indice des prix à la consommation harmonisé) et de parités de pouvoir d'achat avec la Belgique en janvier 2012, considérés comme le pays et la période de référence. Notons que le projet CSB-MIPI ne porte que sur les revenus minimums qui sont en principe garantis à l'ensemble des citoyens (moyennant une condition d'âge). Par conséquent, certains minima du système de pension accordés à des catégories spécifiques (par exemple les salariés) sont exclus de l'analyse.

Le type et la portée des revenus minimums aux personnes âgées varient entre les pays. En Belgique (*GRAPA*), en Allemagne (*Grundsicherung im Alter* en 2009 et 2012; l'aide générale en 2001) et en France (*allocation de solidarité aux personnes âgées*), il s'agit de prestations soumises à un examen des ressources qui peuvent être considérées comme une forme d'aide sociale. Seul un faible pourcentage des personnes âgées font appel à ces dispositifs. Aux Pays-Bas, en revanche, une pension de base (*Algemene Ouderdoms Wet, AOW*) est octroyée à pratiquement toutes les personnes âgées, à la seule condition toutefois que la personne réside et ait résidé aux Pays-Bas⁵⁰. L'AOW est supérieure, en termes réels, à la pension minimum octroyée dans les autres pays. D'autre part, une partie substantielle de l'AOW brute est consacrée à des primes d'assurance sociale. En Belgique et en France, les bénéficiaires de revenus minimums sont redevables des impôts locaux, qui sont peu élevés.

L'écart entre l'allocation (brute) et le revenu disponible net s'explique principalement par les aides au logement octroyées en Allemagne, en France et (dans une moindre mesure) aux Pays-Bas. En France, le montant englobe l'allocation nationale au logement et, en 2009 et 2012, une allocation supplémentaire pour les habitants de Paris. Le montant de l'allocation au logement est fonction des hypothèses formulées à partir du montant du loyer. Le CSB a tenté d'estimer un montant réaliste pour chaque pays, sur la base des données de l'EU-SILC, pour un logement typique des personnes âgées à faible revenu. Ce montant correspond à deux-tiers du loyer médian d'un appartement à une chambre, disponible sur le marché locatif privé⁵¹. Des résultats basés sur un autre montant ne diffèrent pas dans le cas de la France, mais bien pour l'Allemagne⁵². De toute évidence, les propriétaires occupant leur propre logement ne perçoivent pas d'aide au logement et, de surcroît, il est possible qu'ils paient des impôts supplémentaires sur leurs biens immobiliers. Après prise en compte de l'aide au logement, le revenu net

⁴⁹ Le projet CSB-MIPI est présenté dans la publication suivante : Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. et Cantillon, B. (2011), *The CSB- Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, CSB Working Paper, No 11/05 (April 2011) <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/2579>.

Les données peuvent être obtenues par le biais d'une requête motivée.

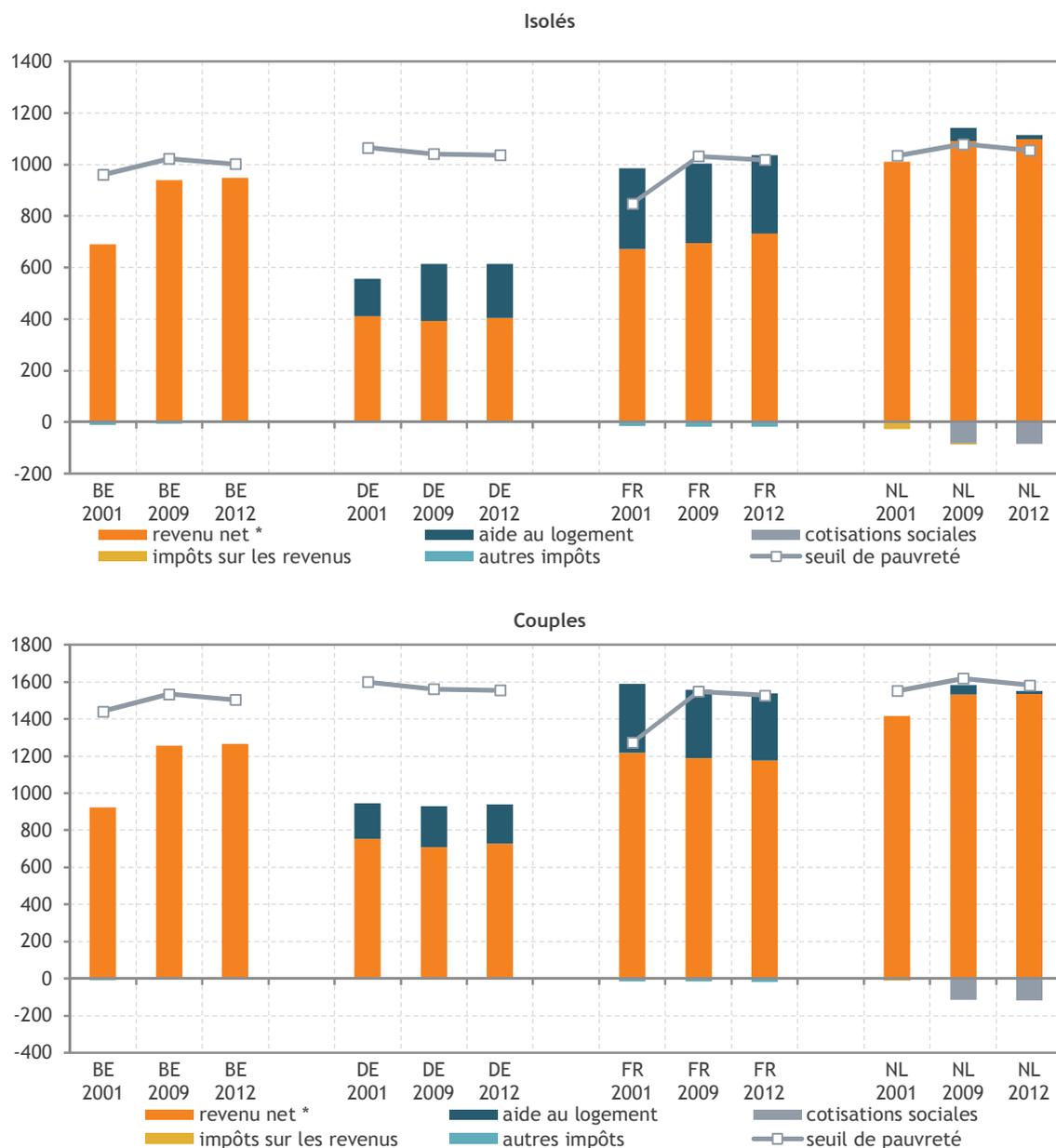
⁵⁰ Pour ouvrir le droit au montant maximum, l'intéressé doit au minimum avoir habité 50 ans aux Pays-Bas.

⁵¹ Voir Van Mechelen et al. *The CSB- Minimum Income Protection Indicators dataset* et Goedemé, T. (2013), 'Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?', in Marx, I. and Nelson, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 108-136

⁵² En France, l'allocation au logement est fonction du loyer payé (jusqu'à un montant maximum). En Allemagne, l'allocation au logement est liée à un montant de loyer considéré comme raisonnable, étant donné la taille du ménage, le lieu, la vétusté de l'habitation. L'allocation ne dépend donc pas directement du loyer effectivement payé.

des seniors français bénéficiant d'une pension minimum avoisine celui de leurs voisins belges et néerlandais. Pour ce qui est de l'Allemagne, l'écart avec les autres pays est moindre mais reste important.

Graphique 14 Protection sociale minimale aux personnes âgées (cas types) en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, en 2001, 2009 et 2012



Note: Montants aux prix pratiqués en Belgique en janvier 2012, après application de l'IPCH (Indice des prix à la consommation harmonisé) et des parités de pouvoir d'achat. Pour une définition des cas types, voir texte.
 * Le graphique illustre le revenu net (allocation diminuée des cotisations et des impôts) afin que la colonne « total » corresponde au revenu disponible net. L'allocation brute est donc égale au revenu net augmenté des cotisations sociales et des impôts.
 Source: Centrum voor Sociaal beleid - Minimum Income Protection Indicators, calculs du BFP

Le niveau de la protection sociale minimale est plus élevé aux Pays-Bas et en France qu'en Belgique, mais bien inférieur en Allemagne. Une conclusion identique résulte d'une comparaison avec le seuil de pauvreté: le revenu des personnes âgées en France et aux Pays-Bas qui bénéficient de la protection sociale minimale atteint pratiquement le seuil de pauvreté, alors qu'il en demeure assez éloigné en Belgique. L'écart le plus important entre la protection sociale minimale et le seuil de pauvreté se situe

en Allemagne. En Belgique, comme dans de nombreux autres pays, la protection sociale minimale aux personnes âgées a augmenté en termes réels. Aux Pays-Bas, cette progression s'explique surtout par la liaison de l'allocation AOW à l'évolution des salaires. En Allemagne, le mécanisme d'indexation est modulé dans une perspective de soutenabilité future des dépenses de pension, ce qui signifie en pratique que ce revenu minimum n'est pas intégralement adapté à l'évolution des prix. Grâce à une majoration unique de 15% octroyée en 2005, ce revenu minimum n'a pas baissé entre 2001 et 2009. En France, le revenu minimum est adapté à l'évolution des prix. En outre, les isolés ont pu profiter d'une hausse supplémentaire, contrairement aux couples.

La comparaison des Graphique 12 et Graphique 14 fait clairement apparaître qu'il n'existe pas de lien linéaire entre le niveau de la protection sociale minimale et le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Cette absence de lien est observée dans les différents pays et se confirme au cours de la période observée. Il est vrai que les Néerlandais qui perçoivent les pensions minimums les plus élevées sont confrontés au risque de pauvreté le plus faible. Cependant, en Allemagne, en dépit du niveau relativement peu élevé des revenus minimums (même après comptabilisation de l'aide au logement), le risque de pauvreté des personnes âgées est inférieur à celui mesuré en Belgique. En France, la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées au cours de la période observée peut difficilement s'expliquer par la progression très limitée des revenus minimums garantis. Goedemé⁵³ conclut aussi que le lien entre la protection sociale minimale et le risque de pauvreté est faible à l'échelle de l'Union, de même que lorsque l'on se base sur l'écart relatif médian de risque de pauvreté. Plusieurs facteurs expliquent cette faible relation. Le niveau de revenu des personnes âgées constitue le principal élément car celui-ci est essentiellement déterminé par le taux de couverture, le montant des pensions et les minimums éventuels des systèmes de pension légaux en dehors de l'aide sociale. Dès lors, les pays garantissant une faible protection sociale minimale aux personnes âgées peuvent toutefois enregistrer un risque de pauvreté peu élevé parmi cette population. L'inverse est plus difficile à comprendre: dans certains pays où la protection sociale minimale aux personnes âgées est supérieure ou légèrement inférieure au seuil de pauvreté, celles-ci sont néanmoins exposées à un risque important de pauvreté. A cet égard, le dispositif même de protection sociale minimale joue certainement un rôle non négligeable: il s'agit le plus souvent d'allocations octroyées après examen des ressources et/ou d'allocations complétées d'une aide au logement ou autre. Les conditions d'octroi de ces allocations peuvent être telles que des personnes âgées disposant d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté (tel que mesuré dans les enquêtes EU-SILC) n'ouvrent peut-être pas le droit à la prestation (voir ci-dessus pour une analyse de ce point en Belgique). Le fait que les personnes âgées propriétaires de leur habitation ne bénéficient pas d'une aide au logement constitue probablement un autre facteur important.

⁵³ Goedemé, T. *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*, Dissertation at the University of Antwerp, 2012, Chapter 7, section 4.

2.2. Perspectives de soutenabilité sociale jusqu'en 2060

Afin d'introduire une perspective dynamique dans l'analyse de l'adéquation des pensions, le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS⁵⁴, lequel permet d'évaluer le risque de pauvreté, le degré d'inégalité des pensions ainsi que d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions sur un horizon de long terme.

MIDAS est un modèle de micro-simulation dynamique qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population provenant de données administratives (issues du datawarehouse Marché du travail et protection sociale de la Banque-carrefour de la sécurité sociale correspondant à l'année 2001). Contrairement au modèle MALTESE, utilisé pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement, MIDAS n'est pas basé sur des unités agrégées (catégories socio-économiques, groupes d'âge, etc.) mais sur des données individuelles. Les comportements des individus, dont ceux ayant un impact sur la constitution des droits à la pension, sont simulés jusqu'en 2060. De plus, le modèle simule, parallèlement et à un niveau individuel, les salaires, les pensions (de salarié, de fonctionnaire ou d'indépendant), les allocations de chômage avec complément d'entreprise, de chômage, d'invalidité ainsi que les allocations familiales.

Une caractéristique importante du modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios démographique (naissances, décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et la soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

Les résultats de simulation du modèle MIDAS permettent de dégager des indicateurs de l'adéquation des pensions. Les indicateurs de l'inégalité et du risque de pauvreté retiendront plus particulièrement notre attention. L'analyse du risque de pauvreté est basée sur le concept de pauvreté décrit dans la section 2.2.1.

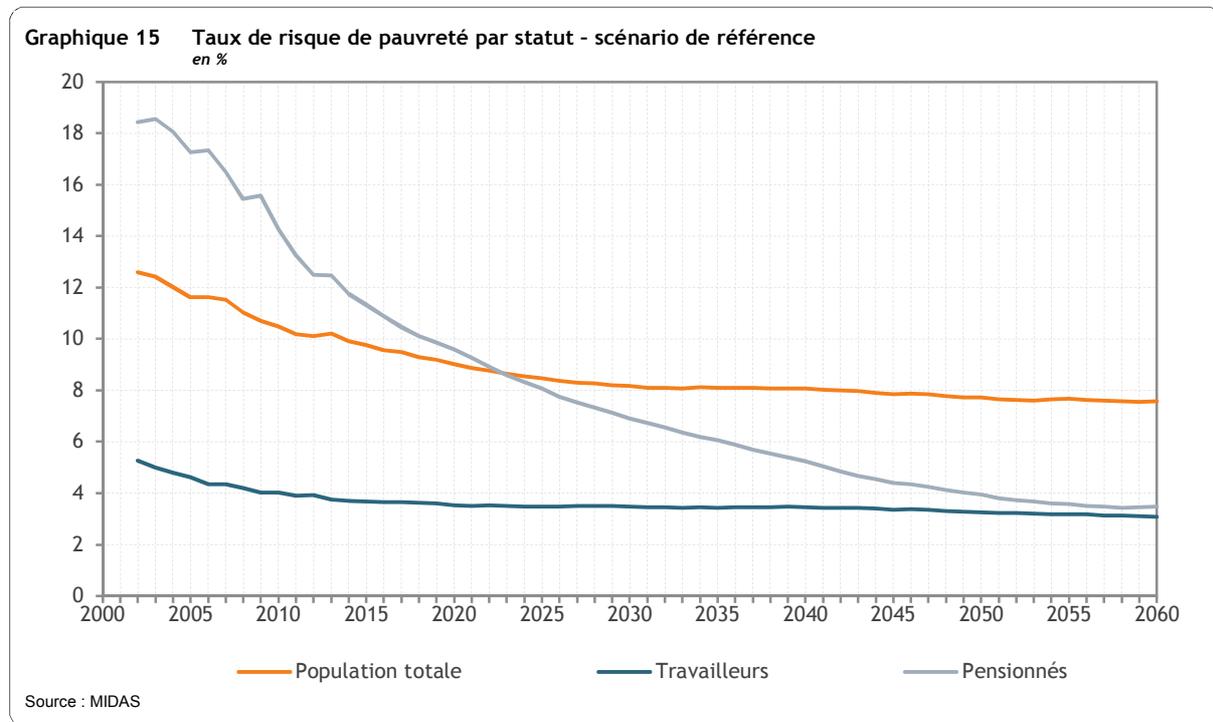
Lors de l'interprétation des résultats de la simulation, il convient de tenir compte de deux caractéristiques importantes du modèle. Tout d'abord, faute de données disponibles, les revenus de l'épargne ne sont pas modélisés et ne sont donc pas intégrés dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ensuite, bien que les développements en cours permettront d'intégrer dans le modèle les migrations, elles ne sont pas modélisées dans la version actuelle du modèle.

Notons enfin que les projections présentées ci-après ne constituent pas, à l'instar des projections budgétaires, des prévisions mais bien des projections à politique constante.

⁵⁴ MIDAS est développé sur la base du logiciel de simulation LIAM2. Ce logiciel est également développé par le Bureau fédéral du Plan. Voir <http://liam2.plan.be> pour une description détaillée, un guide d'utilisation et une mise à disposition gratuite de ce logiciel.

2.2.1. Evolution de la pauvreté chez les pensionnés

Le Graphique 15 présente le risque de pauvreté des pensionnés, des travailleurs et de la population dans son ensemble pour le scénario de référence. Le revenu pris en compte est le même que celui de l'analyse qui précède ; le revenu net équivalent du ménage.



L'évolution temporelle du taux de risque de pauvreté des pensionnés suit une courbe décroissante jusqu'au début des années 2050. Les dernières années de simulation connaissent une stabilisation de cette courbe.

Différents facteurs expliquent la diminution progressive du risque de pauvreté des pensionnés. Le premier résulte des revalorisations des pensions minimums et de la GRAPA intervenus dans le courant des années 2000 (voir Graphique 10) ainsi que de l'écart positif entre la croissance de ces minima et la croissance des salaires réels sur la présente décennie. En effet, étant donné la faible croissance des salaires réels moyens à moyen terme⁵⁵, les pensions minimums des salariés et des indépendants ainsi que la GRAPA connaissent, durant les deux premières décennies de ce siècle, une croissance supérieure à celle des salaires.

Le second facteur qui explique la baisse du risque de pauvreté des pensionnés jusqu'au début des années 2050 est la participation accrue des femmes au marché du travail. En se constituant de plus longues carrières, les femmes perçoivent des pensions plus élevées. Etant donné que le taux d'emploi des femmes croît jusqu'en 2040, on observe une croissance de la durée de carrière des nouveaux pensionnés jusqu'à cette date. Le remplacement des plus anciens pensionnés par les nouveaux entrants en pension disposant en moyenne de plus longues carrières engendre une augmentation de la durée moyenne de carrière du stock de pensionnés jusqu'au milieu des années 2050. Il y a donc un effet retard

⁵⁵ Bureau fédéral du Plan, " Perspectives économiques 2013-2018 ", Série Perspectives, mai 2013.

d'une quinzaine d'années de l'impact de la croissance de l'emploi sur la durée de carrière du stock de pensionnés et donc, également, sur leur risque de pauvreté.

Bien que les résultats présentés ci-dessus en termes d'évolution temporelle soient très similaires aux résultats du rapport précédent, ceux-ci diffèrent en termes de niveau. Cette différence provient, d'une part, d'une modification de la définition du statut de pensionné, et d'autre part, de diverses améliorations apportées au modèle. Aussi bien l'une que les autres ont pour effet de baisser les niveaux des taux de pauvreté à des niveaux plus proches de ceux des statistiques officielles produites à l'aide des données de l'EU-SILC (voir section précédente).

Précédemment, la définition du statut de pensionné comprenait également les individus ayant atteint l'âge légal de la pension et ne bénéficiant pas de revenu de pension. Les variations du risque de pauvreté étaient donc également influencées par l'évolution de la proportion des âgés non bénéficiaires de pension. La nouvelle définition du statut de pensionné exclut ces individus et reflète donc plus qu'auparavant l'impact des modifications du système de pension sur le taux de pauvreté des pensionnés. Etant donné que ces non bénéficiaires d'une pension font face à un risque de pauvreté plus élevé que les bénéficiaires, ce changement de définition entraîne une diminution du taux de risque de pauvreté des pensionnés qui représente, en 2002, 2 points de pourcentage.

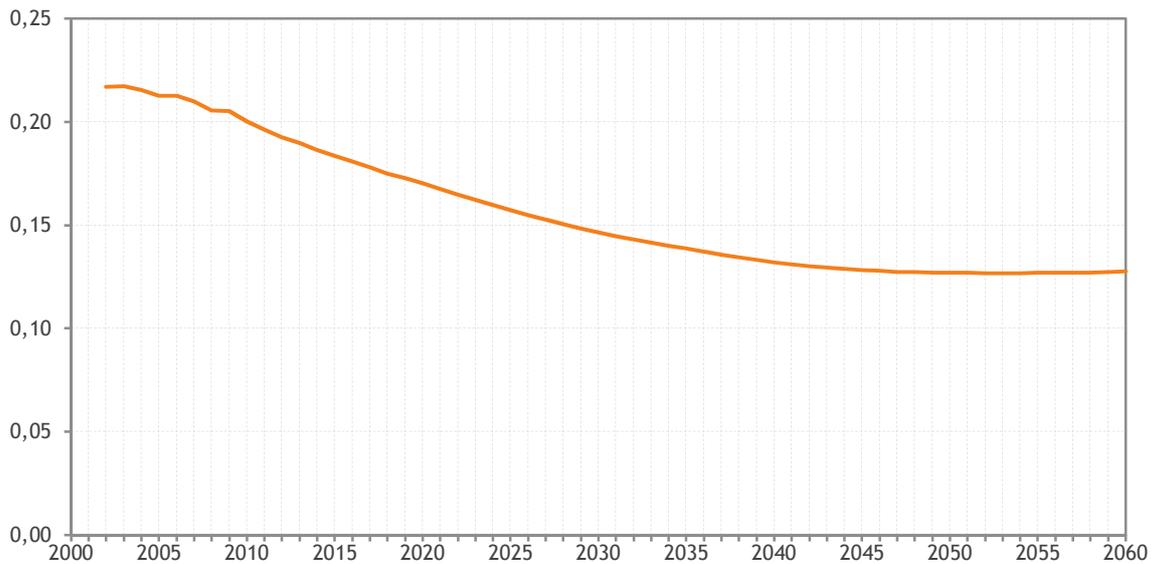
Le second facteur qui explique la différence de niveau des taux de pauvreté entre cette édition du rapport et l'édition précédente est l'ensemble des améliorations apportées au modèle MIDAS entre ces deux publications. Celui-ci comprend entre autre un raffinement de la modélisation des comportements de départ à la retraite, une classification plus précise du statut des individus dans la base de données, une modélisation plus complète de l'hétérogénéité individuelle dans l'équation salariale et l'amélioration de la modélisation du nombre d'heures de travail prestées par les travailleurs à temps partiel. La majorité de ces améliorations ont eu pour effet, de manière directe ou indirecte via le seuil de pauvreté, une réduction du niveau du taux de pauvreté des pensionnés.

2.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le Graphique 16 présente l'indice de Gini⁵⁶ pour les pensionnés. Comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Celui-ci peut être constitué de revenus provenant de différentes sources. Le revenu équivalent d'un ménage composé d'un pensionné et d'un travailleur sera donc constitué de revenus de pension ainsi que de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension mais également de la composition du ménage ainsi que de la structure des revenus de celui-ci.

⁵⁶ L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenus entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. A l'opposé, la valeur 1 correspond à une inégalité totale : un seul individu perçoit tous les revenus.

Graphique 16 Indice de Gini des pensionnés - scénario de référence



Source : MIDAS

L'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au début des années 2040 pour ensuite se stabiliser. Cette évolution est la résultante de l'évolution de la composition des revenus des pensionnés ainsi que de l'évolution du degré de dispersion des revenus de pension. La part des revenus du travail au sein des ménages composés d'au moins un pensionné décroît jusqu'en 2040 et la distribution des revenus de pension se fait de plus en plus égalitaire jusqu'à cette même date. La variation de la composition des revenus des pensionnés est le fruit de la modification de la composition de leur ménage. En effet, suite à la baisse tendancielle présumée de la taille des ménages, la présence d'actifs occupés au sein des ménages d'au moins un pensionné se réduit. De plus, l'augmentation de l'âge moyen des pensionnés diminue la probabilité des pensionnés d'avoir un conjoint actif. De moins en moins de pensionnés bénéficient donc de revenus du travail. Parallèlement à cet effet structurel, la dispersion des revenus de pension se réduit. Le montant des pensions les plus faibles croissent très fortement jusqu'à la fin des années 2030 suite à la participation accrue des femmes au marché du travail ainsi qu'à la croissance plus forte avant 2020 des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels.

Finalement, entre le milieu des années 2040 et 2060, on observe une stabilisation de l'inégalité parmi les pensionnés. L'évolution des différents facteurs évoqués ci-dessus se stabilise et mène à une répartition des types de revenus des pensionnés ainsi qu'à une dispersion des revenus de pension qui restent constants sur cette période.

3. La réforme du bonus de pension et du complément pour âge

3.1. Introduction

La loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations institue un bonus de pension dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. Ce bonus de pension est attribué aux travailleurs ayant poursuivi leur carrière professionnelle après l'âge de 62 ans ou après une carrière d'au moins 44 années. Ce bonus s'applique aux pensions qui prennent cours au plus tôt le 1er janvier 2007 et seulement aux périodes prestées à partir du 1er janvier 2006.

L'arrêté royal du 1er février 2007 règle certaines modalités d'exécution telles que le montant du bonus : 2 euros par jour prouvé d'occupation effective (ce montant est indexé et s'élève à 2,2974 euros au 1er décembre 2012). Il mentionne aussi la date d'expiration de la mesure, soit le 1er décembre 2012, qui en 2011, a été portée au 1er décembre 2013.

Dans la fonction publique, un système de bonus pour maintenir les travailleurs en emploi existe depuis plus longtemps. En effet, un dispositif est en vigueur depuis le 1er janvier 2001 pour les agents statutaires du secteur public qui poursuivent leur carrière au-delà de 60 ans. Il s'agit du complément pour âge qui, contrairement au bonus de pension dans le régime général des salariés et des indépendants, n'est pas un montant forfaitaire mais bien un pourcentage du montant de la pension, qui augmente avec l'âge (passant de 1,5% à 61 ans à 9% à 65 ans).

Cependant, le contexte législatif en place lors de l'introduction du bonus de pension et du complément pour âge a été totalement modifié par la réforme des pensions de décembre 2011. Cette réforme a durci les conditions d'âge et de carrière pour le départ anticipé à la retraite, lesquelles ont respectivement été portées (après une période transitoire) de 60,5 ans et 38 années de carrière en 2013 à 62 ans et 40 années de carrière en 2016. Une exception est prévue pour les carrières longues: un départ anticipé à la retraite est possible à 60 ans après 42 années de carrière et à 61 ans après 41 années de carrière. Force est de constater que la politique visant au maintien en emploi des travailleurs de plus de 55 ans revêt un caractère plus contraignant et moins incitatif. Dans le cadre de cette nouvelle politique, le maintien du bonus de pension et du complément pour âge actuels aurait uniquement un effet stimulant pour les travailleurs qui répondent à la condition de carrière et qui, surtout, perçoivent de faibles revenus. De plus, les travailleurs contraints de poursuivre leur carrière au-delà de 62 ans en raison de la condition de carrière bénéficieraient du bonus de pension ou du complément pour âge, alors que ces dispositifs ne les auraient en aucun cas incités à demeurer au travail. Par conséquent, le maintien tel quel du bonus de pension/complément pour âge ne ferait que diminuer les économies découlant du relèvement de l'âge de départ anticipé à la retraite et de la condition de carrière y afférente.

Le Comité d'étude sur le vieillissement a évalué le bonus de pension dans le régime général et formulé un avis⁵⁷ en mai 2012 à l'attention du gouvernement. Dans cet avis, il souligne l'importance, en cas de nouvelles mesures, de poursuivre un même objectif, à savoir encourager l'emploi des travailleurs âgés,

⁵⁷ L'arrêté royal du 1er février 2007 règle un certain nombre de modalités d'exécution de l'actuel bonus de pension et prévoit également une évaluation de ce bonus par le gouvernement sur la base des avis du Comité d'étude sur le vieillissement et du Conseil supérieur de l'emploi.

de sorte que les effets des différentes mesures ne se compensent pas, fût-ce partiellement. Il pointe que de telles conséquences pourraient se matérialiser si les modalités actuelles du bonus de pension et du complément pour âge étaient maintenues. Il insiste dès lors pour que ces modalités s'adaptent au relèvement des conditions d'âge et de carrière afin d'éviter que les effets de la réforme soient neutralisés (même partiellement).

Le gouvernement a entamé un travail de révision du bonus de pension et du complément pour âge. Le 1er mars 2013, le Conseil des ministres a approuvé en première lecture les projets de loi et d'arrêtés royaux sur le bonus de pension dans les différents régimes de pension. La Chambre des représentants a ensuite approuvé, le 27 juin 2013, la loi-programme 2013 comprenant la réforme du bonus de pension.

Les modalités d'octroi du bonus de pension et du complément pour âge en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013 sont présentées à la section 3.2. Quant aux modalités du nouveau bonus de pension, elles sont exposées dans la section 3.3. Ensuite, la section 3.4 décrit l'impact du nouveau bonus de pension sur les dépenses de pension dans les trois régimes de pension ainsi que sur la garantie de revenus aux personnes âgées.

La présente étude est basée sur la version du modèle utilisée lors de la réalisation du rapport d'octobre 2012 du CEV. Après la publication de ce rapport, une analyse d'impact a été effectuée, à la demande du gouvernement, sur les modalités du nouveau système de bonus de pension, telles qu'elles seront appliquées à partir de 2014. Rappelons que les modalités du nouveau bonus de pension diffèrent sur de nombreux points des modalités introduites dans la projection de référence du rapport d'octobre 2012 du CEV, notamment le complément pour âge dans le secteur public qui est remplacé par le nouveau bonus de pension.

3.2. Description des modalités du bonus de pension et du complément pour âge en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013

Le complément pour âge dans le secteur public d'une part, le bonus de pension actuel dans les régimes salarié et indépendant, d'autre part, sont attribués sous condition d'âge (jours prestés après respectivement 60 et 62 ans, voire avant cet âge, à partir de 60 ans et 44 années de carrière dans le régime général, cf. Tableau 12).

Tableau 12 Les systèmes actuels de bonus de pension et de complément pour âge : montants* et conditions d'octroi

Bonus de pension	Complément pour âge			
	Age de départ à la retraite	Par mois	Par an	Total cumulé
<i>en % du montant de la pension</i>				
2,2974 euros par jour effectivement presté après 62 ans ou 44 années de carrière (soit un supplément annuel de 717 euros par année complète prestée, donc 2150 euros pour trois années complètes)	61 années	0,125%	1,5%	+1,5%
	62 années	0,125%	1,5%	+3,0%
	63 années	0,167%	2,0%	+5,0%
	64 années	0,167%	2,0%	+7,0%
	65 années	0,167%	2,0%	+9,0%

* montants liés à l'indice pivot 136,09 (01/12/2012).

3.3. Description des nouvelles modalités du bonus de pension à partir du 1er janvier 2014

La loi-programme 2013, approuvée par la Chambre des représentants le 27 juin, traite entre autres de la réforme du bonus de pension et du complément pour âge dans les différents régimes de pension. Dorénavant, un même système de bonus sera appliqué dans les trois régimes de pension.

3.3.1. La période de référence

Dans le nouveau système, le début de la période de référence est couplé à la première date possible de prise de cours de la pension: les droits au bonus de pension se constituent à partir du 1er jour du 12e mois suivant le mois au cours duquel le travailleur concerné aurait pu bénéficier de sa pension anticipée. C'est donc à partir de l'âge minimum de 63 ans qu'un bonus peut être constitué pour chaque journée d'occupation effective (les périodes assimilées n'entrant pas en ligne de compte). Pour l'exception des 'carrières longues', les conditions d'âge et de carrière sont respectivement de 60 ans et de 42 ans. De sorte que le bonus se constitue, le cas échéant, dès que le travailleur concerné atteint 61 ans. La période de référence débute donc 12 mois après la première date possible de départ anticipé à la retraite. Le nouveau système prévoit aussi la constitution d'un bonus au-delà de 65 ans moyennant une condition de carrière de 40 ans. Dans ce cas, la période de référence débute immédiatement, et non 12 mois plus tard.

3.3.2. Le montant du bonus

Le bonus de pension proposé est accordé par journée travail prestée 12 mois après que les conditions d'âge et de carrière pour ouvrir le droit à une retraite anticipée sont remplies. A l'instar du bonus actuel, mais contrairement au complément pour âge, ce bonus est un montant forfaitaire par jour presté. Il varie toutefois selon le nombre d'années travaillées au-delà de l'ouverture du droit au départ à la retraite anticipée (cf. Tableau 13).

Tableau 13 Nouveau bonus de pension: montants forfaitaires (indice pivot 136,09) et conditions d'octroi

Report	Montant par journée de prestation effective		Montant annuel cumulé
12 premiers mois	Pas de bonus		
13-24 mois	1,5 euro		468 euros
25-36 mois	1,7 euro		998 euros
37-48 mois	1,9 euro		1591 euros
49-60 mois	2,1 euros		2246 euros
61-72 mois	2,3 euros		2964 euros
plus de 72 mois	2,5 euros		3744 euros
Conditions d'âge et de carrière (à partir de 2016) pour un départ anticipé à la retraite			
Age	60 années	61 années	62 années
Durée de carrière	42 années	41 années	40 années

Le montant du bonus est fixé à 1,5 euro par journée de prestation effective durant les 12 premiers mois de la période de référence (montants liés à l'indice pivot 136,09). Ce montant augmente ensuite, par

tranche de 20 cents, jusqu'à un maximum de 2,5 euros, après un report de plus de 72 mois du départ à la retraite (Tableau 13). Ces montants sont liés à l'évolution de l'indice pivot.

Dans le secteur public, le bonus de pension (à l'instar du complément pour âge) permet de dépasser le seuil relatif des 3/4 de la rémunération de référence (sur laquelle la pension est calculée) mais une limite est néanmoins fixée à 9/10 de cette rémunération de référence.

3.3.3. Droit personnel

Le bonus de pension est un droit personnel et ne peut dès lors pas être cédé au conjoint survivant. Cela signifie que le bonus ne peut être additionné à la pension de survie, ce qui était le cas auparavant dans le régime général des travailleurs salariés et indépendants. Dans le secteur public, le complément pour âge n'a jamais été cessible.

3.3.4. Période transitoire

La réglementation existante en matière de bonus de pension dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants et en matière de complément pour âge dans le secteur public reste d'application jusqu'au 31 décembre 2013. Cela signifie que les travailleurs salariés et indépendants qui poursuivent leur carrière au-delà de 62 ans constitueront un bonus selon les dispositions de la réglementation actuelle, et donc indépendamment de la durée de leur carrière, jusqu'au 31 décembre 2013. De même, le fonctionnaire qui reste actif au-delà de 60 ans continuera à se constituer un complément pour âge jusqu'au 31 décembre 2013. La nouvelle réglementation sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2014. Un travailleur âgé qui reste actif durant la période transitoire peut constituer un bonus de pension ou un complément pour âge selon la réglementation actuelle et un bonus de pension selon la nouvelle réglementation (moyennant le respect des conditions d'âge et de carrière). La période transitoire prend fin dès lors que les travailleurs ne peuvent se constituer un bonus que dans le cadre du nouveau système.

3.4. Impact du nouveau bonus de pension sur les dépenses de pension dans les trois régimes ainsi que sur la garantie de revenus aux personnes âgées

Dans les sections suivantes, l'impact du nouveau bonus de pension est comparé à une simulation où la législation actuelle en matière de bonus de pension et de complément pour âge est maintenue jusqu'à la fin de la période de projection.

On suppose que les nouvelles modalités du bonus de pension n'ont pas d'influence sur le comportement de pensionnement (déterminé par la récente réforme des pensions). Le nombre de pensionnés et la pension moyenne (hors bonus) sont identiques dans les deux simulations. Seul l'octroi du bonus de pension est modifié d'une simulation à l'autre. En réalité, un changement de comportement n'est pas à exclure: un montant de bonus moins important peut affaiblir le caractère incitatif de la mesure. Ceci n'est pas pris en considération dans l'exercice.

3.4.1. Dans le régime des travailleurs salariés

Les dépenses de bonus de pension sont analysées ci-après sur la base, d'une part, du nombre de nouveaux pensionnés percevant un bonus de pension et, d'autre part, du montant annuel moyen du bonus⁵⁸.

a. Nombre de nouveaux pensionnés percevant un bonus de pension

L'analyse de la réforme récente des pensions⁵⁹ fait apparaître que le relèvement de la condition de carrière minimum de 35 ans en 2012 à 40 ans en 2015 modifiera les comportements de départ anticipé à la retraite. Une simulation tenant compte à la fois de ces reports (parfois contraints) de départ à la retraite et des modalités actuelles du bonus de pension débouche sur une forte augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires d'un bonus, surtout parmi les femmes.

Tableau 14 Nombre de nouveaux pensionnés¹ percevant un bonus de pension dans le régime des travailleurs salariés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
Hommes									
I Régime du bonus actuel	12315	12694	12588	12731	13194	12599	14724	15949	16411
II Régime du nouveau bonus ²	14134	12956	12067	10542	11180	10381	11331	10291	10598
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	115	102	96	83	85	82	77	65	65
Femmes									
I Régime du bonus actuel	7496	8300	9402	9777	10229	10891	12641	16650	18978
II Régime du nouveau bonus ²	8418	8330	5359	4136	4612	5080	4625	6082	6962
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	112	100	57	42	45	47	37	37	37
Totaux									
I Régime du bonus actuel	19811	20994	21990	22508	23423	23490	31699	32600	35389
II Régime du nouveau bonus ² s	22552	21286	17426	14677	15792	15461	17616	16373	17561
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	114	101	79	65	67	66	56	50	50

1. Le concept de nouveaux pensionnés correspond aux entrées en pension de retraite. Le passage d'une pension de retraite à une pension de survie est considéré comme un droit dérivé et non pas comme une nouvelle pension.

2. En tenant compte des modalités transitoires.

⁵⁸ Dans les données utilisées, les doubles comptages des nombres de pensionnés relevant du régime des travailleurs salariés et du régime des travailleurs indépendants (qui perçoivent des pensions mixtes) sont éliminés. Les chiffres s'entendent donc en équivalents temps plein par régime. A titre d'exemple, les pensionnés qui cumulent une pension de salarié et une pension d'indépendant sont convertis en pensionnés 'équivalents temps plein' soit du régime salarié, soit du régime indépendant (comme s'ils avaient une carrière pure dans l'un ou l'autre régime) selon le montant de leur pension dans les deux régimes. Ce sont donc les nombres de pensionnés "équivalents temps plein" qui (dans le modèle) entrent en ligne de compte pour un bonus de pension. Compte tenu de ce concept purement comptable, ni les nombres de pensionnés, ni le moyen montant de la pension ne peuvent être comparés avec les données administratives publiées par l'Office national des Pensions. C'est pourquoi les chiffres et montants présentés ci-après ne doivent pas être appréhendés comme des valeurs absolues; il convient de préférence d'en retenir les évolutions et les ordres de grandeur.

⁵⁹ Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, octobre 2012, tableau 20.

Dans le scénario basé sur le nouveau bonus, le nombre d'années pour lesquelles un bonus est octroyé est fonction de la première date possible d'entrée en pension. La détermination de cette date revêt donc un intérêt essentiel. A cet égard, il convient de tenir compte de certains critères (autres que les nouvelles conditions d'âge et de carrière) liés aux modalités de la récente réforme des pensions:

1. le travailleur salarié qui, avant 2013 (introduction de la réforme récente des pensions), remplit les conditions d'accès à la retraite anticipée (carrière de 35 ans minimum), conserve aussi ce droit pour les dates de prise en cours de sa pension qui se situent au-delà de 2012;
2. pour les salariés âgés entre 57 et 61 ans au 31 décembre 2012, le report de leur départ à la retraite suite à la réforme est limité à deux ans maximum.

Ces deux critères sont importants au cours de la période transitoire 2015-2020. Au-delà de 2020, le système définitif de la réforme s'applique.

En 2015 et 2016, les ayants droit au nouveau bonus de pension sont plus nombreux que dans le régime actuel. En effet, le régime actuel prévoit un bonus pour toute prestation au-delà de 62 ans⁶⁰ de telle sorte que seuls les départs à la retraite au-delà de 62 ans ouvrent un droit à un bonus de pension. En revanche, dans le scénario basé sur le nouveau bonus, ce droit s'ouvre également en cas de départ à la retraite au-delà de 61 ans tout en respectant la condition de carrière (plus de 41 années de carrière en 2015-2016, plus de 42 années de carrière en 2017 et plus de 43 années de carrière à partir de 2018⁶¹). Le fait que les personnes âgées de 61 ans peuvent déjà bénéficier du nouveau bonus compense largement, pendant cette période, la réduction du nombre de bénéficiaires de 62 ans et plus.

Au cours de la période 2017-2020, tant les droits acquis en 2012 (point 1 de l'énumération ci-dessus) que les dispositions transitoires (point 2 de l'énumération) assurent une transition 'progressive' vers le nouveau bonus de pension. En comparaison avec le régime actuel, le pourcentage de nouveaux pensionnés bénéficiaires du nouveau bonus atteint encore 66% en 2020 (82% pour les hommes et 47% pour les femmes).

Le régime actuel de bonus de pension favorise les travailleurs qui reportent volontairement leur départ à la retraite, mais surtout les travailleurs 'contraints' de différer leur départ puisqu'ils ne respectent pas la condition de carrière. Ce dernier groupe n'a plus droit au bonus dans le scénario incluant le nouveau bonus de pension.

Le remplacement du bonus de pension actuel - qui est constitué à partir de 62 ans - par un scénario associant une condition de carrière (40 années minimum) et une période d'attente entraîne une baisse structurelle du nombre d'ayants droit à un bonus de pension. En 2022, lorsque la récente réforme des pensions atteindra sa vitesse de croisière⁶², le pourcentage de nouveaux pensionnés bénéficiant du nouveau bonus de pension, après un délai de 12 mois, atteindrait 56% de ceux qui bénéficieraient d'un bonus au cas où le régime actuel de bonus de pension serait maintenu. La condition de carrière et le

⁶⁰ Si le départ intervient à un âge plus jeune, la condition de carrière est de 44 ans.

⁶¹ L'individu concerné a 60 ans en 2016 et 42 années de carrière, il respecte la condition de carrière fixée pour le départ anticipé à 60 ans, il poursuit sa carrière pendant deux ans: 12 mois couvrent le délai d'attente et, à 61 ans, il constitue un an de droits au bonus de pension.

⁶² Le système définitif de la réforme des pensions de décembre 2011 sera d'application à partir du 1er janvier 2016. Les individus âgés de 60 ans en 2012 avec une carrière de 35 ans atteindront l'âge de 66 ans en 2018 et, quant aux travailleurs âgés entre 57 et 61 ans au 31.12.2012 à qui s'appliquent les dispositions transitoires, ils atteindront 66 ans en 2021.

période d'attente en vue de l'obtention d'un bonus de pension ont des conséquences plus importantes pour les femmes: à partir de 2022, le pourcentage de nouvelles entrantes en pension bénéficiant d'un bonus de pension ne représenterait plus que 37% par rapport au scénario basé sur le bonus actuel, contre 77% parmi les hommes.

De plus, parmi les hommes, le nombre de nouveaux pensionnés percevant un bonus passe de 77% à 65% en 2060 (en comparaison avec le scénario basé sur le bonus actuel) en raison de l'allongement de la période des études et donc du poids décroissant des carrières longues parmi les générations futures de pensionnés. Chez les femmes, l'incidence négative des périodes d'étude plus longues est neutralisée par l'allongement de leur carrière. Par conséquent, le nombre de nouvelles pensionnées bénéficiant d'un bonus reste stable à 37%.

b. Bonus de pension moyen des nouveaux pensionnés percevant un bonus de pension

Le remplacement progressif du bonus de pension actuel (2,2524 euros, lié à l'indice 133,43, par journée d'occupation effective à partir de 62 ans) par un régime moins favorable (indice 136,09: 1,5 euro par journée la première année, 1,7 euro par jour la deuxième année, et ensuite 20 centimes de plus par jour pour chaque année supplémentaire) entraîne une baisse structurelle du montant annuel du bonus dans le scénario intégrant le nouveau bonus en comparaison avec la simulation réalisée sur la base du régime actuel. En effet, dans le nouveau régime, ce n'est qu'au cours de la cinquième année de constitution du bonus (2,2549 euros liés à l'indice pivot 133,42) que le bonus atteint le niveau du bonus actuel (2,2524 euros liés à l'indice pivot 133,42).

Le tableau suivant présente le montant moyen du bonus perçu par les nouveaux pensionnés qui ont constitué des droits au bonus. Les montants résultant de la simulation réalisée sur la base du bonus actuel suggèrent que les hommes, suite à la réforme des pensions, poursuivraient leur activité en moyenne un peu plus de deux ans au-delà de leur 62e anniversaire (deux ans et quatre mois en 2020). Suite à la réforme des pensions, les femmes étant plus nombreuses à différer leur départ à la retraite et surtout pour une période plus longue, leur bonus est plus élevé que celui des hommes (dans la simulation réalisée avec le bonus actuel). En 2020, elles poursuivraient leur activité durant deux ans et neuf mois au-delà de leur 62e anniversaire.

Tableau 15 Montant annuel moyen du bonus de pension des nouveaux pensionnés percevant un bonus de pension dans le régime des travailleurs salariés, prix constants (indice pivot 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
Hommes									
I Régime du bonus actuel	1553,0	1554,6	1582,3	1585,3	1572,2	1608,1	1575,4	1590,5	1589,1
II Régime du nouveau bonus ¹	1059,1	1034,5	1001,7	646,4	619,7	933,1	852,7	657,6	656,2
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	68	67	63	41	39	58	54	41	41
Femmes									
I Régime du bonus actuel	1948,2	1956,5	1950,9	1955,0	1954,1	1961,0	1968,6	1988,8	1983,5
II Régime du nouveau bonus ¹	1370,2	1334,5	1208,6	1141,2	1020,9	834,1	750,6	714,8	714,7
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	70	68	62	58	52	43	38	36	36
Totaux									
I Régime du bonus actuel	1702,5	1713,5	1739,9	1745,9	1739,0	1771,7	1757,0	1793,9	1800,6
II Régime du nouveau bonus ¹	1175,2	1151,9	1065,3	785,8	736,8	900,6	823,1	678,9	679,4
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	69	67	61	45	42	51	47	38	38

1. En tenant compte des modalités transitoires.

Dans le scénario basé sur le nouveau bonus, le montant du bonus a été fortement modifié et une condition de carrière est posée. Dans ce scénario, le montant annuel du bonus s'élève à 458,8 euros après deux ans de prestations professionnelles effectives (34% du montant actuel⁶³), 978,8 euros après trois ans (46% du montant actuel) et 1 560,0 euros après quatre ans (55% du montant actuel).

Toutefois, sur la période 2015-2017, la baisse du bonus moyen est freinée par les pensionnés qui bénéficient du régime actuel (droits acquis jusqu'en 2013) avant de basculer dans le nouveau régime à partir de 2014. Grâce au régime transitoire de la réforme des pensions (départ à la retraite différé de deux ans maximum) jusqu'en 2019, les ayants droit sont plus rapidement admis à la retraite. Par conséquent, les carrières longues représentent une moindre proportion dans le groupe des nouveaux pensionnés percevant un bonus, si bien que le montant annuel moyen du bonus diminue plus nettement jusqu'en 2019 dans le scénario fondé sur le nouveau bonus.

Après 2020, le montant annuel continue de fléchir jusqu'en 2030 sous l'effet de la diminution de la durée de carrière des nouvelles générations de pensionnés (suite à l'allongement des études). Chez les femmes, ce phénomène est compensé par un allongement de la durée de carrière moyenne étant donné qu'elles travaillent plus longtemps et de manière plus continue (changement de comportement en ligne avec leur participation accrue au marché du travail observée par le passé).

⁶³ Le montant annuel du bonus de pension actuel s'élève à 702,7 euros après un an de prestation au-delà de 62 ans, 1 405,5 euros après deux ans, 2 108,2 euros après trois ans et 2 811 euros après quatre ans. Le calcul est basé sur les modalités suivantes: un bonus de 2,2524 euros par journée d'occupation effective, 26 jours ouvrables par mois et constitution du bonus durant les douze mois de l'année.

c. Les dépenses de bonus de pension dans le régime des travailleurs salariés

La diminution du nombre de nouveaux pensionnés percevant un bonus ainsi que du montant du bonus entraîne une baisse des dépenses de bonus de pension de 35% en 2020 par rapport aux dépenses dans le cadre du régime actuel. A mesure que les nouvelles générations remplacent les anciennes, l'économie s'accroît pour atteindre 82% en 2060.

Cette économie progressive s'explique par le fait que le régime actuel de bonus n'a été introduit qu'en 2006 et n'atteindrait sa vitesse de croisière que dans les années 2030 lorsque les générations successives de pensionnés profiteraient de ce régime. C'est pourquoi l'économie potentielle due à la réforme du régime de bonus atteint un pic dans les années 2030.

Au cours de la période qui suit, l'économie potentielle est encore renforcée, mais cette fois en raison de l'évolution de l'environnement macroéconomique dans lequel les générations successives construiront leur carrière. En effet, les générations qui atteindront l'âge de 60-65 ans à partir de 2035 auront développé leur carrière dans un environnement économique plus favorable (compte tenu de l'augmentation progressive du taux d'emploi) en comparaison avec les générations qu'elles remplacent. Dès lors, les bénéficiaires d'un bonus pourraient être plus nombreux que ceux des générations précédentes qui ont connu des situations de chômage élevé. Par conséquent, ces nouvelles générations auraient bénéficié davantage de l'ancien système de bonus que du nouveau, ce qui renforce l'économie due à l'introduction du nouveau système de bonus.

Tableau 16 Incidence du nouveau régime de bonus de pension sur les dépenses du bonus et de pension dans le régime des travailleurs salariés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
En % des dépenses relatives au bonus actuel	-5,0	-9,9	-16,7	-24,4	-30,7	-35,2	-43,8	-77,0	-82,2
En % des dépenses de pension globales compte tenu du bonus actuel	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-2,0	-1,9
<i>En % du PIB</i>	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,2

3.4.2. Dans le régime des travailleurs indépendants

a. Le nombre de bénéficiaires d'un bonus parmi les nouveaux pensionnés

Comparativement à un scénario où le bonus de pension est maintenu selon ses modalités actuelles jusqu'en 2060, la nouvelle proposition de bonus de pension engendre une nette diminution du nombre de bénéficiaires de cet avantage, en réservant le droit aux travailleurs ayant une longue carrière. Avec une période de référence de calcul du bonus qui débute, pour les personnes remplissant les conditions à un tel départ, 12 mois après que les conditions à un départ anticipé sont remplies, le nombre de bénéficiaires du bonus parmi les entrants en pension est réduit, au-delà de la période transitoire, d'environ 35%, comparativement à un scénario où le bonus de pension actuel est maintenu jusqu'en 2060.

Tableau 17 Nombre de nouveaux pensionnés bénéficiant d'un bonus de pension dans le régime indépendant

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
Hommes									
I Bonus « actuel »	8706	8922	9118	9299	9412	9598	11025	10691	11936
II Nouveau bonus ¹	8169	8983	7528	7246	7324	7440	8371	8293	9169
<i>En % du bonus « actuel »</i>	94	101	83	78	78	78	76	78	77
Femmes									
I Bonus « actuel »	2356	2464	2578	2656	2755	2916	3515	3681	5048
II Nouveau bonus ¹	2308	2454	498	485	535	608	980	1265	2040
<i>En % du bonus « actuel »</i>	98	100	19	18	19	21	28	34	40
Total									
I Bonus « actuel »	11062	11386	11697	11955	12167	12513	14540	14372	16984
II Nouveau bonus ¹	10477	11436	8026	7731	7859	8048	9351	9558	11209
<i>En % du bonus « actuel »</i>	95	100	69	65	65	64	64	67	66

1. En tenant compte des modalités transitoires.

Cette réduction du nombre de bénéficiaires est sensiblement différente chez les hommes et chez les femmes. Les bénéficiaires masculins partent relativement tard à la retraite, avec des carrières assez longues. L'introduction du nouveau bonus réduit le nombre de bénéficiaires d'un bonus au sein de la population masculine de nouveaux pensionnés d'un peu plus de 20% (au-delà de la période transitoire). Les femmes partent également fort tard à la retraite mais avec des carrières bien plus courtes. L'introduction d'une condition de carrière à l'octroi du bonus réduit dès lors davantage le nombre de femmes bénéficiaires d'un bonus. En 2060, la réduction du nombre de femmes bénéficiaires est ainsi de 60%, par rapport à un scénario où le bonus de pension actuel est maintenu jusqu'en 2060. Cette réduction est encore davantage prononcée à moyen terme (de 2017 à la fin des années 2020), dans un contexte d'augmentation de la durée de carrière des femmes où le poids des carrières féminines plus courtes se réduit progressivement.

b. Le montant moyen du bonus

Comparativement à un scénario où le bonus de pension est maintenu selon ses modalités actuelles jusqu'en 2060, le montant moyen du nouveau bonus est réduit de l'ordre de 46% au-delà de la période transitoire. D'une part, le montant nominal de la nouvelle proposition est, sauf pour les jours de prestation effective à partir de la cinquième année de la période de référence, moins élevé que le montant de 2,2974 par jour à l'indice pivot 136,09 dans le système actuel. En outre, malgré la prise en compte des prestations effectives après l'âge légal, l'introduction d'une condition de carrière à l'octroi de l'avantage, réduit le nombre d'années moyen pris en compte dans le calcul du nouveau bonus comparativement au scénario de maintien du bonus actuel.

Tableau 18 Montant moyen d'un bonus pour les bénéficiaires de cet avantage parmi les nouveaux bénéficiaires d'une pension dans le régime des travailleurs indépendants (montants exprimés à l'indice-pivot 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
Hommes									
I Bonus « actuel »	1734	1734	1736	1736	1735	1734	1736	1748	1745
II Nouveau bonus ¹	1241	868	925	989	884	1044	985	999	993
<i>En % du bonus « actuel »</i>	72	50	53	57	51	60	57	57	57
Femmes									
I Bonus « actuel »	1808	1808	1808	1807	1807	1807	1810	1814	1817
II Nouveau bonus ¹	969	416	891	932	721	766	795	836	862
<i>En % du bonus « actuel »</i>	54	23	49	52	40	42	44	46	47
Total									
I Bonus « actuel »	1750	1750	1751	1752	1751	1751	1754	1765	1766
II Nouveau bonus ¹	1183	770	917	976	847	979	939	957	954
<i>En % du bonus « actuel »</i>	68	44	52	56	48	56	54	54	54

1. En tenant compte des modalités transitoires.

c. Effets sur les dépenses du régime

La baisse du nombre de bénéficiaires d'un bonus et la diminution du montant moyen du nouveau bonus occasionnent une économie relativement importante. Ce sont surtout les femmes, dont les carrières sont plus courtes, qui sont concernées par les restrictions imposées.

L'économie engendrée par l'introduction de ce nouveau bonus est importante dès le début de la période. En 2020, l'économie est de 1,9% des dépenses du régime indépendant par rapport à un scénario où le système actuel est maintenu. De 2020 à 2040, à mesure que davantage de générations de pensionnés ressortissent au nouveau régime de bonus, l'économie réalisée augmente pour atteindre 3,8%. Par la suite, l'économie, exprimée en pour cent des dépenses dans un scénario où le système actuel est maintenu, diminue en raison, notamment, de la nature forfaitaire et de la seule adaptation aux prix du bonus, ainsi que de l'hypothèse retenue en matière de croissance de la durée moyenne de carrière des femmes.

Tableau 19 Impact budgétaire de l'introduction du bonus dans le régime indépendant (montants exprimés à l'indice-pivot 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
En % des dépenses ^a	-0,3%	-0,6%	-1,0%	-1,4%	-1,6%	-1,9%	-3,0%	-3,8%	-3,1%

^a dans un scénario où la législation actuelle en matière de bonus de pension est maintenue jusqu'en 2060.

3.4.3. Dans le secteur public

a. Impact du nouveau bonus sur le nombre de nouveaux pensionnés

La réforme des pensions de 2011 introduit une condition de carrière pour les départs anticipés à la retraite dans la fonction publique et entraîne, par conséquent, une baisse très nette du nombre de bénéficiaires d'une pension anticipée. Les candidats à la retraite anticipée doivent différer leur départ et bénéficient dès lors, dans le système actuel, d'un complément pour âge. L'introduction du nouveau bonus, qui ne peut être constitué que 12 mois seulement après que la condition de carrière ait été remplie, débouche sur une baisse sensible du nombre d'ayants droit. On peut supposer que les fonctionnaires partiront à la retraite dès qu'ils y sont autorisés, c'est-à-dire dès qu'ils remplissent la condition de carrière, puisqu'avant la réforme, ils partaient massivement à la retraite à 60 ans en dépit de la perspective de pouvoir se constituer un complément pour âge relativement élevé en restant en fonction.

Selon les modalités proposées, le nouveau système atteindrait sa vitesse de croisière en 2019. Les deux dernières années de la période transitoire sont quelque peu particulières. En 2017 et 2018, les dernières générations qui bénéficient d'un complément pour âge partent à la retraite⁶⁴. A partir de 2019, le nombre de nouveaux ayants droit se stabilise autour des 8% du nombre initial de bénéficiaires (voir Tableau 20).

Tableau 20 Nombre de nouveaux pensionnés dans le secteur public qui perçoivent un bonus de pension ou un complément pour âge¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Hommes									
I. Dans le régime actuel (complément pour âge)	3733	4771	5377	6971	7808	8014	7873	7597	7315
II. Dans le régime du nouveau bonus ²	2987	2346	1927	848	852	822	843	845	806
En % du système actuel	80,0	49,2	35,8	12,2	10,9	10,3	10,7	11,1	11,0
Femmes									
I. Dans le régime actuel (complément pour âge)	2377	2718	3199	5918	6965	7218	7569	7475	8172
II. Dans le régime du nouveau bonus ²	1752	990	716	375	377	367	394	420	454
En % du système actuel	73,7	36,4	22,4	6,3	5,4	5,1	5,2	5,6	5,6
Totaux									
I. Dans le régime actuel (complément pour âge)	6110	7489	8576	12889	14773	15232	15442	15072	15487
II. Dans le régime du nouveau bonus ²	4739	3336	2643	1223	1229	1189	1237	1265	1260
En % du système actuel	77,6	44,5	30,8	9,5	8,3	7,8	8,0	8,4	8,1

1 Les nombres de pensionnés ne couvrent pas l'ensemble du secteur public mais seulement les fonctionnaires gérés par le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP).

2. En tenant compte des modalités transitoires.

⁶⁴ Suite à l'allongement de la carrière respectivement en 2012-2013 pour les générations partant en pension en 2017 ; et en 2013 pour les générations partant en pension en 2018.

b. Le montant moyen du bonus

Dans le Tableau 21, le bonus moyen est exprimé en pourcentage du complément pour âge. Il s'agit des montants moyens de bonus et des montants moyens de complément pour âge qui, pour des raisons méthodologiques, ont été répartis sur l'ensemble des nouveaux pensionnés, et donc également sur ceux qui n'ont aucun droit au bonus/complément (en ce compris les bénéficiaires d'une pension pour incapacité physique).

Tableau 21 Bonus moyen des nouveaux pensionnés (moyenne pour l'ensemble des nouveaux pensionnés, en ce compris ceux qui n'ouvrent pas de droit à un complément pour âge ou à un bonus, ainsi que les bénéficiaires d'une allocation pour incapacité physique)
En % du régime actuel

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
56,1%	33,6%	24,5%	5,4%	1,5%	1,1%	1,3%	1,3%	0,8%

Le remplacement du complément pour âge par le nouveau bonus entraîne une baisse sensible du montant de ces droits complémentaires (vu la relative générosité du système actuel de complément pour âge). A long terme, le montant moyen du bonus par nouveau pensionné, en ce compris les pensionnés qui n'ouvrent pas de droit à un bonus, représente moins de 2% du montant du régime actuel.

Cette évolution est principalement due à une forte baisse du nombre des bénéficiaires (voir point a). En outre, l'alignement des droits en matière de bonus de pension sur la réforme des pensions et l'introduction d'un délai supplémentaire de 12 mois entraînent une forte diminution du nombre d'années de constitution du bonus. Il peut au demeurant arriver parfois que certains ne puissent se constituer des droits que sur un nombre très limité d'années, voire aucune. Ainsi, un fonctionnaire qui, à 62 ans, peut prouver 40 années de carrière (condition à la retraite anticipée imposée par la réforme des pensions) et qui continue à travailler jusqu'à 65 ans ne peut constituer des droits au bonus que durant deux ans. Dans le système actuel, il aurait par contre accumulé cinq années de droits. Par ailleurs, le montant du bonus est bien inférieur à celui du complément pour âge.

Enfin, à très long terme, on observe une baisse tendancielle du montant du bonus étant donné que le nouveau bonus n'est lié qu'à l'indice des prix, alors que le complément pour âge était un pourcentage du montant de la pension et en faisait partie intégrante, avec pour conséquence une péréquation du complément pour âge.

Dans le scénario basé sur le nouveau bonus, la période transitoire se termine en 2018. Jusqu'en 2017, on observe dès lors une baisse continue du nombre de candidats à la retraite qui ne sont pas encore soumis à la condition de carrière. En 2014, les nouveaux pensionnés de 62 ans et plus ne sont soumis à aucune condition de carrière, alors qu'en 2017 seuls les candidats à la retraite âgés de 65 ans en sont exemptés. En 2018, seule une génération qui a atteint l'âge de 60 ans en 2013 bénéficie encore d'un complément pour âge – limité – puisque cette génération a, contrainte par la réforme des pensions, continué à travailler en 2013. A partir de 2019, tous les nouveaux candidats à la retraite sont soumis à la condition de carrière et au nouveau système de bonus. Sur l'ensemble de la période transitoire, complément pour âge et bonus peuvent se combiner de diverses façons.

Prenons l'exemple d'un fonctionnaire qui part à la retraite en 2017 à l'âge de 65 ans. Ce fonctionnaire est âgé de 60 ans en 2012 et a alors la possibilité de prendre sa retraite anticipée. Il choisit néanmoins de continuer à travailler. Il ne peut se constituer un complément pour âge que jusqu'à ses 61 ans, en 2013. Dès 2014, ses prestations entrent en ligne de compte pour le bonus. Lors de son départ à la retraite à 65 ans, le complément pour âge représente au maximum 3% du montant de la retraite. Ce complément sera combiné à un bonus constitué comme suit: 1,5 euro par journée d'occupation effective la première année (2014), 1,7 euro par journée d'occupation effective la deuxième année et 1,9 euro la troisième année (montants liés à l'indice pivot 136,09). Dans ce cas-ci, le bonus est constitué indépendamment de la durée de la carrière. L'intéressé pouvait prendre sa retraite à partir de 2012 et n'était contraint à aucune condition de carrière. Cette combinaison de complément pour âge partiel et de bonus débouche sur un bonus dont le montant est sensiblement inférieur à celui d'un complément pour âge complet (dans ce cas, 9% du montant de la pension).

c. Une estimation de l'économie totale dans le secteur public

Le Tableau 22 présente une estimation de l'économie totale réalisée dans le secteur public⁶⁵ suite à l'introduction du nouveau bonus, en % du PIB et en % de la simulation avec complément pour âge.

Tableau 22 Estimation de l'économie totale au niveau des pensions du secteur public

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
En % du PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
En % des dépenses de pension dans une simulation avec le complément pour âge	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-1,1	-1,4	-1,9

L'évolution décrite ci-dessus du nombre de bénéficiaires du bonus ainsi que de son montant débouche sur une économie très substantielle. Dans le scénario basé sur le nouveau bonus, l'économie représente 0,1% du PIB à long terme. Si l'on compare avec une simulation basée sur le complément pour âge, l'économie, exprimée en pourcentage des dépenses de pensions du secteur public, atteint 0,5% en 2019, et même 1,9% à l'horizon 2060. Cette progressivité s'explique par le fait que les générations ayant pu constituer un complément pour âge complet sont remplacées par les générations soumises au nouveau système de bonus et sa non-péréquation, contrairement au complément pour âge.

3.4.4. Impact sur la garantie de revenus aux personnes âgées

La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) constitue, dans plus de 80% des cas, un complément à la pension de salarié et/ou d'indépendant⁶⁶. La réforme du bonus a dès lors une incidence sur les dépenses de GRAPA. Suite à l'introduction d'une condition de carrière, les (petites) pensions obtenues au terme d'une carrière courte ne sont plus majorées d'un bonus. Si le pensionné respecte la condition de revenu pour percevoir la GRAPA, cette perte pourra être compensée par la GRAPA. Deux groupes (potentiels) de bénéficiaires de la GRAPA subissent les effets de la réforme du bonus: d'une part, les personnes qui auraient bénéficié de la GRAPA, sous le régime actuel de bonus, voient leur allocation de GRAPA augmenter suite à la perte du bonus, et d'autre part, des nouveaux bénéficiaires de la GRAPA. Ces derniers sont des pensionnés qui, grâce au bonus, avaient un revenu supérieur au

⁶⁵ Hors entreprises publiques

⁶⁶ Il est exceptionnel qu'une GRAPA complète une pension du secteur public.

forfait de la GRAPA et qui ouvrent dès lors le droit à l'allocation de la GRAPA en complément de leur pension, suite à la perte du bonus.

Le Tableau 23 fait apparaître que la réforme du bonus entraînera une augmentation des dépenses de GRAPA. La hausse des dépenses de GRAPA suite à l'introduction du nouveau bonus atteindrait, par rapport aux dépenses actuelles, 0,1% en 2015, 1,2% en 2020 et grimperait à 3,4% en 2030, et même 4,3% en 2060. Cette évolution des dépenses s'explique par le nombre de bénéficiaires de la GRAPA et par le montant de leur allocation.

Tableau 23 Effet du nouveau bonus sur la GRAPA
Montants en euros, liés à l'indice des prix 133,42

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Hausse des dépenses de GRAPA									
Total, en % des dépenses actuelles	0,1	0,2	0,4	0,7	0,9	1,2	2,4	3,4	4,3
Hausse des dépenses de GRAPA suite au nombre supplémentaire de bénéficiaires									
Bénéficiaires supplémentaires									
- Nombre	102	265	651	1036	1485	1957	4733	8097	13848
- en % du nombre total actuel ^a	0,1	0,3	0,6	1,0	1,4	1,9	4,3	6,9	10,7
Montant moyen^b									
- en euros	331	507	770	854	898	926	968	982	1004
- en % de l'allocation moyenne	6,9	10,5	15,7	17,2	17,8	18,1	18,1	17,8	14,7
Augmentation des dépenses de GRAPA suite à la hausse de l'allocation de la GRAPA des bénéficiaires actuels (projection sur la base du bonus actuel)									
Nombre de bénéficiaires d'une GRAPA majorée									
- Nombre	453	984	1508	2028	2543	3058	5607	8034	12488
- en % du nombre total actuel ^a	0,4	1,0	1,5	2,0	2,4	2,9	5,1	6,9	9,7
Montant moyen^b									
- en euros	642	932	1245	1424	1528	1598	1758	1822	1930
- en % de l'allocation moyenne	13,5	19,3	25,4	28,6	30,3	31,3	32,9	33,0	28,2

a Le nombre de bénéficiaires dans une projection où le bonus actuel est maintenu. Le nombre total d'ayants droit englobe à la fois les bénéficiaires qui perçoivent la GRAPA à titre principal (sans pension) ou en complément d'une pension (majorée ou non d'un bonus)

b Il s'agit des montants moyens de la GRAPA suite à l'introduction du nouveau bonus, lequel n'est pas adapté à l'évolution du bien-être en projection.

Nous partons de l'hypothèse que l'introduction du nouveau bonus peut avoir un effet sur les dépenses de GRAPA par le biais de deux groupes de pensionnés.

Premièrement, les pensionnés qui perçoivent la GRAPA en complément de leur pension, majorée du bonus actuel. La condition de carrière ayant été accrue, les intéressés n'entreront plus en ligne de compte pour un bonus. Pour compenser cette perte de revenu, le montant de l'allocation au titre de GRAPA sera majoré. Le pourcentage d'allocataires de la GRAPA percevant un bonus de pension est estimé à 11%. Par conséquent, chaque année, 11% des nouveaux allocataires de la GRAPA ne percevront plus de bonus. Cette perte de revenu sera compensée par une augmentation de la GRAPA qui correspondra au montant du bonus moyen⁶⁷ pour les nouveaux pensionnés - dans un scénario où le bonus actuel est maintenu. Notons que 2015 et 2016 sont des années transitoires où le bonus actuel peut

⁶⁷ Dans le cadre de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA, le montant total du bonus est pris en considération (contre 90% pour la pension).

encore être alloué. Pour le type de pensionnés envisagé ici, le bonus actuel ne peut être constitué que durant deux ans maximum jusqu'en 2015 et un an en 2016 au lieu de trois ans dans le cas d'un bonus complet⁶⁸. Autrement dit, 2/3 du bonus actuel peut encore être alloué en 2015 et 1/3 en 2016. Par conséquent, la GRAPA augmenterait de respectivement 1/3 et 2/3 du montant moyen du bonus actuel.

Deuxièmement, certains pensionnés perçoivent, grâce au bonus actuel, un revenu supérieur au forfait de la GRAPA. Dans le cadre des nouvelles modalités, et plus particulièrement de la condition de carrière, ils ne percevront plus de bonus. Cette perte de revenu leur ouvrant le droit à la GRAPA, le nombre de bénéficiaires d'une GRAPA augmente. Sur la base des résultats du modèle de micro-simulation MIDAS, cette hausse atteindrait 0,1% en 2015, 1,9% en 2020, 6,9% en 2030 et 10,7% en 2060. Nous partons de l'hypothèse que l'allocation moyenne de la GRAPA de ces ayants droit supplémentaires correspondra, à partir de 2017, à la moitié du bonus actuel des nouveaux pensionnés. En ce qui concerne les années transitoires 2015 et 2016 pour lesquelles le bonus actuel peut encore être octroyé partiellement, le montant de la GRAPA correspondra respectivement à 1/3 et 2/3 de la moitié du bonus actuel versé aux nouveaux pensionnés.

3.4.5. Conséquences budgétaires dans l'ensemble des régimes

L'introduction du nouveau bonus de pension devrait réduire les dépenses de l'ensemble des régimes de pension de 0,6% en 2020, réduction qui atteindrait 2,0% en 2060 (comparativement aux dépenses dans un scénario où les dispositifs actuels en matière de bonus et de complément pour âge seraient maintenus). Cette économie correspond, en 2060, à une baisse de 0,3% du PIB de ces dépenses. Ces moindres dépenses s'expliquent par la réduction du nombre de bénéficiaires qui découle de l'introduction, pour l'obtention de l'avantage, d'une condition de carrière (plus stricte d'un à deux ans dans la plupart des cas que celle mise au départ anticipé à la retraite) et par le recul du montant moyen de l'allocation qu'entraîne la substitution des systèmes actuels de bonus et de complément pour âge par le nouveau bonus. La progressivité des économies réalisées dans les trois régimes de pension reflète, en grande partie, le fait que la réforme du bonus ne concerne que les futures générations de nouveaux bénéficiaires d'une pension. Tant que l'ensemble des générations de bénéficiaires d'un régime n'a pas été confronté aux nouvelles dispositions en matière de bonus, l'économie engendrée par les réformes aura tendance à s'accroître, même si c'est à un rythme de moins en moins rapide en raison du poids relativement plus faible des générations les plus âgées de pensionnés au sein des populations de bénéficiaires. Cette progressivité des économies réalisées dans les trois régimes est renforcée par le fait que le bonus de pension et le complément d'âge n'ont été instaurés qu'assez récemment (respectivement en 2006 et en 2000) et ne concerneront l'ensemble des générations de pensionnés qu'au courant des années 2030 (la première génération de pensionnés ayant pu bénéficier du complément pour âge est celle partie à la retraite en 2001, d'un bonus de pension, celle partie en 2007). C'est alors seulement

⁶⁸ La constitution de droits pour le bonus actuel prend fin au 31 décembre 2013. Les individus qui prennent leur pension en 2015 et perçoivent une GRAPA n'ont constitué des droits pour le bonus actuel que durant deux ans maximum et perdent donc 1 an de bonus de pension. Les individus qui, en 2016, prennent leur pension à 65 ans et perçoivent alors la GRAPA ont constitué pendant un an maximum des droits pour le bonus actuel et perdent donc deux ans de bonus de pension. Notons que pour déterminer les types de bénéficiaires de la GRAPA qui sont influencés par le nouveau bonus, nous sommes partis de l'hypothèse que ces pensionnés ne remplissent pas la condition de carrière pour partir anticipativement à la retraite et prennent donc leur retraite à l'âge légal.

que les régimes actuels de bonus et de complément pour âge arriveront à maturité et donc aussi le potentiel d'économie lié à une réforme de ces régimes.

C'est dans le régime des travailleurs indépendants que la réforme du bonus a la plus forte incidence. Comparativement aux dépenses du régime dans un scénario où le bonus serait maintenu selon ses modalités actuelles, le scénario avec le nouveau bonus engendre à long terme une réduction de 3,1% des dépenses. Deux éléments sous-tendent cette influence relativement forte de la réforme du bonus. Premièrement, la pension moyenne hors bonus est relativement faible dans ce régime, ce qui accroît d'autant l'importance relative de l'économie réalisée. Deuxièmement, la proportion de travailleurs indépendants poursuivant leur activité professionnelle jusqu'à 65 ans, voire au-delà, sans pour autant justifier d'une carrière de plus de 40 ans, est fort importante. L'impact de la conditionnalité nouvelle introduite par la réforme est donc spécialement important dans ce régime. Remarquons également que le caractère personnel du droit au nouveau bonus (non pris en compte, contrairement au bonus dans la législation actuelle, dans le calcul de la pension de survie) permet d'accroître les économies réalisées. À l'inverse, la nature forfaitaire et la seule adaptation aux prix des bonus de pension tendra à réduire en projection l'économie réalisée lorsqu'elle est exprimée en pourcentage des dépenses de pension.

Dans le régime de la fonction publique, les bénéficiaires partent actuellement en majorité, en l'absence d'une condition de carrière à un départ anticipé, à la retraite dès 60 ans. La réforme des pensions de décembre 2011 introduit une telle condition et, même si un nombre relativement important de fonctionnaires se verra contraint de reporter, parfois de manière substantielle, son départ en pension, une majorité d'entre eux devrait continuer à partir à la retraite dès qu'elle en a l'opportunité. Dans ce contexte, la substitution du complément pour âge (accordé pour toute prestation effective après 60 ans) par le nouveau bonus (dont le bénéfice est conditionnel en pratique à la justification d'une carrière de plus de 40 ans) engendre une baisse drastique du nombre de bénéficiaires d'un tel avantage (soit un recul de plus de 90% dès 2018 du nombre de bénéficiaires d'un bonus comparativement au nombre de nouveaux pensionnés bénéficiant d'un complément pour âge). En outre, cette substitution engendre une baisse importante du nombre d'années pour lesquelles un supplément est attribué. Notons finalement que, par jour de prestation effective, le montant moyen du complément pour âge est en moyenne nettement supérieur à celui du bonus. Année après année, cet écart s'accroît dans la mesure où, alors que le complément pour âge évolue parallèlement au salaire (il correspond à un pourcentage de la pension), le nouveau bonus suit la seule évolution des prix. Cette dynamique (ainsi que la péréquation du complément pour âge) explique en grande partie le profil encore croissant à plus long terme (après 2040) des économies réalisées dans le régime. En 2060, les dépenses de pensions de la fonction publique sont en recul de 1,9% dans le scénario du nouveau bonus.

Dans le régime salarié, la réduction des dépenses (exprimée en % des dépenses dans un scénario avec maintien du bonus selon ses modalités actuelles) est d'un ordre de grandeur et d'un profil comparable à la réduction des dépenses dans la fonction publique. Même s'ils bénéficient d'une pension légale d'un montant en moyenne inférieur à celui perçu par les anciens agents de la fonction publique, de nombreux salariés quittent le marché du travail au travers d'autres régimes que celui des pensions et n'accumulent aucun droit au bonus, même dans le régime actuel. Par ailleurs, à l'inverse du complément pour âge ou du nouveau bonus, le bonus actuel est pris en compte dans le calcul de la pension de survie. Dans le régime salarié, le profil encore croissant à plus long terme des économies réalisées est

notamment dicté par l'évolution du nombre de bénéficiaires du bonus dans un scénario où le bonus est accordé, comme actuellement, sans condition de carrière (à partir de 62 ans). Dans un contexte macroéconomique de hausse progressive du taux d'emploi principalement alimentée par une création d'emploi dans le régime salarié, le nombre de bénéficiaires de l'actuel bonus croît dans le régime, augmentant à long terme le potentiel d'économie de l'introduction du nouveau bonus. A long terme, les dépenses du régime salarié se réduisent de 1,9% (comparativement à un scénario où le bonus est maintenu selon ses modalités actuelles).

Le régime de la GRAPA aurait à supporter des dépenses supplémentaires en cas d'introduction du nouveau bonus conditionnel à une condition de carrière, soit une augmentation de 4,3% des dépenses à l'horizon 2060. Les bénéficiaires de la GRAPA qui percevraient un bonus de pension dans un scénario où celui-ci serait maintenu selon ses modalités actuelles n'auraient, dans une vaste majorité et en raison de la condition de carrière, plus droit au nouveau bonus et verraient de ce fait leur allocation de GRAPA augmenter. D'autres pensionnés, dont le montant cumulé de la pension et du bonus se situe un peu au-dessus du seuil de la GRAPA, acquerraient un droit à cette allocation en raison de la perte du bonus de pension.

Tableau 24 Dépenses de pension dans les différents régimes: écarts entre le scénario de nouveau bonus et un scénario où la législation actuelle en matière de bonus de pension et de complément pour âge est maintenue jusqu'en 2060

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Régime des travailleurs salariés									
En % des dépenses ^a	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-1,0	-1,4	-1,9
Régime des travailleurs indépendants									
En % des dépenses ^a	-0,3	-0,6	-1,0	-1,4	-1,6	-1,9	-3,0	-3,6	-3,1
Régime de la fonction publique									
En % des dépenses ^a	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-1,1	-1,4	-1,9
Régime de la GRAPA									
En % des dépenses ^a	0,1	0,2	0,4	0,7	0,9	1,2	2,4	3,4	4,3
Ensemble des régimes									
En % des dépenses ^a	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-1,1	-1,6	-2,0
En % du PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3

^a dans un scénario où la législation actuelle en matière de bonus de pension (et de complément pour âge) est maintenue jusqu'en 2060.

4. Annexes

4.1. Annexe 1: Les mesures de revalorisation des allocations sociales mises en oeuvre de 2008 à 2014

4.1.1. Pensions du régime salarié

- Au 01/07/2008, la pension minimum est relevée de 2% et le plafond pour le travail autorisé de 25%.
- Au 01/09/2008, les pensions datant de 6 ans et plus (entrées en 2002 au plus tard) sont relevées de 2%.
- Au 01/06/2009, la pension minimum est augmentée de 3%, les pensions datant de 15 ans et plus (entrées en 1994 au plus tard) de 2% et celles de moins de 15 ans de 1,5% tandis que le droit minimum par année de carrière est relevé de 3%.
- Au 01/09/2009, les pensions datant de 6 ans (entrées en 2003) sont relevées de 2%.
- Au 01/09/2010, les pensions de 15 ans (entrées en 1995) et celles datant de 6 ans (entrées en 2004) sont augmentées de 2%.
- Au 01/01/2011, le plafond salarial est augmenté de 0,7%.
- Au 01/11/2011, la pension minimum et le droit minimum par année de carrière augmentent de 2%, les pensions datant de plus de 15 ans de 2,25%, les pensions de 5 ans de 2% et les autres pensions de 1,25% (01/12/2011). Pour les carrières mixtes, un nouveau mécanisme de minimum appelé le « petit minimum » est introduit.
- Au 01/09/2012, les pensions datant de 5 ans (ayant pris cours en 2007) sont augmentées de 2%.
- Au 01/01/2013, le plafond salarial (pour les nouvelles entrées) est relevé de 2%.
- Au 01/05/2013, le pécule de vacances est relevé de 5% en 2013 et de 3,43% en 2014.
- Au 01/09/2013, les minimas et le droit minimum par année de carrière sont augmentés de 1,25% et les pensions datant de 5 ans (entrées en 2008) de 2%.
- Au 01/01/2014, le petit minimum pour les salariés est relevé de 0,8% au taux isolé et de 2,51% au taux ménage, en combinaison avec la suppression de la règle de priorité dans les pensions des salariés.
- Au 01/09/2014, les pensions datant de 5 ans (entrées en 2009) sont augmentées de 2%.

4.1.2. Pensions du régime indépendant

- Au 01/01/2008, le malus pour départ anticipé est modifié (le malus à l'âge de 60 ans reste de 25%, mais passe à 18% au lieu de 20% à 61 ans, à 12% au lieu de 15% à 62 ans, à 7% au lieu de 10% à 63 ans, à 3% au lieu de 5% à 64 ans) et est supprimé si la carrière atteint 43 ans.
- Au 01/07/2008, la pension minimum est augmentée de 2% et le plafond pour le travail autorisé de 25%.
- Au 01/09/2008, les pensions datant de 6 ans et plus (entrées en 2002 au plus tard) sont relevées de 2%.
- Au 01/10/2008, la pension minimum est augmentée de 10 euros.
- Au 01/01/2009, le malus pour départ anticipé est supprimé si la carrière atteint 42 ans.

- Au 01/05/2009, la pension minimum est augmentée de 20 euros.
- Au 01/08/2009, la pension minimum est augmentée de 3% et les pensions de 1,5%.
- Au 01/09/2009, les pensions datant de 6 ans (entrées en 2003) sont relevées de 2%.
- Au 01/09/2010, la pension minimum est augmentée de 25 euros et les pensions datant de 6 ans (entrées en 2004) de 2%.
- Au 01/11/2011, hausse de la pension minimum (2,11% pour le taux ménage – 2,25% pour les pensions au taux ménage datant de plus de 15 ans – et 2,37% pour le taux isolé), hausse de 2,25% pour les pensions datant de plus de 15 ans, de 2% des pensions de 5 ans (01/12/2011) et les autres pensions de 1,25%.
- Au 01/01/2012, hausse de 4% du petit minimum garanti pour les carrières mixtes.
- Au 01/01/2013, augmentation de 2% du premier plafond de revenu pour le calcul de la pension.
- Au 01/04/2013, relèvement de la pension minimum au taux ménage dans le régime indépendant jusqu'au niveau de la pension minimum au taux ménage dans le régime salarié.
- Au 01/09/2013, hausse de 1,25% de la pension minimum et augmentation de 2% des pensions datant de 5 ans (entrées en 2008).
- Au 01/09/2014, augmentation de 2% des pensions datant de 5 ans (entrées en 2009).

4.1.3. Indemnités maladie invalidité

- Au 01/01/2008, hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs non réguliers.
- Au 01/01/2008, hausse du taux de remplacement pour les invalides salariés isolés qui passe de 50% à 53%.
- Au 01/07/2008, hausse de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers.
- Au 01/09/2008, revalorisation de 2% des invalides dont la durée d'incapacité est comprise entre 15 et 20 ans, et des invalides dont la durée atteint 6 ans.
- Au 01/01/2009, augmentation de 0,8% du plafond journalier AMI pour les nouveaux entrants.
- Au 01/01/2009, hausse du taux de remplacement pour les cohabitants en incapacité primaire qui passe de 55% à 60%.
- Au 01/05/2009, hausse du taux de remplacement des invalides isolés qui passe de 53% à 55%.
- Au 01/06/2009, hausse de 3% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers avec charge de famille et isolés, et de 2% de l'indemnité minimum des travailleurs non réguliers.
- Au 01/09/2009, revalorisation de 0,8% (minima exclus) de toutes les allocations qui ont pris cours avant le 01/01/2008.
- Au 01/09/2009, revalorisation de 2% (minima exclus) des indemnités dont l'incapacité de travail a débuté à partir du 1er septembre 1993 et au plus tard le 31 décembre 2003 (y compris celles ayant pris cours il y a 6 ans).
- Au 01/09/2009, augmentation de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers cohabitants.
- Au 01/01/2010, hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers cohabitants.
- Au 01/01/2010, hausse de l'indemnité maximale pour les entrés en invalidité avant le 1er avril 2004.
- Au 01/01/2010, adaptation de la définition de charge de famille pour les partenaires avec revenus de remplacement.
- Au 01/01/2010, harmonisation des règles en matière d'écartement des travailleuses enceintes.

- Au 01/05/2010, introduction d'un prime de rattrapage pour les invalides de longue durée (prime annuelle versée une fois par an au mois de mai de chaque année).
- Au 01/09/2010, hausse de 2% des indemnités qui ont pris cours il y a 6 ans (en 2004).
- Au 01/01/2011, hausse du plafond de 0,7%.
- Au 01/05/2011, prime de 200 euros à partir de la seconde année, payée au mois de mai (à partir de 2011).
- Au 01/09/2011, hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers et non réguliers et des forfaits pour les indépendants.
- Au 01/09/2011, revalorisation de 2% des indemnités ayant pris cours en 2005.
- Au 01/09/2011, augmentation de l'indemnité pour l'aide d'une tierce personne de 12 à 15 euros.
- Au 01/07/2012, augmentation de l'allocation hebdomadaire de maternité et d'adoption dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2012, revalorisation de 2% (minima exclus) des indemnités des titulaires dans le régime salarié dont l'incapacité de travail a débuté à partir du 1er janvier 2006 et au plus tard le 31 décembre 2006.
- Au 01/01/2013, augmentation de 2% du plafond salarial (pour les nouveaux bénéficiaires)
- Au 01/04/2013, hausse de 3,43 euros de l'allocation pour " aide d'une tierce personne " (jusqu'à 20 euros).
- Au 01/04/2013, augmentation des forfaits du régime indépendant jusqu'au niveau de la pension minimum au taux ménage du régime salarié.
- Au 01/05/2013, augmentation du pécule de vacances des invalides de 66 euros en 2013 (de 208 à 274 euros) et de 34 euros en 2014 (jusqu'à 308 euros).
- Au 01/09/2013, relèvement de 1,25% du minimum pour travailleur régulier et de 2% du minimum pour travailleur non régulier.
- Au 01/09/2013, hausse de 2% des indemnités ayant pris cours 6 ans auparavant.
- Au 01/09/2013, augmentation de 1,25% des forfaits d'incapacité primaire et d'invalidité ayant mis fin ou non à leur entreprise dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2014, relèvement de 2% des indemnités ayant pris cours 6 ans auparavant.

4.1.4. Chômage

- Au 01/01/2009, relèvement du plafond salarial avec un montant qui diminue avec la durée du chômage.
- Majoration des minima et des montants forfaitaires (sauf interruption de carrière et crédit-temps) de 2% au 01/01/2008 et de 2% au 01/09/2009.
- Hausse du taux de remplacement pour les chômeurs isolés en 2^{ème} période, qui passe à 53% (au lieu de 50%) au 01/01/2008 et à 53,8% au 01/01/2009.
- Hausse du taux de remplacement pour les chômeurs cohabitants en 1^{ère} période, qui passe à 58% (au lieu de 55%) au 01/01/2008 et à 60% au 01/01/2009.
- Au 01/01/2009, prime d'ancienneté à partir de 56 ans au lieu de 58 ans.
- Au 01/01/2009, relèvement des taux de remplacement pour chômage temporaire: 75% pour les chefs de ménage et les isolés (au lieu de 65%) et 70% pour les cohabitants (au lieu de 60%), jusqu'au 31/03/2013 (70% pour toutes les catégories familiales au 01/04/2013).

- Chômage temporaire pour les employés au 01/07/2009 et pérennisation du chômage temporaire pour les employés au 01/04/2011.
- Adaptation du statut de cohabitant avec charge de famille au 01/01/2010.
- Crédit-temps de crise du 01/07/2009 au 01/01/2011.
- Prime de crise pour ouvriers licenciés en 2010 et 2011 qui devient, à partir du 01/01/2012, une nouvelle allocation de licenciement.
- Au 01/03/2011, relèvement du plafond salarial de 1,25% pour tous les ayant droits.
- Au 01/03/2011, hausse du taux de remplacement, qui passe à 55% (au lieu de 53,8% durant la 2ème période) pour les chômeurs isolés.
- Au 01/09/2011, majoration de 2% des minima et des montants forfaitaires (sauf interruption de carrière et crédit-temps).
- Au 01/06/2012, extension du congé parental de 3 à 4 mois.
- Au 01/01/2013, augmentation du taux de remplacement de 60% à 65% pour toutes les catégories familiales pendant les 3 premiers mois de chômage (fait partie de la nouvelle dégressivité).
- Au 01/04/2013, relèvement du plafond salarial de 2% pour tous les ayant droits.
- Au 01/09/2013, hausse des forfaits et des minima de 2% (excepté le crédit-temps et les interruptions de carrière).

4.1.5. Allocations familiales

- Hausse des allocations 1er enfant pour les indépendants au 01/04/2008 et au 01/01/2009.
- Augmentation des allocations familiales de 20 euros par mois pour les familles monoparentales au 01/10/2008.
- Hausse de 25 euros du supplément d'âge annuel aux tranches d'âge 0-5 ans et 18-24 ans au 01/07/2008 (avec augmentation progressive du montant pour la tranche des 18-24 ans : 50 euros en 2009, 75 euros au 01/01/2011 et 100 euros en 2012).
- Au 01/05/2011, extension des allocations majorées aux enfants handicapés nés avant 1993.

4.1.6. Maladies professionnelles et accidents de travail

- Adaptation au bien-être de 2%, à partir du 01/09/2008, des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours depuis 15 à 20 ans et il y a 6 ans.
- Relèvement des minima et forfaits de 2% pour les indemnités ayant pris cours depuis 6 à 15 ans, de 0,8% pour les autres au 01/01/2009 et de 2% pour les indemnités ayant pris cours il y a 6 ans au 01/09/2010.
- Au 01/01/2011, hausse du plafond de 0,7%.
- Au 01/09/2011, hausse de 2% des minima et des forfaits, de 2% des allocations non forfaitaires ayant pris cours il y a 6 ans, de 0,7% de toutes les allocations non forfaitaires.
- Au 01/09/2012, relèvement de 2% des allocations qui ont pris cours 6 ans auparavant.
- Au 01/01/2013, augmentation de 2% des plafonds de calcul pour les maladies professionnelles.
- Au 01/09/2013, augmentation de 2% de tous les minima, de 0,3% pour toutes les autres allocations et de 2% des allocations qui ont pris cours 6 ans auparavant.
- Au 01/09/2014, relèvement de 2% des allocations qui ont pris cours 6 ans auparavant.

4.1.7. Garantie de revenu aux personnes âgées

- Au 01/07/2008, augmentation de 2%.
- Au 01/10/2008, relèvement du montant de base de 5 euros par mois et du montant majoré de 7,5 euros par mois.
- Au 01/06/2009, augmentation de 0,8%.
- Au 01/01/2010, augmentation de 0,6%.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2%.
- Au 01/09/2013, augmentation de 2%.

4.1.8. Allocations aux personnes handicapées

- Au 01/01/2008, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus.
- Au 01/07/2008, pour le calcul de l'allocation d'intégration, relèvement des revenus imputés du partenaire de la personne handicapée des catégories 1 et 2 jusqu'au niveau des catégories 3, 4 et 5.
- Au 01/06/2009, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus ; relèvement de 1,9% du seuil de revenus afférent au calcul de l'allocation d'intégration des personnes handicapées (AI) ; relèvement de 1,5% du seuil de revenus afférent au calcul de l'allocation d'aide aux personnes âgées (APA).
- Au 01/09/2013, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus (ARR).

4.1.9. Revenu d'intégration

- Au 01/01/2008, augmentation de 2%.
- Au 01/06/2009, augmentation de 2%.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2%.
- Au 01/09/2013, augmentation de 2%.

4.2. Annexe 2: Evolution des indicateurs de pauvreté

Tableau 25 Evolution des indicateurs de pauvreté en Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas, UE 15 et UE 27, 2004-2010

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Seuil de pauvreté (montant annuel en €)	BE	9947	10328	10540	10791	11588	11678	12005
	DE	9836	9398	10666	10986	11151	11278	11426
	FR	9567	9726	9865	11395	11786	12035	11997
	NL	10200	10358	10946	11713	12094	12175	12186
Risque de pauvreté de la population totale	BE	14,0	14,6	14,8	14,2	14,1	13,4	14,4
	DE	11,6	12,1	15,5	14,6	14,9	15,1	15,2
	FR	12,7	12,6	12,3	11,8	11,9	12,0	12,4
	NL	9,3	8,7	9,0	9,2	9,8	9,3	9,6
	UE 15	14,9	15,2	15,9	15,4	15,3	15,4	15,9
	UE 27	15,4	15,6	16,0	15,6	15,4	15,5	16,0
Risque de pauvreté parmi la population de moins de 18 ans	BE	18,1	15,3	16,9	17,2	16,6	18,3	18,7
	DE	12,2	12,4	14,1	15,2	15,0	17,5	15,6
	FR	14,4	13,9	15,3	15,9	16,8	17,9	18,8
	NL	15,3	13,5	14,0	12,9	15,4	13,7	15,5
	UE 15	18,1	18,3	18,0	19,3	18,9	19,8	19,7
	UE 27	19,9	19,8	19,5	20,1	19,8	20,5	20,6
Risque de pauvreté parmi la population âgée entre 18 et 64 ans	BE	12,0	12,2	12,6	12,2	12,1	12,1	12,9
	DE	11,9	12,6	15,2	15,4	15,8	15,6	16,4
	FR	11,6	12,1	12,3	11,8	11,8	12,4	13,5
	NL	10,2	9,3	8,9	9,9	10,3	10,1	10,5
	UE 15	13,8	14,2	14,6	14,5	14,7	15,1	15,9
	UE 27	14,6	14,8	15,1	14,7	14,8	15,2	16,0
Risque de pauvreté parmi la population de 65 ans et plus	BE	21,4	23,2	23,0	21,2	21,6	19,4	20,2
	DE	13,4	12,5	16,2	14,9	15,0	14,1	14,2
	FR	16,4	16,1	13,1	11,7	11,9	10,6	9,7
	NL	5,4	5,8	9,5	9,4	7,7	5,9	6,5
	UE 15	19,8	19,7	18,9	19,2	18,0	16,3	16,4
	UE 27	18,9	19,0	18,4	19,0	18,0	16,0	15,9
Risque de pauvreté chez les pension- nés	BE	19,1	20,2	19,6	18,3	17,8	16,1	17,3
	DE	12,5	12,4	17,0	15,0	14,9	13,4	14,0
	FR	13,4	13,0	10,2	9,3	9,7	8,4	8,3
	NL	4,8	5,4	8,5	8,3	6,7	5,7	6,4
	UE 15	16,6	16,6	17,4	16,5	15,5	14,2	14,6
	UE 27	15,5	15,6	16,6	16,2	15,5	13,9	14,1
Risque de pauvreté parmi les travailleurs	BE	3,9	4,2	4,4	4,8	4,6	4,5	4,2
	DE	4,8	5,5	7,5	7,1	6,8	7,2	7,7
	FR	6,1	6,1	6,5	6,7	6,6	6,2	7,6
	NL	5,8	4,4	4,6	4,8	5,0	5,1	5,5
	UE 15	7,3	7,4	8,0	8,0	7,9	7,9	8,5
	UE 27	9,3	9,0	8,5	8,5	8,4	8,4	8,9

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Risque de pauvreté parmi les chômeurs	BE	30,7	31,3	34,2	34,8	33,4	30,4	37,8
	DE	40,8	43,3	51,5	56,8	61,9	70,0	67,8
	FR	29,4	31,5	34,1	40,3	37,1	33,1	36,7
	NL	27,5	27,1	26,7	36,3	41,7	31,8	33,5
	UE 15	37,3	39,0	41,9	44,5	44,9	45,0	46,1
	UE 27	39,6	41,2	43,3	44,7	45,3	45,1	46,2
Degré de pauvreté des personnes de plus de 65 ans vivant sous le seuil de pauvreté	BE	14,3	17,2	14,6	14,1	12,0	13,0	13,2
	DE	16,6	17,0	18,4	16,8	16,5	16,6	17,6
	FR	14,7	19,2	18,1	8,6	14,1	14,0	13,6
	NL	12,4	7,8	8,8	14,5	12,8	10,2	10,2
	UE 15	17,6	18,3	18,5	17,0	16,4	16,2	16,4
	UE 27	18,0	18,6	18,8	17,2	16,8	16,4	16,6
Taux de privation matérielle parmi la po- pulation de plus de 65 ans	BE	3,6	3,3	3,6	3,2	3,1	2,8	2,6
	DE	2,6	2,1	2,2	2,1	2,5	2,1	3,2
	FR	3,5	2,9	3,4	3,3	3,2	3,4	2,9
	NL	1,2	0,7	0,7	0,4	0,4	0,3	0,4
	UE 15	3,9	3,7	3,8	3,5	3,3	3,3	4,3
	UE 27	10,0	9,1	8,6	7,4	6,7	6,6	7,2

Source: Eurostat, EU-SILC 2005-2011

