



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillessement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2018

Les membres du Comité d'Étude sur le Vieillissement :

Monsieur J. Van Gompel, Président

Monsieur P. Donnay, Vice-président

Madame S. Weemaes, sur proposition du Bureau fédéral du Plan

Madame M. De Wachter, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

Madame A. Van Hecke, sur proposition du Ministre des Finances

Monsieur G. De Smet, sur proposition du Ministre du Budget

Monsieur T. De Spiegelaere, sur proposition du Ministre des Affaires sociales

Le Secrétariat :

Madame G. De Vil

Madame N. Fasquelle

SYNTHÈSE	1
A. Introduction.....	3
B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2070.....	4
C. La soutenabilité sociale des pensions	8
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	11
1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2070.....	13
1.1. Introduction	13
1.2. Les hypothèses du scénario du CEV	14
1.2.1. Les hypothèses démographiques	15
1.2.2. Les hypothèses socio-économiques	16
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	17
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	19
1.2.5. Les réformes des gouvernements actuels en matière de dépenses sociales	22
1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme	25
1.3.1. Les perspectives démographiques	25
1.3.2. Le marché du travail	26
1.3.3. Des coefficients de dépendance	28
1.3.4. L'environnement macroéconomique	29
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement	29
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	38
2.1. État des lieux de la pauvreté chez les personnes âgées	38
2.1.1. Définition et méthodologie	38
2.1.2. En Belgique	41
2.1.3. Comparaison internationale	57
2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070	62
2.2.1. Introduction	62
2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés	63
2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés	67
3. Annexes.....	69
Annexe 1 : Évolution de la productivité du travail et du taux de chômage	69
Annexe 2 : Les nouvelles perspectives de l'Ageing Working Group	73
Annexe 3 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales décidées entre 2014 et 2018	83
Annexe 4 : Aperçu schématique de la pension de retraite minimum dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants (juillet 2018)	87

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le CEV a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Depuis lors, le Fonds de vieillissement a été supprimé par la loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances. Toutefois, le Comité d'étude sur le vieillissement et ses missions subsistent puisque, en vertu de la même loi, l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 est remplacé par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le premier chapitre du rapport annuel 2018 du Comité d'étude sur le vieillissement présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusque l'année 2070 (l'horizon de projection était 2060 dans le rapport précédent). Les perspectives démographiques permettent à présent de réaliser une projection à cet horizon-là. Ce chapitre fournit également une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2017 et 2070 (à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB). Les nouvelles perspectives démographiques 2017-2070 établies en février 2018 sont intégrées dans le scénario de référence, ainsi que les perspectives économiques 2018-2023 publiées le 20 juin 2018. Ce scénario reprend toutes les mesures relatives aux dépenses sociales déjà promulguées.

La soutenabilité sociale dans le contexte d'une population vieillissante est illustrée dans le deuxième chapitre. Le premier volet de ce chapitre présente un état de lieux de la soutenabilité sociale des pensions au travers de différents indicateurs. Les résultats de l'enquête European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), dont la plus récente a trait aux revenus de l'année 2016, sont analysés, ainsi que l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) comparée à un seuil de pauvreté. Les indicateurs repris de l'enquête ont trait au taux de risque de pauvreté selon différentes définitions du revenu et à d'autres indicateurs complémentaires. Une comparaison avec nos pays voisins complète cette analyse. Le second volet de ce chapitre illustre des perspectives de long terme de la soutenabilité sociale des pensions par l'évolution du taux de risque de pauvreté et des mesures de l'inégalité des revenus parmi les pensionnés jusque 2070. Les hypothèses à la base de la projection des indicateurs de soutenabilité sociale sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusque 2070 et non des prévisions. Des prévisions dépendent largement des dernières observations et tentent de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain prennent également en compte des tendances observées sur le passé et reposent inévitablement sur des hypothèses. Étant donné le degré d'incertitude

de certaines hypothèses, des analyses de sensibilité des résultats à certains paramètres clés sont très souvent présentées. Des perspectives ne prétendent pas fournir « le » chiffre exact à un horizon donné mais constituent un outil d'aide à la décision et permettent de cadrer le débat en la matière.

B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2070

a. Les hypothèses

Les perspectives de long terme des dépenses sociales reposent sur quatre types d'hypothèses : les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Les perspectives du CEV retiennent les « **Perspectives démographiques 2017-2070** » publiées en février 2018 par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Trois types d'hypothèses sous-tendent les projections démographiques : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations internationales. Dans ces nouvelles perspectives, le taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) passe de 1,7 en 2017 à 1,9 en 2020 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. La baisse du taux de fécondité enregistrée ces dernières années résulterait de la crise économique et financière et ne serait que conjoncturelle. Dès lors, par hypothèse, le taux de fécondité revient progressivement vers 2020 au niveau observé juste avant la crise de 2009. Les hypothèses d'espérance de vie sont construites en prolongeant sur la période 2017-2070 les tendances observées entre 1991 et 2016, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Entre 2017 et 2070, le gain d'espérance de vie est de 8,9 années pour les hommes et de 5,8 années pour les femmes. Entre 2017 et 2070, le solde migratoire international (les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif. Il évolue de 48 600 personnes en 2017 à 15 000 personnes en 2070. Ce solde migratoire résulte d'une projection des émigrations en provenance de la Belgique et des immigrations en Belgique. L'immigration des personnes étrangères est basée sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE).

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de ventiler la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales), par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge. Le scénario de référence est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes promulguées ou dont les modalités sont suffisamment claires. Certaines réformes impliquent l'établissement d'hypothèses particulières. Ainsi, le relèvement de l'âge légal de la retraite a entraîné une hypothèse de comportement de départ à la retraite : l'hypothèse de « translation » dans le scénario de référence qui suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge.

Les **hypothèses macroéconomiques** concernant l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail permettent de déterminer la croissance économique. À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2018-2023 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2018. Entre 2018 et 2023, le PIB croît en moyenne de 1,5 % par an, soutenu par l'emploi (croissance moyenne de 0,9 % par an) et la productivité par travailleur (0,6 % par an en moyenne). Pendant cette période, le taux de chômage passe de 10,4 % en 2017 à 7,2 % en 2023, soit une réduction de 3,2 points de pourcentage.

À long terme, le scénario de référence du CEV table sur une reprise progressive de la croissance de la productivité jusqu'à atteindre un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Ce niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations. Cependant, sur l'ensemble de la période de projection, entre 2018 et 2070, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 %. En comparaison avec le rapport précédent du CEV où le taux de croissance annuel de 1,5 % de la productivité du travail était atteint dès 2035, celui-ci n'y parvient que dix années plus tard dans la nouvelle projection, soit en 2045. Ce scénario est dès lors identique, en matière de gains de productivité, au scénario de référence de l'Ageing Working Group du Comité de Politique Économique (CPE) du Conseil ECOFIN, publié dans l'Ageing Report de 2018. Précisons également que, comme chaque année, le rapport du CEV présente un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité. Le taux de chômage structurel de long terme est fixé à 7 %, comme dans les précédentes perspectives. Toutefois ce niveau est atteint plus rapidement que dans le rapport 2017 du CEV, soit en 2024 au lieu de 2029 suite à une situation plus favorable sur le marché du travail à moyen terme. Un scénario alternatif de taux de chômage de long terme moins élevé est également illustré dans le présent rapport. En outre, un troisième scénario alternatif combine de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage moins élevé.

Les **hypothèses de politique sociale** portent sur les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être comprises dans l'Accord Interprofessionnel 2017-2018 sont intégrées dans la projection, ainsi que les mesures décidées par le gouvernement. À partir de 2019, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations¹, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale. Les réformes du système des allocations familiales annoncées par les Régions sont intégrées dans le présent rapport.

¹ Suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, les allocations familiales n'ont plus été intégrées au calcul de l'enveloppe disponible à partir de 2015. À long terme, en l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales. C'est pourquoi, elles sont revalorisées annuellement, à partir de 2024, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9 %) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Sur la base des hypothèses développées ci-dessus, l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2017 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB), ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2017 et 2070 (soit la variation de l'ensemble des dépenses sociales entre ces deux années, exprimée en point de pourcentage du PIB) sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2018
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2018					
	2017	2040	2070	2017-2040	2040-2070	2017-2070
	En pour cent du PIB			En point de pourcentage du PIB		
Pensions ^a	10,6	13,0	12,3	2,3	-0,6	1,7
Soins de santé ^b	8,0	10,3	9,9	2,3	-0,4	1,9
Incapacité de travail ^c	1,9	1,8	1,6	-0,1	-0,2	-0,3
Chômage ^d	1,7	1,1	1,0	-0,6	-0,1	-0,7
Allocations familiales	1,5	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,4	1,2	-0,1	-0,2	-0,2
Total	25,1	28,7	27,0	3,5	-1,7	1,9

a. Pensions du régime salarié, du régime indépendant et de la fonction publique, y compris la GRAPA et les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite).

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

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.

e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Globalement, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 1,9 point de pourcentage du PIB entre 2017 et 2070. Toutefois, deux périodes peuvent être distinguées. Entre 2017 et 2040, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 3,5 points de pourcentage du PIB et résulte des augmentations des dépenses de pensions et de soins de santé, de 2,3 points de pourcentage du PIB chacune. Par contre, au cours de cette même période, l'ensemble des autres dépenses sociales, en particulier les dépenses de chômage et d'allocations familiales, contribue à le réduire de 1,1 point de pourcentage du PIB. À partir de 2040 et jusqu'en 2070, le coût budgétaire du vieillissement est négatif (-1,7 point de pourcentage du PIB). Dans un contexte de croissance modérée du coefficient de dépendance des âgés, des paramètres d'adaptations au bien-être définis indépendamment de la croissance des salaires tendent progressivement à alléger le coût budgétaire en cas de croissance salariale accrue (le niveau de 1,5 % de croissance de la productivité étant atteint en 2045).

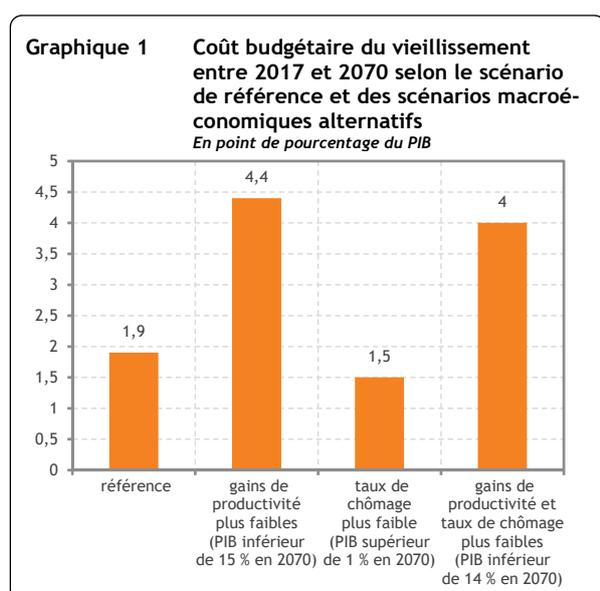
Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2017 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève entièrement de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au sein de l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), le coût budgétaire des soins de santé est neutralisé par une diminution du coût des allocations familiales et des autres dépenses sociales.

Par rapport au scénario de référence des perspectives précédentes, sur une période similaire, entre 2017 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement (de 2,6 points de pourcentage du PIB) est légèrement supérieur, de 0,2 point de pourcentage du PIB. Rappelons que la trajectoire de la croissance de la productivité

du travail est modifiée dans le rapport 2018 du CEV puisque l'hypothèse de gains annuels de productivité de 1,5 % est atteinte seulement en 2045 au lieu de 2035. Ce seul changement est responsable d'un relèvement du coût budgétaire du vieillissement de 0,5 point de pourcentage du PIB. Cependant, par comparaison au rapport précédent, d'autres facteurs réduisent ce coût budgétaire de l'ordre de 0,3 point de pourcentage du PIB. Il s'agit notamment de la moindre progression du coefficient de dépendance des âgés et de l'introduction de nouvelles mesures.

Trois scénarios macroéconomiques alternatifs sont présentés dans ce rapport. Rappelons qu'à long terme, la croissance économique, ou la croissance du PIB, résulte de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité du travail (cette dernière déterminant par hypothèse l'évolution du salaire moyen). Ces grandeurs sont des facteurs cruciaux dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement car, d'une part, celui-ci exprime les dépenses sociales en pourcentage du PIB, et, d'autre part, de nombreuses allocations de remplacement sont calculées en fonction du salaire.

Le premier scénario alternatif suppose à long terme une croissance de la productivité du travail nettement inférieure à celle de la projection de référence, à savoir une croissance annuelle de 1 % à partir de 2031 au lieu de 1,5 % à partir de 2045, tout autre hypothèse demeurant inchangée. Dès lors, dans ce scénario, les niveaux de la productivité et du PIB sont inférieurs de près de 15 % à ceux de la projection de référence en 2070. Dans le deuxième scénario, seule l'hypothèse de taux de chômage structurel de long terme est modifiée : ce taux diminue légèrement jusqu'à 6 % en 2032 au lieu de 7 % en 2024. Ce scénario relève très légèrement les niveaux de l'emploi et du PIB, de 1 % en 2070, par rapport au scénario de référence. Enfin, le troisième scénario combine les hypothèses des deux scénarios précédents, c'est-à-dire des gains de productivité annuels de 1 % à long terme et un taux de chômage de 6 %, toute autre hypothèse étant inchangée. Dans ce scénario, le niveau du PIB est moins élevé, de 14 % en 2070, que dans le scénario de référence.



Par rapport au scénario de référence où le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 1,9 point de pourcentage du PIB entre 2017 et 2070, celui-ci grimpe jusqu'à 4,4 points de pourcentage du PIB dans le scénario avec des gains de productivité plus faibles engendrant un PIB inférieur de 15 % en 2070. Dans le scénario de moindre taux de chômage de long terme, le coût budgétaire du vieillissement diminue jusqu'à 1,5 point de pourcentage du PIB. Enfin, dans le scénario qui combine des gains de productivité plus faibles et un taux de chômage moins élevé, le coût budgétaire du vieillissement est de 4 points de pourcentage du PIB.

C. La soutenabilité sociale des pensions

a. État des lieux sur la base de l'EU-SILC

Le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus diminue fortement au cours de la période 2005-2014, puis il se stabilise aux alentours du niveau de celui de la population totale. En 2016, 16 % des personnes de 65 ans et plus courent un risque de pauvreté. Ce pourcentage est proche de celui de la population de moins de 65 ans (15,9 %). Ces constats ressortent des enquêtes EU-SILC de 2006 à 2017 dans lesquelles une personne est considérée comme étant exposée à un risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent, ou le revenu du ménage ramené à l'échelle individuelle, est inférieur au seuil de pauvreté. Sur la base de la dernière enquête EU-SILC de 2017 sur les revenus de 2016, ce seuil s'élève à 1 139 euros par mois. Chez les personnes âgées isolées et en couple, les femmes âgées et les pensionnés, le risque de pauvreté enregistre également un recul marqué à partir de 2005, puis il semble se stabiliser à partir de 2014. Ainsi, le risque de pauvreté des femmes âgées isolées passe de plus de 30 % en 2006 (contre 22,1 % pour les hommes âgés isolés) à 18,1 % en 2013 et se stabilise ensuite aux alentours de celui des hommes (18,9 % en 2016). Le risque de pauvreté des pensionnés, qui s'élevait encore à 20 % en 2005 avant de diminuer sensiblement, présente une évolution relativement stable aux alentours de 13 % sur la base des dernières enquêtes EU-SILC.

L'évolution de la pauvreté des personnes âgées et des pensionnés peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Ainsi, le taux d'activité accru des femmes entraîne un allongement des carrières et, partant, des pensions plus élevées. L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est un autre facteur explicatif important. Cette adéquation est mesurée en comparant leurs montants (maximums ou forfaitaires) au seuil de pauvreté. Au cours de la période 2005-2011, la GRAPA et les pensions minimums ont davantage progressé que le seuil de pauvreté avant d'enregistrer une relative stabilisation par rapport à ce seuil. Les pensions minimums des travailleurs indépendants constituent une exception en ce sens qu'elles augmentent davantage que le seuil également après 2011. En 2016, la pension découlant d'une carrière complète calculée sur la base du droit minimum par année de carrière et les pensions minimums d'un isolé dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants dépassent le seuil de pauvreté. Les autres minima et la GRAPA n'atteignent pas le niveau de ce seuil, mais l'écart par rapport à ce dernier s'est considérablement amoindri. Sur la base des adaptations au bien-être attribuées en 2017 et 2018, le CEV s'attend à ce que l'écart entre les pensions minimums et la GRAPA, d'une part, et l'estimation du seuil pour ces années, d'autre part, reste relativement stable.

Plusieurs indicateurs nuancent le risque de pauvreté des personnes âgées. Le risque de pauvreté « classique » susmentionné se base sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine, comme le fait d'être propriétaire de sa propre habitation. À revenu disponible identique, les propriétaires d'un logement ne paient pas de loyer et jouissent dès lors d'un niveau de vie supérieur à celui de locataires. Si le risque de pauvreté est calculé sur la base d'un revenu disponible tenant compte de cet avantage pour les propriétaires, le risque de pauvreté des personnes âgées s'élève à 9 % en 2016, ce qui est nettement moins élevé que celui du reste de la population (16,5 %). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

En outre, le rapport montre que les personnes de 65 ans et plus éprouvent moins de difficultés à joindre les deux bouts ou ressentent moins de privations matérielles et sociales (ne pas pouvoir face à au moins 5 catégories de dépenses sur une liste de 13) que la population plus jeune.

En Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés est plus élevé qu'aux Pays-Bas et qu'en France, mais plus faible qu'en Allemagne en 2015. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés a reculé en France, mais il n'en a pas été ainsi en Allemagne et aux Pays-Bas. Les personnes âgées belges ne ressentent pas plus souvent des privations matérielles et sociales graves que leurs homologues français et allemands en 2017.

b. Perspectives jusqu'en 2070

À long terme, l'évolution des indicateurs de l'adéquation des pensions légales, comme le risque de pauvreté et les inégalités entre pensionnés, est évaluée à l'aide d'un modèle de microsimulation qui repose sur des données administratives pour un échantillon représentatif de la population. Le scénario de référence correspond à celui utilisé pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement (voir les hypothèses ci-dessus dans la partie B.a).

Selon le scénario de référence, le risque de pauvreté des pensionnés décroît de manière continue jusqu'au début des années 2050 avant de se stabiliser. Derrière cette évolution globale du risque de pauvreté des pensionnés se cachent des évolutions différentes du risque de pauvreté selon le type de ménage et par sexe. Ainsi, le risque de pauvreté des couples diminue sensiblement jusqu'à la fin des années 2050 avant de repartir légèrement à la hausse. Chez les femmes isolées, le risque de pauvreté augmente jusqu'au début des années 2020, puis se stabilise jusqu'au début des années 2040 et diminue par la suite. Le risque de pauvreté des hommes isolés diminue sur l'ensemble de la période de projection, mais de manière moins marquée que chez les couples.

Plusieurs facteurs contribuent à ces évolutions du risque de pauvreté : outre la revalorisation des pensions minimums et de la GRAPA par rapport à la croissance du seuil de pauvreté et la participation accrue des femmes au marché du travail, des facteurs démographiques jouent également un rôle important. Ces facteurs peuvent intervenir au même moment, mais avoir des effets opposés sur l'évolution du risque de pauvreté.

Le premier facteur est l'évolution des minima de pension, du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA. La revalorisation des prestations sociales s'effectue en projection selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations, qui ont été fixés indépendamment de la croissance des salaires. Vu la faible croissance réelle des salaires moyens attendue à moyen terme et leur lente évolution vers le niveau de 1,5 % par an à long terme, les minima et la GRAPA augmentent plus vite que les salaires et le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030. Ensuite, les minima augmentent moins rapidement que les salaires et le seuil de pauvreté. Cette évolution relative des minima contribue à la baisse du risque de pauvreté des pensionnés jusqu'au milieu des années 2030 et au ralentissement puis à la disparition de cette diminution au cours des décennies suivantes de la période de projection.

Le deuxième facteur, le taux d'activité accru et croissant des femmes, explique surtout la baisse du risque de pauvreté des couples. L'accroissement de ce taux d'activité génère une augmentation de la part de la pension des femmes dans le revenu global du couple. D'une part, un nombre croissant de femmes reçoivent leur propre pension de retraite, plutôt que la pension au taux ménage de leur conjoint et, d'autre part, le montant moyen de la pension des femmes touchant leur propre pension de retraite augmente légèrement. Chez les femmes isolées, la baisse de la pauvreté qu'implique l'accroissement de leur taux d'activité est limitée par l'évolution démographique commentée ci-après.

Le troisième facteur est la projection démographique qui prévoit une nette diminution de l'attrait pour le mariage et une augmentation plus rapide de l'espérance de vie des hommes par rapport à celle des femmes. Ces facteurs entraînent un recul de la part des veuves parmi les femmes pensionnées isolées. Par conséquent, une plus grande part des femmes isolées reçoivent une pension de retraite sur la base de leurs propres droits à la pension, plutôt qu'une pension de survie (plus élevée), ou d'une combinaison (plus élevée) d'une pension de retraite et d'une pension de survie. Au final, malgré l'augmentation de la pension de retraite des femmes isolées, leur risque de pauvreté reste stable jusqu'à la fin des années 2040. Ensuite, leur risque de pauvreté diminue en raison de l'allongement continu de leur carrière professionnelle.

Dans un scénario alternatif de croissance de la productivité, inférieure de 0,5 point de pourcentage au scénario de référence sur le long terme, le risque de pauvreté des pensionnés recule de manière plus sensible que dans le scénario de référence. En effet, suite à une croissance salariale plus modérée dans le scénario alternatif, le seuil de pauvreté augmente à un rythme plus lent. Étant donné que la croissance plus faible des salaires ne se répercute que très progressivement sur les pensions, un seuil de pauvreté plus bas implique un risque de pauvreté plus faible chez les pensionnés.

Les inégalités de revenu entre pensionnés, mesurées par l'indice de Gini et le rapport interquintile, diminuent jusqu'à la fin des années 2050 avant de se stabiliser. Cette évolution s'explique par les mêmes facteurs que la baisse du risque de pauvreté. Premièrement, les inégalités sont influencées par les hypothèses retenues en matière d'adaptation au bien-être, qui découlent du pacte de solidarité entre les générations, selon lesquelles les pensions minimums et la GRAPA sont adaptées au bien-être à raison de 1 % par an, alors que les autres pensions existantes sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial utilisé lors du calcul de la pension augmente moins rapidement à long terme que le taux de croissance des salaires, ce qui ralentit la croissance des pensions les plus élevées. Deuxièmement, la participation accrue des femmes au marché du travail entraîne une augmentation de leur durée de carrière et une réduction du nombre de petites pensions, impliquant une diminution des inégalités de revenu entre pensionnés en général, et entre les hommes et les femmes en particulier.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Évolution des dépenses sociales à l’horizon 2070

1.1. Introduction

Le Comité d’étude sur le vieillissement (CEV) est chargé de la rédaction d’un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le CEV a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d’une réduction continue de la dette publique et création d’un Fonds de vieillissement. Depuis lors, le Fonds de vieillissement a été supprimé par la loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l’encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances. Toutefois, le Comité d’étude sur le vieillissement et ses missions subsistent puisque, en vertu de la même loi, l’intitulé de la loi du 5 septembre 2001 est remplacé par « Loi portant création d’un Comité d’étude sur le vieillissement et établissement d’une note sur le vieillissement ».

Le premier chapitre du rapport annuel 2018 du Comité d’étude sur le vieillissement présente l’évolution de l’ensemble des dépenses sociales jusque l’année 2070 (l’horizon de projection était 2060 dans le rapport précédent). Les perspectives démographiques permettent à présent de réaliser une projection à cet horizon-là. Ce chapitre fournit également une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2017 et 2070 (à savoir la variation entre ces deux années de l’ensemble des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB). Les nouvelles perspectives démographiques 2017-2070 établies en février 2018 sont intégrées dans le scénario de référence, ainsi que les perspectives économiques 2018-2023 publiées le 20 juin 2018. Ce scénario reprend toutes les mesures relatives aux dépenses sociales déjà promulguées.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Les principales hypothèses des perspectives de long terme, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale sont présentées dans le tableau 2.

Tableau 2 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2017 (« Perspectives démographiques 2017-2070 »)			
	2017	2040	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,69	1,89	1,89
Espérance de vie à la naissance : hommes	79,1	83,6	88,0
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,8	86,6	89,6
Solde migratoire en milliers	48,6	19,8	14,8
Hypothèses socio-économiques			
Taux de scolarité	Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans et, de 15 à 34 ans, fonction notamment de l'évolution du taux d'activité		
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalides et de pensionné	Modélisation basée sur les probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, adaptées pour tenir compte des effets des réformes (hypothèse de translation en matière de comportement suite au relèvement de l'âge légal de la retraite ^a).		
Hypothèses macroéconomiques			
À moyen terme : « Perspectives économiques 2018-2023 »	À long terme : un scénario de référence et des scénarios alternatifs		
Croissance moyenne de la productivité par travailleur ^b au cours de la période 2018-2023 ^c : 0,6 % par an	Croissance moyenne de la productivité par travailleur (et salaire par actif occupé) entre 2018 et 2070 : dans le scénario de référence, 1,2 % par an (1,5 % à partir de 2045) dans le scénario de croissance inférieure de la productivité, 0,9 % par an (1,0 % à partir de 2031)		
Taux d'emploi ^d en 2023 : 70,0 % Taux de chômage ^e en 2023 : 7,2 %	Taux de chômage structurel ^e de long terme : dans le scénario de référence 7,0 % dans le scénario de taux de chômage inférieur 6,0 %		
Hypothèses de politique sociale			
2017-2018	À partir de 2019 : paramètres de 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 %/an	
	Droit minimum par année de carrière	1,25 %/an	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^f	0,50 %/an	
	Prestations forfaitaires et minima	1,00 %/an	

a. Voir la section 1.2.2 du présent rapport.

b. Productivité par travailleur = PIB/emploi total

c. La croissance moyenne au cours de la période 2018-2023 est calculée en tenant compte de la croissance annuelle entre 2017 et 2018.

d. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans.

e. Selon les données administratives, y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi.

f. Dans le régime des pensions du secteur public, l'adaptation au bien-être de la pension moyenne (en d'autres termes la péréquation) présente, sur la base de l'écart observé historiquement, un découplage de 0,4 point de pourcentage par rapport à la hausse du salaire moyen.

1.2.1. Les hypothèses démographiques

En ce qui concerne les projections de population, les perspectives du CEV retiennent les perspectives démographiques publiées annuellement par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). L'organisation générale de ces perspectives est inscrite dans une convention de 2011 qui précise le rôle de chaque institution : Statbel collecte et traite les données de base tandis que le BFP établit les perspectives.

Trois types d'hypothèses sous-tendent les projections démographiques : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations internationales.

Dans les « Perspectives démographiques 2017-2070 » publiées en février 2018² par le BFP et Statbel, le taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) passe de 1,7 en 2017 à 1,9 en 2020 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. Depuis le début des années 2010, une baisse du taux de fécondité des mères de moins de 30 ans engendre une réduction globale du taux de fécondité, malgré une augmentation du taux de fécondité des femmes de plus de 30 ans. La baisse du taux de fécondité des mères de moins de 30 ans s'expliquerait par la crise économique et financière et serait passagère. Dès lors, par hypothèse, les taux de fécondité par âge reviennent progressivement en 2020 aux niveaux observés avant la crise de 2009³. À long terme, les taux de fécondité par âge, arrondissement et nationalité (Belges ou étrangers) sont maintenus constants par rapport à leur niveau de 2020. Signalons qu'une récente publication du Bureau fédéral du Plan⁴ a présenté l'effet sur les dépenses sociales d'un scénario alternatif (par rapport aux anciennes perspectives de population 2016-2060) en matière de taux de fécondité où celui-ci demeure à 1,7 enfant par femme sur l'ensemble de la période de projection 2016-2060.

Les hypothèses d'espérance de vie sont construites en prolongeant sur la période 2017-2070 les tendances observées entre 1991 et 2016, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Entre 2017 et 2070, le gain d'espérance de vie est de 8,9 années pour les hommes et de 5,8 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes, de 4,7 années en 2017, se réduit dès lors à 1,6 année en 2070.

Entre 2017 et 2070, le solde migratoire international⁵ (ou solde des migrations externes, ou encore les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif. Il évolue de 48 600 personnes en 2017 à 15 000 personnes en 2070. Ce solde migratoire résulte d'une projection des émigrations en provenance de la Belgique et des immigrations en Belgique. L'immigration des personnes étrangères est

² Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2017-2070 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, février 2018

³ Cette hypothèse est basée sur différentes études scientifiques en la matière. Citons notamment : Sobotka T., Skirbekk V. en Philipov Dimiter, De crisis en de vruchtbaarheid in de westerse wereld, demos, NIDI, jaargang 25, 2009

Joshua R. Goldstein, Michaela Kreyenfeld, Aiva Jasilioniene, Deniz Karaman Örsal, Fertility reactions to the 'Great Recession' in Europe: Recent evidence from order-specific data, Demographic Research, vol.9:4,85-104, 2013

Comolli Ch. L., The fertility response to the Great Recession in Europe and the United States : Structural economic conditions and perceived economic uncertainty, Demographic Research, Volume 36 - Article 51 | Pages 1549-1600, 2017

⁴ Cette publication présente également l'effet sur les dépenses sociales de scénarios alternatifs en matière d'espérance de vie et de solde migratoire international.

Bureau fédéral du Plan, « Perspectives démographiques 2016-2060 : analyses de sensibilité, scénarios alternatifs et effets budgétaires et sociaux », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 1-18, février 2018.

⁵ Pour plus de détails sur la méthodologie, voir Vandresse M., « Une modélisation de l'évolution future de la migration internationale pour la Belgique », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 2-15, mars 2015

basée sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE).

L'immigration en provenance des pays tiers intègre l'arrivée progressive en 2016 et 2017 des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire⁶, suite à l'afflux des demandeurs d'asile en 2015. À long terme, l'immigration en provenance de ces pays poursuit une tendance à la hausse en raison de la croissance attendue de leurs populations dans les projections de population mondiale publiées en 2017 par les Nations Unies⁷. La projection de cette immigration est en effet estimée par un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur l'ensemble de la période d'observations (1991-2016), appliqué à la population de ces pays.

L'immigration en provenance des pays de l'UE15 est projetée en se basant sur des taux d'émigration depuis ces pays vers la Belgique, taux déterminés par la moyenne des trois dernières années observées et maintenus constants en projection. Globalement, l'immigration en provenance de l'UE15 demeure relativement stable en projection.

L'immigration en provenance des pays de l'UE13 se réduit lentement tout au long de la projection, suite à la baisse d'une part, de l'attractivité économique relative de la Belgique (sur la base des projections de PIB effectuées par l'Ageing Working Group⁸ créé par le Comité de Politique Économique du Conseil ECOFIN) et d'autre part, de la population des pays de l'UE13⁹. La modélisation de cette immigration relie en effet le taux d'émigration de ces pays vers la Belgique à l'attractivité économique relative de la Belgique.

La projection des taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique¹⁰ est fonction de l'évolution de l'immigration avec un décalage estimé à 6 années. Les taux d'émigration des Belges et le solde migratoire des Belges sont maintenus constants aux niveaux moyens observés entre 2013 et 2016, l'immigration des Belges étant obtenue de façon résiduaire.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La ventilation de la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales) est réalisée par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge. La méthodologie de projection appliquée aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre ou de maintien dans une catégorie socio-économique. Le scénario de référence est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes promulguées ou dont les modalités sont

⁶ Un réfugié est un demandeur d'asile reconnu par les autorités compétentes. Pour certains cas spécifiques (non repris par la Convention de Genève), la Belgique a introduit en octobre 2006, un statut de protection subsidiaire dans sa Constitution. Un bénéficiaire de la protection subsidiaire est un étranger qui ne remplit pas les conditions pour être reconnu réfugié et qui court un risque réel de subir des atteintes graves (torture, peine de mort, menaces de mort en cas de conflit armé interne ou international) en cas de retour dans son pays d'origine.

⁷ United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", United Nations, 2017

⁸ European Commission and Economic Policy Committee, "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", European Commission, European Economy, Institutional Paper n° 65, November 2017

⁹ Eurostat, Projections de population 2015 au niveau national

¹⁰ En 2016, ce taux est de 6,2 %.

suffisamment claires (voir ci-dessous la section 1.2.5). Certaines réformes impliquent l'établissement d'hypothèses particulières. Ainsi, le relèvement de l'âge légal de la retraite a nécessité de faire une hypothèse quant aux comportements de départ à la retraite. L'hypothèse de « translation » du scénario de référence suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge. Rappelons que lors du rapport annuel de juillet 2015 du CEV, deux hypothèses alternatives en la matière avaient été développées.¹¹

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

Les hypothèses concernant l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail permettent de déterminer la croissance économique.

À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2018-2023 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2018¹². Entre 2018 et 2023, le PIB croît en moyenne de 1,5 % par an, soutenu par l'emploi (croissance moyenne de 0,9 % par an) et la productivité par travailleur (0,6 % par an en moyenne). Pendant cette période, le taux de chômage passe de 10,4 % en 2017 à 7,2 % en 2023, soit une réduction de 3,2 points de pourcentage.

À long terme, la croissance économique, ou la croissance du PIB, résulte de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité du travail (modèle d'offre), cette dernière déterminant par hypothèse l'évolution du salaire moyen. Rappelons que ces grandeurs sont des facteurs cruciaux dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement car, d'une part, celui-ci exprime les dépenses sociales en pourcentage du PIB, et, d'autre part, de nombreuses allocations de remplacement sont calculées en fonction du salaire.

Le scénario de référence du CEV table à long terme sur une reprise progressive de la croissance de la productivité jusqu'à atteindre un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Ce niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations. Cependant, sur l'ensemble de la période de projection, entre 2018 et 2070, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 %. Dans le présent rapport du CEV, le taux de croissance annuel de 1,5 % de la productivité du travail est atteint en 2045, soit 10 ans plus tard que dans le précédent rapport. Le scénario actuel est identique au scénario de référence de l'Ageing Working Group¹³ en matière de gains de productivité,

¹¹ La première est une hypothèse de report minimum selon laquelle seules les personnes qui ne remplissent plus les conditions de carrière pour un départ en retraite anticipée reportent leur départ jusqu'au moment où, soit, elles remplissent la condition de carrière pour une retraite anticipée, soit elles atteignent l'âge légal de la retraite. La seconde est un scénario intermédiaire où l'hypothèse de translation est retenue pour les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à 65 ans à la retraite, et où l'hypothèse de report minimum est appliquée pour les personnes qui seraient parties à la retraite entre 60 et 64 ans, en l'absence de relèvement de l'âge légal. Dans le scénario intermédiaire, le coût budgétaire du vieillissement est alourdi de 0,4 point de pourcentage du PIB, et dans le scénario de report minimum de 0,8 point de pourcentage du PIB.

¹² Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2018-2023 », Série Perspectives, juin 2018.

¹³ Tous les trois ans, l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Économique (CPE) du Conseil ECOFIN effectue des projections économiques et budgétaires pour les 28 États membres de l'UE ainsi que la Norvège. Ces projections sont publiées dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne. Voir l'annexe relative à ces projections pour plus de détails.

publié dans l'Ageing Report de 2018¹⁴. Précisons également que, comme chaque année, le rapport du CEV présente un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité (voir le scénario S1 ci-dessous).

Le taux de chômage structurel de long terme est fixé à 7 %, comme dans les précédentes perspectives. Toutefois ce niveau est atteint plus rapidement que dans le rapport 2017 du CEV, soit en 2024 au lieu de 2029 suite à une situation plus favorable sur le marché du travail à moyen terme (le taux de chômage est de 7,2 % en 2023, dernière année de la période de moyen terme, alors qu'il était de 8 % en 2022 lors de la projection de l'année passée). Couplée à un relèvement des gains de productivité, cette hypothèse de quasi-stabilité à long terme du taux de chômage fournit un scénario qui s'inscrit dans la continuité des données historiques qui dégagent une relation inverse entre les évolutions de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité (cf. annexe 1). Un scénario alternatif de taux de chômage de long terme moins élevé est également illustré dans le présent rapport (voir le scénario S2 ci-dessous).

Dans les projections du CEV, un modèle macroéconomique de long terme du Bureau fédéral du Plan¹⁵ encadre le scénario en matière de productivité et de taux de chômage et fournit la trajectoire de convergence vers leurs niveaux de long terme. Il s'agit d'un modèle néo-classique où, lorsque le taux de chômage structurel de long terme est atteint et demeure ensuite constant, l'évolution de l'emploi découle uniquement de l'évolution de la population active¹⁶. La croissance de la productivité du travail se décompose entre la croissance de la productivité totale des facteurs et la croissance de l'intensité en capital (le ratio entre le capital et le travail). La productivité totale des facteurs représente l'output qui n'est pas expliqué par le volume des facteurs de production, à savoir le progrès technique, la qualité des facteurs, l'efficacité des processus de production, la connaissance de manière générale. Dans le modèle classique, en l'absence de changement des prix relatifs des facteurs de production, l'évolution de la productivité totale des facteurs est à long terme le seul déterminant de la productivité du travail car le rapport entre la productivité totale des facteurs et l'intensité en capital est supposé constant.

Le tableau suivant offre une décomposition selon différents facteurs explicatifs de la croissance de la productivité du travail dans les scénarios envisagés. Il reprend également les contributions de la population active et du taux de chômage à la croissance de l'emploi.

¹⁴ European Commission, "The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", European Economy, Institutional Paper 079/May 2018

¹⁵ Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009

¹⁶ Lors de scénarios alternatifs en matière de population active (comme par exemple dans le cas de certaines réformes des pensions), le taux de chômage structurel de long terme demeure inchangé par rapport à la projection de référence.

Tableau 3 Hypothèses macroéconomiques à long terme (scénario de référence et scénarios alternatifs)

	Progression vers le scénario de long terme : de 2024 à 2045 dans le scénario de référence et le scénario S2, de 2024 à 2031 dans les scénarios S1 et S3	À long terme			
		scénario de référence	scénario alternatif S1	scénario alternatif S2	scénario alternatif S3
Productivité du travail (<i>taux de croissance annuel</i>)		1,5 %	1,0 %	1,5 %	1,0 %
dont contribution de l'intensité en capital		0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
dont croissance de la productivité totale des facteurs		1,0 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %
Taux de chômage structurel de long terme (<i>en % de la population active</i>)	7,0 % à partir de 2024	7,0 % à partir de 2024	6,0 % à partir de 2032	6,0 % à partir de 2032	6,0 % à partir de 2032
Emploi (<i>taux de croissance annuel entre 2024 et 2070</i>)	0,24 %	0,24 %	0,26 %	0,26 %	0,26 %
dont contribution de la population active	0,23 %	0,23 %	0,23 %	0,23 %	0,23 %
dont contribution du taux de chômage	0,00 %	0,00 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %

Dans le scénario de référence, la croissance de la productivité totale des facteurs est de 1 % par an à partir de 2045 et la contribution de l'intensité en capital de 0,5 %. Entre 2024 et 2070, la croissance annuelle de l'emploi est de 0,24 % et est quasiment entièrement soutenue par la contribution de la population active.

Le scénario alternatif S1 illustre l'impact d'une croissance inférieure de la productivité du travail à long terme : celle-ci atteint une croissance annuelle de 1 % en 2031 et demeure ensuite constante. Ce scénario s'apparente au scénario de productivité plus faible présenté dans l'Ageing Report 2018, publié conjointement par le Comité de politique économique et la Commission européenne.

Un scénario de moindre taux de chômage de long terme (scénario S2) est également présenté dans ce rapport du CEV : le taux de chômage diminue jusqu'à 6 % en 2032, au lieu de 7 % en 2024 dans le scénario de référence. Dans ce scénario, la réduction du taux de chômage contribue à concurrence de 0,03 % par an à l'évolution de l'emploi. Enfin, un scénario alternatif S3 combine les deux scénarios précédents, à savoir de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage plus faible.

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale portent sur les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être comprises dans l'Accord Interprofessionnel 2017-2018 sont intégrées dans la projection, ainsi que les mesures décidées par le gouvernement (voir annexe 3). À partir de 2019, la revalorisation des prestations sociales s'effectue 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 (voir encadré 1).

En ce qui concerne les pensions de la fonction publique, elles sont revalorisées en termes réels selon le mécanisme de la péréquation, tout en tenant compte que la croissance du salaire moyen est historiquement supérieure de 0,4 point de pourcentage à la croissance de la pension moyenne.

Suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, les allocations familiales dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants ont été retirées du calcul de l'enveloppe bien-être à partir de 2015. En projection, elles ne sont pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2023, selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme. À long terme, le principe de projection à politique constante est respecté¹⁷ : elles sont revalorisées annuellement à partir de 2024, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9 %) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage. Les réformes du système des allocations familiales annoncées par les Régions sont intégrées dans le présent rapport.

¹⁷ En l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales.

Encadré 1 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, est déterminé le montant des moyens financiers réservés aux adaptations au bien-être dans chacun des régimes. Cette enveloppe est au minimum équivalente aux dépenses qu'engendreraient, pour toutes les branches du régime à l'exclusion des prestations familiales :

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires (et minimums);
- une adaptation annuelle au bien-être de 1 % de toutes les allocations sociales forfaitaires (et minimums) ;
- une augmentation annuelle de 1,25 % des plafonds pris en compte pour le calcul des allocations sociales de remplacement et, dans le régime de pension 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 ils étaient liés à une croissance de la productivité 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. Toutefois le pacte de solidarité entre les générations précise qu'il faut tenir compte de l'évolution de la croissance économique, du taux d'emploi, de l'équilibre financier durable des régimes de sécurité sociale... Ainsi en 2013 et 2014, années de faible croissance économique et de blocage salarial, le gouvernement a décidé de n'accorder des revalorisations qu'à concurrence de 60 % de l'enveloppe calculée. En 2015 et 2016, le gouvernement a alloué l'ensemble de l'enveloppe disponible. Par contre, pour 2017 et 2018, le gouvernement a réduit l'enveloppe disponible de 161,1 millions chaque année.

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.

1.2.5. Les réformes des gouvernements actuels en matière de dépenses sociales

De manière générale, les réformes des gouvernements actuels (fédéral et régionaux) en matière de dépenses sociales¹⁸, promulguées ou dont les modalités sont suffisamment précises, sont prises en compte dans la projection du CEV. Une distinction est faite ci-dessous entre les nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2018 du CEV, les mesures déjà présentes dans le rapport annuel 2017 et des mesures annoncées mais non prises en compte.

a. Nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2018 du CEV

Des nouvelles mesures ont été intégrées dans le rapport 2018 :

- pensions : suppression de l'unité de carrière¹⁹ dans les régimes salarié et indépendant, modification de la valorisation des périodes assimilées de chômage dans le régime salarié ;
- chômage : révision de la notion d'emploi convenable, contrôle accru du statut familial, récupération des allocations indues, contrôle accru des bénéficiaires d'une allocation garantie de revenus, interdiction de combiner sous-traitance et chômage temporaire, abandon volontaire d'emploi ;
- allocations familiales : réformes votées ou annoncées par les gouvernements régionaux ;
- allocations d'assistance : relèvement de l'allocation avec charge de famille du revenu d'intégration et de l'allocation de remplacement de revenus pour les personnes handicapées, relèvement de l'allocation d'intégration pour les personnes handicapées, relèvement de l'allocation pour personnes isolées et cohabitantes de la GRAPA, condition de résidence effective en Belgique de 10 ans (dont au moins 5 de manière ininterrompue) pour les nouveaux bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées à partir du 1er juillet 2018.

b. Réformes déjà intégrées dans la projection du rapport 2017 du CEV

Pension

- relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pension (jusqu'à l'âge de 63 ans en 2018 et une condition de carrière de 42 années en 2019, sauf exceptions pour carrières longues) ;
- relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 dans les trois régimes de pension ;
- relèvement progressif de l'âge minimum pour bénéficier d'une pension de survie, de 45 ans à 50 ans en 2025 ;

¹⁸ Des mesures relatives à d'autres matières sont également intégrées dans la projection de moyen terme : cf. Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2018-2023 », juin 2018

¹⁹ Une carrière est dite complète si elle compte 14040 journées équivalentes temps plein ou 45 années. Le principe de limitation à l'unité de carrière signifie que le nombre de jours pris en compte pour le calcul de la pension est limité à ce plafond. En cas de dépassement, les journées les moins avantageuses en termes de revenus ne sont pas prises en compte. La mesure vise à supprimer la limitation à l'unité de carrière, autrement dit, un nombre supérieur à 14 040 journées de carrière pourrait être pris en compte s'il s'agit de journées travaillées.

- suppression progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 de la bonification pour diplôme dans le calcul de la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite (dans le régime de pensions de la fonction publique) ;
- suppression du bonus de pension dans les trois régimes de pension à partir du 1^{er} janvier 2015 (période transitoire selon certaines conditions) ;
- harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension ;
- garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) : condition supplémentaire d'octroi pour les nouveaux bénéficiaires à partir du 1^{er} septembre 2017, à savoir une résidence effective en Belgique de 10 ans dont au moins 5 de manière ininterrompue.

Chômage avec complément d'entreprise (RCC)

- renforcement à partir du 1^{er} janvier 2015 des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (âge minimum de 62 ans dans le régime général, sauf exceptions) ;
- généralisation progressive (pour les nouveaux entrants avec un concept de disponibilité adaptée) de l'obligation faite aux chômeurs avec complément d'entreprise de se porter demandeurs d'emploi à partir de 2015 (cela signifie qu'ils sont disponibles sur le marché du travail, considérés comme des personnes actives et soumis à des contrôles), mais moyennant certaines conditions, certains bénéficiaires peuvent demeurer non-demandeurs d'emploi (et hors de la population active).

Chômage (y compris crédit-temps et interruption de carrière)

- suppression du complément d'ancienneté et de l'allocation de crédit-temps non motivé ; réduction de certaines allocations (allocation de garantie de revenu, allocation de chômage temporaire, calcul de l'allocation de chômage sur la base des 12 derniers mois de salaires perçus au lieu du dernier mois) ; abaissement de la limite d'âge pour introduire une demande d'allocation d'insertion et introduction d'une exigence minimale de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans ; limitation du nombre de jours de chômage temporaire par employeur ; relèvement de l'âge d'accès aux premières demandes de crédit-temps de fin de carrière ; contrôle du statut de salarié et du salaire de référence ; restriction à l'ouverture des droits aux allocations de chômage pour les étrangers ; obligation de remplir les conditions d'accès à l'allocation de chômage complet afin de percevoir des allocations de chômage temporaire (parallèlement, suite aux attentats du mois de mars 2016, prolongation jusqu'au 30 septembre 2016 des demandes de chômage temporaires pour force majeure) ; réduction des montants des allocations pour les nouveaux bénéficiaires d'une allocation de crédit-temps (avec au moins 5 ans d'ancienneté chez leur employeur), d'interruption de carrière et de congés thématiques (pour les travailleurs de 50 ans et plus) au 1^{er} juin 2017.

Soins de santé

économies décrites dans la note de politique générale Soins de santé de novembre 2014 (celles-ci ont principalement trait à l'industrie pharmaceutique, au ticket modérateur chez les spécialistes, à la dialyse et aux accouchements).

Incapacité de travail (incapacité primaire et invalidité)

procédures d'octroi et de contrôle plus strictes, établissement d'un plan de réinsertion après trois mois d'incapacité primaire pour les personnes à même d'être réinsérées, renforcement des sanctions administratives dans le cadre de l'incapacité de travail et de l'invalidité ; suppression pour les nouveaux bénéficiaires (à partir du 1er janvier 2015) de la hausse des allocations INAMI octroyées aux chômeurs en incapacité de travail ; calcul à partir du 1er janvier 2016 des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire du dernier mois de la dernière DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifunctionele Aangifte²⁰ pour les employeurs ONSS), au lieu du dernier salaire perçu, réintégration des personnes en incapacité de travail, responsabilisation employeurs/employés.

c. Mesures non prises en compte

Certaines réformes annoncées dans les régimes de pensions ne sont pas intégrées dans la projection en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application. Il s'agit notamment :

- pour les trois régimes de pension, de la prise en compte de la pénibilité des métiers,
- pour le régime de la fonction publique, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels et des coefficients de revalorisation, de la réforme de la pension pour inaptitude physique, de la suppression de la condition de cinq ans de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public, de l'instauration de la pension mixte (non prise en compte des années prestées en tant que contractuel dans le calcul de la pension du personnel statutaire nommé à partir du 9/10/2014), de l'introduction d'un second pilier de pension pour les contractuels du pouvoir fédéral, de l'instauration d'un mécanisme qui déduit de la pension du secteur public (qui tient compte de la période de services contractuels) les avantages extra-légaux constitués pendant la période des services contractuels, de la modification de la cotisation de responsabilisation individuelle pour les administrations provinciales et locales.

Enfin, certaines réformes sont encore à l'état de projet, comme par exemple le système de pension à points, la modernisation de la dimension familiale des régimes de pension, la pension à temps partiel.

²⁰ La DmfA contient les données de rémunération et de temps de travail de tous les travailleurs occupés chez un employeur au cours d'un trimestre donné. La déclaration doit être introduite au cours du mois qui suit le trimestre écoulé mais elle peut être modifiée par la suite.

1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme

1.3.1. Les perspectives démographiques

Les principaux résultats des « Perspectives démographiques 2017-2070 »²¹ publiées en février 2018 sont présentés dans le tableau suivant, ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2016-2060. Les classes d'âge retenues pour présenter les indicateurs correspondent aux spécificités de la législation belge, à savoir de 0 à 17 ans (en raison de l'âge de l'obligation scolaire), de 18 à 66 ans (en raison du relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2030) et 67 ans et plus.

Tableau 4 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2017-2070 "²² (1) et écart avec les perspectives 2016-2060 (2)
Situation au 30 juin

	2017		2023		2040		2060		2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
Population totale en milliers	11352,6	-11,1	11691,2	5,7	12420,7	6,0	13066,3	30,5	13450,3
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>									
0-17 ans	2300,6	-4,1	2405,7	2,6	2546,0	26,8	2691,8	33,7	2760,8
18-66 ans	7189,2	-8,2	7217,3	8,2	7143,5	-3,3	7457,3	15,3	7687,5
67 ans et +	1862,8	1,2	2068,3	-5,2	2731,2	-17,5	2917,2	-18,5	3002,0
dont de 67 à 79 ans	1231,2	-1,2	1418,5	-6,8	1679,7	-12,9	1624,5	-15,1	1630,9
dont 80 ans et plus	631,6	2,4	649,8	1,6	1051,5	-4,6	1292,7	-3,4	1371,1
<i>Structure d'âge en %</i>									
0-17 ans	20,3	-0,0	20,6	0,0	20,5	0,2	20,6	0,2	20,5
18-66 ans	63,3	-0,0	61,7	0,0	57,5	-0,1	57,1	-0,0	57,2
67 ans et +	16,4	0,0	17,7	-0,1	22,0	-0,2	22,3	-0,2	22,3
<i>Quelques indicateurs</i>									
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	25,9	0,0	28,7	-0,1	38,2	-0,2	39,1	-0,3	39,1
Intensité du vieillissement (80+/67+)	33,9	0,1	31,4	0,2	38,5	0,1	44,3	0,2	45,7
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	28,9	0,0	31,9	-0,1	40,8	-0,3	41,7	-0,4	41,5

Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2017 et 2070, la population totale croît de 18,5 % : elle passe de 11,4 millions de personnes à 13,5 millions. Le vieillissement de la population est manifeste. La population de 67 ans et plus s'accroît de 61 %, alors que le groupe de 0 à 17 ans augmente de 20 % et celui de 18 à 66 ans de 7 %. Ceci implique une modification de la structure d'âge de la population à long terme : la proportion des 0 à 17 ans demeure relativement stable mais la part des personnes de 18 à 66 ans se réduit de 6,2 points de pourcentage alors que celle des personnes de 67 ans et plus augmente de près de 6 points de pourcentage à l'horizon 2060. Entre 2060 et 2070, ces proportions se stabilisent lorsque les générations nées lors du baby-boom ont disparu. Le vieillissement de la population se manifeste également au travers d'une augmentation de près de 51 % du coefficient de dépendance des âgés (qui rapporte le nombre de personne de 67 ans et plus au nombre de personnes de 18 à 66 ans).

²¹ Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2017-2070 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, février 2018

²² La publication « Perspectives démographiques 2017-2070 » présente la situation au 1^{er} janvier alors qu'il s'agit de la situation au 30 juin dans le Tableau 4.

En comparaison avec les perspectives démographiques précédentes sur une période de projection commune, à savoir 2017-2060, le vieillissement de la population est un peu moins prononcé.

1.3.2. Le marché du travail

Les deux tableaux suivants présentent des indicateurs relatifs au marché du travail, basés sur des données administratives (voir encadré 2). La population active regroupe l'ensemble des travailleurs et des chômeurs, à savoir les personnes présentes sur le marché du travail. Selon la définition retenue par le CEV, le chômage inclut également les chômeurs âgés avec la dispense maximale, les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi mais pas les chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi. Le taux d'activité (d'emploi) est défini comme le rapport entre l'activité (l'emploi total) et la population de 18 à 66 ans.

Encadré 2 Deux concepts statistiques du marché du travail

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 » est établi à partir d'un échantillon de la population. Il s'agit de l'échantillon de l'« Enquête sur les forces de travail », réalisée par Statbel et transmise à Eurostat qui en a défini le cadre méthodologique. L'enquête est réalisée au travers d'interviews individuelles. 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 la plus adéquate pour effectuer des comparaisons internationales.

Le concept administratif est construit sur des données administratives exhaustives. 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 demandeuses d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi. Soulignons que jusqu'en 2014, le nombre de chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi était assez faible. Ce nombre augmente lentement suite aux arrêtés royaux parus en juillet 2015 rendant progressivement obligatoires le fait de se porter demandeurs d'emploi. Toutefois, des dispenses restent possibles en fonction de la durée de carrière.

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.

En projection, la hausse du taux d'activité résulte principalement de la participation croissante des femmes au marché du travail et de la réforme des pensions de 2015. Cette dernière influence en particulier l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans (+19,4 points de pourcentage entre 2017 et 2070). Sur l'ensemble de la période de projection, le taux de chômage diminue de 3,4 points de pourcentage et cette réduction intervient entre 2017 et 2024. Dès lors, après cette année-là, l'évolution du taux d'emploi reflète celle du taux d'activité. Globalement, le taux d'emploi progresse de 6,7 points de pourcentage entre 2017 et 2070, pour atteindre 73,4 % en 2070. Par rapport aux précédentes perspectives, les résultats ne présentent pas de changement majeur sur la période 2017-2060, excepté une réduction du taux de chômage plus rapide à moyen terme.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2018 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2017 (2) - concept administratif
En %

	2017		2023		2040		2060		2017-2060		2070	2017-2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)
Taux d'emploi ^a	66,8	0,1	70,0	0,5	73,3	0,2	73,4	0,2	6,7	0,1	73,4	6,7
Femmes	62,6	0,0	66,0	0,4	69,7	0,3	69,9	0,4	7,3	0,4	69,9	7,3
Hommes	70,9	0,3	73,9	0,5	76,8	0,1	76,9	0,0	6,1	-0,2	76,9	6,0
dont 55-66 ans ^b	45,2	0,9	52,6	2,1	65,3	2,1	65,8	2,2	20,6	1,3	66,1	20,9
Femmes	40,1	0,8	47,2	2,1	61,3	3,1	61,9	3,4	21,9	2,6	62,2	22,2
Hommes	50,4	1,0	58,0	2,0	69,3	1,1	69,6	0,9	19,2	-0,1	69,9	19,5
Taux de chômage ^c	10,4	-0,1	7,2	-0,6	7,0	0,0	7,0	0,0	-3,4	0,1	7,0	-3,4
Taux d'activité ^d	74,5	0,0	75,4	0,0	78,8	0,2	78,9	0,2	4,4	0,2	79,0	4,5
dont 55-66 ans ^e	52,4	0,2	57,7	0,7	70,9	1,7	71,4	1,7	19,0	1,4	71,8	19,4
Taux d'activité potentielle ^f	75,8	-0,1	76,0	0,0	79,4	0,3	79,6	0,3	3,8	0,3	79,6	3,8

a. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans

b. Emploi de 55 à 66 ans en % de la population de 55 à 66 ans

c. Chômage y compris chômeurs âgés avec la dispense maximale et chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise, en % de la population active ; population active = emploi total + chômage y compris chômeurs âgés avec la dispense maximale et chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi

d. Population active en % de la population de 18 à 66 ans

e. Population active de 55 à 66 ans en % de la population de 55 à 66 ans

f. Population active potentielle (= population active + chômeurs non demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise + crédit-temps/interruption de carrière à temps plein) en % de la population de 18 à 66 ans

Le tableau 6 décrit l'évolution du nombre de personnes (en milliers) présentes sur le marché du travail. Entre 2017 et 2070, la population active augmente de 713 000 personnes, soit davantage que la population de 18 à 66 ans (+498 000 personnes) en raison de la croissance du taux d'activité (cf. tableau 5). Au sein de la population active, l'emploi est relevé de 845 000 unités tandis que le nombre de chômeurs diminue de 132 000 personnes. À long terme, en comparaison avec le rapport 2017 du CEV, les personnes présentes sur le marché du travail sont un peu plus nombreuses.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2018 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2017 (2) - concept administratif
En milliers d'unités

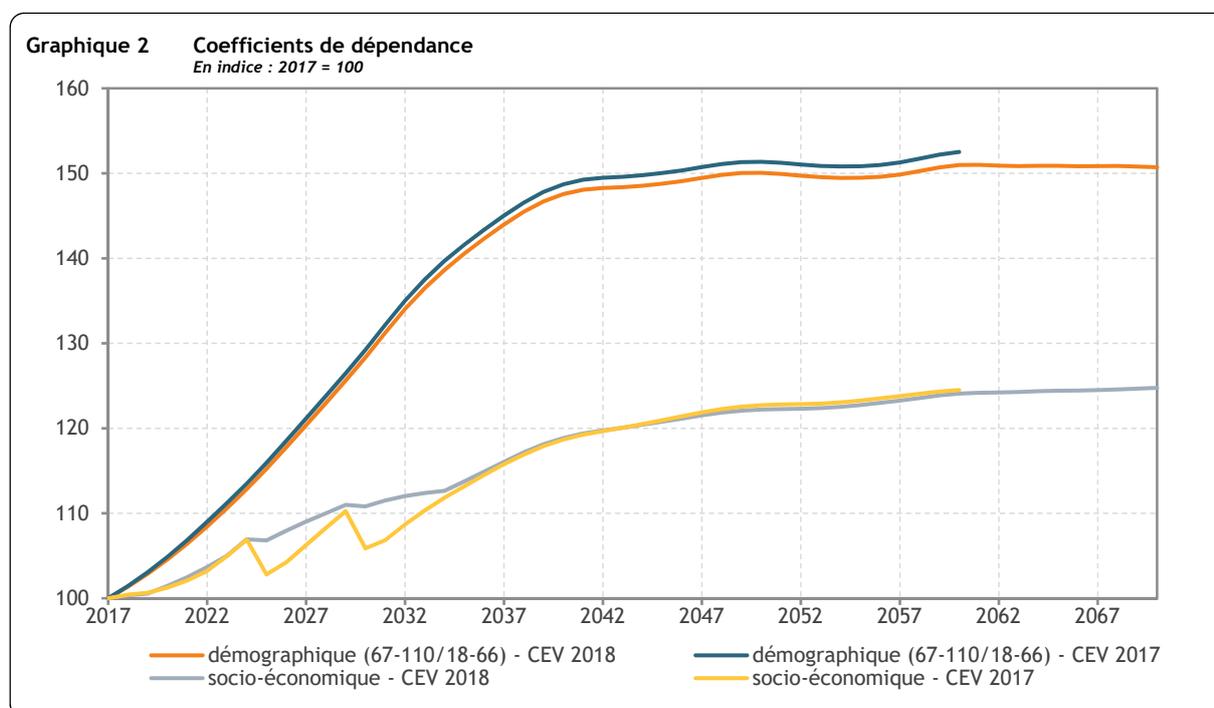
	2017		2023		2040		2060			2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	1/2 ^b	(1)
Population de 18 à 66 ans	7189,2	-8,2	7217,3	8,2	7143,5	-3,3	7457,3	15,3	0,2	7687,5
Population active ^a	5356,5	-2,7	5439,2	9,5	5626,7	14,1	5887,4	29,2	0,5	6069,9
Emploi	4799,1	3,7	5049,4	39,7	5232,8	13,1	5475,3	27,1	0,5	5644,6
Chômage ^a	557,4	-6,5	389,9	-30,2	393,9	1,0	412,1	2,0	0,5	425,3

a. Y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise.

b. Écart en pourcentage

1.3.3. Des coefficients de dépendance

Le graphique suivant illustre l'évolution du coefficient de dépendance démographique (rapport entre la population de 67 ans et plus et la population de 18 à 66 ans) et du coefficient de dépendance socio-économique (soit le nombre de bénéficiaires d'une pension rapporté au nombre de travailleurs), selon le scénario de référence du CEV des rapports 2017 et 2018.



Dans les nouvelles perspectives, le coefficient de dépendance démographique augmente d'environ 51 % à l'horizon 2070, alors que le coefficient de dépendance socio-économique ne s'accroît que de 25 %. Par rapport aux précédentes projections, aucun écart majeur n'est présent, à l'exception d'une évolution plus plane du coefficient de dépendance socio-économique entre 2025 et 2035 dans le rapport actuel. Dans les perspectives de l'année passée (ainsi que dans les rapports 2015 et 2016 du CEV), l'impact du relèvement de l'âge légal de la retraite sur les nombres de pensions et l'emploi était introduit, pour des raisons techniques, les années mêmes de ce relèvement, soit en 2025 et en 2030. Dans les nouvelles perspectives, cet impact est réparti sur plusieurs années, ce qui est probablement plus réaliste.

1.3.4. L'environnement macroéconomique

La croissance économique et ses composantes sont présentées dans le tableau 7. Entre 2018 et 2023, le contexte macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2018-2023 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2018. Au cours de cette période, la croissance économique est en moyenne de 1,5 % par an, soutenue par la croissance de l'emploi (0,9 % par an en moyenne) et de la productivité du travail (0,6 % par an en moyenne). Par rapport aux perspectives précédentes, le PIB croît légèrement plus (+0,1 % par an en moyenne) grâce à de meilleures performances en matière d'emploi.

Tableau 7 Projection macroéconomique 2017-2070, scénario de référence de juillet 2018 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2017 (2)
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a									Niveau en %	
	2018-2023		2024-2040		2041-2060		2018-2060		2018-2070	2023	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,9	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,3	0,8	0,5
Productivité par emploi	0,6	0,0	1,0	-0,2	1,5	0,0	1,2	-0,1	1,2	0,2	-3,7
Masse salariale ^b	1,4	0,2	1,2	-0,2	1,7	0,0	1,5	-0,1	1,5	1,1	-3,1
PIB	1,5	0,1	1,2	-0,2	1,7	0,0	1,5	-0,1	1,5	1,0	-3,2
PIB/tête	1,0	0,0	0,9	-0,2	1,5	0,0	1,2	-0,1	1,2	0,9	-3,4

a. Le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre x-1 et x.

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

À long terme, par hypothèse, les gains de productivité progressent vers un niveau de 1,5 % par an en 2045, constant par la suite. Entre 2018 et 2070, la productivité du travail croît en moyenne de 1,2 % par an, l'emploi de 0,3 % et le PIB de 1,5 %. En comparaison avec l'environnement macroéconomique du rapport 2017 du CEV, la productivité du travail, et par conséquent le PIB, croît moins vite sur la période de projection commune (de 0,1 % par an en moyenne entre 2018 et 2060). Dans le présent rapport, l'hypothèse de long terme de 1,5 % de croissance annuelle de la productivité est atteinte plus tardivement, en 2045 au lieu de 2035. Ce changement implique un PIB moins élevé à long terme, de 3,2 % en 2060, dans les nouvelles perspectives.

1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (2017-2023)

L'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB à moyen terme ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (à savoir la variation des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB entre deux années données) sont présentés dans le tableau 8 entre 2017 et 2023.

Tableau 8 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2018 et écart par rapport au scénario de juillet 2017
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2018							Différence avec les résultats de juillet 2017	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017-2023	2017-2023
	En pour cent du PIB							En point de pourcentage du PIB	
Pensions	10,6	10,7	10,7	10,9	11,0	11,2	11,4	0,8	-0,1
- régime des salariés	5,8	5,9	5,9	6,1	6,2	6,3	6,4	0,6	0,0
- régime des indépendants	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0
- secteur public ^a	3,9	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,1	0,1	-0,1
Soins de santé ^b	8,0	8,0	8,1	8,1	8,2	8,3	8,4	0,4	-0,1
- soins « aigus »	6,4	6,4	6,4	6,5	6,5	6,6	6,7	0,3	-0,1
- soins de longue durée	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	0,1	0,0
Incapacité de travail ^c	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	0,3	0,0
Chômage ^d	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	-0,6	-0,1
Allocations familiales	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0
Total	25,1	25,1	25,1	25,3	25,4	25,7	25,9	0,8	-0,3
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	0,0	0,1

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État 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. À noter que les dépenses de pension du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pension 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. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.

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

f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Entre 2017 et 2023, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 0,8 point de pourcentage du PIB, soutenu par les dépenses de pensions (0,8 point de pourcentage), les dépenses de soins de santé (0,4 point de pourcentage) et les dépenses d'incapacité de travail (0,3 point de pourcentage). Par contre, les dépenses de chômage (y compris chômage avec complément d'entreprise, crédit-temps et interruption de carrière) se réduisent de 0,6 point de pourcentage en raison de mesures d'économie et de la réduction du taux de chômage.

Par rapport aux perspectives du rapport 2017 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement est allégé de 0,3 point de pourcentage entre 2017 et 2023, grâce notamment à des nouvelles mesures (voir le point 1.2.5.a) et surtout à une meilleure croissance économique qui réduit le poids de l'ensemble des dépenses sociales exprimé en pourcent du PIB.

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

Le tableau 9 illustre l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2017 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB) et le coût budgétaire du vieillissement sur diverses périodes (exprimé en point de pourcentage du PIB).

Tableau 9 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2018 et écart par rapport au scénario de juillet 2017
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2018										Différence avec les résultats du CEV de juillet 2017
	2017 2023 2040 2060 2070					2017-2040 2040-2060 2060-2070 2017-2070					
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB					
Pensions	10,6	11,4	13,0	12,6	12,3	2,3	-0,4	-0,3	1,7	0,0	
- régime des salariés	5,8	6,4	7,5	7,1	6,8	1,7	-0,4	-0,4	1,0	0,0	
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,3	0,0	-0,0	0,3	0,0	
- secteur public ^a	3,9	4,1	4,3	4,3	4,4	0,4	0,0	0,1	0,5	0,1	
Soins de santé ^b	8,0	8,4	10,3	10,2	9,9	2,3	-0,1	-0,3	1,9	0,2	
- soins « aigus »	6,4	6,7	7,9	7,8	7,7	1,5	-0,1	-0,1	1,2	0,1	
- soins de longue durée	1,6	1,7	2,3	2,4	2,2	0,8	0,0	-0,2	0,6	0,0	
Incapacité de travail ^c	1,9	2,1	1,8	1,6	1,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3	0,0	
Chômage ^d	1,7	1,1	1,1	1,0	1,0	-0,6	-0,1	0,0	-0,7	0,1	
Allocations familiales	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0	-0,3	-0,2	-0,1	-0,5	0,0	
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,0	
Total	25,1	25,9	28,7	27,7	27,0	3,5	-0,9	-0,7	1,9	0,2	
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite) et la GRAPA.

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

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.

e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Entre 2017 et 2040, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 3,5 points de pourcentage du PIB : l'ensemble des dépenses sociales passe de 25,1 % du PIB en 2017 à un maximum de 28,7 % du PIB en 2040. Ce coût budgétaire résulte des augmentations des dépenses de pensions et de soins de santé, de 2,3 points de pourcentage du PIB chacune. Par contre, l'ensemble des autres dépenses sociales, en particulier les dépenses de chômage et d'allocations familiales, contribue à le réduire de 1,1 point de pourcentage du PIB au cours de cette période. À partir de 2040 et jusqu'en 2070, le coût budgétaire du vieillissement est négatif (-1,7 point de pourcentage du PIB). Dans un contexte de croissance modérée du coefficient de dépendance des âgés, des paramètres d'adaptations au bien-être définis indépendamment de la croissance des salaires tendent progressivement à alléger le coût budgétaire en cas de croissance salariale accrue (le niveau de 1,5 % de croissance de la productivité étant atteint en 2045). Globalement, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 1,9 point de pourcentage du PIB entre 2017 et 2070.

Par rapport aux perspectives précédentes, sur une période similaire, entre 2017 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement (de 2,6 points de pourcentage du PIB) est légèrement supérieur, de 0,2 point de pourcentage du PIB. La trajectoire de la croissance de la productivité du travail est modifiée dans le présent rapport. L'hypothèse de gains annuels de productivité de 1,5 % est atteinte en 2045 au lieu de 2035. Ce seul changement engendre un relèvement du coût budgétaire du vieillissement de 0,5 point de pourcentage du PIB. Cependant, par comparaison au rapport précédent, d'autres facteurs réduisent le

coût budgétaire de l'ordre de 0,3 point de pourcentage du PIB. Il s'agit notamment de la moindre progression du coefficient de dépendance des âgés et de l'introduction de nouvelles mesures (voir section 1.2.5.a).

c. Le coût budgétaire du vieillissement par entité

Au sein des administrations publiques, la comptabilité nationale distingue quatre niveaux de pouvoir : le pouvoir fédéral, la sécurité sociale, les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions (C&R). La dénomination « entité I » regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, et « entité II » les pouvoirs locaux et les C&R. Les comptes par entité présentés dans cette section diffèrent de la comptabilité nationale en termes SEC²³ en ce qui concerne certaines pensions de retraite : celles enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale sont comptabilisées dans le compte de l'entité I dans les tableaux ci-dessous puisque ces pensions sont à charge du pouvoir fédéral.

Suite à la 6^{ème} réforme de l'État, la comptabilité nationale enregistre dans les comptes des C&R les dépenses liées aux compétences transférées dès l'année 2015, indépendamment du fait qu'une administration fédérale continue de procéder aux paiements pour certaines des compétences transférées. Les dépenses sociales transférées de l'entité I vers les C&R concernent des dépenses de soins de longue durée, certaines allocations d'interruption de carrière, les allocations familiales et certaines allocations pour personnes handicapées (ligne « autres dépenses sociales »).

Le tableau 10 illustre la répartition du coût budgétaire du vieillissement entre l'entité I et l'entité II selon la projection de référence du CEV. En 2014, 93 % des dépenses sociales est à charge de l'entité I et ce poids diminue à 83 % en 2017 suite aux transferts de compétences de la 6^{ème} réforme de l'État. Entre 2017 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève entièrement de l'entité I qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au sein de l'entité II, le coût budgétaire des soins de santé est neutralisé par une diminution du coût des allocations familiales²⁴ et des autres dépenses sociales.

²³ Signalons que jusqu'à l'observation relative à l'année 2015, l'assurance soins flamande était enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale mais présentée dans le compte de l'entité II dans cette section. À partir de l'observation relative à l'année 2016, la comptabilité nationale comptabilise l'assurance soins flamande dans le compte des C&R (entité II).

²⁴ Rappelons que les allocations familiales sont des allocations forfaitaires qui évoluent moins rapidement que la croissance économique.

Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2018
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

	Scénario de référence du CEV de juillet 2018						En point de pourcentage du PIB		
	2014	2017	2023	2040	2060	2070	2014-2017	2017-2070	2014-2070
	En pour cent du PIB						En point de pourcentage du PIB		
De l'entité I vers l'entité II (dotations relatives aux transferts de compétences en matière de dépenses sociales - 6^{ème} réforme de l'État)	0,0	2,8	2,8	3,0	2,8	2,6	2,8	-0,2	2,6
De l'entité II vers l'entité I									
recettes	0,4	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	0,0	0,4	0,4
1) Contribution de responsabilisation des C&R (contribuant à financer les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale (contribuant à financer la partie retraite des pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1	0,2
p.m. dépenses									
1) pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I	1,6	1,6	1,7	2,0	2,2	2,3	0,1	0,7	0,8
2) pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2

Soulignons que des transferts de l'entité II vers l'entité I (0,8 % du PIB en 2070) ont également lieu afin de financer en partie certaines dépenses de pension effectivement payées par l'entité I mais imputées à l'entité II (3 % du PIB en 2070).

d. Des scénarios macroéconomiques alternatifs

Trois scénarios macroéconomiques alternatifs sont présentés dans ce rapport. Le premier scénario S1 suppose à long terme une croissance de la productivité du travail inférieure à celle de la projection de référence, à savoir une croissance annuelle de 1 % à partir de 2031 au lieu de 1,5 % à partir de 2045, tout autre hypothèse demeurant inchangée. Dans le scénario S2, seule l'hypothèse de taux de chômage structurel de long terme est modifiée : ce taux diminue jusqu'à 6 % en 2032 au lieu de 7 % en 2024. Enfin, le troisième scénario S3 combine les hypothèses des scénarios S1 et S2, c'est-à-dire des gains de productivité annuels de 1 % à long terme et un taux de chômage de 6 %, toute autre hypothèse étant inchangée. Le tableau 12 présente l'environnement macroéconomique de ces trois scénarios alternatifs ainsi que leurs écarts par rapport à la projection de référence 2018 du CEV.

Tableau 12 Projection macroéconomique 2017-2070, scénarios alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence
En %

	Taux de croissance annuel moyen en termes réels 2018-2070, en %						Niveau en 2070, en %			
	Référence	S1	S1-référence	S2	S2-référence	S3	S3-référence	S1/référence	S2/référence	S3/référence
Emploi	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	-0,0	1,1	1,1
Productivité par emploi	1,2	0,9	-0,3	1,2	0,0	0,9	-0,3	-14,9	0,0	-14,9
PIB	1,5	1,2	-0,3	1,6	0,0	1,3	-0,3	-14,9	1,1	-14,0

Dans le scénario S1 de plus faible croissance de la productivité du travail, le taux de croissance annuel moyen du PIB est inférieur de 0,3 % au scénario de référence du CEV sur l'ensemble de la période de projection. Dans ce scénario, le PIB est inférieur de près de 15 % à celui de la projection de référence en 2070. Le scénario S2 avec un taux de chômage moins élevé relève très légèrement la croissance de l'emploi et du PIB (niveaux supérieurs de 1,1 % en 2070 par rapport au scénario de référence). Dans le scénario S3 qui combine les deux scénarios alternatifs précédents, le PIB est moins élevé de 14 % en 2070 que dans le scénario de référence.

Le tableau suivant illustre le coût budgétaire du vieillissement entre 2017 et 2070 selon les trois scénarios macroéconomiques alternatifs, ainsi que les écarts par rapport à la projection de référence du rapport 2018 du CEV.

Tableau 13 Coût budgétaire du vieillissement entre 2017 et 2070 selon les scénarios alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Référence	S1	S2	S3	S1-référence	S2-référence	S3-référence
Pensions	1,7	3,1	1,6	2,9	1,3	-0,1	1,2
- régime des salariés	1,0	2,0	0,9	2,0	1,1	-0,1	1,0
- régime des indépendants	0,3	0,4	0,2	0,4	0,2	0,0	0,2
- secteur public ^a	0,5	0,6	0,5	0,5	0,1	0,0	0,0
Soins de santé ^b	1,9	2,8	1,7	2,7	0,9	-0,1	0,8
- soins « aigus »	1,2	2,0	1,1	1,8	0,7	-0,1	0,6
- soins de longue durée	0,6	0,8	0,6	0,8	0,2	0,0	0,2
Incapacité de travail ^c	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Chômage ^d	-0,7	-0,6	-0,8	-0,7	0,1	-0,1	0,0
Allocations familiales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales ^e	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,0	0,1
Total	1,9	4,4	1,5	4,0	2,6	-0,4	2,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite) et la GRAPA.

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

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.

e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Dans le scénario de référence du rapport 2018 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 1,9 point de pourcentage du PIB entre 2017 et 2070. Dans le scénario S1, avec une croissance annuelle moyenne de la productivité du travail (du PIB) inférieure de 0,3 % entre 2017 et 2070 par rapport à la projection de référence, le coût budgétaire du vieillissement est relevé de 2,6 points de pourcentage du PIB. Le relèvement est particulièrement marqué dans les dépenses de pensions et de soins de santé. Les effets d'une modification de la croissance de la productivité sur le coût budgétaire du vieillissement sont détaillés dans l'encadré 3.

Un moindre taux de chômage de long terme (6 % dans le scénario S2 au lieu de 7 % dans la projection de référence) diminue le coût budgétaire du vieillissement de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence, grâce à une croissance économique plus soutenue qui allège le poids de l'ensemble des dépenses sociales exprimé en pourcentage du PIB, ainsi qu'à une réduction du nombre de chômeurs.

Enfin dans le scénario S3 qui combine des gains de productivité plus faibles (scénario S1) et un taux de chômage moins élevé (scénario S2), le coût budgétaire est relevé de 2,1 points de pourcentage du PIB.

Encadré 3 Impact d'une modification des gains de productivité sur le coût budgétaire du vieillissement

Si l'évolution de la productivité du travail influence à la fois le numérateur et le dénominateur du coût budgétaire du vieillissement, cette influence se fait généralement plus rapidement sur le PIB que sur les dépenses sociales. En particulier dans les régimes de pensions salarié et indépendant, une variation de la croissance des salaires ou revenus (ou de la croissance de la productivité) se traduit très lentement sur le montant de la pension. Dans ces régimes, le montant des nouvelles pensions de retraite est fonction des salaires ou revenus perçus sur l'ensemble de la carrière, soit ceux des 45 dernières années en cas de carrière complète. Supposons que la croissance du salaire ou revenu moyen est constante, de $x\%$, sur les 44 dernières années. Si la croissance du salaire ou revenu moyen (et de la productivité du travail) est de $y\%$ l'année suivante, cette variation de croissance a un faible impact sur les montants des nouvelles pensions de cette année-là puisque ce salaire ou revenu ne représente qu'un quarante-cinquième de l'ensemble des rémunérations de la carrière. En outre, le montant des pensions déjà en cours (stock) n'est pas affecté par cette variation de croissance. Par contre, ce différentiel de croissance de productivité se répercute directement sur la croissance du PIB (dénominateur) cette année-là.

En d'autres termes, un ralentissement (une accélération) de la croissance de la productivité accroît (réduit) le poids des dépenses de pension des régimes salarié et indépendant, exprimé en pourcentage du PIB. Si la croissance de la productivité du travail (du salaire ou revenu moyen) demeure plus faible (plus forte) les années postérieures à cette année-là, le poids des dépenses de pensions en $\%$ du PIB continuera de s'accroître (décroître). Le coût supplémentaire (ou moindre) des dépenses de pensions en $\%$ du PIB se stabilisera après 45 années, lorsque l'ensemble des salaires ou revenus perçus au cours de l'ensemble de la carrière des nouveaux pensionnés aura crû à un rythme de $y\%$ par an.

Soulignons que pour le régime de pensions de la fonction publique, l'effet d'une croissance différente de la productivité (et du traitement moyen) sur le poids de ces dépenses en $\%$ du PIB est beaucoup plus faible et se stabilise plus rapidement. En effet, l'impact sur le montant des nouvelles pensions est plus rapide car celles-ci sont calculées sur la base des salaires des 10 dernières années (voire les 5 dernières années pour les personnes nées avant 1962). D'autre part, les montants des pensions déjà en cours (stock) sont revalorisés selon le principe de la péréquation : la pension moyenne croît au même rythme que le traitement moyen (avec un certain découplage selon les observations statistiques).

Pour les allocations de remplacement calculées en fonction du dernier salaire et dont la durée de séjour dans le système est moins longue en moyenne que dans le cas des pensions (par exemple, les allocations de chômage et d'invalidité), une croissance différente de la productivité du travail (du salaire moyen) une année donnée influence plus rapidement le niveau de ces allocations et dès lors moins le poids de ces dépenses exprimé en $\%$ du PIB. En effet, si l'effet sur le PIB est toujours immédiat, l'impact de ce différentiel de croissance du salaire moyen se répercute directement sur l'allocation moyenne des nouveaux bénéficiaires. Après quelques années (selon la durée de séjour moyenne dans le système), l'ensemble des bénéficiaires percevra une allocation calculée sur la base d'une croissance différente du salaire.

En ce qui concerne les allocations qui ne sont pas calculées par rapport au salaire (allocations minimums ou forfaitaires), le différentiel de croissance entre l'allocation moyenne (qui évolue avec les adaptations au bien-être) et le salaire moyen joue un rôle essentiel. Plus ce différentiel est élevé, moins le poids de ces dépenses devient important lorsqu'il est exprimé en $\%$ du PIB.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

Dans ce chapitre, la soutenabilité sociale du vieillissement est analysée sous deux angles. Un premier volet dresse un état des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés. Cette section est principalement basée sur une analyse de l'adéquation des pensions minimums et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et sur les résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Un second volet présente la projection à long terme du taux de risque de pauvreté des pensionnés, ainsi que de l'inégalité de la distribution de leurs revenus sur la base des résultats d'un modèle de microsimulation dynamique du Bureau fédéral du Plan.

2.1. État des lieux de la pauvreté chez les personnes âgées

Cette section aborde le risque de pauvreté chez les personnes âgées à partir des résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Dans un premier temps, nous exposons le concept de pauvreté utilisé ainsi que la méthodologie appliquée (section 2.1.1). Ensuite, nous examinons l'état des lieux et l'évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées, à la fois en Belgique par rapport à d'autres groupes (section 2.1.2) et comparativement à nos pays voisins (section 2.1.3).

2.1.1. Définition et méthodologie

Le CEV se fonde, pour analyser la pauvreté, sur les concepts et la méthodologie développés au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, la pauvreté est principalement analysée, depuis 2001, sous l'angle de l'indicateur de risque de pauvreté²⁵. Selon cet indicateur, une personne présente un risque de pauvreté si son revenu net disponible équivalent est inférieur à 60 % de la médiane, mesurée à l'échelle nationale, du revenu net disponible équivalent. Plusieurs concepts de cette définition sont expliqués ci-après.

Premièrement, la définition ne parle pas de personnes pauvres mais bien de personnes exposées à un *risque* de pauvreté. Le raisonnement sous-jacent est le suivant. La pauvreté est envisagée comme un concept complexe et multidimensionnel : elle ne tient pas uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects de la vie en société, comme la santé, le logement, le patrimoine ou les contacts sociaux. La pauvreté peut dès lors difficilement être mesurée par un seul indicateur. Une personne présente un risque de pauvreté quand son revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que cette personne est pauvre. Il est possible qu'elle dispose d'un patrimoine important qui lui permette de financer sa consommation. Comme expliqué plus loin dans l'encadré 4, cette remarque est particulièrement importante en Belgique où les pensions complémentaires sont le plus souvent versées sous la forme d'un capital unique et non d'un revenu mensuel, raison pour laquelle elles ne sont souvent pas prises en compte dans le revenu disponible. La situation inverse existe aussi. Ainsi, il est possible qu'une personne disposant d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté ne soit pas en mesure de faire face à certaines dépenses essentielles, comme payer un séjour en maison de repos et de soins.

²⁵ Tant la pauvreté que le concept élargi de 'pauvreté et d'exclusion sociale' sont au cœur de la stratégie UE2020, adoptée en 2010, qui entend promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive. Le présent rapport n'aborde pas ce concept élargi.

Encadré 4 Pensions complémentaires en Belgique

Comme précisé au point 2.1.1, le risque de pauvreté d'une personne est déterminé sur la base de la hauteur de son revenu. Le patrimoine n'est pas pris en compte mais bien les revenus du patrimoine. Cette donnée revêt une importance particulière en Belgique, où les pensions complémentaires, c'est-à-dire les pensions des deuxième et troisième piliers sont la plupart du temps versées sous forme de capital unique et s'ajoutent donc au patrimoine. Les éventuels revenus du patrimoine auront une incidence sur le risque de pauvreté, mais pas le patrimoine. Il est donc tout à fait possible qu'une personne percevant une faible pension du premier pilier mais une pension élevée du deuxième et/ou troisième pilier soit considérée comme une personne exposée à un risque de pauvreté alors qu'elle peut potentiellement jouir d'un niveau de vie élevé.

Étant donné que le revenu sur lequel est fondé l'indicateur de risque de pauvreté ne tient guère compte des pensions complémentaires puisqu'elles sont essentiellement versées sous la forme d'un capital unique, nous donnons ci-dessous un bref aperçu de l'importance de ces pensions chez les personnes âgées vivant en Belgique en 2011 ventilé par régime de pension et par sexe. Il n'y a actuellement pas d'analyse plus récente disponible. L'aperçu se limite toutefois au deuxième pilier étant donné qu'aucune information sur les pensions du troisième pilier (comme les pensions constituées dans le cadre d'une épargne pension) n'est conservée en Belgique.

En 2011, 42 % des hommes âgés de 66 à 69 ans qui percevaient une pension de retraite du premier pilier disposaient également d'une pension du deuxième pilier. Chez les femmes, le pourcentage était de 16 %. Lorsque nous ventilons ce groupe par régime de pension, il apparaît que les personnes n'ayant travaillé que dans la fonction publique statutaire ne perçoivent pratiquement pas de pension du deuxième pilier. Parmi les personnes ayant travaillé exclusivement comme travailleur salarié, 60 % des hommes et 23 % des femmes disposent d'une pension du deuxième pilier. Chez les indépendants, ces pourcentages atteignent respectivement 29 % et 8 %, contre 29 % et 12 % pour les carrières mixtes. Notez cependant que les pourcentages relatifs aux indépendants sont très certainement sous-estimés pour des raisons techniques.

Si l'on analyse plus avant la situation des pensionnés ayant travaillé exclusivement comme salarié et bénéficiant d'une pension du deuxième pilier, on voit que 86 % d'entre eux ont reçu la pension sous la forme d'un capital unique et 10 % sous la forme d'une rente, tandis que 3 % ont combiné le capital et la rente. Il apparaît aussi que les capitaux versés sont très inégalement distribués. Ainsi, le 45^e percentile a par exemple reçu un capital de 36 000 euros, le 80^e percentile un capital de 181 000 euros, le 95^e percentile un capital de 437 000 euros et le 99^e un montant de 908 000 euros.

Pour plus d'informations sur ces chiffres, nous vous renvoyons à Peeters, H. & Donvil, N. (2014). *Nota tweede pijler: informatie aangeleverd door het CeSO aan de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040*. Mimeo.

En outre, la pauvreté est définie comme un concept relatif. Les individus sont exposés à un risque de pauvreté si leur revenu est si faible qu'il ne leur permet pas d'avoir un niveau de vie qui est considéré comme un minimum acceptable dans un pays donné à un moment donné. Le niveau de vie minimum acceptable est fixé à 60 % du revenu équivalent médian. Ce revenu médian, et partant le niveau de vie minimum acceptable, varie donc dans le temps dans un même pays et varie aussi entre les pays. À titre d'illustration, une personne isolée vivant en Belgique en 2015 est confrontée à un risque de pauvreté si elle dispose d'un revenu mensuel inférieur à 1 115 euros. En Roumanie, une personne percevant un tel revenu ne serait pas du tout confrontée à un risque de pauvreté. Dans ce pays, le seuil de pauvreté en 2015 est en effet de 122 euros.

La définition se fonde par ailleurs sur le concept du 'revenu net disponible équivalent'. Pour obtenir le revenu net disponible équivalent d'un individu, les étapes suivantes sont parcourues. Premièrement, les revenus bruts de l'ensemble des membres d'un ménage sont additionnés et diminués des impôts, des cotisations sociales et des transferts entre ménages. On obtient ainsi le revenu net disponible du ménage. Pour ramener le revenu disponible du ménage au niveau individuel, il conviendrait de diviser le revenu du ménage par le nombre de membres du ménage. Une telle approche présente toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte des économies d'échelle qui découlent d'un ménage commun et de la composition du ménage (par exemple, le coût de la vie est moins élevé pour les enfants). Ainsi, un couple avec deux enfants disposant d'un revenu de 4 000 euros aura un niveau de vie plus élevé qu'un isolé ne vivant qu'avec 1 000 euros. C'est pourquoi le revenu du ménage est divisé non pas par le nombre de membres le composant, mais par la somme des pondérations fixées dans l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE. Cette échelle attribue un poids de 1 au premier adulte, 0,5 à chaque adulte supplémentaire et 0,3 à chaque personne de moins de 14 ans. Dans l'exemple ci-dessus, chaque individu du ménage aura donc un revenu équivalent de 1 900 euros ($4000 / (1+0,5+0,3+0,3)$). Le revenu équivalent de la personne isolé sera de 1 000 euros. Le revenu 'équivalent' individualisé qui en résulte permet de comparer le niveau de vie d'individus en tenant compte de la composition du ménage auquel ils appartiennent.

Il devrait clairement ressortir de la discussion ci-dessus qu'une seule mesure de la pauvreté ne peut rendre pleinement compte de sa complexité. L'indicateur 'classique' du risque de pauvreté n'est qu'une opérationnalisation de la pauvreté (qui est certes très répandue). Il existe d'innombrables autres mesures de la pauvreté qui peuvent compléter utilement l'indicateur de risque de pauvreté présenté ici. Certains indicateurs utilisent d'autres échelles d'équivalence. D'autres indicateurs se basent sur d'autres définitions des revenus et tiennent par exemple compte des coûts différents des locataires et des propriétaires. D'autres mesures de la pauvreté sont basées sur un seuil de pauvreté alternatif de 50 % du revenu médian ou sur une mesure absolue de la pauvreté comme l'indicateur de privation sociale²⁶. Dans la discussion ci-dessous, nous complétons l'indicateur classique de risque de pauvreté par un certain nombre de ces autres indicateurs.

Tous les indicateurs de pauvreté présentés sont calculés à partir des données de l'enquête EU-SILC. Cette enquête rassemble, pour les pays de l'Union européenne, des données sur les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale. La première enquête EU-SILC menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. L'enquête disponible la plus récente est celle de 2017 (sur les revenus de 2016). Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer les éventuels effets sur les revenus des mesures prises après 2016. Dans l'enquête EU-SILC belge, environ 6 000 ménages sont interrogés annuellement (soit 11 000 personnes).

L'enquête EU-SILC a pour avantage qu'elle permet de générer des statistiques comparables dans les différents États membres. Toutefois, elle présente aussi plusieurs inconvénients. Ainsi, les enquêtes EU-SILC ne s'adressent pas aux personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de

²⁶ Pour une analyse approfondie des mesures possibles de la pauvreté, voir Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* pp. 60–93. New York: Oxford University Press

soins. Il s'agit là d'un désavantage majeur pour la recherche sur la pauvreté chez les personnes âgées²⁷. Selon des données récentes, environ 5 % des plus de 65 ans, 9 % des plus de 75 ans et 20 % des plus de 85 ans vivaient, en 2015, dans un ménage collectif²⁸. Les indicateurs de pauvreté présentés ne concernent donc pas cette catégorie de population. Un deuxième désavantage de l'enquête EU-SILC est qu'elle ne collecte des données qu'auprès d'un échantillon de ménages et non pas auprès de l'ensemble de la population. Le fait que les données soient collectées à partir d'un échantillon implique qu'elles puissent comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. La marge d'erreur pour les indicateurs présentés est exprimée par un intervalle de confiance à 95 % lorsqu'ils sont publiés par Statbel, l'office belge de statistique, via son rapport sur la qualité de l'EU-SILC belge.²⁹ Pour certains indicateurs, aucun intervalle de confiance ne peut être fourni. Le cas échéant, les écarts (mineurs) entre les groupes doivent être traités avec prudence étant donné qu'ils s'expliquent peut-être essentiellement par l'échantillonnage et ne caractérisent donc pas l'ensemble de la population.

2.1.2. En Belgique

Cette section présente l'évolution du risque de pauvreté des personnes âgées en Belgique, notamment au regard du risque de pauvreté d'autres groupes d'âge, catégories socioéconomiques ou types de ménages. À cet égard, l'évolution des allocations minimums pour les personnes âgées joue un rôle important et est, dès lors, brièvement exposée ci-après.

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

Le système légal de pension garantit, dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et de la fonction publique, un revenu de pension minimum, via les pensions minimums, aux pensionnés pour autant qu'ils remplissent certaines conditions (de carrière). Le régime des travailleurs salariés prévoit en outre un droit minimum par année de carrière. Pour un examen de ces minima, le lecteur se référera à l'encadré 5 et à l'annexe 4. En outre, le système d'aide sociale prévoit une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) pour les personnes âgées qui n'ont pas de ressources financières suffisantes. L'octroi de la GRAPA est, dans tous les cas, soumis à un examen des ressources.

Ces dispositions de revenu minimum peuvent jouer un rôle important dans la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées. Leur adéquation dépend de plusieurs facteurs, comme le fait d'atteindre le groupe-cible (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté)³⁰ ou le niveau des

²⁷ Voir Peeters, H., Debels, A. en Verpoorten, R. (2011), Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics, Social Indicators Research.

²⁸ Il est possible que les chiffres relatifs aux personnes âgées séjournant en maison de repos et/ou de soins soient sous-estimés puisqu'elles peuvent rester domiciliées à leur habitation privée (voir Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, 'Perspectives démographiques 2015-2060 - Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs', Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2016, section 3.2).

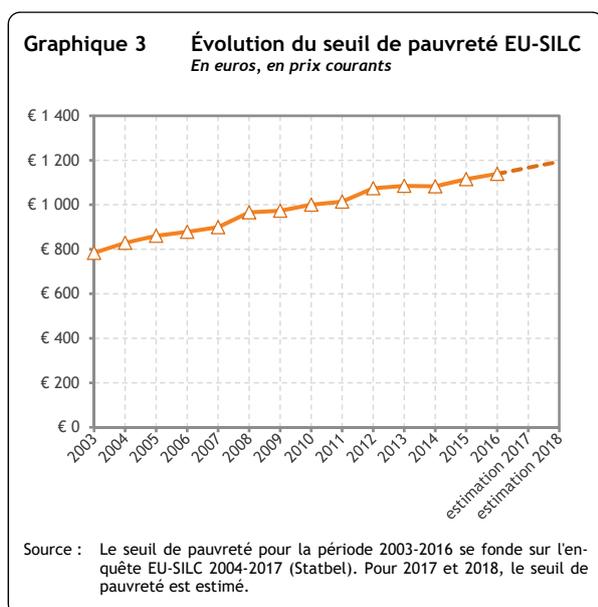
²⁹ Un intervalle de confiance à 95 % signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné. Les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté de certaines catégories de population pour une année donnée sont mentionnées et commentées dans ce chapitre. Le CEV ne se prononce pas sur la signification de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté sur la base de l'enquête EU-SILC. Il existe différentes méthodes pour déterminer la signification statistique des évolutions du risque de pauvreté. Les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier.

³⁰ Nous n'aborderons pas plus en détail le profil des bénéficiaires, mais les lecteurs intéressés peuvent se référer aux rapports annuels 2012 et 2013 du CEV.

montants. Pour appréhender le niveau de ces montants, nous comparons dans cette section (l'évolution de) ces montants minimums avec le seuil de pauvreté EU-SILC. Avant de procéder à cette comparaison, nous présentons le seuil de pauvreté.

Évolution du seuil de pauvreté de l'EU-SILC

Le graphique 3 présente l'évolution du seuil de pauvreté pour les années de revenus 2003-2018 sur la base des résultats des enquêtes EU-SILC de 2004 à 2017 (pour les années de revenus 2003 à 2016) et à partir d'estimations du seuil de pauvreté pour les années 2017 et 2018. Pour calculer ces estimations, nous supposons que le dernier seuil EU-SILC observé (pour l'année de revenus 2016) évolue conformément au taux de croissance du seuil de pauvreté simulé par le biais d'un modèle de microsimulation.



Le graphique 3 montre que le seuil s'élève à 1 139 euros par mois en 2016 : toute personne qui, cette année-là, dispose d'un revenu mensuel net équivalent de moins de 1 139 euros est donc exposée à un risque de pauvreté. Les allocations minimums octroyées à un isolé peuvent directement être comparées au seuil de pauvreté. La comparaison est, par contre, plus difficile pour un individu vivant en couple. En effet, les allocations minimums au taux ménage nous renseignent sur le revenu du couple, tandis que le seuil de pauvreté concerne un individu d'un couple (cf. concept de revenu équivalent). Pour pouvoir comparer les allocations minimums au taux ménage au seuil de pauvreté, ces allocations sont divisées par l'échelle d'équivalence

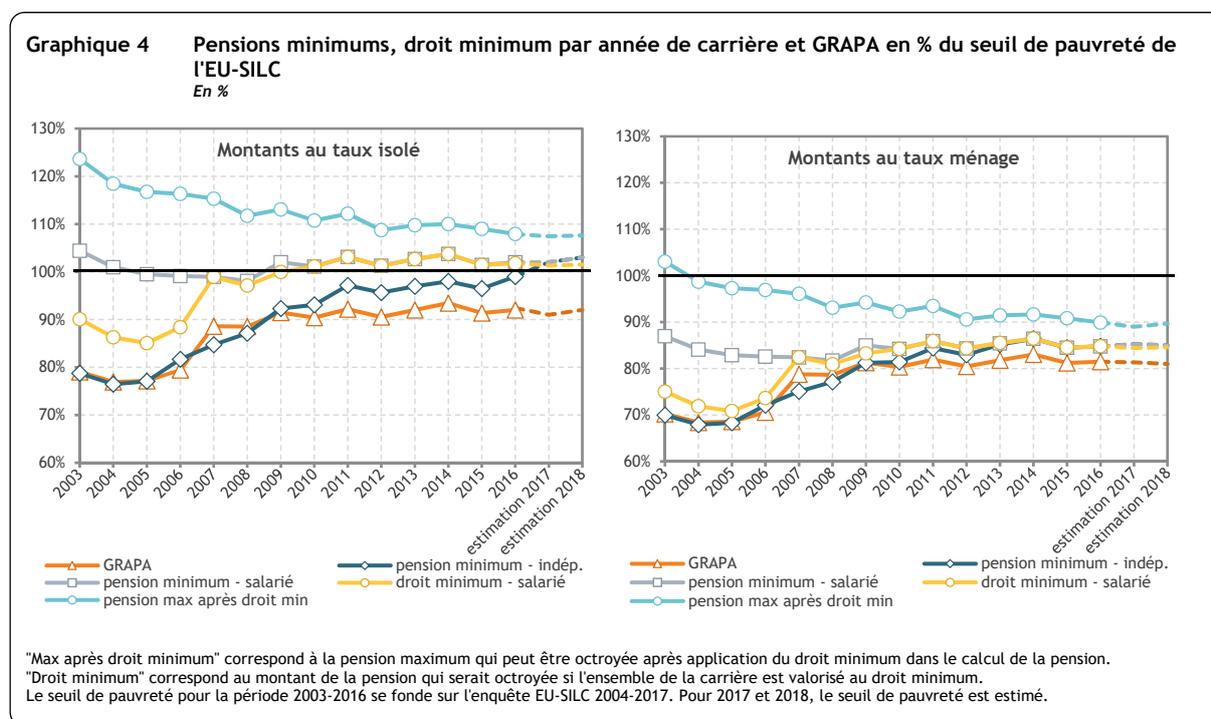
déjà présentée. Ainsi, le montant de l'allocation est divisé par 1,5 (pour rappel, l'échelle d'équivalence octroie un facteur 1 au premier adulte, un facteur 0,5 au deuxième ; cf. section 2.1.1).

Allocations minimums pour personnes âgées par rapport au seuil de pauvreté

Le graphique 4 présente l'évolution du rapport entre, d'une part, les montants maximums de la GRAPA, des pensions minimums et du droit minimum par année de carrière, et d'autre part, le seuil de pauvreté EU-SILC. Dans le cas de la pension minimum, il s'agit des montants maximums octroyés au terme d'une carrière complète et à temps plein (soit 45 années). Dans le cas du droit minimum, il s'agit de la pension après application du droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein. Pour la GRAPA, le montant maximum est le montant forfaitaire hors déduction des ressources.

Que le graphique 4 soit basé sur les montants maximums n'est pas insignifiant. En effet, de nombreux individus qui ont droit à une prestation minimale ne recevront pas le plein montant. Dans le cas des travailleurs salariés et indépendants, par exemple, la pension minimum est calculée au pro rata du nombre d'années effectives de carrière si la personne a droit à la pension minimum mais n'a pas presté une carrière complète. Il est à remarquer que ce montant proratisé est calculé, depuis le 1er janvier 2017, sur la base d'un montant minimum qui est inférieur à celui qui s'applique à une carrière complète. Ce

dernier montant est supérieur de 0,7 %. Il convient en outre de noter que les allocations minimales analysées ici sont des montants bruts, tandis que le seuil de pauvreté est calculé sur la base des revenus nets. En pratique, ces minima sont toutefois très faiblement imposés, voire en pratique exonérés d'impôts, de sorte que les montants nets se rapprochent fortement ou correspondent entièrement aux montants bruts.



En 2016, soit l'année de revenus de l'enquête EU-SILC la plus récente, la pension d'un isolé découlant de l'application du droit minimum par année de carrière (pour une carrière complète et à temps plein) et la pension minimum dans le régime des travailleurs salariés dépassent de 2 % en moyenne le seuil de pauvreté de 1 139 euros par mois. En août 2016, la pension minimum dans le régime des indépendants a été alignée sur celle du régime salarié, si bien qu'elle dépasse depuis lors le seuil de pauvreté. La GRAPA au taux isolé est inférieure de 8 % au seuil de pauvreté. Les montants de pensions minimums au taux ménage et de la GRAPA pour un couple sont en deçà du seuil de pauvreté. La situation défavorable des pensions au taux ménage et de l'aide sociale pour un couple par rapport aux montants au taux isolé s'explique essentiellement par des différences entre les échelles d'équivalence pour les couples appliquées dans la législation belge et celle utilisée pour le seuil de pauvreté EU-SILC.³¹ En conséquence, il apparaît a priori que les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, soient moins favorables que ceux pour une personne isolée.

Les adaptations au bien-être octroyées aux pensions minimums en 2017 et 2018 (voir annexe 3) ont pour effet qu'elles restent stables par rapport au seuil de pauvreté estimé.

³¹ 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 "implicite" (calculée comme étant le rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé) est de 1,25 pour les pensions minimums et de 1,33 pour la GRAPA. Autrement dit, dans les régimes d'aide sociale et de retraite, les montants pour un couple sont 25 à 33 % plus élevés que pour un isolé, tandis que l'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le seuil de pauvreté EU-SILC suppose qu'un couple doit disposer d'un revenu 50 % plus élevé que celui d'un isolé pour avoir un même niveau de vie.

En ce qui concerne l'évolution sur la *période 2005-2016*, globalement, la position relative des pensions minimums et de la GRAPA par rapport au seuil de pauvreté a nettement progressé entre 2005 et 2011 et le rapport est ensuite resté relativement stable, sauf pour les pensions minimums dans le régime des indépendants qui, après 2011, ont progressé plus rapidement que le seuil de pauvreté. La mesure dans laquelle le rapport a progressé diffère non seulement en fonction du régime mais aussi de la période. En résumé, c'est surtout la pension minimum dans le *régime indépendant* qui a bénéficié des adaptations au bien-être les plus importantes, si bien que le montant au taux isolé, qui représentait encore 77 % du seuil de pauvreté en 2005, l'a atteint en 2016. La GRAPA a aussi augmenté plus nettement que le seuil de pauvreté et est passée, sur la même période, de 77 % du seuil à 92 % (montant au taux isolé). Dans le *régime salarié*, la pension minimum a évolué plus lentement que le seuil de pauvreté au cours de la période 2003-2008 pour finalement s'établir juste en deçà de ce dernier. Les adaptations ultérieures au bien-être ont eu pour effet de porter la pension minimum octroyée au terme d'une carrière complète à temps plein à un niveau supérieur au seuil et le rapport est resté stable. En octobre 2006, le droit minimum par année de carrière a été sensiblement relevé (de 17 %)³² et a ensuite suivi la même évolution que la pension minimum d'un travailleur salarié. Notons que, jusqu'en 2015, le montant de la pension sur la base d'une carrière complète valorisée au droit minimum se rapproche de plus en plus de la pension maximum au-delà de laquelle l'application du droit minimum³³ (voir graphique 4) est neutralisée. Ensuite, l'écart reste stable vu que la pension maximum bénéficie d'adaptations au bien-être semblables à celles du droit minimum par année de carrière. Pour une analyse plus détaillée de l'évolution, voir les éditions précédentes du rapport CEV.

³² La hausse d'octobre 2006 met un terme à la liaison entre le droit minimum par année de carrière et le salaire minimum. Désormais, les pensions calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Ensuite, le droit minimum a évolué parallèlement à la pension minimum (les éventuels écarts, tels qu'ils ressortent du Graphique 4, sont dus à des différences au niveau de la date d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être qui impliquent des moyennes annuelles différentes).

³³ Notons que le montant de la pension sur la base d'une carrière incomplète valorisée au droit minimum se rapproche également de plus en plus de la pension maximum au-delà de laquelle l'application du droit minimum est neutralisée. En effet, tant le droit minimum que la pension maximum sont proportionnels au nombre d'années de carrière.

Encadré 5 Pension minimum et droit minimum par année de carrière : bref aperçu (voir annexe 4 pour une vue schématique)

Les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonction publique) prévoient une pension minimum. Ainsi, si le montant de la pension calculé sur la base des prestations se situe en deçà de la pension minimum, il peut être relevé à ce niveau minimum. Les montants de la pension minimum, ainsi que les conditions d'octroi et le calcul, diffèrent d'un régime à l'autre. Dans cet encadré, nous expliquons un certain nombre des principes adoptés dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. La pension minimum dans le régime de la fonction publique n'est pas abordée car elle est très peu octroyée (en 2013, 1% seulement des fonctionnaires pensionnés non mariés percevaient une pension minimum)¹. Les montants mensuels cités sont d'application au 1er juin 2018 (à l'indice 141,59) pour une carrière complète et à temps plein.

Si un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (actuellement 30 ans), sa pension de salarié peut être relevée pour atteindre la **pension minimum dans le régime des travailleurs salariés**. Il existe deux critères pour prendre en compte une année de carrière au moment de vérifier cette *condition*. Dans le cas du « critère strict », une année de carrière est prise en compte si au moins 208 jours équivalents temps plein (ETP) par an ont été prestés (ou assimilés). Dans le cas du « critère souple », ce nombre est de 156 jours ETP par an au minimum. À noter que dans la législation sur les pensions, une année à temps plein compte 312 jours. Le *calcul* de la pension minimum se base, dans les deux cas, sur le montant de la pension minimum pour une carrière complète multiplié par la fraction de carrière (si nécessaire limitée à 1). Le dénominateur de la fraction de carrière est égal à 45 dans les deux cas. Toutefois, le numérateur est différent : dans le cas du « critère strict », il correspond à toutes les années de carrière pour lesquelles au moins 52 ETP sont relevés. Dans le cas du « critère souple », le numérateur consiste en ce qu'on appelle la « carrière comprimée », à savoir la somme de tous les ETP prestés ou assimilés sur toute la carrière, divisée par 312. La pension minimum pour une carrière complète s'élève à 1 525,60 euros (au taux ménage) ou 1 220,86 euros (au taux isolé) par mois. Depuis le 1er janvier 2017, la pension minimum dans le cas d'une carrière incomplète (utilisée pour la proratisation) est inférieure à la pension minimum octroyée au terme d'une carrière complète, à savoir 1 514,96 euros (au taux ménage) ou 1 212,35 euros (au taux isolé).

Si la *condition* d'une carrière de deux tiers en tant que travailleur salarié n'est pas remplie, les années prestées en tant que travailleur indépendant peuvent également être prises en considération pour vérifier cette condition. Ici aussi, il y a un critère strict et un critère souple pour déterminer une année de carrière (tant pour vérifier la condition que pour le calcul de la pension). Si la condition est remplie, la pension minimum est calculée comme étant la pension minimum « mixte » des travailleurs salariés pour une carrière complète au prorata de la durée de la carrière en tant que travailleur salarié. Depuis juin 2015, les montants de cette pension minimum « mixte » sont identiques à ceux de la pension minimum « ordinaire » pour les travailleurs salariés.

Les pensions octroyées sur la base des prestations effectuées dans le **régime des travailleurs indépendants** peuvent être relevées jusqu'à la pension minimum pour indépendant si le bénéficiaire peut justifier d'au moins deux tiers d'une carrière à temps plein (actuellement 30 ans ou 120 trimestres). Lorsque des cotisations trimestrielles minimales ont été payées pour quatre trimestres, cela compte pour une année de carrière. Pour vérifier la condition de carrière des deux tiers, les années prestées en tant que travailleur salarié peuvent également être prises en compte si au moins 104 ETP ont été prestés comme travailleur salarié. La pension minimum de travailleur indépendant est calculée comme étant la pension minimum de travailleur indépendant pour une carrière complète au prorata de la fraction de carrière comprimée comme indépendant. Cette fraction de carrière comprimée est calculée comme étant le nombre de trimestres retenus pour lesquels des cotisations minimales ont été payées, divisé par 180. Depuis avril 2013, la pension des travailleurs indépendants au taux ménage correspond à celle des travailleurs salariés. Depuis le 1er août 2016, c'est également le cas pour le montant au taux isolé.

1. Source : Peeters, H. "The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy", thèse de doctorat, KU Leuven, 2016, p. 78

Suite encadré 5 Pension minimum et droit minimum par année de carrière : bref aperçu

Le **droit minimum par année de carrière** garantit une valorisation minimale des rémunérations du passé dans le calcul de la pension des travailleurs salariés. Si la rémunération (revalorisée) est inférieure au droit minimum en vigueur au moment du calcul de la pension, la rémunération de l'année concernée sera, pour le calcul de la pension, relevée jusqu'à ce droit minimum (2 020,59 euros par mois). Pour pouvoir prétendre à ce droit, la personne concernée doit justifier d'une occupation en qualité de travailleur salarié correspondant au moins à un tiers d'un régime de travail à temps plein, durant au minimum 15 années civiles. Une pension qui serait valorisée au droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein s'élève à 1 515,44 euros par mois (au taux ménage) ou 1 212,35 euros par mois (au taux isolé). Ces montants correspondent à la pension minimum dans le régime salarié qui est utilisée pour la proratisation de la pension minimum après une carrière incomplète. Après application du droit minimum dans le calcul de la pension, la pension octroyée ne peut pas dépasser 1 606,82 euros (au taux ménage) ou 1 285,46 euros (au taux isolé).

Remarque sur le relèvement de l'allocation d'aide sociale jusqu'au seuil de pauvreté

Les allocations d'aide sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peuvent être considérées comme le seuil légal de pauvreté, à savoir les revenus minimums légaux que les autorités estiment en principe nécessaires pour qu'une personne puisse vivre conformément au mode de vie minimum généralement admis par la société. La comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté pourrait dès lors laisser penser qu'il suffirait de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relative pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Toutefois, quelques considérations doivent être formulées à cet égard.

En premier lieu, on relève des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence (voir ci-avant) et de concept de revenu disponible (et ainsi de seuil de pauvreté) entre l'EU-SILC et le revenu pris en compte lors de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. Ainsi, lorsqu'il s'agit de déterminer le revenu disponible selon l'enquête EU-SILC, le revenu cadastral, le patrimoine et l'achat ou le don de biens immobiliers ne sont pas pris en compte. C'est par contre le cas dans le cadre de l'enquête sur les ressources menée pour l'obtention de la GRAPA. Par conséquent, le revenu pris en compte pour cette enquête est plus élevé. En raison de ces différents concepts de revenu disponible, les personnes âgées peuvent avoir un revenu disponible selon la définition de l'EU-SILC qui est inférieur au niveau maximum de la GRAPA, mais ne pas avoir droit à celle-ci en raison de ressources trop élevées sur la base de l'enquête des ressources de la GRAPA. De ce fait, un certain pourcentage de personnes âgées peut encore être exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA est égal ou supérieur au seuil de pauvreté³⁴. En outre, le revenu équivalent d'un cohabitant âgé est aussi influencé par les sources de revenus de son partenaire (si ce dernier a moins de 65 ans, il n'a pas droit à la GRAPA). Deuxièmement, on observe une certaine part de non-recours à la GRAPA : les personnes peuvent y avoir droit mais ne la sollicitent pas.³⁵ À cet égard, l'automatisation du contrôle des condi-

³⁴ Voir Van den Bosch, K., De Vil G., "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", WP 06-13, Bureau fédéral du Plan, août 2013.

³⁵ Prenons l'exemple d'un pensionné dont la situation, lors de son entrée en pension, est automatiquement analysée en vue de l'octroi éventuel de la GRAPA et qui satisfait aux conditions d'âge, mais qui ne peut (tout juste) pas bénéficier de la GRAPA. Pour diverses raisons (évolution de la situation familiale, adaptation des montants de la GRAPA), il est toutefois possible qu'il y ait droit ultérieurement, sans en être informé.

tions d'octroi de la GRAPA pourrait constituer une solution appropriée. Troisièmement, toutes les personnes âgées ne remplissent pas les conditions de nationalité ou de résidence³⁶. Ces personnes peuvent éventuellement faire appel au revenu d'intégration (allocation fondée sur le Droit à l'Intégration Sociale) qui est moins élevé. Quatrièmement, il convient de rappeler le caractère relatif des seuils de pauvreté. L'utilisation de seuils alternatifs peut donner d'autres résultats.

b. Risque de pauvreté

Risque de pauvreté classique

Cette section analyse le risque de pauvreté selon l'âge, le type de ménage, le sexe et le statut socioéconomique, en prêtant une attention particulière aux personnes âgées. Après avoir dressé l'état des lieux sur la base de la dernière enquête EU-SILC (voir graphique 5), nous analyserons l'évolution du risque de pauvreté au cours de la période 2003-2016 (voir graphique 6).

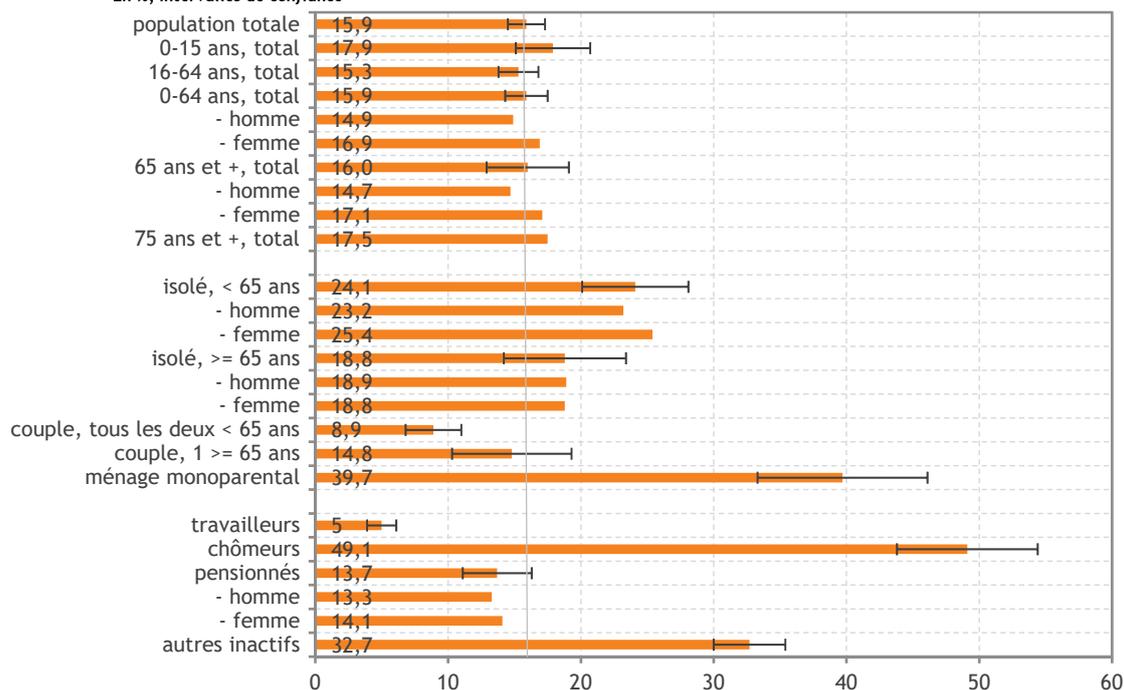
D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2017, 15,9 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté *en 2016* (voir graphique 5). Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève cette année-là à 13 668 euros, soit 1 139 euros par mois³⁷. En 2016, les *personnes âgées* présentent un risque de pauvreté (16 %) similaire à celui de la population de moins de 65 ans (15,9 %) alors que les enfants en particulier encourent un risque plus élevé (17,9 %). Si on tient compte du *type de ménage*, le risque de pauvreté est plus élevé chez les isolés que chez les couples, tant parmi les familles jeunes que plus âgées. Le risque de pauvreté des personnes âgées isolées (18,8 %) est moins élevé que pour les personnes isolées de moins de 65 ans (24,1 %). Il est plus élevé que pour un couple dont au moins une personne a plus de 65 ans (14,8 %), mais cette différence n'est pas significative. Ce sont surtout les ménages monoparentaux qui encourent un risque de pauvreté élevé (de près de 40 %). Les écarts de risque de pauvreté selon le *sexe* sont minimes. C'est ce qu'il ressort du risque de pauvreté des personnes âgées isolées. Cela peut sembler contradictoire avec les résultats pour le risque de pauvreté des personnes de plus de 65 ans : les femmes âgées sont en effet exposées à un risque plus élevé que les hommes. L'explication pour les personnes de 65 ans et plus tient au fait que le revenu équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est également influencé par les revenus perçus par le cohabitant (par exemple une personne de moins de 65 ans percevant un revenu du travail) et par la structure du ménage (la part des isolés est plus élevée chez les femmes de 65 ans et plus que chez les hommes de la même catégorie d'âge et puisque les personnes âgées isolées ont un risque de pauvreté plus élevé que les couples âgés, il est possible que les femmes de 65 ans et plus soient exposées à un risque de pauvreté plus élevé que les hommes du même âge). Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans et plus selon le *statut d'activité*³⁸ que 13,7 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2016. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (49,1 %) ou d'autres inactifs (32,7 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (5 %).

³⁶ Voir : <http://www.onprvp.fgov.be/FR/profes/benefits/igo/terms/Pages/default.aspx>

³⁷ L'intervalle de confiance à 95 % de ce risque de pauvreté varie entre 14,5 % et 17,3 % et celui du seuil de pauvreté entre 13 316 et 14 025 euros par an.

³⁸ La distribution selon le statut d'activité se base sur l'activité exercée pendant au moins 6 mois par les individus âgés de 16 ans minimum au cours de l'année précédant celle de l'enquête. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut d'activité différent ont le même revenu équivalent.

Graphique 5 Risque de pauvreté en Belgique en 2016 selon l'âge, le type de ménage et le statut socioéconomique
En %, intervalles de confiance



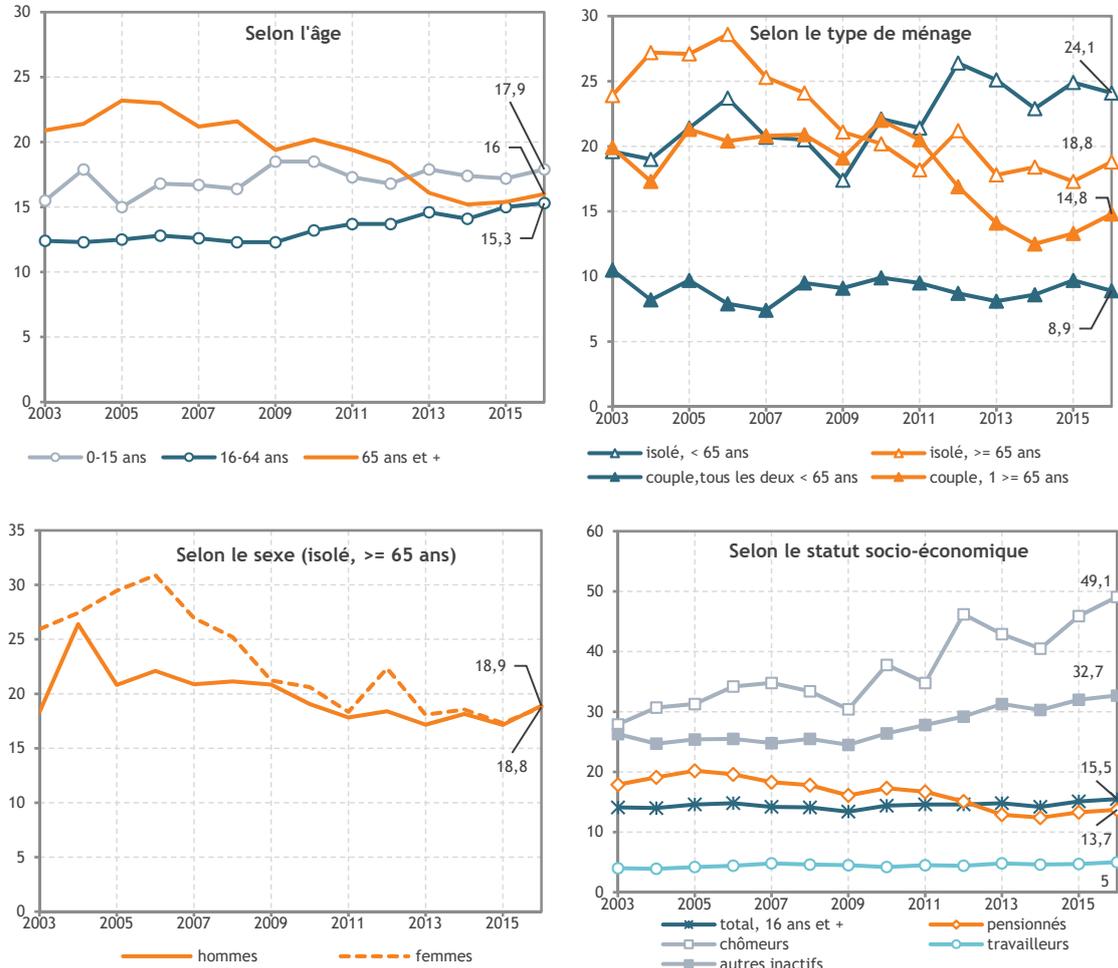
Source : Statbel, EU-SILC 2017 (année de revenus 2016)

L'évolution, au cours de la période 2003-2016, du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, les personnes âgées isolées ou en couple, les femmes âgées et les pensionnés (voir graphique 6) montre que la nette baisse observée pour ces catégories depuis 2005 semble avoir pris fin en 2013 et être relativement stable depuis lors.

Si on se penche de manière plus approfondie sur ces différentes catégories, on constate que, alors que le risque de pauvreté des *personnes de 65 ans et plus* (23 %) excédait celui des personnes de 16 à 64 ans de plus de 80 % en 2005, cet écart s'est pratiquement résorbé à partir de 2013. Depuis cette année-là, les enfants sont davantage exposés à un risque de pauvreté que les personnes âgées. L'analyse selon le *type de ménage* montre que le risque de pauvreté chez les personnes âgées isolées a fortement baissé entre 2005 et 2011, devenant ainsi inférieur à celui des isolés plus jeunes pour qui le risque de pauvreté est relativement élevé. Les couples où au moins une personne a plus de 65 ans ont enregistré une baisse sensible de leur risque de pauvreté entre 2010 et 2014. L'enquête EU-SILC la plus récente fait apparaître une augmentation du risque de pauvreté parmi les ménages âgés et plus particulièrement parmi les couples. Toutefois la période d'observation est trop courte pour pouvoir parler de tendance. La ventilation du risque de pauvreté selon le *sexe* montre que le risque de pauvreté, qui touchait encore plus de 30 % de femmes âgées isolées a fortement baissé et s'est stabilisé, depuis 2013, au niveau de celui des hommes isolés de la même catégorie d'âge. Alors que le risque de pauvreté chez les *pensionnés* était encore de 20 % en 2005 et a ensuite fortement baissé, les dernières enquêtes EU-SILC montrent qu'il s'est relativement stabilisé autour de 13 %. Soulignons qu'un changement est intervenu en 2012 dans la définition du statut de pensionné et celle du statut de chômeur : les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC, anciennement les prépensionnés) ne relèvent plus du

statut de « chômeur », mais bien de celui de « pensionné »³⁹. En conséquence, les résultats obtenus pour ces catégories à partir de l'année 2012 ne sont pas comparables avec ceux des années précédentes.

Graphique 6 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage
En %



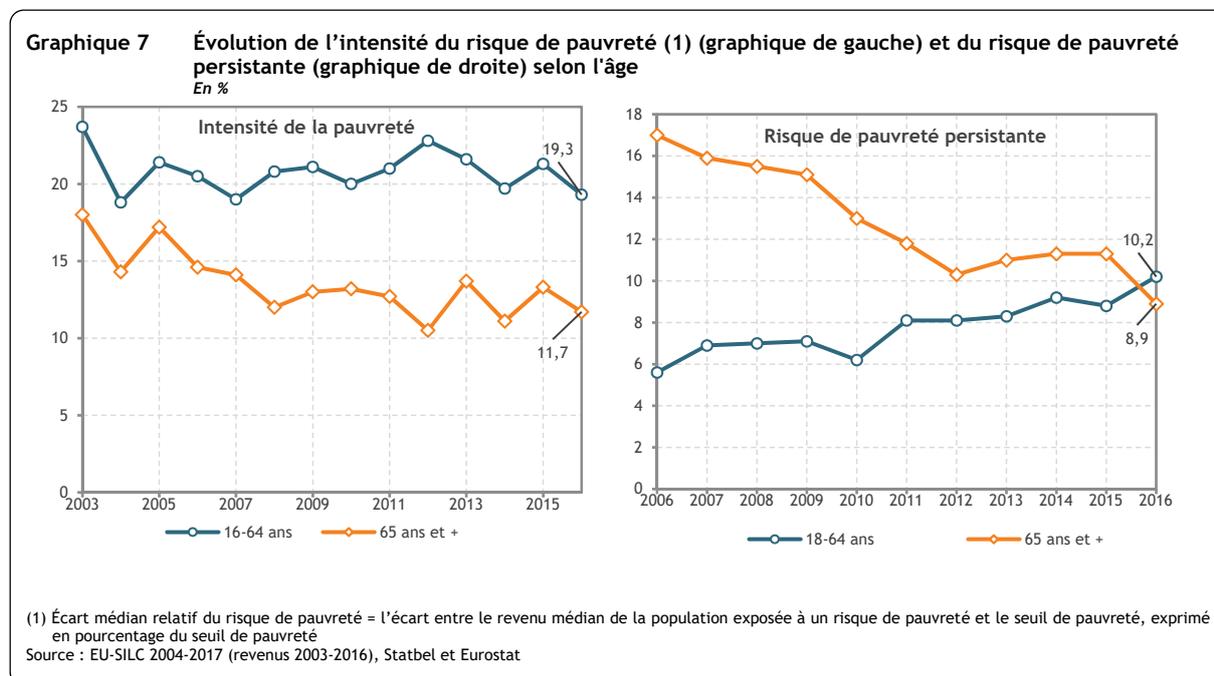
Source : EU-SILC 2004-2017 (revenus 2003-2016), Statbel et Eurostat

Différents facteurs peuvent expliquer l'évolution de la pauvreté des personnes âgées et des pensionnés. Ainsi, le niveau d'activité accru des femmes mène à des carrières plus longues entraînant des pensions plus élevées. L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est également un facteur explicatif important. Cette adéquation est mesurée ici par l'évolution des pensions minimums par rapport au seuil de pauvreté (voir partie 2.1.2.a). En 2016, les pensions minimums et la GRAPA, à l'exception des minima

³⁹ L'Office belge de statistique (Statbel) a adapté les statuts à partir des résultats basés sur l'EU-SILC 2013 afin de mieux correspondre aux définitions d'Eurostat. Cette adaptation est toutefois en contradiction avec la politique récente menée par le gouvernement qui impose que les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise soient inscrites en tant que demandeuses d'emploi et soient disponibles pour le marché du travail (mis à part quelques exceptions). La forte hausse du risque de pauvreté chez les chômeurs en 2012 doit donc être nuancée en raison du changement intervenu dans la définition du statut de chômeur. D'après une analyse exploratoire réalisée sur la base des micro-données de l'enquête EU-SILC, le risque de pauvreté dans le groupe des chômeurs hors chômeurs avec complément d'entreprise n'a que faiblement augmenté. Le risque de pauvreté des chômeurs avec complément d'entreprise s'apparente davantage au risque de pauvreté des pensionnés (hors chômeurs avec complément d'entreprise).

applicables aux isolés dans le régime des travailleurs salariés et dans celui des travailleurs indépendants, sont inférieurs au seuil⁴⁰, mais les minima et la GRAPA ont sensiblement augmenté par rapport au seuil entre 2005 et 2011. Cette évolution peut expliquer la nette baisse du risque de pauvreté chez les femmes au cours de cette période, lesquelles perçoivent proportionnellement davantage ces minima que les hommes. Parmi les couples comptant au moins une personne de plus de 65 ans, le risque de pauvreté a aussi sensiblement reculé (entre 2010 et 2014) et est, en outre, inférieur à celui des personnes âgées isolées. Il ressort toutefois de la section 2.1.2.a que l'écart entre les minima et le seuil est plus important pour un couple au taux ménage ou bénéficiaire de la GRAPA que pour une personne isolée. En ce qui concerne le risque de pauvreté des couples, il faut remarquer que le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé par les revenus des personnes avec lesquelles on cohabite dont les sources de revenu peuvent être multiples.

Le graphique 7 présente deux indicateurs supplémentaires qui contribuent à rendre compte du risque de pauvreté chez les personnes de plus de 65 ans et chez les jeunes. La situation en termes de revenus des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est moins *précaire* que celle des générations plus jeunes (voir graphique 7, graphique de gauche). En effet, en 2016, le revenu équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté s'élève à 1 006 euros (soit 11,7 % en dessous du seuil de pauvreté). Dans la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté, ce revenu s'élève à 919 euros (soit 19,3 % en dessous du seuil de pauvreté). Au cours de la période 2005-2012, la situation en termes de revenus des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est devenue moins précaire, tandis que dans la population âgée de 16 à 64 ans exposée à un risque de pauvreté, l'écart entre le revenu et le seuil de pauvreté est resté relativement stable.



⁴⁰ Notons qu'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 immunisés.

Les personnes sont exposées à un risque de pauvreté *persistante* lorsque leur revenu disponible équivalent a été inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. D'un point de vue social et économique, un risque de pauvreté persistante est plus problématique qu'une situation où le risque de pauvreté est limité à un an. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante (voir graphique 7, graphique de droite) que les personnes âgées y ont, par le passé, été plus souvent confrontées que la population d'âge actif. Au cours de la période 2006-2016, l'écart s'est amenuisé à la faveur d'une baisse forte et continue du risque de pauvreté chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque s'est accru pour la population plus jeune. En 2016, les personnes âgées ne sont pas davantage exposées à un risque de pauvreté persistante que les autres catégories d'âge.

Risque de pauvreté sur la base de seuils de pauvreté alternatifs

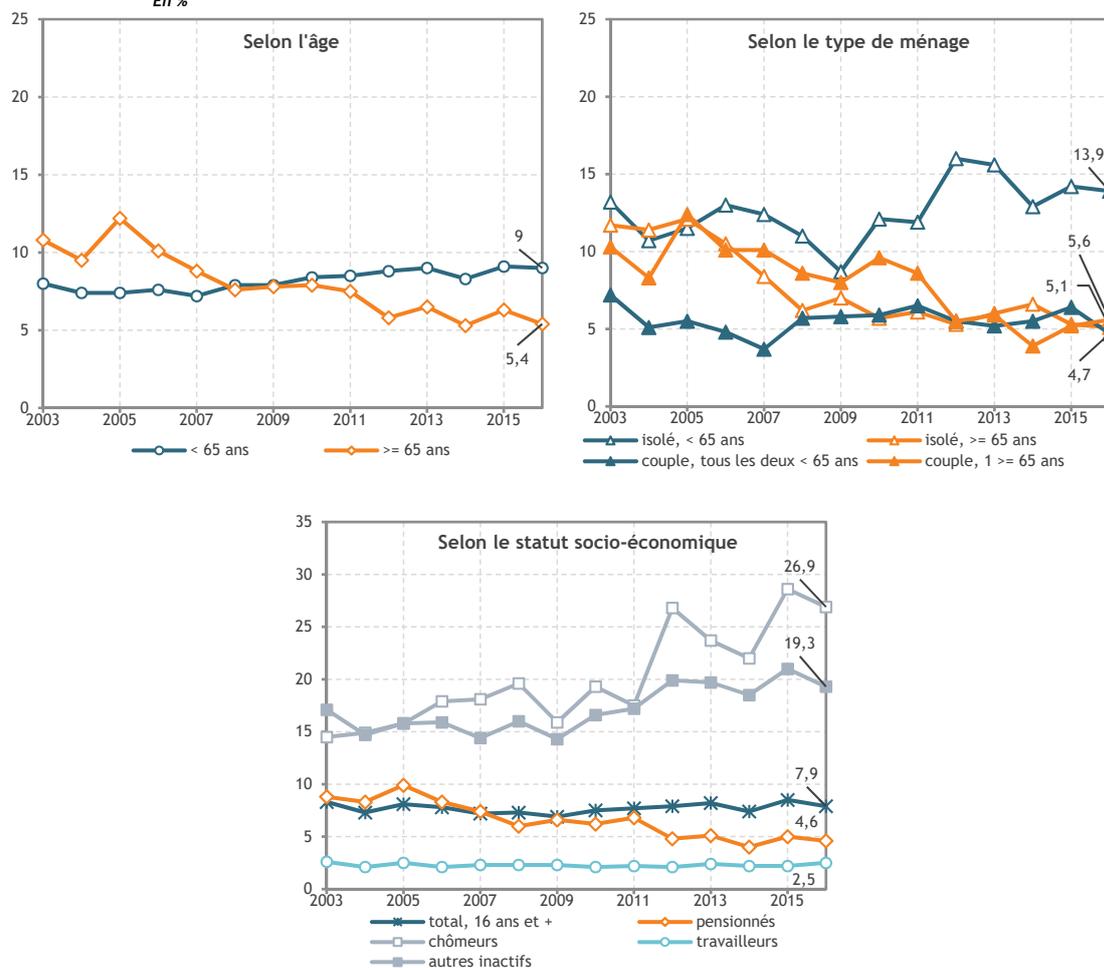
Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du niveau du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. Pour appréhender le caractère relatif du taux de risque de pauvreté, celui-ci est présenté ci-après par rapport à deux seuils de pauvreté alternatifs : le premier est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian et le second correspond à un revenu disponible tenant compte du loyer imputé.

Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian

Le graphique 8 montre l'évolution des risques de pauvreté par rapport à un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50 % du revenu équivalent médian. En 2016, ce seuil atteint 949 euros. Non seulement le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés est plus faible en comparaison avec leur risque selon le seuil classique, mais leur position relative par rapport aux autres catégories socioéconomiques s'en trouve également améliorée.

Sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %, le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus s'élève à 5,4 % en 2016, ce qui est moins élevé que dans la population de moins de 65 ans (9 %). Si on tient compte du type de ménage, le risque de pauvreté des personnes âgées isolées (5,1 %) est également inférieur à celui des jeunes isolés (13,9 %) sur la base du seuil alternatif. En outre, il n'y a, parmi les couples, pratiquement aucune différence entre les couples âgés et les couples plus jeunes (risque de pauvreté de respectivement 5,6 % et 4,7 %). Sur la base d'un seuil de pauvreté fixé à 50 %, 5 % des pensionnés courent un risque de pauvreté, contre 2,2 % chez les travailleurs. Tant les personnes de 65 ans et plus que les pensionnés et les types de ménage plus âgés ont enregistré une baisse sensible de leur risque de pauvreté entre 2005 et 2012. Ensuite, celui-ci semble également se stabiliser sur la base de ce seuil alternatif.

Graphique 8 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage - pour un seuil de pauvreté fixé à 50 %
En %



Source : EU-SILC 2004-2017 (revenus 2003-2016), Statbel et Eurostat

À nouveau, ce sont les montants des pensions minimums et de la GRAPA qui expliquent dans une large mesure l'évolution à la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %. Alors qu'en 2005, seuls les minima d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif, en 2016, tous les minima, excepté la GRAPA pour un couple, dépassent le seuil de pauvreté fixé à 50 %.

Même si les minima et la GRAPA dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. Ce constat s'explique notamment par le fait que les pensions minimums comparées au seuil sont les montants octroyés en cas de carrière complète. Une personne ayant une carrière incomplète ne recevra une pension minimum que si elle satisfait aux conditions de carrière, et ce au prorata de la durée de sa carrière (voir encadré 5). En outre, bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne garantit pas d'échapper automatiquement au risque de pauvreté, et ce, pour différentes raisons exposées dans la partie a.

Seuil de pauvreté tenant compte du loyer imputé

Les indicateurs de pauvreté susmentionnés se basent sur un revenu net disponible qui ne tient pas compte du patrimoine en tant que tel (mais bien des revenus de celui-ci). Or, le fait de posséder son propre logement peut accroître le bien-être économique puisque le propriétaire ne doit pas payer de loyer, à la condition toutefois que les charges hypothécaires ne soient pas trop lourdes. De même, louer une habitation subventionnée, ou louer un logement à des conditions plus avantageuses que celles du marché locatif, améliore le bien-être relatif des locataires. Le revenu disponible effectif des locataires concernés s'accroît en effet 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 la détermination du revenu disponible via la prise en compte du « loyer imputé ».

Pour calculer le revenu disponible tenant compte du loyer imputé, le revenu disponible « classique » du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires⁴¹ (ou pour les locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires. Quant aux locataires louant aux conditions du marché, le calcul de leur revenu disponible ne fait l'objet d'aucune adaptation spécifique.

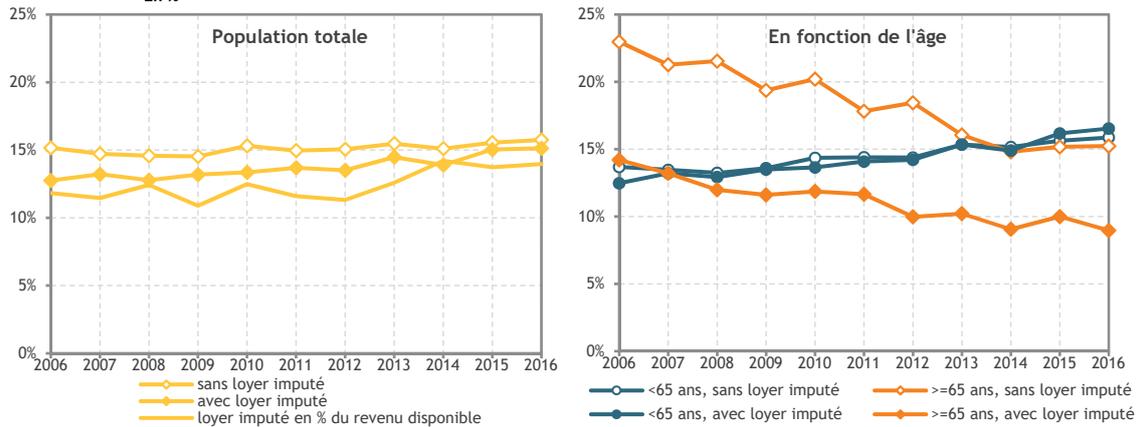
L'effet de cette redéfinition du revenu sur le risque de pauvreté est double. Premièrement, le revenu disponible de certains ménages augmente, ce qui fait reculer le risque de pauvreté. Deuxièmement, le recalcul du revenu disponible implique un revenu médian plus élevé, sur la base duquel on déduit un seuil de pauvreté alternatif, certains ménages se retrouvant ainsi en dessous de ce seuil. Ce dernier s'élève à 1 227 euros par mois en 2016. Après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population diminue globalement de 1,2 point de pourcentage en 2016 (voir graphique 9). Cet écart n'a guère évolué au fil des ans depuis 2006.

Pour la population de moins de 65 ans dans son ensemble, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté. En 2016, le risque de pauvreté de cette catégorie de la population, calculé sur la base du revenu intégrant un loyer imputé, est légèrement supérieur à celui basé sur le revenu 'classique' étant donné que le seuil de pauvreté est plus élevé dans le cadre du concept alternatif de revenu.⁴² En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et s'élève à 9,0 % en 2016, ce qui est nettement inférieur au risque de pauvreté du reste de la population (16,5 %) (voir graphique 9). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

⁴¹ En résumé, le calcul du loyer imputé aux propriétaires se déroule en deux étapes. Tout d'abord, une équation économétrique 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 explicatives. Le choix entre louer et acheter n'étant pas indépendant du montant du loyer, les biais de sélection ont été corrigés en utilisant la procédure d'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
Cette variable n'est disponible qu'à partir de l'année de revenus 2006.

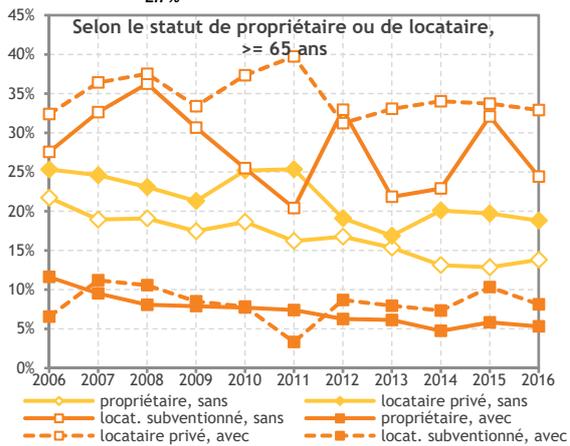
⁴² Si l'on se réfère au concept de revenu alternatif, c'est-à-dire un revenu intégrant un loyer imputé, le risque de pauvreté parmi les propriétaires est à peine plus faible que dans le cadre du concept classique (6,9 % contre 7,2 %). Par contre, parmi les locataires louant au prix du marché (dont les revenus n'évoluent pas), le premier est sensiblement plus élevé que le deuxième (45,9 % contre 36,3 %) compte tenu du fait que le seuil de pauvreté alternatif est plus élevé.

Graphique 9 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé
En %



Source : EU-SILC 2007-2017, calculs BFP

Graphique 10 Évolution du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, selon le statut de propriétaire ou de locataire
En %

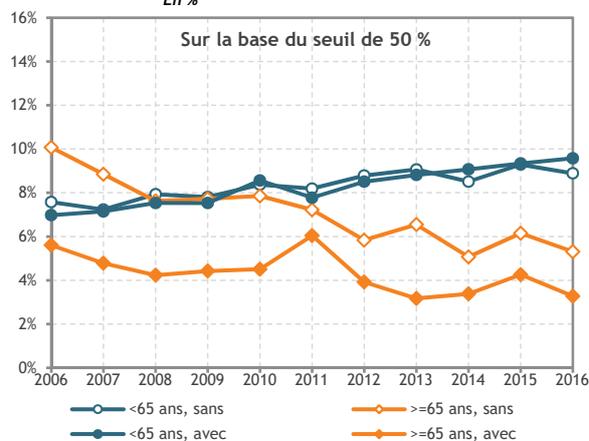


Source : EU-SILC 2007-2017, calculs BFP

Le graphique 10 montre l'évolution du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus avec et sans loyer imputé d'après leur statut de locataire (social ou non) ou propriétaire. La baisse du risque de pauvreté après intégration du loyer imputé dans le revenu est évidemment assez marquée pour les propriétaires de plus de 65 ans. Relevons que, suite à cette intégration, la diminution la plus marquante du risque de pauvreté se produit dans le groupe relativement restreint des locataires sociaux (7 % de l'ensemble des personnes âgées). Sur la base du revenu classique, le risque de pauvreté est plus élevé dans ce groupe que chez les propriétaires et les locataires non subventionnés, et ce pour la plupart

des années. Après intégration dans le revenu de l'avantage implicite dont ils bénéficient en raison de leur loyer réduit, leur risque de pauvreté n'est que légèrement supérieur à celui des propriétaires. Sur la base du revenu intégrant le loyer imputé, le risque de pauvreté est le plus élevé chez les locataires du secteur privé.

Graphique 11 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %
En %



Source : EU-SILC 2007-2017. calculs BFP

Le graphique 11 présente les risques de pauvreté tenant compte ou non du loyer imputé dans le revenu sur la base d'un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian. Les résultats sont similaires à ceux obtenus sur la base du seuil fixé à 60 % : le risque de pauvreté chez les personnes âgées diminue entre 2006 et 2016 et, lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé, le risque de pauvreté chez les personnes âgées est sensiblement plus faible que sur la base du revenu classique.

c. Indicateurs complémentaires

Dans cette section, les indicateurs de pauvreté monétaire et relative sont complétés par quelques indicateurs de privation matérielle sévère⁴³, de privation matérielle et sociale et de pauvreté subjective. Ces derniers indicateurs se basent également sur l'enquête EU-SILC mais, contrairement aux indicateurs de pauvreté monétaire, ils se rapportent à l'année même de l'enquête. Les résultats les plus récents concernent donc l'année 2017 (sur la base de l'enquête EU-SILC 2017). En raison de manquements de l'indicateur de privation matérielle utilisé jusqu'à présent, et ce tant sur le plan méthodologique que sur le plan du contenu, cet indicateur est remplacé au niveau de l'UE par un nouvel indicateur de privation matérielle et sociale⁴⁴. Il comprend une partie des éléments sur lesquels se base l'indicateur de privation matérielle sévère, complétés par des éléments mesurés au niveau individuel dont quelques-uns se rapportent aux activités sociales.⁴⁵ Comme les données pour le nouvel indicateur de privation matérielle et

⁴³ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle sévère lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi la liste de 9 présentée ci-après :

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 protéines animales 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.

⁴⁴ Guio, A.-C., Gordon, D. et Marlier, E. (2012), « Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators », Eurostat Methodologies and working papers, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Guio, A.-C., Gordon, D., Najera, H. et Pomati, M. (2017), « Revising the EU material deprivation variables (analysis of the final 2014 EU-SILC data) », Final report of the Eurostat Grant « Action Plan for EU-SILC improvements ».

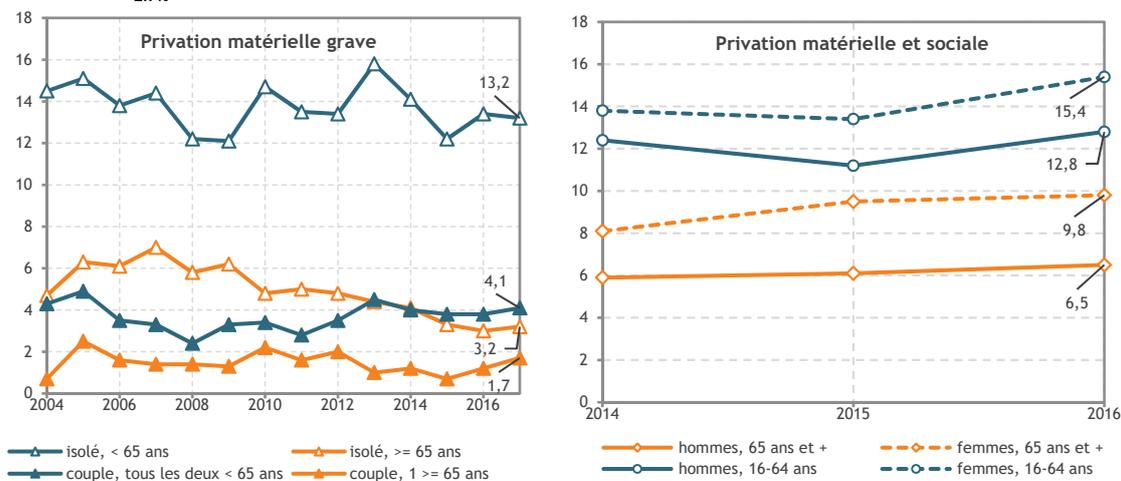
⁴⁵ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins 5 catégories de dépenses parmi la liste de 13 présentée ci-après :

1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) éviter les arriérés de paiement (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une voiture personnelle, 7) remplacer du mobilier usé, 8) remplacer de vieux vêtements par des vêtements neufs, 9) avoir deux paires de chaussures de la bonne pointure, 10) disposer chaque semaine d'un petit montant à consacrer à soi-même, 11) s'offrir des loisirs, 12) rencontrer au moins une fois par mois de la famille ou des amis autour d'un repas ou d'un verre, 13) une connexion internet. Les éléments 1-7 sont mesurés au niveau du ménage, tandis que les éléments 8-13 sont demandés pour tous les individus de 16 ans ou plus.

sociale ne sont collectées que depuis 2014, nous donnons également l'ancien indicateur de privation matérielle sévère pour lequel une série temporelle plus longue est disponible⁴⁶.

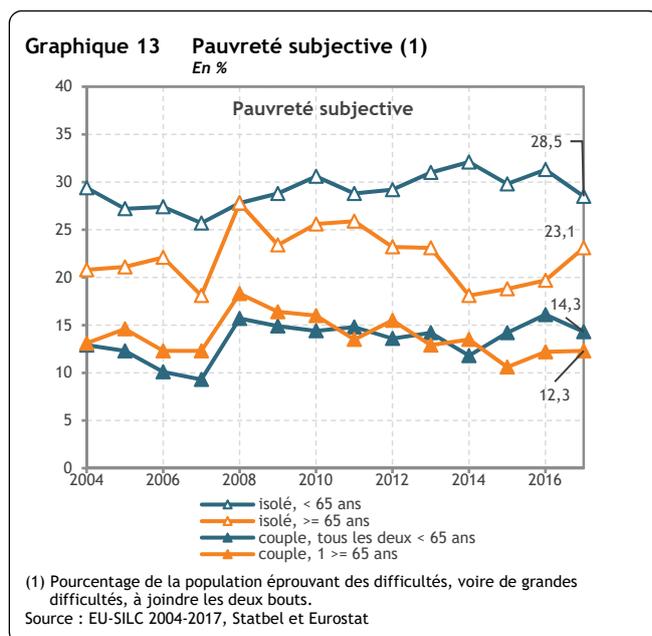
Les personnes âgées indiquent moins souvent ressentir des privations matérielles sévères que la population de moins de 65 ans (voir graphique 12, graphique de gauche). Les personnes isolées de 65 ans et plus courent plus de risques de privation matérielle sévère que les couples, même si le risque des premières a diminué de moitié entre 2007 et 2016. La privation matérielle et sociale des personnes de 65 ans et plus est également inférieure à celle des personnes de la classe d'âge 16-64 ans (voir graphique 12, graphique de droite). Elle est un peu plus élevée chez les femmes que chez les hommes.

Graphique 12 Évolution du taux de privation matérielle sévère (1) et de la privation matérielle et sociale (2), selon le type de ménage ou l'âge et le sexe
En %



- (1) Pourcentage indiquant qu'il n'est pas possible de faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi la liste de 9 présentée ci-après : 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 protéines animales 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.
- (2) Une personne vit dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins 5 catégories de dépenses parmi la liste de 13 présentée ci-après : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) éviter les arriérés de paiement (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une voiture personnelle, 7) remplacer du mobilier usé, 8) remplacer de vieux vêtements par des vêtements neufs, 9) deux paires de chaussures de bonne pointure, 10) disposer chaque semaine d'un petit montant à consacrer à soi-même, 11) s'offrir des loisirs, 12) rencontrer au moins une fois par mois de la famille ou des amis pour manger ou boire quelque chose, 13) une connexion internet. Les éléments 1-7 sont mesurés au niveau du ménage, tandis que les éléments 8-13 sont demandés pour tous les individus de 16 ans ou plus.
- Source : EU-SILC 2004-2017, Statbel et Eurostat

⁴⁶ Étant donné que l'indicateur de privation matérielle sévère fait partie des objectifs EU2020, il sera maintenu jusqu'à l'édition SILC 2018 (2018 est l'année de référence pour l'évaluation des objectifs EU2020).



Les personnes âgées sont également moins confrontées à la pauvreté subjective : elles déclarent moins souvent avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts » (voir graphique 13). Après une nette baisse de la pauvreté subjective chez les personnes âgées isolées entre 2008 et 2014, celles-ci indiquent de plus en plus, au cours des années suivantes, qu'elles éprouvent des difficultés à joindre les deux bouts (23 % en 2017 contre 18 % en 2014).

2.1.3. Comparaison internationale

Le graphique 14 illustre l'évolution, au cours de la période 2004-2015⁴⁷, du seuil de pauvreté en Belgique et chez les pays voisins et du risque de pauvreté pour différentes catégories de populations dans ces pays. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées a diminué en France. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées ne recule pas en Allemagne et aux Pays-Bas (dans ce dernier pays, il était déjà très faible)⁴⁸. Aux Pays-Bas, on constate une augmentation subite du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus en 2015, ce qui est sans doute lié à la forte hausse du seuil de pauvreté observée dans ce pays en 2015⁴⁹. La Commission européenne constate que le nombre de personnes âgées dans l'UE qui ont été touchées par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale depuis 2008 a sensiblement diminué, mais également que ce risque est resté globalement stable pour les personnes de 65 ans et plus depuis 2013⁵⁰. Depuis 2014, le risque de pauvreté des personnes âgées est plus faible en Belgique qu'en Allemagne.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté chez les enfants (0-16 ans) a augmenté en Allemagne et en France sur la période 2005-2009, et s'est ensuite stabilisé, voire légèrement réduit. Aucune tendance

⁴⁷ Comme plusieurs pays repris dans ces graphiques ne disposent pas de données pour 2003 et n'ont pas encore communiqué de données pour 2016 sur la base de l'EU-SILC 2017, l'évolution est donnée sur la période 2004-2015. Les rapports précédents du Comité d'étude sur le vieillissement présentaient aussi des résultats agrégés pour les pays de l'UE15. Au moment de clôturer la rédaction de ce rapport, les résultats pour l'UE15 n'étaient pas encore disponibles sur le site d'Eurostat.

⁴⁸ Comme précisé dans le rapport 2012 du Comité d'étude sur le vieillissement, les faibles taux de risque de pauvreté pour les Pays-Bas s'expliquent par la pension de base relativement élevée (AOW) et les pensions du deuxième pilier, celles-ci étant très répandues et généralement versées sous forme de rentes.

⁴⁹ Le site d'Eurostat mentionne, dans le tableau concerné, qu'il s'agit d'une rupture dans la série temporelle (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en)

⁵⁰ Commission européenne, « The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL) », Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018, p. 17.

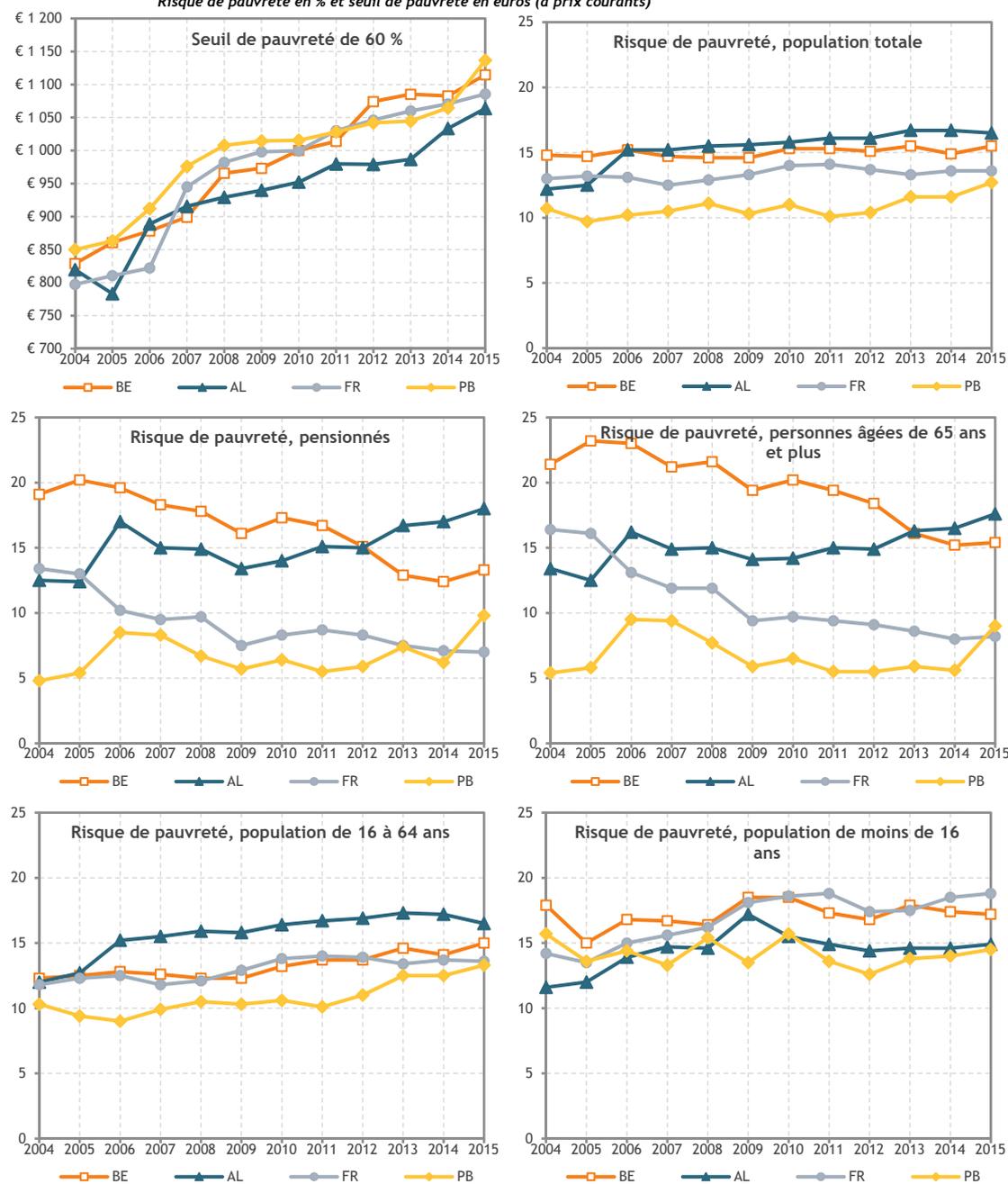
claire ne se dégage pour ce groupe aux Pays-Bas⁵¹. En France, les enfants sont exposés, en 2015, à un risque de pauvreté deux fois plus élevé que celui des personnes âgées. En Belgique, depuis 2013, le risque de pauvreté des enfants est supérieur à celui des personnes âgées (de près de deux points de pourcentage en 2015). 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 1970 dans de nombreux pays⁵². On constate également, parmi les adultes d'âge actif (16-64 ans), que le risque de pauvreté augmente de manière continue en Allemagne, mais cette tendance semble avoir pris fin en 2015. En France et en Belgique, cette tendance à la hausse est moins marquée, tandis qu'on observe une hausse relativement soudaine aux Pays-Bas après 2011.

En Belgique, comme dans les pays voisins, l'évolution du risque de pauvreté des pensionnés est pratiquement identique à celle du risque de pauvreté des personnes âgées. Toutefois, en Belgique, le niveau du risque de pauvreté des pensionnés reste clairement inférieur à celui des personnes âgées (voir également partie 2.1.2.b), tandis que c'est moins, voire pas, le cas en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

⁵¹ 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 repris dans le graphique). C'est pourquoi on peut considérer le pourcentage relativement élevé de 2004 comme un pourcentage atypique.

⁵² Voir OCDE, Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris : OCDE, 2008, Chapitre 5.

Graphique 14 Évolution du risque de pauvreté (2004-2015) selon l'âge et chez les pensionnés et évolution du seuil de pauvreté en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas
Risque de pauvreté en % et seuil de pauvreté en euros (à prix courants)



Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2016

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 cette comparaison dès lors peu significative⁵³.

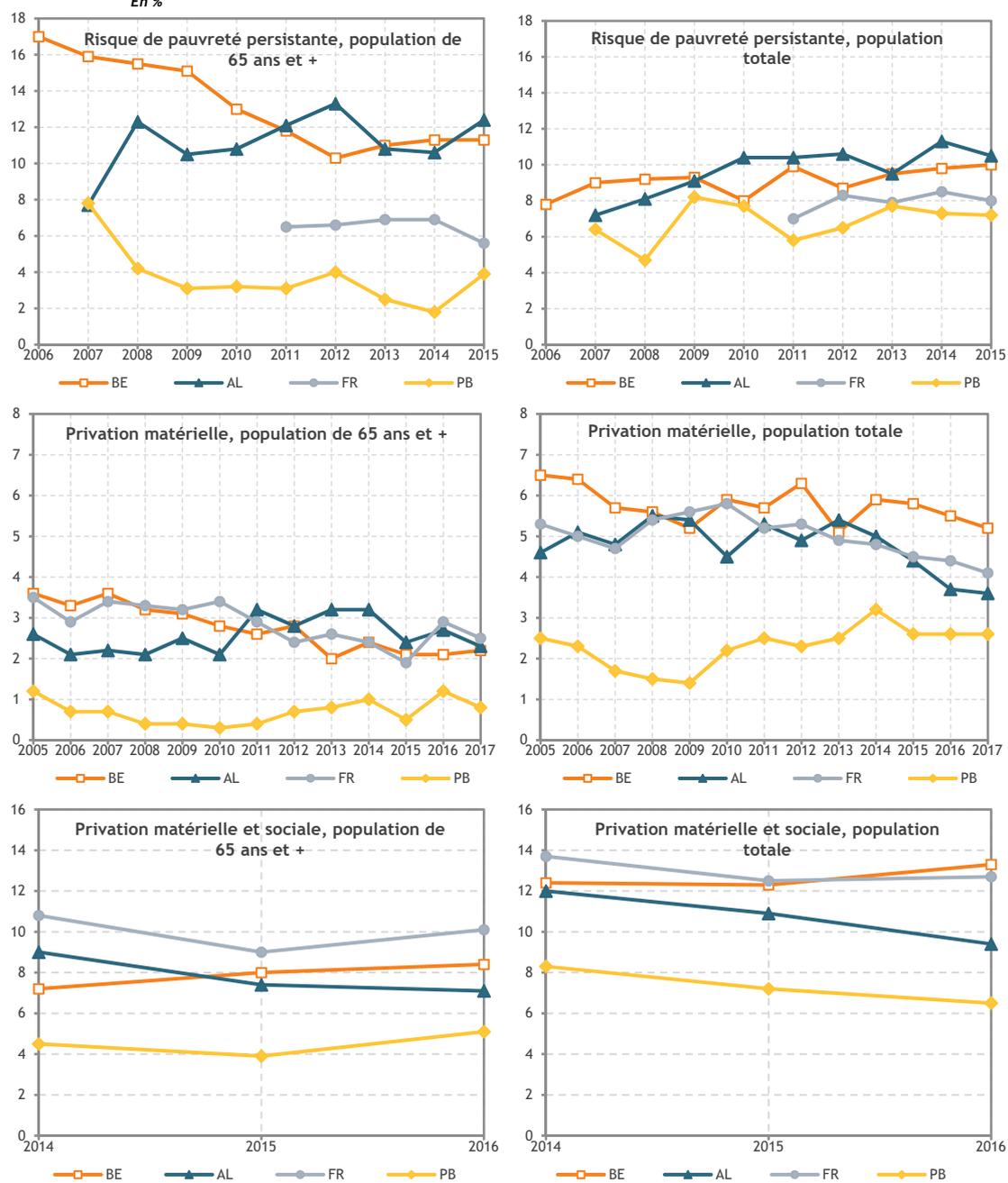
⁵³ Voir Eurostat « The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010 », Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

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 15). Comme précisé plus haut, il est question de risque de pauvreté persistante lorsque le revenu équivalent des personnes est inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. Parmi la population âgée (de même que dans l'ensemble de la population), le nombre de personnes rencontrant un risque de pauvreté persistante est largement inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique et aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante parmi la population de 65 ans et plus a fortement baissé entre 2006-2007 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée, ou dans une bien moindre mesure, en Allemagne et en France. Après 2013, la pauvreté persistante chez les personnes âgées en Belgique ne diminue plus. On n'observe pas de baisse de la pauvreté persistante dans l'ensemble de la population, et donc également parmi la population de moins de 65 ans. En France et aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées est inférieur, en 2015, à celui de la population dans son ensemble, alors qu'en Belgique et également en Allemagne, c'est le contraire qui prévaut.

En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle sévère (ou le fait de ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses d'une liste qui en compte 9) chez les personnes de 65 ans et plus entre 2005 et 2013, suivie d'une stagnation après 2013 (graphique 15). En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de privation matérielle a baissé pratiquement dans les mêmes proportions qu'en Belgique. En revanche, on observe une légère tendance à la hausse de cet indicateur aux Pays-Bas après 2010 (même si le niveau de cet indicateur reste très bas aux Pays-Bas) ; aucune tendance claire ne se dégage en Allemagne. En Belgique, en 2017, les personnes âgées ne sont pas plus souvent confrontées à des privations matérielles qu'en France et en Allemagne. Aux Pays-Bas, en revanche, les personnes âgées sont nettement moins confrontées aux privations matérielles. Une comparaison avec les chiffres de l'ensemble de la population révèle qu'en Belgique et dans les pays voisins, les personnes âgées sont nettement moins confrontées à un risque de privation matérielle que la population de moins de 65 ans. En Allemagne (depuis 2013) et en France (depuis 2015), l'écart diminue du fait de la baisse du risque de privation dans ce dernier groupe.

On constate également que le nouvel indicateur de privation matérielle et sociale chez les personnes de 65 ans et plus est bien moins élevé aux Pays-Bas qu'en Belgique, en Allemagne et en France. Il n'y a guère de différence entre ces trois pays. Dans tous les pays, le risque de privation matérielle et sociale est moins élevé chez les personnes de 65 ans et plus que pour l'ensemble de la population et donc, *ipso facto*, pour la population de moins de 65 ans. Vu qu'on ne dispose de données pour cet indicateur que pour trois années, il est trop tôt pour tirer des conclusions quant aux tendances.

Graphique 15 Évolution du risque de pauvreté persistante (2006-2015) et du taux de privation matérielle (2005-2017) en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas
En %



Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2016 (2017 pour le taux de privation matérielle)

2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070

2.2.1. Introduction

Le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS afin d'évaluer les effets des mesures et des évolutions sociales et économiques sur l'adéquation des pensions. Ce modèle fournit des projections à long terme d'indicateurs sur le risque de pauvreté et le degré d'inégalité de la distribution des revenus des pensionnés. Il s'agit d'un modèle de microsimulation dynamique, alimenté par des données administratives d'un échantillon représentatif de la population pour l'année 2011. Les données proviennent principalement de diverses institutions de sécurité sociale par le biais du Datawarehouse marché du travail et protection sociale. L'échantillon comporte 553 722 individus.

Les scénarios d'évolutions démographique (naissances, décès, mariages et cohabitions), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), du marché du travail (emploi par statut, nombre de bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) sont identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. Les indicateurs de soutenabilité sociale et de soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors projetés dans un cadre cohérent. Par rapport à la dernière édition du rapport du Comité d'étude, l'horizon de projection a été étendu de 2060 à 2070.

Cette année, le modèle MIDAS n'a pas subi d'adaptations majeures⁵⁴, mais a toutefois bénéficié de quelques modifications mineures. Comme dans les éditions précédentes, le seuil de pauvreté est calculé sur la base des résultats de simulation et selon les mêmes modalités que dans l'EU-SILC, soit 60 % du revenu équivalent médian du ménage.

Le modèle présente encore deux limitations importantes. Tout d'abord, certains revenus ne sont pas pris en compte dans le concept de revenu du modèle et ne le sont, par conséquent, pas non plus dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ainsi, faute de données disponibles, les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas modélisés. De même, les revenus du travail des pensionnés sont négligés. Pour ces raisons, le montant du seuil de pauvreté est, en 2016, inférieur de 12 % au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC. Le niveau des indicateurs calculé avec ce modèle peut donc s'écarter de celui des indicateurs estimés sur la base d'un autre concept de revenu, comme par exemple, dans l'EU-SILC où ces revenus sont pris en compte. En conséquence, le modèle constitue essentiellement un instrument pour rendre compte de l'impact du système des pensions légales sur l'évolution des indicateurs. La deuxième grande limitation tient au fait que les migrations ne sont pas modélisées.

La section 2.2.2 présente la projection du risque de pauvreté chez les pensionnés dans le scénario de référence du CEV (caractérisé par une croissance du salaire moyen à long terme de 1,5 % par an à partir de 2045) et les facteurs qui expliquent cette évolution. Les effets de variantes de croissance du salaire moyen (1 % à long terme et 1,5 % à partir de 2035) sont également exposés. L'inégalité parmi les pensionnés est présentée à la section 2.2.3. Enfin, il est à noter que les projections présentées ci-après, à

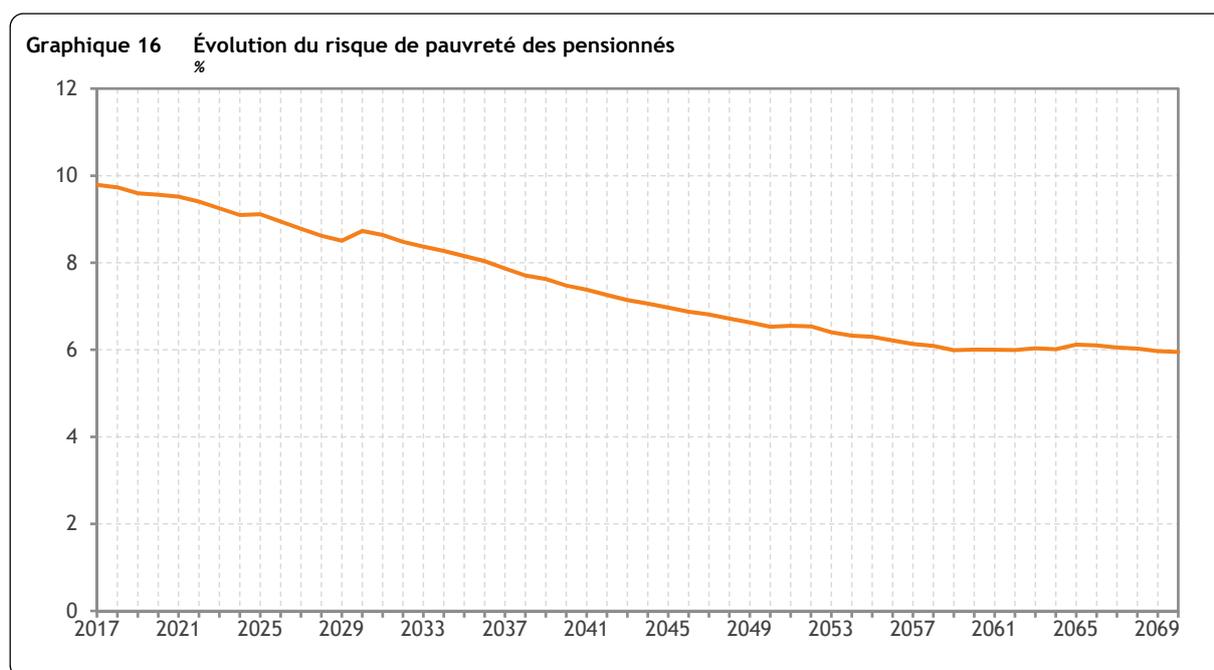
⁵⁴ Des modifications importantes, dont une mise à jour des données de base, avaient été réalisées l'an dernier. Voir le Rapport annuel 2017 du Comité d'étude sur le vieillissement, p. 55.

l'instar des projections budgétaires, ne constituent pas des prévisions mais des projections à politique inchangée.

2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés

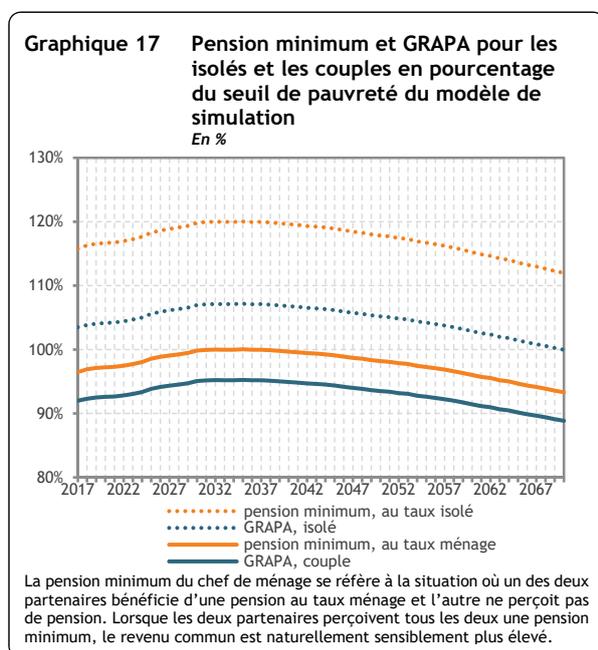
La première année de la projection (2017), le pourcentage de pensionnés exposé à un risque de pauvreté est sensiblement inférieur à celui observé dans l'EU-SILC portant sur 2016 (voir section 2.1.2.b). Le principal facteur expliquant cet écart est que le seuil de pauvreté calculé à partir des résultats du modèle de microsimulation est inférieur au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC (voir ci-avant, section 2.1.1). Le modèle de projection doit donc être principalement envisagé comme un instrument servant à présenter l'évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés.

Le graphique 16 montre que le risque de pauvreté des pensionnés diminue régulièrement en projection jusqu'au début des années 2050, pour ensuite rester pratiquement stable. Cette évolution globale à la baisse du risque de pauvreté des pensionnés cache des évolutions contrastées selon le sexe et le type de ménage (voir ci-dessous).



L'évolution du risque de pauvreté parmi les pensionnés est déterminée par plusieurs facteurs : la revalorisation des prestations minimums en matière de pensions (pensions minimums, droit minimum par année de carrière), de l'aide sociale (la GRAPA) et des pensions en cours comparativement au taux de croissance des salaires réels, la progression de la participation des femmes au marché du travail et la poursuite de cette évolution à l'avenir ainsi que des évolutions démographiques ont une incidence non négligeable. Dans le texte qui suit, nous abordons premièrement l'évolution des pensions minimums et de la GRAPA par rapport au seuil de pauvreté. Ensuite, l'évolution du risque de pauvreté est ventilée par sexe et type de ménage (isolés ou couples), ce qui met en lumière les effets de la participation accrue des femmes au marché du travail ainsi que ceux des changements d'état civil.

Les adaptations au bien-être réalisées des allocations sociales sont introduites dans le modèle jusqu'en 2018. À partir de 2019, les allocations sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations (voir section 1.2.4 sur les hypothèses dans le chapitre 1). Compte tenu de la faible croissance des salaires réels



moyens à moyen terme⁵⁵ et de la lente progression de cette croissance vers son niveau de long terme (1,5 % à partir de 2045 dans le scénario de référence du CEV), les pensions minimums des travailleurs salariés et indépendants ainsi que la GRAPA progressent légèrement plus vite que les salaires jusqu'au début des années 2030 et légèrement plus vite aussi que le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030 (graphique 17). Cette évolution est l'une des explications de la baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés au cours de cette période. Ensuite, les pensions minimums progressent moins vite que les salaires moyens et dès lors également moins vite que le seuil de pauvreté. La détérioration relative des pensions minimums à partir du milieu des années 2030 explique, pour une

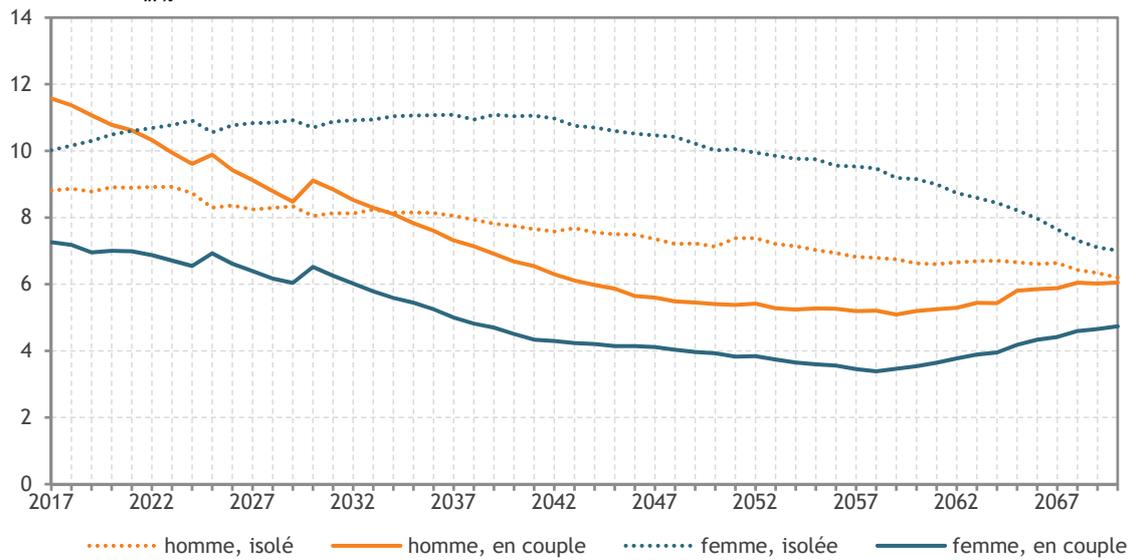
part importante, la baisse plus lente du risque de pauvreté, laquelle est suivie d'une évolution stable durant les deux dernières décennies de la période de projection. Il est à remarquer que les pensions minimums des isolés sont supérieures au seuil de pauvreté utilisé dans la projection durant toute la période de projection, tandis que celles des chefs de ménage et des couples se situent pratiquement toujours en-dessous⁵⁶.

La baisse projetée du risque de pauvreté des pensionnés au cours des prochaines décennies s'explique également par la progression passée et présente du taux d'activité des femmes. Pour analyser cette évolution plus en détail, nous ventilons, dans le graphique 18, l'évolution du risque de pauvreté des pensionnés par sexe et type de ménage (isolé ou couple marié/cohabitant).

⁵⁵ Bureau fédéral du Plan, 'Perspectives économiques 2018-2023', série Perspectives, juin 2018.

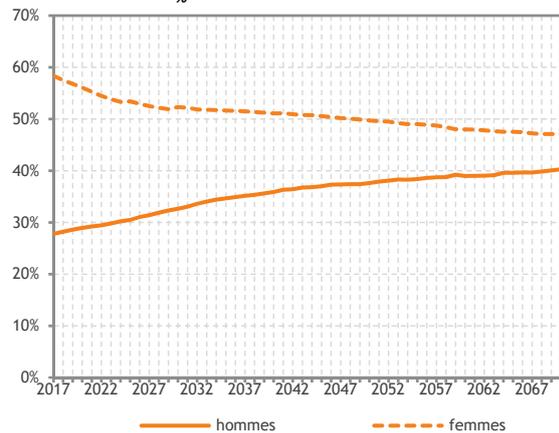
⁵⁶ Sur la période 2031-2037, la pension minimum des chefs de ménage est exactement identique au montant du seuil de pauvreté pour les couples.

Graphique 18 Risque de pauvreté des pensionnés, par sexe et type de ménage
In %



Cette ventilation par sexe et type de ménage contribue à expliquer l'évolution globale du risque de pauvreté, mais met aussi en lumière une nuance importante. Le risque de pauvreté baisse nettement jusqu'à la fin des années 2050 pour les couples, après quoi il augmente légèrement⁵⁷. Le risque de pauvreté recule moins sensiblement parmi les hommes isolés que parmi les hommes mariés ou cohabitants. Chez les femmes isolées, ce risque augmente légèrement à partir de 2017 et jusqu'au début des années 2020, pour ensuite se stabiliser jusqu'au début des années 2040. Au-delà, il diminue tout en restant à un niveau plus élevé que celui des couples.

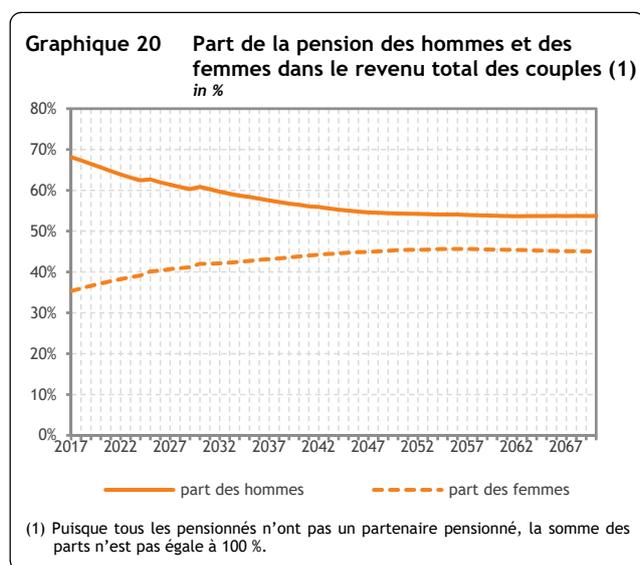
Graphique 19 Pourcentage d'isolés parmi les pensionnés, selon le sexe
%



Le graphique 19 indique que le pourcentage d'isolés parmi les femmes baisse légèrement à long terme. En revanche, la proportion d'isolés augmente chez les hommes (tout en restant toutefois inférieure à celle des femmes) et cette évolution freine la baisse du risque de pauvreté chez les hommes.

⁵⁷ Il est intéressant de noter que le risque de pauvreté des hommes en couple est systématiquement légèrement supérieur à celui des femmes en couple. Comparativement aux femmes, les hommes ont plus souvent un partenaire qui ne perçoit pas de pension et plus souvent aussi un partenaire plus jeune qui n'a pas encore atteint l'âge légal de la pension et est inactif.

La baisse du risque de pauvreté parmi les couples est due exclusivement à l'amélioration relative des pensions des femmes dans ce groupe. Le graphique 20 montre que, chez les couples, la part de la pension de la femme dans le revenu total des couples augmente fortement : elle passe de près d'un tiers à



près de la moitié à la fin des années 2040. À cet égard, l'augmentation de la proportion des femmes qui perçoivent une pension qui leur est propre, qui passe d'environ 3 sur 4 en 2017 à pratiquement 4 sur 4 à partir de 2050, est un facteur important. En outre, parmi les femmes qui perçoivent leur propre pension de retraite, le montant moyen augmente aussi légèrement en raison de carrières plus longues et d'une meilleure rémunération. L'augmentation de la pension des femmes au sein des couples entraîne une diminution de la part de la pension des hommes. Chez les hommes mariés et cohabitants, la pension moyenne stagne jusqu'au milieu des années 2030, notamment sous l'effet de la baisse de la part des hommes qui perçoivent une pension au taux ménage (si bien que leur pension est calculée dorénavant sur la base de 60 % de leur rémunération moyenne au lieu de 75 %).

Le tassement en projection de la baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés isolés s'explique principalement par des facteurs démographiques. Le pourcentage des veuves diminuera fortement et celui des veufs baissera aussi, mais dans une moindre mesure. Le recul de la part des veuves parmi les femmes pensionnées isolées trouve principalement son origine dans la progression plus rapide de l'espérance de vie des hommes par rapport à celle des femmes. En outre, le recul net de la propension à se marier joue également un rôle important⁵⁸. Compte tenu de ces évolutions, un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes isolées perçoivent une pension de retraite constituée à partir de droits acquis personnellement, plutôt qu'une pension de survie ou une combinaison de la pension de retraite et de la pension de survie. Au final, malgré l'augmentation de la pension de retraite des femmes isolées, leur risque de pauvreté reste stable jusqu'à la fin des années 2040.

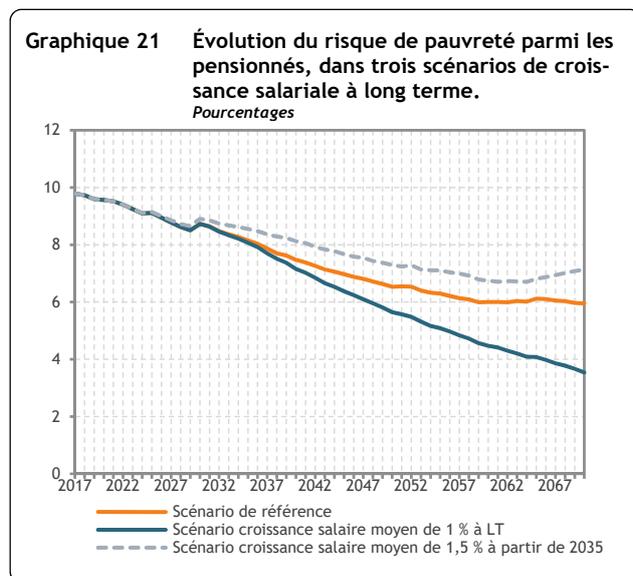
La baisse du risque de pauvreté chez les femmes isolées après 2050 – dans une période où le risque de pauvreté ne baisse pas ou à peine chez les couples et les hommes isolés – s'explique par l'allongement constant de leur carrière.

Le graphique 21 présente les risques de pauvreté des pensionnés dans différents scénarios de croissance du salaire moyen à long terme. Dans le scénario de référence, la croissance du salaire moyen à long terme de 1,5 % est atteinte à partir de 2045. Afin d'assurer la comparabilité avec le scénario de référence du rapport 2017 du CEV, un scénario où cette croissance est atteinte dès 2035 a également été projeté. Enfin, dans le troisième scénario, la croissance du salaire moyen à long terme ne dépasse pas 1 % sur base annuelle. Les écarts entre les scénarios illustrent l'impact de l'hypothèse de croissance du salaire

Le graphique 21 présente les risques de pauvreté des pensionnés dans différents scénarios de croissance du salaire moyen à long terme. Dans le scénario de référence, la croissance du salaire moyen à long terme de 1,5 % est atteinte à partir de 2045. Afin d'assurer la comparabilité avec le scénario de référence du rapport 2017 du CEV, un scénario où cette croissance est atteinte dès 2035 a également été projeté. Enfin, dans le troisième scénario, la croissance du salaire moyen à long terme ne dépasse pas 1 % sur base annuelle. Les écarts entre les scénarios illustrent l'impact de l'hypothèse de croissance du salaire

⁵⁸ Il est à noter que la simulation de l'état civil est alignée sur la projection de la composition des ménages (Bureau fédéral du Plan, "Perspectives démographiques 2017-2070. Population et ménages" février 2018.)

moyen sur le risque de pauvreté projeté des pensionnés. La progression plus rapide de la croissance du salaire moyen dans le scénario où la valeur de long terme de 1,5 % est atteinte dès 2035 entraîne une



hausse immédiate du seuil de pauvreté par rapport au scénario de référence. Par conséquent, le risque de pauvreté des pensionnés sera plus élevé de 0,7 à 0,8 point de pourcentage à partir du milieu des années 2030 et jusqu'à la fin de la période de projection, comparativement au scénario de référence. À l'inverse, une croissance du salaire moyen à long terme de 1 % se traduit par une baisse marquée et continue du risque de pauvreté chez les pensionnés jusqu'à moins de 4 % en 2070. Il est évident que le niveau de croissance du salaire moyen a aussi des incidences sur les pensions qui prendront cours ultérieurement, mais cet effet ne se fait sentir que progressivement et avec beaucoup de retard.

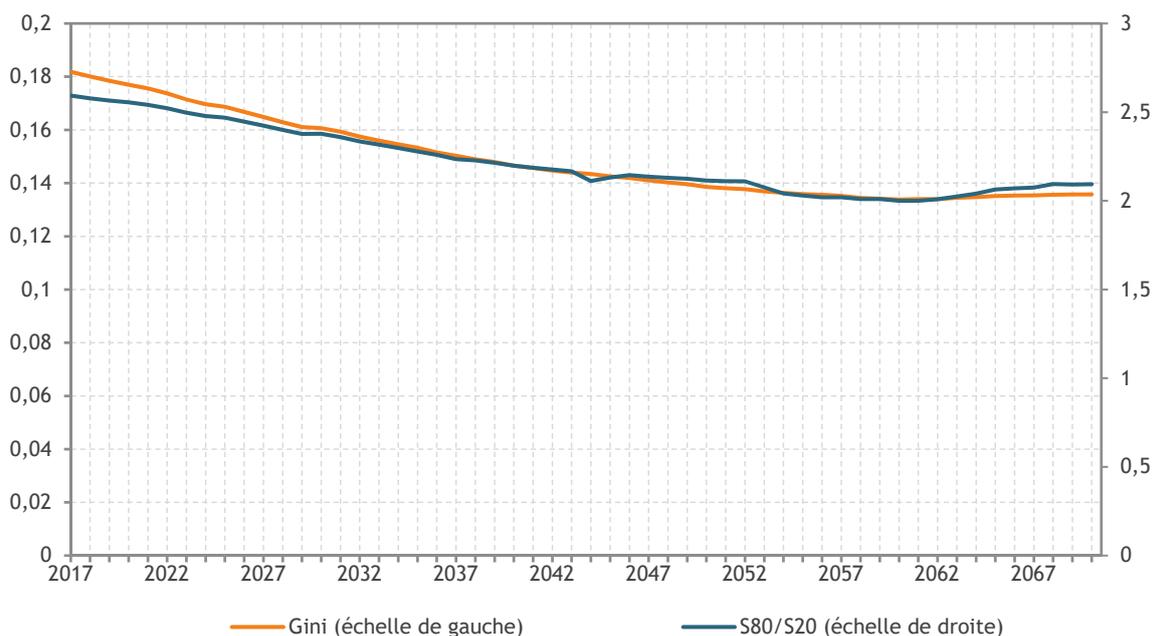
2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 22 présente l'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés par le biais de l'indice de Gini et l'indicateur du rapport interquintiles S80/S20⁵⁹. Tout comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Pour les pensionnés, il s'agit évidemment essentiellement de pensions. Dans le cas d'un ménage constitué d'un homme pensionné et d'une femme active sur le marché du travail, le revenu équivalent du ménage sera composé de revenus de pension et de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension, mais aussi de la composition du ménage ainsi que de la structure de ses revenus. Rappelons que les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas pris en compte dans le revenu modélisé pour la projection à long terme. Cela signifie que l'inégalité de revenus parmi les pensionnés reflète essentiellement la distribution des pensions légales et pourrait dès lors être sous-estimée.

⁵⁹ 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 revenu entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. À l'opposé, la valeur 1 correspond à une situation où une seule personne perçoit tous les revenus alors que toutes les autres personnes n'ont aucun revenu.

Le rapport interquintiles S80/S20 est le ratio entre le revenu équivalent moyen perçu par le quintile (20%) le plus élevé et le quintile le plus bas. L'indicateur S80/S20 est notamment utilisé dans le cadre des indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale de l'UE (voir Commission européenne, « The 2018 Pension Adequacy Report : current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL) », Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018. Cet indicateur permet une interprétation plus intuitive que le coefficient de Gini.

Graphique 22 Inégalité du revenu équivalent du ménage des pensionnés - coefficient de Gini (échelle de gauche) et indicateur S80/S20 (échelle de droite), scénario de référence



De 2017 à la fin des années 2050, l'inégalité baisse de manière continue, après quoi elle resterait stable. Cette évolution ressort tant de l'indice de Gini que de l'indicateur S80/S20. Ce dernier montre que le rapport entre les revenus moyens du quintile le plus élevé et ceux du quintile le plus bas fléchirait de 2,6 en 2017 à moins de 2 à partir de la seconde moitié des années 2050. La baisse de l'inégalité s'explique par les évolutions susmentionnées. Selon les hypothèses retenues, qui découlent du pacte de solidarité entre les générations, les pensions minimums, le droit minimum et la GRAPA sont adaptés au bien-être de 1 % par an, alors que les autres pensions en cours sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions progresse moins, à long terme, que le taux de croissance du salaire moyens, ce qui freine la progression des pensions les plus élevées. Compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail et de la poursuite de cette évolution à l'avenir, le nombre de pensionnés bénéficiant d'une très faible pension baisse, et l'inégalité entre les pensionnés diminue de manière générale, et plus spécifiquement, l'inégalité entre les hommes et les femmes.

3. Annexes

Annexe 1 : Évolution de la productivité du travail et du taux de chômage

Cette annexe présente dans un premier temps l'évolution de la productivité du travail et d'une de ses composantes, la productivité totale des facteurs, et dans un second temps, l'évolution du taux de chômage.

Évolution historique de la productivité du travail

Le tableau 14 présente l'évolution du PIB, de l'emploi total et de la productivité du travail pour la Belgique, au cours des cent dernières années et par sous-périodes. La productivité du travail y est calculée comme le rapport entre la production (PIB) et l'emploi total.

Tableau 14 Évolution du PIB, de l'emploi et de la productivité du travail par sous-périodes en Belgique
Taux de croissance annuel moyen en % (le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre $x-1$ et x)

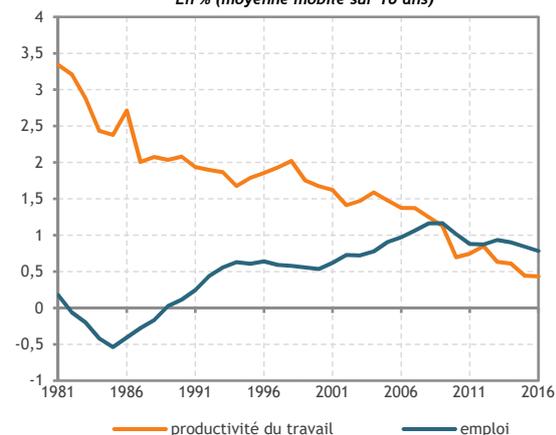
	PIB	Emploi	Productivité du travail
1911-2016	2,1	0,3	1,8
1911-1960	1,5	0,0	1,4
1961-2016	2,7	0,6	2,1
1961-1980	4,2	0,5	3,7
1981-2016	1,9	0,6	1,3
1981-2000	2,2	0,4	1,8
2001-2016	1,4	0,8	0,6
2001-2007	2,1	0,9	1,2
2008-2013	0,6	0,6	0,0
2014-2016	1,4	0,8	0,6

Sources : Angus Maddison (Penn World Tables) de 1910 à 1970 ; Comptabilité nationale de 1970 à 2016

Sur les cent et six dernières années, la productivité du travail a augmenté en moyenne de 1,8 % par an. Entre 1910 et 1960 (période notamment marquée par les deux guerres mondiales), les gains de productivité sont moins élevés (1,4 % par an en moyenne) que sur les cinquante-six dernières années (2,1 % par an en moyenne). Cette croissance supérieure de la productivité est soutenue par la période 1960-1980 où elle atteint 3,7 % par an en moyenne. Entre 1980 et 2016, le taux de croissance annuel moyen de la productivité du travail diminue à 1,3 %. Au sein de cette période, ce taux s'établit à 1,8 % entre 1980 et 2000 et 0,6 % entre 2000 et 2016. Cette dernière sous-période est elle-même caractérisée par la crise économique et financière de 2008-2009. Avant la crise, entre 2000 et 2007, les gains de productivité sont encore de 1,2 % par an en moyenne. Ils sont de 0 % par an en moyenne entre 2007 et 2013 et de 0,6 % entre 2013 et 2016. Signalons qu'au cours des 16 dernières années, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi est relativement élevé par rapport aux périodes précédentes et il est même supérieur aux gains de productivité.

Le graphique suivant présente le taux de croissance de la productivité du travail et de l'emploi en moyenne mobile sur 10 ans, de 1981 à 2016. Ces données sont issues de la comptabilité nationale. Les gains de productivité, exprimés en moyenne mobile sur 10 ans, présentent une tendance décroissante

Graphique 23 Évolution de la productivité du travail et de l'emploi total
En % (moyenne mobile sur 10 ans)

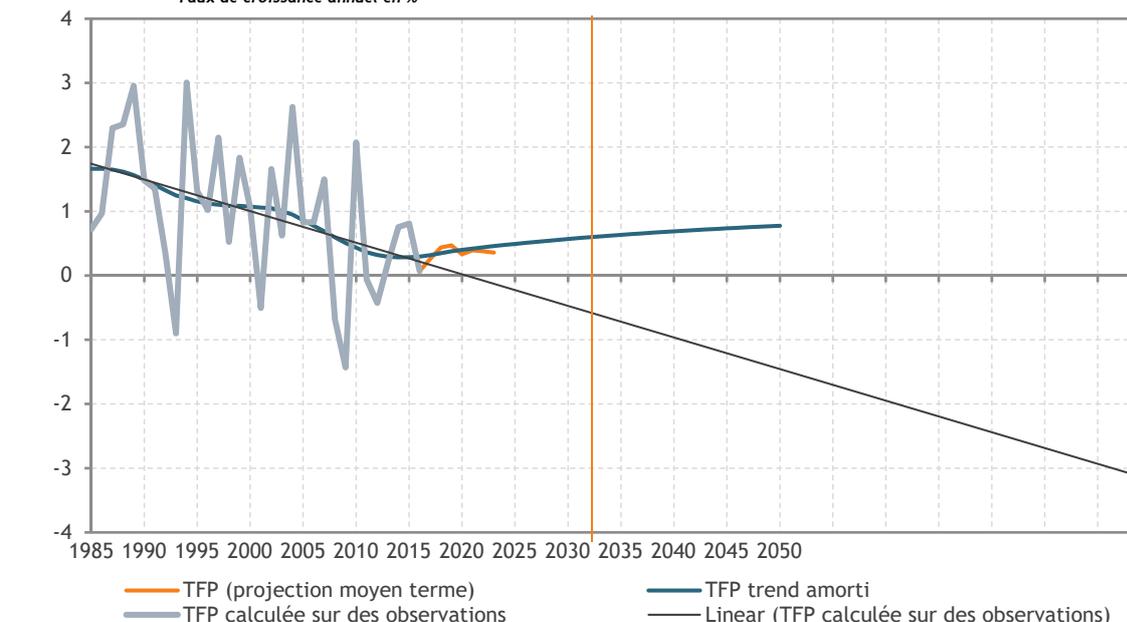


Source : Comptabilité nationale

de 1981 à 2016. Par contre, l'évolution de l'emploi total montre une tendance croissante de 1985 à 2009, année où elle dépasse les gains de productivité. La croissance tendancielle de l'emploi connaît ensuite une légère décroissance de 2-3 ans due à la crise économique, suivie d'une stabilisation jusqu'en 2016. Cette stabilisation se fait à un niveau plus élevé que celui de la croissance de la productivité du travail.

Le graphique 24 présente le taux de croissance annuel de la productivité totale des facteurs (TFP) qui est une des composantes de la productivité du travail, avec l'intensité en capital. Elle représente en quelque sorte l'output qui n'est pas expliqué par le volume des facteurs de production, principalement le progrès technique. Ce graphique illustre son évolution de 1985 à 2016 (calculée par le Bureau fédéral du Plan à partir des données de la comptabilité nationale) et de 2017 à 2023 selon les Perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan de juin 2018. Il reprend également l'évolution tendancielle de la productivité totale des facteurs selon un trend linéaire (calculé entre 1985 et 2016) et un trend amorti (calculé comme une moyenne pondérée entre le taux de croissance de la TFP en t-1 et une estimation de la moyenne historique).

Graphique 24 Productivité total des facteurs pour la Belgique
Taux de croissance annuel en %



Source : Calculs Bureau fédéral du Plan

Entre 1985 et 2016, la productivité totale des facteurs présente un trend linéaire décroissant (sur cette période, la croissance moyenne de la TFP est d'environ 1 % par an). Le trend amorti est également décroissant jusqu'en 2014. Il amorce cependant une remontée à partir de cette année. En projection, par définition, le trend linéaire décroît encore. Cependant, le trend amorti remonte lentement vers une croissance de 1 %.

Cet exercice illustre la difficulté à établir une évolution tendancielle de la productivité totale des facteurs. Soulignons également que sa mesure présente quelques difficultés. Celles-ci ont été mises en évidence notamment par le FMI⁶⁰ et l'OCDE⁶¹. En particulier, l'économie digitale et les innovations dans ce secteur sont difficiles à mesurer : on peut penser à la mesure du prix des TIC, à l'amélioration de l'accès à internet, à la substitution du commerce en magasin par l'e-commerce, aux applications pour smartphones... Une mauvaise prise en compte de ces facteurs fausserait la croissance de la productivité totale des facteurs.

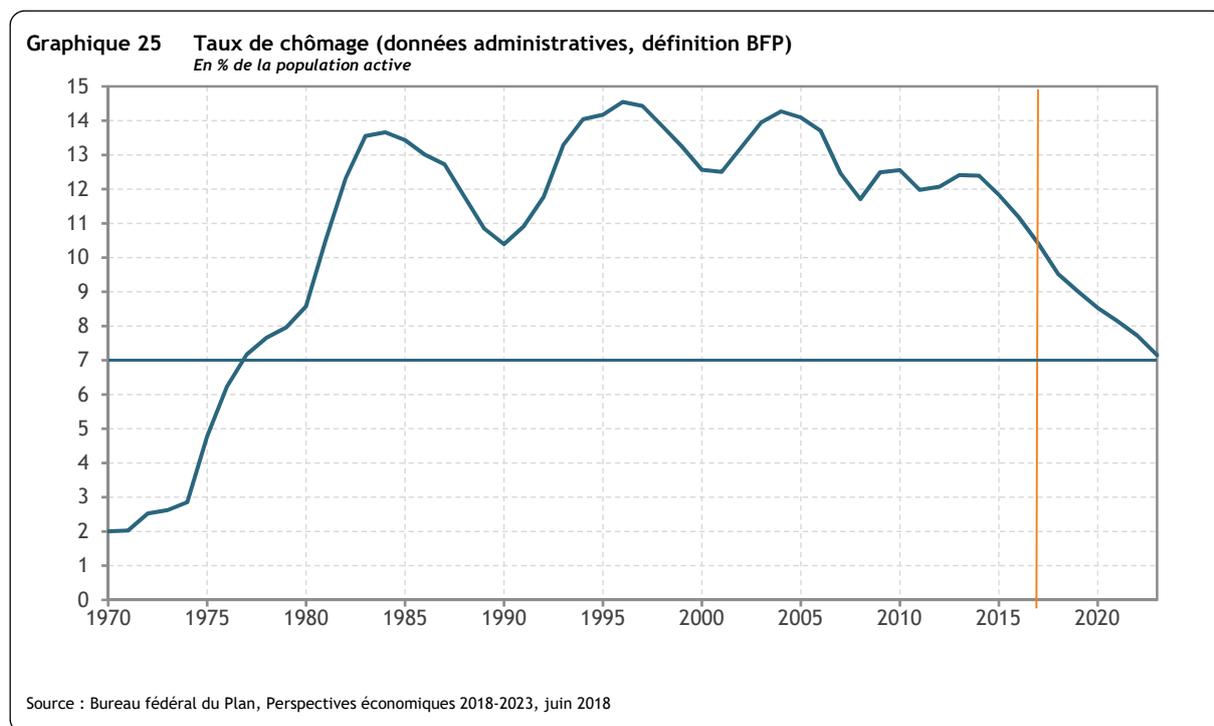
En matière de projection des gains de productivité, deux visions s'opposent. D'une part, les technopessimistes pensent qu'il est de plus en plus difficile d'innover, et que, dès lors, on doit s'attendre à une baisse de la croissance de la productivité totale des facteurs. D'autre part, les techno-optimistes croient en l'innovation, la robotisation et donc en une hausse des gains de productivité. À l'argument que la robotisation irait de pair avec une réduction de l'emploi, ils rétorquent que croissances de l'emploi et de la productivité peuvent être conciliables car, même avec des réductions d'emploi dans certains secteurs, la croissance de la productivité augmenterait le revenu, la consommation et donc l'emploi total. Quant à l'impact (positif, négatif ou neutre) du vieillissement sur les gains de productivité, les résultats des études réalisées jusqu'à présent ne dégagent pas d'avis unanime.

⁶⁰ G. Adler, R. Duval, D. Furceri, S. Kiliç Celik, K. Koloskova, M. Poplawski-Ribeiro, "Gone with the Headwinds: Global Productivity", IMF Staff Discussion Note, April 2017, Box 1, pages 11-12

⁶¹ B. Egert, "Aggregate multi-factor productivity: Measurement issues in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, n° 1441, OECD Publishing, Paris

Évolution historique du taux de chômage

Dans les projections de long terme du CEV, le taux de chômage est basé sur des données administratives et sur la définition du Bureau fédéral du Plan (chômeurs complets indemnisés, chômeurs âgés avec la dispense maximale, chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi, demandeurs d'emploi libres inoccupés). Le graphique 25 illustre l'évolution du taux de chômage (nombre de chômeurs rapporté à la population active) de 1970 à 2023 (2017 est la dernière année observée).



À partir de 2004, une tendance à la baisse du taux de chômage (-2,5 points de pourcent) est observée jusqu'en 2008, année où survient la crise économique. Cette crise, pourtant très marquée au niveau du PIB, n'a qu'un effet limité sur le taux de chômage puisqu'une relative stabilisation de ce taux est présente jusqu'en 2014. À partir de cette année, le taux de chômage décroît à nouveau rapidement jusqu'en 2017, dernière année observée : on passe de 12,4 % en 2014 à 10,4 % en 2017. À moyen terme, la réduction du taux de chômage se poursuit dans les Perspectives économiques 2018-2023 pour parvenir à 7,2 % en 2023.

Annexe 2 : Les nouvelles perspectives de l'Ageing Working Group

a. Introduction

L'Ageing Working Group (AWG) a été créé en 1999 par le Comité de politique économique (CPE) du Conseil ECOFIN afin d'élaborer des projections relatives aux conséquences budgétaires du vieillissement. Tous les trois ans, l'AWG effectue des projections du coût du vieillissement à long terme pour les 28 États membres de l'Union européenne ainsi que la Norvège. Ces projections sont publiées dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne (Direction générale des affaires économiques et financières). L'importance de ces perspectives de coût du vieillissement n'est pas négligeable car celles-ci sont utilisées lors de l'évaluation de la soutenabilité budgétaire des États membres par la Commission européenne dans le cadre du « Fiscal Sustainability Report ». Notons également que le calcul de l'objectif budgétaire de moyen terme (MTO) (donné aux États membres par les autorités européennes) tient notamment compte du coût du vieillissement publié par l'AWG.

Au mois de mai 2018 est paru « The 2018 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for the EU 28 Member States (2016-2070) »⁶². Il présente une simulation de référence (« baseline ») et douze analyses de sensibilité en matière d'évolution des dépenses sociales. Ces projections ont été finalisées à l'automne 2017. Elles intègrent toutes les réformes décidées jusqu'en mai 2017 (cf. section 1.2.5.b dans le chapitre 1). Les projections des dépenses de pensions, réalisées par le Bureau fédéral du Plan selon les scénarios établis par l'AWG, sont décrites dans un rapport spécifique : « Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium : Country Fiche 2017 »⁶³.

Les perspectives du coût du vieillissement établies par l'AWG ne sont pas directement comparables à celles du CEV pour plusieurs raisons. En premier lieu, la couverture des dépenses sociales est différente dans les deux exercices. En deuxième lieu, si les projections des dépenses de pensions sont réalisées par les États membres à l'aide des modèles nationaux (le modèle MALTESE du Bureau fédéral du Plan dans le cas de la Belgique, comme pour les projections du CEV), il n'en va pas de même pour les autres dépenses sociales prises en compte par l'AWG qui sont estimées par la Commission européenne (DG ECFIN) et ses modèles. Ces deux premiers facteurs sont exposés dans la section b. Ensuite, bien que reposant également sur des scénarios de long terme, les perspectives de la projection de référence de l'AWG sont basées sur des hypothèses différentes (section c). Enfin, la section d présente les résultats de la nouvelle projection de référence de l'AWG, en comparaison avec celle du rapport 2018 du CEV ainsi qu'avec la projection de référence 2015 de l'AWG (voir l'encadré 7).

⁶² European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU28 Member States (2016-2070)", European Economy, Institutional Paper 079/May 2018

⁶³ Federal Planning Bureau, "Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium : Country Fiche 2017", November 2017

b. Couverture et méthodologie de projection des dépenses sociales

Le champ d'application de l'AWG en matière de dépenses sociales retenues dans le coût budgétaire du vieillissement diffère de celui du CEV. Les perspectives de l'AWG concernent les principales dépenses sociales influencées par les perspectives démographiques (« age-related public expenditure ») alors que le CEV tient compte de toutes les dépenses sociales présentes dans la comptabilité nationale. En outre, les bases de données et les méthodologies de projection sont également parfois différentes. Le tableau suivant présente les différentes dépenses sociales prises en compte dans le coût budgétaire du vieillissement selon les définitions du CEV et de l'AWG, ainsi que les bases de données et les modèles utilisés.

Tableau 15 Dépenses sociales, bases de données et modèles pris en compte dans les projections du CEV et de l'AWG

	CEV		AWG	
	Dépenses sociales	Base de données et modèle	Dépenses sociales	Bases de données et modèles
Pensions	X	Concept comptabilité nationale Modèle MALTESE	X	Comptabilité nationale Modèle MALTESE
- régime salarié	X		(repris dans la rubrique « public pensions » dans l'Ageing Report)	
- régime indépendant	X			
- secteur public ^a	X			
Soins de santé	X		X	System of Health Accounts (SHA) + COFOG + sources nationales Modèle DG ECFIN
- aigus	X		X	
- de longue durée	X		X	
Incapacité de travail	X			
- incapacité primaire	X		-	-
- invalidité	X		X	Comptabilité nationale Modèle MALTESE
			(repris dans la rubrique « public pensions » dans l'Ageing Report)	
- maternité	X		-	-
Chômage	X			
- chômage	X		X	Comptabilité nationale Modèle DG ECFIN
- interruption de carrière et crédit-temps	X		-	
- chômage avec complément d'entreprise (non-demandeurs d'emploi)	X		X	Comptabilité nationale Modèle MALTESE
			(repris dans la rubrique « public pensions » dans l'Ageing Report)	
Allocations familiales	X		-	-
Autres dépenses sociales ^b	X		-	-
Enseignement	Estimé mais ne fait pas partie du coût budgétaire du vieillissement		X	UNESCO-UIS/OECD/EUROSTAT (UOE) Data Collection on Education Statistics Modèle DG ECFIN

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

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

Le coût du vieillissement de l'AWG reprend les dépenses de pensions⁶⁴ à charge de l'État, les dépenses de soins de santé aigus, les dépenses de soins de longue durée, de chômage et d'enseignement. À noter que les dépenses de pensions à charge de l'État selon la définition de l'AWG comprennent les dépenses de pensions des régimes salarié, indépendant et de la fonction publique (à savoir les dépenses telles que définies par le CEV) mais également les dépenses d'invalidité et de chômage avec complément d'entreprise pour les non-demandeurs d'emploi. Contrairement au CEV, l'AWG ne prend pas en considération les dépenses d'incapacité primaire, de maternité, de crédit-temps et d'interruption de carrière, d'allocations familiales et les autres dépenses sociales (revenu d'intégration, allocation aux personnes handicapées...) dans le coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement font partie du coût du vieillissement selon l'AWG, alors que le CEV ne considère pas celles-ci comme partie intégrante du coût budgétaire du vieillissement (bien qu'il effectue une estimation de ces dépenses basée sur les rémunérations du personnel enseignant).

Comme c'est le cas pour le CEV, les dépenses de pensions à charge de l'État sont définies sur les données de la comptabilité nationale et la projection de ces dépenses est réalisée pour la Belgique grâce au modèle MALTESE du Bureau fédéral du Plan. Par contre, pour les autres dépenses sociales communes aux deux exercices, des différences existent au niveau des bases de données et des modèles utilisés. Dans les perspectives AWG, des bases de données internationales et des modèles de la Commission européenne⁶⁵ sont exploités par la DG ECFIN pour les dépenses de santé, de soins de longue durée et d'enseignement, et un modèle spécifique de la DG ECFIN est utilisé pour les dépenses de chômage. Le CEV reprend les données des dépenses sociales de la comptabilité nationale⁶⁶ et utilise le modèle MALTESE en perspective.

L'objectif de cette section n'est pas de détailler les différences méthodologiques entre les exercices AWG et CEV relatives aux dépenses de soins de santé, de soins de longue durée, de chômage et d'enseignement. Le lecteur intéressé peut se référer à la publication de la Commission européenne dédiée aux hypothèses et aux méthodologies sous-jacentes aux résultats de l'Ageing Report 2018 (cf. note de bas de page n° 65) et aux différents rapports annuels du CEV.

c. Les scénarios de la projection de référence de l'AWG

Les projections de l'AWG reposent sur des scénarios⁶⁷ démographiques, socio-économiques et macro-économiques déterminés par Eurostat et l'AWG (voire parfois l'EPC). Le scénario de politique sociale (adaptations au bien-être en termes réels) pour les dépenses de pensions à charge de l'État est identique dans les projections de l'AWG et du CEV (cf. encadré 1 dans le chapitre 1).

⁶⁴ "public pensions" dans l'Ageing Report

⁶⁵ European Commission, « The 2018 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies », European Economy, Institutional Paper 065, November 2017

⁶⁶ Des données plus détaillées provenant des parastataux sociaux sont utilisées dans le cadre de la confection de la projection mais le total des dépenses est cadré sur le concept de la comptabilité nationale.

⁶⁷ European Commission, « The 2018 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies », European Economy, Institutional Paper 065, November 2017

i. Les perspectives démographiques

Les perspectives démographiques de la projection de référence de l'AWG 2018 sont reprises des projections de population 2015 (année de référence 2015) publiées par Eurostat en février 2017. Dans le cadre du CEV 2018, les perspectives retenues sont celles publiées par le Bureau fédéral du Plan en février 2018 (BFP-Statbel, cf. chapitre 1).

Au-delà du fait que les statistiques et les périodes retenues comme base pour réaliser les projections ne sont pas entièrement identiques, les différences entre les deux projections s'expliquent surtout par les hypothèses retenues quant à l'évolution future des composantes de la croissance démographique (fécondité, mortalité et migrations). L'hypothèse centrale retenue par Eurostat se base sur le principe de convergence à long terme. Cette hypothèse de convergence signifie que les différences socio-économiques entre États Membres sont supposées s'éteindre à très long terme. Quant aux projections publiées par le BFP et Statbel, les hypothèses sont prises au niveau des arrondissements. Les résultats pour la Belgique correspondent ainsi à la somme des projections par arrondissement. Davantage d'explications sur les hypothèses retenues de part et d'autre sont disponibles dans l'Encadré 6.

Le tableau 16 compare les hypothèses de base des perspectives démographiques retenues dans les scénarios de référence de l'AWG 2018 (Eurostat) et du CEV 2018, à savoir le taux de fécondité, l'espérance de vie et le solde migratoire.

Tableau 16 Les hypothèses des perspectives démographiques dans les scénarios de référence de l'AWG et du CEV

	AWG 2018 (Eurostat)		CEV 2018 (BFP-Statbel)	
	2040	2070	2040	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,76	1,82	1,89	1,89
Espérance de vie à la naissance : hommes (années)	82,4	86,2	83,6	88,0
Espérance de vie à la naissance : femmes (années)	86,9	90,2	86,6	89,6
Solde migratoire international (en milliers)	41,5	26,2	19,8	14,8

Dans les perspectives de population d'Eurostat, le taux de fécondité, ou le nombre moyen d'enfants par femme, est inférieur à celui des projections publiées par le BFP et Statbel. À l'horizon 2070, l'espérance de vie à la naissance des hommes est inférieure dans les projections d'Eurostat mais légèrement supérieure pour les femmes. Enfin, le solde migratoire est supérieur dans les projections d'Eurostat.

Encadré 6 **Bref aperçu des hypothèses et méthodologies utilisées dans les perspectives démographiques d'Eurostat et du BFP-Statbel**

Fécondité

Dans les perspectives du BFP-Statbel, l'hypothèse de fécondité retenue à long terme table sur des taux de fécondité par âge constants (dès 2020) sur l'ensemble de la période de projection. Ces taux sont définis par la moyenne des taux de fécondité par âge observés avant la crise économique et financière de 2008-2009. Deux éléments expliquent que le niveau de fécondité dans les projections BFP-Statbel est plus élevé à long terme que celui retenu par Eurostat. Premièrement, contrairement à Eurostat, le BFP fait l'hypothèse que la baisse de la fécondité observée depuis 2009 est liée en partie à la crise économique et financière. Le BFP table donc sur un retour progressif (dès 2020) au niveau observé avant la crise. Deuxièmement, la Belgique présentant un niveau de fécondité relativement élevé par rapport aux autres pays de l'UE, l'hypothèse de convergence retenue par Eurostat a comme effet d'atténuer l'évolution projetée de la fécondité. En effet, l'évolution future de la fécondité dans le modèle d'Eurostat repose sur deux composantes. La première composante se base sur une projection par pays des tendances passées (depuis 1977) en matière de fécondité. Cette projection est progressivement adaptée pour tenir compte de l'hypothèse de convergence à long terme. L'hypothèse de convergence est définie par une projection à l'horizon 2150 de la fécondité pour un pool de 6 pays « précurseurs » (BE, DK, NL, FI, UK, FR).

Espérance de vie

Le modèle du BFP table sur une extrapolation des quotients de mortalités par âge et sexe observés depuis 1991. Dans le modèle d'Eurostat, la mortalité par pays converge vers une table de mortalité à long terme (par genre) commune pour tous les pays membres de l'UE. Cette projection à long terme (2150) de la mortalité se base sur l'estimation et la projection des tendances observées pour une population regroupant 12 pays membres de l'Union Européenne (BE, DK, DE, ES, FR, IT, NL, AT, PT, FI, SE et UK). Les projections par pays pour atteindre cette table de mortalité « ultime » en 2150 se font à l'aide d'une interpolation log-linéaire des quotients de mortalité (le point de départ de la convergence correspond aux quotients de mortalité observés dans chaque pays en 2014).

Migrations internationales

Dans les perspectives du BFP-Statbel, le solde migratoire résulte d'une projection des émigrations en provenance de la Belgique et des immigrations en Belgique. L'immigration des personnes étrangères est basée sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE). En ce qui concerne les mouvements migratoires, l'hypothèse de convergence retenue par Eurostat se traduit par une solde migratoire qui tend vers 0 à l'horizon 2150. Malgré cette hypothèse, le solde migratoire est supérieur dans les projections d'Eurostat. En effet, ce modèle se base également jusqu'en 2050 sur une extrapolation des tendances passées (depuis 1961). Jusqu'en 2050, le modèle tendanciel et le modèle de convergence déterminent à deux l'évolution future du solde migratoire. Le poids du modèle de convergence augmente progressivement avec le temps (0 en 2020 et 100 % à partir de 2050).

Tableau 17 Principaux résultats des « Projections de population 2015 d'Eurostat (AWG 2018) » et écart avec les « Perspectives démographiques 2017-2070 du BFP-Statbel (CEV 2018) »
Situation au 30 juin

	2040		2070	
	AWG 2018	AWG 2018 - CEV 2018	AWG 2018	AWG 2018 - CEV 2018
Population totale en milliers	12869,7	449,0	13904,0	453,7
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>				
0-17 ans	2513,5	-32,5	2655,2	-105,6
18-66 ans	7553,5	410,1	7913,7	226,2
67 ans et +	2802,7	71,5	3335,1	333,0
dont de 67 à 79 ans	1747,2	67,6	1855,2	224,3
dont 80 ans et plus	1055,5	3,9	1479,8	108,7
<i>Structure d'âge en %</i>				
0-17 ans	19,5	-1,0	19,1	-1,4
18-66 ans	58,7	1,2	56,9	-0,2
67 ans et +	21,8	-0,2	24,0	1,7
<i>Quelques indicateurs</i>				
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	37,1	-1,1	42,1	3,1
Intensité du vieillissement (80+/67+)	37,7	-0,8	44,4	-1,3
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	39,9	-0,9	45,2	3,7

Source : Projection de population Eurostat (année de référence 2015), Perspectives démographiques 2017-2070 (BFP-Statbel)

En 2070, la population totale est plus élevée (d'environ 450 000 personnes) dans les projections d'Eurostat que dans les perspectives du BFP-Statbel. La structure d'âge est différente avec une moindre proportion de jeunes et de personnes d'âge actif (de 18 à 66 ans), compensée par une plus grande part d'individus âgés de 67 ans et plus. Dès lors, le coefficient de dépendance des âgés qui rapporte la population de 67 ans et plus à la population d'âge actif est plus élevé dans les projections de population d'Eurostat (de 3,1 points de pourcentage en 2070).

ii. Le marché du travail

Le scénario en matière de marché du travail est fourni par la Commission européenne qui se base sur les données statistiques de l'Enquête sur les forces de travail réalisée par Eurostat (alors que le CEV se base sur les données administratives nationales, cf. encadré 2 dans le chapitre 1). À l'aide d'un modèle de simulation en cohorte (Cohort Simulation Model CSM), la Commission européenne fournit à chaque État membre l'évolution des taux d'activité, d'emploi et de chômage par sexe et âge, tout en tenant compte des effets des réformes de pensions (réformes décidées jusqu'en mai 2017). Le modèle MALTESE fonctionnant sur la base des données administratives, les évolutions données par l'AWG sont appliquées aux concepts administratifs.

Le tableau suivant illustre les évolutions des taux d'activité, d'emploi et de chômage dans les scénarios de référence de l'AWG et du CEV, entre 2016 et 2070 (2016 étant l'année de départ de la projection de l'Ageing Working Group).

Tableau 18 Évolution entre 2016 et 2070 des taux d'activité, d'emploi et de chômage dans les scénarios de référence de l'AWG et du CEV
En points de pourcentage

	AWG 2018	CEV 2018
Taux d'activité ^a	+4,7	+4,6
dont 55-66 ans	+19,1	+20,4
Taux d'emploi ^a	+4,4	+7,4
dont 55-66	+18,5	+22,6
Taux de chômage	0,0	-4,2

a. en % de la population de 18 à 66 ans

Si l'évolution du taux d'activité entre 2016 et 2070 est pratiquement identique dans les scénarios de référence de l'AWG et du CEV, il n'en est pas de même de l'évolution du taux de chômage et par conséquent de celle du taux d'emploi. Dans la projection de référence de l'AWG, le taux de chômage reste constant, alors qu'il se réduit de 4,2 points de pourcentage dans la projection de référence du CEV entre 2016 et 2070. Soulignons que près de 20 % de cette réduction se produit entre 2016 et 2017 (dernière donnée observée dans le CEV) et plus de 75 % entre 2017 et 2023. Le taux d'emploi augmente moins dans la projection de référence de l'AWG que dans celle du CEV (de l'ordre de 3 points de pourcentage).

iii. Le scénario macroéconomique

Le tableau 19 illustre le contexte macroéconomique de la projection de référence de l'AWG et en écart avec celui du scénario de référence du CEV. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2017 et 2070, l'emploi, la productivité du travail et le PIB connaissent la même croissance annuelle.

Tableau 19 Projection macroéconomique 2017-2070, scénario de référence de l'AWG 2018 et écart par rapport au scénario de référence du CEV 2018
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a					
	2017-2040		2041-2070		2017-2070	
	AWG	AWG - CEV	AWG	AWG - CEV	AWG	AWG - CEV
Emploi	0,5	0,1	0,1	-0,1	0,3	0,0
Productivité par emploi	0,9	0,1	1,5	0,0	1,3	0,0
PIB	1,4	0,1	1,7	-0,1	1,6	0,0

a. Le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre x-1 et x.

d. Résultats de la projection de référence de l'AWG

Le tableau 20 présente le coût budgétaire du vieillissement selon la couverture des dépenses sociales par l'AWG et en comparaison avec la projection du CEV, selon la même couverture et une période identique. En effet, dans l'Ageing Report 2018, le coût budgétaire du vieillissement se rapporte à la période 2016-2070 tandis que le rapport annuel 2018 du CEV se réfère à la période 2017-2070. Le tableau ci-dessous compare les deux projections sur la période 2016-2070, période de référence de l'Ageing Report.

Tableau 20 Coût budgétaire du vieillissement entre 2016 et 2070 selon les scénarios de référence de l'AWG 2018 et du CEV 2018, et écart entre les deux, pour une couverture identique des dépenses sociales
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	AWG 2018	CEV 2018	AWG - CEV
Pensions	2,9	1,4	1,5
- régime des salariés (y compris RCC non demandeurs d'emploi)	1,9	0,8	1,1
- régime des indépendants	0,3	0,3	0,1
- secteur public ^a	0,7	0,6	0,2
- invalidité	-0,1	-0,2	0,1
Soins de santé (« aigus » et de longue durée)	2,1	1,9	0,2
Chômage (hors crédit-temps et interruption de carrière)	0,0	-0,6	0,6
Education	0,0	0,1	-0,1
Total - définition AWG	5,0	2,8	2,2
Allocations familiales	-	-0,5	-
Autres dépenses sociales ^b	-	-0,3	-
Total - définition CEV y compris éducation	-	1,9	-
Total - définition CEV sans éducation	-	1,8	-

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite) et la GRAPA.

b. Incapacité de travail, allocation de maternité, crédit-temps et interruption de carrière, maladies professionnelles, accidents du travail, sécurité d'existence, revenu d'intégration, allocation aux personnes handicapées...

Dans l'Ageing Report 2018, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 5 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2070. À couverture équivalente des dépenses sociales, ce coût budgétaire est supérieur de 2,2 points de pourcentage du PIB que dans le rapport annuel 2018 du CEV où il s'élève à 2,8 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2070. Les écarts les plus importants se situent dans les dépenses de pensions et de chômage. Comme indiqué dans le tableau 18, le taux de chômage ne se réduit pas dans la projection de référence de l'AWG, contrairement à la période de moyen terme dans les perspectives du CEV. En ce qui concerne les dépenses de pensions, la décomposition du coût budgétaire des pensions en facteurs contributifs (cf. tableau 21) permet d'expliquer les différences entre les deux projections.

Tableau 21 Facteurs contributifs du coût budgétaire des pensions dans les projections de référence de l'AWG 2018 et du CEV 2018 (selon une couverture identique des dépenses de pensions)
En point de pourcentage du PIB

	AWG 2018 : 2016-2070	CEV 2018 : 2016-2070
Coût budgétaire des pensions	2,9	1,4
Coefficient de dépendance (population 65+/population 20-64)	6,6	5,2
Taux de couverture (nombre de pensions/population 65+)	-2,1	-1,7
Benefit ratio (pension moyenne/salaire moyen)	-0,5	-0,5
Taux d'emploi	-0,5	-1,2
Résidu	-0,6	-0,4

Les dépenses de pensions plus importantes dans la projection de référence de l'AWG sont principalement expliquées par une contribution positive plus élevée du coefficient de dépendance des âgés (voir tableau 17) et par une contribution négative plus faible du taux d'emploi (cf. tableau 18). Ces écarts résultent des hypothèses prises en matière de démographie et de marché du travail.

Signalons que douze analyses de sensibilité ont été réalisées lors de l'exercice 2018 de l'AWG. Les résultats sont disponibles dans la publication de l'Ageing Report 2018. Ces analyses portent sur la croissance de la productivité, l'évolution de l'emploi, les migrations et l'évolution de l'espérance de vie.

Encadré 7 Comparaison des exercices AWG 2018 et AWG novembre 2015

Il convient de mentionner l'écart important entre la nouvelle projection de référence 2018 de l'AWG et la projection de référence de l'AWG de novembre 2015¹ pour la Belgique (voir le tableau 22). Sur une période similaire, entre 2016 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement selon la définition de l'AWG est de 1,9 point de pourcentage plus élevé dans la projection 2018, principalement en raison des dépenses de pensions (+1,5 point de pourcentage).

Tableau 22 Coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence de l'AWG 2018 et en écart avec le scénario de référence de l'AWG 2015 (actualisation de novembre 2015)
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2016-2060 AWG 2018	2016-2060 AWG 2015	2016-2060 AWG 2018 - AWG 2015	<i>p.m.</i> 2016-2070 AWG 2018	<i>p.m.</i> 2013-2060 AWG 2015
Pensions	2,8	1,3	1,5	2,9	1,3
Soins de santé (« aigus »)	0,3	0,1	0,2	0,4	0,1
Soins de longue durée	1,5	1,4	0,1	1,7	1,5
Chômage	0,0	-0,2	0,2	0,0	-0,2
Education	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,1
Total - définition AWG	4,6	2,7	1,9	5,0	2,8

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite) et la GRAPA.

Le tableau 23 présente les facteurs explicatifs du coût budgétaire des pensions pour la projection de référence des deux derniers exercices de l'AWG pour la Belgique, soit l'actualisation réalisée en novembre 2015 et la publication de 2018.

Tableau 23 Facteurs contributifs du coût budgétaire des pensions dans les exercices AWG 2015 et 2018
En point de pourcentage du PIB

	Actualisation AWG novembre 2015 : 2013-2060	AWG 2018 : 2016-2070
Coût budgétaire des pensions	1,3	2,9
Coefficient de dépendance (population 65+/population 20-64)	5,0	6,6
Taux de couverture (nombre de pensions/population 65+)	-2,0	-2,1
Benefit ratio (pension moyenne/salaire moyen)	-0,4	-0,5
Marché du travail (taux d'emploi et autres facteurs)	-0,9	-0,9
Résidu	-0,4	-0,2

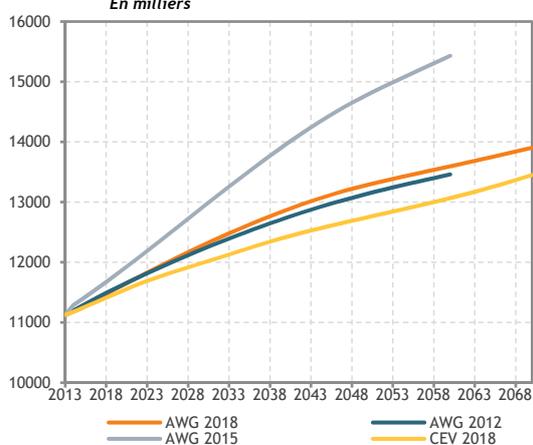
Source : Federal Planning Bureau, "Economic Policy Committee's Ageing Working Group - Belgium : Country Fiche 2017", November 2017

1. Pour la Belgique, les résultats publiés dans l'Ageing Report 2015 en mai 2015 n'intégraient pas la réforme des pensions du gouvernement Michel (relèvement de l'âge légal de la retraite, restriction d'accès à la pension anticipée...). Celle-ci avait été promulguée après la clôture à l'automne 2014 de l'exercice AWG. Dès lors, la Belgique avait présenté une nouvelle projection des dépenses publiques de pensions en novembre 2015 qui incorporait cette réforme, dont les résultats ont été publiés dans le « Fiscal Sustainability Report 2015 » publié en janvier 2016.

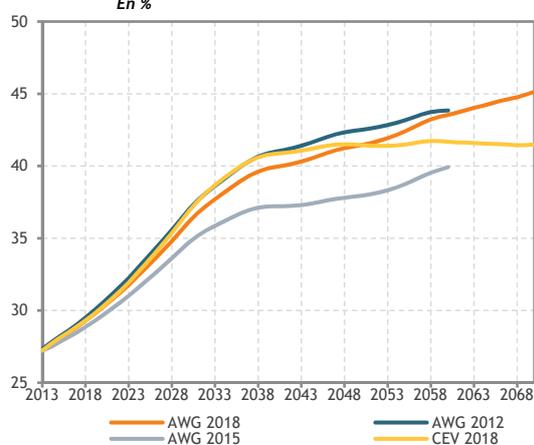
Suite encadré 7

L'écart entre les deux exercices résulte essentiellement d'évolutions démographiques fort différentes. Une augmentation plus prononcée du coefficient de dépendance des âgés contribue à concurrence de 6,6 points de PIB au coût budgétaire des dépenses de pension dans la projection 2018, cette contribution était de 5 % dans l'Ageing Report 2015. Par rapport aux perspectives démographiques (réalisées par Eurostat) de l'Ageing Report 2015, les nouvelles projections de population de l'Ageing Report 2018 présentent une population nettement moins importante et un coefficient de dépendance des âgés beaucoup plus élevé (cf. graphiques suivants). Il faut toutefois noter que les perspectives démographiques présentes dans l'Ageing Report 2018 sont très proches de celles retenues dans les projections de l'Ageing Report 2012 (cf. graphique suivants) et que les perspectives de population de l'Ageing Report 2015 semblent exceptionnellement élevées pour la Belgique.

Graph 26 Population
En milliers



Graph 27 Coefficient de dépendance des âgés
En %



Annexe 3 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales décidées entre 2014 et 2018

1. Pensions du régime salarié

- Au 01/01/2014, relèvement du petit minimum pour les salariés de 0,8 % au taux isolé/survie et de 2,51 % au taux ménage.
- Au 01/05/2014, augmentation de 3,43 % du pécule de vacances.
- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2009).
- Au 01/01/2015, augmentation de 2 % de la pension maximum après application du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/05/2015, revalorisation de 5,89 % du pécule de vacances.
- Au 01/06/2015, relèvement du petit minimum pour les salariés à hauteur de la pension minimum « ordinaire ».
- Au 01/09/2015, relèvement de 1 % des pensions qui datent d'avant 1995 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2010) (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2015, revalorisation de 2 % de toutes les pensions minimums ; hausse de 2 % du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2011) (hors pensions minimums).
- En 12/2016, prime unique de 0,7 % aux pensions minimums de salarié correspondant à une carrière complète qui ont été versées en 2016.
- Au 01/01/2017, augmentation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/2017, augmentation de 2,25 % du pécule de vacances.
- Au 01/09/2017, revalorisation de 1,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière incomplète ; revalorisation de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, hausse de 1 % des pensions qui ont pris cours entre 1995 et 2004 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2012) (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, réduction de 15 % de l'écart entre la pension minimum de survie et la pension minimum au taux isolé.
- Au 01/09/2017, relèvement limites de revenus pension de survie au niveau de la GRAPA en cas de cumul avec d'autres allocations.
- Au 01/01/2018, relèvement de 1,7 % du droit minimum par année de carrière, hausse de 1,7 % de la pension maximum après application du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2013) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2018, relèvement de 1,7 % du plafond salarial.
- Au 01/01/2018, suppression anomalie salaire forfaitaire.
- Au 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/2018, relèvement de 2,25 % du pécule de vacances.

2. Pensions du régime indépendant

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2009).
- Au 01/04/2015, augmentation de la pension minimum au taux isolé (+ 10 euros par mois) et de survie (+ 7,17 euros par mois).
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des pensions minimums d'indépendant.
- Au 01/09/2015, augmentation de 1 % des pensions datant d'avant 1995 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/15, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2010) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2011) (hors pensions minimums).
- Au 01/08/2016, alignement des pensions minimums au taux isolé et de survie des indépendants avec les pensions correspondantes dans le régime salarié (la pension au taux ménage était déjà alignée depuis le 01/04/2013).
- En 12/2016, prime unique de 0,7 % aux pensions minimums d'indépendant correspondant à une carrière complète qui ont été versées en 2016.
- Au 01/01/2017, augmentation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, revalorisation de 1,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière incomplète ; revalorisation de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, hausse de 1 % des pensions qui ont pris cours entre 1995 et 2004 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2012) (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, réduction de 15 % de l'écart entre la pension minimum de survie et la pension minimum au taux isolé.
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation de transition jusqu'au montant minimum de la pension de survie (en cas de carrière complète).
- Au 01/09/2017, anomalie cumul pension de survie et allocation maladie ou chômage : revalorisation montant fixe.
- Au 01/01/18, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2013) (hors pensions minimums).
- Au 01/05/18, octroi d'une prime annuelle de bien-être pour certains indépendants pensionnés d'au moins 75 ans.
- Au 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.

3. Indemnités maladie-invalidité

- Au 01/05/2014, augmentation de 100 euros du pécule de vacances en invalidité dans le régime salarié
- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié
- Au 01/04/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial en incapacité primaire, maternité et invalidité dans le régime salarié
- Au 01/05/2015, prime de rattrapage de 160 euros (augmentation pécule de vacances) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié et des minima dans le régime indépendant
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié
- Au 01/05/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime salarié
- En 05/2017, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima travailleurs réguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié ; des forfaits en incapacité primaire, invalidité et maternité dans le régime indépendant ; du droit passerelle dans le régime indépendant
- Au 01/09/2017, augmentation de 0,9 % des minima travailleurs irréguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2011) (hors allocations minimums) dans le régime salarié
- Au 01/10/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime indépendant
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2012) (hors allocations minimums) dans le régime salarié
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial dans le régime salarié
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % des forfaits pour chefs de famille et isolés en incapacité primaire et invalidité dans le régime indépendant
- En 05/2018, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié

4. Chômage

- Au 01/07/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial pour les nouveaux bénéficiaires et les allocations maximums existantes
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires
- Au 01/06/2017, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (38 % pour les allocations à temps plein, 38 % pour les allocations à mi-temps et moins de 50 ans, 21 % pour les allocations à 1/5 et moins de 50 ans)
- Au 01/09/2017, augmentation des minima et forfaits en chômage complet, chômage temporaire et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2 % pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés)
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 24,26 euros pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés)
- Au 01/09/2017, relèvement du plafond salarial (0,8 % en chômage complet et temporaire, 0,5 % en chômage avec complément d'entreprise)
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,5 % des allocations de garde, vacances jeunes et vacances seniors

5. Maladies professionnelles et accidents du travail

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans
- Au 01/07/2015, soutien des cas les plus graves en période de consolidation en accidents du travail
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans
- Au 01/09/2015, augmentation de 0,3 % des allocations d'accidents du travail datant de 2011
- Au 01/10/2015, réduction de la cotisation sociale après retraite de 13,07 % à 8,31 % (accidents du travail et maladies professionnelles)
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans
- Au 01/01/2016, relèvement de 1,25 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/07/2017, calcul de l'indemnité de funérailles l'année du décès au lieu de l'année où la maladie professionnelle a débuté (pour les décès à partir du 01/07/2017)
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2011)
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2012)
- Au 01/10/2018, réduction de la cotisation sociale après retraite de 1,19 point de pourcent (accidents du travail et maladies professionnelles)

6. Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) - Revenu garanti aux personnes âgées (RGPA)

- Au 01/09/2015, revalorisation de 2 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/09/2017, hausse de 0,9 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/07/2018, relèvement de 8,8 euros de l'allocation pour les cohabitants et de 13,2 euros pour les isolés.

7. Allocation de remplacement de revenus aux personnes handicapées (ARR)

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % de l'ARR.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2,9 % de l'ARR.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.

8. Revenu d'intégration (et son équivalent)

- Au 01/09/2015, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/04/2016, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/09/2017, majoration de 0,9 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.

Annexe 4 : Aperçu schématique de la pension de retraite minimum dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants (juillet 2018)

Tableau 24 Pensions de retraite minimums dans les régimes salarié (SAL) et indépendant (IND) : conditions et calcul

	Montant mensuel (carrière complète) (au 01/07/2018, indice pivot 141,59)	Conditions de carrière	Calcul de la pension
Régime salarié (SAL)			
pension minimum « ordinaire » (PM ordinaire)		Au moins 2/3 d'une carrière complète ⁶⁸ prestée dans le régime salarié où une année de carrière compte si le nombre de jours de droit à la pension ⁶⁹ par année calendrier est de :	
- critère strict	1 525,60 EUR (taux ménage) 1 220,86 EUR (isolé) Ces montants sont 0,7 % supérieurs aux montants de la PM utilisés au prorata en cas de carrière incomplète	- au moins 208 jours	montant PM x (nombre d'années de carrière SAL/45) avec année de carrière SAL = année calendrier comptant au moins 52 jours
- critère souple	- Idem que critère strict	- au moins 156 jours	montant PM x (carrière comprimée SAL/45) avec carrière comprimée SAL = somme des jours prestés et assimilés de toute la carrière SAL/312
pension minimum « mixte » (PM mixte)		Au moins 2/3 d'une carrière complète prestée dans les régime SAL et IND où une année de carrière compte si :	
- critère strict	- Idem que PM ordinaire	- au moins 208 jours par année calendrier pour SAL et 4 trimestres ⁷⁰ pour IND	montant PM x (nombre d'années de carrière SAL/45) avec année de carrière SAL = année calendrier comptant au moins 52 jours
- critère souple	- Idem que PM ordinaire	- au moins 156 jours par année calendrier pour SAL et 4 trimestres pour IND	montant PM x (carrière comprimée SAL/45) avec carrière comprimée SAL = somme des jours prestés et assimilés de toute la carrière SAL/312
Droit minimum par année de carrière	Droit minimum : 2 020,59 EUR Pension maximum après application du droit minimum lors du calcul de la pension : 1 606,82 EUR (taux ménage) 1 285,46 EUR (isolé)	Au moins 15 années calendrier avec au minimum 104 jours par an	calcul « normal » de la pension où le salaire revalorisé est remplacé par le droit minimum au moment du départ à la retraite (pour les années de carrière d'au moins 104 jours) pension maximum : prorata du nombre d'années de carrière SAL/45 avec année de carrière SAL = année calendrier d'au moins 104 jours
Régime indépendant (IND)			
	1 525,60 EUR (taux ménage) 1 220,86 EUR (isolé) Note : les montants correspondent à la PM dans le régime salarié.	Au moins 2/3 d'une carrière complète prestée dans les régimes SAL et IND où une année de carrière compte si : - au moins 4 trimestres pour IND et au moins 104 jours par année calendrier pour SAL	montant PM x (carrière comprimée IND/45) avec carrière comprimée IND = somme de tous les trimestres/180 (180 = nombre de trimestres pour une carrière complète)

⁶⁸ Une carrière complète est composée de 14040 jours, correspondant à 45 années. Dans la réglementation des pensions, une année complète est de 312 jours (principe de la semaine de 6 jours).

⁶⁹ Les "jours de droit à la pension" peuvent être des jours travaillés ou assimilés. Dans la suite du tableau, on parle de "jours".

⁷⁰ Trimestres pour lesquels des cotisations sont payées (au moins les cotisations minimales).

