



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillessement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2019

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

Monsieur V. Magnée, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

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	7
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	20
1.2.5. Les réformes des gouvernements actuels en matière de dépenses sociales	23
1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme	26
1.3.1. Les perspectives démographiques	26
1.3.2. Le marché du travail	29
1.3.3. Des coefficients de dépendance	31
1.3.4. L'environnement macroéconomique	31
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence	32
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	42
2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	42
2.1.1. Définition et méthodologie	42
2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique	45
2.1.3. Risque de pauvreté en Belgique sur la base de seuils de pauvreté alternatifs	52
2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique	55
2.1.5. Comparaison internationale	58
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	65
3. Annexes.....	67
Annexe 1 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2020	67
Annexe 2 : Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale	74

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (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. La loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette même loi remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2019 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusque l'année 2070. Cette évolution est illustrée au travers du coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 qui représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales, entre ces deux années, exprimée en point de pourcentage du PIB. Le scénario de référence intègre les perspectives démographiques 2018-2070 établies en janvier 2019, les perspectives économiques 2019-2024 publiées le 18 juin 2019 et toutes les mesures relatives aux dépenses sociales déjà promulguées. Comme chaque année, des scénarios alternatifs sont également présentés dans le rapport.

Les conséquences sociales du vieillissement ou la soutenabilité sociale sont illustrées dans le deuxième chapitre du rapport. Dans un premier volet, différents indicateurs présentent un état de lieux de la soutenabilité sociale des pensions. Certains de ces indicateurs sont repris de l'enquête European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), dont la plus récente est basée sur les revenus de l'année 2017. Ils ont trait au taux de risque de pauvreté selon différentes définitions du revenu ainsi qu'à d'autres données complémentaires. L'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA), comparée à un seuil de pauvreté, est également analysée. Une comparaison avec nos pays voisins complète cet état des lieux. 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 une mesure 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. Etant 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 2018-2070** » publiées en janvier 2019 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) augmente progressivement de 1,7 en 2017 à 1,9 en 2030, niveau observé juste avant la crise de 2009. Par cette hypothèse, on suppose que la baisse du taux de fécondité enregistrée ces dernières années résulte de la crise économique et financière et n'est que conjoncturelle. Le taux de fécondité demeure ensuite relativement stable entre 2030 et 2070. Les hypothèses d'espérance de vie sont construites en prolongeant sur la période 2018-2070 les tendances observées entre 1991 et 2017, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Entre 2018 et 2070, le gain d'espérance de vie est de 8,7 années pour les hommes et de 5,8 années pour les femmes. Entre 2018 et 2070, le solde migratoire international (les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif. Il évolue de 42 800 personnes en 2018 à 18 000 personnes en 2070. Ce solde migratoire résulte d'une projection des émigrations depuis 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. Le relèvement de l'âge légal de la retraite implique l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Dans le scénario de référence, l'hypothèse de « translation » 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** concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail et permettent de déterminer la croissance économique. À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2019-2024 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2019. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,3 % par an entre 2019 et 2024, soutenue par l'emploi (croissance moyenne de 0,7 % par an) et la productivité par travailleur (0,6 % par an en moyenne). Au cours de cette période, le taux de chômage (selon le concept administratif) diminue de 2,3 points de pourcentage : il passe de 9,6 % en 2018 à 7,3 % en 2024.

Dans le scénario de référence, le 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 2019 et 2070, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 %. En matière de gains de productivité, le scénario de référence du CEV est identique à celui de l'Ageing Working Group du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN, publié dans l'Ageing Report de 2018. Comme chaque année, le rapport du CEV présente un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité (1 % de croissance annuelle à long terme au lieu de 1,5 %). Le taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme est fixé à 7 %, comme dans les précédentes perspectives et est atteint dès 2026. 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 revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix, font l'objet des **hypothèses de politique sociale**. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être 2019-2020 comprises dans l'Avis n° 2.129 du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie est intégré dans la projection. À partir de 2021, 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 (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Sur la base des hypothèses du scénario de référence, l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2018 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB), ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2018 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 2019
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2019					
	2018	2040	2070	2018-2040	2040-2070	2018-2070
	En pour cent du PIB			En point de pourcentage du PIB		
Pensions ^a	10,7	13,0	12,5	2,3	-0,5	1,8
Soins de santé ^b	8,0	10,4	10,1	2,4	-0,3	2,1
Incapacité de travail ^c	2,0	1,9	1,8	-0,1	-0,1	-0,2
Chômage ^d	1,5	1,0	1,0	-0,5	-0,1	-0,6
Allocations familiales	1,5	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,2	-0,2
Total	25,2	29,1	27,6	3,8	-1,4	2,4

- 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).
- Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.
- Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.
- Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.
- 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.

Partant de 25,2 % du PIB en 2018, l'ensemble des dépenses sociales atteint un maximum de 29,1 % du PIB en 2040 pour se réduire par la suite jusqu'à 27,6 % du PIB en 2070, dernière année de la projection. Le coût budgétaire du vieillissement est ainsi d'abord positif entre 2018 et 2040, de 3,8 points de pourcentage du PIB. Il résulte des dépenses de pensions et de soins de santé (respectivement +2,3 et +2,4 points de pourcentage du PIB) alors que l'ensemble des autres dépenses sociales (particulièrement les dépenses de chômage et d'allocations familiales) contribue à le réduire (-0,9 point de pourcentage du PIB). Soulignons que l'augmentation des dépenses de soins de santé ne dépend pas seulement du vieillissement de la population mais également d'autres facteurs non-démographiques tels que le revenu ou la technologie médicale dans le cas des soins de santé aigus¹. Le coût budgétaire du vieillissement devient ensuite négatif, de -1,4 point de pourcentage du PIB, entre 2040 et 2070. Une hausse modérée du coefficient de dépendance des âgés au cours de cette période, couplée à des paramètres d'adaptation au bien-être indépendants de la croissance des salaires, allègent progressivement le coût budgétaire du vieillissement lorsque la croissance salariale augmente (la croissance du salaire moyen ou de la productivité atteint progressivement 1,5 % en 2045). Sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,4 points de pourcentage du PIB.

Il faut souligner qu'entre 2018 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasiment 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 presque neutralisé par une diminution du coût des allocations familiales et des autres dépenses sociales.

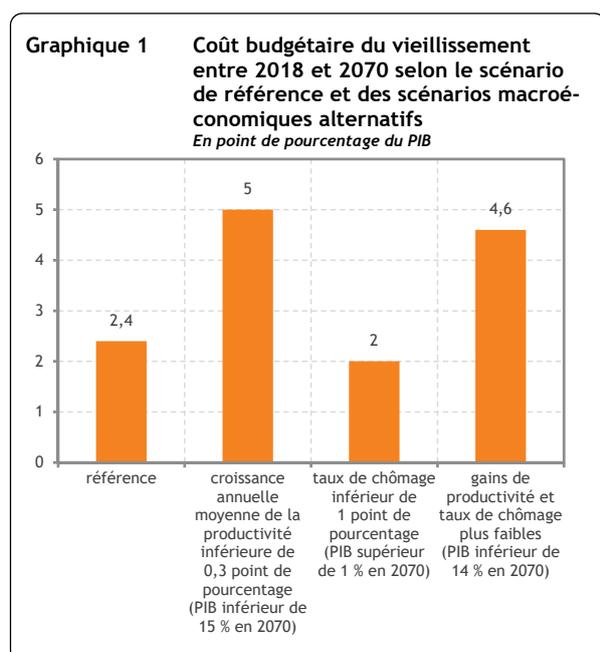
En comparaison avec les résultats du rapport 2018 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 est supérieur de 0,5 point de pourcentage du PIB. Près de la moitié de l'écart résulte de la période de moyen terme (principalement davantage de dépenses de soins de santé) et le reste des nouvelles perspectives démographiques. Celles-ci sont moins favorables en termes de population d'âge actif, ce qui se répercute sur la population active, l'emploi et le PIB.

Ce rapport présente trois scénarios macroéconomiques alternatifs dont les hypothèses sont identiques aux scénarios alternatifs du rapport 2018 du CEV. 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.

Dans un premier scénario alternatif, la croissance de la productivité du travail est nettement inférieure à long terme 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 ce scénario, le taux de croissance annuel moyen de la productivité est inférieur, entre 2019 et 2070, de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence. En 2070, les niveaux de la productivité et du PIB sont inférieurs de près de 15 % à ceux de la projection de référence. Un deuxième scénario suppose que le taux de

¹ Voir le rapport 2014 du Comité d'étude sur le vieillissement, chapitre 3 (Un nouveau modèle de projection des dépenses publiques de soins de santé).

chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme est inférieur à celui du scénario de référence: ce taux diminue légèrement jusqu'à 6 % en 2030 au lieu de 7 % en 2026. Les niveaux de l'emploi et du PIB sont légèrement relevés, 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, d'environ 14 % en 2070, que dans le scénario de référence.



Dans le scénario avec une croissance annuelle moyenne de la productivité plus faible de 0,3 point de pourcentage et un PIB inférieur de près de 15 % en 2070 en comparaison avec le scénario de référence, le coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 s'élève à 5 points de pourcentage du PIB, soit un relèvement de 2,5 points de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence. Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité est quasiment linéaire à long terme. Ainsi, une réduction de 0,15 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2019 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ 1,25 point de pourcentage du PIB.

Dans le scénario de moindre taux de chômage de long terme, le coût budgétaire du vieillissement est de 2 points 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 4,6 points de pourcentage du PIB.

C. La soutenabilité sociale des pensions

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

D'après les résultats des enquêtes EU-SILC de 2006 à 2018 (portant sur les revenus de 2005 à 2017), le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus a considérablement diminué sur la période 2005-2014, passant de 23,2 % à 15,2 %, et semble ensuite se stabiliser au niveau de celui de la population totale. En 2017, 16,7 % des personnes de 65 ans et plus courent un risque de pauvreté, contre 16,3 % dans la population de moins de 65 ans. Dans cette enquête, 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 2018 portant sur les revenus de 2017, ce seuil s'élève à 1 187 euros par mois.

Chez les personnes âgées isolées et en couple, les femmes âgées et les pensionnés aussi, le risque de pauvreté diminue fortement au cours de la période 2005-2012, pour ensuite rester relativement stable. L'enquête EU-SILC la plus récente fait apparaître une augmentation du risque de pauvreté. Toutefois la période d'observation est trop courte pour pouvoir parler de tendance. Ainsi, le risque de pauvreté des femmes âgées isolées atteint encore 30 % en 2005, il baisse ensuite nettement pour rejoindre celui des hommes âgés isolés (18 %) et, sur la base de l'enquête EU-SILC la plus récente, il devrait s'établir à 20,8 % (contre 19,3 % chez les hommes). Le risque de pauvreté des pensionnés, qui s'élevait encore à 20 % en 2005, diminue ensuite sensiblement pour, à partir de 2013, évoluer de manière relativement stable, voire légèrement à la hausse (14,3 % en 2017).

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 mène à des carrières plus longues, et partant, à des pensions plus élevées. L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est également un facteur explicatif important. Au cours de la période 2005-2011, les montants maximums de la GRAPA et des pensions minimums ont davantage progressé que le seuil de pauvreté avant d'enregistrer une relative stabilisation par rapport à ce seuil, à l'exception des pensions minimums dans le régime des indépendants qui, après 2011, ont progressé plus rapidement que le seuil de pauvreté. En 2017, les pensions minimums d'un isolé dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, au terme d'une carrière complète, sont proches du seuil de pauvreté. Les autres minima pour les personnes âgées n'atteignent pas ce seuil, mais l'écart par rapport à ce dernier s'est considérablement amoindri. Le CEV estime que, compte tenu des adaptations au bien-être qui ont été octroyées aux minima en 2018 et qui le seront encore en 2019 et 2020 dans le cadre de l'Avis sur la liaison au bien-être 2019-2020 des partenaires sociaux, l'écart entre les minima et l'estimation du seuil restera relativement stable au cours de ces années.

D'autres 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. Pour un même revenu disponible net, le niveau de vie des propriétaires d'un logement sera supérieur à celui des locataires puisqu'ils ne paient pas de loyer. Si le risque de pauvreté est calculé sur la base d'un revenu disponible tenant compte de cet avantage pour les propriétaires, nous constatons que le risque de pauvreté des personnes âgées est sensiblement plus bas par rapport à celui du reste de la population (respectivement 9 % et 16,5 % en 2016 par exemple). Cet effet marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe de population. D'autres indicateurs complémentaires montrent 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, en 2016, plus élevé qu'aux Pays-Bas et qu'en France, mais plus faible qu'en Allemagne. 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.

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 dans la partie B.a).

Selon le scénario de référence, le risque de pauvreté des pensionnés décroît de manière continue. Plusieurs facteurs contribuent à cette évolution du risque de pauvreté. Un premier facteur est la revalorisation des minima de pension et de la GRAPA selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations. Ils sont fixés indépendamment de la croissance des salaires: 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 %. Dans le scénario de référence, les salaires évoluent progressivement vers un niveau de croissance de 1,5 % par an à long terme. Par conséquent, les minima augmentent plus vite que le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030, ce qui contribue à une baisse du risque de pauvreté au cours de cette période. Après 2035, ces minima progressent moins vite que le seuil de pauvreté.

Un deuxième facteur est la progression observée du taux d'activité des femmes et la poursuite attendue de cette évolution à l'avenir, de sorte qu'un nombre de plus en plus important de femmes touchent leur propre pension de retraite, d'une part, et que le montant moyen de leur pension de retraite augmente, d'autre part. Enfin, la projection des ménages par catégorie, qui prévoit un recul de la part des veuves parmi les femmes pensionnées isolées, constitue le troisième facteur. Par conséquent, une part plus importante des femmes isolées percevront une pension de retraite constituée sur la base de leurs propres droits à la pension, plutôt qu'une pension de survie (plus élevée) combinée ou non avec une pension de retraite propre. Chez les femmes isolées, ce facteur limite donc l'impact à la baisse exercé par l'accroissement du taux d'activité sur la pauvreté.

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. Dans le scénario alternatif tablant sur une croissance salariale de 1 % à long terme, le seuil de pauvreté augmente aussi à un rythme plus lent à partir de 2031. 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.

Dans le scénario de référence, les inégalités de revenu entre pensionnés, mesurées par l'indice de Gini, 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. D'une part, 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 % et le plafond salarial utilisé lors du calcul de la pension de 1,25 %. Ce dernier facteur augmente moins rapidement à long terme que le taux de croissance des salaires, ce qui ralentit la croissance des pensions les plus élevées. D'autre part, compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail, 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.

**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) 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. La loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l’encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette même loi remplace l’intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d’un Comité d’étude sur le vieillissement et établissement d’une note sur le vieillissement ».

Le CEV est chargé de la rédaction d’un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2019 présente l’évolution de l’ensemble des dépenses sociales de l’État jusque l’année 2070. Cette évolution est illustrée au travers du coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 qui représente la variation de l’ensemble des dépenses sociales, entre ces deux années, exprimée en point de pourcentage du PIB. Le scénario de référence intègre les perspectives démographiques 2018-2070 établies en janvier 2019, les perspectives économiques 2019-2024 publiées le 18 juin 2019 et toutes les mesures relatives aux dépenses sociales déjà promulguées. Comme chaque année, des scénarios alternatifs sont également présentés dans le rapport.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Les perspectives de long terme reposent sur quatre types d'hypothèses, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale (voir tableau 2).

Tableau 2 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2018 (« Perspectives démographiques 2018-2070 »)			
	2018	2040	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,63	1,88	1,88
Espérance de vie à la naissance : hommes	79,3	83,6	88,0
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,9	86,7	89,7
Solde migratoire en milliers	42,8	20,6	18,1
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'invalidé 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 2019-2024 »	À long terme : un scénario de référence et des scénarios alternatifs		
Croissance moyenne de la productivité par travailleur ^b au cours de la période 2019-2024 ^c : 0,6 % par an	Croissance moyenne de la productivité par travailleur (et salaire par actif occupé) entre 2019 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 : 67,5 % en 2018 et 70,1 % en 2024	Taux de chômage structurel ^e de long terme :		
Taux de chômage ^e : 9,6 % en 2018 et 7,3 % en 2024	dans le scénario de référence		7,0 %
	dans le scénario de taux de chômage inférieur		6,0 %
Hypothèses de politique sociale			
2019-2020	À partir de 2021 : 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 2019-2024 est calculée en tenant compte de la croissance annuelle entre 2018 et 2019.

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

e. Selon le concept administratif, 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

Le scénario de référence du CEV retient les perspectives démographiques publiées annuellement par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Ces projections démographiques nationales reposent sur trois types d'hypothèses : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations internationales.

Dans les « Perspectives démographiques 2018-2070 » publiées en janvier 2019² par le BFP et Statbel, le taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) passe de 1,6 en 2018 à 1,9 en 2030 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. Depuis le début des années 2010, une baisse du taux de fécondité des femmes de moins de 30 ans, qui s'expliquerait par la crise économique et financière, engendre une réduction globale du taux de fécondité (malgré une augmentation du taux de fécondité des femmes de plus de 30 ans). Les perspectives démographiques 2018-2070 tablent toujours sur une reprise progressive de la fécondité des femmes de moins de 30 ans. Confortée par diverses études en la matière³, cette hypothèse suppose que le désir de créer une famille reprendrait le dessus en dépit des difficultés encore actuelles des jeunes pour décrocher un travail stable, rendant plus difficile l'accès au marché du logement. La fécondité remonterait ainsi progressivement à 1,88 enfant par femme en 2030 (au lieu de 2020 dans les éditions précédentes, donc à un rythme moins soutenu). À long terme, les taux de fécondité par âge, arrondissement et nationalité (Belges ou étrangers) sont maintenus constants par rapport à leur niveau de 2030. Signalons qu'une publication du Bureau fédéral du Plan⁴ a présenté l'effet sur les dépenses sociales d'un scénario alternatif (par rapport aux 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 (voir également encadré 3).

Les hypothèses d'espérance de vie sont construites en prolongeant sur la période 2018-2070 les tendances observées entre 1991 et 2017, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Entre 2018 et 2070, le gain d'espérance de vie est de 8,7 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 4,6 années en 2018, se réduit dès lors à 1,6 année en 2070.

Entre 2018 et 2070, le solde migratoire international⁵ (ou solde des migrations externes, ou encore les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif. Il évolue de 42 800 personnes en 2018 à 18 000 personnes en 2070. Ce solde migratoire résulte d'une projection des émigrations depuis 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

² Bureau fédéral du Plan, Statbel, *Perspectives démographiques 2018-2070 – Population et ménages*, Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, janvier 2019.

³ Pour plus de détails, voir la section « Focus sur la fécondité » publiée dans les Perspectives démographiques 2018-2070. 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, p. 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 | p. 1549-1600, 2017.

⁴ Duyck, K., J.-M., Paul, M., Vandresse et équipe « Protection sociale, démographie et perspectives », *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.

européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays hors de l'Union européenne.

À long terme, l'immigration en provenance des pays hors de l'Union européenne poursuit une tendance à la hausse en raison de la croissance attendue de leurs populations selon les projections de population mondiale publiées en 2017 par les Nations Unies⁶. La projection de cette immigration est en effet estimée par un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur la période 2000-2017, 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 produit intérieur brut – PIB – effectuées par l'Ageing Working Group⁷ créé par le Comité de Politique Economique du Conseil ECOFIN) et d'autre part, de la population des pays de l'UE13⁸. 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 Belgique⁹ 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 2014 et 2017, l'immigration des Belges étant obtenue de façon résiduaire.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La population démographique est répartie 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. La méthodologie de projection applique 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 (voir ci-dessous la section 1.2.5). Le relèvement de l'âge légal de la retraite implique l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Dans le scénario de référence, l'hypothèse de « translation » 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.

⁶ United Nations, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, United Nations, 2017.

⁷ 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.

⁸ Eurostat, Projections de population 2015 au niveau national.

⁹ En 2017, ce taux est de 7,6 %.

Rappelons que lors du rapport annuel de juillet 2015 du CEV, deux hypothèses alternatives en la matière avaient été développées.¹⁰

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

La croissance économique est déterminée par les hypothèses concernant l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail.

À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2019-2024 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2019¹¹. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,3 % par an entre 2019 et 2024, soutenue par l'emploi (croissance moyenne de 0,7 % par an) et la productivité par travailleur (0,6 % par an en moyenne). Au cours de cette période, le taux de chômage selon le concept administratif (cf. encadré 4) diminue de 2,3 points de pourcentage : il passe de 9,6 % en 2018 à 7,3 % en 2024.

À long terme, la croissance économique, c'est-à-dire la croissance du PIB, résulte de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité du travail (modèle d'offre). Par hypothèse, la croissance du salaire moyen suit l'évolution des gains de productivité. 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.

Dans le scénario de référence, le 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 (voir encadré 1). Cependant, sur l'ensemble de la période de projection, entre 2019 et 2070, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 %. Soulignons que cette reprise des gains de productivité suppose des mesures en la matière. En matière de gains de productivité, le scénario de référence du CEV est identique à celui de l'Ageing Working Group¹², publié dans l'Ageing Report de 2018¹³. Comme chaque année, le rapport du CEV présente un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité (voir le scénario S1 ci-dessous avec 1 % de croissance annuelle à long terme au lieu de 1,5 %, identique au scénario alternatif présenté dans le rapport 2018 du CEV).

¹⁰ 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.

¹¹ Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2019-2024*, Série Perspectives, juin 2019.

¹² 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.

¹³ 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.

Depuis le rapport annuel 2016 du CEV, le taux de chômage structurel de long terme (selon le concept administratif) est fixé à 7 %. 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. rapport annuel 2018 du CEV, annexe 1). Remarquons que la stabilité du taux de chômage à long terme suppose le maintien des mesures actuelles en matière du marché du travail. Le présent rapport fournit également un scénario alternatif de taux de chômage de long terme moins élevé (6 %), comme dans le rapport 2018 du CEV (voir le scénario S2 ci-dessous). Un troisième scénario alternatif (S3) présente, comme l'année passée, une combinaison de plus faibles gains de productivité (S1) et d'un moindre taux de chômage à long terme.

Dans les projections du CEV, un modèle macroéconomique de long terme du Bureau fédéral du Plan¹⁴ 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 active¹⁵. 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.

¹⁴ Lebrun I., *S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge*, Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009.

¹⁵ 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.

Encadré 1 Incertitude sur les futurs gains de productivité

Entre 1985 et 2016, la croissance de la productivité totale des facteurs (TFP) présente une tendance décroissante. Cependant, différentes tendances peuvent être calculées sur la base de ces données observées. Une tendance linéaire est clairement décroissante et décroît encore, par définition, en projection. Une tendance amortie (calculée comme une moyenne pondérée entre le taux de croissance de la TFP en t-1 et une estimation de la moyenne historique) décroît jusqu'en 2014 puis amorce une remontée. En projection, cette tendance amortie remonte lentement vers une croissance de 1 %. Ceci illustre la difficulté à établir une évolution tendancielle de la productivité totale des facteurs.

Soulignons également que la mesure de la productivité totale des facteurs présente quelques difficultés. Celles-ci ont été mises en évidence notamment par le FMI et l'OCDE^a. 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 techno-pessimistes 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 (poursuite de la digitalisation, 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^b.

a. 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, p. 11-12.

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

b. S. Aiyar, C. Ebeke, X. Shao, *The Impact of Workforce Aging on European Productivity*, IMF Working Papers n° 16/238, December 8, 2016.

M. Bussolo, J. Koettl, E. Sinnott, "The Effects of Aging on Productivity" in: *Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*, Washington, DC: World Bank, June 2015, p. 167-212.

Une décomposition de la croissance de la productivité du travail est présentée dans le tableau suivant selon ses différents facteurs explicatifs et selon les divers scénarios macroéconomiques envisagés. Les contributions respectives de la population active et du taux de chômage à la croissance de l'emploi sont également reprises.

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

	Progression vers le scénario de long terme : de 2025 à 2045 dans le scénario de référence et le scénario S2, de 2025 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 ^a structurel de long terme (<i>en % de la population active</i>)	7,0 % à partir de 2026	7,0 % à partir de 2026	6,0 % à partir de 2030	6,0 % à partir de 2030	
Emploi (<i>taux de croissance annuel entre 2025 et 2070</i>)	0,21 %	0,21 %	0,23 %	0,23 %	
dont contribution de la population active	0,20 %	0,20 %	0,20 %	0,20 %	
dont contribution du taux de chômage ^a	0,01 %	0,01 %	0,03 %	0,03 %	

a. Selon le concept administratif, y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi.

Dans le scénario de référence, la croissance de la productivité du travail est de 1,5 % par an à partir de 2045, soutenue par la croissance de la productivité totale des facteurs de 1 % par an et la contribution de l'intensité en capital de 0,5 %. Entre 2025 et 2070, la croissance annuelle moyenne de l'emploi (de 0,21 %) 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.

Le rapport du CEV présente également un scénario de moindre taux de chômage de long terme (scénario S2) : le taux de chômage diminue jusqu'à 6 % en 2030, au lieu de 7 % en 2026 dans le scénario de référence. Dans ce scénario, l'évolution de l'emploi (0,23 % par an en moyenne) est soutenue à concurrence de 0,03 % par an par la réduction du taux de chômage.

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 revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix, font l'objet des hypothèses de politique sociale. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être 2019-2020 comprises dans l'Avis n° 2.129 du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie est intégré dans la projection (voir annexe 1). À partir de 2021, 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 (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 2).

Les pensions de la fonction publique 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. Selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme, elles ne sont pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2024. À long terme, le principe de projection à politique constante est respecté¹⁶ : Elles sont revalorisées annuellement à partir de 2025, 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 régionales du système des allocations familiales sont prises en compte.

¹⁶ 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 2 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

Dans une première phase, 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. Le gouvernement a prélevé 80 millions d'euros de l'enveloppe disponible 2019 afin d'augmenter plus rapidement certaines allocations au 1^{er} juillet 2018. L'enveloppe disponible de 2019 a ainsi été réduite de ce montant, tout en conservant l'enveloppe disponible pour 2020.

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

Les projections du CEV intègrent les réformes promulguées des gouvernements actuels (fédéral et régionaux) en matière de dépenses sociales¹⁷. Une distinction est faite ci-dessous entre les nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2019 du CEV, les mesures déjà présentes dans le rapport annuel 2018 et des mesures annoncées mais non prises en compte.

a. Nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2019 du CEV

- Pensions : instauration de la pension mixte dans le secteur public. Avant cette réforme, les périodes contractuelles prestées avant une nomination à titre définitif¹⁸ étaient assimilées à des périodes statutaires pour le calcul de la pension du secteur public. Cette réforme implique que les périodes contractuelles prestées avant les nominations intervenues à partir du 1^{er} décembre 2017 ne compteront plus lors du calcul de la pension relevant du secteur public. Les périodes contractuelles de la carrière seront prises en compte selon les modalités de calcul de la pension relevant du régime des travailleurs salariés. Le secteur de l'enseignement n'est pas concerné par cette réforme. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2018 pour les nouveaux pensionnés. L'intégration de cette réforme dans les perspectives de long terme est basée sur des données détaillées, mises à la disposition du CEV par le Service fédéral des Pensions afin de rendre cet exercice possible.

La loi instaurant cette réforme prévoit également l'introduction d'un second pilier de pension pour le personnel contractuel de la fonction publique (à l'exclusion de l'enseignement), la modification de la cotisation de responsabilisation individuelle pour les administrations provinciales et locales (à partir du 1^{er} janvier 2020) et la suppression de la condition de cinq ans de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public (à partir du 1^{er} mai 2019).

- Mesures du projet d'AIP 2019-2020, adoptées par arrêtés royaux ou conventions collectives de travail (notamment assouplissement des conditions d'âge pour certains régimes du RCC et du crédit-temps fin de carrière).

b. Réformes déjà intégrées dans la projection du rapport 2018 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 ;

¹⁷ Des mesures relatives à d'autres matières sont également intégrées dans la projection de moyen terme : cf. Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2019-2024*, juin 2019.

¹⁸ Nomination au même grade que les services prestés en tant que contractuel.

- 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 ;
- 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 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 (sauf exceptions) ; 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, 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.

¹⁹ Une carrière est dite complète si elle compte 14 040 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.

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.

Allocations familiales

Réformes votées par les gouvernements régionaux.

Allocations d'assistance

Condition de résidence effective en Belgique de dix ans (dont au moins cinq de manière ininterrompue) pour les nouveaux bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées à partir du 1er juillet 2018.

En ce qui concerne les soins de santé, toutes les mesures prises par le gouvernement et l'INAMI pour veiller au non-dépassement par le passé de la norme de croissance en termes réels des dépenses de santé de l'INAMI sont intégrées dans les données observées. En projection, l'évolution des dépenses de soins de santé découle des résultats de modèles spécifiques et ne tient pas compte de la norme de croissance.

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 et de la pension à temps partiel ;
- pour le régime de la fonction publique, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels (entre autres dans l'enseignement), des régimes préférentiels (personnel roulant de la SNCB, personnel de la défense), des coefficients d'augmentation et de la réforme de la pension pour inaptitude physique.

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

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

Le tableau suivant présente les principaux résultats des « Perspectives démographiques 2018-2070 »²¹ publiées en janvier 2019, ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2017-2070. Les groupes d'âge fournis dans ce tableau 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 2018-2070 "²² (1) et écart avec les perspectives 2017-2070 (2)
Situation au 30 juin

	2018		2024		2040		2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11401,7	-8,9	11688,4	-51,4	12303,0	-117,7	13246,6	-203,7
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>								
0-17 ans	2303,8	-8,5	2346,9	-71,2	2479,8	-66,2	2685,8	-75,0
18-66 ans	7204,2	-1,5	7231,2	18,4	7086,4	-57,0	7528,6	-158,9
67 ans et +	1893,6	1,2	2110,3	1,3	2736,7	5,5	3032,3	30,2
dont de 67 à 79 ans	1252,2	-0,4	1448,6	-0,4	1684,4	4,7	1643,4	12,5
dont 80 ans et plus	641,5	1,6	661,7	1,7	1052,3	0,8	1388,9	17,7
<i>Structure d'âge en %</i>								
0-17 ans	20,2	-0,1	20,1	-0,5	20,2	-0,3	20,3	-0,3
18-66 ans	63,2	0,0	61,9	0,4	57,6	0,1	56,8	-0,3
67 ans et +	16,6	0,0	18,1	0,1	22,2	0,3	22,9	0,6
<i>Quelques indicateurs</i>								
Dépendance des âgés: (67+/18-66)	26,3	0,0	29,2	-0,1	38,6	0,4	40,3	1,2
Intensité du vieillissement (80+/67+)	33,9	0,1	31,4	0,1	38,5	-0,0	45,8	0,1
p.m. dépendance des âgés: (65+/15-64)	29,3	0,0	32,5	-0,1	41,4	0,6	42,9	1,4

Entre 2018 et 2070, la population totale passe de 11,4 millions de personnes à 13,2 millions. Elle s'accroît de 16 %, une croissance comparable à celle de la population de 0 à 17 ans. La population de 18 à 66 ans n'augmente que de 4,5 %, tandis que celle de 67 ans et plus s'accroît de 60 %. Dès lors, la structure d'âge de la population se modifie à long terme avec une réduction de la part des personnes de 18 à 66 ans et une augmentation similaire de celle des personnes de 67 ans et plus. Le vieillissement de la population est manifeste : le 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) s'accroît de plus de 53 % entre 2018 et 2070.

Par rapport aux précédentes perspectives démographiques, le vieillissement de la population est un peu plus prononcé à long terme. Dans les nouvelles perspectives, la reprise de la fécondité vers son

²¹ Bureau fédéral du Plan, Statbel, *Perspectives démographiques 2018-2070 – Population et ménages*, Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, janvier 2019

²² La publication « Perspectives démographiques 2018-2070 » présente la situation au 1^{er} janvier alors qu'il s'agit de la situation au 30 juin dans le tableau 4.

niveau d'avant la crise de 2008-2009 s'effectue en 2030, au lieu de 2020 dans les précédentes perspectives. Le moindre nombre de naissances et de jeunes sur la période 2018-2030 se répercute par la suite sur la population d'âge actif de 18 à 66 ans et relève le coefficient de dépendance des âgés.

Encadré 3 Scénarios démographiques alternatifs et impact sur les dépenses sociales

La publication annuelle des perspectives démographiques ne contient qu'un seul scénario d'évolution de la population à l'horizon 2070. Ces projections officielles de population s'inscrivent dans un scénario à politique et « organisation sociétale » inchangées. L'hypothèse d'organisation sociétale inchangée n'implique pas de figer la valeur des différents paramètres clés mais, au contraire, de supposer la poursuite des tendances qui marquent le contexte sociétal actuel.

Afin de mettre en évidence l'incertitude qui entoure les projections démographiques, différents scénarios et analyse de sensibilité ont été étudiés et publiés dans un Working Paper du Bureau fédéral du Plan (Duyck et al. 2018). Parmi ceux-ci, trois scénarios démographiques alternatifs ont été retenus pour étudier leur impact sur l'évolution des dépenses sociales :

- Une fécondité basse (LFEC) : la baisse observée depuis 2009 ne serait pas liée au contexte économique (phénomène conjoncturel), mais davantage à un changement sociétal (phénomène structurel) qui mènerait les femmes à avoir moins d'enfants, soit 1,7 enfant par femme sur l'ensemble de la période de projection.
- Une mortalité plus élevée (HMOR) : l'évolution de l'espérance de vie future connaîtrait un rythme de croissance moins élevé que celui observé dans le passé. Concrètement, ce scénario est représenté par une baisse de l'espérance de vie en 2060 de 2 ans par rapport à l'espérance de vie projetée en 2060 dans la projection de référence.
- Un solde migratoire qui tend vers 0 à long terme (NET0) : ce scénario suppose que le solde migratoire international tend vers 0 à l'horizon 2150. Ce scénario, retenu notamment dans les projections démographiques publiées par Eurostat, se base sur l'idée que, à très long terme, les inégalités entre pays vont s'effacer, ce qui aurait comme conséquence non pas de supprimer les flux migratoires, mais de les équilibrer.

L'impact de ces trois scénarios sur le coût budgétaire du vieillissement est présenté dans le tableau ci-dessous. Le scénario de référence est celui du Rapport annuel 2017 du Comité d'étude sur le vieillissement qui reprend les perspectives démographiques 2016-2060.

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Baseline (scénario de référence du CEV - Rapport 2017)		LFEC - Baseline		NET0 - Baseline		HMOR - Baseline	
	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060
	Pensions	2,3	2,0	0,0	0,2	0,1	0,3	-0,5
Soins de santé	2,2	2,0	0,0	0,2	0,1	0,2	-0,3	-0,6
Incapacité de travail	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage ^c	-0,9	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Coût budgétaire du vieillissement	3,2	2,3	0,0	0,3	0,2	0,5	-0,7	-1,6

Source : Duyck, Paul, Vandresse et équipe 'Protection sociale, démographie et prospective', 2018, Perspectives démographiques 2016-2060 : analyses de sensibilité, scénarios alternatifs et effets budgétaires et sociaux, Working Paper 1-18, Bureau fédéral du Plan.

Dans les scénarios de fécondité basse (LFEC) et de solde migratoire tendant vers 0 en 2150 (NET0), le coût budgétaire du vieillissement est supérieur à celui du scénario de référence en raison d'une moindre progression du PIB. En effet, à long terme, une population active en recul offre de moins bonnes perspectives d'emploi et de croissance économique. Le scénario de mortalité plus élevée (HMOR) présente un allègement du coût budgétaire du vieillissement résultant d'une réduction des dépenses de pension (diminution du nombre de bénéficiaires) et de soins de santé (en particulier les dépenses de soins de longue durée).

Ces scénarios alternatifs appliqués aux nouvelles perspectives démographiques 2018-2070 fourniraient des impacts relativement similaires sur le coût budgétaire du vieillissement à l'horizon 2060.

1.3.2. Le marché du travail

Les indicateurs relatifs au marché du travail sont basés sur des données administratives (voir encadré 4). La population active regroupe les personnes présentes sur le marché du travail, soit les travailleurs et les chômeurs (y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi). Le taux d'activité (respectivement taux d'emploi) est défini comme le rapport entre l'activité (respectivement l'emploi total) et la population de 18 à 66 ans.

Encadré 4 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.

Entre 2018 et 2070, le taux d'activité (tableau 5) augmente en raison 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 (+18,1 points de pourcentage sur la période de projection). Le taux de chômage diminue de 2,6 points de pourcentage entre 2018 et 2070 mais cette réduction intervient en début de période, entre 2018 et 2026. À partir du moment où le taux de chômage ne varie plus, l'évolution du taux d'emploi reflète celle du taux d'activité (modèle d'offre). Le taux d'emploi passe de 67,5 % en 2018 à 74,0 % en 2070, soit une progression de 6,5

points de pourcentage. Par rapport aux précédentes perspectives, les résultats ne présentent pas de changement majeur sur la période 2018-2070.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2019 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2018 (2) - concept administratif
En %

	2018		2024		2040		2070		2018-2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi ^a	67,5	0,1	70,1	0,0	74,1	0,8	74,0	0,6	6,5	0,5
Femmes	63,3	0,0	66,1	0,0	70,3	0,6	70,2	0,3	6,9	0,3
Hommes	71,6	0,1	74,1	0,1	77,9	1,1	77,8	0,9	6,1	0,8
dont 55-66 ans ^b	47,0	0,3	52,4	-0,4	65,6	0,3	66,3	0,2	19,3	-0,1
Femmes	41,9	0,4	47,2	-0,3	61,1	-0,2	61,9	-0,3	20,0	-0,7
Hommes	52,2	0,2	57,7	-0,5	70,1	0,8	70,6	0,7	18,4	0,5
Taux de chômage ^c	9,6	0,0	7,3	0,3	7,0	0,0	7,0	0,0	-2,6	0,0
Taux d'activité ^d	74,7	0,1	75,6	0,3	79,7	0,9	79,6	0,6	4,9	0,6
dont 55-66 ans ^e	53,5	0,0	57,3	-0,5	70,9	-0,1	71,6	-0,2	18,1	-0,2
Taux d'activité potentielle ^f	75,8	0,0	76,2	0,2	80,2	0,8	80,2	0,6	4,3	0,5

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

L'évolution du nombre de personnes (en milliers) présentes sur le marché du travail est illustrée dans le tableau 6. La population active augmente de près de 614 000 personnes entre 2018 et 2070, soit davantage que la population de 18 à 66 ans (+324 000 personnes) en raison de la croissance du taux d'activité (cf. tableau 5). Au sein de la population active, l'emploi est relevé de près de 710 000 unités tandis que le nombre de chômeurs diminue de 96 000 personnes. À long terme, en comparaison avec le rapport 2018 du CEV, les personnes présentes sur le marché du travail sont légèrement moins nombreuses en raison des nouvelles perspectives démographiques.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2019 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2018 (2) - concept administratif
En milliers d'unités

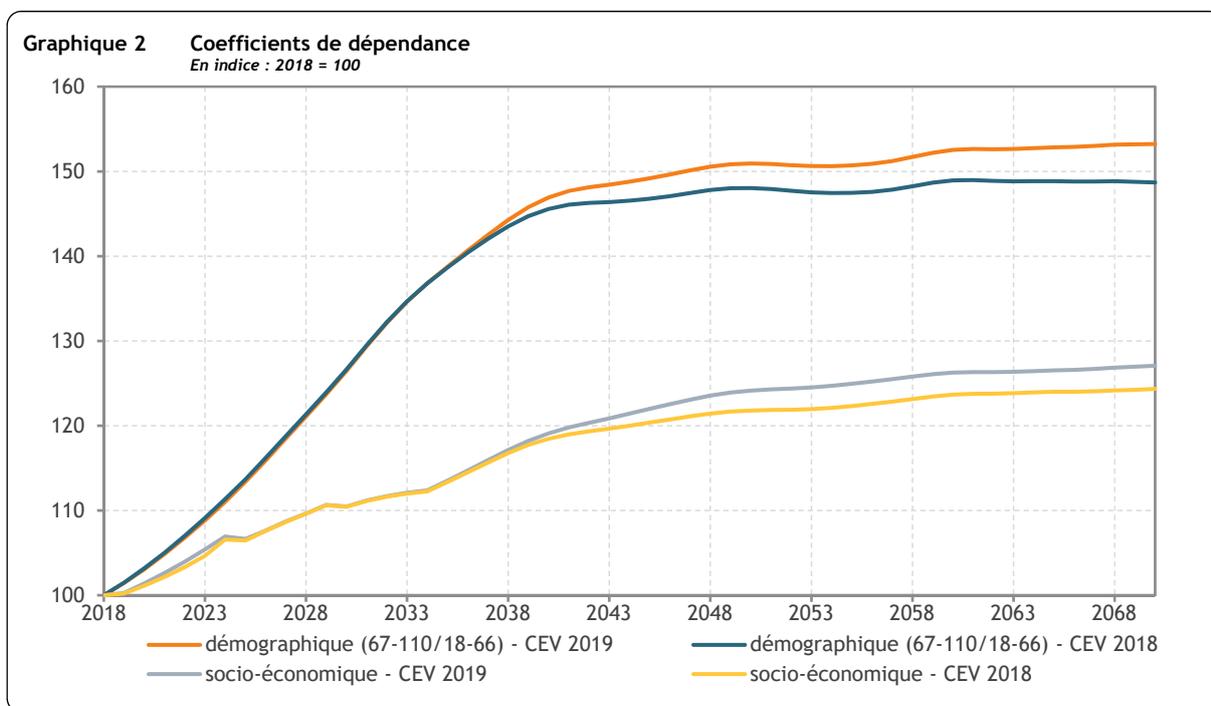
	2018		2024		2040		2070		
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	1/2 ^b
Population de 18 à 66 ans	7204,2	-1,5	7231,2	18,4	7086,4	-57,0	7528,6	-158,9	-2,1
Population active ^a	5379,0	5,1	5466,5	32,4	5645,4	18,7	5992,8	-77,1	-1,3
Emploi	4863,5	3,0	5069,0	15,3	5250,2	17,4	5573,3	-71,3	-1,3
Chômage ^a	515,5	2,0	397,5	17,2	395,2	1,3	419,5	-5,8	-1,4

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 coefficient de dépendance démographique rapporte la population de 67 ans et plus à la population de 18 à 66 ans, tandis que le coefficient de dépendance socio-économique rapporte le nombre de bénéficiaires d'une pension au nombre de travailleurs. L'évolution de ces deux coefficients est présentée dans le graphique 2, selon le scénario de référence du CEV des rapports 2018 et 2019.



Dans le rapport 2019, le coefficient de dépendance démographique augmente de plus de 53 % à l'horizon 2070, alors que le coefficient de dépendance socio-économique ne s'accroît que de 27 %. Le coefficient de dépendance démographique s'accroît plus rapidement que dans les précédentes projections en raison de la progression plus lente du taux de fécondité (cf. section 1.2.1 Les hypothèses démographiques). Quant au coefficient de dépendance socio-économique, il est également légèrement supérieur à celui du rapport 2018 du CEV suite aux nouvelles perspectives démographiques (davantage de pensionnés et moins d'emploi).

1.3.4. L'environnement macroéconomique

Différents indicateurs macroéconomiques, dont la croissance économique et ses composantes, sont présentés dans le tableau 7. À moyen terme, le contexte macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2019-2024 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2019. Entre 2019 et 2024, la croissance économique est en moyenne de 1,3 % par an, soutenue par la croissance de l'emploi (0,7 % par an en moyenne) et de la productivité du travail (0,6 % par an en moyenne). Les nouvelles perspectives économiques de moyen terme sont légèrement inférieures à celles du rapport précédent du CEV en termes de gains de productivité.

Tableau 7 Projection macroéconomique 2018-2070, scénario de référence de juillet 2019 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2018 (2)
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a								Niveau en %	
	2019-2024		2025-2040		2041-2070		2019-2070		2024	2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,7	0,0	0,2	0,0	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,3	-1,3
Productivité par emploi	0,6	-0,1	1,0	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	-0,4	-0,6
Masse salariale ^b	1,4	0,0	1,3	0,0	1,7	-0,1	1,5	0,0	0,7	-1,0
PIB	1,3	0,0	1,3	0,0	1,7	-0,1	1,5	0,0	-0,1	-1,8
PIB/tête	0,9	0,0	0,9	0,0	1,4	0,0	1,2	0,0	0,3	-0,3

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.

Par hypothèse, le taux de croissance de la productivité du travail progresse à long terme vers un niveau de 1,5 % par an en 2045, constant par la suite. Entre 2019 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 %. Par rapport aux perspectives précédentes, ces évolutions ne présentent aucun écart significatif sur l'ensemble de la période. Il faut néanmoins relever la moindre croissance de l'emploi et du PIB entre 2040 et 2070 (résultant d'une moindre offre de travail suite aux nouvelles perspectives démographiques), et le niveau du PIB inférieur de près de 2 % en 2070 en comparaison avec le rapport 2018 du CEV.

1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (2018-2024)

L'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB entre 2018 et 2024 ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (à savoir la variation des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB entre ces deux années) sont présentés dans le tableau 8.

Tableau 8 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2019 et écart par rapport au scénario de juillet 2018
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 2019							Différence avec les résultats de juillet 2018	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-2024	2018-2024
	En pour cent du PIB							En point de pourcentage du PIB	
Pensions	10,7	10,9	11,1	11,2	11,3	11,5	11,7	1,0	0,0
- régime des salariés	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	6,7	0,8	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,1	0,0
- secteur public ^a	3,9	3,9	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1	0,1	-0,1
Soins de santé ^b	8,0	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,7	0,7	0,2
- soins « aigus »	6,4	6,5	6,6	6,6	6,7	6,8	6,9	0,5	0,0
- soins de longue durée	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	0,2	0,1
Incapacité de travail ^c	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	0,2	0,0
Chômage ^d	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	-0,5	0,0
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	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
Total	25,2	25,5	25,7	25,9	26,1	26,4	26,6	1,4	0,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,0	0,0

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.

Le coût budgétaire du vieillissement s'élevé à 1,4 point de pourcentage du PIB entre 2018 et 2024. Les dépenses de pensions augmentent de 1 point de pourcentage, les dépenses de soins de santé de 0,7 point de pourcentage et les dépenses d'incapacité de travail de 0,2 point de pourcentage. Les dépenses de chômage (y compris chômage avec complément d'entreprise, crédit-temps et interruption de carrière) allègent le coût budgétaire du vieillissement de 0,5 point de pourcentage en raison de mesures d'économie et de la réduction du taux de chômage.

En comparaison avec les résultats du rapport 2018 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 0,2 point de pourcentage du PIB sur la période 2018-2024, principalement en raison des dépenses de soins de santé. D'une part, selon les dernières estimations de l'INAMI, celles-ci sont supérieures aux anciennes prévisions pour l'année 2019, et, d'autre part, un nouveau modèle de projection des dépenses de l'assurance maladie-invalidité²³ pour les soins de santé a été développé et utilisé pour la période de moyen terme.

²³ Il s'agit d'un modèle de microsimulation qui modélise de nombreux sous-groupes de dépenses de santé.

Cf. Bureau fédéral du Plan, *Description et utilisation du modèle PROMES*, WP 4 DC 2019, décembre 2018

Cf. Bureau fédéral du Plan, *PROMES – Un nouvel instrument de projection des dépenses de l'AMI pour les soins de santé*, Rapport 11700, mai 2018

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

L'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2018 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB) et le coût budgétaire du vieillissement sur diverses périodes (exprimé en point de pourcentage du PIB) sont présentés dans le tableau 9.

Tableau 9 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2019 et écart par rapport au scénario 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 2019							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2018 2018-2070
	2018	2024	2040	2070	2018-2040	2040-2070	2018-2070	
	En pour cent du PIB				En point de pourcentage du PIB			
Pensions	10,7	11,7	13,0	12,5	2,3	-0,5	1,8	0,1
- régime des salariés	5,9	6,7	7,7	7,0	1,7	-0,7	1,1	0,2
- régime des indépendants	0,8	1,0	1,1	1,1	0,3	0,0	0,3	0,0
- secteur public ^a	3,9	4,1	4,2	4,3	0,3	0,1	0,4	-0,1
Soins de santé ^b	8,0	8,7	10,4	10,1	2,4	-0,3	2,1	0,3
- soins « aigus »	6,4	6,9	8,0	7,7	1,5	-0,2	1,3	0,0
- soins de longue durée	1,6	1,8	2,5	2,4	0,9	-0,1	0,8	0,2
Incapacité de travail ^c	2,0	2,2	1,9	1,8	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Chômage ^d	1,5	1,1	1,0	1,0	-0,5	-0,1	-0,6	0,0
Allocations familiales	1,5	1,5	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5	0,0
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
Total	25,2	26,6	29,1	27,6	3,8	-1,4	2,4	0,5
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	3,9	3,9	3,9	4,0	0,0	0,1	0,1	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.

Partant de 25,2 % du PIB en 2018, l'ensemble des dépenses sociales atteint un maximum de 29,1 % du PIB en 2040 pour se réduire par la suite jusqu'à 27,6 % du PIB en 2070, dernière année de la projection. Le coût budgétaire du vieillissement est ainsi d'abord positif entre 2018 et 2040, de 3,8 points de pourcentage du PIB. Il résulte des dépenses de pensions et de soins de santé (respectivement +2,3 et +2,4 points de pourcentage du PIB) alors que l'ensemble des autres dépenses sociales (particulièrement les dépenses de chômage et d'allocations familiales) contribue à le réduire (-0,9 point de pourcentage du PIB). Le coût budgétaire du vieillissement devient ensuite négatif, de -1,4 point de pourcentage du PIB, entre 2040 et 2070. Une hausse modérée du coefficient de dépendance des âgés au cours de cette période, couplée à des paramètres d'adaptation au bien-être indépendants de la croissance des salaires, allègent progressivement le coût budgétaire du vieillissement lorsque la croissance salariale augmente (la croissance du salaire moyen ou de la productivité atteint progressivement 1,5 % en 2045). Sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,4 points de pourcentage du PIB.

En comparaison avec les résultats du rapport 2018 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 est supérieur de 0,5 point de pourcentage du PIB. Près de la moitié de l'écart résulte de la période de moyen terme (cf. section 1.3.5.a) et le reste des nouvelles perspectives démographiques. Celles-ci sont moins favorables en termes de population d'âge actif, ce qui se répercute sur la population active, l'emploi et le PIB.

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 SEC²⁴ 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 coût budgétaire du vieillissement de l'entité I et de l'entité II est présenté dans le tableau 10 selon la projection de référence du CEV. La proportion des dépenses sociales à charge de l'entité I passe de 93 % en 2014 à 83 % en 2018 suite aux transferts de compétences de la 6^{ème} réforme de l'État. Entre 2018 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasiment 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 presque neutralisé par une diminution du coût des allocations familiales²⁵ et des autres dépenses sociales.

²⁴ 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).

²⁵ Rappelons que les allocations familiales sont des allocations forfaitaires qui évoluent moins rapidement que la croissance économique.

Tableau 10 Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2019
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 2019								
	Entité I					Entité II			2014-2070 En point de pourcentage du PIB
	2014	2018	2024	2040	2070	2014-2018	2018-2070	2014-2070	
En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB				
Pensions	10,2	10,6	11,6	12,9	12,4	0,4	1,8	2,2	
- dont pensions de retraite de l'entité II à charge du pouvoir fédéral ^a	1,6	1,6	1,7	1,9	2,2	0,1	0,6	0,7	
- dont autres pensions des pouvoirs locaux à charge de la sécurité sociale ^b	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2	
Soins de santé	7,0	6,0	6,5	7,7	7,4	-1,0	1,4	0,5	
- dont soins de santé « aigus »	5,9	5,7	6,1	7,0	6,8	-0,2	1,1	0,9	
- dont soins de longue durée	1,1	0,4	0,5	0,7	0,6	-0,7	0,3	-0,5	
Incapacité de travail	1,8	2,0	2,2	1,9	1,8	0,2	-0,2	0,0	
Chômage	2,3	1,5	1,1	1,0	0,9	-0,7	-0,6	-1,3	
Allocations familiales	1,5	0,0	0,0	-0,0	0,0	-1,5	0,0	-1,5	
Autres dépenses sociales	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,0	-0,1	-0,2	
Total	23,6	21,0	22,2	24,3	23,3	-2,6	2,3	-0,3	
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Entité II					Entité II			
	2014	2018	2024	2040	2070	2014-2018	2018-2070	2014-2070	
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB			
Pensions	1,7	1,7	1,8	2,0	2,3	0,0	0,6	0,6	
- dont pensions de retraite à charge de l'entité I ^a	-1,6	-1,6	-1,7	-1,9	-2,2	-0,1	-0,6	-0,7	
Soins de santé et aide sociale	1,0	1,9	2,1	2,6	2,5	0,9	0,6	1,6	
- dont soins de santé « aigus »	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	0,0	0,2	0,2	
- dont soins de longue durée	0,2	1,1	1,2	1,7	1,6	0,9	0,5	1,4	
Assurance soins en Flandre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	
Interruption de carrière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Allocations familiales	0,1	1,5	1,5	1,2	1,0	1,4	-0,5	0,9	
Autres dépenses sociales	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,2	-0,1	0,1	
Total	1,7	4,3	4,4	4,7	4,3	2,5	0,1	2,6	
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	0,0	0,1	0,2	

a. Il s'agit de pensions de retraite enregistrées dans les comptes des C&R et des pouvoirs locaux (entité II) selon la comptabilité nationale, mais payées par le pouvoir fédéral. Dans la comptabilité par entité, elles sont retirées des pensions de l'entité II et ajoutées aux pensions de l'entité I.

b. Il s'agit de pensions de retraite et de survie des pouvoirs locaux enregistrées dans le compte de la sécurité sociale selon la comptabilité nationale et effectivement payées par la sécurité sociale. Celles-ci demeurent donc comptabilisées dans l'entité I selon la comptabilité par entité.

Le tableau suivant présente les dotations ou financements relatifs aux dépenses sociales en provenance de l'entité I vers l'entité II, suite au transfert de compétences lié à la 6^{ème} réforme de l'État. Par hypothèse, ces dotations sont projetées à législation inchangée à long terme. Elles s'élèvent à 2,8 % du PIB en 2018 et à 2,6 % en 2070.

Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2019
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

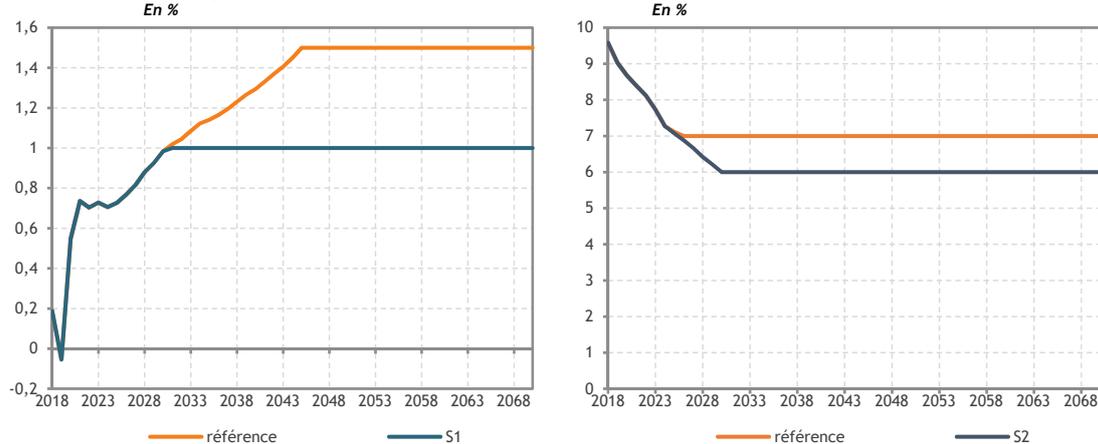
	Scénario de référence du CEV de juillet 2019					2014-2018 2018-2070 2014-2070		
	2014	2018	2024	2040	2070	En point de pourcentage du PIB		
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB		
De l'entité I vers l'entité II <i>(dotations relatives aux transferts de compétences en matière de dépenses sociales - 6^{ème} réforme de l'État)</i>	0,0	2,8	2,8	3,0	2,6	2,8	-0,2	2,6
De l'entité II vers l'entité I								
recettes	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	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	0,0	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	0,0	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	1,9	2,2	0,1	0,6	0,7
2) pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2

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

Les trois scénarios macroéconomiques alternatifs présentés sont basés sur les mêmes hypothèses que les scénarios alternatifs du précédent rapport. Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité, les gains de productivité sont identiques au scénario de référence jusqu'à l'année 2031 où le taux de croissance de la productivité atteint 1 % par an. À partir de cette année, les gains de productivité demeurent constants à 1 % par an dans le scénario S1 tandis qu'ils continuent de progresser jusque 1,5 % par an en 2045 dans le scénario de référence, tout autre hypothèse demeurant inchangée (cf. graphique 3, gauche). Dans le scénario S2, seule l'hypothèse de taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme est modifiée : ce taux diminue jusqu'à 6 % en 2030 au lieu de 7 % en 2026 (cf. graphique 3, droite). 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.

Graphique 3 Gains de productivité dans le scénario de référence et le scénario alternatif S1 (gauche) et taux de chômage dans le scénario de référence et le scénario alternatif S2 (droite)



Le tableau 12 présente l'environnement macroéconomique de la projection de référence 2019 du CEV et des trois scénarios alternatifs, sur l'ensemble de la période de projection (2019-2070) mais aussi selon deux sous-périodes (2019-2040 et 2040-2070). Les impacts macroéconomiques de ces scénarios alternatifs ne sont en effet pas répartis uniformément sur l'ensemble de la période de projection.

Tableau 12 Projection macroéconomique 2018-2070, scénario de référence et scénarios alternatifs
En %

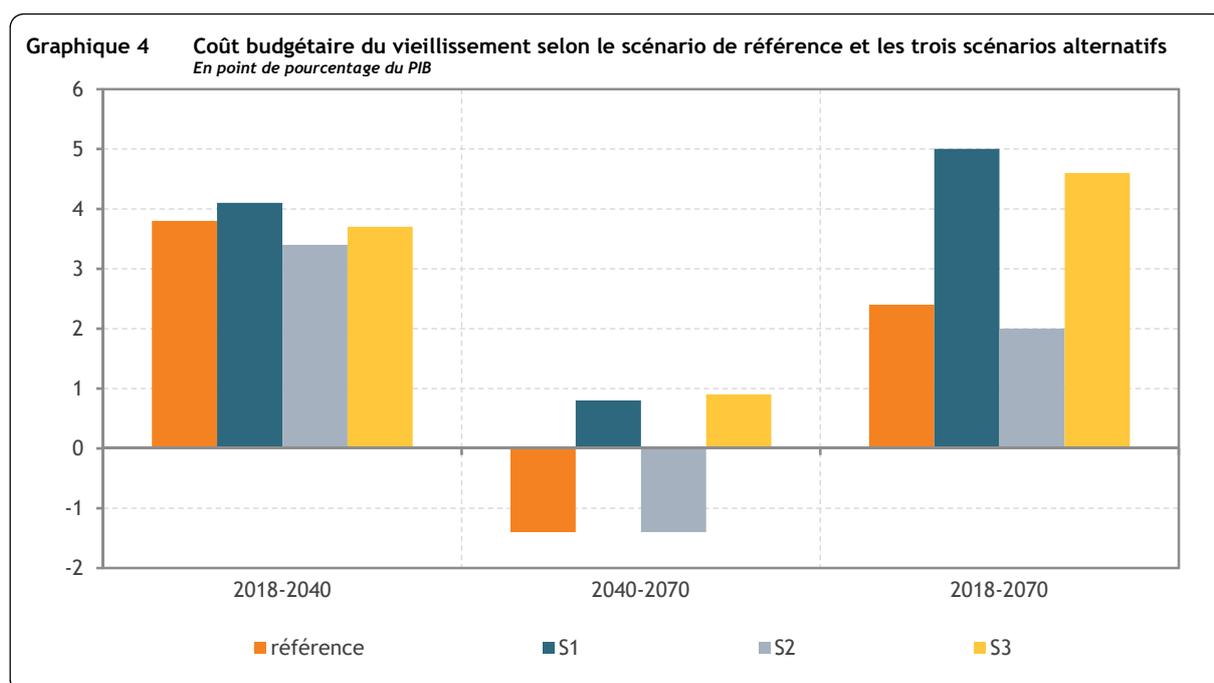
	Taux de croissance annuel moyen en termes réels, en %			Niveau, écart par rapport à la référence, en %	
	2019-2040	2041-2070	2019-2070	2040	2070
Emploi					
Référence	0,3	0,2	0,3	-	-
S1	0,3	0,2	0,3	0,0	0,0
S2	0,4	0,2	0,3	1,1	1,0
S3	0,4	0,2	0,2	1,1	1,0
Productivité par emploi					
Référence	0,9	1,5	1,2	-	-
S1	0,8	1,0	0,9	-1,5	-14,7
S2	0,9	1,5	1,2	0,0	0,0
S3	0,8	1,0	0,9	-1,5	-14,7
PIB					
Référence	1,3	1,7	1,5	-	-
S1	1,2	1,2	1,2	-1,5	-14,7
S2	1,3	1,7	1,5	1,1	1,0
S3	1,2	1,2	1,2	-0,5	-13,8

Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité du travail, la croissance annuelle moyenne de la productivité est de 0,8 % entre 2019 et 2040, soit légèrement plus faible que celle du scénario de référence (0,9 %). Par contre, entre 2040 et 2070, les gains de productivité annuels moyens du scénario S1 sont largement moindres (1 %) que ceux du scénario de référence (1,5 %). Sur l'ensemble de la période de projection, le taux de croissance annuel moyen de la productivité est inférieur de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence (0,9 % au lieu de 1,2 %). Dans le scénario S1, le PIB est inférieur de 1,5 % en 2040 au PIB du scénario de référence et de 14,7 % en 2070.

Dans le scénario S2, le moindre taux de chômage (6 % au lieu de 7 % dans le scénario de référence) est atteint en 2030. Dès lors, entre 2019 et 2040, l'emploi progresse légèrement plus rapidement dans le scénario S2 que dans la projection de référence et le niveau du PIB y est supérieur de 1,1 % en 2040. Après 2040, le taux de croissance de l'emploi évolue au même rythme que dans le scénario de référence, de même que le PIB. Le scénario S3 qui combine les deux scénarios alternatifs précédents présente un PIB moins élevé de 0,5 % en 2040 et 13,8 % en 2070.

Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence et les trois scénarios macroéconomiques alternatifs est illustré dans le graphique 4 pour les périodes 2018-2040, 2040-2070 et 2018-2070. Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité, le coût budgétaire du vieillissement est alourdi de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2018 et 2040 (il atteint 4,1 points de pourcentage du PIB au lieu de 3,8 points dans le scénario de référence) en raison de la plus faible croissance du PIB. Entre 2040 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement est relevé de 2,2 points de pourcentage du PIB (il est de 0,8 point au lieu de -1,4 point dans la projection de référence) suite à l'importante réduction du PIB. Globalement, sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement atteint 5 points de pourcentage du PIB entre 2018 et 2070, soit un relèvement de 2,5 points de pourcentage par rapport au scénario de référence.

Dans le scénario S2, le moindre taux de chômage (6 % au lieu de 7 % dans le scénario de référence) atteint avant 2040 implique un moindre coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2040 (3,4 points de pourcentage du PIB au lieu de 3,8 points) par rapport à la projection de référence. Par la suite, entre 2040 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement est identique dans le scénario S2 et le scénario de référence. Le scénario S3 qui combine les scénarios S1 et S2 présente un coût budgétaire du vieillissement de 3,7 points de pourcentage du PIB entre 2018 et 2040, 0,9 point entre 2040 et 2070 et 4,6 points sur l'ensemble de la période de projection, par rapport à 2,4 points de pourcentage du PIB dans le scénario de référence.



Le tableau suivant présente le coût budgétaire du vieillissement par type de prestation sociale entre 2018 et 2070 selon les trois scénarios macroéconomiques alternatifs, ainsi que les écarts par rapport à la projection de référence du rapport 2019 du CEV.

Tableau 13 Coût budgétaire du vieillissement entre 2018 et 2070 selon les scénarios alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2019
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Référence	S1	S2	S3	Écart S1-référence	Écart S2-référence	Écart S3-référence
Pensions	1,8	3,1	1,7	3,0	1,3	-0,1	1,2
- régime des salariés	1,1	2,2	1,0	2,1	1,1	-0,1	1,0
- régime des indépendants	0,3	0,5	0,3	0,5	0,2	0,0	0,2
- secteur public ^a	0,4	0,5	0,4	0,4	0,0	-0,1	0,0
Soins de santé ^b	2,1	3,1	2,0	3,0	1,0	-0,1	0,8
- soins « aigus »	1,3	2,0	1,2	1,9	0,7	-0,1	0,6
- soins de longue durée	0,8	1,0	0,8	1,0	0,2	0,0	0,2
Incapacité de travail ^c	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Chômage ^d	-0,6	-0,5	-0,7	-0,6	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	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,1
Total	2,4	5,0	2,0	4,6	2,5	-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 S1 de moindre croissance de la productivité, le relèvement du coût budgétaire du vieillissement est particulièrement marqué dans les dépenses de pension et de soins de santé (surtout les dépenses de soins aigus). L'impact d'une modification de la croissance de la productivité se diffuse très lentement sur les dépenses de pension alors qu'il est immédiat sur le PIB (voir encadré 3 du rapport 2018 du CEV). Dans le cas des dépenses de soins de santé aigus, une élasticité de ces dépenses au PIB inférieure à l'unité entraîne une réduction de ces dépenses moindre que la diminution du PIB et un alourdissement de leur poids exprimé en pourcentage du PIB.

Un moindre taux de chômage (scénario S2) implique une réduction des dépenses de chômage via une diminution du nombre de chômeurs, ainsi qu'une croissance économique plus soutenue qui allège le poids de l'ensemble des dépenses sociales en pourcentage du PIB, par rapport au scénario de référence.

Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité est quasiment linéaire à long terme. Prenons par exemple les résultats du scénario S1 où une réduction du taux de croissance annuel moyen de 0,3 point de pourcentage de la productivité entre 2019 et 2070 entraîne une augmentation du coût budgétaire de 2,5 points de pourcentage du PIB. Cela signifie qu'une réduction de 0,15 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2019 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ

1,25 point de pourcent du PIB ou encore qu'une réduction de 0,6 point de pourcentage du taux de croissance annuel moyen de la productivité entraînerait un alourdissement du coût budgétaire de 5 points de pourcentage du PIB.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

La soutenabilité sociale du vieillissement est analysée dans ce chapitre selon deux angles. Un premier volet établit l'état des lieux en matière de risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés, principalement sur la base des résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). 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 micro-simulation dynamique du Bureau fédéral du Plan.

2.1. État des lieux du risque de 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 en Belgique, au regard du risque de pauvreté classique et en comparaison avec d'autres groupes (section 2.1.2), sur la base de seuils de pauvreté alternatifs (section 2.1.3) et d'indicateurs complémentaires (section 2.1.4) et, enfin, dans le cadre d'une comparaison avec les pays voisins (section 2.1.5).

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 pauvreté²⁶. 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. 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 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. Le revenu disponible ne tient en effet pas compte du patrimoine, tel que la propriété de son logement. Ne payant pas de loyer, les propriétaires de leur logement possèdent un niveau de vie plus élevé que les locataires, à revenu disponible équivalent. Ou encore, une personne peut disposer d'un patrimoine important qui lui permette de financer sa consommation. Comme expliqué plus loin dans l'encadré 5, 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

²⁶ 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. Dans ce contexte, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est défini comme la somme de trois catégories de population, basées sur trois indicateurs (risque de pauvreté, privation matérielle et faible intensité de travail). Le présent rapport n'aborde pas ce concept élargi.

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.

Encadré 5 Pensions complémentaires en Belgique

Comme précisé dans la section 2.1.1, le risque de pauvreté d'une personne est déterminé sur la base de son revenu. Son patrimoine n'est pas pris en considération, mais bien le revenu de son 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. Les éventuels revenus du capital auront une incidence sur le risque de pauvreté, mais pas le capital même. 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 du troisième pilier(s) soit considérée comme une personne confrontée 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 tient rarement compte des pensions complémentaires puisqu'elles sont essentiellement versées sous la forme d'un capital unique, cet encadré donne un bref aperçu de l'importance de ces pensions chez les personnes âgées vivant en Belgique en 2015 ventilé par régime de pension et par sexe. Ces chiffres sont ensuite comparés avec les chiffres de 2011 analysés dans le dernier rapport annuel. 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 collectée en Belgique. Les données présentées sont tirées du datawarehouse Marché du travail et Protection sociale.

En 2015, 48 % des hommes âgés de 66-69 ans percevant une pension du premier pilier disposaient d'une pension du deuxième pilier. Chez les femmes, le pourcentage tombe à 22 %. En 2011, ces pourcentages étaient de 42 % et 16 %. Lorsque ce groupe est ventilé par régime, nous remarquons que le deuxième pilier ne concerne pratiquement pas les pensionnés caractérisés par une carrière pure de fonctionnaire. Parmi les pensionnés ayant eu une carrière pure de salarié, 64 % des hommes et 30 % des femmes disposent d'une pension du deuxième pilier (les pourcentages étaient de 60 % et 23 % en 2011). Chez les indépendants, les pourcentages sont de 47 % et de 15 % (29 % et 8 % en 2011) et, pour les carrières mixtes, ils atteignent 33 % et 13 % (29 % et 12 % en 2011). Nous constatons donc que la part des pensionnés percevant un complément à leur pension légale a augmenté depuis 2011. En ce qui concerne la forte augmentation des indépendants retraités bénéficiant d'une pension du deuxième pilier, il convient de faire remarquer que les chiffres de 2011 sont susceptibles d'être sous-estimés pour des raisons techniques.

Parmi les pensionnés qui ont eu une carrière pure en tant que salarié et qui bénéficient d'une pension du deuxième pilier, 87,7 % d'entre eux ont perçu cette pension sous la forme d'un capital unique, 7,8 % sous la forme d'une rente et 4,6 % combinent rente et capital. L'importance de la perception sous la forme exclusive d'un capital a augmenté par rapport à 2011 où ce pourcentage était de 83 %. L'analyse des capitaux versés en 2015 révèle une répartition très inégale. Ainsi, le 45^e percentile a reçu par exemple un capital de 23 000 euros, le 80^e percentile un capital de 159 000 euros, le 95^e un capital de 408 000 euros et le 99^e un montant de 870 000 euros. Si nous comparons les montants avec ceux de 2011, nous constatons que les montants actuels sont moins élevés (en 2011, la répartition était la suivante : 45^e percentile 36 000 euros ; 80^e 181 000 euros ; 95^e percentile 437 000 euros et 99^e percentile 908 000 euros). Il est possible que ces montants plus faibles s'expliquent par la démocratisation du deuxième pilier. En effet, le montant de la pension du deuxième pilier est généralement proportionnel à la hauteur du salaire : plus le salaire du salarié est faible, plus sa pension du deuxième pilier sera faible.

Source : Peeters, H. & Schols, J. (2019). *De tweede pensioenpijler. Vergelijking stand van zaken 2011 en 2015*. KU Leuven, mimeo

En outre, la pauvreté est définie comme un concept relatif. Les individus sont exposés à un risque de pauvreté si leur revenu 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.

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 passées en revue. 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 isolée sera de 1 000 euros. Le revenu 'équivalent' individualisé qui en résulte permet donc 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 sociale²⁷. 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 fiable menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. L'enquête la plus récente est celle de 2018 (sur les revenus de 2017). Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2017 pourraient avoir

²⁷ 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?* p. 60-93. New York: New York. Oxford University Press

sur les revenus. 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 soins. Ceci est un inconvénient important dans le cadre de l'étude de la pauvreté chez les personnes âgées²⁸. Selon des données récentes, environ 5 % des plus de 65 ans, 9 % des plus de 75 ans et près de 20 % des plus de 85 ans vivaient, en 2015, dans un ménage collectif²⁹. 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. L'annexe 2 présente les marges d'erreur pour un certain nombre d'indicateurs clés.

2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique

a. Constats

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 (voir graphique 5 et annexe 2, graphique 19). Globalement, on constate sur la période 2003-2017 que le risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, les personnes âgées isolées ou en couple, les femmes âgées et les pensionnés a fortement diminué entre 2005 et 2012 et s'est stabilisé, voire a légèrement augmenté à partir de 2013 (voir graphique 5). La section b présente les facteurs explicatifs possibles de cette évolution.

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2018, 16,4 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté *en 2017*. Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 14 244 euros, soit 1 187 euros par mois.

En 2017, le risque de pauvreté des *personnes âgées de 65 ans et plus* (16,7 %) est semblable à celui de la population totale et de la population de moins de 65 ans (16,3 %) où plus particulièrement les enfants (20,2 %) et les jeunes âgés entre 16-24 ans (20,4 %) sont exposés à un risque accru. Sur la période 2005-2013, le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus a nettement baissé : alors que leur risque de pauvreté (23 %) excédait celui du reste de la population en 2005, cet écart s'est réduit à peau de chagrin à partir de 2013. Ce sont alors principalement les jeunes qui ont été confrontés à un risque relativement élevé de pauvreté.

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 chez les personnes âgées

²⁸ Voir Peeters H., Debels, A., en Verpoorten R. (2011), *Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics*, Social Indicators Research.

²⁹ Source : Registre national Statbel, calculs du Bureau fédéral du Plan.

isolées (20,4 % en 2017) est plus faible que celui des isolés de moins de 65 ans (26,2 % en 2017). Avant 2010, le risque de pauvreté chez les personnes âgées isolées était plus élevé mais une forte baisse intervenue entre 2005 et 2011 a eu pour conséquence que leur risque est devenu inférieur à celui de la population plus jeune isolée. Les couples où au moins une personne a plus de 65 ans se caractérisent par un risque de pauvreté plus élevé (15,7 % en 2017) que les couples plus jeunes (8,9 %). Entre 2010 et 2014, le fossé entre les deux s'est considérablement réduit sous l'effet d'une forte baisse du risque de pauvreté chez les couples plus âgés. Ensuite, l'écart s'est à nouveau creusé, essentiellement en raison d'une hausse du risque de pauvreté chez les couples plus âgés.

En 2017, le risque de pauvreté est légèrement plus élevé chez femmes âgées isolées (20,8 %) que chez les hommes âgés isolés (19,3 %), mais cet écart de *genre* est relativement limité. En 2006, le risque de pauvreté des femmes âgées isolées dépassait encore 30 %, il a ensuite fortement baissé et s'est stabilisé, depuis 2013, au niveau de celui des hommes isolés de la même catégorie d'âge³⁰.

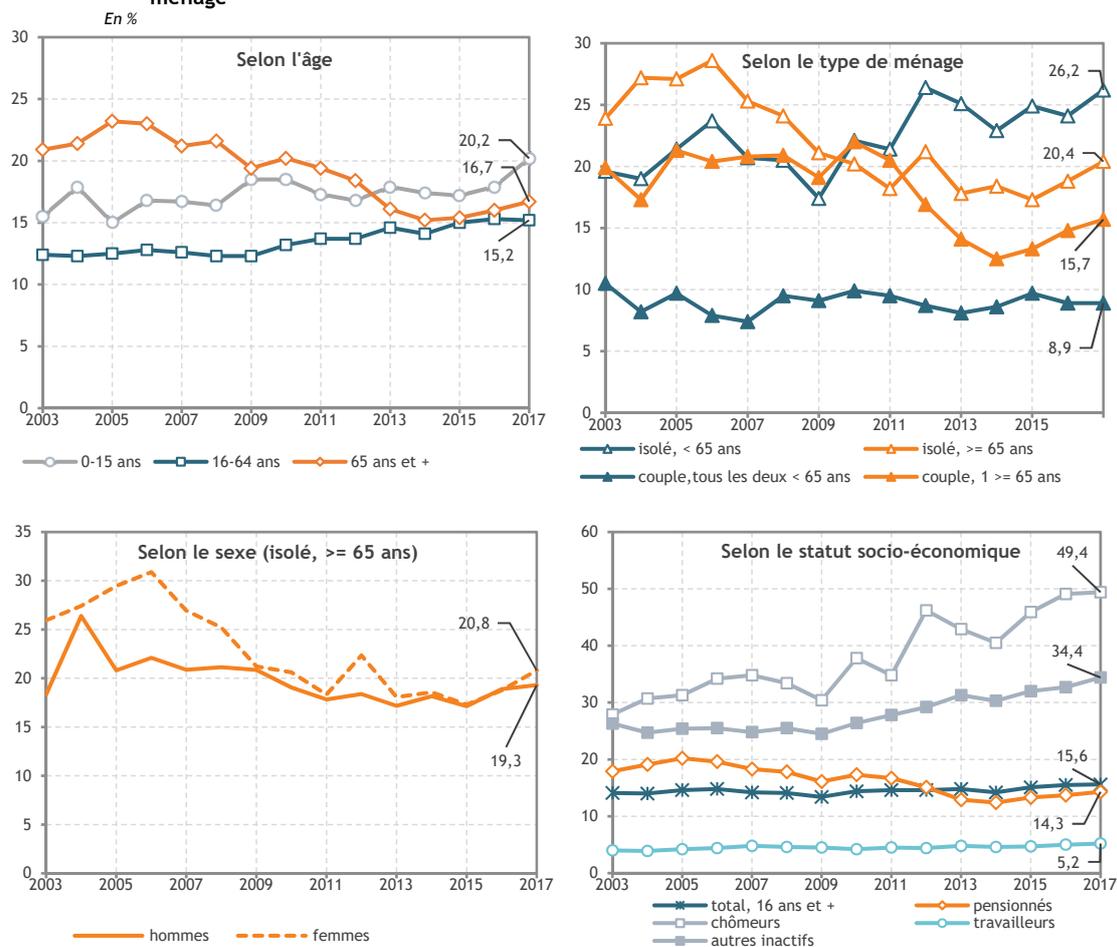
Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans et plus selon le *statut professionnel*³¹ que 14,3 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2017. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (49,4 %) ou d'autres inactifs (34,4 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (5,2 %). Le risque de pauvreté chez les *pensionnés* était encore de 20 % en 2005 et a ensuite fortement baissé jusqu'en 2013, puis a évolué de manière relativement stable, voire légèrement à la hausse (14,3 % en 2017). 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 »³². En conséquence, les résultats obtenus pour ces catégories à partir de l'année 2012 ne sont pas comparables avec ceux des années précédentes.

³⁰ Ce faible écart selon le sexe est déduit du risque de pauvreté chez les 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 (cfr graphique 19 en annexe 2). 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. Puisque 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 que 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. Si nous ne nous intéressons qu'aux isolés, ces écarts selon le genre disparaissent.

³¹ La distribution selon le statut professionnel 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 professionnel différent ont le même revenu équivalent.

³² 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. Une analyse exploratoire réalisée sur la base des micro-données de l'enquête EU-SILC montre que le risque de pauvreté parmi le groupe des chômeurs hors chômeurs avec complément d'entreprise a 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).

Graphique 5 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage



Source : EU-SILC 2004-2018 (revenus 2003-2017), Statbel et Eurostat

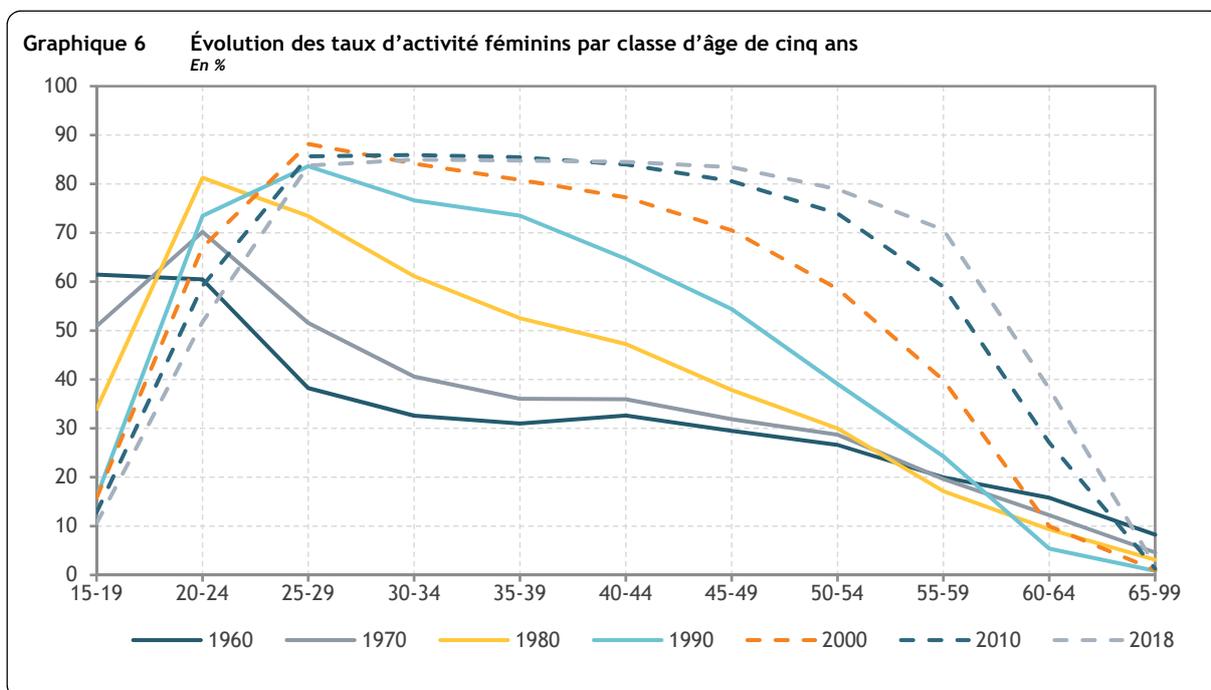
b. Facteurs explicatifs

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, une augmentation du montant des pensions. L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est également un facteur explicatif important. Ces aspects sont abordés plus en détail dans cette section.

Évolution du taux d'activité des femmes

Le graphique suivant montre l'évolution des taux d'activité des femmes par classe d'âge de cinq ans de 1960 à 2018. Il ressort clairement que le comportement des femmes vis-à-vis du marché du travail s'est largement modifié sur les soixante dernières années : elles sont de plus en plus présentes sur le marché du travail et elles y demeurent plus longtemps. Dans la seconde moitié du 20^e siècle, les taux d'activité féminins ont augmenté à chaque âge, excepté aux âges jeunes en raison de la hausse des taux de scolarité et pour les sexagénaires suite aux sorties en pension de retraite. Jusqu'en 1980, on observait également une forte réduction des taux d'activité après l'âge de 24 ans. Les femmes quittaient le marché du travail,

probablement pour élever des enfants, et n’y revenaient pas, ce phénomène se traduisant par des carrières relativement courtes lors de leur entrée en pension. Par la suite, les taux d’activité aux âges jeunes sont encore plus bas, dénotant un allongement de la scolarité. Mais, à partir du groupe d’âge de 25-29 ans, les taux d’activité sont plus élevés et on n’observe plus de forte réduction à travers les âges, ce qui engendre des carrières plus longues. En 2018, les taux d’activité restent stables aux environs de 85 % jusqu’à l’âge de 50 ans puis ils commencent à diminuer.



Adéquation des allocations minimums des personnes âgées

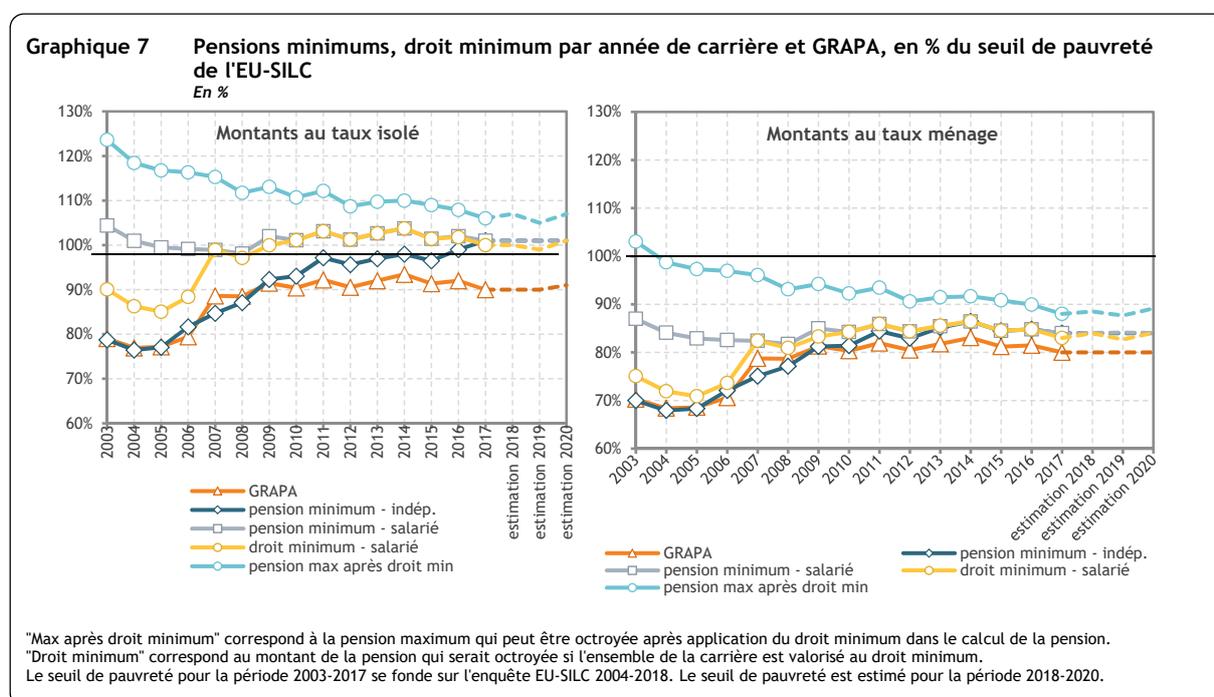
Le système légal de pension garantit, dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et de la fonction publique, un revenu de pension minimum, via les pensions minimums, aux pensionnés pour autant qu’ils remplissent certaines conditions (de carrière). Le régime des travailleurs salariés prévoit en outre un droit minimum par année de carrière. Pour un examen de ces minima, le lecteur se référera à l’annexe 2. 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) ou le niveau des 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-SILC³³. L’évolution du seuil de pauvreté est

³³ 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).

présentée à l'annexe 2. Pour la période 2018-2020, le seuil de pauvreté est estimé en faisant évoluer le dernier seuil observé (basé sur EU-SILC 2018) en fonction du taux de croissance du seuil de pauvreté simulé avec le modèle de microsimulation utilisé dans la section 2.2 pour la projection des indicateurs de la soutenabilité sociale. L'évolution des allocations est observée (montants annuels moyens) et, pour 2019 et 2020, basée sur les adaptations au bien-être présentées dans l'Avis sur la liaison au bien-être 2019-2020³⁴. L'encadré 6 inclut quelques remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté.

Le graphique 7 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 octroyés au terme d'une carrière complète et à temps plein de 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, c'est le montant forfaitaire hors déduction des ressources.



En 2017, soit l'année de revenus de l'enquête EU-SILC la plus récente, les allocations minimums pour un isolé dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants sont en moyenne proches du seuil de pauvreté de 1 187 euros par mois. La GRAPA au taux isolé est inférieure de 10 % au seuil de pauvreté³⁵. Les montants de pensions minimums au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants ainsi que le montant de la GRAPA pour un couple sont en deçà du seuil de pauvreté.

Entre 2005 et 2011, les allocations minimums et la GRAPA ont sensiblement augmenté par rapport au seuil. Cette évolution peut expliquer la nette baisse du risque de pauvreté chez les personnes âgées et

³⁴ Conseil central de l'économie – Conseil national du travail, *Avis liaison au bien-être 2019-2020*, Bruxelles, 23 avril 2019.

³⁵ 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 pensionnés au cours de cette période, plus particulièrement chez les femmes, lesquelles perçoivent proportionnellement davantage ces minima que les hommes. La position relative des pensions minimums dans le régime des travailleurs indépendants et de la GRAPA surtout par rapport au seuil de pauvreté a nettement progressé au cours de cette période : pour un isolé, ces allocations étaient, en 2005, encore 23 % sous le seuil de pauvreté, contre 3 % seulement pour la pension minimum et 8 % pour la GRAPA en 2011. Les minima dans le régime des indépendants augmentent encore plus fortement que le seuil de pauvreté après 2011 et, depuis l'alignement des montants sur ceux du régime des salariés en 2016, ils sont supérieurs au seuil pour un isolé.

Pour ces allocations, l'écart entre les minima et le seuil est plus important pour un couple (un couple percevant une pension au taux ménage ou dont les deux partenaires perçoivent une GRAPA). La situation plus défavorable des couples 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-SILC³⁶. En conséquence, il apparaît a priori que les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, soient moins adéquats que ceux pour une personne isolée. 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. Le risque de pauvreté plus faible chez les couples, malgré des minima moins performants, peut s'expliquer par le fait que dans leur cas, le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé par les revenus des cohabitants dont les sources de revenu peuvent être multiples.

Les adaptations au bien-être qui ont été octroyées aux allocations minimums en **2018** et qui seront octroyées **en 2019 et 2020** dans le cadre de l'Avis liaison au bien-être 2019-2020 (voir annexe 1) assurent une évolution relativement stable des allocations minimums par rapport au seuil de pauvreté estimé.

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.

Encadré 6 Remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté

La comparaison ci-dessus entre les allocations minimums et le seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC appelle toutefois quelques remarques. Premièrement, la comparaison est basée sur les montants maximums des minima. Cette donnée n'est pas sans importance vu que de nombreux individus qui ont droit à une prestation minimum ne recevront pas le plein montant. Dans le cas des travailleurs salariés et indépendants, par exemple, la pension minimum est calculée au prorata du nombre d'années effectives de carrière si la personne a droit à la pension minimum mais n'a pas presté une carrière complète.

Deuxièmement, il convient 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.

Troisièmement, la comparaison de la GRAPA avec le seuil de pauvreté peut 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. 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. 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 pour 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 serait encore exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA était supérieur ou égal au seuil de pauvreté^a. 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, il peut y avoir effet "non take-up" : les personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne la sollicitent pas^b. À cet égard, un renforcement du contrôle automatique des conditions d'octroi de la GRAPA pourrait constituer une solution appropriée. Troisièmement, toutes les personnes âgées ne remplissent pas les conditions de nationalité ou de résidence^c ; ces personnes peuvent éventuellement faire appel au revenu d'intégration (moins élevé) (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.

^a 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.

^b 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 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.

^c Voir <https://www.sfpd.fgov.be/fr/droit-a-la-pension/grapa>

2.1.3. Risque de pauvreté en Belgique sur la base de seuils de pauvreté alternatifs

Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. pris pour référence. 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.

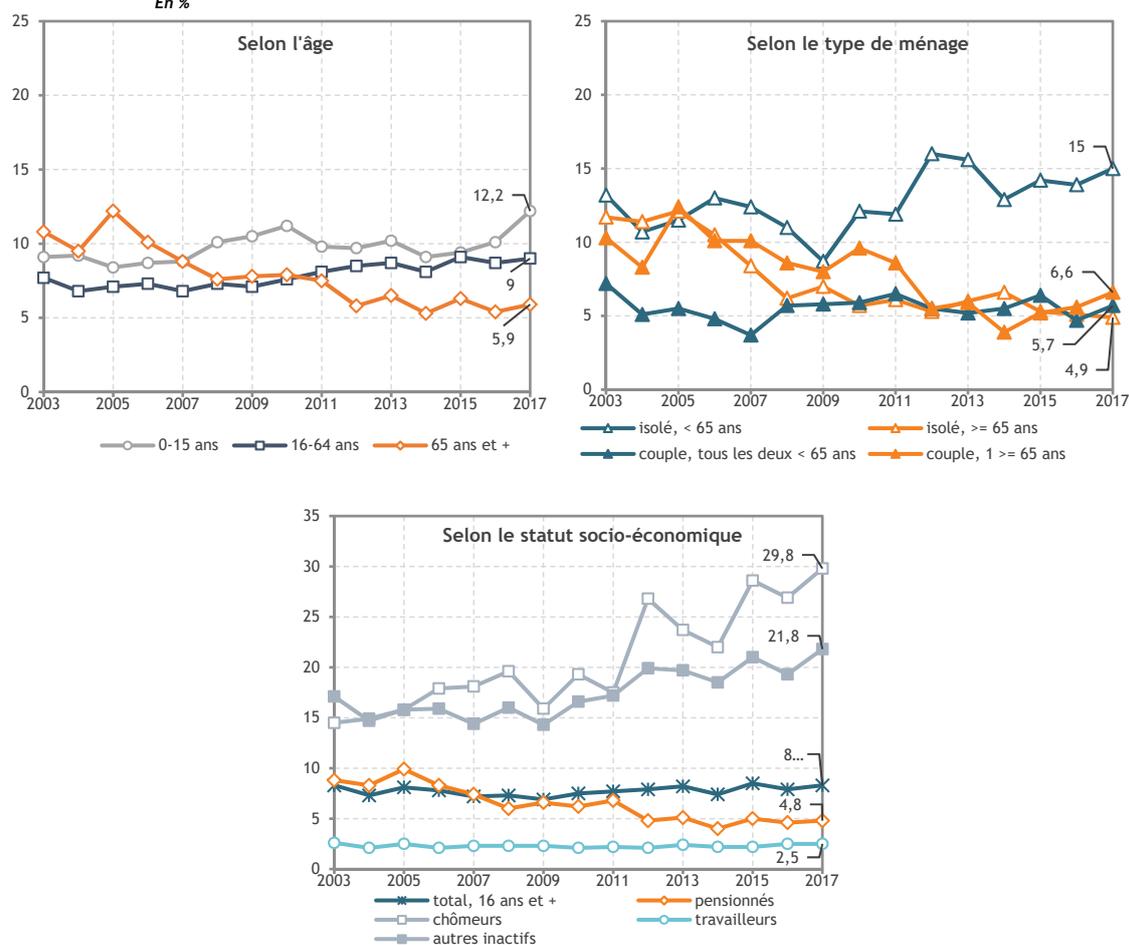
Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian

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 2017, ce seuil atteint 989 euros, contre 1 187 euros pour le seuil de pauvreté classique de 60 %. 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 2017, ce qui est moins élevé que dans la population de moins de 65 ans. Si on tient compte du type de ménage, le risque de pauvreté des personnes âgées isolées (4,9 %) est également inférieur à celui des jeunes isolés (15 %) 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 6,6 % et 5,7 %). Sur la base d'un seuil de pauvreté fixé à 50 %, 4,8 % des pensionnés courent un risque de pauvreté, contre 2,5 % chez les travailleurs.

Tant les individus 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 2004-2018 (revenus 2003-2017), 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 2017, tous les minima, excepté la GRAPA pour un couple, dépassent le seuil de pauvreté fixé à 50 %.

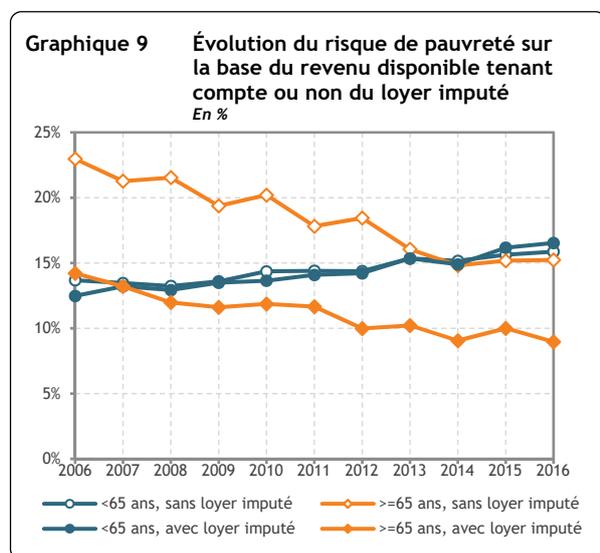
Même si les minima et la GRAPA dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. Les facteurs explicatifs possibles sont examinés dans l'encadré 6. En effet, les pensions minimums que nous comparons ici au seuil correspondent aux montants octroyés en cas de carrière complète. Une personne qui a une carrière incomplète mais répond aux conditions de carrière de la pension minimum recevra une pension minimum mais au prorata de la durée de sa carrière. Précisons que bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne garantit pas d'échapper au risque de pauvreté, et ce pour différentes raisons exposées dans l'encadré 6.

Seuil de pauvreté tenant compte du loyer imputé

Les indicateurs de pauvreté susmentionnés se basent sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine en tant que tel (mais bien des revenus du patrimoine). 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 qui tient compte du loyer imputé, le revenu disponible « classique » du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires³⁷ (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.



Comme mentionné dans le rapport du CEV précédent³⁸ (p. 53), le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population est en 2016 inférieur de 1,2 point de pourcentage après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible que dans le cadre du « seuil de pauvreté classique ». Pour la population de moins de 65 ans, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté (voir graphique 9). En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et est nettement inférieur au risque de pauvreté du reste de la population (respectivement 9 % contre 16,5 % en 2016). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées

³⁷ 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

³⁸ Aucun calcul pour l'année de revenus 2017 n'a pu être effectué étant donné que les microdonnées de l'EU-SILC 2018 ne seront disponibles qu'après la finalisation de ce rapport.

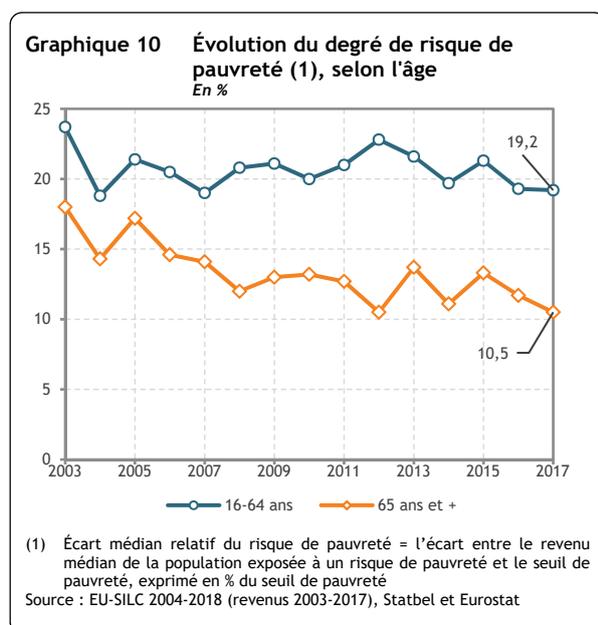
s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

Parmi les individus de plus de 65 ans, alors que le risque de pauvreté diminue fortement chez les propriétaires lorsque le loyer imputé est inclus dans le concept de revenu, nous constatons également que le risque de pauvreté des locataires sociaux baisse sensiblement. Lorsqu'il est mesuré sur la base du revenu classique, le risque de pauvreté des locataires sociaux est généralement plus élevé que celui des propriétaires et des locataires du secteur privé. 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 alors que les locataires du secteur privé deviennent les âgés avec le risque de pauvreté le plus élevé.

2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique

Cette section présente quelques indicateurs complémentaires au « risque de pauvreté classique ». Le degré de risque de pauvreté et le risque de pauvreté persistante décrivent plus en détail la situation des personnes âgées de 65 ans et plus exposées à un risque de pauvreté par rapport à celle des jeunes exposés à un tel risque. Les indicateurs de privation matérielle sévère, de privation matérielle et sociale et de pauvreté subjective complètent les indicateurs de pauvreté monétaire et relative. À l'instar des indicateurs monétaires, ces indicateurs complémentaires sont basés sur l'enquête EU-SILC mais ils se rapportent à l'année même de l'enquête (les résultats les plus récents concernent donc l'année 2018 sur la base de l'EU-SILC 2018).

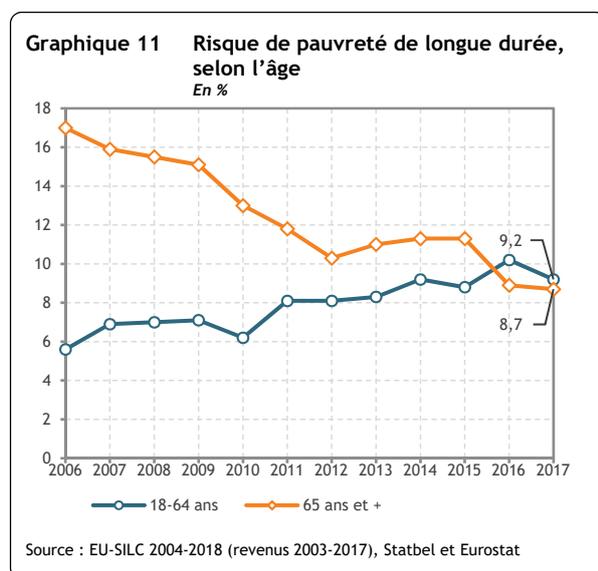
Degré de risque de pauvreté



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 10). En effet, en 2017, le revenu équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté s'élève à 1 062 euros, soit 10,5 % en deçà du seuil de pauvreté (1 187 euros). Dans la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté, ce revenu s'élève à 959 euros, soit 19,2 % 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.

Risque de pauvreté persistante

Les personnes sont exposées à un risque de pauvreté persistante ou de long terme 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 11) 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 forte baisse 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. À partir de 2016, les personnes âgées sont exposées à un risque de pauvreté persistante moins élevé que la population âgée de 18 à 64 ans.

Privation matérielle (et sociale)

En raison de manquements de l'indicateur de privation matérielle sévère³⁹ 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 sociale⁴⁰. 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 sociales⁴¹. Comme les données pour le

³⁹ 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 quatre catégories de dépenses parmi la liste de neuf 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.

⁴⁰ 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 ».

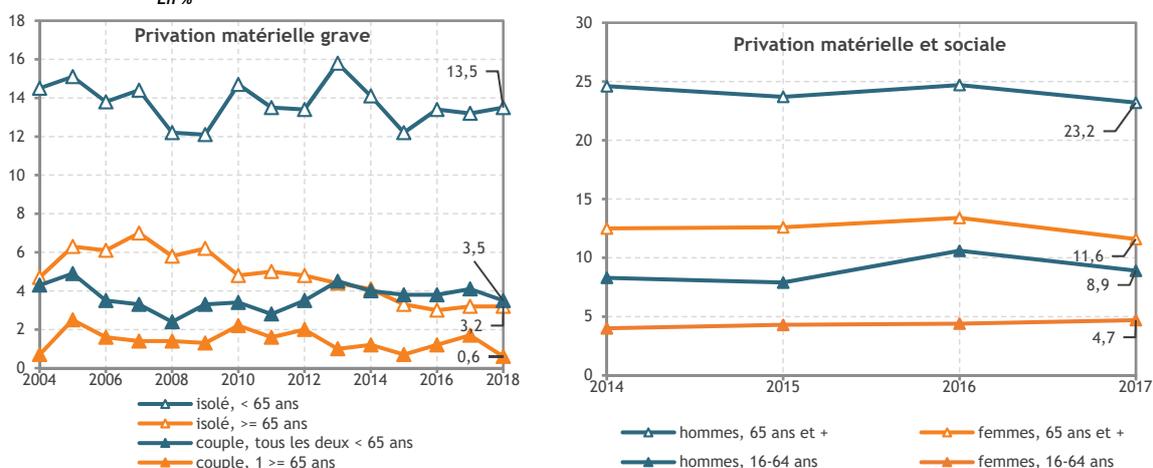
⁴¹ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins cinq catégories de dépenses parmi la liste de treize présentée ci-après :

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.

nouvel indicateur de privation matérielle et 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 disponible⁴².

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 chez les couples et les personnes isolées âgées est également inférieure à celle respectivement des couples et des personnes isolées plus jeunes (voir graphique 12, graphique de droite).

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 %

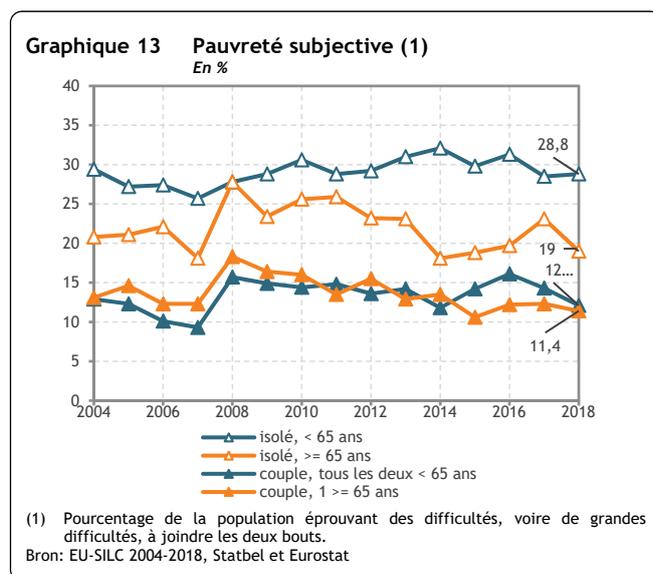


- (1) Pourcentage indiquant qu'il n'est pas possible de faire face à au moins quatre catégories de dépenses parmi la liste de neuf présentée ci-après :
1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, 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 cinq catégories de dépenses parmi la liste de treize 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) disposer de 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) avoir 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 2004-2018. Statbel et Eurostat

⁴² 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).

Pauvreté subjective



Les personnes âgées sont généralement 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). Elles ont connu une forte baisse de la pauvreté subjective entre 2008 et 2014 (2015 pour les couples) mais ont été de plus en plus nombreuses au cours des années suivantes à éprouver des difficultés à joindre les deux bouts. Cette évolution à la hausse semble prendre fin en 2018 et la pauvreté subjective baisse ensuite de nouveau.

2.1.5. Comparaison internationale

Le graphique 14 illustre l'évolution, au cours de la période 2004-2016⁴³, du seuil de pauvreté en Belgique et dans 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 entre 2005 et 2014. 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)⁴⁴. Aux Pays-Bas, on constate une augmentation subite du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus en 2015 et 2016, ce qui est sans doute lié à la forte hausse du seuil de pauvreté observée dans ce pays à partir de 2015⁴⁵. 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 2013⁴⁶. 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 claire ne se dégage pour ce groupe aux Pays-Bas⁴⁷. En France, les enfants sont exposés, en 2016, à un

Les derniers chiffres disponibles sont basés sur l'enquête EU-SILC 2017 (revenus 2016) et permettent ainsi de dégager l'évolution sur la période 2004-2016.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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)

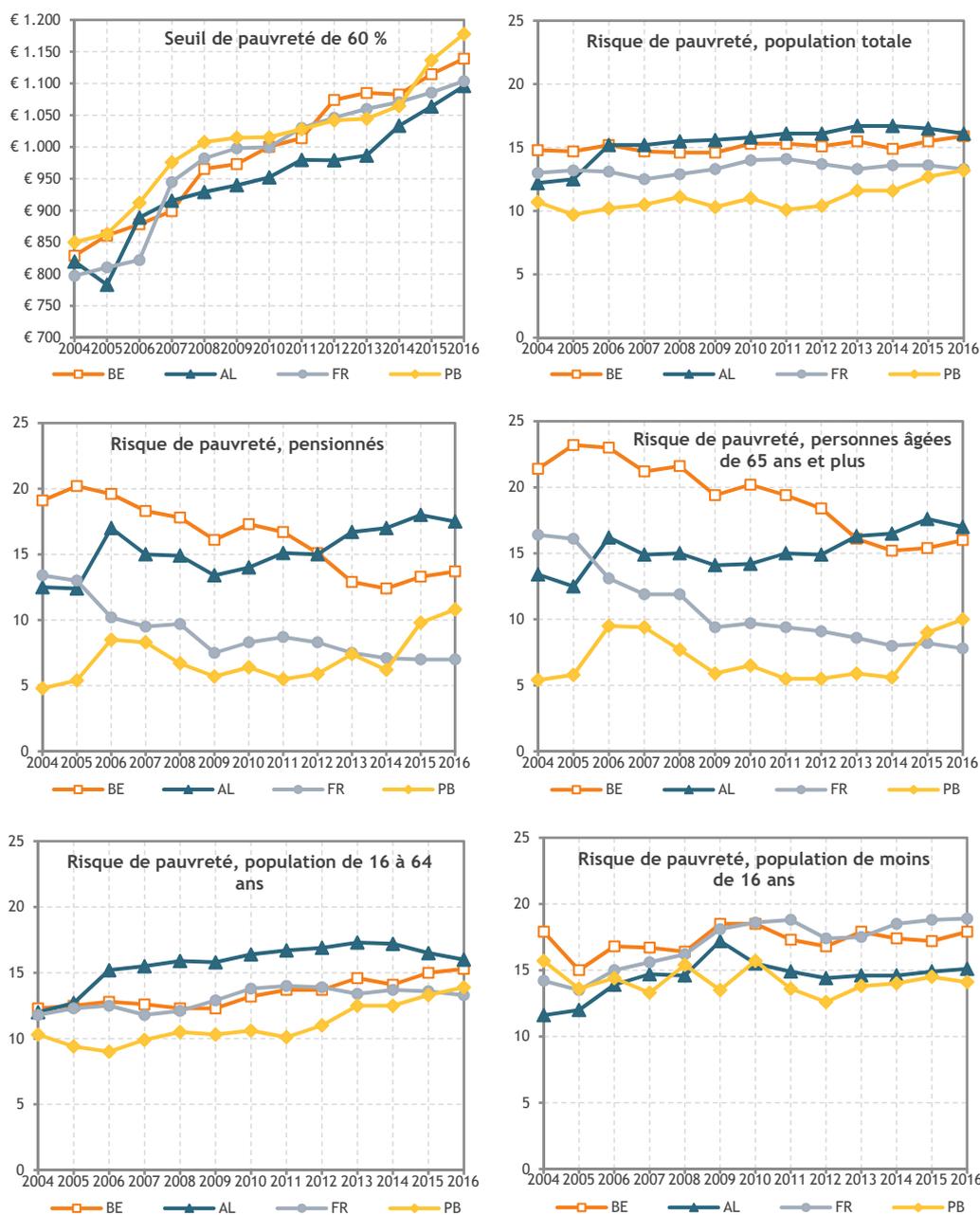
⁴⁶ Commission européenne, *The 2018 Pension Adequacy Report : current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018, p. 17.

⁴⁷ 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.

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 2016). 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 2013. En France et en Belgique, cette tendance à la hausse est moins marquée, tandis qu'une hausse relativement soudaine se dessine après 2011 aux Pays-Bas.

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), tandis que c'est moins, voire pas, le cas en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

Graphique 14 Évolution du risque de pauvreté (2004-2016) 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 2005-2017

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 judicieuse⁴⁸.

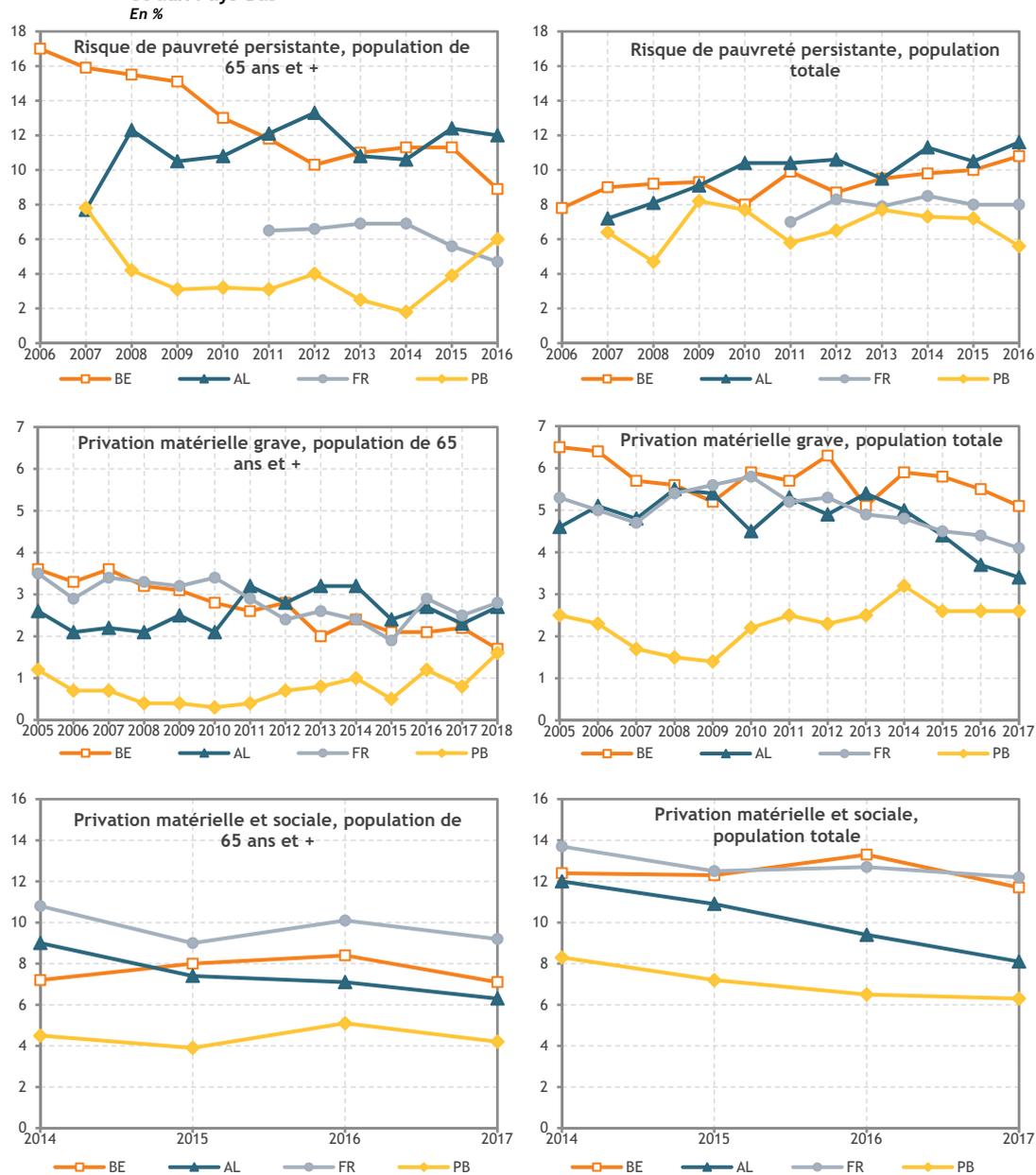
⁴⁸ Voir Eurostat, *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

Les indicateurs complémentaires de revenu et de pauvreté chez les personnes âgées sont présentés au 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 2012, la pauvreté persistante chez les personnes âgées reste stable en Belgique et, en 2016, elle baisse à nouveau sensiblement. Aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante des personnes âgées a fortement augmenté à partir de 2015, parallèlement à la progression sur base annuelle du risque de pauvreté des personnes âgées dans ce pays, mais rappelez-vous de la rupture dans la série du seuil de pauvreté (voir note de bas de page n° 45). On n'observe pas de baisse continue de la pauvreté persistante dans l'ensemble de la population, et donc pas non plus dans la population de moins de 65 ans. En France, le risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées est inférieur, en 2016, à celui de la population dans son ensemble. C'est également le cas en Belgique pour la première fois alors qu'en Allemagne, c'est le contraire qui prévaut. Aux Pays-Bas, on n'observe aucune différence pour la première fois cette année-là.

En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle sévère (soit ne pas pouvoir faire face à quatre catégories de dépenses d'une liste qui en compte neuf) chez les personnes de 65 ans et plus entre 2005 et 2013, baisse qui se stabilise après 2013 mais semble se poursuivre en 2018 (graphique 15). En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de privation matérielle a baissé pratiquement dans les mêmes proportions qu'en Belgique jusqu'en 2015, mais est reparti à la hausse au cours des dernières années. On observe une légère tendance à la hausse de cet indicateur aux Pays-Bas après 2010 ; aucune tendance claire ne se dégage en Allemagne. Les personnes âgées belges ressentent moins souvent des privations matérielles que leurs homologues français et allemands en 2018, tandis que la situation relativement favorable que connaissaient les personnes âgées aux Pays-Bas dans ce domaine a disparu cette année-là. 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), en France (depuis 2015) et aux Pays-Bas (depuis 2014), l'écart diminue. Dans les deux premiers pays, cette évolution s'explique par la baisse du risque de privation dans la population plus jeune, tandis qu'il est dû à la hausse de la privation matérielle chez les personnes âgées aux Pays-Bas.

On constate également que le nouvel indicateur de privation matérielle et sociale chez les personnes de 65 ans et plus est moins élevé aux Pays-Bas qu'en Belgique, en Allemagne et en France (cet indicateur n'est toutefois pas disponible pour 2018). Dans tous les pays, le risque de privation matérielle et sociale est moins élevé chez les personnes de 65 ans et plus que dans l'ensemble de la population et donc, *ipso facto*, dans la population de moins de 65 ans. En Allemagne, le risque de privation matérielle et sociale diminue constamment, tant chez les personnes de 65 ans et plus que dans l'ensemble de la population ; dans les autres pays, aucune tendance claire ne se dégage.

Graphique 15 Évolution du risque de pauvreté persistante (2006-2016), du taux de privation matérielle (2005-2018) et du taux de privation matérielle et sociale (2014-2017) en Belgique, Allemagne, France et aux Pays-Bas



Note : Les chiffres sur le taux de privation matérielle grave pour 2018 sont provisoires.
 Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2017 (2018 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 (plus d'un demi-million de personnes) 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.

Les scénarios d'évolutions démographique (naissances, décès, mariages et cohabitions), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, nombre de bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres et mesures récentes concernant les adaptations au bien-être) 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.

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.

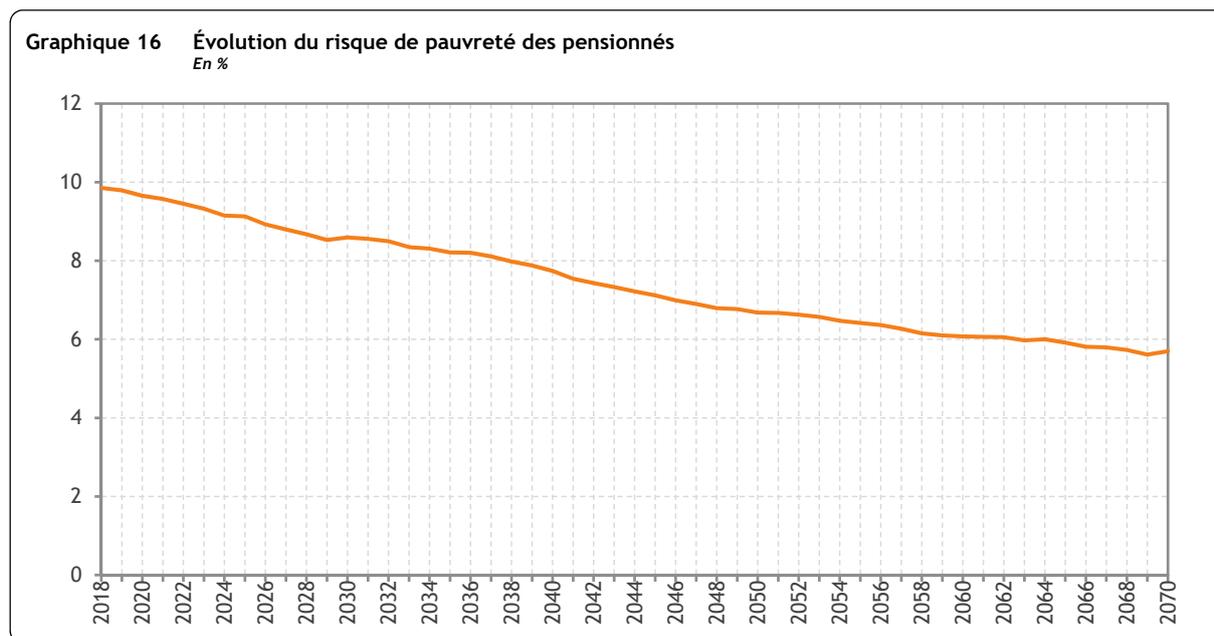
Le modèle présente encore deux limitations importantes. Tout d'abord, certains revenus ne sont pas pris en compte dans le concept de revenu du modèle et ne le sont, par conséquent, pas non plus dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ainsi, faute de données disponibles, les 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 2017, inférieur de 13 % 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 de la productivité de 1,5 % par an à partir de 2045 ce qui se traduit par une croissance annuelle du salaire moyen de 1,5 % à long terme). Les effets de la variante avec croissance de la productivité plus basse (1 % à long terme, voir chapitre 1) 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 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 (2018), le pourcentage de pensionnés exposé à un risque de pauvreté est sensiblement inférieur à celui observé dans l'EU-SILC portant sur 2017 (voir 2.1.2). 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 2.2.1). 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.



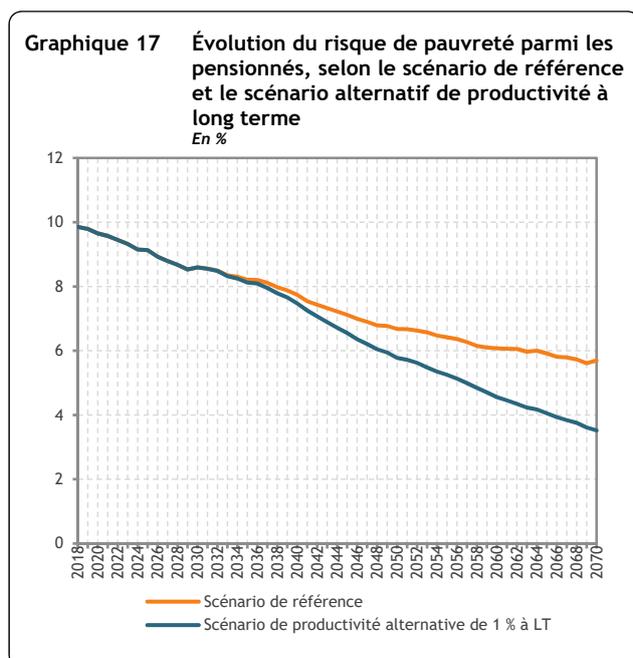
L'évolution du risque de pauvreté parmi les pensionnés est déterminée par plusieurs facteurs : la revalorisation des prestations minimums en matière de pensions (pensions minimums, droit minimum par année de carrière), de l'aide sociale (la GRAPA) et des pensions en cours comparativement au taux de croissance 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. Les effets de ces derniers facteurs sont extensivement discutés dans le rapport annuel du CEV de 2018. Il apparaît que le risque de pauvreté diminue surtout chez les couples de pensionnés grâce au relèvement des pensions des femmes mariées et cohabitantes. En ce qui concerne les femmes pensionnées isolées, la baisse du risque de pauvreté est bien moins forte en raison entre autres d'une réduction de la proportion de veuves dans ce groupe, à cause d'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, ce qui a pour conséquence une baisse de bénéficiaires de pension de survie. Ci-dessous, nous abordons plus en détails l'évolution des pensions minimums et de la GRAPA par rapport au seuil de pauvreté.

Les adaptations au bien-être réalisées des allocations sociales sont introduites dans le modèle jusqu'en 2020. À partir de 2021, 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 terme⁴⁹ 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. Cette évolution est l'une des explications de la baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés

⁴⁹ Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2019-2024*, série Perspectives, juin 2019.

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 durant les deux dernières décennies de la période de projection.

Le graphique 17 présente les risques de pauvreté des pensionnés selon le scénario de référence et le scénario de productivité alternative de 1 % 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. Dans le scénario alternatif, la croissance



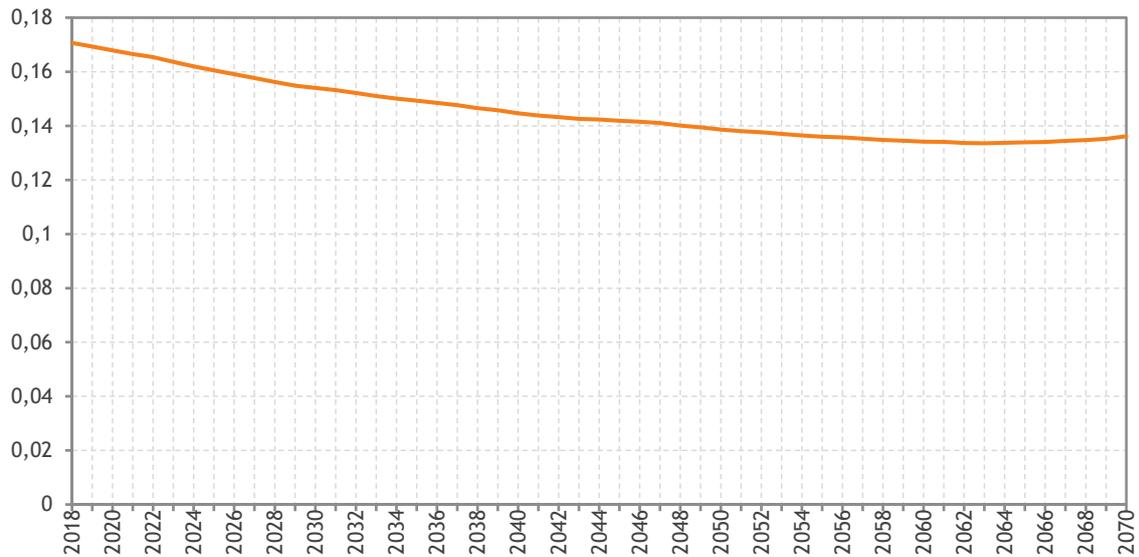
du salaire moyen à long terme ne dépasse pas 1 % sur base annuelle (et est atteinte à partir de 2031). Les écarts entre les scénarios illustrent l'impact de l'hypothèse de croissance du salaire moyen sur le risque de pauvreté projeté des pensionnés. Une croissance annuelle du salaire moyen à long terme de 1 % à la place de 1,5 % se traduit par un seuil de pauvreté plus bas à partir de 2031 et donc 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 plus faible 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 18 présente l'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés par le biais de l'indice de Gini⁵⁰. 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.

⁵⁰ 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.

Graphique 18 Inégalité du revenu équivalent du ménage des pensionnés - coefficient de Gini, scénario de référence



De 2018 à la fin des années 2050, l'inégalité baisse de manière continue, après quoi elle resterait stable. 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 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2020

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.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/2019, relèvement de 3,7 % du pécule de vacances.
- Au 01/07/2019, revalorisations de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète et de 2,4112 % des pensions minimums en cas de carrière incomplète.
- Au 01/07/2019, liaison avec le montant de la GRAPA de la limite de revenus autorisée en cas de cumul d'une pension de survie avec d'autres prestations sociales.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,785 % des pensions ayant pris cours avant 2010 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,7 % du plafond salarial.
- Au 01/01/2020, relèvement de 2,4112 % du droit minimum par année de carrière, hausse de 2,4112 % de la pension maximum après application du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/05/2020, relèvement de 3,7 % 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 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/18, octroi d'une prime annuelle de bien-être pour certains indépendants pensionnés d'au moins 75 ans.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/07/2019, revalorisations de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète et de 2,4112 % des pensions minimums en cas de carrière incomplète.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des pensions forfaitaires.
- Au 01/07/2019, liaison avec le montant de la GRAPA de la limite de revenus autorisée en cas de cumul d'une pension de survie avec d'autres prestations sociales.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,785 % des pensions ayant pris cours avant 2010 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, réforme du coefficient de correction (coefficient unique pour les années de carrière à partir de 2020).

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.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et isolés dans le régime salarié, et, dans le régime indépendant, des forfaits pour chefs de famille et isolés, du droit passerelle et du forfait pour aidants proches.
- Au 01/05/2019, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 8,25 euros.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié ; relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % des minima des travailleurs irréguliers sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des forfaits pour ouvriers mineurs.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation de maternité, de l'allocation d'adoption, du congé parental d'accueil, du droit passerelle et du forfait pour aidants proches dans le régime indépendant.
- Au 01/08/2019, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans les régimes salarié et indépendant.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,7 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2013) et des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,25 % des minima des travailleurs irréguliers avec et sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.

- Au 01/01/2020, augmentation de 0,0993 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/05/2020, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 55 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 46,55 euros.

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.
- Au 01/05/2019, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (14 % pour les allocations complètes, allocations à mi-temps = 1/2 allocation complète, allocations à 1/5 = 1/5 allocation complète) et relèvement des allocations pour isolés de 50 ans et plus avec enfants jusqu'au niveau des allocations similaires des moins de 50 ans.
- Au 01/07/2019, augmentation des minima et forfaits en chômage complet et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés), en chômage temporaire (3,5 %) et des parents d'accueil (2,4112 %).
- Au 01/07/2019, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2019, relèvement du plafond salarial (1,1 % en chômage complet et temporaire, 1,0 % en chômage avec complément d'entreprise).
- Au 01/01/2020, augmentation de l'allocation d'insertion pour les isolés (0,8191 %), augmentation des minima de 2,4112 % des vacances jeunes et vacances seniors, relèvement des minima des chômeurs cohabitants jusqu'au code 39, minimum unique (au niveau de celui avec charge de famille) en chômage temporaire.
- Au 01/01/2020, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (4,5 %)
- Au 01/01/2020, relèvement du plafond salarial vacances jeunes et seniors (1,1 %).
- Au 01/01/2020, supplément horaire unique (au niveau de celui avec charge de famille) pour l'allocation de garantie de revenus.

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 pourcentage (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/08/2019, relèvement de 0,7 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2013) et datant de 5 ans (entrées en 2014).
- Au 01/10/2019, réduction de la cotisation sociale après retraite à 5,34 % (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial pour les nouveaux cas en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 5 ans (entrées en 2015).
- Au 01/01/2020, relèvement de 0,0993 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.

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.
- Au 01/07/2019, hausse de 0,3 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/01/2020, hausse de 0,8973 % de la GRAPA et du RGPA.

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.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.

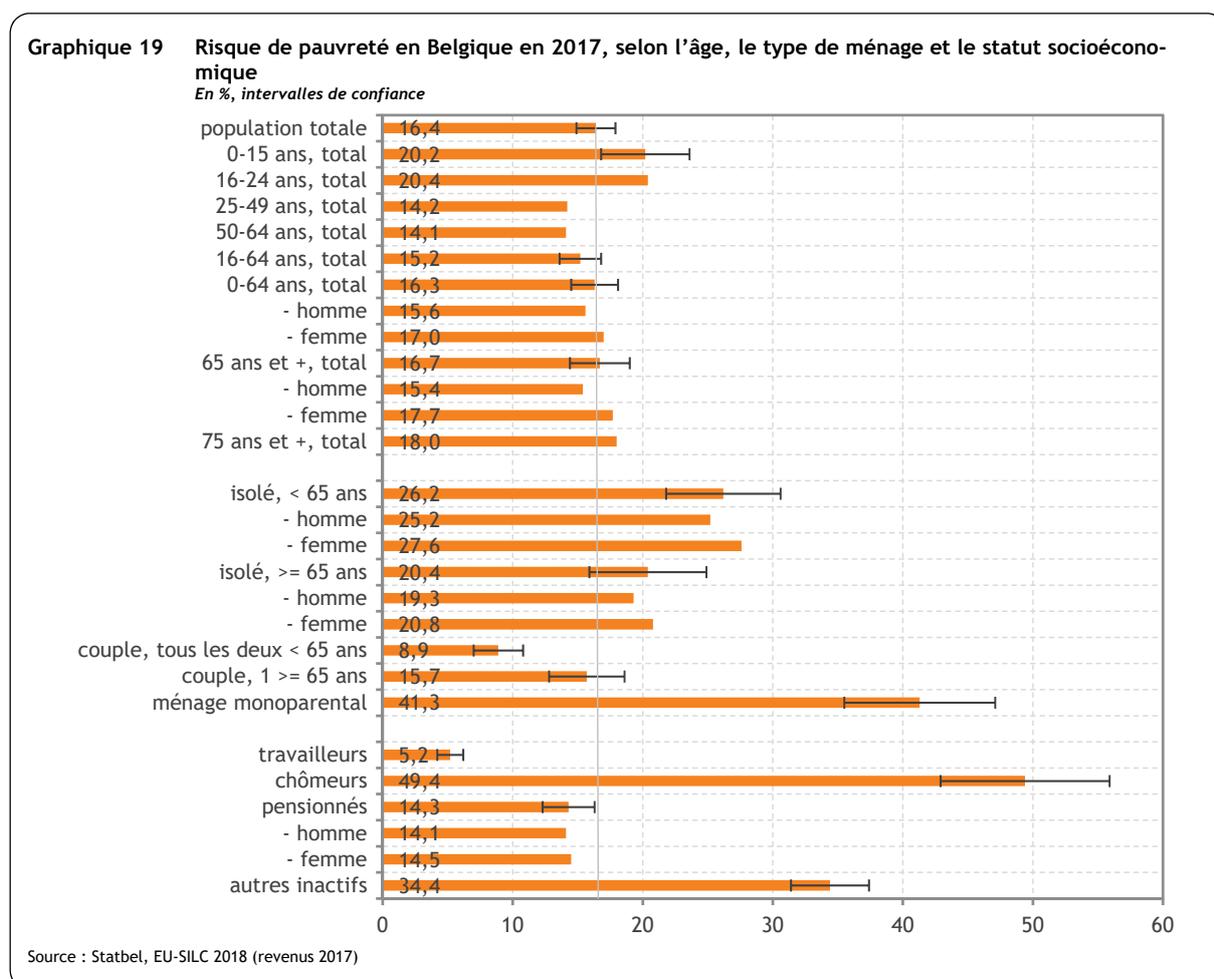
8. Revenu d'intégration (et son équivalent)

- 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.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.

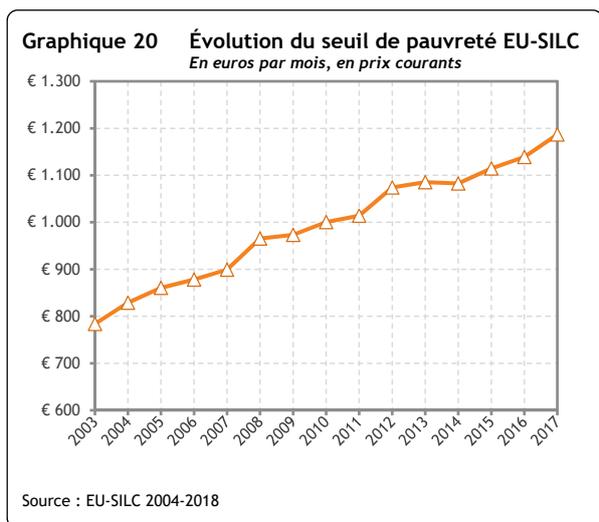
Annexe 2 : Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale

1. État des lieux du risque de pauvreté

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2018, 16,4 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2017 (voir graphique 19). Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève cette année-là à 14 246 euros, soit 1 187 euros par mois (voir graphique 20 pour l'évolution de ce seuil).



L'intervalle de confiance à 95 % de ce risque de pauvreté varie entre 14,9 % et 17,9 % et celui du seuil de pauvreté entre 13 999 et 13 494 euros par an. Un intervalle de confiance à 95 % signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné. Le graphique 19 présente, outre le risque de pauvreté, les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté de certaines catégories de population. Le CEV ne se prononce pas sur la significativité 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 significativité statistique des évolutions du risque de pauvreté. Les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier.



Les intervalles de confiance ne sont pas mentionnés pour tous les indicateurs. Dans ce cas aussi, 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. Pensions minimums et droit minimum par année de carrière : bref aperçu

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. Nous expliquons ici 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 juillet 2019 (à l'indice 126,94, année de référence 2014) 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 1 582,45 euros (au taux ménage) ou 1 266,36 euros (au taux isolé) par mois.

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.

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 (2 061 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 1 545,75 euros par mois (au taux ménage) ou 1 236,60 euros par mois (au taux isolé). Ces montants correspondent généralement à la pension minimum dans le régime des salariés. Les mesures proposées dans l'Accord interprofessionnel prévoient une majoration de 2,4 % du droit minimum au 1er janvier 2020, portant ainsi ce dernier au niveau de la pension minimum (la pension minimum a été relevée au 1er juillet 2019). Après application du droit minimum dans le calcul de la pension, la pension octroyée ne peut pas dépasser 1 638,89 euros (au taux ménage) ou 1 311,12 euros (au taux isolé). Ce maximum aussi sera également relevé de 2,4 % au 1er janvier 2020.

