



# **CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES**

## **Comité d'Étude sur le Vieillissement**

---

### **RAPPORT ANNUEL**

---

**Juillet 2015**



Les membres du Comité d'Étude sur le Vieillissement :

Madame F. MASAI, Présidente

Monsieur J. VERSCHOOTEN, Vice-président

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

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

Monsieur M. WEBER, sur proposition du Ministre des Finances

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

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

Le Secrétariat :

Madame G. De Vil

Madame N. Fasquelle

Madame S. Weemaes



<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2060 .....</b>	<b>4</b>
<b>C. La soutenabilité sociale des pensions .....</b>	<b>10</b>
<b>LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060.....</b>	<b>15</b>
1.1. Introduction	15
1.2. Les hypothèses du scénario du CEV	16
1.2.1. Les hypothèses démographiques	17
1.2.2. Les hypothèses socio-économiques	18
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	20
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	21
1.2.5. Les réformes du gouvernement	22
1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme	24
1.3.1. Les perspectives démographiques	24
1.3.2. Le marché du travail	26
1.3.3. Des coefficients de dépendance	28
1.3.4. L'environnement macroéconomique	28
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement	29
<b>2. Soutenabilité sociale du vieillissement .....</b>	<b>35</b>
2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	35
2.1.1. Note méthodologique	35
2.1.2. En Belgique	37
2.1.3. Comparaison internationale	51
2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060	55
2.2.1. Evolution de la pauvreté chez les pensionnés	55
2.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés	58
<b>3. Impact de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise.....</b>	<b>60</b>
3.1. Introduction	60
3.2. Description des mesures de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise prises en compte	60
3.2.1. Relèvement de l'âge légal de la retraite	60
3.2.2. Conditions d'âge et de carrière pour la retraite anticipée	61
3.2.3. Suppression du bonus de pension	62

3.2.4. Relèvement de la condition d'âge pour la pension de survie et extension des conditions d'octroi de l'allocation de transition	62
3.2.5. Suppression de la bonification pour diplôme dans la condition de carrière des fonctionnaires	62
3.2.6. Le régime de chômage avec complément d'entreprise	63
3.3. Effet sur les catégories socio-économiques, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement	64
3.4. Analyse pour le régime des travailleurs salariés et celui de la fonction publique	68
3.4.1. Le régime des travailleurs salariés	68
3.4.2. Le régime de la fonction publique	69
<b>4. Analyses de sensibilité sur les comportements de départ à la retraite .....</b>	<b>71</b>
4.1. Introduction	71
4.2. Deux hypothèses alternatives en matière de comportement de départ à la retraite	71
4.3. La composition socio-économique de la population, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement	73

---

## **SYNTHÈSE**

---



# Synthèse

## A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé dans le cadre de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Le rapport annuel du CEV étudie les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement à long terme.

Le premier chapitre du rapport annuel 2015 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusque 2060 selon le scénario de référence du CEV. Il tient compte des perspectives démographiques 2014-2060 publiées en mars 2015 et des perspectives économiques 2015-2020 réalisées en mai 2015 par le Bureau fédéral du Plan. Il intègre également les principales mesures prises par l'actuel gouvernement en matière de dépenses sociales, notamment la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise (RCC). Le chapitre 3 présente d'une part les effets de cette réforme sur la composition socio-économique, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement, et d'autre part une étude de ces effets pour les régimes de pension des travailleurs salariés et de la fonction publique. Le scénario de référence du CEV retient, en matière de comportement de départ en retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite, une hypothèse de « translation ». Étant donnée l'incertitude entourant cette hypothèse, deux analyses de sensibilité sont présentées dans le chapitre 4.

Le deuxième chapitre analyse les conséquences sociales du vieillissement. Il présente dans un premier temps différents indicateurs de soutenabilité sociale des pensions sur la base de l'enquête EU-SILC 2013 (revenus de 2012). Le risque de pauvreté y est calculé selon sa définition « classique » mais également selon des définitions alternatives. D'autres indicateurs complémentaires sont également examinés, tels qu'un taux de privation matérielle et un indicateur de pauvreté subjective. Une comparaison avec nos pays voisins et l'ensemble des anciens États membres de l'Union européenne (UE15) vient compléter cette analyse. Dans un second temps, des perspectives de long terme de la soutenabilité sociale des pensions sont présentées au travers de l'évolution du taux de risque de pauvreté et du coefficient de Gini jusque 2060. L'effet de la réforme des pensions sur ces indicateurs est également analysé.

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

### a. Les hypothèses

Quatre types d'hypothèses soutiennent les perspectives des dépenses sociales, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Les **hypothèses démographiques** sont issues des « Perspectives démographiques 2014-2060 » publiées en mars 2015<sup>1</sup>. Elles ont trait à la fécondité, à l'espérance de vie et au solde migratoire. Les données récentes en matière de taux de fécondité (ou de nombre moyen d'enfants par femme) indiquent une baisse des taux de fécondité dans les tranches d'âge en dessous de 30 ans. En projection, par hypothèse, l'évolution des taux de fécondité par âge observée depuis 2009 est prolongée jusqu'en 2015 pour ensuite retourner progressivement en 2020 aux niveaux observés avant 2009. Le taux de fécondité s'établit à 1,85 à long terme. Les hypothèses relatives aux espérances de vie se basent sur une poursuite des tendances observées depuis 1991, en y intégrant une diminution du rythme de croissance à long terme. Entre 2014 et 2060, le gain d'espérance de vie est de 7,9 années pour les hommes et de 5,2 années pour les femmes. Le solde migratoire<sup>2</sup> (ou solde des migrations externes) est constamment positif et oscille entre 36.000 (maximum de la projection en 2014) et 23.000 personnes. Les hypothèses relatives à l'évolution future de l'immigration internationale des personnes de nationalité étrangère sont spécifiées pour trois groupes distincts : 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 en dehors de l'Union européenne.

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de répartir la population en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales. La modélisation s'effectue dans un contexte législatif inchangé, mais intègre certaines réformes du gouvernement. Elle tient notamment compte de la réforme des pensions. En particulier, le relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030 implique l'établissement d'une hypothèse en matière de comportement de départ à la retraite. Dans le scénario de référence, une hypothèse de translation est retenue car elle s'apparente à la méthodologie utilisée par l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Économique du Conseil ECOFIN<sup>3</sup> pour estimer l'effet d'un relèvement de l'âge de la retraite sur l'activité et l'emploi. Elle suppose qu'un relèvement de deux ans de l'âge légal de la retraite implique un report moyen de deux ans des départs à la retraite. Cette hypothèse étant entourée d'incertitudes, deux analyses de sensibilité en la matière ont également été menées : l'une basée sur une hypothèse de « report minimum »

---

<sup>1</sup> Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2014-2060 – Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, Mars 2015

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> L'Ageing Working Group effectue tous les trois ans 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. L'« Ageing Report 2015 » est paru au mois de mai. Les simulations des dépenses de pensions ayant été clôturées à l'automne 2014, elles n'intègrent pas les réformes de pensions du gouvernement Michel dans le cas de la Belgique.

des départs en retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite, l'autre sur une hypothèse intermédiaire.

Les **hypothèses macroéconomiques** concernant l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur permettent de déterminer la croissance économique. À moyen terme, l'environnement macroéconomique est basé sur les « Perspectives économiques 2015-2020 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan<sup>4</sup> en mai 2015. Entre 2014 et 2020, la croissance économique s'établit en moyenne à 1,5% par an, avec une croissance de la productivité de 0,8% et une croissance de l'emploi de 0,7%. À long terme, les perspectives sont basées sur une hypothèse de croissance annuelle de la productivité par travailleur de 1,5% par an et un taux de chômage structurel de 8%. Sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité sont de 1,3% en moyenne par an, en raison d'une plus faible croissance à court-moyen termes, suivie d'une augmentation progressive jusqu'à atteindre 1,5% de croissance en 2035 et demeurer ensuite constante. Étant donné l'incertitude en la matière, ce rapport présente également une estimation de la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance de la productivité. Dans le scénario de référence, l'emploi croît de 0,3% par an en moyenne entre 2020 et 2060, à concurrence de 0,2% en raison de l'accroissement de la population active et de 0,1% en raison de la réduction du taux de chômage entre 2021 et 2035. La contribution de la population active est notamment influencée par l'hypothèse de translation retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement l'âge légal de la retraite. L'hypothèse de taux de chômage structurel n'est pas modifiée par une augmentation de la population active, due par exemple à une réforme des pensions (comme le suppose également l'Ageing Working Group dans ses projections budgétaires). Il en découle qu'à long terme, la croissance de l'emploi est dictée par l'évolution de la population active (ou l'offre de travail).

Les **hypothèses de politique sociale** concernent les revalorisations des prestations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être proposées par les partenaires sociaux pour 2015 et 2016 sont intégrées dans la simulation. À partir de 2017, 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<sup>5</sup>, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

---

<sup>4</sup> Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2015 », Série Perspectives, mai 2015

<sup>5</sup> Signalons qu'à partir de 2015, la branche des allocations familiales ne fait plus partie du calcul de l'enveloppe disponible. À long terme, en l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales. C'est pourquoi, à partir de 2021, la revalorisation des allocations familiales est calibrée sur la base de l'écart moyen observé au cours des 30 dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9%) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2%), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage.

## b. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales, exprimée en pour cent du PIB entre ces deux années.

### b.1. Le scénario de référence du CEV

Le scénario de référence du CEV intègre de nombreuses mesures du gouvernement en matière de dépenses sociales, notamment la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise (voir le point b.2.), mais également en soins de santé, chômage, incapacité de travail... Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,1% du PIB entre 2014 et 2060 (voir tableau 1). Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent respectivement de 2,2% et de 1,9% du PIB, alors que l'ensemble des autres dépenses se réduit de 2,1% du PIB.

**Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de juillet 2015 et écart par rapport au scénario de juillet 2014**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de juillet 2015							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2014 2014-2060
	2014	2020	2040	2060	2014-2040	2040-2060	2014-2060	
Pensions	10,4	10,9	12,7	12,6	2,3	-0,2	2,2	-1,9
- régime des salariés	5,6	6,1	7,3	7,1	1,6	-0,2	1,5	-1,2
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,0	0,3	-0,1	0,2	-0,1
- secteur public <sup>a</sup>	3,9	4,0	4,4	4,4	0,5	0,1	0,5	-0,6
Soins de santé <sup>b</sup>	8,0	8,4	10,1	9,9	2,1	-0,2	1,9	0,0
- soins « aigus »	6,7	6,7	7,8	7,7	1,1	-0,1	1,0	0,1
- soins de longue durée	1,3	1,7	2,3	2,2	1,0	0,0	0,9	-0,1
Incapacité de travail	1,7	1,9	2,0	1,6	0,3	-0,4	-0,2	0,2
Chômage <sup>c</sup>	2,3	1,6	1,1	1,0	-1,2	-0,1	-1,2	-0,3
Allocations familiales	1,5	1,4	1,2	1,1	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1
Autres dépenses sociales <sup>d</sup>	1,3	1,4	1,3	1,2	0,0	-0,1	-0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>25,3</b>	<b>25,6</b>	<b>28,4</b>	<b>27,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,1</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant <sup>e</sup>	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,2	0,0	-0,2	-0,1

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (les résultats présentés dans ce rapport ne tiennent pas compte de la réforme de ces régimes) et la GRAPA.

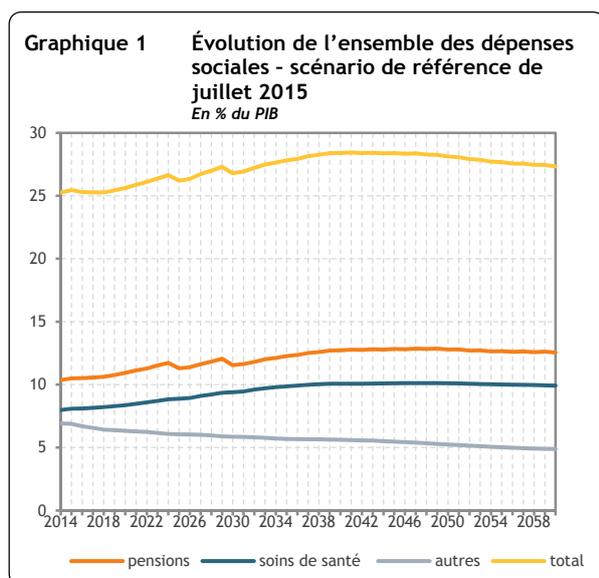
b. Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.

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

d. 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.

e. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement sont comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement selon les concepts de l'Ageing Working Group.

L'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3% du PIB en 2014 à 27,3% en 2060, après avoir atteint un maximum de 28,4% du PIB en 2040. Le coût budgétaire du vieillissement est ainsi de 3,1% du PIB entre 2014 et 2040 et de -1,1% du PIB entre 2040 et 2060. Cette diminution intervient dans un contexte de faible croissance du coefficient de dépendance, d'un emploi en croissance et d'adaptations partielles au bien-être.



En comparaison avec les résultats du rapport annuel 2014 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 2,1% du PIB sur la période 2014-2060. Le poids des pensions est inférieur de 1,9% du PIB, celui des soins de santé et des autres dépenses sociales de 0,2% du PIB. Des gains de productivité plus faibles, en moyenne entre 2014 et 2060, que dans le rapport annuel 2014 contribuent à alourdir le coût budgétaire mais ce relèvement est plus que compensé par des facteurs réduisant le coût budgétaire. Les « perspectives démographiques 2014-2060 » sont plus favorables que les précédentes en termes de coût budgétaire du vieillissement dans la mesure où elles sont marquées

par une moindre progression du coefficient de dépendance des âgés (ce qui se traduit par un moindre poids des dépenses sociales en pour cent du PIB). D'autre part, le PIB a été revu à la hausse conformément au SEC2010. Enfin, les réformes, et principalement la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise (voir le point b.2.) contribuent également à la réduction du coût budgétaire du vieillissement.

L'hypothèse de croissance de la productivité, qui s'établit à 1,5% par an à partir de 2035 dans le scénario de référence, joue un rôle important dans l'estimation du coût budgétaire du vieillissement. On peut estimer que, au terme d'une période de 25 ans (à compter de 2035) où la croissance de la productivité serait réduite de 0,25 point de pourcentage, le coût budgétaire du vieillissement serait relevé de 1,2% du PIB en 2060, dont 0,7% du PIB à charge des régimes de pensions.

## **b.2. L'effet de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise**

Les mesures prises en compte pour la réforme des pensions sont le relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2030, le relèvement de l'âge minimum et des conditions de carrière pour l'accès à la retraite anticipée, la suppression du bonus de pension et la suppression de la bonification pour diplôme dans l'évaluation de la condition de carrière pour un départ anticipé dans le régime de la fonction publique. Dans le régime de chômage avec complément d'entreprise, l'âge d'accès au régime est relevé et l'obligation est imposée aux bénéficiaires d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et disponibles sur le marché du travail. Soulignons que certaines mesures mentionnées dans l'accord de gouvernement d'octobre 2014 n'ont pas été prises en compte en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application (par exemple, la suppression de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension de la fonction publique ou le système à points).

Dans le scénario de référence du CEV, les reports d'entrée en pension engendrés par le relèvement de l'âge légal de la retraite sont estimés selon l'hypothèse de translation. Sous cette hypothèse, le nombre de pensionnés de retraite est réduit de 10% à l'horizon 2060 par rapport à un scénario sans réforme, soit de 315.000 personnes (voir tableau 2, 1<sup>ère</sup> colonne). Le nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi diminue, quant à lui, de 80.000 personnes. Ces réductions alimentent

un accroissement des autres bénéficiaires d'une allocation sociale (invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres, hors pension) et de la population active (qui se répartit entre emploi et chômage, avec une hypothèse d'un taux de chômage de long terme identique à celui de la référence). Dans ce cadre, la réforme des pensions relève sensiblement le taux d'emploi et, en particulier, le taux d'emploi des personnes de 55 à 66 ans, comparativement à un scénario sans réforme. À productivité inchangée, l'emploi et le PIB sont relevés de 5,6% en 2060.

**Tableau 2 Scénario de référence (hypothèse de translation) (1) et analyses de sensibilité (scénario intermédiaire (2) et de report minimum (3)) : en écart à long terme avec un scénario sans réforme (4)**  
En milliers d'unités et en point de pourcentage

	Scénario de référence : hypothèse de translation (1)-(4)	Analyses de sensibilité : scénario intermédiaire (2)-(4)	scénario de report minimum (3)-(4)
<b>En milliers d'unités</b>			
Nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite (1)	-315	-229	-118
Nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi (2)	-80	-80	-80
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>-395</b>	<b>-309</b>	<b>-198</b>
Population active <sup>a</sup> (3)	+318	+249	+163
dont emploi	+292	+229	+150
dont chômage <sup>a</sup>	+25	+20	+13
Autres bénéficiaires d'une allocation sociale (hors pension) <sup>b</sup> (4)	+77	+60	+35
<b>Total (3) + (4)</b>	<b>+395</b>	<b>+309</b>	<b>+198</b>
<b>En point de pourcentage</b>			
Taux d'activité <sup>c</sup>	4,2	3,3	2,2
Taux d'emploi <sup>c</sup>	3,9	3,1	2,0
18-54 ans <sup>d</sup>	0,3	0,2	0,1
55-66 ans <sup>e</sup>	16,4	13,0	8,6
Taux de chômage <sup>f</sup>	0,0	0,0	0,0

a. y compris chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi

b. invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres

c. Emploi total (population active) en % de la population de 18 à 66 ans

d. Emploi de 15 à 54 ans en % de la population de 18 à 54 ans

e. Emploi de 55 ans et plus en % de la population de 55 à 66 ans

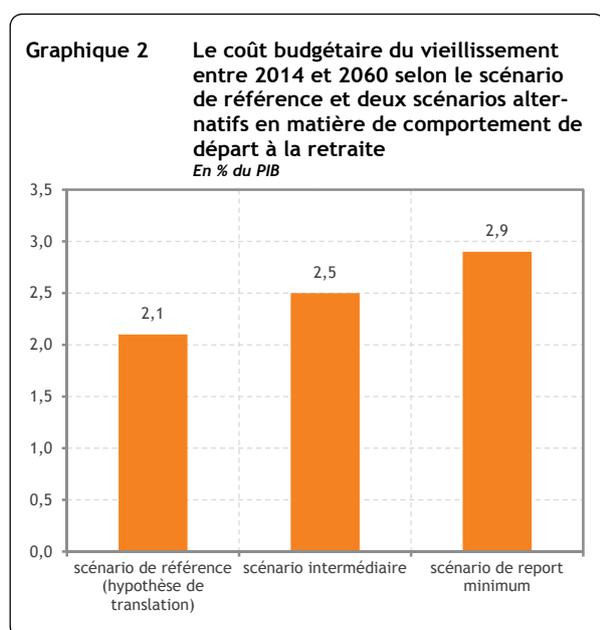
f. Chômage y compris chômeurs âgés avec la dispense maximale et chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise, en % de la population active

La réforme des pensions et du RCC permet de réduire le coût budgétaire du vieillissement de 2,1% du PIB. Les dépenses de pensions sont allégées de 1,5% du PIB. Trois facteurs sont à l'origine de la réduction, en comparaison avec un scénario sans réforme, des dépenses de pensions exprimées en % du PIB : la diminution du nombre de pensionnés, la suppression du bonus de pension et le relèvement de la croissance économique. À l'inverse, la prolongation des carrières engendrée par les mesures portant sur les conditions d'accès à la retraite anticipée et l'âge légal de la retraite a tendance à accroître la pension moyenne et donc à alourdir le coût budgétaire du vieillissement.

### b.3. Des analyses de sensibilité en matière de comportement de départ à la retraite

Dans le scénario de référence du CEV, les reports d'entrée en pension engendrés par le relèvement de l'âge légal de la retraite sont estimés selon une hypothèse de translation (un relèvement de deux ans de l'âge légal de la retraite implique un report moyen de deux ans des départs à la retraite). Étant donné l'incertitude entourant cette hypothèse, deux analyses de sensibilité ont été réalisées : l'une sur la base d'une hypothèse de report minimum et l'autre sur la base d'une hypothèse intermédiaire. Selon une hypothèse de report minimum, seules les personnes qui ne remplissent plus (par comparaison avec une situation où l'âge légal de la retraite est inchangé) les conditions de carrière pour un départ à la retraite reportent leur départ. Ces personnes amenées à reporter leur départ à la retraite le font jusqu'au moment où, soit, elles remplissent la condition de carrière pour une retraite anticipée, soit, elles atteignent l'âge légal de la retraite. Dans le scénario intermédiaire, 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 l'hypothèse de report minimum est appliquée pour les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à la retraite entre 60 et 64 ans. L'hypothèse de taux de chômage structurel est inchangée selon les différents scénarios retenus en matière de comportement de report de départ à la retraite.

Par rapport à un scénario sans réforme, le nombre de pensionnés diminue de 315.000 unités dans le scénario de référence, de 229.000 unités dans le scénario intermédiaire et de 118.000 unités dans le scénario de report minimum (voir tableau 2, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> colonnes). Dans les trois scénarios, la réforme du régime de chômage avec complément d'entreprise induit une réduction de 80.000 personnes du nombre de bénéficiaires non demandeurs d'emploi de ce régime. En comparaison avec un scénario sans réforme, l'emploi et le PIB sont relevés respectivement de 5,6%, 4,4% et 2,9% en 2060 dans le scénario de référence, le scénario intermédiaire et le scénario de report minimum.



Dans le scénario de référence, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 2,1% du PIB entre 2014 et 2060. Dans les scénarios alternatifs, le coût budgétaire est, comparativement au scénario de référence, alourdi respectivement de 0,4% et 0,8% du PIB dans le scénario intermédiaire et le scénario de report minimum.

## C. La soutenabilité sociale des pensions

### a. État des lieux

Les résultats de l'enquête EU-SILC 2013 (portant sur les revenus de 2012) montrent que 15% de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2012. Autrement dit, leur revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté « classique » correspondant à 60% du revenu équivalent médian (soit 1.074 euros par mois). Les personnes âgées sont exposées à un risque de pauvreté relativement élevé en comparaison avec la population de moins de 65 ans, respectivement 18,4% contre 14,4%. Selon le statut socio-professionnel, 15,1% des pensionnés sont exposés en 2012 à un risque de pauvreté, soit un pourcentage nettement inférieur à celui des chômeurs (46%) ou d'autres inactifs (19%), mais sensiblement plus élevé que celui des travailleurs (4%). Les taux de risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus et des pensionnés ont connu des baisses importantes entre 2005 et 2012. L'écart de risque de pauvreté entre les personnes de 65 ans et plus et celles de moins de 65 ans, et entre les pensionnés et les travailleurs, a atteint en 2012 son niveau le plus bas depuis la création de l'enquête EU-SILC en 2003.

Le taux de risque de pauvreté des personnes âgées peut être nuancé au travers du calcul d'autres indicateurs. Ainsi en tenant compte du loyer imputé dans le revenu disponible<sup>6</sup>, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement par rapport au risque de pauvreté « classique » : il s'élève à 10% en 2012 et il est inférieur au risque du reste de la population (14,2%). D'autre part, les personnes âgées ressentent moins souvent des privations matérielles (ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses parmi celles d'une liste de 9) et connaissent moins souvent des difficultés à joindre les deux bouts que les ménages plus jeunes.

L'évolution du risque de pauvreté des pensionnés est influencée par l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA). L'évolution en termes de bien-être de ces minima est analysée au travers de l'évolution du « benefit ratio », ou le rapport entre l'allocation minimum (montant maximum ou forfaitaire) et le salaire moyen brut des salariés. Les benefit ratios de tous les minima ont progressé entre 2000 et 2015, et plus particulièrement à partir de 2007, en raison de l'instauration par le pacte de solidarité entre les générations d'un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des prestations sociales (à partir de 2007 dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants et à partir de 2009 pour la GRAPA). L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est évaluée en comparant leurs montants (maximums ou forfaitaires) au seuil de pauvreté de l'EU-SILC. Au cours de la période 2003-2012, la position relative des minima par rapport au seuil de pauvreté a fortement progressé. En 2012, la pension minimum et le droit minimum d'un isolé dans le régime salarié sont supérieurs au seuil de pauvreté ; les autres minima sont inférieurs au seuil de pauvreté, mais les écarts avec le seuil ont été fortement réduits depuis 2003. Par la suite, l'écart entre les montants minimums observés en 2013, 2014 et 2015 et un seuil de pauvreté estimé devrait diminuer.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées a reculé entre 2004 et 2012 dans certains États membres et en moyenne dans les anciens États membres de l'Union européenne (UE 15).

---

<sup>6</sup> Le revenu disponible " classique " du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires (ou pour les locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires.

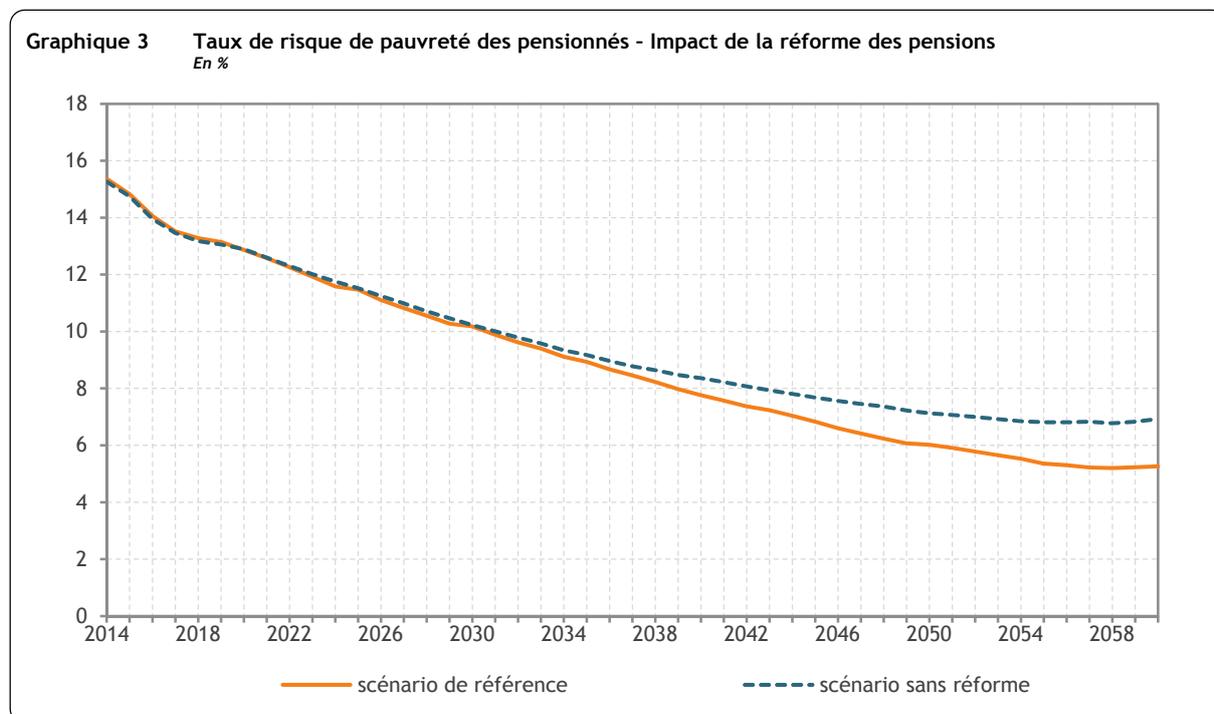
Le risque de pauvreté demeure toutefois plus élevé en Belgique en 2012 que dans la plupart des autres États membres. Il faut cependant remarquer que le risque de pauvreté persistante (ou être exposé au risque de pauvreté durant deux des trois années précédentes) parmi les personnes de 65 ans et plus a fortement diminué en Belgique entre 2006 et 2012, alors que ce n'est pas le cas dans les pays limitrophes et dans l'UE 15. En outre, on a enregistré une baisse tendancielle de la privation matérielle des personnes âgées en Belgique entre 2005 et 2013, celles-ci n'éprouvant dès lors pas plus de privation matérielle que leurs équivalents allemands et français en 2013.

## b. Évolution jusqu'en 2060

Le risque de pauvreté et d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions légales sont évalués à long terme à l'aide d'un modèle de micro-simulation, sur la base de scénarios identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement (voir le point B.a).

Dans le scénario de référence, le taux de risque de pauvreté des pensionnés décroît jusqu'au milieu des années 2050, en raison principalement de deux facteurs. Le premier facteur est la revalorisation des minima de pension entre 2000 et 2020, couplée à une faible croissance des salaires réels dans la décennie actuelle. Le second facteur est la participation accrue des femmes au marché du travail qui perçoivent ainsi des pensions plus élevées.

En comparant le scénario de référence à un scénario sans réforme, on observe que la réforme des pensions permet de réduire le taux de risque de pauvreté des pensionnés (voir graphique 3). En effet, la prolongation de l'activité engendrée par le recul de l'âge légal de la retraite (les reports d'entrée en pension sont basés sur l'hypothèse de translation) se traduit par des pensions en moyenne plus élevées.



Dans le scénario de référence, l'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au milieu des années 2050. Cette baisse est la résultante de l'évolution de la composition des revenus des pensionnés ainsi que de la réduction du degré de dispersion des revenus de pension. La part des revenus du travail (plus inégalement répartis que les revenus de pension) au sein des ménages composés d'au moins un pensionné décroît jusqu'au milieu des années 2040, en raison de la baisse tendancielle de la taille des ménages et du vieillissement de la population pensionnée. Parallèlement, la dispersion des revenus de pension se réduit. Le montant des pensions les plus faibles croît plus fortement, suite à la participation accrue des femmes au marché du travail ainsi qu'à la croissance plus forte jusqu'en 2020 des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels.

La réforme des pensions permet de réduire l'inégalité parmi les pensionnés à long terme. Certains travailleurs disposant de carrières courtes reporteront leur départ à la retraite davantage que les travailleurs ayant un grand nombre d'années de carrière. Ainsi, suite à la réforme, les pensions les plus faibles augmentent plus que les pensions les plus élevées, ce qui réduit l'inégalité parmi les pensionnés.

---

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES  
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

---



# 1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

## 1.1. Introduction

Le rapport annuel 2015 du Comité d'étude sur le vieillissement présente dans ce premier chapitre l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'en 2060, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 (à savoir la variation entre 2014 et 2060 de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en pour cent du PIB). Les conséquences sociales du vieillissement sont présentées dans le chapitre 2.

Les perspectives de long terme des dépenses sociales sont évaluées selon un scénario de référence. Celui-ci tient compte des perspectives démographiques 2014-2060 et des perspectives économiques 2015-2020 établies par le Bureau fédéral du Plan en mai 2015. Il intègre également les principales mesures prises par l'actuel gouvernement en matière de dépenses sociales. Dans ce cadre, l'effet de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise est analysé dans le chapitre 3. Signalons que certaines réformes annoncées ne sont pas prises en compte en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application (par exemple, le système à points). Le scénario de référence est notamment fortement influencé par l'hypothèse retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite (voir ci-dessous le point 1.2.2 sur les hypothèses socio-économiques). Étant donné l'incertitude de cette hypothèse, des analyses de sensibilité en la matière sont présentées dans le chapitre 4.

## 1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Le tableau 3 présente les principales hypothèses des perspectives de long terme, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale. L'hypothèse socio-économique retenue en matière de comportement de départ à la retraite (à savoir une hypothèse de translation) est présentée dans la section 1.2.2.

**Tableau 3 Les principales hypothèses des perspectives du CEV**

Hypothèses démographiques à partir de 2014 (« Perspectives démographiques 2014-2060 »)			
	2014	2030	2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,72	1,84	1,85
Espérance de vie à la naissance : hommes	78,4	81,6	86,2
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,3	85,4	88,5
Solde migratoire en milliers	36,3	31,6	23,3
Hypothèses socio-économiques			
Taux de scolarité	Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans et fonction de l'évolution du taux d'activité pour les 15 ans et plus		
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'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.		
Hypothèses macroéconomiques			
À moyen terme : « Perspectives économiques 2015-2020 »	À long terme : un scénario de référence		
Croissance moyenne de la productivité par travailleur entre 2015 et 2020 : 0,8% par an	Croissance annuelle de la productivité par travailleur et salaire par actif occupé		1,5%
Taux de chômage <sup>a</sup> en 2020 : 11,1%	Taux de chômage structurel <sup>a</sup> de long terme		8,0%
Taux d'emploi <sup>b</sup> en 2020 : 67,6%			
Hypothèses de politique sociale			
2015-2016	À partir de 2017		
	Calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être		
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial	1,25%	
	Droit minimum par année de carrière	1,25%	
	Prestations non forfaitaires (régime général) <sup>c</sup>	0,50%	
	Prestations forfaitaires et minima	1,00%	

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

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

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

### 1.2.1. Les hypothèses démographiques

Les hypothèses démographiques sont issues des « Perspectives démographiques 2014-2060 » publiées en mars 2015<sup>7</sup>. Dans ces perspectives, le taux de fécondité ou le nombre moyen d'enfants par femme passe de 1,72 en 2014 à 1,85 en 2060. Les données récentes en la matière indiquent une baisse des taux de fécondité dans les tranches d'âge en dessous de 30 ans. En projection, par hypothèse, l'évolution des taux de fécondité par âge<sup>8</sup> observée depuis 2009 est prolongée jusqu'en 2015 pour ensuite retourner progressivement en 2020 aux niveaux observés avant 2009. À long terme, les taux de fécondité par âge, arrondissement et nationalité (Belges ou étrangers) sont maintenus constants par rapport à leur niveau de 2020.

Les hypothèses relatives aux espérances de vie se basent sur une poursuite des tendances observées depuis 1991, en y intégrant une diminution du rythme de croissance à long terme. Entre 2014 et 2060, le gain d'espérance de vie est de 7,9 années pour les hommes et de 5,2 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes est de 2,3 années à l'horizon 2060 alors qu'il était de 4,9 en 2014.

Le solde migratoire<sup>9</sup> (ou solde des migrations externes) est constamment positif et oscille entre 36.000 (maximum de la projection en 2014) et 23.000 personnes. Les hypothèses relatives à l'évolution future de l'immigration internationale des personnes de nationalité étrangère (la nationalité actuelle et non la nationalité d'origine<sup>10</sup>) sont spécifiées pour trois groupes distincts : 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<sup>11</sup>.

Au sein des migrants en provenance de l'UE15, il convient de distinguer quatre pays particulièrement touchés par la crise (Espagne, Italie, Grèce et Portugal) et les autres. Pour les pays en crise, l'évolution de court terme (2014-2016) est influencée par une estimation (réalisée sur la période 2005-2013) de l'impact du taux de chômage de ces pays sur leur taux d'émigration vers la Belgique. À long terme, à partir de 2025 (après une période de transition), l'immigration en provenance de ces pays est basée sur un taux moyen d'avant-crise maintenu constant. Pour les autres pays de l'UE15, leur taux d'émigration vers la Belgique est fixé comme la moyenne de ce taux sur les trois dernières années observées (2011-2013). Globalement, l'immigration en provenance de l'UE15 se réduit jusqu'aux environs de 2025 puis demeure relativement stable.

Quatre-vingts pour cent de l'immigration en provenance de l'UE13 est issue de trois pays, à savoir la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie. Pour chacun de ces trois pays, un modèle a été spécifié en fonction

---

<sup>7</sup> Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2014-2060 – Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, Mars 2015

<sup>8</sup> Le modèle de projection a jusqu'à présent toujours considéré une approche transversale (par opposition à l'approche longitudinale) pour le calcul des taux de fécondité. Dans la mesure où l'on essaye de capter, dans le cas présent, un effet conjoncturel (la crise économique), l'approche transversale est d'autant plus pertinente. L'approche transversale se réfère à une analyse par période (par année dans le cas présent), au sein d'un ensemble de cohortes (ou générations), alors qu'une approche longitudinale se réfère à une même cohorte suivie dans le temps.

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> La nationalité d'origine se réfère à la nationalité à la naissance.

<sup>11</sup> Pays en dehors de l'UE.

de l'attractivité économique relative de la Belgique (sur la base des projections de l'Ageing Working Group<sup>12</sup>), de l'immigration de l'année précédente (afin de tenir compte dans une certaine mesure des regroupements familiaux) et d'autres facteurs tels que des campagnes de régularisation et des périodes d'adhésion à l'UE. Pour les autres pays de l'UE13, l'évolution de l'immigration se base sur l'évolution projetée de la Pologne, la majorité d'entre eux ayant adhéré à l'UE la même année que la Pologne. Globalement, l'immigration en provenance de l'UE13 se réduit lentement tout au long de la projection.

L'immigration en provenance des pays tiers peut être analysée selon trois périodes en projection. À court terme, jusqu'en 2019, l'évolution de l'immigration tient compte de l'évolution récente à la baisse, due notamment au durcissement des règles en matière des premiers titres de séjour dans le cadre du regroupement familial. Suit, entre 2020 et 2030, une période de transition avec une immigration en hausse en provenance des pays tiers. Cette période transitoire permet de revenir à partir de 2030 au taux moyen d'émigration de ces pays tiers vers la Belgique entre 1991 et 2013, multiplié ensuite par la population de ces pays tiers projetée par les Nations Unies (c'est-à-dire une population croissante). L'immigration en provenance des pays tiers se réduit donc jusqu'en 2019 puis s'accroît constamment jusqu'à la fin de la période de projection.

Les taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique suivent en projection l'évolution future de l'immigration avec un décalage de 6 ans. Le solde migratoire des Belges est constant au niveau moyen observé sur la période 2010-2013. Les taux d'émigration des Belges étant également maintenus constants sur la base des taux moyens observés sur la période 2010-2013, l'immigration des Belges est obtenue de façon résiduaire.

### 1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La population démographique est répartie en catégories socio-économiques, par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge, pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales). Les hypothèses socio-économiques se basent sur une modélisation qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre ou de maintien dans une catégorie socio-économique. Ce scénario est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre certaines réformes du gouvernement actuel (voir le point 1.2.5).

Les hypothèses socio-économiques sont adaptées afin de tenir compte notamment de la réforme des pensions. En particulier, le relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030 implique l'établissement d'une hypothèse en matière de comportement de départ à la retraite. Les reports de départ à la retraite engendrés par ce relèvement sont estimés selon une méthodologie analogue à celle utilisée lors d'une étude réalisée en 2014 pour la Commission pour la réforme des pensions 2020-2040<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> European Commission, The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodology, European Economy 8/2014

<sup>13</sup> Bureau fédéral du Plan, « Pensioenhervormingsscenario's in de werknemers- en zelfstandigenregelingen (II) en in de overheidssector – Versie met een evaluatie van een bonus-malussysteem – Studie gerealiseerd op vraag van de « Commissie voor

En ce qui concerne les comportements de départ à la retraite, le scénario de référence se base sur l'hypothèse de « translation » telle que définie dans l'étude de 2014. C'est en effet l'hypothèse qui s'apparente le plus à la méthodologie utilisée par l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Économique du Conseil ECOFIN<sup>14</sup> pour estimer l'effet d'un relèvement de l'âge de la retraite sur l'activité et l'emploi. Par rapport à la méthodologie de l'AWG, les projections du CEV tiennent, en outre, compte d'une augmentation avec l'âge des probabilités de transition vers l'invalidité et le chômage.

L'hypothèse de translation suppose qu'un relèvement d'un an de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an des départs à la retraite, autrement dit que la distribution par âge des départs à la retraite autour de l'âge légal reste inchangée comparativement à un scénario sans relèvement. En 2060, selon l'hypothèse de translation, les départs à la retraite à l'âge légal dans le scénario avec réforme (67 ans), exprimés en % de la population de 67 ans, correspondent aux départs à la retraite de cette génération à 65 ans dans un scénario sans relèvement (le nombre de départs à la retraite à 65 ans rapporté à la population de 65 ans), deux ans auparavant (en 2058).

**Tableau 4 Hypothèse de translation et comportements des départs à la retraite dans le cas d'un relèvement de l'âge légal de 65 à 67 ans : illustration au travers des départs à la retraite des hommes dans le régime salarié**  
Répartition des départs à la retraite par âge  
En % du nombre total des départs à la retraite

60	61	62	63	64	65+	66	67+
<b>Scénario sans relèvement de l'âge légal (répartition en 2058)</b>							
3%	9%	7%	10%	4%	67%		
<b>Scénario avec relèvement de l'âge légal (répartition en 2060)</b>							
		3%	9%	7%	10%	4%	67%

Cette hypothèse est entourée d'incertitude. Dans l'étude menée pour la Commission pour la réforme des pensions 2020-2040, un scénario alternatif avait d'ailleurs également été retenu. Aussi ce rapport du CEV présente-t-il dans le chapitre 4 deux analyses de sensibilité en la matière : l'une basée sur une hypothèse de « report minimum » des départs en retraite lors d'un relèvement de l'âge légal de la retraite, l'autre sur une hypothèse intermédiaire entre l'hypothèse de translation et l'hypothèse de report minimum.

Remarquons que pour diverses raisons (délais impartis, manque de données, modalités non définies), l'effet des réformes sur le comportement de départ à la retraite n'a pas pu être pris en compte, pour le moment, dans les régimes de pension des entreprises publiques<sup>15</sup>.

de hervorming van de pensioenen 2020-2040 » - « Des scénarios de réforme des pensions dans les régimes salarié et indépendant (II) et dans la fonction publique – Version intégrant une évaluation du système de bonus-malus – Étude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », Rapport\_CP\_10741, Mars 2014, p. 12, section 4.3

<sup>14</sup> L'Ageing Working Group effectue tous les trois ans 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. L'« Ageing Report 2015 » est paru au mois de mai. Les simulations des dépenses de pensions ayant été clôturées à l'automne 2014, elles n'intègrent pas les réformes de pensions du gouvernement Michel dans le cas de la Belgique.

<sup>15</sup> Signalons que, si les dépenses de pensions des entreprises publiques sont estimées à 0,6% du PIB en 2014, elles se réduiraient de plus de la moitié à l'horizon 2060, même sans réforme des pensions, en raison d'une part de l'extinction progressive de l'emploi statutaire chez bpost et Belgacom et d'autre part, du profil particulier de l'évolution historique de l'emploi à la SNCB (très fortement décroissant entre le début des années 80 et le milieu des années 90). À long terme, près de 90% des pensionnés

Soulignons enfin que la réduction du nombre de pensionnés engendrée par le relèvement de l'âge légal de la retraite se traduit par une augmentation identique de la population non pensionnée (voir le chapitre 3 : Impact de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise). Celle-ci se répartit à concurrence d'environ 25% en un accroissement des personnes non actives (invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres) et de 75% en un relèvement de la population active.

### 1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

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

À moyen terme, l'environnement macroéconomique est basé sur les « Perspectives économiques 2015-2020 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan<sup>16</sup> en mai 2015. Entre 2014 et 2020, la croissance économique s'établit en moyenne à 1,5% par an, avec une croissance de la productivité de 0,8% et une croissance de l'emploi de 0,7%. L'output gap est fermé en 2020.

À long terme, les présentes perspectives reprennent les hypothèses du scénario de référence du rapport annuel 2014 du Comité d'étude sur le vieillissement<sup>17</sup>, soit une croissance annuelle de la productivité par travailleur de 1,5% par an et un taux de chômage structurel de 8%. Le scénario de convergence vers ces niveaux de long terme est fourni pour les années 2021 et suivantes par le modèle macroéconomique de long terme du Bureau fédéral du Plan (S3BE)<sup>18</sup>.

Dans le scénario de référence du CEV, partant d'une croissance de la productivité de 0,9% en 2020, celle-ci augmente progressivement jusqu'à atteindre 1,5% en 2035 et demeure ensuite constante. Sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité sont de 1,3% en moyenne par an. Même si au cours des dernières années, les gains de productivité étaient inférieurs à 1,5%, on ne dispose pas à l'heure actuelle d'éléments en faveur soit du maintien d'une faible croissance de la productivité soit d'un redressement de celle-ci. En outre, retenir une croissance de 1,5% à long terme est cohérent avec les hypothèses retenues par l'Ageing Working Group. Toutefois, étant donné l'incertitude en la matière, ce rapport présente également une estimation de la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance de la productivité. La productivité totale des facteurs contribue à raison d'environ deux tiers à la croissance de la productivité et l'intensité en capital à raison d'un tiers.

---

des entreprises publiques devrait provenir de la SNCB, entreprise pour laquelle nous ne disposons pas des données nécessaires pour estimer l'effet de la réforme des pensions.

<sup>16</sup> Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2015 », Série Perspectives, mai 2015

<sup>17</sup> Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juillet 2014

<sup>18</sup> Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009

**Tableau 5 Hypothèses macroéconomiques à long terme (scénario de référence)**

	De 2020 à 2035	À long terme Scénario de référence 1,50
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	progression vers le scénario de long terme	1,50%
dont contribution de l'intensité en capital		0,50%
dont contribution de la productivité totale des facteurs		1,00%
Taux de chômage structurel de long terme (en % de la population active)		8,0%
Emploi (taux de croissance annuel)		0,3%
dont contribution de la population active		0,2%
dont contribution du taux de chômage		0,1%

Le taux de chômage structurel est de 8% à long terme. À long terme, l'emploi croît de 0,3% par an en moyenne entre 2020 et 2060, à raison de 0,2% pour la contribution de la population active et de 0,1% pour la contribution du taux de chômage. La contribution de la population active est influencée par les nouvelles réformes de pensions (voir ci-dessous) alors que l'hypothèse de taux de chômage structurel n'est pas modifiée, impliquant qu'à long terme, la croissance de l'emploi est dictée par l'évolution de la population active.

#### 1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale portent sur la revalorisation des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être proposées par les partenaires sociaux pour 2015 et 2016 sont intégrées dans la simulation. À partir de 2017, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 1).

Signalons qu'à partir de 2015, la branche des allocations familiales n'est plus intégrée au calcul de l'enveloppe disponible. En conséquence, les allocations familiales ne sont, par hypothèse, pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2020, selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme. Par contre, elles sont supposées revalorisées annuellement à partir de 2021, selon le principe de projection à politique constante suivi pour le long terme<sup>19</sup>. Dès lors, la revalorisation des allocations familiales est calibrée sur la base de l'écart moyen observé au cours des 30 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, correspondant à celui observé en moyenne entre 1984 et 2013.

<sup>19</sup> En l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales.

### Encadré 1 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5% de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- une adaptation annuelle au bien-être de 1% de toutes les allocations sociales forfaitaires ;
- une augmentation annuelle de 1,25% des plafonds pris en compte pour le calcul des allocations sociales de remplacement et, dans le régime de 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 la croissance de la productivité était fixée à 1,75%). Dans un contexte d'évolution ralentie des salaires et de la productivité, cette absence de liaison tend à alourdir le coût budgétaire du vieillissement. 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... 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.

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 du gouvernement

Ces perspectives de long terme prennent en compte les réformes de l'actuel gouvernement dont les modalités ont déjà été suffisamment précisées. Ces mesures sont les suivantes :

dans la branche pension :

- relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pension (pour les pensions des membres du personnel enseignant, ces conditions sont corrigées, par hypothèse, selon un coefficient identique à celui utilisé dans la précédente réforme des pensions) : il s'agit principalement du relèvement de 62 à 63 ans de la condition d'âge et de 40 à 42 ans de la condition de carrière (voir tableau ci-dessous) ;

- 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 ;

**Tableau 6 La réforme en matière de retraite anticipée et d'âge légal de la retraite**

	2016	2017	2018	2019	2025	2030
<b>Retraite anticipée</b>						
Âge/condition de carrière	62/40	62,5/41	63/41	63/42	63/42	63/42
Exceptions carrières longues	60/42	60/43	60/43	60/44	60/44	60/44
	61/41	61/42	61/42	61/43	61/43	61/43
<b>Âge légal</b>	65	65	65	65	66	67

- relèvement progressif de l'âge minimum pour bénéficier d'une pension de survie, de 50 ans en 2025 à 55 ans en 2030 ;
- suppression 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 ;

dans le régime de chômage avec complément d'entreprise :

- renforcement progressif des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise ;
- généralisation progressive de l'obligation faite aux chômeurs avec complément d'entreprise de se porter demandeurs d'emploi ;

dans la branche chômage (y compris interruption de carrière et crédit-temps) :

- 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 ;

dans les soins de santé :

- les perspectives intègrent les économies décrites dans la note de politique générale Soins de santé de novembre 2014. Elles concernent notamment l'industrie pharmaceutique, le ticket modérateur chez les spécialistes, la dialyse, les accouchements, etc.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ces mesures sont implicitement prises en compte dans les estimations des dépenses de santé qui résultent d'un modèle spécifique et dont la croissance diffère de l'objectif budgétaire (norme de croissance).

dans la branche 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 2015 des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire moyen perçu durant une période de référence de 12 mois précédant l'incapacité de travail (au lieu du dernier salaire perçu).

Remarquons que certaines mesures mentionnées dans l'accord de gouvernement n'ont pas été prises en compte en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application. Il s'agit notamment, dans le régime de pension de la fonction publique, de la suppression de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels et de la non prise en compte, dans le calcul de la pension du personnel statutaire, des années prestées en tant que contractuel.

D'autre part, la déclaration gouvernementale mentionne également des réformes qui seront mises œuvre à long terme, comme par exemple le système à points, des réformes visant à aligner le régime de pension de la fonction publique sur celui du secteur privé, des dispositions spécifiques en matière de pension pour des métiers lourds, une modernisation de la dimension familiale des régimes de pension, une prise de pension partielle. Ces réformes n'ayant pas encore été précisées, elles ne sont pas davantage intégrées dans la projection du CEV.

### 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 2014-2060 »<sup>21</sup> publiées en mars 2015 ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2013-2060 d'avril 2014.

Jusqu'à présent, les indicateurs par groupes d'âge se référaient à des définitions internationales : de 0 à 14 ans, de 15 à 64 ans (population d'âge actif) et 65 ans et plus, et le coefficient de dépendance des âgés rapportait le nombre de personnes de 65 ans et plus à la population d'âge actif de 15 à 64 ans. Ces références internationales ne correspondaient déjà plus à la réalité belge en raison de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans. Elles y correspondent encore moins suite au relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2030. Dans le cadre du rapport du CEV, chargé notamment de l'analyse des conséquences budgétaires du vieillissement, les indicateurs démographiques retenus se réfèrent dorénavant aux groupes d'âge suivants : de 0 à 17 ans, de 18 à 66 ans et 67 ans et plus. Le coefficient de dépendance des

---

<sup>21</sup> Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2014-2060 – Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2015

âgés est calculé comme le nombre de personnes de 67 ans et plus rapporté au nombre de personnes de 18 à 66 ans.

**Tableau 7 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2014-2060 " (1) et écart avec les perspectives 2013-2060 (2)  
Situation au 30 juin**

	2014		2020		2040		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11175,7	-14,5	11456,1	-57,9	12424,2	252,0	13111,7	579,5
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>								
0-17 ans	2272,5	-6,9	2335,9	-27,6	2504,9	94,8	2650,4	181,9
18-66 ans	7142,9	-7,7	7163,0	-27,8	7171,5	175,7	7511,0	409,2
67 ans et +	1760,3	0,1	1957,3	-2,5	2747,9	-18,6	2950,3	-11,5
dont de 67 à 79 ans	1157,6	-1,9	1311,5	-7,5	1696,9	-16,0	1665,0	-1,6
dont 80 ans et plus	602,7	2,0	645,7	5,0	1051,0	-2,6	1285,3	-9,9
<i>Structure d'âge en %</i>								
0-17 ans	20,3	-0,0	20,4	-0,1	20,2	0,4	20,2	0,5
18-66 ans	63,9	0,0	62,5	0,1	57,7	0,2	57,3	0,6
67 ans et +	15,8	0,0	17,1	0,1	22,1	-0,6	22,5	-1,1
<i>Quelques indicateurs</i>								
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	24,6	0,0	27,3	0,1	38,3	-1,2	39,3	-2,4
Intensité du vieillissement (80+/65+)	30,0	0,1	29,1	0,3	35,0	0,2	39,9	-0,2
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	27,7	0,0	30,5	0,1	41,0	-1,3	41,9	-2,6

Entre 2014 et 2060, la population totale s'accroît de 17%, passant de 11,2 millions à 13,1 millions d'habitants. Cet accroissement varie selon le groupe d'âge : le groupe de 0 à 17 ans augmente de 17%, la population de 18 à 66 ans de 5% et la population de 67 ans et plus de 68%. La structure d'âge de la population en Belgique se modifie fortement sur la période de projection : si la proportion des 0 à 17 ans demeure relativement stable, la proportion des personnes de 18 à 66 ans se réduit de 6,6 points de pourcentage et est compensée par une augmentation de la part des personnes de 67 ans et plus. Le vieillissement de la population se manifeste également au travers d'une augmentation de 59% du coefficient de dépendance des âgés (qui rapporte le nombre de personne de 67 ans et plus au nombre de personnes de 18 à 66 ans).

Par comparaison aux perspectives démographiques 2013-2060, la population totale est moins élevée jusqu'aux environs de 2025 en raison de l'évolution récente de la migration internationale, notamment affectée par la politique menée en matière de regroupement familial. Par contre, elle est supérieure à long terme (de près de 580.000 personnes en 2060) suite à une révision à la hausse de la migration internationale (due à des adaptations méthodologiques apportées au modèle de projection démographique). Cette population plus importante se situe dans les groupes d'âges de 0 à 17 ans et de 18 à 66 ans, ce qui implique un coefficient de dépendance des personnes âgées inférieur dans les nouvelles perspectives (de 2,4 points de pourcentage en 2060).

### 1.3.2. Le marché du travail

Les perspectives de long terme du marché du travail s'appuient sur les données les plus récentes en la matière et intègrent les mesures citées au point 1.2.5. Notons que dans ce rapport du CEV, le taux d'emploi (d'activité) est défini comme le rapport entre l'emploi total (l'activité) et la population de 18 à 66 ans (alors que précédemment il s'agissait de la population de 15 à 64 ans<sup>22</sup>). Le taux d'emploi (d'activité) est également mentionné pour deux groupes d'âge : taux d'emploi (d'activité) des 18-54 ans, qui rapporte l'emploi de 15 à 54 ans à la population de 18 à 54 ans, et taux d'emploi (d'activité) des 55-66 ans, qui rapporte l'emploi des 55 ans et plus à la population de 55 à 66 ans<sup>23</sup>. Soulignons également que, suite à l'élargissement de la disponibilité sur le marché du travail (notamment) aux chômeurs avec complément d'entreprise, le chômage et la population active comptabilisent désormais les chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise.

À long terme, le taux d'emploi, à savoir l'emploi total rapporté à la population de 18 à 66 ans, selon un concept administratif, s'accroît de 8,1 points de pourcentage entre 2014 et 2060. Il atteint 73,1% en 2060. En comparaison avec le rapport annuel 2014 du Comité d'étude sur le vieillissement, le taux d'emploi est relevé de 3,5 points de pourcentage.

L'augmentation du taux d'emploi découle d'un accroissement non seulement du taux d'emploi des personnes de 18 à 54 ans (+2,9 points de pourcentage entre 2014 et 2060) mais surtout du taux d'emploi des personnes de 55 à 66 ans (plus de 25 points de pourcentage). Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 66 ans atteint 68,2% en 2060, soit près de 16 points de pourcentage de plus que dans le rapport annuel 2014 du CEV en raison notamment de la réforme des pensions. Soulignons qu'à partir de 2025, l'évolution des taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus reflète notamment l'hypothèse de translation retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite.

Le taux d'activité augmente de 5,4 points de pourcentage entre 2014 et 2060. Ce relèvement résulte de l'accroissement des taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans, le taux d'activité des personnes de 18 à 54 ans se réduisant pendant cette période, principalement à moyen terme et chez les jeunes de 20 à 29 ans<sup>24</sup>. L'augmentation des taux d'activité des personnes de 55 ans et plus est nettement plus prononcée que dans le rapport 2014 du CEV en raison des différentes mesures prises par le gouvernement et compte tenu de l'hypothèse de translation.

Le taux de chômage passe de 12,3% de la population active en 2014 à 8% en 2036, selon l'hypothèse retenue en matière de taux de chômage structurel. Cette hypothèse n'est pas modifiée par une augmentation de la population active, due par exemple à une réforme des pensions (comme le suppose également l'Ageing Working Group dans ses projections budgétaires). Il en découle qu'à long terme, la croissance de l'emploi est dictée par l'évolution de la population active (ou l'offre de travail).

---

<sup>22</sup> Le taux d'emploi défini par rapport à une population de 15 à 64 ans répondait à une définition internationale. Dans le cas de la Belgique, il n'était déjà plus adéquat en raison de l'obligation scolaire jusque 18 ans. Il le devient encore moins avec le relèvement de l'âge légal de la retraite au-delà de 65 ans.

<sup>23</sup> Précisons que la comparaison avec le rapport 2014 du CEV s'effectue sur des classes d'âge identiques, à savoir de 18 à 54 ans et de 55 à 66 ans.

<sup>24</sup> Voir le Rapport annuel 2013 du CEV, chapitre 1, p. 25 pour davantage d'explications.

**Tableau 8 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2015 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2014 (2) - concept administratif**  
En %

	2014		2020		2040		2060		2014-2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi <sup>a</sup>	64,9	0,1	67,6	0,5	72,8	3,4	73,1	3,5	8,1	3,5
18-54 ans <sup>b</sup>	71,6	0,0	72,9	-0,3	74,5	0,0	74,5	-0,2	2,9	-0,2
Femmes	68,1	0,1	69,7	-0,3	71,7	0,2	71,6	0,0	3,6	0,0
Hommes	75,0	-0,1	76,0	-0,3	77,3	-0,2	77,3	-0,4	2,3	-0,2
55-66 ans <sup>c</sup>	43,0	0,3	51,6	2,8	67,0	14,3	68,2	15,8	25,3	15,4
Femmes	36,0	0,4	44,8	1,6	59,8	11,1	60,6	12,3	24,6	11,9
Hommes	50,1	0,2	58,6	4,1	74,4	17,5	76,1	19,3	26,0	19,0
Taux de chômage <sup>d</sup>	12,3	-0,2	11,1	0,5	8,0	0,0	8,0	0,0	-4,3	0,2
Taux d'activité <sup>a</sup>	74,1	-0,1	76,0	1,0	79,1	3,7	79,4	3,8	5,4	4,0
18-54 ans <sup>b</sup>	80,9	-0,1	80,8	-0,2	80,3	-0,1	80,3	-0,3	-0,6	-0,2
55-66 ans <sup>c</sup>	51,3	-0,2	61,5	4,5	75,0	16,0	76,5	17,7	25,2	17,9
Taux d'activité potentielle <sup>e</sup>	75,9	-0,2	76,5	-0,2	79,4	2,5	79,8	2,6	3,9	2,8

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

b. Emploi (actifs) de 15 à 54 ans en % de la population de 18 à 54 ans

c. Emploi (actifs) de 55 ans et plus en % de la population de 55 à 66 ans

d. 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

e. 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

Dans le scénario de référence, l'âge de retrait effectif du marché du travail (ou de la population active) passe de 60 ans en 2014 à 64,6 ans en 2060, soit une augmentation de 4,6 années. Cette hausse est due d'une part, à la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise et, d'autre part, à la participation croissante des femmes sur le marché du travail.

La population de 18 à 66 ans s'accroît de 5% entre 2014 et 2060, mais la population active augmente de 12,8% sur la même période, soit de 676.000 personnes. La population active atteint presque 6 millions de personnes en raison de la hausse de la population d'âge actif mais aussi de l'accroissement des taux d'activité (voir tableau 8) suite notamment au relèvement de l'âge légal de la retraite. L'emploi augmente de 850.000 personnes entre 2014 et 2060, tandis que le chômage décroît d'environ 174.000 personnes. Par comparaison avec le rapport annuel 2014 du CEV, une population de 18 à 66 ans plus élevée, conjuguée à une augmentation plus importante des taux d'activité, entraînent une population active supérieure de 11,1% en 2060. À taux de chômage inchangé, l'emploi et le chômage s'accroissent dans une mesure identique, comparativement aux résultats de l'année dernière.

**Tableau 9 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2015 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2014 (2) - concept administratif**  
En milliers d'unités

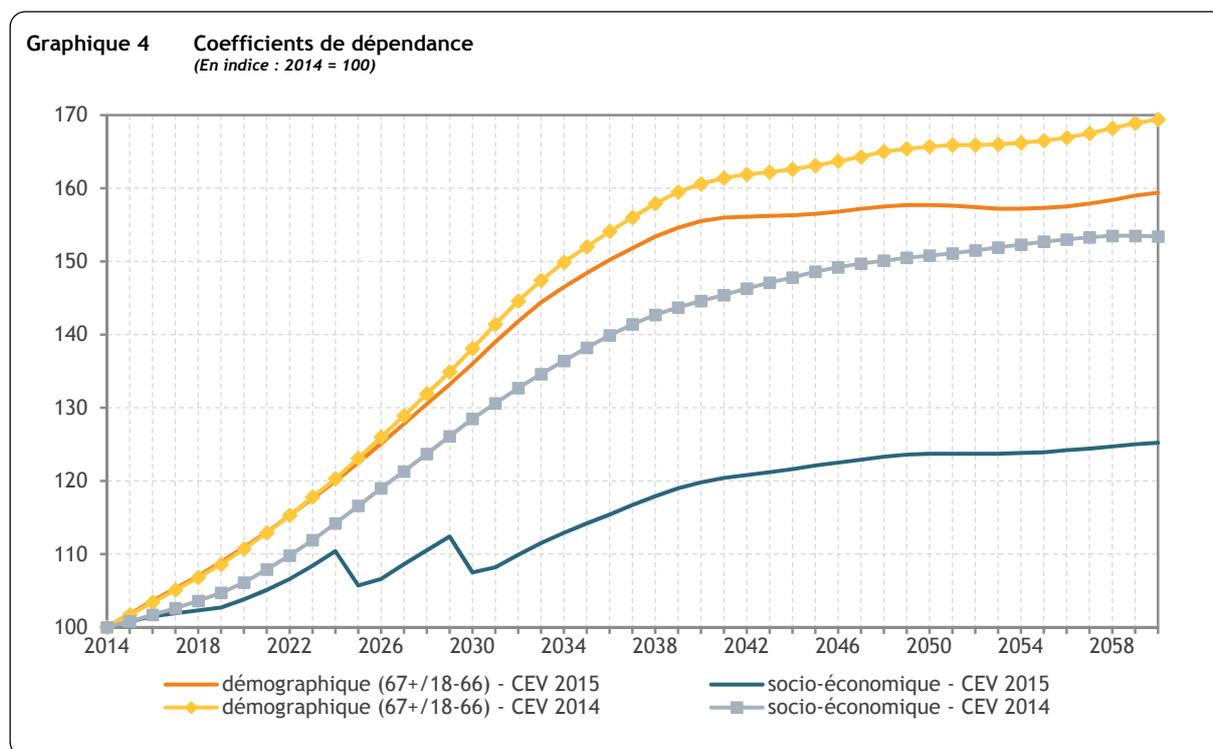
	2014		2020		2040		2060		1/2 <sup>b</sup>
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Population de 18 à 66 ans	7142,9	-7,7	7163,0	-27,8	7171,5	175,7	7511,0	409,2	5,8
Population active <sup>a</sup>	5290,4	-16,0	5442,7	48,8	5674,3	398,3	5966,8	595,9	11,1
Emploi	4639,2	-0,8	4840,0	16,4	5220,4	366,4	5489,5	548,3	11,1
Chômage <sup>a</sup>	651,2	-15,2	602,7	32,4	453,9	31,9	477,3	47,7	11,1

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

b. écart en pourcentage

### 1.3.3. Des coefficients de dépendance

Le graphique suivant illustre l'évolution du coefficient de dépendance démographique (rapport entre la population de 67 ans et plus et la population de 18 à 66 ans) et du coefficient de dépendance socio-économique, soit le nombre de bénéficiaires d'une pension rapporté au nombre de travailleurs, selon le scénario de référence du CEV et les résultats du rapport annuel 2014 du CEV.



Dans les anciennes perspectives, le coefficient de dépendance socio-économique augmentait de 53% entre 2014 et 2060, soit une moindre progression que celle du coefficient de dépendance démographique (69%), en raison d'une croissance moyenne de l'emploi supérieure à celle de la population de 18 à 66 ans.

Dans la nouvelle projection de référence, le coefficient de dépendance démographique s'accroît de 59% à l'horizon 2060 et le coefficient de dépendance socio-économique de 25%. Les récentes réformes des pensions induisent d'une part une moindre croissance du nombre de pensionnés que celle de la population de 67 ans et plus (l'effet du relèvement de l'âge légal de la retraite en 2025 et 2030 est bien visible sur le graphique) et d'autre part une progression de l'emploi nettement plus importante que celle de la population de 18 à 66 ans.

### 1.3.4. L'environnement macroéconomique

À moyen terme, la croissance du PIB et de ses composantes est reprise des « Perspectives économiques 2015-2020 » de mai 2015. Dans ces perspectives, la croissance économique est en moyenne de 1,1% par an en 2014 et 2015. Elle remonte ensuite lentement, atteignant une moyenne de 1,6% par an entre 2015 et 2020. Cette croissance est soutenue à parts quasiment égales par l'emploi et la productivité du travail.

**Tableau 10 Projection macroéconomique 2014-2060, scénario de juillet 2015 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2014 (2)**  
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %								Niveau en %	
	2014-2020		2020-2040		2040-2060		2014-2060		2020	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,7	0,1	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0,3	11,1
Productivité par emploi	0,8	-0,1	1,3	-0,1	1,5	0,0	1,3	-0,1	2,2	0,5
Salaires <sup>a</sup>	1,1	-0,5	1,6	0,3	1,8	0,2	1,6	0,1	-0,5	8,2
PIB	1,5	-0,1	1,6	0,3	1,8	0,2	1,7	0,2	2,6	11,6
PIB/tête	1,1	0,0	1,2	0,1	1,5	0,0	1,3	0,1	3,1	6,7

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

À long terme, la croissance de la productivité est supposée atteindre 1,5% par an. Partant d'une croissance beaucoup plus faible en fin de période de moyen terme (0,9% en 2020), ce niveau de croissance de 1,5% n'est atteint qu'au cours des années 2030. Ceci explique qu'entre 2020 et 2040, la croissance annuelle de la productivité n'est que de 1,3% en moyenne, de même qu'entre 2014 et 2060. Avec une croissance annuelle moyenne de 0,4% de l'emploi, la croissance économique s'établit à 1,7% par an sur l'ensemble de la période de projection. En comparaison avec les résultats du rapport annuel 2014 du CEV, cette croissance du PIB supérieure de 0,2% par an résulte d'un accroissement plus important de l'emploi (cf. tableau 9).

### 1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement

#### a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme 2014-2020

Le tableau suivant présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales de 2014 à 2020 en % du PIB selon le scénario de juillet 2015, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (ou la variation des dépenses sociales entre deux années données, exprimée en % du PIB) entre 2014 et 2020. Il s'agit du coût budgétaire du vieillissement selon la définition du CEV, soit une définition différente de celle de l'Ageing Working Group<sup>25</sup>.

En raison de la révision des comptes nationaux due au passage au Système européen de comptes 2010 (SEC2010), le PIB a été revu à la hausse, ce qui allège le poids des dépenses sociales exprimé en pourcentage du PIB (de l'ordre de 0,8 à 1,2 % du PIB entre 1995 et 2014).

<sup>25</sup> Pour le coût budgétaire du vieillissement, le CEV reprend l'ensemble des dépenses sociales reprises dans la comptabilité nationale, à l'exception des dépenses d'enseignement. L'AWG reprend les dépenses de pensions (y compris les dépenses d'invalidité et de chômage avec complément d'entreprise), de soins de santé (aigus et de longue durée), de chômage (hors interruption de carrière et crédit-temps) et d'enseignement. Contrairement au CEV, l'AWG ne tient pas compte des dépenses d'incapacité primaire, de repos de maternité, d'allocations familiales, d'interruption de carrière et de crédit-temps, d'accidents du travail, de maladies professionnelles, de Fonds de sécurité d'existence, d'allocations pour personnes handicapées, de revenu d'intégration...

**Tableau 11 Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV de juillet 2015 et écart par rapport au scénario de juillet 2014**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juillet 2015								Différence avec les résultats de juillet 2014 2014-2020
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020	
Pensions	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,8	10,9	0,6	-0,2
- régime des salariés	5,6	5,7	5,8	5,8	5,9	6,0	6,1	0,5	0,0
- régime des indépendants	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0
- secteur public <sup>a</sup>	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	4,0	0,1	-0,1
Soins de santé <sup>b</sup>	8,0	8,1	8,1	8,1	8,2	8,3	8,4	0,4	0,1
- soins « aigus »	6,7	6,6	6,5	6,6	6,6	6,6	6,7	0,0	0,1
- soins de longue durée	1,3	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	0,4	0,0
Incapacité de travail	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	0,2	0,0
Chômage <sup>c</sup>	2,3	2,1	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	-0,7	-0,2
Allocations familiales	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	-0,1	-0,1
Autres dépenses sociales <sup>d</sup>	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,1
<b>Total</b>	<b>25,3</b>	<b>25,5</b>	<b>25,3</b>	<b>25,3</b>	<b>25,3</b>	<b>25,4</b>	<b>25,6</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,4</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant <sup>e</sup>	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	-0,2	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. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.

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

e. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement sont comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement selon les concepts de l'Ageing Working Group.

À moyen terme, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 0,4% du PIB entre 2014 et 2020. Hormis les dépenses de chômage et d'allocations familiales qui se réduisent de 0,8% du PIB, l'ensemble des autres dépenses sociales s'accroît de 1,2% du PIB entre 2014 et 2020.

Le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,4% du PIB par rapport au résultat du rapport 2014 du CEV sur la même période, notamment en raison des diverses mesures prises par le gouvernement. On note un coût budgétaire moins important en dépenses de pensions, de chômage et d'allocations familiales.

## b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

### Le scénario de référence

Le tableau 12 présente le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 en % du PIB, selon le scénario de référence de juillet 2015 et en écart avec les résultats du rapport 2014 du CEV, ainsi que l'évolution en niveau de l'ensemble des dépenses sociales sur la période de projection.

**Tableau 12 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de juillet 2015 et écart par rapport au scénario de juillet 2014**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de juillet 2015							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2014 2014-2060
	2014	2020	2040	2060	2014-2040	2040-2060	2014-2060	
Pensions	10,4	10,9	12,7	12,6	2,3	-0,2	2,2	-1,9
- régime des salariés	5,6	6,1	7,3	7,1	1,6	-0,2	1,5	-1,2
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,0	0,3	-0,1	0,2	-0,1
- secteur public <sup>a</sup>	3,9	4,0	4,4	4,4	0,5	0,1	0,5	-0,6
Soins de santé <sup>b</sup>	8,0	8,4	10,1	9,9	2,1	-0,2	1,9	0,0
- soins « aigus »	6,7	6,7	7,8	7,7	1,1	-0,1	1,0	0,1
- soins de longue durée	1,3	1,7	2,3	2,2	1,0	0,0	0,9	-0,1
Incapacité de travail	1,7	1,9	2,0	1,6	0,3	-0,4	-0,2	0,2
Chômage <sup>c</sup>	2,3	1,6	1,1	1,0	-1,2	-0,1	-1,2	-0,3
Allocations familiales	1,5	1,4	1,2	1,1	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1
Autres dépenses sociales <sup>d</sup>	1,3	1,4	1,3	1,2	0,0	-0,1	-0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>25,3</b>	<b>25,6</b>	<b>28,4</b>	<b>27,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,1</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant <sup>e</sup>	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,2	0,0	-0,2	-0,1

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (les résultats présentés dans ce rapport ne tiennent pas compte de la réforme de ces régimes) et la GRAPA.

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

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

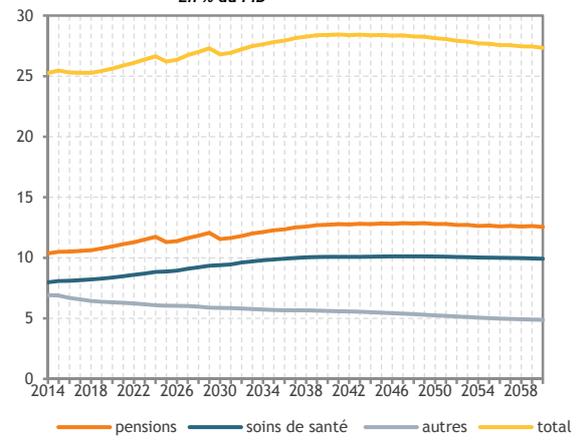
d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

e. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement sont comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement selon les concepts de l'Ageing Working Group.

L'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3% du PIB en 2014 à 27,3% en 2060, après avoir atteint un maximum de 28,4% du PIB en 2040. Le coût budgétaire du vieillissement est de 2,1% du PIB entre 2014 et 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent respectivement de 2,2% et de 1,9% du PIB, alors que l'ensemble des autres dépenses se réduit de 2,1% du PIB.

Signalons que le coût budgétaire du vieillissement est de 3,1% du PIB entre 2014 et 2040 et qu'il se réduit ensuite de 1,1% du PIB entre 2040 et 2060. Cette diminution intervient dans un contexte de faible croissance du coefficient de dépendance, d'emploi en croissance et d'adaptations partielles au bien-être et, dans le cas particulier de l'incapacité de travail, d'hypothèses relatives aux probabilités d'entrées et de maintien en invalidité. Après avoir connu une forte augmentation pendant ces dernières années, les probabilités d'entrée et de maintien en invalidité s'accroissent encore jusqu'aux environs de 2020. Elles se réduisent ensuite progressivement jusqu'à leurs niveaux d'avant 2010. Ceci implique une augmentation du taux d'invalidité jusqu'aux environs de 2040, suivie par une réduction jusqu'en 2060.

**Graphique 5** Évolution de l'ensemble des dépenses sociales - scénario de référence de juillet 2015  
En % du PIB



En comparaison avec les résultats du rapport annuel 2014 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 2,1% du PIB sur la période 2014-2060. Le poids des pensions est inférieur de 1,9% du PIB, celui des soins de santé et des autres dépenses sociales de 0,2% du PIB. Des gains de productivité plus faibles, en moyenne entre 2014 et 2060, que dans le rapport annuel 2014 contribuent à alourdir le coût budgétaire mais ce relèvement est plus que compensé par des facteurs réduisant le coût budgétaire. Les « perspectives démographiques 2014-2060 » sont plus favorables que les précédentes en termes de coût budgétaire du vieillissement dans la mesure où elles sont

marquées par une moindre progression du coefficient de dépendance des âgés (ce qui se traduit par un moindre poids des dépenses sociales en pour cent du PIB). D'autre part, le PIB a été revu à la hausse conformément au SEC2010. Enfin, les réformes, et principalement la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise (voir le chapitre 3) contribuent également à la réduction du coût budgétaire du vieillissement.

Deux points doivent être soulignés. D'une part, l'importance de l'hypothèse de croissance de la productivité, qui s'établit à 1,5% par an à partir de 2035 dans le scénario de référence. On peut estimer que, au terme d'une période de 25 ans (à compter de 2035) où la croissance de la productivité serait réduite de 0,25 point de pourcentage, le coût budgétaire du vieillissement serait relevé de 1,2% du PIB en 2060, dont 0,7% du PIB à charge des régimes de pensions<sup>26</sup>.

D'autre part, l'influence de l'hypothèse retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal. Dans ce cadre, des analyses de sensibilité en la matière sont présentées dans le chapitre 4.

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

Pour rappel, l'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, et l'entité II les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions (C&R). Le tableau suivant illustre le coût budgétaire du vieillissement par entité selon la projection de référence du CEV de juillet 2015 et en tenant compte des transferts de compétences de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État. Les comptes par entité diffèrent sur deux points des tableaux en termes SEC de la comptabilité nationale :

- l'assurance soins flamande est comptabilisée dans le compte des C&R dans la comptabilité par entité, alors qu'elle est enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale ;

<sup>26</sup> Au-delà de 2060, le coût budgétaire du vieillissement devrait encore s'alourdir suite à une réduction permanente de la croissance de la productivité (à partir de 2035). Cette réduction a un effet immédiat sur le PIB mais se diffuse très lentement au niveau des dépenses de pensions. En effet les pensions sont (à l'exception de celles du régime de pensions de la fonction publique) calculées sur les rémunérations perçues sur l'ensemble de la carrière. En outre, les pensions déjà liquidées ne sont pas adaptées aux variations de la croissance de productivité.

- les pensions de retraite de l'entité II sont comptabilisées dans le compte du pouvoir fédéral dans la comptabilité par entité puisqu'elles sont à charge du pouvoir fédéral, alors qu'elles sont enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale.

**Tableau 13 Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2015**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2015							
	Entité I					Entité II		
	2014	2015	2020	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
Pensions	10,2	10,3	10,8	12,5	12,4	0,2	2,0	2,2
- dont pensions de retraite de l'entité II à charge du pouvoir fédéral <sup>a</sup>	1,5	1,6	1,6	1,9	2,1	0,0	0,5	0,6
- dont autres pensions des pouvoirs locaux à charge de la sécurité sociale <sup>b</sup>	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,0	0,3	0,3
Soins de santé	7,1	6,3	6,5	7,6	7,5	-0,8	1,2	0,4
- dont soins de santé « aigus »	6,0	5,9	6,1	7,1	7,0	-0,1	1,0	0,9
- dont soins de longue durée	1,0	0,3	0,4	0,5	0,5	-0,7	0,2	-0,5
Incapacité de travail	1,7	1,8	1,9	2,0	1,6	0,0	-0,2	-0,2
Chômage	2,3	2,1	1,6	1,1	1,0	-0,2	-1,1	-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	-0,2	-0,2
<b>Total</b>	<b>23,6</b>	<b>21,4</b>	<b>21,6</b>	<b>24,0</b>	<b>23,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,5</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Entité I					Entité II		
	2014	2015	2020	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
Pensions	1,7	1,8	1,8	2,1	2,3	0,0	0,5	0,6
- dont pensions de retraite à charge de l'entité I <sup>a</sup>	-1,5	-1,6	-1,6	-1,9	-2,1	0,0	-0,5	-0,6
Soins de santé et aide sociale	0,8	1,7	1,8	2,4	2,3	0,9	0,6	1,5
- dont soins de santé « aigus »	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,0	0,1	0,0
- dont soins de longue durée	0,2	1,1	1,2	1,6	1,6	0,9	0,5	1,5
Assurance soins en Flandre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
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	1,4	1,2	1,1	1,4	-0,5	1,0
Autres dépenses sociales	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,2	-0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>1,6</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2,5</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	0,1	-0,2	-0,2

a. Il s'agit de pensions de retraite de l'entité II enregistrées, selon la comptabilité nationale, dans les comptes des C&R et des pouvoirs locaux mais, de fait, 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.

En 2014, l'entité I comptabilise 93% de l'ensemble des dépenses sociales. Cette proportion se réduit à 84% en 2015 suite aux transferts de compétences engendrés par la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État. Ces transferts de compétences concernent des dépenses de soins de longue durée, les allocations familiales, quelques

dépenses d'interruption de carrière et certaines allocations pour personnes handicapées. Entre 2015 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 1,8% du PIB pour l'entité I et 0,1% pour l'entité II.

Si, du tableau 13 semble se dégager un transfert pur et simple d'un certain nombre de dépenses sociales de l'entité I vers l'entité II, la réalité est plus complexe car il existe d'autres transferts financiers relatifs à certaines dépenses sociales, d'une part, de l'entité II vers l'entité I, et, d'autre part, de l'entité I vers l'entité II (voir tableau 14).

**Tableau 14** Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2015  
En % du PIB

	Scénario de référence du CEV de juillet 2015							
	2014	2015	2020	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
<b>De l'entité I vers l'entité II (dotations relatives aux transferts de compétences en matière de dépenses sociales - 6<sup>ème</sup> réforme de l'État)</b>	0,0	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	-0,1	2,6
<b>De l'entité II vers l'entité I</b>	0,4	0,4	0,5	0,9	0,9	0,1	0,5	0,5
1) Contribution de responsabilisation des C&R contribuant à financer :	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I	1,5	1,6	1,6	1,9	2,1	0,0	0,5	0,6
2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale contribuant à financer la partie retraite :	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,0	0,3	0,3
des pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,0	0,3	0,3

En raison de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État, davantage de prestations sociales relèvent dorénavant de l'entité II, mais celle-ci perçoit également de nouvelles dotations ou financements spécifiques en provenance de l'entité I en rapport avec ces transferts de compétences. Par hypothèse, ces dotations sont projetées à long terme à législation inchangée<sup>27</sup>. Elles s'élèvent à 2,6% du PIB en 2060 et couvriraient donc 62% de l'ensemble des dépenses sociales de l'entité II (4,2% du PIB).

Les transferts de l'entité II vers l'entité I visent à financer en partie des dépenses de pensions de l'entité II qui sont payées par l'entité I. Il s'agit d'une part de la majeure partie des dépenses de pensions de retraite de l'entité II, soit 2,1% du PIB en 2060 (cf. tableau 13 et tableau 14). Dans ce cadre, l'entité II contribue partiellement au financement de ces dépenses de pension via la contribution de responsabilisation des C&R (0,2% du PIB en 2060). D'autre part, certaines pensions de retraite et de survie des pouvoirs locaux sont enregistrées dans le compte de la sécurité sociale<sup>28</sup>. Ces dépenses représentent 0,8% du PIB en 2060. La partie retraite de ces dépenses est financée par les cotisations patronales que paient les pouvoirs locaux à la sécurité sociale (0,7% du PIB en 2060).

<sup>27</sup> Par hypothèse, on suppose que la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État a une durée de vie qui s'étend jusqu'à la fin de la période de projection.

<sup>28</sup> La partie survie est financée par la cotisation personnelle de 7,5% destinée au financement des pensions de survie du secteur public.

## 2. Soutenabilité sociale du vieillissement

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

Le rapport du CEV analyse la pauvreté telle que définie au niveau européen dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination<sup>29</sup> : " *persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live* "<sup>30</sup>. Cette formulation souligne le caractère relatif de la pauvreté. Cette dernière se définit par rapport à un mode de vie généralement admis au sein d'une société donnée et à un moment donné. Une approche multidimensionnelle de la pauvreté ne lie pas celle-ci uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects importants de la vie en société, comme la santé, le logement, les contacts sociaux, etc. On considèrera qu'un individu court un *risque* de pauvreté dès qu'il est touché par l'une des dimensions de la pauvreté, par exemple un manque de revenus.

L'analyse réalisée dans ce chapitre est plutôt axée sur la dimension financière de la pauvreté: on court un risque de pauvreté si le revenu disponible est inférieur à un seuil de revenu minimum ou seuil de pauvreté. Cependant, il importe également de garder à l'esprit que certaines personnes âgées qui ne sont pas exposées au risque de pauvreté (leur revenu disponible se situant au-delà du seuil de pauvreté) n'arrivent pas à faire face à certaines dépenses, comme par exemple le coût d'un séjour en maison de repos et de soins. D'autre part, la consommation n'est pas seulement financée par le revenu disponible mais également par l'épargne de sorte que certaines personnes disposant de faibles revenus ne se trouvent pas nécessairement dans une situation précaire.

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

#### 2.1.1. Note méthodologique

Cette section expose les aspects techniques des indicateurs de pauvreté. Les lecteurs qui sont familiarisés avec ces indicateurs ainsi qu'avec l'enquête EU-SILC peuvent directement se référer à la section 2.1.2.

Dans l'optique financière de la pauvreté, une personne est exposée à un risque de pauvreté dès lors que son revenu disponible est inférieur à un seuil de revenu minimum ou seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté peut être déterminé de différentes manières. Dans le contexte européen, le seuil de pauvreté

---

<sup>29</sup> Un des cinq objectifs de la stratégie UE2020 concernant la croissance inclusive est de promouvoir l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté. 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). Dès lors que l'indicateur de faible intensité de travail n'est pas pertinent dans le cadre de la présente étude, nous nous sommes concentrés sur le risque de pauvreté et la privation matérielle.

<sup>30</sup> Conseil des ministres de l'Union européenne, Décision du Conseil du 22 juillet 1975 concernant un programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (1975).

relatif correspond à 60% du revenu équivalent médian. Les indicateurs de pauvreté analysés ci-après se fondent principalement sur cette définition.

Le revenu disponible est déterminé sur la base de l'enquête EU-SILC. La première enquête EU-SILC menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. L'enquête 2013 relative aux revenus 2012 en constitue l'édition la plus récente. Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'éventuel impact sur les revenus des mesures prises après 2012.

Le revenu disponible du ménage est la somme de tous les revenus de l'ensemble des membres du ménage: revenus bruts diminués des impôts, des cotisations sociales et des transferts entre ménages. Afin notamment de tenir compte des économies d'échelle qui résultent d'un ménage commun, le revenu disponible du ménage est ramené à un niveau individuel en le divisant par un « facteur d'équivalence » qui tient compte de la taille et de la composition du ménage<sup>31</sup>. Cette approche permet de comparer les niveaux de vie de ménages qui diffèrent par le nombre d'adultes et le nombre d'enfants.

Les résultats obtenus sont sensibles à l'échelle d'équivalence choisie, au pourcentage retenu pour fixer le seuil de pauvreté et à l'indicateur de niveau de vie utilisé. De plus, le concept de revenu retenu dans la présente analyse ne fournit qu'une vue approximative du niveau de vie. Ainsi, le revenu disponible ne tient compte ni du patrimoine, comme la possession d'une habitation, ni des biens et services offerts gratuitement ou à des tarifs avantageux, comme les transports publics ou les aides en matière de soins de santé. Ces divers éléments nous amènent donc à nuancer les évaluations classiques du risque de pauvreté des personnes âgées vivant en Belgique. Par exemple, à revenu disponible identique, les propriétaires d'un logement jouiront d'un niveau de vie supérieur à celui de locataires. Ce facteur de sous-estimation du niveau de vie de ces ménages est d'autant plus pertinent pour les personnes âgées qu'elles sont plus souvent propriétaires de leur logement que les plus jeunes. C'est pourquoi ce rapport présente également, parallèlement aux pourcentages " classiques " du risque de pauvreté, des pourcentages qui se fondent sur le revenu disponible augmenté d'un loyer imputé<sup>32</sup>.

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

Les données de l'EU-SILC sont collectées à partir d'un échantillon de ménages. Aussi, les résultats peuvent comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. Lorsque ces données sont diffusées par la Direction générale Statistique via son rapport sur la qualité de l'EU-SILC belge, la marge d'erreur pour les indicateurs repris ci-dessous est évaluée avec un intervalle de confiance à 95%<sup>33</sup>. Mais il convient également de faire preuve de prudence concernant les indicateurs pour lesquels aucun intervalle de confiance n'est mentionné. Dans ce cas, les données de ces indicateurs doivent être davantage considérées comme un ordre de grandeur.

---

<sup>31</sup> En divisant le revenu du ménage par l'échelle d'équivalence OCDE corrigée correspondant à la somme du poids attribué à chaque membre du ménage (1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans).

<sup>32</sup> Le loyer imputé est un revenu qui est imputé aux propriétaires de leur habitation car ils ne paient pas de loyer. Les éventuelles charges d'intérêts hypothécaires sont déduites.

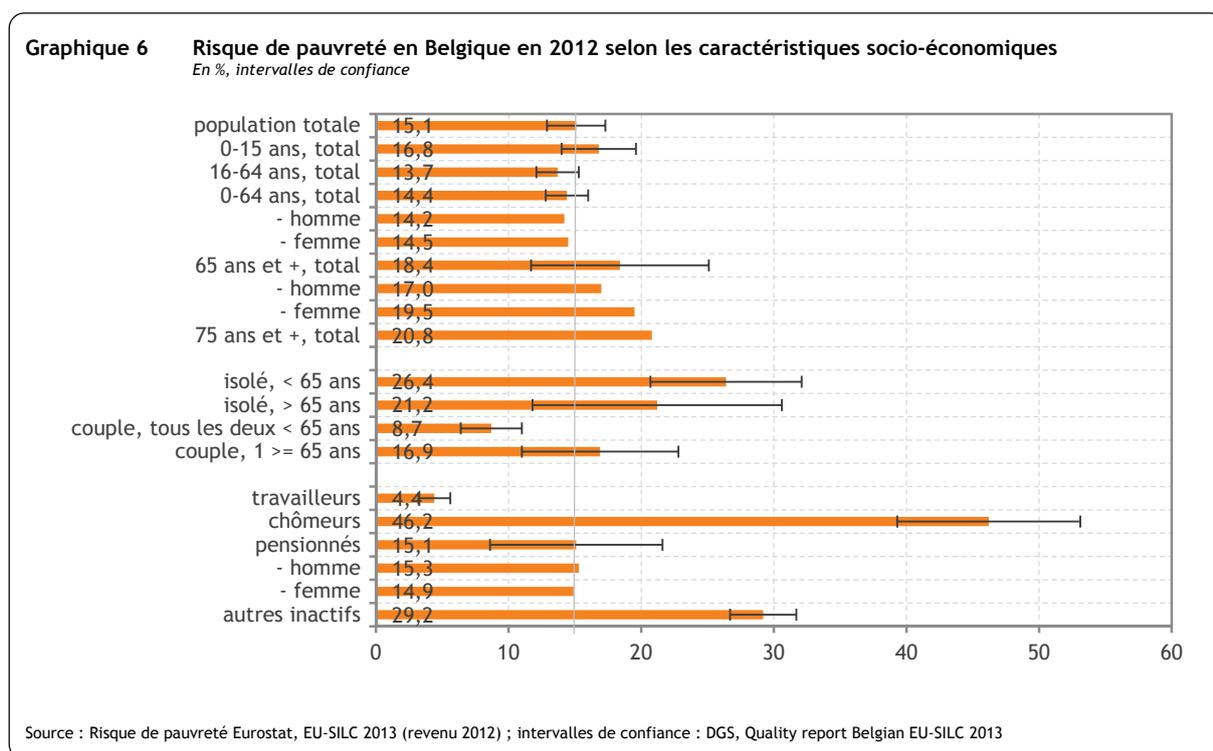
<sup>33</sup> Source : Quality report Belgian EU-SILC 2013

## 2.1.2. En Belgique

### a. Risque de pauvreté

#### Risque de pauvreté " classique "

Les résultats de l'enquête EU-SILC 2013 montrent que 15% de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2012. Autrement dit, leur revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté (12.890 euros en 2012, soit 1.074 euros par mois<sup>34</sup>). Le graphique 6 présente le risque de pauvreté selon différentes caractéristiques socio-économiques, tout en mettant l'accent sur la situation des personnes de 65 ans et plus et les pensionnés.



Les personnes âgées sont exposées à un risque de pauvreté relativement élevé en comparaison avec la population de moins de 65 ans, respectivement 18,4% contre 14,4%. Toutefois, les différences ne sont pas significatives<sup>35</sup> d'un point de vue statistique. Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans

[http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/enquetes\\_et\\_methodologie/silc\\_quality\\_report.jsp](http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/enquetes_et_methodologie/silc_quality_report.jsp)

Cela signifie que l'estimation effectuée à 95% de chance de contenir la valeur pour la population.

Il existe différentes méthodes pour déterminer la signification statistique des évolutions du risque de pauvreté. Néanmoins, les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier. C'est pourquoi le CEV ne se prononce pas sur la signification de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté. Néanmoins, les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95% du risque de pauvreté de certaines catégories de population pour une année donnée sont mentionnées et commentées.

<sup>34</sup> L'intervalle de confiance à 95% de ce risque de pauvreté varie entre 12,9% et 17,3% et celui du seuil de pauvreté entre 12.366 et 13.413 euros.

<sup>35</sup> L'intervalle de confiance à 95% du risque de pauvreté des personnes âgées de 65 ans et plus varie entre 11,7% et 25,1% et celui de la population de moins de 65 ans entre 12,8% et 16%. Comme les intervalles de confiance se recoupent fortement, les différences ne sont pas significatives.

et plus selon le statut professionnel<sup>36</sup> que 15,1% des pensionnés sont exposés en 2012 à un risque de pauvreté<sup>37</sup>. Ce pourcentage est significativement<sup>38</sup> inférieur à celui des chômeurs (46%) ou d'autres inactifs (19%) mais est sensiblement plus élevé que celui des travailleurs (4%). Si parmi la population de 65 ans et plus, les femmes sont exposées à un risque de pauvreté plus élevé que les hommes, c'est l'inverse au sein du groupe des pensionnés. L'écart entre hommes et femmes pensionnés est toutefois très faible. Parmi les femmes âgées, contrairement aux hommes, une minorité non négligeable (environ 15%) ne se considère pas comme « pensionnée », probablement en raison d'un passé professionnel réduit, voire inexistant. Ce groupe de femmes bénéficie d'une faible pension ou d'aucune pension.

L'*évolution* du risque de pauvreté (voir graphique 7) montre que les *personnes de 65 ans et plus* ont connu une baisse importante de leur risque de pauvreté (de 23,2% en 2005 à 18,4% en 2012)<sup>39</sup>. Bien que les 65 ans et plus soient encore exposés à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population, l'écart entre les deux groupes d'âge a atteint en 2012 son niveau le plus bas depuis 2003 (première année de revenus pour laquelle des résultats valables sont disponibles pour la Belgique sur la base de l'enquête l'EU-SILC). L'écart entre le risque de pauvreté entre les hommes et les femmes âgés a également fortement diminué en raison de la participation croissante des femmes au marché du travail qui leur permet de bénéficier de pensions plus élevées. L'écart entre hommes et femmes semble toutefois à nouveau augmenter en 2012 compte tenu d'une baisse du risque chez les hommes alors que celui des femmes se stabilise.

Depuis 2005, le taux de risque de pauvreté des *pensionnés* diminue et l'écart entre ce taux et celui des travailleurs atteint en 2012 son niveau le plus faible jamais observé depuis les premières enquêtes EU-SILC. L'écart entre hommes et femmes pensionnés est quasiment nul suite à la réduction du risque de pauvreté des hommes. Soulignons qu'un changement de définition du statut de pensionné et de chômeur s'est produit en 2012, rendant les données de 2012 difficilement comparables avec celles des années antérieures. 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 ". La DGS a introduit ce changement dans les résultats de l'enquête EU-SILC 2013 afin de mieux correspondre aux définitions d'Eurostat<sup>40</sup>. Cette adaptation est en contradiction avec la politique récente menée par le gouvernement qui impose que les chômeurs avec complément d'entreprise soient inscrits en tant que demandeurs d'emploi et disponibles sur le marché du travail. La forte hausse en 2012 du risque de pauvreté parmi les chômeurs doit ainsi être nuancée en raison du changement de définition

---

<sup>36</sup> La distribution selon le statut professionnel est basée sur l'occupation effectuée l'année précédente pendant 6 mois minimum par les individus âgés de 16 ans minimum. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut professionnel différent perçoivent le même revenu équivalent.

<sup>37</sup> Le risque de pauvreté des pensionnés est donc inférieur à celui des personnes de 65 ans et plus, même si cette différence n'est pas significative. Cela est dû au fait que, d'une part, les pensionnés âgés de moins de 65 ans sont exposés à un risque relativement faible de pauvreté. D'autre part, les personnes de 65 ans ou plus qui indiquent un statut autre que celui de pensionné dans l'enquête EU-SILC ont un passé professionnel généralement faible voire inexistant, par exemple " femme ou homme au foyer ", et sont dès lors exposées à un risque relativement élevé de pauvreté.

<sup>38</sup> Les intervalles de confiance à 95% de ces risques de pauvreté varient entre 8,6% et 21,6% pour les pensionnés, entre 39,3% et 53,1% pour les chômeurs, entre 26,7% et 31,7% pour les autres inactifs et entre 3,2% et 5,6% pour les actifs.

<sup>39</sup> Pour l'année 2011, les chiffres diffèrent des résultats présentés dans l'édition 2014 du rapport CEV. Cet écart s'explique par la révision (en raison d'une erreur technique) par la DGS des chiffres basés sur l'enquête EU-SILC 2012, intervenue après la publication du rapport du CEV.

(voir [http://statbel.fgov.be/nl/binaries/Technical%20annex%20weight%20change%202012\\_v2\\_tcm325-257340.pdf](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/Technical%20annex%20weight%20change%202012_v2_tcm325-257340.pdf)).

<sup>40</sup> Pour plus d'informations :

[http://statbel.fgov.be/fr/binaries/T7.STAT\\_DTST\\_36.CTAC\\_ORG\\_1.DIFF\\_LVL\\_1.FR\\_tcm326-58128.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/T7.STAT_DTST_36.CTAC_ORG_1.DIFF_LVL_1.FR_tcm326-58128.pdf)

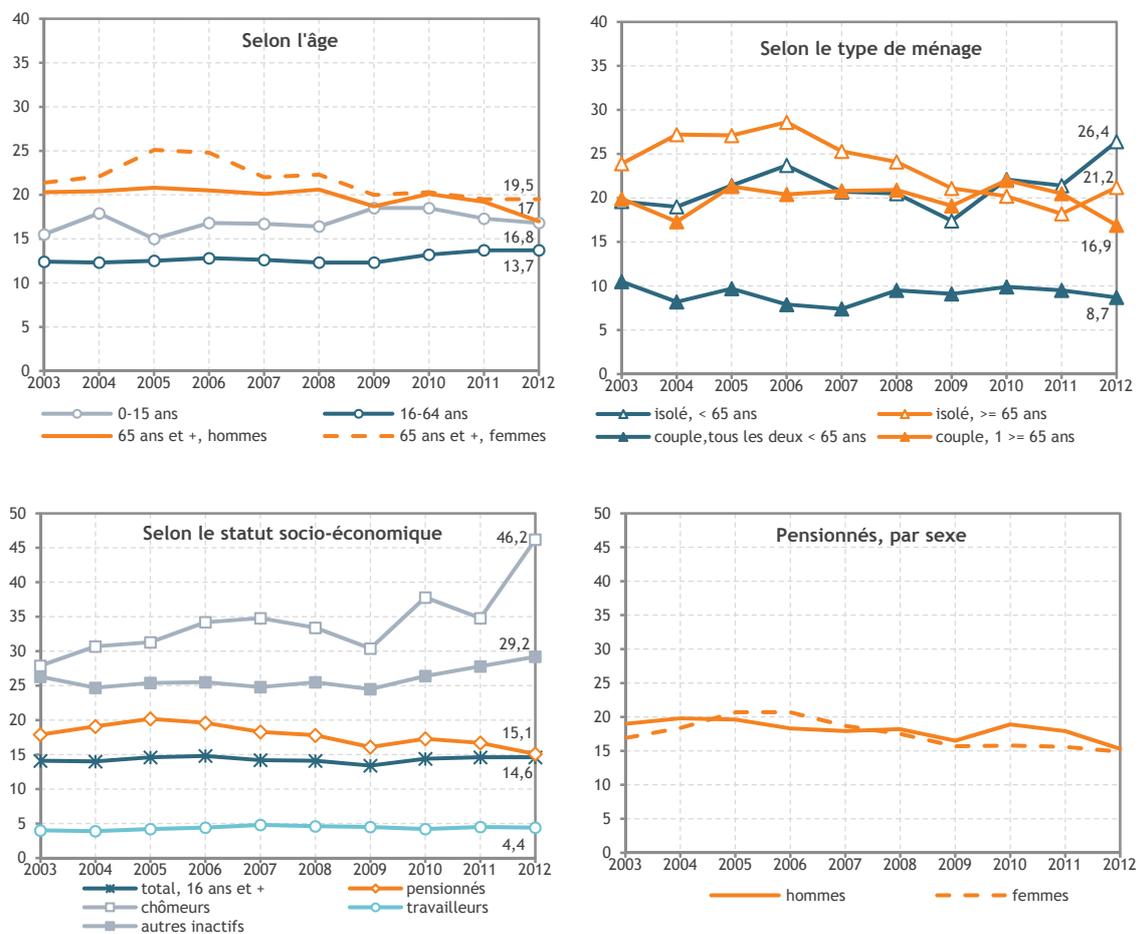
de ce statut. Une analyse exploratoire réalisée sur la base des micro-données de l'enquête EU-SILC montre que le risque de pauvreté parmi le groupe de chômeurs hors chômeurs avec complément d'entreprise a faiblement augmenté, en raison notamment d'une augmentation de la part des personnes chômeuses durant toute l'année et de la progression du pourcentage de personnes isolées dans ce groupe. Le taux de risque de pauvreté des chômeurs avec complément d'entreprise s'apparente au taux de risque de pauvreté des pensionnés (hors chômeurs avec complément d'entreprise).

La distribution du risque de pauvreté en fonction du *type de ménage* montre que la diminution du risque de pauvreté des personnes âgées isolées (enregistrée depuis 2007) semble marquer le pas. Toutefois, leur risque de pauvreté reste inférieur à celui des isolés de moins de 65 ans. Le risque de pauvreté des couples dont au moins un des partenaires a plus de 65 ans diminue pour la deuxième année consécutive mais reste sensiblement plus élevé que celui des couples plus jeunes. Différents facteurs influent sur l'évolution de la pauvreté des isolés et couples âgés, entre autres, l'évolution des minima pour les personnes âgées. En 2012, ces minima progressent moins rapidement que le seuil de pauvreté et seuls les minima pour isolés du régime des travailleurs salariés sont supérieurs à ce seuil. Les pensions minimums des indépendants et la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) sont inférieures au seuil de pauvreté et l'écart est plus élevé pour un couple que pour un isolé (voir section c)<sup>41</sup>. S'agissant spécifiquement des couples, il faut remarquer que le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé tant par la structure du ménage que par les revenus perçus par le cohabitant (couples bénéficiant d'une seule ou de deux pension, percevant une pension et un revenu du travail, etc.). Une analyse plus détaillée montre que le risque de pauvreté des hommes de 65 à 67 ans a fortement baissé entre 2011 et 2012, sans doute en raison du revenu de leur partenaire dont un nombre croissant travaille ; ceci peut expliquer la diminution du risque de pauvreté pour les couples âgés. Enfin, des fluctuations aléatoires de l'échantillon peuvent également jouer un rôle.

---

<sup>41</sup> 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.

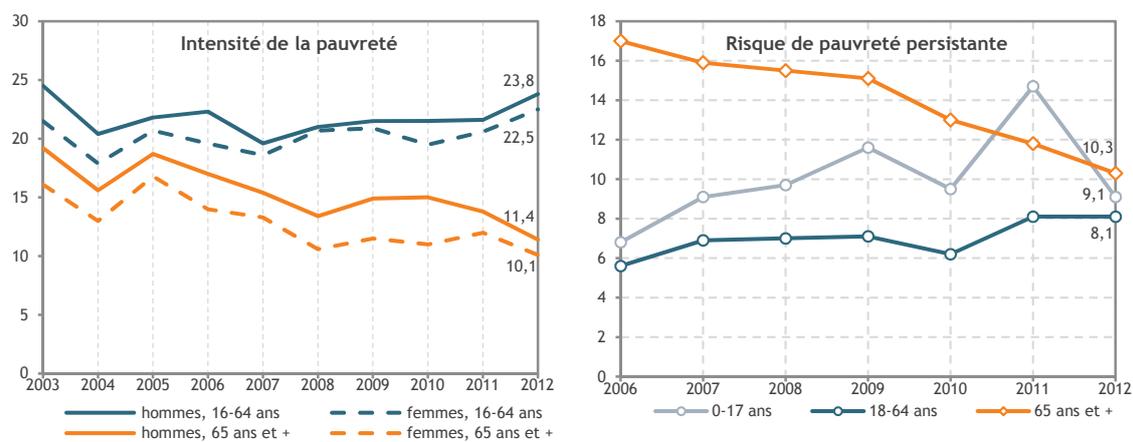
**Graphique 7** Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socio-économique et le type de ménage  
En %



Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (années de revenus 2003-2012)

Le risque de pauvreté des personnes âgées est plus élevé que celui de la population d'âge actif mais la situation financière des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est moins précaire que pour le reste de la population (voir graphique 8, graphique de gauche). Le revenu équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté se situe 10,5% en dessous du seuil de pauvreté (soit 961 euros) alors que celui de la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté est 22,8% inférieur à ce seuil (soit 829 euros). L'écart entre ces deux groupes d'âge s'est accru au cours de la période 2005-2012.

**Graphique 8** Évolution du degré de risque de pauvreté (1) (graphique de gauche) et risque de pauvreté persistante (graphique de droite), selon l'âge et/ou le sexe  
En %



(1) Écart médian relatif de risque de pauvreté = l'écart entre le revenu médian de la population exposée à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté.  
Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (années de revenus 2003-2012).

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 de risque de pauvreté d'une durée limitée à un an. Globalement, la part des personnes exposées à un risque de pauvreté persistante est inférieure à la part des personnes exposées durant une année spécifique. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante que les personnes âgées y sont un peu plus souvent confrontées mais l'écart par rapport à la population plus jeune est historiquement faible en 2012. Cette situation s'explique par la baisse forte et continue du risque de pauvreté chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque a augmenté dans les autres groupes d'âge.

### Risque de pauvreté dans le cadre de seuils de pauvreté alternatifs

Comme précisé ci-avant, les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. pris pour référence. À titre illustratif, le taux de risque de pauvreté est analysé ci-après sur la base de deux seuils de pauvreté alternatifs : d'une part, sur la base d'un seuil fixé à 50% du revenu équivalent médian, et d'autre part, sur la base d'un revenu disponible qui tient compte du loyer imputé.

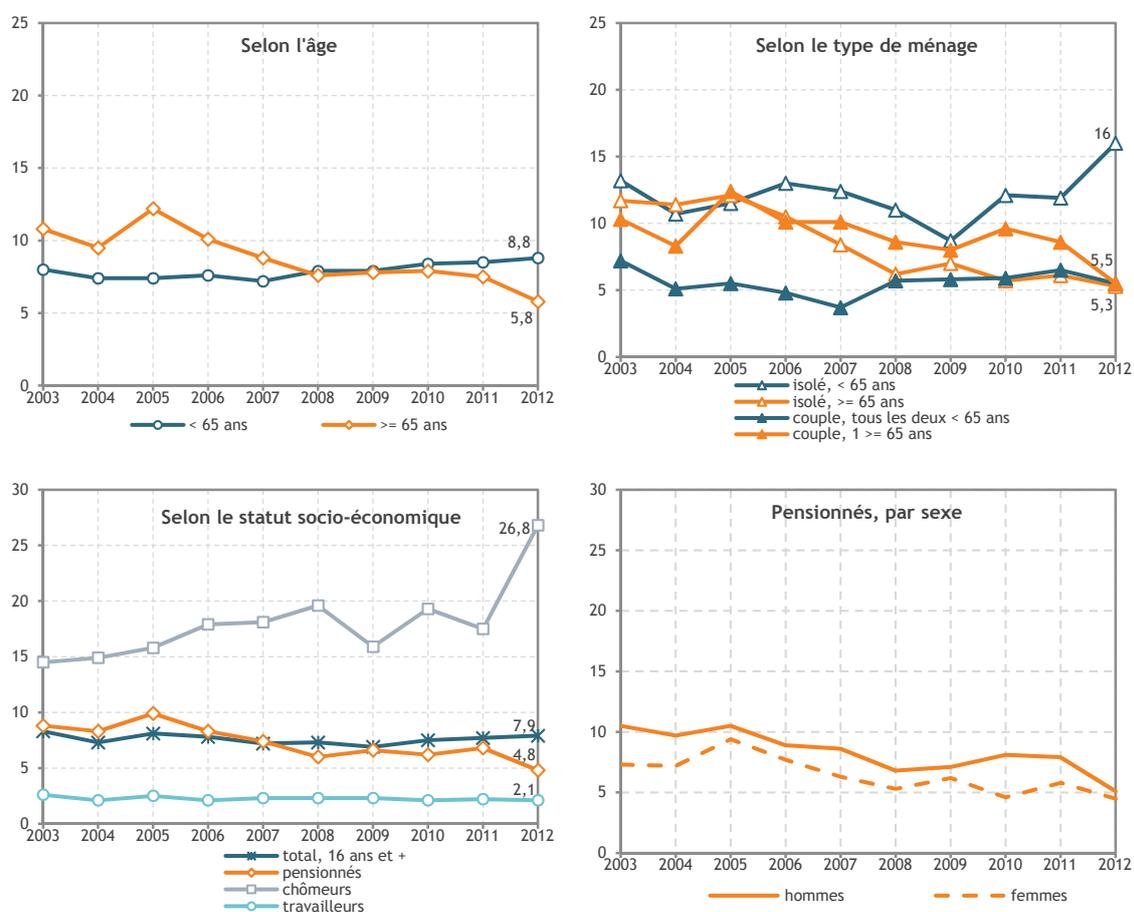
#### Seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu équivalent médian

Le graphique 9 présente l'évolution du risque de pauvreté avec un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50% du revenu équivalent médian, soit 895 euros en 2012. 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 évolue aussi.

Si l'on prend ce seuil comme référence, on constate que 5,8% des *personnes âgées* sont exposées à un risque de pauvreté en 2012 contre 8,8% de la population plus jeune. Leur risque de pauvreté a fortement baissé au cours de la période 2005-2008 si bien qu'il ne dépasse plus depuis 2008 le risque de la population de moins de 65 ans. Dans le cas d'un seuil de pauvreté de 50% du revenu équivalent médian, le

risque de pauvreté des *pensionnés* atteint en 2012 son niveau le plus faible (4,8%) depuis le lancement de l'EU-SILC et l'écart par rapport à celui des travailleurs (2,1%) s'est nettement réduit. L'écart entre le risque de pauvreté des femmes et des hommes pensionnés n'existe pratiquement plus. Si on tient compte du *type de ménage*, le risque de pauvreté diminue à nouveau considérablement parmi les isolés de plus de 65 ans au cours de la période 2005-2008. De même, les couples dont au moins un des partenaires a plus de 65 ans voient leur risque de pauvreté diminuer depuis 2005. Par conséquent, tant les couples que les isolés âgés ne sont pas exposés, en 2012, à un risque plus élevé que les ménages plus jeunes (graphique 9).

**Graphique 9** Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socio-économique et le type de ménage - pour un seuil de pauvreté de 50%  
En %



Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (années de revenus 2003-2012).

Les montants des pensions minimums et de la GRAPA jouent de nouveau un rôle important dans la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés avec un seuil de pauvreté fixé à 50%. En 2005, seuls la pension minimum et le droit minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif (de respectivement 20% et 2%, écarts s'élevant à 22% dans les deux cas en 2012). Il en va de même à partir de 2007 pour la pension minimum des indépendants au taux isolé et la GRAPA pour une personne isolée. Suite à de nouvelles adaptations au bien-être, elles dépassent le seuil de respectivement 15% et 9% en 2012. La GRAPA pour un couple et la pension minimum d'indépendant au taux ménage se situaient encore 18% en dessous du seuil alternatif

en 2005. En revanche, en 2012, la pension minimum d'indépendant atteint le seuil de pauvreté et la GRAPA au taux ménage s'en écarte de 2% seulement.

Même si les minima dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. En effet, les pensions minimums que nous comparons ici au seuil correspondent aux montants octroyés en cas de carrières complètes. Deux cas de figure se présentent en cas de carrière incomplète. D'une part, si l'individu répond aux conditions d'éligibilité<sup>42</sup> basées sur la durée de carrière et la durée du temps de travail, il bénéficiera de la pension minimum au prorata de la durée de la carrière et parfois de la durée du temps travail. D'autre part, s'il ne répond pas à ces conditions, il n'ouvrira pas le droit à une pension minimum.

En outre, bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne constitue pas une garantie d'échapper au risque de pauvreté, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, le concept de revenu équivalent sur lequel se base le risque de pauvreté joue un rôle. En effet, 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, les concepts de revenu pris en considération dans le cadre de l'enquête EU-SILC et de la GRAPA ne sont pas tout à fait équivalents. 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 disposer en même temps de ressources qui sont trop élevées sur la base de l'examen des ressources pour ouvrir le droit à la GRAPA<sup>43</sup>. Enfin, certaines personnes ne réclament pas la GRAPA à laquelle elles ont pourtant droit (non take-up)<sup>44</sup>. À cet égard, un renforcement du contrôle automatique des conditions d'octroi de la GRAPA pourrait constituer une solution appropriée.

### *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). Pourtant, le propriétaire qui occupe son propre logement accroît son bien-être économique puisqu'il ne paie pas de loyer. 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 pour la détermination du revenu disponible via le " loyer imputé ".

---

<sup>42</sup> Dans le cas de la pension minimum, il faut au minimum 30 années de carrière (dans le régime salarié, les années de travail à temps partiel sont prises en compte à condition d'avoir presté au minimum 66% ou 50% d'un temps plein, selon que le critère soit strict ou souple) ; pour le droit minimum, la condition de carrière est de 15 ans (et d'1/3 d'un temps plein).

<sup>43</sup> D'une part, les ressources entrant en ligne de compte pour le calcul de la GRAPA ne sont pas toutes comptabilisées dans le revenu disponible selon la définition EU-SILC. Ainsi, l'enquête ne tient pas compte du revenu cadastral, du patrimoine ou de cessions de biens immobiliers, contrairement à l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. D'autre part, deux types de dépenses sont déduites dans l'enquête, alors qu'ils n'entrent pas en ligne de compte dans l'octroi de la GRAPA, à savoir les transferts entre ménages et le paiement de suppléments d'impôts. La déduction de ces dépenses induit une baisse du revenu disponible calculé sur la base de l'enquête EU-SILC. 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.

<sup>44</sup> Prenons l'exemple d'une personne de 65 ans dont la situation, à l'occasion de son entrée en pension, est automatiquement analysée en vue de l'octroi éventuel de la GRAPA et qui ne peut bénéficier de la GRAPA. Pour diverses raisons (évolution de la situation familiale, adaptation des montants de la GRAPA), il est toutefois possible qu'elle puisse en bénéficier ultérieurement, sans en être informée.

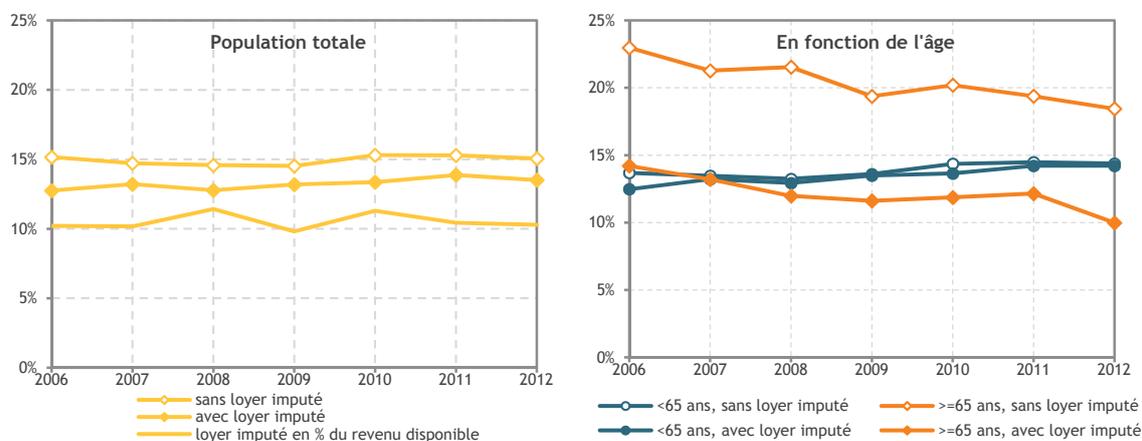
Pour calculer le revenu disponible tenant compte du loyer imputé, le revenu disponible "classique" du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires<sup>45</sup> (ou pour les locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires. 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. D'une part, le revenu disponible de certains ménages augmente, ce qui fait reculer le risque de pauvreté. D'autre part, le recalcul du revenu disponible implique un revenu médian plus élevé, sur base duquel on peut déduire un seuil de pauvreté alternatif, certains ménages se retrouvant ainsi en dessous de ce seuil. Ce dernier s'élève à 1.181 euros par mois en 2012. Après intégration des loyers imputés dans le revenu disponible, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population diminue de 1,6 point de pourcentage en 2012 (voir graphique 10) et cet écart n'a guère évolué au fil des ans depuis 2006.

Pour la population de moins de 65 ans, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et s'élève à 10% en 2012 (voir graphique 10), ce qui est inférieur au risque du reste de la population (14,2%). L'impact de la prise en compte du loyer imputé sur le niveau de revenu est plus élevé pour les personnes âgées que pour le reste de la population. Une part importante des personnes de plus de 65 ans<sup>46</sup> sont propriétaires de leur habitation, souvent sans charge d'emprunt hypothécaire et d'intérêts y afférents.

**Graphique 10** Évolution du risque de pauvreté sur la base d'un revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, loyer imputé en % du revenu disponible

En %



Source : EU-SILC 2007-2013, calculs du BFP

<sup>45</sup> En résumé, le calcul du loyer imputé aux propriétaires se déroule en deux étapes. En premier lieu, une régression est estimée pour les locataires avec le loyer payé en tant que variable dépendante et les caractéristiques du logement, de l'endroit et du ménage en tant que variables 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/fr/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007\\_tcm326-66081.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm326-66081.pdf)

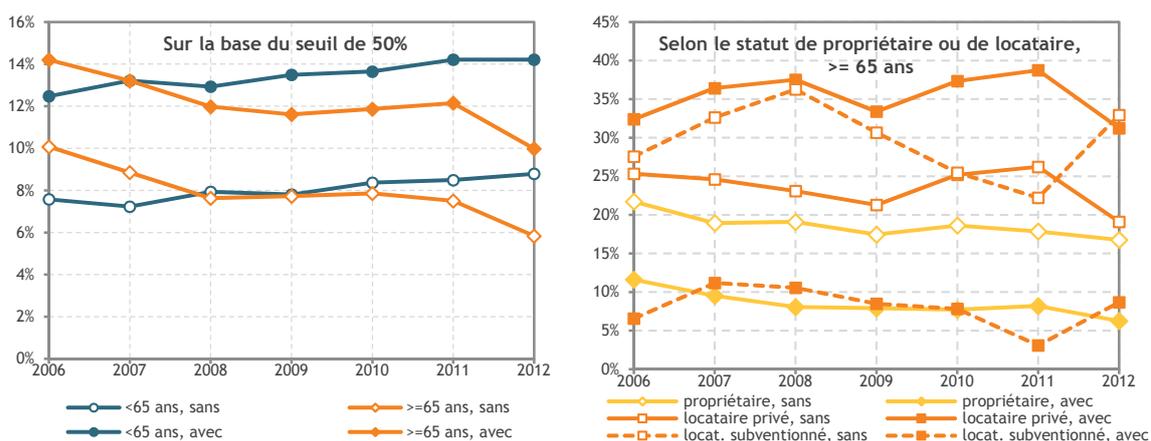
Cette variable n'est disponible qu'à partir de l'année de revenus 2006.

<sup>46</sup> Les enquêtes EU-SILC ne s'adressent pas aux ménages vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins.

Le graphique 11 (graphique de gauche) présente les risques de pauvreté avec et sans prise en compte du loyer imputé dans le revenu sur la base d'un seuil fixé à 50% du revenu équivalent médian. Si l'on se réfère à ce seuil de pauvreté, le risque de pauvreté est sensiblement plus élevé lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé, et non plus inférieur comme dans le cadre du seuil de 60%. Ce résultat inattendu s'explique par le fait qu'à ce niveau les propriétaires sont exposés à un faible risque de pauvreté qui ne peut dès lors plus que légèrement baisser, alors que le risque de pauvreté des locataires augmente sensiblement du fait du relèvement du seuil que la prise en compte des loyers imputés entraîne. Pour le reste, les principales conclusions tirées ci-dessus pour un seuil fixé à 60% restent valables: le risque de pauvreté chez les personnes âgées diminue entre 2006 et 2012 et lorsqu'il tenu compte du loyer imputé, le risque de pauvreté chez les personnes âgées est sensiblement plus faible que dans la population âgée de moins de 65 ans.

Le graphique 11 (graphique de droite) fait aussi apparaître que la baisse du risque de pauvreté après intégration du loyer imputé dans le revenu est assez marquée dans le chef des propriétaires de plus de 65 ans. Relevons à cet égard que, suite à cette intégration, la diminution la plus marquante du risque de pauvreté touche surtout le groupe relativement restreint des locataires sociaux (7% de l'ensemble des personnes âgées). Sur la base du "revenu classique", le taux de risque de pauvreté est plus élevé dans ce groupe que dans le cas des propriétaires et des locataires du secteur privé, et ce pour la plupart des années. Après intégration dans le revenu de l'avantage implicite dont ils bénéficient en raison de leur loyer réduit, leur risque de pauvreté tombe pratiquement au même niveau que celui des propriétaires. Si l'on se réfère au revenu intégrant le loyer imputé, le risque de pauvreté est le plus élevé chez les locataires du secteur privé. Les raisons des baisses ou hausses sensibles en 2012 des taux de risque de pauvreté relatifs à des locataires dans les deux secteurs demeurent inexpliquées.

**Graphique 11** Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible incluant le loyer imputé (avec) et excluant le loyer imputé (sans), avec un seuil de 50% et selon le statut de propriétaire ou de locataire  
En %



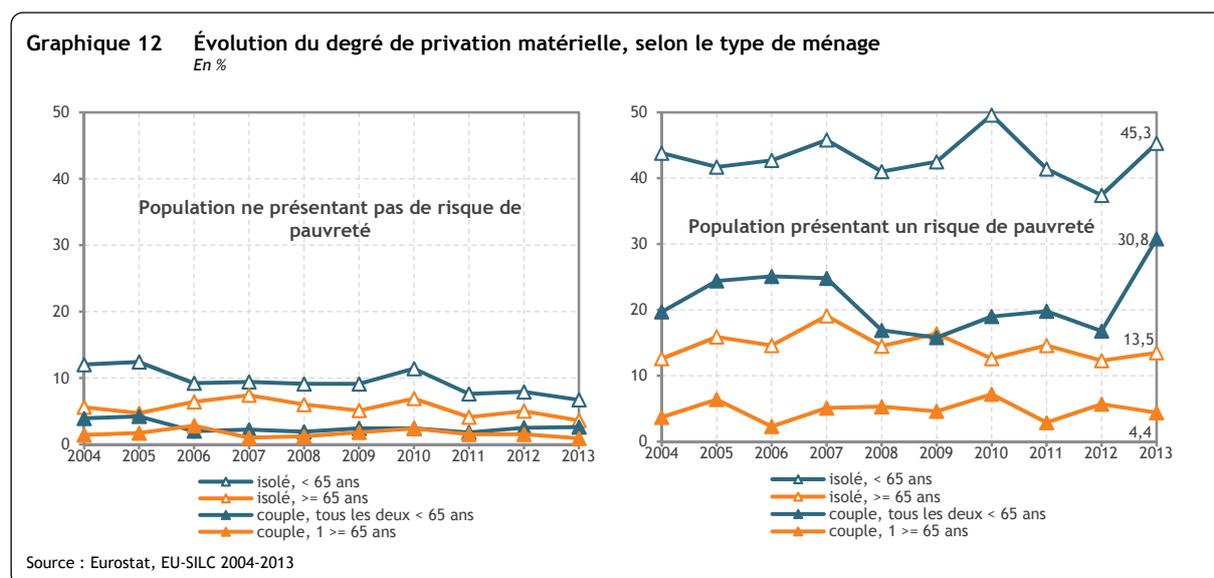
Source : EU-SILC 2007-2013, calculs du BFP

## b. Indicateurs complémentaires

Dans cette section, les indicateurs de pauvreté monétaire et relative analysés ci-avant sont complétés par des indicateurs de privation matérielle et de pauvreté subjective. Ces indicateurs se basent également sur l'enquête EU-SILC. Les résultats les plus récents ont trait à l'année 2013 (sur la base de l'enquête EU-SILC 2013) : contrairement aux indicateurs monétaires, ils se rapportent à l'année même de l'enquête et non pas aux revenus de l'année précédente.

### Privation matérielle

Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle aiguë lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi une liste de 9<sup>47</sup>, comme faire face à des dépenses inattendues, ne pas être en mesure de financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, ne pas pouvoir chauffer en suffisance son habitation, etc. Les différences en fonction de l'âge se marquent surtout au sein de la population présentant un risque de pauvreté (voir graphique 12, graphique de droite) : les ménages plus âgés ressentent manifestement moins de privation matérielle que les ménages plus jeunes.

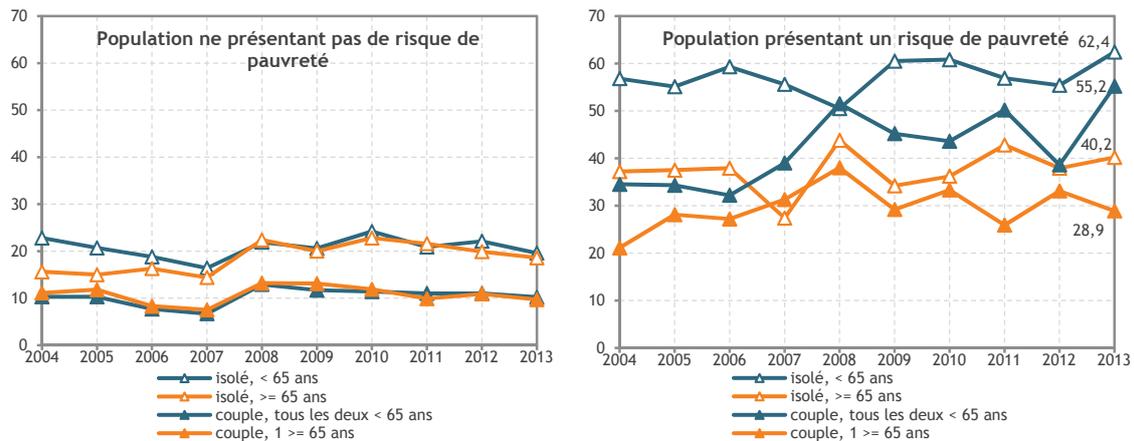


### Pauvreté subjective

L'indicateur de pauvreté subjective rend compte de la perception des répondants quant à leur propre situation financière. Si on tient compte du critère de l'âge, la part de la population éprouvant des difficultés à joindre les deux bouts varie surtout dans la population présentant un risque de pauvreté : comme dans le cas de l'indicateur de privation matérielle, ce sont les ménages plus âgés qui éprouvent moins de difficultés, qu'il s'agisse d'isolés ou de couples (voir graphique 13).

<sup>47</sup> On parle de privation matérielle lorsqu'un ménage déclare ne pas pouvoir faire face à au moins 4 des 9 catégories de dépenses suivantes : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéine animale tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur, 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

**Graphique 13** Évolution de l'indicateur de pauvreté subjective (1), selon le type de ménage  
En %



(1) Pourcentage de la population éprouvant des difficultés, voire de grandes difficultés, à joindre les deux bouts.  
Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2012

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

Le système légal des pensions garantit une pension de base par le biais de la pension minimum et du droit minimum par année de carrière. L'octroi de ces avantages (pour plus d'informations, voir le rapport annuel 2012 du CEV - encadré 5) est toutefois subordonné à des conditions (de carrière). Par ailleurs, les personnes âgées dont la pension est insuffisante, voire inexistante, peuvent, après un examen de leurs ressources financières, faire appel à une aide sociale (GRAPA). Pour évaluer l'efficacité des minima et de la GRAPA en ce qui concerne la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées, il convient de tenir compte de divers facteurs, comme leur caractère approprié pour les groupes-cibles (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou le montant perçu. L'évolution des montants des allocations minimums est présentée et comparée au seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC ci-après<sup>48</sup>. À cet égard, notons que les calculs se basent sur des montants maximums ou forfaitaires. En d'autres termes, dans le cas de la pension minimum, il s'agit du montant octroyé au terme d'une carrière complète, soit 45 ans (pour les carrières incomplètes, la pension minimum est attribuée au prorata du nombre d'années de carrière<sup>49</sup>).

Avant de nous pencher sur le caractère approprié des minima comme instrument de lutte contre la pauvreté, l'évolution en termes de bien-être des pensions minimums et de la GRAPA est présentée au travers de l'évolution du "benefit ratio", défini dans cette étude comme le rapport entre ces allocations et le salaire moyen brut des salariés<sup>50</sup> pour une année donnée.

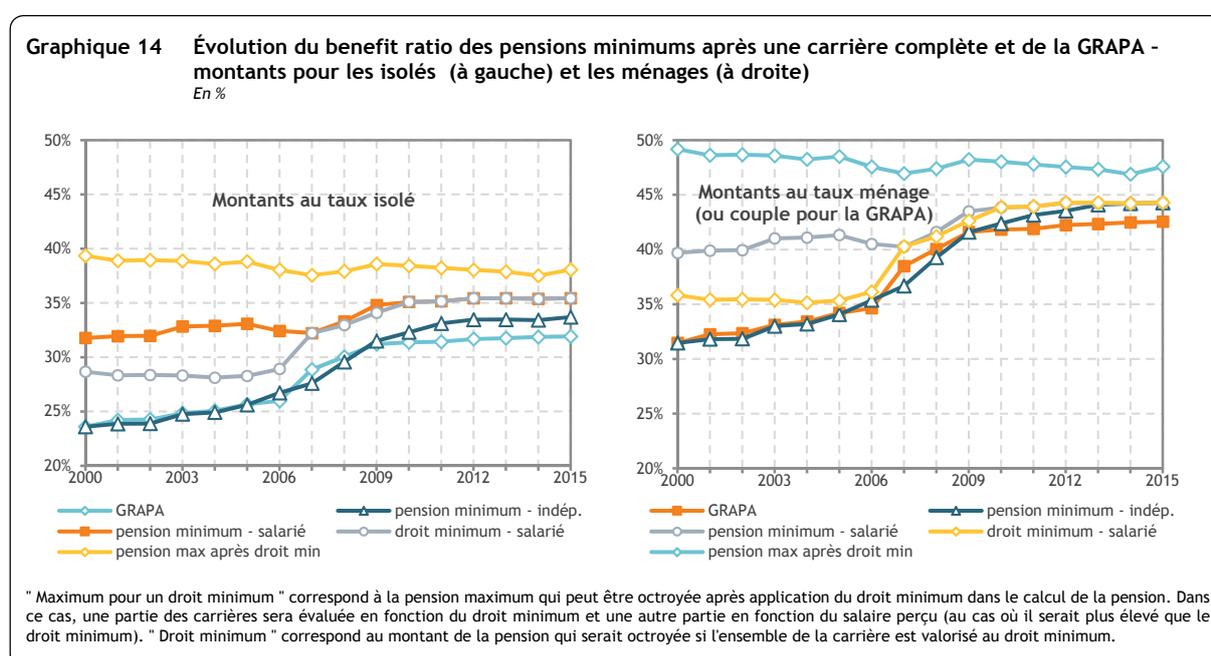
<sup>48</sup> Pour un profil des ayants droit, nous renvoyons aux rapports annuels du CEV de 2012 et 2013.

<sup>49</sup> Dans le cas de la pension minimum, il faut au minimum 30 années de carrière (dans le régime salarié, les années de travail à temps partiel sont prises en compte à condition d'avoir presté au minimum 66% ou 50% d'un temps plein, selon que le critère soit strict ou souple) ; pour le droit minimum, la condition de carrière est de 15 ans (et d'1/3 d'un temps plein).

<sup>50</sup> Somme des salaires bruts du secteur privé rapportée au nombre de salariés correspondant.

## Évolution des minima par rapport au salaire brut moyen des salariés

Le graphique 14 montre l'évolution des pensions minimums par rapport au salaire brut moyen, c'est-à-dire le benefit ratio, à partir de l'année 2000<sup>51</sup>. Grâce à leur liaison automatique à l'indice santé, la GRAPA et les prestations sociales suivent jusqu'à présent au moins l'évolution des prix. Globalement, le benefit ratio des pensions minimums et de la GRAPA a progressé au cours de la période 2000-2015<sup>52</sup>, et plus particulièrement entre 2006 et 2010. Jusqu'en 2007, ces augmentations réelles résultaient de mesures ponctuelles. Dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, un budget structurel a été prévu à partir de 2007 pour les adaptations au bien-être dans le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants et, à partir de 2009, pour l'assistance sociale (la GRAPA). La mesure dans laquelle les benefit ratios ont progressé diffère toutefois en fonction du régime et de la période.



C'est surtout la pension minimum *d'indépendant* qui a augmenté plus fortement que le salaire brut moyen : le benefit ratio au taux isolé est passé de 24% en 2000 à 34% en 2015 (au taux ménage, il est passé de 31% à 44%). Suite aux nombreuses adaptations au bien-être de la pension minimum, l'écart avec la pension minimum des salariés s'est résorbé depuis avril 2013, du moins au taux ménage. En 2015, la pension minimum au taux isolé demeure encore légèrement inférieure à celle des travailleurs salariés mais des adaptations au bien-être programmées permettront d'harmoniser ces minima dès août 2016.

De même, le niveau de *l'aide sociale* aux personnes âgées progresse sensiblement plus fort que les salaires au cours de la période 2000-2015, la principale adaptation au bien-être ayant été réalisée en décembre 2006 lorsque la GRAPA a été relevée de près de 14%<sup>53</sup>. À partir de 2009, ces augmentations ont

<sup>51</sup> En ce qui concerne l'évolution et l'analyse de la période antérieure à 2000, nous renvoyons au rapport annuel du CEV de 2010.

<sup>52</sup> À l'exception de la pension maximum qui est octroyée après application du droit minimum dans le calcul de la pension.

<sup>53</sup> Ces revalorisations permettaient ainsi à la GRAPA d'atteindre le seuil de pauvreté, tel qu'il était calculé à l'époque sur la base de l'enquête EU-SILC 2003.

été opérées dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, ce qui a permis à la GRAPA d'évoluer au même rythme que les salaires bruts moyens au cours des dernières années.

Dans le *régime des travailleurs salariés*, les adaptations au bien-être des minima ont permis au benefit ratio de suivre une évolution assez stable durant la première moitié des années 2000. En octobre 2006, le droit minimum par année de carrière a été augmenté de 17%<sup>54</sup> et les années suivantes (2007-2010), les adaptations au bien-être du droit minimum et de la pension minimum ont eu pour conséquence que ces benefit ratio ont progressé plus nettement que le salaire brut moyen. À partir de 2010, le benefit ratio de ces montants minimums a connu une évolution relativement stable.

Notons que le montant de la pension sur la base d'une carrière complète au droit minimum se rapproche de plus en plus de la pension maximum au-delà de laquelle l'application du droit minimum<sup>55</sup> (voir graphique 14) est neutralisée. En janvier 2015, ce plafond a été relevé pour la première fois depuis son introduction (de 2%).

### **Évolution des minima par rapport au seuil de pauvreté**

Le graphique 15 montre que le droit minimum et la pension minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés dépassent le seuil de pauvreté en 2012 (année de revenus la plus récente de l'enquête EU-SILC). Les autres minima sont inférieurs au seuil de pauvreté<sup>56</sup>. Toutefois, alors que l'écart avec le seuil était historiquement faible en 2011, celui-ci augmente légèrement en 2012.

Au cours de la période 2003-2012, la position relative des pensions minimums dans le régime des travailleurs indépendants, du droit minimum et de la GRAPA par rapport au seuil de pauvreté a fortement progressé. Au cours de la période 2003-2008, la pension minimum des travailleurs salariés a évolué moins rapidement que le seuil. Ensuite, les adaptations au bien-être permettent de rétablir en 2012 le rapport qui existait en 2003 entre la pension minimum et le seuil. Par la suite, l'écart entre les montants minimums observés en 2013, 2014 et 2015 et un seuil de pauvreté estimé<sup>57</sup> devrait diminuer. En 2015, les minima pour un isolé dans le régime salarié devraient être supérieurs au seuil de pauvreté estimé : de 2% dans le cas de la pension minimum et de 10% pour la pension maximum après application du droit minimum.

---

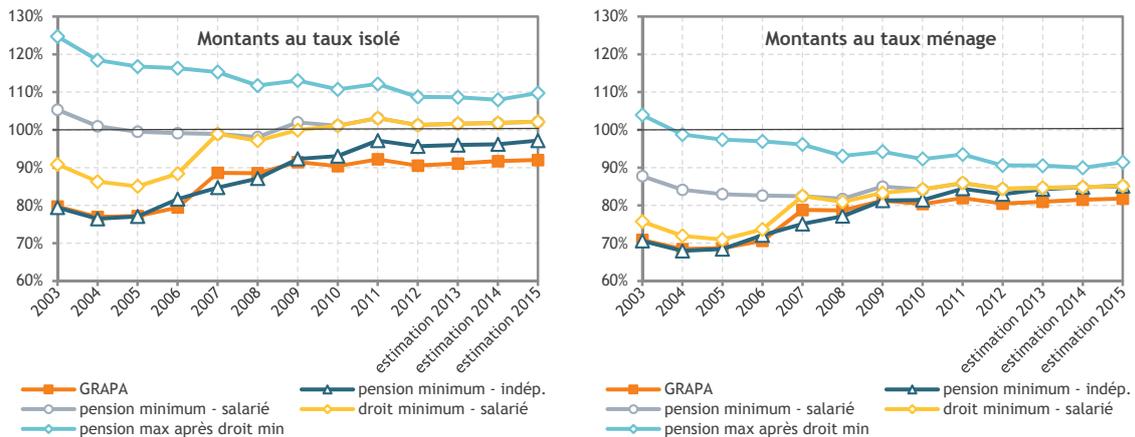
<sup>54</sup> Cette hausse met un terme à la liaison entre le droit minimum par année de carrière et le salaire minimum. Par la suite, les pensions qui sont calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Ensuite, le droit minimum a évolué parallèlement à la pension minimum (les éventuels écarts, tels qu'ils ressortent du Graphique 14, sont dus à des différences au niveau de la date d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être qui impliquent des moyennes annuelles différentes).

<sup>55</sup> C'est également le cas dans le cadre d'une carrière incomplète vu que les deux montants sont proportionnels au nombre d'années de carrière (et au temps de travail lors du calcul du montant de la pension).

<sup>56</sup> Afin de mener le même exercice de comparaison entre les montants des pensions au taux ménage et les montants octroyés aux couples dans le cas de la GRAPA, ces montants ont été transposés en "montants équivalents" en les divisant par "l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE" (à savoir 1,5 pour un couple, qui correspond au facteur 1 pour le premier adulte et au facteur 0,5 pour le second adulte).

<sup>57</sup> Nous supposons que le dernier seuil EU-SILC observé (pour l'année de revenus 2012) évolue parallèlement au taux de croissance du seuil de pauvreté simulé par le biais de MIDAS (voir ci-après).

**Graphique 15 Pensions minimums et GRAPA et % du seuil de pauvreté de l'EU-SILC**  
En %



" Max après droit minimum " correspond à la pension maximum qui peut être octroyée après application du droit minimum dans le calcul de la pension.  
 " Droit minimum " correspond au montant de la pension qui serait octroyée si l'ensemble de la carrière est valorisée au droit minimum.  
 Le seuil de pauvreté pour la période 2003-2012 se fonde sur l'enquête EU-SILC 2004-2013. De 2013 à 2015, le seuil de pauvreté est estimé sur la base de l'évolution du seuil de pauvreté simulé dans MIDAS (voir infra).

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

Le graphique 15 fait également apparaître que l'écart par rapport au seuil de pauvreté est plus important pour les couples (montants au taux ménage) que pour les isolés. Comme déjà mentionné dans les rapports précédents du CEV, cet écart s'explique principalement par une échelle d'équivalence implicite plus défavorable aux couples dans la législation sociale belge<sup>58</sup>. En conséquence, les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, seront moins adéquats que pour une personne isolée.

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 que les autorités estiment nécessaires pour qu'une personne puisse couvrir ses besoins minimums. On pourrait dès lors penser qu'il suffirait de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relative pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Comme déjà précisé dans les rapports précédents du CEV, cette assertion appelle quelques nuances que nous rappelons brièvement ci-dessous. En premier lieu, on relève des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence 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 (voir supra). De ce fait, un certain pourcentage de personnes âgées serait encore

<sup>58</sup> 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) des pensions minimums est de 1,25 dans le régime salarié, de 1,30 dans le régime indépendant et de 1,33 pour la GRAPA. Dans les régimes d'aide sociale et de pension, les montants pour un couple sont 25 à 33% plus élevés que pour un isolé, alors que le coefficient de pondération conforme à la méthode relative impliquerait une hausse de 50% du montant pour un couple par rapport au montant pour une personne isolée.

exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA était supérieur ou égal au seuil de pauvreté. Deuxièmement, il peut y avoir un effet de "non take-up" : certaines personnes qui auraient droit à la GRAPA ne la sollicitent pas. Troisièmement, il convient de rappeler le caractère relatif des seuils de pauvreté. L'utilisation de seuils alternatifs (par exemple sur la base de la méthode budgétaire - voir également le rapport CEV 2012, section 3.1.2) peut donner d'autres résultats.

### 2.1.3. Comparaison internationale

Le graphique 16 fait apparaître que, durant la période 2004-2012<sup>59</sup>, le risque de pauvreté des personnes âgées a reculé dans les anciens États membres de l'Union européenne (UE 15), tout comme en Belgique. Cette tendance est surtout marquée par de fortes baisses du risque de pauvreté chez les personnes de plus de 65 ans dans un certain nombre de grands États membres (ES, FR, IT, R-U), mais elle n'est pas générale<sup>60</sup>. Comme le montre le graphique 16, le risque de pauvreté des personnes âgées n'a pas diminué en Allemagne et aux Pays-Bas (il était déjà très bas chez nos voisins néerlandais), ni, notamment, en Autriche et en Suède. En France, la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées semble s'être ralentie depuis 2009. Comme le risque de pauvreté des personnes âgées était déjà plus élevé en Belgique que dans l'ensemble de l'UE en 2004, l'évolution parallèle à la baisse de ce risque de pauvreté implique qu'il reste plus élevé en Belgique que dans la plupart des autres pays européens.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté de la population totale de l'UE 15, tous âges confondus, est resté pratiquement stable sur la période 2004-2012. Parmi nos pays voisins, seule l'Allemagne voit augmenter le pourcentage de sa population exposée à un risque de pauvreté. Un risque de pauvreté en baisse chez les personnes âgées, couplé à un risque stable pour l'ensemble de la population, va généralement de pair avec une hausse du risque parmi la population âgée de moins de 65 ans. Le graphique 16 fait effectivement apparaître une hausse du risque de pauvreté des enfants (0-16 ans) dans les pays voisins (à l'exception des Pays-Bas) ainsi que dans l'UE 15 dans son ensemble. Cette hausse est pratiquement aussi importante que celle du risque de pauvreté des jeunes observée en Belgique entre 2005 et 2010<sup>61</sup>. Toutefois, le risque de pauvreté dans ce groupe baisse aux Pays-Bas entre 2010 et 2012 ainsi qu'en Allemagne à partir de 2009. De même, le risque de pauvreté parmi les enfants semble diminuer après 2009 dans l'ensemble de l'UE15. Il conviendra d'être attentif à l'évolution de cet indicateur au cours des prochaines années. Après avoir augmenté de manière continue durant plusieurs années, le risque de pauvreté des adultes d'âge actif (16-64 ans) se stabilise en 2012 en Belgique tout comme en France, en Allemagne, et de manière générale dans l'UE 15. Dans nos pays limitrophes hormis en Allemagne, ainsi que dans l'UE 15, le risque de pauvreté des jeunes de moins de 16 ans est plus élevé, jusqu'à atteindre le double de celui des personnes âgées en 2012. La Belgique constitue une exception à cet

---

<sup>59</sup> Dès lors que la plupart des pays repris dans ces graphiques ne disposent pas de données pour 2003, l'évolution est donnée pour la période 2004-2012.

<sup>60</sup> Voir également European Commission, "Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, pp. 62-66.

<sup>61</sup> 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.

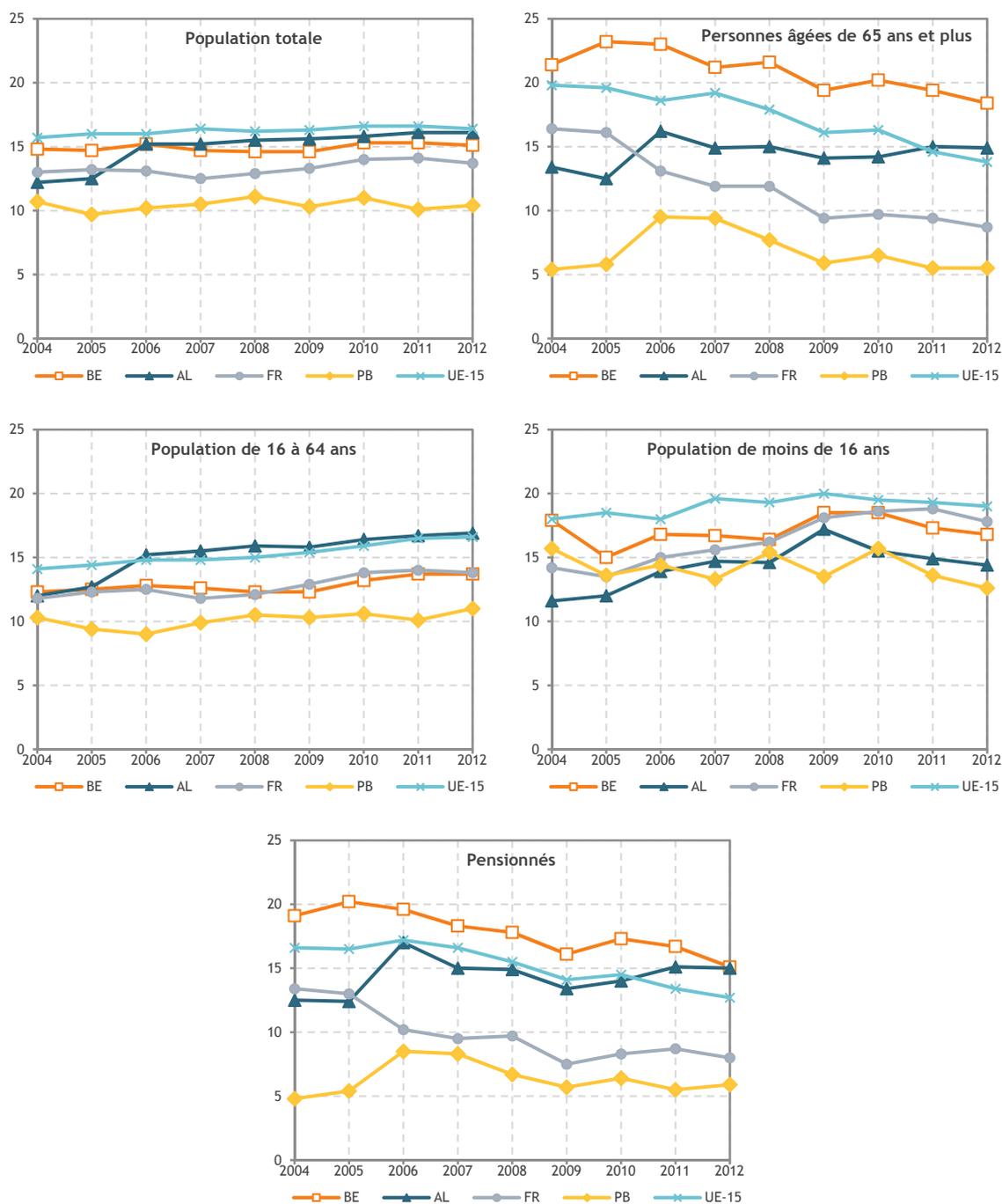
égard : le risque de pauvreté des âgés y est supérieur à celui des jeunes, même si l'écart se résorbe progressivement. Le glissement du risque de pauvreté des personnes âgées vers les enfants et les jeunes est le prolongement d'une tendance observée depuis les années 70 dans de nombreux pays<sup>62</sup>.

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, le niveau du risque de pauvreté des pensionnés est largement inférieur en Belgique à celui des personnes âgées (voir également partie 2.1.2.a.), tandis que cet écart est plus faible en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

---

<sup>62</sup> Voir OCDE, *Croissance et inégalités* : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris : OCDE, 2008, Chapitre 5.

**Graphique 16** Évolution du risque de pauvreté selon l'âge et parmi les pensionnés en Belgique, dans ses pays voisins ainsi que dans l'UE15  
En %



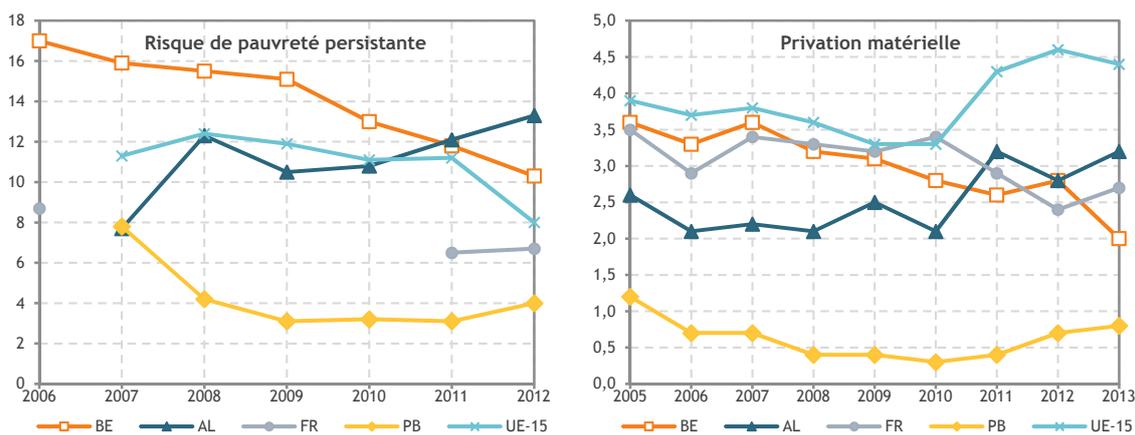
Il serait intéressant d'effectuer une comparaison entre la Belgique et ses pays voisins du risque de pauvreté chez les personnes âgées sur la base d'un revenu tenant compte du loyer imputé. Cependant, les pays de l'Union européenne utilisent des méthodes différentes afin de calculer le loyer imputé, rendant les résultats souvent incomparables et dès lors cette comparaison peu significative<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Voir Eurostat "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

D'autres indicateurs sur les revenus et la pauvreté chez les personnes âgées évoluent souvent parallèlement au pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté mais pas toujours (graphique 17). 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 inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique, le risque de pauvreté persistante parmi la population de plus de 65 ans a fortement baissé entre 2006 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée ou dans une bien moindre mesure dans les pays limitrophes et dans l'UE15.

En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle (ou le fait de ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses d'une liste qui en compte 9) entre 2005 et 2013, avec une stagnation temporaire en 2012. En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de privation matérielle a baissé pratiquement dans les mêmes proportions qu'en Belgique. En revanche, on observe une légère tendance à la hausse de cet indicateur en Allemagne et aux Pays-Bas après 2010. Dans l'UE15, on constate une augmentation soudaine de la privation matérielle entre 2010 et 2012, qui s'explique presque exclusivement par une forte hausse de cet indicateur chez les personnes âgées en Italie, et, dans une moindre mesure, chez les personnes âgées en Allemagne, durant cette période. Dans la plupart des pays européens, on relève une certaine stabilité, voire même une légère baisse (même en Grèce, on ne constate qu'une faible augmentation). En Belgique, la constatation faite avant 2013 vaut toujours pour cette année-là: les personnes âgées ne sont pas plus confrontées à des privations matérielles qu'en France, en Allemagne ou dans l'UE 15. Aux Pays-Bas, en revanche, les personnes âgées sont nettement moins confrontées aux privations matérielles.

**Graphique 17** Pauvreté persistante (2006-2012) et taux de privation matérielle (2005-2013) parmi la population de 65 ans et plus en Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas et UE 15  
En %



Source : Eurostat.

## 2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060

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

MIDAS est un modèle de micro-simulation dynamique qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population provenant de données administratives. Le modèle MIDAS est en constante évolution et intègre chaque année des améliorations par rapport à la version précédente. Une caractéristique importante de ce modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios démographique (naissances, décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et la soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

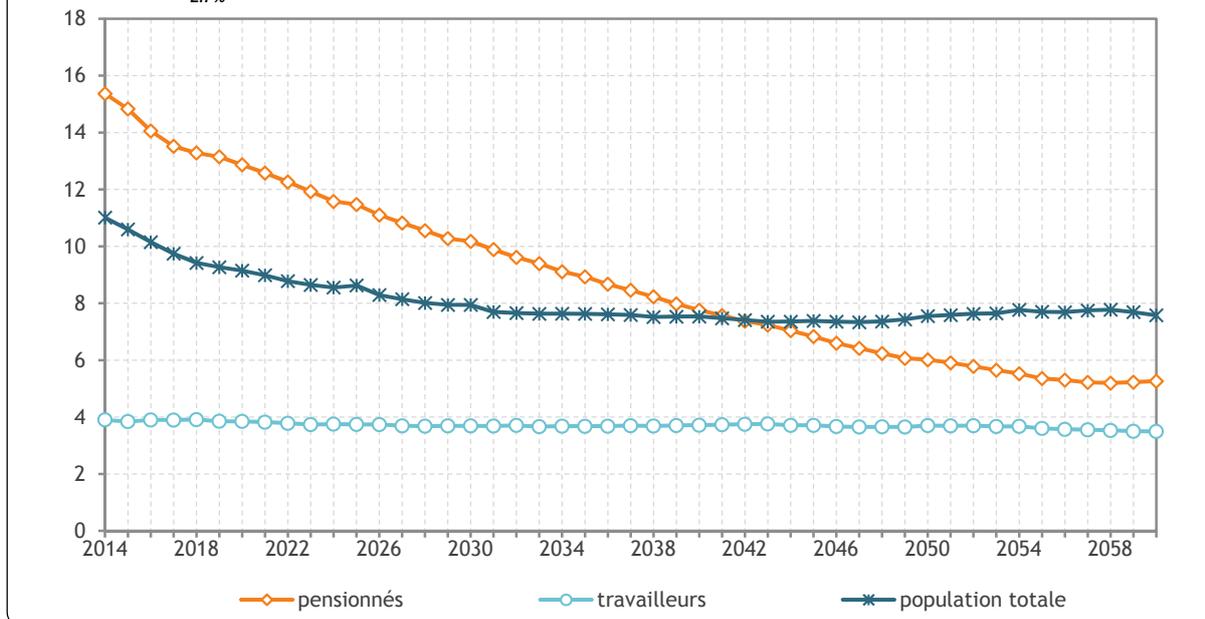
Lors de l'interprétation des résultats de la simulation, il convient de tenir compte de deux caractéristiques importantes du modèle. Tout d'abord, faute de données disponibles, les revenus de l'épargne et les pensions extra-légales ne sont pas modélisés et ne sont donc pas intégrés dans les indicateurs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

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

### 2.2.1. Évolution de la pauvreté chez les pensionnés

Le graphique 18 présente le risque de pauvreté des pensionnés, des travailleurs et de la population dans son ensemble pour le scénario de référence. Cet indicateur est décrit dans la section 2.1.1.

**Graphique 18 Taux de risque de pauvreté par statut - scénario de référence**  
En %



Le taux de risque de pauvreté des pensionnés décroît jusqu'au milieu des années 2050. Les dernières années de simulation connaissent une légère remontée de cet indicateur.

Différents facteurs expliquent la diminution progressive du risque de pauvreté des pensionnés. Citons, parmi ceux-ci, les deux plus importants. Le premier est la revalorisation des minima de pensions intervenue dans le courant des années 2000 (voir 2.1.2.c) ainsi que l'écart positif entre la croissance de ces minima et la croissance des salaires réels sur la présente décennie. En effet, étant donné la faible croissance des salaires réels moyens à moyen terme<sup>64</sup>, les pensions minimums des salariés et des indépendants ainsi que la GRAPA connaissent jusqu'en 2020 une croissance supérieure à celle des salaires.

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

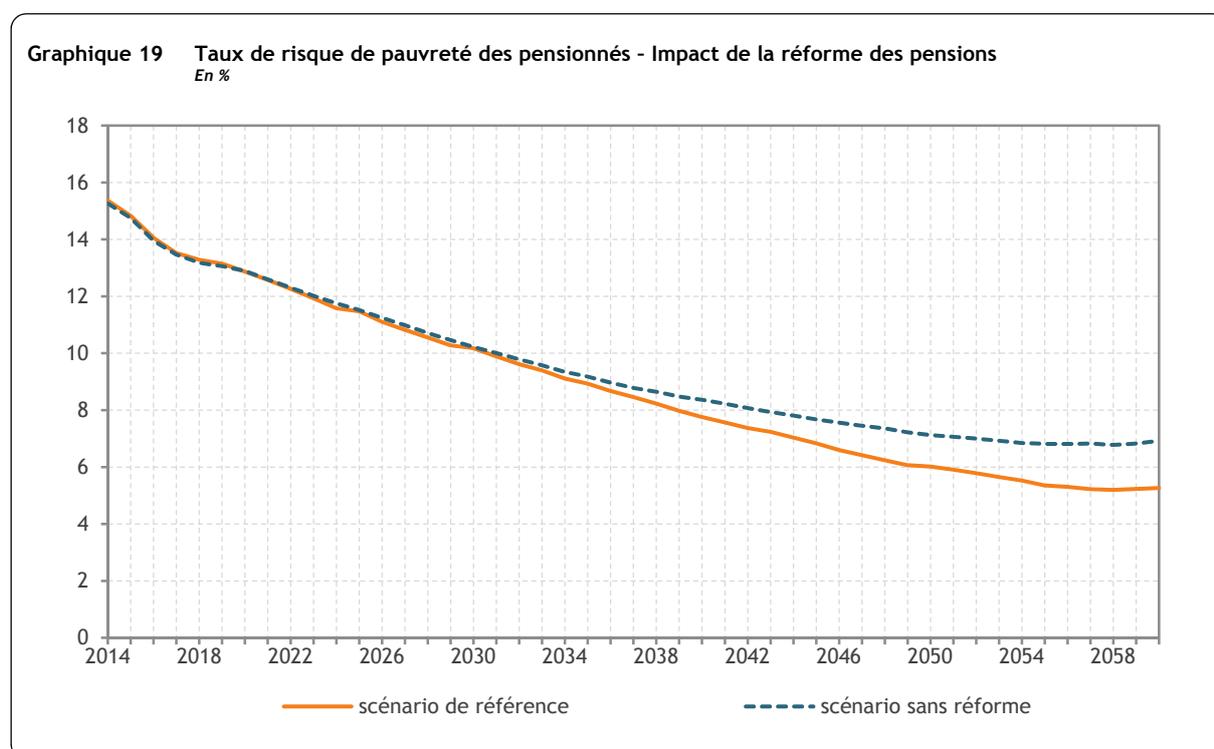
Toutefois, en toute fin de période de simulation, le risque de pauvreté des pensionnés augmente légèrement. Le découplage à long terme de 0,5% entre la croissance des salaires et la croissance de la GRAPA érode progressivement le montant de cette dernière et, par là même, le rempart contre la pauvreté des personnes âgées qu'elle constitue.

<sup>64</sup> Bureau fédéral du Plan, " Perspectives économiques 2015-2020 ", Série Perspectives, mai 2015.

Le graphique 19 présente l'impact de la réforme des pensions du gouvernement sur le taux de risque de pauvreté des pensionnés en comparant un scénario sans réforme avec le scénario de référence. Rappelons que le scénario de référence évalue les reports d'entrée en pension engendrés par le relèvement de l'âge légal de la retraite à l'aide de l'hypothèse de translation (cf. Chapitre 1, section 1.2.2) selon laquelle une hausse d'un an de l'âge légal implique un report moyen d'un an des départs à la retraite. Étant donné l'incertitude sur les effets d'un relèvement de l'âge légal sur les comportements de départ à la retraite, il y a lieu d'être prudent dans l'interprétation des résultats présentés ci-dessous.

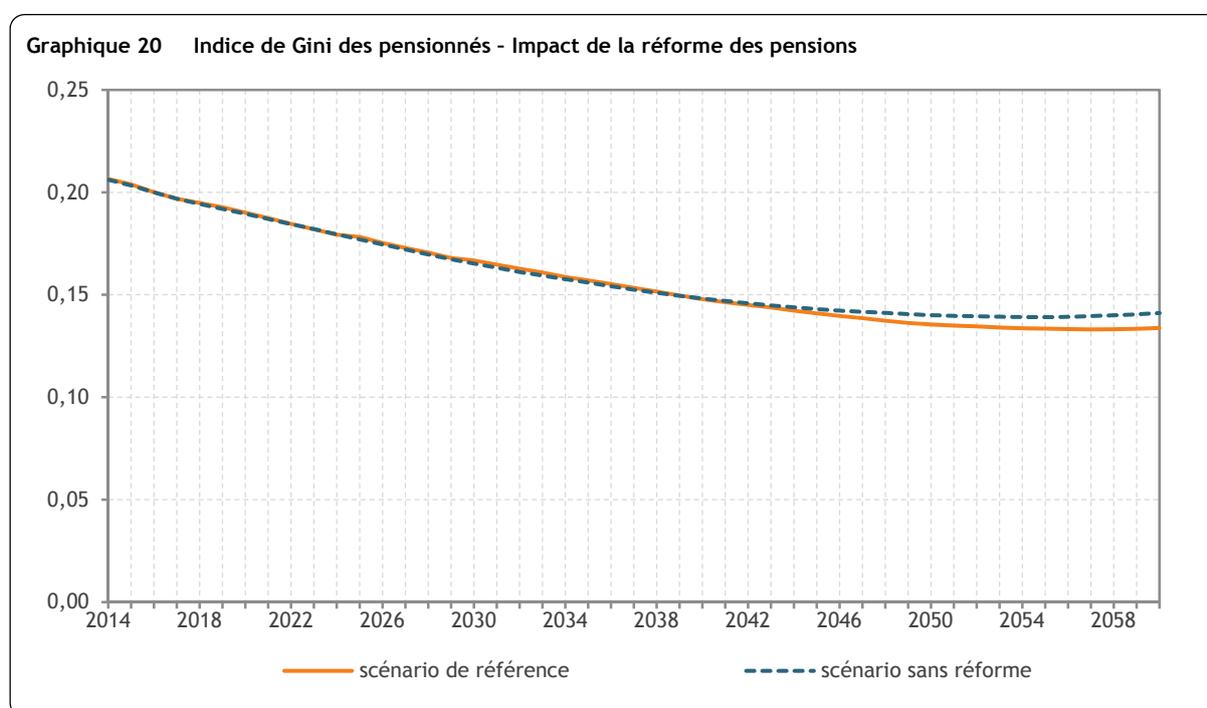
Dans le scénario sans réforme, le taux de risque de pauvreté s'établirait, en 2060, à un niveau plus élevé de près de 2 points de pourcentage par rapport à au scénario de référence incluant la réforme. Cette réforme des pensions a donc un effet positif à long terme de réduction du risque de pauvreté des pensionnés.

L'effet global observé sur ce graphique peut se décomposer en un effet direct et un effet indirect. L'effet direct résulte de la variation des revenus des pensionnés. Il réduit le risque de pauvreté des pensionnés car la prolongation de l'activité engendrée par le recul de l'âge légal de la retraite se traduit par des pensions en moyenne plus élevées. L'effet indirect provient de la variation du seuil de pauvreté influencé par la distribution des revenus de l'ensemble de la population. Il augmente le risque de pauvreté des pensionnés car le seuil de pauvreté est relevé suite à l'augmentation de l'emploi ainsi qu'à la hausse du niveau des pensions. L'effet direct étant plus grand que l'effet indirect, le risque de pauvreté des pensionnés diminue.



## 2.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 20 présente l'indice de Gini<sup>65</sup> pour les pensionnés selon le scénario de référence et selon le scénario sans réforme des pensions. Comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Celui-ci peut être constitué de revenus provenant de différentes sources. Le revenu équivalent d'un ménage composé d'un pensionné et d'un travailleur sera constitué de revenus de pension ainsi que de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension mais également de la composition du ménage ainsi que de la structure des revenus de celui-ci. Rappelons ici également que l'hypothèse prise en compte pour évaluer l'impact du relèvement de l'âge légal de la retraite sur les reports d'entrée en pension est celle de translation (cf. Chapitre 1, section 1.2.2). Étant donné que les résultats dépendent fortement des comportements de report des départs à la retraite, il convient de ne pas oublier le degré d'incertitude de cette hypothèse lors de l'interprétation de ceux-ci.



Dans le scénario de référence, l'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au milieu des années 2050. Elle remonte ensuite très légèrement sur les trois dernières années de la période de simulation.

Cette baisse est la résultante de l'évolution de la composition des revenus des pensionnés ainsi que de la réduction du degré de dispersion des revenus de pension. La part des revenus du travail au sein des ménages composés d'au moins un pensionné décroît jusqu'au milieu des années 2040 et la distribution des revenus de pension se fait de plus en plus égalitaire jusqu'au milieu des années 2050. La part décroissante des revenus du travail dans les revenus des pensionnés reflète la baisse tendancielle de la taille des ménages (un nombre croissant de personnes vivant seules) et le vieillissement de la population de pensionnés. Parallèlement, la dispersion des revenus de pension se réduit. Le montant des pensions

<sup>65</sup> L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenus entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. À l'opposé, la valeur 1 correspond à une inégalité totale : un seul individu perçoit tous les revenus.

les plus faibles croît plus fortement suite à la participation accrue des femmes au marché du travail ainsi qu'à la croissance plus forte jusqu'en 2020 des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels.

La comparaison entre les deux scénarios présentés dans le graphique 20 permet d'obtenir l'impact de la réforme des pensions sur l'inégalité des revenus parmi les pensionnés. Dans le scénario sans réforme des pensions, l'indice de Gini atteint, en 2060, un peu plus de 0,14. Dans le scénario de référence incluant la réforme des pensions, l'indice de Gini pour la même année se situe légèrement au-dessus de 0,13. Cette différence non négligeable résulte de la confrontation de deux effets opposés. D'une part, la distribution des revenus de pension devient progressivement plus égalitaire dans le scénario avec réforme que dans le scénario sans réforme. La prolongation de l'activité est en effet plus importante parmi les travailleurs disposant de carrières plus courtes. Étant donné qu'ils ne remplissent pas les conditions de carrière permettant un départ anticipé, ils reportent leur retrait du marché du travail plus que les travailleurs ayant accumulé un grand nombre d'année de carrière. Ainsi, suite à la réforme, les pensions les plus faibles augmentent plus que les pensions les plus élevées. Cet effet réduit l'inégalité parmi les pensionnés. D'autre part, la fraction des revenus du travail au sein des ménages composés d'au moins un pensionné est plus élevée dans le scénario avec réforme que dans le scénario sans réforme. La hausse du taux d'emploi des âgés augmente la probabilité pour un pensionné que son conjoint soit encore actif. Étant donné que les revenus du travail sont plus inégalement répartis que les revenus de pension, cet effet augmente l'inégalité parmi les pensionnés. L'intensité du premier effet est supérieure à celle du second. Dès lors, à long terme, l'inégalité parmi les pensionnés baisse suite à l'introduction de la réforme.

En faisant le lien avec le chapitre 1, nous pouvons conclure que la réforme des pensions entraîne à la fois une réduction du coût budgétaire du vieillissement et une amélioration des indicateurs de la soutenabilité sociale des pensions. Il est en effet généralement admis que parmi les réformes visant une amélioration de la soutenabilité financière du système de pensions, celles qui induisent une augmentation de l'emploi chez les âgés engendrent également une soutenabilité sociale accrue<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Pour l'évaluation combinée de l'impact de différents scénarios alternatifs proposés par l'Ageing Working Group sur le coût budgétaire du vieillissement ainsi que sur l'adéquation des pensions, voir Dekkers, Gijs, Raphaël Desmet, Ádám Rézmovits, Olle Sundberg, and Krisztián Tóth, *On using dynamic microsimulation models to assess the consequences of the AWG projections and hypotheses on pension adequacy: Simulation results for Belgium, Sweden and Hungary*. Bureau fédéral du Plan, Mai 2015.

## 3. Impact de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise

### 3.1. Introduction

Le scénario de référence du rapport 2015 du CEV intègre notamment les mesures de l'actuel gouvernement en matière de pensions et de chômage avec complément d'entreprise. Ce chapitre a pour objectif d'en évaluer les effets. Après une description des mesures prises en compte dans cette évaluation, ce chapitre présente dans un premier temps les effets sur l'activité, l'emploi et le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement. Ensuite, une analyse pour les deux principaux régimes de pensions (salarié et de la fonction publique) est fournie au travers des effets de ces réformes sur le nombre de pensionnés et le montant moyen de leur pension. Les résultats présentés dans ce chapitre le sont par comparaison à un scénario dans lequel ces mesures n'ont pas été intégrées.

### 3.2. Description des mesures de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise prises en compte

Cette section décrit les mesures de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise du gouvernement actuel, prises en compte dans le scénario de référence et dont l'impact est estimé dans ce chapitre. D'autres mesures annoncées dans l'Accord de gouvernement n'ont pas été intégrées étant donné des modalités trop peu précises (voir chapitre 1, section 1.2.5).

#### 3.2.1. Relèvement de l'âge légal de la retraite

L'accord de gouvernement<sup>67</sup> prévoit que l'âge légal de la retraite, actuellement fixé à 65 ans, sera relevé à 66 ans au 1er janvier 2025 et à 67 ans au 1er janvier 2030 (cf. tableau 15).

Lorsqu'ils atteignent cet âge, les individus peuvent prendre leur retraite sans condition de carrière. Notons que la fraction de carrière reste exprimée en 45e. D'autre part, le principe de l'unité de carrière est supprimé, ce qui implique que toute personne travaillant plus de 45 ans continue d'accumuler des droits à la pension.

---

<sup>67</sup> Entre-temps, le projet de loi du 17 juin 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite, les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et l'âge minimum de la pension de survie a été adopté par la Commission Affaires sociales de la Chambre.

**Tableau 15 Présentation schématique des conditions d'âge et de carrière pour le départ à la retraite**

Date d'entrée en vigueur	Âge minimum	Condition de carrière <sup>68</sup>	Exceptions carrières longues
<b>Retraite à l'âge légal</b>			
<i>Systeme actuel</i>			
Avant 2025	65 ans	Aucune	
<i>Accord de gouvernement (octobre 2014)</i>			
2025-2029	66 ans	Aucune	
2030	67 ans	Aucune	
<b>Retraite anticipée (avant l'âge légal)</b>			
<i>Systeme actuel</i>			
Avant 2013	60 ans	35 années de carrière	
2013	60 ans et 6 mois	38 années de carrière	60 ans et 40 années de carrière
2014	61 ans	39 années de carrière	60 ans et 40 années de carrière
2015	61 ans et 6 mois	40 années de carrière	60 ans et 41 années de carrière
2016	62 ans	40 années de carrière	60 ans et 42 années de carrière 61 ans et 41 années de carrière
<i>Accord de gouvernement (octobre 2014)</i>			
2017	62 ans et 6 mois	41 années de carrière	60 ans et 43 années de carrière 61 ans et 42 années de carrière
2018	63 années	41 années de carrière	60 ans et 43 années de carrière 61 ans et 42 années de carrière 62 ans et 42 années de carrière
2019	63 années	42 années de carrière	60 ans et 44 années de carrière 61 ans et 43 années de carrière 62 ans et 43 années de carrière

### 3.2.2. Conditions d'âge et de carrière pour la retraite anticipée

L'accord de gouvernement d'octobre 2014<sup>69</sup> prévoit un nouveau relèvement de l'âge minimum et des conditions de carrière pour l'accès à la retraite anticipée. Ainsi, l'âge minimum est relevé de 62 ans en 2016 à 62,5 ans en 2017 et 63 ans en 2018. La condition de carrière pour ces âges passe de 40 ans en 2016 à 41 ans en 2017 et 42 ans en 2019 (cf. tableau 15).

Les exceptions pour les carrières longues demeurent mais les conditions de carrière y afférentes sont renforcées. Pour les personnes âgées de 60 ans, la condition de carrière est relevée de 42 ans en 2016 à 43 ans en 2017 et 44 ans en 2019. Pour les personnes de 61 ans, elle est relevée de 41 ans en 2016 à 42 ans en 2017 et 43 ans en 2019. Des mesures transitoires ont été prévues<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Période d'emploi et périodes assimilées comme la maladie et le chômage, etc. Pour les fonctionnaires, la bonification pour diplôme qui était prise en compte dans le calcul des conditions de carrière est supprimée (voir point 3.2.5 ; la bonification n'est, dans l'exercice actuel, pas supprimée lors du calcul de la pension).

<sup>69</sup> Voir note de bas de page n°67.

<sup>70</sup> La note de politique générale sur les pensions stipule que " celui qui d'ici fin 2016 remplit les conditions pour un départ à la retraite anticipée conserve ces conditions ", de même que " les mesures concernant l'introduction de nouvelles conditions d'âge et de carrière pour partir en pension anticipée ne peuvent pas avoir pour conséquence que celui qui est âgé de 58 ans en 2016 doit travailler plus de 2 ans par rapport aux conditions d'âge et de carrière applicables en 2016. Pour celui qui est âgé de 59 ans et plus en 2016, les nouvelles mesures ne peuvent pas avoir pour conséquence qu'il doive travailler plus d'un an par rapport aux conditions d'âge et de carrière applicables en 2016 ". Les notifications du budget précisent (p.38) que " En concertation avec les partenaires sociaux, les mesures transitoires d'accompagnement de la réforme des pensions de 2011 seront à nouveau mises en œuvre de manière similaire. "

### **3.2.3. Suppression du bonus de pension**

La loi-programme du 19 décembre 2014<sup>71</sup> supprime le bonus de pension dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants à partir du 1er janvier 2015. La loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public<sup>72</sup> fait de même pour les pensions du secteur public. Depuis le 1er janvier, les personnes qui, au 1er décembre 2014, ne remplissaient pas les conditions pour prendre leur pension anticipée ou qui n'avaient pas atteint l'âge de 65 ans mais pouvaient prouver une carrière de 40 ans, ne constituent plus de nouveaux droits au bonus. Les règles en matière de bonus définies sous l'ancienne législature restent d'application pour les personnes qui répondaient aux conditions au 1er décembre 2014.

Les travailleurs encore autorisés à constituer des droits au bonus de pension sont ceux qui avaient atteint l'âge de 65 ans au 1er décembre 2014 avec une carrière de 40 ans. Ils ont pu accumuler immédiatement des droits au bonus sans période d'attente d'un an. Les travailleurs qui, à cette date, remplissaient les conditions d'accès à la retraite anticipée peuvent encore constituer des droits après avoir continué à travailler durant un an. Les conditions d'âge et de carrière étaient, au 1er décembre 2014, de 61 ans et 39 années de carrière, à l'exception des carrières longues dans le cadre desquelles les conditions étaient de 60 ans et 40 ans de carrière.

### **3.2.4. Relèvement de la condition d'âge pour la pension de survie et extension des conditions d'octroi de l'allocation de transition**

La réforme de la pension de survie s'est poursuivie au cours de la présente législature et l'allocation de transition pour les conjoints survivants jeunes a été instaurée. Avant 2015, le conjoint survivant âgé de 45 ans minimum (voire moins s'il/elle avait des enfants à charge) ouvrait le droit à une pension de survie. Dans le cadre d'une première réforme, la condition d'âge a été progressivement relevée (de six mois par année civile) à partir de 2015 pour atteindre 50 ans au 1er janvier 2025. De plus, le gouvernement actuel prévoit de relever à nouveau cette condition d'âge de 50 à 55 ans au 1er janvier 2030 (donc d'une année par année civile). Les conjoints survivants qui n'ouvrent plus de droit à la pension de survie peuvent solliciter une allocation de transition.

Notons que cette mesure est intégrée dans le scénario de référence du CEV mais que pour des raisons techniques et au regard d'un impact attendu relativement faible, son effet n'est pas pris en compte dans le présent chapitre.

### **3.2.5. Suppression de la bonification pour diplôme dans la condition de carrière des fonctionnaires**

Jusqu'il y a peu, le calcul de la durée de carrière et du montant de la pension des fonctionnaires prenait en compte la « bonification pour diplôme », soit le nombre minimum d'années d'étude à effectuer pour

---

<sup>71</sup> Moniteur belge du 29 décembre 2014.

<sup>72</sup> Moniteur belge du 13 mai 2015.

obtenir le diplôme requis pour l'engagement ou la promotion. La loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public met un terme à la prise en compte de la bonification pour diplôme dans le calcul de la durée de carrière à partir du 1er janvier 2016.

La suppression est progressive et modulée en fonction de la durée des études liée au diplôme: réduction de 4 mois par année civile pour un diplôme d'une durée d'étude de 2 ans ou moins ; réduction de 5 mois par année civile pour un diplôme obtenu après des études de plus de 2 ans et moins de 4 ans, et enfin de 6 mois par année civile pour un diplôme validant des études de 4 ans ou plus. La bonification pour diplôme aura complètement disparu pour les pensions qui prendront cours au 1er janvier 2030.

En revanche, la bonification pour diplôme est encore prise en considération dans le calcul actuel du montant de la pension. Une suppression éventuelle de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension est liée, dans l'accord de gouvernement d'octobre 2014, à la régularisation des périodes d'étude via une contribution personnelle, modalité devant encore être analysée par le Comité national des pensions.

### 3.2.6. Le régime de chômage avec complément d'entreprise

Deux modifications importantes ont été apportées au régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) : d'une part, un relèvement de l'âge minimum d'accès à ce régime, et d'autre part, l'obligation pour ces chômeurs d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et disponibles sur le marché du travail.

L'arrêté royal du 30 décembre 2014<sup>73</sup> relève l'âge minimum d'accès à ce régime sans modifier les conditions d'années de carrière nécessaires pour en bénéficier. Le tableau suivant illustre le relèvement de l'âge d'entrée en chômage avec complément d'entreprise à court et moyen termes selon les différents régimes relevant de ce système.

**Tableau 16 Âge d'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise, avant et après les mesures**

	2015		2020	
	Avant mesures	Après mesures	Avant mesures	Après mesures
Régime général	60 ans	<b>62 ans</b>	60 ans	<b>62 ans</b>
Régimes spéciaux	56/58 ans	<b>58 ans</b>	56/58 ans	<b>58 (60) ans</b>
Entreprise en restructuration	55 ans	<b>55 ans</b>	55 ans	<b>60 ans</b>
Entreprise en difficulté	53,5 ans	<b>55 ans</b>	55 ans	<b>60 ans</b>

Dans le régime général de chômage avec complément d'entreprise, l'âge minimum d'accès passe de 60 à 62 ans en 2015. Des exceptions sont toutefois prévues et de nouvelles conventions collectives de travail peuvent maintenir l'âge de 60 ans jusque fin 2017. Dans les régimes spéciaux dont l'âge minimum d'accès au RCC était de 56 ans (travail de nuit ou en équipe, secteur de la construction, longue carrière de 40 ans), l'âge est relevé à 58 ans en 2015. Les régimes dont l'âge d'accès était de 58 ans (métier lourd, problèmes médicaux sérieux) ne voient pas s'imposer de conditions plus strictes à court terme. À moyen terme, l'intention est de porter l'âge d'accès à 60 ans pour l'ensemble des régimes spéciaux à partir d'une

<sup>73</sup> Moniteur belge du 31 décembre 2014.

date qui sera fixée par le CNT<sup>74</sup>. L'âge d'accès au régime « entreprise en difficulté » est relevé à 55 ans en 2015. Par la suite, cet âge est porté à 60 ans dans les régimes « entreprise en difficulté et en restructuration » à l'horizon 2020<sup>75</sup>.

L'accord de gouvernement prévoyait que, dès 2015, tous les chômeurs avec complément d'entreprise de moins de 60 ans soient inscrits comme demandeurs d'emploi, disponibles sur le marché du travail et soumis à la procédure de contrôle de disponibilité. Après discussion et accord entre les partenaires sociaux, le gouvernement est revenu sur ces décisions pour certains points. Ces obligations ne concernent que les nouveaux entrants dans le régime et un concept de « disponibilité adaptée » serait créé. Dans ce contexte, et sans information supplémentaire, nous avons considéré qu'à long terme, l'ensemble des chômeurs avec complément d'entreprise serait inscrit comme demandeur d'emploi et aurait en moyenne la même probabilité de retour à l'emploi que les autres chômeurs du même âge.

### **3.3. Effet sur les catégories socio-économiques, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement**

Cette section présente les effets de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise (voir liste des mesures prises en compte dans la section 3.2) sur les catégories socio-économiques, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement. Les effets sont calculés en comparant le scénario de référence à un scénario qui n'intègre pas cette réforme des pensions<sup>76</sup>.

Rappelons que le scénario de référence évalue les reports d'entrée en pension engendrés par le relèvement de l'âge légal de la retraite à l'aide de l'hypothèse de translation (cf. Chapitre 1, section 1.2.2) selon laquelle une hausse d'un an de l'âge légal implique un report moyen d'un an des départs à la retraite. Étant donné l'incertitude sur les effets d'un relèvement de l'âge légal sur les comportements de départ à la retraite, deux hypothèses alternatives sont présentées dans le chapitre 4.

Le tableau suivant illustre les effets de la réforme des pensions et du RCC sur les populations pensionnées et non pensionnées en exprimant le scénario de référence (y compris la réforme des pensions et du RCC) en écart avec un scénario sans réforme.

---

<sup>74</sup> Signalons que des dispositions transitoires existent à court terme et que de nouvelles conventions collectives peuvent être conclues pour la période 2015-2016 avec l'âge minimum de 58 ans. Ces conventions peuvent être prorogées ou adaptées après 2016, l'âge minimum étant progressivement relevé, conformément à un calendrier prévu.

<sup>75</sup> Il est également possible de conclure une nouvelle convention collective pour la période 2015-2016 qui conserve l'âge minimum de 55 ans. Cette convention peut être adaptée après 2016 et prévoir un relèvement progressif de l'âge jusque 60 ans en 2020.

<sup>76</sup> Rappelons que pour des raisons techniques et au regard d'un impact attendu relativement faible, les effets présentés ici ne couvrent pas l'impact du relèvement de l'âge d'accès au bénéfice d'une pension de survie. Ce relèvement est toutefois intégré dans le scénario de référence du CEV, présenté au chapitre 1.

**Tableau 17 Effets socio-économiques de la réforme des pensions et du RCC à long terme en écart avec un scénario sans réforme**  
*Scénario de référence et effet de la réforme en milliers d'unités*

	Scénario de référence (y compris réforme des pensions et du RCC)	Effet de la réforme des pensions et du RCC : scénario de référence - scénario sans réforme
<b>Nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite (1)</b>	<b>3150</b>	<b>-315</b>
- régime salarié	2421	-236
- régime indépendant	384	-37
- secteur public	345	-42
<b>Nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi (2)</b>	<b>0</b>	<b>-80</b>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>3150</b>	<b>-395</b>
<b>Population active<sup>a</sup> (3)</b>	<b>5967</b>	<b>+318</b>
- dont emploi	5489	+292
- dont chômage <sup>a</sup>	477	+25
<b>Autres bénéficiaires d'une allocation sociale (hors pension)<sup>b</sup> (4)</b>	<b>438</b>	<b>+77</b>
<b>Total (3) + (4)</b>	<b>6405</b>	<b>+395</b>

a. y compris chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi

b. invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres

Les mesures prises en compte de la réforme des pensions et du RCC réduisent le nombre des bénéficiaires d'une pension de retraite de 10% à l'horizon 2060 ou de 315.000 personnes (selon une hypothèse de translation en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement l'âge légal). Le nombre de bénéficiaires non demandeurs d'emploi du régime de chômage avec complément d'entreprise se réduit de 80.000 personnes (tous les chômeurs avec complément d'entreprise devenant demandeurs d'emploi). L'augmentation de la population active et des autres bénéficiaires d'une allocation sociale (invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres) est d'une ampleur identique à celle de la réduction du nombre de pensionnés de retraite et de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi (soit +395.000 personnes). Le relèvement de la population active de 318.000 unités se traduit à concurrence de 292.000 personnes par une augmentation de l'emploi et à concurrence de 25.000 personnes par une augmentation du chômage, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de long terme identique à celui de la référence.

Pour rappel, l'âge effectif de retrait du marché du travail (ou de la population active) augmente de 4,6 années entre 2014 et 2060 dans le scénario de référence (il passe de 60 à 64,6 ans). Plus de la moitié de cette hausse résulte de la réforme des pensions et du RCC. Celle-ci accroît de 2,5 années l'âge effectif de retrait du marché du travail par rapport à un scénario sans réforme.

Le tableau 18 illustre les effets de la réforme des pensions et du RCC sur les taux d'activité et d'emploi. Rappelons que l'on suppose que le taux de chômage structurel n'est pas modifié par la réforme, ce qui implique qu'à long terme la croissance de l'emploi est dictée par l'évolution de la population active (ou l'offre de travail). Dans ce cadre, la réforme des pensions relève de 3,9 points de pourcentage le taux

d'emploi, soutenu par un effet important sur le taux d'emploi des personnes de 55 à 66 ans (relevé de plus de 16 points de pourcentage).

**Tableau 18 Effets sur le marché du travail de la réforme des pensions et du RCC à long terme en écart avec un scénario sans réforme**  
Scénario de référence en % et effet de la réforme en point de pourcentage

	Scénario de référence (y compris réforme des pensions et du RCC) en %	Effet de la réforme des pensions et du RCC : scénario de référence - scénario sans réforme en point de pourcentage
<b>Taux d'emploi<sup>a</sup></b>	<b>73,1</b>	<b>3,9</b>
18-54 ans <sup>b</sup>	74,5	0,3
Femmes	71,6	0,3
Hommes	77,3	0,3
55-66 ans <sup>c</sup>	68,2	16,4
Femmes	60,6	13,0
Hommes	76,1	19,9
<b>Taux de chômage<sup>d</sup></b>	<b>8,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Taux d'activité<sup>e</sup></b>	<b>79,4</b>	<b>4,2</b>
18-54 ans <sup>b</sup>	80,3	0,0
55-66 ans <sup>c</sup>	76,5	18,9
<b>Taux d'activité potentielle<sup>e</sup></b>	<b>79,8</b>	<b>3,2</b>

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

b. Emploi (actifs) de 15 à 54 ans en % de la population de 18 à 54 ans

c. Emploi (actifs) de 55 ans et plus en % de la population de 55 à 66 ans

d. 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

e. 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'environnement macroéconomique est par conséquent influencé par la réforme des pensions. À productivité inchangée, l'emploi et le PIB sont relevés de 5,6% à long terme par rapport à un scénario sans réforme.

**Tableau 19 Effets macroéconomiques de la réforme des pensions et du RCC à long terme en % d'un scénario sans réforme**  
En %

	Effet de la réforme des pensions et du RCC : scénario de référence en % d'un scénario sans réforme
Emploi	5,6%
Productivité par emploi	0,0%
PIB	5,6%

Le tableau suivant présente l'effet de la réforme des pensions et du RCC sur le coût budgétaire du vieillissement en écart par rapport au scénario de référence, en pour cent du PIB.

**Tableau 20 Le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 : effet de la réforme des pensions et du RCC en écart par rapport à un scénario sans réforme**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence (y compris réforme des pensions et du RCC)	Effet de la réforme des pensions et du RCC : scénario de référence - scénario sans réforme
Pensions	2,2	-1,5
- régime des salariés	1,5	-0,9
- régime des indépendants	0,2	-0,1
- secteur public <sup>a</sup>	0,5	-0,5
Soins de santé <sup>b</sup>	1,9	-0,4
- soins « aigus »	1,0	-0,3
- soins de longue durée	0,9	-0,1
Incapacité de travail	-0,2	0,1
Chômage <sup>c</sup>	-1,2	-0,2
Allocations familiales	-0,5	-0,1
Autres dépenses sociales <sup>d</sup>	-0,1	0,0
<b>Total</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,1</b>
p.m. rémunérations du personnel enseignant <sup>e</sup>	-0,2	-0,2

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (les résultats présentés dans ce rapport ne tiennent pas compte de la réforme de ces régimes) et la GRAPA.

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

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

d. 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.

e. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement sont comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement selon les concepts de l'Ageing Working Group.

La réforme des pensions et du RCC permet de réduire le coût budgétaire du vieillissement de 2,1% du PIB. Les dépenses de pensions sont allégées de 1,5% du PIB. Trois facteurs sont à l'origine de la réduction des dépenses de pensions exprimée en % du PIB : la diminution du nombre de pensionnés (cf. tableau 17), la suppression du bonus de pension qui influence le calcul de la pension et le relèvement de la croissance économique (tableau 19) qui allège le poids de chaque dépense sociale en % du PIB. Remarquons toutefois que la pension moyenne est relevée par rapport à un scénario sans réforme en raison de la prolongation des carrières engendrée par les mesures portant sur les conditions d'accès à la retraite anticipée et l'âge légal de la retraite. La section suivante analyse l'effet de la réforme des pensions sur le nombre de pensionnés et la pension moyenne dans le régime des travailleurs salariés et dans celui de la fonction publique.

### 3.4. Analyse pour le régime des travailleurs salariés et celui de la fonction publique

#### 3.4.1. Le régime des travailleurs salariés

À long terme, la réforme des pensions (renforcement des conditions de retraite anticipée, suppression du bonus de pension et relèvement de l'âge légal de la retraite) entraîne, dans le régime des travailleurs salariés, une baisse des dépenses de pension de 11,1% en 2032 et de 6,0% en 2060, par rapport à un scénario sans réforme. Ces moindres dépenses sont le résultat d'un recul du nombre de pensionnés et, à long terme, d'un relèvement de leur montant moyen.

Le renforcement des conditions d'accès à la retraite anticipée et surtout le relèvement de l'âge légal de la retraite débouchent sur une réduction du nombre de pensionnés. Sous l'effet du relèvement de l'âge légal de 65 ans à 66 ans en 2025 et de 66 ans à 67 ans en 2030, pratiquement aucune nouvelle pension de retraite ne prend cours pendant ces années-là. On suppose en effet que tous les candidats (potentiels) à la retraite retardent leur départ en pension d'une (2025-2029) à deux années (à partir de 2030) par rapport à une situation sans relèvement de l'âge légal. Par conséquent, le nombre de pensionnés diminue de 11,1% en 2032 (voir tableau 21). À l'horizon 2060, l'écart par rapport à un scénario sans réforme se réduit à 9,4%, la réforme n'affectant que les jeunes générations de pensionnés alors que la population pensionnée prise dans son ensemble vieillit.

Tableau 21 Effet de la réforme des pensions dans le régime des travailleurs salariés en % d'un scénario sans réforme  
En %

	2022	2027	2032	2040	2060
Nombre de pensionnés	-1,5%	-6,8%	-11,1%	-9,7%	-9,4%
Pension moyenne	-0,3%	-0,4%	0,0%	1,7%	3,8%
<i>dont la pension moyenne des nouveaux pensionnés</i>	-0,8%	1,1%	3,4%	3,6%	3,4%
Dépenses	-1,8%	-7,2%	-11,1%	-8,2%	-6,0%

Le montant moyen de la pension est légèrement inférieur au montant du scénario sans réforme jusqu'en 2031 mais y est supérieur de 3,8% à la fin de la période de projection. La pension moyenne des nouveaux pensionnés est un facteur explicatif important de l'évolution du montant moyen de la pension.

À court terme, la pension moyenne des nouveaux pensionnés est influencée par la suppression, en 2015, du bonus de pension. Les premières années suivant la suppression du bonus, les effets de cette réforme sont encore limités étant donné qu'une période transitoire est instaurée pour les personnes qui, en 2014, respectent les conditions de départ à la retraite. À partir du début des années 2020, pratiquement plus aucune nouvelle pension n'intègre un bonus de pension et la nouvelle pension moyenne est, en 2022, 0,8 % inférieure par rapport à celle perçue dans un scénario sans réforme.

Ensuite, les pensions moyennes des nouveaux pensionnés augmentent progressivement sous l'effet de l'allongement de la durée de carrière, corollaire du renforcement des conditions d'accès à la retraite anticipée et du relèvement de l'âge légal en 2025 et 2030. Compte tenu du relèvement de l'âge légal de la pension, les candidats à la retraite sont contraints de postposer leur départ. Par conséquent, les personnes qui, durant cette période de report, travaillent ou perçoivent une allocation sociale (chômage,

invalidité, etc.) pourront faire valoir une carrière plus longue dans le calcul de la pension. Notons que la fraction de carrière (45e) dans le calcul de la pension reste inchangée. En outre, la prolongation des carrières a pour conséquence que la part des rémunérations (plus élevées) de fin de carrière dans la base de calcul de la pension augmente. La pension moyenne des nouveaux pensionnés est respectivement 1,1% et 3,4% plus élevée en 2027 et 2032 en comparaison avec un scénario sans réforme.

Au fur et à mesure que les générations plus âgées de pensionnés sont remplacées par les nouvelles générations, les changements observés au niveau de la nouvelle pension moyenne influent sur la pension moyenne de l'ensemble des pensionnés. En 2025, la pension moyenne est moins élevée que celle perçue sans réforme en raison principalement de la suppression du bonus de pension en 2015. Plus il y a de nouveaux pensionnés qui ne bénéficient plus de bonus, plus la pension moyenne s'écarte de la pension octroyée avant la suppression du bonus. À partir de 2026, l'augmentation de la nouvelle pension moyenne suite à l'allongement de la durée des carrières impacte progressivement le montant moyen de la pension, si bien qu'en 2031, l'écart par rapport à la pension moyenne perçue avant la réforme est pratiquement nul. Plus il y a des nouvelles générations de pensionnés qui perçoivent des pensions plus élevées, plus la pension moyenne augmente. À l'horizon 2060, la pension moyenne devrait dès lors être supérieure de 3,7% par rapport à un scénario sans réforme (voir tableau 21).

### 3.4.2. Le régime de la fonction publique

Le tableau 22 montre l'impact de la récente réforme des pensions du gouvernement (durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée, suppression du bonus de pension, relèvement de l'âge légal de la pension et suppression de la bonification pour diplôme pour l'évaluation de la durée de la carrière pour une retraite anticipée) en pour cent par rapport à un scénario sans réforme.

**Tableau 22 Effet de la réforme des pensions dans le secteur public en % par rapport à un scénario sans réforme**  
En %

	2022	2027	2032	2040	2060
Nombre de pensionnés	-5,6	-9,0	-11,3	-11,1	-10,8
Pension moyenne (y compris les pensions de survie)	-1,6	-2,1	-1,3	1,2	4,7
Pension de retraite moyenne (à l'exclusion des pensions pour inaptitude physique)	-1,5	-1,5	-0,0	3,5	7,8
Nouvelle pension de retraite (à l'exclusion des pensions pour inaptitude physique)	-0,5	3,6	5,8	6,2	6,8
Dépenses (ensemble des pensions)	-7,0	-10,9	-12,5	-10,0	-6,6

La récente réforme des pensions devrait entraîner une diminution du total des dépenses pour les pensions du secteur public de l'ordre de 12,5% en 2032, puis ce taux devrait retomber à 6,6% en 2060. L'économie estimée résulte d'une baisse des effectifs, mais celle-ci sera, à plus long terme, partiellement compensée par une augmentation du montant de la pension.

En ce qui concerne le nombre de pensionnés, on suit le même raisonnement que pour le régime des travailleurs salariés (voir section 3.4.1). L'hypothèse de translation suppose en effet un report du départ à la retraite d'une (2025-2029) à deux (à partir de 2030) années par rapport à un scénario sans réforme. En outre, la suppression progressive de la bonification pour diplôme dans l'évaluation de la durée de la carrière entraîne, dans de nombreux cas, un report de l'entrée en pension par rapport à une situation

où la durée des études suivies en vue de l'obtention du diplôme nécessaire à la fonction exercée est prise en compte dans la durée de la carrière. En 2032, on relève une baisse de 11,3% du nombre de pensionnés par rapport à un scénario sans réforme. Le vieillissement de la population doit également être pris en considération (voir section 3.4.1), ce qui réduit légèrement l'impact à long terme à 10,8%.

La pension moyenne globale comprend non seulement les montants de pension des pensionnés concernés par les réformes, mais également les montants de pension des pensionnés qui ne sont pas ou guère concernés. La présence d'une part relativement importante de pensions de survie<sup>77</sup> (surtout en début de période) et de pensions pour inaptitude physique influence l'impact sur la pension moyenne globale (+4,7% en 2060), en ce sens qu'il est inférieur à l'impact estimé sur la pension de retraite moyenne (+7,8%), également présenté dans le tableau 22.

Le report de l'entrée en pension implique un allongement de la carrière qui entraîne lui-même une augmentation du montant de la pension. En début de période, la suppression du bonus de pension entraîne une légère diminution du montant des nouvelles pensions. Progressivement, la nouvelle pension moyenne dépasserait celle qui serait attribuée dans un scénario sans réforme, en raison de l'allongement de la carrière. Sous l'effet conjugué de la suppression de la bonification pour diplôme, du relèvement de l'âge légal de la pension à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 et du report de l'entrée en pension dû au durcissement des conditions de carrière pour accéder à la retraite anticipée, on obtient une nouvelle pension moyenne respectivement supérieure de 5,8% et 6,8% au montant dans un scénario sans réforme en 2032 et en 2060.

Notons qu'en 2022, la pension moyenne serait inférieure de 1,5% à celle du scénario sans réforme, alors que la nouvelle pension ne serait inférieure que de 0,5% au montant estimé hors réforme. La suppression progressive de la bonification pour diplôme implique une entrée en pension plus tardive des personnes bénéficiant d'une pension plus élevée. Il en résulte une baisse sensible de la nouvelle pension moyenne au cours des premières années de la projection, qui se reflète progressivement dans la pension moyenne. En outre, cet impact est encore amplifié par le fait que les mesures n'affectent que les jeunes générations qui bénéficient en moyenne d'une pension plus élevée. Le fait qu'elles doivent différer leur entrée en pension (avec une pension relativement élevée) abaisse le montant de la nouvelle pension et donc également la pension moyenne.

---

<sup>77</sup> Les dépenses de pension de survie recouvrent également la partie survie des pensions de retraite et de survie. Le montant moyen des pensions de survie est dès lors relativement bas, dans la mesure où ne sont pas identifiées, contrairement au régime salarié, des pensions de retraite et de survie.

## 4. Analyses de sensibilité sur les comportements de départ à la retraite

### 4.1. Introduction

Le scénario de référence du Comité d'étude sur le vieillissement est influencé notamment par l'hypothèse retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite. L'hypothèse de « translation » y a été retenue dans la mesure où elle s'apparente à la méthodologie utilisée par l'Ageing Working Group du Comité de Politique Économique du Conseil ECOFIN pour estimer l'effet d'un relèvement de l'âge de la retraite sur l'activité et l'emploi (cf. section 1.2.2 du chapitre 1).

Étant donné l'incertitude entourant les comportements de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal, deux analyses de sensibilité sont présentées dans ce chapitre. La seconde partie de ce chapitre rappelle le principe de l'hypothèse de translation et expose deux hypothèses alternatives en matière de comportement de départ à la retraite. La troisième partie présente les résultats de ces analyses de sensibilité, en particulier les effets de ces hypothèses alternatives sur la composition par catégorie socio-économique de la population et l'environnement macroéconomique (par comparaison à un scénario sans réforme), ainsi que sur le coût budgétaire du vieillissement (par rapport au scénario de référence).

### 4.2. Deux hypothèses alternatives en matière de comportement de départ à la retraite

Cette partie présente les hypothèses des deux analyses de sensibilité en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal de la retraite. Le scénario de référence utilise l'hypothèse de translation. Cette dernière avait été utilisée lors d'une étude réalisée en 2014 pour la Commission pour la réforme des pensions 2020-2040<sup>78</sup>. Dans cette même étude, un scénario alternatif avait également été retenu, basé sur une hypothèse de report minimum. Cette hypothèse est également retenue dans le présent chapitre. En outre, un scénario intermédiaire (entre le scénario de translation et celui de report minimum) y est également envisagé.

Selon l'hypothèse de translation (cf. section 1.2.2 du chapitre 1), le relèvement de 2 années de l'âge légal de la retraite se traduit par un report moyen de 2 années de l'âge de départ à la retraite<sup>79</sup>. Dans ce cas, la distribution par âge des départs à la retraite autour de l'âge légal reste inchangée comparativement à un scénario sans relèvement de l'âge légal.

---

<sup>78</sup> Bureau fédéral du Plan, « Pensioenhervormingsscenario's in de werknemers- en zelfstandigenregelingen (II) en in de overheidssector – Versie met een evaluatie van een bonus-malussysteem – Studie gerealiseerd op vraag van de « Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040 » » - « Des scénarios de réforme des pensions dans les régimes salarié et indépendant (II) et dans la fonction publique – Version intégrant une évaluation du système de bonus-malus – Étude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 » », Rapport\_CP\_10741, Mars 2014, p. 12, section 4.3

<sup>79</sup> Notons que l'ensemble des mesures prises en compte dans le scénario de référence se traduisent par un report de plus de deux ans de l'âge de la retraite. Aux deux ans induits par le relèvement de l'âge légal, s'ajoutent les reports engendrés par le durcissement des conditions de départ anticipés à la retraite et par la suppression de la bonification pour diplôme dans l'évaluation de la condition de carrière pour une retraite anticipée dans la fonction publique.

Selon l'hypothèse de report minimum, seules les personnes qui ne remplissent plus (par comparaison avec une situation où l'âge légal de la retraite est inchangé) les conditions de carrière pour un départ à la retraite reportent leur départ. Ces personnes amenées à reporter leur départ à la retraite le font jusqu'au moment où, soit, elles remplissent la condition de carrière pour une retraite anticipée, soit, elles atteignent l'âge légal de la retraite.

Les reports de départ à la retraite sont estimés sur la base de statistiques de paiement fournies par l'Office national des Pensions (ONP) et le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP) et ventilant les départs à la retraite selon l'âge, la durée de carrière et le sexe. Ces distributions concernent les générations parties à la retraite en 2011. Elles évoluent en projection en raison principalement de la participation accrue des femmes au marché du travail, de la prolongation de la durée des études et des réformes des pensions<sup>80</sup>.

À titre illustratif, le tableau 23 reprend la distribution (estimée) à long terme des départs à la retraite des femmes du régime salarié à long terme avant relèvement de l'âge légal de la retraite. Cette distribution, ventilée selon l'âge et la durée de carrière, reflète notamment le relèvement des conditions de carrière en matière de retraite anticipée, soit, à partir de 2019, 44 années de carrière à 60 ans, 43 à 61 et 62 ans et 42 à partir de 63 ans.

**Tableau 23** Distribution à long terme des départs à la retraite par âge et durée de carrière dans le scénario avant relèvement de l'âge légal - les femmes du régime salarié  
*Effectifs en milliers*

Durée de carrière :	39 années et moins	40 années	41 années	42 années	43 années	44 années	45 années	Total
<b>Âge :</b>								
60 ans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6
61 ans	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	3,1	0,1	6,4
62 ans	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,3	0,1	3,6
63 ans	0,0	0,0	0,0	1,7	2,6	0,3	0,1	4,8
64 ans	0,0	0,0	0,0	1,3	0,4	0,4	0,1	2,2
65 ans	8,5	1,1	6,0	9,0	5,0	4,6	1,7	35,9
<b>Total</b>	<b>8,5</b>	<b>1,1</b>	<b>6,0</b>	<b>12,0</b>	<b>14,3</b>	<b>9,3</b>	<b>2,2</b>	<b>53,4</b>

Dans l'hypothèse de translation des départs à la retraite, l'ensemble des effectifs repris dans le tableau 23 modifient leur comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal. En l'occurrence, 53.400 femmes du régime salarié vont reporter leur départ à la retraite de 2 ans (à long terme).

Selon l'hypothèse de report minimum, seules les personnes qui partaient, avant relèvement de l'âge légal, à la retraite à 65 ans avec une carrière inférieure à 42 ans reporteront, parce qu'elles y sont contraintes, leur départ à la retraite (cadre noir dans le tableau 23). Celles dont la carrière était inférieure à 41 années reporteront de deux ans (9.600 femmes), celles qui comptaient 41 années de carrière (soit 6.000 femmes) d'un an. Dans cet exemple des femmes du régime des travailleurs salariés, trois fois moins de femmes reporteront leur entrée en retraite selon l'hypothèse de report minimum que selon l'hypothèse de translation.

<sup>80</sup> Voir le chapitre 2 du Rapport annuel 2012 du Comité d'étude sur le vieillissement.

Dans le scénario intermédiaire, 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 l'hypothèse de report minimum est appliquée pour les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à la retraite entre 60 et 64 ans. En d'autres termes, les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à la retraite à 65 ans reportent de deux ans leur départ à la retraite, celles qui seraient parties de manière anticipative ne modifieront pas la date de leur départ à la retraite. Dans l'exemple du tableau 23, cette hypothèse revient à supposer que 35.900 femmes (ligne en gris foncé) reportent de deux ans leur départ à la retraite et que 17.500 femmes (rectangle en gris clair) ne reportent pas leur départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal.

### 4.3. La composition socio-économique de la population, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement

Les effets du scénario de référence et des deux analyses de sensibilité sur la composition socio-économique de la population (tableau 24), les taux d'activité et d'emploi (tableau 25) et l'environnement macroéconomique (tableau 26) sont exprimés ci-dessous en comparaison avec un scénario sans réforme.

**Tableau 24** Scénario de référence (hypothèse de translation) (1) et analyses de sensibilité (scénario intermédiaire (2) et de report minimum (3)) : effets socio-économiques à long terme en écart avec un scénario sans réforme (4)  
En milliers d'unités

	Analyses de sensibilité :		
	Scénario de référence : hypothèse de translation (1)-(4)	scénario intermédiaire (2)-(4)	scénario de report minimum (3)-(4)
<b>Nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite (1)</b>	<b>-315</b>	<b>-229</b>	<b>-118</b>
- régime salarié	-236	-167	-70
- régime indépendant	-37	-31	-20
- secteur public	-42	-31	-28
<b>Nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi (2)</b>	<b>-80</b>	<b>-80</b>	<b>-80</b>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>-395</b>	<b>-309</b>	<b>-198</b>
<b>Population active<sup>a</sup> (3)</b>	<b>+318</b>	<b>+249</b>	<b>+163</b>
- dont emploi	+292	+229	+150
- dont chômage <sup>a</sup>	+25	+20	+13
<b>Autres bénéficiaires d'une allocation sociale (hors pension)<sup>b</sup> (4)</b>	<b>+77</b>	<b>+60</b>	<b>+35</b>
<b>Total (3) + (4)</b>	<b>+395</b>	<b>+309</b>	<b>+198</b>

a. y compris chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi

b. invalides, mises en disponibilité, crédit-temps et interruption de carrière et autres

Par rapport à un scénario sans réforme, le scénario de référence, basé sur une hypothèse de translation en matière de comportement de départ à la retraite, réduit le nombre de pensionnés de 315.000 unités à l'horizon 2060. Le nombre de pensionnés est diminué à concurrence de 229.000 unités dans le scénario

intermédiaire et de 118.000 unités dans le scénario de report minimum, en comparaison avec un scénario sans réforme. Notons que, dans la mesure où, dans le régime de pensions de la fonction publique, la part des départs anticipés est relativement importante, l'hypothèse de report minimum et l'hypothèse intermédiaire aboutissent à une réduction d'une ampleur similaire des effectifs de pensionnés du régime. Dans les trois scénarios, la réforme du régime de chômage avec complément d'entreprise induit une réduction du nombre de bénéficiaires non demandeurs d'emploi de ce régime de 80.000 personnes.

Si l'augmentation de la population active reflète largement la réduction du nombre de pensionnés de retraite selon les différents scénarios, l'évolution n'est pas proportionnelle en raison de la réduction identique du nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi. Dans les trois scénarios, le relèvement de la population active varie entre 163.000 (selon l'hypothèse de report minimum) et 318.000 personnes (selon l'hypothèse de translation). En termes d'emploi, sous l'hypothèse d'un taux de chômage structurel inchangé, l'évolution est, dans les trois scénarios, parallèle à celle de la population active.

Le tableau suivant présente les résultats du scénario de référence et des deux analyses de sensibilité en matière d'indicateurs du marché du travail tels que le taux d'emploi et le taux d'activité, exprimés en écart en point de pourcentage par rapport à un scénario sans réforme.

**Tableau 25 Scénario de référence (hypothèse de translation) (1) et analyses de sensibilité (scénario intermédiaire (2) et de report minimum (3)) : effets sur le marché du travail à long terme en écart par rapport à un scénario sans réforme (4)**  
En point de pourcentage

	Analyses de sensibilité :		
	Scénario de référence : hypothèse de translation (1)-(4)	scénario intermédiaire (2)-(4)	scénario de report minimum (3)-(4)
<b>Taux d'emploi<sup>a</sup></b>	<b>3,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>
18-54 ans <sup>b</sup>	0,3	0,2	0,1
Femmes	0,3	0,2	0,1
Hommes	0,3	0,2	0,1
55-66 ans <sup>c</sup>	16,4	13,0	8,6
Femmes	13,0	10,3	7,2
Hommes	19,9	15,7	10,0
<b>Taux de chômage<sup>d</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Taux d'activité<sup>e</sup></b>	<b>4,2</b>	<b>3,3</b>	<b>2,2</b>
18-54 ans <sup>b</sup>	0,0	0,0	0,0
55-66 ans <sup>c</sup>	18,9	14,8	9,7
<b>Taux d'activité potentielle<sup>e</sup></b>	<b>3,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1,1</b>

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

b. Emploi (actifs) de 15 à 54 ans en % de la population de 18 à 54 ans

c. Emploi (actifs) de 55 ans et plus en % de la population de 55 à 66 ans

d. 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

e. 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

En comparaison avec un scénario sans réforme, le taux d'emploi est relevé respectivement de 3,9, 3,1 et 2,0 points de pourcentages dans le scénario de référence, le scénario intermédiaire et le scénario de report minimum. L'hypothèse de taux de chômage structurel est inchangée dans les différents scénarios retenus en matière de comportement de report de départ à la retraite.

**Tableau 26 Scénario de référence (hypothèse de translation) (1) et analyses de sensibilité (scénario intermédiaire (2) et de report minimum (3)) : environnement macroéconomique à long terme en % d'un scénario sans réforme (4)**  
En %

	Scénario de référence :		Analyses de sensibilité :	
	hypothèse de translation (1)/(4)	scénario intermédiaire (2)/(4)	scénario de report minimum (1)/(4)	scénario de report minimum (1)/(4)
Emploi	5,6	4,4	2,9	
Productivité par emploi	0,0	0,0	0,0	
PIB	5,6	4,4	2,9	

Dans le scénario de référence, l'emploi et le PIB sont relevés de 5,6% à long terme par rapport à un scénario sans réforme. Dans les analyses de sensibilité en matière de comportement de départ à la retraite, l'emploi et le PIB sont relevés de respectivement 4,4% et 2,9% en 2060 en comparaison avec un scénario sans réforme.

Le tableau suivant présente les résultats des deux analyses de sensibilité en matière de comportement de départ à la retraite sur le coût budgétaire du vieillissement, en écart par rapport au scénario de référence.

**Tableau 27 Le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 : scénario de référence (hypothèse de translation) (1) et analyses de sensibilité (scénario intermédiaire (2) et de report minimum (3)) en écart avec le scénario de référence**  
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence :		Analyses de sensibilité :	
	hypothèse de translation (1)	scénario intermédiaire (2)-(1)	scénario de report minimum (3)-(1)	scénario de report minimum (3)-(1)
Pensions	2,2	0,4	0,8	
- régime des salariés	1,5	0,2	0,5	
- régime des indépendants	0,2	0,0	0,0	
- secteur public <sup>a</sup>	0,5	0,1	0,2	
Soins de santé <sup>b</sup>	1,9	0,1	0,1	
- soins « aigus »	1,0	0,0	0,1	
- soins de longue durée	0,9	0,0	0,0	
Incapacité de travail	-0,2	0,0	-0,1	
Chômage <sup>c</sup>	-1,2	0,0	0,0	
Allocations familiales	-0,5	0,0	0,0	
Autres dépenses sociales <sup>d</sup>	-0,1	0,0	0,0	
<b>Total</b>	<b>2,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	
p.m. rémunérations du personnel enseignant <sup>e</sup>	-0,2	0,0	0,1	

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (les résultats présentés dans ce rapport ne tiennent pas compte de la réforme de ces régimes) et la GRAPA.

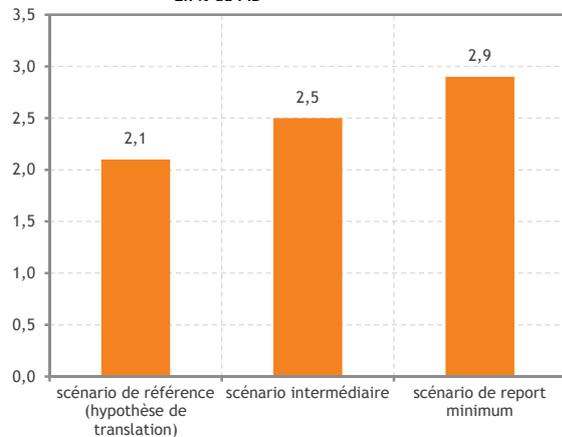
b. Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.

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

d. 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.

e. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement. Par contre, les dépenses d'enseignement sont comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement selon les concepts de l'Ageing Working Group.

**Graphique 21** Le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 selon le scénario de référence et les analyses de sensibilité en matière de comportement de départ à la retraite  
*En % du PIB*



Dans le scénario de référence, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 2,1% du PIB entre 2014 et 2060. Dans les analyses de sensibilité, ce coût budgétaire est alourdi de, respectivement 0,4% et 0,8% du PIB dans le scénario intermédiaire et le scénario de report minimum. D'une part, les dépenses de pensions sont plus élevées que dans le scénario de référence et d'autre part le PIB est moins élevé, ce qui augmente le poids des dépenses de prestations sociales exprimées en % du PIB. Le graphique suivant illustre le coût budgétaire du vieillissement entre 2014 et 2060 selon le scénario de référence et les deux analyses de sensibilité.

