



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillessement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2017

Les membres du Comité d'Étude sur le Vieillessement :

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

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE | 1 |
| A. Introduction..... | 3 |
| B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2060..... | 4 |
| C. La soutenabilité sociale des pensions | 7 |
| | |
| LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT | 11 |
| 1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060..... | 13 |
| 1.1. Introduction | 13 |
| 1.2. Les hypothèses du scénario du CEV | 14 |
| 1.2.1. Les hypothèses démographiques | 15 |
| 1.2.2. Les hypothèses socio-économiques | 16 |
| 1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques | 17 |
| 1.2.4. Les hypothèses de politique sociale | 18 |
| 1.2.5. Les réformes du gouvernement actuel | 20 |
| 1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme | 22 |
| 1.3.1. Les perspectives démographiques | 22 |
| 1.3.2. Le marché du travail | 23 |
| 1.3.3. Des coefficients de dépendance | 26 |
| 1.3.4. L'environnement macroéconomique | 27 |
| 1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence | 28 |
| 2. Soutenabilité sociale du vieillissement | 34 |
| 2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées | 34 |
| 2.1.1. Note méthodologique | 34 |
| 2.1.2. En Belgique | 36 |
| 2.1.3. Comparaison internationale | 51 |
| 2.2. Évolution du taux de risque de pauvreté chez les pensionnés jusque 2060 | 54 |
| 2.2.1. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés | 55 |
| 2.2.2. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés | 57 |
| 3. Annexes..... | 59 |
| Annexe 1 : Aperçu schématique de la pension de retraite minimum dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants (juin 2017) | 59 |
| Annexe 2 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales décidées entre 2014 et 2018 (2017-2018 : sur la base des propositions de l'Accord interprofessionnel du 01-02-2017) | 61 |

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Le Fonds de vieillissement a été supprimé par la loi du 18 décembre 2016¹ organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances. Le Comité d'étude sur le vieillissement et ses missions subsistent puisque, en vertu de la même loi, l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 est remplacé par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ». Le CEV est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement à long terme.

Le premier chapitre du rapport annuel 2017 du CEV présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales en pour cent du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2060, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2016 et 2060 (à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB). Le scénario de référence de cette projection des dépenses sociales intègre les nouvelles perspectives démographiques 2016-2060 établies en mars 2017² et les perspectives économiques 2017-2022 publiées le 20 juin 2017³. Ce scénario reprend la réforme des pensions de 2015 et toutes les mesures relatives aux dépenses sociales, déjà promulguées ou qui le seront incessamment.

Le deuxième chapitre aborde la soutenabilité sociale dans le contexte d'une population vieillissante. Dans un premier volet, un état de lieux de la soutenabilité sociale des pensions est établi. Différents indicateurs sont analysés : l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) par rapport à un seuil de pauvreté, ainsi que les résultats de l'enquête European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). L'enquête la plus récente a trait aux revenus de l'année 2015. Les indicateurs repris de l'enquête ont trait au taux de risque de pauvreté selon la définition « classique » et des définitions alternatives, ainsi qu'à d'autres indicateurs complémentaires. Une comparaison avec nos pays voisins complète cette analyse. Dans un second volet, 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 d'inégalité de revenus (GINI) parmi les pensionnés jusque 2060. Les hypothèses à la base de la projection des indicateurs de soutenabilité sociale sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusque 2060 et non des prévisions. Des prévisions dépendent largement des dernières observations et tentent de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain prennent également en compte des

¹ Moniteur Belge du 20 décembre 2016

² Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2016-2060 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2017

³ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2017-2022 », Série Perspectives, juin 2017.

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

B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 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 perspectives du CEV reprennent les **perspectives démographiques** élaborées et publiées annuellement et conjointement par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et la Direction générale Statistique (DGS). Elles reposent sur des hypothèses en matière de fécondité, d'espérance de vie et de migration internationale. Dans les nouvelles perspectives démographiques 2016-2060, le taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) passe de 1,7 en 2016 à 1,85 en 2020 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2060. La baisse récemment observée du taux de fécondité résulterait de la crise économique et financière et ne serait que conjoncturelle. Dès lors, par hypothèse, l'évolution des taux de fécondité par âge revient progressivement sur la période 2016-2020 au niveau observé juste avant la crise de 2009. La projection de l'espérance de vie est basée sur une poursuite des tendances observées entre 1991 et 2015, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Le gain d'espérance de vie est de 7,7 années pour les hommes et de 5 années pour les femmes à l'horizon 2060. Entre 2016 et 2060, le solde migratoire international (ou les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif : il évolue de 52 000 personnes en 2016 à 18 000 personnes en 2060. La projection de ce solde tient compte notamment des données les plus récentes sur le nombre de réfugiés et d'hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ en matière d'immigration en Belgique (les anciens États membres de l'Union européenne, les nouveaux États membres de l'Union européenne et les autres pays).

Sur la base **d'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. Ce scénario est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes décidées par le gouvernement actuel, notamment la réforme des pensions de 2015. Dans ce contexte, le relèvement de l'âge légal de la retraite implique l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Comme les années précédentes, le scénario de référence du CEV retient une hypothèse de « translation » qui suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge.

Les **hypothèses macroéconomiques** concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur, et permettent de déterminer la croissance économique. À moyen terme, l'environnement macroéconomique intègre les « Perspectives économiques 2017-2022 » du BFP. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,5 % par an sur la période 2017-2022, soutenue par une croissance annuelle moyenne de 0,9 % de l'emploi et de 0,6 % de la productivité. Cette croissance riche en emploi réduit le taux de chômage administratif de 3,2 points de pourcentage entre 2016 et 2022 : il passe de 11,2 % à 8,0 %.

À long terme, le taux de chômage structurel est fixé à 7 % et le scénario de référence du CEV se base sur une croissance annuelle de la productivité qui augmente progressivement entre 2023 et 2035 jusqu'à atteindre 1,5 %, et demeurer constante par la suite. Ce niveau de croissance de long terme peut sembler élevé au vu des observations récentes. Cependant, sur l'ensemble de la période de projection, la croissance annuelle moyenne de la productivité n'est que de 1,3 %. En outre, l'Ageing Working Group du Comité de Politique Économique (CPE) du Conseil ECOFIN retient également un scénario de référence de 1,5 % de gains de productivité à très long terme, dans le cadre du prochain « Ageing Report » qui sera publié au printemps 2018. Néanmoins, le rapport du CEV présente également une estimation de la sensibilité du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance de la productivité.

Les **hypothèses de politique sociale** portent sur les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être comprises dans l'Accord Interprofessionnel 2017-2018 sont intégrées dans la projection. À partir de 2019, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations⁴, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale. Les réformes du système des allocations familiales annoncées par les Régions ne sont pas encore intégrées dans le présent rapport en raison de modalités imprécises ou inexistantes.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Dans le cadre de l'ensemble des hypothèses développées ci-dessus, l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2016 et 2060 (exprimée en pour cent du PIB), ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2016 et 2060 (soit la variation de l'ensemble des dépenses sociales entre ces deux années, exprimée en point de pourcentage du PIB) sont présentés dans le tableau 1.

Entre 2016 et 2040, période au cours de laquelle le coefficient de dépendance des âgés (rapport entre la population de 67 ans et plus et la population de 18 à 66 ans) s'accroît particulièrement, l'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3 % du PIB à un maximum de 28,5 %, en raison des dépenses de pensions

⁴ Suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, les allocations familiales n'ont plus été intégrées au calcul de l'enveloppe disponible à partir de 2015. À long terme, en l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales. C'est pourquoi, elles sont revalorisées annuellement, à partir de 2023, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9 %) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage.

et de soins de santé. S'ensuit une période de faible croissance du coefficient de dépendance des âgés, pendant laquelle l'ensemble des dépenses sociales diminue jusque 27,6 % du PIB en 2060.

Sur l'ensemble de la période de projection (2016-2060), le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,3 points de pourcentage du PIB. Les dépenses de pensions et de soins de santé contribuent à augmenter le coût budgétaire du vieillissement à raison de 4 points de pourcentage du PIB, alors que toutes les autres dépenses sociales le réduisent de 1,7 point de pourcentage du PIB (en particulier, les dépenses de chômage et d'allocations familiales).

Tableau 1 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de juillet 2017 et écart par rapport au scénario de juillet 2016
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

| Composantes du coût budgétaire du vieillissement | Scénario de juillet 2017 | | | | | | | Différence avec les résultats du CEV de juillet 2016 |
|---|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|---------------|---------------|--|
| | 2016 | 2022 | 2040 | 2060 | 2016- 2040 | 2040- 2060 | 2016- 2060 | |
| | En pour cent du PIB | | | | En point de pourcentage du PIB | | | |
| Pensions | 10,5 | 11,2 | 12,8 | 12,5 | 2,3 | -0,2 | 2,0 | -0,1 |
| - régime des salariés | 5,8 | 6,3 | 7,4 | 7,2 | 1,6 | -0,2 | 1,4 | -0,1 |
| - régime des indépendants | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,0 |
| - secteur public ^a | 3,9 | 4,0 | 4,3 | 4,3 | 0,4 | 0,0 | 0,4 | -0,1 |
| Soins de santé ^b | 8,0 | 8,4 | 10,2 | 10,1 | 2,2 | -0,1 | 2,0 | 0,1 |
| - soins « aigus » | 6,4 | 6,6 | 7,7 | 7,6 | 1,3 | -0,1 | 1,2 | 0,0 |
| - soins de longue durée | 1,6 | 1,8 | 2,5 | 2,5 | 0,8 | 0,0 | 0,8 | 0,1 |
| Incapacité de travail | 1,9 | 2,2 | 1,9 | 1,7 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | 0,0 |
| Chômage ^c | 1,9 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | -0,9 | -0,1 | -0,9 | 0,0 |
| Allocations familiales | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | -0,2 | -0,2 | -0,4 | 0,1 |
| Autres dépenses sociales ^d | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 |
| Total | 25,3 | 25,9 | 28,5 | 27,6 | 3,2 | -0,9 | 2,3 | 0,1 |
| p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e | 3,8 | 3,7 | 3,8 | 3,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |

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

En comparaison avec le rapport précédent, le coût budgétaire du vieillissement est légèrement supérieur (de 0,1 point de pourcentage du PIB) sur la période 2016-2060. Différents facteurs jouent en sens inverse. D'une part, des gains de productivité inférieurs à moyen terme et une évolution de l'emploi légèrement moins dynamique entre 2023 et 2040 entraînent une croissance économique très faiblement inférieure qui alourdit le poids de toutes les dépenses sociales en pour cent du PIB. D'autre part, le poids des dépenses de pensions est réduit suite à un coefficient de dépendance des âgés très légèrement inférieur et à l'harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension (-0,1 point de pourcentage du PIB en 2060, majoritairement dans le régime de la fonction publique).

Il faut souligner l'importance de l'hypothèse de croissance de la productivité à long terme. Dans le scénario de référence, celle-ci s'établit à 1,5 % à partir de 2035 avec un coût budgétaire du vieillissement de 2,3 points de pourcentage du PIB. Toutefois, on peut estimer que si les gains de productivité sont réduits de 0,25 point de pourcentage pendant une période de 25 ans (de 2035 à 2060), le coût budgétaire serait relevé de 1,1 point de pourcentage du PIB en 2060, dont 0,6 point de pourcentage du PIB à charge des régimes de pensions. En effet, la réduction de la croissance de la productivité exerce un effet immédiat sur le PIB mais se diffuse lentement au niveau des dépenses de pensions dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants où la pension est calculée sur les rémunérations perçues sur l'ensemble de la carrière. Soulignons également que dans un scénario alternatif de gains de productivité, les prestations sociales sont revalorisées en termes réels selon les mêmes paramètres que dans le scénario de référence (à savoir les paramètres du pacte de solidarité entre les générations et un découplage de 0,7 point de pourcentage par rapport à la croissance des salaires pour les allocations familiales), augmentant ainsi le poids des allocations sociales exprimé en pour cent du PIB.

C. La soutenabilité sociale des pensions

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

Après une forte baisse au cours de la période 2003-2014, le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus semble se stabiliser en 2015, atteignant un niveau proche de celui de la population totale. En 2015, 15,4 % des personnes âgées sont exposées à un risque de pauvreté. Cela signifie que leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 13 377 euros, soit 1 115 euros par mois (sur la base de l'enquête EU-SILC la plus récente, à savoir 2016 pour l'année de revenus 2015). Alors que 23,2 % des personnes de 65 ans et plus étaient exposées à un risque de pauvreté en 2005, contre 13 % pour la population de moins de 65 ans, l'écart de risque de pauvreté entre ces deux groupes s'est amenuisé en 2015. Pour la troisième année consécutive, le risque de pauvreté est plus élevé chez les enfants (17,2 % en 2015) que chez les personnes âgées. Chez les pensionnés, le risque de pauvreté semble également se stabiliser (13,3 % en 2015), après un net recul entre 2003 et 2013.

L'évolution du risque de pauvreté des pensionnés et des personnes âgées est influencée par l'adéquation des minima dans le régime de pension et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), qu'on mesure ici en comparant leurs montants (maximums ou forfaitaires) avec le seuil de pauvreté. Au cours de la période 2005-2011, la position relative de la GRAPA et des pensions minimums par rapport au seuil de pauvreté s'est fortement améliorée, surtout dans le régime des travailleurs indépendants. Par la suite, ce rapport est resté relativement stable. En 2015, la pension découlant de l'application du droit minimum par année de carrière (pour une carrière complète) et la pension minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés dépassent le seuil de pauvreté. Les autres minima et la GRAPA n'atteignent pas le niveau de ce seuil, mais l'écart par rapport à ce dernier s'est considérablement amoindri. Sur la base d'une comparaison entre les minima et un seuil de pauvreté estimé pour la période 2016-2018, la pension minimum d'un travailleur indépendant isolé dépasserait également le seuil à partir de 2016, compte tenu de l'alignement sur la pension minimum des travailleurs salariés à partir d'août 2016. En 2017 et 2018, les minima et la GRAPA devraient connaître une évolution relativement stable par

rapport au seuil de pauvreté, pour autant que les adaptations au bien-être proposées dans le cadre de l'Accord interprofessionnel 2017-2018 aient lieu.

Plusieurs indicateurs montrent qu'il convient d'apporter quelques nuances au risque de pauvreté des personnes âgées. Le risque de pauvreté « classique » susmentionné se base sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine, comme le fait d'être propriétaire de sa propre habitation. Or, les propriétaires ne paient pas de loyer pour leur habitation, si bien que, à revenu disponible identique, leur niveau de vie sera supérieur à celui des locataires. Si le risque de pauvreté est calculé sur la base d'un revenu disponible tenant compte de cet avantage pour les propriétaires via ce qu'on appelle le « loyer imputé », le risque de pauvreté des personnes âgées devrait s'élever à 9,1 % en 2014, ce qui est nettement moins élevé que pour le reste de la population (14,9 %). En outre, les personnes âgées isolées ou en couple déclarent moins souvent que les types de ménages plus jeunes éprouver des difficultés à joindre les deux bouts ou être confrontées à des privations matérielles (ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses courantes parmi celles d'une liste de 9).

En Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés est plus élevé qu'aux Pays-Bas et qu'en France, mais plus faible qu'en Allemagne en 2014. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés a reculé en France, mais il n'en a pas été ainsi en Allemagne et aux Pays-Bas (dans ce dernier cas, il était déjà très faible). Notons encore que le risque de pauvreté persistante (à savoir durant deux des trois années précédentes) chez les personnes âgées belges est encore relativement élevé en 2014, mais a fortement reculé entre 2006 et 2012, ce qui n'est pas le cas en Allemagne et en France. Les personnes âgées belges ne ressentent pas plus souvent des privations matérielles graves que leurs homologues français et allemands en 2016.

b. Perspectives jusqu'en 2060

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

Selon le scénario de référence, le risque de pauvreté se réduit lentement en projection jusqu'au milieu des années 2030, avant d'enregistrer un recul plus rapide jusqu'en 2060. Cette évolution s'explique essentiellement par deux facteurs. Le premier concerne l'évolution des minima de pension, du droit minimum par année de carrière et de la GRAPA. En effet, la revalorisation des prestations sociales s'effectue en projection selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations, qui ont été fixés indépendamment de la croissance des salaires. Vu la croissance réelle moyenne faible attendue à moyen terme pour les salaires, les minima et la GRAPA augmentent plus vite que les salaires et le seuil de pauvreté jusqu'à la fin des années 2020. Après le milieu des années 2030, les minima augmentent moins rapidement que les salaires et la baisse du risque de pauvreté s'explique par le second facteur. Celui-ci est le taux de participation accru des femmes au marché du travail. Un nombre de plus en plus restreint de femmes pensionnées ont une carrière courte. Le nombre de petites pensions diminue donc progressivement.

Dans un scénario alternatif de croissance de la productivité, inférieure de 0,25 point de pourcentage au scénario de référence sur le long terme, le risque de pauvreté des pensionnés devrait reculer en projection de manière un peu plus sensible que dans le scénario de référence. En effet, la croissance salariale est plus modérée dans le scénario alternatif. Par conséquent, le seuil de pauvreté augmente également à un rythme plus lent. Comme la croissance plus faible des salaires n'a un impact sur les pensions que très progressivement, le seuil de pauvreté moins élevé implique un moindre risque de pauvreté chez les pensionnés.

Les inégalités de revenu entre pensionnés, mesurées par l'indice de Gini, diminuent pendant la période de projection. Cette évolution s'explique par les mêmes facteurs que la baisse du risque de pauvreté. Premièrement, l'inégalité est influencée par les hypothèses retenues en matière d'adaptation au bien-être, qui découlent du Pacte de solidarité entre les générations, où les pensions minimums et la GRAPA sont adaptées au bien-être avec 1 % par an, alors que les autres pensions existantes sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial pour le calcul des pensions augmente moins à long terme que le taux de croissance des salaires, ce qui ralentit la croissance des pensions les plus élevées. Deuxièmement, la participation accrue des femmes au marché du travail entraîne une augmentation de leur durée de carrière et une réduction du nombre de petites pensions, ce qui diminue les inégalités de revenu entre pensionnés.

Dans le scénario alternatif prévoyant une croissance de la productivité moins élevée, la baisse des inégalités de revenu entre les pensionnés est un peu plus marquée à partir de 2032. Dans ce scénario, les salaires augmentent un peu moins vite. Par conséquent, les nouveaux pensionnés à partir du milieu des années 2030 ont une pension légèrement moins élevée que dans le scénario de référence et les écarts de pension avec les cohortes de pensionnés les plus âgées diminuent. Les inégalités de revenu s'en trouvent donc amoindries.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

1.1. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Le Fonds de vieillissement a été supprimé par la loi du 18 décembre 2016⁵ organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances. Le Comité d'étude sur le vieillissement et ses missions subsistent puisque, en vertu de la même loi, l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 est remplacé par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le premier chapitre du rapport annuel du CEV présente les estimations budgétaires des dépenses sociales à long terme. Le deuxième chapitre aborde la soutenabilité sociale dans le contexte d'une population vieillissante.

Le premier chapitre du rapport annuel 2017 du Comité d'étude sur le vieillissement présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'en 2060, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2016 et 2060 (à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB).

Le scénario de référence de cette projection des dépenses sociales est construit sur la base des nouvelles perspectives démographiques 2016-2060 établies en mars 2017 et des perspectives économiques 2017-2022 publiées le 20 juin 2017. Ce scénario reprend toutes les mesures, déjà promulguées ou qui le seront incessamment, relatives aux dépenses sociales, notamment la réforme des pensions de 2015.

⁵ Moniteur Belge du 20 décembre 2016

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Le tableau 2 présente les principales hypothèses des perspectives de long terme, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Tableau 2 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

| Hypothèses démographiques à partir de 2016 (« Perspectives démographiques 2016-2060 ») | | | |
|---|---|--------|------|
| | 2016 | 2040 | 2060 |
| Nombre moyen d'enfants par femme | 1,70 | 1,86 | 1,86 |
| Espérance de vie à la naissance : hommes | 78,9 | 83,5 | 86,5 |
| Espérance de vie à la naissance : femmes | 83,6 | 86,6 | 88,6 |
| Solde migratoire en milliers | 52,1 | 21,4 | 18,1 |
| Hypothèses socio-économiques | | | |
| Taux de scolarité | Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans et, de 15 à 34 ans, fonction notamment de l'évolution du taux d'activité | | |
| Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalidé et de pensionné | Modélisation basée sur les probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, adaptées pour tenir compte des effets des réformes (hypothèse de translation en matière de comportement suite au relèvement de l'âge légal de la retraite ^a). | | |
| Hypothèses macroéconomiques | | | |
| À moyen terme : « Perspectives économiques 2017-2022 » | À long terme : un scénario de référence et une estimation de la sensibilité du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la productivité | | |
| Croissance moyenne de la productivité par travailleur ^b au cours de la période 2017-2022 ^c : 0,6 % par an | Croissance annuelle de la productivité par travailleur et salaire par actif occupé à partir de 2035 dans le scénario de référence : 1,5 % (et scénario de croissance inférieure de la productivité) | | |
| Taux de chômage ^d en 2022 : 8,0 % | Taux de chômage structurel ^d de long terme | | |
| Taux d'emploi ^e en 2022 : 69,3 % | | | |
| Hypothèses de politique sociale | | | |
| 2017-2018 | À partir de 2019 | | |
| | 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) ^f | 0,50 % | |
| | Prestations forfaitaires et minima | 1,00 % | |

a. Voir la section 1.2.2 du présent rapport.

b. Productivité par travailleur = PIB/emploi total

c. La croissance moyenne au cours de la période 2017-2022 est calculée en tenant compte de la croissance annuelle entre 2016 et 2017.

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

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

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

1.2.1. Les hypothèses démographiques

Les perspectives du CEV reprennent les perspectives démographiques élaborées et publiées annuellement et conjointement par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et la Direction générale Statistique (DGS). Une convention de 2011 règle l'organisation générale de ces perspectives et précise le rôle de chaque institution : la DGS collecte et traite les données de base tandis que le BFP établit les perspectives.

Ces perspectives démographiques sont basées sur des hypothèses en matière de fécondité, d'espérance de vie et de migrations internationales. Les nouvelles « Perspectives démographiques 2016-2060 » publiées en mars 2017⁶ par le BFP et la DGS reposent sur un taux de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) qui passe de 1,7 en 2016 à 1,85 en 2020 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2060. Une baisse globale du taux de fécondité est observée ces dernières années, malgré une augmentation du taux de fécondité des femmes entre 30 et 49 ans. La baisse du taux de fécondité des mères de moins de 30 ans ne serait que conjoncturelle. Elle s'expliquerait par la crise économique et financière qui influence la fécondité avec un décalage d'un à deux ans. En projection, par hypothèse, l'évolution des taux de fécondité par âge revient progressivement sur la période 2016-2020 au niveau observé juste avant la crise de 2009⁷. 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.

La projection de l'espérance de vie est basée sur une poursuite des tendances observées entre 1991 et 2015, tout en ralentissant progressivement l'augmentation de l'espérance de vie à long terme. Le gain d'espérance de vie est de 7,7 années pour les hommes et de 5 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes se réduit dès lors à 2 années à l'horizon 2060 alors qu'il était de 4,8 années en 2016.

Entre 2016 et 2060, le solde migratoire international⁸ (ou solde des migrations externes, ou encore les immigrations diminuées des émigrations) est constamment positif. En tenant compte des données les plus récentes en matière de nombre de réfugiés, il évolue de 52 000 personnes en 2016 à 18 000 personnes en 2060. Ce solde migratoire résulte d'une projection des immigrations en Belgique et des émigrations en provenance de la Belgique. L'immigration des personnes dont la nationalité actuelle est étrangère est construite sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE).

L'immigration en provenance des pays tiers intègre l'arrivée progressive en 2016 et 2017 des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, suite à l'afflux des demandeurs d'asile en 2015. Par la suite,

⁶ Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2016-2060 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2017

⁷ Cette hypothèse est basée sur différentes études scientifiques en la matière. Citons notamment : Sobotka T., Skirbekk V. en Philipov Dimiter, De crisis en de vruchtbaarheid in de westerse wereld, demos, NIDI, jaargang 25, 2009
Joshua R. Goldstein, Michaela Kreyenfeld, Aiva Jasilioniene, Deniz Karaman Örsal, Fertility reactions to the 'Great Recession' in Europe: Recent evidence from order-specific data, Demographic Research, vol.9:4,85-104, 2013
Comolli Ch. L., The fertility response to the Great Recession in Europe and the United States : Structural economic conditions and perceived economic uncertainty, Demographic Research, Volume 36 - Article 51 | Pages 1549-1600, 2017

⁸ Pour plus de détails sur la méthodologie, voir Vandresse M., « Une modélisation de l'évolution future de la migration internationale pour la Belgique », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 2-15, mars 2015

L'immigration en provenance de ces pays poursuit une tendance à la hausse en raison de la croissance attendue de leurs populations dans les projections de population mondiale publiées en 2015 par les Nations Unies⁹. La projection de cette immigration est en effet estimée par un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur l'ensemble de la période d'observations (1991-2015), appliqué à la population de ces pays.

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

L'immigration en provenance des pays de l'UE13 se réduit lentement tout au long de la projection, suite à la baisse de l'attractivité économique relative de la Belgique (sur la base des projections de PIB effectuées par l'Ageing Working Group¹⁰ créé par le Comité de Politique Économique du Conseil ECOFIN) et de la population des pays de l'UE13¹¹. La modélisation de cette immigration relie en effet le taux d'émigration de ces pays vers la Belgique à l'attractivité économique relative de la Belgique.

La projection des taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique est fonction de l'évolution de l'immigration avec un décalage estimé à 6 années.

Les taux d'émigration des Belges et le solde migratoire des Belges sont maintenus constants aux niveaux moyens observés entre 2013 et 2015, l'immigration des Belges étant obtenue de façon résiduaire.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La population démographique est répartie en catégories socio-économiques, 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 les réformes décidées par le gouvernement actuel (voir ci-dessous la section 1.2.5). Notons que le relèvement de l'âge légal de la retraite implique l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Comme les années précédentes, le scénario de référence du CEV retient une hypothèse de « translation »¹² qui suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen

⁹ World Population Prospects: The 2015 Revision.

¹⁰ European Commission, The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodology, European Economy 8/2014.

¹¹ EUROPOP2013.

¹² Deux hypothèses alternatives étaient présentées dans le rapport annuel de juillet 2015 du Comité d'étude sur le vieillissement. La première est une hypothèse de report minimum selon laquelle seules les personnes qui ne remplissent plus les conditions de carrière pour un départ en retraite anticipée reportent leur départ jusqu'au moment où, soit, elles remplissent la condition de carrière pour une retraite anticipée, soit elles atteignent l'âge légal de la retraite. La seconde est un scénario intermédiaire où l'hypothèse de translation est retenue pour les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à 65 ans à la retraite, et où l'hypothèse de report minimum est appliquée pour les personnes qui seraient parties à la retraite entre 60 et 64 ans, en l'absence de relèvement de l'âge légal. Dans le scénario intermédiaire, le coût budgétaire du vieillissement est alourdi de 0,4 point de pourcentage du PIB, et dans le scénario de report minimum de 0,8 point de pourcentage du PIB.

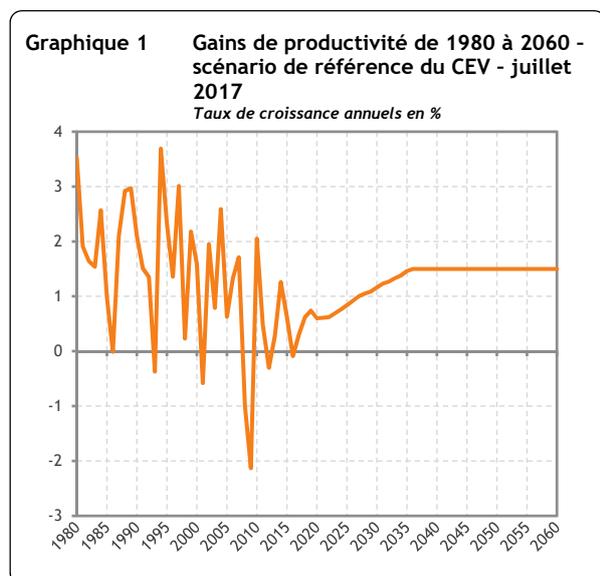
d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge.

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 repris des « Perspectives économiques 2017-2022 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2017¹³. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,5 % par an sur la période 2017-2022¹⁴, soutenue par une croissance annuelle moyenne de 0,9 % de l'emploi et de 0,6 % de la productivité. Cette croissance riche en emploi réduit le taux de chômage de 3,2 points de pourcentage entre 2016 et 2022 : il passe de 11,2 % à 8,0 %. Soulignons que certaines mesures contribuent à la création d'emploi et à la réduction du taux de chômage, telles que le tax shift et la réduction de cotisations patronales. Par ailleurs, l'abaissement de la limite d'âge pour introduire une demande d'allocation d'insertion et l'introduction d'une exigence minimale de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans, ou encore le contrôle accru de la disponibilité des chômeurs, réduisent la population active et le chômage mesurés sur la base des concepts administratifs.

À long terme, le scénario de référence du CEV se base sur une croissance de la productivité qui s'établit à 0,6 % en 2022 et augmente ensuite progressivement pour atteindre 1,5 % à long terme, aux environs



de 2035, et demeurer constante par la suite. Ce niveau de croissance de long terme peut sembler élevé au vu des observations récentes. Cependant, sur l'ensemble de la période de projection, la croissance annuelle moyenne de la productivité n'est que de 1,3 %. En outre, l'Ageing Working Group¹⁵ retient également un scénario de référence de 1,5 % de gains de productivité à très long terme, dans le cadre du prochain « Ageing Report » qui sera publié au printemps 2018. Néanmoins, dans la section relative au coût budgétaire, le rapport du CEV présente également une estimation de la sensibilité du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance de la productivité (voir section 0).

Le taux de chômage structurel de long terme est fixé à 7 %. Rappelons que lors du rapport 2016 du CEV, l'hypothèse concernant le taux de chômage de long terme avait été revue à la baisse, de 8 % à 7 %, en raison d'une réduction importante du taux de chômage dans les précédentes projections de moyen terme, suite notamment aux mesures citées ci-dessus. Ce niveau de taux de chômage de 7 % à long

¹³ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2017-2022 », Série Perspectives, juin 2017.

¹⁴ Le taux de croissance annuel moyen sur la période 2017-2022 prend en compte la croissance entre 2016 et 2017.

¹⁵ Tous les trois ans, l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Économique (CPE) du Conseil ECOFIN effectue des projections économiques et budgétaires pour les 28 États membres de l'UE ainsi que la Norvège. Ces projections sont publiées dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne.

terme est conforté par la baisse récente observée du taux de chômage, ainsi que par les nouvelles perspectives 2017-2022 qui présentent une diminution du taux de chômage encore plus importante que précédemment, au cours de la période de moyen terme.

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

| | De 2023 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) | | 7,0 % |
| Emploi (taux de croissance annuel) | | 0,23 % |
| dont contribution de la population active | | 0,20 % |
| dont contribution du taux de chômage | | 0,03 % |

Le scénario de convergence de la productivité et de taux de chômage vers les niveaux de long terme est fourni pour les années 2023 et suivantes par le modèle macroéconomique de long terme S3BE du Bureau fédéral du Plan¹⁶. La croissance de la productivité provient pour deux tiers de la productivité totale des facteurs et pour un tiers de l'intensité en capital. À long terme, l'emploi croît de 0,23 % par an en moyenne avec une contribution de 0,20 % de la population active et de 0,03 % du taux de chômage.

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale portent sur les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être comprises dans l'Accord Interprofessionnel 2017-2018 sont intégrées dans la projection (voir annexe 2). À partir de 2019, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 1).

En ce qui concerne les allocations familiales, suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, celles-ci ont été retirées du calcul de l'enveloppe bien-être à partir de 2015, et ce, tant pour le régime des travailleurs indépendants que pour celui des travailleurs salariés. En projection, elles ne sont pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2022, selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme. Par contre, selon le principe de projection à politique constante suivi pour le long terme¹⁷, elles sont revalorisées annuellement à partir de 2023, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9 %) et la croissance du montant moyen de ces prestations

¹⁶ Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009

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

(0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage. Les réformes du système des allocations familiales annoncées par les Régions ne sont pas encore intégrées dans le présent rapport en raison de modalités imprécises ou inexistantes.

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

Encadré 1 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- 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... Ainsi en 2013 et 2014, années de faible croissance économique et de blocage salarial, le gouvernement a décidé de n'accorder des revalorisations qu'à concurrence de 60 % de l'enveloppe calculée. En 2015 et 2016, le gouvernement a alloué l'ensemble de l'enveloppe disponible. Par contre, pour 2017 et 2018, le gouvernement a réduit l'enveloppe disponible de 161,1 millions chaque année.

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

1.2.5. Les réformes du gouvernement actuel

De manière générale, les réformes de l'actuel gouvernement, promulguées ou dont les modalités sont suffisamment précises, sont prises en compte dans la projection du CEV. Certaines l'étaient déjà dans le rapport annuel 2016 et d'autres ont été intégrées à la nouvelle projection.

a. Nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2017 du CEV

Quelques nouvelles mesures ont été intégrées dans le rapport 2017 :

- pension : l'harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension¹⁸. Soulignons toutefois que, suite au déclenchement le 12 mai 2017 par la Commission communautaire française (COCOF) d'une procédure en conflit d'intérêt avec le Parlement fédéral, la discussion autour de ce projet de loi est actuellement suspendue pour 120 jours au moins.
- Garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) : condition supplémentaire d'octroi pour les nouveaux bénéficiaires à partir du 1er septembre 2017, à savoir une résidence effective en Belgique de 10 ans dont au moins 5 de manière ininterrompue.
- Crédit-temps-interruption de carrière- congés thématiques : réduction des montants des allocations pour les nouveaux bénéficiaires d'une allocation de crédit-temps (avec au moins 5 ans d'ancienneté chez leur employeur), d'interruption de carrière et de congés thématiques (pour les travailleurs de 50 ans et plus) au 1^{er} juin 2017.

b. Réformes déjà intégrées dans la projection du rapport 2016 du CEV

Pension

- relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pension (jusqu'à l'âge de 63 ans en 2018 et une condition de carrière de 42 années en 2019, sauf exceptions pour carrières longues)
- relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 dans les trois régimes de pension
- relèvement progressif de l'âge minimum pour bénéficier d'une pension de survie, de 50 ans en 2025 à 55 ans en 2030
- suppression progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 de la bonification pour diplôme dans le calcul de la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite (dans le régime de pensions de la fonction publique)
- suppression du bonus de pension dans les trois régimes de pension à partir du 1^{er} janvier 2015 (période transitoire selon certaines conditions)

¹⁸ Centre d'expertise des pensions, Bureau fédéral du Plan, « Une réforme de la régularisation des périodes d'études dans les régimes belges de pension – Estimation des effets budgétaires », avril 2017

Chômage avec complément d'entreprise (RCC)

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

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

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

Soins de santé

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

Incapacité de travail (incapacité primaire et invalidité)

procédures d'octroi et de contrôle plus strictes, établissement d'un plan de réinsertion après trois mois d'incapacité primaire pour les personnes à même d'être réinsérées, renforcement des sanctions administratives dans le cadre de l'incapacité de travail et de l'invalidité ; suppression pour les nouveaux bénéficiaires (à partir du 1^{er} janvier 2015) de la hausse des allocations INAMI octroyées aux chômeurs en incapacité de travail ; calcul à partir du 1^{er} janvier 2016 des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire du dernier mois de la dernière DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifunctionele Aangifte¹⁹ pour les employeurs ONSS), au lieu du dernier salaire perçu, réintégration des personnes en incapacité de travail, responsabilisation employeurs/employés.

¹⁹ La DmfA contient les données de rémunération et de temps de travail de tous les travailleurs occupés chez un employeur au cours d'un trimestre donné. La déclaration doit être introduite au cours du mois qui suit le trimestre écoulé mais elle peut être modifiée par la suite.

c. Mesures non prises en compte

Certaines réformes des régimes de pensions n'ont pas été intégrées dans la projection en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application. Il s'agit notamment :

- pour les trois régimes de pension, de la prise en compte de la pénibilité des métiers,
- pour les régimes salarié et indépendant, de la suppression de la limitation à l'unité de carrière²⁰,
- pour le régime salarié, de la modification de la prise en compte des journées assimilées en matière de chômage,
- pour le régime de la fonction publique, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels et des coefficients de revalorisation, de la réforme de la pension pour inaptitude physique, de la suppression de la condition de cinq ans de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public, de l'instauration de la pension mixte (non prise en compte des années prestées en tant que contractuel dans le calcul de la pension du personnel statutaire nommé à partir du 9/10/2014), de l'introduction d'un second pilier de pension pour les contractuels du pouvoir fédéral, de l'instauration d'un mécanisme qui déduit de la pension du secteur public (qui tient compte de la période de services contractuels) les avantages extra-légaux constitués pendant la période des services contractuels, de la modification de la cotisation de responsabilisation individuelle pour les administrations provinciales et locales.

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

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 2016-2060 »²¹ publiées en mars 2017, ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2015-2060. Les classes d'âge retenues pour présenter les indicateurs correspondent aux spécificités de la législation belge, à savoir de 0 à 17 ans (en raison de l'âge de l'obligation scolaire), de 18 à 66 ans (en raison du relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2030) et 67 ans et plus.

²⁰ Une carrière est dite complète si elle compte 14040 journées équivalentes temps plein ou 45 années. Le principe de limitation à l'unité de carrière signifie que le nombre de jours pris en compte pour le calcul de la pension est limité à ce plafond. En cas de dépassement, les journées les moins avantageuses en termes de revenus ne sont pas prises en compte. La mesure vise à supprimer la limitation à l'unité de carrière, autrement dit, un nombre supérieur à 14040 journées de carrière pourrait être pris en compte.

²¹ Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2016-2060 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2017

Tableau 4 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2016-2060 " (1) et écart avec les perspectives 2015-2060 (2)
Situation au 30 juin

| | 2016 | | 2022 | | 2040 | | 2060 | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Population totale en milliers | 11300,3 | -5,9 | 11634,8 | -1,7 | 12414,7 | -7,9 | 13035,8 | -9,4 |
| Par groupe d'âge en milliers | | | | | | | | |
| 0-17 ans | 2291,7 | -2,1 | 2389,0 | 1,1 | 2519,2 | 14,8 | 2658,1 | 20,5 |
| 18-66 ans | 7178,6 | -2,8 | 7212,5 | 0,6 | 7146,7 | -16,6 | 7442,0 | -14,1 |
| 67 ans et + | 1830,0 | -0,9 | 2033,4 | -3,4 | 2748,7 | -6,1 | 2935,7 | -15,9 |
| dont de 67 à 79 ans | 1208,0 | -0,7 | 1389,2 | -1,8 | 1692,6 | -1,6 | 1639,6 | -10,2 |
| dont 80 ans et plus | 622,0 | -0,3 | 644,1 | -1,5 | 1056,1 | -4,5 | 1296,1 | -5,7 |
| Structure d'âge en % | | | | | | | | |
| 0-17 ans | 20,3 | 0,0 | 20,5 | 0,0 | 20,3 | 0,1 | 20,4 | 0,2 |
| 18-66 ans | 63,5 | 0,0 | 62,0 | 0,0 | 57,6 | -0,1 | 57,1 | -0,1 |
| 67 ans et + | 16,2 | 0,0 | 17,5 | 0,0 | 22,1 | 0,0 | 22,5 | -0,1 |
| Quelques indicateurs | | | | | | | | |
| Dépendance des âgés : (67+/18-66) | 25,5 | 0,0 | 28,2 | 0,0 | 38,5 | 0,0 | 39,4 | -0,1 |
| Intensité du vieillissement (80+/67+) | 34,0 | 0,0 | 31,7 | 0,0 | 38,4 | -0,1 | 44,1 | 0,0 |
| p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64) | 28,4 | 0,0 | 31,4 | -0,1 | 41,1 | 0,0 | 42,1 | -0,2 |

Entre 2016 et 2060, la population totale passe de 11,3 millions à 13 millions, soit une croissance de plus de 15 %. Cette augmentation varie selon le groupe d'âge : le groupe de 0 à 17 ans s'accroît de 16 %, la population de 18 à 66 ans d'environ 4 % et la population de plus de 66 ans de plus de 60 %. La structure d'âge de la population en Belgique se modifie à l'horizon 2060 : si la proportion des 0 à 17 ans demeure stable, la proportion des personnes de 18 à 66 ans se réduit de 6,4 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 près de 55 % 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).

En comparaison avec les perspectives démographiques précédentes, la population totale est quasiment identique. Elle est cependant légèrement moins élevée, principalement au cours des premières années de la projection en raison de l'évolution récente de la migration internationale, au travers du nombre de réfugiés. La structure d'âge et les indicateurs de vieillissement de la population sont pratiquement inchangés.

1.3.2. Le marché du travail

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

Encadré 2 Deux concepts statistiques du marché du travail

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

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

Le concept administratif est construit sur des sources exhaustives. L'emploi est établi sur la base des données des institutions de sécurité sociale (l'ONSS, l'ONSSAPL, l'INASTI...) et intègre également certains travailleurs non répertoriés dans ces sources (par exemple, les travailleurs en ALE, les travailleurs frontaliers entrants et sortants, les travailleurs des institutions internationales, une estimation du travail en noir...). Le chômage comprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeuses d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi. Soulignons que jusqu'en 2014, le nombre de chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi était assez faible. Ce nombre devrait toutefois augmenter suite aux arrêtés royaux parus en juillet 2015 rendant progressivement obligatoires le fait de se porter demandeurs d'emploi. Toutefois, des dispenses restent possibles en fonction de la durée de carrière.

Le caractère exhaustif des données administratives permet d'analyser certaines caractéristiques très détaillées et constitue la base la plus appropriée pour simuler l'évolution à moyen et long termes des dépenses sociales et de la réserve de main-d'oeuvre.

Entre 2016 et 2060, le taux d'activité s'accroît de 4,4 points de pourcentage principalement suite à l'augmentation importante du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans (+18,7 points de pourcentage). Cette augmentation résulte de la participation croissante des femmes au marché du travail mais surtout de la réforme des pensions de 2015. Sur la même période, le taux d'emploi augmente davantage (+7,2 points de pourcentage) que le taux d'activité, jusqu'à ce que le taux de chômage atteigne son niveau structurel. La hausse du taux d'emploi des personnes de 55 à 66 ans reflète l'accroissement de leur taux d'activité. Le taux d'emploi atteindrait un peu plus de 73 % en 2060²².

²² Ce niveau peut sembler élevé mais il demeure cependant inférieur aux taux d'emploi enregistrés en 2016 en Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple, d'après l'Enquête sur les forces de travail.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2017 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2016 (2) - concept administratif
En %

| | 2016 | | 2022 | | 2040 | | 2060 | | 2016-2060 | |
|--|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|-----------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Taux d'emploi ^a | 66,0 | 0,5 | 69,3 | 1,2 | 73,0 | 0,0 | 73,2 | 0,0 | 7,2 | -0,5 |
| Femmes | 61,9 | 0,5 | 65,4 | 1,3 | 69,4 | 0,0 | 69,5 | 0,1 | 7,6 | -0,5 |
| Hommes | 70,1 | 0,5 | 73,2 | 1,1 | 76,7 | -0,1 | 76,9 | 0,0 | 6,8 | -0,5 |
| dont 55-66 ans ^b | 43,1 | 0,1 | 50,1 | 0,3 | 63,2 | -1,2 | 63,6 | -1,1 | 20,5 | -1,1 |
| Femmes | 37,9 | 0,2 | 44,6 | 0,4 | 58,2 | -1,2 | 58,6 | -1,1 | 20,7 | -1,3 |
| Hommes | 48,5 | -0,1 | 55,6 | 0,1 | 68,2 | -1,3 | 68,7 | -1,1 | 20,2 | -1,0 |
| Taux de chômage ^c | 11,2 | -0,3 | 8,0 | -1,5 | 7,0 | 0,0 | 7,0 | 0,0 | -4,2 | 0,3 |
| Taux d'activité ^d | 74,3 | 0,3 | 75,3 | 0,1 | 78,5 | 0,0 | 78,7 | 0,0 | 4,4 | -0,3 |
| dont 55-66 ans ^e | 51,1 | -0,5 | 57,0 | -1,1 | 69,2 | -1,7 | 69,8 | -1,5 | 18,7 | -1,0 |
| Taux d'activité potentielle ^f | 75,8 | 0,2 | 76,1 | 0,1 | 79,2 | -0,1 | 79,3 | 0,0 | 3,6 | -0,2 |

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

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

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

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

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

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

En comparaison avec les perspectives précédentes, le taux d'activité et le taux d'emploi connaissent une progression moins importante entre 2016 et 2060 en raison d'un niveau de départ plus élevé que prévu auparavant. De même, la réduction du taux de chômage est moins forte suite à un taux de chômage observé en 2016 inférieur au niveau estimé précédemment. D'une certaine façon, le scénario d'amélioration du marché du travail qui sous-tend la projection du CEV semble se matérialiser un peu plus rapidement que prévu.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2017 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2016 (2) - concept administratif
En milliers d'unités

| | 2016 | | 2022 | | 2040 | | 2060 | | 1/2 ^b |
|--------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|------------------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | |
| Population de 18 à 66 ans | 7178,6 | -2,8 | 7212,5 | 0,6 | 7146,7 | -16,6 | 7442,0 | -14,1 | -0,2 |
| Population active ^a | 5335,7 | 19,9 | 5434,5 | 7,2 | 5612,6 | -14,7 | 5858,3 | -8,8 | -0,2 |
| Emploi | 4739,4 | 33,3 | 4999,7 | 85,4 | 5219,7 | -13,6 | 5448,2 | -8,2 | -0,2 |
| Chômage ^a | 596,3 | -13,4 | 434,8 | -78,2 | 392,9 | -1,0 | 410,1 | -0,6 | -0,2 |

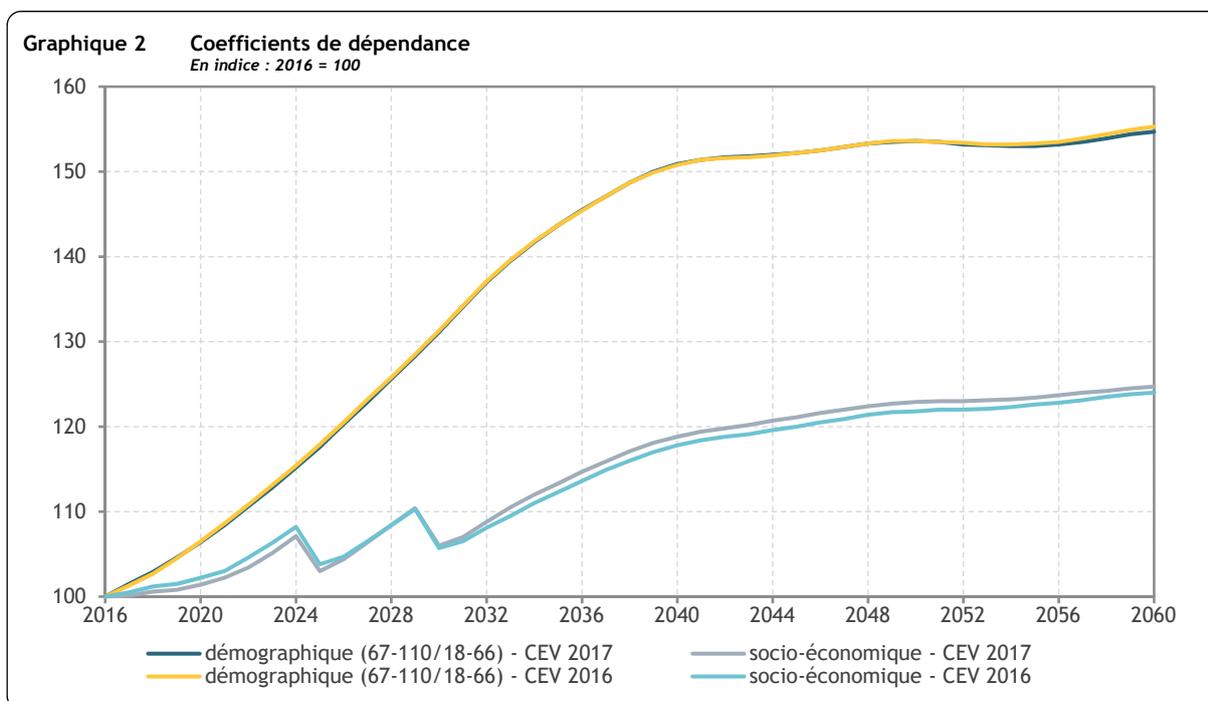
a. Y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise.

b. Ecart en pourcentage

Le tableau 6 illustre la situation sur le marché du travail en milliers d'unités. La population active augmente de près de 523 mille personnes entre 2016 et 2060, suite à l'accroissement de la population d'âge actif et du taux d'activité. Le nombre de chômeurs est réduit d'environ 186 mille unités et l'emploi augmente de 709 mille personnes. Les résultats des nouvelles perspectives sont, à long terme, légèrement inférieurs à ceux des perspectives précédentes, notamment pour les raisons susmentionnées.

1.3.3. Des coefficients de dépendance

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) sont présentés dans le graphique suivant, selon le scénario de référence du CEV des rapports 2016 et 2017.



Le coefficient de dépendance démographique s'accroît d'un peu moins de 55 % entre 2016 et 2060 dans les nouvelles perspectives de long terme et il est pratiquement identique à celui des perspectives précédentes (quoique très faiblement inférieur). Dans le présent rapport, le coefficient de dépendance socio-économique augmente de près de 25 %, soit légèrement plus que dans le rapport 2016 du CEV en raison d'une croissance de l'emploi légèrement moins favorable.

1.3.4. L'environnement macroéconomique

Le tableau 7 fournit la croissance économique et ses composantes pour diverses périodes. À moyen terme, l'environnement macroéconomique est issu des « Perspectives économiques 2017-2022 » de juin 2017. La croissance économique s'établit à 1,5 % par an en moyenne pendant cette période et résulte d'une croissance annuelle moyenne de l'emploi de 0,9 % et de la productivité de 0,6 %. En comparaison avec le rapport précédent, la croissance économique est supérieure de 0,1 point de pourcentage, la croissance de l'emploi est supérieure de 0,2 point de pourcentage, alors que les gains de productivité sont inférieurs de 0,1 point de pourcentage.

Tableau 7 Projection macroéconomique 2016-2060, scénario de juillet 2017 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2016 (2)
En %

| | Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a | | | | | | | | Niveau en % | |
|------------------------------|---|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-------------|---------|
| | 2017-2022 | | 2023-2040 | | 2041-2060 | | 2017-2060 | | 2022 | 2060 |
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1)/(2) | (1)/(2) |
| Emploi | 0,9 | 0,2 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 1,7 | -0,2 |
| Productivité par emploi | 0,6 | -0,1 | 1,2 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 1,3 | 0,0 | -0,9 | -0,9 |
| Masse salariale ^b | 1,3 | 0,1 | 1,4 | -0,1 | 1,7 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 1,8 | -0,2 |
| PIB | 1,5 | 0,1 | 1,4 | -0,1 | 1,7 | 0,0 | 1,6 | 0,0 | 0,8 | -1,1 |
| PIB/tête | 1,0 | 0,1 | 1,1 | -0,1 | 1,5 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | 0,8 | -1,0 |

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

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

Par hypothèse, la croissance de la productivité remonte progressivement entre 2023 et 2035 pour atteindre 1,5 % et demeurer constante par la suite. Sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité moyens s'établissent à 1,3 % par an. En comparaison avec le rapport 2016 du CEV, le niveau du PIB est légèrement inférieur en 2060, suite à de petits écarts non significatifs en taux de croissance sur la période 2017-2060.

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

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (2016-2022)

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB à moyen terme ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (à savoir la variation des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB entre deux années données) entre 2016 et 2022.

Tableau 8 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV de juillet 2017 et écart par rapport au scénario de juillet 2016
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

| Composantes du coût budgétaire du vieillissement | Scénario du CEV de juillet 2017 | | | | | | | | Différence avec les résultats de juillet 2016 | |
|--|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|--|--|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2016-2022 | 2016-2022 | |
| | En pour cent du PIB | | | | | | | En point de pourcentage du PIB | | |
| Pensions | 10,5 | 10,6 | 10,6 | 10,7 | 10,9 | 11,0 | 11,2 | 0,7 | -0,2 | |
| - régime des salariés | 5,8 | 5,8 | 5,8 | 5,9 | 6,0 | 6,2 | 6,3 | 0,5 | -0,1 | |
| - régime des indépendants | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | |
| - secteur public ^a | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 0,1 | -0,1 | |
| Soins de santé ^b | 8,0 | 8,1 | 8,1 | 8,2 | 8,2 | 8,3 | 8,4 | 0,4 | -0,1 | |
| - soins « aigus » | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,6 | 6,6 | 0,2 | -0,1 | |
| - soins de longue durée | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 0,2 | 0,1 | |
| Incapacité de travail | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 0,4 | 0,0 | |
| Chômage ^c | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | -0,7 | -0,2 | |
| Allocations familiales | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | -0,1 | 0,0 | |
| Autres dépenses sociales ^d | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | |
| Total | 25,3 | 25,3 | 25,1 | 25,4 | 25,5 | 25,7 | 25,9 | 0,6 | -0,4 | |
| p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e | 3,8 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | -0,1 | 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.

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 0,6 point de pourcentage du PIB entre 2016 et 2022, l'ensemble des dépenses sociales étant de 25,3 pour cent du PIB en 2016 et de 25,9 pour cent du PIB en 2022. Les dépenses de pensions, les dépenses de soins de santé ainsi que les dépenses d'incapacité de travail alourdissent le coût budgétaire du vieillissement de 1,5 point de pourcentage du PIB, alors que les dépenses de chômage (y compris chômage avec complément d'entreprise, crédit-temps et interruption de carrière) et d'allocations familiales le réduisent de 0,8 point de pourcentage du PIB. L'augmentation des dépenses de pension entre 2016 et 2022 résulte principalement des dépenses dans le régime salarié, suite à l'accroissement du nombre de pensionnés, malgré les mesures renforçant les conditions d'accès à la retraite anticipée. La hausse des dépenses d'incapacité de travail reflète l'accroissement du nombre de

personnes invalides. La baisse des dépenses de chômage résulte d'une réduction du nombre de chômeurs ainsi que des diverses mesures prises en la matière. Quant aux allocations familiales, celles-ci diminuent en pour cent du PIB suite à l'absence de revalorisation en termes réels (cf. section 1.2.4), ainsi qu'au saut d'index appliqué aux allocations familiales par la Flandre en juin 2017.

Par rapport aux perspectives précédentes de juillet 2016, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,4 point de pourcentage du PIB entre 2016 et 2022. Les dépenses de pensions sont moins élevées de 0,2 point de pourcentage du PIB : les dépenses de pensions du secteur public, entre autres, sont inférieures de 0,1 point de pourcentage du PIB suite notamment à une révision à la baisse des budgets pluriannuels en la matière. Les dépenses de chômage contribuent à l'allègement du coût budgétaire du vieillissement à raison de 0,2 point de pourcentage du PIB, conséquence d'une diminution plus prononcée du nombre de chômeurs. Soulignons également qu'une croissance économique légèrement plus élevée pendant cette période (cf. tableau 7) allège de manière générale le coût budgétaire du vieillissement.

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

L'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2016 et 2060 (exprimée en pour cent du PIB) et le coût budgétaire du vieillissement sur diverses périodes (exprimé en point de pourcentage du PIB) sont présentés dans le tableau 9.

Tableau 9 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de juillet 2017 et écart par rapport au scénario de juillet 2016
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

| Composantes du coût budgétaire du vieillissement | Scénario de juillet 2017 | | | | | | | | Différence avec les résultats du CEV de juillet 2016 |
|--|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---|
| | 2016 | 2022 | 2040 | 2060 | 2016- 2040 | 2040- 2060 | 2016- 2060 | 2016- 2060 | |
| | En pour cent du PIB | | | | En point de pourcentage du PIB | | | | |
| Pensions | 10,5 | 11,2 | 12,8 | 12,5 | 2,3 | -0,2 | 2,0 | -0,1 | |
| - régime des salariés | 5,8 | 6,3 | 7,4 | 7,2 | 1,6 | -0,2 | 1,4 | -0,1 | |
| - régime des indépendants | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | |
| - secteur public ^a | 3,9 | 4,0 | 4,3 | 4,3 | 0,4 | 0,0 | 0,4 | -0,1 | |
| Soins de santé ^b | 8,0 | 8,4 | 10,2 | 10,1 | 2,2 | -0,1 | 2,0 | 0,1 | |
| - soins « aigus » | 6,4 | 6,6 | 7,7 | 7,6 | 1,3 | -0,1 | 1,2 | 0,0 | |
| - soins de longue durée | 1,6 | 1,8 | 2,5 | 2,5 | 0,8 | 0,0 | 0,8 | 0,1 | |
| Incapacité de travail | 1,9 | 2,2 | 1,9 | 1,7 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | 0,0 | |
| Chômage ^c | 1,9 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | -0,9 | -0,1 | -0,9 | 0,0 | |
| Allocations familiales | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | -0,2 | -0,2 | -0,4 | 0,1 | |
| Autres dépenses sociales ^d | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | |
| Total | 25,3 | 25,9 | 28,5 | 27,6 | 3,2 | -0,9 | 2,3 | 0,1 | |
| p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e | 3,8 | 3,7 | 3,8 | 3,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | |

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

Entre 2016 et 2040, période au cours de laquelle le coefficient de dépendance des âgés (cf. graphique 2) s'accroît particulièrement, l'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3 % du PIB à un maximum de 28,5 %, en raison des dépenses de pensions et de soins de santé. S'ensuit une période de faible croissance du coefficient de dépendance des âgés, pendant laquelle l'ensemble des dépenses sociales diminue jusque 27,6 % du PIB en 2060. Sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,3 points de pourcentage du PIB²³. Les dépenses de pensions et de soins de santé augmentent le coût budgétaire du vieillissement à raison de 4 points de pourcentage du PIB, alors que toutes les autres dépenses sociales le réduisent de 1,7 point de pourcentage du PIB (en particulier, les dépenses de chômage et d'allocations familiales).

En comparaison avec le rapport précédent, le coût budgétaire du vieillissement est légèrement supérieur (de 0,1 point de pourcentage du PIB) sur la période 2016-2060. Différents facteurs jouent en sens inverse. D'une part, le poids des dépenses de pensions est réduit suite à un coefficient de dépendance des âgés très légèrement inférieur et à l'harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension (-0,1 point de pourcentage du PIB en 2060, majoritairement dans le régime de la fonction publique²⁴). D'autre part, des gains de productivité inférieurs à moyen terme et une évolution de l'emploi légèrement moins dynamique entre 2023 et 2040 entraînent une croissance économique très faiblement inférieure qui alourdit le poids de toutes les dépenses sociales en pour cent du PIB.

²³ Rappelons que le coût budgétaire du vieillissement est influencé par l'hypothèse retenue en matière de comportement de départ à la retraite suite au relèvement de l'âge légal (cf. section 1.2.2). Des scénarios alternatifs avaient été réalisés lors du rapport 2015 du CEV : dans le scénario intermédiaire, le coût budgétaire du vieillissement était alourdi de 0,4 point de pourcentage du PIB, et dans le scénario de report minimum de 0,8 point de pourcentage du PIB.

²⁴ Voir Centre d'expertise des pensions, Bureau fédéral du Plan, « Une réforme de la régularisation des périodes d'études dans les régimes belges de pension – Estimation des effets budgétaires », avril 2017, page 36, tableau 5.

Il faut souligner l'importance de l'hypothèse de croissance de la productivité à long terme. Dans le scénario de référence, celle-ci s'établit à 1,5 % à partir de 2035 avec un coût budgétaire du vieillissement de 2,3 points de pourcentage du PIB. Toutefois, on peut estimer que si les gains de productivité sont réduits de 0,25 point de pourcentage pendant une période de 25 ans (de 2035 à 2060), le coût budgétaire serait relevé de 1,1 point de pourcentage du PIB en 2060, dont 0,6 point de pourcentage du PIB à charge des régimes de pensions. En effet, la réduction de la croissance de la productivité exerce un effet immédiat sur le PIB mais se diffuse lentement au niveau des dépenses de pensions dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants où la pension est calculée sur les rémunérations perçues sur l'ensemble de la carrière. Soulignons également que dans un scénario alternatif de gains de productivité, les prestations sociales sont adaptées en termes réels selon les mêmes paramètres que dans le scénario de référence (à savoir les paramètres du pacte de solidarité entre les générations et un découplage de 0,7 point de pourcentage par rapport à la croissance des salaires pour les allocations familiales), augmentant ainsi le poids des allocation sociales exprimé en pour cent du PIB.

c. Le coût budgétaire du vieillissement par entité

La comptabilité nationale distingue quatre niveaux de pouvoir au sein des administrations publiques : le pouvoir fédéral, la sécurité sociale, les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions (C&R). En Belgique, la dénomination « entité I » regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, et « entité II » les pouvoirs locaux et les C&R. Les comptes par entité présentés ici diffèrent de la comptabilité nationale en termes SEC :

- les pensions de retraite enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale sont comptabilisées dans le compte de l'entité I dans les comptes par entité puisque ces pensions sont à charge du pouvoir fédéral ;
- jusqu'à l'observation de 2015 comprise, l'assurance soins flamande était enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale et comptabilisée dans le compte de l'entité II dans les comptes par entité. À partir de l'observation 2016, la comptabilité nationale enregistre également l'assurance soins flamande dans le compte des C&R.

Les dépenses liées aux compétences transférées par la 6^{ème} réforme de l'État sont enregistrées dès 2015 dans les comptes des C&R en comptabilité nationale, même si, pendant quelques années après 2014, une administration fédérale continue de procéder aux paiements pour certaines des compétences transférées.

Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2017
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

| | Scénario de référence du CEV de juillet 2017 | | | | | | | | |
|---|--|------|------|------|------|--------------------------------|-----------|-----------|--|
| | 2014 | 2016 | 2022 | 2040 | 2060 | 2014-2016 | 2016-2060 | 2014-2060 | |
| | En pour cent du PIB | | | | | En point de pourcentage du PIB | | | |
| De l'entité I vers l'entité II (dota-tions relatives aux transferts de com-pétences en matière de dépenses sociales - 6^{ème} réforme de l'État) | 0,0 | 2,9 | 2,8 | 3,0 | 2,8 | 2,9 | -0,1 | 2,8 | |
| De l'entité II vers l'entité I | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | |
| recettes | | | | | | | | | |
| 1) Contribution de responsabilisation des C&R (contribuant à financer les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | |
| 2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale (contribuant à financer la partie retraite des pensions de re-traité et survie des PL à charge de la SS) | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | |
| p.m. dépenses | | | | | | | | | |
| 1) pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | |
| 2) pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | |

Suite à la 6^{ème} réforme de l'État, l'entité II a reçu de nouvelles compétences, notamment en matière de dépenses sociales, mais aussi de nouvelles dotations ou financements en provenance de l'entité I, liés à ces transferts de compétences (voir tableau 11). Par hypothèse, ces dotations sont projetées à long terme à législation inchangée. Elles s'élèvent à 2,8 % du PIB en 2060 et couvrent 62 % des dépenses sociales de l'entité II à cette date (4,5 % du PIB en 2060).

D'autre part, des transferts de l'entité II vers l'entité I (0,7 % du PIB en 2060) existent afin de financer en partie des dépenses effectivement payées par l'entité I mais imputées à l'entité II (2,9 % du PIB en 2060).

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

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

Le rapport du CEV analyse la pauvreté telle que définie au niveau européen dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination²⁵ : *"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 »*²⁶. 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'un groupe déterminé (la société) 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. Une personne court un *risque* de pauvreté dès qu'elle est exclue de l'une des dimensions de la pauvreté, par exemple un manque de revenus.

L'analyse réalisée dans ce chapitre est surtout axée sur la dimension financière de la pauvreté : une personne est exposée à un risque de pauvreté si son 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'un autre côté, la consommation n'est pas seulement financée par le revenu disponible mais également par le patrimoine, de sorte que certaines personnes disposant de faibles revenus ne se trouvent pas forcément 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 familiers de ces indicateurs ainsi que de l'enquête EU-SILC peuvent directement consulter la section 2.1.2.

Dans l'optique financière de la pauvreté, une personne est exposée à un risque de pauvreté dès que son revenu disponible est inférieur à un seuil de revenu minimum ou seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté

²⁵ Un des cinq objectifs de la stratégie UE2020 concernant une croissance intelligente, durable et 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). Le risque de pauvreté et la privation matérielle sont présentés dans ce rapport.

²⁶ Conseil des ministres, Décision du Conseil du 22 juillet 1975 concernant un programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (1975).

peut être déterminé de différentes manières. Dans le contexte européen, le seuil de pauvreté 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 fiable menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. L'enquête de 2016 relative aux revenus de 2015 en constitue l'édition la plus récente. Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2015 pourraient avoir sur les revenus.

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 de tenir compte de la taille et de la composition du ménage, ainsi que des économies d'échelle qui résultent d'un ménage commun, le revenu disponible du ménage est ramené à un niveau individuel, non pas en le divisant par le nombre de membres du ménage mais par la somme des poids établis dans une échelle d'équivalence²⁷. 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. Ainsi, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires de leur habitation que les jeunes. Or, à revenu disponible identique, les propriétaires d'un logement ne payent pas de loyer et jouissent d'un niveau de vie supérieur à celui de locataires. C'est pourquoi ce rapport du CEV présente également, parallèlement aux pourcentages « classiques » du risque de pauvreté, des pourcentages qui se fondent sur le revenu disponible augmenté d'un loyer imputé²⁸.

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 collectif²⁹, comme les maisons de repos et de soins, ne sont pas interrogées dans le cadre de l'enquête EU-SILC. Les indicateurs de pauvreté présentés dans ce rapport ne concernent donc pas cette catégorie de population. Comme les données de l'EU-SILC sont collectées à partir d'un échantillon de ménages, les résultats comportent une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes faiblement représentés dans l'échantillon³⁰. La marge d'erreur

²⁷ L'échelle d'équivalence utilisée est celle de l'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).

²⁸ Le loyer imputé est un revenu imputé aux propriétaires de leur habitation car ils ne paient pas de loyer. Les éventuelles charges d'intérêt sont déduites du revenu disponible.

²⁹ En 2015, environ 5 % des personnes de 65 ans et plus, 9 % des 75 ans et plus et 20 % des 85 ans et plus vivaient dans un ménage collectif. Il est possible que ces chiffres soient sous-estimés puisque les personnes séjournant en maison de repos et/ou de soins (une partie des ménages collectifs) peuvent rester domiciliées à leur habitation privée (voir Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, 'Perspectives démographiques 2015-2060 - Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs', Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2016, section 3.2).

³⁰ Dans l'enquête EU-SILC belge, environ 6 000 ménages sont interrogés annuellement (soit 11 000 personnes).

pour les indicateurs repris ci-dessous est évaluée avec un intervalle de confiance à 95 %³¹, lorsque ce dernier est diffusé par la Direction générale Statistique (DGS) via son rapport sur la qualité de l'EU-SILC belge. Il convient également de faire preuve de prudence concernant les indicateurs pour lesquels aucun intervalle de confiance n'est mentionné.

2.1.2. En Belgique

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

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

Le système légal des pensions garantit un revenu de pension minimum à des pensionnés qui répondent à un certain nombre de conditions (de carrière) par le biais de la pension minimum et du droit minimum par année de carrière. Par ailleurs, les personnes âgées dont la pension est insuffisante peuvent, après une enquête sur leurs ressources financières, faire appel à l'aide sociale (GRAPA). Ces systèmes jouent un rôle important dans la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées. Leur adéquation dépend de plusieurs facteurs, comme le fait d'atteindre le groupe-cible (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou le niveau des montants.

Cette section présente l'évolution des allocations minimums par rapport au seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC. Les calculs se basent sur les montants maximums de ces allocations. Dans le cas de la pension minimum, il s'agit des montants octroyés au terme d'une carrière complète et à temps plein (soit 45 années). Dans le cas du droit minimum, il s'agit de la pension après application du droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein. Pour la GRAPA, c'est le montant forfaitaire hors déduction des ressources. Lorsque la personne n'a pas une carrière complète mais respecte toutefois les conditions d'accès à une pension minimum, cette dernière est calculée au prorata du nombre d'années de carrière (encadré 3).

Le graphique 3 illustre l'évolution du seuil de pauvreté de l'EU-SILC, comparée à celle de la GRAPA, des pensions minimums et du droit minimum par année de carrière (pour une carrière complète à temps plein). Le rapport entre ces allocations et le seuil est d'abord présenté ci-dessous pour 2015, soit l'année de revenus la plus récente de l'enquête EU-SILC, puis en évolution, observée entre 2003 et 2015, et estimée pour la période 2016-2018.

En **2015**, la pension découlant de l'application du droit minimum par année de carrière (pour une carrière complète et à temps plein) et la pension minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés dépassent de 1 % en moyenne le seuil de pauvreté de 1 115 euros par mois. La pension minimum dans

³¹ Un intervalle de confiance à 95 % signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné. Les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté de certaines catégories de population pour une année donnée sont mentionnées et commentées dans ce chapitre. Le CEV ne se prononce pas sur la signification de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté. Il existe différentes méthodes pour déterminer la signification statistique des évolutions du risque de pauvreté. Les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier.

le régime indépendant et la GRAPA, pour un isolé, se situent sous le seuil de pauvreté, à concurrence de 4 % et 9 % respectivement. Les pensions minimums au taux ménage et la GRAPA pour un couple se situent également sous le seuil de pauvreté³². La situation défavorable des pensions au taux ménage et de l'aide sociale pour un couple, par rapport aux montants calculés pour une personne isolée, résulte principalement du fait que la législation belge et l'enquête EU-SILC recourent à des échelles d'équivalence différentes³³. En conséquence, il apparaît a priori que les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, soient moins favorables que pour une personne isolée.

Encadré 3 Pension minimum et droit minimum par année de carrière : bref aperçu (voir annexe 1 pour une vue schématique)

Les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonctionnaire) garantissent une pension minimum sous certaines conditions. Ainsi, si le montant de la pension calculé sur la base des prestations se situe en deçà de la pension minimum, il peut être relevé à ce niveau minimum. Les montants de la pension minimum, ainsi que les conditions d'octroi et le calcul, diffèrent d'un régime à l'autre. Dans cet encadré, nous expliquons un certain nombre des principes adoptés dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. Les montants mensuels cités sont d'application au 1er juin 2017 (à l'indice 141,59), pour une carrière complète et à temps plein. Les éventuelles majorations de ces montants après le 1er juin 2017, suite à la répartition de l'enveloppe bien-être 2017-2018, sont mentionnés dans l'annexe 2.

Si un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (actuellement 30 ans), sa pension de salarié peut être relevée pour atteindre la **pension minimum dans le régime des travailleurs salariés**. Il existe deux critères pour prendre en compte une année de carrière au moment de vérifier cette *condition*. Dans le cas du « critère strict », une année de carrière est prise en compte si au moins 208 jours équivalents temps plein (ETP) par an ont été prestés (ou assimilés). Dans le cas du « critère souple », ce nombre est de 156 jours ETP par an au minimum. À noter que dans la législation sur les pensions, une année à temps plein compte 312 jours. Le *calcul* de la pension minimum se base, dans les deux cas, sur le montant de la pension minimum pour une carrière complète multiplié par la fraction de carrière (si nécessaire limitée à 1). Le dénominateur de la fraction de carrière est égal à 45 dans les deux cas. Toutefois, le numérateur est différent : dans le cas du « critère strict », il correspond à toutes les années de carrière pour lesquelles au moins 52 jours ETP sont relevés. Dans le cas du « critère souple », le numérateur consiste en ce qu'on appelle la « carrière comprimée », à savoir la somme de tous les jours ETP prestés ou assimilés sur toute la carrière, divisée par 312. La pension minimum pour une carrière complète s'élève à 1 500,07 euros (au taux ménage) ou 1 200,43 euros (au taux isolé) par mois. Dans le cadre d'une carrière incomplète, la pension minimum relative à une carrière complète est multipliée par la fraction de carrière. Depuis le 1er janvier 2017, la pension minimum utilisée pour cette proratisation (montants de 1 489,65 euros au taux ménage et 1 192,09 euros au taux isolé) est 0,7 % inférieure à la pension minimum octroyée au terme d'une carrière complète effective. Il faut remarquer que, suite aux mesures prises dans le cadre de l'octroi de l'enveloppe bien-être 2017-2018, ces montants seront de nouveau pratiquement égaux à partir du 1^{er} septembre 2017 (voir annexe 2).

³² Afin de comparer les montants des pensions au taux ménage et la GRAPA octroyée aux couples au seuil de pauvreté, ces montants ont été transposés en « montants équivalents » en les divisant par « l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE » (à savoir 1,5 pour un couple, ce qui correspond au facteur 1 pour le premier adulte et au facteur 0,5 pour le second adulte).

³³ Dans l'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer le seuil relatif de pauvreté, le coefficient du couple est de 1,5 (voir ci-avant). Dans la législation sur les pensions, l'échelle d'équivalence " implicite " (calculée comme étant le rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé) est de 1,25 pour les pensions minimums et de 1,33 pour la GRAPA. Autrement dit, dans les régimes de pension et d'aide sociale, 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.

Encadré 3 (suite) Pension minimum et droit minimum par année de carrière : bref aperçu

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

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

Le *droit minimum par année de carrière* garantit une valorisation minimale des rémunérations du passé dans le calcul de la pension des travailleurs salariés. Si la rémunération (revalorisée) est inférieure au droit minimum en vigueur au moment du calcul de la pension, la rémunération de l'année concernée sera, pour le calcul de la pension, relevée jusqu'à ce droit minimum (1 986,81 euros par mois). Pour pouvoir prétendre à ce droit, la personne concernée doit avoir travaillé (ou bénéficié de périodes assimilées) au moins 15 ans en tant que travailleur salarié à au moins 1/3 d'une occupation à temps plein (ou période assimilée). Une pension dont la carrière complète et à temps plein serait valorisée au droit minimum par année de carrière s'élève à

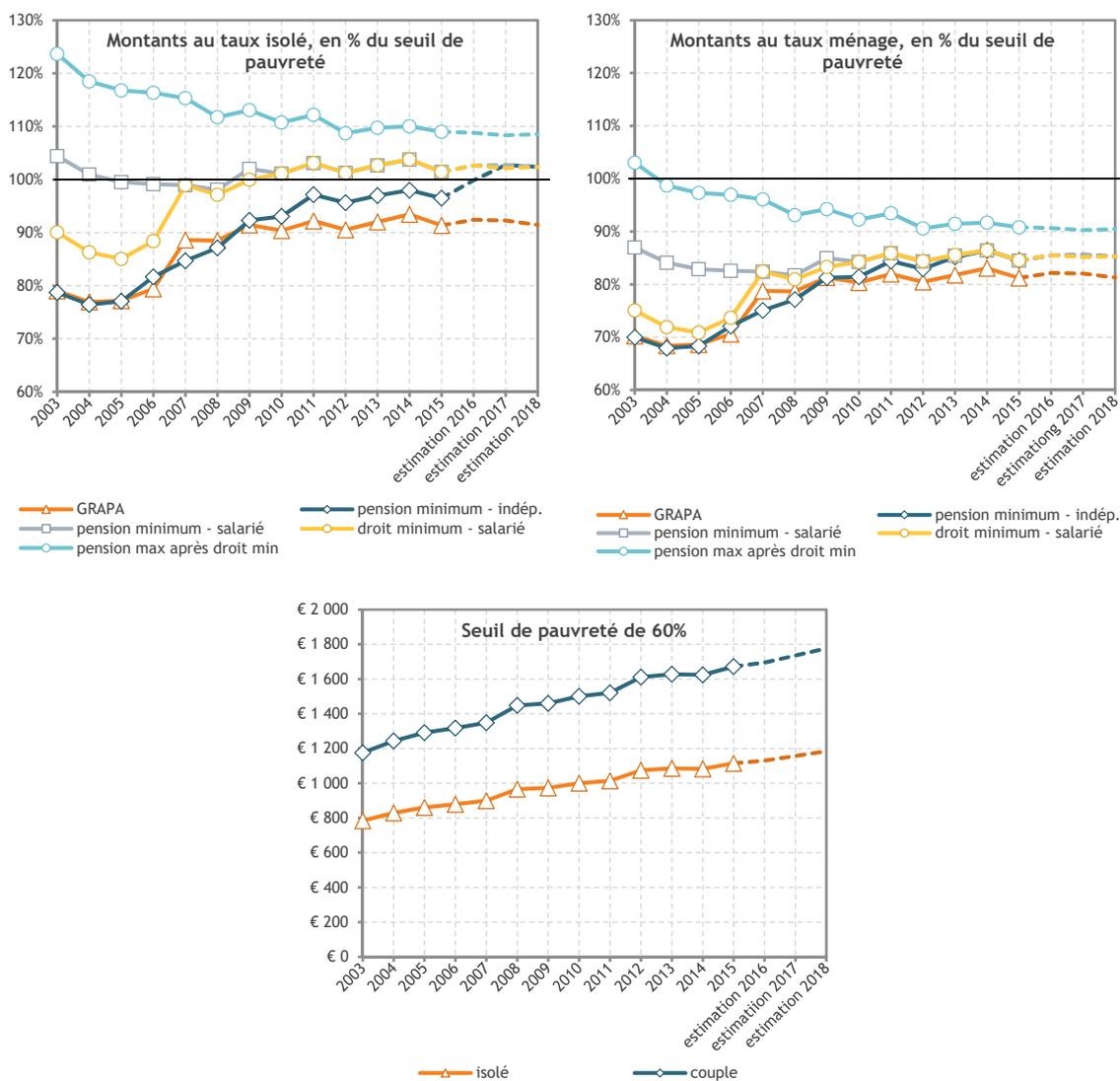
En ce qui concerne *l'évolution sur la période 2005-2015*, globalement, la position relative des pensions minimums et de la GRAPA par rapport au seuil de pauvreté a nettement progressé entre 2005 et 2011, pour ensuite rester relativement stable. Comme dans le précédent rapport du CEV³⁴, la mesure dans laquelle le rapport entre les allocations et le seuil de pauvreté a progressé diffère toutefois en fonction du régime et de la période. En résumé, ce sont surtout la pension minimum dans le *régime indépendant* et la *GRAPA* qui ont bénéficié d'adaptations au bien-être, si bien que ces allocations ont progressé plus vite que le seuil de pauvreté : entre 2005 et 2015, leurs montants pour un isolé sont passés de 77 % du seuil de pauvreté à respectivement 96 % et 91 %. Dans le *régime salarié*, la pension minimum a évolué plus lentement que le seuil de pauvreté au cours de la période 2003-2008, en raison d'adaptations au bien-être plus limitées. En 2009, les adaptations au bien-être ont eu pour effet de porter la pension minimum octroyée au terme d'une carrière complète à temps plein à un niveau supérieur au seuil. Ensuite, le rapport entre cette pension minimum et le seuil est resté stable. En octobre 2006, le droit minimum par année de carrière a été relevé de 17 %³⁵ et a ensuite évolué parallèlement à la pension minimum du

³⁴ Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement 2016, p. 44-45

³⁵ Cette hausse met un terme à la liaison entre le droit minimum par année de carrière et le salaire minimum. Désormais, les pensions calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Ensuite, le droit minimum a évolué parallèlement à la pension minimum (les éventuels écarts, tels qu'ils ressortent du Graphique 3, sont dus

régime salarié. Notons que la pension calculée sur la base d'une carrière complète valorisée au droit minimum se rapproche de plus en plus d'un plafond de pension au-delà de laquelle l'application du droit minimum (voir graphique 3) est neutralisée³⁶. Toutefois, en janvier 2015, ce plafond a été relevé pour la première fois depuis l'introduction du droit minimum par année de carrière en 1997, et ce à hauteur de 2 %.

Graphique 3 Seuil de pauvreté de l'EU-SILC, pensions minimums, droit minimum par année de carrière et GRAPA en % de ce seuil de pauvreté
En % et seuil de pauvreté en euro à prix courants



"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 valorisé au droit minimum.
Le seuil de pauvreté pour la période 2003-2015 se fonde sur les enquêtes EU-SILC 2004-2016. Entre 2016 et 2018, le seuil de pauvreté est estimé (voir note en bas de page 37).

à des différences au niveau de la date d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être qui impliquent des moyennes annuelles différentes).

³⁶ C'est également le cas dans le cadre d'une carrière incomplète, vu que le droit minimum et la pension maximum sont proportionnels au nombre d'années de carrière.

Pour la *période 2016-2018*, nous comparons les allocations minimums avec une estimation du seuil de pauvreté³⁷. Les montants des minimums en 2017-2018 sont les montants attendus après application des mesures proposées dans l'accord interprofessionnel (AIP) pour l'allocation de l'enveloppe bien-être 2017-2018 (voir annexe 2). La comparaison entre les allocations minimums et une estimation du seuil de pauvreté sur la période 2016-2018 montre que l'écart par rapport au seuil serait pratiquement stable. En août 2016, la pension minimum pour un isolé dans le régime des indépendants a été alignée sur celle du régime salarié, si bien qu'elle dépasse le seuil de pauvreté pour la première fois. Depuis le 1^{er} janvier 2017, le montant de la pension minimum en cas de carrière complète est 0,7 % supérieur au montant utilisé pour le calcul de la pension minimum en cas de carrière incomplète. Les chiffres repris dans le graphique 3 sont basés sur ce dernier montant. Suite aux mesures proposées dans le cadre de l'attribution de l'enveloppe bien-être 2017-2018, ces deux montants seront à nouveau pratiquement égaux à partir du 1^{er} septembre 2017 (voir annexe 2). Le plafond de la pension, au-delà duquel l'application du droit minimum est neutralisée, qui n'a bénéficié que d'une seule adaptation au bien-être depuis son introduction en 1997 (voir ci-avant), ferait l'objet d'une deuxième adaptation (1,7 %) au 1^{er} janvier 2018 selon l'AIP.

Remarques sur l'interprétation des résultats

La comparaison ci-dessus entre les allocations minimums et le seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC appelle toutefois quelques remarques. Premièrement, 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 en pratique exonérés d'impôts dans le cas de la GRAPA, de sorte que les montants nets se rapprochent très fortement des montants bruts. Deuxièmement, comme précisé ci-dessus, les minima sur lesquels se base la comparaison s'appliquent à des carrières complètes. Si la carrière est incomplète, les pensions minimums sont octroyées au prorata de la durée de carrière effective (voir encadré 3).

Les allocations d'aide sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peuvent être considérées comme le seuil légal de pauvreté, à savoir les revenus minimums légaux que les autorités estiment nécessaires pour qu'une personne puisse vivre conformément au mode de vie minimum généralement admis par la société. 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. Toutefois, quelques considérations doivent être formulées à cet égard. En premier lieu, on relève des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence (voir ci-avant) et de concept de revenu disponible (et ainsi de seuil de pauvreté) entre l'EU-SILC et le revenu pris en compte lors de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. Ainsi, lorsqu'il s'agit de déterminer le revenu disponible selon l'enquête EU-SILC, le revenu cadastral, le patrimoine et l'achat ou le don de biens immobiliers ne sont pas pris en compte. C'est par contre le cas dans le cadre de l'enquête sur les ressources pour la GRAPA. Par conséquent, le revenu pris en compte pour cette enquête est plus élevé. En raison de ces différents concepts de revenu disponible, les personnes âgées peuvent avoir un revenu disponible selon la définition de l'EU-SILC qui est inférieur au niveau maximum de la GRAPA, mais ne pas avoir droit à celle-ci en raison de ressources trop élevées sur la base de l'enquête des ressources de la GRAPA. De ce fait, un certain

³⁷ Pour l'estimation du seuil de pauvreté, nous supposons que le dernier seuil EU-SILC observé (pour l'année de revenus 2015) évolue parallèlement au taux de croissance du seuil de pauvreté projeté avec le modèle de micro-simulation MIDAS du Bureau fédéral du Plan (voir partie 2.2).

pourcentage de personnes âgées peut être encore exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA est supérieur ou égal au seuil de pauvreté³⁸. En outre, le revenu équivalent d'un cohabitant âgé est aussi influencé par les sources de revenus de son partenaire (si ce dernier a moins de 65 ans, il n'a pas droit à la GRAPA). Deuxièmement, il peut y avoir un effet "non take-up" : les personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne pas la solliciter³⁹. À cet égard, un renforcement du contrôle automatique des conditions d'octroi de la GRAPA pourrait constituer une solution appropriée. Troisièmement, toutes les personnes âgées ne remplissent pas les conditions de nationalité⁴⁰; ces personnes peuvent éventuellement faire appel au revenu d'intégration (allocation fondée sur le droit à l'intégration sociale) qui est moins élevé. Quatrièmement, il convient de rappeler le caractère relatif des seuils de pauvreté. L'utilisation de seuils alternatifs (par exemple sur la base de la méthode budgétaire - voir également le rapport CEV 2012, section 3.1.2) peut donner d'autres résultats.

b. Risque de pauvreté

Risque de pauvreté « classique »

La présente section analyse le risque de pauvreté selon différentes caractéristiques socioéconomiques, en prêtant une attention particulière aux personnes de 65 ans et plus et aux pensionnés. Après un examen de l'état des lieux sur la base de la dernière enquête EU-SILC (voir graphique 4), l'évolution du risque de pauvreté au cours de la période 2003-2015 (voir graphique 5) est analysée.

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2016, 15,5 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté *en 2015*. Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 13 377 euros, soit 1 115 euros par mois.⁴¹ Le graphique 4 montre également qu'en 2015, les personnes âgées présentent un risque de pauvreté (15,4 %) similaire à celui de la population de moins de 65 ans (15,5 %) au sein de laquelle les enfants encourent tout particulièrement un risque de pauvreté plus élevé (17,2 %). Si on tient compte du type de ménage, le risque de pauvreté des personnes âgées isolées (17,3 %) est (significativement) moins élevé que pour les personnes isolées de moins de 65 ans (24,9 %). Il est plus élevé que pour un couple dont au moins une personne a plus de 65 ans (13,3 %), mais cette différence n'est pas significative. Ce sont surtout les ménages monoparentaux qui encourent un risque de pauvreté élevé (41,4 %). D'après une ventilation de la population de 16 ans et plus selon le statut professionnel⁴², 13,3 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2015. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (45,9 %) ou d'autres inactifs (32 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (4,7 %). Les écarts de risque de pauvreté selon le sexe sont relativement faibles chez les personnes âgées.

³⁸ 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.

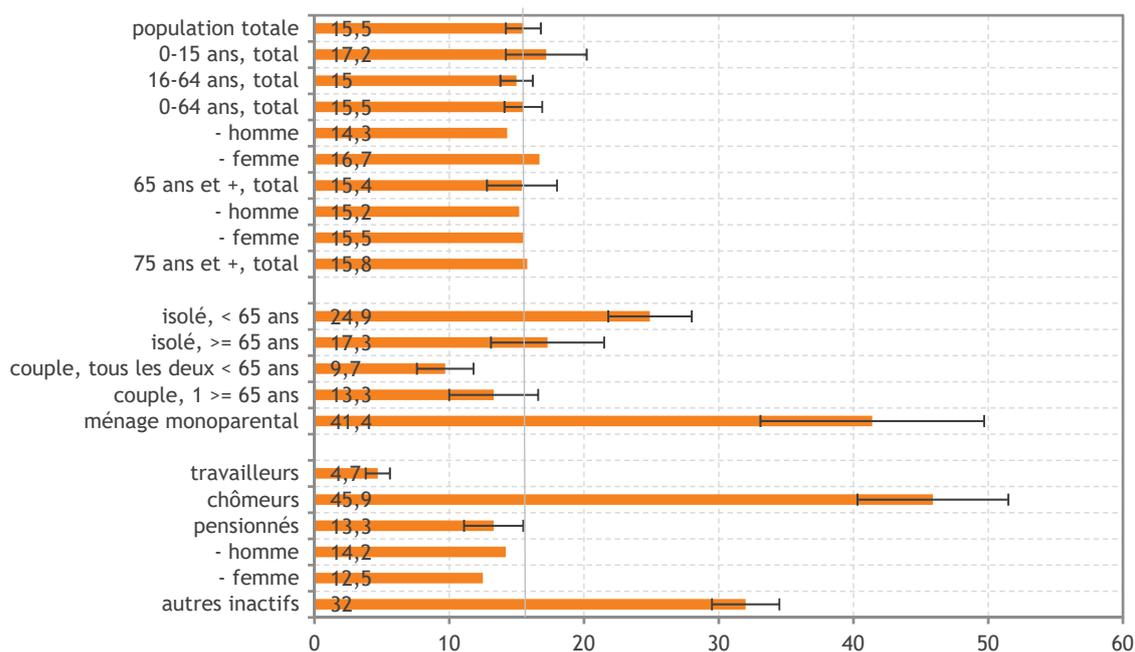
³⁹ Prenons l'exemple d'un pensionné dont la situation, lors de son entrée en pension, est automatiquement analysée en vue de l'octroi éventuel de la GRAPA et qui satisfait aux conditions d'âge, mais qui ne peut (tout juste) pas bénéficier de la GRAPA. Pour diverses raisons (évolution de la situation familiale, adaptation des montants de la GRAPA), il est toutefois possible qu'il y ait droit ultérieurement, sans en être informé.

⁴⁰ Voir <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/igo/terms/pages/default.aspx>

⁴¹ L'intervalle de confiance à 95 % de ce risque de pauvreté varie entre 14,2 % et 16,8 % et celui du seuil de pauvreté entre 13 111 et 13 643 euros par an.

⁴² La distribution selon le statut professionnel se base sur l'activité exercée pendant au moins 6 mois au cours de l'année précédant celle de l'enquête, par les individus âgés de 16 ans minimum. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut professionnel différent ont le même revenu équivalent.

Graphique 4 Risque de pauvreté en Belgique en 2015 selon les caractéristiques socioéconomiques
En %, intervalles de confiance



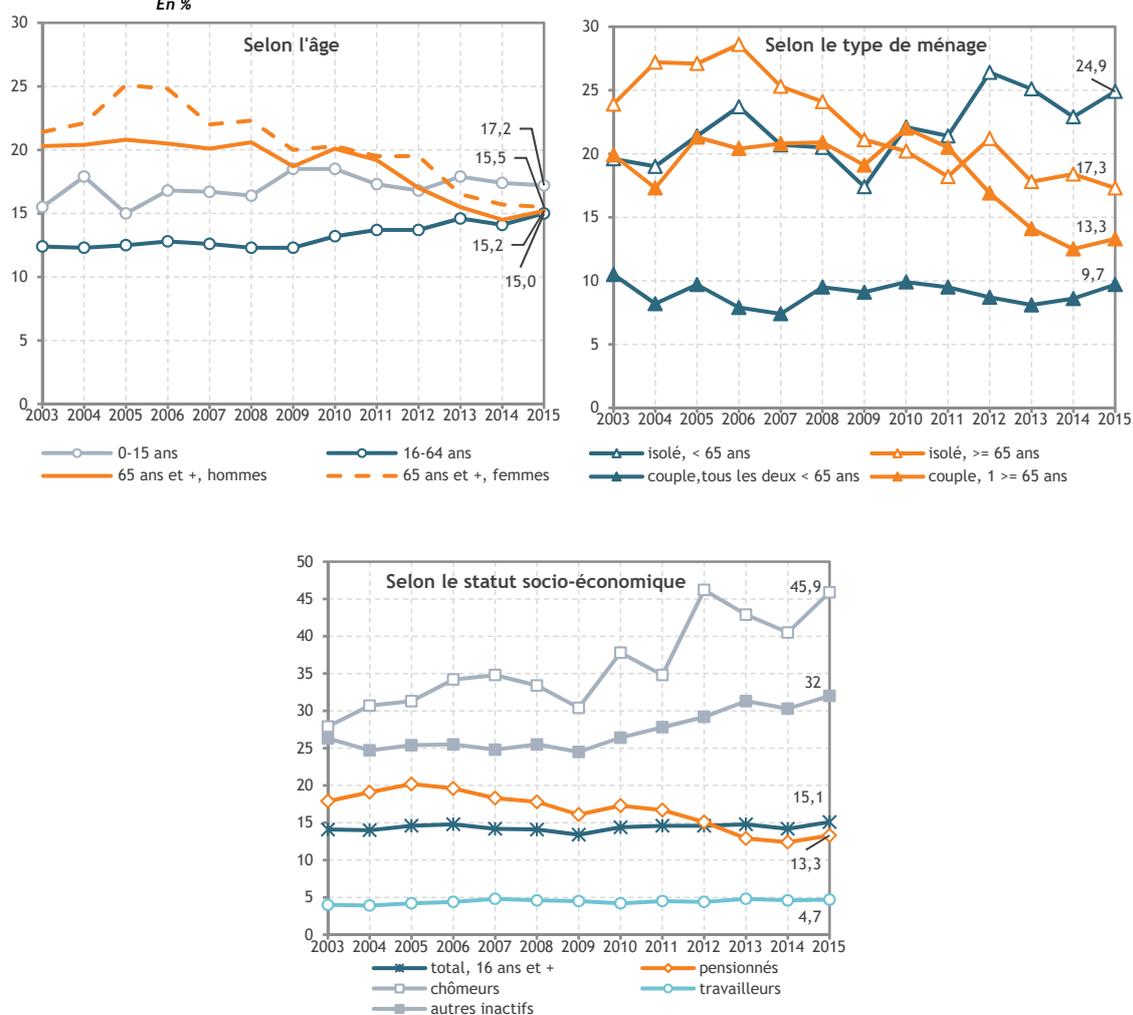
Source : Risque de pauvreté : Eurostat, EU-SILC 2016 (année de revenus 2015), intervalles de confiance : Direction générale Statistique

L'évolution, au cours de la période 2003-2015, du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, les pensionnés et les personnes âgées isolées ou en couple (voir graphique 5) montre de manière générale que la nette baisse observée pour ces catégories depuis 2005 semble prendre fin. Si on se penche de manière plus approfondie sur ces différentes catégories socioéconomiques, on constate que, alors que le risque de pauvreté des *personnes de 65 ans et plus* (23 %) excédait celui des personnes de 16 à 64 ans de plus de 80 % en 2005, ils enregistrent un niveau similaire de risque de pauvreté en 2015 (15 %). Pour la troisième année consécutive, le risque de pauvreté est plus élevé chez les enfants (un peu plus de 17 % en 2015) que chez les personnes âgées. Sur la base des dernières enquêtes EU-SILC, le risque de pauvreté se stabilise chez les *pensionnés* (environ 13 % en 2015, contre 20 % en 2005). Soulignons qu'un changement est intervenu en 2012 dans la définition des statuts de pensionné et de chômeur : les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC, anciennement les prépensionnés) ne relèvent plus du statut de « chômeur », mais bien de celui de « pensionné ». ⁴³ En conséquence, les résultats obtenus pour ces catégories à partir de l'année 2012 ne sont pas comparables avec ceux des années précédentes. Sur la base des dernières enquêtes EU-SILC, le risque de pauvreté se stabilise également parmi les *types de ménages* plus âgés, celui des isolés étant supérieur à celui des couples.

⁴³ La DGS a introduit ce changement à partir des résultats basés sur l'enquête EU-SILC 2013 afin de mieux correspondre aux définitions d'Eurostat. Cette adaptation est toutefois en contradiction avec la politique récente menée par le gouvernement qui impose que les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise soient inscrites en tant que demandeuses d'emploi et soient disponibles pour le marché du travail (mis à part quelques exceptions). La forte hausse du risque de pauvreté chez les chômeurs en 2012 doit donc être nuancée en raison du changement intervenu dans la définition du statut de chômeur. D'après une analyse exploratoire réalisée sur la base des micro-données de l'enquête EU-SILC, le risque de pauvreté dans le groupe des chômeurs hors chômeurs avec complément d'entreprise n'a que faiblement augmenté. Le risque de pauvreté des chômeurs avec complément d'entreprise s'apparente davantage au risque de pauvreté des pensionnés (hors chômeurs avec complément d'entreprise).

Après une baisse marquée du risque de pauvreté entre 2005 et 2011, les personnes âgées isolées présentent un risque de pauvreté moins élevé que les jeunes isolés dont le risque de pauvreté reste relativement élevé. Les couples dont au moins une personne est âgée de plus de 65 ans ont enregistré une baisse sensible de leur risque de pauvreté entre 2010 et 2014. En 2015, leur risque de pauvreté est encore supérieur à celui des jeunes couples, mais l'écart n'est plus significatif.

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



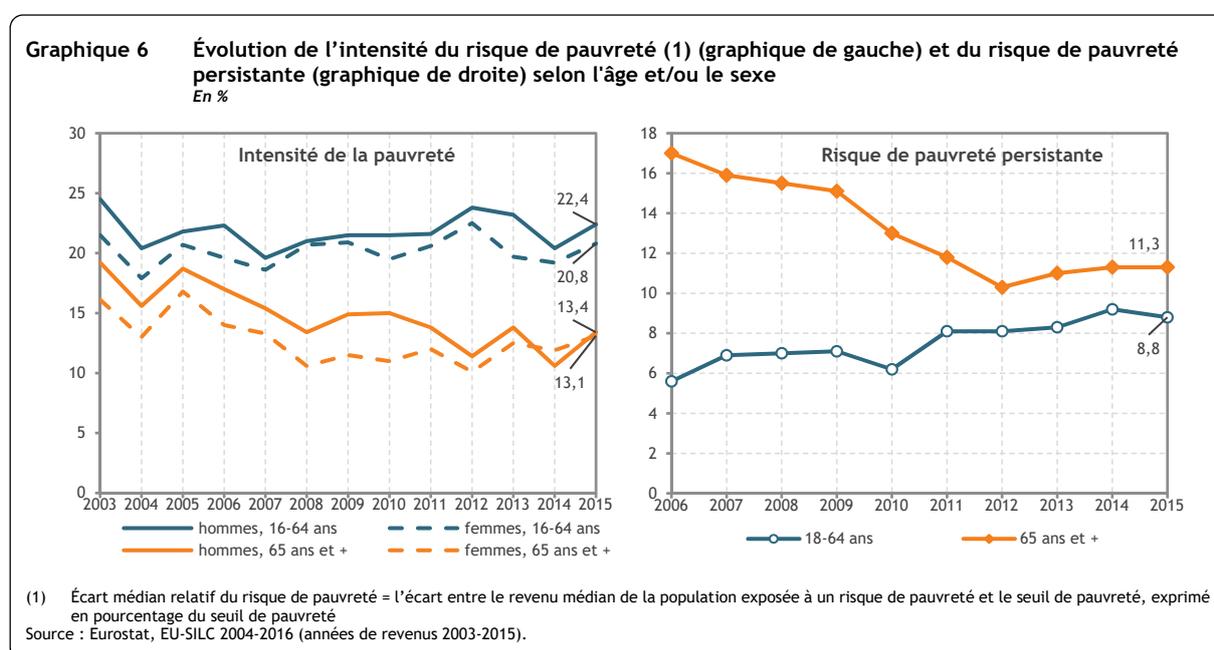
Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2016 (revenus 2003-2015)

L'évolution des minima par rapport au seuil de pauvreté est un facteur explicatif important de l'évolution de la pauvreté parmi les personnes âgées (voir partie 2.1.2.a). Après une nette hausse des minima et de la GRAPA par rapport au seuil entre 2005 et 2011, ce rapport est resté relativement stable au cours de la période 2011-2015. En 2015, les minima (à l'exception des minima applicables aux personnes isolées dans le régime des travailleurs salariés) et la GRAPA sont inférieurs au seuil.⁴⁴ Même si l'écart entre les minima et le seuil est plus important pour un couple au taux ménage ou bénéficiaire de la GRAPA

⁴⁴ 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.

que pour une personne isolée (cf. partie 2.1.2.a), le risque de pauvreté des couples dont au moins une personne a plus de 65 ans est inférieur à celui des personnes âgées isolées. En outre, il a sensiblement reculé entre 2010 et 2015. En ce qui concerne le risque de pauvreté des couples, il faut remarquer que le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé tant par la structure du ménage que par les revenus des personnes avec lesquelles on cohabite (par exemple les couples bénéficiant d'une seule ou de deux pensions, ou percevant une pension et un revenu du travail, etc.).

La situation en termes de revenus des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est moins *précaire* que celle des générations plus jeunes (voir graphique 6, graphique de gauche). En 2015, le revenu équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté s'élève à 966 euros (soit 13,3 % en dessous du seuil de pauvreté). Dans la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté, ce revenu s'élève à 877 euros (soit 21,4 % en dessous du seuil de pauvreté).



Les personnes sont exposées à un risque de pauvreté *persistante* lorsque leur revenu disponible équivalent a été inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. D'un point de vue social et économique, un risque de pauvreté persistante est plus problématique qu'une situation où le risque de pauvreté est limité à un an. Globalement, la part des personnes exposées à un risque de pauvreté persistante est inférieure à celle des personnes exposées à un risque de pauvreté durant une année spécifique. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante (voir graphique 6, graphique de droite) que les personnes âgées y sont plus souvent confrontées que la population d'âge actif. Au cours de la période 2006-2012, l'écart s'est toutefois amenuisé suite à une baisse forte et continue du risque de pauvreté chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque s'est accru dans les autres groupes d'âge. Après 2013, ce mouvement de convergence a pris fin suite à l'évolution relativement stable du risque de pauvreté persistante parmi les personnes âgées et dans la classe d'âge 18-64 ans.

Risque de pauvreté sur la base de seuils de pauvreté alternatifs

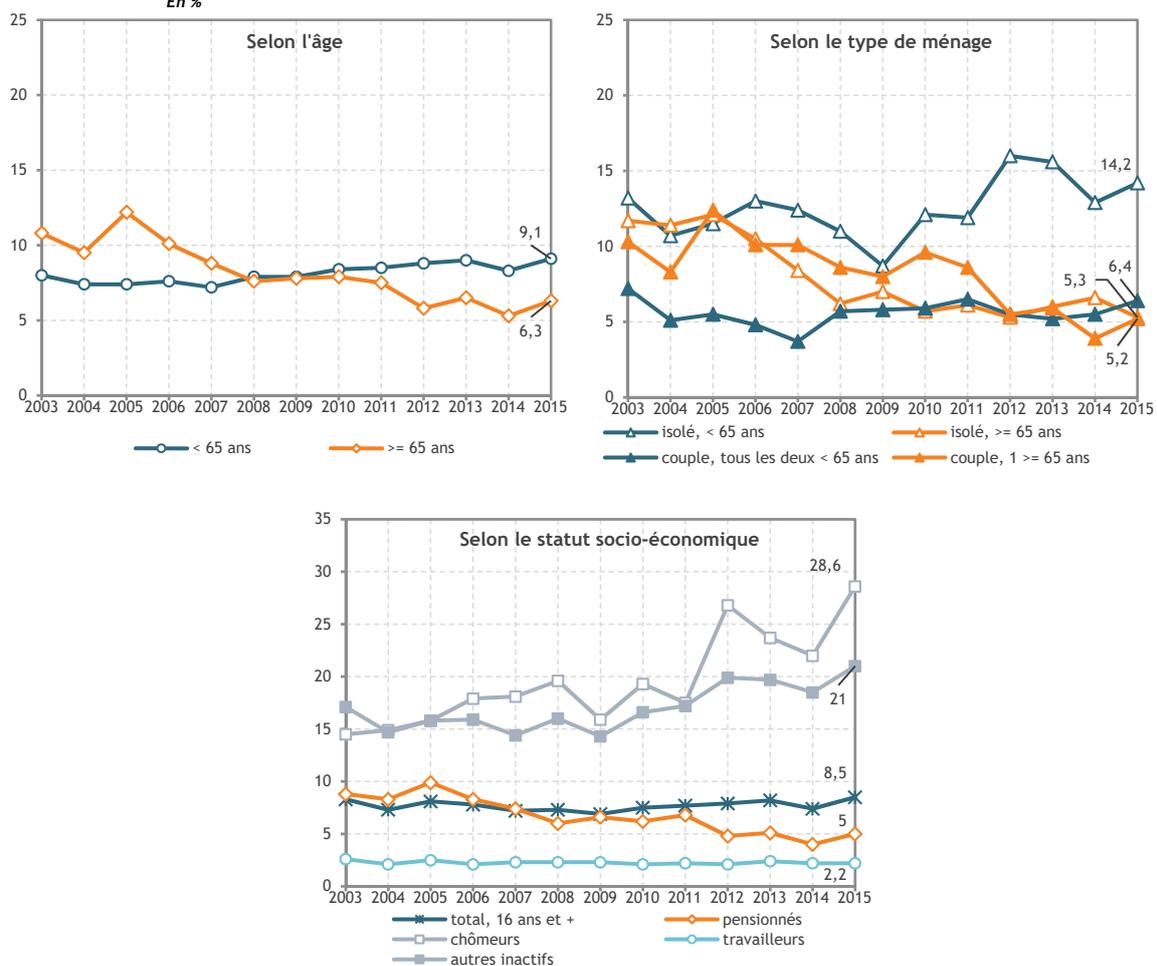
Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. Pour appréhender le caractère relatif du taux de risque de pauvreté, celui-ci est présenté ci-après par rapport à deux seuils de pauvreté alternatifs : le premier est fixé à 50 % du revenu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

Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian

Le graphique 7 présente l'évolution des risques de pauvreté par rapport à un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50 % du revenu équivalent médian. En 2015, ce seuil atteint 929 euros. Non seulement le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés est plus faible en comparaison avec leur risque selon le seuil « classique », mais leur position relative par rapport aux autres catégories socioéconomiques s'en trouve également améliorée.

Sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %, le risque de pauvreté des personnes âgées s'élève à 6,3 % en 2015, ce qui est moins élevé que dans la population de moins de 65 ans. Parmi les types de ménages plus âgés, non seulement le risque de pauvreté des isolés (5,3 %) est inférieur à celui de la population plus jeune (14,2 %), mais également le risque de pauvreté des couples (5,2 % chez les couples âgés contre 6,4 % pour les couples plus jeunes). Sur la base de ce seuil de pauvreté alternatif, ils sont encore 5 % des pensionnés à courir un risque de pauvreté, contre 2,2 % chez les travailleurs. Tant les individus de 65 ans et plus que les pensionnés et les types de ménage plus âgés ont enregistré une baisse sensible de leur risque de pauvreté entre 2005 et 2012. Ensuite, celui-ci semble également se stabiliser sur la base de ce seuil alternatif.

Graphique 7 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage - avec un seuil de pauvreté fixé à 50 %
En %



Source : Eurostat. EU-SILC 2004-2016 (années de revenus 2003-2015)

À nouveau, ce sont les montants des pensions minimums et de la GRAPA qui expliquent dans une large mesure l'évolution à la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %. Alors qu'en 2005, seuls la pension minimum et le droit minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif, en 2015, tous les minima, excepté la GRAPA pour un couple, dépassent le seuil de pauvreté de 50 %.

Même si les minima et la GRAPA dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. Rappelons que les pensions minimums comparées au seuil sont les montants octroyés en cas de carrière complète. Une personne avec une carrière incomplète ne recevra une pension minimum que si elle satisfait aux conditions de carrière, et ce au prorata de la durée de sa carrière (voir encadré 3). En outre, bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne garantit pas d'échapper automatiquement au risque de pauvreté, et ce, pour différentes raisons exposées dans la partie a.

Seuil de pauvreté tenant compte du loyer imputé

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

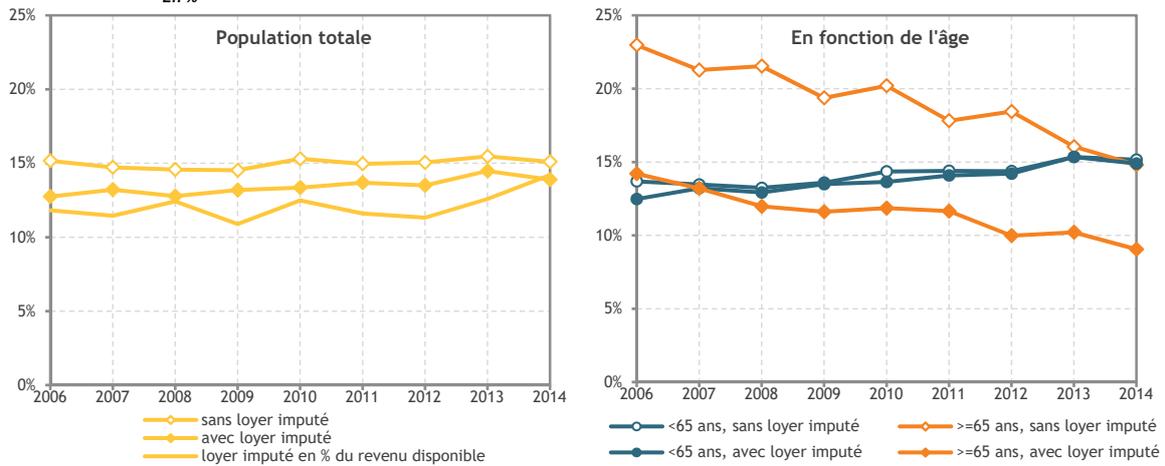
Pour calculer le revenu disponible tenant compte du loyer imputé, le revenu disponible « classique » du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires⁴⁵ (ou pour les locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires. Quant aux locataires louant aux conditions du marché, le calcul de leur revenu disponible ne fait l'objet d'aucune adaptation spécifique.

L'effet de cette redéfinition du revenu sur le risque de pauvreté est double. Premièrement, le revenu disponible de certains ménages augmente, ce qui fait reculer le risque de pauvreté. Deuxièmement, le recalcul du revenu disponible implique un revenu médian plus élevé, sur la base duquel on déduit un seuil de pauvreté alternatif, certains ménages se retrouvant ainsi en dessous de ce seuil. Ce dernier s'élève à 1 227 euros par mois en 2014. Après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population diminue globalement de 1,2 point de pourcentage en 2014 (voir graphique 8). Cet écart n'a guère évolué au fil des ans depuis 2006.

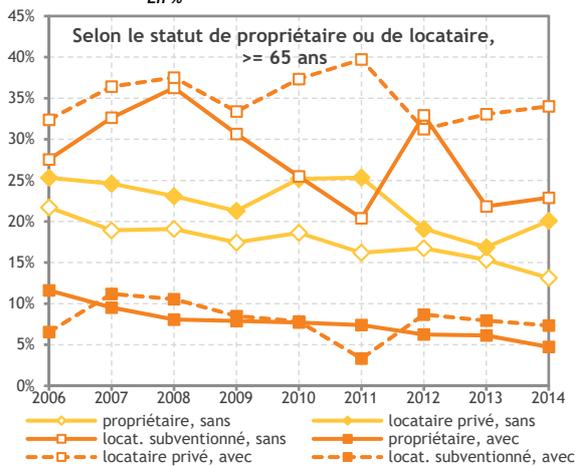
Pour la population de moins de 65 ans dans son ensemble, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et tombe à 9,1 % en 2014 (voir graphique 8), ce qui est nettement inférieur au risque de pauvreté du reste de la population (14,9 %). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

⁴⁵ En résumé, le calcul du loyer imputé aux propriétaires se déroule en deux étapes. Tout d'abord, une équation économétrique est estimée pour les locataires avec le loyer payé en tant que variable dépendante et les caractéristiques du logement, de l'endroit et du ménage en tant que variables explicatives. Le choix entre louer et acheter n'étant pas indépendant du montant du loyer, les biais de sélection ont été corrigés en utilisant la procédure d'Heckman. Cette équation est ensuite utilisée pour estimer le loyer imputé des propriétaires. Voir « Quality Report Belgian SILC2007 » [http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport %20SILC2007_tcm325-66081.pdf](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf)
Cette variable n'est disponible qu'à partir de l'année de revenus 2006.

Graphique 8 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé
En %



Graphique 9 Évolution du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, selon le statut de propriétaire ou de locataire
En %

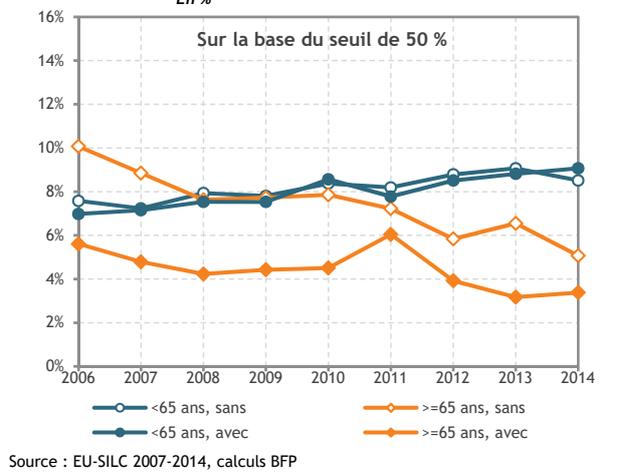


Source : EU-SILC 2007-2014, calculs BFP

Le graphique 9 montre l'évolution du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, avec et sans loyer imputé, d'après leur statut de locataire (social ou non) ou propriétaire. La baisse du risque de pauvreté après intégration du loyer imputé dans le revenu est évidemment assez marquée pour les propriétaires de plus de 65 ans. Relevons que, suite à cette intégration, la diminution la plus marquante du risque de pauvreté se produit dans le groupe relativement restreint des locataires sociaux (7 % de l'ensemble des personnes âgées). Sur la base du revenu classique, le risque de pauvreté est plus élevé dans ce groupe que chez les propriétaires et les locataires non subventionnés, et ce pour la plu-

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

Graphique 10 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %
En %



Le graphique 10 présente les risques de pauvreté tenant compte ou non du loyer imputé dans le revenu, sur la base d'un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian. Les résultats sont similaires à ceux obtenus sur la base du seuil fixé à 60 % : le risque de pauvreté chez les personnes âgées diminue entre 2006 et 2014 et, lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé, le risque de pauvreté chez les personnes âgées est sensiblement plus faible que sur la base du revenu classique.

c. Indicateurs complémentaires

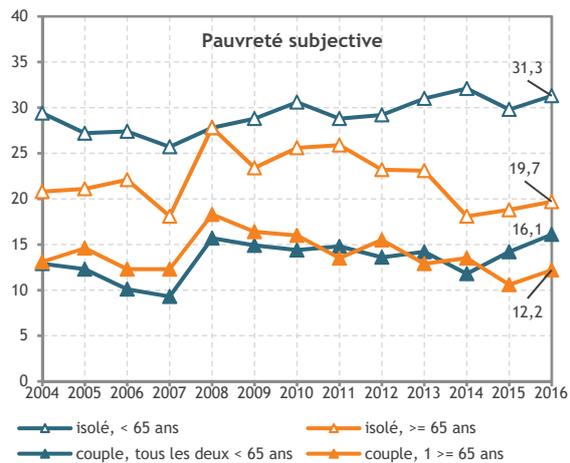
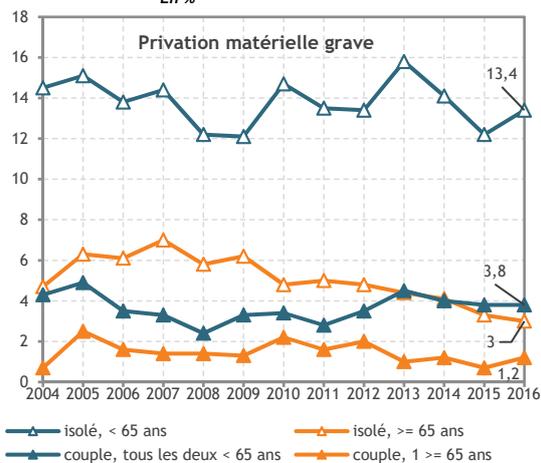
Dans cette section, les indicateurs de pauvreté monétaire et relative sont complétés par des indicateurs de privation matérielle et de pauvreté subjective. Ces derniers indicateurs se basent également sur l'enquête EU-SILC mais, contrairement aux indicateurs de pauvreté monétaire, ils se rapportent à l'année même de l'enquête. Les résultats les plus récents concernent donc l'année 2016 (sur la base de l'enquête EU-SILC 2016).

Les personnes âgées isolées et en couple indiquent moins souvent ressentir des privations matérielles⁴⁶ que les types de ménages plus jeunes similaires (voir graphique 11, graphique de gauche). En outre, elles sont moins confrontées à la pauvreté subjective que des types de ménages plus jeunes similaires : elles déclarent moins souvent avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts » (voir graphique 11, graphique de droite).

⁴⁶ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle sévère lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi la liste de 9 présentées ci-après :

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

Graphique 11 Évolution du taux de privation matérielle sévère (1) et de la pauvreté subjective (2), selon le type de ménage
En %



(1) Pourcentage indiquant qu'il n'est pas possible de faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi la liste de 9 présentées ci-après :
1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur, 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

(2) Pourcentage de la population éprouvant des difficultés, voire de grandes difficultés, à joindre les deux bouts.

Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2016

2.1.3. Comparaison internationale

Le graphique 12 illustre l'évolution du seuil de pauvreté et du risque de pauvreté, entre 2004 et 2014⁴⁷, pour plusieurs catégories de populations en Belgique et dans nos pays voisins. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées a diminué en France. En revanche, il n'a pas baissé en Allemagne, ni aux Pays-Bas (il était déjà très bas chez nos voisins néerlandais)⁴⁸. Les chiffres d'Eurostat font apparaître une baisse relativement marquée du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus dans la plupart des États membres les plus anciens de l'Union européenne (dont les grands pays tels que l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni), mais cette tendance n'est toutefois pas générale et ne se prolonge pas en 2014⁴⁹. Pour la première fois, en 2014, le risque de pauvreté des personnes âgées était plus faible en Belgique qu'en Allemagne.

Le risque de pauvreté chez les enfants (0-16 ans) a augmenté en Belgique, en Allemagne et en France sur la période 2005-2009, et s'est ensuite stabilisé, voire légèrement réduit. Aucune tendance claire ne se dégage pour ce groupe de population aux Pays-Bas⁵⁰. Parmi les adultes d'âge actif (16-64 ans), le risque de pauvreté augmente de manière continue en Allemagne. En France et en Belgique, cette tendance à la hausse est moins marquée, tandis qu'on observe une hausse relativement soudaine aux Pays-Bas à partir de 2012. En France et aux Pays-Bas, les enfants (0-16 ans) sont exposés, en 2014, à un risque de pauvreté deux fois plus élevé que celui des personnes âgées. En Belgique, depuis 2013, le risque de pauvreté des enfants est supérieur à celui des personnes âgées (de plus de deux points de pourcentage en 2014). 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 pays⁵¹.

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

⁴⁷ Puisque la plupart des pays repris dans ces graphiques ne disposent pas de données pour 2003, l'évolution est donnée pour la période 2004-2014. Les rapports précédents du Comité d'étude sur le vieillissement présentaient aussi des résultats agrégés pour les pays de l'UE15. Au moment de clôturer la rédaction de ce rapport, les résultats pour l'UE15 n'étaient pas encore disponibles sur le site d'Eurostat.

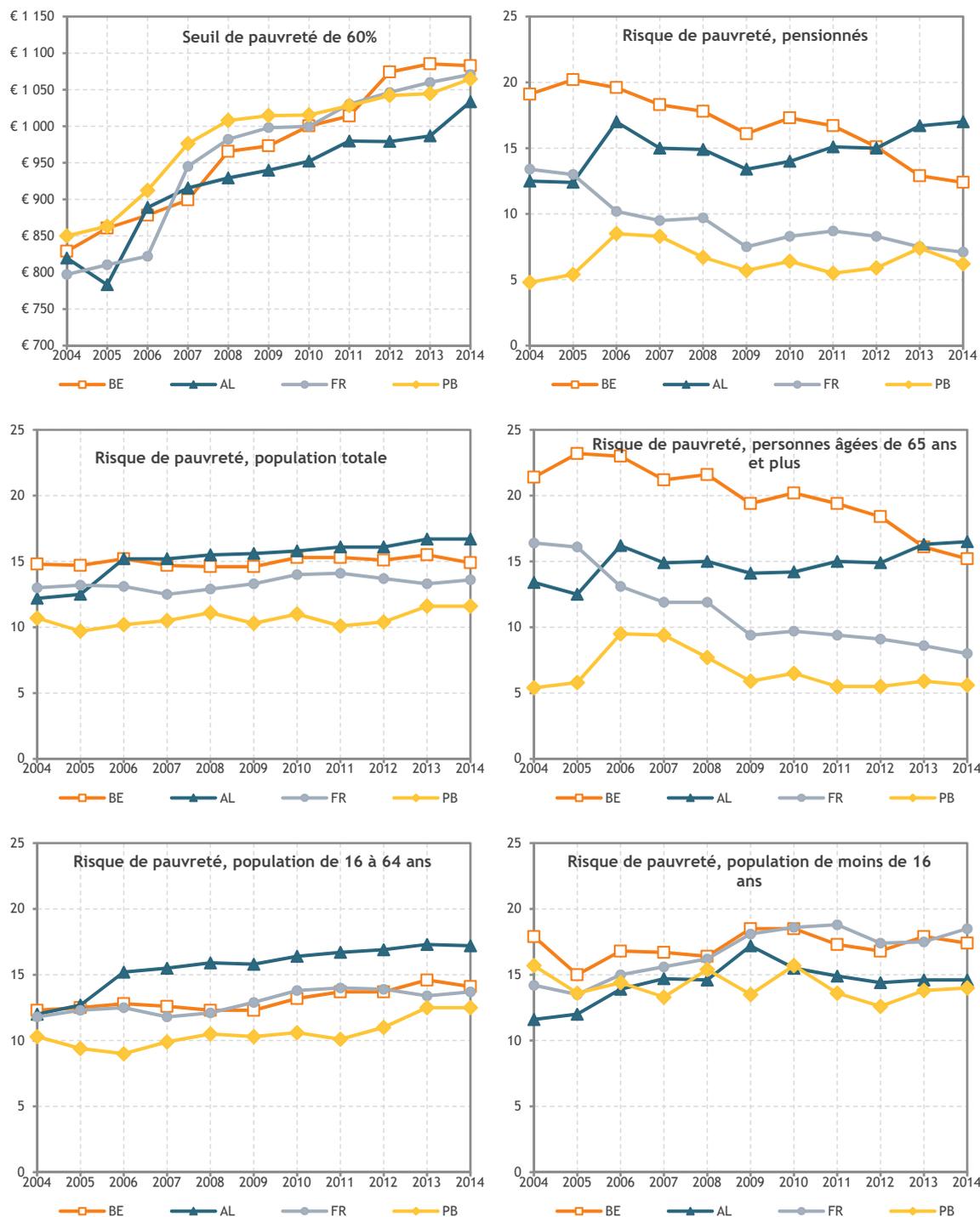
⁴⁸ Comme précisé dans le rapport 2012 du Comité d'étude sur le vieillissement, les faibles taux de risque de pauvreté pour les Pays-Bas s'expliquent par la pension de base relativement élevée (AOW) et les pensions du deuxième pilier, celles-ci étant très répandues et généralement versées sous forme de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

⁴⁹ Voir Commission européenne, " Social Protection Committee Annual Report 2016. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies (2016), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 17.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Voir OCDE, Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris : OCDE, 2008, Chapitre 5.

Graphique 12 Évolution (2004-2014) du seuil de pauvreté et du risque de pauvreté selon l'âge et chez les pensionnés, en Belgique, Allemagne, France et aux Pays-Bas
Risque de pauvreté en % et seuil de pauvreté en euro (à prix courants)



Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2013

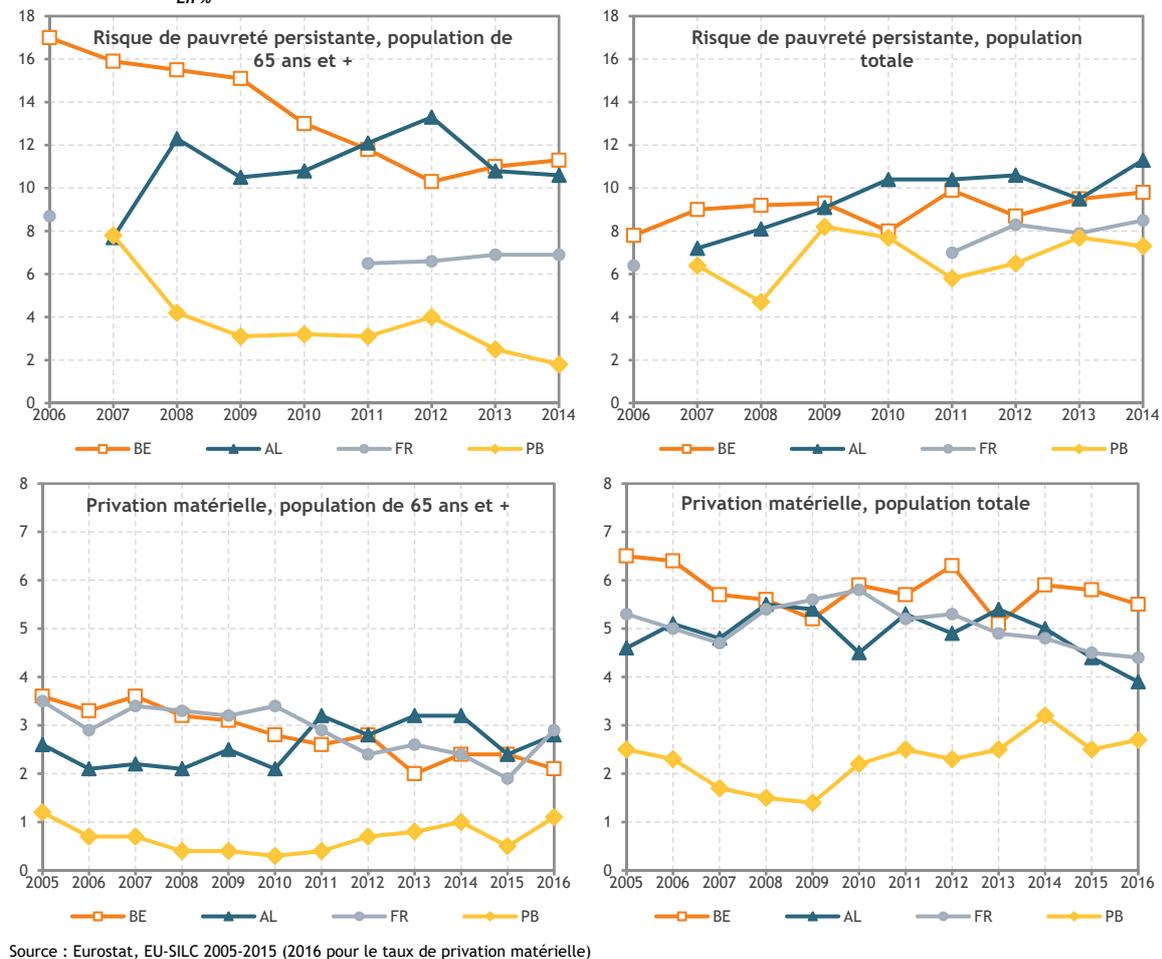
Il serait intéressant d'effectuer une comparaison, entre la Belgique et ses pays voisins, du risque de pauvreté chez les personnes âgées sur la base d'un revenu tenant compte du loyer imputé. Cependant, comme les pays de l'Union européenne utilisent des méthodes différentes pour calculer le loyer imputé, les résultats sont souvent incomparables et cette comparaison dès lors peu significative⁵².

D'autres indicateurs sur les revenus et la pauvreté chez les personnes âgées évoluent souvent parallèlement au pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, mais pas toujours (graphique 13). Comme précisé plus haut, il est question de risque de pauvreté persistante lorsque le revenu équivalent des personnes est inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. Parmi la population âgée (de même que dans l'ensemble de la population), le nombre de personnes rencontrant un risque de pauvreté persistante est inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique et aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante parmi la population de 65 ans et plus a fortement baissé entre 2006-2007 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée, ou dans une bien moindre mesure, en Allemagne et en France. Après 2013, la pauvreté persistante chez les personnes âgées se stabilise en Belgique, alors qu'elle continue de baisser aux Pays-Bas, jusqu'à pratiquement disparaître. On n'observe pas de baisse de la pauvreté persistante dans l'ensemble de la population, et donc également parmi la population de moins de 65 ans. Dans nos pays voisins, le risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées est inférieur en 2014 à celui de la population dans son ensemble, alors qu'en Belgique, c'est le contraire qui prévaut.

En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle sévère (ou le fait de ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses d'une liste qui en compte 9) chez les personnes âgées entre 2005 et 2013, suivie d'une stagnation après 2013 (graphique 13). 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 (même si le niveau de cet indicateur reste très bas aux Pays-Bas). En Belgique, en 2016, les personnes âgées ne sont pas plus souvent confrontées à des privations matérielles qu'en France et en Allemagne. Aux Pays-Bas, en revanche, les personnes âgées sont nettement moins confrontées aux privations matérielles. Une comparaison avec les chiffres de l'ensemble de la population révèle qu'en Belgique et dans les pays voisins, les personnes âgées sont nettement moins confrontées à un risque de privation matérielle que la population de moins de 65 ans. En outre, la tendance serait plutôt à la hausse dans ce dernier groupe, si bien que l'écart se creuse entre 2004 et 2016.

⁵² 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

Graphique 13 Évolution de la pauvreté persistante (2006-2014) et du taux de privation matérielle (2005-2016) en Belgique, Allemagne, France et aux Pays-Bas
En %



2.2. Évolution du taux de risque de pauvreté chez les pensionnés jusque 2060

Le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS afin d'évaluer les effets des mesures et des évolutions sociales et économiques sur l'adéquation des pensions. Ce modèle fournit des projections à long terme d'indicateurs de l'adéquation des pensions légales, telles que le risque de pauvreté et le degré d'inégalité de la distribution des revenus des pensionnés. Il s'agit d'un modèle de microsimulation dynamique, alimenté par des données administratives d'un échantillon représentatif de la population.

Les scénarios d'évolutions 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) sont identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. Les indicateurs de soutenabilité sociale et de soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors étudiés dans un cadre cohérent.

Le modèle MIDAS est constamment mis à jour et amélioré. Cette année, le modèle a bénéficié de deux grandes adaptations. Premièrement, les données de base, qui dataient de 2001, ont été remplacées par

des nouvelles données relatives à l'année 2011. Ces données, issues principalement de différentes institutions de sécurité sociale, sont disponibles via le Datawarehouse marché du travail et protection sociale qui est géré par la Banque carrefour de sécurité sociale. Ces données sont complétées par des variables fiscales de la base de données IPCAL du Service Public Fédéral Finances et par certaines données (éducation, statut de locataire ou de propriétaire) du recensement administratif de 2011. Pour les besoins de la simulation des pensions, des données rétrospectives sur les carrières ont également été collectées. L'échantillon, stratifié par Région, englobe 601 683 personnes. Ces données ont été traitées afin d'être introduites dans le modèle.

Deuxièmement, le modèle a été amélioré pour un certain nombre de points importants. La projection des mariages et des cohabitations - par sexe et groupe d'âge - a notamment été alignée sur les projections des ménages du Bureau fédéral du Plan⁵³, ce qui implique que les cohabitants de fait sont inclus dans la projection. Dès lors, le nombre d'isolés est beaucoup moins élevé, surtout à long terme, que dans les projections précédentes, avec pour conséquence, une progression plus rapide du seuil de pauvreté⁵⁴. De nombreuses autres adaptations et améliorations ont également été apportées au modèle.

En dépit de ces améliorations, la nouvelle version du modèle présente encore deux importantes limitations. Tout d'abord, faute de données disponibles, les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas modélisés. Ils ne sont donc pris en compte ni dans le concept de revenu du modèle ni, par conséquent, dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Dès lors, ce modèle constitue essentiellement un instrument d'évaluation de l'évolution des indicateurs. Le niveau des indicateurs calculé sur la base de ce modèle peut s'écarter de celui des indicateurs estimés avec un autre concept de revenu, comme par exemple, dans l'EU-SILC où ces revenus sont bien pris en compte. La deuxième limitation a trait au fait que les migrations ne sont pas modélisées.

L'évolution du risque de pauvreté et de l'inégalité parmi les pensionnés est présentée ci-dessous. Pour illustrer la sensibilité des projections à l'hypothèse de croissance de la productivité à long terme, une projection du scénario de référence (croissance annuelle de la productivité de 1,5 % à partir de 2035) et d'un scénario alternatif (croissance inférieure de 0,25 point de pourcentage) est présentée. Notons enfin qu'à l'instar des projections budgétaires, les projections présentées ci-après ne constituent pas des prévisions mais bien des projections à politique constante.

2.2.1. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés

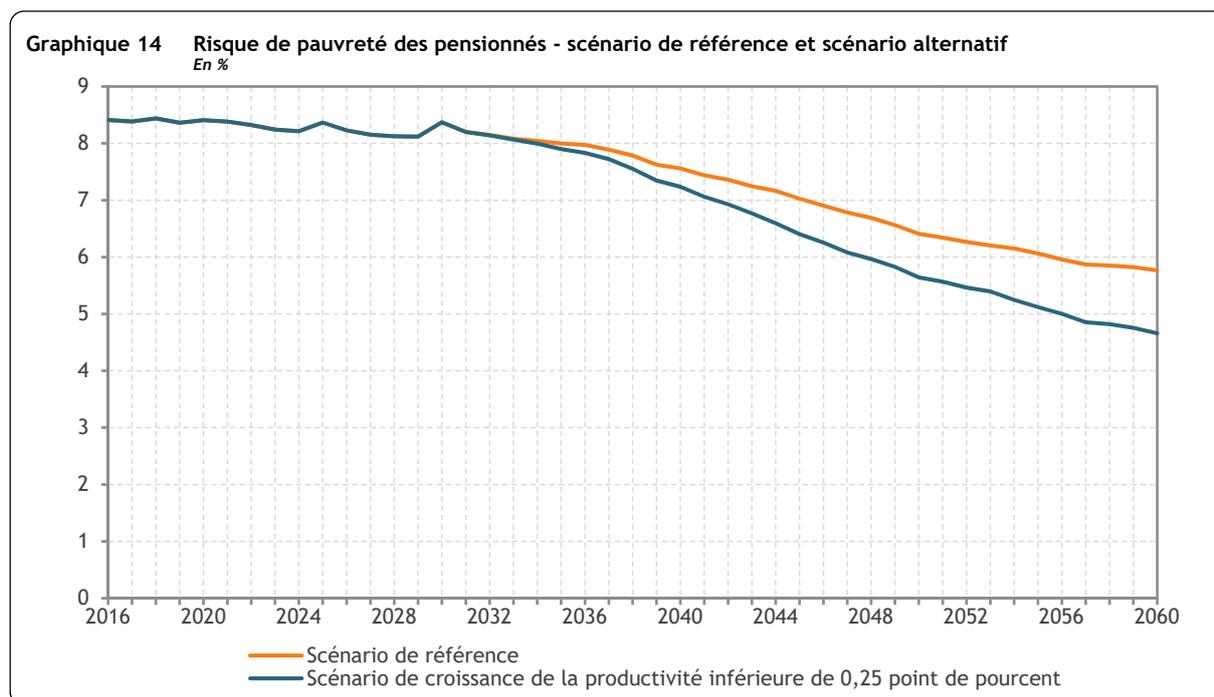
Dans les projections réalisées avec le modèle MIDAS, le seuil de pauvreté est calculé de la même manière que dans l'EU-SILC : il représente 60 % du revenu disponible équivalent médian du ménage (voir section 2.1.1). Étant donné qu'un certain nombre de revenus ne sont pas intégrés dans ce modèle de microsimulation, le montant du seuil de pauvreté dans le modèle est inférieur en 2015 au seuil de pau-

⁵³ Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique, « Perspectives démographiques 2016-2060 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2017.

⁵⁴ Dans le calcul du revenu équivalent du ménage, le premier adulte se voit attribuer la pondération 1, tandis que les autres adultes bénéficient de la pondération 0,5. Les revenus des cohabitants non mariés sont donc additionnés et divisés par 1,5. Étant donné que le revenu disponible est le même, le revenu équivalent du ménage est plus élevé que celui des isolés. Un seuil de pauvreté égal à 60 % du revenu équivalent médian d'un ménage est dès lors plus élevé.

vreté de l'EU-SILC. Par conséquent, la plupart des allocations minimums pour personnes âgées dépassent le seuil du modèle de microsimulation. Dès lors, le pourcentage de pensionnés exposés à un risque de pauvreté est, la première année de projection (2016), nettement inférieur à celui qui est observé dans l'EU-SILC portant sur l'année 2015 (voir section 2.1.2.b)⁵⁵. Rappelons encore une fois que le modèle de projection sert principalement à présenter l'évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés.

Le graphique 14 montre que le risque de pauvreté des pensionnés diminue lentement jusqu'au milieu des années 2030, compte tenu du concept de revenu et du seuil de pauvreté dans MIDAS, à la fois dans le scénario de référence et le scénario alternatif. Ensuite, la baisse s'accélère et se poursuit jusqu'en 2060, avec une réduction légèrement plus marquée dans le scénario alternatif que dans le scénario de référence.



L'évolution du risque de pauvreté parmi les pensionnés est principalement déterminée par deux facteurs : d'une part, l'évolution des prestations minimums en matière de pensions (pensions minimums, droit minimum par année de carrière et garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)) et, d'autre part, la progression observée de la participation des femmes au marché du travail et la poursuite de cette évolution à l'avenir. Les adaptations au bien-être (prévues) des allocations sociales sont introduites dans le modèle jusqu'en 2018. Rappelons que la revalorisation des prestations sociales s'effectue, à partir de 2019, selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le Pacte de solidarité entre les générations (voir section 1.2.4 au chapitre 1). Compte tenu de la faible croissance des salaires réels moyens à moyen terme⁵⁶ ainsi que la lente progression de cette croissance vers son niveau de long terme (1,5 % dans le scénario de référence du CEV), les pensions minimums de travailleurs salariés et indépendants ainsi que la GRAPA progressent plus vite que les salaires et le seuil de pauvreté jusqu'à la fin des années 2020. La plupart des minima étant déjà supérieurs au seuil de

⁵⁵ Pour plus de détails, nous vous renvoyons à Frère, J.-M., La population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique - Projection jusqu'en 2030, WP 12-16, Bureau fédéral du Plan, novembre 2016

⁵⁶ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2017-2022 », série Perspectives, juin 2017.

pauvreté du modèle la première année de la projection, les augmentations ultérieures de ces montants ont un effet plus limité sur le risque de pauvreté dans ce groupe. Pour les époux, les minima sont toujours sous le seuil de pauvreté. Néanmoins, l'impact de ces minima sur les revenus de ces types de ménages est souvent plus faible, dès lors que ces groupes bénéficient la plupart du temps de pensions non minimums, et, en outre, combinent souvent deux pensions.

Selon les hypothèses de long terme, les minima progressent moins rapidement que le seuil de pauvreté au-delà de 2035. La baisse du risque de pauvreté s'explique alors davantage par la progression du taux d'activité des femmes. En effet, les femmes n'ayant pas de carrière ou une carrière très courte sont de moins en moins nombreuses. En conséquence, le nombre de très petites pensions diminue régulièrement. Cette évolution se manifeste parmi les femmes récemment pensionnées et s'étend progressivement à la population totale de pensionnés, au fur et à mesure que ces nouvelles générations de pensionnés remplacent les anciennes.

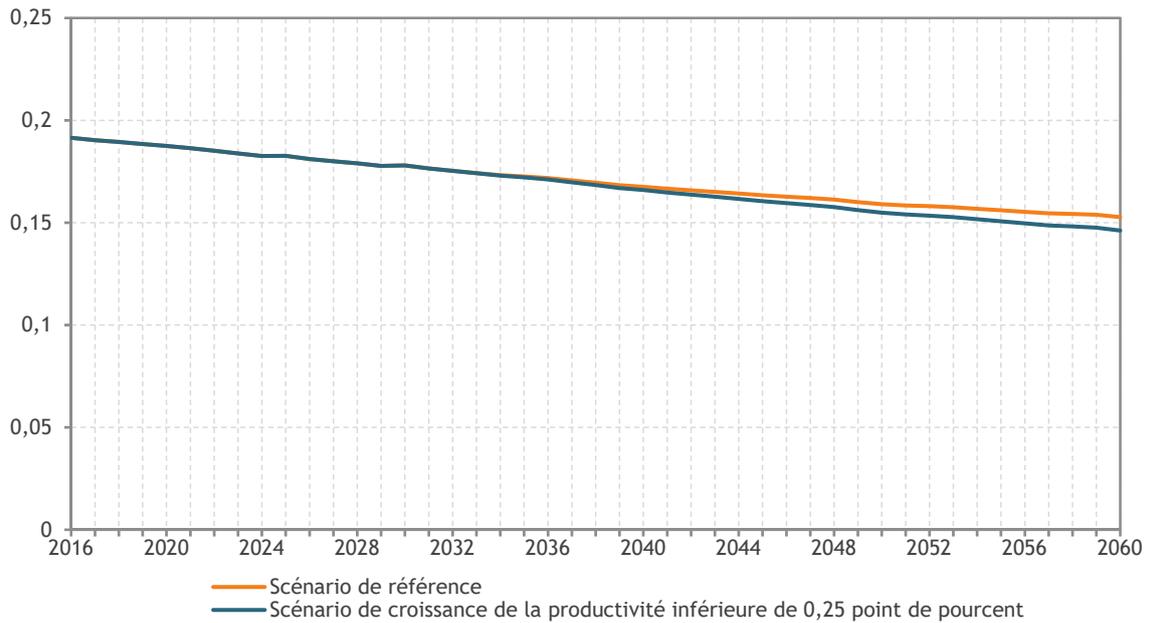
Dans le scénario alternatif de long terme (où la croissance de la productivité est inférieure de 0,25 point de pourcentage), les salaires progressent plus lentement, de même que le seuil de pauvreté, que dans le scénario de référence. Étant donné que la croissance plus faible des salaires ne se répercute que très progressivement sur les pensions, un seuil de pauvreté plus bas implique un risque de pauvreté plus faible chez les pensionnés.

2.2.2. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 15 illustre l'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés selon l'indice de Gini⁵⁷. 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 aussi de la composition du ménage ainsi que de la structure de ses revenus. Rappelons que les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas inclus dans le revenu projeté à long terme. Cela signifie que l'inégalité de revenus parmi les pensionnés est sous-estimée. Il est difficile de savoir dans quelle mesure cette sous-estimation évoluera à l'avenir.

⁵⁷ 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.

Graphique 15 Indice de Gini des pensionnés - scénario de référence et scénario alternatif



Dans le scénario de référence, l'inégalité est en diminution constante entre 2016 et 2060. Cette baisse de l'inégalité s'explique par les évolutions mentionnées ci-dessus. L'inégalité est influencée par les hypothèses retenues en matière d'adaptation au bien-être, qui découlent du Pacte de solidarité entre les générations, où les pensions minimums et la GRAPA sont adaptées au bien-être avec 1 % par an, alors que les autres pensions existantes sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions progresse moins, à long terme, que le taux de croissance des salaires, ce qui freine la progression des pensions les plus élevées. Compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail et de la poursuite de cette évolution à l'avenir, le nombre de pensionnés bénéficiant d'une très faible pension baisse, et l'inégalité entre les pensionnés diminue de manière générale, et plus spécifiquement, l'inégalité entre les hommes et les femmes.

Dans le scénario alternatif aussi (où la croissance de la productivité est inférieure de 0,25 point de pourcentage), l'inégalité baisse constamment entre 2016 et 2060, et cette baisse est un peu plus marquée à partir de 2032, comparativement au scénario de référence. Les salaires augmentent moins rapidement dans le scénario alternatif. Par conséquent, les nouveaux pensionnés bénéficient, à partir des années 2030, d'une pension légèrement inférieure à celle qu'ils perçoivent dans le scénario de référence. Les écarts de pension entre les cohortes les plus jeunes et les plus anciennes de pensionnés diminuent et réduisent les inégalités de revenus.

3. Annexes

Annexe 1 : Aperçu schématique de la pension de retraite minimum dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants (juin 2017)

Tableau 12 Pensions de retraite minimums dans les régimes salarié et indépendant : conditions et calcul

| | Montant mensuel (carrière complète) (au 01/06/2017, indice pivot 141,59) | Conditions de carrière | Calcul de la pension |
|---|---|---|--|
| Régime salarié (SAL) | | | |
| pension minimum « ordinaire » (PM ordinaire) | | Au moins 2/3 d'une carrière complète ⁵⁸ prestée dans le régime salarié où une année de carrière compte si le nombre de jours de droit à la pension ⁵⁹ par année calendrier est de : | |
| - critère strict | 1 500,07 EUR (taux ménage) 1 200,43 EUR (isolé) Ces montants sont 0,7 % supérieurs aux montants de la PM utilisés au prorata en cas de carrière incomplète | - au moins 208 jours | montant PM x (nombre d'années de carrière SAL/45) avec année de carrière SAL = année calendrier comptant au moins 52 jours |
| - critère souple | - Idem que critère strict | - au moins 156 jours | montant PM x (carrière comprimée SAL/45) avec carrière comprimée SAL = somme des jours prestés et assimilés de toute la carrière SAL/312 |
| pension minimum « mixte » (PM mixte) | | Au moins 2/3 d'une carrière complète prestée dans les régime SAL et IND où une année de carrière compte si : | |
| - critère strict | - Idem que PM ordinaire | - au moins 208 jours par année calendrier pour SAL et 4 trimestres ⁶⁰ pour IND | montant PM x (nombre d'années de carrière SAL/45) avec année de carrière SAL = année calendrier comptant au moins 52 jours |
| - critère souple | - Idem que PM ordinaire | - au moins 156 jours par année calendrier pour SAL et 4 trimestres pour IND | montant PM x (carrière comprimée SAL/45) avec carrière comprimée SAL = somme des jours prestés et assimilés de toute la carrière SAL/312 |
| Droit minimum par année de carrière | Droit minimum : 1 986,81 EUR Pension maximum après application du droit minimum lors du calcul de la pension : 1 579,96 EUR (taux ménage) 1 263,97 EUR (isolé) | Au moins 15 années calendrier avec au minimum 104 jours par an | calcul « normal » de la pension où le salaire revalorisé est remplacé par le droit minimum au moment du départ à la retraite (pour les années de carrière d'au moins 104 jours) pension maximum : prorata du nombre d'années de carrière SAL/45 avec année de carrière SAL = année calendrier d'au moins 104 jours |
| Régime indépendant (IND) | | | |
| | 1 500,07 EUR (taux ménage) 1 200,43 EUR (isolé) Note : les montants correspondent à la PM dans le régime salarié. | Au moins 2/3 d'une carrière complète prestée dans les régimes SAL et IND où une année de carrière compte si : - au moins 4 trimestres pour IND et au moins 104 jours par année calendrier pour SAL | montant PM x (carrière comprimée IND/45) avec carrière comprimée IND = somme de tous les trimestres/180 (180 = nombre de trimestres pour une carrière complète) |

⁵⁸ Une carrière complète est composée de 14040 jours, correspondant à 45 années. Dans la réglementation des pensions, une année complète est de 312 jours (principe de la semaine de 6 jours).

⁵⁹ Les "jours de droit à la pension" peuvent être des jours travaillés ou assimilés. Dans la suite du tableau, on parle de "jours".

⁶⁰ Trimestres pour lesquels des cotisations sont payées (au moins les cotisations minimales).

Annexe 2 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales décidées entre 2014 et 2018 (2017-2018 : sur la base des propositions de l'Accord interprofessionnel du 01-02-2017)

1. Pensions du régime salarié

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

2. Pensions du régime indépendant

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

3. Indemnités maladie-invalidité

- Au 01/05/2014, augmentation de 100 euros du pécule de vacances en invalidité dans le régime salarié
- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié
- Au 01/04/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial en incapacité primaire, maternité et invalidité dans le régime salarié
- Au 01/05/2015, prime de rattrapage de 160 euros (augmentation pécule de vacances) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié et des minima dans le régime indépendant
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié

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

4. Chômage

- Au 01/07/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial pour les nouveaux bénéficiaires et les allocations maximums existantes
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires
- Au 01/04/2017, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (38 % pour les allocations à temps plein, 38 % pour les allocations à mi-temps et moins de 50 ans, 21 % pour les allocations à 1/5 et moins de 50 ans)
- Au 01/09/2017, augmentation des minima et forfaits en chômage complet, chômage temporaire et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2 % pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés)
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 24,26 euros pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés)
- Au 01/09/2017, relèvement du plafond salarial (0,8 % en chômage complet et temporaire, 0,5 % en chômage avec complément d'entreprise)
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,5 % des allocations de garde, vacances jeunes et vacances seniors

5. Maladies professionnelles et accidents du travail

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans
- Au 01/07/2015, soutien des cas les plus graves en période de consolidation en accidents du travail
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans
- Au 01/09/2015, augmentation de 0,3 % des allocations d'accidents du travail datant de 2011
- Au 01/10/2015, réduction de la cotisation sociale après retraite de 13,07 % à 8,31 % (accidents du travail et maladies professionnelles)
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans

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

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

- Au 01/09/2015, revalorisation de 2 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/09/2017, hausse de 0,9 % de la GRAPA et du RGPA.

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

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % de l'ARR.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2,9 % de l'ARR.

8. Revenu d'intégration (et son équivalent)

- Au 01/09/2015, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/04/2016, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/09/2017, majoration de 0,9 % du revenu d'intégration et de son équivalent.

