



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2016

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	8
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	17
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	24
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	27
1.3.6. Le coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios alternatifs de croissance de la productivité	33
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	36
2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	37
2.1.1. Note méthodologique	37
2.1.2. En Belgique	41
2.1.3. Comparaison internationale	55
2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060	59
2.2.1. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés	60
2.2.2. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés	61

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

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

Le premier chapitre du rapport annuel 2016 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusque 2060 selon le scénario de référence du CEV. Celui-ci tient compte des « Perspectives démographiques 2015-2060 »¹ publiées en mars 2016 et des « Perspectives économiques 2016-2021 »² réalisées en juin 2016 par le Bureau fédéral du Plan. Ce scénario reprend les mesures de la réforme des pensions de 2015, déjà intégrées et commentées lors du précédent rapport, ainsi que quelques nouvelles mesures en matière de dépenses sociales. Étant donnée l'incertitude entourant l'hypothèse de long terme en matière de gains de productivité, deux analyses de sensibilité sont présentées dans la dernière section de ce chapitre.

Le deuxième chapitre analyse la soutenabilité sociale du vieillissement. Il présente dans un premier temps l'évolution des pensions minimums et de la GRAPA par rapport à un seuil de pauvreté, puis différents indicateurs de soutenabilité sociale des pensions sur la base de l'enquête EU-SILC 2014 (revenus de 2013). Le risque de pauvreté y est calculé selon sa définition « classique » mais également selon des définitions alternatives. D'autres indicateurs complémentaires sont également examinés, tels qu'un taux de privation matérielle et un indicateur de pauvreté subjective. Une comparaison avec nos pays voisins et l'ensemble des anciens États membres de l'Union européenne (UE15) vient compléter cette analyse. Enfin, des perspectives de long terme de la soutenabilité sociale des pensions sont présentées au travers de l'évolution du taux de risque de pauvreté et du coefficient de Gini jusque 2060.

¹ 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

² Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2016-2021 », Série Perspectives, juin 2016.

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

a. Les hypothèses

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

Les **hypothèses démographiques** sont issues des « Perspectives démographiques 2015-2060 » publiées en mars 2016. Elles ont trait à la fécondité, à l'espérance de vie et au solde migratoire. Dans ces perspectives, le taux de fécondité - ou nombre moyen d'enfants par femme - augmente de 1,71 en 2015 jusque 1,85 en 2020 pour demeurer ensuite relativement stable. La baisse observée ces dernières années des taux de fécondité des femmes jeunes résulterait de la crise économique et il s'agirait d'un effet conjoncturel. Dès lors, avec la reprise de la croissance économique, l'évolution des taux de fécondité par âge revient progressivement sur la période 2016-2020 aux niveaux observés avant la crise. L'évolution de l'espérance de vie est basée sur une poursuite des tendances observées depuis 1991, tout en ralentissant le rythme de croissance à long terme. Entre 2015 et 2060, les hommes gagnent 8,0 années d'espérance de vie contre 5,3 années pour les femmes.

Le solde migratoire international³ est constamment positif et entre 76 500 (maximum de la projection en 2016 suite à la crise de l'asile) et 19 000 personnes. L'évolution future de l'immigration internationale des personnes de nationalité étrangère est spécifiée pour trois groupes distincts : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays en dehors de l'Union européenne. Soulignons que l'immigration en provenance de ce dernier groupe de pays intègre un scénario quant à l'effet de la hausse des demandeurs d'asile en Belgique depuis l'été 2015.

Sur la base d'**hypothèses socio-économiques**, la population 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. La modélisation s'effectue dans un contexte législatif inchangé après intégration de certaines réformes du gouvernement, notamment le durcissement des conditions de carrière et d'âge requises pour l'accès à la retraite anticipée et le relèvement de l'âge légal de la retraite. Ce dernier implique, en particulier, l'établissement d'un scénario de comportement de départ à la retraite. Comme l'année dernière, le scénario de référence du CEV se base sur 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 retraite⁴.

Les **hypothèses macroéconomiques** concernant l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur permettent de déterminer la croissance économique. L'environnement macroéconomique de moyen terme de la projection est basé sur les « Perspectives économiques

³ 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

⁴ Tout en tenant compte d'un accroissement avec l'âge des probabilités d'entrée en invalidité.

2016-2021 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2016. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,5 % par an entre 2015 et 2021, avec une croissance de la productivité de 0,7 % et une croissance de l'emploi de 0,8 %. Cette croissance riche en emploi réduit le taux de chômage de 11,8 % en 2015 à 9,8 % en 2021. Certaines mesures prises par le gouvernement contribuent à la création d'emploi et à la réduction du taux de chômage, notamment le tax-shift mais aussi la limitation de la durée du droit à une allocation d'insertion professionnelle et un contrôle accru en matière de disponibilité des chômeurs. Ces deux dernières mesures tendent à réduire la population active des personnes ayant a priori un faible degré d'employabilité.

Ce nouveau contexte a conduit à revoir le taux de chômage structurel de long terme, abaissé de 8 % à 7 %. Cette révision a été effectuée sur la base de la réduction du taux de chômage non inflationniste constatée entre les estimations des « Perspectives économiques » à moyen terme réalisées à un an d'intervalle. Cette adaptation permet d'assurer une certaine cohérence au niveau de l'ampleur de la réduction du taux de chômage (entre la fin de l'horizon de moyen terme et son niveau structurel de long terme), dans le rapport 2016 du CEV et le rapport annuel de l'année passée. Dès lors, le taux de chômage se réduit progressivement de 9,8 % en 2021 à 7 % aux environs de 2035.

En ce qui concerne la croissance annuelle de la productivité, celle-ci augmente progressivement jusqu'à atteindre 1,5 % en 2035, pour demeurer ensuite constante. Cette croissance peut sembler élevée au vu des observations récentes. Toutefois soulignons d'une part que, sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité sont de 1,3 % en moyenne par an. D'autre part, rappelons que l'Ageing Working Group retient également une croissance annuelle de long terme de la productivité de 1,5 %. Ce rapport présente néanmoins deux scénarios alternatifs de plus faible croissance de la productivité, à savoir un scénario de 1,25 % et un scénario de 1 % par an à long terme.

Les **hypothèses de politique sociale** concernent les revalorisations des prestations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être pour 2015 et 2016 sont intégrées dans la simulation. À partir de 2017, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations⁵, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

⁵ Signalons qu'à partir de 2015, la branche des allocations familiales ne fait plus partie du calcul de l'enveloppe disponible. À long terme, en l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales. C'est pourquoi, à partir de 2022, la revalorisation des allocations familiales est calibrée sur la base de l'écart moyen observé au cours des 30 dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9%) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement entre 2015 et 2060 représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales, exprimée en pour cent du PIB entre ces deux années.

b.1. Le scénario de référence du CEV

Dans le scénario de référence du rapport 2016 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,3 % du PIB entre 2015 et 2060 (voir tableau 1). Les dépenses de pension et de soins de santé s'accroissent respectivement de 2,3 % et de 1,9 % du PIB, alors que l'ensemble des autres dépenses se réduit de 1,9 % du PIB, principalement les allocations de chômage (-1,1 %) et les prestations familiales (-0,4 %). Ces réductions résultent des adaptations partielles au bien-être des prestations forfaitaires, mais également de la décroissance du nombre de bénéficiaires dans le cas des dépenses de chômage.

L'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3 % du PIB en 2015 à 27,6 % en 2060, après avoir atteint un maximum de 28,2 % du PIB aux environs de 2040. Le coût budgétaire du vieillissement est ainsi de 2,9 % du PIB entre 2015 et 2040 (le coefficient de dépendance des âgés s'accroît particulièrement pendant cette période) et de -0,6 % du PIB entre 2040 et 2060 (le coefficient de dépendance des âgés s'accroît très peu au cours de ces années, et le découplage entre l'évolution salariale et la revalorisation des prestations sociales est plus important qu'au cours de la période précédente).

Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de juillet 2016 et écart par rapport au scénario de juillet 2015
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de juillet 2016							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2015 2015-2060
	2015	2021	2040	2060	2015-2040	2040-2060	2015-2060	
Pensions	10,4	11,2	12,7	12,7	2,3	0,0	2,3	0,2
- régime des salariés	5,7	6,2	7,4	7,3	1,7	-0,1	1,5	0,2
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,1	0,2	0,0	0,2	0,1
- secteur public ^a	3,9	4,1	4,3	4,4	0,4	0,1	0,5	0,0
Soins de santé ^b	8,0	8,3	10,0	9,9	2,0	-0,1	1,9	0,1
- soins « aigus »	6,4	6,6	7,6	7,5	1,2	-0,1	1,1	0,0
- soins de longue durée	1,6	1,7	2,4	2,4	0,7	0,0	0,8	0,0
Incapacité de travail	1,8	2,2	1,9	1,7	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Chômage ^c	2,1	1,5	1,0	1,0	-1,0	-0,1	-1,1	0,0
Allocations familiales	1,5	1,5	1,3	1,1	-0,3	-0,2	-0,4	0,0
Autres dépenses sociales ^d	1,4	1,4	1,3	1,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Total	25,3	26,1	28,2	27,6	2,9	-0,6	2,3	0,4
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,2	0,0	-0,1	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.

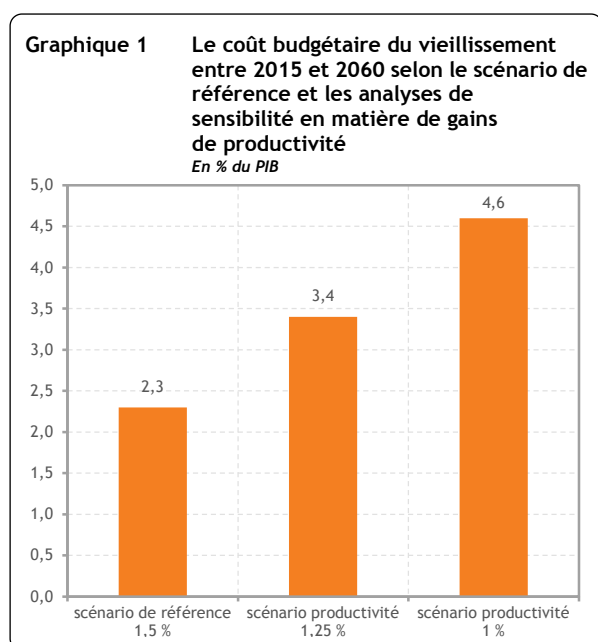
d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

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.

Par rapport aux précédentes perspectives, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 0,4 % du PIB entre 2015 et 2060. L'ensemble des dépenses sociales est plus élevé, exprimé en pour cent du PIB, en raison d'une croissance économique inférieure dans la nouvelle projection, résultant principalement de plus faibles gains de productivité jusque 2040. De plus, la réalisation mi-2015 du saut d'index (et non en 2016 comme escompté dans le rapport de l'année passée) n'influence plus que pour moitié l'évolution des dépenses sociales sur la période de projection. Enfin, l'augmentation plus importante du coefficient de dépendance des âgés contribue également à accroître le coût budgétaire des pensions.

b.2. Des analyses de sensibilité en matière de gains de productivité

Dans ce rapport 2016 du CEV, deux scénarios alternatifs de plus faible productivité à long terme sont présentés, à savoir un scénario de croissance annuelle de 1 % (atteinte dès 2028) et un scénario de croissance annuelle de 1,25 % (atteinte en 2032). Dans les deux scénarios, et comme dans le scénario de référence, les prestations sociales (hors allocations familiales) sont adaptées en termes réels selon les paramètres du pacte de solidarité entre les générations, et les allocations familiales connaissent un découplage de 0,7 point de pourcentage par rapport à la croissance des salaires. Des gains de productivité plus faibles engendrent une croissance économique annuelle moyenne inférieure au scénario de référence entre 2015 et 2060 : de -0,15 % dans le scénario 1,25 % et de -0,32 % dans le scénario 1 %.



Dans le scénario de référence, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 2,3 % du PIB entre 2015 et 2060. Dans les scénarios de croissance annuelle de la productivité de 1,25 % et 1 % à long terme, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de respectivement 1,1 % et 2,3 % du PIB (comparativement au scénario de référence), particulièrement en raison des dépenses de pension des régimes salarié et indépendant. En effet, dans ces régimes, la pension est calculée sur les rémunérations de l'ensemble de la carrière. Dès lors, un salaire (revenu) moyen plus faible ne se reflétera que progressivement dans leurs dépenses de pension alors que le PIB intègre immédiatement la réduction des gains de productivité. Dans le régime de pensions de la fonction publique, on

n'observe pratiquement pas d'écart de coût budgétaire avec le scénario de référence car ce sont les traitements des dix ou cinq dernières années de carrière qui sont pris en considération dans le calcul de la pension (celle-ci intégrant dès lors rapidement la réduction du traitement moyen).

C. La soutenabilité sociale des pensions

a. État des lieux

D'après les résultats des enquêtes EU-SILC de 2004 à 2014, portant sur les années de revenus 2003-2013, le risque de pauvreté des personnes âgées a sensiblement diminué au cours des dernières années. En 2013, 16,1 % des personnes de 65 ans et plus sont exposés à un risque de pauvreté. Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 13 023 EUR, soit 1 085 EUR par mois. L'écart avec le risque de pauvreté du groupe d'âge des 16-64 ans (14,6 % en 2013) est le plus faible enregistré depuis 2003 (presque 21 % pour les personnes de 65 ans et plus et 12,4 % pour les personnes âgées de 16 à 64 ans). Pour la première fois, le risque de pauvreté des enfants (17,9 % en 2013) est supérieur à celui des personnes âgées. La baisse du risque de pauvreté observée depuis 2005 se poursuit également chez les pensionnés en 2013. Ainsi, non seulement leur risque de pauvreté (12,9 %), mais aussi l'écart avec celui des travailleurs (4,8 %) sont les plus faibles enregistrés depuis l'existence de l'EU-SILC.

L'évolution du risque de pauvreté des pensionnés est influencée par l'adéquation des pensions minimums 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 2005-2013, la position relative des minima par rapport au seuil de pauvreté a fortement progressé. En 2013, la pension minimum dans le régime des travailleurs salariés et le droit minimum pour un isolé dépassent le seuil de pauvreté. Les autres minima et la GRAPA y sont encore inférieurs, mais l'écart avec le seuil s'est fortement amenuisé au cours des dernières années. Si on compare ces montants minimums observés sur la période 2014-2016 à un seuil de pauvreté estimé pour cette période, on constate une nouvelle amélioration de la position relative des minima.

Le pourcentage de personnes âgées exposées à un risque de pauvreté peut toutefois être nuancé par d'autres indicateurs. Parmi la population exposée à un risque de pauvreté, les personnes âgées ressentent moins de privations matérielles (ne pas pouvoir faire face à 4 catégories de dépenses parmi celles d'une liste de 9) et elles éprouvent moins souvent des difficultés à joindre les deux bouts que la population plus jeune. En outre, le risque de pauvreté « classique » se base sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine, comme le fait d'être propriétaire d'une habitation. En intégrant le loyer imputé dans le revenu disponible⁶, on peut tenir compte des effets positifs de la possession d'une habitation sur le revenu disponible. Sur la base de cette définition, le risque de pauvreté des personnes âgées s'élève à 10,2 % en 2013, soit un taux inférieur à celui du reste de la population sur la base de cette définition (14,5 %).

En 2013, le risque de pauvreté des personnes âgées belges est supérieur à celui de la moyenne de l'UE15, mais l'écart s'est amenuisé au cours des dernières années et a même complètement disparu pour les pensionnés belges. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés a diminué, en moyenne, dans les États membres de l'UE15. Mais cette tendance n'est pas

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

universelle. Dans les pays voisins par exemple, le risque de pauvreté ne recule pas en Allemagne et aux Pays-Bas (dans ce dernier pays, il était déjà très faible), et il ne semble pas, ou guère, continuer à diminuer chez les personnes âgées et les pensionnés en France depuis 2009. Notons encore que le risque de pauvreté de longue durée (à savoir durant deux des trois années précédentes) chez les personnes âgées belges est encore relativement élevé en 2013, mais a fortement reculé entre 2006 et 2012, ce qui n'est pas le cas en Allemagne et en France, et beaucoup moins le cas aux Pays-Bas. Les personnes âgées belges ne ressentent pas plus souvent des privations matérielles graves que leurs homologues français, allemands et de l'UE15 dans son ensemble en 2014.

b. Évolution jusqu'en 2060

Le risque de pauvreté et d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions légales sont évalués à long terme à l'aide d'un modèle de micro-simulation, sur la base d'un scénario identique à celui retenu pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Dans le scénario de référence, le taux de risque de pauvreté des pensionnés décroît jusqu'au milieu des années 2050, en raison principalement de deux facteurs. Le premier concerne l'évolution des minima de pension et de la GRAPA. En effet, la revalorisation des prestations sociales s'effectue en projection selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations qui sont fixés indépendamment de la croissance des salaires. Les pensions minimums et la GRAPA, connaissent ainsi jusqu'à la fin des années 2020 une croissance supérieure à celle des salaires réels moyens (cette dernière étant faible à moyen terme). Le second facteur est la participation accrue des femmes au marché du travail. En se constituant de plus longues carrières, les femmes perçoivent des pensions plus élevées.

L'inégalité parmi les pensionnés (mesurée par l'indice de Gini) diminue jusqu'au milieu des années 2050. D'une part, cette baisse résulte de l'évolution de la composition des revenus d'un ménage de pensionnés. La part des revenus du travail (plus inégalement répartis que les revenus de pension) au sein des ménages composés d'au moins un pensionné décroît jusqu'au milieu des années 2040, en raison de la baisse tendancielle de la taille des ménages et du vieillissement de la population pensionnée. D'autre part, la dispersion des revenus de pension se réduit. Le montant des pensions les plus faibles croît plus fortement, suite à la participation accrue des femmes au marché du travail ainsi qu'à la croissance plus forte jusqu'à la fin des années 2020 des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

1.1. Introduction

Ce premier chapitre du rapport annuel 2016 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 2015 et 2060 (à savoir la variation entre 2015 et 2060 de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en pour cent du PIB). Le chapitre 2 aborde la soutenabilité sociale dans le cadre du vieillissement.

Le scénario de référence des perspectives de long terme des dépenses sociales s'appuie notamment sur les perspectives démographiques 2015-2060 et les perspectives économiques 2016-2021 (établies par le Bureau fédéral du Plan en juin 2016). Ce scénario reprend les mesures de la réforme des pensions de 2015, déjà intégrées et commentées lors du précédent rapport, ainsi que quelques nouvelles mesures en matière de dépenses sociales.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Les principales hypothèses des perspectives de long terme sont présentées dans le tableau 2, 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 2015 (« Perspectives démographiques 2015-2060 »)			
	2015	2040	2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,71	1,86	1,85
Espérance de vie à la naissance : hommes	78,5	83,4	86,5
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,3	86,5	88,6
Solde migratoire en milliers	37,8	21,1	19,4
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 2016-2021 »	À long terme : un scénario de référence et deux scénarios alternatifs		
		Référence	Alternatifs
Croissance moyenne de la productivité par travailleur entre 2016 et 2021 : 0,7 % par an	Croissance annuelle de la productivité par travailleur et salaire par actif occupé	1,5 %	1,25 % - 1 %
Taux de chômage ^b en 2021 : 9,8 %			
Taux d'emploi ^c en 2021 : 67,8 %	Taux de chômage structurel ^b de long terme		7,0 %
Hypothèses de politique sociale			
2015-2016	À partir de 2017		
	Calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être		
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial		1,25 %
	Droit minimum par année de carrière		1,25 %
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^d		0,50 %
	Prestations forfaitaires et minima		1,00 %

a. Voir la section 1.2.2 du présent rapport et la section 1.2.2. du rapport 2015 du CEV.

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

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

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

1.2.1. Les hypothèses démographiques

Les « Perspectives démographiques 2015-2060 » publiées en mars 2016⁷ sont basées sur des hypothèses relatives à l'évolution future de la fécondité, de la mortalité et de la migration (interne et internationale). Dans ces perspectives, le taux de fécondité - ou nombre moyen d'enfants par femme - augmente de 1,71 en 2015 jusque 1,85 en 2020, pour demeurer ensuite relativement stable. Les données les plus récentes en la matière indiquent une baisse des taux de fécondité qui résulte des mères de moins de 30 ans, le taux de fécondité des femmes entre 30 et 49 ans continuant d'augmenter. En projection, par hypothèse, l'évolution des taux de fécondité par âge revient progressivement sur la période 2016-2020 aux niveaux observés avant 2009⁸. 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.

L'évolution de l'espérance de vie est basée sur une poursuite des tendances observées depuis 1991, tout en ralentissant le rythme de croissance à long terme. Entre 2015 et 2060, les hommes gagnent 8,0 années d'espérance de vie contre 5,3 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes est de 2,1 années à l'horizon 2060 alors qu'il était de 4,8 en 2015.

Le solde migratoire international⁹ résulte d'une projection des immigrations en Belgique et des émigrations en provenance de la Belgique. En projection, ce solde est constamment positif et oscille entre 76 500 (maximum de la projection en 2016 suite à la crise de l'asile) et 19 000 personnes. L'immigration des personnes de nationalité étrangère¹⁰ est basée sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE). Soulignons que l'immigration en provenance des pays tiers intègre une hypothèse quant à l'effet de la hausse des demandeurs d'asile en Belgique depuis l'été 2015.

De manière générale, 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. Toutefois, pour quatre pays particulièrement touchés par la crise (Espagne, Italie, Grèce et Portugal), l'évolution de court terme (2015-2017) est influencée par une estimation de l'impact du taux de chômage de ces pays sur leur taux d'émigration vers la Belgique. Après une période de transition jusqu'en 2025, l'immigration en provenance de ces pays est basée sur un taux moyen d'avant-crise maintenu constant. Globalement, l'immigration en provenance de l'UE15 se réduit jusqu'aux environs de 2025 puis demeure relativement stable.

⁷ 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.

⁸ La baisse récente observée des taux de fécondité des femmes jeunes est attribuée à la crise économique et il s'agit dès lors d'un effet conjoncturel. Avec la reprise de la croissance économique, les taux de fécondité sont relevés progressivement entre 2016 et 2020 jusqu'à leur niveau d'avant la crise. 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

⁹ 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

¹⁰ La nationalité actuelle et non la nationalité d'origine ou de naissance.

L'immigration en provenance des pays de l'UE13 est basée, comme lors des précédentes perspectives, sur la relation entre le taux d'émigration vers la Belgique et l'attractivité économique relative de la Belgique (sur la base des projections de PIB effectuées par l'Ageing Working Group¹¹). Globalement, l'immigration en provenance de l'UE13 se réduit lentement tout au long de la projection en raison d'une baisse projetée de l'attractivité économique relative de la Belgique et de la population des pays de l'UE13¹².

L'immigration en provenance des pays tiers évolue différemment à court terme et à long terme. À court terme, elle intègre l'afflux des demandeurs d'asile (cf. encadré 1) depuis mi-2015, qui se poursuivrait en 2016. À partir de 2018, on retient l'hypothèse d'un retour à une situation d'avant-crise en matière de demandes d'asile. L'immigration en provenance des pays tiers augmente donc fortement entre 2015 et 2017 puis diminue en 2018. Par la suite, l'immigration en provenance de ces pays est estimée à l'aide d'un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur l'ensemble de la période d'observations (1991-2014), et de projections de population mondiale publiées en 2015 par les Nations Unies¹³. À long terme, d'après ces projections, la population des pays tiers s'accroît et entraîne une augmentation constante de l'immigration en provenance de ces pays.

Encadré 1 Définitions et projection des demandeurs d'asile et des réfugiés

En Belgique, les demandeurs d'asile sont inscrits dans un registre d'attente et ne font donc pas partie des statistiques officielles de la population. Lorsque le demandeur d'asile reçoit une autorisation de séjour (il a alors le statut de réfugié ou se retrouve sous le statut de la protection subsidiaire), il est comptabilisé officiellement dans la statistique de population.

Pour la projection à court terme de l'immigration en provenance des pays tiers, des hypothèses ont dès lors été faites, d'abord sur le nombre de demandeurs d'asile puis sur le taux de reconnaissance et la durée de la procédure (cf. la publication des perspectives démographiques¹). La part du nombre de réfugiés supplémentaires suite à la crise de l'asile dans la population serait de 0,2 % en 2016, 0,5 % en 2017 et 0,6 % en 2018.

La projection ayant été finalisée en janvier 2016, elle ne tient pas compte de l'accord du 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie visant à réduire la migration vers l'Europe. Toutefois, l'impact de cet accord sur les flux migratoires à court et moyen terme est extrêmement difficile à mesurer. Les statistiques les plus récentes sur les demandeurs d'asile indiquent une sensible baisse par rapport aux statistiques observées entre septembre et décembre 2015. Cependant, l'expérience du passé semble indiquer que de nouvelles routes migratoires pourraient se créer afin de contourner les routes actuellement bloquées.

1. 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, pp. 10-12

¹¹ European Commission, The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodology, European Economy 8/2014.

¹² EUROPOP2013.

¹³ World Population Prospects: The 2015 Revision.

L'évolution des taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique est déterminée par l'évolution de l'immigration avec un décalage de quelques années¹⁴.

Le solde migratoire des Belges est constant au niveau moyen observé entre 2011 et 2014. Les taux d'émigration des Belges étant également maintenus constants sur la base des taux moyens observés sur la période 2011-2014, l'immigration des Belges est obtenue de façon résiduaire.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

Sur la base d'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, la population 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). Ce scénario suppose un contexte législatif et institutionnel inchangé, après intégration des réformes décidées par le gouvernement actuel, notamment le durcissement des conditions de carrière et d'âge requises pour l'accès à la retraite anticipée et le relèvement de l'âge légal de la retraite. Ce dernier implique, en particulier, l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Comme l'année dernière, le scénario de référence du CEV retient une hypothèse de « translation »¹⁵ 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 retraite¹⁶. Autrement dit, la distribution par âge des départs à la retraite autour de l'âge légal reste inchangée comparativement à un scénario sans relèvement. Notons toutefois que le rapport 2015 du CEV présentait dans le chapitre 4¹⁷ deux analyses de sensibilité en la matière (non reprises dans le présent rapport).

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

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

L'environnement macroéconomique de moyen terme de la projection est basé sur les « Perspectives économiques 2016-2021 » publiées par le Bureau fédéral du Plan¹⁸ en juin 2016. La croissance économique s'établit en moyenne à 1,5 % par an entre 2015 et 2021, avec une croissance de la productivité de 0,7 % et une croissance de l'emploi de 0,8 %. Cette croissance riche en emploi réduit le taux de chômage de 11,8 % en 2015 à 9,8 % en 2021. Cette diminution s'accompagne toutefois de faibles gains de productivité. Certaines mesures prises par le gouvernement contribuent à la création d'emploi et à la réduction du taux de chômage, notamment le tax-shift mais aussi la limitation de la durée du droit à une allocation d'insertion professionnelle et un contrôle accru en matière de disponibilité des chômeurs. Ces deux dernières mesures tendent à réduire la population active des personnes ayant a priori un faible degré d'employabilité¹⁹.

¹⁴ Le décalage est estimé à 6 années.

¹⁵ Conseil Supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juillet 2015.

¹⁶ Tout en tenant compte d'un accroissement avec l'âge des probabilités d'entrée en invalidité.

¹⁷ Conseil Supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juillet 2015, pp. 71-76

¹⁸ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2016-2021 », Série Perspectives, juin 2016.

¹⁹ Ces personnes se retrouvent éventuellement dans d'autres catégories socio-économiques, comme par exemple l'invalidité.

Ce nouveau contexte a conduit à revoir le taux de chômage structurel de long terme, abaissé de 8 % à 7 %. Cette révision a été effectuée sur la base de la réduction du taux de chômage non inflationniste constatée entre les estimations des « Perspectives économiques » à moyen terme réalisées à un an d'intervalle. Cette adaptation permet d'assurer une certaine cohérence au niveau de l'ampleur de la réduction du taux de chômage entre la fin de l'horizon de moyen terme et son niveau structurel de long terme, dans le rapport 2016 du CEV et le rapport annuel de l'année passée. Dès lors, le taux de chômage se réduit progressivement de 9,8 % en 2021 à 7 % aux environs de 2035.

En ce qui concerne la croissance annuelle de la productivité, celle-ci augmente progressivement de 0,5 % en 2021 jusqu'à 1,5 % en 2035, pour demeurer ensuite constante. Cette croissance peut sembler élevée au vu des observations récentes. Toutefois soulignons d'une part que, sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité sont de 1,3 % en moyenne par an. D'autre part, rappelons que l'Ageing Working Group retient également une croissance annuelle de long terme de la productivité de 1,5 %. Ce rapport présente néanmoins également deux scénarios alternatifs de plus faible croissance de la productivité, à savoir un scénario de 1,25 % et un scénario de 1 % par an à long terme.

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale portent sur les modalités de revalorisation des allocations sociales en termes réels, au-delà donc de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. Pour 2015 et 2016, la projection reprend les mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement, d'initiative ou sur proposition des partenaires sociaux. À partir de 2017, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 2), à l'exception des allocations familiales. Celles-ci ne sont plus intégrées au calcul de l'enveloppe disponible à partir de 2015. En conséquence, selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme, elles ne sont, par hypothèse, pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2021. Puis, selon le principe de projection à politique constante suivi pour le long terme²⁰, elles sont revalorisées annuellement à partir de 2022, en fonction de l'écart moyen observé, entre 1984 et 2013, 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. Remarquons que les pensions de la fonction publique sont revalorisées en termes réels selon le mécanisme de la péréquation, en tenant compte toutefois que la croissance salariale est historiquement supérieure de 0,4 point de pourcentage à la croissance des pensions.

²⁰ En l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales.

Encadré 2 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- 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. Par contre, en 2015 et 2016, le gouvernement a alloué l'ensemble de l'enveloppe disponible.

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 dont les modalités sont suffisamment précises sont prises en compte. Certaines l'étaient déjà dans le rapport annuel 2015, parmi lesquelles quelques-unes ont vu leurs modalités d'application précisées. Entre-temps, d'autres mesures ont été prises ou annoncées. Certaines ont pu être intégrées à la présente projection.

a. Réformes intégrées dans la projection du rapport 2015 du CEV

Tableau 3 Les réformes intégrées dans les perspectives du rapport 2015 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)

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)

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

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, aux accouchements, etc.)

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

b. Adaptation dans le rapport 2016 de mesures intégrées dans le rapport 2015 du CEV

Certaines mesures prises en compte dans le rapport 2015 du CEV ont été adaptées suite à la publication d'arrêtés royaux ou de notifications budgétaires qui les modifient ou les précisent.

Dans le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC), l'obligation faite aux bénéficiaires de se porter demandeurs d'emploi (donc faisant partie de la population active) a été assouplie, certains demeurant non-demandeurs d'emploi (et hors de la population active). Pour les allocations de chômage, il a été tenu compte de la révision à la baisse de l'effet de la mesure concernant le calcul de l'allocation de chômage sur la base des 12 derniers mois de salaires perçus au lieu du dernier mois. En outre, la réduction de moitié de l'allocation de garantie de revenus (AGR) après deux ans de chômage est désormais prévue pour 2018 et non plus 2017. Dans la branche incapacité de travail, le calcul des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire moyen perçu durant une période de référence de 12 mois précédant l'incapacité de travail (au lieu du dernier salaire perçu) est adapté comme suit : la mesure entre en vigueur à partir de 2016 et non 2015 et l'allocation est finalement calculée sur la base du salaire du dernier mois de la dernière DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifonctionele Aangifte²¹ pour les employeurs ONSS).

c. Mesures supplémentaires intégrées dans le rapport 2016 du CEV

Outre les mesures déjà intégrées dans le rapport 2015 du CEV et leurs éventuelles adaptations, quelques nouvelles mesures ont été incorporées dans le nouveau rapport 2016 :

- chômage, chômage avec complément d'entreprise, crédit-temps-interruption de carrière : renforcement des contrôles pour l'accès au crédit-temps- interruption de carrière, contrôle du statut de salarié et du salaire de référence, restriction sur l'ouverture des droits aux allocations de chômage pour les étrangers, possibilité de commencer une activité d'indépendant à titre complémentaire pour les demandeurs d'emploi indemnisés, 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) ;
- incapacité de travail : réintégration des personnes en incapacité de travail, responsabilisation employeurs/employés.

d. Mesures non prises en compte

Certaines mesures n'ont pas été prises en compte en raison du degré élevé d'incertitude entourant leurs modalités d'application. Il s'agit notamment de l'harmonisation entre les trois régimes de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels et des coefficients de revalorisation dans le régime de pension de la fonction publique, de

²¹ 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.

l'introduction d'un second pilier pour les contractuels de la fonction publique fédérale, de la réforme de la pension pour inaptitude pour les fonctionnaires.

Les quatre mesures relatives aux pensions du secteur public, comprises dans l'avant-projet de loi du 27 mai 2016, n'ont pas non plus été intégrées car cet exercice de projection était clôturé avant la parution de cet avant-projet de loi (qui doit d'abord être soumis à la négociation syndicale). Ces mesures concernent 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), la suppression de la condition de cinq ans de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public, l'instauration d'un mécanisme qui réduit le montant de la pension du secteur public (qui tient compte de la période de services contractuels) des avantages extra-légaux constitués pendant la période des services contractuels, 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 prise en compte en matière de pensions de la pénibilité des métiers, 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

Les principaux résultats des « Perspectives démographiques 2015-2060 »²² publiées en mars 2016 ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2014-2060 de mars 2015 sont présentées dans le tableau 4. Rappelons que les classes d'âge retenues pour présenter les indicateurs ne correspondent plus aux usages internationaux mais aux spécificités de la législation belge. Ces classes d'âge sont les suivantes : 0 à 17 ans (en raison de l'âge de l'obligation scolaire), 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.

²² 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

Tableau 4 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2015-2060 " (1) et écart avec les perspectives 2014-2060 (2)
Situation au 30 juin

	2015		2021		2040		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11234,8	10,1	11589,5	83,4	12422,6	-1,6	13045,2	-66,5
Par groupe d'âge en milliers								
0-17 ans	2280,6	1,1	2372,6	19,2	2504,4	-0,4	2637,6	-12,8
18-66 ans	7156,2	5,4	7219,0	59,9	7163,3	-8,1	7456,0	-55,0
67 ans et +	1798,0	3,7	1997,9	4,3	2754,8	6,9	2951,6	1,3
dont de 67 à 79 ans	1182,9	-0,3	1349,2	-1,3	1694,2	-2,7	1649,8	-15,2
dont 80 ans et plus	615,0	4,0	648,7	5,6	1060,6	9,7	1301,8	16,5
Structure d'âge en %								
0-17 ans	20,3	-0,0	20,5	0,0	20,2	-0,0	20,2	0,0
18-66 ans	63,7	-0,0	62,3	0,1	57,7	-0,1	57,2	-0,1
67 ans et +	16,0	0,0	17,2	-0,1	22,2	0,1	22,6	0,1
Quelques indicateurs								
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	25,1	0,0	27,7	-0,2	38,5	0,1	39,6	0,3
Intensité du vieillissement : (80+/65+)	30,0	0,1	28,6	0,2	35,2	0,2	40,4	0,5
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	28,1	0,0	30,9	-0,2	41,1	0,1	42,2	0,3

La population totale s'accroît constamment entre 2015 et 2060, passant de 11,2 millions à 13,0 millions d'habitants. Cet accroissement résulte principalement du groupe d'âge de 67 ans et plus (+64,2 % entre 2015 et 2060), même si les deux autres groupes d'âge augmentent également mais de manière plus modérée (+15,7 % pour le groupe de 0 à 17 ans et +4,2 % pour la population de 18 à 66 ans). Le vieillissement s'observe au travers de la modification de la structure d'âge de la population : avec une proportion des 0 à 17 ans relativement stable et une proportion des personnes de 18 à 66 ans en nette réduction (-6,5 points de pourcentage entre 2015 et 2060), la part des personnes de 67 ans et plus augmente fortement. Le coefficient de dépendance des âgés (qui rapporte le nombre de personne de 67 ans et plus au nombre de personnes de 18 à 66 ans) s'accroît de près de 58 % entre 2015 et 2060.

Par rapport aux perspectives démographiques 2014-2060, la population totale est d'abord plus élevée (jusqu'à près de 90 000 personnes en 2018) en raison de l'augmentation du nombre de réfugiés. Entre 2018 et 2040, l'écart positif avec la population des perspectives précédentes est réduit progressivement à néant, pour devenir même négatif par la suite. L'actualisation des taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique, ainsi que leur évolution (ceux-ci suivent en projection l'évolution de l'immigration avec un décalage de quelques années), expliquent les variations de ces écarts. Cette fluctuation des écarts entre les chiffres de population totale des deux derniers millésimes des perspectives démographiques touche essentiellement les groupes d'âges de 0 à 17 ans et de 18 à 66 ans, ce qui implique un coefficient de dépendance des personnes âgées d'abord inférieur puis supérieur (de manière modérée) dans les nouvelles perspectives.

1.3.2. Le marché du travail

Dans le tableau 5 et le tableau 6, la population active reprend l'ensemble des personnes présentes sur le marché du travail, à savoir les travailleurs et les chômeurs, selon le concept administratif (voir encadré 3). La population active et le chômage incluent 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. Le taux d'activité (d'emploi) est également mentionné pour le groupe d'âge de 55 à 66 ans qui rapporte l'activité (l'emploi) de ce groupe d'âge à la population de 55 à 66 ans.

Encadré 3 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 » porte sur un échantillon de la population. Il s'agit de l'« Enquête sur les forces de travail », réalisée par la Direction générale Statistique et transmise à Eurostat qui en a défini le cadre méthodologique. La classification d'un individu dans une catégorie socio-économique est attribuée suite à une interview individuelle. Une personne est comptabilisée dans l'emploi dès qu'elle déclare avoir effectué un travail rémunéré d'au moins une heure au cours d'une semaine de référence. Les personnes qui, temporairement, n'étaient pas au travail pour une raison spécifique (à l'exclusion des personnes en interruption de carrière complète depuis plus de trois mois) sont également recensées dans l'emploi. Dans le cas du chômage, la qualité de chômeur est attribuée en fonction de la disponibilité sur le marché du travail (être sans travail et pouvoir commencer à travailler dans les deux semaines qui suivent) et de la recherche active d'un emploi au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Cette source statistique est probablement, à l'heure actuelle, la plus adéquate pour effectuer des comparaisons internationales.

Le concept administratif est construit sur des sources exhaustives (couvrant l'ensemble de la population). L'emploi est établi sur la base des données des institutions de sécurité sociale (l'ONSS, l'ONSSAPL, l'INASTI...) et intègre également certains travailleurs non répertoriés dans ces sources (par exemple, les travailleurs en ALE, les travailleurs frontaliers entrants et sortants, les travailleurs des institutions internationales, une estimation du travail en noir...). Le chômage comprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés avec la dispense maximale 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'œuvre.

Le taux d'activité augmente de 4,6 points de pourcentage entre 2015 et 2060 en raison de l'accroissement du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans (tableau 5). Cet accroissement résulte en premier lieu de la réforme des pensions mais également de la participation croissante des femmes au marché du travail. Par contre, le taux d'activité des personnes de moins de 45 ans se réduit au cours de cette période, principalement à moyen terme et chez les jeunes de 20 à 29 ans. Entre 2015 et 2060, le taux d'emploi s'accroît davantage (de 7,9 points de pourcentage) en raison de la baisse du taux de chômage. La progression du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 66 ans est la plus prononcée et reflète l'évolution du taux d'activité à ces âges.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2016 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2015 (2) - concept administratif
En %

	2015		2021		2040		2060		2015-2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi ^a	65,3	0,1	67,8	-0,1	73,1	0,3	73,2	0,1	7,9	0,0
Femmes	61,0	0,2	63,8	0,0	69,4	0,4	69,5	0,3	8,5	0,1
Hommes	69,5	-0,1	71,9	-0,1	76,7	0,1	76,9	-0,1	7,4	-0,1
dont 55-66 ans ^b	41,9	-0,3	49,3	-0,4	64,4	1,4	64,7	0,5	22,8	0,9
Femmes	36,1	-0,2	43,7	-0,3	59,4	2,0	59,6	1,5	23,5	1,7
Hommes	47,8	-0,5	55,0	-0,6	69,5	0,8	69,8	-0,5	22,0	0,0
Taux de chômage ^c	11,8	-0,5	9,8	-0,9	7,0	-1,0	7,0	-1,0	-4,8	-0,5
Taux d'activité ^d	74,1	-0,4	75,2	-0,9	78,6	-0,6	78,7	-0,8	4,6	-0,4
dont 55-66 ans ^e	50,4	-1,0	57,9	-1,4	70,9	-0,1	71,3	-1,1	20,9	0,0
Taux d'activité potentielle ^f	75,6	-0,3	76,0	-0,5	79,2	-0,2	79,3	-0,4	3,7	-0,1

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

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

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

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

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

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

Le taux d'activité progresse moins que dans le rapport annuel 2015 du CEV en raison d'un léger recul des taux d'activité aux âges jeunes mais également d'une augmentation moins prononcée du taux d'activité des 55 ans et plus. En effet, le présent rapport intègre les mesures dispensant certains chômeurs avec complément d'entreprise d'être disponibles sur le marché du travail (ou actifs), mesures qui avaient été arrêtées après la clôture de la projection du rapport de l'année précédente. Cependant, compte tenu de la révision à la baisse du taux de chômage de long terme (inférieur de 1 point de pourcentage), le taux d'emploi est quasiment similaire à celui de la projection précédente.

Le tableau suivant présente la situation sur le marché du travail en milliers d'unités pour le scénario de référence et en écart avec les perspectives précédentes. Entre 2015 et 2060, la population active s'accroît de 573 000 personnes en raison de la hausse de la population d'âge actif (+300 000 unités) mais également de l'augmentation du taux d'activité (voir tableau 5). L'emploi augmente de 785 000 personnes au cours de la période de projection tandis que le chômage décroît de 211 000 unités. Par rapport aux résultats du rapport annuel 2015 du CEV, la population active est moins élevée à long terme suite à la

progression plus faible des taux d'activité et de la population d'âge actif. Par ailleurs, en comparaison avec la projection précédente, le nombre de chômeurs se réduit de manière plus prononcée.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de juillet 2016 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2015 (2) - concept administratif
En milliers d'unités

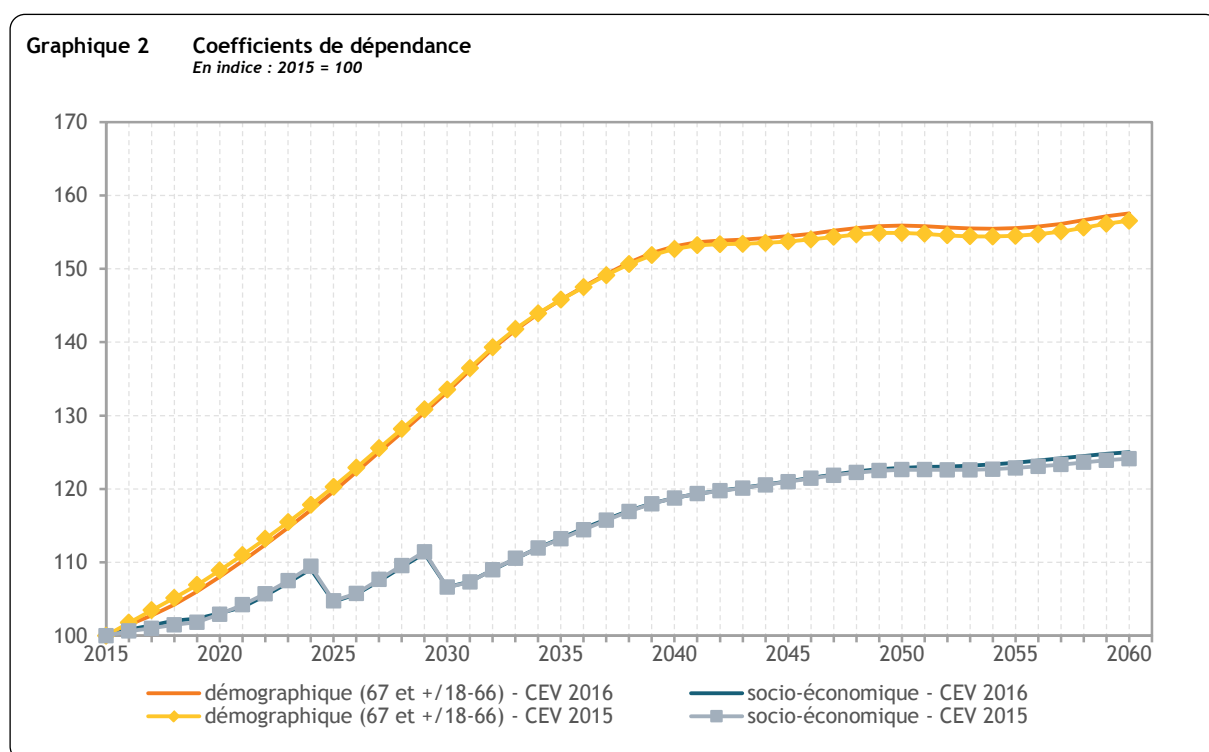
	2015		2021		2040		2060		1/2 ^b
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Population de 18 à 66 ans	7156,2	5,4	7219,0	59,9	7163,3	-8,1	7456,0	-55,0	-0,7
Population active ^a	5293,8	-29,6	5430,4	-16,4	5627,3	-47,1	5867,1	-99,7	-1,7
Emploi	4671,6	7,7	4898,1	36,1	5233,4	13,0	5456,4	-33,1	-0,6
Chômage ^a	622,1	-37,2	532,3	-52,5	393,9	-60,0	410,7	-66,7	-14,0

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

b. écart en pourcentage

1.3.3. Des coefficients de dépendance

Le graphique suivant illustre l'évolution du coefficient de dépendance démographique (rapport entre la population de 67 ans et plus et la population de 18 à 66 ans) et du coefficient de dépendance socio-économique, soit le nombre de bénéficiaires d'une pension rapporté au nombre de travailleurs, selon le scénario de référence du CEV des rapports 2015 et 2016.



Dans le scénario de référence du présent rapport, le coefficient de dépendance démographique s'accroît d'environ 58 % à l'horizon 2060 et le coefficient de dépendance socio-économique seulement de 25 % car l'emploi s'accroît plus rapidement que la population de 18 à 66 ans, et le nombre de pensionnés moins vite que la population de 67 ans et plus. Les écarts avec les perspectives du rapport annuel 2015 sont faibles.

1.3.4. L'environnement macroéconomique

Les « Perspectives économiques 2016-2021 » de juin 2016 sous-tendent l'évolution de la croissance économique à moyen terme de la projection de référence. Pendant cette période, la croissance économique est en moyenne de 1,5 % par an, soit 0,1 point de pourcent inférieure à la croissance enregistrée dans la projection précédente. La croissance moyenne de l'emploi est de 0,8 % par an et supérieure de 0,1 point de pourcent par rapport au rapport annuel 2015, mais les gains annuels de productivité sont plus faibles de 0,2 point de pourcent.

Tableau 7 Projection macroéconomique 2015-2060, scénario de juillet 2016 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2015 (2)
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %								Niveau en %	
	2015-2021		2021-2040		2040-2060		2015-2060		2021	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,8	0,1	0,3	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,7	-0,6
Productivité par emploi	0,7	-0,2	1,2	-0,1	1,5	0,0	1,3	-0,1	-0,4	-2,5
Masse salariale ^a	0,8	-0,2	1,5	-0,1	1,7	0,0	1,5	-0,1	-0,6	-4,0
PIB	1,5	-0,1	1,5	-0,1	1,7	0,0	1,6	-0,1	0,3	-3,1
PIB/tête	0,9	-0,2	1,2	-0,1	1,5	0,0	1,3	-0,1	-0,4	-2,6

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

À long terme, la croissance annuelle de la productivité atteint 1,5 % par hypothèse et elle rejoint ce niveau en 2035 dans la projection de référence. En moyenne, la croissance annuelle de la productivité par travailleur est de 1,3 % entre 2015 et 2060, soit 0,1 point de pourcent inférieure à celle du rapport annuel 2015. Cette évolution moins favorable de la productivité se traduit par une croissance économique annuelle moyenne plus faible de 0,1 point de pourcent entre 2015 et 2060.

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

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme 2015-2021

L'évolution de l'ensemble des dépenses sociales de 2015 à 2021 en % du PIB selon le scénario de juillet 2016 est présentée dans le tableau 8, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (ou la variation des dépenses sociales entre deux années données, exprimée en % du PIB) entre 2015 et 2021.

Tableau 8 Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV de juillet 2016 et écart par rapport au scénario de juillet 2015
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juillet 2016								Différence avec les résultats de juillet 2015 2015-2021
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015-2021	
Pensions	10,4	10,6	10,6	10,8	10,9	11,0	11,2	0,7	0,1
- régime des salariés	5,7	5,8	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	0,5	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0
- secteur public ^a	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1	0,2	0,1
Soins de santé ^b	8,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,2	8,3	0,3	-0,1
- soins « aigus »	6,4	6,4	6,4	6,4	6,5	6,5	6,6	0,2	0,0
- soins de longue durée	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1	-0,1
Incapacité de travail	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	0,4	0,2
Chômage ^c	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,6	0,0
Allocations familiales	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	-0,1	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,1
Total	25,3	25,4	25,3	25,5	25,7	25,9	26,1	0,8	0,3
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	-0,2	0,1

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

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

c. 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.

Entre 2015 et 2021, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 0,8 % du PIB suite à l'augmentation des dépenses de pension (malgré le relèvement des conditions d'âge et de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée), de soins de santé et d'incapacité de travail. La hausse de ces dernières résulte principalement des dépenses d'invalidité dont le nombre de bénéficiaires s'accroît encore largement malgré certaines mesures d'économie intégrées dans la projection. Les dépenses de chômage (y compris chômage avec complément d'entreprise, crédit-temps et interruption de carrière) se réduisent de 0,6 % du PIB en raison d'une part de l'effet des nombreuses mesures prises en la matière et d'autre part de la croissance de l'emploi qui induit une réduction du nombre de bénéficiaires.

En comparaison avec les résultats du rapport annuel 2015 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2015 et 2021 est supérieur de 0,3 % du PIB en raison de dépenses accrues de pensions, d'incapacité de travail, d'allocations familiales et d'autres prestations sociales. Cette divergence s'explique notamment par le fait que le saut d'indice qui est intervenu mi-2015 (au lieu de 2016 dans la projection précédente) réduit le niveau des dépenses sociales en 2015 et n'influence plus que pour moitié l'évolution des dépenses sociales sur la période de projection. En outre, la progression du PIB est moindre que dans le rapport de l'année passée (cf. tableau 7). De plus, en matière d'incapacité de travail, l'augmentation plus rapide des dépenses d'invalidité s'explique également par un relèvement du nombre de bénéficiaires à l'horizon 2021 (comparativement au rapport annuel 2015), en fonction d'une projection indicative de l'INAMI. Une population jeune supérieure dans la nouvelle projection

contribue au poids plus important des allocations familiales, et la crise de l'asile se traduit par davantage de dépenses en matière de revenu d'intégration (incluses dans la ligne « autres dépenses sociales »).

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

Le tableau 9 présente le coût budgétaire du vieillissement entre 2015 et 2060 en % du PIB, selon le scénario de référence de juillet 2016 et en écart avec les résultats du rapport 2015 du CEV, ainsi que l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales (exprimée en % du PIB) sur la période de projection.

Tableau 9 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de juillet 2016 et écart par rapport au scénario de juillet 2015
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de juillet 2016							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2015 2015-2060
	2015	2021	2040	2060	2015-2040	2040-2060	2015-2060	
Pensions	10,4	11,2	12,7	12,7	2,3	0,0	2,3	0,2
- régime des salariés	5,7	6,2	7,4	7,3	1,7	-0,1	1,5	0,2
- régime des indépendants	0,8	0,9	1,1	1,1	0,2	0,0	0,2	0,1
- secteur public ^a	3,9	4,1	4,3	4,4	0,4	0,1	0,5	0,0
Soins de santé ^b	8,0	8,3	10,0	9,9	2,0	-0,1	1,9	0,1
- soins « aigus »	6,4	6,6	7,6	7,5	1,2	-0,1	1,1	0,0
- soins de longue durée	1,6	1,7	2,4	2,4	0,7	0,0	0,8	0,0
Incapacité de travail	1,8	2,2	1,9	1,7	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Chômage ^c	2,1	1,5	1,0	1,0	-1,0	-0,1	-1,1	0,0
Allocations familiales	1,5	1,5	1,3	1,1	-0,3	-0,2	-0,4	0,0
Autres dépenses sociales ^d	1,4	1,4	1,3	1,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Total	25,3	26,1	28,2	27,6	2,9	-0,6	2,3	0,4
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^e	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,2	0,0	-0,1	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.

L'ensemble des dépenses sociales passe de 25,3 % du PIB en 2015 à 27,6 % en 2060, après avoir atteint un maximum de 28,2 % aux alentours de 2040. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2015 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,3 % du PIB en raison des accroissements des dépenses de pension (2,3 % du PIB) et de soins de santé (1,9 % du PIB). La totalité des autres dépenses se réduit de 1,9 % du PIB sur la même période, avec principalement une diminution des dépenses de chômage (-1,1 %) et des allocations familiales (-0,4 %).

Il faut souligner que le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 2,9 % du PIB entre 2015 et 2040, soutenu par les dépenses de pension et les dépenses de santé (le coefficient de dépendance des âgés s'accroît particulièrement pendant cette période, cf. graphique 2), alors que les autres prestations diminuent de 1,4 % du PIB. Ces réductions résultent des adaptations partielles au bien-être des prestations forfaitaires, mais également de la décroissance du nombre de bénéficiaires dans le cas des dépenses de chômage (-1 % du PIB). Par la suite, entre 2040 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement diminue de 0,6 % du PIB. En effet, pendant cette période, le coefficient de dépendance des âgés s'accroît très peu, et le découplage entre l'évolution salariale et la revalorisation des prestations sociales est plus important qu'au cours de la période précédente.

Par rapport aux précédentes perspectives, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 0,4 % du PIB entre 2015 et 2060. L'ensemble des dépenses sociales est plus élevé, exprimé en pour cent du PIB, en raison d'une croissance économique inférieure dans la nouvelle projection résultant principalement de plus faibles gains de productivité jusque 2040 (voir tableau 7). Notons que la croissance de l'emploi est également légèrement moins importante suite à la réduction de la population active (certains chômeurs avec complément d'entreprise demeurent non demandeurs d'emploi), malgré la baisse plus prononcée du nombre de chômeurs. En outre, l'augmentation plus importante du coefficient de dépendance des âgés contribue également à accroître le coût budgétaire des pensions. Enfin la réalisation mi-2015 du saut d'index (et non en 2016 comme escompté dans le rapport de l'année passée) n'influence plus que pour moitié l'évolution des dépenses sociales sur la période de projection (cf. section 1.3.5.a).

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). Selon l'usage en matière de finances publiques en Belgique, l'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale et l'entité II les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions (C&R). Ces comptes par entité diffèrent sur deux points des tableaux en termes SEC de la comptabilité nationale :

- l'assurance soins flamande est comptabilisée dans le compte des C&R dans la comptabilité par entité, alors qu'elle est enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale ;
- les pensions de retraite de l'entité II sont comptabilisées dans le compte du pouvoir fédéral dans la comptabilité par entité puisqu'elles sont à charge du pouvoir fédéral, alors qu'elles sont enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale.

Le coût budgétaire du vieillissement par entité, selon la projection de référence du CEV de juillet 2016, est présenté dans le tableau 10. Cette présentation tient compte des transferts de compétences de la 6^{ème} réforme de l'État. Soulignons que, même si un « opérateur » fédéral continue d'assurer les tâches de certaines compétences en 2015, ces compétences sont transférées dans le compte des C&R dans la comptabilité nationale.

Tableau 10 Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2016
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2016							
	Entité I					Entité II		
	2014	2015	2021	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
Pensions	10,2	10,3	11,1	12,6	12,6	0,1	2,3	2,4
- dont pensions de retraite de l'entité II à charge du pouvoir fédéral ^a	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	0,0	0,6	0,6
- dont autres pensions des pouvoirs locaux à charge de la sécurité sociale ^b	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	0,3
Soins de santé	6,9	6,0	6,3	7,4	7,3	-0,9	1,2	0,4
- dont soins de santé « aigus »	5,8	5,6	5,8	6,8	6,7	-0,2	1,0	0,8
- dont soins de longue durée	1,1	0,4	0,5	0,6	0,6	-0,7	0,2	-0,5
Incapacité de travail	1,7	1,8	2,2	1,9	1,7	0,1	-0,2	-0,1
Chômage	2,3	2,0	1,4	1,0	1,0	-0,2	-1,1	-1,3
Allocations familiales	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	-1,5
Autres dépenses sociales	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	-0,1	-0,2	-0,2
Total	23,5	21,1	21,9	23,7	23,2	-2,5	2,2	-0,3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Entité II					Entité II		
	2014	2015	2021	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
Pensions	1,7	1,7	1,8	2,0	2,3	0,0	0,6	0,5
- dont pensions de retraite à charge de l'entité I ^a	-1,6	-1,6	-1,7	-1,9	-2,1	0,0	-0,6	-0,6
Soins de santé et aide sociale	1,0	1,9	1,9	2,5	2,5	0,9	0,6	1,5
- dont soins de santé « aigus »	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	-0,1	0,1	0,0
- dont soins de longue durée	0,2	1,1	1,2	1,6	1,6	0,9	0,5	1,4
Assurance soins en Flandre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Interruption de carrière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	0,1	1,5	1,5	1,3	1,1	1,5	-0,4	1,0
Autres dépenses sociales	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,2	0,0	0,1
Total	1,8	4,2	4,2	4,5	4,4	2,5	0,1	2,6
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,8	3,9	3,7	3,7	3,7	0,1	-0,1	-0,1

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

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

Suite aux transferts de compétences engendrés par la 6^{ème} réforme de l'État, l'Entité I comptabilise 83 % de l'ensemble des dépenses sociales en 2015, alors qu'elle en supportait 93 % en 2014. Les transferts de compétences concernent des dépenses de soins de longue durée, les allocations familiales, certaines dépenses d'interruption de carrière et d'allocations pour personnes handicapées. Entre 2015 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 2,2 % du PIB pour l'Entité I et 0,1 % du PIB pour l'Entité II (voir tableau 10).

Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2016
En % du PIB

	Scénario de référence du CEV de juillet 2016							
	2014	2015	2021	2040	2060	2014-2015	2015-2060	2014-2060
De l'entité I vers l'entité II (dotations relatives aux transferts de compétences en matière de dépenses sociales - 6^{ème} réforme de l'État)	0,0	2,7	2,9	3,0	2,7	2,7	0,0	2,7
De l'entité II vers l'entité I	0,4	0,4	0,6	0,8	0,9	0,0	0,5	0,5
1) Contribution de responsabilisation des C&R contribuant à financer :	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	-0,0	0,2	0,2
les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	0,0	0,6	0,6
2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale contribuant à financer la partie retraite :	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,0	0,3	0,3
des pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	0,3

Si l'Entité II exerce dorénavant la compétence en matière de certaines dépenses sociales, elle perçoit également de nouvelles dotations ou financements spécifiques en provenance de l'Entité I (cf. tableau 11) en rapport avec ces nouvelles compétences. Par hypothèse, ces dotations sont projetées à long terme à législation inchangée. Elles s'élèvent à 2,7 % du PIB en 2060 et couvrent à cet horizon 61 % de l'ensemble des dépenses sociales de l'Entité II (4,4 % du PIB en 2060).

Par ailleurs, des transferts de l'Entité II vers l'Entité I (cf. tableau 11) financent en partie des dépenses imputées à l'Entité II mais effectivement payées par l'Entité I. D'une part, la contribution de responsabilisation des C&R (0,2 % du PIB en 2060) vise à financer les dépenses de pension de retraite des agents de l'Entité II (2,1 % du PIB en 2060). D'autre part, les cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale (0,7 % du PIB en 2060) visent à financer les dépenses de pension de retraite des agents des pouvoirs locaux (les dépenses de pension de retraite et de survie²³ s'élèvent à 0,8 % du PIB en 2060).

²³ La partie survie est financée par la cotisation personnelle de 7,5 % destinée au financement des pensions de survie du secteur public.

1.3.6. Le coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios alternatifs de croissance de la productivité

Dans ce rapport 2016 du CEV, deux scénarios alternatifs de plus faible productivité à long terme sont présentés, à savoir un scénario de croissance annuelle de 1,25 % et un scénario de croissance de 1 %. Dans les deux scénarios, et comme dans le scénario de référence, les prestations sociales (hors allocations familiales) sont adaptées en termes réels selon les paramètres du pacte de solidarité entre les générations, et les allocations familiales connaissent un découplage de 0,7 point de pourcentage par rapport à la croissance des salaires.

Le tableau suivant reprend les résultats macroéconomiques des deux scénarios alternatifs de productivité, ainsi que les écarts avec le scénario de référence. Les scénarios alternatifs débutent après la période de moyen terme, soit à partir de 2022. Une croissance annuelle de la productivité de 1 % est atteinte en 2028, et une croissance annuelle de 1,25 % en 2032. Toute autre hypothèse inchangée, des gains de productivité plus faibles engendrent une croissance économique moins importante par rapport au scénario de référence. Entre 2015 et 2060, la croissance annuelle moyenne du PIB est inférieure de 0,15 % dans le scénario 1,25 % et de 0,32 % dans le scénario 1 %, comparativement au scénario de référence. La réduction dans le scénario 1 % est proportionnellement plus importante car la croissance de la productivité y est inférieure à celle du scénario de référence pendant 32 années alors qu'elle ne l'est que pendant 28 années dans le scénario 1,25 %.

Tableau 12 Projection macroéconomique 2015-2060, deux scénarios alternatifs de plus faible productivité (1,25 % et 1 %) et en écart avec le scénario de référence (R)
Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %

	2015-2021	Scénario 1,25 %						Scénario 1 %					
		2021-2040		2040-2060		2015-2060		2021-2040		2040-2060		2015-2060	
		1,25 %	1,25 %-R	1,25 %	1,25 %-R	1,25 %	1,25 %-R	1 %	1 %-R	1 %	1 %-R	1 %	1 %-R
Emploi	0,79	0,35	-0,00	0,21	0,00	0,35	0,00	0,35	0,00	0,21	-0,00	0,35	0,00
Productivité par emploi	0,68	1,07	-0,10	1,25	-0,25	1,10	-0,15	0,93	-0,24	1,00	-0,50	0,93	-0,32
Masse salariale ^a	0,84	1,44	-0,10	1,46	-0,25	1,37	-0,15	1,29	-0,24	1,21	-0,50	1,19	-0,32
PIB	1,47	1,43	-0,10	1,46	-0,25	1,45	-0,15	1,28	-0,24	1,21	-0,50	1,28	-0,32
PIB/tête	0,95	1,06	-0,10	1,21	-0,25	1,11	-0,15	0,91	-0,24	0,96	-0,50	0,94	-0,32

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

Le tableau 13 présente le coût budgétaire du vieillissement selon les deux scénarios de croissance plus faible de la productivité, en pourcentage du PIB et en différences par rapport au scénario de référence de juillet 2016.

Tableau 13 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs de juillet 2016 (scénario 1,25 % et scénario 1 %) et en écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2016
En % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2015-2060			
	Scénario 1,25 %	Scénario 1 %	Scénario 1,25 % - Référence	Scénario 1 % - Référence
Pensions	2,9	3,5	0,6	1,3
- régime des salariés	2,0	2,6	0,5	1,1
- régime des indépendants	0,3	0,4	0,1	0,2
- secteur public	0,5	0,5	0,0	0,0
Soins de santé	2,3	2,7	0,4	0,9
- soins « aigus »	1,4	1,8	0,3	0,6
- soins de longue durée	0,8	1,0	0,1	0,2
Incapacité de travail	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Chômage	-1,0	-1,0	0,0	0,1
Allocations familiales	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Total	3,4	4,6	1,1	2,3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de respectivement 1,1 % et 2,3 % du PIB dans les scénarios de croissance annuelle de la productivité de 1,25 % et 1 % à long terme, comparativement au scénario de référence.

L'augmentation du coût budgétaire est particulièrement visible pour les dépenses de pensions mais de manière différente selon le régime de pension. En effet, de profondes différences existent entre les régimes de pension en termes de modalités de calcul de la pension. Dans le régime salarié et le régime indépendant, la pension est calculée sur les rémunérations (non revalorisées en termes réels) de l'ensemble de la carrière. Par contre, dans le régime de la fonction publique, ce sont les traitements des dix ou cinq dernières années de carrière qui sont pris en considération dans le calcul de la pension. Ces traitements sont en outre adaptés pour tenir compte des revalorisations barémiques intervenues entre le paiement des traitements et la date de départ à la retraite. Dans ce cadre, l'évolution des pensions dans le régime de la fonction publique est fortement liée à l'évolution contemporaine ou récente des salaires. Dans les régimes salarié et indépendant, cette liaison est nettement moins forte, les nouvelles pensions s'inscrivant dans la perspective de la croissance des revenus professionnels sur plus de 4 décennies. Dès lors, un salaire (revenu) moyen plus faible ne se reflétera que progressivement dans les dépenses de pension des régimes salarié et indépendant. À contrario, le PIB intègre immédiatement la réduction des gains de productivité.

Les effets des scénarios alternatifs sur les dépenses de soins de santé sont également importants, en particulier pour les soins aigus. En effet, l'élasticité estimée de ces dépenses au revenu par tête est inférieure à l'unité²⁴.

Le relèvement du coût budgétaire du vieillissement dans le scénario 1 % par rapport au scénario de référence est plus du double que celui dans le scénario 1,25 %. Ces écarts reflètent largement les diffé-

²⁴ Voir Rapport annuel 2014 du CEV, chapitre 3.

rences en termes de croissance annuelle moyenne de la productivité. Rappelons qu'entre 2015 et 2060 (voir tableau 12), les gains annuels moyens de productivité sont inférieurs de 0,32 % dans le scénario 1 % en comparaison avec le scénario de référence, par rapport à -0,15 % dans le scénario 1,25 %. En outre, en matière de dépenses de pension dans les régimes salarié et indépendant, les écarts plus que proportionnels du coût budgétaire du vieillissement, par rapport au scénario de référence, sont également influencés par le différentiel de croissance entre certains paramètres d'adaptation au bien-être et la productivité. D'une part, les plafonds salariaux (croissance de 1,25 % par an) évoluent plus rapidement que la croissance de la productivité dans le scénario 1 %, ce qui aura tendance à accroître davantage le poids des pensions des nouveaux pensionnés dans le scénario 1 % par rapport au scénario 1,25 %. D'autre part, l'évolution de la productivité est identique à long terme aux revalorisations des prestations forfaitaires et minimum (1 % par an) dans le scénario 1 %. Dès lors, dans ce scénario, les dépenses de ce type de prestations ne se dévaloriseront plus à long terme par rapport à la croissance salariale, contrairement au scénario 1,25 %. C'est particulièrement le cas dans le régime de pension des travailleurs indépendants, qui enregistre de nombreux bénéficiaires de la pension minimum.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

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

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'une société déterminée et à un moment donné. Une approche multidimensionnelle de la pauvreté ne lie pas celle-ci uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects importants de la vie en société, comme la santé, le logement, les contacts sociaux, etc. On considèrera qu'un individu court un *risque* de pauvreté dès qu'il est concerné par 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 : on court un risque de pauvreté si le revenu disponible est inférieur à un seuil de revenu minimum (ou seuil de pauvreté). Cependant, il importe également de garder à l'esprit que certaines personnes âgées qui ne sont pas exposées au risque de pauvreté (leur revenu disponible se situant au-delà du seuil de pauvreté) n'arrivent pas à faire face à certaines dépenses, comme par exemple le coût d'un séjour en maison de repos et de soins. L'encadré 4 analyse plus en détail l'accessibilité financière des soins résidentiels. D'un autre côté, la consommation n'est pas seulement financée par le revenu disponible mais également par l'épargne, de sorte que certaines personnes disposant de faibles revenus ne se trouvent pas nécessairement dans une situation précaire.

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). Dès lors que l'indicateur de faible intensité de travail n'est pas pertinent dans le cadre de la présente étude, nous nous sommes concentrés sur le risque de pauvreté et la privation matérielle.

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).

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 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 2014 relative aux revenus 2013 en constitue l'édition la plus récente. Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2013 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, soit le revenu équivalent, en le divisant par un « facteur d'équivalence »²⁷ et non par le nombre de membres du ménage. Cette approche permet de comparer les niveaux de vie de ménages qui diffèrent par le nombre d'adultes et le nombre d'enfants.

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

²⁷ Celui-ci est obtenu grâce à l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. Il correspond 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 qui est imputé aux propriétaires de leur habitation car ils ne paient pas de loyer. Les éventuelles charges d'intérêts hypothécaires sont déduites.

Notons ensuite, et ce détail a toute son importance pour l'analyse du risque de pauvreté des personnes âgées, que les personnes vivant en ménage collectif, comme les maisons de repos et de soins²⁹, 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. Rappelons que l'encadré 4 présente les résultats d'une analyse de l'accessibilité financière des soins résidentiels.

Les données de l'EU-SILC sont collectées à partir d'un échantillon de ménages. Aussi, les résultats peuvent comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. Lorsqu'elle est publiée par la Direction générale Statistique via son rapport sur la qualité de l'EU-SILC belge, la marge d'erreur pour les indicateurs repris ci-dessous est exprimée par un intervalle de confiance à 95 %³⁰. Il convient également de faire preuve de prudence concernant les indicateurs pour lesquels aucun intervalle de confiance n'est mentionné. Dans ce cas, les données de ces indicateurs doivent être davantage considérées comme un ordre de grandeur.

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) vivent dans un ménage collectif. Ces pourcentages sont peut-être sous-estimés car les personnes vivant dans une maison de repos et/ou de soins (faisant partie des ménages collectifs) peuvent rester domiciliées à leur adresse privée. Ce sont le plus souvent des personnes âgées qui séjournent en maisons de repos et/ou de soins. 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 Source : Quality report Belgian EU-SILC 2014

Cela signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné.

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. C'est pourquoi le CEV ne se prononce pas sur la signification de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté. Néanmoins, les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté de certaines catégories de population pour une année donnée sont mentionnées et commentées.

Encadré 4 Accessibilité financière des soins résidentiels

Comme indiqué plus haut, les personnes vivant dans des ménages collectifs, notamment les personnes âgées en soins résidentiels, ne font pas partie de la population à laquelle se rapportent les données de l'enquête EU-SILC. Mesurer le niveau de vie et l'éventuelle situation de pauvreté de telles personnes nécessiterait des données et indicateurs appropriés. La qualité des soins reçus revêt naturellement une grande importance pour ces personnes, mais les indicateurs y afférents sont encore en cours d'élaboration⁽¹⁾.

Une autre question annexe concerne l'accessibilité financière des soins résidentiels, autrement dit si les personnes qui doivent recourir à ces soins peuvent les financer grâce à leurs allocations sociales. Les données collectées dans un rapport récent⁽²⁾ réalisé pour les besoins d'une étude comparative de l'OCDE sur la protection sociale pour les soins de longue durée⁽³⁾ permettent de donner une réponse indicative. Deux éléments sont naturellement très importants à cet égard : le revenu de la personne âgée et le coût des soins résidentiels, pour autant que la personne âgée doive elle-même le prendre en charge. Pour les cas-types de nos calculs, nous nous basons sur une personne âgée isolée recevant une pension pouvant fluctuer entre 12 000 EUR et 23 000 EUR par an⁽⁴⁾, et nous tenons compte de l'« allocation d'aide aux personnes âgées » (APA) et de l'assurance soins flamande. Les personnes âgées dépendantes peuvent bénéficier de l'APA, une allocation qui est soumise à un examen des ressources⁽⁵⁾ et dont le montant maximum dépend du degré de dépendance aux soins, mesurée sur une échelle comptant cinq catégories. En outre, les personnes âgées flamandes peuvent, quel que soit leur revenu, bénéficier d'une allocation de l'assurance soins flamande à partir d'un certain degré de dépendance. Il en va de même pour les personnes âgées bruxelloises qui s'y sont affiliées. Les personnes âgées séjournant dans un centre de soins résidentiels ont de toute manière droit à cette allocation, quelle que soit la lourdeur des soins⁽⁶⁾.

La personne âgée admise en soins résidentiels paie elle-même le prix journalier qui couvre en principe le coût du logement, de la nourriture, etc. Les maisons de repos et de soins peuvent déterminer elles-mêmes leur prix journalier au départ (les augmentations sont toutefois soumises à un contrôle), ce qui explique les écarts importants entre établissements⁽⁷⁾. Il peut également y avoir des différences entre établissements en ce qui concerne les suppléments facturés pour les services supplémentaires, comme la distribution de produits pharmaceutiques, la lessive et la télédistribution. Le séjour dans une chambre personnelle est plus coûteux que dans une chambre double et les prix varient aussi fortement d'une province à une autre. L'intensité des soins nécessaires n'a aucune influence, ou peut-être seulement une influence limitée, sur le montant du prix journalier. Il n'est pas clair dans quelle mesure le prix est fonction de la qualité des soins. Selon l'étude précitée, le prix journalier médian, y compris les suppléments, s'élevait, au cours du premier semestre 2014, à 46 EUR, 52 EUR et 43 EUR respectivement à Bruxelles, en Flandre et en Wallonie. Au dixième centile de la distribution des prix journaliers sans supplément, ces montants s'élèvent respectivement à 37 EUR, 44 EUR et 34 EUR. Ces derniers doivent être considérés comme une sorte de prix minimum, étant donné l'offre sur le marché⁽⁸⁾.

¹ Voir pour un aperçu, par exemple: OECD/European Commission (2013), A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en>

² Van den Bosch, K. (2016), Measuring social protection for older people with long-term care needs in Belgium. A report on the completion of an OECD data collection questionnaire. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan, rapport non publié

³ Muir, T. (2015), Measuring Effective Social Protection in Long-Term Care, OECD, décembre 2015.

⁴ Près de la moitié des pensionnés dispose d'une pension brute du premier pilier située dans cet intervalle.

⁵ Les revenus de pensions ne sont pris en compte qu'à concurrence de 90 %, et il existe une exemption de € 12900,46 pour les isolés.

⁶ <http://www.vlaamsezorgverzekering.be/tegemoetkomingen/vlaamse-zorgverzekering>

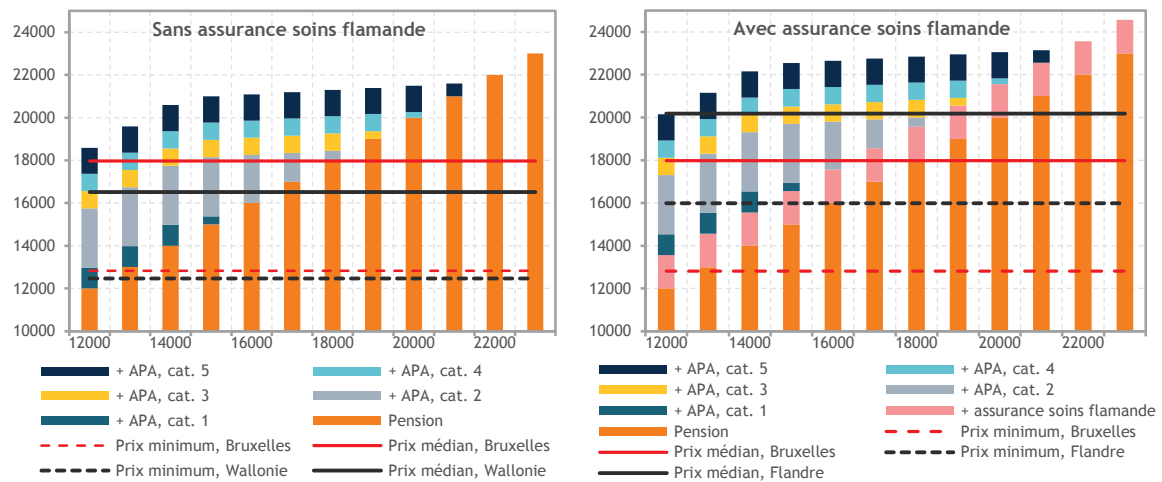
⁷ Laasman, J.-M., Maron, L., Van den Heede, A., Van Duynslaeger, M., Vervoort, K. and Vrancken, J. (2016), Maison de repos: à quel prix? Solidaris, Direction Études, Mars 2016. <http://www.solidaris.be/Charleroi-Centre-Soignies/Pages/maison-de-repos-a-quel-prix.aspx>. Cette étude récente présente une bonne illustration de la variation des prix entre institutions et de son impact sur la facture. Les résultats concordent avec ceux d'autres sources ; voir Van den Bosch (2016).

⁸ L'utilisation des suppléments est en principe volontaire mais certains sont parfois difficiles à éviter. En outre, une personne âgée désirant par exemple se passer de la distribution des produits pharmaceutiques par la maison de repos doit se les procurer en dehors de cette institution.

Suite Encadré 4

Ci-dessous, le graphique de gauche montre la comparaison entre les revenus (pension et APA) de personnes âgées, affichant des degrés de dépendance différents et ne pouvant bénéficier d'une allocation de l'assurance soins flamande, et les prix journaliers à Bruxelles et en Wallonie, pour l'année 2015. Les bâtonnets de l'histogramme donnent le revenu total des personnes âgées ayant une pension variant entre 12 000 EUR et 23 000 EUR par an, avec en sus l'APA, selon leur catégorie de dépendance. Le graphique de droite est semblable, mais le revenu total y englobe également l'allocation de l'assurance soins flamande (1 560 EUR par an).

Graphique - Comparaison entre le revenu de personnes âgées affichant des degrés de dépendance différents et le prix journalier moyen dans les maisons de repos et de soins (exprimés en montants annuels de 2015)
L'axe horizontal présente la pension en euros



Source : Laasman, J.-M. e.a. (2016) 'Maison de repos: à quel prix?' Solidaritas, Direction Études, Mars 2016, et calculs personnels

Explication : une personne touchant une pension de 12 000 EUR par an a un revenu total de 12 000 EUR si elle ne reçoit pas d'APA. Si elle reçoit une APA de catégorie 1, le revenu augmente à 12 981 EUR ; si la catégorie de l'APA passe à 2, le revenu total s'élève alors à 15 747 EUR, et ainsi de suite.

Il apparaît clairement qu'une pension faible à moyenne (par exemple, une pension minimum de 13 570 EUR par an en 2015 après une carrière complète en tant que travailleur salarié) ne permet pas de payer un séjour en maison de retraite, excepté à un niveau minimal et seulement à Bruxelles ou en Wallonie. En revanche, les personnes âgées les plus dépendantes pourront se permettre un tel séjour grâce aux allocations de l'APA et de l'assurance soins flamande. Pour les personnes âgées touchant une pension proche ou légèrement supérieure au minimum et ayant des besoins de soins faibles à moyens, des problèmes d'accessibilité financière peuvent se poser, surtout à Bruxelles où les prix journaliers sont plus élevés qu'en Wallonie et où les résidents en maison de repos ne peuvent sans doute pas tous bénéficier de l'assurance soins flamande.

Trois observations doivent être formulées à cet égard. Tout d'abord, les personnes âgées ayant des besoins de soins faibles à moyens peuvent continuer à habiter chez elles à condition que des soins suffisants, formels et/ou informels, y soient prodigués. C'est d'ailleurs un objectif explicite de la politique suivie par l'ensemble des autorités concernées ⁽⁹⁾. Deuxièmement, le CPAS paiera normalement l'appoint si une personne âgée n'est pas en mesure de payer la facture de la maison de repos. Le CPAS peut éventuellement récupérer ce montant auprès des enfants de l'intéressé ou subordonner son aide à la condition que la personne âgée puise d'abord dans ses propres avoirs (y compris son habitation propre), ce qui peut la dissuader d'aller en maison de repos. Troisièmement, le prix journalier a sensiblement augmenté dans un passé récent : entre 2010 et 2016, il s'est accru de 21 %, alors que l'indice santé n'a progressé que de 11 %. La crainte de voir cette évolution des prix perdurer est sans doute un des motifs de préoccupation quant à l'accessibilité financière des soins résidentiels.

⁹ Voir Van den Bosch e.a. (2011), Toekomstige behoefte aan residentiële ouderenzorg in België: projecties 2011- 2025. - KCE Reports 167A

2.1.2. En Belgique

Cette partie ébauche l'évolution du risque de pauvreté des personnes âgées en Belgique et leur situation relative par rapport à d'autres catégories socioéconomiques ou types de ménages. L'évolution des allocations minimums pour les personnes âgées joue à cet égard un rôle important expliqué ci-après.

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

Le système légal des pensions garantit une pension de base par le biais de la pension minimum et du droit minimum par année de carrière. Pour pouvoir en bénéficier, la personne retraitée doit satisfaire à un certain nombre de conditions relatives à la carrière reprises dans l'encadré 5. Par ailleurs, les personnes âgées dont la pension est insuffisante, voire inexistante, peuvent, après un examen de leurs ressources financières, faire appel à l'aide sociale (GRAPA). Pour évaluer l'adéquation de ces systèmes en ce qui concerne la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées, il convient de tenir compte de divers facteurs, comme les groupes-cibles (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou les montants qu'ils perçoivent. L'évolution des montants des allocations minimums est présentée et comparée au seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC ci-après³¹. À cet égard, notons que les calculs se basent sur des montants maximums ou forfaitaires. En d'autres termes, dans le cas de la pension minimum, il s'agit du montant octroyé au terme d'une carrière complète (de 45 ans) à temps plein. Pour les personnes avec une carrière incomplète mais qui respectent toutefois la condition de carrière, la pension minimum est calculée au prorata du nombre d'années de carrière (voir encadré 5).

³¹ Voir les rapports annuels du CEV de 2012 et 2013 pour un profil des bénéficiaires.

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

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 garantie (PMG), il peut être relevé à ce niveau minimum. Les montants de la PMG, 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 le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants. Les montants mensuels cités sont d'application au 1er juin 2016 et valent pour une carrière complète et à temps plein.

Si un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (actuellement 30 ans), sa pension de salarié peut être relevée pour atteindre la **pension minimum dans le régime des travailleurs salariés**. Il existe 2 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 ETP par an minimum. Le *calcul* de la PMG se base dans les deux cas sur le montant de la PMG pour une carrière complète multipliée par la fraction de carrière (si nécessaire limitée à 1). Le dénominateur de la fraction de carrière est toujours égal à 45. Toutefois, le numérateur est différent : dans le cas du « critère strict », il correspond à toutes les années de carrière pour lesquelles au moins 52 ETP sont relevés. Dans le cas du « critère souple », le numérateur consiste en ce qu'on appelle la « carrière comprimée », à savoir la somme de tous les ETP prestés ou assimilés sur toute la carrière, divisée par 312. La PMG pour une carrière complète s'élève à 1 460,45 EUR (au taux ménage) ou 1 168,73 EUR (au taux isolé) par mois.

Si la *condition* d'une carrière de deux tiers en tant que travailleur salarié n'est pas remplie, les années prestées en tant que travailleur indépendant peuvent également être prises en considération pour vérifier cette condition. Ici aussi, il y a un critère strict et un critère souple pour déterminer une année de carrière (tant pour vérifier la condition que pour le calcul de la pension). Si la condition est remplie, la PMG est calculée comme étant la PMG « 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 PMG « mixte » pour une carrière complète sont identiques à ceux de la PMG « 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 PMG pour indépendant si le bénéficiaire peut justifier d'au moins deux tiers d'une carrière à temps plein. S'il y a quatre trimestres pour lesquels des cotisations trimestrielles minimales ont été payées, cela compte pour une année de carrière. Pour vérifier la condition de carrière des deux tiers, les années prestées en tant que travailleur salarié peuvent également être prises en compte si au moins 104 ETP ont été prestés comme travailleur salarié. La PMG de travailleur indépendant est calculée comme étant la PMG 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 PMG des travailleurs indépendants au taux ménage correspond à celle des travailleurs salariés. À partir du 1er août 2016, cela sera également le cas pour le montant au taux isolé.

Suite Encadré 5

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 (1 947,88 EUR par mois). Pour pouvoir prétendre à ce droit, la personne concernée doit avoir travaillé au moins 15 ans en tant que travailleur salarié à au moins 1/3 d'une occupation à temps plein. Une pension qui serait valorisée au droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein s'élève à 1 460,91 EUR par mois (au taux ménage) ou 1 168,73 EUR par mois (au taux isolé). Ces montants sont identiques aux montants de la pension minimum dans le cas d'une carrière complète dans le régime salarié. Après application du droit minimum dans le calcul de la pension, la pension octroyée ne peut être supérieure à 1 549,0 EUR (au taux ménage) ou 1 239,20 EUR (au taux isolé). Depuis l'introduction du droit minimum par année de carrière en 1997, ce plafond n'a été relevé qu'une fois (au 1/1/2015) alors que le droit minimum a connu d'importantes adaptations au bien-être (voir graphique 3). Ainsi, les pensions comportant une certaine valorisation au droit minimum seront de plus en plus limitées par le plafond salarial.

Évolution des minima par rapport au seuil de pauvreté

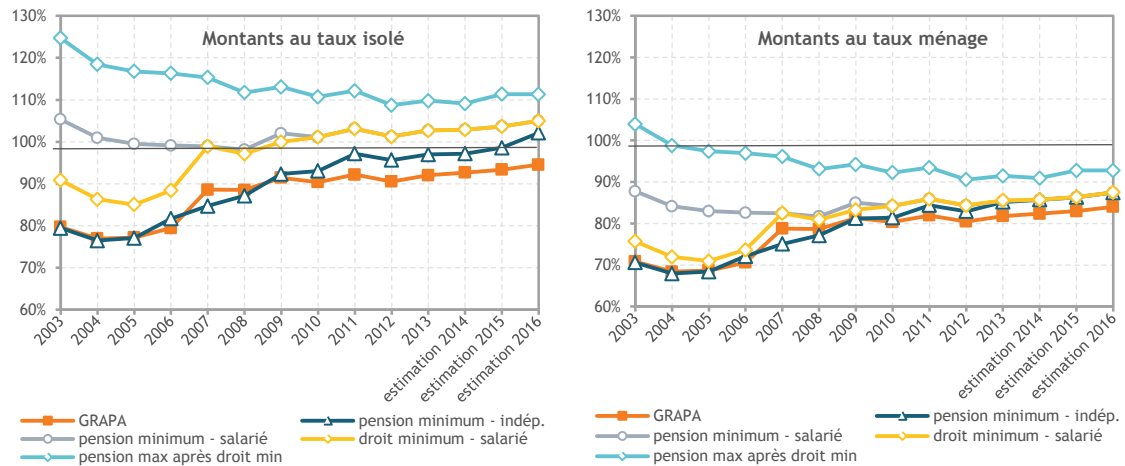
Le graphique 3 présente l'évolution depuis 2003 du rapport entre les minima et le seuil de pauvreté EU SILC. Il ressort que le droit minimum (à savoir la pension calculée sur la base du droit minimum pour l'entièreté d'une carrière à temps plein) et la pension minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés dépassent le seuil de pauvreté en 2013³². Les minima au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés, les minima dans le régime des travailleurs indépendants et les allocations d'aide sociale sont inférieurs au seuil de pauvreté³³. L'écart avec le seuil de pauvreté s'est à nouveau réduit en 2013.

Au cours de la période 2005-2011, la situation relative des minima et de la GRAPA s'est fortement améliorée pour ensuite se stabiliser jusqu'en 2013. Cette amélioration s'explique par des revalorisations réelles de ces allocations réalisées par des mesures spécifiques jusqu'en 2007. Dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, un budget structurel a été prévu à partir de 2007 pour les adaptations au bien-être dans le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants et, à partir de 2009, pour l'aide sociale (la GRAPA). 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.

³² 2013 est l'année de revenus la plus récente de l'enquête EU-SILC.

³³ Afin de mener le même exercice de comparaison entre les montants des pensions au taux ménage et les montants octroyés aux couples dans le cas de la GRAPA, ces montants ont été transposés en « montants équivalents » en les divisant par « l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE ». À savoir 1,5 pour un couple, qui correspond au facteur 1 pour le premier adulte et au facteur 0,5 pour le second adulte.

Graphique 3 Pensions minimums et GRAPA en % du seuil de pauvreté de l'EU-SILC
En %



"Max après droit minimum" correspond à la pension maximum qui peut être octroyée après application du droit minimum dans le calcul de la pension.
"Droit minimum" correspond au montant de la pension qui serait octroyé si l'ensemble de la carrière était valorisée au droit minimum.
Le seuil de pauvreté pour la période 2003-2013 se base sur les enquêtes EU-SILC 2004-2014. Pour la période 2014-2016, le seuil de pauvreté est estimé sur la base de l'évolution du seuil de pauvreté simulée dans MIDAS (voir infra).

C'est surtout la pension minimum du *régime indépendant* qui a augmenté plus fortement que le seuil de pauvreté. Alors qu'en 2005, la pension minimum au taux isolé ne représentait que 77 % du seuil de pauvreté, elle atteint 97 % en 2013 (pour le taux ménage, les chiffres évoluent de 68 % à 85 %). Suite aux nombreuses adaptations au bien-être de la pension minimum dans le régime indépendant, le montant au taux ménage correspond, à partir d'avril 2013, à la pension minimum des salariés. Il en est de même pour le montant au taux isolé à partir d'août 2016.

De même, l'*aide sociale* aux personnes âgées progresse de manière nettement plus sensible que le seuil de pauvreté, si bien que le montant forfaitaire de la GRAPA pour une personne isolée passe de 77 % du seuil en 2005 à 92 % en 2013 (pour un couple dont les deux membres bénéficient de la GRAPA, les proportions passent de 69 % à 82 %). En décembre 2006, la GRAPA a été relevée de près de 14 %. À partir de 2009, les adaptations au bien-être ont été réalisées dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations. Au cours des dernières années, la GRAPA a évolué parallèlement au seuil de pauvreté.

Au cours de la période 2003-2008, la pension minimum dans le *régime salarié* a évolué moins rapidement que le seuil. Ensuite, les adaptations au bien-être ont permis de revaloriser la pension minimum octroyée au terme d'une carrière complète à temps plein à un niveau supérieur au seuil (de 3 % en 2013). En octobre 2006, le droit minimum par année de carrière a été relevé de 17 %³⁴ et a ensuite évolué parallèlement à la pension minimum. Notons que le montant de la pension sur la base d'une carrière complète valorisée au droit minimum se rapproche de plus en plus de la pension maximum au-delà de laquelle l'application du droit minimum³⁵ (voir graphique 3) est neutralisée. Toutefois, en janvier 2015,

³⁴ Cette hausse met un terme à la liaison entre le droit minimum par année de carrière et le salaire minimum. Dès lors, les pensions qui sont calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Ensuite, le droit minimum a évolué parallèlement à la pension minimum (les éventuels écarts, tels qu'ils ressortent du Graphique 3, sont dus à des différences au niveau de la date d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être qui impliquent des moyennes annuelles différentes).

³⁵ C'est également le cas dans le cadre d'une carrière incomplète vu que les deux montants sont proportionnels au nombre d'années de carrière (et au temps de travail lors du calcul du montant de la pension).

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 %.

Par la suite, l'écart entre les montants minimums observés en 2014, 2015 et 2016 et un seuil de pauvreté estimé³⁶ devrait encore se réduire. En s'alignant à partir d'août 2016 sur la pension minimum dans le régime salarié, la pension minimum pour un isolé dans le régime indépendant devrait, pour la première fois, dépasser le seuil de pauvreté. Dans ce cadre, l'accord du gouvernement fédéral Michel I (9 octobre 2014) stipule que « *Celui qui a travaillé à temps plein durant une carrière complète devrait donc avoir droit à une pension minimum supérieure de 10 % au moins au seuil de pauvreté. La GRAPA sera encore renforcée.* ».

Remarques sur l'interprétation des résultats

Cette comparaison entre les minima et le seuil de pauvreté de l'enquête EU-SILC appelle toutefois quelques remarques. Tout d'abord, le seuil de pauvreté se base sur des revenus nets alors que les minima sont des montants bruts. Ces minima sont toutefois très faiblement imposés, voire en pratique exonérés d'impôts dans le cas de la GRAPA, de sorte que les montants nets se rapprochent très fortement des montants bruts. De plus, comme précisé plus haut, les minima sur lesquels se base la comparaison s'appliquent à des carrières complètes. Si la carrière est incomplète, les pensions minimums sont octroyées au prorata de la durée de carrière effective (voir encadré 5).

Le graphique 3 fait également apparaître que l'écart par rapport au seuil de pauvreté est plus important pour les couples (montants au taux ménage) que pour les isolés. Comme déjà mentionné dans les rapports précédents du CEV, cet écart s'explique principalement par une échelle d'équivalence implicite plus défavorable aux couples dans la législation sociale belge³⁷. En conséquence, les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, seront moins favorables que pour une personne isolée.

Les allocations d'aide sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peuvent être considérées comme le seuil légal de pauvreté, à savoir les revenus minimums 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 supra) 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. 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

³⁶ Nous supposons que le dernier seuil EU-SILC observé (pour l'année de revenus 2013) évolue parallèlement au taux de croissance du seuil de pauvreté simulé par le biais de MIDAS (voir ci-après).

³⁷ Dans l'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer le seuil relatif de pauvreté, le coefficient du couple est de 1,5 (voir ci-avant). Dans la législation sur les pensions, l'échelle d'équivalence " implicite " (calculée comme étant le rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé) des pensions minimums est de 1,25 dans le régime salarié, de 1,30 dans le régime indépendant et de 1,33 pour la GRAPA. Autrement dit, dans les régimes d'aide sociale et de pension, les montants pour un couple sont 25 à 33 % plus élevés que pour un isolé, alors que le coefficient de pondération conforme à la méthode relative impliquerait une hausse de 50 % du montant pour un couple par rapport au montant pour une personne isolée.

maximum de la GRAPA, mais ne pas avoir droit à cette dernière car elles disposent de ressources trop élevées sur la base de l'examen des ressources de la GRAPA³⁸. De ce fait, un certain pourcentage de personnes âgées serait encore exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA était supérieur ou égal au seuil de pauvreté. 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 de "non take-up" : certaines personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne la sollicitent pas³⁹. 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 »

Les résultats de l'enquête EU-SILC 2014 montrent que 15,5 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2013. Le revenu disponible équivalent des personnes concernées est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 13 023 euros, soit 1 085 euros par mois⁴¹.

Le graphique 4 présente le risque de pauvreté selon différentes caractéristiques socioéconomiques, tout en mettant l'accent sur la situation des personnes de 65 ans et plus et des pensionnés. Les personnes âgées sont exposées à un risque de pauvreté légèrement supérieur à celui de la population de moins de 65 ans, respectivement 16,1 % contre 15,3 %, mais les écarts ne sont pas significatifs⁴². Les personnes âgées isolées ont un risque de pauvreté plus élevé (mais non significatif) que les couples dont au moins une personne est âgée de 65 ans ou plus. Par contre, elles ont un taux de risque de pauvreté plus faible que les personnes isolées de moins de 65 ans. Parmi les personnes isolées, ce sont surtout les isolés avec enfant(s) qui courent un risque de pauvreté élevé (plus de 36 %). Il ressort d'une

³⁸ D'une part, les ressources entrant en ligne de compte pour le calcul de la GRAPA ne sont pas toutes comptabilisées dans le revenu disponible selon la définition EU-SILC. Ainsi, l'enquête ne tient pas compte du revenu cadastral, du patrimoine ou de cessions de biens immobiliers, contrairement à l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. D'autre part, deux types de dépenses sont déduites dans l'enquête, alors qu'ils n'entrent pas en ligne de compte dans l'octroi de la GRAPA, à savoir les transferts entre ménages et le paiement de suppléments d'impôts. La déduction de ces dépenses induit une baisse du revenu disponible calculé sur la base de l'enquête EU-SILC. Voir Van den Bosch, K., De Vil G., "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", WP 06-13, Bureau fédéral du Plan, août 2013.

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 de carrière 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'elle puisse en bénéficier ultérieurement, sans en être informée.

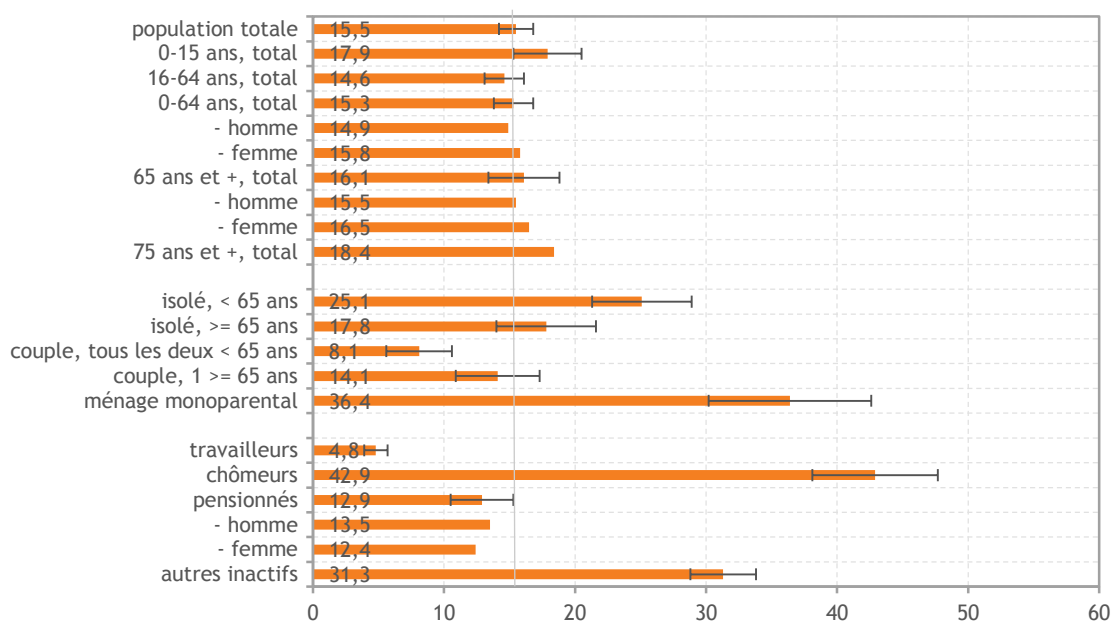
⁴⁰ Voir : <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/igo/terms/pages/default.aspx>

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 12 803 et 13 243 euros par an.

⁴² L'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans varie entre 13,4 % et 18,8 % et celui de la population de moins de 65 ans entre 13,8 % et 16,8 %. Comme les intervalles de confiance se recoupent fortement, les différences ne sont pas significatives.

ventilation de la population de 16 ans et plus selon le statut professionnel⁴³ que près de 13 % des pensionnés sont exposés en 2013 à un risque de pauvreté⁴⁴. Ce pourcentage est significativement⁴⁵ inférieur à celui des chômeurs (43 %) ou d'autres inactifs (31 %) mais est sensiblement plus élevé que celui des travailleurs (5 %). Les écarts de risque de pauvreté selon le sexe sont relativement faibles, tant chez les personnes de plus de 65 ans que chez les pensionnés.

Graphique 4 Risque de pauvreté en Belgique en 2013 selon les caractéristiques socioéconomiques
En %, intervalles de confiance



Source : Risque de pauvreté : Eurostat, EU-SILC 2014 (revenu 2013) ; intervalles de confiance : DGS, Quality report Belgian EU-SILC 2014

L'évolution du risque de pauvreté (voir graphique 5) montre que la baisse observée parmi les *personnes de 65 ans et plus* se poursuit en 2013 (de 23,2 % en 2005 à 16,1 % en 2013). L'écart avec le risque de pauvreté du groupe d'âge 16-64 ans (14,6 % en 2013) a atteint son niveau le plus bas depuis 2003 (première année de revenus pour laquelle des résultats valables sont disponibles pour la Belgique sur la base de l'enquête l'EU-SILC). Pour la première fois, le risque de pauvreté est plus élevé chez les enfants (17,9 % en 2013) que parmi les personnes âgées.

Parmi les *pensionnés*, la tendance à la baisse enregistrée depuis 2005 se poursuit également en 2013. Ainsi, non seulement leur risque de pauvreté mais aussi l'écart entre ce taux et celui des travailleurs atteignent leurs niveaux les plus faibles jamais observés depuis les premières enquêtes EU-SILC. Soulignons qu'un changement de définition du statut de pensionné et de celui de chômeur s'est produit en

⁴³ La distribution selon le statut professionnel se base sur l'occupation effectuée par les individus âgés de 16 ans minimum l'année précédente pendant 6 mois minimum. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut professionnel différent perçoivent le même revenu équivalent.

⁴⁴ Le risque de pauvreté des pensionnés est donc inférieur à celui des personnes de plus de 65 ans, même si cette différence n'est pas significative. Cela est dû au fait que, d'une part, les pensionnés âgés de moins de 65 ans sont exposés à un risque relativement faible de pauvreté. D'autre part, les personnes de 65 ans ou plus qui indiquent un statut autre que celui de pensionné dans l'enquête EU-SILC, comme par exemple « femme ou homme au foyer », ont un passé professionnel généralement faible voire inexistant et sont dès lors exposées à un risque relativement élevé de pauvreté.

⁴⁵ Les intervalles de confiance à 95 % de ces risques de pauvreté varient entre 10,5 % et 15,3 % pour les pensionnés, entre 38,1 % et 47,7 % pour les chômeurs, entre 28,8 % et 33,8 % pour les autres inactifs et entre 3,9 % et 5,7 % pour les actifs.

2012 : 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 »⁴⁶. En conséquence, à partir de 2012, les résultats pour ces catégories ne sont pas comparables avec les résultats des années précédentes.

Le risque de pauvreté parmi les *ménages âgés* a également atteint en 2013 son niveau le plus bas depuis que les enquêtes EU-SILC existent. Par conséquent, le risque de pauvreté des personnes âgées isolées demeure inférieur à celui des isolés de moins de 65 ans. Le risque de pauvreté des couples dont au moins un des partenaires a plus de 65 ans reste sensiblement plus élevé que celui des couples plus jeunes, en dépit d'une forte baisse depuis 2010. Remarquons que dans le cas des couples, le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé tant par la structure du ménage que par les revenus perçus par le cohabitant (par exemple des couples bénéficiant d'une seule pension, ou de deux pensions, ou percevant une pension et un revenu du travail, etc.).

L'évolution des minima par rapport au seuil de pauvreté est un facteur important susceptible d'influencer l'évolution de la pauvreté parmi les personnes âgées (voir supra). En 2013, les minima ont progressé légèrement plus fortement que le seuil de pauvreté. Les pensions minimums pour les indépendants, les minima au taux ménage pour les salariés et la GRAPA sont inférieurs au seuil⁴⁷ et l'écart avec le seuil est plus important chez les couples que parmi les isolés. Cependant, l'écart avec le seuil a largement été réduit entre 2005 et 2013 pour les minima cités ci-dessus et la GRAPA. Seules les pensions minimums au taux isolé dans le régime des travailleurs salariés sont supérieures au seuil de pauvreté.

⁴⁶ La DGS a introduit ce changement dans les résultats de 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 chômeurs avec complément d'entreprise soient inscrits en tant que demandeurs d'emploi et disponibles sur le marché du travail (mis à part certaines exceptions). La forte hausse en 2012 du risque de pauvreté parmi les chômeurs doit ainsi être nuancée en raison du changement de définition de ce statut. Une analyse exploratoire réalisée sur la base des micro-données de l'enquête EU-SILC montre que le risque de pauvreté parmi le groupe des chômeurs hors chômeurs avec complément d'entreprise a faiblement augmenté. Le risque de pauvreté des chômeurs avec complément d'entreprise s'apparente davantage au taux de risque de pauvreté des pensionnés (hors chômeurs avec complément d'entreprise).

⁴⁷ Notons qu'il est possible que les revenus totaux de certains bénéficiaires de la GRAPA dépassent le seuil de pauvreté. En effet, lors de l'examen des ressources réalisé en vue de l'octroi de la GRAPA, certains revenus sont totalement ou partiellement immunisés.

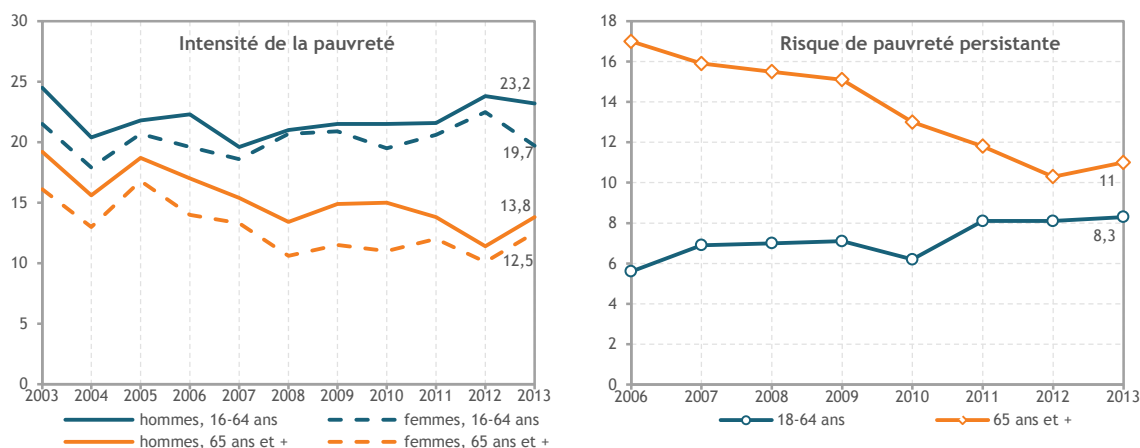
Graphique 5 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage
En %



Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2014 (revenus 2003-2013).

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). Au sein de la population exposée à un risque de pauvreté, le revenu équivalent médian des personnes âgées (soit 936 euros) se situe 13,7 % en dessous du seuil de pauvreté, alors que celui de la population plus jeune (soit 851 euros) est inférieur de 21,6 % à ce seuil.

Graphique 6 Évolution de l'intensité du risque de pauvreté (1) (graphique de gauche) et du risque de pauvreté persistante (graphique de droite), selon l'âge et/ou le sexe
En %



(1) Écart médian relatif du risque de pauvreté = l'écart entre le revenu médian de la population exposée à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté.

Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2014 (années de revenus 2003-2014)

Les personnes sont exposées à un risque de pauvreté persistante ou *de long terme* lorsque leur revenu disponible équivalent a été inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. D'un point de vue social et économique, un risque de pauvreté persistante est plus problématique qu'une situation de risque de pauvreté d'une durée limitée à un an. Globalement, la part des personnes exposées à un risque de pauvreté persistante est inférieure à la part des personnes exposées durant une année spécifique. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante (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 a diminué sous l'effet d'une baisse forte et continue du risque de pauvreté chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque a augmenté dans les autres groupes d'âge. Ce mouvement de convergence semble avoir pris fin en 2013.

Risque de pauvreté dans le cadre de seuils de pauvreté alternatifs

Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. pris pour référence. Afin de rendre compte de cette relativité, le risque de pauvreté est présenté ci-après sur la base de deux seuils de pauvreté alternatifs : d'une part, sur la base d'un seuil fixé à 50 % du revenu équivalent médian, et d'autre part, sur la base d'un revenu disponible qui tient compte du loyer imputé.

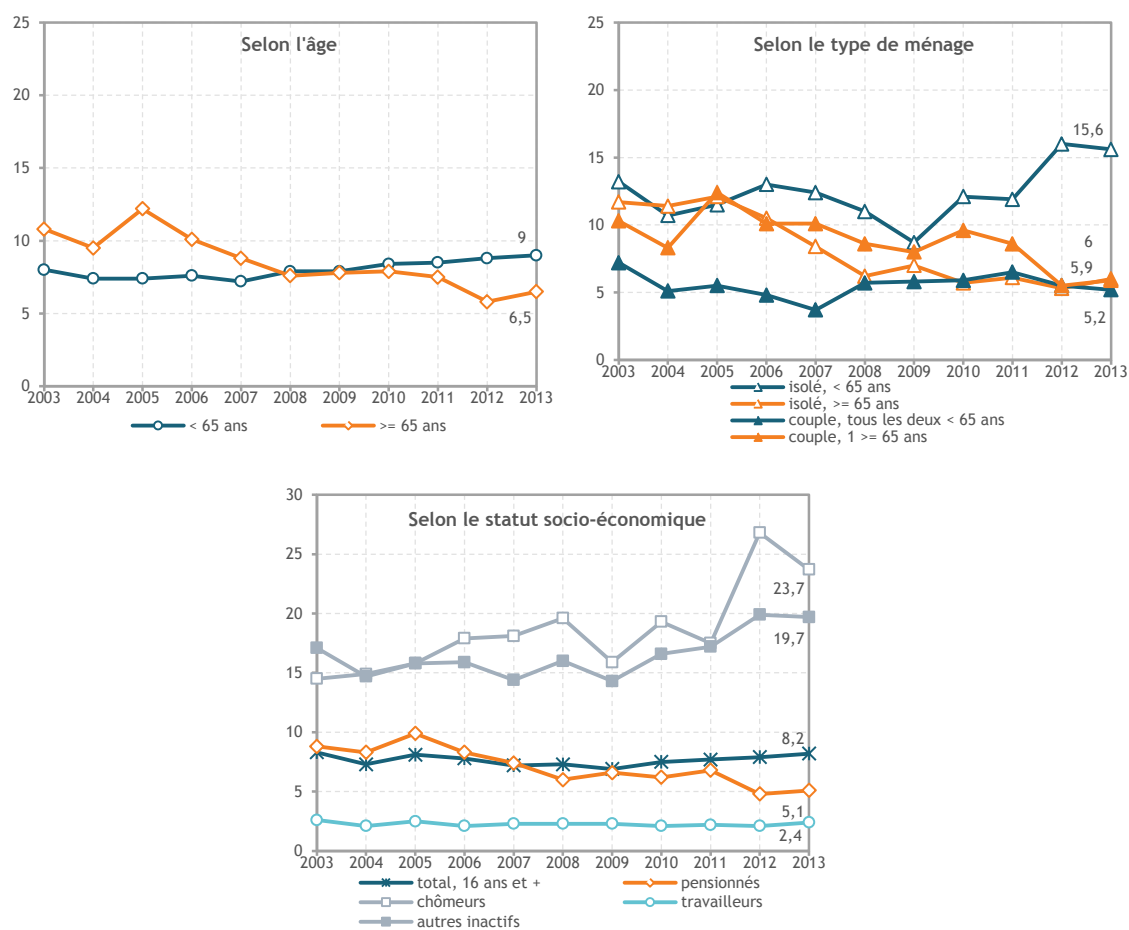
Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu équivalent médian

Le graphique 7 présente l'évolution du risque de pauvreté avec un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50 % du revenu équivalent médian. En 2013, ce seuil atteint 904 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 est également modifiée.

Sur la base du seuil de pauvreté fixé à 50 %, le risque de pauvreté atteint, en 2013, 6,5 % chez les personnes âgées (contre 9 % de la population de moins de 65 ans), 5,1 % chez les pensionnés (contre 2,4 %

chez les travailleurs) et respectivement 6 % et 5,9 % chez les personnes âgées isolées et en couple (contre 15,6 % et 5,2 % respectivement parmi les isolés/couples plus jeunes). Tant les individus de plus de 65 ans, les pensionnés que les types de ménage plus âgés ont vu leur risque de pauvreté baisser sensiblement entre 2005 et 2012. En 2013, leur risque de pauvreté, basé sur ce seuil alternatif, s'est stabilisé.

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



Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2014 (revenus 2003-2013)

À nouveau, les montants des pensions minimums et de la GRAPA 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 %. En 2005, seuls la pension minimum et le droit minimum d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif de respectivement 20 % et 2 % (écarts s'élevant à 23 % dans les deux cas en 2013). À partir de 2007, la pension minimum des indépendants au taux isolé et la GRAPA pour une personne isolée sont supérieurs au seuil de pauvreté alternatif. Suite à de nouvelles adaptations au bien-être, celles-ci dépassent le seuil de respectivement 16 % et 10 % en 2013. En 2005, la GRAPA pour un couple et la pension minimum d'indépendant au taux ménage se situaient encore 18 % en dessous du seuil alternatif. En revanche, en 2013,

la pension minimum d'indépendant se situe 2 % au-dessus du seuil de pauvreté et la GRAPA au taux ménage 2 % seulement en dessous.

Même si les minima dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. En effet, les pensions minimums que nous comparons ici au seuil correspondent aux montants octroyés en cas de carrière complète. Deux cas de figure se présentent en cas de carrière incomplète. Si l'individu satisfait aux conditions d'éligibilité basées sur la durée de carrière et la durée du temps de travail (voir encadré 5), il bénéficiera de la pension minimum proportionnellement à la durée de carrière (et éventuellement, à la durée du travail). Dans le cas contraire, il ne bénéficiera pas de la pension minimum. Précisons que bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne constitue pas une garantie d'échapper 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). Le propriétaire qui occupe son propre logement accroît son bien-être économique puisqu'il ne paie pas 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 le « loyer imputé ».

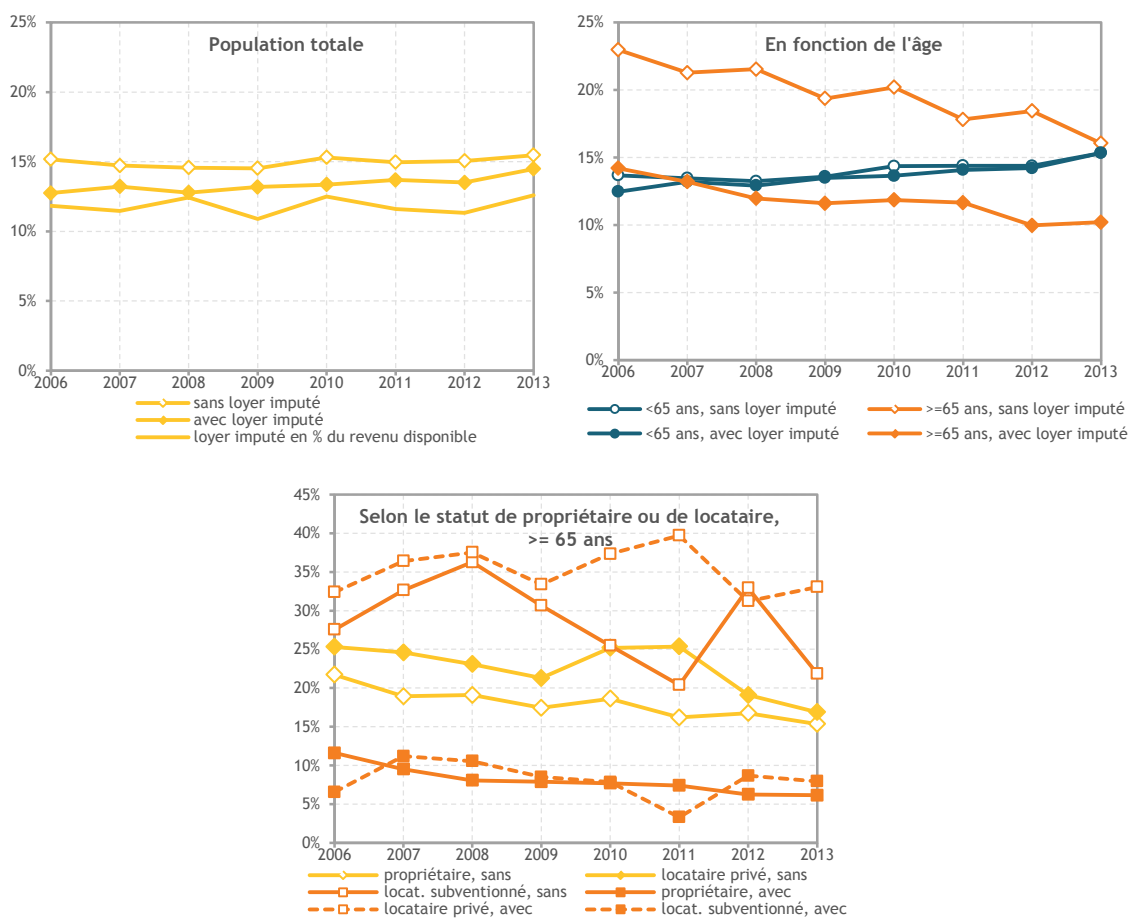
Pour calculer le revenu disponible tenant compte du loyer imputé, le revenu disponible « classique » du ménage est augmenté du loyer imputé pour les propriétaires⁴⁸ (ou pour les locataires qui bénéficient d'un logement subventionné) et est diminué des éventuelles charges d'intérêts hypothécaires. Quant aux locataires louant aux conditions du marché, le calcul de leur revenu disponible ne fait l'objet d'aucune adaptation spécifique.

L'effet de cette redéfinition du revenu sur le risque de pauvreté est double. D'une part, le revenu disponible de certains ménages augmente, ce qui fait reculer le risque de pauvreté. D'autre part, le recalcul du revenu disponible implique un revenu médian plus élevé, sur base duquel on déduit un seuil de pauvreté alternatif, certains ménages se retrouvant ainsi en dessous de ce seuil. Ce dernier s'élève à 1 210 euros par mois en 2013. Après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population diminue de 1,0 point de pourcentage en 2013 (voir graphique 8) et cet écart n'a guère évolué depuis 2006.

⁴⁸ En résumé, le calcul du loyer imputé aux propriétaires se déroule en deux étapes. En premier lieu, une régression est estimée pour les locataires avec le loyer payé en tant que variable dépendante et les caractéristiques du logement, de l'endroit et du ménage en tant que variables explicatives. Le choix entre louer et acheter n'étant pas indépendant du montant du loyer, les biais de sélection ont été corrigés en utilisant la procédure d'Heckman. Cette équation est ensuite utilisée pour estimer le loyer imputé des propriétaires. Voir « Quality Report Belgian SILC2007 » http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf
Cette variable n'est disponible qu'à partir de l'année de revenus 2006.

Pour la population de moins de 65 ans, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et s'élève à 10,2 % en 2013, ce qui est inférieur au risque du reste de la population (14,5 %) (voir graphique 8). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires parmi ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

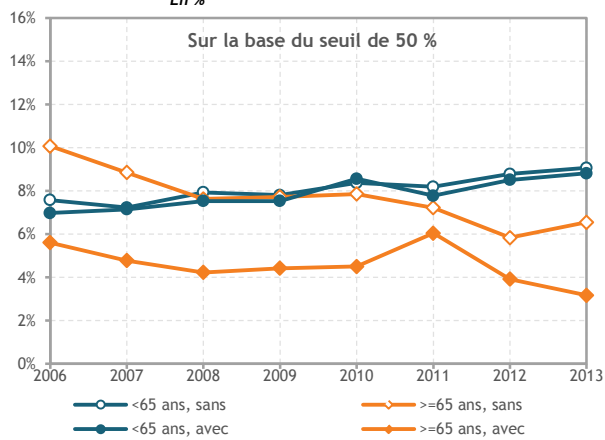
Graphique 8 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé
En %



Source : EU-SILC 2007-2014, calculs du BFP

Le graphique 8 fait aussi apparaître que la baisse du risque de pauvreté après intégration du loyer imputé dans le revenu est naturellement marquée dans le chef des propriétaires de plus de 65 ans. Relevons à cet égard que, suite à cette intégration, la diminution la plus marquante du risque de pauvreté se produit pour 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 dans le cas des propriétaires et des locataires non subventionnés, et ce pour la plupart des années. Après intégration dans le revenu de l'avantage implicite dont ils bénéficient en raison de leur loyer réduit, leur risque de pauvreté est pratiquement identique à celui des propriétaires. Si l'on se réfère au revenu intégrant le loyer imputé, le risque de pauvreté est le plus élevé chez les locataires du secteur privé.

Graphique 9 Évolution du risque de pauvreté calculé sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé, sur la base du seuil de pauvreté de 50 %
En %



Source : EU-SILC 2007-2014, calculs du BFP

Le graphique 9 présente les risques de pauvreté avec et sans prise en compte du loyer imputé dans le revenu sur la base d'un seuil fixé à 50 % du revenu équivalent médian. 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 2013 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. Dans les deux cas, le taux de risque de pauvreté des personnes âgées est plus faible en 2013 que pour la population de moins de 65 ans.

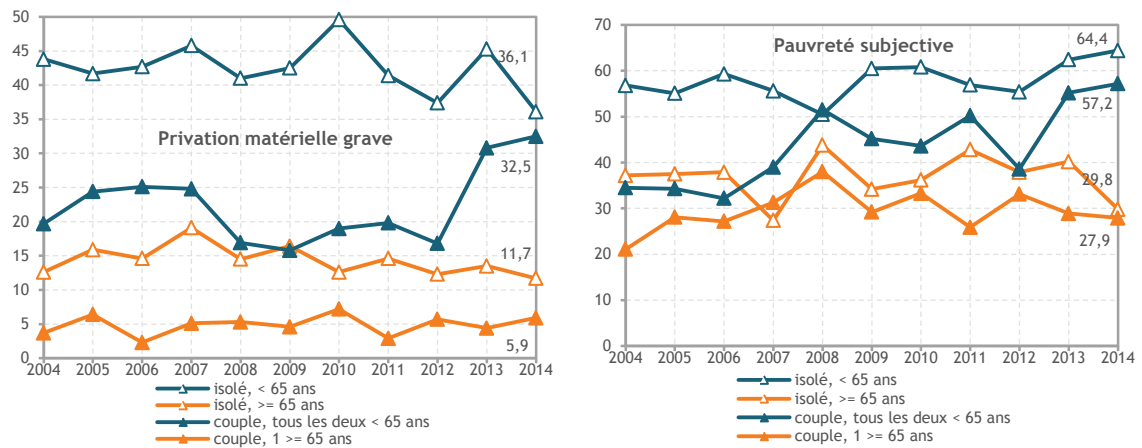
c. Indicateurs complémentaires

Dans cette section, les indicateurs de pauvreté monétaire et relative analysés ci-avant sont complétés par des indicateurs de privation matérielle et de pauvreté subjective. Ces indicateurs se basent également sur l'enquête EU-SILC mais, contrairement aux indicateurs monétaires, ils se rapportent à l'année même de l'enquête. Les résultats les plus récents concernent donc l'année 2014 (sur la base de l'EU-SILC 2014).

Parmi la population exposée à un risque de pauvreté, les personnes âgées isolées et en couple sont moins exposées à des privations matérielles⁴⁹ que les ménages plus jeunes (voir graphique 10, graphique de gauche). En outre, elles sont moins confrontées à la pauvreté subjective : elles déclarent moins souvent avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts » (voir graphique 10, graphique de droite).

⁴⁹ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle aiguë lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins 4 catégories de dépenses parmi une liste de 9 : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéine animale tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur, 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

Graphique 10 Évolution du taux de privation matérielle et de la pauvreté subjective (1) au sein de la population exposée à un risque de pauvreté, par type de ménage
En %



(1) Pourcentage de la population éprouvant des difficultés, voire de grandes difficultés, à joindre les deux bouts.
Source : Eurostat, EU-SILC 2004-2014

2.1.3. Comparaison internationale

Le graphique 11 illustre que, durant la période 2004-2013⁵⁰, le risque de pauvreté des personnes âgées a reculé dans les anciens États membres de l'Union européenne (UE-15), tout comme en Belgique. 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'UE (dont les grands pays ES, FR, IT et UK), mais cette tendance n'est toutefois pas générale⁵¹. Comme le montre le graphique 11, le risque de pauvreté des personnes âgées n'a pas diminué en Allemagne et aux Pays-Bas (il était déjà très bas chez nos voisins néerlandais⁵²), ni, notamment, en Autriche et en Suède. En France, la baisse du risque de pauvreté des personnes âgées semble s'être fortement ralentie, voire interrompue depuis 2009. Le risque de pauvreté des personnes âgées reste clairement plus élevé en Belgique que dans l'ensemble de l'UE-15.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté de la population totale de l'UE-15 a augmenté faiblement et progressivement sur la période 2004-2013. Dans les pays limitrophes, l'augmentation du pourcentage de la population totale exposée à un risque de pauvreté est quelque peu plus marquée en Allemagne entre 2005 et 2006 et aux Pays-Bas entre 2012 et 2013. Comme en Belgique, le risque de pauvreté des enfants (0-16 ans) augmente sur l'ensemble de la période dans les pays voisins, à l'exception des Pays-Bas et de l'UE-15 dans son ensemble⁵³. Le fléchissement du risque de pauvreté dans ce

⁵⁰ Dès lors que la plupart des pays repris dans ces graphiques ne disposent pas de données avant 2004, l'évolution est donnée pour la période 2004-2013.

⁵¹ Voir également European Commission, "Social Europe Aiming for inclusive growth Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2014), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, pp. 36-40.

⁵² Les faibles taux de risque de pauvreté pour les Pays-Bas sont dus à une pension de base relativement élevée (AOW) et aux pensions du deuxième pilier, celles-ci étant très répandues et généralement versées sous forme de rentes.

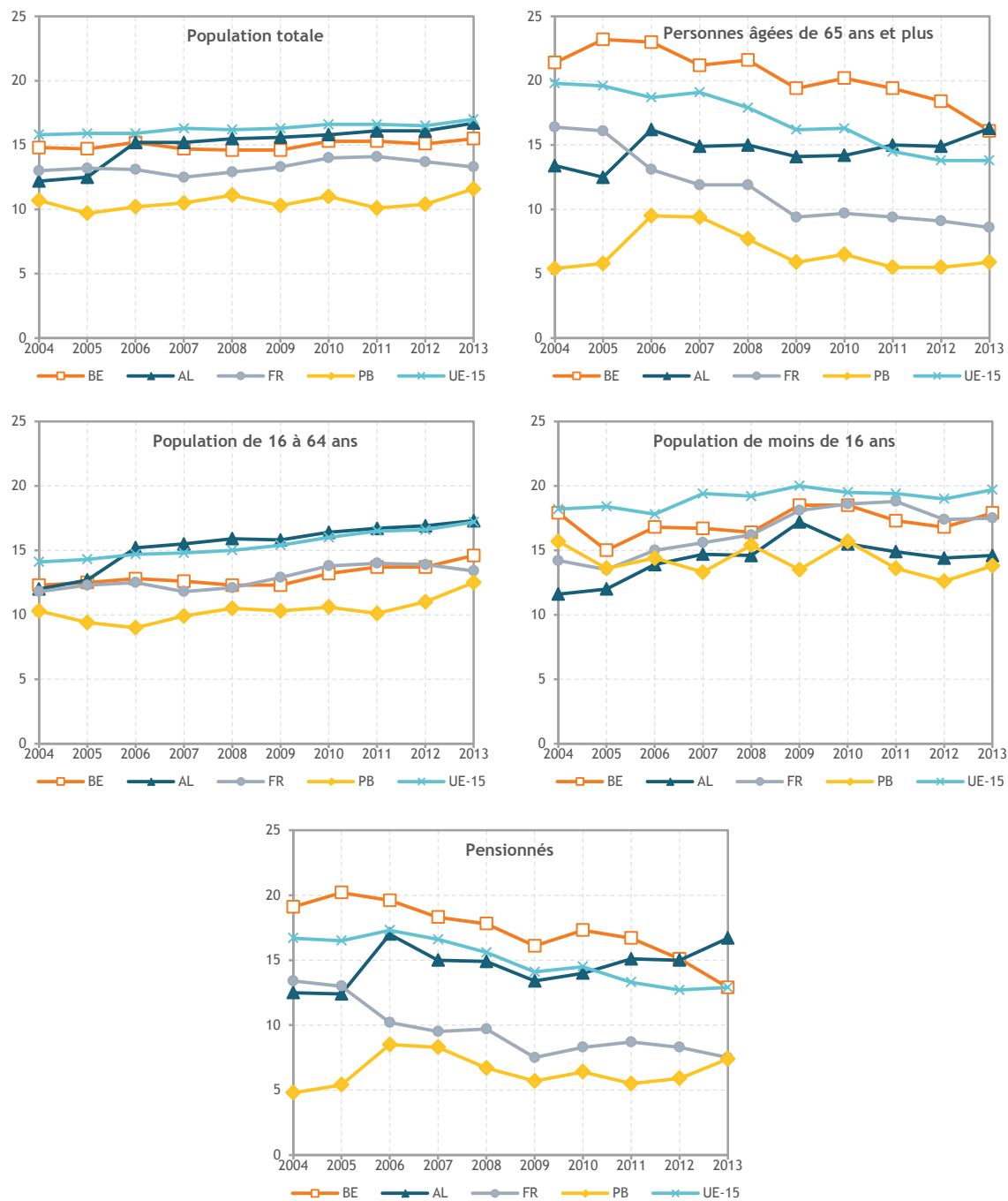
⁵³ En Belgique, le risque de pauvreté des jeunes était pratiquement identique en 2004 (18,1 %) et en 2009 (18,7 %). Cependant, il n'était que de 15,9 % en 2003 (non repris dans le graphique). C'est pourquoi on peut considérer le pourcentage relativement élevé de 2004 comme un pourcentage atypique.

groupe, observé entre 2009 et 2012, aux Pays-Bas, en Allemagne et dans l'UE-15 dans son ensemble ne se poursuit pas en 2013, voire même est neutralisé. On constate également, parmi les adultes d'âge actif (16-64 ans), que le risque de pauvreté augmente de manière continue en Allemagne et dans l'UE-15. 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 2011. Dans les pays limitrophes, à l'exception de l'Allemagne, ainsi que dans l'ensemble de l'UE-15, le risque de pauvreté des jeunes de moins de 16 ans est plus élevé que celui des personnes âgées, jusqu'à atteindre le double en 2012. L'enquête EU-SILC montre que, depuis 2013, le risque de pauvreté des personnes âgées n'est plus supérieur à celui des jeunes en Belgique. 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 pays⁵⁴.

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 l'écart est plus restreint en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

⁵⁴ Voir OCDE, *Croissance et inégalités* : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris : OCDE, 2008, Chapitre 5.

Graphique 11 Évolution du risque de pauvreté selon l'âge et parmi les pensionnés en Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas et UE 15
En %



Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2014

Il serait intéressant d'effectuer une comparaison, entre la Belgique et ses pays voisins, du risque de pauvreté chez les personnes âgées sur la base d'un revenu tenant compte du loyer imputé. Cependant, les pays de l'Union européenne utilisent des méthodes différentes afin de calculer le loyer imputé, rendant les résultats souvent incomparables et dès lors cette comparaison peu significative⁵⁵.

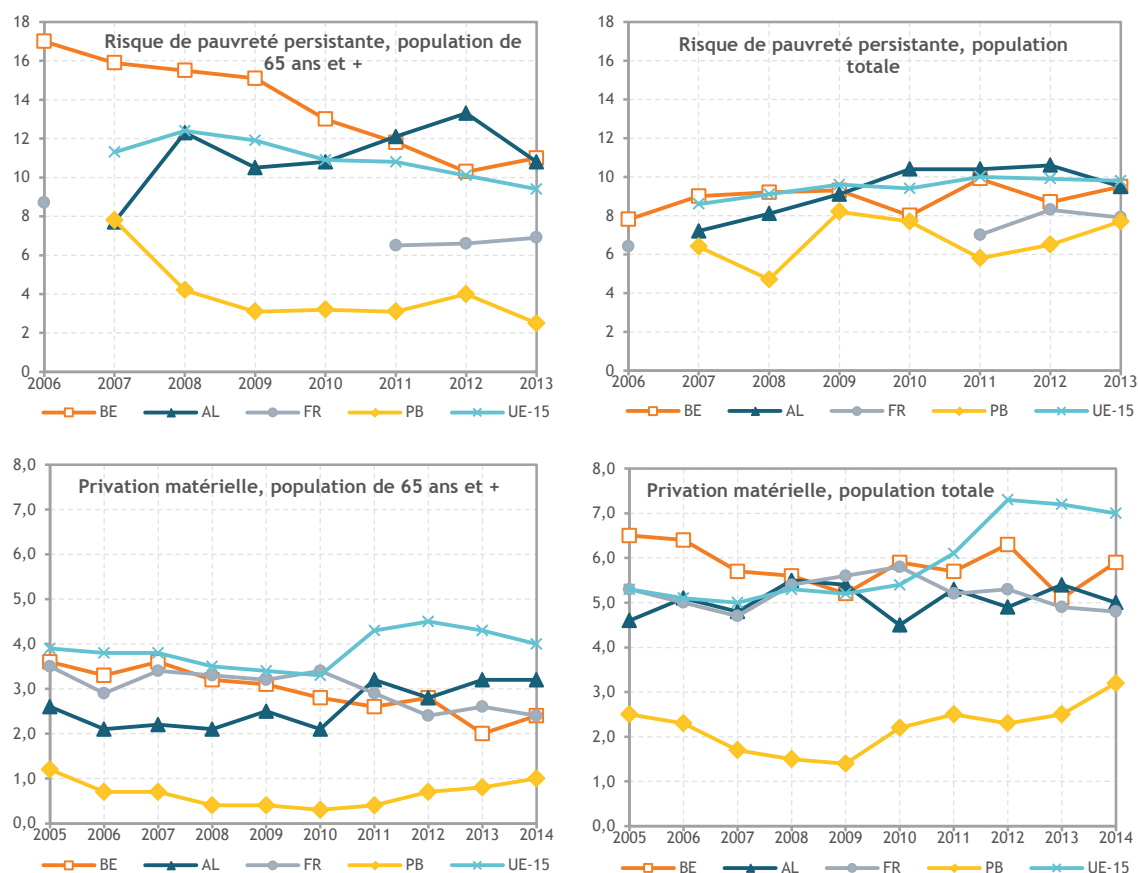
⁵⁵ Voir Eurostat "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

D'autres indicateurs sur les revenus et la pauvreté chez les personnes âgées évoluent souvent parallèlement au pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, mais pas toujours (graphique 12). Il est question de risque de pauvreté persistante lorsque le revenu équivalent des personnes est inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. Parmi la population âgée (de même que dans l'ensemble de la population), le nombre de personnes rencontrant un risque de pauvreté persistante est inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique, le risque de pauvreté persistante parmi la population de plus de 65 ans a fortement baissé entre 2006 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée en Allemagne et en France ou dans une bien moindre mesure aux Pays-Bas et dans l'UE-15. On n'observe pas de baisse de la pauvreté persistante dans l'ensemble de la population, et donc également parmi la population de moins de 65 ans. En 2013, le risque de pauvreté persistante parmi les personnes âgées est supérieur à celui de la population dans son ensemble en Belgique et en Allemagne. En revanche, le contraire prévaut en France et surtout aux Pays-Bas.

En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse d'une grave privation matérielle (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 12). En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de grave 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). Dans l'UE-15, on constate une augmentation soudaine d'une grave privation matérielle entre 2010 et 2012, suivie par une baisse progressive ; cette évolution s'explique presque exclusivement par une tendance semblable - quoique nettement plus marquée - de cet indicateur en Italie (sans raison bien claire). Dans la plupart des pays européens, on relève une certaine stabilité, voire une légère baisse continue entre 2010 et 2014. En Belgique, en 2014 comme les années précédentes, les personnes âgées ne sont pas plus confrontées à de graves privations matérielles qu'en France, en Allemagne ou dans l'UE-15. Aux Pays-Bas, en revanche, les personnes âgées sont nettement moins confrontées aux privations matérielles.

Une comparaison des chiffres à l'échelle de l'ensemble de la population révèle que, dans nos pays voisins ainsi que dans l'UE-15, les personnes âgées sont nettement moins confrontées à un risque de grave 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 2013.

Graphique 12 Évolution de la pauvreté persistante (2006-2013) et du taux de privation matérielle (2005-2014) en Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas, UE-15 et UE-27



Source : Eurostat.

2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060

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

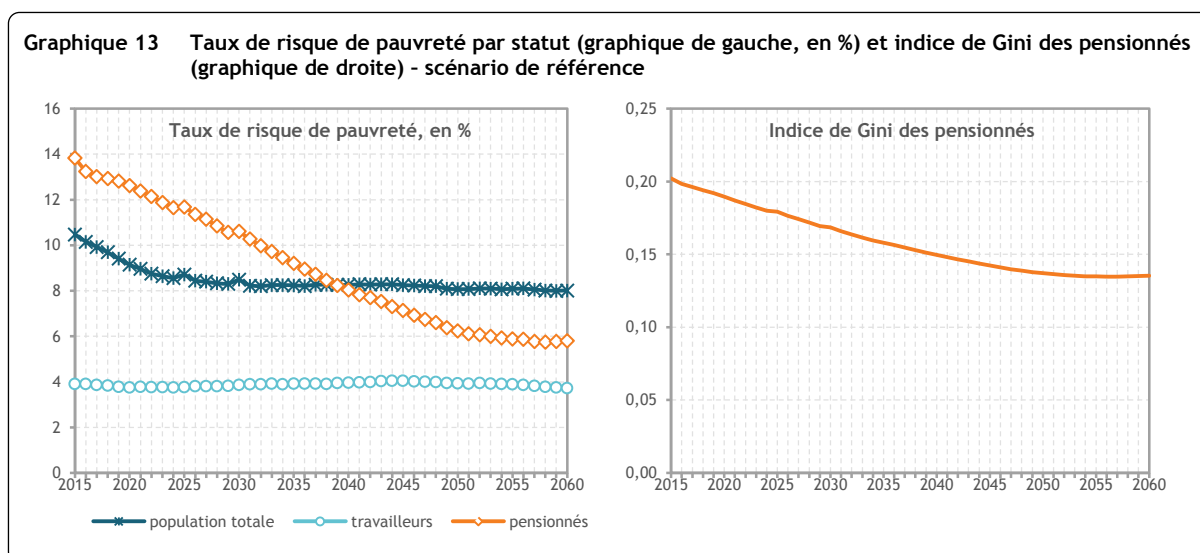
Il s'agit d'un modèle de micro-simulation dynamique qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population provenant de données administratives. Ce modèle est en constante évolution et intègre chaque année des améliorations par rapport à la version précédente. Une caractéristique importante de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

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

Notons enfin 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

Le graphique 13 (figure de gauche) présente le risque de pauvreté des pensionnés, des travailleurs et de la population dans son ensemble pour le scénario de référence. Cet indicateur est décrit dans la section 2.1.1.



Le taux de risque de pauvreté des pensionnés décroît jusqu'au milieu des années 2050 pour ensuite connaître, en toute fin de période de projection, une très légère remontée.

Différents facteurs expliquent la diminution progressive du risque de pauvreté des pensionnés. Citons, parmi ceux-ci, les deux plus importants. Le premier concerne l'évolution des minima de pension et de la GRAPA. D'une part, depuis le début des années 2000, les nombreuses adaptations au bien-être de ces montants ont permis de réduire leurs écarts avec le seuil de pauvreté (voir graphique 3). D'autre part, les pensions minimums des salariés et des indépendants, ainsi que la GRAPA, connaissent jusqu'à la fin des années 2020 une croissance supérieure à celle des salaires réels moyens (cette dernière étant faible à moyen terme⁵⁶). Rappelons que la revalorisation des prestations sociales s'effectue à partir de 2017 selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de

⁵⁶ Bureau fédéral du Plan, " Perspectives économiques 2016-2021 ", Série Perspectives, juin 2016.

solidarité entre les générations (voir section 1.2.4 dans le chapitre 1) qui sont fixés indépendamment de la croissance des salaires.

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

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

Notons que, dans les récents rapports du CEV, la projection du taux de risque de pauvreté anticipait correctement l'évolution de cet indicateur pour les années passées, à savoir une baisse du taux, comme le confirme les résultats de l'enquête EU-SILC disponibles avec retard.

2.2.2. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 13 (figure de droite) présente l'indice de Gini⁵⁷ pour les pensionnés selon le scénario de référence. Comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Celui-ci peut être constitué de revenus provenant de différentes sources. Le revenu équivalent d'un ménage composé d'un pensionné et d'un travailleur sera constitué de revenus de pension ainsi que de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension mais également de la composition du ménage ainsi que de la structure des revenus de celui-ci. Rappelons que les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas inclus dans le revenu estimé dans la projection de long terme.

L'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au milieu des années 2050. Elle remonte ensuite très légèrement sur les quatre dernières années de la période de simulation.

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

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.

des femmes au marché du travail ainsi qu'à la croissance plus forte, jusqu'à la fin des années 2020, des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels.

