

Les lignes de force du douzième rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) présente la douzième édition de son rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Les perspectives de long terme du CEV sont basées sur les nouvelles « Perspectives de population 2012-2060 ». Elles intègrent les mesures gouvernementales prises au courant des premiers mois de l'année 2013, notamment la réforme du bonus de pension et du complément pour âge, ainsi que les mesures antérieures.

Les nouvelles perspectives du coût budgétaire du vieillissement

Dans les nouvelles perspectives du CEV, le poids de l'ensemble des dépenses sociales dans le PIB passe de 25,8% du PIB en 2012 à 31,2% en 2060 (voir le Tableau 1), soit un coût budgétaire du vieillissement de 5,4% du PIB entre 2012 et 2060. Rappelons que lors du rapport d'octobre 2012 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élevait à 6,1% du PIB mais sur la période 2011-2060. Il englobait dès lors l'importante augmentation de 0,6% du PIB des dépenses sociales enregistrée entre 2011 et 2012, due à la forte détérioration de l'environnement macroéconomique en 2012.

Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2013
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2012	2030	2060	2012-2060	2012-2060 Ecart avec CEV d'octobre 2012
Pensions	10,2	13,6	14,7	4,5	0,2
Soins de santé	8,1	9,0	10,7	2,6	-0,2
Chômage	2,0	1,3	1,1	-0,9	0,0
Autres dépenses sociales ^a	5,5	5,3	4,6	-0,8	-0,1
Total	25,8	29,1	31,2	5,4	-0,1

a. Principalement les allocations d'incapacité de travail, de chômage avec complément d'entreprise et d'allocations familiales.

Par rapport aux anciennes projections, les nouvelles perspectives de population présentent une moindre croissance de la population à long terme, principalement dans les classes d'âge jeune et d'âge actif, résultantes d'un taux de fécondité et d'un solde migratoire moins élevés qu'auparavant. Le coefficient de dépendance des âgés, soit le ratio entre la population de 65 ans et plus et la population de 15 à 64 ans, augmente ainsi plus rapidement que lors du rapport précédent. S'il n'engendre pas de changement notable au niveau du nombre de pensionnés, ce nouveau cadre démographique implique un accroissement moins soutenu de la population active, de l'emploi et de la croissance économique, ce qui alourdit le poids des dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB. Cependant, d'autres éléments viennent plus que compenser cet effet dénominateur puisque le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,1% du PIB, entre 2012 et 2060, en comparaison avec la projection précédente.

En comparaison avec le rapport 2012 du CEV, l'accroissement des dépenses globales de pension est supérieur de 0,2% du PIB, notamment en raison de la progression plus rapide du coefficient de dépendance des âgés. Par contre, les dépenses de soins de santé sont en recul de 0,2 % du PIB par rapport à la simulation précédente suite à une évolution moins soutenue jusqu'en 2018 (contribution moins importante qu'auparavant du progrès technologique, modération des salaires réels imposée par le

gouvernement pour les années 2013-2014). Les autres dépenses sociales sont inférieures de 0,1% du PIB entre 2012 et 2060 par comparaison avec le rapport de l'année passée, principalement grâce à la réduction des dépenses d'incapacité de travail (réduction du nombre de naissances, recul du nombre de bénéficiaires des indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité).

L'accroissement des dépenses globales de pensions masque la réduction des dépenses de pensions induites par l'introduction du nouveau système de bonus de pension, identique dans les trois régimes de pension à partir de 2014. Cette économie découle d'une part, de la réduction du nombre de bénéficiaires de cet avantage en raison de l'introduction d'une condition de carrière plus stricte en matière de retraite anticipée et, d'autre part, du recul du montant moyen de cette allocation. Dans le secteur public, le remplacement du complément pour âge par ce bonus implique une réduction des dépenses de pensions de la fonction publique de 1,9% en 2060, soit une économie de 0,1% du PIB, par rapport à un scénario où le complément pour âge est maintenu selon ses modalités actuelles. L'octroi du nouveau bonus diminue les dépenses de pensions dans le régime indépendant de 3,1% en 2060 et celles du régime salarié de 1,9%, par rapport à un scénario où le dispositif actuel de bonus de pension est maintenu, soit une baisse de 0,2% du PIB dans l'ensemble de ces deux régimes. Soulignons que la simulation de référence du rapport d'octobre 2012 anticipait partiellement la réforme du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant : celui-ci était aligné sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée et engendrait d'ores et déjà une économie de 0,1% du PIB. Ainsi, la nouvelle simulation de référence, en comparaison avec celle d'octobre 2012, présente une réduction des dépenses de pensions d'environ 0,1% du PIB dans les régimes salarié et indépendant, résultant des modalités définitives du nouveau bonus.

Le CEV tient à souligner l'importance du cadre macroéconomique de ces perspectives. C'est pourquoi le scénario de référence du CEV, caractérisé, à partir de 2030, par une croissance annuelle de 1,5% de la productivité du travail (avec une croissance annuelle moyenne de 1,3% sur la période 2012-2060), est encadré par deux scénarios alternatifs en la matière. Le coût budgétaire du vieillissement est allégé de 0,8 point de pourcentage du PIB dans un scénario de croissance de la productivité du travail plus soutenue (1,75%) et alourdi de 1,1 point de pourcentage du PIB dans un scénario de croissance moins importante (1,25%).

Soutenabilité sociale des pensions:

situation actuelle...

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC, une personne de 65 ans et plus sur cinq est exposée au risque de pauvreté en 2010. Ils ne sont que un sur sept au sein de la population de moins de 65 ans. Etre exposé au risque de pauvreté signifie que le revenu disponible équivalent de ces personnes est inférieur au seuil de pauvreté, soit 1000 euros par mois en 2010 pour une personne isolée. Bien que la population de plus de 65 ans soit encore confrontée à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population, il est intéressant de constater que l'écart entre les deux groupes d'âge observé en 2010 n'a jamais été aussi faible depuis 2003 (première année concernée par l'EU-SILC). En outre, pour la première fois, depuis 2003, le risque de pauvreté des femmes de 65 ans et plus n'est que très légèrement supérieur à celui des hommes. D'une part, la participation accrue des femmes au marché du travail implique qu'elles bénéficient de plus en plus de leur propre pension, dont le montant est plus élevé et,

d'autre part, elles bénéficient davantage que les hommes des revalorisations des minima intervenues dans les différents régimes de pension et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Les minima et la GRAPA ont largement augmenté depuis 2005 et ont progressé plus rapidement que le salaire moyen brut des salariés.

Le risque de pauvreté relativement élevé des personnes âgées doit cependant être nuancé. Lorsque le revenu disponible est augmenté du loyer imputé aux propriétaires de leur logement, le risque de pauvreté des personnes âgées est sensiblement moins élevé (11,3%) que selon le concept classique de revenu (20,2%) et devient même inférieur à celui du reste de la population (13,6%). En outre, au sein de la population exposée au risque de pauvreté, il apparaît que la situation des personnes âgées est moins précaire, qu'elles déclarent moins souvent avoir du mal à joindre les deux bouts et rencontrent moins fréquemment des problèmes de privation matérielle que la population plus jeune.

Bien qu'ayant diminué en Belgique, comme dans la plupart des pays de l'UE, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés y demeure plus élevé que dans les pays voisins. Par contre, la situation des personnes de 65 ans et plus confrontée à un risque de pauvreté est moins précaire en Belgique qu'en Allemagne et en France, et ces personnes y sont moins souvent confrontées à une situation de privation matérielle. En dehors des allocations d'assistance sociale, d'autres aides, telles que des allocations au logement, voire certains mécanismes fiscaux et parafiscaux, font partie des instruments légaux de lutte contre la pauvreté des personnes âgées. L'évolution de ce concept de revenu, en Belgique et dans les pays voisins, montre que ces instruments ne sont pas les principaux déterminants du taux de risque de pauvreté des personnes âgées. Le niveau de revenu des personnes âgées est, en effet, avant tout influencé par le taux de couverture, le montant des pensions et les minima des systèmes de pension légaux.

... et perspectives à long terme

Ce rapport présente également les perspectives en matière d'évolution de long terme du risque de pauvreté des pensionnés et du degré d'inégalité des pensions. L'évolution temporelle du taux de risque de pauvreté des pensionnés suit une courbe décroissante jusqu'au début des années 2050, en raison, en premier lieu, d'une croissance plus importante des minima de pension par rapport à la croissance des salaires sur les deux premières décennies de ce siècle et, en second lieu, de la participation accrue des femmes au marché du travail.

Sur la base des revenus pris en compte dans la simulation des indicateurs de soutenabilité sociale, l'inégalité parmi les pensionnés diminue jusqu'au début des années 2040 pour ensuite se stabiliser. Cette évolution est la résultante de l'évolution de la composition des revenus des pensionnés ainsi que de l'évolution du degré de dispersion des revenus de pension. Tout d'abord, la part des revenus du travail au sein des ménages composés d'un moins un pensionné décroît jusqu'en 2040. En effet, suite à la baisse tendancielle présumée de la taille des ménages, la présence d'actifs occupés au sein des ménages d'au moins un pensionné se réduit. Ensuite, parallèlement à cet effet structurel, la dispersion des revenus de pension se réduit jusqu'à cette même date. La participation accrue des femmes au marché du travail ainsi que la croissance plus forte, avant 2020, des minima de pension et de la GRAPA par rapport à la croissance des salaires réels engendre une croissance rapide du montant des pensions les plus faibles.