



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2021

Les membres du Comité d'Étude sur le Vieillissement :

Monsieur J. Van Gompel, Président

Monsieur P. Donnay, Vice-président

Monsieur G. De Smet, sur proposition du Ministre du Budget

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

Monsieur P. Raes, sur proposition du Ministre des Affaires sociales

Madame E. Vanalme, sur proposition du Ministre des Finances

Madame S. Weemaes, sur proposition du Bureau fédéral du Plan

Le Secrétariat :

Madame G. De Vil

Madame N. Fasquelle

SYNTHÈSE	1
A. Introduction	3
B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2070	5
C. La soutenabilité sociale des pensions	12
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	17
Introduction	19
1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2070	21
1.1. Introduction	21
1.2. Les hypothèses du scénario du CEV	23
1.2.1. Les hypothèses démographiques	24
1.2.2. Les hypothèses socio-économiques	26
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	27
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	32
1.2.5. Les mesures en matière de dépenses sociales	34
1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme	37
1.3.1. Scénario de référence	37
1.3.2. Des scénarios macroéconomiques alternatifs	48
1.3.3. Des scénarios démographiques alternatifs	52
Focus - 20 ans de rapports du CEV	60
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	71
2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	71
2.1.1. Définition et méthodologie	71
2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique	74
2.1.3. Risque de pauvreté en Belgique sur la base de seuils de pauvreté alternatifs	82
2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique	85
2.1.5. Comparaison internationale	87
2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070	92
2.2.1. Introduction	92
2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés	95
2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés	98
3. Annexes	100
Annexe 1 - Les perspectives de dépenses sociales de l'Ageing Report 2021	100
Annexe 2 - Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2024	112
Annexe 3 - Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale	121

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. La loi du 18 décembre 2016¹ a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette loi remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV publie annuellement un rapport sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2021 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales à l'horizon 2070. Cette évolution est synthétisée par une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en points de pourcentage du PIB. Le coût budgétaire du vieillissement est sensible aux incertitudes quant aux évolutions futures de ses différents déterminants, par exemple l'évolution de la croissance économique ou de la population. C'est pourquoi, outre le scénario de référence, des scénarios alternatifs en matière des paramètres macroéconomiques clés que sont la productivité et le taux de chômage sont présentés chaque année. Dans le rapport 2020, à l'occasion d'un changement d'hypothèse du taux de fécondité de long terme dans le scénario de référence, des scénarios alternatifs en la matière avaient également été testés. Cette année, des scénarios alternatifs relatifs à l'espérance de vie et au solde migratoire international, les deux autres paramètres clés des projections démographiques, sont présentés. L'année 2021 marque également les 20 ans du CEV. Dès lors, un focus est consacré à une mise en perspective des projections du coût budgétaire du vieillissement présentées dans les vingt rapports.

Le deuxième chapitre aborde les conséquences sociales du vieillissement. En premier lieu, un état des lieux du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés est dressé. Dans ce cadre, des comparaisons avec d'autres groupes de personnes, et aussi les pays voisins, sont présentées, de même que l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) par rapport au seuil de pauvreté. En second lieu, les perspectives de long terme de l'évolution du taux de risque de pauvreté et de l'inégalité de revenu parmi les pensionnés sont estimées. Les hypothèses qui sous-tendent la projection de ces indicateurs sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Trois annexes sont également jointes à ce vingtième rapport du CEV. Une première annexe présente les résultats pour la Belgique des projections européennes de long terme des dépenses sociales, réalisées pour chaque État membre, et publiées dans l'Ageing Report 2021. Cette annexe illustre également pour la Belgique les écarts entre les résultats du rapport 2021 du CEV et de l'Ageing Report 2021, ainsi que

¹ Loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances.

les écarts entre l'Ageing Report 2021 et le précédent qui date de 2018. Deux autres annexes traitent des mesures de revalorisation des allocations sociales et de certains indicateurs liés au risque de pauvreté.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusque 2070 et non des prévisions. Des prévisions ont comme objectif de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain reposent inévitablement sur des hypothèses. Étant donné le degré d'incertitude de certaines hypothèses, des analyses de sensibilité des résultats à certains paramètres clés sont très souvent présentées. Des perspectives ne prétendent pas fournir « le » chiffre exact à un horizon donné, mais constituent un outil d'aide à la décision et permettent de cadrer les débats. Rappelons enfin que ces perspectives ont trait à certains impacts du vieillissement de la population, sans tenir compte d'autres défis tels que le changement climatique, et qu'elles sont réalisées selon un système socioéconomique inchangé.

Encadré 1 La crise du coronavirus dans le rapport annuel 2021

Il est clair que la crise du coronavirus a engendré de graves conséquences économiques et sociales. Par rapport aux projections précédentes de juillet 2020, certains de ces impacts semblent toutefois moins importants que prévus, mais l'incertitude demeure en raison d'une situation sanitaire qui peut encore fluctuer. A l'heure actuelle, au vu des données (provisaires) disponibles pour 2020, et des premières observations pour le début de l'année 2021, la croissance économique a été moins touchée en 2020 que ce qui avait été prévu et une reprise effective a lieu en 2021. Celle-ci devrait se poursuivre en 2022. Le marché du travail semble également bien résister à court terme, de même que le revenu disponible en raison des mesures temporaires de soutien (notamment le chômage temporaire pour les salariés et le droit-passerelle pour les travailleurs indépendants). Il semble donc que d'éventuelles conséquences économiques de long terme seraient plus limitées que prévu auparavant.

Le CEV tient compte des impacts économiques susmentionnés. Ainsi le coût budgétaire du vieillissement (chapitre 1) prend en considération l'effet de la crise du coronavirus sur la démographie et la macroéconomie (PIB, chômage, etc.). Il tient également compte des mesures temporaires de soutien et des mesures de relance (par exemple, le plan pour la reprise et la résilience) influençant la croissance économique à moyen terme. En ce qui concerne la soutenabilité sociale du vieillissement (chapitre 2), la crise en elle-même n'a pas d'effet sur le montant des pensions et les mesures de soutien au revenu disponible préviennent un recul du seuil de pauvreté. L'évolution du taux de risque de pauvreté des pensionnés ne serait donc pas particulièrement affectée par la crise.

Notons que les conséquences économiques et sociales de la crise du coronavirus sont plus larges que celles qui ont pu être prises en compte dans ce rapport et sortent également de son champ d'analyse. Le CEV ne peut se montrer exhaustif dans le présent rapport quant à l'impact de la crise tant au niveau des groupes socio-économiques touchés (personnes âgées et autres) qu'au niveau des multiples dimensions concernées (revenus, santé physique et mentale, contacts sociaux, enseignement). Il se limite donc à ce qui peut être quantifié à partir des indicateurs ou résultats présentés habituellement dans le rapport annuel.

B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2070

a. Les hypothèses du scénario de référence

Les perspectives des dépenses sociales à long terme sont basées sur quatre types d'hypothèses, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Le scénario de référence du CEV se base sur les « **Perspectives démographiques 2020-2070** » publiées par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Les projections démographiques nationales reposent sur trois types d'hypothèses : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations internationales. Au cours de la dernière décennie, l'indice conjoncturel de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) est passé de 1,84 en 2010 à 1,59 en 2019. La projection de référence suppose que la pandémie (aggravation de l'incertitude, difficulté sur le marché du travail...) et certaines mesures prises pour la contrer (restrictions des contacts sociaux) auraient un impact à nouveau négatif sur la fécondité en 2021, si bien que l'indicateur conjoncturel baisserait à 1,54. Cet indicateur remonterait ensuite progressivement jusqu'à 1,6 en 2027, pour atteindre 1,72 en 2038, niveau de long terme établi par hypothèse sur la base d'avis de différents experts en la matière. Il demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070.

Entre 2020 et 2070, le gain d'espérance de vie à la naissance est de 9,6 années pour les hommes et de 6,5 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes, de 4,6 années en 2020, se réduit dès lors à 1,6 année en 2070. L'hypothèse d'espérance de vie (par âge et genre) est construite en prolongeant sur la période 2020-2070 les tendances observées entre 1992 et 2019, tout en les ralentissant progressivement.

Le solde migratoire (c'est-à-dire les immigrations diminuées des émigrations) résulte d'une projection des immigrations en Belgique et des émigrations depuis la Belgique. Ce solde est positif sur toute la période 2020-2070. Les immigrations passent de 174 600 personnes en 2019 à 152 100 personnes en 2070 et les émigrations de 119 600 personnes à 130 300 personnes. Ce qui correspond à une migration nette qui évolue de 55 000 personnes en 2019 à près de 22 000 personnes en 2070. Notons que le scénario du solde migratoire est impacté à court terme par la crise sanitaire : on suppose une baisse du solde migratoire en 2020 et 2021 en raison des mesures restreignant les déplacements, suivie d'une récupération partielle sur la période 2022-2026.

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de ventiler la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales), par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge. Le scénario de référence s'inscrit dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes promulguées ou dont les modalités sont suffisamment claires. Dans le cadre du relèvement de l'âge légal de la retraite en 2025 et 2030, une hypothèse spécifique de comportement de départ à la retraite a été établie. Dans le scénario de référence, l'hypothèse de « translation » suppose qu'un relèvement d'un an

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

Les **hypothèses macroéconomiques** concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail et permettent de déterminer la croissance économique. Pour la période de moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2021-2026 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2021. Ces perspectives sont naturellement extrêmement marquées à court terme par la crise sanitaire. Cependant, entre 2023 et 2026, la situation semble retourner vers une évolution semblable à avant la crise : la croissance économique est de 1,4 % par an en moyenne au cours de cette période. Soulignons également que le marché du travail résiste bien à la crise du coronavirus, si bien que le taux de chômage selon le concept administratif, partant de 8,9 % en 2019, fluctue légèrement à la hausse et à la baisse à court terme, puis diminue progressivement pour atteindre 7,7 % à l'horizon 2026.

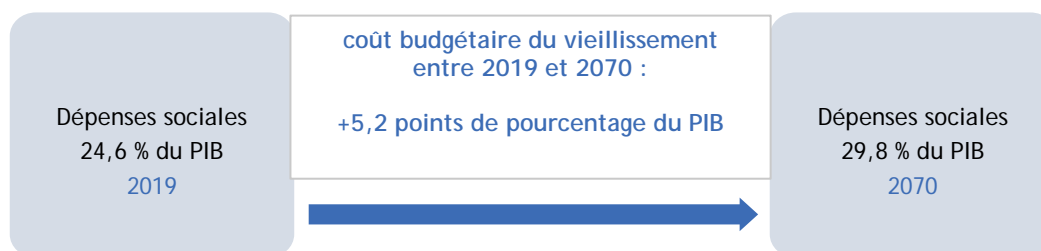
Dans le scénario de référence, le CEV table à long terme sur une reprise progressive de la croissance de la productivité jusqu'à atteindre un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Cependant sur l'ensemble de la période de projection, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail ne dépasse pas 1,2 % entre 2020 et 2070. Le niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations et il suppose la poursuite des mesures en matière de promotion de la productivité. Remarquons également qu'en matière de gains de productivité de long terme, le scénario de la projection de référence du CEV est identique à celui de l'Ageing Working Group dont les dernières projections ont été publiées au mois de mai dans l'Ageing Report 2021. Comme c'est le cas depuis le rapport 2016 du CEV, le taux de chômage structurel de long terme (selon le concept administratif) reste fixé à 7 % dans le scénario de référence. Cette hypothèse suppose le maintien des mesures structurelles actuelles ainsi que la poursuite d'une politique active en matière de marché du travail.

Les **hypothèses de politique sociale** ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. Pour les années 2021 et 2022, les mesures de liaison au bien-être des partenaires sociaux, ainsi que les mesures du gouvernement, sont intégrées dans la projection. À partir de 2023, outre les mesures déjà décidées par le gouvernement pour les années 2023 et 2024, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes théoriquement disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

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

Sur la base des hypothèses du scénario de référence, l'ensemble des dépenses sociales passent de 24,6 % du PIB en 2019 à 29,8 % du PIB en 2070, soit un coût budgétaire du vieillissement de 5,2 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070. Notons que, traditionnellement, l'année de départ avance d'un an d'un rapport à l'autre et le rapport 2021 aurait dû illustrer le coût budgétaire sur la période 2020-2070. Cependant, le CEV préfère encore analyser le coût budgétaire sur la période 2019-2070, comme dans le rapport 2020, car l'année de départ 2020 est une année atypique, très marquée par la crise sanitaire. D'une part, les dépenses sociales s'accroissent et d'autre part, la décroissance du PIB relève le poids de

toutes les dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB, qui enregistre dès lors un pic cette année-là.



Le tableau 1 présente l'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB et le coût budgétaire sur différentes sous-périodes et par type de dépense sociale.

Tableau 1 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2021
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2021						
	2019	2026	2050	2070	2019-2050	2050-2070	2019-2070
	En pour cent du PIB				En point de pourcentage du PIB		
Pensions ^a	10,5	12,3	13,9	14,0	3,4	0,0	3,4
Soins de santé ^b	7,8	8,7	10,3	10,5	2,5	0,2	2,7
Incapacité de travail ^c	2,0	2,5	2,1	2,0	0,1	-0,1	0,0
Chômage ^d	1,3	1,2	1,0	0,9	-0,3	-0,1	-0,4
Allocations familiales	1,5	1,4	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,1	0,0
Total	24,6	27,8	30,1	29,8	5,5	-0,3	5,2

- a. Pensions du régime salarié, du régime indépendant et de la fonction publique, y compris la GRAPA et les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge légal de la retraite).
- b. Dépenses publiques de tous les niveaux de pouvoir (sécurité sociale, pouvoir fédéral, pouvoirs locaux et Communautés et Régions - C&R) en soins de santé, aigus et de longue durée, y compris l'assurance soins en Flandre (0,1 % du PIB).
Les soins de longue durée comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maisons de repos pour personnes âgées, en maisons de repos et de soins, en maisons de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins « aigus » couvrent les autres soins de santé.
- c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.
- d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.
- e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées, le revenu d'intégration et le droit-passerelle pour travailleurs indépendants.

À long terme, le poids des dépenses sociales en pour cent du PIB atteint un maximum en 2050 avec 30,1 % du PIB et un coût budgétaire de 5,5 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2050, suite aux dépenses de pensions et de soins de santé qui s'accroissent largement au cours de cette période. Par contre, les dépenses de chômage et d'allocations familiales se réduisent. La part des dépenses sociales en pour cent du PIB diminue ensuite légèrement entre 2050 et 2070 grâce aux dépenses d'incapacité de travail, de chômage, d'allocations familiales et des autres dépenses sociales qui s'amenuisent. Cette baisse résulte de l'adaptation partielle au bien-être des allocations sociales. Sont plus particulièrement concernées les allocations forfaitaires et minimums qui sont adaptées annuellement de 1 % en termes réels, alors que le salaire moyen (ou la productivité) évolue de 1,5 % par an au cours de cette période.

Entre 2019 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasi entièrement de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au

sein de l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), le coût budgétaire des soins de santé est compensé, aux deux tiers, par une diminution du coût des allocations familiales.

En comparaison avec les résultats du rapport 2020 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 est supérieur de 0,9 point de pourcentage du PIB dans les nouvelles projections. Ce relèvement résulte majoritairement des différentes mesures prises par le gouvernement en matière de pensions (augmentation de la pension minimum, suppression du coefficient de correction dans le régime indépendant...) qui rehaussent ces dépenses. Suite à l'introduction de ces mesures dans les nouvelles perspectives, les dépenses sociales atteignent dorénavant un maximum aux environs de 2050, au lieu de 2040 dans les précédentes projections.

c. Le coût budgétaire du vieillissement selon des scénarios alternatifs

Ce rapport présente trois scénarios macroéconomiques et trois scénarios démographiques alternatifs. Dans ces six scénarios, le contexte démographique et macroéconomique de moyen terme, entre 2019 et 2026, est identique à celui du scénario de référence. Dans les trois scénarios macroéconomiques alternatifs, seules certaines hypothèses macroéconomiques de long terme sont modifiées. Toutes les autres hypothèses, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques et de politique sociale demeurent inchangées en comparaison avec le scénario de référence. Le principe est le même dans les scénarios démographiques alternatifs où seules des hypothèses démographiques à long terme sont changées et où les hypothèses socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale sont identiques à celles du scénario de référence.

Les scénarios macroéconomiques alternatifs

Étant donné l'incertitude autour de l'évolution future du paramètre-clé qu'est la croissance de la productivité, le rapport du CEV présente, comme chaque année, un premier scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité. Il fournit également un deuxième scénario alternatif de taux de chômage de long terme, plus élevé, ainsi qu'un troisième scénario qui combine de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage plus élevé.

Le premier scénario consiste en une moindre croissance de la productivité annuelle à long terme : 1 % à partir de 2032 au lieu de continuer de progresser jusque 1,5 % en 2045 dans le scénario de référence. Dans ce scénario de moindre croissance de la productivité du travail, les gains de productivité sont en moyenne inférieurs de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence (0,9 % au lieu de 1,2 %) entre 2020 et 2070. À emploi inchangé, ce scénario présente une productivité et un PIB inférieur de 14,5 % en 2070 au PIB du scénario de référence. Le deuxième scénario modifie l'hypothèse de taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme. Partant d'un taux de chômage de 7,7 % en 2026, il augmente jusque 8 % en 2027, puis reste constant à ce niveau, alors qu'il passe de 7,7 % en 2026 à 7 % en 2029 dans le scénario de référence. À productivité inchangée, les niveaux de l'emploi et du PIB sont inférieurs de 1,1 % en 2070 par rapport au scénario de référence. Enfin, le troisième scénario combine les hypothèses des deux premiers scénarios. Il présente un PIB moins élevé de 15,4 % en 2070, en comparaison avec les résultats du scénario de référence.

Dans le scénario de moindre croissance de la productivité, sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement est rehaussé de 2,3 points de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence : il atteint 7,5 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070 au lieu de 5,2 points. Cette hausse est due à un PIB plus bas qui alourdit le poids de l'ensemble des dépenses sociales, et en particulier les dépenses de pension. Le scénario de taux de chômage plus élevé entraîne un coût budgétaire du vieillissement plus important entre 2019 et 2070, 5,7 points de pourcentage du PIB en comparaison avec 5,2 points dans la projection de référence. Dans ce scénario, l'augmentation des dépenses de chômage ainsi qu'une croissance économique plus faible relèvent le coût budgétaire du vieillissement. Enfin la combinaison des deux premiers scénarios présente un coût budgétaire du vieillissement de 8 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070.

Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement résultant d'une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité ou d'une variation du taux de chômage est quasiment linéaire à long terme. Ainsi, une réduction de 0,1 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2020 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ 0,8 point de pour cent du PIB entre 2019 et 2070.

Les scénarios démographiques alternatifs

Trois scénarios démographiques alternatifs de long terme sont présentés : le premier a trait à une mortalité plus élevée et les deux suivants à un solde migratoire inférieur et supérieur, par rapport au scénario de référence. Dans le scénario de mortalité plus élevée, l'espérance de vie à la naissance continue de croître mais plus lentement que dans le scénario de référence. Seuls les quotients de mortalité des personnes de 67 ans et plus sont relevés pour parvenir globalement à une espérance de vie à la naissance inférieure de 2 années en 2070 à celle du scénario de référence. Le scénario de solde migratoire plus (moins) élevé a été construit en définissant le niveau du solde migratoire par les plus hauts (bas) niveaux atteints depuis 1992 (à l'exception de 2010), soit la moyenne des années 2008 et 2009 (1997 et 1998). Ce solde est maintenu constant de 2027 à 2070. En comparaison avec le scénario de référence, les scénarios alternatifs ne présentent pas un profil symétrique à la hausse et à la baisse.

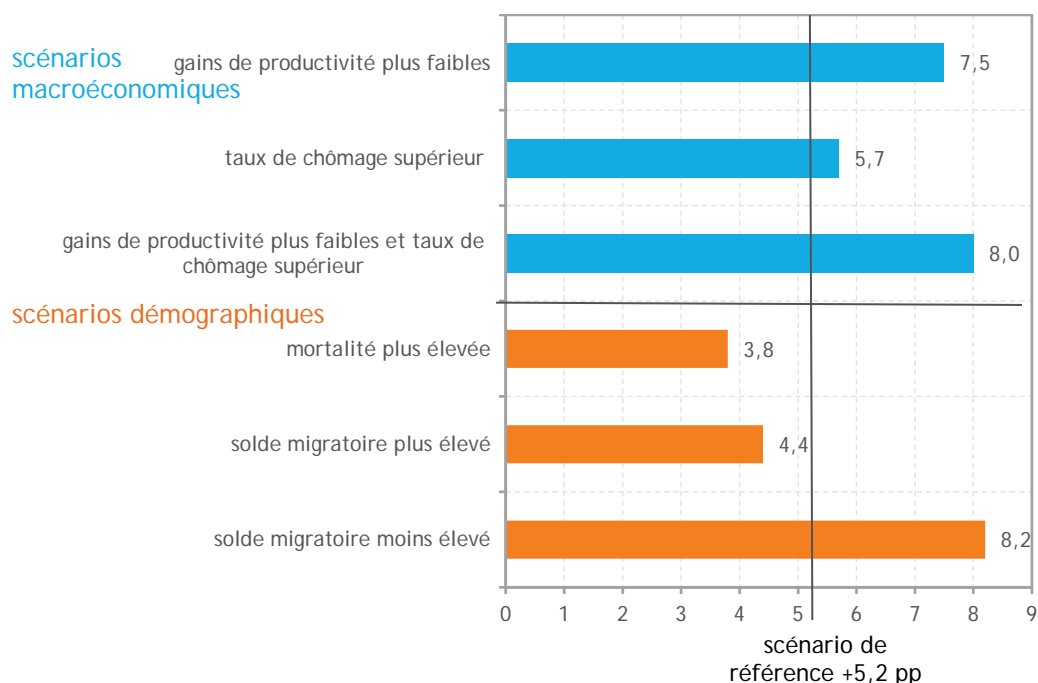
Avec une mortalité plus élevée, le coefficient de dépendance des âgés est réduit de 3,1 points de pourcentage en 2070 en comparaison avec le scénario de référence. C'est principalement le nombre de pensions qui est réduit, la population active demeurant pratiquement inchangée. Par rapport au scénario de référence, les scénarios de solde migratoire plus/moins élevé présentent respectivement une augmentation/diminution de la population jeune de 0 à 17 ans et de la population de 18 à 66 ans. Par contre, dans les deux scénarios, la population des personnes de 67 ans et plus est plus élevée que dans le scénario de référence. Avec un solde migratoire plus élevé, davantage de personnes vieillissent en Belgique. Dans le scénario de solde migratoire moins élevé, le solde migratoire aux âges proches et ultérieurs à la retraite est moins négatif que dans le scénario de référence. Dès lors, le coefficient de dépendance des âgés est relevé de 8 points de pourcentage en 2070 dans le scénario de moindre solde migratoire, alors qu'il se réduit de 1,2 point de pourcentage à l'horizon 2070 dans le scénario de solde migratoire plus élevé.

Dans des variantes démographiques, selon la théorie économique de long terme, les taux d'activité et le taux de chômage demeurent identiques à ceux du scénario de référence. Par conséquent, à long terme,

en comparaison avec le scénario de référence, la variation en pour cent de la population de 18 à 66 ans engendre la même variation procentuelle de la population active, du chômage et de l'emploi. A gains de productivité inchangés par rapport au scénario de référence, la variation de l'emploi entraîne la variation du PIB. Pratiquement aucun effet n'est visible dans le scénario de mortalité plus élevée. Par contre, dans les scénarios de solde migratoire plus (moins) élevé, les niveaux de l'emploi et du PIB sont respectivement supérieurs et inférieurs de 18,1 % et -13,5 % en 2070 par rapport au scénario de référence.

Dans le scénario de mortalité plus élevée, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 s'élève à 3,8 points de pourcentage du PIB, soit 1,4 point de pourcentage inférieur à celui du scénario de référence. Ce scénario modifiant le nombre de personnes de 67 ans et plus, cet écart provient des dépenses de pensions et de soins de longue durée moins élevées. On peut noter qu'un scénario de mortalité moins élevée de même ampleur entraînerait un relèvement du coût budgétaire du vieillissement de même amplitude. Le scénario de solde migratoire plus élevé engendre une réduction de 0,8 point de pourcentage du PIB du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070. Dans ce scénario, l'augmentation des dépenses sociales, due à un plus grand nombre de bénéficiaires, est plus que contrebalancée par un PIB plus important qui allège le poids de toutes les dépenses sociales en pour cent du PIB. Enfin, dans le scénario de solde migratoire plus faible, les dépenses sociales sont moins élevées que dans le scénario de référence mais leur poids en pour cent du PIB est beaucoup plus important en raison d'un PIB nettement inférieur. Le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 s'élève à 8,2 points de pourcentage du PIB, à savoir 3 points de pourcentage supérieur à celui du scénario de référence.

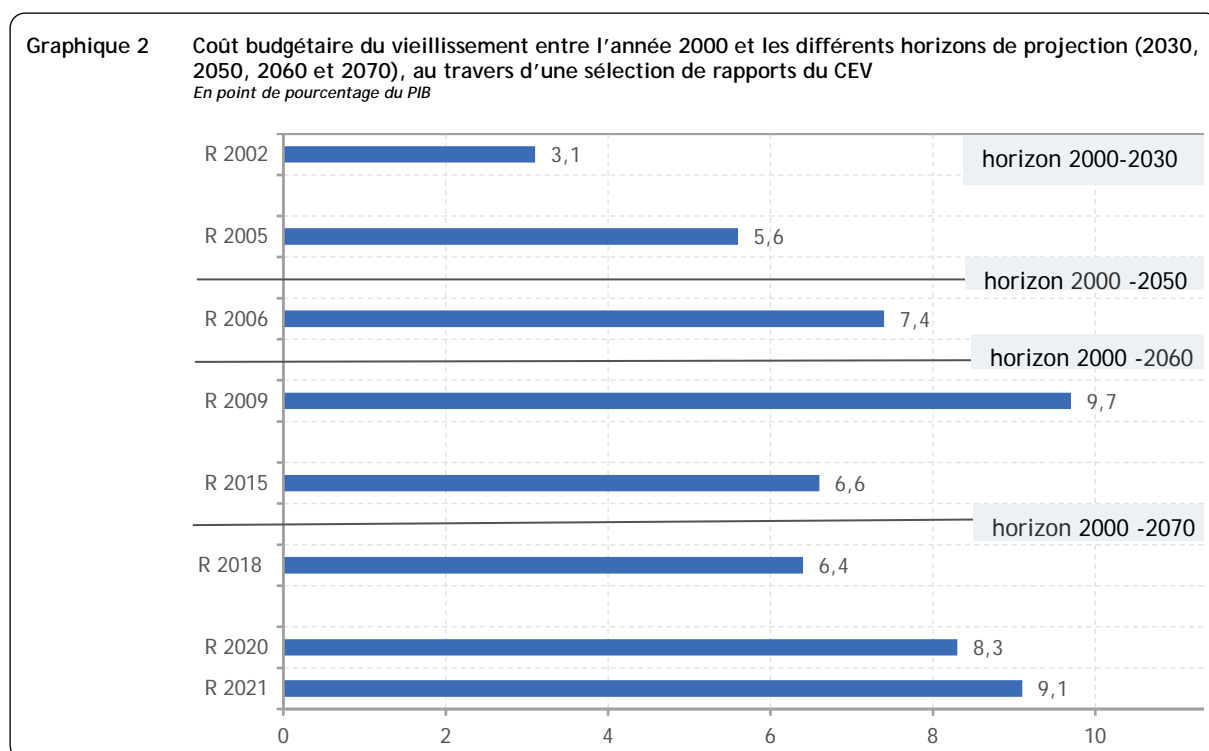
Graphique 1 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, scénario de référence et scénarios alternatifs
En point de pourcentage du PIB



d. Vingt rapports du CEV

Le premier rapport annuel du CEV est paru en 2002 et cette année 2021 voit donc la publication du vingtième rapport. Dès lors, un « focus » met en perspective ces 20 années de projections de dépenses sociales à long terme. De nombreux éléments ont évolué au cours des différents rapports tels que l'horizon de projection, les hypothèses, les méthodologies. Des crises majeures non prévues, et des réformes des allocations sociales sont aussi intervenues.

Le graphique suivant illustre le coût budgétaire du vieillissement entre l'année 2000 et les différents horizons de projection, au travers de quelques éditions marquantes du rapport du CEV.



Du premier rapport de 2002 au rapport 2005, la projection était limitée à l'horizon 2030. Le coût budgétaire du vieillissement s'est accru sur la période 2000-2030 entre le premier et le quatrième rapport, en raison principalement de la dégradation de l'environnement économique du début du 21ème siècle qui n'avait pas été anticipée. Dans le rapport 2006, c'est la prolongation de 20 années de l'horizon de projection qui explique le relèvement du coût budgétaire qui est présenté sur la période 2000-2050. En effet, le coefficient de dépendance des âgés poursuit son accroissement au-delà de 2030 (certes de manière plus modérée) et entraîne une augmentation supplémentaire des dépenses de pensions et de soins de santé.

Le rapport 2009 a été marqué par une envolée du coût budgétaire du vieillissement calculé sur la période 2000-2060. Cette fois, ce n'est pas l'allongement de 10 années de la période de projection qui soutient cette augmentation, mais bien la crise économique et financière de 2008-2009 ainsi qu'une hypothèse de gains de productivité plus faibles à long terme. Dans le rapport 2015, le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2060 se réduit, suite à différentes mesures restrictives, dont notamment la réforme des pensions.

A partir du rapport 2018, le calcul du coût budgétaire du vieillissement est étendu jusqu'à l'horizon 2070. Cette extension de la période de projection explique le coût budgétaire légèrement moindre dans le rapport 2018 par rapport à celui présenté dans le rapport précédent. En effet, à très long terme, l'augmentation du coefficient de dépendance des âgés est très modérée et les adaptations partielles au bien-être tendent à ralentir la croissance des allocations sociales.

Dans le rapport 2020, le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2070 est largement relevé en raison de la baisse de l'hypothèse de fécondité à long terme et d'un scénario de perte partielle de croissance économique due à la crise sanitaire de 2020-2021. Le rapport 2021 voit le coût budgétaire du vieillissement s'accroître encore entre 2000 et 2070, suite aux diverses mesures d'augmentation des pensions. Par contre, il semble que d'éventuelles conséquences économiques de long terme dues à la crise sanitaire seraient limitées.

C. La soutenabilité sociale des pensions

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

Le risque de pauvreté chez les personnes de plus de 65 ans, tant les isolés que les couples, chez les femmes âgées et les pensionnés diminue globalement de manière importante entre 2006 et 2014 et affiche une tendance relativement stable à légèrement croissante entre 2014 et 2017. Ainsi, 23 % des personnes de plus de 65 ans, 19,6 % des pensionnés et 15,2 % de la population totale étaient exposés au risque de pauvreté en 2006 alors qu'en 2014, ces chiffres étaient tombés à 15,2 %, 12,4 % et 14,9 % respectivement. En 2017, le taux de risque de pauvreté est de 16,7 % pour les personnes de plus de 65 ans, 14,1 % pour les pensionnés et 16,5 % pour la population totale. Ces évolutions ressortent des résultats des enquêtes European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) de 2007 à 2018, qui couvrent les revenus de 2006 à 2017. Une personne est exposée au risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent, ou le revenu du ménage ramené à un niveau individuel, est inférieur au seuil de pauvreté. Par exemple, sur la base de l'EU-SILC 2018, ce seuil s'élève à 14 244 euros en 2017.

Les résultats basés sur les enquêtes EU-SILC les plus récentes de 2019 et 2020, qui ont porté sur les revenus de 2018 et 2019 respectivement, sont difficilement comparables avec ceux issus des enquêtes précédentes. Ainsi, d'importants changements méthodologiques ont été introduits dans l'EU-SILC 2019 belge et la pandémie de COVID-19 a éclaté pendant la collecte des données de l'EU-SILC 2020. En principe, cette épidémie n'a pas d'impact sur les revenus enquêtés relatifs à l'année 2019, mais les mesures mises en place en 2020 pour lutter contre la pandémie ont entraîné des problèmes dans la collecte des données (comme le passage aux entretiens téléphoniques, un biais dans l'échantillon réalisé...). Par conséquent, ces chiffres doivent être interprétés avec une certaine prudence. Sur la base de l'EU-SILC 2020, le seuil de pauvreté pour 2019 est de 15 408 euros. 14,1 % de la population totale aurait un revenu disponible équivalent serait inférieur à ce seuil. Le risque de pauvreté est nettement plus élevé pour les personnes de plus de 65 ans (18,7 %) et les pensionnés (16,2 %) que pour la population totale. Compte tenu de l'incertitude autour des chiffres récents, il est trop tôt pour tirer des conclusions. Les éventuels effets sur les revenus des mesures récentes, telles que les augmentations des minima prévues pour la

période 2021-2024, ou l'impact de la crise sanitaire, ne sont pas encore visibles dans les résultats disponibles des enquêtes EU-SILC. Les projections du risque de pauvreté dans la partie C.b tiennent compte de ces effets.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'évolution de la pauvreté chez les personnes âgées et les retraités. Ainsi, le taux d'activité accru des femmes entraîne des carrières plus longues, ce qui se traduit par des pensions plus élevées. L'adéquation des pensions minimales et de la garantie de revenu pour les personnes âgées (GRAPA) est également un facteur explicatif important. Sur la période 2005-2011, les montants maximums de la GRAPA et des pensions minimales ont augmenté davantage que le seuil de pauvreté. Par la suite, ils sont demeurés relativement stables par rapport au seuil, à l'exception des pensions minimales du régime des travailleurs indépendants qui ont continué d'augmenter davantage que le seuil après 2011. En 2019, les pensions minimales pour une personne isolée dans le régime des travailleurs salariés et indépendants après une carrière complète se situent autour du seuil de pauvreté. Les autres minima pour les personnes âgées n'atteignent pas le niveau du seuil de pauvreté, mais l'écart avec celui-ci a été considérablement réduit.

Des indicateurs supplémentaires nuancent le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Le risque de pauvreté "classique" mentionné ci-dessus est basé sur un revenu net disponible qui ne tient pas compte du patrimoine, tel que la possession d'une maison. Pour un même revenu disponible, le niveau de vie des propriétaires est plus élevé que celui des locataires car ils ne paient pas de loyer. Si l'on calcule le risque de pauvreté sur la base d'un revenu disponible qui tient compte de cet avantage de revenu pour les propriétaires, on observe un risque de pauvreté nettement inférieur chez les personnes âgées par rapport au reste de la population (en 2018, par exemple, 10,1 % et 14,8 % respectivement). Cet effet important dans le cas des personnes âgées est en grande partie dû à la proportion de propriétaires sans charges hypothécaires, qui est beaucoup plus élevée parmi ces personnes. D'autres indicateurs complémentaires indiquent que, par rapport à la population plus jeune, les personnes de plus de 65 ans ont moins de difficultés à joindre les deux bouts et sont moins exposées à la privation matérielle et sociale (incapacité de subvenir à au moins cinq éléments parmi une liste de treize).

Par rapport à nos pays voisins, en 2018, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés en Belgique est plus élevé qu'aux Pays-Bas et en France, mais plus faible qu'en Allemagne. Comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés a diminué en France sur la période 2005-2014, ce qui n'est pas le cas en Allemagne et aux Pays-Bas. Les personnes âgées belges sont moins confrontées à la privation matérielle et sociale sévère que leurs pairs en France en 2019, mais davantage que les personnes âgées néerlandaises et allemandes, bien que la différence avec l'Allemagne soit faible.

b. Perspectives jusqu'en 2070

À long terme, l'évolution des indicateurs concernant l'adéquation des pensions légales, tels que le risque de pauvreté et l'inégalité entre les pensionnés, est évaluée au moyen d'un modèle de microsimulation basé sur les données administratives d'un échantillon représentatif de la population. Le scénario de référence correspond à celui utilisé pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement (voir les hypothèses ci-dessus, section B.a.).

Selon le scénario de référence, le risque de pauvreté des pensionnés diminue régulièrement jusqu'en 2070. Plusieurs facteurs contribuent à cette évolution. Un premier facteur est la revalorisation des minima de pension et de la GRAPA. Outre les mesures décidées relevant les pensions minimums et la GRAPA sur la période 2021-2024, les montants minimums sont revalorisés en fonction des paramètres de calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être, prévus par le pacte de solidarité entre les générations. Ces paramètres sont fixés indépendamment de la croissance des salaires moyens : l'adaptation annuelle au bien-être pour les pensions minimums et la GRAPA s'élève à 1 %, à 0,5 % pour les autres pensions existantes et à 1,25 % pour le plafond salarial lors du calcul de la pension. Dans le scénario de référence, les salaires moyens évoluent progressivement vers une croissance de 1,5 % par an à partir de 2045. Cela signifie que jusqu'au milieu des années 2030, les pensions minimums et la GRAPA augmenteront plus rapidement que le seuil de pauvreté, ce qui contribue à une diminution du risque de pauvreté au cours de cette période. Ensuite, les minima augmentent moins vite que le seuil, ce qui entraîne une baisse plus lente du risque de pauvreté. Un deuxième facteur contribuant à la diminution du risque de pauvreté chez les pensionnés est la participation accrue et attendue des femmes au marché du travail. En conséquence, davantage de femmes bénéficient de leur propre pension de retraite et le montant moyen de leur pension augmente également.

À la fin de la période de projection, la différence de risque de pauvreté entre les femmes et les hommes âgés est négligeable, mais la diminution du risque de pauvreté pour les femmes est plus lente que pour leurs homologues masculins. D'une part, cela est dû à une diminution de la proportion de veuves, qui sont généralement bien protégées contre le risque de pauvreté par des pensions de survie relativement généreuses. D'autre part, tant pour les femmes que pour les hommes, la part des personnes âgées divorcées ou jamais mariées augmente. Des carrières relativement courtes sont à l'heure actuelle, mais également dans les décennies à venir, beaucoup plus fréquentes chez les femmes divorcées et jamais mariées que chez les hommes du même état matrimonial. Pour cette raison, leurs pensions sont plus faibles et leur risque de pauvreté plus élevé.

Dans le scénario alternatif d'une croissance annuelle de la productivité de 1 % à long terme, soit 0,5 point de pourcentage de moins que dans le scénario de référence, le risque de pauvreté des pensionnés diminue davantage que dans le scénario de référence. Cela s'explique par le fait que la croissance des salaires dans le scénario alternatif est plus modérée, ce qui entraîne une augmentation plus lente du seuil de pauvreté. Étant donné que la croissance moins élevée des salaires n'affecte que très progressivement les pensions, l'abaissement du seuil de pauvreté implique un risque de pauvreté plus faible chez les pensionnés.

Outre le risque de pauvreté, l'évolution de l'inégalité de revenu parmi les pensionnés est également présentée à l'aide de l'indice de Gini et du ratio interquintile S80/S20. Les deux indicateurs montrent la même tendance dans le scénario de référence : de 2019 à la fin des années 2050, l'inégalité entre les pensionnés diminue continuellement, puis elle se stabilise. Les mêmes facteurs explicatifs sont à la base de la diminution de l'inégalité et du risque de pauvreté parmi les pensionnés. D'une part, selon les hypothèses d'adaptation au bien-être, les pensions minimums et la GRAPA s'accroissent annuellement de 1 % en termes réels avec, en plus, les augmentations supplémentaires de 2021 à 2024, tandis que l'adaptation au bien-être des autres pensions est de 0,5 %. En outre, la hausse du plafond salarial lors du calcul des pensions est inférieure à long terme au taux de croissance des salaires moyens, ce qui

ralentit l'augmentation des pensions les plus élevées. Enfin, la participation accrue des femmes au marché du travail entraîne une diminution du nombre de pensionnés ayant une pension propre très faible, ce qui réduit l'inégalité entre les pensionnés, en particulier entre les hommes et les femmes.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. La loi du 18 décembre 2016² a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette loi remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV publie annuellement un rapport sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2021 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales à l'horizon 2070. Cette évolution est synthétisée par une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en points de pourcentage du PIB. Le coût budgétaire du vieillissement est sensible aux incertitudes quant aux évolutions futures de ses différents déterminants, par exemple l'évolution de la croissance économique ou de la population. C'est pourquoi, outre le scénario de référence, des scénarios alternatifs en matière des paramètres macroéconomiques clés que sont la productivité et le taux de chômage sont présentés chaque année. Dans le rapport 2020, à l'occasion d'un changement d'hypothèse du taux de fécondité de long terme dans le scénario de référence, des scénarios alternatifs en la matière avaient également été testés. Cette année, des scénarios alternatifs relatifs à l'espérance de vie et au solde migratoire international, les deux autres paramètres clés des projections démographiques, sont présentés. L'année 2021 marque également les 20 ans du CEV. Dès lors, un focus est consacré à une mise en perspective des projections du coût budgétaire du vieillissement présentées dans les vingt rapports.

Le deuxième chapitre aborde les conséquences sociales du vieillissement. En premier lieu, un état des lieux du risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés est dressé. Dans ce cadre, des comparaisons avec d'autres groupes de personnes, et aussi les pays voisins, sont présentées, de même que l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) par rapport au seuil de pauvreté. En second lieu, les perspectives de long terme de l'évolution du taux de risque de pauvreté et de l'inégalité de revenu parmi les pensionnés sont estimées. Les hypothèses qui sous-tendent la projection de ces indicateurs sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Trois annexes sont également jointes à ce vingtième rapport du CEV. Une première annexe présente les résultats pour la Belgique des projections européennes de long terme des dépenses sociales, réalisées pour chaque Etat membre, et publiées dans l'Ageing Report 2021. Cette annexe illustre également pour la Belgique les écarts entre les résultats du rapport 2021 du CEV et de l'Ageing Report 2021, ainsi que les écarts entre l'Ageing Report 2021 et le précédent qui date de 2018. Deux autres annexes traitent des mesures de revalorisation des allocations sociales et de certains indicateurs liés au risque de pauvreté.

² Loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusqu'à 2070 et non des prévisions. Des prévisions ont comme objectif de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain reposent inévitablement sur des hypothèses. Étant donné le degré d'incertitude de certaines hypothèses, des analyses de sensibilité des résultats à certains paramètres clés sont très souvent présentées. Des perspectives ne prétendent pas fournir « le » chiffre exact à un horizon donné, mais constituent un outil d'aide à la décision et permettent de cadrer les débats. Rappelons enfin que ces perspectives ont trait à certains impacts du vieillissement de la population, sans tenir compte d'autres défis tels que le changement climatique, et qu'elles sont réalisées selon un système socioéconomique inchangé.

Encadré 2 La crise du coronavirus dans le rapport annuel 2021

Il est clair que la crise du coronavirus a engendré de graves conséquences économiques et sociales. Par rapport aux projections précédentes de juillet 2020, certains de ces impacts semblent toutefois moins importants que prévus, mais l'incertitude demeure en raison d'une situation sanitaire qui peut encore fluctuer. À l'heure actuelle, au vu des données (provisaires) disponibles pour 2020, et des premières observations pour le début de l'année 2021, la croissance économique a été moins touchée en 2020 que ce qui avait été prévu et une reprise effective a lieu en 2021. Celle-ci devrait se poursuivre en 2022. Le marché du travail semble également bien résister à court terme, de même que le revenu disponible en raison des mesures temporaires de soutien (notamment le chômage temporaire pour les salariés et le droit-passerelle pour les travailleurs indépendants). Il semble donc que d'éventuelles conséquences économiques de long terme seraient plus limitées que prévu auparavant.

Le CEV tient compte des impacts économiques susmentionnés. Ainsi le coût budgétaire du vieillissement (chapitre 1) prend en considération l'effet de la crise du coronavirus sur la démographie et la macroéconomie (PIB, chômage, etc.). Il tient également compte des mesures temporaires de soutien et des mesures de relance (par exemple, le plan pour la reprise et la résilience) influençant la croissance économique à moyen terme. En ce qui concerne la soutenabilité sociale du vieillissement (chapitre 2), la crise en elle-même n'a pas d'effet sur le montant des pensions et les mesures de soutien au revenu disponible préviennent un recul du seuil de pauvreté. L'évolution du taux de risque de pauvreté des pensionnés ne serait donc pas particulièrement affectée par la crise.

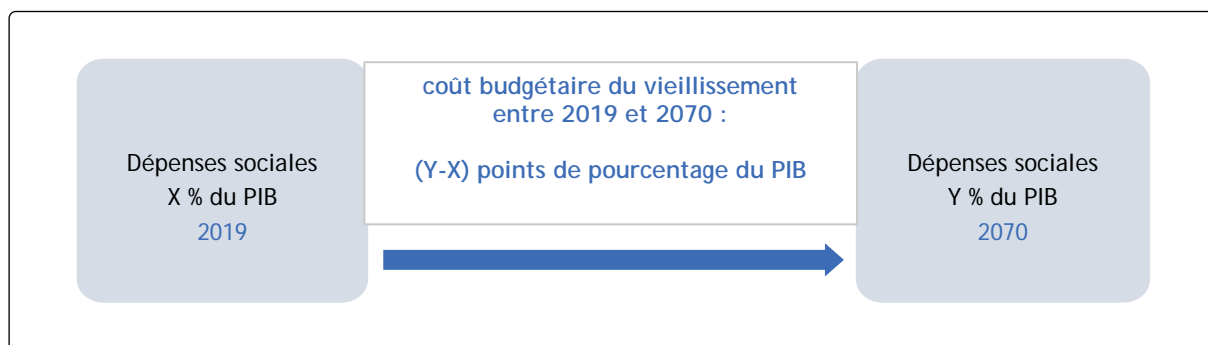
Notons que les conséquences économiques et sociales de la crise du coronavirus sont plus larges que celles qui ont pu être prises en compte dans ce rapport et sortent également de son champ d'analyse. Le CEV ne peut se montrer exhaustif dans le présent rapport quant à l'impact de la crise tant au niveau des groupes socio-économiques touchés (personnes âgées et autres) qu'au niveau des multiples dimensions concernées (revenus, santé physique et mentale, contacts sociaux, enseignement). Il se limite donc à ce qui peut être quantifié à partir des indicateurs ou résultats présentés habituellement dans le rapport annuel.

1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2070

1.1. Introduction

La présente publication constitue la 20^{ème} édition du rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) qui analyse les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement.

Ce premier chapitre présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales de l'État jusqu'à l'horizon 2070. L'indicateur communément utilisé pour chiffrer cette évolution est le coût budgétaire du vieillissement qui représente la variation entre deux années de l'ensemble des dépenses sociales rapportées au PIB. Il s'exprime donc en point de pourcentage du PIB.



A long terme, l'évolution des dépenses sociales est toujours rapportée à l'évolution du PIB. En effet, d'une part, présenter cette évolution en unités monétaires a peu de sens dans la mesure où le bien-être général (le PIB) et par conséquent la capacité de financement de ces dépenses évolue également fortement. D'autre part, cela permet également, à long terme, de neutraliser quasiment l'effet des prix sur l'évolution des dépenses sociales. Il faut également souligner que le coût budgétaire du vieillissement, malgré une dénomination qui peut s'avérer trompeuse, ne concerne pas seulement les dépenses de pensions et de soins de santé mais aussi l'ensemble des autres dépenses sociales (incapacité de travail, chômage, allocations familiales, accidents du travail, maladies professionnelles, allocations pour personnes handicapées, revenu d'intégration, droit-passerelle...).

Le scénario de référence intègre les perspectives démographiques 2020-2070, ainsi que les perspectives économiques 2021-2026, basées sur un contexte macroéconomique incorporant la pandémie. Toutes les mesures déjà promulguées, ou dont les modalités sont suffisamment claires, en date du 2 juin 2021, relatives aux dépenses sociales sont également incluses. Des scénarios alternatifs en matière des paramètres macroéconomiques clés que sont la productivité et le taux de chômage sont présentés comme chaque année. Dans le rapport 2020, à l'occasion d'un changement d'hypothèse du taux de fécondité de long terme, des scénarios alternatifs en la matière avaient également été testés. Cette année, des scénarios alternatifs relatifs à l'espérance de vie et au solde migratoire international, les deux autres paramètres clés des projections démographiques, sont présentés. Enfin, rappelons que le coût budgétaire du vieillissement ne prend en compte que les dépenses sociales à charge de l'État (premier pilier). Cependant, le CEV fournit également quelques informations sur les pensions du deuxième pilier, plus spécifiquement sur les dépenses fiscales liées à ce second pilier de pensions (voir encadré 7) et sur les nombres de bénéficiaires et le capital constitué à l'heure actuelle (cf. chapitre 2, encadré 10).

Le Comité d'étude sur le vieillissement tient à souligner que ces perspectives de long terme ne sont nullement des prévisions. Ces perspectives constituent un instrument d'aide à la décision et permettent de cadrer le débat en la matière. C'est pourquoi un scénario de référence et différents scénarios alternatifs relatifs à des paramètres-clés sont présentés, réalisés à mode de société inchangé. Outre les incertitudes inhérentes à des perspectives de long terme, s'ajoute également l'incertitude persistante liée à l'évolution de l'épidémie de la COVID-19 et à ses conséquences.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

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

Tableau 2 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques : « Perspectives démographiques 2020-2070 », scénario de référence					
	2019	2020	2026	2050	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,59	1,59	1,58	1,72	1,73
Espérance de vie à la naissance : hommes	79,6	78,7	81,1	85,5	88,3
Espérance de vie à la naissance : femmes	84,0	83,3	85,0	87,8	89,8
Solde migratoire en milliers	55,0	19,0	37,2	20,6	21,8
Hypothèses socio-économiques					
Taux de scolarité	Par hypothèse, 100 % des enfants de 3 à 14 ans ; en fonction de l'évolution du taux d'activité de 15 à 34 ans et incorporation d'éventuelles mesures.				
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 2021-2026 »	À long terme : un scénario de référence et des scénarios alternatifs				
Croissance moyenne de la productivité par travailleur ^b au cours de la période 2020-2026 ^c : 0,5 % par an	Croissance moyenne de la productivité par travailleur (et salaire par actif occupé) entre 2020 et 2070 ^c : dans le scénario de référence, 1,2 % par an (1,5 % à partir de 2045) dans le scénario alternatif de croissance inférieure de la productivité, 0,9 % par an (1 % à partir de 2032)				
Taux d'emploi ^d : 68,9 % en 2019 et 71,2 % en 2026	Taux de chômage structurel ^e de long terme :				
Taux de chômage ^e : 8,9 % en 2019 et 7,7 % en 2026	à partir de 2029 dans le scénario de référence		7,0 %		
	à partir de 2027 dans le scénario alternatif de taux de chômage supérieur		8,0 %		
Hypothèses de politique sociale					
2021-2022	À partir de 2023 : mesures du gouvernement et paramètres de calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être (voir ci-dessous)				
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial			1,25 %/an	
	Droit minimum par année de carrière			1,25 %/an	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^f			0,50 %/an	
	Prestations forfaitaires et minima			1,00 %/an	

a. Voir la section 1.2.2 du présent rapport.

b. Productivité par travailleur = PIB/emploi total

c. La croissance moyenne au cours de la période 2020-2026 (2020-2070) est calculée en tenant compte de la croissance annuelle entre 2019 et 2020.

d. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans. Dans le tableau B.1 de l'annexe statistique des « Perspectives économiques 2021-2026 » du Bureau fédéral du Plan, le taux d'emploi rapporte l'emploi total à la population de 15 à 64 ans.

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

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

1.2.1. Les hypothèses démographiques

a. Le scénario de référence

Le scénario de référence du CEV se base sur les « Perspectives démographiques 2020-2070 » publiées par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Ces perspectives ont été publiées sur les sites internet des deux institutions en janvier 2021 et une publication plus détaillée est parue au mois de mars 2021³. Les projections démographiques nationales reposent sur trois types d'hypothèses : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations internationales.

Indice conjoncturel de fécondité

Au cours de la dernière décennie, l'indice conjoncturel de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) est passé de 1,84 en 2010 à 1,59 en 2019. Cette baisse peut s'expliquer d'une part, par les conséquences socio-économiques de la crise économique et financière de 2008 qui engendrent un report des naissances, et, d'autre part, par l'évolution de notre société, marquée par une très grande incertitude (économique, climatique...), qui impacte le nombre d'enfants désirés. Les statistiques provisoires pour 2020 semblent indiquer que la baisse de la fécondité s'est arrêtée. Cependant, la projection de référence suppose que la pandémie (aggravation de l'incertitude, difficulté sur le marché du travail...) et certaines mesures prises pour la contrer (restrictions des contacts sociaux) auraient un impact à nouveau négatif sur la fécondité en 2021 dont l'indicateur conjoncturel baisserait à 1,54. Cet indicateur remonterait ensuite progressivement jusqu'à 1,6 en 2027, puis jusqu'à 1,72 en 2038. Il demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. Par rapport aux perspectives précédentes, la fécondité remonte ainsi de manière beaucoup plus lente vers le niveau de long terme (inchangé) établi par hypothèse sur la base d'avis de différents experts en la matière.⁴

Espérance de vie à la naissance

Entre 2020 et 2070, le gain d'espérance de vie à la naissance est de 9,6 années pour les hommes et de 6,5 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes, de 4,6 années en 2020, se réduit dès lors à 1,6 année en 2070. Il faut souligner que cet indicateur représente la durée de vie moyenne d'une personne née en l'année t dans l'hypothèse où elle connaît tout au long de son existence les mêmes conditions de vie qu'en l'année t . Ceci explique la baisse de l'espérance de vie en 2020 par rapport à 2019, suite à la surmortalité due à l'épidémie de la Covid-19. Cette baisse n'est que temporaire, l'espérance de vie reprenant une évolution attendue hors crise dès 2021. L'hypothèse d'espérance de vie (par âge et genre) est construite en prolongeant sur la période 2020-2070 les tendances observées entre 1992 et 2019, tout en les ralentissant progressivement.

³ Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2020-2070 », Série Perspectives - Flash, janvier 2021
Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2020-2070 – Scénario de référence et variantes », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2021.

⁴ Vandresse M., « Modelling fertility for national population projections. The case of Belgium. », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-20, octobre 2020

Solde migratoire international

Le solde migratoire (c'est-à-dire les immigrations diminuées des émigrations) résulte d'une projection des immigrations en Belgique et des émigrations depuis la Belgique. Ce solde est positif sur toute la période 2020-2070. Partant d'une observation de 55 000 personnes en 2019, il diminue par hypothèse à 19 000 personnes en 2020 suite aux décisions nationales et internationales de diminuer la mobilité internationale afin de limiter la propagation du virus. Pour la Belgique, l'impact de ces mesures est évalué à une baisse de 50 % des flux migratoires (immigrations et émigrations) projetés pour l'année 2020 avant l'épidémie. Le solde migratoire est encore impacté par la crise sanitaire en 2021 où il ne remonte que jusqu'à un peu moins de 32 000 personnes. Il a ensuite été supposé qu'un effet de récupération partiel des projets migratoires non réalisés en 2020 et 2021 aurait lieu sur la période 2022-2026. À long terme, les immigrations passent de 174 600 personnes en 2019 à 152 100 personnes en 2070 et les émigrations de 119 600 personnes à 130 300 personnes. Ce qui correspond à une migration nette de près de 22 000 personnes en 2070.

Pour l'immigration des personnes étrangères en Belgique, des hypothèses relatives à trois groupes de pays de départ sont posées : les anciens Etats membres de l'Union européenne (à l'exception de la Belgique, et ci-après dénommés UE14 car sans le Royaume-Uni), les nouveaux Etats membres de l'Union européenne (UE13) et les pays hors de l'Union européenne. Dans les perspectives, l'immigration en provenance des pays hors de l'Union européenne augmente en raison de la croissance attendue de leurs populations selon les perspectives de population mondiale publiées en 2019 par les Nations Unies⁵. La méthodologie de projection de cette immigration repose sur un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur la période 2000-2019, appliqué à la population de ces pays. L'immigration en provenance des pays de l'UE14 ralentit jusqu'au début des années 2030 puis demeure stable. Elle est également projetée via 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. Quant à l'immigration en provenance des pays de l'UE13, elle se réduit tout au long de la projection, suite à la baisse d'une part, de l'attractivité économique relative de la Belgique et d'autre part, de la population des pays de l'UE13⁶. L'attrait économique relatif de la Belgique est estimé par l'écart de niveau de vie entre la Belgique et l'UE13 au travers des projections du produit intérieur brut (PIB) par tête effectuées par l'Ageing Working Group⁷ pour chaque Etat membre.

La projection des taux d'émigration des étrangers qui quittent la Belgique⁸ est fonction de l'évolution de l'immigration avec un décalage estimé à 6 années. Les taux d'émigration des Belges et le solde migratoire des Belges sont maintenus constants aux niveaux moyens observés entre 2014 et 2018, l'immigration des Belges étant obtenue de façon résiduaire.

⁵ United Nations, "World Population Prospects 2019", United Nations, 2019.

⁶ Eurostat, EUROPOP 2019.

⁷ European Commission, « The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies », European Economy, Institutional Paper 142, November 2020.

⁸ En 2019, ce taux est de 5,9 %.

b. Des scénarios démographiques alternatifs

Le rapport 2020 du CEV présentait l'effet sur le coût budgétaire du vieillissement de deux scénarios alternatifs en matière de fécondité, suite au changement de cette hypothèse dans le scénario de référence de ce rapport. Cette année, le rapport analyse des scénarios alternatifs à long terme (la période de moyen terme est identique dans le scénario de référence et les scénarios alternatifs) en matière d'espérance de vie et de solde migratoire international, les deux autres paramètres-clés des perspectives démographiques.

En premier lieu, le scénario alternatif d'espérance de vie suppose une espérance de vie à la naissance moins élevée de 2 années à l'horizon 2070 en comparaison avec le scénario de référence. Seuls les quotients de mortalité des personnes de 67 ans et plus sont relevés dans ce scénario, ce qui diminue la population âgée et réduit le coefficient de dépendance des âgés de plus de 3 % en 2070 par rapport au scénario de référence.

En second lieu, les effets de deux scénarios alternatifs de solde migratoire international à long terme, à la hausse et à la baisse en comparaison avec le scénario de référence, sont également présentés. Ils engendrent respectivement une diminution et une augmentation du coefficient de dépendance des âgés.

Ces trois scénarios démographiques alternatifs sont présentés plus en détail dans la section 1.3.3, ainsi que leur impact sur le coût budgétaire du vieillissement.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

La population démographique est ventilée en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales), par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge. La méthodologie de projection applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre ou de maintien dans une catégorie socio-économique. Le scénario de référence est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes promulguées (voir ci-dessous la section 1.2.5).

Dans le cadre du relèvement de l'âge légal de la retraite en 2025 et 2030, une hypothèse spécifique de comportement de départ à la retraite a été établie. Dans le scénario de référence, il s'agit de l'hypothèse de « translation » qui suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite. Parallèlement, il est tenu compte des probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge. Rappelons que dans le rapport annuel de juillet 2015 du CEV, deux hypothèses alternatives en la matière avaient été développées.⁹

⁹ La première est une hypothèse de report minimum selon laquelle seules les personnes qui ne remplissent plus les conditions de carrière pour un départ en retraite anticipée reportent leur départ jusqu'au moment où, soit, elles remplissent la condition de carrière pour une retraite anticipée, soit elles atteignent l'âge légal de la retraite. La seconde est un scénario intermédiaire où l'hypothèse de translation est retenue pour les personnes qui, en l'absence de relèvement de l'âge légal, seraient parties à 65 ans à la retraite, et où l'hypothèse de report minimum est appliquée pour les personnes qui seraient parties à la retraite entre 60 et 64 ans, en l'absence de relèvement de l'âge légal. Dans le scénario intermédiaire, le coût budgétaire du vieillissement est alourdi de 0,4 point de pourcentage du PIB, et dans le scénario de report minimum de 0,8 point de pourcentage du PIB.

Le scénario socio-économique est identique dans le scénario de référence et les scénarios alternatifs macroéconomiques et démographiques présentés dans ce 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 du travail.

a. A moyen terme

Pour la période de moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2021-2026 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2021¹⁰. Ces perspectives sont naturellement extrêmement marquées à court terme par la crise sanitaire.

Partant d'une croissance économique de 1,7 % en 2019, celle-ci a chuté à -6,3 % en 2020 et s'est principalement traduite par une réduction de la productivité par travailleur (-6,2 %), alors que l'emploi s'est bien maintenu. Une reprise économique est prévue en 2021 avec une croissance du PIB de 5,5 %, largement soutenue par la productivité (4,7 %) mais aussi par une reprise de l'emploi (0,7 %). En 2022, la croissance de la productivité (2,7 %) et une croissance plus modérée de l'emploi (0,2 %) permettent de connaître une croissance économique de 2,9 %. Par la suite, entre 2023 et 2026, le retour à des gains de productivité nettement plus faibles, aux alentours de 0,6 % par an, couplé à une croissance de l'emploi de 0,7 % en moyenne par an, engendre une croissance annuelle moyenne du PIB de 1,4 %.

Partant de 8,9 % en 2019, le taux de chômage selon le concept administratif (cf. encadré 5) passe à 9,1 % en 2020, diminue à 8,7 % en 2021, puis remonte légèrement jusque 8,9 % en 2022. Il diminue ensuite progressivement pour atteindre 7,7 % à l'horizon 2026.

b. À long terme

À long terme, la croissance du PIB ou la croissance économique résulte de la croissance de l'emploi et de la croissance de la productivité du travail (modèle d'offre). Par hypothèse, la croissance du salaire moyen suit l'évolution des gains de productivité. Ces grandeurs sont des facteurs cruciaux dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement car d'une part, les dépenses sociales sont exprimées en pourcentage du PIB et, d'autre part, de nombreuses allocations de remplacement sont calculées en fonction du salaire.

Scénario de référence

Dans le scénario de référence, le CEV table à long terme sur une reprise progressive de la croissance de la productivité jusqu'à atteindre un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Cependant sur l'ensemble de la période de projection, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 % entre 2020 et 2070¹¹. Le niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations (voir encadré 3) et il suppose la poursuite des mesures en matière de promotion

¹⁰ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2021-2026 », Série Perspectives, juin 2021.

¹¹ En tenant compte de la croissance entre 2019 et 2020.

de la productivité. Notons également qu'en matière de gains de productivité de long terme (1,5 % à partir de 2045), le scénario de la projection de référence du CEV est identique à celui de l'Ageing Working Group dont les dernières projections ont été publiées au mois de mai dans l'Ageing Report 2021¹².

Comme c'est le cas depuis le rapport 2016, le taux de chômage structurel de long terme (selon le concept administratif) reste fixé à 7 % dans le scénario de référence. D'après les perspectives de moyen terme, la pandémie n'exerce qu'un effet temporaire et modéré sur le taux de chômage qui diminue jusque 7,7 % en 2026. Le CEV considère dès lors que celui-ci pourrait poursuivre sa réduction jusqu'à 7 % (jusque 2029), comme c'était le cas avant la crise sanitaire. Cette hypothèse suppose le maintien des mesures structurelles actuelles ainsi que la poursuite d'une politique active en matière de marché du travail.

Scénarios alternatifs

Etant donné l'incertitude autour de l'évolution future du paramètre-clé qu'est la croissance de la productivité, le rapport du CEV présente, comme chaque année, un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité à long terme (scénario S1). Dans ce scénario alternatif, la croissance annuelle de la productivité est de 1 % à long terme (comme dans le scénario alternatif présenté dans les récents rapports du CEV) au lieu de 1,5 % dans le scénario de référence. Entre 2020 et 2070, la croissance de la productivité est de 0,9 % en moyenne par an dans le scénario S1.

Le présent rapport fournit également un scénario alternatif de taux de chômage de long terme fixé à 8 %, soit un taux plus élevé (scénario S2). Enfin, un troisième scénario macroéconomique alternatif (S3) présente une combinaison des gains de productivité plus faibles (S1) et du taux de chômage plus élevé à long terme (S2).

c. Un modèle macroéconomique de long terme

Dans les projections du CEV, un modèle macroéconomique de long terme du Bureau fédéral du Plan¹³ encadre le scénario en matière de productivité et de taux de chômage et fournit la trajectoire de convergence vers leurs niveaux de long terme. Il s'agit d'un modèle néo-classique de long terme. Dès lors, à partir du moment où le taux de chômage atteint son niveau structurel de long terme, celui-ci demeure constant et l'évolution de l'emploi est menée par l'offre de travail, à savoir la population active ou l'ensemble des personnes présentes sur le marché du travail (travailleurs et chômeurs). Dans le modèle de long terme, lors de scénarios alternatifs, le PIB sera donc impacté par des mesures stimulant l'offre de travail comme, par exemple, le relèvement de l'âge légal de la retraite, le taux de chômage structurel demeurant inchangé par rapport à la projection de référence.

¹² Tous les trois ans, l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN effectue des projections économiques et budgétaires pour les 27 Etats membres de l'UE ainsi que la Norvège, publiées dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne. La publication la plus récente est la suivante :

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", European Economy, Institutional Paper n° 148, May 2021.

Voir également l'annexe 1 pour davantage de détails.

¹³ Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009.

Quant à la croissance de la productivité du travail, elle se décompose entre la croissance de la productivité totale des facteurs et la croissance de l'intensité en capital (le ratio entre le capital et le travail). La croissance de la productivité totale des facteurs représente la croissance de l'output qui n'est pas expliqué par la croissance du volume des facteurs de production, mais par d'autres éléments tels que le progrès technique, la qualité des facteurs, l'efficacité des processus de production, la connaissance de manière générale. Dans le modèle classique, en l'absence de changement des prix relatifs des facteurs de production, l'évolution de la productivité totale des facteurs est à long terme le seul déterminant de la productivité du travail car le rapport entre la productivité totale des facteurs et l'intensité en capital est supposé constant. La croissance de la productivité totale des facteurs relève d'une hypothèse fixée de manière exogène (en fonction de l'objectif de croissance de la productivité du travail exposé ci-dessus).

Le tableau suivant présente une décomposition de la croissance de la productivité du travail selon ses deux facteurs explicatifs (croissance de la productivité totale des facteurs et contribution de l'intensité en capital), et suivant les divers scénarios macroéconomiques et démographiques envisagés. La croissance de l'emploi est également décomposée entre la contribution de la population active et la contribution du taux de chômage.

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

	Période de moyen terme 2020-2026 ^b	Période de transition de 2027 jusqu'aux hypothèses de long terme	À long terme			
			scénario de référence et scénarios démographiques alternatifs	scénario alternatif S1	scénario alternatif S2	scénario alternatif S3
Hypothèse de long terme de la productivité du travail (taux de croissance annuel)	-	Progression vers :	1,5 % à partir de 2045	1,0 % à partir de 2032	1,5 % à partir de 2045	1,0 % à partir de 2032
dont contribution de l'intensité en capital	-		0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
dont croissance de la productivité totale des facteurs	-		1,0 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	0,5 %	Entre 2027 et 2070 :	1,3 %	1,0 %	1,3 %	1,0 %
Hypothèse de taux de chômage ^a structurel de long terme (en % de la population active)		Progression vers :	7,0 % à partir de 2029	7,0 % à partir de 2029	8,0 % à partir de 2027	8,0 % à partir de 2027
	Période de moyen terme 2020-2026 ^b		scénario de référence	scénario alternatif S1	scénario alternatif S2	scénario alternatif S3
Emploi (taux de croissance annuel)	0,5 %	Entre 2027 et 2070 :	0,14 %	0,14 %	0,12 %	0,12 %
dont contribution de la population active	-		0,13 %	0,13 %	0,13 %	0,13 %
dont contribution du taux de chômage ^a	-		0,02 %	0,02 %	-0,01 %	-0,01 %

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

b. Le taux de croissance annuel moyen de l'année 2020 à l'année 2026 prend en compte le taux de croissance entre 2019 et 2020.

Dans le scénario de référence du CEV, la croissance de la productivité du travail est de 1,5 % par an à partir de 2045, soutenue par la croissance de la productivité totale des facteurs de 1 % par an et la contribution de l'intensité en capital de 0,5 %. Sur la période de long terme, la croissance de la productivité du travail n'est que de 1,3 % en moyenne par an entre 2027 et 2070. Quant à la croissance annuelle moyenne de l'emploi, elle est de 0,1 %. Elle est soutenue majoritairement par la contribution de la population active et très légèrement par la contribution du taux de chômage qui se réduit entre 2027 et 2029.

L'effet d'une croissance inférieure de la productivité du travail à long terme est fourni dans le scénario alternatif S1 où les gains de productivité atteignent une croissance annuelle de 1 % en 2032 et demeurent ensuite constants. Ce rapport présente également un scénario de taux de chômage de long terme plus élevé (scénario S2) : 8 % en 2027 au lieu de 7 % en 2029 dans le scénario de référence. Dans ce scénario, l'évolution de l'emploi (0,1 % par an en moyenne) est soutenue entièrement par la contribution de la population active. La contribution du taux de chômage est même très légèrement négative puisqu'il augmente entre 2026 et 2027. Le scénario alternatif S3 combine les deux scénarios précédents, à savoir de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage plus élevé.

Encadré 3 Incertitude sur les futurs gains de productivité

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

Soulignons également que la mesure de la productivité totale des facteurs présente quelques difficultés. Celles-ci ont été mises en évidence notamment par le FMI et l'OCDE^a. En particulier, l'économie digitale et les innovations dans ce secteur sont difficiles à mesurer : on peut penser à la mesure du prix des TIC, à l'amélioration de l'accès à internet, à la substitution du commerce en magasin par l'e-commerce, aux applications pour smartphones... Une mauvaise prise en compte de ces facteurs fausserait la croissance de la productivité totale des facteurs.

En matière de projection des gains de productivité, deux visions s'opposent. D'une part, les techno-pessimistes pensent qu'il est de plus en plus difficile d'innover, et que, dès lors, on doit s'attendre à une baisse de la croissance de la productivité totale des facteurs. D'autre part, les techno-optimistes croient en l'innovation (poursuite de la digitalisation, robotisation) et donc en une hausse des gains de productivité. A l'argument que la robotisation irait de pair avec une réduction de l'emploi, ils rétorquent que croissances de l'emploi et de la productivité peuvent être conciliables car, même avec des réductions d'emploi dans certains secteurs, la croissance de la productivité augmenterait le revenu, la consommation et donc l'emploi total.

Quant à l'impact (positif, négatif ou neutre) du vieillissement sur les gains de productivité, les résultats des études réalisées jusqu'à présent ne dégagent pas d'avis unanime^b. En théorie, le vieillissement pourrait avoir un effet négatif direct sur la productivité en raison de l'obsolescence des compétences. Mais il pourrait également avoir un effet positif grâce au gain d'expérience, particulièrement important dans les emplois hautement qualifiés. Les résultats des études empiriques sont ambigus : les études basées sur des données macroéconomiques plaident en faveur de la première théorie, tandis que les études basées sur des données microéconomiques ne trouvent aucune relation entre la proportion de travailleurs âgés et la productivité au niveau de l'entreprise. Le vieillissement peut même avoir un effet positif^c sur la productivité grâce aux investissements dans les technologies économisant la main-d'œuvre. L'effet net attendu du vieillissement sur la productivité devient encore plus flou si l'on tient compte des effets indirects du vieillissement sur l'investissement, la demande de produits de haute technologie, la réaffectation sectorielle, la dynamique de la création d'entreprises, etc.

a. G. Adler, R. Duval, D. Furceri, S. Kiliç Celik, K. Koloskova, M. Poplawski-Ribeiro, "Gone with the Headwinds: Global Productivity", IMF Staff Discussion Note, April 2017, Box 1, p. 11-12.

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

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

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

c. Acemoglu, D., Restrepo, P., "Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation", American Economic Review, 2017, 107(5): 174-179.

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. Pour les années 2021 et 2022, les mesures de liaison au bien-être des partenaires sociaux, ainsi que les mesures du gouvernement, sont intégrées dans la projection (voir annexe 2). À partir de 2023, outre les mesures déjà décidées par le gouvernement pour les années 2023 et 2024, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes théoriquement disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 4).

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

Suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, les allocations familiales dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants ont été retirées du calcul de l'enveloppe bien-être à partir de 2015. Selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme, elles ne sont pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2026. À long terme, le principe de projection à politique constante est respecté¹⁴ : Elles sont revalorisées annuellement à partir de 2027, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9 %) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage. Les réformes du système des allocations familiales mises en place par les Communautés & Régions sont prises en compte.

Les hypothèses de politique sociale sont identiques dans le scénario de référence et les scénarios alternatifs macroéconomiques et démographiques présentés dans ce rapport.

¹⁴ 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 4 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

- une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % de toutes les allocations sociales de remplacement, à l'exclusion des allocations forfaitaires (et minimums);
- une adaptation annuelle au bien-être de 1 % de toutes les allocations sociales forfaitaires (et minimums) ;
- une augmentation annuelle de 1,25 % des plafonds pris en compte pour le calcul des allocations sociales de remplacement et, dans le régime de pension des travailleurs salariés, du droit minimum par année de carrière.

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.

Il faut remarquer que les pourcentages d'adaptation au bien-être utilisés lors du calcul de l'enveloppe disponible sont fixés indépendamment de la croissance des salaires (à l'origine, ils s'inspirent d'anciens scénarios de référence du CEV où ils étaient liés à une croissance de la productivité fixée à 1,75 %). Dans un contexte d'évolution ralentie des salaires et de la productivité, cette absence de liaison tend à alourdir le coût budgétaire du vieillissement.

Toutefois le pacte de solidarité entre les générations précise qu'il faut tenir compte de l'évolution de la croissance économique, du taux d'emploi, de l'équilibre financier durable des régimes de sécurité sociale. Ainsi en 2013 et 2014, années de faible croissance économique et de blocage salarial, le gouvernement a décidé de n'accorder des revalorisations qu'à concurrence de 60 % de l'enveloppe calculée. En 2015 et 2016, le gouvernement a alloué l'ensemble de l'enveloppe disponible. Par contre, pour 2017 et 2018, le gouvernement a réduit l'enveloppe disponible de 161,1 millions chaque année. Le gouvernement a prélevé 80 millions d'euros de l'enveloppe disponible 2019 afin d'augmenter plus rapidement certaines allocations au 1^{er} juillet 2018. L'enveloppe disponible de 2019 a ainsi été réduite de ce montant, tout en conservant l'enveloppe disponible pour 2020. Pour les années 2021 et 2022, l'ensemble de l'enveloppe disponible serait attribué par le gouvernement.

1.2.5. Les mesures en matière de dépenses sociales

Les projections du CEV intègrent les mesures et réformes promulguées, ou dont les modalités sont suffisamment claires, en date du 2 juin 2021, en matière de dépenses sociales¹⁵. Une distinction est faite ci-dessous entre les nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2021 du CEV et les mesures déjà incorporées dans le rapport antérieur. L'ensemble des mesures de revalorisation sont listées dans l'annexe 2.

a. Nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2021 du CEV

- Prolongation en 2021 de certaines mesures temporaires, relatives à la crise de la COVID-19 : assouplissement des conditions d'accès et relèvement de l'allocation moyenne en chômage temporaire, gel de la dégressivité en chômage complet, prolongation des allocations d'insertion, assouplissement des conditions d'accès au droit passerelle pour les travailleurs indépendants, prime de 50 euros par mois jusqu'au 30 septembre pour les bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale (revenu d'intégration et équivalent, allocation de remplacement de revenus et allocation d'intégration pour personnes handicapées, et garantie de revenu aux personnes âgées).
- Relèvement de certaines allocations minimums au 1^{er} janvier 2021, 2022, 2023 et 2024 : de 2,65 % pour les pensions minimums dans les régimes salarié et indépendant ; de 1,73 % pour la pension minimum dans le régime de la fonction publique ; de 1,125 % pour les allocations minimums et forfaitaires en chômage complet après travail et études ; de 2,69 % pour le revenu d'intégration et équivalent et pour l'allocation de revenu de remplacement pour personnes handicapées ; de 2,58 % pour la garantie de revenu aux personnes âgées.
- Introduction progressive, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2024, d'une allocation minimum avant le 7^{ème} mois d'incapacité primaire de travail.
- Allocation de revenu de remplacement pour personnes handicapées : diminution de la prise en compte des revenus du partenaire et des revenus professionnels propres lors du calcul de l'allocation (suppression du prix de l'amour).
- Pensions : suppression du coefficient de correction dans le régime indépendant lors du calcul de la pension pour les nouveaux pensionnés à partir du 1^{er} janvier 2022 et pour les années de carrière à partir de 2021. Augmentation de 2,38 % au 1^{er} janvier 2021, 2022, 2023 et 2024 du plafond maximum dans le cadre du droit minimum par année de carrière, du plafond salarial (régime salarié) et du plafond de revenu (régime indépendant) lors du calcul de la pension.
- Mesures d'adaptation au bien-être pour les années 2021 et 2022 mentionnées dans l'Avis n° 2.213 du Conseil central de l'économie et l'Avis 2021/10 du Comité général de gestion pour le régime indépendant (voir annexe sur les adaptations au bien-être pour plus de détails).

¹⁵ Des mesures relatives à d'autres matières que les dépenses sociales sont également intégrées dans la projection de moyen terme : cf. Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2021-2026 », juin 2021.

b. Mesures et réformes déjà intégrées dans la projection du rapport 2020 du CEV

Pension

- Relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pension (jusqu'à l'âge de 63 ans en 2018 et une condition de carrière de 42 années en 2019, sauf exceptions pour carrières longues).
- Relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 dans les trois régimes de pension.
- Relèvement progressif de l'âge minimum pour bénéficier d'une pension de survie, de 45 ans à 50 ans en 2025.
- Suppression progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 de la bonification pour diplôme dans le calcul de la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite (dans le régime de pensions de la fonction publique).
- Suppression du bonus de pension dans les trois régimes de pension à partir du 1^{er} janvier 2015 (période transitoire selon certaines conditions).
- Harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension.
- Suppression de l'unité de carrière¹⁶ dans les régimes salarié et indépendant, modification de la valorisation des périodes assimilées de chômage dans le régime salarié.
- Instauration de la pension mixte dans le secteur public (excepté dans l'enseignement) à partir du 1^{er} mai 2018 pour les nouveaux pensionnés. Les périodes contractuelles de la carrière prestées avant les nominations intervenues à partir du 1^{er} décembre 2017 seront prises en compte selon les modalités de calcul de la pension relevant du régime des travailleurs salariés¹⁷.

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

- Régularisation des pensions des mineurs en 2020 avec effet rétroactif pour les 10 dernières années.

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).

¹⁶ Une carrière est dite complète si elle compte 14040 journées équivalentes temps plein ou 45 années. Le principe de limitation à l'unité de carrière signifie que le nombre de jours pris en compte pour le calcul de la pension est limité à ce plafond. En cas de dépassement, les journées les moins avantageuses en termes de revenus ne sont pas prises en compte. La mesure vise à supprimer la limitation à l'unité de carrière, autrement dit, un nombre supérieur à 14 040 journées de carrière pourrait être pris en compte s'il s'agit de journées travaillées.

¹⁷ Avant cette réforme, les périodes contractuelles prestées avant une nomination à titre définitif (nomination au même grade que les services prestés en tant que contractuel) étaient assimilées à des périodes statutaires pour le calcul de la pension du secteur public.

- Généralisation progressive (pour les nouveaux entrants avec un concept de disponibilité adaptée) de l'obligation faite aux chômeurs avec complément d'entreprise de se porter demandeurs d'emploi à partir de 2015 (cela signifie qu'ils sont disponibles sur le marché du travail, considérés comme des personnes actives et soumis à des contrôles), mais moyennant certaines conditions, certains bénéficiaires peuvent demeurer non-demandeurs d'emploi (et hors de la population active).
- Mesures du projet d'AIP 2019-2020, adoptées par arrêtés royaux ou conventions collectives de travail (notamment assouplissement des conditions d'âge pour certains régimes du RCC et du crédit-temps fin de carrière).

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

Suppression du complément d'ancienneté et de l'allocation de crédit-temps non motivé ; réduction de certaines allocations (allocation de garantie de revenu, allocation de chômage temporaire, calcul de l'allocation de chômage sur la base des 12 derniers mois de salaires perçus au lieu du dernier mois) ; abaissement de la limite d'âge pour introduire une demande d'allocation d'insertion et introduction d'une exigence minimale de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans ; limitation du nombre de jours de chômage temporaire par employeur ; relèvement de l'âge d'accès aux premières demandes de crédit-temps de fin de carrière (sauf exceptions) ; contrôle du statut de salarié et du salaire de référence ; restriction à l'ouverture des droits aux allocations de chômage pour les étrangers ; obligation de remplir les conditions d'accès à l'allocation de chômage complet afin de percevoir des allocations de chômage temporaire (parallèlement, suite aux attentats du mois de mars 2016, prolongation jusqu'au 30 septembre 2016 des demandes de chômage temporaires pour force majeure) ; réduction des montants des allocations pour les nouveaux bénéficiaires d'une allocation de crédit-temps (avec au moins 5 ans d'ancienneté chez leur employeur), d'interruption de carrière et de congés thématiques (pour les travailleurs de 50 ans et plus) au 1^{er} juin 2017, révision de la notion d'emploi convenable, contrôle accru du statut familial, récupération des allocations indues, contrôle accru des bénéficiaires d'une allocation garantie de revenus, interdiction de combiner sous-traitance et chômage temporaire, abandon volontaire d'emploi. Introduction du congé thématique parental à 1/10 à partir du 1^{er} juin 2019 dans le secteur privé et du 1^{er} août 2019 dans le secteur public.

Incapacité de travail (incapacité primaire et invalidité)

Procédures d'octroi et de contrôle plus strictes, établissement d'un plan de réinsertion après trois mois d'incapacité primaire pour les personnes à même d'être réinsérées, renforcement des sanctions administratives dans le cadre de l'incapacité de travail et de l'invalidité ; suppression pour les nouveaux bénéficiaires (à partir du 1^{er} janvier 2015) de la hausse des allocations INAMI octroyées aux chômeurs en incapacité de travail ; calcul à partir du 1^{er} janvier 2016 des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire du dernier mois de la dernière DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifunctionele Aangifte¹⁸ pour les employeurs ONSS), au lieu du dernier salaire perçu, réintégration des personnes en incapacité de travail, responsabilisation employeurs/employés.

¹⁸ 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.

Allocations familiales

Réformes votées par les gouvernements régionaux.

Soins de santé

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

Mesures temporaires en 2020 relatives à la crise sanitaire

Assouplissement des conditions d'accès et relèvement de l'allocation moyenne en chômage temporaire, gel de la dégressivité pendant 5 mois en chômage complet, prolongation des allocations d'insertion pendant 5 mois, assouplissement des conditions et relèvement de l'allocation moyenne du congé parental, assouplissement des conditions d'accès au droit passerelle pour les travailleurs indépendants, prime de 50 euros par mois de juillet à décembre 2020 pour les bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale (revenu d'intégration et équivalent, allocation de remplacement de revenus et allocation d'intégration pour personnes handicapées, et garantie de revenu aux personnes âgées).

1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme

1.3.1. Scénario de référence

a. Les perspectives démographiques

Les principaux résultats des « Perspectives démographiques 2020-2070 »¹⁹, disponibles en janvier 2021, sont présentés dans le tableau 4, ainsi que les écarts avec les anciennes perspectives 2019-2070²⁰ qui étaient intégrées dans les projections du Rapport 2020 du CEV.

¹⁹ Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2020-2070 », Série Perspectives - Flash, janvier 2021
Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2020-2070 – Scénario de référence et variantes », Série Perspectives, mars 2021

²⁰ Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2019-2070 – Mise à jour COVID-19 », Bureau fédéral du Plan, Rapport, juin 2020

Tableau 4 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2020-2070 " (1) et écart avec les « Perspectives 2019-2070 - mise à jour COVID-19 » (2)
Situation au 30 juin

	2019		2020		2026		2050		2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11462,0	4,6	11496,7	4,9	11746,8	1,5	12431,4	44,5	12780,6	69,6
<i>Par groupe d'âge en milliers^a</i>										
0-17 ans	2308,7	-0,3	2311,8	-2,3	2293,9	-37,3	2387,5	24,5	2376,3	6,4
18-66 ans	7227,1	3,7	7232,0	8,7	7265,8	44,6	7178,1	9,9	7305,4	19,5
67 ans et +	1926,2	1,3	1952,8	-1,5	2187,0	-5,8	2865,8	10,1	3098,9	43,7
dont de 67 à 79 ans	1274,3	-0,1	1301,6	-1,3	1500,3	-3,2	1598,1	3,7	1677,8	20,3
dont 80 ans et plus	651,9	1,4	651,3	-0,2	686,7	-2,7	1267,7	6,4	1421,2	23,3
<i>Structure d'âge en %</i>										
0-17 ans	20,1	0,0	20,1	0,0	19,5	-0,3	19,2	0,1	18,6	-0,1
18-66 ans	63,1	0,0	62,9	0,0	61,9	0,4	57,7	-0,1	57,2	-0,2
67 ans et +	16,8	0,0	17,0	0,0	18,6	-0,1	23,1	-0,0	24,2	0,2
<i>Quelques indicateurs</i>										
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	26,7	0,0	27,0	-0,1	30,1	-0,3	39,9	0,1	42,4	0,5
Intensité du vieillissement (80+/67+)	33,8	0,0	33,3	0,0	31,4	0,0	44,2	0,1	45,9	0,1
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	29,8	0,0	30,2	-0,1	33,5	-0,3	42,8	0,1	45,4	0,6

a. Groupe d'âge 1-17 ans en fonction de l'âge de l'obligation scolaire ; groupe d'âge 67 ans et plus en fonction du relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2030.

Entre 2019 et 2070, la population totale s'accroît de 11,5 % : elle passe de 11,5 millions de personnes à 12,8 millions, soit une augmentation de 1,3 million de personnes. La croissance des différents groupes d'âge est très variée. La population de 0 à 17 ans s'accroît de 2,9 %, la population d'âge actif, de 18 à 66 ans, de 1,0 %, tandis que celle de 67 ans et plus augmente de près de 61 %. Dès lors, une large modification de la structure d'âge de la population est observée à long terme avec une réduction des parts des personnes jeunes de 0 à 17 ans et de 18 à 66 ans et une forte augmentation de celle des personnes de 67 ans et plus. Le vieillissement de la population est manifeste : le coefficient de dépendance des âgés (qui rapporte le nombre de personne de 67 ans et plus au nombre de personnes de 18 à 66 ans) s'accroît de 59 % entre 2019 et 2070.

Les écarts avec les anciennes perspectives démographiques 2019-2070 (mise à jour COVID-19) sont limités. Pour la période de moyen terme, dans les nouvelles projections, l'impact sur la population totale de l'hypothèse d'une reprise moins vigoureuse de la fécondité (moins de population jeune) est quasiment compensé par l'hypothèse d'un rattrapage partiel des mouvements migratoires non réalisés en 2020 et 2021 (davantage de population d'âge actif). À l'horizon 2070, les nouveaux résultats présentent un coefficient de dépendance des âgés légèrement supérieur.

b. Le marché du travail

Les indicateurs relatifs au marché du travail sont basés sur des données administratives (voir encadré 5). La population active regroupe les personnes présentes sur le marché du travail, soit les travailleurs

et les chômeurs (y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale²¹ et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi). Le taux d'activité (respectivement taux d'emploi) est défini comme le rapport entre l'activité (respectivement l'emploi total) et la population de 18 à 66 ans.

Encadré 5 Deux concepts statistiques du marché du travail

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

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

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

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

La crise sanitaire semble n'avoir qu'un impact limité sur le marché du travail. A la fin de la période de moyen terme, en 2026, le taux d'emploi atteint 71,2 % et le taux de chômage 7,7 %, à savoir respectivement une hausse de 2,3 points de pourcentage et une baisse de 1,2 point de pourcentage par rapport à 2019.

Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2019 et 2070, le taux d'activité s'accroît de 5,5 points de pourcentage. Cette augmentation résulte de la participation croissante des femmes au marché du travail, ainsi que de la réforme des pensions de 2015 qui relève, en particulier, le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans (+19 points de pourcentage). Après avoir atteint 7,7 % en 2026, le taux de chômage continue de diminuer jusqu'à 7 % en 2029, le niveau structurel de long terme retenu par le

²¹ Régime en extinction.

CEV dans le scénario de référence. Lorsque ce niveau structurel est atteint, le taux de chômage demeure constant à ce niveau jusqu'à l'horizon 2070. Dès lors, l'évolution du taux d'emploi reflète celle du taux d'activité (modèle d'offre). Entre 2019 et 2070, le taux d'emploi passe de 68,9 % à 75,4 %, soit une augmentation de 6,6 points de pourcentage.

En comparaison avec les précédentes perspectives, l'impact de la crise sanitaire à moyen terme sur le marché du travail est moins marqué que prévu. En 2026, le taux d'emploi est plus élevé dans le rapport 2021 et le taux de chômage est plus bas. L'évolution à long terme, entre 2026 et 2070, ne montre pas de différence fondamentale avec celle des anciennes projections.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2021 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2020 (2) - concept administratif
En %

	2019		2020		2026		2050		2070		2019-2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi ^a	68,9	0,0	68,8	0,3	71,2	0,5	75,4	0,6	75,4	0,6	6,6	0,6
Femmes	64,7	0,0	64,7	0,2	67,6	0,9	71,8	0,9	71,0	0,1	6,3	0,0
Hommes	73,0	-0,1	72,8	0,3	74,7	0,2	79,0	0,3	79,8	1,1	6,8	1,2
dont 55-66 ans ^b	49,2	0,2	50,6	0,7	56,1	1,6	69,2	1,7	69,5	2,0	20,3	1,7
Femmes	44,3	0,3	45,8	0,9	52,1	2,6	66,2	3,2	66,3	3,2	22,0	2,9
Hommes	54,3	0,2	55,5	0,5	60,2	0,7	72,3	0,2	72,8	0,8	18,5	0,6
Taux de chômage ^c	8,9	0,0	9,1	-0,7	7,7	-0,6	7,0	0,0	7,0	0,0	-1,9	0,0
Taux d'activité ^d	75,6	0,0	75,7	-0,3	77,1	0,1	81,1	0,6	81,1	0,6	5,5	0,6
dont 55-66 ans ^e	55,2	0,2	56,2	0,2	61,0	1,0	73,9	1,3	74,2	1,5	19,0	1,3
Taux d'activité potentielle ^f	76,5	0,0	76,3	-0,4	77,7	0,1	81,5	0,6	81,5	0,6	5,0	0,6

a. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans. Dans le tableau B.1 de l'annexe statistique des « Perspectives économiques 2020-2026 » du Bureau fédéral du Plan, le taux d'emploi rapporte l'emploi total à la population de 15 à 64 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 tableau 6 illustre l'évolution du nombre de personnes (en milliers) présentes sur le marché du travail. La population en âge de travailler de 18 à 66 ans continue d'augmenter jusque 7,3 millions de personnes en 2028 puis diminue pendant les 20 années suivantes jusqu'à atteindre un minimum de 7,2 millions personnes en 2048. Cette baisse reflète la baisse de la fécondité à partir de 1965. Cependant, la population active, composée de l'emploi et du chômage, ne connaît pas cette même diminution grâce à la poursuite de l'augmentation des taux d'activité, principalement jusque 2035. Dès lors, la population active continue de s'accroître jusque 2035 puis demeure relativement stable jusque 2050. A partir de la fin des années 2040, tant la population de 18 à 66 ans que la population active augmentent jusqu'à la fin de la période de projection.

Entre 2019 et 2070, la population active s'accroît de 460 500 personnes par rapport à une augmentation de 78 000 personnes de 18 à 66 ans. L'emploi est relevé de plus de 533 000 unités et le chômage diminue de près de 73 000 personnes.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2021 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2020 (2) - concept administratif
En milliers d'unités (sauf mention contraire)

	2019		2020		2026		2050		2070		
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	1/2 ^b
Population de 18 à 66 ans	7227,1	3,7	7232,0	8,7	7265,8	44,6	7178,1	9,9	7305,4	19,5	0,3
Population active ^a	5465,1	-0,1	5473,9	-13,2	5605,0	38,6	5820,5	51,9	5925,6	59,8	1,0
Emploi	4977,7	-0,1	4975,8	26,3	5171,6	70,3	5413,1	48,2	5510,8	55,7	1,0
Chômage ^a	487,4	0,0	498,1	-39,5	433,5	-31,7	407,4	3,6	414,8	4,1	1,0

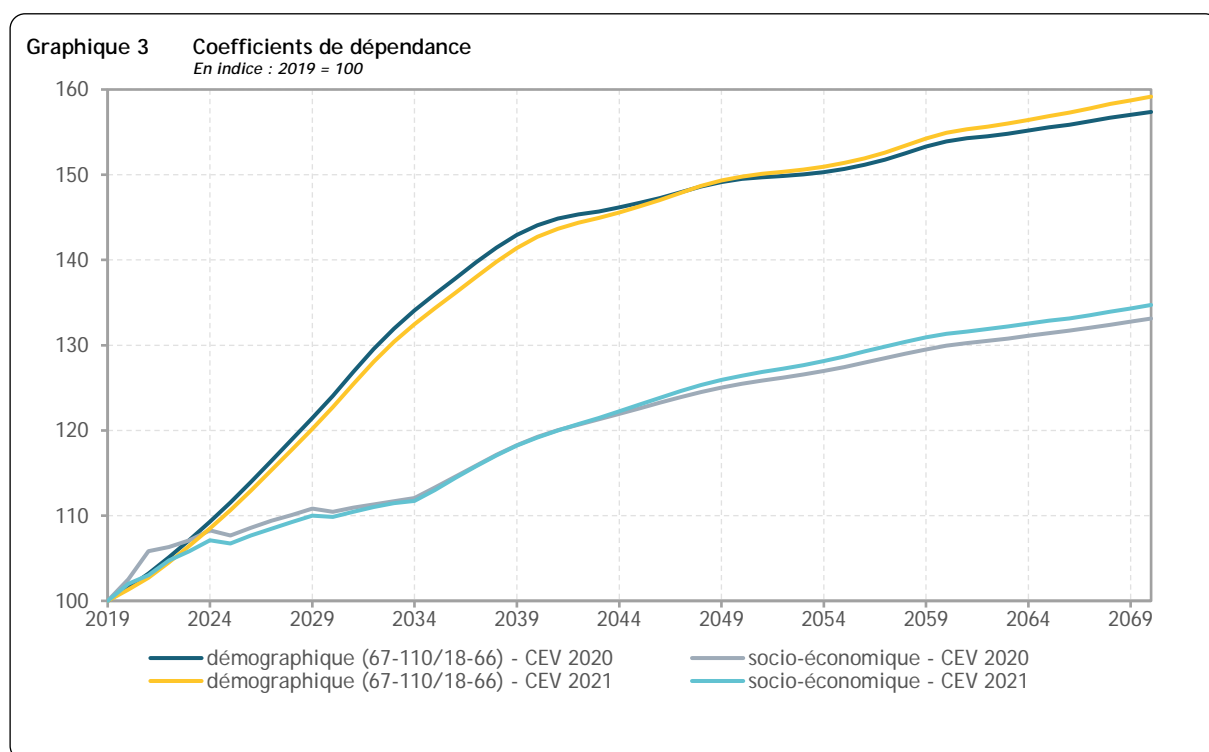
a. Y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise.

b. Écart en pourcentage

En comparaison avec le scénario de référence du Rapport 2020 du CEV, la population en âge de travailler est légèrement supérieure de 0,3 % en 2070. Ce relèvement, combiné à des taux d'activité également légèrement supérieurs, entraîne une population active plus élevée de 1 % en 2070, de même que l'emploi et le chômage.

c. Des coefficients de dépendance

Le coefficient de dépendance démographique rapporte la population de 67 ans et plus à la population de 18 à 66 ans, tandis que le coefficient de dépendance socio-économique rapporte le nombre de bénéficiaires d'une pension au nombre de travailleurs. L'évolution de ces deux coefficients est illustrée dans le graphique suivant selon les scénarios de référence du CEV des rapports 2020 et 2021.



Aucune différence fondamentale n'est dégagée par rapport à la précédente projection. Dans le rapport 2021, le coefficient de dépendance démographique augmente de 59 % à l'horizon 2070 contre 35 % pour le coefficient de dépendance socio-économique.

d. L'environnement macroéconomique

Différents indicateurs macroéconomiques sont présentés dans le tableau 7, principalement la croissance économique et ses composantes emploi et productivité du travail. A moyen terme, le contexte macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2021-2026 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2021.

A moyen terme, sur la période 2020-2026 (qui intègre la décroissance entre 2019 et 2020 et la forte reprise entre 2020 et 2021), la croissance économique s'élève en moyenne à 1 % par an, soutenue à parts égales par la croissance de l'emploi et de la productivité du travail. A titre informatif, la croissance moyenne du PIB sur la période 2021-2026 (en italique et entre parenthèses dans le tableau ci-dessous) est de 2,3 %. Celle-ci intègre en effet la remontée en 2021 mais non la forte diminution de 2020. A long terme, sur la période 2020-2070, la croissance économique s'élève à 1,4 % en moyenne par an, principalement soutenue par les gains de productivité (1,2 % par an en moyenne) et dans une moindre mesure par la croissance de l'emploi (0,2 % en moyenne annuelle).

Tableau 7 Projection macroéconomique, scénario de référence de juillet 2021 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2020 (2)
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a								Niveau en termes réels en %	
	2020-2026 (2021-2026)		2027-2050		2051-2070		2020-2070		2026	2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,5 (0,6)	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	1,4	1,0
Productivité par emploi	0,5 (1,6)	0,1	1,2	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	0,8	0,5
Masse salariale ^b	1,2 (2,0)	0,4	1,4	0,0	1,6	0,0	1,5	0,0	2,9	2,2
PIB	1,0 (2,3)	0,3	1,4	0,0	1,6	0,0	1,4	0,0	2,2	1,5
PIB/tête	0,7 (1,9)	0,3	1,2	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	2,1	1,0

a. Le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre x-1 et x. Par exemple, le taux sur la période 2020-2026 tient compte du taux de croissance entre 2019 et 2020. Le taux sur la période 2021-2026 tient compte du taux de croissance entre 2020 et 2021.

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

Par rapport aux précédentes perspectives, les nouvelles projections macroéconomiques ne présentent pas d'écart significatif en termes de croissance annuelle sur la période 2020-2070. On peut cependant noter que les nouvelles perspectives sont légèrement plus favorables à moyen terme, la crise en 2020 s'étant avérée moins profonde que prévue et la croissance économique à partir de 2023 serait légèrement plus porteuse. En 2070, le niveau du PIB est supérieur de 1,5 % à celui du rapport 2020.

e. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (2019-2026)

L'évolution des dépenses sociales entre 2019 et 2026 en pour cent du PIB ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (à savoir la variation des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB entre ces deux années) sont présentés dans le tableau suivant.

Traditionnellement, la période d'analyse à moyen terme du coût budgétaire du vieillissement diffère d'un rapport à l'autre : l'année de départ ainsi que l'horizon de moyen terme avancent à chaque fois d'un an. Ainsi, le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme était présenté sur la période 2018-2024 dans le rapport 2019 et sur la période 2019-2025 dans le rapport 2020. En suivant cette règle, ce

rapport 2021 aurait dû présenter le coût budgétaire sur la période 2020-2026. Cependant, cette année, le CEV préfère analyser le coût budgétaire sur la période 2019-2026 afin d'éviter de démarrer de l'année 2020, année très marquée par la crise sanitaire et enregistrant dès lors un pic des dépenses sociales en pour cent du PIB.

Tableau 8 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2021 et écart par rapport au scénario de juillet 2020
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2021									Différence avec les résultats de juillet 2020	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2019-2026	2019-2026	
	En pour cent du PIB									En point de pourcentage du PIB	
Pensions	10,5	11,6	11,3	11,4	11,7	12,0	12,1	12,3	1,8	0,2	
- régime des salariés	5,9	6,6	6,5	6,6	6,8	7,0	7,1	7,2	1,3	0,2	
- régime des indépendants	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,2	0,1	
- secteur public ^a	3,8	4,1	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	0,2	-0,1	
Soins de santé ^b	7,8	8,2	8,6	8,4	8,4	8,5	8,6	8,7	0,9	0,0	
- soins « aigus »	6,3	7,0	6,9	6,9	6,9	7,0	7,1	7,2	0,9	0,0	
- soins de longue durée	1,5	1,2	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,1	-0,1	
Incapacité de travail ^c	2,0	2,3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	0,6	0,1	
Chômage ^d	1,3	2,4	1,7	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	-0,2	0,0	
Allocations familiales	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	-0,1	0,0	
Autres dépenses sociales ^e	1,5	2,5	2,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,2	0,0	
Total	24,6	28,5	27,7	26,5	26,9	27,3	27,5	27,8	3,2	0,2	
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	4,0	4,4	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	0,2	0,1	

- a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat (dans ce régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge légal de la retraite) 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. A 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 tous les niveaux de pouvoir (sécurité sociale, pouvoir fédéral, pouvoirs locaux et les communautés et régions - C&R) en soins de santé, aigus et de longue durée, y compris l'assurance soins en Flandre (0,1 % du PIB).
Les soins de longue durée comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maisons de repos pour personnes âgées, en maisons de repos et de soins, en maisons de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins « aigus » couvrent les autres soins de santé.
- c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.
- d. Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.
- e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées, le revenu d'intégration et le droit-passerelle pour les travailleurs indépendants.
- f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Entre 2019 et 2026, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 3,2 points de pourcentage du PIB²². Il connaît une évolution annuelle contrastée avec d'abord une forte hausse en 2020 due à la crise du coronavirus (+3,9 points de pourcentage). D'une part, les dépenses sociales s'accroissent (notamment le chômage temporaire pour les travailleurs salariés et le droit-passerelle pour les travailleurs indépendants) et d'autre part, la décroissance du PIB relève le poids de toutes les dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB.

²² Sur la période 2020-2026, le coût budgétaire du vieillissement est négatif (-0,7 point de pourcentage du PIB) car l'année de départ 2020 est une année atypique, enregistrant un pic des dépenses sociales en pour cent du PIB sur cette période.

Le coût budgétaire du vieillissement diminue ensuite entre 2020 et 2022 (-2 points de pourcentage), en raison de la reprise économique et de la fin des mesures temporaires liées à la crise sanitaire. Cette baisse ne compense toutefois pas la hausse enregistrée en 2020, en raison notamment de différentes mesures relevant les allocations sociales. Ensuite, entre 2022 et 2026, le coût budgétaire augmente de 1,3 point de pourcentage du PIB. Les dépenses de pensions, de soins de santé et d'incapacité de travail continuent en effet de s'accroître, même si le relèvement de l'âge légal de la pension en 2025 modère l'augmentation des dépenses de pensions.

En comparaison avec les résultats du rapport 2020 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2026 est légèrement supérieur de 0,2 point de pourcentage du PIB. Ceci résulte des différentes mesures gouvernementales prises en matière de pensions, notamment le relèvement de la pension minimum (cf. la section 1.2.5.a).

f. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme (2019-2070)

Le tableau 9 fournit l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2019 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB) et le coût budgétaire du vieillissement sur diverses périodes (exprimé en point de pourcentage du PIB).

Rappelons que ces résultats ne constituent pas des prévisions mais bien des perspectives, établies selon certains scénarios avec des hypothèses pour des paramètres-clés. C'est pourquoi des scénarios alternatifs sont présentés dans la section 1.3.2 (scénarios alternatifs de productivité du travail et de taux de chômage) et la section 1.3.3 (scénarios démographiques alternatifs).

Tableau 9 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2021 et écart par rapport au scénario de juillet 2020
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2021										Diffé- rence avec les résultats de juil- let 2020
	2019	2026	2040	2050	2070	2019- 2040	2019- 2050	2050- 2070	2019- 2070	2019- 2070	
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB					
Pensions	10,5	12,3	13,5	13,9	14,0	3,0	3,4	0,0	3,4	0,8	
- régime des salariés	5,9	7,2	8,2	8,4	8,1	2,3	2,5	-0,3	2,2	0,6	
- régime des indépendants	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4	0,4	0,5	0,1	0,6	0,2	
- secteur public ^a	3,8	4,0	4,1	4,1	4,4	0,3	0,4	0,3	0,6	-0,1	
Soins de santé ^b	7,8	8,7	10,0	10,3	10,5	2,2	2,5	0,2	2,7	0,1	
- soins « aigus »	6,3	7,2	7,8	7,8	8,2	1,4	1,5	0,3	1,8	0,1	
- soins de longue durée	1,5	1,5	2,2	2,5	2,3	0,7	1,0	-0,2	0,8	0,0	
Incapacité de travail ^c	2,0	2,5	2,3	2,1	2,0	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,1	
Chômage ^d	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	-0,3	-0,3	-0,1	-0,4	0,0	
Allocations familiales	1,5	1,4	1,2	1,2	1,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1	
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,7	1,6	1,6	1,4	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	
Total	24,6	27,8	29,7	30,1	29,8	5,1	5,5	-0,3	5,2	0,9	
p.m. rémunérations du person- nel enseignant ^f	4,0	4,2	4,0	4,1	4,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,2	

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

b. Dépenses publiques de tous les niveaux de pouvoir (sécurité sociale, pouvoir fédéral, pouvoirs locaux et communautés et régions - C&R) en soins de santé, aigus et de longue durée, y compris l'assurance soins en Flandre (0,1 % du PIB).

Les soins de longue durée comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maisons de repos pour personnes âgées, en maisons de repos et de soins, en maisons de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins « aigus » couvrent les autres soins de santé.

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

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

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

f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Les dépenses sociales passent de 24,6 % en 2019 à 29,8 % du PIB en 2070. Le coût budgétaire du vieillissement s'élève donc à 5,2 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070. A long terme, le poids des dépenses sociales en pour cent du PIB atteint un maximum en 2050 avec 30,1 % du PIB et un coût budgétaire de 5,5 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2050. Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent largement jusqu'en 2040, en raison du vieillissement prononcé de la population, puis plus légèrement entre 2040 et 2050, suite à l'augmentation beaucoup plus modérée du coefficient de dépendance des personnes âgées.

Le poids des dépenses sociales en pour cent du PIB diminue ensuite légèrement entre 2050 et 2070 grâce aux dépenses d'incapacité de travail, de chômage, d'allocations familiales et des autres dépenses sociales qui se réduisent. Cette baisse résulte de l'adaptation partielle au bien-être de ces allocations, en particulier les allocations forfaitaires et minimums adaptées annuellement avec 1 % en termes réels alors que le salaire moyen (ou la productivité) augmente avec 1,5 % par an au cours de cette période.

En comparaison avec les résultats du rapport 2020 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 est supérieur de 0,9 point de pourcentage du PIB dans les nouvelles projections. Ce relèvement est majoritairement issu des dépenses de pensions des régimes des travailleurs salariés et indépendants, suite aux différentes mesures prises par le gouvernement (relèvement de la pension minimum, suppression du coefficient de correction dans le régime indépendant... - voir la section 1.2.5.a pour davantage de détails). L'introduction de ces mesures dans les nouvelles perspectives entraîne également que les dépenses sociales atteignent dorénavant un maximum aux environs de 2050, au lieu de 2040 dans les précédentes projections.

g. 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). Le pouvoir fédéral et la sécurité sociale sont regroupés sous la dénomination « entité I » et les pouvoirs locaux et les C&R en « entité II ».

Les comptes par entité présentés dans cette section diffèrent de la comptabilité nationale en termes SEC²³ en ce qui concerne certaines pensions de retraite : celles enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale sont comptabilisées dans le compte de l'entité I dans les tableaux ci-dessous puisque ces pensions sont à charge du pouvoir fédéral.

Suite à la 6^{ème} réforme de l'État, la comptabilité nationale a enregistré dans les comptes des C&R dès l'année 2015 les dépenses liées aux compétences transférées, indépendamment du fait qu'une administration fédérale a continué de procéder aux paiements pour certaines des compétences transférées. Les dépenses sociales transférées de l'entité I vers les C&R concernent des dépenses de soins de longue durée, certaines allocations d'interruption de carrière, les allocations familiales et certaines allocations pour personnes handicapées (ligne « autres dépenses sociales »).

Le coût budgétaire du vieillissement de l'entité I et de l'entité II selon la projection de référence du CEV est présenté dans le tableau 10. La proportion des dépenses sociales à charge de l'entité I passe de 93 % en 2014 à 83 % en 2019, suite aux transferts de compétences de la 6^{ème} réforme de l'État. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2019 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasiment entièrement de l'entité I qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au sein de l'entité II, deux tiers du coût budgétaire des soins de santé est compensé par une diminution du coût des allocations familiales²⁴.

²³ Signalons que jusqu'à l'observation relative à l'année 2015, l'assurance soins flamande était enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale mais présentée dans le compte de l'entité II dans cette section. A partir de l'observation relative à l'année 2016, la comptabilité nationale comptabilise l'assurance soins flamande dans le compte des C&R (entité II).

²⁴ Rappelons que les allocations familiales sont des allocations forfaitaires qui évoluent moins rapidement que la croissance économique.

Tableau 10 Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2021
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2021							
	Entité I					2014-2019	2019-2070	2014-2070
	2014	2019	2026	2050	2070			
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB		
Pensions	10,2	10,4	12,2	13,8	13,9	0,3	3,4	3,7
- dont pensions de retraite de l'entité II à charge du pouvoir fédéral ^a	1,5	1,5	1,6	1,9	2,2	0,0	0,6	0,6
- dont autres pensions des pouvoirs locaux à charge de la sécurité sociale ^b	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,1	0,2	0,3
Soins de santé	6,8	6,0	6,8	7,6	7,8	-0,9	1,9	1,0
- dont soins de santé « aigus »	5,7	5,6	6,4	7,0	7,3	-0,1	1,7	1,6
- dont soins de longue durée	1,1	0,4	0,4	0,6	0,5	-0,7	0,2	-0,6
Incapacité de travail	1,7	2,0	2,5	2,1	2,0	0,2	0,0	0,3
Chômage	2,2	1,3	1,1	1,0	0,9	-0,9	-0,4	-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	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	-0,1	-0,1
Total	23,3	20,5	23,5	25,4	25,4	-2,8	4,9	2,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1
	Entité II							
	2014	2019	2026	2050	2070	2014-2019	2019-2070	2014-2070
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB		
Pensions	1,7	1,6	1,7	2,0	2,2	-0,1	0,6	0,6
- dont pensions de retraite à charge de l'entité I ^a	-1,5	-1,5	-1,6	-1,9	-2,2	0,0	-0,6	-0,6
Soins de santé et aide sociale	1,0	1,7	1,8	2,6	2,5	0,8	0,7	1,5
- dont soins de santé « aigus »	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,0	0,1	0,1
- dont soins de longue durée	0,2	1,0	1,0	1,7	1,6	0,8	0,6	1,4
Assurance soins en Flandre	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Interruption de carrière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	0,1	1,5	1,4	1,2	1,0	1,4	-0,5	0,9
Autres dépenses sociales	0,4	0,7	0,8	0,7	0,7	0,2	0,0	0,3
Total	1,7	4,1	4,3	4,7	4,4	2,4	0,4	2,7
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	3,9	4,1	4,0	3,9	0,0	0,1	0,1

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

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

Suite au transfert de compétences lié à la 6^{ème} réforme de l'Etat, des dotations ou financements relatifs aux dépenses sociales en provenance de l'entité I vers l'entité II sont apparus et sont présentés dans le tableau suivant. Par hypothèse, ces dotations sont projetées à législation inchangée à long terme. Elles s'élèvent à 2,8 % du PIB en 2019 et à 2,6 % en 2070.

L'entité II effectue également des transferts financiers vers l'entité I (0,8 % du PIB en 2070) afin de financer en partie certaines dépenses de pension effectivement payées par l'entité I mais imputées à l'entité II (3,0 % du PIB en 2070).

Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2021
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

	Scénario de référence du CEV de juillet 2019							
	2014	2019	2026	2050	2070	2014- 2019	2019- 2070	2014- 2070
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB		
<i>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)</i>	0,0	2,8	2,7	2,9	2,6	2,8	-0,2	2,6
<i>De l'entité II vers l'entité I</i>								
recettes	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	0,4
1) Contribution de responsabilisation des C&R (contribuant à financer les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale (contribuant à financer la partie retraite des pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1	0,2
p.m. dépenses								
1) pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I	1,5	1,5	1,6	1,9	2,2	0,0	0,6	0,6
2) pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,1	0,2	0,3

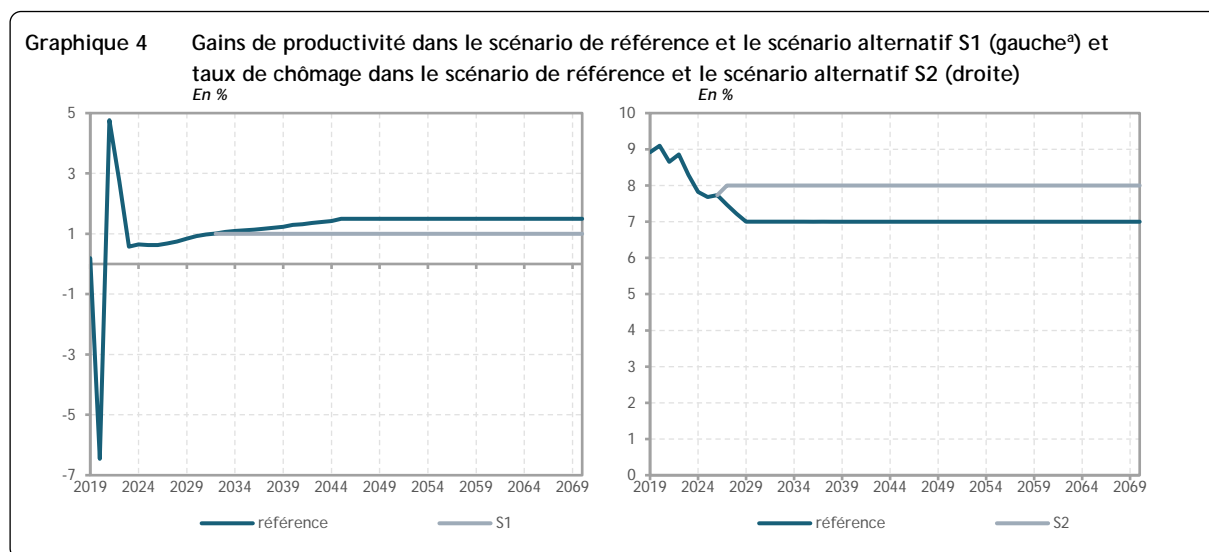
1.3.2. Des scénarios macroéconomiques alternatifs

Ce rapport présente trois scénarios macroéconomiques alternatifs de long terme dans lesquels le contexte macroéconomique de moyen terme est identique à celui du scénario de référence. Dans ces trois scénarios alternatifs, seules certaines hypothèses macroéconomiques de long terme sont modifiées. Toutes les autres hypothèses, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques et de politique sociale demeurent inchangées en comparaison avec le scénario de référence.

Le premier scénario S1 consiste en une moindre croissance de la productivité annuelle à long terme : 1 % au lieu de 1,5 % dans le scénario de référence. Les gains de productivité sont identiques au scénario de référence jusqu'à l'année 2032 où le taux de croissance de la productivité atteint 1 %. Les gains de productivité demeurent ensuite constants à 1 % par an jusqu'en 2070 dans ce scénario S1 tandis qu'ils continuent de progresser jusqu'à 1,5 % par an en 2045 dans le scénario de référence (cf. graphique 4, gauche), toute autre hypothèse demeurant inchangée.

Le deuxième scénario S2 modifie l'hypothèse de taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme. Partant d'un taux de chômage de 7,7 % en 2026, il augmente jusqu'à 8 % en 2027, puis reste constant à ce niveau, alors qu'il passe de 7,7 % en 2026 à 7 % en 2029 dans le scénario de référence (cf. graphique 4, droite), toute autre hypothèse étant inchangée. Enfin, le troisième scénario

S3 combine les hypothèses des scénarios S1 et S2, c'est-à-dire des gains de productivité annuels de 1 % à long terme et un taux de chômage de 8 %.



a. L'environnement macroéconomique

L'environnement macroéconomique de la projection de référence et des trois scénarios alternatifs sont présentés dans le tableau 12, sur l'ensemble de la période de projection (2020-2070) et deux sous-périodes (2020-2050 et 2051-2070).

Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité du travail, la croissance de la productivité est en moyenne de 0,9 % par an entre 2020 et 2050, soit inférieure de 0,1 point de pourcentage à celle du scénario de référence. Sur la période suivante, entre 2051 et 2070, les gains de productivité annuels moyens du scénario S1 sont largement moindres (1 %) que ceux du scénario de référence (1,5 %). Sur l'ensemble de la période de projection, le taux de croissance annuel moyen de la productivité est inférieur de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence (0,9 % au lieu de 1,2 %) entre 2020 et 2070. A emploi inchangé, ces moindres gains de productivité entraînent dans le scénario S1 un PIB inférieur de 5,6 % en 2050 au PIB du scénario de référence et de 14,5 % en 2070.

Le scénario S2 suppose un taux de chômage de 8 % atteint en 2027, au lieu de 7 % à partir de 2029 dans le scénario de référence. Entre 2020 et 2050, l'emploi progresse moins rapidement dans le scénario S2 que dans la projection de référence et le niveau du PIB y est inférieur de 1,1 % en 2050. Après 2050, le taux de croissance de l'emploi évolue au même rythme que dans le scénario de référence, de même que le PIB.

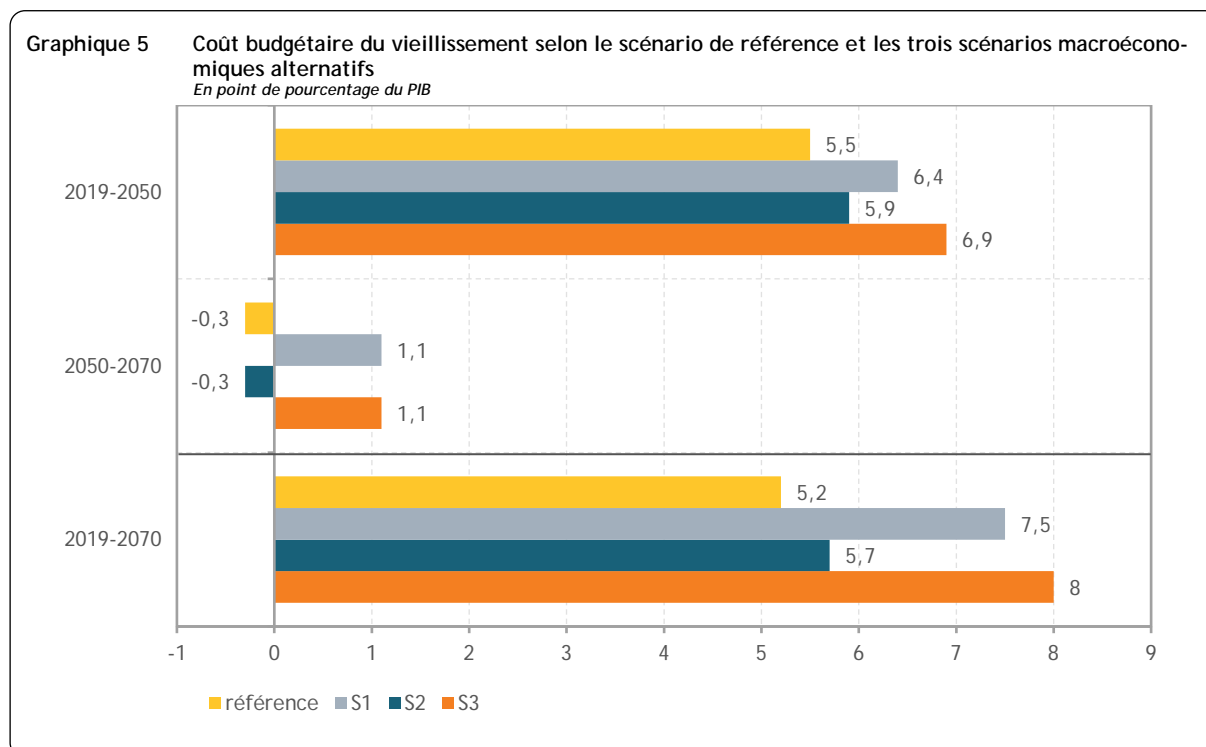
Le scénario S3 combine les deux scénarios alternatifs précédents (moindre croissance de la productivité et taux de chômage plus élevé que dans le scénario de référence). Il présente un PIB moins élevé de 6,6 % en 2050 et de 15,4 % en 2070, en comparaison avec les résultats du scénario de référence.

Tableau 12 Projection macroéconomique, scénario de référence et scénarios macroéconomiques alternatifs
En %

	Taux de croissance annuel moyen en termes réels, en %			Niveau, écart par rapport à la référence en %	
	2020-2050	2051-2070	2020-2070	2050	2070
Emploi					
Référence	0,3	0,1	0,2		
S1	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0
S2	0,2	0,1	0,2	-1,1	-1,1
S3	0,2	0,1	0,2	-1,1	-1,1
Productivité par emploi					
Référence	1,0	1,5	1,2		
S1	0,9	1,0	0,9	-5,6	-14,5
S2	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
S3	0,9	1,0	0,9	-5,6	-14,5
PIB					
Référence	1,3	1,6	1,4		
S1	1,1	1,1	1,1	-5,6	-14,5
S2	1,3	1,6	1,4	-1,1	-1,1
S3	1,1	1,1	1,1	-6,6	-15,4

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Le graphique 5 illustre le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence et les trois scénarios macroéconomiques alternatifs pour les périodes 2019-2050, 2050-2070 et 2019-2070.



Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité, le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé de 0,9 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2050 en comparaison avec le scénario de référence (il atteint 6,4 points de pourcentage du PIB au lieu de 5,5 points) en raison de la plus faible

croissance du PIB. Entre 2050 et 2070, le relèvement du coût budgétaire du vieillissement est encore plus important : +1,4 points de pourcentage du PIB (il est de 1,1 point au lieu de -0,3 point dans la projection de référence) suite à la réduction conséquente du PIB. Globalement, sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement est rehaussé de 2,3 points de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence : il atteint 7,5 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070 au lieu de 5,2 points.

Le scénario S2 présente un taux de chômage plus élevé (8 % à partir de 2027) que dans le scénario de référence (7 %) qui entraîne un coût budgétaire du vieillissement plus important entre 2019 et 2050 en comparaison avec la projection de référence (5,9 points de pourcentage du PIB au lieu de 5,5 points). Pendant le reste de la période de projection, de 2050 à 2070, le coût budgétaire du vieillissement est identique dans le scénario S2 et le scénario de référence.

Enfin le scénario S3 combine les hypothèses des scénarios S1 et S2. Il présente un coût budgétaire du vieillissement de 6,9 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2050 et de 1,1 point entre 2050 et 2070, soit 8,0 points sur l'ensemble de la période de projection (par rapport à 5,2 points de pourcentage du PIB dans le scénario de référence).

Le tableau suivant présente le coût budgétaire du vieillissement par type de prestation sociale entre 2019 et 2070 selon les trois scénarios macroéconomiques alternatifs, ainsi que les écarts par rapport à la projection de référence du rapport 2021 du CEV.

Tableau 13 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 selon les scénarios macroéconomiques alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2021
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Référence	S1	S2	S3	Écart S1-référence	Écart S2-référence	Écart S3-référence
Pensions	3,4	5,0	3,6	5,1	1,5	0,1	1,7
- régime des salariés	2,2	3,5	2,3	3,6	1,2	0,1	1,3
- régime des indépendants	0,6	0,8	0,6	0,8	0,2	0,0	0,2
- secteur public ^a	0,6	0,7	0,7	0,8	0,1	0,0	0,1
Soins de santé ^b	2,7	3,1	2,8	3,3	0,5	0,1	0,6
- soins « aigus »	1,8	2,0	2,0	2,1	0,2	0,1	0,3
- soins de longue durée	0,8	1,1	0,9	1,1	0,3	0,0	0,3
Incapacité de travail ^c	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Chômage ^d	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,2
Allocations familiales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales ^e	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Total	5,2	7,5	5,7	8,0	2,3	0,5	2,8
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

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

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

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

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

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

f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Le scénario S1 de moindre croissance de la productivité entraîne un PIB inférieur à celui du scénario de référence qui alourdit le poids de toutes les dépenses sociales. Ce relèvement du coût budgétaire du vieillissement se manifeste surtout dans les dépenses de pension et de soins de santé. L'impact d'une modification de la croissance de la productivité se diffuse très lentement sur les dépenses de pension alors qu'il est immédiat sur le PIB (voir encadré 3 du rapport 2018 du CEV). On peut également relever que dans le cas des dépenses de soins de santé aigus, une élasticité de ces dépenses au PIB légèrement inférieure à l'unité entraîne une réduction de ces dépenses moindre que la diminution du PIB et un alourdissement de leur poids exprimé en pourcentage du PIB.

Le scénario S2 de taux de chômage plus élevé engendre une hausse des dépenses de chômage au travers d'une augmentation du nombre de chômeurs, ainsi qu'une croissance économique plus faible qui relève le poids de l'ensemble des dépenses sociales en pourcentage du PIB, par rapport au scénario de référence.

Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement résultant d'une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité ou d'une variation du taux de chômage est quasiment linéaire à long terme. Ainsi, en se basant sur les résultats des scénarios alternatifs, on peut évaluer par approximation qu'une réduction de 0,1 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2020 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ 0,8 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070. Ou encore qu'une réduction de 0,1 point de pourcentage du taux de chômage entraînerait un alourdissement du coût budgétaire de 0,05 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070.

1.3.3. Des scénarios démographiques alternatifs

Trois scénarios démographiques alternatifs de long terme sont présentés : le premier a trait à une mortalité plus élevée (HMOR) et les deux suivants à un solde migratoire inférieur (LMIG) et supérieur (HMIG), par rapport au scénario de référence.

En matière de mortalité, deux visions quant au rythme de croissance de l'espérance de vie s'affrontent : une vision pessimiste et une vision optimiste. La vision pessimiste s'appuie entre autres sur le fait que de nouvelles pathologies seraient plus difficilement curables et que la longévité maximale d'une personne connaît des limites. A l'opposé, pour la vision optimiste, les progrès médicaux continueraient de diminuer la mortalité, même aux âges élevés, et il n'est pas prouvé que l'espérance de vie approcherait une certaine limite. Le CEV tient à souligner qu'il ne privilégie aucune de ces deux visions. Le choix d'un scénario alternatif de mortalité plus élevée dans ce rapport est arbitraire et un scénario de mortalité plus basse entraînerait des résultats en sens inverse de manière linéaire. Dans le scénario de mortalité plus élevée HMOR, l'espérance de vie à la naissance continue de croître mais plus lentement que dans le scénario de référence. Seuls les quotients de mortalité des personnes de 67 ans et plus sont relevés pour parvenir globalement à une espérance de vie à la naissance inférieure de 2 années en 2070 à celle du scénario de référence.

Les scénarios de solde migratoire plus élevé HMIG et plus faible LMIG ont été construits de la manière suivante. Dans le scénario HMIG, le niveau du solde migratoire est défini par les plus hauts niveaux en

moyenne atteints depuis 1992 (à l'exception de 2010 qui enregistre une rupture de série), soit un solde migratoire d'en moyenne 63 000 personnes au cours des années 2008 et 2009. Ce solde est maintenu constant de 2027 à 2070. A contrario, le niveau du solde migratoire entre 2027 et 2070 dans le scénario LMIG est basé sur un solde migratoire d'en moyenne 6 900 personnes au cours des années 1997 et 1998 qui enregistrent les plus bas niveaux atteints depuis 1992. En comparaison avec le scénario de référence où le solde migratoire est d'environ 22 000 personnes à long terme, les scénarios alternatifs ne présentent donc pas un profil symétrique à la hausse et à la baisse.

Dans les trois scénarios démographiques alternatifs, les perspectives de population à moyen terme (jusque 2026) sont identiques à celles du scénario de référence. Seules certaines hypothèses démographiques à long terme sont modifiées. Les hypothèses socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale demeurent inchangées par rapport à celles du scénario de référence.

a. Environnement démographique et impacts socio-économiques et macroéconomiques

Le tableau 14 présente les effets de long terme de ces scénarios démographiques alternatifs sur certains indicateurs démographiques et les principales catégories socio-économiques pertinentes dans le cadre de l'évaluation des dépenses sociales.

Tableau 14 Indicateurs démographiques et principales catégories socio-économiques : scénario de référence et effets de long terme des scénarios démographiques alternatifs (écarts par rapport au scénario de référence)
En milliers d'unités, en % et en points de pourcentage (pp)

	Référence 2070	HMOR- référence 2070	HMOR/ référence en % 2070	HMIG- référence 2070	HMIG/ référence en % 2070	LMIG- référence 2070	LMIG/ référence en % 2070
Population totale	12780,6	-228,4	-1,8 %	2175,3	+17,0 %	-1360,6	-10,6 %
- de 0 à 17 ans	2376,3	0,0	0,0 %	401,0	+16,9 %	-443,3	-18,7 %
- de 18 à 66 ans	7305,4	0,0	0,0 %	1316,3	+18,0 %	-997,8	-13,6 %
- de 67 ans et plus	3098,9	-228,4	-7,4 %	457,9	+14,8 %	80,5	+2,6 %
Coefficient de dépendance des âgés (67+/18-66)	42,4 %	-3,1 pp		-1,2 pp		8,0 pp	
Population active	5925,6	-5,9	-0,1 %	1072,8	+18,1 %	-799,8	-13,5 %
- emploi	5510,8	-5,5	-0,1 %	997,7	+18,1 %	-743,9	-13,5 %
- chômage	414,8	-0,4	-0,1 %	75,1	+18,1 %	-56,0	-13,5 %
Nombre de pensions	4105,0	-284,5	-6,9 %	508,2	+12,4 %	3,4	+0,1 %
Nombre d'invalides	465,1	0,0	0,0 %	87,4	+18,8 %	-51,5	-11,1 %

Dans le scénario de mortalité plus élevée HMOR, la population totale et la population de 67 ans et plus sont, en 2070, respectivement 1,8 % et 7,4 % moins élevées que dans le scénario de référence. Le coefficient de dépendance des âgés est réduit de 3,1 points de pourcentage en 2070 en comparaison avec le

scénario de référence. Ce scénario HMOR réduit principalement le nombre de pensions²⁵, la population active demeurant pratiquement inchangée.

La population totale dans le scénario de solde migratoire plus élevé HMIG est supérieure de 17 % en 2070 à la population du scénario de référence, et inférieure de 10,6 % dans le scénario de solde migratoire plus faible LMIG. Par rapport au scénario de référence, ces deux scénarios présentent respectivement une augmentation/diminution de la population jeune de 0 à 17 ans et de la population de 18 à 66 ans. Par contre, dans les deux scénarios, la population des personnes de 67 ans et plus est plus élevée que dans le scénario de référence. Dans le scénario HMIG, cette hausse s'explique en particulier par le solde migratoire plus important qui génère progressivement une augmentation du stock des personnes de 67 ans et plus (davantage de personnes vieillissent en Belgique). Dans le scénario LMIG, la hausse de la population des 67 ans est plus s'explique par la structure d'âge du solde migratoire. Lorsque l'on s'approche de l'âge de la retraite et au-delà, le solde migratoire est négatif en observations et dans la projection de référence. Or, le scénario LMIG présente un solde migratoire moins négatif pour ces âges-là, augmentant par conséquent le stock des personnes de 67 ans et plus.

Le coefficient de dépendance des âgés est réduit de 1,2 point de pourcentage à l'horizon 2070 dans le scénario HMIG, alors qu'il est relevé de 8 points de pourcentage en 2070 dans le scénario LMIG. En effet, dans le scénario avec un solde migratoire plus faible, le coefficient de dépendance est influencé par une population en âge de travailler moins dynamique, mais aussi une augmentation de la population des 67 ans et plus.

Dans les variantes démographiques, l'écart en pour cent de la population en âge de travailler de 18 à 66 ans par rapport à la projection de référence se traduit par un écart identique de la population active, de l'emploi et du chômage, les taux d'activité et de chômage demeurant inchangés en comparaison avec le scénario de référence. Outre l'effet sur le marché du travail, les scénarios alternatifs de solde migratoire influencent également le nombre de pensions et le nombre d'invalides, lequel résulte de probabilités inchangées d'entrées en provenance de la population active²⁶.

²⁵ Il s'agit d'un nombre de pensions et non de pensionnés. Les doubles comptages entre les bénéficiaires d'une pension dans le régime salarié et dans le régime indépendant sont répartis entre ces deux régimes. Par contre, les doubles comptages entre le régime général (salarié et indépendant) et la fonction publique ne sont pas répartis.

²⁶ Pour être plus précis, le nombre de personnes en incapacité primaire (première période d'incapacité de travail) découle de probabilités d'entrées en provenance de la population active ; après un an d'incapacité de travail, les entrées en invalidité découlent de probabilités d'entrées en provenance de l'incapacité primaire et le stock de personnes invalides découle de probabilités de maintien en invalidité.

Encadré 6 Effet à long terme des scénarios alternatifs de solde migratoire sur le marché du travail et la croissance économique

Pour rappel et comme déjà expliqué dans la section 1.2.3.c, le modèle macroéconomique de long terme utilisé pour les perspectives des dépenses sociales est un modèle d'offre. Dans le scénario de référence, à partir du moment où le taux de chômage atteint son niveau structurel de long terme, celui-ci demeure constant et l'évolution de l'emploi est menée par l'offre de travail, à savoir la population active. Cette dernière résulte de la combinaison de l'évolution des taux d'activité et de la population en âge de travailler.

Dans des variantes démographiques, de solde migratoire dans le présent rapport, selon la théorie économique de long terme, les taux d'activité et le taux de chômage demeurent identiques à ceux du scénario de référence. Cette règle est également appliquée lors des exercices européens de projection de long terme des dépenses sociales (cf. Annexe sur l'Ageing Report 2021). Par conséquent, à long terme, en comparaison avec le scénario de référence, la variation en pourcent de la population de 18 à 66 ans engendre la même variation procentuelle de la population active, du chômage et de l'emploi. A gains de productivité inchangés par rapport au scénario de référence, la variation de l'emploi entraîne la variation du PIB.

En fonction de cette théorie économique de long terme, certaines critiques se sont élevées sur le fait qu'un solde migratoire plus (moins) élevé engendre davantage (moins) d'emploi et de PIB, sans tenir compte d'éventuelles modifications des taux d'activité et de chômage dues à la situation des migrants vis-à-vis du marché du travail. Quelques remarques peuvent être faites à ce propos :

- Tout d'abord, il faut garder à l'esprit que les observations des taux d'activité, d'emploi et de chômage intègrent la situation actuelle des « étrangers »^a sur le marché du travail. Par exemple, le taux d'emploi de 2019 est une moyenne des taux d'emploi des « étrangers » et des « non-étrangers ». Le modèle ne distinguant pas ces catégories de personnes, à taux d'emploi total inchangé, aucune hypothèse explicite n'est faite sur les proportions de ces catégories en projection.
- Même si des données détaillées sur les « étrangers » et « non-étrangers » participant au marché du travail étaient modélisées et projetées, modifier les taux d'activité et de chômage à long terme en fonction des caractéristiques des futurs migrants resterait un exercice périlleux et tout aussi empreint d'incertitude.

a. La définition d'un « étranger » soulève déjà quant à elle de nombreuses questions (nationalité, origine...).

Le tableau suivant illustre les effets des scénarios démographiques alternatifs sur les principales grandeurs macroéconomiques, exprimées en taux de croissance annuels moyens.

Tableau 15 Projection macroéconomique, scénario de référence et scénarios démographiques alternatifs
En %

	Taux de croissance annuel moyen en termes réels, en %			Niveau, écart par rapport à la référence en %	
	2020-2050	2051-2070	2020-2070	2050	2070
Emploi					
Référence	0,3	0,1	0,2		
HMOR	0,3	0,1	0,2	0,0	-0,1
HMIG	0,6	0,4	0,5	10,3	18,1
LMIG	0,1	-0,3	-0,1	-6,1	-13,5
Productivité par emploi					
Référence	1,0	1,5	1,2		
HMOR	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
HMIG	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
LMIG	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
PIB					
Référence	1,3	1,6	1,4		
HMOR	1,3	1,6	1,4	0,0	-0,1
HMIG	1,6	1,9	1,8	10,3	18,1
LMIG	1,1	1,2	1,1	-6,1	-13,5

Dans les trois scénarios démographiques alternatifs, les gains de productivité sont inchangés en comparaison avec le scénario de référence. Par conséquent, l'effet sur la croissance du PIB est identique à l'impact sur la croissance de l'emploi. Pratiquement aucun effet n'est visible dans le scénario de mortalité plus élevée HMOR qui influence les personnes âgées de 67 ans et plus. Par contre, dans les scénarios alternatifs de solde migratoire, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 2020 et 2070 est supérieur de 0,3 point de pourcentage dans HMIG et inférieur de 0,3 point de pourcentage dans LMIG. En 2070, les niveaux de l'emploi et du PIB dans ces scénarios sont respectivement supérieurs et inférieurs de 18,1 % et -13,5 % par rapport au scénario de référence.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

L'impact de ces trois scénarios démographiques alternatifs sur le coût budgétaire du vieillissement est présenté dans le tableau ci-dessous, par rapport au scénario de référence.

Tableau 16 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, scénario de référence et scénarios démographiques alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2021
En points de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Référence	HMOR	HMIG	LMIG	Écart HMOR - référence	Écart HMIG - référence	Écart LMIG - référence
Pensions	3,4	2,5	2,7	5,6	-0,9	-0,7	2,1
- régime des salariés	2,2	1,7	1,8	3,5	-0,5	-0,4	1,3
- régime des indépendants	0,6	0,5	0,5	0,8	-0,1	-0,1	0,2
- secteur public ^a	0,6	0,4	0,4	1,3	-0,3	-0,2	0,6
Soins de santé ^b	2,7	2,1	2,5	3,6	-0,6	-0,1	0,9
- soins « aigus »	1,8	1,8	1,8	2,2	0,0	0,0	0,4
- soins de longue durée	0,8	0,3	0,7	1,4	-0,5	-0,1	0,5
Incapacité de travail ^c	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Chômage ^d	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	0,0	0,0	-0,1
Autres dépenses sociales ^e	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0
Total	5,2	3,8	4,4	8,2	-1,4	-0,8	3,0
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	-0,0	-0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2

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

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

c. Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.

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

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

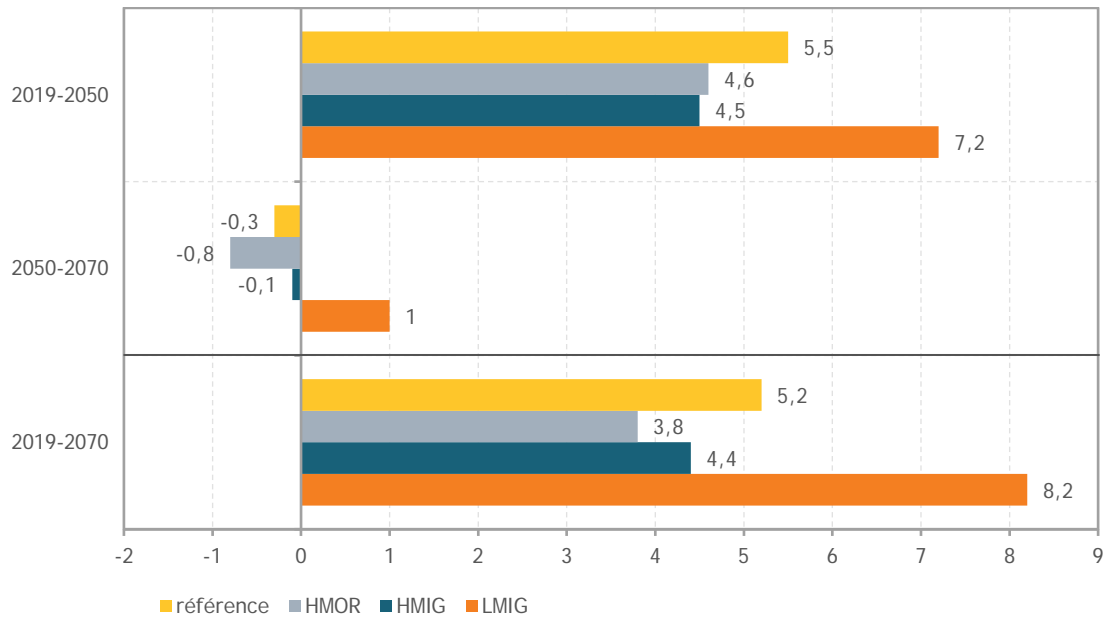
f. Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Dans le scénario alternatif de mortalité plus élevée HMOR, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 s'élève à 3,8 points de pourcentage du PIB, soit 1,4 point de pourcentage inférieur à celui du scénario de référence. Ce scénario modifiant le nombre de personnes de 67 ans et plus, cet écart provient des dépenses de pensions et de soins de longue durée moins élevées.

Le scénario de solde migratoire plus élevé HMIG engendre une réduction de 0,8 point de pourcentage du PIB du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070. Dans ce scénario, l'augmentation des dépenses sociales, due à un plus grand nombre de bénéficiaires, est plus que contrebalancée par un PIB plus important. Celui-ci allège le poids de toutes les dépenses sociales en pour cent du PIB.

Dans le scénario de solde migratoire plus faible LMIG, les dépenses sociales sont moins élevées que dans le scénario de référence mais leur poids en pour cent du PIB est beaucoup plus important en raison d'un PIB nettement inférieur. Le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 s'élève à 8,2 points de pourcentage du PIB, à savoir 3 points de pourcentage supérieur à celui du scénario de référence.

Graphique 6 Coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence et les trois scénarios démographiques alternatifs
En point de pourcentage du PIB



Encadré 7 Dépenses fiscales du deuxième pilier de pensions en Belgique

A titre informatif, nous reprenons ici la synthèse d'un rapport réalisé en la matière par le Bureau fédéral du Plan en mars 2021¹.

Les pensions complémentaires bénéficient depuis des années d'un régime (para)fiscal avantageux visant à les promouvoir. En bref, un versement dans un produit de pension complémentaire est moins imposé que le même montant versé au titre de revenu professionnel puis investi dans un produit d'épargne standard. De plus, les intérêts générés par les réserves constituées sont exonérés, contrairement à ceux d'un produit d'épargne standard. Quelqu'un qui épargne une partie de son salaire net pour ses vieux jours constituera donc moins de réserves que celui qui le fait par le biais d'un régime de pension complémentaire. Une taxe est prélevée lors du versement de la pension complémentaire, alors que les retraits d'épargne sont exonérés, mais ce prélèvement à la sortie ne compense qu'en partie - et certainement pas totalement - l'avantage (para)fiscal à la constitution des pensions complémentaires.

L'octroi d'avantages (para)fiscaux à la constitution de pensions complémentaires amoindrit les recettes publiques. Comme ces moindres recettes s'apparentent à des dépenses supplémentaires, elles sont désignées dans la littérature sous le vocable de dépenses fiscales (*tax expenditure*). On s'est peu intéressé à ce jour à l'ampleur des dépenses fiscales pour le deuxième pilier de pension. Ce working paper, réalisé à la demande de la cellule stratégique de la ministre des Pensions, apporte du neuf car il dresse pour la première fois un aperçu complet des coûts budgétaires des pensions complémentaires du deuxième pilier. Les dépenses fiscales pour le troisième pilier de pension (notamment l'épargne pension) restent hors du champ de l'analyse.

Si le deuxième pilier des pensions était taxé selon le régime fiscal général sans que cette taxation n'influe sur le montant total des versements, les caisses de l'État auraient engrangé 3,25 milliards d'euros supplémentaires en 2018 : 2 milliards d'euros chez les salariés et 1,26 milliard d'euros chez les indépendants. Si l'on suppose, en revanche, que la suppression des avantages fiscaux influence le comportement des employeurs et que ceux-ci versent un montant moins élevé pour leurs travailleurs pour compenser l'augmentation de l'impôt (et ainsi maintenir inchangé le coût salarial total), les dépenses fiscales pour le régime des salariés tombent de 2 milliards d'euros à 1,47 milliard d'euros. Selon les hypothèses retenues, les dépenses fiscales totales pour le deuxième pilier des pensions sont donc estimées à 3,25 milliards d'euros ou à 2,73 milliards d'euros en 2018. Ce chiffrage est influencé par des choix méthodologiques et un certain nombre d'hypothèses qu'il a fallu formuler pour pallier des données incomplètes.

¹ Peeters, H., Schols, J., "Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België. Een analyse van de omvang van overheids subsidies voor werknemers en zelfstandigen", Rapport 12372, Federaal Planbureau, Maart 2021

FOCUS - 20 ans de rapports du CEV

Historique du Comité d'étude sur le vieillissement

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. D'une part, cette loi instaurait une politique de préfinancement²⁷ du coût du vieillissement via le Fonds de vieillissement. D'autre part, cette loi instituait également le CEV, créé au sein du Conseil supérieur des Finances (CSF), et dont le secrétariat est assuré par le Bureau fédéral du Plan.

La mission du CEV était d'établir un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement : « ce rapport contient notamment une estimation des conséquences financières sur le plan des différents régimes légaux de pensions, des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants et du régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, liées à l'évolution démographique. »²⁸ Les conséquences financières sont appréhendées à l'aide de la notion de « coût budgétaire du vieillissement » (voir l'encadré ci-dessous). Ensuite l'Avis annuel de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF portant sur les recommandations relatives à la politique budgétaire tenait compte de l'évolution de long terme du coût du vieillissement. Puis le gouvernement exposait sa politique relative au vieillissement dans une Note sur le vieillissement, sur la base du rapport du CEV et de l'Avis du CSF.

Au début des années 2010, le processus européen de surveillance budgétaire a été renforcé. Un objectif de moyen terme minimum en matière de solde structurel est imposé à chaque État membre. Dans ce cadre, la section « Besoins de financement » du CSF fournit désormais un Avis en mars avec une trajectoire budgétaire de moyen terme en préparation du programme de stabilité à remettre par chaque État membre au mois d'avril. Le programme de stabilité comporte également un volet long terme qui reprend les résultats des perspectives de dépenses sociales du CEV.

La loi du 18 décembre 2016²⁹ a supprimé le Fonds de vieillissement. En effet, à partir de 2007, plus aucun nouveau moyen ne fut affecté à ce Fonds et la stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement a fait place à une stratégie axée sur des réformes structurelles de long terme.

Cependant, le CEV et la Note sur le vieillissement n'ont pas été supprimés. La loi du 18 décembre 2016 remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le

²⁷ Voir pour davantage de détails la publication suivante : Denil F., Frogneux V., Saintrain M., « Vingt ans de politique de soutenabilité des finances publiques belges. D'une stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement à une politique de réformes du système socio-économique », Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n° 117, février 2019.

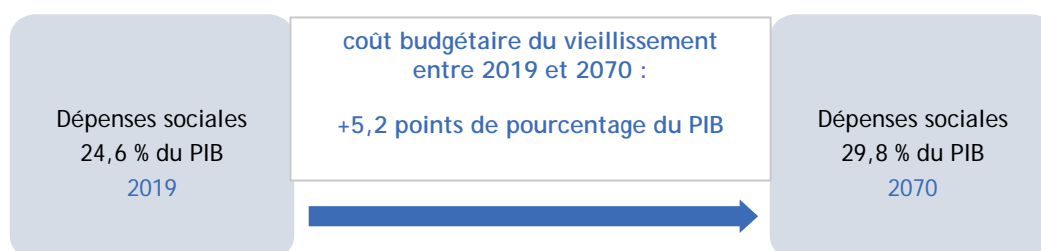
²⁸ Article 6 de la Loi du 5 septembre 2001.

²⁹ Article 67 de la loi du 18 décembre 2016²⁹ organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances.

vieillessement et établissement d'une note sur le vieillissement ». L'exposé des motifs justifie leurs maintiens par « leurs mérites sur le plan de la fourniture d'information sur les conséquences budgétaires et sociales futures du vieillissement ».

Qu'entend-t-on par coût budgétaire du vieillissement ?

Le coût budgétaire du vieillissement représente la variation entre deux années des dépenses sociales rapportées au PIB. Il s'exprime donc en point de pourcentage du PIB. Par exemple, dans le rapport 2021 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 5,2 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070.



Mathématiquement, il s'agit du calcul suivant :

$$\left(\frac{\text{dépenses sociales}}{\text{PIB}}\right)_{2070} - \left(\frac{\text{dépenses sociales}}{\text{PIB}}\right)_{2019}$$

A long terme, l'évolution des dépenses sociales est toujours rapportée à l'évolution du PIB. En effet, présenter cette évolution en unités monétaires a peu de sens dans la mesure où la capacité de financement de ces dépenses évolue également fortement. D'autre part, cela permet également, à long terme, de neutraliser quasiment l'effet des prix sur l'évolution des dépenses sociales. Il faut également souligner que le coût budgétaire du vieillissement, malgré une dénomination qui peut s'avérer trompeuse, ne concerne pas seulement les dépenses de pensions et de soins de santé mais aussi l'ensemble des autres dépenses sociales (incapacité de travail, chômage, allocations familiales, accidents du travail, maladies professionnelles, allocations pour personnes handicapées, revenu d'intégration, droit-passerelle...).

Vingt rapports du CEV

Le premier rapport annuel du CEV est paru en 2002 et cette année 2021 voit donc la publication du vingtième rapport. Dès lors, une mise en perspective de ces 20 années de projections de dépenses sociales à long terme s'est avérée intéressante. Cette analyse n'est pas particulièrement aisée car de nombreux éléments ont évolué au cours des différents rapports :

- Selon l'année de parution du rapport, la période d'analyse du coût budgétaire du vieillissement diffère. Premièrement, l'année de départ recule à chaque fois d'un an (par exemple, le rapport 2003 présente la période 2002-2030, le rapport 2004 la période 2003-2030, etc.)³⁰. Deuxièmement, l'horizon de projection varie également : il s'agissait de 2030 du premier rapport au rapport 2005, de 2050 du rapport 2006 au rapport 2008, de 2060 du rapport 2009 au rapport 2017 et de 2070 depuis le rapport 2018.
- La plupart des hypothèses, qu'elles soient démographiques, socio-économiques ou macroéconomiques, a été modifiée à un moment ou à un autre.
- Certaines méthodologies de projection ont été remplacées ou améliorées.
- Des crises majeures non prévues (la crise de 2008-2009 et la crise sanitaire de 2020-2021) se sont produites.
- Des réformes importantes des allocations sociales (en particulier des pensions) ont également eu lieu.
- Les projections sont réalisées à législation inchangée. Cependant les lois votées au moment de la publication du rapport et entrant en vigueur dans le futur sont prises en compte.

Dans le cadre de ce focus, certains choix ont par conséquent été posés afin que cette mise en perspective ne constitue pas une comparaison fastidieuse des rapports successifs mais qu'elle permette de dégager les résultats et les changements les plus importants en quelques pages.

Rappelons enfin que les résultats présentés dans les différents rapports ne prétendent pas fournir le montant exact des dépenses sociales à un horizon donné mais constituent un outil d'aide à la décision. Il s'agit de perspectives et non de prévisions. Ces perspectives requièrent l'établissement d'hypothèses, entourées d'incertitude, d'autant plus grande à long terme, qui mènent à un scénario de référence et des scénarios alternatifs concernant des paramètres-clés. Dans ce focus, seuls les résultats des scénarios de référence sont illustrés.

³⁰ Le rapport 2021 fait exception à cette règle. Il présente le coût budgétaire du vieillissement sur la période 2019-2070, comme dans le rapport 2020, et non sur la période 2020-2070 car l'année 2020 est une année atypique. En effet, en 2020, les dépenses sociales sont très élevées en pourcent du PIB et le coût budgétaire entre 2020 et 2070 serait par conséquent exceptionnellement faible.

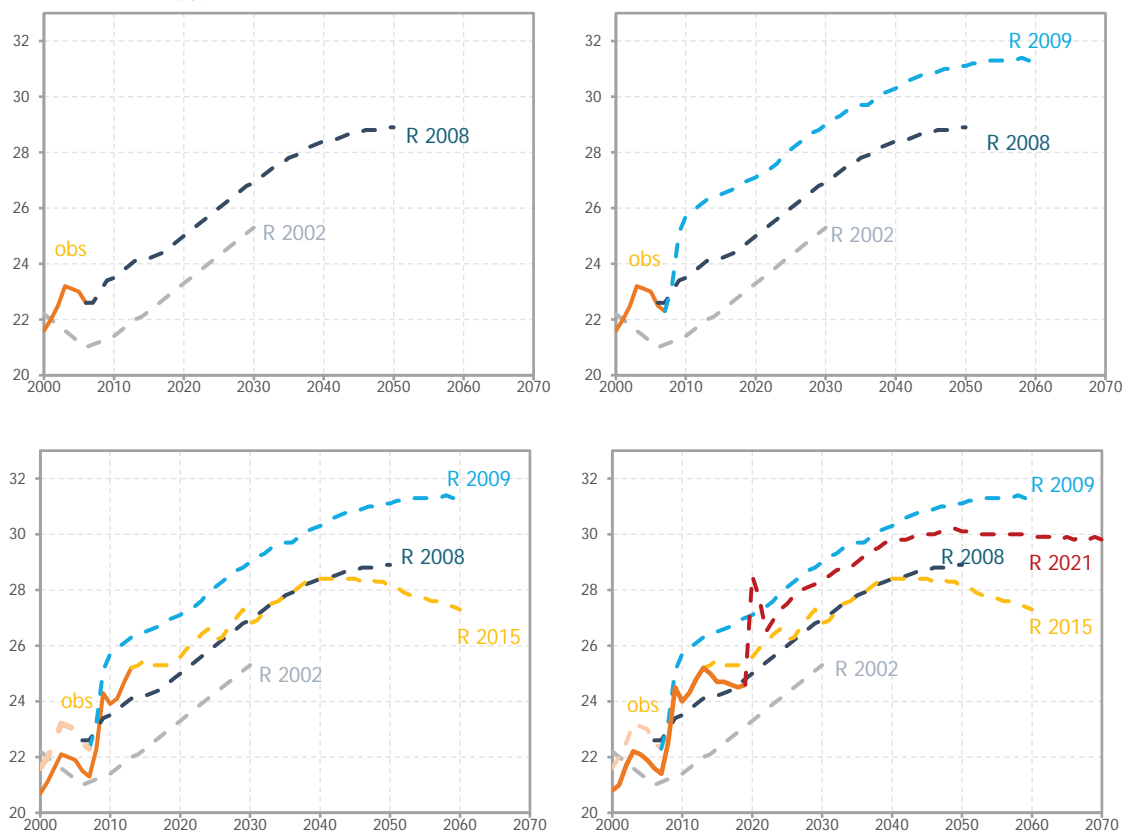
Le poids des dépenses sociales en pourcentage du PIB au travers de différents millésimes

Une première approche présente l'évolution du poids des dépenses sociales exprimé en pourcentage du PIB au travers des résultats de quelques millésimes marquants du rapport du CEV (graphique 7). Les années projetées sont exprimées en lignes discontinues et les années observées en lignes continues. Les observations des dépenses sociales et du PIB relèvent de la comptabilité nationale. Elles sont disponibles jusqu'à l'année t-2 par rapport à l'année t de publication du rapport du CEV. Autrement dit, par exemple, dans le rapport 2008, les observations étaient disponibles jusqu'y compris l'année 2006.

La première figure de ce graphique (en haut à gauche) reprend les projections du tout premier rapport qui date de 2002 et du rapport 2008, juste avant la crise économique et financière, les rapports intermédiaires de 2003 à 2007 présentant des profils d'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB relativement proches. La différence majeure entre les perspectives du rapport 2002 et du rapport 2008 est relative aux années 2001 à 2003 : dans le premier rapport, les dépenses sociales, projetées pour cette période, diminuaient en pour cent du PIB, alors qu'elles s'accroissent en observation dans le rapport 2008. Cette divergence est principalement due au ralentissement conjoncturel du début des années 2000 qui n'avait pas été anticipé dans le rapport 2002. On peut remarquer que pour le reste de la période de projection, les deux rapports présentent le même profil d'évolution. On note d'abord une réduction des dépenses sociales en pourcentage du PIB jusque 2006-2007, certes plus modérée dans le rapport 2008 que dans le rapport 2002 en raison de diverses mesures gouvernementales qui ont augmenté les dépenses sociales (notamment des hausses des pensions minimums et la norme de croissance réelle de 4,5 % par an entre 2004 et 2007 pour les dépenses de soins de santé). Cette diminution est suivie d'une augmentation continue jusqu'à la fin de l'horizon de projection, menée par les dépenses de pensions et de soins de santé.

La deuxième figure (en haut à droite) ajoute les résultats du rapport 2009 qui intègre les effets de la crise économique et financière de 2008-2009. Outre un accroissement du nombre de chômeurs et des dépenses de chômage correspondantes, c'est surtout la croissance économique négative en 2009 (-2 %) qui relève largement le poids des dépenses sociales en pourcentage du PIB cette année-là. Ce relèvement s'avère durable puisque les dépenses sociales en pour cent du PIB ne rediminuent pas les années suivantes. Il n'y a pas eu de rattrapage total de la perte de PIB due à la crise et l'accélération de la croissance du nombre d'invalides a contribué à augmenter les dépenses sociales. Il faut également souligner une autre modification intervenue dans le rapport 2009 : l'hypothèse de long terme de croissance annuelle de la productivité a été revue à la baisse (elle est passée de 1,75 % à 1,5 % par an). Cette hypothèse affaiblit directement la croissance économique à long terme et accroît ainsi le poids des dépenses sociales en pour cent du PIB en comparaison avec le rapport précédent. Notons qu'à partir de 2050, les dépenses sociales se stabilisent en pourcentage du PIB en raison de l'augmentation plus modérée du coefficient de dépendance des âgés et de l'adaptation partielle au bien-être des allocations sociales (notamment minimums et forfaitaires).

Graphique 7 Évolution du poids des dépenses sociales, sélection de différents rapports du CEV
En % du PIB



Dans la troisième figure (en bas à gauche), nous avons intégré la projection du rapport 2015 car elle présente une baisse du poids des dépenses sociales. Trois éléments marquants sont à noter en comparaison avec le rapport 2009 :

- Tout d’abord, suite à une révision de la comptabilité nationale, due au passage au Système européen de comptes 2010 (SEC 2010), le PIB a été relevé et le niveau des dépenses sociales en pourcentage du PIB a dès lors été revu à la baisse en données observées.
- Ensuite, diverses mesures réduisant les dépenses sociales, notamment une réforme des pensions, importante en termes budgétaires, ont été introduites dans les perspectives du rapport 2015. On peut citer la poursuite du renforcement des conditions d’accès à la retraite anticipée et le relèvement de l’âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030.
- Enfin, les dépenses sociales en pour cent du PIB atteignent maintenant un pic vers les années 2040 puis se réduisent alors que, dans le rapport 2009, elles continuaient d’augmenter jusque 2050, certes à un rythme modéré, puis se stabilisaient jusqu’à la fin de la période de projection. Ce changement de profil résulte d’une nouvelle méthodologie en matière d’estimation des dépenses de soins de santé, et particulièrement pour les soins aigus³¹, introduite un an auparavant dans le rapport 2014.

³¹ La nouvelle méthodologie est basée sur une équation économétrique et introduit un profil plus dynamique des dépenses. Les variables explicatives sont le PIB réel par tête, le taux de chômage, un indicateur de l’évolution de la technologie médicale et

La quatrième figure (en bas à droite) complète le tableau avec la projection du dernier rapport 2021. Différents facteurs sont à souligner par rapport aux perspectives de 2015.

- Entre 2015 et 2019, les dépenses sociales sont inférieures en pour cent du PIB, suite à une révision occasionnelle des comptes nationaux qui a mené à un relèvement du PIB.
- Les dépenses sociales en pourcentage du PIB explosent en 2020 suite à la crise sanitaire : d’une part, certaines dépenses sociales ont très largement augmenté (chômage temporaire, droit-passerelle pour les indépendants…) et d’autre part, la chute de la croissance économique alourdit le poids de toutes les dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB.
- À plus long terme, plusieurs facteurs influencent à la baisse la croissance économique et relèvent dès lors le niveau des dépenses sociales en pourcent du PIB en comparaison avec le rapport 2015. Tout d’abord, à partir du rapport 2018, l’hypothèse de long terme de croissance de la productivité est repoussée de 10 ans : la croissance annuelle de la productivité de 1,5 % est atteinte en 2045 au lieu de 2035. Ensuite, l’hypothèse de fécondité à long terme a été revue à la baisse dans le rapport 2020, ce qui implique moins de population active, d’emploi et de PIB à long terme. Enfin, des mesures relevant la pension moyenne ont été prises à l’automne 2020, notamment des augmentations des pensions minimums et la suppression du coefficient de correction lors du calcul de la pension dans le régime indépendant. Celles-ci expliquent également qu’entre 2050 et 2070, le poids des dépenses sociales ne se réduit plus que très faiblement alors qu’il diminuait dès 2040 dans les rapports de 2015 à 2020.

Évolution du coût budgétaire du vieillissement

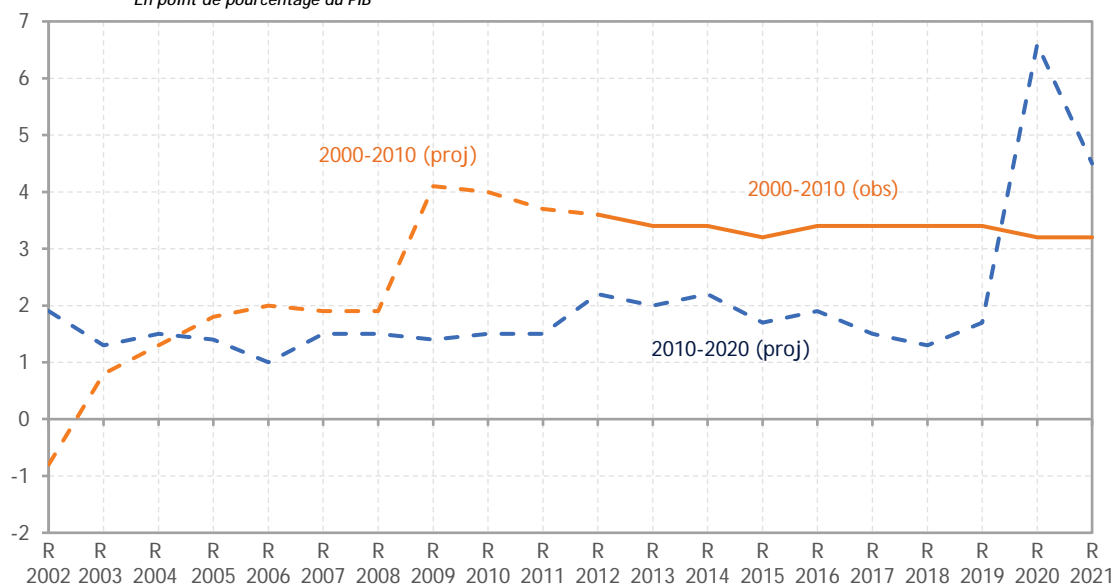
Une deuxième approche analyse l’évolution du coût budgétaire du vieillissement calculé par période de 10 ans au travers des différents rapports.

Période entre 2000 et 2020 : des projections aux observations

Le graphique 8 présente l’évolution du coût budgétaire du vieillissement calculé pour les périodes 2000-2010 et 2010-2020. Ces deux périodes permettent de voir le cheminement des différentes projections vers les données observées. Pour rappel, les observations sont disponibles jusqu’à l’année t-2 par rapport à l’année t de publication du rapport du CEV. Dès lors, les observations pour l’ensemble de la période 2000-2010 étaient disponibles à partir du rapport 2012 (ligne continue) et celles pour l’ensemble de la période 2010-2020 le seront à partir du rapport 2022.

les parts des groupes d’âge de 65 à 74 ans, de 75 à 84 ans et des plus de 85 ans par rapport au total de la population. L’accroissement important des parts des personnes de 65-74 et 75-84 ans jusque 2040 implique un maximum des dépenses de soins de santé aigus aux alentours de 2040. Voir le Rapport annuel 2014 du CEV, chapitre 3, pour plus de détails.

Graphique 8 Evolution du coût budgétaire du vieillissement pour les périodes 2000-2010 et 2010-2020 au travers des 20 rapports du CEV (R2002 - R2021)
En point de pourcentage du PIB



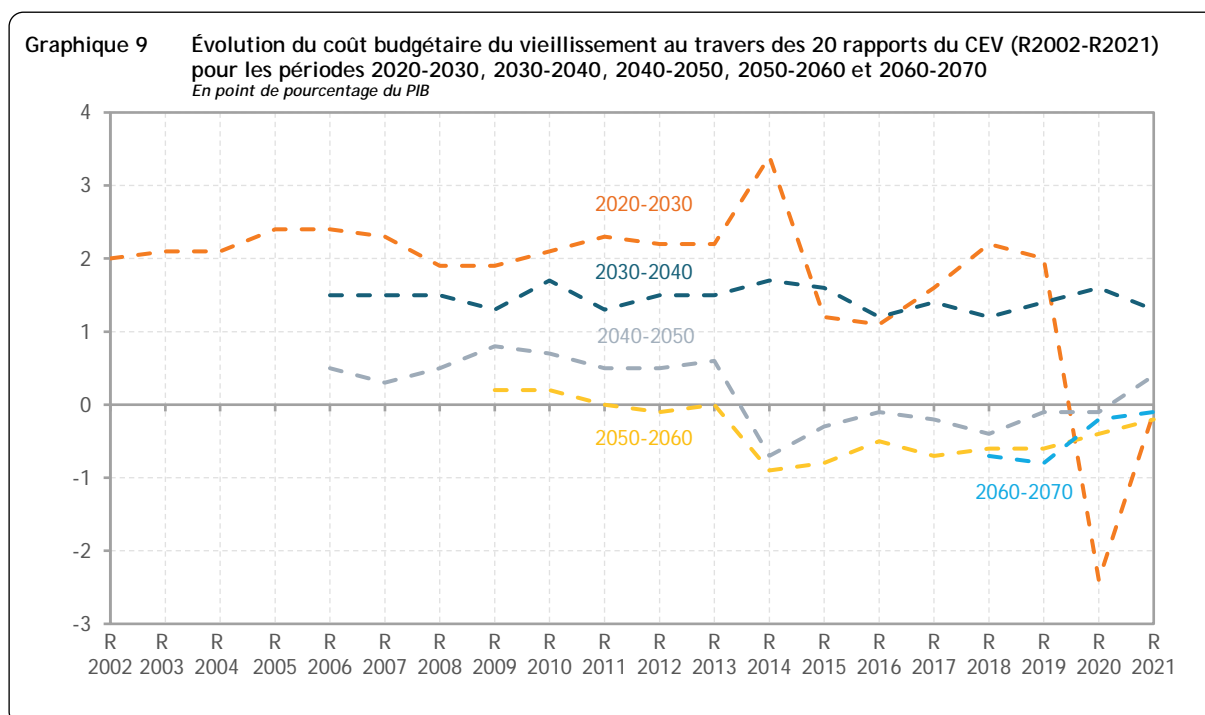
Pour la période 2000-2010, le coût budgétaire du vieillissement augmente progressivement au cours des quatre premiers rapports du CEV, passant de -0,8 point de pourcentage à 2 points de pourcentage du PIB. Ce relèvement s'explique par les mauvaises performances économiques du début du siècle qui n'étaient pas encore prises en compte dans le premier rapport et des mesures gouvernementales augmentant les dépenses sociales. Le coût budgétaire reste ensuite stable du rapport 2005 au rapport 2008. Dans le rapport 2009, il grimpe à 4 points de pourcentage du PIB, suite à la crise économique et financière de 2008-2009 qui n'avait pas été prévue. Il rediminue ensuite légèrement. A partir du rapport 2012, les données de la comptabilité nationale sont totalement observées pour toute la période 2000-2010. Les légères fluctuations du coût budgétaire dans les rapports ultérieurs proviennent de certaines corrections des comptes nationaux relatives aux années les plus récentes. Le coût budgétaire du vieillissement s'établit légèrement au-delà de 3 points de pourcentage du PIB sur la période 2000-2010.

La période 2010-2020 était entièrement projetée lors des 10 premiers rapports du CEV. Au fil des rapports ultérieurs, les années projetées constituant cette période deviennent progressivement des observations. Dans le rapport 2021, seule l'année 2020 n'est pas entièrement observée. Pour la période 2010-2020, le coût budgétaire du vieillissement est relativement stable entre 1 et 2 points de pourcentage du PIB du rapport 2002 au rapport 2019. Le rapport 2020 se singularise par l'envolée du coût budgétaire du vieillissement entre 2010-2020, suite à la crise sanitaire totalement inattendue en 2020 qui, pour cette année-là, d'une part augmente les dépenses sociales et d'autre part réduit considérablement le PIB. Dans le rapport 2021, le coût budgétaire entre 2010 et 2020 décroît. En effet, la hausse des dépenses sociales en 2020 en pour cent du PIB semble s'avérer moins forte que prévue dans le rapport 2020 en raison principalement d'un PIB plus important.

De cette confrontation entre projections et observations, on peut en déduire que si les projections ne sont pas corroborées par les observations à court terme, c'est majoritairement en raison de crises économiques et sanitaire non anticipées.

Sous-périodes décennales à partir de 2020

Le graphique suivant illustre le coût budgétaire du vieillissement par sous-périodes de 10 ans en partant de la décennie 2020.



Au cours des 12 premiers rapports du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2020 et 2030 est relativement stable autour de 2 points de pourcentage du PIB. Il s'accroît dans le rapport 2014 en raison d'un changement de méthodologie de la projection des dépenses de soins de santé qui implique une large augmentation de ces dépenses jusque 2030, voire 2040, puis une réduction de ces dépenses en pourcentage du PIB. Ensuite, dans le rapport 2015, la chute du coût budgétaire du vieillissement entre 2020 et 2030 provient des nombreuses mesures prises par le gouvernement, notamment la réforme des pensions et en particulier le relèvement de l'âge légal de la retraite. Le relèvement du coût budgétaire dans le rapport 2018 provient de l'hypothèse de long terme de croissance de la productivité qui est atteinte plus tardivement.

Dans le rapport de 2020, le coût budgétaire du vieillissement entre 2020 et 2030 devient largement négatif par un effet mathématique. En effet, en 2020, le poids des dépenses sociales en pour cent du PIB est extrêmement élevé en raison de la crise du coronavirus (hausse des dépenses sociales combinée à une forte chute du PIB). Avec la reprise économique projetée pour les années après 2020 et l'arrêt des mesures de soutien, ce poids diminue par la suite et entraîne un coût budgétaire négatif entre 2020 et 2030. Dans le rapport le plus récent publié en 2021, cet effet mathématique est toujours présent mais de manière moins prononcée car la hausse des dépenses sociales en pour cent du PIB en 2020 semble moins importante que prévue.

Les projections du coût budgétaire du vieillissement pour les périodes décennales ultérieures sont relativement stables tout au long des rapports successifs, mis à part quatre faits marquants. D'abord, on peut noter, dans le rapport 2009, l'augmentation du coût budgétaire sur la période 2040-2050 due à la

révision à la baisse de l'hypothèse des gains de productivité à long terme. Par la suite, dans le rapport 2014, le coût budgétaire diminue sur les périodes 2040-2050 et 2050-2060 en raison du changement de méthodologie de projection des soins de santé. Ensuite, une augmentation du coût budgétaire sur la décennie 2060-2070 est observée dans le rapport 2020, suite à la modification à la baisse de l'hypothèse de fécondité à long terme. Finalement, les mesures prises à l'automne 2020 augmentant les pensions moyennes (principalement des hausses des pensions minimums et la suppression du coefficient de correction lors du calcul de la pension dans le régime indépendant) relèvent le coût budgétaire du vieillissement sur les périodes 2040-2050, 2050-2060 et 2060-2070 dans le rapport 2021.

Ainsi, mis à part des changements méthodologiques, d'hypothèses de long terme ou des mesures, le coût budgétaire du vieillissement est stable au cours des divers rapports lorsqu'il est projeté sur des périodes décennales de long terme (par exemple la période 2030-2040). On peut également remarquer qu'au plus les périodes de projection sont lointaines, au plus le niveau du coût budgétaire est faible, devenant même négatif pour les périodes décennales à partir de 2050.

Entre 2000 et l'horizon de projection

Le graphique 10 illustre le coût budgétaire du vieillissement entre l'année 2000 et les différents horizons de projection, au travers des 20 éditions du rapport du CEV. Du premier rapport de 2002 au rapport 2005, la projection était limitée à l'horizon 2030. Cet horizon s'est étendu à 2050 du rapport 2006 au rapport 2008, puis à 2060 du rapport 2009 au rapport 2017 et enfin à 2070 depuis le rapport 2018.

Le coût budgétaire du vieillissement s'accroît progressivement au cours des quatre premiers rapports sur la période 2000-2030, en raison principalement, comme déjà mentionné auparavant, de la dégradation de l'environnement économique au début du 21^{ème} siècle, atteignant 5,6 points de pourcentage du PIB dans le rapport 2005.

Dans le rapport 2006, le coût budgétaire du vieillissement s'établit à 7,4 points de pourcentage du PIB mais sur la période 2000-2050. C'est la prolongation de 20 années de l'horizon de projection qui explique le relèvement du coût budgétaire. En effet, le coefficient de dépendance des âgés poursuit son accroissement au-delà de 2030 (certes de manière plus modérée) et entraîne une augmentation supplémentaire des dépenses de pensions et de soins de santé.

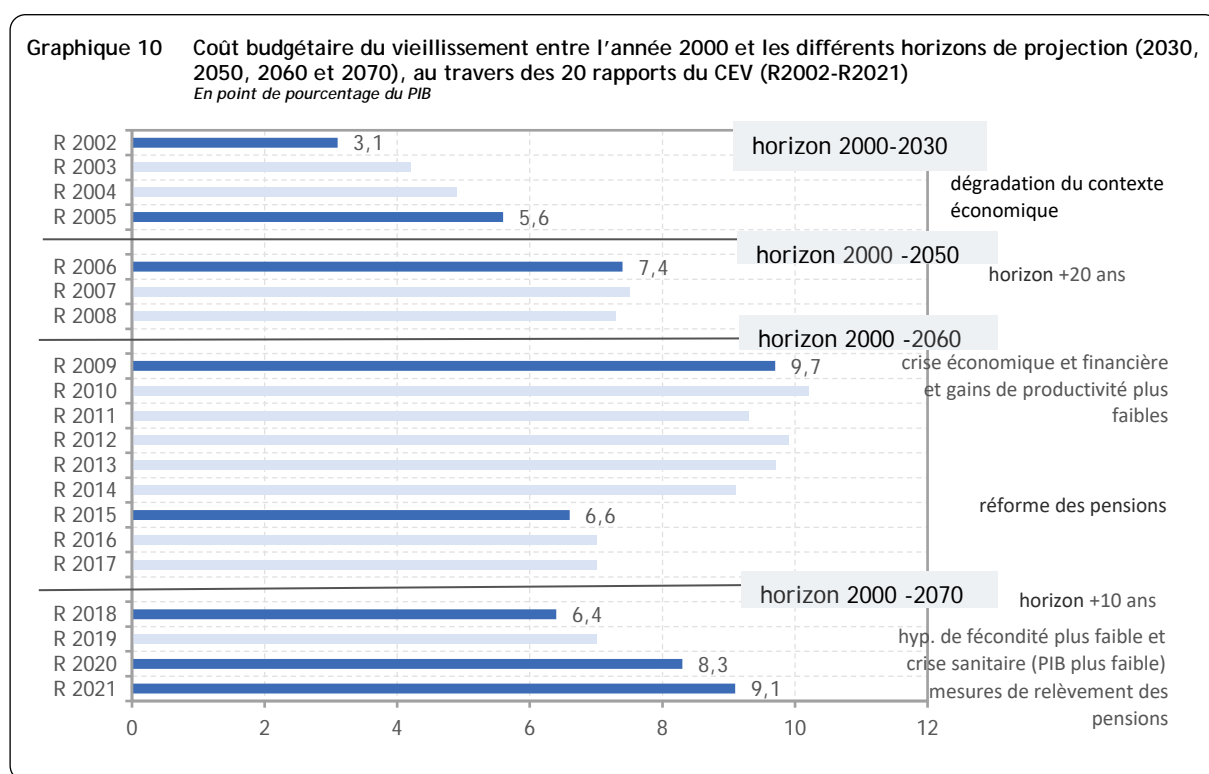
Le rapport 2009 est marqué par l'envolée du coût budgétaire du vieillissement jusque 9,7 points de pourcentage du PIB entre 2000 et 2060. Cette fois, ce n'est pas l'allongement de 10 années de la période de projection qui justifie cette augmentation, mais bien la crise économique et financière de 2008-2009 ainsi que l'hypothèse de gains de productivité plus faibles à long terme.

La légère baisse du coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2060 dans le rapport 2014 (il passe à 9,1 points de pourcentage du PIB) est due au changement de méthodologie en matière de projection des dépenses de soins de santé. Dans le rapport 2015, le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2060 se réduit jusque 6,6 points de pourcentage du PIB, suite à différentes mesures restrictives dont notamment la réforme des pensions.

Dans le rapport 2018, le calcul du coût budgétaire du vieillissement est étendu jusqu'à l'horizon 2070. Le coût budgétaire négatif entre 2060 et 2070 explique que le coût budgétaire entre 2000 et 2070 (6,4 points de pourcentage du PIB) soit légèrement inférieur dans le rapport 2018 en comparaison avec le coût budgétaire entre 2000 et 2060 dans le rapport 2017 (7 points de pourcentage du PIB).

Le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2070 dans le rapport 2020 est relevé jusqu'à 8,3 points de pourcentage du PIB en raison de la baisse de l'hypothèse de fécondité à long terme et d'un scénario de perte partielle de croissance économique due à la crise sanitaire de 2020-2021.

Le rapport 2021 voit le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2070 encore relevé jusqu'à 9,1 points de pourcentage du PIB suite aux diverses mesures d'augmentation des pensions. Par contre, il semble que d'éventuelles conséquences économiques de long terme dues à la crise sanitaire seraient limitées.



Pic du coût budgétaire du vieillissement

La section précédente présentait le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et l'horizon de projection. Cependant, un dernier point reste à analyser : au fil des différents rapports, en quelle année de projection se situe le maximum du coût budgétaire du vieillissement ?

Au cours des douze premiers rapports, du rapport 2002 au rapport 2013, l'année de projection où le coût budgétaire du vieillissement atteint un maximum est identique à l'horizon de projection, ou quasiment identique (du rapport 2009 au rapport 2013 où l'horizon de projection est 2060, le maximum est atteint entre 2055 et 2058).

A partir du rapport 2014 jusqu'au rapport 2020, le coût budgétaire du vieillissement atteint un maximum au début des années 2040, puis devient légèrement négatif. Ce changement de profil résulte de la modification de la méthodologie de projection des dépenses de soins de santé, qui prend mieux en compte l'impact de l'évolution des proportions de personnes âgées dans la population, proportions qui restent stables, voire même diminuent après 2040.

Dans le rapport le plus récent publié en 2021, suite à des mesures augmentant les pensions, le coût budgétaire monte jusqu'à un maximum en 2050 puis se réduit très légèrement jusqu'en 2070.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

La soutenabilité sociale du vieillissement est analysée dans ce chapitre selon deux angles. Un premier volet établit l'état des lieux en matière de risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés, principalement sur la base des résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Un second volet présente la projection à long terme du taux de risque de pauvreté des pensionnés, ainsi que de l'inégalité de la distribution de leurs revenus sur la base des résultats d'un modèle de microsimulation dynamique du Bureau fédéral du Plan.

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

Cette partie aborde le risque de pauvreté chez les personnes âgées à partir des résultats de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Elle est organisée en quatre sections. Dans un premier temps, nous exposons le concept de pauvreté utilisé ainsi que la méthodologie appliquée (section 2.1.1). Ensuite, nous examinons l'état des lieux et l'évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées en Belgique, selon le seuil de pauvreté classique (section 2.1.2) ainsi que selon des seuils alternatifs (section 2.1.3). Plusieurs indicateurs non monétaires (section 2.1.4) ainsi qu'une comparaison avec les pays voisins (section 2.1.5) complètent l'analyse.

2.1.1. Définition et méthodologie

a. Concept du risque de pauvreté

Le CEV se fonde, pour analyser la pauvreté, sur les concepts et la méthodologie développés au sein de l'Union européenne. Depuis 2001, la pauvreté est principalement analysée sous l'angle de l'indicateur de risque de pauvreté³². Selon cet indicateur, une personne présente un risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent est inférieur à 60 % de la médiane, mesurée à l'échelle nationale, du revenu net disponible équivalent. Plusieurs concepts de cette définition sont expliqués ci-après.

Premièrement, la définition ne parle pas de personnes pauvres mais bien de personnes exposées à un *risque* de pauvreté. La pauvreté est envisagée comme un concept complexe et multidimensionnel : elle ne tient pas uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects de la vie en société, comme la santé, le logement ou les contacts sociaux. La pauvreté peut dès lors difficilement être mesurée par un seul indicateur. Une personne présente un risque de pauvreté quand son revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que cette personne est pauvre. Le revenu disponible ne tient en effet pas compte du patrimoine, tel que la propriété de son logement. Ne payant pas de loyer, les propriétaires de leur logement possèdent un niveau de vie plus élevé que les locataires, à revenu disponible équivalent. Ou encore, une personne peut disposer d'un patrimoine financier important qui lui permette de financer sa consommation. Cette remarque est particulièrement

³² Tant la pauvreté que le concept élargi de 'pauvreté et d'exclusion sociale' sont au cœur de la stratégie UE2020, adoptée en 2010, qui entend promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans ce contexte, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est défini comme la somme de trois catégories de population, basées sur trois indicateurs (le risque de pauvreté, la privation matérielle et la faible intensité de travail). Le présent rapport n'aborde pas ce concept élargi. Notez que l'indicateur de « faible intensité de travail » ne s'applique pas aux personnes âgées.

importante en Belgique où les pensions complémentaires sont le plus souvent versées sous la forme d'un capital unique et non d'un revenu mensuel, raison pour laquelle elles ne sont souvent pas prises en compte dans le revenu disponible³³. La situation inverse existe aussi. Ainsi, il est possible qu'une personne disposant d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté ne soit pas en mesure de faire face à certaines dépenses essentielles, comme payer un séjour en maison de repos et de soins.

Deuxièmement, la pauvreté est définie comme un concept relatif. Les individus sont exposés à un risque de pauvreté si leur revenu ne leur permet pas d'avoir un niveau de vie qui est considéré comme un minimum acceptable dans un pays donné à un moment donné. Le niveau de vie minimum acceptable est défini comme 60 % du revenu disponible équivalent médian. Ce seuil de pauvreté, et partant, le niveau de vie minimum acceptable, varie donc dans le temps dans un même pays et varie aussi entre les pays.

La définition se fonde par ailleurs sur le concept du 'revenu disponible équivalent'. Pour obtenir le revenu disponible équivalent d'un individu, les étapes suivantes sont parcourues. Premièrement, les revenus bruts de l'ensemble des membres d'un ménage sont additionnés et diminués des impôts, des cotisations sociales et des transferts entre ménages. On obtient ainsi le revenu net disponible du ménage. Pour ramener le revenu disponible du ménage au niveau individuel, il conviendrait de diviser le revenu du ménage par le nombre de membres du ménage. Une telle approche présente toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte des économies d'échelle qui découlent d'un ménage commun et de la composition du ménage (par exemple, le coût de la vie est moins élevé pour les enfants). Ainsi, un couple avec deux enfants disposant d'un revenu de 4 000 euros aura un niveau de vie plus élevé qu'un isolé ne vivant qu'avec 1 000 euros. C'est pourquoi le revenu du ménage est divisé non pas par le nombre de membres le composant, mais par la somme des pondérations fixées dans l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE. Cette échelle attribue un poids de 1 au premier adulte, 0,5 à chaque adulte supplémentaire et enfant de plus de 14 ans et 0,3 à chaque personne de moins de 14 ans. Dans l'exemple ci-dessus, chaque individu du ménage aura donc un revenu disponible 'équivalent' de 1 900 euros ($4\,000 / (1+0,5+0,3+0,3)$). Le revenu disponible 'équivalent' de la personne isolée sera de 1 000 euros. Le revenu disponible 'équivalent' individualisé qui en résulte permet donc de comparer le niveau de vie d'individus en tenant compte de la composition du ménage auquel ils appartiennent.

Il devrait clairement ressortir de la discussion ci-dessus qu'une seule mesure de la pauvreté ne peut rendre pleinement compte de sa complexité. L'indicateur 'classique' du risque de pauvreté n'est qu'une opérationnalisation de la pauvreté (qui est certes très répandue). Il existe d'innombrables autres mesures de la pauvreté qui peuvent compléter utilement l'indicateur de risque de pauvreté présenté ici. Certains indicateurs utilisent d'autres échelles d'équivalence ou définitions des revenus qui tiennent par exemple compte des coûts différents des locataires et des propriétaires. D'autres mesures de la pauvreté sont basées sur un seuil de pauvreté alternatif de 50 % du revenu médian ou sur une mesure absolue de la pauvreté comme l'indicateur de privation sociale³⁴. Dans la discussion ci-dessous, nous complétons l'indicateur classique de risque de pauvreté par un certain nombre de ces autres indicateurs.

³³ Voir également l'encadré 6 sur les pensions complémentaires en Belgique dans le rapport annuel 2020 du Comité d'étude sur le vieillissement.

³⁴ Pour une analyse approfondie des mesures possibles de la pauvreté, voir Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). "The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data". dans: Cantillon, B.

b. Enquête EU-SILC

Tous les indicateurs de pauvreté présentés sont calculés à partir des données de l'enquête EU-SILC. Cette enquête rassemble, pour les pays de l'Union européenne, des données sur les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale. La première enquête EU-SILC fiable menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. Dans l'enquête EU-SILC belge, environ 6 000 ménages (soit 11 000 personnes) sont interrogés chaque année. Juste avant la clôture du Rapport annuel du CEV, Statbel a publié les résultats de la dernière enquête disponible, à savoir l'EU-SILC 2020, réalisée en 2020 et portant sur les revenus de 2019. Cependant, Statbel met en garde contre l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la collecte des données de cette enquête. Par conséquent, les résultats de l'EU-SILC 2020 peuvent ne pas être entièrement comparables à ceux de l'enquête 2019. Compte tenu de cet impact et du peu de temps disponible pour la réalisation d'une analyse plus complète de ces données, l'analyse des indicateurs de pauvreté de ce chapitre se limite principalement à ceux de l'EU-SILC 2019. Toutefois, afin de fournir des informations basées sur l'EU-SILC 2020 et de souligner que ces résultats ont été collectés dans des circonstances exceptionnelles, nous incluons un certain nombre d'indicateurs liés au risque de pauvreté sur la base de l'EU-SILC 2020 dans l'encadré 8. Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'éventuel impact que des mesures prises après la réalisation des enquêtes ou la crise sanitaire pourraient avoir sur les revenus.

L'enquête EU-SILC a pour avantage qu'elle permet de générer des statistiques comparables dans les différents États membres. Toutefois, elle présente aussi plusieurs inconvénients. Ainsi, les enquêtes EU-SILC ne s'adressent pas aux personnes vivant en « milieu collectif », comme les maisons de repos et de soins. Ceci est un inconvénient important dans le cadre de l'étude de la pauvreté chez les personnes âgées³⁵. En 2020, près de 5 % des personnes de 65 ans et plus, 9 % des 75 ans et plus et 19 % des 85 ans et plus vivaient dans un ménage collectif³⁶. Les indicateurs de pauvreté présentés ne concernent donc pas cette population. Un deuxième désavantage de l'enquête EU-SILC est qu'elle ne collecte des données qu'auprès d'un échantillon de ménages et non pas auprès de l'ensemble de la population. Le fait que les données soient collectées à partir d'un échantillon implique que les résultats puissent comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. L'annexe 3 présente les marges d'erreur pour un certain nombre d'indicateurs clés.

Nous attirons l'attention sur un changement méthodologique important dans l'enquête EU-SILC pour la Belgique par rapport au rapport précédent du CEV. Pour se conformer aux exigences européennes, Statbel a apporté un certain nombre de changements importants à l'enquête EU-SILC de 2019. Ainsi, il a opté pour l'utilisation de données administratives fiscales pour la majorité des variables de revenu. En conséquence, l'enquête dans son ensemble a été fondamentalement révisée³⁷. Ensuite, la méthode de détermination des pondérations dans l'EU-SILC a été profondément adaptée, entre autres afin de

& Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* pp. 60–93. New York: Oxford University Press.

³⁵ Voir Peeters H., Debels, A., et Verpoorten R. (2011), *Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics*, Social Indicators Research.

³⁶ Source : Registre national Statbel, calculs du Bureau fédéral du Plan.

³⁷ Pour plus d'informations, voir

https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Note%20technique%20-%20r%C3%A9forme_FR.pdf

pouvoir utiliser les données fiscales³⁸. Ces pondérations servent à extrapoler les résultats de l'échantillon à la population des ménages privés belges. Ces deux changements méthodologiques devraient réduire le biais possible de la non-réponse et améliorer la précision des estimations des indicateurs, et ainsi améliorer la qualité de l'EU-SILC. Ces changements ont également pour conséquence que les résultats des enquêtes jusqu'en 2018 ne sont pas comparables aux résultats à partir de 2019³⁹.

Les graphiques de ce chapitre continueront à montrer l'évolution historique des indicateurs de pauvreté sur la base de l'EU-SILC. On ne peut toutefois pas tirer de conclusions concernant les évolutions des indicateurs basés sur la vague d'enquête 2019 par rapport aux années antérieures à 2018 et cela sera donc présenté comme une rupture dans la série.

2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique

a. Constats

Cette section présente l'évolution du risque de pauvreté des personnes âgées en Belgique, notamment au regard du risque de pauvreté d'autres groupes d'âge, catégories socioéconomiques ou types de ménage (voir graphique 11 et graphique 27 à l'annexe 3). Compte tenu des changements méthodologiques dans l'EU-SILC 2019, nous examinons l'évolution des indicateurs à partir des enquêtes 2004 à 2018 qui portent sur les années de revenu 2003 à 2017. Nous complétons cette analyse par un état des lieux établi à partir de l'enquête EU-SILC 2019. Comme mentionné au point 2.1.1.b, les résultats de l'EU-SILC 2020 sont présentés séparément dans l'encadré 8.

³⁸ Pour plus d'informations, voir :

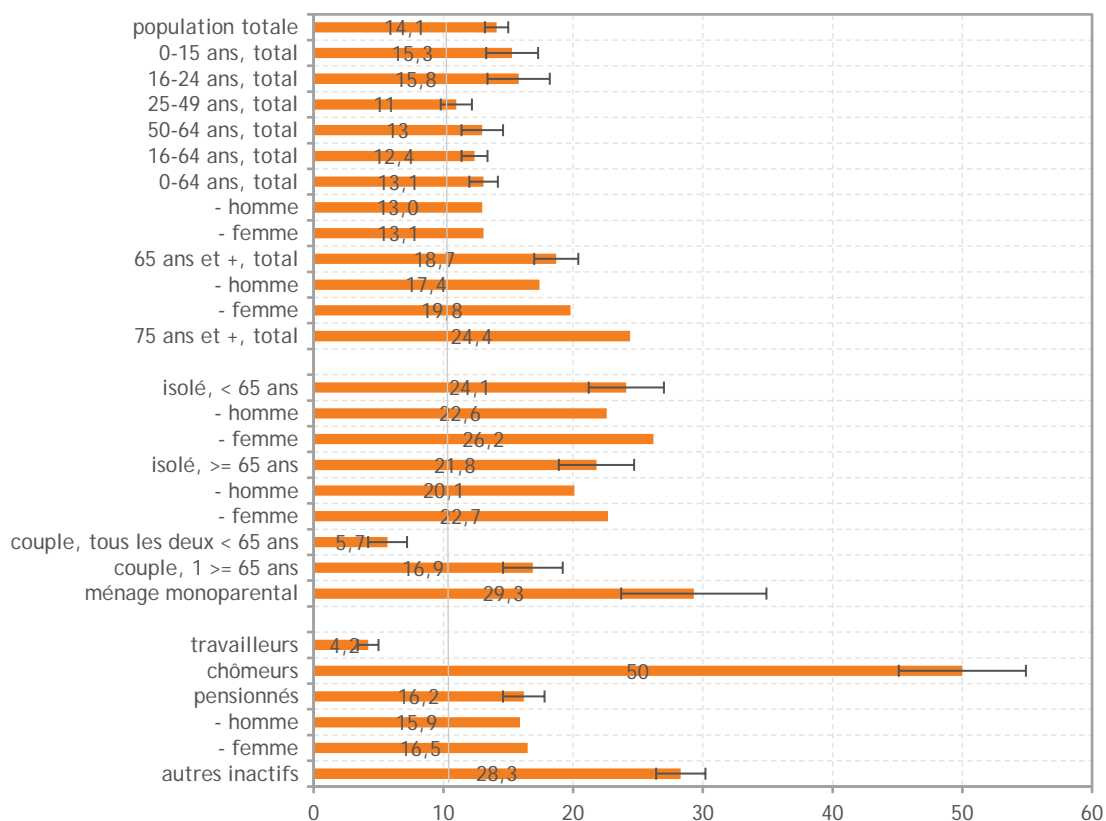
https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Note%20technique%20-%20Indicateurs_FR.pdf

³⁹ Pour estimer l'impact des changements méthodologiques, Statbel a simulé certains indicateurs des vagues 2013-2018 de l'EU-SILC en tenant compte du changement des dates administratives fiscales et des pondérations ajustées comme dans EU-SILC 2019. Cela reste néanmoins une approximation car les répercussions des modifications du questionnaire ne peuvent pas être prises en compte. Pour plus d'information, voir :

Delclite, T., 'Réforme du modèle de pondération pour l'enquête SILC', Analyse n°11, Statbel, octobre 2020.

Encadré 8 Risque de pauvreté basé sur l'EU-SILC 2020 relative aux revenus de 2019

L'enquête EU-SILC 2020 montre que 14,1 % de la population court un risque de pauvreté en 2019. Cela signifie que leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui, cette année-là, s'élève à 15 408 euros, ou 1 284 euros par mois. La figure ci-dessous montre le risque de pauvreté basé sur l'EU-SILC 2020 pour différentes catégories ainsi que les intervalles de confiance respectifs.



Le risque de pauvreté des **plus de 65 ans** (18,7 %) est sensiblement plus élevé que celui des moins de 65 ans (13,1 %). Si on tient compte du **type de ménage**, le risque de pauvreté des isolés est plus élevé que celui des couples, tant chez les plus âgés que chez les plus jeunes. Les couples dans lesquels au moins une personne a plus de 65 ans sont exposés à un risque de pauvreté significativement plus élevé (16,9 %) que les couples plus jeunes (5,7 %). Les personnes âgées isolées ont un risque de pauvreté plus faible (21,8 %) que les isolés de moins de 65 ans (24,1 %), bien que la différence ne soit pas significative. Les femmes courent un risque de pauvreté plus élevé que les hommes aussi bien chez les isolés les plus jeunes que les plus âgés, même si la différence entre les sexes est plus faible chez les personnes âgées.

Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans et plus **selon le statut socioéconomique** que 16,2 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2019. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (50 %) ou d'autres inactifs (28,3 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (4,2 %).

Notons que Statbel plaide pour une certaine prudence concernant ces chiffres. La pandémie de COVID-19 est apparue pendant le travail de terrain de l'EU-SILC2020. En principe, la pandémie n'a pas d'impact sur les revenus soumis à l'enquête qui se rapportent à 2019. Cependant, la crise sanitaire, et plus particulièrement les mesures mises en place pour la combattre, a eu un impact majeur sur la collecte des données¹. Ainsi, en raison du confinement, les entretiens ne pouvaient plus être menés en face à face et les nouveaux ménages interrogés étaient plus difficiles à joindre, entraînant un taux de réponse plus faible, un biais dans l'échantillonnage... Cela signifie que les résultats de l'EU-SILC 2020 sont difficilement comparables avec ceux de l'EU-SILC 2019 et que certaines conclusions peuvent être influencées par les problèmes mentionnés ci-dessus.

¹ <https://statbel.fgov.be/fr/note-methodologique-eu-silc-covid-19>

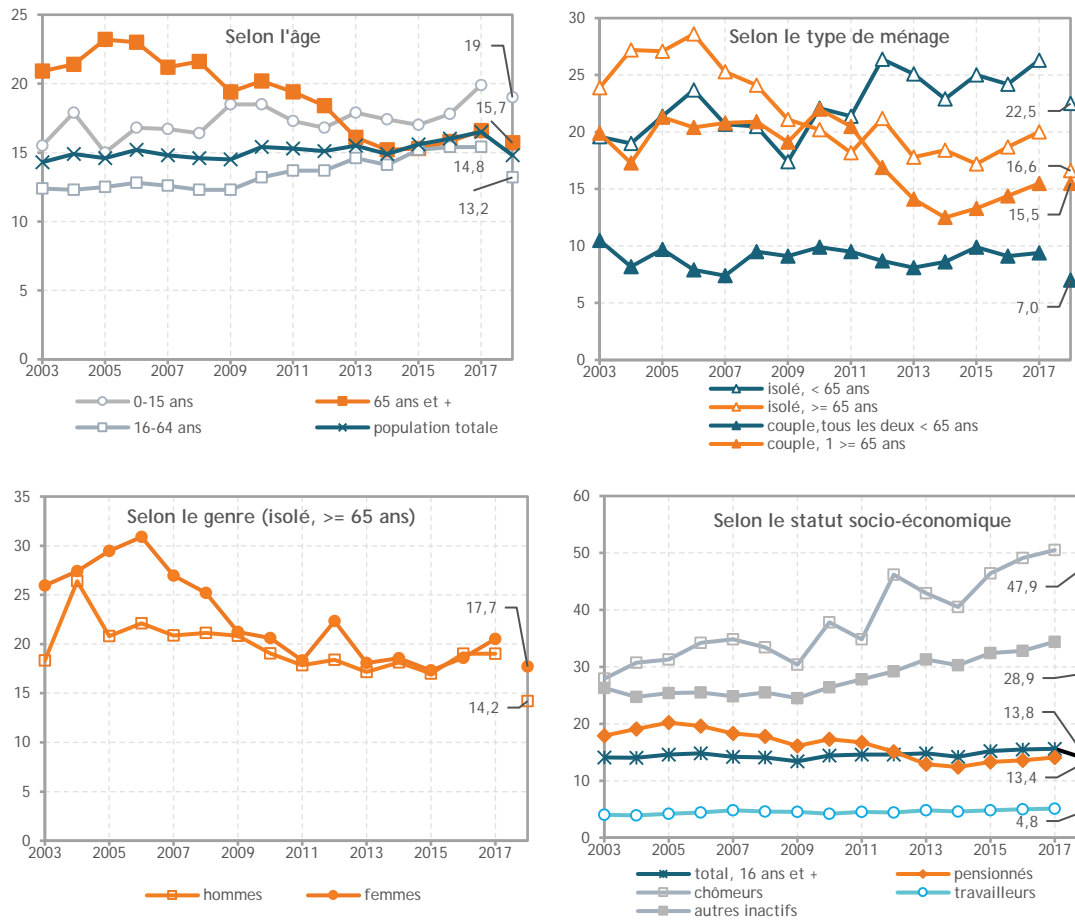
Globalement, on constate sur la période 2003-2017 que le risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, les personnes âgées isolées ou en couple, les femmes âgées et les pensionnés⁴⁰ a fortement diminué entre 2005 et 2013 et s'est stabilisé, voire a légèrement augmenté à partir de 2013 (voir graphique 11). La section 2.1.2.b présente les facteurs explicatifs possibles de cette évolution.

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2019, 14,8 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté *en 2018*. Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 14 765 euros, soit 1 230 euros par mois. En 2018, le risque de pauvreté des *personnes âgées de 65 ans et plus* (15,7 %) est légèrement plus élevé que celui de la population totale et de la population de moins de 65 ans (14,6 %) où plus particulièrement les enfants (19,0 %) et les jeunes âgés entre 16-24 ans (16,3 %) sont exposés à un risque accru. Si on tient compte du *type de ménage*, le risque de pauvreté est plus élevé chez les isolés que chez les couples, tant parmi les familles jeunes que plus âgées. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées isolées (16,6 % en 2018) est plus faible que celui des isolés de moins de 65 ans (22,5 % en 2018) et plus grand chez les femmes (17,7 %) que chez les hommes (14,2 %). Les couples où au moins une personne a plus de 65 ans se caractérisent par un risque de pauvreté plus élevé (15,5 % en 2018) comparativement aux couples plus jeunes (7 %). En ce qui concerne le risque de pauvreté des couples, il faut remarquer que le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé par les revenus des cohabitants dont les sources de revenu peuvent être multiples. Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans et plus *selon le statut socioéconomique*⁴¹ que 13,4 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2018. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (47,9 %) ou d'autres inactifs (28,9 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (4,8 %).

⁴⁰ Un changement est intervenu en 2012 dans la définition du statut de pensionné et celle du statut de chômeur : les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC, anciennement les prépensionnés) ne relèvent plus du statut de « chômeur », mais bien de celui de « pensionné ». En conséquence, les résultats obtenus pour ces catégories à partir de l'année 2012 ne sont pas comparables avec ceux des années précédentes.

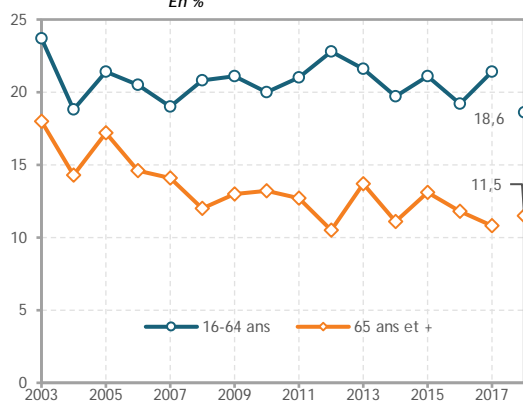
⁴¹ La distribution selon le statut socioéconomique se base sur l'activité exercée pendant au moins six mois par les individus âgés de 16 ans minimum au cours de l'année précédant celle de l'enquête. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut socioéconomique différent ont le même revenu disponible équivalent.

Graphique 11 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le genre, le statut socioéconomique et le type de ménage
En %



Source : EU-SILC 2004-2019 (revenus 2003- 2018), Statbel et Eurostat
Note : rupture dans la série en 2018 (EU-SILC 2019)

Graphique 12 Évolution du degré de risque de pauvreté (1) selon l'âge
En %

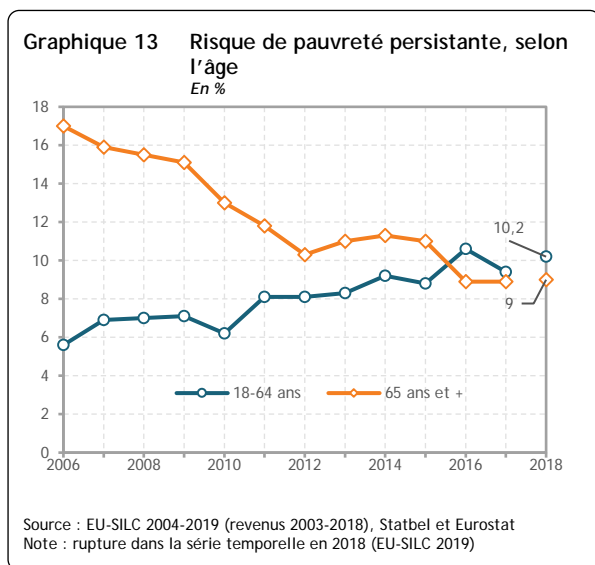


1) Écart médian relatif du risque de pauvreté = l'écart entre le revenu médian de la population exposée à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté

Source : EU-SILC 2004-2019 (revenus 2003- 2018), Statbel et Eurostat
Note : rupture dans la série en 2018 (EU-SILC 2019)

Lorsque nous analysons de plus près la situation des personnes âgées avec un risque de pauvreté, leur situation sur le plan des revenus est moins précaire que celle des générations plus jeunes (voir graphique 12). En effet, en 2018, le revenu disponible équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté s'élève à 1 089 euros, soit 11,5 % en deçà du seuil de pauvreté (1 230 euros). Dans la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté, ce revenu s'élève à 1 002 euros, soit 18,6 % en dessous du seuil de pauvreté. Au cours de la période 2005-2012, la situation en termes de revenus des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est devenue moins précaire, tandis que dans la population âgée de 16

à 64 ans exposée à un risque de pauvreté, l'écart entre le revenu médian et le seuil de pauvreté est resté relativement stable.



Le risque de pauvreté persistante, qui concerne les personnes dont le revenu disponible équivalent a été inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes est, d'un point de vue social et économique, plus problématique qu'une situation où le risque de pauvreté est limité à un an. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante que les personnes âgées y ont, par le passé, été plus souvent confrontées que la population d'âge actif (voir graphique 13). Au cours de la période 2006-2016, l'écart s'est sensiblement réduit à la faveur d'une forte baisse du risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque s'est accru pour la population plus jeune.

À partir de 2016, les personnes âgées ne sont plus exposées à un risque accru de pauvreté persistante.

b. Facteurs explicatifs

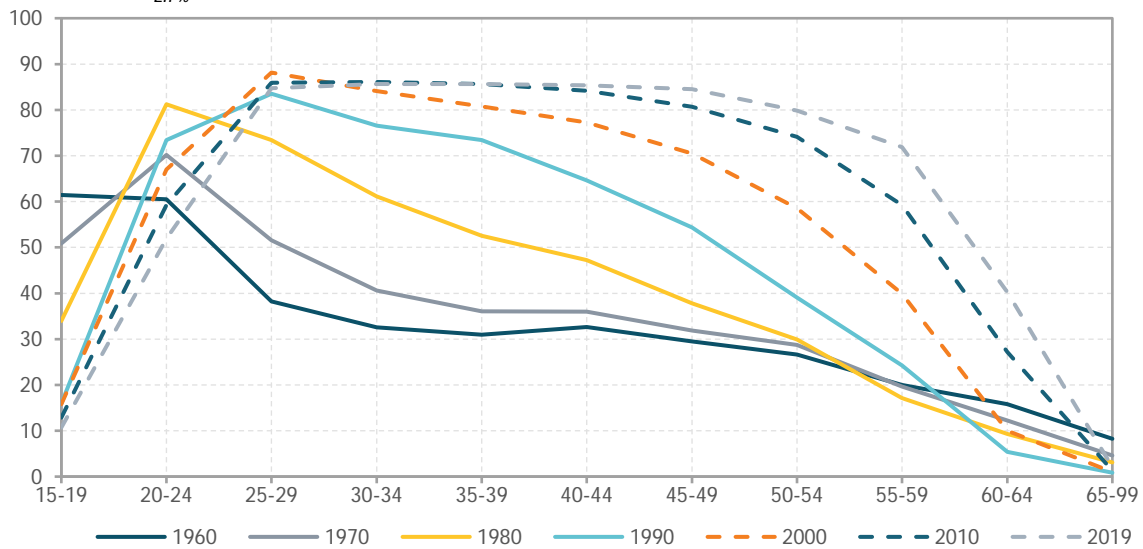
L'évolution de la pauvreté des personnes âgées et des pensionnés peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Ainsi, le taux d'activité accru des femmes entraîne un allongement des carrières et, partant, une augmentation du montant des pensions et donc une baisse du risque de pauvreté chez les personnes âgées. L'adéquation des minima de pension et de la GRAPA est également un facteur explicatif important. Ces aspects sont abordés plus en détail dans cette section.

Évolution du taux d'activité des femmes

Le graphique suivant montre l'évolution des taux d'activité des femmes par classe d'âge de cinq ans de 1960 à 2020. Il en ressort clairement que le comportement des femmes vis-à-vis du marché du travail s'est largement modifié au cours des soixante dernières années : elles sont de plus en plus présentes sur le marché du travail et elles y demeurent plus longtemps.

D'une part, les taux d'activité féminins ont augmenté à chaque classe d'âge, excepté aux classes d'âges jeunes en raison de la hausse des taux de scolarité et pour les sexagénaires suite à des départs plus nombreux à la retraite avant l'âge de 65 ans entre 1960 et avant 2000. D'autre part, la progression est plus marquée dans les classes plus âgées : jusque dans les années 1980, on a également observé une forte baisse des taux d'activité après l'âge de 25 ans. Les femmes quittaient le marché du travail, probablement pour élever leurs enfants, et n'y revenaient pas, ce phénomène débouchant sur des carrières relativement courtes lors de leur entrée en pension. La forte baisse à travers les âges s'estompe progressivement, dénotant un allongement des carrières. En 2019, les taux d'activité restent relativement stables aux environs de 85 % jusqu'à l'âge de 50 ans, puis ils commencent à diminuer.

Graphique 14 Évolution des taux d'activité féminins par classe d'âge de cinq ans
En %



Adéquation des allocations minimums des personnes âgées

Le système légal de pension garantit, dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et de la fonction publique, un revenu de pension minimum, via les pensions minimums, aux pensionnés pour autant qu'ils remplissent certaines conditions (de carrière). Le régime des travailleurs salariés prévoit en outre un droit minimum par année de carrière. Pour un examen de ces minima, le lecteur se référera à l'annexe 2. En outre, le système d'aide sociale prévoit une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) pour les personnes âgées qui n'ont pas de ressources financières suffisantes. L'octroi de la GRAPA est, dans tous les cas, soumis à un examen des ressources.

Ces dispositions peuvent jouer un rôle important dans la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées. Leur adéquation dépend de plusieurs facteurs, comme le fait d'atteindre le groupe-cible (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou le niveau des montants. Pour appréhender le niveau de ces montants, nous comparons dans cette section l'évolution de ces montants minimums avec le seuil de pauvreté EU-SILC. L'encadré 9 inclut quelques remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté.

Le graphique 15 présente l'évolution sur la période 2003-2018 du rapport entre, d'une part, les montants de la GRAPA, des pensions minimums dans les régimes des salariés et des indépendants⁴² et du droit minimum par année de carrière, et d'autre part, le seuil de pauvreté EU-SILC⁴³. Dans le cadre des pensions minimums, le montant correspond à une carrière complète à temps-plein de 45 ans, et pour la

⁴² La pension minimum dans le régime de la fonction publique n'est pas abordée car elle est peu octroyée.

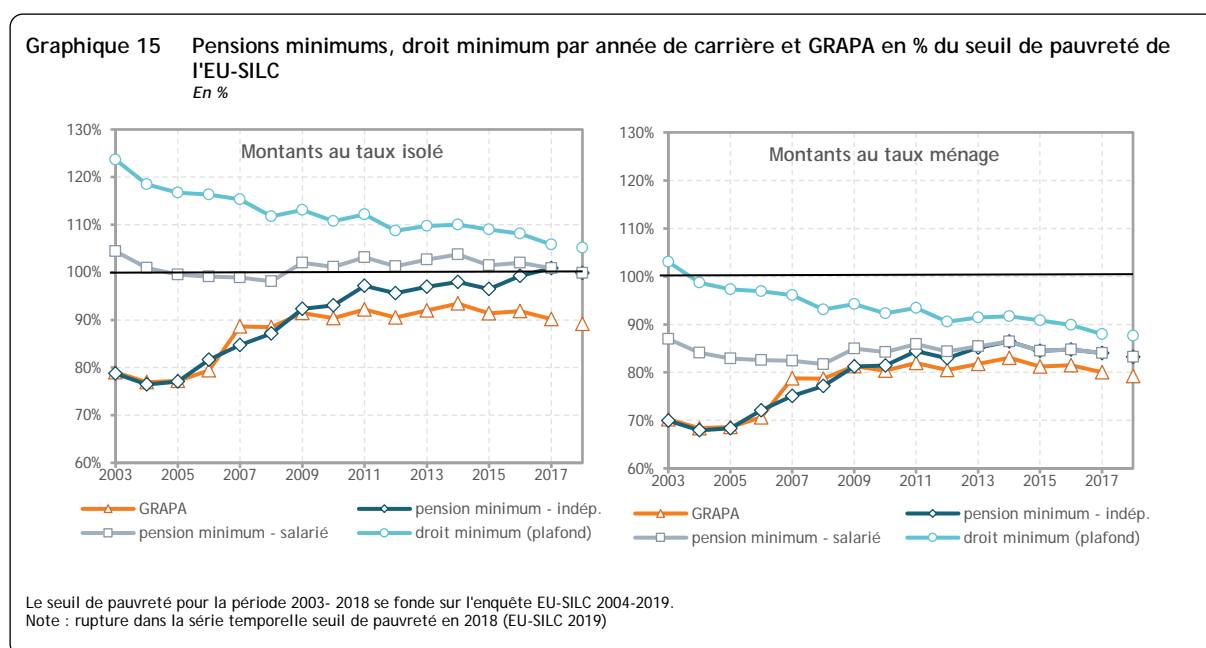
⁴³ L'évolution des allocations est observée (montants moyens sur base annuelle) et l'évolution du seuil de pauvreté est décrite dans le Graphique 20.

Les allocations minimums octroyées à un isolé peuvent directement être comparées au seuil de pauvreté. La comparaison est, par contre, plus difficile pour un individu vivant en couple. En effet, les allocations minimums au taux ménage nous renseignent sur le revenu du couple, tandis que le seuil de pauvreté concerne un individu d'un couple (cf. concept de revenu équivalent). Pour pouvoir comparer les allocations minimums au taux ménage au seuil de pauvreté, ces allocations sont divisées par l'échelle d'équivalence déjà présentée. Ainsi, le montant de l'allocation est divisé par 1,5 (pour rappel, l'échelle d'équivalence octroie un facteur 1 au premier adulte, un facteur 0,5 au deuxième ; cf. section 2.1.1).

GRAPA, il s'agit du montant forfaitaire hors déduction des ressources. Dans le cas du droit minimum, deux montants sont mentionnés : d'une part, le plafond qui est appliqué dès qu'une année de carrière est valorisée au droit minimum et, d'autre part, le montant correspondant à une pension qui, pour une carrière complète à temps plein, serait évaluée au droit minimum par année de carrière. Ce montant correspond, à partir d'octobre 2006, à la pension minimum de salarié après une carrière complète (le droit minimum a dès lors été relevé de 17 %).

En 2018, soit l'année de revenus de la dernière enquête EU-SILC disponible, les pensions minimums pour un isolé dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants sont proches du seuil de pauvreté de 1 230 euros par mois. La GRAPA au taux isolé est inférieure de 10 % au seuil de pauvreté⁴⁴. Les montants de pensions minimums au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants ainsi que le montant de la GRAPA pour un couple sont en deçà du seuil de pauvreté.

Mais, sur la période 2005-2011, les pensions minimums dans le régime des indépendants et la GRAPA ont fortement progressé par rapport au seuil. Cette évolution peut expliquer pourquoi le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés a fortement baissé au cours de cette période. La pension d'indépendant augmente relativement plus fort que le seuil de pauvreté après 2011 et, depuis l'alignement des montants sur ceux du régime des salariés en 2016, ils se situent autour du seuil pour un isolé.



Pour ces allocations, l'écart entre les minima et le seuil est plus important pour un couple (un couple percevant une pension au taux ménage ou dont les deux partenaires perçoivent une GRAPA) que pour un isolé. La situation plus défavorable des couples s'explique essentiellement par des différences entre les échelles d'équivalence pour les couples appliquées dans la législation belge et celle utilisée pour le

⁴⁴ Notez 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.

seuil de pauvreté EU-SILC⁴⁵. En conséquence, il apparaît a priori que les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, soient moins adéquats que ceux pour une personne isolée.

Encadré 9 Remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté

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

Deuxièmement, il convient de noter que les allocations minimales analysées ici sont des montants bruts, tandis que le seuil de pauvreté est calculé sur la base des revenus nets. En pratique, ces minima sont toutefois très faiblement imposés, voire en pratique exonérés d'impôts, de sorte que les montants nets se rapprochent fortement ou correspondent entièrement aux montants bruts.

Troisièmement, la comparaison de la GRAPA avec le seuil de pauvreté de l'EU-SILC pourrait laisser penser qu'il suffirait de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relative pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Toutefois, quelques considérations doivent être formulées à cet égard. En premier lieu, on relève des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence (voir ci-avant) et de concept de revenu disponible (et ainsi de seuil de pauvreté) entre l'EU-SILC et le revenu pris en compte lors de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. Ainsi, lorsqu'il s'agit de déterminer le revenu disponible selon l'enquête EU-SILC, le revenu cadastral, le patrimoine et l'achat ou le don de biens immobiliers ne sont pas pris en compte. C'est par contre le cas dans le cadre de l'enquête sur les ressources pour la GRAPA. Par conséquent, le revenu pris en compte pour cette enquête est plus élevé. En raison de ces différents concepts, les personnes âgées peuvent avoir un revenu disponible qui, selon la définition de l'EU-SILC, ouvre le droit à la GRAPA, mais qui selon le concept de revenu appliqué dans le test des ressources de la GRAPA, est trop élevé pour ouvrir le droit à la GRAPA. De ce fait, un certain pourcentage de personnes âgées serait encore exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA était égal ou supérieur au seuil de pauvreté^a. Deuxièmement, il peut y avoir effet de non-recours aux prestations : les personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne pas la solliciter^b. Troisièmement, toutes les personnes âgées ne remplissent pas les conditions de nationalité ou de résidence^c; ces personnes peuvent éventuellement faire appel au revenu d'intégration (allocation fondée sur le droit à l'intégration sociale), qui sera alors moins élevé. Quatrièmement, il convient de rappeler le caractère relatif des seuils de pauvreté. L'utilisation de seuils alternatifs peut donner d'autres résultats.

^a Voir Van den Bosch, K., De Vil G., "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", WP 06-13, Bureau fédéral du Plan, août 2013.

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

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

⁴⁵ Dans l'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer le seuil relatif de pauvreté, le coefficient du couple est de 1,5 (voir ci-avant). Dans la législation sur les pensions, l'échelle d'équivalence « implicite » (calculée comme étant le rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé) est de 1,25 pour les pensions minimums et de 1,33 pour la GRAPA. Autrement dit, dans les régimes d'aide sociale et de retraite, les montants pour un couple sont 25 à 33 % plus élevés que pour un isolé, tandis que l'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le seuil de pauvreté EU-SILC suppose qu'un couple doit disposer d'un revenu 50 % plus élevé que celui d'un isolé pour avoir un même niveau de vie.

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

Les résultats présentés ci-dessus dépendent dans une large mesure du seuil de pauvreté, du concept de revenu, etc. pris pour référence. Pour appréhender le caractère relatif du taux de risque de pauvreté, celui-ci est présenté ci-après par rapport à des seuils de pauvreté alternatifs : d'une part des seuils fixés à 50 % et à 70 % du revenu disponible équivalent médian et d'autre part un seuil qui correspond à un revenu disponible tenant compte du loyer imputé.

Seuils de pauvreté fixés à 50 % et 70 % du revenu disponible équivalent médian

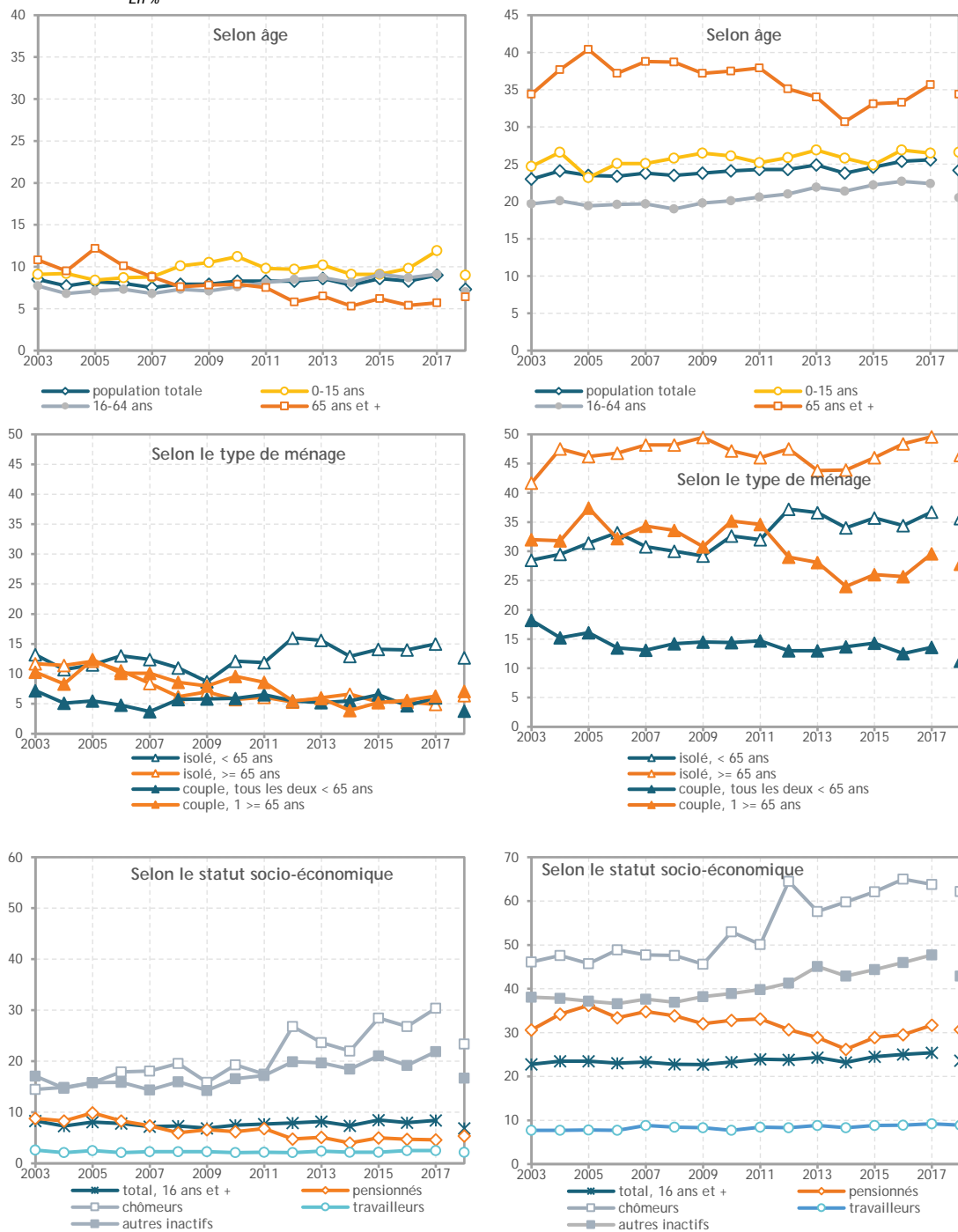
Le graphique 16 montre la situation en 2018 et l'évolution des risques de pauvreté par rapport à un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian (graphiques de gauche) et à 70 % de ce revenu (graphiques de droite).

En 2018, ces seuils atteignent respectivement 1 025 euros et 1 435 euros, contre 1 230 euros pour le seuil de pauvreté classique de 60 %.

En 2018, avec le seuil à 50 %, non seulement le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés est plus faible en comparaison avec leur risque calculé sur base du seuil classique, mais leur position relative par rapport aux autres catégories socioéconomiques s'en trouve également améliorée. Ainsi, le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus s'élève à 6,4 %, ce qui est légèrement moins élevé que dans la population de moins de 65 ans (7,5 %). Parmi les pensionnés, 5,4 % courent un risque de pauvreté, contre 2,2 % chez les travailleurs. Si on tient compte du type de ménage, le risque de pauvreté, mesuré sur la base de ce seuil alternatif, est également plus faible chez les personnes âgées isolées (6,4 %) par rapport à celui des jeunes isolés (12,7 %) et il est plus élevé chez les couples âgés (7,1 %) que chez les couples plus jeunes (3,8 %). Dans le cadre de ce seuil alternatif, l'écart de risque de pauvreté entre les personnes isolées âgées et les couples âgés est minime.

Avec le seuil de pauvreté fixé à 70 % du revenu disponible équivalent médian (1 435 euros en 2018), les plus de 65 ans ont un risque de pauvreté nettement plus élevé (34,4 %) que le reste de la population (22,0 %). Entre les pensionnés et les travailleurs, l'écart est également beaucoup plus important avec ce seuil alternatif, au détriment du premier groupe : 30,7 % des pensionnés courent un risque de pauvreté en 2018 contre 8,9 % des travailleurs. Comparé à ces derniers, une beaucoup plus large proportion de pensionnés dispose d'un revenu disponible équivalent situé à proximité du seuil de pauvreté de 60 %. Un constat commun à tous les seuils de pauvreté est que le risque de pauvreté des chômeurs est considérablement plus élevé que le risque de pauvreté relatif aux autres statuts socio-économiques. Une ventilation par type de ménage au seuil de 70 % montre que non seulement les couples âgés mais aussi, désormais, les isolés âgés ont un risque de pauvreté respectivement plus élevé que les couples et les isolés plus jeunes.

Graphique 16 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage - pour un seuil de pauvreté fixé à 50 % (graphiques de gauche) et fixé à 70 % (graphiques de droite)
En %



Source : EU-SILC 2004-2019 (revenus 2003-2018), Statbel et Eurostat
Note : rupture dans la série temporelle en 2018 (EU-SILC 2019)

Pour ce qui concerne l'évolution sur la période 2003-2018, les personnes âgées de 65 ans et plus, les pensionnés et les ménages âgés ont connu, sur la base d'un seuil alternatif de pauvreté de 50 %, une baisse de leur risque de pauvreté entre 2005 et 2012, suivi par une relative stabilisation. À nouveau, ce sont les montants des pensions minimums et de la GRAPA qui expliquent, dans une large mesure, l'évolution à la baisse. Alors qu'en 2005, seuls les minima d'un isolé dans le régime des travailleurs

salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif, en 2017, tous les minima, excepté la GRAPA pour un couple, dépassent le seuil de pauvreté fixé à 50 %.

Même au seuil alternatif de 70 %, les plus de 65 ans, les pensionnés et les couples âgés ont vu leur risque de pauvreté diminuer de manière significative sur la période 2005-2014. En revanche, le risque de pauvreté des isolés âgés n'a pas diminué. Pour la plupart des minima, l'écart avec le seuil s'est progressivement réduit sur cette période, sans atteindre cependant le niveau du seuil.

Notons que même si les minima et la GRAPA dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. Les facteurs explicatifs possibles sont examinés dans l'encadré 9. En effet, les pensions minimums que nous comparons ici au seuil de pauvreté correspondent aux montants octroyés en cas de carrière complète. Une personne qui a une carrière incomplète mais répond aux conditions de carrière de la pension minimum recevra une pension minimum, au prorata de la durée de sa carrière. Précisons que bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil ne garantit pas d'échapper au risque de pauvreté, et ce pour différentes raisons exposées dans l'encadré 9.

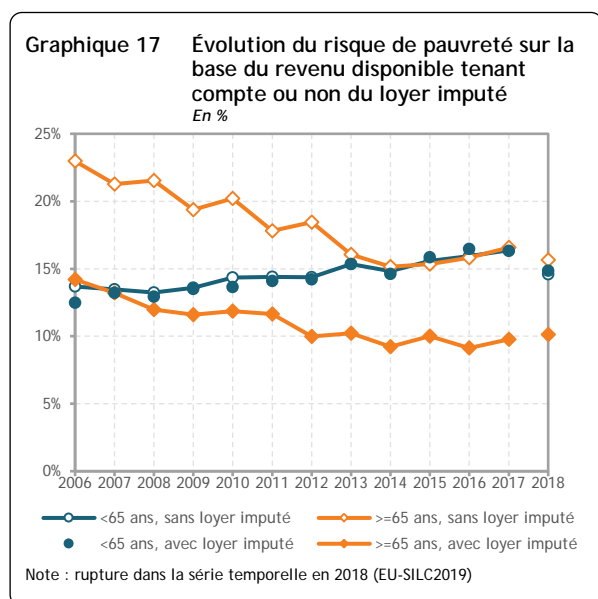
Seuil de pauvreté tenant compte du loyer imputé

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

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

L'effet de cette redéfinition du revenu sur le risque de pauvreté est double. Premièrement, le revenu disponible de certains ménages augmente, ce qui fait reculer le risque de pauvreté. Deuxièmement, le recalcul du revenu disponible implique un revenu médian plus élevé, sur la base duquel on déduit un seuil de pauvreté alternatif, certains ménages se retrouvant ainsi en dessous de ce seuil.

Comme mentionné dans les rapports précédents du CEV, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la



population est, après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible, moins élevé que dans le cadre du « seuil de pauvreté classique ». En 2018, l'écart était de 0,8 point de pourcentage. Pour la population de moins de 65 ans, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté (voir graphique 17). En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et est nettement inférieur au risque de pauvreté du reste de la population (respectivement 10,1 % contre 14,8 % en 2018). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées, qu'elles disposent d'un revenu inférieur ou supérieur au seuil de pauvreté, s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante

de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

En ce qui concerne les individus de 65 ans et plus, alors que le risque de pauvreté diminue fortement chez les propriétaires lorsque le loyer imputé est inclus dans le concept de revenu, nous constatons également que le risque de pauvreté des locataires sociaux baisse sensiblement. Lorsqu'il est mesuré sur la base du revenu classique, le risque de pauvreté des locataires sociaux est généralement plus élevé que celui des propriétaires et des locataires du secteur privé. Après intégration dans le revenu de l'avantage implicite dont ils bénéficient en raison de leur loyer réduit, leur risque de pauvreté est beaucoup plus bas, alors que les locataires du secteur privé deviennent les aînés avec le risque de pauvreté le plus élevé.

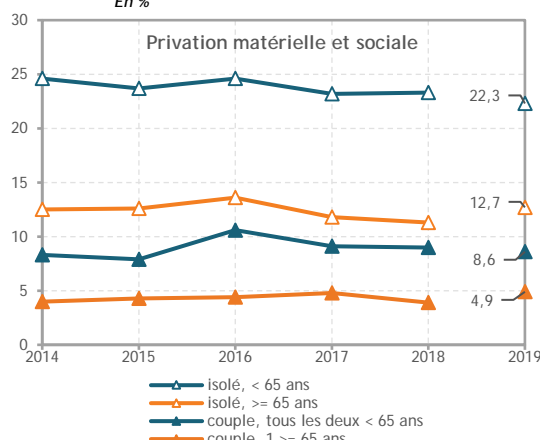
Les tendances du risque de pauvreté par classe d'âge sont pratiquement les mêmes, indépendamment du concept de revenu : une forte baisse jusqu'en 2014 chez les personnes de 65 ans et une hausse continue dans la population de moins de 65 ans.

2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique

Les indicateurs de privation matérielle et sociale et de pauvreté subjective complètent les indicateurs de pauvreté monétaire et relative. Tout comme les indicateurs monétaires, ils sont également basés sur l'enquête EU-SILC, mais se rapportent à l'année même de l'enquête tandis que les mesures de la pauvreté basées sur les revenus reflètent l'état de l'année précédant l'enquête. Pour la pauvreté subjective, les résultats basés sur EU-SILC 2020 sont disponibles et se réfèrent également à 2020. La rupture dans les résultats qui résulte des ajustements méthodologiques de l'enquête se situe donc, pour ces indicateurs, en 2019.

Privation matérielle et sociale

Graphique 18 Évolution de la privation matérielle et sociale (1), selon le type de ménage
En %



(1) Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins 5 catégories de dépenses parmi une liste de 13 (voir note en bas de page 46).

Source : EU-SILC 2004-2019, Statbel et Eurostat

Note : rupture dans la série temporelle en 2019 (EU-SILC 2019)

La privation matérielle et sociale est un indicateur exprimant l'incapacité d'une personne à se permettre le niveau de vie courant. Une personne est confrontée à une situation de privation matérielle et sociale quand elle ne peut se permettre au moins cinq des treize biens matériels ou actions sociales ci-dessous⁴⁶.

Le graphique 18 montre que les personnes âgées, isolées ou en couple, sont moins exposées à la privation matérielle et sociale que les couples et personnes isolées plus jeunes. De manière générale, la privation matérielle et sociale est plus marquée chez les personnes isolées que parmi les couples.

Une analyse d'un indicateur analogue, la

privation matérielle sévère⁴⁷, menée à partir des données EU-SILC de 2017, montre que le taux plus faible de privation matérielle sévère chez les personnes âgées s'explique par un pourcentage beaucoup plus élevé de propriétaires exempts de charges hypothécaires parmi les personnes âgées comparé à la population plus jeune⁴⁸.

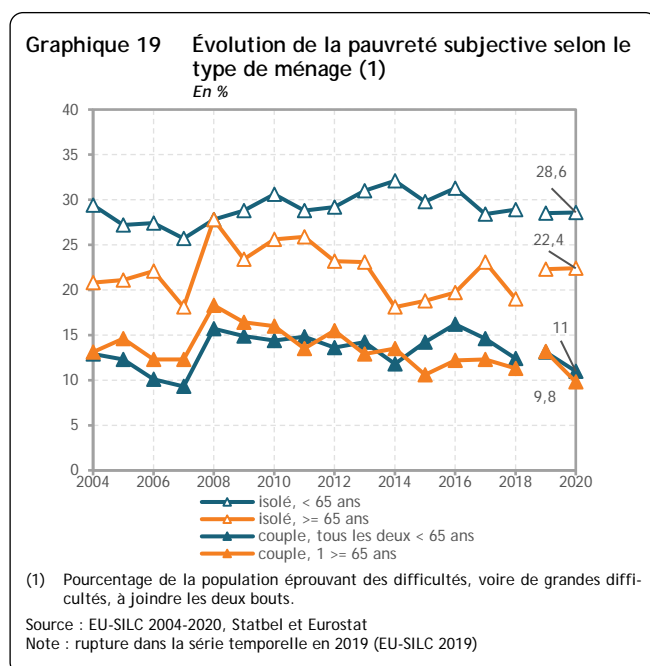
⁴⁶ Ces treize éléments sont : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) éviter les arriérés de paiement (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une voiture personnelle, 7) remplacer du mobilier usé, 8) remplacer de vieux vêtements par des vêtements neufs, 9) disposer de deux paires de chaussures de bonne pointure 10) disposer chaque semaine d'un petit montant à consacrer à soi-même, 11) s'offrir des loisirs, 12) rencontrer au moins une fois par mois de la famille ou des amis pour partager un repas ou une boisson, 13) avoir une connexion internet. Les éléments 1-7 sont mesurés au niveau du ménage, tandis que les éléments 8-13 sont demandés pour tous les individus de 16 ans ou plus.

Les questions relatives à ces éléments ne sont reprises dans l'enquête EU-SILC que depuis 2014, de sorte que les résultats ne sont disponibles qu'à partir de cette date.

⁴⁷ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle sévère lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins quatre catégories de dépenses parmi la liste de neuf présentée ci-après : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

⁴⁸ Bolland, M., Dekkers, G. en Van den Bosch, K. "A comparative analysis of deprivation among the elderly in Belgium", Bureau federal du Plan, WP7-19, juillet 2019.

Pauvreté subjective



De manière générale, les personnes isolées ressentent davantage de pauvreté subjective que les couples. Mais les personnes isolées âgées déclarent moins souvent avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts » que les personnes isolées de moins de 65 ans⁴⁹. Pour les couples, les différences selon l'âge sont faibles.

La pauvreté subjective est en net recul chez les personnes âgées entre 2008 et 2014 (2015 chez les couples). En revanche, elle reste relativement stable dans la population plus jeune au cours de cette période.

2.1.5. Comparaison internationale

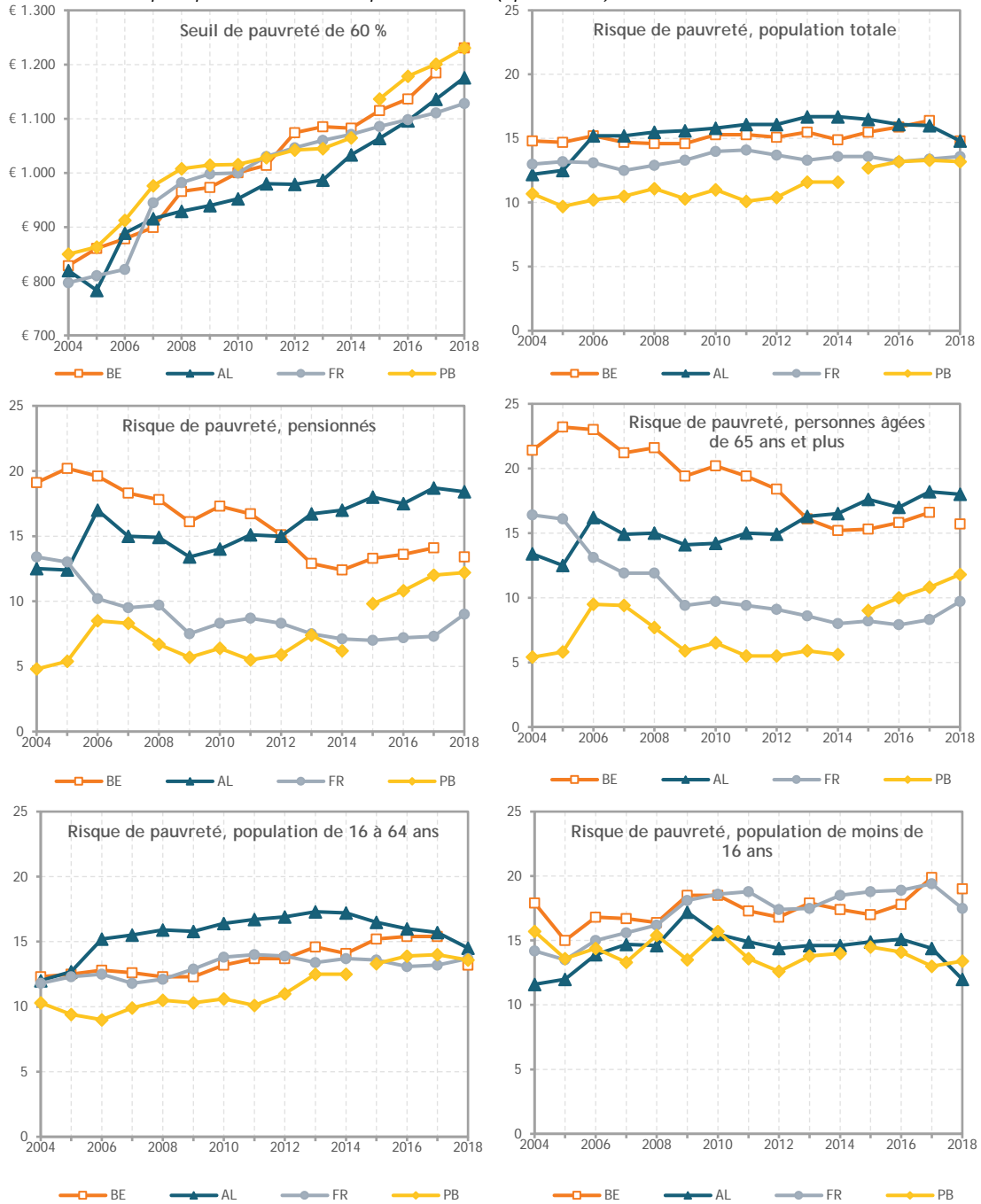
Le graphique 20 illustre l'évolution, au cours de la période 2004-2018, du seuil de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins et du risque de pauvreté pour différentes catégories de populations dans ces pays. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées a diminué en France entre 2005 et 2014. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées ne recule pas en Allemagne et aux Pays-Bas (dans ce dernier pays, il était déjà très faible). Aux Pays-Bas, on observe à partir de 2015 une augmentation du risque de pauvreté chez les personnes âgées et 65 ans et plus ; une rupture dans la série temporelle intervient toutefois en 2015. La Commission européenne constate que le nombre de personnes âgées dans l'UE qui ont été touchées par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale depuis 2008 a sensiblement diminué, mais également que ce risque est resté globalement stable pour les personnes de 65 ans et plus depuis 2013. Depuis 2014, le risque de pauvreté des personnes âgées est plus faible en Belgique qu'en Allemagne.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté chez les enfants (0-16 ans) a augmenté en Allemagne et en France sur la période 2005-2009, et s'est ensuite stabilisé, voire légèrement réduit. Aucune tendance claire ne se dégage pour ce groupe aux Pays-Bas. En France, les enfants sont exposés, en 2017, à un risque de pauvreté deux fois plus élevé que celui des personnes âgées. En Belgique, depuis 2013, le risque de pauvreté des enfants est supérieur à celui des personnes âgées (de plus de trois points de pourcentage en 2018). La hausse observée en Belgique entre 2015 et 2017 est beaucoup moins prononcée, voire totalement absente dans nos pays voisins. On constate également, parmi les adultes d'âge actif (16-64 ans), que le risque de pauvreté augmente de manière continue en Allemagne, mais cette tendance

⁴⁹ Rappelons que les personnes vivant en ménages collectifs, comme dans les maisons de repos et de soins, ne sont pas interrogées dans l'enquête EU-SILC.

semble avoir pris fin à partir de 2014. 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.

Graphique 20 Évolution du risque de pauvreté (2004-2018) selon l'âge et chez les pensionnés et évolution du seuil de pauvreté en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas
Risque de pauvreté en % et seuil de pauvreté en euros (à prix courants)



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 section 2.1.2), tandis que c'est moins, voire pas du tout le cas en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

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

Les indicateurs complémentaires de revenu et de pauvreté chez les personnes âgées sont présentés au graphique 21. Comme précisé plus haut, il est question de risque de pauvreté persistante lorsque le revenu disponible équivalent des personnes est inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. Parmi la population âgée (de même que dans l'ensemble de la population), le nombre de personnes rencontrant un risque de pauvreté persistante est largement inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique et aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante parmi la population de 65 ans et plus a fortement baissé entre 2006-2007 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée, ou dans une bien moindre mesure, en Allemagne et en France. Après 2012, la pauvreté persistante chez les personnes âgées reste stable en Belgique et, en 2016, elle baisse à nouveau sensiblement. Aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante des personnes âgées a fortement augmenté à partir de 2015, parallèlement à la progression sur base annuelle du risque de pauvreté des personnes âgées dans ce pays⁵⁰. Concernant la population dans son ensemble, on n'observe pas de baisse continue de la pauvreté persistante, et donc pas non plus dans la population de moins de 65 ans. En France, le risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées est toujours inférieur à celui de la population dans son ensemble. C'est également le cas en Belgique à partir de 2016 alors qu'en Allemagne, c'est le contraire qui prévaut.

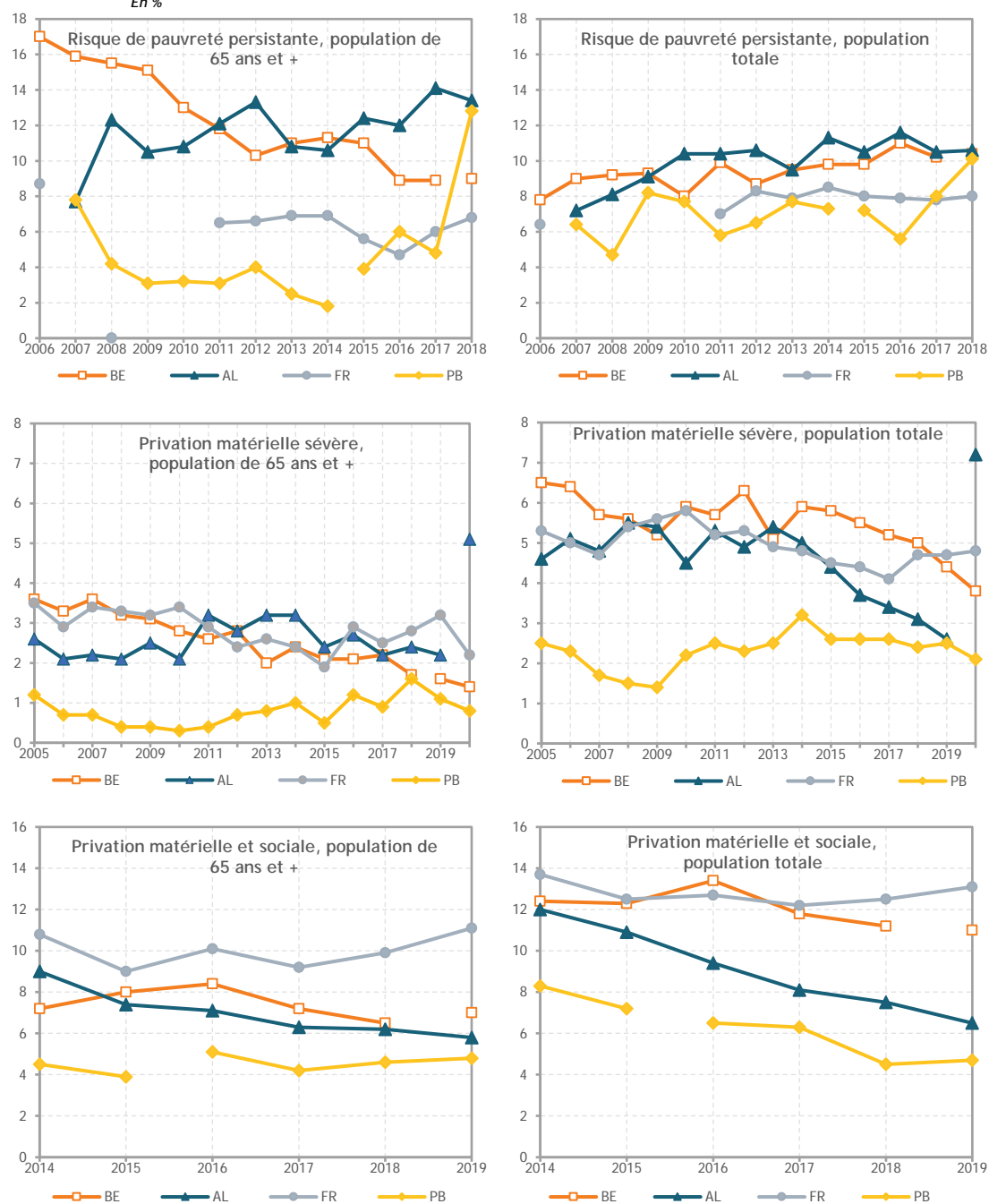
En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle sévère (soit ne pas pouvoir faire face à quatre catégories de dépenses d'une liste qui en compte neuf) chez les personnes de 65 ans et plus entre 2005 et 2013. Cette baisse se stabilise après 2013 mais semble se poursuivre en 2018 et 2019 (graphique 21). En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de privation matérielle a baissé pratiquement dans les mêmes proportions qu'en Belgique jusqu'en 2015, mais est reparti à la hausse au cours des dernières années. On observe une tendance à la hausse de cet indicateur aux Pays-Bas après 2010. Aucune tendance claire ne se dégage en Allemagne. Les personnes âgées belges ressentent moins souvent une privation matérielle que leurs homologues français et allemands en 2019. Une comparaison avec les chiffres de l'ensemble de la population révèle qu'en Belgique et dans les pays voisins, les personnes âgées sont nettement moins confrontées à un risque de privation matérielle que la population de moins de 65 ans. En Allemagne (depuis 2013), en France (depuis 2015) et aux Pays-Bas (depuis 2014), l'écart diminue. Dans les deux premiers pays, cette évolution s'explique par la baisse du

⁵⁰ En raison de la rupture des séries temporelles, cet indicateur pour les Pays-Bas est, en 2015, 2016 et 2017, encore partiellement basé sur des indicateurs calculés selon l'ancienne méthode. 2018 est la première année pour laquelle l'indicateur est entièrement basé sur la nouvelle méthode. La très forte augmentation soudaine du risque de pauvreté persistante aux Pays-Bas chez les personnes âgées de 65 ans et plus en 2018, de 4,8 % à 12,8 %, est donc peut-être la résultante de la modification de la méthode de mesure.

risque de privation dans la population plus jeune, tandis qu'il est dû à la hausse jusqu'en 2018 de la privation matérielle chez les personnes âgées aux Pays-Bas.

En 2019, on constate également que le nouvel indicateur de privation matérielle et sociale chez les personnes de 65 ans et plus est moins élevé aux Pays-Bas qu'en Belgique, en Allemagne et en France (cet indicateur n'est toutefois pas disponible pour 2020). En Belgique et en France, le risque de privation matérielle et sociale est moins élevé chez les personnes de 65 ans et plus que pour l'ensemble de la population et donc, ipso facto, pour la population de moins de 65 ans. En Allemagne et aux Pays-Bas, il n'y a pratiquement plus de différence au cours de la dernière année. En Allemagne, le risque de privation matérielle et sociale diminue constamment, tant chez les personnes de 65 ans et plus que dans l'ensemble de la population. Pour les Pays-Bas, cette tendance est observée uniquement pour la population dans son ensemble alors qu'aucune tendance claire n'apparaît dans les autres pays.

Graphique 21 Risque de pauvreté persistante (2006-2018), privation matérielle sévère (2005-2020) et privation matérielle et sociale (2014-2019) en Belgique, Allemagne, France et aux Pays-Bas
En %



Note : Ruptures dans les séries temporelles pour la Belgique en 2018, les Pays-Bas en 2015 et l'Allemagne en 2020. Les chiffres relatifs à la privation matérielle sévère pour 2020 sont provisoires.
Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2019 (2020 pour le degré de privation matérielle)

2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070

2.2.1. Introduction

Le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS afin d'évaluer les effets des mesures et des évolutions sociales et économiques sur l'adéquation des pensions. Ce modèle fournit des projections à long terme d'indicateurs sur le risque de pauvreté et le degré d'inégalité de la distribution des revenus des pensionnés. Il s'agit d'un modèle de microsimulation dynamique, alimenté par des données administratives d'un échantillon représentatif de la population (plus d'un demi-million de personnes) pour l'année 2011. Les données proviennent principalement de diverses institutions de sécurité sociale par le biais du Datawarehouse marché du travail et protection sociale. Une demande d'obtention de données plus récente a été introduite et est en cours de traitement.

Les scénarios d'évolutions démographique (naissances, décès, mariages et cohabitations), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, nombre de bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres et mesures récentes concernant les adaptations au bien-être) sont identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. Les indicateurs de soutenabilité sociale et de soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors projetés dans un cadre cohérent.

Comme dans les éditions précédentes, le seuil de pauvreté est calculé sur la base des résultats de simulation et selon les mêmes modalités que dans l'EU-SILC, soit 60 % du revenu équivalent médian. Le modèle présente encore deux limitations importantes. Tout d'abord, certains revenus ne sont pas pris en compte dans le concept de revenu du modèle et ne le sont, par conséquent, pas non plus dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ainsi, les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas modélisés. Voir l'encadré 10 pour une analyse de la participation des futurs pensionnés au régime de pension du second pilier. De même, les revenus du travail des pensionnés ne sont pas pris en compte. Pour ces raisons, le montant du seuil de pauvreté est, en 2018, inférieur de 13 % au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC. Le niveau des indicateurs calculé avec ce modèle peut donc s'écarter de celui des indicateurs estimés sur la base d'un autre concept de revenu, comme par exemple, dans l'EU-SILC où ces revenus sont pris en compte. En conséquence, le modèle constitue essentiellement un instrument pour rendre compte de l'impact du système des pensions légales sur l'évolution des indicateurs. La deuxième grande limitation tient au fait que les migrations ne sont pas modélisées.

La section 2.2.2 présente la projection du risque de pauvreté chez les pensionnés dans le scénario de référence du CEV (caractérisé par une croissance de la productivité de 1,5 % par an à partir de 2045 qui se traduit par une croissance du salaire moyen de 1,5 % à partir de la même année). Les résultats selon certaines mesures alternatives du seuil de pauvreté ainsi que les effets de la variante avec une croissance de la productivité plus basse (1 % à long terme, voir chapitre 1) sont également exposés. L'inégalité parmi les pensionnés est présentée à la section 2.2.3. Enfin, il est à noter que les projections présentées ci-après, à l'instar des projections budgétaires, ne constituent pas des prévisions mais des projections à politique inchangée.

Encadré 10 Pensions du second pilier pour les futurs pensionnés

Comme précisé à la section 2.2.1., les pensions du deuxième pilier ne sont actuellement pas modélisées dans le modèle MIDAS. Il n'empêche que nous sommes en mesure, partant de la base de données sur les pensions complémentaires du Sigedis (DB2P - DataBase 2^{ème} pilier), de formuler quelques indications prudentes sur la mesure dans laquelle les futurs pensionnés bénéficieront d'une pension du deuxième pilier. Dans le rapport de l'année dernière, nous avons présenté des analyses sur le nombre de futurs pensionnés qui ont constitué une pension du deuxième pilier et leurs caractéristiques. Ces analyses sont ici brièvement actualisées. Nous les complétons ensuite par des informations sur le capital de pension déjà constitué (la réserve acquise). Sauf mention contraire, toutes les analyses se fondent sur des données tirées du site Internet pensionstat.be. Les données dans leur ensemble se rapportent au 1er janvier 2020.

Au total, 3,6 millions de personnes âgées entre 16 et 65 ans et vivant en Belgique ont constitué des droits à une pension complémentaire. Cela représente 50 % de la population totale de cette classe d'âge.^{*} Le pourcentage des 26-35 ans ayant constitué des droits à une pension complémentaire est de 58 %, celui des 36-45 ans est de 63 %, celui des 46-55 ans de 63 % et celui des 56-65 ans de 47 %.^{**} Ceteris paribus, le nombre de personnes âgées bénéficiant d'une pension du deuxième pilier augmentera donc sensiblement à l'avenir, lorsque les groupes d'âge plus jeunes prendront leur retraite, d'autant plus que les possibilités de se constituer une pension complémentaire sont plus importantes dans les classes d'âge plus jeunes.

Une ventilation des chiffres selon le genre fait apparaître des écarts sensibles entre les hommes et les femmes. 57 % des hommes âgés entre 16 et 65 ans ont constitué des droits complémentaires à la pension, contre 42 % des femmes. Les femmes constituent 26 % moins souvent de droits à une pension complémentaire que les hommes ((42 %-57 %)/57 %). Cet écart est moindre dans les groupes d'âge plus jeunes (p.ex. 20 % chez les 26-35 ans) que dans la population plus âgée (34 % chez les 56-65 ans) mais demeure néanmoins conséquent. Toutes choses étant égales par ailleurs, les hommes continueront donc à disposer plus souvent que les femmes d'une pension complémentaire et ce, même à des horizons plus éloignés. Les facteurs à l'origine de cet écart doivent encore être étudiés.

De nombreux futurs pensionnés percevront donc une pension du deuxième pilier, mais proportionnellement moins de femmes que d'hommes. La question est de savoir à quelle hauteur se situera cette pension ? Pour les personnes éloignées de l'âge de la retraite, le montant de leur future pension est encore très incertain. Nous pouvons en revanche estimer l'allocation future des personnes âgées entre 56 et 65 ans car nous connaissons les réserves constituées. La répartition des réserves constituées dans ce groupe d'âge est illustrée dans les trois graphiques ci-dessous. Le graphique 1a présente la répartition des réserves entre le 1^{er} et le 75^e percentiles. La répartition entre les 76^e et 99^e percentiles est représentée dans le graphique 1b. Enfin, le graphique 1c se concentre sur le percentile cumulant les réserves acquises les plus élevées.^{***}

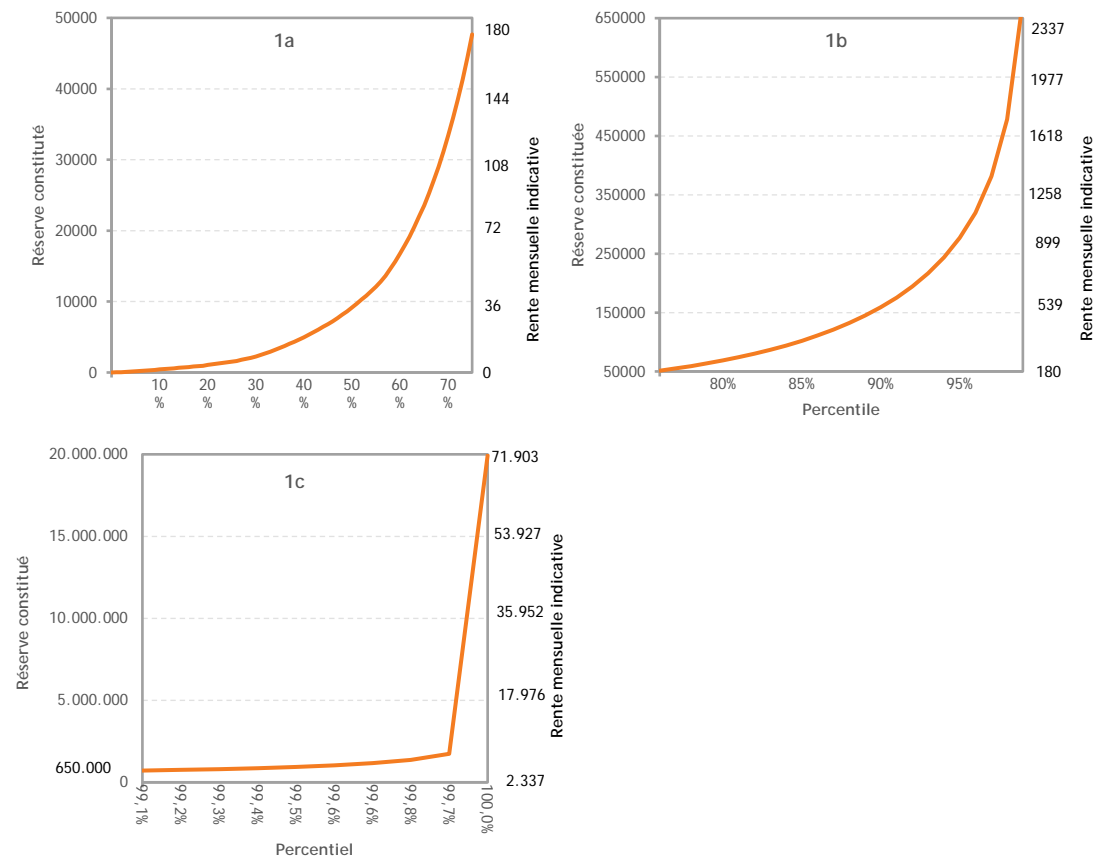
L'axe horizontal se rapporte aux percentiles, l'axe vertical gauche aux réserves constituées et l'axe vertical droit aux rentes mensuelles indicatives qui correspondent aux réserves déjà constituées. La conversion des réserves en une rente mensuelle indicative se fait de la même manière que sur les sites Internet pensionsstat.be et mypension.be. Pour obtenir la rente mensuelle, nous divisons les réserves constituées par 278,1516, comme expliqué sur pensionstat.be.

* Les données démographiques sont tirées du site Internet du Bureau fédéral du Plan : https://www.plan.be/databases/data-35-fr-perspectives_de_population_2020_2070. Les chiffres présentés ici comparent les nombres de personnes avec des droits de pension complémentaire avec la population totale (et donc aussi avec ceux qui ne font pas partie de la population active). Si l'on compare avec l'ensemble de la population active, on obtient 72 % des droits de pension complémentaire au lieu de 50 % (voir pensionstat.be). La comparaison ici a trait à la population totale car des personnes n'appartenant pas à la population active ont constitué des droits complémentaires par le passé. En outre, la comparaison avec la population active est déjà disponible sur le site web de Pensionstat.

** Le groupe des 16-25 ans n'est pas pris en considération dans ce qui suit vu le pourcentage élevé d'étudiants dans ce groupe d'âge.

*** Les informations concernant le pourcentage caractérisé par les réserves acquises les plus élevées ne sont pas disponibles sur pensionstat.be mais nous ont été fournies directement par Sigedis.

Graphique Répartition de la réserve acquise dans la classe d'âge 56-65 ans, par percentile



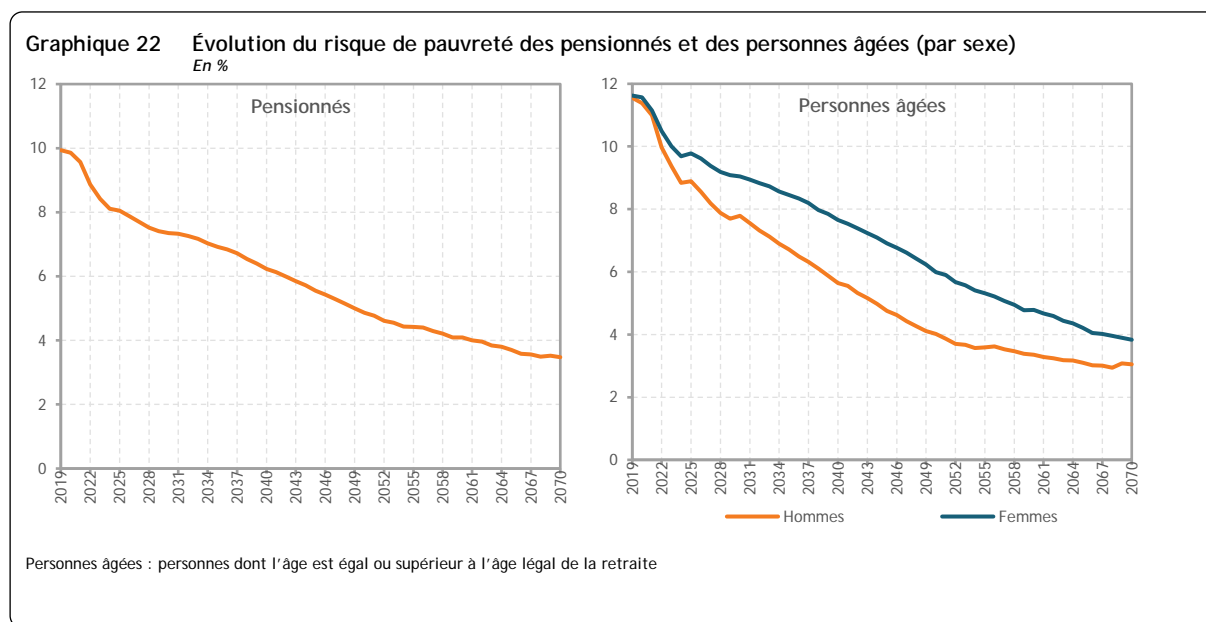
Il ressort du graphique 1a que la réserve acquise constitue un maigre complément à la pension légale pour la majorité des affiliés âgés entre 56 et 65 ans. La moitié s'est constitué une réserve de 9 145 euros, voire moins (ce qui représente un complément mensuel de 33 euros maximum). Trois quarts de l'ensemble des personnes concernées ont constitué un capital de 4 773 euros maximum (ce qui représente une rente de 171 euros). Un quart perçoit donc un montant plus élevé. Le graphique 1b nous renseigne davantage sur ce groupe : le 85^e percentile perçoit deux fois plus que le 75^e (à savoir 102 000 euros ; 367 euros). Le 95^e percentile perçoit plus de deux fois plus que le 85^e (277 000 euros ; 996 euros) et le 99^e percentile reçoit 2,5 fois plus que le 95^e (679 000 euros ou une rente indicative de 2 443 euros). Un pour cent a constitué une réserve de plus de 679 000 euros. L'inégalité est la plus marquée dans le percentile le plus élevé (voir graphique 1c) : la réserve constituée la plus élevée (19,9 millions d'euros, soit une rente mensuelle de 71 700 euros) est 29 fois plus élevée que la réserve constituée dans le 99^e percentile.

Nous pouvons conclure de ces chiffres que la pension complémentaire représentera, au cours des dix prochaines années, un maigre complément à la pension légale pour la majorité des nouveaux retraités bénéficiant d'une pension du deuxième pilier. En revanche, pour une minorité, cette pension complémentaire représentera un appoint très conséquent. Il est à noter que les capitaux qui seront finalement libérés à la pension seront en majorité sensiblement plus élevés compte tenu des versements et intérêts supplémentaires. Lors du départ à la retraite, des cotisations sociales et l'impôt sur les revenus sont prélevés sur le capital libéré. Après prélèvement, les capitaux constitués sont réduits de 10 % à 20 %.

Afin d'examiner si l'inégalité entre les hommes et les femmes observée en matière d'accès se reflète également dans les réserves constituées, nous indiquons ici le pourcentage d'écart entre des réserves médianes des hommes et celles des femmes, et ce pour les différentes classes d'âge (le graphique sous-jacent peut être consulté sur pensionstat.be). Dans les classes d'âge de 26 à 35 ans et de 36 à 45 ans, les hommes disposent d'une réserve médiane qui est 32 % plus élevée que celle des femmes. Parmi les 46-55 ans, ce pourcentage atteint 59 % et grimpe à 121 % parmi les 56-65 ans. L'écart entre les réserves constituées des hommes et celles des femmes est donc plus marqué dans les classes d'âge plus élevées mais n'est pas inexistant parmi les plus jeunes. L'avenir nous apprendra si l'écart entre les genres reste identique, s'accroît ou se réduit à mesure que les classes d'âge plus jeunes vieillissent.

2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés

La première année de la projection (2019), le pourcentage de pensionnés exposé à un risque de pauvreté est sensiblement inférieur à celui observé dans l'EU-SILC portant sur 2018 (2.1.2.a). Le principal facteur expliquant cet écart, et déjà mentionné ci-dessus, est que le seuil de pauvreté calculé à partir des résultats du modèle de microsimulation est inférieur au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC (voir section 2.2.1). Le modèle de projection doit donc être principalement envisagé comme un instrument servant à présenter l'évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés.



Le graphique 22 (figure de gauche) montre que le risque de pauvreté des pensionnés diminue progressivement sur toute la période de projection. Cette évolution est déterminée par plusieurs facteurs : la revalorisation des prestations minimums en matière de pensions (pensions minimums, droit minimum par année de carrière), de l'aide sociale (la GRAPA) et des pensions en cours comparativement au taux de croissance des salaires réels, ainsi que la progression de la participation des femmes au marché du travail et la poursuite de cette évolution à l'avenir ont une incidence importante.

Les adaptations au bien-être des allocations sociales, proposées par les partenaires sociaux dans le cadre de l'enveloppe bien-être 2021-2022, sont introduites dans le modèle jusqu'en 2022 (voir annexe 2). À partir de 2023, les allocations sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations (voir section 1.2.4 sur les hypothèses dans le chapitre 1). De plus, les pensions minimums des salariés, des indépendants et des fonctionnaires, ainsi que la GRAPA, ont été et seront encore augmentées au cours des années 2021 à 2024, comme décrit dans la section 1.2.5. dans le chapitre 1). Grâce en partie à ces augmentations, le risque de pauvreté des pensionnés diminue plus rapidement au cours des années 2020 que ce qui était précédemment prévu dans le rapport 2020 du CEV. En 2022 et 2023, cet effet est renforcé par la stagnation du seuil de pauvreté. Celle-ci est engendrée par l'augmentation relativement limitée des revenus de la population active ces années-là qui résulte de la suppression des mesures de soutien mises en place dans le cadre du COVID-19. Compte tenu de la faible croissance des salaires réels moyens à

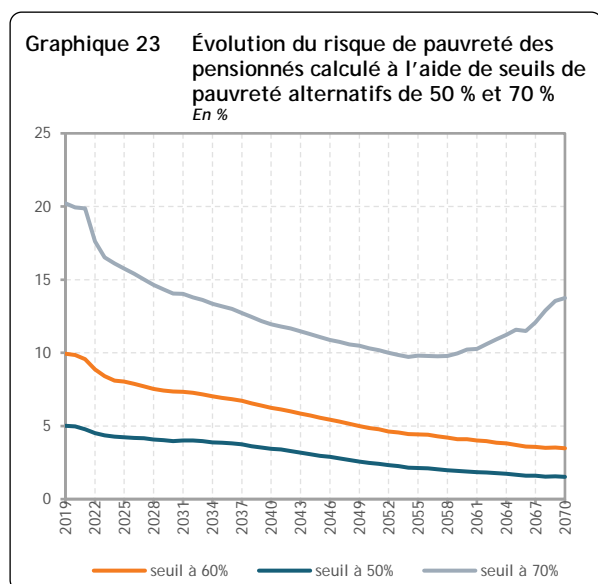
moyen terme⁵¹ et de la lente progression de cette croissance vers son niveau de long terme (1,5 % à partir de 2045 dans le scénario de référence du CEV), les pensions minimums des travailleurs salariés et indépendants, ainsi que la GRAPA, continuent, même après 2024, de progresser légèrement plus vite que les salaires jusqu'au début des années 2030 et également légèrement plus rapidement que le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030. Cette combinaison est l'une des explications de la baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés au cours de cette période. Ensuite, à partir du milieu des années 2030, les pensions minimums progressent moins vite que les salaires moyens et dès lors également moins rapidement que le seuil de pauvreté. Cette détérioration relative des pensions minimums explique, pour une part, la baisse plus lente du risque de pauvreté à long terme. Un deuxième élément est la carrière plus longue des cohortes actuelles de femmes actives, qui prendront leur retraite dans les prochaines décennies et auront accumulé des pensions plus élevées que les précédentes générations de femmes. Cet effet s'estompe graduellement dans la seconde moitié de la période de projection à mesure que les générations plus âgées de femmes pensionnées avec des carrières plus courtes seront remplacées par de nouvelles générations avec des carrières plus longues.

Le graphique 22, figure de droite, montre le risque de pauvreté des personnes âgées – les personnes ayant atteint ou dépassé l'âge légal de la retraite – ventilé par sexe. La présentation de cet indicateur par sexe a plus de sens pour la population des personnes âgées que pour celle des pensionnés, car la première comprend également le groupe, limité et en diminution, des personnes âgées (principalement des femmes) sans leur propre pension. L'amélioration des revenus et de la situation de pauvreté des femmes âgées est largement obtenue parce que ce groupe de femmes sans leur propre pension disparaît progressivement. Lorsque seuls les pensionnés (personnes disposant d'une pension propre) sont sélectionnés, cette évolution n'apparaît pas.

Il y a deux raisons pour lesquelles la baisse du risque de pauvreté est plus lente pour les femmes âgées que pour leurs pairs masculins, bien que la différence soit négligeable à la fin de la période de projection. Premièrement, chez les femmes, la proportion de veuves diminue et celles-ci sont largement protégées du risque de pauvreté grâce à des pensions de survie relativement généreuses. La proportion des veuves diminue d'une part parce que la propension à se marier a baissé dans un passé récent et continuera de baisser et, d'autre part, parce que l'espérance de vie augmente davantage pour les hommes que pour les femmes. Deuxièmement, la proportion de personnes âgées divorcées ou célibataires est amenée à augmenter, aussi bien pour les femmes que pour les hommes. Les carrières relativement courtes sont beaucoup plus courantes aujourd'hui et dans les décennies à venir chez les femmes divorcées et célibataires que chez les hommes du même état matrimonial, et c'est pourquoi leurs pensions sont plus faibles et leur risque de pauvreté plus élevé. En résumé, la baisse du nombre de veuves et l'augmentation de la part des personnes divorcées ou célibataires ralentissent la baisse du risque de pauvreté des femmes.

⁵¹ Bureau fédéral du Plan, 'Perspectives économiques 2021-2026', série Perspectives, juin 2021.

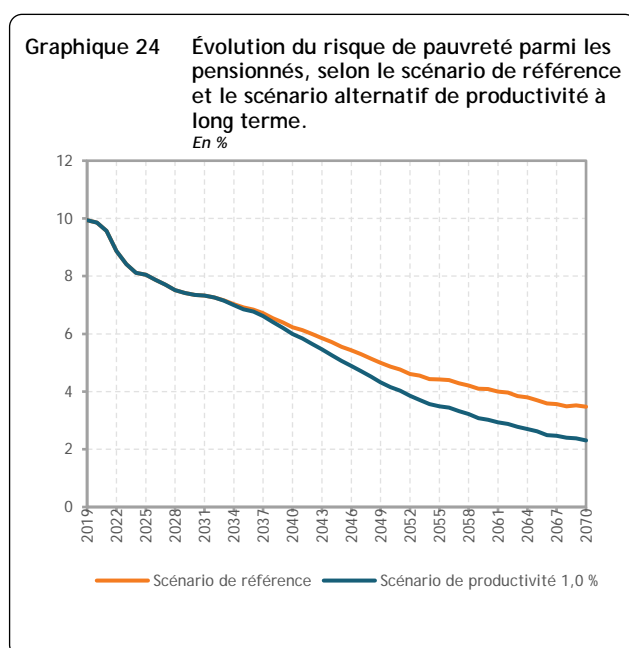
Comme dans la première partie de ce chapitre, nous présentons également la projection du risque de pauvreté calculé à l'aide de seuils de pauvreté alternatifs à 50 % et 70 % du revenu équivalent médian. Ces seuils de pauvreté sont également calculés à partir des résultats du modèle de microsimulation et sont donc inférieurs aux seuils de pauvreté EU-SILC correspondants. Le risque de pauvreté des pensionnés est significativement plus faible avec un



seuil de pauvreté de 50 % qu'avec un seuil de 60 %, bien que la tendance à la baisse soit similaire. Bien que le niveau de départ soit plus élevé, le risque de pauvreté des pensionnés calculé avec un seuil de pauvreté de 70 % diminue également jusqu'au milieu des années 2050 mais connaît ensuite une forte hausse. Lorsque la croissance des salaires atteint sa trajectoire de croissance de long terme de 1,5 % par an à partir de 2045, les seuils de pauvreté augmentent davantage que les retraites car celles-ci sont déterminées par des salaires moins élevés et une croissance salariale plus lente au cours des décennies précédentes. Cela ne se reflète pas dans le seuil de pauvreté à 60 % car jusqu'en 2070, la pension

minimum aussi bien que la GRAPA (pour les isolés) sont nettement au-dessus de ce seuil. Mais dans le cas du seuil de pauvreté plus élevé calculé à 70 %, la pension minimum et la GRAPA sont dépassés par le seuil de pauvreté à partir du milieu des années 2050, augmentant ainsi le risque de pauvreté.

Le graphique 24 présente les risques de pauvreté des pensionnés selon le scénario de référence et le scénario de productivité alternative de 1 % à long terme. Dans le scénario de référence, la croissance du

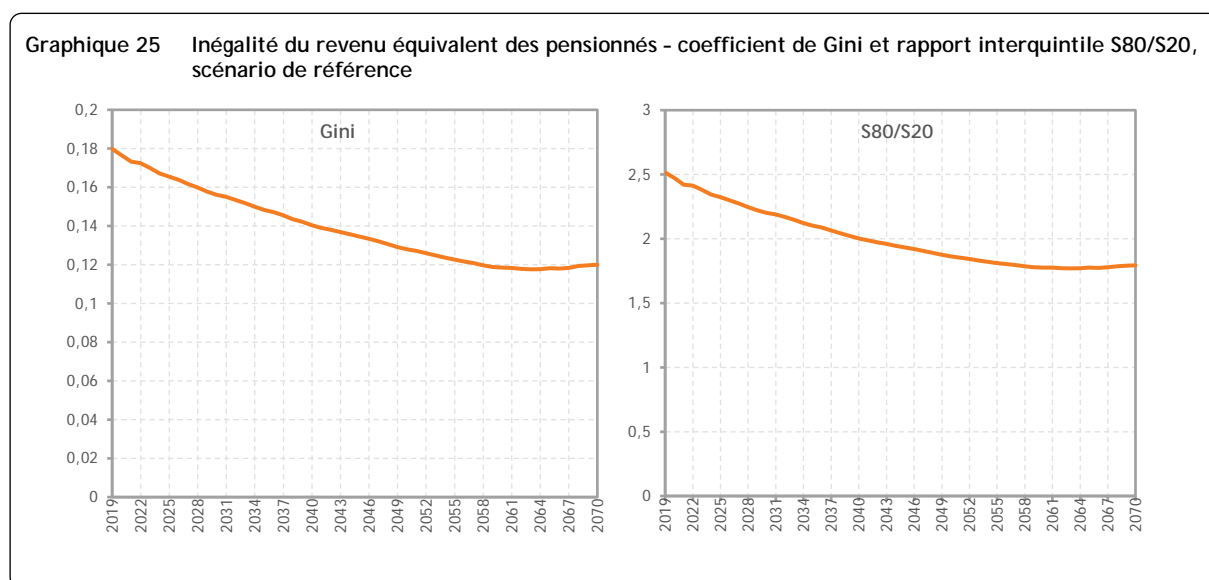


salaires à long terme de 1,5 % est atteinte à partir de 2045. Dans le scénario alternatif, la croissance du salaire moyen à long terme est limitée à 1 % par an à partir de 2032. Les écarts entre les scénarios illustrent l'impact de l'hypothèse de croissance du salaire moyen sur le risque de pauvreté projeté des pensionnés. Une croissance du salaire moyen à long terme de 1 % à la place de 1,5 % se traduit par un seuil de pauvreté plus bas à partir de 2032 et donc par une baisse plus marquée du risque de pauvreté des pensionnés en comparaison avec le scénario de référence. Il est évident que le niveau de croissance plus faible du salaire moyen a aussi des incidences sur les pensions qui prendront cours ultérieurement, mais cet effet ne se fait

sentir que progressivement et avec beaucoup de retard, et n'est visible qu'au-delà de l'horizon de la projection.

2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 25 présente l'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés par le biais de l'indice de Gini et du rapport interquintile S80/S20⁵². Tout comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Pour les pensionnés, il s'agit évidemment essentiellement de pensions. Dans le cas d'un ménage constitué par exemple d'un homme pensionné et d'une femme active sur le marché du travail, le revenu équivalent du ménage sera composé de revenus de pension et de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension, mais aussi de la composition du ménage ainsi que de la structure de ses revenus. Rappelons que les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas pris en compte dans le revenu modélisé pour la projection à long terme. Cela signifie que l'inégalité de revenus parmi les pensionnés reflète essentiellement la distribution des pensions légales et pourrait dès lors être sous-estimée.



Le coefficient de Gini et le rapport interquintile sont deux indicateurs complémentaires de l'inégalité. Alors que le premier se concentre principalement sur la dispersion au centre de la distribution des revenus, le second est particulièrement sensible aux évolutions en haut et en bas de la distribution. Mais malgré ces différences de sensibilité, les deux indicateurs montrent la même tendance : de 2019 à la fin des années 2050, l'inégalité baisse de manière continue, et reste stable par la suite. La baisse de l'inégalité

⁵² L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenu entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. À l'opposé, la valeur 1 correspond à une situation où une seule personne perçoit tous les revenus alors que toutes les autres personnes n'ont aucun revenu.

Le rapport interquintile S80/S20 est le rapport du revenu total des 20 % de la population ayant les revenus les plus élevés (quintile le plus élevé) sur le revenu total perçu par les 20 % ayant les revenus les plus faibles (quintile le plus bas). Le rapport interquintile est plus facile à interpréter que le Gini mais présente l'inconvénient qu'il n'est sensible qu'aux changements dans le quintile le plus élevé et le plus bas. Dans ce cas précis, le ratio interquintile concerne le revenu net équivalent des pensionnés. La valeur de 2,47 de cette mesure de l'inégalité pour 2020 signifie que le revenu total des pensionnés des ménages aux revenus nets équivalents les plus élevés est près de 2,5 fois supérieur au revenu total des pensionnés des ménages aux revenus nets équivalents les plus faibles.

s'explique par les évolutions susmentionnées. Tout d'abord, selon les hypothèses retenues, qui découlent du pacte de solidarité entre les générations, les pensions minimums et la GRAPA sont adaptées de 1 % par an en termes réels et le droit minimum de 1,25 % par an, en plus des augmentations supplémentaires entre 2021 et 2024, alors que les autres pensions en cours sont revalorisées de 0,5 %. En conséquence, les pensions les plus basses augmentent plus que les pensions les plus élevées. Ensuite, le plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions progresse moins vite, à long terme, que le taux de croissance du salaire moyen, ce qui freine la progression des pensions les plus élevées. Et enfin, compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail et de la poursuite de cette évolution à l'avenir, le nombre de pensionnés bénéficiant d'une très faible pension baisse, et l'inégalité entre les pensionnés diminue de manière générale, et plus spécifiquement, l'inégalité entre les hommes et les femmes.

3. Annexes

Annexe 1 - Les perspectives de dépenses sociales de l'Ageing Report 2021

1. Introduction

Cadre des perspectives de dépenses sociales

Depuis 1999, au niveau européen, le Conseil ECOFIN mandate tous les trois ans le Comité de politique économique (CPE) pour établir des projections de long terme de certaines dépenses sociales afin d'évaluer les conséquences budgétaires du vieillissement de la population. Le CPE charge à son tour un groupe de travail, l'Ageing Working Group (AWG), d'élaborer ces projections pour chaque État membre de l'Union européenne ainsi que la Norvège, en collaboration avec la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne. Les résultats sont publiés dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne.

Ces perspectives de coût budgétaire du vieillissement sont rendues indispensables dans le cadre de certains travaux de la Commission européenne, à savoir :

- l'évaluation de la soutenabilité budgétaire des Etats membres dans le cadre du « Fiscal Sustainability Report »
- et le calcul de l'objectif budgétaire de moyen terme (MTO) donné aux Etats membres par les autorités européennes.

Les projections européennes de long terme les plus récentes ont été publiées au mois de mai 2021 dans « The 2021 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) »⁵³. Une simulation de référence (« baseline ») et douze analyses de sensibilité en matière d'évolution des dépenses sociales ont été réalisées, ainsi que certaines variantes spécifiques aux dépenses de santé et d'éducation. Ces perspectives ont été finalisées à l'automne 2020. Pour la Belgique, toutes les simulations (baseline et variantes) intègrent les réformes décidées jusqu'en septembre 2020 (cf. section 1.2.5 dans le chapitre 1). Signalons également qu'un rapport spécifique⁵⁴ décrit les projections belges des dépenses de pensions réalisées, dans le cadre des scénarios de l'AWG, par le Bureau fédéral du Plan à l'aide du modèle MALTESE.

Tout comme celles du CEV, les projections de l'Ageing Report sont des perspectives et non des prévisions. Elles dépendent largement de certaines hypothèses, entourées d'incertitude, impliquant dès lors des analyses de sensibilité. Mis à part ces points communs, les projections de l'Ageing Report et du CEV se différencient sur d'autres plans.

⁵³ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", European Economy, Institutional Paper 148/May 2021

⁵⁴ Federal Planning Bureau, "Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium : Country Fiche 2020", November 2020

Différences entre l'Ageing Report et le rapport du CEV

Les perspectives de dépenses sociales de l'Ageing Report ne sont pas directement comparables à celles du CEV pour plusieurs raisons :

1. La couverture des dépenses sociales est différente dans les deux exercices.
2. Si les projections des dépenses de pensions sont réalisées par les États membres à l'aide des bases de données et des modèles nationaux (comme dans les projections du CEV), il n'en va pas de même des autres dépenses sociales prises en compte par l'AWG, à savoir les dépenses de soins de santé aigus, de soins de longue durée et d'éducation. Celles-ci reposent sur des bases de données différentes de celles du CEV et sont projetées à l'aide des modèles de la Commission européenne (DG ECFIN).
3. Enfin, bien que reposant également sur des scénarios de long terme, les résultats de la projection de référence de l'AWG sont basés sur des hypothèses différentes.

Les deux premiers facteurs sont exposés dans la section 2 et le troisième dans la section 3. Enfin, la section 4 présente les résultats de la projection de référence de l'Ageing Report 2021, en comparaison avec celle du rapport 2021 du CEV, ainsi qu'avec la projection de référence de l'Ageing Report 2018.

2. Couverture et méthodologie de projection des dépenses sociales

Les projections des dépenses sociales prises en compte lors de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement se différencient, dans les exercices de l'AWG et du CEV (exercices réalisés indépendamment), tant par les types de dépenses prises en compte, que par les bases de données et les méthodologies de projection utilisées. L'ensemble de ces facteurs de divergences est synthétisé dans le tableau 17 par type de dépense sociale.

Types de dépenses

Les perspectives de l'AWG concernent les principales dépenses sociales influencées par l'évolution de la population par âge (« age-related public expenditure »), à savoir les dépenses de pensions du premier pilier (dénommées « public pensions » dans l'Ageing Report), les dépenses de soins de santé aigus, les dépenses de soins de longue durée et les dépenses d'éducation⁵⁵. Selon la définition de l'AWG, les dépenses de pensions du premier pilier, ou à charge de l'État, comprennent les dépenses de pensions des régimes salarié, indépendant et de la fonction publique (comme dans le CEV) mais également les dépenses d'invalidité et de chômage avec complément d'entreprise pour les non-demandeurs d'emploi⁵⁶.

Le CEV tient compte de toutes les dépenses sociales présentes dans la comptabilité nationale. Outre les dépenses retenues par l'AWG, il prend également en considération les dépenses d'incapacité primaire, de repos de maternité, de chômage, de crédit-temps et d'interruption de carrière, d'allocations familiales et d'autres dépenses sociales (revenu d'intégration, allocation aux personnes handicapées...). Il faut cependant remarquer que le CEV, bien qu'effectuant une estimation des dépenses d'enseignement, ne

⁵⁵ A partir de l'Ageing Report 2021, l'AWG ne prend plus en considération les dépenses de chômage dans le coût budgétaire du vieillissement.

⁵⁶ Il s'agit d'un régime en voie d'extinction. Les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi sont comptabilisés dans les chômeurs complets indemnisés depuis 2007.

considère pas celles-ci comme partie intégrante du coût budgétaire du vieillissement, alors que c'est le cas dans les perspectives de l'AWG.

Tableau 17 Dépenses sociales, bases de données et modèles pris en compte dans les projections de l'AWG et du CEV

	AWG		CEV	
	Dépenses sociales	Bases de données et modèles	Dépenses sociales	Base de données et modèle
Pensions (régime salarié, régime indépendant, fonction publique)	Oui (« public pensions » dans l'Ageing Report)	Comptabilité nationale Modèle MALTESE (BFP)	Oui	Comptabilité nationale Modèle MALTESE (BFP)
Soins de santé - aigus	Oui	System of Health Accounts (SHA) + COFOG + sources nationales Modèle DG ECFIN	Oui	
- de longue durée	Oui	SHA + ESSPROS + EU SILC + sources nationales Modèle DG ECFIN	Oui	
Incapacité de travail - invalidité	Oui (« public pensions » dans l'Ageing Report)	Comptabilité nationale Modèle MALTESE (BFP)	Oui	
- incapacité primaire	Non	-	Oui	
- repos de maternité	Non	-	Oui	
Chômage - chômage avec complément d'entreprise (non-demandeurs d'emploi)	Oui (« public pensions » dans l'Ageing Report)	Comptabilité nationale Modèle MALTESE (BFP)	Oui	
- chômage	Non	-	Oui	
- interruption de carrière et crédit-temps	Non	-	Oui	
Allocations familiales	Non	-	Oui	
Autres dépenses sociales ^b	Non	-	Oui	
Enseignement	Oui	UNESCO/OECD/ EUROSTAT (UOE) Data Collection on Education Statistics + COFOG Modèle DG ECFIN	Oui mais ne fait pas partie du coût budgétaire du vieillissement	

a) Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État et la GRAPA.

b) Principalement les dépenses pour accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence, allocations pour personnes handicapées et revenu d'intégration.

Bases de données et méthodologies

Tant dans l'exercice de l'AWG que dans l'exercice du CEV, les dépenses de pensions à charge de l'Etat sont définies sur base des données de la comptabilité nationale et leur projection est réalisée pour la Belgique à l'aide du modèle MALTESE du Bureau fédéral du Plan. Pour les autres dépenses sociales communes aux deux exercices (soins de santé et éducation), des différences existent tant au niveau des bases de données que des modèles utilisés. Dans les perspectives de l'AWG, il s'agit de bases de données internationales et de modèles de la Commission européenne⁵⁷. Quant aux projections du CEV, elles reprennent les données des dépenses sociales de la comptabilité nationale⁵⁸ et sont réalisées avec le modèle MALTESE.

Cette section ne détaille pas les différences méthodologiques entre les exercices de l'AWG et du CEV relatives aux dépenses de soins de santé aigus, de soins de longue durée et d'enseignement. Le lecteur intéressé se référera à la publication de la Commission européenne dédiée aux hypothèses et aux méthodologies sous-jacentes aux résultats de l'Ageing Report 2021 (cf. note de bas de page 59) et aux différents rapports annuels du CEV.

3. Les hypothèses de la projection de référence de l'Ageing Report 2021

Les perspectives de l'Ageing Report reposent sur des hypothèses⁵⁹ démographiques, socio-économiques et macro-économiques déterminées par Eurostat et l'AWG, et approuvées par le CPE. Les hypothèses de politique sociale (adaptations au bien-être en termes réels) pour les dépenses de pensions à charge de l'État sont quasiment identiques dans les exercices de l'AWG et du CEV.

a. Les perspectives démographiques

La projection de référence de l'Ageing Report 2021 reprend les projections de population EUROPOP 2019 (année de base 2019), publiées en avril 2020 par Eurostat⁶⁰. Dans le cadre du CEV 2021, les perspectives démographiques sont celles publiées par le Bureau fédéral du Plan et Statbel en janvier 2021⁶¹ (cf. chapitre 1). Rappelons que tant les perspectives démographiques d'Eurostat que celles du BFP-Statbel sont entourées d'incertitude quant à leurs hypothèses sous-jacentes.

Au-delà du fait que les statistiques et les périodes retenues comme base pour réaliser les projections ne sont pas entièrement identiques, les différences entre les deux projections s'expliquent surtout par les hypothèses retenues quant à l'évolution future des composantes de l'évolution démographique (fécondité, mortalité et migrations). L'hypothèse centrale retenue par Eurostat se base sur le principe de con-

⁵⁷ European Commission, « The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies, European Economy, Institutional Paper 142, November 2020

⁵⁸ Des données plus détaillées provenant des parastataux sociaux sont également utilisées mais le total des dépenses est cadré sur le concept de la comptabilité nationale.

⁵⁹ European Commission, « The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies, European Economy, Institutional Paper 142, November 2020

⁶⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database?node_code=proj

⁶¹ https://www.plan.be/publications/publication-2077-fr-covid_19_faible_croissance_de_la_population_en_2020_et_2021_le_vieillissement_de_la_population_reste_present_a_long_terme
https://www.plan.be/publications/publication-2104-fr-perspectives_demographiques_2020_2070_scenario_de_reference_et_variantes

vergence à très long terme. Cette hypothèse de convergence signifie que les différences socio-économiques entre États Membres sont supposées s'éteindre à très long terme (au-delà de 2070). Quant aux projections publiées par le BFP et Statbel, les hypothèses sont prises au niveau des arrondissements. Les résultats pour la Belgique correspondent ainsi à la somme des projections par arrondissement. Le scénario de référence est établi sur la base des tendances observées dans des contextes socio-économique et démographique donnés. Davantage d'explications sur les hypothèses retenues de part et d'autre sont disponibles dans l'encadré 11.

Le tableau 18 compare les hypothèses des projections de population retenues dans les scénarios de référence de l'Ageing Report 2021 (Eurostat) et du CEV 2021 (BFP-Statbel), à savoir le taux de fécondité, l'espérance de vie à la naissance et le solde migratoire international.

Tableau 18 Les hypothèses des projections de population dans les scénarios de référence de l'Ageing Report et du CEV

	Ageing Report 2021 (Eurostat)		CEV 2021 (BFP-Statbel)	
	2040	2070	2040	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,62	1,68	1,72	1,73
Espérance de vie à la naissance : hommes (années)	82,6	86,3	83,8	88,3
Espérance de vie à la naissance : femmes (années)	87,0	90,3	86,7	89,8
Solde migratoire international (en milliers)	19,2	20,5	20,6	21,8

Dans les perspectives de population d'Eurostat, l'indice conjoncturel de fécondité, ou le nombre moyen d'enfants par femme, est inférieur à celui des projections publiées par le BFP et Statbel. À l'horizon 2070, l'espérance de vie à la naissance des hommes est moindre dans les projections d'Eurostat mais légèrement supérieure pour les femmes. Enfin, le solde migratoire est inférieur dans les perspectives d'Eurostat.

Encadré 11 Brève comparaison des hypothèses et méthodologies utilisées dans les perspectives démographiques d'Eurostat et du BFP-Statbel

Fécondité

Dans les perspectives du BFP-Statbel, l'hypothèse de fécondité retenue à long terme table sur un nombre d'enfants par femme de 1,72 dès 2038. Il demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. Le nombre moyen d'enfant par femme étant de 1,59 en 2019, la projection tient ainsi compte d'une reprise partielle de la fécondité à moyen terme, suite à la baisse observée de celle-ci depuis 2009 où elle atteignait 1,86. Cette diminution peut s'expliquer, d'une part, par les conséquences socio-économiques de la crise économique et financière de 2008, d'autre part, par une incertitude croissante quant à l'évolution future de notre société.

Deux éléments sont à la base du niveau de fécondité plus bas dans les projections de population d'Eurostat. Premièrement, contrairement à Eurostat, le BFP suppose que la baisse de la fécondité observée depuis 2009 serait partiellement récupérée à moyen terme, entraînant à moyen terme une fécondité plus dynamique dans les projections démographiques du BFP. Deuxièmement, Eurostat fixe un niveau de convergence de la fécondité de 1,84 en 2100 pour tous les pays membres. Dès lors, la fécondité en Belgique atteint progressivement 1,68 en 2070 dans les perspectives de population d'Eurostat, soit un niveau inférieur à celui retenu dans les projections du BFP (1,73).

Espérance de vie

Le modèle du BFP table sur une extrapolation des quotients de mortalité par âge et genre observés depuis 1992. La projection suppose ainsi un ralentissement progressif de l'augmentation des espérances de vie.

Dans le modèle d'Eurostat, la mortalité par pays converge vers une table de mortalité à long terme (par genre) commune pour tous les pays membres de l'UE, tout en tenant également compte d'une diminution du rythme de croissance de l'espérance de vie. Cette projection se base sur l'estimation et la projection des tendances observées en matière de mortalité pour une population regroupant 12 pays membres de l'Union Européenne (BE, DK, DE, ES, FR, IT, NL, AT, PT, FI, SE et UK). Les projections par pays pour atteindre cette table de mortalité « ultime » se font à l'aide d'une interpolation log-linéaire des quotients de mortalité.

Migrations internationales

Dans les perspectives du BFP-Statbel, le solde migratoire résulte d'une projection des immigrations en provenance de l'étranger et des émigrations depuis la Belgique. L'immigration des personnes étrangères est basée sur des hypothèses relatives à trois groupes de nationalité : les anciens Etats membres de l'Union européenne (à l'exception de la Belgique et du Royaume-Uni), les nouveaux Etats membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE). Pour chacun de ces trois groupes, deux variables déterminent la projection de l'immigration vers la Belgique : le taux d'émigration depuis l'un de ces groupes vers la Belgique, et l'évolution future de la population dans ce groupe de pays. L'émigration se base sur des taux d'émigration depuis la Belgique vers l'étranger.

Quant aux projections d'Eurostat, l'hypothèse de convergence se traduit par des taux d'émigration par pays qui tendent vers des taux d'émigration communs pour tous les pays. Pour les pays membres de l'UE, Eurostat assure une cohérence entre les flux intra-européens : les émigrations d'un État A vers un État B correspondent par conséquent aux immigrations de l'État B en provenance de l'État A. Au niveau de immigrations en provenance des pays hors de l'UE, l'hypothèse de convergence se traduit par un niveau d'immigration par tête et par pays qui tend vers un niveau d'immigration par tête commun à tous les pays membres de l'UE.

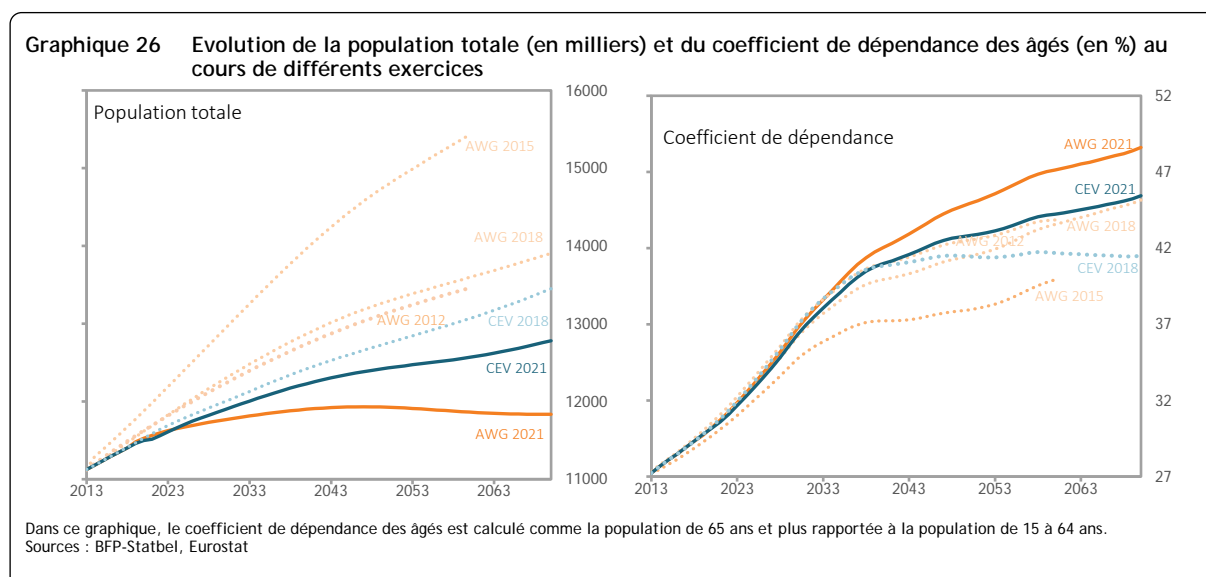
Tableau 19 Principaux résultats des projections de population EUROPOP 2019 d'Eurostat (Ageing Report 2021) et écart avec les perspectives démographiques 2020-2070 du BFP-Statbel (CEV 2021)
Situation au 30 juin

	2040		2070	
	Ageing Report 2021	Ageing Report 2021 - CEV 2021	Ageing Report 2021	Ageing Report 2021 - CEV 2021
Population totale en milliers	11899,4	-328,8	11833,5	-947,1
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>				
0-17 ans	2135,3	-174,8	2068,2	-308,1
18-66 ans	7034,4	-151,0	6725,7	-579,6
67 ans et +	2729,7	-3,0	3039,5	-59,4
dont de 67 à 79 ans	1704,6	23,6	1659,7	-18,0
dont 80 ans et plus	1025,1	-26,6	1379,8	-41,4
<i>Structure d'âge en %</i>				
0-17 ans	17,9	-0,9	17,5	-1,1
18-66 ans	59,1	0,4	56,8	-0,3
67 ans et +	22,9	0,6	25,7	1,4
<i>Quelques indicateurs</i>				
Dépendance des âgés : (67+/18-66)	38,8	0,8	45,2	2,8
Intensité du vieillissement (80+/67+)	37,6	-0,9	45,4	-0,5
p.m. dépendance des âgés : (65+/15-64)	42,0	1,1	48,6	3,2

Source : EUROPOP 2019 (Eurostat), Perspectives démographiques 2020-2070 (BFP-Statbel)

Dans les perspectives démographiques d'Eurostat, la population totale augmente faiblement entre 2019 et 2070, d'un peu plus de 300 000 personnes. À l'horizon 2070, elle est nettement moins élevée que dans les perspectives du BFP-Statbel, avec un écart de pratiquement un million de personnes. La structure d'âge est également différente avec une moindre proportion de jeunes et de personnes d'âge actif (de 18 à 66 ans), compensée par une plus grande part d'individus âgés de 67 ans et plus. Dès lors, le coefficient de dépendance des âgés qui rapporte la population de 67 ans et plus à la population d'âge actif est supérieur de 2,8 points de pourcentage en 2070 dans les projections de population d'Eurostat.

Le graphique suivant illustre, pour différents exercices de l'AWG et le CEV 2021, l'évolution de la population totale et du coefficient de dépendance des âgés.



b. Le marché du travail

La Commission européenne fournit à chaque État membre les hypothèses en matière de marché du travail, à savoir l'évolution des taux d'activité, d'emploi et de chômage par sexe et âge, tout en tenant compte des effets des réformes de pensions (réformes décidées jusqu'en septembre 2020). Elle dispose pour cela d'un modèle de simulation en cohorte (Cohort Simulation Model - CSM), basé sur les données statistiques de l'Enquête sur les forces de travail réalisée par Eurostat. Le modèle MALTESE, utilisé par le CEV, se base sur les données administratives nationales (cf. encadré 2 dans le chapitre 1). Dès lors, la cohérence entre les hypothèses du scénario AWG et les données du modèle national est assurée en appliquant les évolutions fixées par la Commission européenne aux concepts administratifs.

Le tableau suivant illustre les évolutions entre 2019 et 2070 des taux d'activité, d'emploi et de chômage dans les scénarios de référence des exercices 2021 de l'Ageing Report et du CEV.

Tableau 20 Évolution entre 2019 et 2070 des taux d'activité, d'emploi et de chômage dans les scénarios de référence de l'Ageing Report 2021 et du CEV 2021
En points de pourcentage

	Ageing Report 2021	CEV 2021
Taux d'activité ^a	+2,1	+5,5
dont 55-66 ans (période 2020-2070) ^a	+9,6	+18,0
Taux d'emploi ^b	+1,3	+6,6
dont 55-66 (période 2020-2070) ^a	+9,4	+19,0
Taux de chômage ^c	+0,9	-1,9

a. Les données par année d'âge ne sont disponibles qu'à partir de 2020 dans l'Ageing Report.

b. Population active totale et emploi total en % de la population de 18 à 66 ans.

c. Nombre total de chômeurs en % de la population active totale.

L'évolution des taux d'activité est moins dynamique dans l'Ageing Report que dans le CEV en raison de données récentes de l'enquête sur les forces de travail qui dégagent un ralentissement de la croissance des taux d'activité, ralentissement qui n'est pas observé dans les données administratives nationales. En outre, dans l'Ageing Report, le taux de chômage, selon la définition de l'enquête sur les forces de travail, connaît une évolution contraire à celle du CEV. Alors qu'il diminue de 1,9 point de pourcentage dans le CEV⁶², il passe de 5,4 % en 2019 à 6,4 % en 2029 dans les projections européennes (après avoir fluctué à la hausse et à la baisse entre ces deux années) puis demeure constant à ce niveau par la suite. La méthodologie utilisée pour déterminer le taux de chômage de long terme dans les projections de l'Ageing Report⁶³ est fort différente de celle du CEV, et de fait, les résultats le sont également. En conséquence, le taux d'emploi connaît également une évolution moins porteuse dans l'Ageing Report que dans le CEV.

⁶² La majeure partie de cette réduction se produit à moyen terme, entre 2019 et 2026.

⁶³ European Commission, "The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", European Commission, European Economy, Institutional Paper n° 142, November 2020.

c. Les hypothèses macroéconomiques

Le tableau 21 illustre le contexte macroéconomique de la projection de référence de l'Ageing Report 2021 et en écart avec celui du scénario de référence du CEV 2021.

Tableau 21 Projection macroéconomique 2019-2070, scénario de référence de l'Ageing Report 2021 (AR) et écart par rapport au scénario de référence du CEV 2021
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en % ^a					
	2020-2040		2041-2070		2020-2070	
	AR 2021	AR 2021 - CEV 2021	AR 2021	AR 2021 - CEV 2021	AR 2021	AR 2021 - CEV 2021
Emploi	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Productivité par emploi	0,9	0,1	1,5	0,0	1,3	0,0
PIB	1,0	-0,3	1,4	-0,2	1,2	-0,2

a. Le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre x-1 et x. Par exemple, le taux de croissance sur la période 2020-2040 prend en compte le taux de croissance entre 2019 et 2020.

En matière de gains de productivité, les projections de l'Ageing Report 2021 et du CEV 2021 ne présentent pas de différence à long terme. Par contre, la croissance de l'emploi est moindre dans les projections européennes, ce qui engendre une croissance économique moins importante dans l'Ageing Report.

d. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale ont trait aux revalorisations des dépenses sociales en termes réels. Dans l'exercice AWG (terminé en 2020), elles intègrent toutes les mesures d'adaptation au bien-être décidées jusqu'y compris 2020. Dans l'exercice du CEV 2021, il s'agit également des récentes mesures des partenaires sociaux dans le cadre de l'enveloppe bien-être 2021-2022, ainsi que des mesures du gouvernement jusque 2024 (voir le chapitre 1, section 1.2.5 et annexe 2).

A partir de 2021 dans l'exercice AWG et de 2023 dans l'exercice du CEV, et à l'exception d'un type de dépenses de pensions, le scénario de référence applique les paramètres du pacte de solidarité entre les générations, utilisés pour calculer l'enveloppe budgétaire disponible dans le cadre d'adaptations au bien-être en termes réels. Il s'agit des paramètres suivants :

- augmentation de 1,25 % par an pour les plafonds de calcul des allocations sociales de remplacement et du droit minimum par année de carrière ;
- augmentation de 0,5 % par an de toutes les allocations sociales de remplacement, hormis les allocations forfaitaires et minimales ;
- augmentation de 1 % par an de toutes les allocations sociales forfaitaires et minimales.

Comme déjà mentionné, les hypothèses de politique sociale de l'exercice de l'AWG divergent de ces paramètres sur un seul point : le montant moyen de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) doit évoluer, après dix ans de projection (à partir de 2029), avec la croissance du salaire moyen, et non pas selon les prescrits nationaux (soit 1 % comme dans le CEV). Cette particularité a été décidée au sein de l'AWG afin que les pensions minimums garanties non-contributives (assistance) ne se détériorent pas au fil du temps par rapport au salaire moyen.

4. Résultats de la projection de référence de l'Ageing Report 2021

a. Comparaison avec la simulation de référence du CEV 2021

Le tableau 22 présente le coût budgétaire du vieillissement selon la définition retenue par l'AWG et en comparaison avec la projection du CEV, selon la même définition et pour une période identique, soit 2019-2070, comme dans l'Ageing Report 2021.

Tableau 22 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 selon les scénarios de référence de l'Ageing Report 2021 et du CEV 2021, et écart entre les deux selon la définition de l'AWG
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Ageing Report 2021	CEV 2021	AR 2021 - CEV 2021
Pensions	3,0	3,3	-0,3
Soins de santé aigus et de longue durée	2,7	2,7	0,0
Education	-0,4	0,0	-0,4
Total - définition AWG	5,4	5,9	-0,6
Chômage ^b	-	-0,3	-
Allocations familiales	-	-0,5	-
Autres dépenses sociales ^c	-	0,0	-
Total - définition CEV y compris éducation	-	5,2	-
Total - définition CEV sans éducation	-	5,2	-

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

b. Y compris chômage avec complément d'entreprise pour les demandeurs d'emploi, crédit-temps et interruption de carrière.

c. Incapacité de travail, allocation de maternité, maladies professionnelles, accidents du travail, sécurité d'existence, revenu d'intégration, allocation aux personnes handicapées...

Dans l'Ageing Report 2021, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 5,4 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070. Pour la même couverture des dépenses sociales, il est 0,6 point inférieur à celui du rapport 2021 du CEV qui atteint 5,9 points de pourcentage du PIB. Les dépenses de pensions sont plus faibles de 0,3 point de pourcentage du PIB dans l'Ageing Report et les dépenses d'éducation de 0,4 point de pourcentage. Ces dernières dépenses moins élevées résultent d'une moindre population jeune dans les perspectives démographiques d'Eurostat que dans celles de Statbel-BFP.

En ce qui concerne les dépenses de pensions, la décomposition du coût budgétaire des pensions en facteurs contributifs (cf. tableau 23) permet d'expliquer les différences entre les deux projections. Mis à part le taux de couverture dont la contribution n'est que légèrement plus négative dans l'Ageing Report que dans le CEV, les trois autres facteurs contributifs présentent des écarts significatifs. La contribution du coefficient de dépendance des âgés est supérieure dans les projections de l'Ageing Report en comparaison avec les perspectives du CEV (voir les perspectives démographiques dans le tableau 19). Il en va de même pour la contribution du taux d'emploi qui est moins négative dans l'Ageing Report en fonction de l'évolution sur le marché du travail, et donc contribue moins à réduire le coût budgétaire. Par contre, la contribution du benefit ratio est largement plus négative dans les projections européennes que dans celles du CEV. En effet, les perspectives de l'Ageing Report ne pouvaient pas déjà tenir compte, pour une raison de timing, des mesures gouvernementales prises à l'automne 2020 et relevant les pensions.

Tableau 23 Facteurs contributifs du coût budgétaire des pensions dans les projections de référence de l'Ageing Report 2021 et du CEV 2021, selon la définition de l'AWG
En point de pourcentage du PIB

	Ageing Report 2021 : 2019-2070	CEV 2021 : 2019-2070
Coût budgétaire des pensions	3,0	3,3
Coefficient de dépendance (population 65+/population 20-64)	7,2	6,2
Taux de couverture (nombre de pensions/population 65+)	-1,8	-1,5
Benefit ratio (pension moyenne/salaire moyen)	-1,8	-0,3
Taux d'emploi (-)	-0,3	-1,2
Résidu	-0,2	0,0

Signalons que douze analyses de sensibilité du coût budgétaire du vieillissement ont été réalisées lors de l'exercice 2021 de l'AWG. Les résultats sont disponibles dans la publication de l'Ageing Report 2021. Ces analyses portent sur la croissance de la productivité, l'évolution de l'emploi des personnes âgées, la migration internationale, la fécondité, l'évolution de l'espérance de vie, des scénarios macroéconomiques alternatifs liés à la pandémie de Covid-19 et des scénarios de politique des pensions. En outre, des variantes spécifiques aux soins de santé aigus et de longue durée, et à l'éducation ont également été effectuées.

b. Comparaison avec la projection de référence de l'Ageing Report 2018

Sur la période 2019-2070, le coût budgétaire du vieillissement de la nouvelle projection de référence de l'Ageing Report 2021 est supérieur de 0,7 point de pourcentage du PIB à la simulation de référence du précédent Ageing Report qui date de 2018. Cet écart résulte des dépenses de pensions et de soins de santé (aigus et de longue durée) plus élevées, alors que les dépenses d'éducation sont inférieures.

Tableau 24 Coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence de l'Ageing Report 2021 et en écart avec le scénario de référence de l'Ageing Report 2018
En point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2019-2070 Ageing Report 2021	2019-2070 Ageing Report 2018	2019-2070 Ageing Report 2021 - Ageing Report 2018	<i>p.m.</i> 2016-2070 Ageing Report 2018
Pensions ^a	3,0	2,6	0,4	2,9
Soins de santé aigus et de longue durée	2,7	2,0	0,7	2,1
Education	-0,4	0,1	-0,5	0,0
Total - définition AWG	5,4	4,7	0,7	5,0

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

Les perspectives de population réalisées par Eurostat et sous-jacentes aux projections des dépenses sociales de ces deux exercices sont largement différentes. A l'horizon 2070, la population totale dans l'Ageing Report 2021 est inférieure de plus de 2 millions de personnes à celle de l'Ageing Report 2018. Elle enregistre environ 600 000 jeunes de 0 à 17 ans en moins, ce qui explique les dépenses d'éducation moins élevées. La population d'âge actif de 18 à 66 ans est également largement plus faible, d'environ 1 200 000 personnes. Ceci influence négativement, en particulier, le volume d'emploi et, par là, la croissance du PIB.

En ce qui concerne les dépenses de soins de santé, malgré le moindre nombre de personnes âgées qui impacte notamment à la baisse les dépenses de soins de longue durée, l'ensemble de ces dépenses (soins aigus et de longue durée) est supérieur dans les projections de l'Ageing Report 2021, principalement en raison de la moindre croissance économique qui augmente le poids de ces dépenses exprimé en pourcentage du PIB.

Le tableau 25 permet d'éclairer l'écart relatif aux dépenses de pensions : il présente les facteurs contributifs du coût budgétaire des pensions pour la projection de référence des deux derniers Ageing Report pour la Belgique, selon les périodes de projection estimées dans ces rapports.

Tableau 25 Facteurs contributifs du coût budgétaire des pensions dans les Ageing Reports 2021 et 2018
En point de pourcentage du PIB

	Ageing Report 2021 : 2019-2070	Ageing Report 2018 : 2016-2070
Coût budgétaire des pensions	3,0	2,9
Coefficient de dépendance (population 65+/population 20-64)	7,2	6,6
Taux de couverture (nombre de pensions/population 65+)	-1,8	-2,1
Benefit ratio (pension moyenne/salaire moyen)	-1,8	-0,5
Marché du travail (taux d'emploi et autres facteurs)	-0,3	-0,9
Résidu	-0,2	-0,2

Si l'écart du coût budgétaire des pensions entre les deux exercices est relativement faible, il résulte cependant de poids différents des facteurs contributifs. Deux éléments poussent à la hausse le coût budgétaire des pensions dans l'Ageing Report 2021. D'une part, l'augmentation du coefficient de dépendance des âgés est plus prononcée et contribue à concurrence de 7,2 points de PIB au coût budgétaire des dépenses de pension dans la nouvelle projection, alors qu'elle était de 6,6 points de PIB dans les précédentes perspectives. D'autre part, l'évolution moins favorable du taux d'emploi dans le scénario de référence de l'Ageing Report 2021 entraîne une contribution moins négative de ce facteur que dans l'Ageing Report 2018.

Cependant, ces deux éléments sont contrebalancés par la contribution du benefit ratio qui est nettement plus négative dans les dernières projections. Ceci s'explique par un moindre accroissement des taux d'activité qui engendre des améliorations moins importantes des durées de carrière, et, par-là, des pensions moyennes inférieures à celles projetées lors de l'Ageing Report 2018.

Annexe 2 - Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2024⁶⁴

1. Pensions du régime salarié

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

⁶⁴ Les mesures 2021-2022 prises dans le cadre de l'attribution des enveloppes bien-être sont reprises des propositions des partenaires sociaux. A savoir :

- pour le régime des travailleurs salariés et le régime d'assistance sociale: " *Avis Liaison au bien-être 2021-2022, Conseil Central de l'Économie et Conseil National du Travail*", CCE 2021-1020, Bruxelles, 19-04-2021
- pour le régime des travailleurs indépendants: " *Avis Liaison au bien-être 2021-2022 – Avis commun du Comité général de gestion pour le régime indépendant et du Conseil Central de l'Économie* ", CCE 2021-1260, Bruxelles, 30-04-2021

- Au 01/01/2018, relèvement de 1,7 % du plafond salarial.
- Au 01/01/2018, suppression anomalie salaire forfaitaire.
- Au 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète
- Au 01/05/2018, relèvement de 2,25 % du pécule de vacances.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/2019, relèvement de 3,7 % du pécule de vacances.
- Au 01/07/2019, revalorisations de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète et de 2,4112 % des pensions minimums en cas de carrière incomplète.
- Au 01/07/2019, liaison avec le montant de la GRAPA de la limite de revenus autorisée en cas de cumul d'une pension de survie avec d'autres prestations sociales.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,785 % des pensions ayant pris cours avant 2010 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,7 % du plafond salarial.
- Au 01/01/2020, relèvement de 2,4112 % du droit minimum par année de carrière, hausse de 2,4112 % de la pension maximum après application du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/05/2020, relèvement de 3,7 % du pécule de vacances.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 2,65 % de la pension minimum.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: relèvement de 2,38 % du plafond du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: relèvement de 2,38 % du plafond salarial.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: relèvement de 2,31 % du seuil de dispense pour la cotisation AMI.
- Au 01/05/2021, augmentation de 3,8 % du pécule de vacances.
- Au 01/07/2021, augmentation de 2 % de la pension minimum.
- Au 01/07/2021, augmentation de 2 % des pensions ayant pris cours en 2016 (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2022, augmentation de 1,2 % des pensions ayant pris cours avant 2006 (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2022, augmentation de 2 % du droit minimum par année de carrière et du plafond du droit minimum par année de carrière.
- Au 01/01/2022, augmentation de 2 % du plafond salarial.
- Au 01/05/2022, augmentation de 2,7 % du pécule de vacances.

2. Pensions du régime indépendant

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2009).
- Au 01/04/2015, augmentation de la pension minimum au taux isolé (+ 10 euros par mois) et de survie (+ 7,17 euros par mois).

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des pensions minimums d'indépendant.
- Au 01/09/2015, augmentation de 1 % des pensions datant d'avant 1995 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/15, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2010) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2011) (hors pensions minimums).
- Au 01/08/2016, alignement des pensions minimums au taux isolé et de survie des indépendants avec les pensions correspondantes dans le régime salarié (la pension au taux ménage était déjà alignée depuis le 01/04/2013).
- En 12/2016, prime unique de 0,7 % aux pensions minimums d'indépendant correspondant à une carrière complète qui ont été versées en 2016.
- Au 01/01/2017, augmentation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, revalorisation de 1,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière incomplète ; revalorisation de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, hausse de 1 % des pensions qui ont pris cours entre 1995 et 2004 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2012) (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, réduction de 15 % de l'écart entre la pension minimum de survie et la pension minimum au taux isolé.
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation de transition jusqu'au montant minimum de la pension de survie (en cas de carrière complète).
- Au 01/09/2017, anomalie cumul pension de survie et allocation maladie ou chômage : revalorisation montant fixe.
- Au 01/01/18, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2013) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/18, octroi d'une prime annuelle de bien-être pour certains indépendants pensionnés d'au moins 75 ans.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/07/2019, revalorisations de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète et de 2,4112 % des pensions minimums en cas de carrière incomplète.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des pensions forfaitaires.
- Au 01/07/2019, liaison avec le montant de la GRAPA de la limite de revenus autorisée en cas de cumul d'une pension de survie avec d'autres prestations sociales.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,785 % des pensions ayant pris cours avant 2010 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors pensions minimums).

- Au 01/01/2020, réforme du coefficient de correction (coefficient unique pour les années de carrière à partir de 2020).
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 2,65 % de la pension minimum.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024, relèvement de 2,38 % du plus haut plafond de calcul.
- Au 01/01/2022, suppression du coefficient de correction pour chaque année de carrière à partir de 2021, pour les nouvelles pensions à partir du 1^{er} janvier 2022.
- Au 1/07/2021, augmentation de 2 % de la pension minimum.
- Au 01/07/2021, augmentation de 1,7 % de la pension proportionnelle (à l'exclusion des minima).
- Au 01/07/2021, augmentation de 1,7 % des pensions proportionnelles (à l'exclusion des minima) ayant pris cours entre 1984 et 2020.
- Au 01/07/2021, augmentation de 1,7 % des pensions forfaitaires.

3. Indemnités maladie-invalidité

- Au 01/05/2014, augmentation de 100 euros du pécule de vacances en invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/04/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial en incapacité primaire, maternité et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/05/2015, prime de rattrapage de 160 euros (augmentation pécule de vacances) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié et des minima dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/05/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime salarié.
- En 05/2017, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima travailleurs réguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié ; des forfaits en incapacité primaire, invalidité et maternité dans le régime indépendant .
- Au 01/09/2017, augmentation de 0,9 % des minima travailleurs irréguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2011) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/10/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime indépendant.
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2012) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial dans le régime salarié.
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié.

- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % des forfaits pour chefs de famille et isolés en incapacité primaire et invalidité dans le régime indépendant.
- En 05/2018, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et isolés dans le régime salarié, et, dans le régime indépendant, des forfaits pour chefs de famille et isolés.
- Au 01/05/2019, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 8,25 euros.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié ; relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % des minima des travailleurs irréguliers sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des forfaits pour ouvriers mineurs.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation de maternité, de l'allocation d'adoption, du congé parental d'accueil dans le régime indépendant.
- Au 01/08/2019, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans les régimes salarié et indépendant.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,7 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2013) et des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation des minima des travailleurs irréguliers de 1,25 % avec charge de famille et de 1,225 % sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation de 0,0993 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/05/2020, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 55 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 46,55 euros.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, introduction progressive d'un montant minimum en incapacité primaire dans le régime salarié (à partir du 5^{ème} mois en 2021, du 4^{ème} mois en 2022, du 3^{ème} mois en 2023 et du 2^{ème} mois en 2024 (ou dès le premier mois s'il n'y a pas de salaire garanti)).
- Au 01/05/2021, augmentation de la prime de rattrapage de 80 euros avec charge de famille et de 30 euros sans charge de famille.

- Au 01/05/2021, relèvement de 1 % de l'allocation de paternité dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2021, relèvement de 1 % de l'allocation de maternité, d'adoption et de congé d'accueil dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2021, augmentation des minima anticipés en incapacité primaire dans le régime salarié.
- Au 01/07/2021, augmentation des minima des travailleurs réguliers de 2,5 % avec charge de famille et de 2 % sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/07/2021, augmentation des minima des travailleurs irréguliers de 2 % en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/07/2021, augmentation des allocations minimums de 2,5 % avec charge de famille et de 2 % sans charge de famille en incapacité primaire et en invalidité dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2021, augmentation de 2,5 % de la pension d'invalidité des mineurs.
- Au 01/07/2021, augmentation de 0,5 % pour l'aide de tiers dans les régimes salarié et indépendant.
- Au 01/07/2021, augmentation de 2 % des allocations ayant pris cours en 2016 et de 0,95 % des allocations ayant pris cours avant 2006, à l'exclusion des allocations minimums.
- Au 01/01/2022, augmentation de 2 % des allocations ayant pris cours en 2017, à l'exclusion des allocations minimums.
- Au 01/01/2022, relèvement de 1,1 % du plafond salarial pour les nouveaux entrants.
- Au 01/05/2022, augmentation de la prime de rattrapage de 10 euros sans charge de famille.

4. Chômage

- Au 01/07/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial pour les nouveaux bénéficiaires et les allocations maximums existantes.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires.
- Au 01/06/2017, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (38 % pour les allocations à temps plein, 38 % pour les allocations à mi-temps et moins de 50 ans, 21 % pour les allocations à 1/5 et moins de 50 ans).
- Au 01/09/2017, augmentation des minima et forfaits en chômage complet, chômage temporaire et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2 % pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 24,26 euros pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2017, relèvement du plafond salarial (0,8 % en chômage complet et temporaire, 0,5 % en chômage avec complément d'entreprise).
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,5 % des allocations de garde, vacances jeunes et vacances seniors.
- Au 01/05/2019, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (14 % pour les allocations complètes, allocations à mi-temps = 1/2 allocation complète, allocations à 1/5 = 1/5 allocation complète) et relèvement des allocations pour isolés de 50 ans et plus avec enfants jusqu'au niveau des allocations similaires des moins de 50 ans.
- Au 01/07/2019, augmentation des minima et forfaits en chômage complet et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés), en chômage temporaire (3,5 %) et des parents d'accueil (2,4112 %).
- Au 01/07/2019, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2019, relèvement du plafond salarial de 1,1 % en chômage complet et temporaire.

- Au 01/01/2020, augmentation de l'allocation d'insertion pour les isolés (3,5 %), augmentation des minima de 2,4112 % des vacances jeunes et vacances seniors, relèvement des minima des chômeurs cohabitants jusqu'au code 39, minimum unique (au niveau de celui avec charge de famille) en chômage temporaire.
- Au 01/01/2020, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (4,5 %)
- Au 01/01/2020, relèvement du plafond salarial vacances jeunes et seniors (1,1 %) et du plafond salarial en chômage avec complément d'entreprise (1,0 %).
- Au 01/01/2020, supplément horaire unique (au niveau de celui avec charge de famille) pour l'allocation de garantie de revenus.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 1,125 % des allocations minimums et forfaitaires après travail et études.
- Au 01/07/2021, augmentation des minima et forfaits en chômage complet, allocations d'insertion et RCC : de 3,5 % pour les chefs de famille et cohabitants privilégiés, de 2,4112 % pour les isolés et de 2 % pour les cohabitants.
- Au 01/07/2021, augmentation des minima de 3,5 % en chômage temporaire et augmentation de 2,4112 % des forfaits vacances jeunes, vacances senior et accueillants d'enfants.
- Au 01/07/2021, augmentation des plafonds salariaux pour les nouveaux entrants et les cas existants de 1,1 % en chômage complet, chômage temporaire et vacances jeunes et senior ; et de 1 % en RCC.
- Au 01/07/2021, augmentation de 2,4 % du crédit-temps 1/5 et du congé thématique (privé et public) pour les parents isolés qui s'occupent de leurs enfants ; et relèvement du montant de l'allocation du congé parental 1/10 pour les familles monoparentales (jusqu'à la moitié de l'allocation pour 1/5).

5. Maladies professionnelles et accidents du travail

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/07/2015, soutien des cas les plus graves en période de consolidation en accidents du travail
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/09/2015, augmentation de 0,3 % des allocations d'accidents du travail datant de 2011.
- Au 01/10/2015, réduction de la cotisation sociale après retraite de 13,07 % à 8,31 % (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/01/2016, relèvement de 1,25 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/07/2017, calcul de l'indemnité de funérailles l'année du décès au lieu de l'année où la maladie professionnelle a débuté (pour les décès à partir du 01/07/2017).
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2011).
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles.

- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2012).
 - Au 01/10/2018, réduction de la cotisation sociale après retraite de 1,19 point de pourcent (accidents du travail et maladies professionnelles).
 - Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
 - Au 01/08/2019, relèvement de 0,7 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.
 - Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2013) et datant de 5 ans (entrées en 2014).
 - Au 01/10/2019, réduction de la cotisation sociale après retraite à 5,34 % (accidents du travail et maladies professionnelles).
 - Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial pour les nouveaux cas en accidents du travail et maladies professionnelles.
 - Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 5 ans (entrées en 2015).
 - Au 01/01/2020, relèvement de 0,0993 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.
 - Au 01/07/2021, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
 - Au 01/07/2021, augmentation de 0,95 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2006.
 - Au 01/07/2021, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 5 ans (ayant pris cours en 2016).
 - Au 01/07/2021, réduction de la cotisations sociale ONSS après retraite (de 5,34 % à 4,45 %).
 - Au 01/01/2022, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 5 ans (ayant pris cours en 2017).
- Au 01/01/2022, relèvement de 1,1 % du plafond salarial pour les nouveaux cas en accidents du travail et maladies professionnelles.

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

- Au 01/09/2015, revalorisation de 2 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/09/2017, hausse de 0,9 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/07/2018, relèvement de 8,8 euros de l'allocation pour les cohabitants et de 13,2 euros pour les isolés.
- Au 01/07/2019, hausse de 0,3 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/01/2020, hausse de 0,8973 % de la GRAPA et du RGPA.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/09/2021, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires de la GRAPA.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 2,58 % de la GRAPA.
- Au 01/07/2021, relèvement de 2 % de la GRAPA et du RGPA.

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

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % de l'ARR.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2,9 % de l'ARR.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/09/2021, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires de l'ARR et l'allocation d'intégration (AI).
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 2,69 % de l'ARR.
- Au 01/01/2021, suppression du « prix de l'amour » pour les personnes handicapées (les revenus du ou de la partenaire ne seront plus pris en considération dans le calcul de l'allocation d'intégration).
- Au 01/07/2021, relèvement de 2 % de l'ARR.

8. Revenu d'intégration (et son équivalent)

- Au 01/09/2015, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/04/2016, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/09/2017, majoration de 0,9 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/09/2021, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires d'un revenu d'intégration.
- Au 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023 et 01/01/2024, relèvement de 2,69 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/07/2021, relèvement de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.

9. Droit-passerelle et indemnité d'aidant proche dans le régime indépendant

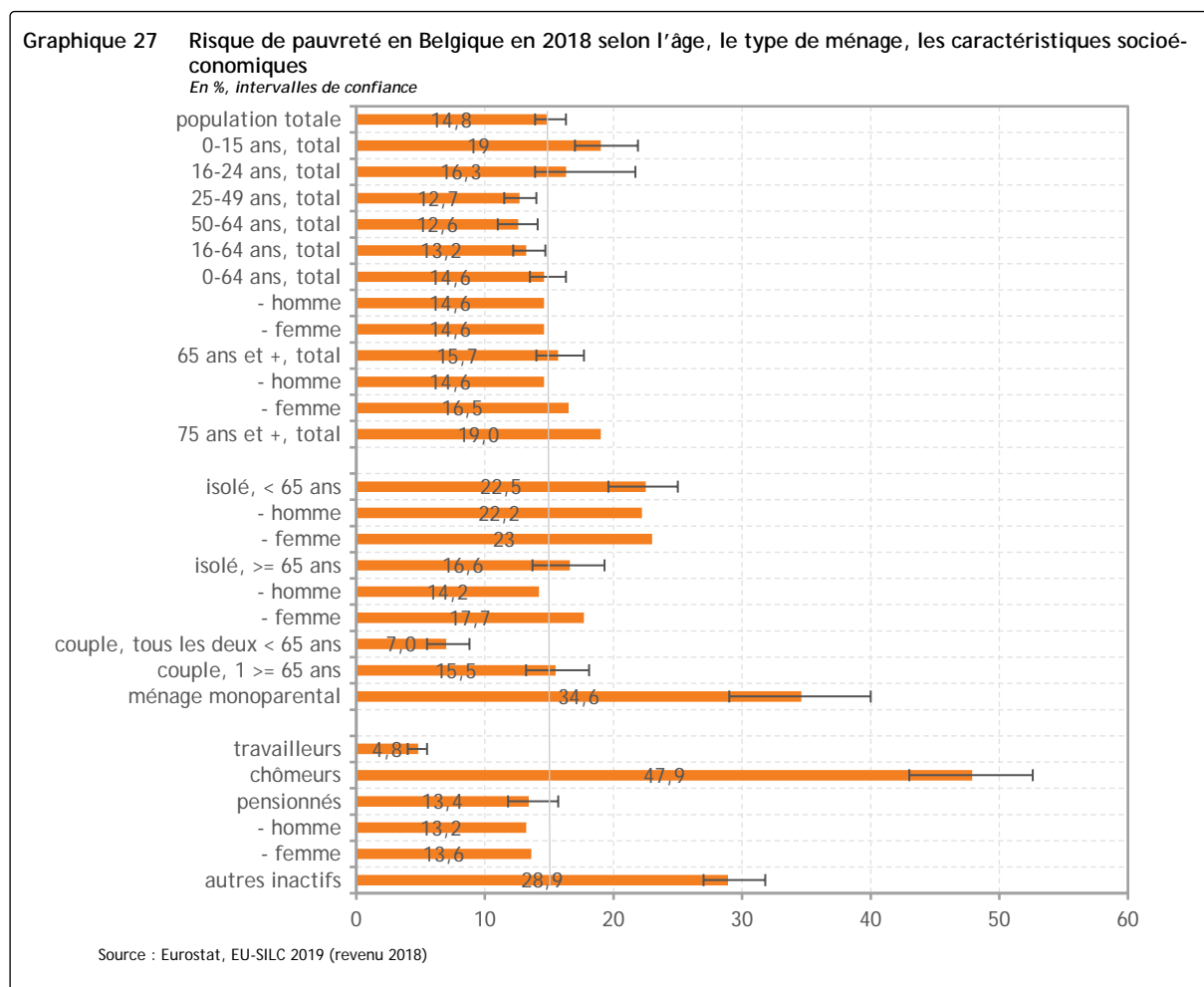
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % du droit passerelle.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % du droit passerelle et du forfait pour aidant proche.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % du droit passerelle et du forfait pour aidant proche.
- Au 01/05/2021, relèvement de 2 % du droit passerelle et du forfait pour aidant proche.

Annexe 3 - Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale

1. État des lieux du risque de pauvreté : intervalles de confiance pour des indicateurs de pauvreté

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2019, 14,8 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2018 (voir graphique 27). Son revenu disponible équivalent est alors inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève à 14 795 euros sur l'ensemble de l'année 2018, soit 1 230 euros par mois.

Les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté en 2018 se situe respectivement entre 13,3 % et 16,3 % et celles du seuil de pauvreté pour la même année entre 1 217 et 1 244 euros par mois. Un intervalle de confiance à 95 % signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné. Les intervalles de confiance ne sont pas mentionnés pour tous les indicateurs. Les écarts (mineurs) entre les groupes doivent être traités avec prudence étant donné qu'ils s'expliquent peut-être essentiellement par l'échantillonnage et ne caractérisent donc pas l'ensemble de la population.



Le CEV ne se prononce pas sur la significativité de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté sur la base de l'enquête EU-SILC. Il existe différentes méthodes pour déterminer la significativité statistique

des évolutions du risque de pauvreté. Les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier.

2. Pensions minimums et droit minimum par année de carrière : bref aperçu

Les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonction publique) prévoient une *pension minimum*. Ainsi, si le montant de la pension calculé sur la base des prestations se situe en deçà de la pension minimum, il peut être relevé à ce niveau minimum à certaines conditions (cf. paragraphe suivant). Les montants de la pension minimum, ainsi que les conditions d'octroi et le calcul, diffèrent d'un régime à l'autre. Nous expliquons ici un certain nombre des principes adoptés dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. La pension minimum octroyée dans la fonction publique n'est pas abordée étant donné qu'elle est très peu octroyée (en 2013, seul 1 % des fonctionnaires pensionnés a perçu une pension minimum)⁶⁵. Les montants mensuels cités sont d'application au 1er janvier 2021 (à l'indice 129,48, année de référence 2004) pour une carrière complète et à temps plein.

Si un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (actuellement 30 ans), sa pension de salarié peut être relevée pour atteindre la *pension minimum dans le régime des travailleurs salariés*. Il existe deux critères pour prendre en compte une année de carrière au moment de vérifier cette *condition*, le plus avantageux est alors pris en considération. Dans le cas du « critère strict », une année de carrière est prise en compte si au moins 208 jours équivalents temps plein (ETP) par an ont été prestés (ou assimilés). Dans le cas du « critère souple », ce nombre est de 156 jours ETP par an au minimum. À noter que dans la législation sur les pensions, une année à temps plein compte 312 jours. Le *calcul* de la pension minimum se base, dans les deux cas, sur le montant de la pension minimum pour une carrière complète multiplié par la fraction de carrière (si nécessaire limitée à 1). Le dénominateur de la fraction de carrière est égal à 45 dans les deux cas. Toutefois, le numérateur est différent : dans le cas du « critère strict », il correspond à toutes les années de carrière pour lesquelles au moins 52 ETP sont relevés. Dans le cas du « critère souple », le numérateur consiste en ce qu'on appelle la « carrière comprimée », à savoir la somme de tous les ETP prestés ou assimilés sur toute la carrière, divisée par 312. La pension minimum pour une carrière complète s'élève à 1 156,88 euros (au taux ménage) ou 1 325,92 euros (au taux isolé) par mois.

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

⁶⁵ Source : Peeters, H. 'The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy', Doctoraal Proefschrift KU Leuven, 2016, p. 78

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

Le *droit minimum par année de carrière* garantit une valorisation minimale des rémunérations du passé dans le calcul de la pension des travailleurs salariés. Si la rémunération (revalorisée) est inférieure au droit minimum en vigueur au moment du calcul de la pension, la rémunération de l'année concernée sera, pour le calcul de la pension, relevée jusqu'à ce droit minimum (2 153 euros par mois). Pour pouvoir prétendre à ce droit, la personne concernée doit justifier d'une occupation en qualité de travailleur salarié correspondant au moins à un tiers d'un régime de travail à temps plein, durant au minimum 15 années civiles. Une pension qui serait valorisée au droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein s'élève à 1 614,64 euros par mois (au taux ménage) ou 1 291,69 euros par mois (au taux isolé). Depuis 2006, ces montants correspondaient généralement à la pension minimum dans le régime des salariés (le droit minimum a d'ailleurs été relevé de 17 % en 2006). Toutefois, ce n'est plus le cas étant donné l'augmentation de 2,65 % de la pension minimum au 1er janvier 2021 (et également en 2022, 2023 et 2024) et que cette augmentation n'est pas prévue pour le droit minimum. Après application du droit minimum dans le calcul de la pension, la pension octroyée ne peut pas dépasser 1 752,72 euros (au taux ménage) ou 1 402,18 euros (au taux isolé). Si c'est le cas, la pension sera limitée à ce plafond.

