

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

Les perspectives de long terme d'évolution des dépenses sociales, présentées dans ce huitième rapport du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), sont plus que jamais entourées de larges incertitudes.

Une incertitude à moyen terme...

Déjà, à moyen terme, le scénario macroéconomique est marqué par un degré élevé d'incertitude, principalement sur la durée et l'intensité de la crise financière, et son impact sur l'économie réelle. Ce scénario retient l'hypothèse d'une perte de production consécutive à la crise non compensée au cours des cinq années suivantes. Par contre, la croissance économique revient, à partir de 2011, à un taux de croissance comparable à celui observé en moyenne avant le déclenchement de la crise.

... et à long terme...

L'incertitude à long terme, en matière d'environnement macroéconomique et plus spécifiquement en matière de gains de productivité, n'est pas nouvelle, mais elle est amplifiée, cette année, par la crise. Dans ce contexte, le CEV a procédé à d'importants changements. D'une part, un nouveau modèle macroéconomique de long terme a été développé, permettant d'identifier plus formellement les déterminants de la croissance économique. D'autre part, trois scénarios de croissance de la productivité du travail ont été élaborés. Le scénario de référence présente un taux de croissance annuel de la productivité de 1,5% qui constitue une moyenne entre deux scénarios alternatifs : le scénario (habituel) de croissance de 1,75% et un scénario de croissance plus faible (1,25%).

... qui conduit à une importante augmentation du coût budgétaire du vieillissement en % du PIB.

Dans le scénario de référence, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 8,2% du PIB entre 2008 et 2060 (voir le tableau 1). A moyen terme, entre 2008 et 2014, l'augmentation des dépenses sociales atteint déjà 3,2% du PIB, soit 2,1 points de pourcentage du PIB de plus qu'estimé dans le rapport précédent. La crise économique serait à l'origine de 1,9 point de pourcentage de cette révision à la hausse. Elle se reflète non seulement dans une baisse du PIB mais aussi dans une forte augmentation du nombre de chômeurs. A plus long terme, le coût budgétaire du vieillissement atteint 4,9% du PIB entre 2014 et 2060, un niveau relativement similaire à celui de la projection de l'année passée.

Tableau 1– Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence du CEV, en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
- régime des salariés	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
- secteur public ^a	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Soins de santé ^b	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
Soins de santé « aigus » ^b	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Soins de longue durée ^b	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Incapacité de travail	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Chômage	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Prépension	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Allocation familiales	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Autres dépenses sociales ^c	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Total	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-0,1	-0,1

A long terme, l'écart entre la nouvelle estimation du coût budgétaire du vieillissement (8,2% du PIB entre 2008 et 2060) et celle du rapport précédent (5,9% du PIB entre 2008 et 2050 d'après la projection de juin 2008), soit 2,3 points de pourcentage du PIB, s'explique par trois facteurs :

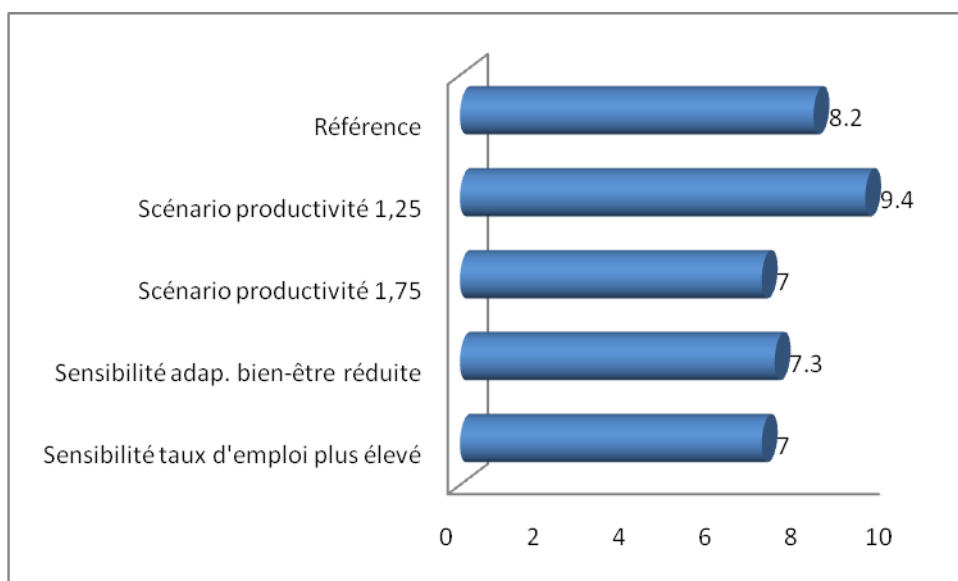
- la crise économique principalement, ainsi que divers autres facteurs, intervient pour 1,2 point de pourcentage du PIB ;
- la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance annuelle de la productivité de 0,25 point de pourcentage, soit une croissance de 1,5% au lieu de 1,75% dans les rapports précédents, contribue à cet écart à raison de 0,9 point de pourcentage du PIB ;
- enfin en concordance avec les perspectives de population, l'horizon de projection des dépenses sociales s'étend maintenant aussi jusque 2060 et le coût budgétaire du vieillissement est de 0,2% du PIB entre 2050 et 2060.

Dans le scénario de croissance inférieure de la productivité, le coût budgétaire du vieillissement s'alourdit jusqu'à 9,4% du PIB, tandis qu'il s'allège pour atteindre 7% du PIB dans le scénario de croissance supérieure de la productivité.

Des analyses de sensibilité du coût budgétaire du vieillissement

Au vu de l'accroissement sensible du coût budgétaire du vieillissement, quel que soit le scénario de croissance de la productivité, il a semblé opportun d'analyser la sensibilité des résultats à des paramètres susceptibles d'évoluer en fonction des mesures de politique économique ou sociale, comme l'adaptation au bien-être des allocations sociales ou le taux d'emploi (voir la figure 1).

Figure 1 – Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de référence, les scénarios de croissance inférieure et supérieure de la productivité et les analyses de sensibilité (en % du PIB)



Les perspectives du CEV sont réalisées sous une hypothèse de maintien de la politique actuelle, notamment en ce qui concerne les paramètres d'adaptation au bien-être contenus dans la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations. Ceux-ci sont fixes et indépendants de la croissance des salaires, ce qui revient à accorder une adaptation au bien-être plus élevée en termes relatifs lorsque le niveau de vie général est affecté négativement, comme en période de crise. La première analyse de sensibilité introduit un découplage entre les paramètres d'adaptation au bien-être et la croissance des salaires, une hypothèse qui était déjà retenue par le CEV avant la loi sur le Pacte de solidarité. Dans ce scénario, les paramètres d'adaptation au bien-être se situent à un niveau de 0,25 point de pourcentage inférieur à celui fixé par la loi et repris dans le scénario de référence. Par rapport à ce dernier, le coût budgétaire du vieillissement est inférieur de 0,9 point de pourcentage du PIB, il atteint 7,3% du PIB.

La seconde analyse de sensibilité table sur une augmentation à long terme de 14 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence du taux d'emploi des personnes âgées de 55 ans et plus (pour atteindre la moyenne observée dans les pays scandinaves). Cet accroissement se traduit par un taux d'emploi global qui atteint 71,3% en 2060, un taux supérieur de 2,9 points de pourcentage à celui de la projection de référence. Dans cette variante, le coût budgétaire du vieillissement est ramené à 7% du PIB, soit 1,2 point de pourcentage de moins que dans le scénario de référence.

Les conséquences sociales : analyse de l'adéquation des pensions...

La soutenabilité sociale ou l'adéquation des pensions fait également l'objet du présent rapport. Elle est envisagée sous deux aspects. D'une part, elle porte sur le rôle joué par le système de pension pour prémunir les personnes âgées contre un risque de pauvreté, et d'autre part, elle

analyse la mesure dans laquelle la pension permet à un travailleur partant à la retraite de maintenir son niveau de vie. Cette étude de l'adéquation des pensions est présentée selon une double perspective.

... sur la base de données observées...

La situation actuelle en la matière est évaluée, sur la base des données les plus récentes disponibles, les indicateurs de l'enquête EU-SILC (édition 2007, revenus 2006). Il ressort de cette enquête que 15% de la population belge est confrontée à un risque de pauvreté en 2006. Ces personnes ont un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de pauvreté, soit 878 euros par mois ou 10.540 euros par an. Ce pourcentage est sensiblement plus élevé pour les personnes de plus de 65 ans, il s'élève à 23%. Les personnes âgées les plus fragilisées sont les femmes, les personnes très âgées et les isolés. La ventilation de la population d'après le statut socioéconomique montre que près de 1 pensionné sur 5 est exposé à un risque de pauvreté, contre « seulement » 1 travailleur sur 25.

Le degré de pauvreté des personnes âgées est cependant moindre que celui des générations plus jeunes ou des personnes âgées de certains pays limitrophes. Cela signifie que, même si la part des personnes âgées confrontées à un risque de pauvreté est relativement élevée, l'écart entre leur revenu et le seuil de pauvreté est limité, tant par rapport aux générations plus jeunes en Belgique que par rapport aux personnes de plus de 65 ans en France et en Allemagne.

Du point de vue de l'inégalité des revenus, les personnes âgées vivant en Belgique connaissent aussi un meilleur sort, à la fois en comparaison avec les jeunes générations belges et avec les personnes âgées résidant en France et en Allemagne.

... et au travers de perspectives d'évolution de long terme.

Pour la première fois dans un rapport annuel du CEV, une approche prospective de l'adéquation des pensions est proposée. Elle s'appuie sur un modèle de microsimulation qui dresse le profil d'évolution à long terme (jusqu'en 2050) de la soutenabilité sociale, dans un cadre d'hypothèses cohérentes avec celles retenues par le CEV pour étudier la soutenabilité financière du vieillissement. Les évolutions de long terme de trois indicateurs sont présentées : le risque de pauvreté, le taux de remplacement et le coefficient de Gini.

Le *risque de pauvreté* chez les pensionnés diminue assez sensiblement jusqu'en 2030 pour ensuite rester relativement stable autour du niveau projeté pour la population active occupée. La diminution initiale concerne principalement les femmes et peut s'expliquer par la participation accrue des femmes au marché du travail et par la hausse sensible, fin 2006, à la fois de la Garantie de revenus aux personnes âgées et du droit minimum par année de carrière. L'effet de cette dernière augmentation est perceptible jusqu'en 2030. A partir de 2030, seul l'écart entre croissance des salaires et adaptation des minima exerce encore un effet, et surtout son impact sur

l'évolution du seuil de pauvreté. Cet écart est toutefois de faible ampleur et aboutit à une stabilisation du risque de pauvreté des pensionnés à un niveau relativement bas à partir de 2030.

L'évolution du *taux de remplacement* brut (le rapport entre la pension perçue l'année du départ à la retraite et le salaire de l'année précédente) présente certaines différences selon le sexe. Le taux de remplacement des femmes augmente d'abord légèrement jusqu'aux environs de 2020, suite à la hausse récente des minima (surtout le droit minimum par année de carrière) et à la croissance de l'activité féminine, pour se réduire ensuite jusque 2050. Chez les hommes, le taux de remplacement décroît sur l'ensemble de la période de projection. Au début de la période, le nombre de pensionnés masculins qui bénéficient d'une pension calculée au taux ménage diminue car de plus en plus de femmes perçoivent leur propre pension calculée au taux isolé. En outre, la baisse du taux de remplacement masculin, ainsi que celle du taux féminin à partir de 2020, s'explique par l'écart entre l'adaptation au bien-être des minima et des plafonds et la croissance des salaires.

Le *coefficient de Gini* révèle une légère progression de l'inégalité de la distribution des revenus au sein de la population pensionnée jusqu'en 2020, suivie par une baisse relativement nette qui s'essouffle au cours de la dernière décennie de la période de projection (2040-2050). Les ménages dont font partie les pensionnés ont comme principales sources de revenus, outre évidemment la pension, des revenus du travail. En début de période, la part croissante des revenus du travail dans le revenu des ménages pensionnés (liée à l'allongement des carrières féminines et donc à la poursuite de l'activité de l'un des membres du ménage) accentue l'inégalité au sein de la population pensionnée, les revenus du travail étant plus inégalitaires. Par la suite, le phénomène inverse joue, amplifié par la diminution de l'inégalité de la distribution des pensions, principalement sous l'effet du poids croissant du plafond salarial et de carrières féminines plus longues.