



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Etude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Octobre 2012

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement :

Madame F. MASAI, Présidente

Monsieur J. VERSCHOOTEN, Vice-président

Monsieur G. DE SMET, sur proposition du Ministre du Budget

Monsieur H. BECQUAERT, sur proposition du Ministre des Affaires sociales

Monsieur M. WEBER, sur proposition du Ministre des Finances

Monsieur M. ENGLERT, sur proposition du Bureau fédéral du Plan

Madame M. DE WACHTER remplace Mr. J. SMETS, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

Le Secrétariat :

Madame N. Fasquelle

Madame S. Weemaes

SYNTHÈSE	1
A. Introduction	3
B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales et l'impact des réformes structurelles	4
C. Soutenabilité sociale des pensions	11
D. Les projections de l' "Ageing Working Group"	14
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	15
1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060	17
1.1. Introduction	17
1.2. Les hypothèses du scénario du CEV	18
1.2.1. Les hypothèses démographiques	19
1.2.2. Les hypothèses socio-économiques	19
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	19
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	22
1.3. Les nouvelles perspectives du CEV	24
1.3.1. Les perspectives de population	24
1.3.2. L'environnement macroéconomique	25
1.3.3. Le marché du travail	26
1.3.4. Des coefficients de dépendance	29
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement	30
2. Impact des réformes structurelles	36
2.1. Introduction	36
2.2. Description de la réforme des pensions	36
2.2.1. Relèvement de l'âge minimum de la retraite anticipée et allongement de la durée minimale de carrière	37
2.2.2. Réformes du calcul des pensions	39
2.3. Description de la réforme du chômage avec complément d'entreprise, du chômage et de l'interruption de carrière	42
2.3.1. Le régime de chômage avec complément d'entreprise	42
2.3.2. Le régime de prépension à mi-temps	44
2.3.3. Le régime de chômage	44
2.3.4. Le régime de crédit-temps et d'interruption de carrière	46

2.4. Impact de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise sur le marché du travail et le nombre de pensionnés	46
2.4.1. Méthodologie	46
2.4.2. Les reports d'entrée et les réductions d'effectifs de bénéficiaires dans les différents régimes consécutifs à la réforme des régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise	49
2.4.3. Les conséquences de la réforme des régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise sur la population active et l'emploi des 55 ans et plus	51
2.5. Les effets de l'ensemble des mesures structurelles	52
2.5.1. Effets sur le marché du travail et l'environnement macroéconomique	52
2.5.2. Effets sur le coût budgétaire du vieillissement	55
3. Soutenabilité sociale du vieillissement	63
3.1. Etat des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	63
3.1.1. Note sur la méthodologie	63
3.1.2. Situation en Belgique	66
3.1.3. Comparaison avec les pays voisins	79
3.2. Evolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060	83
3.2.1. Evolution de la pauvreté chez les pensionnés	85
3.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés	88
3.3. Maintien du niveau de vie après le départ à la pension	90
3.3.1. Hypothèses et cas-types	90
3.3.2. Les taux de remplacement pour les différents cas-types	91
4. L'évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060 dans les scénarios démographiques et économiques de l'Ageing Working Group	93
4.1. Introduction	93
4.2. Méthodologie et processus d'élaboration des projections des dépenses publiques «liées à l'âge» par l'AWG et le CEV : similitudes et différences	95
4.3. Coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique selon les «Ageing Reports» 2009 et 2012: une comparaison	96
4.3.1. Modification des points de départ	97
4.3.2. Hypothèses macroéconomiques	98
4.3.3. Les évolutions démographiques enregistrées ces dernières années	103
4.3.4. Soins de santé	103
4.3.5. Synthèse des impacts : une tentative de quantification	105

4.4. Coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique selon le rapport 2012 du CEV et l'«Ageing Report 2012» : une comparaison	106
4.4.1. Les hypothèses macroéconomiques	107
4.4.2. Les hypothèses des projections de population	109
4.4.3. Réformes nouvelles	110
4.4.4. Soins de santé	111
4.4.5. Synthèse des impacts: une tentative de quantification	112
5. Annexes.....	113
5.1. Annexe 1 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales mises en œuvre de 2008 à 2012	113
5.1.1. Pensions du régime salarié	113
5.1.2. Pensions du régime indépendant	113
5.1.3. Indemnités maladie invalidité	114
5.1.4. Chômage	115
5.1.5. Allocations familiales	115
5.1.6. Maladies professionnelles et accidents de travail	115
5.1.7. Garantie de revenu aux personnes âgées	116
5.1.8. Allocations aux personnes handicapées	116
5.1.9. Revenu d'intégration	116
5.2. Annexe 2 : Conditions d'âge et de carrière prévues par la réforme des pensions pour des tantièmes préférentiels de 1/55 et de 1/50	117
5.2.1. Tantième préférentiel de 1/55	117
5.2.2. Tantième préférentiel de 1/50	117
5.3. Annexe 3 : Valorisation des périodes de prépension avant 60 ans	118
5.4. Annexe 4 : Critères de reconnaissance d'une entreprise en difficulté ou en restructuration	119
5.4.1. Entreprise en difficulté	119
5.4.2. Entreprise en restructuration	119
5.5. Annexe 5 : Comparaison des projections de l'Ageing Working Group et du CEV - Impact des différents facteurs (une tentative de quantification)	120
5.5.1. Comparaison entre les projections de l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012»	120
5.5.2. Comparaison entre les projections de l'«Ageing Report 2012» et celle du rapport 2012 du CEV	123

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Cette publication constitue le onzième rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV). Ce dernier a été institué par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Le CEV est chargé d'établir annuellement un rapport sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement.

Le premier chapitre reprend l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'à l'horizon 2060. Cette projection s'appuie sur un scénario démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale. Les résultats sont présentés selon un scénario de référence et deux scénarios alternatifs en matière de croissance de la productivité du travail à long terme.

Ces nouvelles perspectives prennent en compte les effets des diverses réformes structurelles prises dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011. Ces réformes concernent plus particulièrement les conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pensions légales, certaines particularités des modes de calcul des pensions, le renforcement des conditions d'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension), des modifications du régime de l'assurance-chômage et enfin un ensemble de mesures destiné à réduire l'accès aux systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière. Le chapitre 2 de ce rapport est entièrement consacré à la description de ces réformes ainsi qu'à leur impact sur le coût budgétaire du vieillissement.

Le troisième chapitre présente les différents indicateurs de soutenabilité sociale des pensions, d'après les données les plus récentes ainsi qu'en projection.

Enfin, un dernier chapitre est consacré aux projections de long terme réalisées dans le cadre de l'«Ageing Working Group» établi au sein du Comité de Politique Economique du Conseil européen ECOFIN.

B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales et l'impact des réformes structurelles

a. Les hypothèses

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

Les **hypothèses démographiques** ont trait à la fécondité, à l'espérance de vie et au solde migratoire. Ces hypothèses sont globalement inchangées par rapport à celles de la projection précédente. Toutefois, les nouvelles perspectives incorporent les observations au 30 juin 2010, qui ont débouché sur les « Perspectives de population 2011-2060 ». Ces dernières ne présentent que de faibles écarts avec les perspectives du précédent rapport.

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de répartir la population en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales). La modélisation s'effectue dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais intègre les mesures déjà décidées pour les prochaines années. Ainsi, la projection incorpore les différentes réformes structurelles mises en œuvre dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011.

L'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur constituent les principales **hypothèses macroéconomiques** qui permettent de déterminer la croissance économique. A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2012-2017 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2012. Celles-ci sont caractérisées par un recul de la croissance économique en 2012 (sans toutefois tenir compte de la dernière prévision de croissance économique de -0,1%, reprise dans le Budget économique de septembre 2012), suivi d'un redressement progressif jusqu'à 2,0% en 2017. Notons que, dans ce scénario, la perte d'output due à certains chocs n'est pas rattrapée en cours de période: le niveau du PIB demeure inférieur à celui du rapport précédent jusqu'en fin de période.

A long terme, le CEV opte pour un scénario de référence avec une croissance annuelle de 1,5% de la productivité du travail. Toutefois, en moyenne sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité ne s'établissent qu'à 1,3% par an entre 2011 et 2060 en raison d'une plus faible croissance enregistrée à court-moyen terme. Deux scénarios alternatifs accompagnent ce scénario de référence : l'un de croissance plus soutenue (de 1,75% par an) et l'autre de croissance plus faible (de 1,25% par an). Dans les trois scénarios de croissance de la productivité, le taux de chômage structurel de long terme est identique. Il s'établit à 8% selon le concept administratif du chômage et il est compatible avec les estimations en la matière d'un modèle macroéconomique de long terme.

Les **hypothèses de politique sociale** ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation à l'évolution des prix. Depuis fin 2005, un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être a été instauré par le pacte de solidarité entre les générations dans le régime

des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et les régimes d'assistance sociale, par le biais de calcul d'enveloppes disponibles. Ces enveloppes sont au minimum équivalentes aux dépenses qu'engendreraient, pour toutes les branches, par régime :

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

Pour les années 2011 et 2012, l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement est intégré dans la projection des dépenses sociales du CEV. Pour la période 2013-2014, selon l'Accord de gouvernement de décembre 2011, les adaptations au bien-être correspondent à l'intégralité de l'enveloppe disponible pour les régimes d'assistance sociale et à 60% de l'enveloppe disponible pour les régimes salarié et indépendant. A partir de 2015, les prestations sociales sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité dans l'ensemble des branches des régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit un concept plus large que le coût des dépenses directement liées au vieillissement), exprimée en pour cent du PIB sur une période déterminée.

Le scénario de référence du CEV

Le tableau suivant fournit l'évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2011 et 2060 selon le scénario de référence du CEV qui inclut les récentes réformes structurelles en matière de pension, chômage avec complément d'entreprise, chômage et interruption de carrière et crédit-temps. Signalons que dans cette projection de référence, l'octroi du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant s'aligne sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée (à savoir qu'il est octroyé aux travailleurs de 62 ans et plus avec plus de 40 ans de carrière au lieu d'être attribué à tous les travailleurs de 62 ans et plus).

Tableau 1 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV d'octobre 2012 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV d'octobre 2012								Différence avec les résultats de juin 2011 2011-2060
	2011	2017	2030	2050	2060	2011-2017	2017-2060	2011-2060	
Pensions	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	0,9	3,7	4,6	0,4
- régime des salariés	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	0,6	1,9	2,5	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- secteur public ^a	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	0,2	1,6	1,8	0,3
Soins de santé ^b	8,0	8,6	9,4	10,7	11,0	0,6	2,3	3,0	0,1
Incapacité de travail	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Chômage ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	0,0
Chômage avec complément d'entreprise (pré-pension)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,2	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	0,1	-0,2	-0,1	0,2
Total	25,3	26,6	29,5	31,5	31,4	1,4	4,7	6,1	0,7
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	-0,1	0,2	0,1	0,1

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

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

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Dans les nouvelles perspectives du CEV, l'ensemble des dépenses sociales passe de plus de 25% du PIB en 2011 à 31,4% en 2060, soit un coût budgétaire du vieillissement de 6,1% du PIB entre 2011 et 2060. Ce coût budgétaire s'élève à 1,4% du PIB entre 2011 et 2017 et à 4,7% du PIB entre 2017 et 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé augmentent de 7,6% du PIB entre 2011 et 2060, alors que l'ensemble des autres dépenses sociales se réduit de 1,5% du PIB.

Par rapport aux anciennes perspectives, le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé de 0,7 point de pourcentage sur l'ensemble de la période. Cet écart est la résultante de différents facteurs agissant en sens contraire. L'impact des réformes consignées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 réduit le coût budgétaire de 0,3 point de pourcentage du PIB (cf. point c ci-dessous). Dans le même sens, l'alignement des conditions d'octroi du bonus de pension sur les nouvelles conditions en matière de pension anticipée diminue le coût de 0,1 point de pourcentage du PIB. Par contre, d'autres facteurs (entre autres, l'actualisation des données sous-jacentes aux modèles mais surtout l'environnement macroéconomique moins favorable dans la nouvelle projection) relèvent le coût budgétaire du vieillissement de 1,1 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2060.

Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité du travail

Le Tableau 2 illustre le coût budgétaire du vieillissement dans les deux scénarios alternatifs de croissance de la productivité en pourcentage du PIB, et en différences par rapport au scénario de référence de juin 2012.

Tableau 2 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs d'octobre 2012 (scénario 1,25 et scénario 1,75) et en écarts par rapport au scénario de référence d'octobre 2012 en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2011-2060			
	Scénario 1,25	Scénario 1,75	Scénario 1,25 - Référence	Scénario 1,75 - Référence
Pensions	5,4	3,9	0,8	-0,6
- régime des salariés	3,2	1,9	0,7	-0,6
- régime des indépendants	0,4	0,2	0,1	-0,1
- secteur public	1,9	1,8	0,0	0,0
Soins de santé	3,0	2,9	0,0	0,0
Incapacité de travail	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Chômage	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise (prépension)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Total	7,3	5,1	1,2	-1,0
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,1	0,1	0,0	0,0

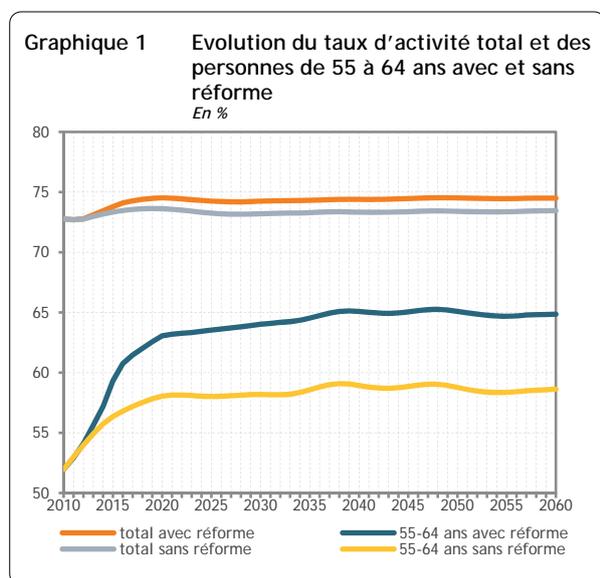
Les coûts budgétaires du vieillissement s'élevaient respectivement à 7,3% et 5,1% du PIB dans les scénarios de plus faible (scénario 1,25) et de plus forte (scénario 1,75) croissance de la productivité par tête. En comparaison avec le coût budgétaire du vieillissement de 6,1% du PIB entre 2011 et 2060 dans le scénario de référence, cela correspond à des écarts de +1,2 et -1,0 point de pourcentage.

c. Les effets des réformes structurelles

Les perspectives prennent en compte les mesures consignées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011, selon les modalités connues au mois de mai 2012. Ces réformes structurelles concernent plus particulièrement :

- le relèvement de l'âge de départ à la retraite anticipée de deux ans (de 60 à 62 ans) dans les trois régimes de pensions légales, assorti de l'augmentation de la condition de carrière pour y accéder dans les régimes salarié et indépendant (de 35 à 40 ans), et de l'introduction d'une condition de carrière (40 ans au terme de la période transitoire) dans la fonction publique ;
- la valorisation de certaines périodes assimilées au droit minimum par année de carrière, au lieu du dernier salaire perçu, lors du calcul de la pension dans le régime salarié ;
- le calcul de la pension dans la fonction publique sur la base du traitement moyen des 10 dernières années et non plus des cinq dernières années ;
- le renforcement des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension conventionnelle à temps plein) et la suppression du régime de prépension à mi-temps ;
- dans le régime de l'assurance-chômage, un nouveau système pour les jeunes sortant des études, une dégressivité accrue des allocations de chômage et le relèvement à 55 ans au lieu de 50 ans de l'âge d'accès au complément d'ancienneté ;
- enfin un ensemble de mesures destiné à réduire l'accès aux systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière.

Les effets des réformes structurelles sont estimés en comparant une projection incluant ces réformes et une projection ne les intégrant pas. Dans ces deux projections, le bonus de pension est supposé maintenu jusqu'à 2060 selon ses modalités actuelles. Les réformes structurelles ont des effets sur le marché du travail et partant sur la croissance économique, de même que sur les dépenses sociales via les nombres de bénéficiaires et leur allocation moyenne.



En réduisant les possibilités de retrait de l'activité via le régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension) ou les départs en pension anticipée de retraite, les mesures accroissent le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans de 6,2 points de pourcentage en 2060 par rapport à une situation sans réforme. Cela correspond à un relèvement de 1 point de pourcentage du taux d'activité global (cf. Graphique 1). A long terme, il est communément admis que l'emploi est principalement guidé par des mécanismes d'offre (en l'occurrence l'augmentation de la population active). Ainsi le taux d'emploi est supérieur de 1 point de pourcentage par rapport à

une simulation sans réforme. Ce relèvement du taux d'emploi entraîne également une croissance économique légèrement supérieure, de 0,03% par an entre 2011 et 2060 (avec une hypothèse de croissance de la productivité du travail inchangée). En 2060, le niveau du PIB est ainsi plus élevé de 1,4% que dans un scénario sans réforme.

Tableau 3 Impact des réformes structurelles sur le coût budgétaire du vieillissement - bonus de pension maintenu selon ses modalités actuelles - écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme
en % du PIB

	2017	2020	2030	2060
Pensions	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
régime salarié	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
régime indépendant	0,0	0,0	0,0	0,0
secteur public (a)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
.....dont coût du complément pour âge	0,0	0,0	0,0	0,1
Soins de santé (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage (c)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise (prépension)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Allocations familiales	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales (d)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3

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

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

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Les réformes structurelles présentées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 permettent d'alléger le coût budgétaire du vieillissement de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2060 (cf. Tableau 3), de 0,1 point de pourcentage de dépenses de pension, de 0,1 point de pourcentage dans la branche chômage (y compris crédit-temps et interruption de carrière) et de 0,1 point de pourcentage dans la branche chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension).

En ce qui concerne le chômage avec complément d'entreprise, la réduction des dépenses induite par les réformes découle, outre d'un PIB accru, de la diminution du nombre de bénéficiaires : en 2060, près de 22 000 personnes n'ont plus accès temporairement ou définitivement à ce régime, soit 18% du nombre de bénéficiaires, par rapport à une simulation sans réforme. La réforme n'a pas d'incidence sur l'allocation moyenne de chômage versée par l'Onem.

Dans la branche chômage et crédit-temps/interruption de carrière, les mesures ont généralement été introduites dès 2012 (selon les modalités connues au mois de mai 2012) et la plupart atteignent dès lors leur rythme de croisière au cours de la décennie actuelle. Les dépenses de crédit-temps/interruption de carrière se réduisent en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires induite par les mesures plus strictes d'accès à ce régime. Dans le régime du chômage proprement dit, certaines mesures telles qu'une dégressivité plus importante et l'augmentation de l'âge d'accès au complément d'ancienneté permettent de réduire les dépenses via une diminution de l'indemnisation moyenne. A ces effets en matière d'effectifs et d'allocation moyenne, s'ajoute l'effet résultant d'un PIB accru par les réformes.

Le coût budgétaire du vieillissement n'est allégé que de 0,1 point de pourcentage du PIB par les dépenses de pension (notons que si les modalités d'octroi du bonus de pension s'alignaient sur les nouvelles conditions en matière de retraite anticipée, une réduction supplémentaire du coût budgétaire du vieillissement de 0,1% du PIB serait enregistrée). Il va de soi que la diminution du nombre de pensionnés (environ 66 000 personnes en 2060 ou 1,7% du nombre total de pensionnés) et l'accroissement du PIB induits par la réforme tendent à réduire le poids des dépenses de pensions dans le PIB. A l'inverse, ces dépenses sont alourdies par des pensions moyennes plus élevées.

L'analyse qui suit est réalisée non plus en termes de pour cent du PIB mais en termes d'écart entre un scénario avec et sans réforme exprimé en pourcentage du scénario sans réforme.

Jusqu'au début des années 2020, des économies croissantes (écarts de dépenses de pensions exprimés en pourcentage des dépenses dans un scénario sans réforme - cf. Tableau 4) sont enregistrées dans les trois régimes de pensions en raison de la réduction de plus en plus importante du nombre d'entrées en pension, résultant de la progressivité du relèvement des conditions d'âge et de carrière jusqu'en 2016. La première génération soumise aux modalités définitives de la réforme est née en 1956 : elle est âgée de 60 ans en 2016 et de 65 ans en 2021. C'est dans la fonction publique que ces reports sont proportionnellement les plus importants, notamment en raison de l'absence initiale de condition de carrière en cas de retraite anticipée.

Par la suite, les personnes ayant initialement reporté leur départ à la retraite entrent en pension avec une allocation moyenne plus élevée, en raison principalement d'une carrière plus longue que dans un scénario sans réforme. Année après année, davantage de générations de pensionnés voient leur pension relevée, ce qui augmente la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires. Toutefois l'intensité du

relèvement de cette pension moyenne est variable d'un régime à l'autre : elle entraîne une nette réduction des économies dans le régime salarié, voire des dépenses supplémentaires dans les régimes indépendant et de la fonction publique.

Tableau 4 Effet de la réforme des pensions par régime sur les dépenses, les nombres de pensionnés et la pension moyenne vieillissement - bonus de pension maintenu selon ses modalités actuelles - écart entre un scénario avec et sans réforme exprimé en % du scénario sans réforme

	2014	2020	2060
Régime salarié			
- dépenses	-0,3	-1,1	-0,3
- nombre de pensionnés	-0,4	-1,2	-1,3
- pension moyenne	0,1	0,1	1,0
Régime indépendant			
- dépenses	-0,1	-0,5	0,5
- nombre de pensionnés	-0,3	-1,1	-1,0
- pension moyenne	0,2	0,6	1,5
Fonction publique			
- dépenses	-0,9	-2,3	3,7
- nombre de pensionnés	-1,8	-5,4	-3,9
- pension moyenne	0,8	3,3	7,9

Dans le régime salarié, avec le bonus de pension maintenu dans ses modalités actuelles jusqu'à la fin de la période de projection, par rapport à une situation sans réforme, la réduction des dépenses de pensions passe de -1,1% en 2020 à -0,3% en 2060, en raison de l'augmentation de la pension moyenne qui passe de 0,1% en 2020 à 1,0% en 2060. Cette hausse est le résultat d'une part, d'un relèvement de 0,7% de la pension - suite à un allongement moyen de la durée de carrière - qui fait plus que compenser l'impact négatif du traitement moins avantageux de certaines périodes assimilées. D'autre part, dans un contexte de progression du taux d'emploi et particulièrement du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, de plus en plus de nouveaux bénéficiaires d'une pension ont droit au bonus de pension en comparaison avec un scénario sans réforme. En outre, le montant moyen du bonus est accru suite à la réforme et à la prolongation de la carrière professionnelle qui en découle. Les dépenses de bonus de pension augmentent de 0,3% en 2060 par rapport à un scénario sans réforme. Dans l'hypothèse où le bonus de pension s'alignerait sur les nouvelles conditions de carrière de la réforme (il serait octroyé à partir de 62 ans mais aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière), les dépenses de pensions seraient inférieures de 1,4% en 2060 par rapport à un scénario sans réforme.

Dans le régime indépendant, si le bonus de pension est maintenu dans ses modalités actuelles jusqu'en 2060, les économies réalisées en début de période en termes de dépenses de pensions (-0,5% en 2020 par rapport à une situation sans réforme) disparaissent au fur et à mesure et, à long terme, des dépenses supplémentaires apparaissent (0,5% en 2060). En effet, l'impact de la réduction du nombre de pensionnés induite par la réforme est progressivement compensé, puis dépassé par l'écart en termes de pension moyenne, qui passe de 0,6% en 2020 à 1,5% en 2060. La réforme provoque un allongement de la durée de carrière moyenne des bénéficiaires, ce qui entraîne une pension moyenne plus élevée. En outre, l'allongement de la durée de carrière permet à davantage de pensionnés, particulièrement des femmes, de remplir les conditions pour bénéficier d'une pension minimum. Cet élément tend à augmenter la pension moyenne. La réforme accroît également le coût du bonus de pension. Enfin, la sup-

pression du malus pour l'indépendant qui prend sa pension anticipée à partir de 63 ans (ou qui a moins de 63 ans avec une carrière d'au moins 41 ans) et l'assouplissement du malus dans les autres cas contribue aussi à augmenter le montant de la pension des nouveaux pensionnés. Notons que si le bonus de pension est octroyé à partir de 62 ans mais seulement aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière, la hausse de la pension moyenne ne serait plus que de 0,6% en 2060. Dans ce cas, les dépenses dans le régime indépendant sont réduites également à long terme (-0,4 % en 2060 au lieu de +0,5 %) par rapport à une situation sans réforme.

Dans la fonction publique également, l'effet de la réduction du nombre de pensionnés est progressivement dépassé par celui de la hausse des allocations. Les dépenses de pensions enregistrent une économie de 2,3% en 2020, par rapport à un scénario sans réforme. Ensuite, l'écart se tasse et, en 2060, les dépenses sont supérieures de 3,7% par rapport à une situation sans réforme, le relèvement de la pension moyenne passant de 3,3% en 2020 à 7,9% en 2060. Les personnes qui postposent leur retraite perçoivent une pension moyenne plus élevée que dans un scénario sans réforme puisque, d'une part, un nombre plus élevé d'années de carrière est pris en compte dans le calcul de la pension et que, d'autre part, elles bénéficient du complément pour âge qui croît avec l'âge (et dont les modalités actuelles d'application sont maintenues jusque 2060). Cette augmentation est d'au moins 20%¹ pour une personne ayant reporté son départ à la retraite de cinq années. Notons que, parmi les 3,7% de surcoût en 2060 par rapport à une situation sans réforme, 1,8% (soit près de la moitié du surcoût) est dû au complément pour âge. Si le complément pour âge n'existait pas, le surcoût de dépenses serait de 1,9% en 2060, la hausse de la pension moyenne passant de 3,1% en 2020 à 6,0% en 2060 en comparaison avec un scénario sans réforme.

C. Soutenabilité sociale des pensions

a. Situation actuelle

Il ressort de l'enquête EU-SILC 2010 qu'une personne de moins de 65 ans sur sept et près d'une personne de plus de 65 ans sur cinq sont exposées, en 2009, à un risque de pauvreté. Cela signifie que leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève cette année à 973 euros par mois. Sont plus particulièrement concernées: les personnes âgées isolées, les femmes et les personnes très âgées. Lorsqu'on ventile la population de 16 ans et plus selon le statut professionnel des répondants, on constate que 16,1% des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté, ce qui est bien inférieur au pourcentage des chômeurs (30,4%) ou des autres inactifs (24,5%), mais nettement plus que les travailleurs (4,5%).

Le risque de pauvreté plus élevé des âgés doit cependant être nuancé. En effet, le concept de revenu sur lequel est établi le risque de pauvreté présenté ci-dessus ne tient compte ni du patrimoine (comme la propriété du logement), ni des avantages en nature (comme la gratuité des transports en commun ou

¹ A titre indicatif, une personne qui a postposé sa retraite de cinq ans bénéficiera, au terme d'une carrière de, par exemple, 40 ans et non plus de 35 ans, d'une augmentation de 14% de sa pension (40/60 contre 35/60), auxquels il faut ajouter une majoration de 9% dans le cadre du complément pour âge. Au total, l'augmentation atteint 23% par rapport à la situation sans réforme.

des aides en matière de soins de santé). Ces éléments peuvent toutefois fournir un autre éclairage sur les indicateurs de pauvreté. Par exemple, les ménages propriétaires de leur logement, ce qui est souvent le cas des ménages de pensionnés, ne paient plus de loyer, si bien que leur niveau de vie est supérieur à celui des locataires au revenu disponible identique. Ainsi, si l'on tient compte de la propriété du logement par le biais d'un loyer imputé, le risque accru de pauvreté chez les personnes âgées diminue considérablement et devient même plus faible que celui du reste de la population : 11,6% des personnes de plus de 65 ans seraient encore exposées à un risque de pauvreté, contre 13,7% pour le reste de la population (sur base de l'EU-SILC 2010). D'autres indicateurs nuancent également le fait que le degré de pauvreté soit plus élevé parmi les personnes âgées. Au sein de la population confrontée au risque de pauvreté, l'intensité² de la pauvreté des personnes âgées est plus faible que celle de la population des plus jeunes. Elles déclarent également moins souvent avoir des (grandes) difficultés à joindre les deux bouts ou ne pas pouvoir se permettre de dépenses pour améliorer leur condition de vie matérielle.

La tendance à la baisse du risque de pauvreté observée depuis 2005 chez les pensionnés et les personnes de plus de 65 ans se poursuit en 2009 et implique également un rapprochement de niveau avec celui du reste de la population. Cette tendance s'explique par l'évolution, d'une part, des minima garantis dans le premier pilier de pension, et, d'autre part, de l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées (la GRAPA). En effet, depuis 2005, ces allocations ont progressé sensiblement plus rapidement que le pouvoir d'achat³ et le salaire brut moyen des travailleurs salariés. Depuis 2007 (2009 pour la GRAPA), un budget structurel est alloué, dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations, pour les adaptations au bien-être des pensions dans les régimes salarié et indépendant ainsi que de la GRAPA. Les mesures concrètes qui en ont découlé ont abouti à revaloriser les minima.

En comparaison avec l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, les personnes de plus de 65 ans et les pensionnés vivant en Belgique sont exposés à un risque de pauvreté relativement élevé. Cependant, en termes d'intensité de la pauvreté, la situation des âgés semble moins précaire en Belgique qu'en Allemagne et en France. De plus, toujours parmi les personnes âgées confrontées au risque de pauvreté, les personnes isolées vivant en Belgique déclarent moins souvent que leurs homologues français et allemands faire face à une privation matérielle, contrairement aux couples belges qui y sont davantage confrontés. Ces couples âgés déclarent aussi plus souvent qu'ils ont des difficultés (voire de grandes difficultés) à joindre les deux bouts. Les Pays-Bas affichent les meilleurs résultats. Leur système de pension se compose d'une pension forfaitaire de base très proche du seuil de pauvreté et d'une pension complémentaire du deuxième pilier qui est très largement répandue.

Précisons finalement que dans le cadre des comparaisons internationales présentées ici, le revenu disponible sur lequel est établi le risque de pauvreté ne tient également pas compte de la propriété du logement. D'autres études montrent que lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé dans la détermination du revenu disponible, l'écart entre le risque de pauvreté des Belges de plus de 65 ans et celui des Néerlandais ou des Français de la même tranche d'âge diminue fortement⁴.

² L'intensité du risque de pauvreté est mesurée par l'écart entre le revenu équivalent médian de la population confrontée au risque de pauvreté et le seuil de pauvreté.

³ L'évolution du pouvoir d'achat est mesurée par l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

⁴ Sur base de l'EU-SILC 2007 relatif aux revenus de 2006. La comparaison avec l'Allemagne n'a pas été réalisée.

b. Perspectives jusqu'en 2060

Le modèle de microsimulation MIDAS offre une perspective dynamique et prospective de l'analyse de l'adéquation des pensions. Bien qu'ils possèdent certaines analogies, le seuil de pauvreté et le risque de pauvreté du modèle MIDAS ne sont pas directement comparables avec ceux de l'enquête EU-SILC. Ils diffèrent notamment sur le type de données et la définition du revenu disponible. La simulation réalisée pour le rapport 2012 du CEV montre une baisse sensible du risque de pauvreté chez les pensionnés entre 2006 et 2050. La tendance à la baisse déjà observée ces dernières années sur la base de l'enquête EU-SILC se poursuivrait donc à long terme. Deux facteurs expliquent cette évolution. Le premier résulte du relèvement de la GRAPA de près de 14% au 1er décembre 2006. Grâce à cette revalorisation, les revenus des bénéficiaires de la GRAPA se situent désormais au-dessus du seuil de pauvreté simulé. Le second facteur est la progression continue du taux d'activité des femmes, engendrant des carrières féminines plus longues et donc des pensions féminines plus élevées.

En fin de période de projection, le risque de pauvreté chez les pensionnés devrait légèrement augmenter. En effet, le découplage de 0,5% entre la croissance des salaires et la croissance de la GRAPA érode progressivement la valeur relative de cette dernière et, par là-même, le rempart contre la pauvreté des personnes âgées qu'elle constitue.

Afin d'analyser l'impact de la réforme des pensions sur l'évolution du taux de pauvreté des pensionnés, une comparaison est réalisée entre les résultats du scénario de référence et les résultats d'un scénario sans réforme des pensions. Cette comparaison montre que la réforme a pour effet de réduire le taux de pauvreté des pensionnés. En effet, le renforcement des conditions d'éligibilité aboutit à un report des départs en pension. L'allongement des carrières qui en résulte mène à la constitution de pensions plus élevées qui permet aux pensionnés d'être mieux protégés contre le risque de pauvreté. La réduction du risque de pauvreté des pensionnés n'apparaît cependant pas immédiatement après la mise en œuvre de la réforme. Il faut attendre 2030, soit près de vingt ans, pour observer les premiers signes d'une baisse relative de la pauvreté. Avant cette date, la réforme ne semble pas avoir d'effet sur le taux de pauvreté des pensionnés. Après 2030, la réforme des pensions se traduit par une diminution progressive du taux de risque de pauvreté des pensionnés qui atteint, en 2060, 4 points de pourcentage.

En outre, MIDAS analyse l'évolution de l'inégalité des revenus des pensionnés à l'aide du coefficient de Gini. On observe tout d'abord, sur la période 2010-2050, une baisse tendancielle de l'inégalité entre pensionnés, due entre autres au découplage entre la croissance des salaires et la croissance du plafond salarial dans le calcul des pensions qui se traduit par une distribution plus égalitaire des revenus de pension du premier pilier. Ensuite, entre 2050 et 2060, l'inégalité entre pensionnés se stabilise.

D. Les projections de l' "Ageing Working Group"

Tous les trois ans, des projections de long terme des dépenses sociales sont élaborées pour les 27 Etats membres de l'UE par l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN. Ces projections sont réalisées dans des hypothèses (démographiques, socio-économiques et macroéconomiques) et des méthodologies convenues au sein de l'AWG. Les résultats les plus récents (une projection de référence et 8 analyses de sensibilité) ont été publiés au premier semestre 2012 dans «The 2012 Ageing Report», édité sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne. Ces projections sont surtout utilisées dans le cadre des procédures qui visent à orienter les politiques budgétaires.

L'écart en termes de coût budgétaire du vieillissement entre les projections de l'AWG et du CEV est relativement important cette année, alors qu'il était quasiment nul lors du précédent exercice AWG publié en 2009. Ainsi, pour la Belgique, le coût budgétaire du vieillissement s'élève actuellement à 9,1% du PIB entre 2010 et 2060 selon la projection de l'AWG et à 6,1% entre 2011 et 2060 selon la projection du CEV, soit un écart de 3 points de pourcentage. Cet écart n'est toutefois pas significatif car les dépenses sociales couvertes par l'AWG diffèrent de celles couvertes par le CEV. En retenant les catégories de dépenses communes aux deux estimations, l'écart se réduit à 2,2% du PIB.

Ce dernier écart résulte en premier lieu des différences sur les hypothèses macroéconomiques retenues. Dans le scénario du CEV, la croissance est plus riche en emploi en raison principalement d'une évolution plus favorable du taux de chômage. Dans ce scénario, le taux de chômage se réduit progressivement à long terme. Dans le scénario de l'AWG, une convergence à moyen terme du taux de chômage vers le taux de chômage structurel moyen européen (relevé en raison de la crise) est postulée pour les Etats membres dont le taux de chômage (structurel) de départ est supérieur à la moyenne européenne. Cette hypothèse pénalise certains pays dont le marché du travail a bien résisté à la crise de 2009. Ces pays, parmi lesquels la Belgique, enregistreront une faible progression de leur taux d'emploi. Cette progression est, en outre, d'autant plus ralentie pour la Belgique que le scénario macroéconomique de l'AWG est le fruit d'une combinaison, peu favorable pour elle, d'une projection macroéconomique de moyen terme et d'un scénario macroéconomique de long terme (voir chapitre 4). Ces différences d'hypothèses macroéconomiques expliquent à hauteur de 1% de PIB l'écart de coût budgétaire du vieillissement entre les projections du CEV et de l'AWG.

Par ailleurs, les projections de l'Ageing Report 2012 ayant été clôturées en novembre 2011, elles ne tiennent pas compte des réformes contenues dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011, ni de l'alignement du bonus de pension sur les nouvelles conditions de carrière en matière de retraite anticipée. Ces différences par rapport au scénario de référence du CEV expliquent à concurrence de près de 0,5% de PIB l'écart en termes de coût budgétaire du vieillissement entre les deux projections.

La dernière source principale expliquant l'écart entre les deux projections se situe au niveau des perspectives de population retenues. Les perspectives démographiques de la projection de l'AWG (préparées par Eurostat) résultent en une population davantage vieillissante que dans la projection du CEV (s'appuyant sur les perspectives de population du BFP et de la DGSIE). Cette différence alourdit le coût budgétaire du vieillissement de 0,5% du PIB dans la projection de l'AWG comparativement à la projection du CEV.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2060

1.1. Introduction

Le premier chapitre de ce onzième rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement reprend l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales jusqu'à l'horizon 2060. Cette projection, réalisée avec le système de modèles Maltese, s'appuie sur un scénario démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale. Elle permet d'estimer le coût budgétaire du vieillissement, à savoir la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit un concept plus large que le coût des dépenses directement liées au vieillissement), exprimée en pour cent du PIB sur une période déterminée. Le coût budgétaire du vieillissement est présenté selon un scénario de référence de croissance de la productivité ainsi que deux scénarios alternatifs de croissance plus faible et plus élevée.

Ces nouvelles perspectives sont marquées par une faible croissance économique à court terme mais surtout par les effets des diverses réformes structurelles prises dans le cadre de l'Accord de gouvernement de décembre 2011. Ces réformes concernent plus particulièrement :

- l'augmentation de l'âge minimum et de la condition de carrière afin de pouvoir bénéficier d'une pension anticipée dans les trois régimes de pension légale (régime salarié, régime indépendant et fonction publique);
- la valorisation de certaines périodes assimilées au droit minimum par année de carrière, au lieu du dernier salaire perçu, lors du calcul de la pension dans le régime salarié ;
- le calcul de la pension dans la fonction publique sur la base du traitement moyen des 10 dernières années et non plus des 5 dernières années;
- le renforcement des conditions d'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension conventionnelle à temps plein) et la suppression du régime de prépension à mi-temps ;
- dans le régime de l'assurance-chômage, un nouveau système pour les jeunes sortant des études, une dégressivité accrue des allocations de chômage et le relèvement à 55 ans de l'âge d'accès au complément d'ancienneté ;
- enfin un ensemble de mesures destiné à réduire l'accès aux systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière.

Le chapitre 2 de ce rapport est entièrement consacré à la description de ces réformes ainsi qu'à leur impact sur le coût budgétaire du vieillissement.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Le Tableau 5 présente les principales hypothèses retenues par le CEV dans ses perspectives, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Tableau 5 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2011 (« Perspectives de population 2011-2060 »)				
	2011	2030	2060	
Taux de fécondité	1,84	1,86	1,86	
Espérance de vie à la naissance : hommes	78,2	81,9	86,2	
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,4	85,8	88,8	
Solde migratoire en milliers	63,0	23,4	31,9	
Hypothèses socio-économiques				
Taux de scolarité	Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans ou fonction de l'évolution du taux d'activité pour les 15 ans et plus			
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalidé, de chômeur avec complément d'entreprise (pré-pensionné) et de pensionné	Modélisation qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, et qui tient compte des effets des réformes déjà décidées			
Hypothèses macroéconomiques				
A moyen terme : de 2011 à 2017	A long terme : 1 scénario de référence et deux scénarios alternatifs			
Selon les « Perspectives économiques 2012-2017 » du BFP où :		Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
			Scénario 1,25	Scénario 1,75
Croissance de la productivité par travailleur entre 2011 et 2017 : 0,8% par an	Croissance annuelle de la productivité par travailleur et du salaire par actif occupé	1,50%	1,25%	1,75%
Taux de chômage ^a en 2017 : 11,9%			8,0%	
Taux d'emploi ^b en 2017 : 65,4%	Taux de chômage structurel ^a de long terme			
Hypothèses de politique sociale				
2011-2014	A partir de 2015 : calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être			
2011-2012 :	Plafond salarial		1,25%	
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Droit minimum par année de carrière		1,25%	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^c		0,50%	
2013-2014 :	Prestations forfaitaires et minima		1,00%	
Selon l'Accord de gouvernement de décembre 2011, utilisation de 60% des enveloppes disponibles dans les régimes salarié et indépendant (aucune décision en matière de mesure de revalorisation n'a encore été prise)				

a. Selon le concept administratif au sens large, y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

b. % de la population d'âge actif (15-64 ans)

c. Dans le régime des pensions du secteur public, l'adaptation au bien-être (en d'autres termes la péréquation) présente, sur la base de l'écart observé historiquement, un découplage de 0,5 % par rapport à la hausse salariale.

1.2.1. Les hypothèses démographiques

En 2011, une convention entre la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie et le Bureau fédéral du Plan (BFP) a réglé l'organisation générale des perspectives de population. Cette convention précise le rôle de chaque institution (la communication des données par la DGSIE et la réalisation des perspectives par le BFP) ainsi que le timing. Tous les trois ans, une analyse en profondeur, et si nécessaire une révision fondamentale, des hypothèses des perspectives de population serait menée. Lors des deux années intermédiaires, les adaptations seraient plus légères sur la base de l'intégration des observations les plus récentes.

Lors du rapport 2011 du CEV⁵, les « Perspectives de population 2010-2060 »⁶ intégraient certaines révisions importantes des hypothèses démographiques. Cette année, considérée dès lors comme une année intermédiaire, les hypothèses sont inchangées mais la projection incorpore les dernières observations au 30 juin 2010, donnant naissance aux « Perspectives de population 2011-2060 » (voir le point 1.3.1).

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

Les hypothèses socio-économiques permettent de répartir la population en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales). La modélisation⁷ applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre, ou de maintien dans une catégorie socio-économique. Elle s'effectue dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais intègre les mesures déjà décidées pour les prochaines années.

Ainsi la projection incorpore les différentes réformes structurelles mentionnées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011, notamment la réforme des pensions de retraite anticipée et les mesures en chômage, allocation de chômage avec complément d'entreprises (anciennement prépension) et crédit-temps/interruption de carrière.

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

L'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur constituent les principales hypothèses macroéconomiques qui permettent de déterminer la croissance économique.

A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2012-2017 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2012. Pour rappel, la croissance économique avait largement chuté en 2009 (-2,8%) mais avait ensuite connu un rétablissement en 2010 avec une progression de 2,4%. Cependant, l'année 2011 enregistre un certain ralentissement de la croissance belge (1,8%) en raison d'une dégradation de la croissance mondiale. Cette dernière serait à nouveau en recul en 2012 et la croissance de l'économie belge serait seulement de 0,1%. Signalons que ce chiffre ne

⁵ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juin 2011.

⁶ Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique, « Perspectives de population 2010-2060 », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, décembre 2011.

⁷ Fasquelle N., Hendrickx K., Joyeux C., Lebrun I., "The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios", Bureau fédéral du Plan, Working Paper 5-12, février 2012.

tient pas compte des dernières prévisions disponibles pour l'année 2012 (-0,1% dans le Budget économique de septembre 2012). A partir de 2013, la croissance économique belge se relève progressivement et parvient à 2,0% en 2017, avec une croissance de l'emploi de 1,1% et des gains de productivité du travail de 0,9%. Dans ce scénario, la perte d'output due à certains chocs n'est pas rattrapée en cours de période: le niveau du PIB demeure inférieur à celui de l'exercice précédent jusqu'en fin de période.

A long terme, le CEV opte pour un scénario de référence avec une croissance annuelle de 1,5% de la productivité du travail. Deux scénarios alternatifs accompagnent ce scénario de référence : l'un de croissance plus soutenue (de 1,75% par an) et l'autre de croissance plus faible (de 1,25% par an). Ces scénarios macroéconomiques de long terme sont encadrés par le modèle de long terme S3BE⁸, développé par le Bureau fédéral du Plan, où la croissance de la productivité du travail est déterminée, à long terme, par la productivité totale des facteurs, qui est exogène.

Les trois scénarios de croissance de la productivité peuvent être mis en perspective avec la croissance moyenne observée sur le passé. Dans cette optique, le tableau suivant présente l'évolution du PIB, de l'emploi et de la productivité par tête entre 1910 et 2010, selon diverses sous-périodes. Sur les cent dernières années, les gains de productivité ont enregistré une progression moyenne de 1,8% par an. A partir de 1980, la croissance annuelle moyenne de la productivité par tête se réduit progressivement. Elle est de 1,5% par an entre 1980 et 2008 et, en incluant les années de crise financière et économique, elle n'atteint plus que 1,3% entre 1980 et 2010. C'est pourquoi le CEV a privilégié un scénario de référence équivalent à la moyenne observée sur les 28 années qui ont précédé la crise récente. Mais, compte tenu de l'incertitude en la matière, le CEV encadre également ce scénario de référence par un scénario de plus faible productivité correspondant à la moyenne des 30 dernières années en y intégrant les années de crise, ainsi que par un scénario de plus forte productivité correspondant quasiment à la moyenne observée entre 1910 et 2010.

En outre, l'hypothèse de référence retenue par le CEV en matière de productivité à long terme est tout à fait comparable aux scénarios adoptés par différentes institutions internationales. Le scénario macroéconomique de référence de l'«Ageing Working Group»⁹, établi au sein du Comité de Politique Economique du Conseil européen ECOFIN, a également fixé la croissance de la productivité à 1,5% par an pour la Belgique, lors des récents exercices publiés début 2012¹⁰. Le prochain «Sustainability Report 2012» de la Commission européenne sera basé sur les résultats des projections de l'Ageing Working Group. L'OCDE porte, quant à elle, la croissance annuelle de la productivité par travailleur à 1,6% pour la Belgique, entre 2010 et 2050, dans une récente étude d'avril 2012 sur les perspectives de long terme en matière de croissance et de déséquilibre¹¹.

⁸ Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 3-09, avril 2009.

⁹ Pour rappel, ce groupe a été créé en décembre 1999 pour réaliser des exercices internationaux de projection de long terme des dépenses sociales.

¹⁰ "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", prepared jointly by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm

¹¹ OCDE, "Medium and Long-Term Scenarios for Global Growth and Imbalances", avril 2012.

Tableau 6 Evolution du PIB, de l'emploi et de la productivité sur le passé
taux de croissance annuels moyens en %

	PIB	Emploi	Productivité par tête
1910-2010	2,1	0,3	1,8
1910-1960	1,5	0,0	1,4
1960-2010	2,8	0,6	2,3
1960-1980	4,2	0,5	3,7
1980-2008	2,1	0,6	1,5
1980-2010	1,9	0,6	1,3

Signalons enfin que, malgré une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5% à long terme, les gains de productivité ne s'établissent en moyenne qu'à 1,3% par an entre 2011 et 2060 (cf. Tableau 7). En effet, la convergence vers les hypothèses de long terme de croissance de la productivité s'effectue de manière progressive. Les perspectives de moyen terme se clôturant sur un output gap (écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel¹² exprimé en pourcentage de ce dernier) encore légèrement négatif et une productivité du travail relativement faible, la croissance de 1,5% de la productivité du travail est atteinte vers 2026 dans le scénario de référence. La contribution de la productivité totale des facteurs à cette croissance est de 1,0%, celle de l'intensité en capital de 0,5%. Dans le scénario de plus faible productivité, le taux de croissance de 1,25% par an (« scénario 1,25 ») est atteint en 2024. Dans le scénario de croissance de la productivité plus élevée de 1,75% (« scénario 1,75 »), la convergence vers le niveau de long terme de la productivité est plus lente et se fait en 2030.

Tableau 7 Hypothèses macroéconomiques à long terme - 1 scénario de référence et 2 scénarios alternatifs en matière de gains de productivité par travailleur

	2016-2017	De 2018 à 2030	À long terme		
			Scénario de référence 1,50	Scénarios alternatifs	
				Scénario 1,25	Scénario 1,75
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	0,9%	progression vers les scénarios de long terme	1,50%	1,25%	1,75%
dont contribution de l'intensité en capital	0,2%		0,5%	0,4%	0,6%
dont contribution de la productivité totale des facteurs	0,7%		1,0%	0,8%	1,1%
Taux de chômage structurel de long terme (en % de la population active)			8,0%		
Emploi (taux de croissance annuel)			0,2%		
dont contribution de la population active			0,2%		
dont contribution du taux de chômage			0,1%		

Dans les trois scénarios de croissance de la productivité, le taux de chômage structurel de long terme est identique. Il est déterminé par les caractéristiques structurelles du marché du travail (autrement dit l'évolution de l'emploi résulte de l'évolution de la population active). Le niveau du taux de chômage structurel à long terme est de 8% et est compatible avec les estimations du modèle macroéconomique de long terme S3BE. Comme détaillé dans l'édition 2010 du rapport¹³, la réduction progressive du taux

¹² Le PIB potentiel représente la capacité d'offre d'une économie pour une utilisation normale des facteurs de production disponibles.

¹³ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juin 2010, p. 21

de chômage vers son niveau structurel de 8% est guidée par le prolongement de la tendance à la baisse de la constante, dans l'équation de salaire, observée depuis le milieu des années nonante. La décomposition de la croissance de l'emploi en facteurs contributifs met en évidence l'importance de l'évolution de la population active. Les hypothèses retenues par le CEV supposent qu'une politique active en matière d'emploi soit poursuivie à long terme.

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 à l'évolution des prix. Depuis fin 2005, un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être a été instauré par le pacte de solidarité entre les générations (cf. Box 1).

Pour les années 2011 et 2012, l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement est intégré dans la projection des dépenses sociales du CEV.

Pour la période 2013-2014, selon l'Accord de gouvernement de décembre 2011, les adaptations au bien-être correspondent:

- à l'intégralité de l'enveloppe disponible pour les régimes d'assistance sociale (calculée selon les modalités définies par le pacte de solidarité entre les générations);
- à 60% de l'enveloppe disponible pour les régimes salarié et indépendant.

A partir de 2015, les prestations sociales sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité (cf. Tableau 5 et Box 1), dans l'ensemble des branches des régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale.

Box 1 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

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

Ces pourcentages sont fixés indépendamment de la croissance des salaires. Dans un contexte d'évolution ralentie (accélérée) des salaires et de la productivité, cette absence de liaison tend à alourdir (alléger) le coût budgétaire du vieillissement.

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

1.3. Les nouvelles perspectives du CEV

1.3.1. Les perspectives de population

Les hypothèses en matière de fécondité, d'espérance de vie et de solde migratoire demeurent globalement inchangées par rapport aux « Perspectives de population 2010-2060 ». Toutefois, celles-ci ont été actualisées sur la base des mouvements de population observés en 2010. Les résultats de cette actualisation, consignés dans les « Perspectives de population 2011-2060 » sont présentés dans le Tableau 8, ainsi que les écarts avec les perspectives du rapport précédent.

Tableau 8 Principaux résultats des « Perspectives de population 2011-2060 » au 30 juin (1) et écart avec le rapport 2011 (2)

	2011		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	10994,5	21,7	12282,8	-26,3	13494,5	-42,6
<i>Par groupe d'âge en milliers</i>						
0-14 ans	1865,3	4,1	2099,3	-26,5	2267,8	-7,3
15-64 ans	7226,6	16,9	7454,3	-1,7	7873,1	-37,9
65 ans et +	1902,7	0,8	2729,1	1,9	3353,7	2,6
<i>Structure d'âge en %</i>						
0-14 ans	17,0	0,0	17,1	-0,2	16,8	0,0
15-64 ans	65,7	0,0	60,7	0,1	58,3	-0,1
65 ans et +	17,3	0,0	22,2	0,1	24,9	0,1
<i>Quelques indicateurs</i>						
Dépendance des âgés - 1 - (65+/15-64)	26,3	-0,1	36,6	0,0	42,6	0,2
Dépendance des âgés - 2 - (65+/20-64)	28,9	-0,1	40,4	0,0	47,1	0,3
Intensité du vieillissement (80+/65+)	29,5	0,0	28,8	0,0	38,9	0,0

Dans les « Perspectives 2011-2060 », la population totale atteint près de 13,5 millions de personnes en 2060 mais avec une large augmentation de la part des personnes âgées de 65 ans et plus au détriment de celle de la population d'âge actif de 15 à 64 ans. Le coefficient de dépendance des âgés habituellement utilisé en démographie, soit le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et la population d'âge actif de 15 à 64 ans, s'accroît de 62% entre 2011 et 2060, passant de 26,3 à 42,6%. Dans ce tableau, un second coefficient de dépendance des âgés, calculé comme le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et la population restreinte aux personnes de 20 à 64 ans est également indiqué.

Par rapport aux perspectives de l'année précédente, les variations engendrées par l'introduction des dernières observations sont relativement faibles. Elles n'impliquent quasiment pas de modifications de l'évolution de la structure par âge ni du coefficient de dépendance des âgés. Les dernières observations par sexe, âge et arrondissement dégagent une fertilité légèrement plus faible que prévu en Flandre, ce qui ralentit la croissance de la population jeune (de 0 à 14 ans) dans un premier temps et de la population d'âge actif ensuite (de 15 à 64 ans). Globalement la population totale n'est réduite que de 0,3% en 2060 (-42,6 milliers de personnes) en comparaison avec le rapport 2011 du CEV.

1.3.2. L'environnement macroéconomique

A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2012-2017 » de mai 2012 du Bureau fédéral du Plan¹⁴. A partir de 2018, l'environnement macroéconomique résulte de la projection de la productivité du travail, du taux de chômage structurel et du taux d'activité. Le tableau suivant présente les principaux indicateurs macroéconomiques.

Tableau 9 Projection macroéconomique 2011-2060, scénario de référence d'octobre 2012 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2011 (2)
en %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %						Niveau en %			
	2011-2017		2017-2030		2030-2060		2011-2060		2017	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,7	-0,2	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3	0,0	-0,7	0,3
Productivité par emploi	0,8	-0,4	1,3	-0,2	1,5	0,0	1,3	-0,1	-3,3	-6,0
Salaires ^a	1,5	-0,8	1,6	-0,1	1,7	0,0	1,7	-0,1	-3,2	-4,9
PIB	1,5	-0,7	1,6	-0,1	1,7	0,0	1,7	-0,1	-4,0	-5,7
PIB/tête	0,8	-0,6	1,1	-0,1	1,4	0,0	1,2	-0,1	-4,0	-5,4

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

Entre 2011 et 2017, la croissance économique est en moyenne de 1,5% par an, soit une croissance inférieure de 0,7 point de pourcentage à celle prévue dans la projection de l'année passée. Tant la croissance de l'emploi que les gains de productivité par travailleur évoluent moins rapidement que lors des perspectives précédentes (respectivement de 0,2 et 0,4 point de pourcentage). C'est à court terme, entre 2011 et 2013, où l'on enregistre une croissance du PIB de 0,8% par an (soit une progression inférieure de 1,4 point de pourcentage aux résultats de juin 2011), que cette différence est la plus marquée. Par la suite, entre 2013 et 2017, la croissance économique redevient plus élevée et s'établit en moyenne à 1,9% par an, mais elle demeure toutefois inférieure de 0,3 point de pourcentage à celle mise en avant dans le rapport précédent en raison de gains de productivité par emploi moins élevés. Ainsi, en 2017, le niveau du PIB est inférieur de 4,0% à celui de la projection réalisée en 2011.

Entre 2011 et 2060, le PIB croît en moyenne de 1,7% par an, soit 0,1 point de pourcentage de moins que dans la projection précédente (et atteint un niveau plus faible de 5,7% en 2060) suite à une croissance de la productivité par emploi moins élevée entre 2011 et 2030 que dans les perspectives de 2011. La période de moyen terme est marquée par une plus faible croissance de la productivité et, en outre, elle se termine avec un output gap encore légèrement négatif. Dès lors, la période transitoire nécessaire pour atteindre le rythme de croissance de long terme de 1,5% par an de la productivité du travail est plus longue que lors du rapport précédent. Cette transition plus lente entraîne également une croissance de la productivité inférieure de 0,2 point de pourcentage aux résultats de l'année passée entre 2017 et 2030.

¹⁴ Bureau fédéral du Plan, " Perspectives économiques 2012-2017 ", Série Perspectives, mai 2012.

1.3.3. Le marché du travail

Les perspectives de long terme en matière de marché du travail sont marquées par les réformes structurelles de l'Accord de gouvernement de décembre 2011. Les principales mesures qui influencent les taux d'activité sont les suivantes :

- le relèvement de l'âge de départ à la retraite anticipée de deux ans (de 60 à 62 ans) assorti de l'augmentation de la condition de carrière pour y accéder (de 35 à 40 ans dans les régimes salarié et indépendant, de 5 ans¹⁵ à 40 ans dans la fonction publique) ;
- le durcissement des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (prépension) ;
- le renforcement des conditions d'accès à l'interruption de carrière/credit-temps.

Ces mesures, en réduisant les possibilités de retrait de l'activité via le régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension) ou les départs en pension anticipée de retraite, ont comme principal effet d'accroître le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans de 6,2 points de pourcentage en 2060 (par rapport à une augmentation de 11,9 points de pourcentage entre 2011 et 2060 - Tableau 10 -). Cela correspond à une augmentation du taux d'activité global de près de 2 points de pourcentage dans les nouvelles perspectives, où il passe de 72,7% en 2011 à 74,5% en 2060. Le taux d'activité global est ainsi supérieur de 0,6 point de pourcentage en 2060 à celui des perspectives précédentes, en grande partie en raison des récentes mesures structurelles. Le taux d'activité potentielle élargit la définition de l'activité en y incluant également les chômeurs avec complément d'entreprise et les personnes bénéficiant d'un crédit-temps/interruption de carrière à temps plein. La hausse de ce taux entre 2011 et 2060 (1,4 point de pourcentage) est inférieure à celle du taux d'activité en raison principalement d'une réduction du taux de chômage avec complément d'entreprise.

¹⁵ Il s'agissait en fait du nombre minimum d'années requises pour bénéficier d'une pension de la fonction publique, quel que soit l'âge de prise de pension.

Tableau 10 Situation sur le marché du travail, scénario d'octobre 2012 (1) et différences par rapport aux résultats de juin 2011 (2) - concept administratif
en %

	2011		2017		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi (emploi total en % de la population de 15 à 64 ans)	64,0	0,4	65,4	-0,5	68,0	0,4	68,5	0,5
15-54 ans	68,3	0,2	68,4	-1,7	70,0	-1,0	70,2	-0,9
Femmes	64,8	0,8	65,7	-0,7	67,9	0,2	68,1	0,3
Hommes	71,8	-0,5	71,0	-2,7	72,0	-2,2	72,2	-2,1
55-64 ans	42,0	1,1	49,7	3,8	55,1	5,6	56,3	6,5
Femmes	34,0	1,9	43,4	5,0	52,1	8,0	53,9	9,4
Hommes	50,2	0,3	56,2	2,5	58,0	3,1	58,8	3,5
Taux d'emploi définition EU2020 (emploi des 20-64 ans en % de la population des 20-64 ans)	68,5	0,3	69,8	-0,6	72,9	0,3	73,7	0,5
Taux de chômage (chômage y compris chômeurs âgés non demandeurs d'emploi en % de la population active ^a)	11,9	-0,4	11,9	1,2	8,5	0,4	8,0	0,0
Taux d'activité (population active ^a en % de la population de 15 à 64 ans)	72,7	0,1	74,3	0,4	74,2	0,8	74,5	0,6
15-54 ans	76,5	-0,2	76,5	-0,8	75,6	-0,8	75,6	-0,9
55-64 ans	52,9	0,8	61,5	5,1	64,0	6,4	64,9	6,8
Taux d'activité potentielle ^b (en % de la population de 15 à 64 ans)	74,7	0,0	75,9	0,2	75,9	0,6	76,0	0,4
Taux des chômeurs avec complément d'entreprise (% de la population active potentielle ^b de 50 à 64 ans)	8,0	-0,2	5,9	-0,9	5,9	-1,0	5,6	-1,2

a. Population active = emploi total + chômage y compris chômeurs âgés non demandeurs d'emploi

b. Population active potentielle = population active + chômeurs avec complément d'entreprise + crédit-temps/interruption de carrière à temps plein

A long terme, sous l'hypothèse d'un taux de chômage structurel de 8%, le taux d'emploi (calculé comme l'emploi total exprimé en pourcentage de la population de 15 à 64 ans) s'accroît de 4,5 points de pourcentage entre 2011 et 2060 pour parvenir à 68,5% en fin de période. Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans atteint 56,3% en 2060, soit un accroissement de 14,3 points de pourcentage entre 2011 et 2060. En comparaison avec la projection de juin 2011, avec un même taux de chômage, le taux d'emploi global est supérieur de 0,5 point de pourcentage en 2060 et le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans de 6,5 points de pourcentage. Le Tableau 10 présente également le taux d'emploi selon la définition EU2020, calculé comme l'emploi des personnes de 20 à 64 ans par rapport à la population de 20 à 64 ans (cf. Box 2).

Box 2 Les mesures du taux d'emploi et du taux de chômage

1. Deux concepts statistiques

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

Le concept « enquête » porte sur un échantillon de la population. Il s'agit de l' « Enquête sur les forces de travail », réalisée par la Direction générale Statistique et Information économique et transmise à Eurostat qui en a défini le cadre méthodologique. La classification d'un individu dans une catégorie socio-économique est attribuée suite à une interview individuelle. Cette source statistique est probablement, à l'heure actuelle, la plus adéquate pour effectuer des comparaisons internationales.

Le concept administratif porte sur l'ensemble de la population puisqu'il part des personnes inscrites dans les bases de données des parastataux sociaux ou SPF. Le caractère exhaustif des données administratives permet d'analyser certaines caractéristiques très détaillées et en fait une base appropriée pour simuler l'évolution à moyen et long termes des dépenses sociales et de la réserve de main-d'oeuvre.

Les écarts entre les deux concepts peuvent s'avérer importants. En 2011, par exemple, le taux de chômage selon le concept administratif s'élevait à 11,9%, alors que le taux de chômage selon le concept « enquête » était de 7,2%. Pour le taux d'emploi, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 64,2% et 61,9%.

2. Des définitions différentes du taux d'emploi

Au sein des concepts administratif et enquête coexistent des définitions différentes du taux d'emploi. Le taux d'emploi peut être calculé comme l'emploi total (y compris l'emploi des plus de 64 ans) par rapport à la population de 15 à 64 ans. Ce mode de calcul est utilisé par le CEV depuis son premier rapport et permet de prendre en compte l'ensemble des travailleurs. En mars 2010, le Conseil européen a approuvé la stratégie Europe 2020 qui formule, entre autres, des objectifs chiffrés à l'horizon 2020, dont notamment un taux d'emploi de 75% pour l'UE. Toutefois, ce taux d'emploi est calculé comme l'emploi du groupe d'âge de 20 à 64 ans par rapport à la population de 20 à 64 ans. Il ne prend donc pas en compte la population de 15 à 19 ans, qu'elle soit au travail ou non, ni les travailleurs de plus de 64 ans.

A partir de cette année, le tableau relatif à la situation sur le marché du travail intègre également le taux d'emploi des personnes de 20 à 64 ans calculé sur la base du concept administratif. Rappelons toutefois que l'objectif EU2020 en matière de taux d'emploi sera évalué à partir du concept enquête.

Dans les modèles de long terme, il est communément accepté que l'évolution de l'emploi suive la progression de l'offre de travail (la population active). Par contre, à moyen terme, la croissance de l'emploi est principalement menée par la demande. Ainsi, à moyen terme, le relèvement du taux d'activité induit par les réformes structurelles se traduit par une augmentation du taux de chômage. Dans un contexte macroéconomique peu favorable, le taux d'emploi atteint 65,4% en 2017. Ce taux est inférieur de 0,5 point de pourcentage à celui obtenu dans les perspectives précédentes. Le taux de chômage est, cette année-là, de 11,9%, soit 1,2 point de pourcentage supérieur au rapport 2011. Par comparaison avec les résultats de l'année précédente, l'emploi est en recul de 32 000 unités en 2017 et il y a près de 73 000 chômeurs de plus (cf. Tableau 11).

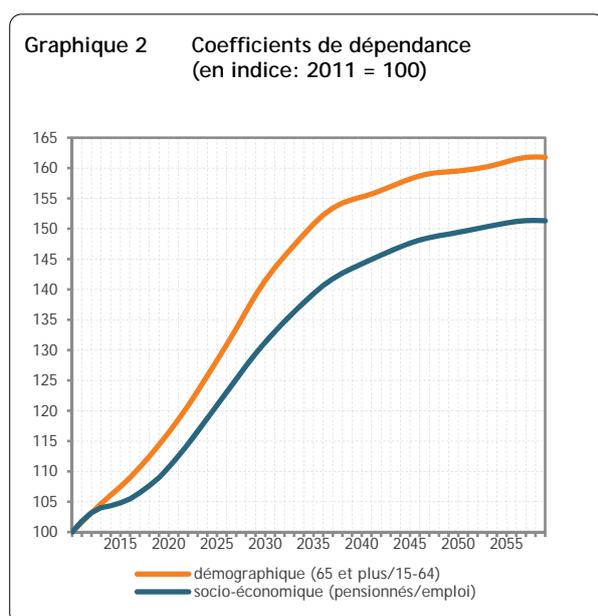
Tableau 11 Situation sur le marché du travail, scénario d'octobre 2012 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2011 (2) concept administratif en milliers d'unités

	2011		2017		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population d'âge actif	7226,6	16,9	7392,6	12,3	7454,3	-1,7	7873,1	-37,9
Population active	5253,5	16,5	5490,7	40,4	5534,3	54,9	5865,2	18,9
Emploi	4625,7	37,4	4836,9	-32,3	5066,6	28,7	5396,0	17,4
Chômage ^a	627,7	-20,9	653,9	72,7	467,7	26,3	469,2	1,5

a. y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

1.3.4. Des coefficients de dépendance

L'accroissement du coefficient de dépendance démographique (rapport entre la population de 65 ans et plus et la population d'âge actif de 15 à 64 ans) laisse présager un défi important pour le financement des dépenses sociales. Cependant, l'évolution sur le marché du travail doit également être prise en compte. Dans ce cadre, le Graphique 2 compare l'évolution du coefficient de dépendance démographique et du coefficient de dépendance socio-économique, à savoir la population pensionnée rapportée au nombre de travailleurs.



Le coefficient de dépendance démographique s'accroît de 62% à l'horizon 2060, alors que le coefficient de dépendance socio-économique des âgés augmente de 51%. Si le nombre de pensionnés augmente de manière relativement parallèle à la population de 65 ans et plus, l'emploi croît plus rapidement que la population d'âge actif, grâce à la progression du taux d'activité et à la diminution du taux de chômage structurel.

1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales (soit une notion plus large que les seules dépenses sociales spécifiquement liées au vieillissement de la population), sur une période donnée en pourcentage du PIB.

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme 2011-2017

Le tableau suivant illustre l'évolution du coût budgétaire du vieillissement à moyen terme, entre 2011 et 2017, en pourcentage du PIB et arrondis à une décimale¹⁶.

Tableau 12 Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario du CEV d'octobre 2012 et écart par rapport au scénario de juin 2011
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV d'octobre 2012								Différence avec les résultats de juin 2011 2011-2017
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011-2017	
Pensions	9,9	10,2	10,3	10,4	10,5	10,6	10,7	0,9	0,1
- régime des salariés	5,4	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9	6,0	0,6	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
- secteur public ^a	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,2	0,0
Soins de santé ^b	8,0	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,6	0,6	0,2
Incapacité de travail	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1	0,1
Chômage ^c	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	-0,2	0,1
Chômage avec complément d'entreprise (prépension)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,1	0,0
Allocations familiales	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	0,1	0,1
Total	25,3	25,9	26,2	26,3	26,4	26,5	26,6	1,4	0,6
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,1	4,2	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	-0,1	0,1

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat 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 pensions du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pensions des administrations locales affiliées à une institution de prévoyance.

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale (régime de soins de santé, intervention dans le prix de la journée d'hospitalisation depuis 2004 - comptabilisée auparavant dans le compte du pouvoir fédéral -, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral, des Régions (aide aux handicapés), des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos) et l'assurance soins en Flandre.

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 1,4% du PIB entre 2011 et 2017, en raison principalement des dépenses de pensions (0,9% du PIB) et des dépenses publiques de soins de santé (0,6% du PIB). Malgré la récente réforme des pensions, qui retarde notamment l'entrée en pension anticipée, les dépenses de pensions exprimées en pourcentage du PIB s'accroissent à moyen terme suite notamment au papy-boom qui entraîne un afflux de nouveaux pensionnés. En ce qui concerne les dépenses de santé¹⁷, les soins aigus s'accroissent principalement en raison des facteurs démographiques (part des personnes

¹⁶ L'arrondi à une décimale peut entraîner un total différent de la somme de ses composantes.

¹⁷ Cf. Bureau fédéral du Plan, "Perspectives économiques 2012-2017", Série Perspectives, mai 2012, p. 111.

âgées dans la population couplée à leur espérance de vie, volume de la population) et du progrès technologique. L'augmentation des soins de longue durée résulte en grande partie du nombre de bénéficiaires, largement dépendant de l'évolution du nombre de personnes âgées, voire très âgées.

Les dépenses de chômage et de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension) se réduisent respectivement de 0,2% (malgré l'augmentation de près de 40 mille chômeurs entre 2011 et 2017 - cf. Tableau 11 -) et de 0,1% du PIB entre 2011 et 2017, grâce à des mesures structurelles d'économie. L'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise est durci, réduisant le nombre de bénéficiaires. Quant au régime de chômage, les mesures concernent principalement les jeunes sortant des études (le stage d'insertion professionnelle est porté à 12 mois quel que soit l'âge, ce stage peut être prolongé en cas d'évaluation négative, le bénéfice de l'allocation d'insertion peut être suspendu en cas d'évaluation négative, et enfin le bénéfice de cette allocation est limité dans le temps), mais aussi une dégressivité accrue des allocations de chômage et un relèvement de l'âge d'accès, de 50 à 55 ans, au complément d'ancienneté. Il faut noter que les conditions d'accès au régime d'interruption de carrière/crédit-temps sont également renforcées, diminuant le nombre de bénéficiaires entre 2011 et 2017.

Par rapport aux perspectives précédentes, le coût budgétaire du vieillissement s'est alourdi de 0,6 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2017. La plus faible croissance du PIB à court terme (voir le Tableau 9) augmente en effet toutes les dépenses sociales exprimées en pourcentage du PIB, malgré l'impact des mesures structurelles qui allège globalement le coût budgétaire de 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2017. Autrement dit, sans les réformes structurelles, le coût budgétaire serait de 1,6% du PIB entre 2011 et 2017 (au lieu de 1,4%) et supérieur de 0,8 point de pourcentage au résultat du rapport 2011.

Signalons que dans cette projection de référence, l'octroi du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant (voir Box 3) est aligné, par hypothèse, sur les nouvelles conditions de départ en pension de retraite anticipée : il est accordé aux travailleurs de 62 ans et plus avec plus de 40 ans de carrière.

Box 3 Le bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant

Un bonus de pension de 2,2 euros bruts (au 1^{er} février 2012) par jour prouvé d'occupation effective est octroyé aux travailleurs ayant poursuivi leur carrière professionnelle après l'âge de 62 ans ou après une carrière d'au moins 44 années. Ce bonus de pension est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et expire, d'après la loi, le 1^{er} décembre 2013. Avant cette date, une évaluation du bonus doit être effectuée par le gouvernement sur la base, notamment de l'Avis du Comité d'étude sur le vieillissement (cf. Evaluation du bonus de pension, juin 2012).

Dans le Rapport annuel 2011 du CEV, le bonus de pension était supposé maintenu jusqu'en 2060 selon le principe d'une projection à politique constante. La réforme des pensions vise à accroître le taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans au moyen d'une politique de nature plus contraignante qu'incitative, au travers des conditions d'âge et de durée de carrière. En suivant le principe de politique constante, la nouvelle réforme des pensions implique que le bonus doive désormais être considéré comme un incitant à travailler plus longtemps pour les personnes ayant la possibilité de bénéficier d'une retraite anticipée. C'est pourquoi, dans la projection de référence 2012, le bonus de pension est octroyé à partir de 62 ans mais seulement aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière.

Remarquons qu'il existe depuis le 1^{er} janvier 2001 un système relativement comparable pour les agents statutaires du secteur public qui poursuivent leur carrière au-delà de 60 ans : le complément pour âge. Contrairement au bonus de pension, le complément pour âge n'est pas une mesure temporaire. Dans ce contexte, le complément pour âge est maintenu selon ses modalités actuelles jusqu'en 2060 dans la projection de référence du CEV 2012.

Dans le cadre de la réforme des pensions, une analyse du coût du bonus de pension et du complément pour âge sera présentée dans le chapitre 2 relatif aux réformes structurelles et à leur impact.

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

Le scénario de référence

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB, ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2011 et 2060 (ou la variation des dépenses sociales entre 2011 et 2060, exprimée en % du PIB). Dans les nouvelles perspectives du CEV, l'ensemble des dépenses sociales passe de plus de 25% du PIB en 2011 à 31,4% en 2060, soit un coût budgétaire du vieillissement de 6,1% du PIB entre 2011 et 2060. Le coût budgétaire se monte à 1,4% du PIB entre 2011 et 2017 et à 4,7% du PIB entre 2017 et 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé augmentent de 7,6% du PIB entre 2011 et 2060, alors que l'ensemble des autres dépenses sociales se réduit de 1,5% du PIB.

Tableau 13 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence du CEV d'octobre 2012
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV d'octobre 2012								
	2011	2017	2030	2050	2060	2011-2017	2017-2060	2011-2060	Différence avec les résultats de juin 2011 2011-2060
Pensions	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	0,9	3,7	4,6	0,4
- régime des salariés	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	0,6	1,9	2,5	0,1
- régime des indépendants	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- secteur public ^a	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	0,2	1,6	1,8	0,3
Soins de santé ^b	8,0	8,6	9,4	10,7	11,0	0,6	2,3	3,0	0,1
Incapacité de travail	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Chômage ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	0,0
Chômage avec complément d'entreprise (pré-pension)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,2	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	0,1	-0,2	-0,1	0,2
Total	25,3	26,6	29,5	31,5	31,4	1,4	4,7	6,1	0,7
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	-0,1	0,2	0,1	0,1

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

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de longue durée. Une étude est en cours sur la répartition entre soins aigus et de longue durée sur le passé, ainsi que sur leur méthode de projection. Celle-ci sera présentée dans le Rapport annuel 2013 du CEV.

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Par rapport aux anciennes perspectives, le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé de 0,7 point de pourcentage sur l'ensemble de la période. Afin d'analyser les raisons de l'écart entre la nouvelle et l'ancienne projection entre 2011 et 2060, le Tableau 14 présente une décomposition de cet écart entre l'impact des réformes consignées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011, l'alignement des conditions d'octroi du bonus de pension sur les nouvelles règles en matière de retraite anticipée et les autres facteurs.

Tableau 14 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme : décomposition de l'écart entre le scénario de référence du CEV d'octobre 2012 et le scénario de référence de juin 2011
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2011-2060			
	Ecart entre juin 2011 et octobre 2012	dont impact des autres facteurs	dont impact des réformes (Accord de gouvernement de décembre 2011)	dont impact de l'alignement du bonus de pension sur les nouvelles conditions de retraite anticipée
Pensions	0,4	0,6	-0,1	-0,1
Soins de santé	0,1	0,1	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage	0,0	0,1	-0,1	0,0
Chômage avec complément d'entreprise (prépension)	0,0	0,0	-0,1	0,0
Allocations familiales	0,1	0,1	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	0,2	0,1	0,0	0,0
Total	0,7	1,1	-0,3	-0,1

Les « autres facteurs » recouvrent, entre autres, l'actualisation des données sous-jacentes aux modèles, mais surtout l'environnement macroéconomique moins favorable dans la nouvelle projection. Ces autres facteurs pèsent largement sur le poids des dépenses sociales exprimées en % du PIB (+1,1 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2060).

L'impact de l'ensemble des réformes structurelles présentées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 réduit le coût budgétaire du vieillissement de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2060. Un effet conjoint de -0,2 point de pourcentage du PIB est visible dans les régimes de chômage et de chômage avec complément d'entreprise. Par contre, l'impact n'est estimé qu'à -0,1 point de pourcentage du PIB pour les pensions. Ceci peut sembler étonnant car la diminution du nombre de pensionnés induite par la réforme tend à réduire les dépenses de pensions. Mais, à l'inverse, un alourdissement de ces dépenses est dû à des pensions moyennes plus élevées pour diverses raisons : allongement de la carrière dans tous les régimes, bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant, complément pour âge dans la fonction publique, moindre malus et nombre accru de bénéficiaires d'une pension minimum dans le régime indépendant. Rappelons que l'estimation de l'impact de la réforme des pensions selon l'Accord de gouvernement de décembre 2011 recouvre un bonus de pension maintenu jusqu'en 2060 dans ses modalités actuelles dans les projections avec et sans réforme.

La dernière colonne du Tableau 14 reprend l'impact de l'alignement du bonus de pension sur les nouvelles règles en matière de retraite anticipée : à savoir un bonus octroyé seulement aux travailleurs de 62 ans et plus ayant plus de 40 ans de carrière par rapport à un bonus octroyé à tous les travailleurs de 62 ans et plus. Cette modification des modalités d'attribution du bonus réduit le coût budgétaire du vieillissement de 0,1% du PIB entre 2011 et 2060. Pour rappel, une description détaillée de l'ensemble des récentes réformes ainsi que leurs effets sur le coût budgétaire du vieillissement est proposée dans le chapitre 2.

Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité

Le Tableau 15 illustre le coût budgétaire du vieillissement dans les deux scénarios alternatifs de croissance de la productivité en pourcentage du PIB, et en différences par rapport au scénario de référence de juin 2012.

Tableau 15 Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon les 2 scénarios alternatifs d'octobre 2012 (scénario 1,25 et scénario 1,75) et en écarts par rapport au scénario de référence d'octobre 2012
en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2011-2060			
	Scénario 1,25	Scénario 1,75	Scénario 1,25 - Référence	Scénario 1,75 - Référence
Pensions	5,4	3,9	0,8	-0,6
- régime des salariés	3,2	1,9	0,7	-0,6
- régime des indépendants	0,4	0,2	0,1	-0,1
- secteur public	1,9	1,8	0,0	0,0
Soins de santé	3,0	2,9	0,0	0,0
Incapacité de travail	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Chômage	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise (prépension)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Allocations familiales	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Total	7,3	5,1	1,2	-1,0
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,1	0,1	0,0	0,0

En comparaison à un coût budgétaire du vieillissement de 6,1% du PIB entre 2011 et 2060 dans le scénario de référence, les coûts budgétaires s'élèvent respectivement à 7,3% et 5,1% du PIB dans les scénarios de plus faible (scénario 1,25) et de plus forte (scénario 1,75) croissance de la productivité par tête, ce qui correspond à des écarts de +1,2 et -1,0 point de pourcentage avec le scénario de référence.

Le coût budgétaire du vieillissement par entité

Exceptionnellement, le coût budgétaire du vieillissement par entité n'est pas présenté cette année car les transferts de compétences prévus par l'Accord de gouvernement de décembre 2011 ne sont pas encore entérinés par la loi.

2. Impact des réformes structurelles

2.1. Introduction

En décembre 2011, un ensemble de mesures a été pris, notamment en vue de gérer les coûts à long terme liés aux pensions. Parue dans le Moniteur belge du 30 décembre 2011, la "loi portant des dispositions diverses (1)" du 28 décembre 2011 décrit la réforme des pensions au titre 8. Depuis lors, divers ajouts et modifications y ont été apportés après concertation sociale. La plupart n'ont pas encore fait l'objet d'un texte de loi, mais sont décrits ci-après.

Ce chapitre présente d'abord une description des réformes des pensions par régime (section 2.2) et des systèmes de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension), chômage, interruption de carrière et crédit-temps (section 2.3). La section suivante décrit la méthodologie utilisée et analyse l'impact des réformes structurelles en matière de pension et de chômage avec complément d'entreprise sur les reports d'entrée en pension et sur le marché du travail. Enfin la dernière section illustre les effets de l'ensemble des réformes structurelles sur le marché du travail, l'environnement macroéconomique et le coût budgétaire du vieillissement. Une attention particulière est accordée à l'effet de ces réformes sur les dépenses de pensions par régime.

Il faut par ailleurs signaler que l'actuel ministre des pensions prévoit encore une dizaine de "dossiers pensions" à mettre en œuvre. Ils viseront à étendre le deuxième pilier de pensions, à rendre le travail après l'âge légal de la pension plus attrayant, à offrir la possibilité effective de travailler plus longtemps, à réformer les pensions de survie et le bonus pension, à supprimer l'unité de carrière, à lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées, à réformer les pensions des femmes (en instaurant éventuellement une répartition des droits) et, enfin, à éventuellement fusionner le Fonds de vieillissement et le Fonds pour l'avenir des soins de santé. Ces différents projets ne sont pas pris en compte dans ce chapitre, leurs modalités d'exécution n'étant pas encore connues.

2.2. Description de la réforme des pensions¹⁸

Bien que les trois régimes de pension belges soient, sur certains points, soumis à des dispositions de réformes identiques (comme le relèvement de l'âge minimum de la pension anticipée), la description des réformes est, le plus souvent, menée par régime de pension afin de les mettre dans la perspective des législations actuelles plus hétérogènes. De plus, certaines mesures sont spécifiques à un régime.

¹⁸ La description de la réforme des pensions est effectuée notamment à l'aide des informations disponibles sur les sites internet de l'ONP et du SdPSP.

2.2.1. Relèvement de l'âge minimum de la retraite anticipée et allongement de la durée minimale de carrière

a. Dans le régime des travailleurs salariés et indépendants

Avant 2013, le départ anticipé à la retraite est accordé à partir de 60 ans à condition d'avoir accompli une carrière de 35 ans (selon un régime de travail équivalent au moins au tiers d'un temps plein dans le régime salarié et comptant au moins 2 trimestres par an dans le régime indépendant), ouvrant des droits à la pension dans le régime des travailleurs salariés, des indépendants ou d'un autre régime légal de pension belge (principalement le régime de la fonction publique) ou étranger (un Etat membre de l'UE ou un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de sécurité sociale). Les années d'affiliation à l'OSSOM (Office de sécurité sociale d'Outre-mer) sont également prises en compte.

A partir de 2013, l'âge minimum d'accès à la retraite anticipée sera progressivement relevé de 60 à 62 ans et la condition de carrière passera de 35 à 40 ans, à l'exception des carrières longues (cf. Tableau 16).

Tableau 16 Règle générale en matière d'âge légal de la retraite anticipée et de la condition de carrière

Année	Age minimum	Condition de carrière	Exception carrières longues
2012	60 ans	35 ans	
2013	60 ans et 6 mois	38 ans	60 ans et 40 années de carrière
2014	61 ans	39 ans	60 ans et 40 années de carrière
2015	61 ans et 6 mois	40 ans	60 ans et 41 années de carrière
2016	62 ans	40 ans	60 ans et 42 années de carrière, 61 ans et 41 années de carrière

Le législateur prévoit une série de mesures transitoires. Ainsi, une personne qui satisfait aux conditions d'âge et de carrière pour prendre une retraite anticipée au cours de la période 2012-2015 (par exemple une personne qui atteint l'âge de 60 ans en 2012 avec une carrière de 35 ans) conserve ce droit et peut donc reporter son entrée en pension, sans devoir remplir les conditions qui seront en vigueur à ce moment-là.

Les travailleurs qui avaient conclu un arrangement écrit et individuel avec leur employeur afin de partir en retraite anticipée conservent cette possibilité. Il s'agit de procédures de départ mises en œuvre avant le 28 novembre 2011 dans le cadre de crédit-temps, d'interruption de carrière, de règlements de travail, de conventions collectives de travail...

Parallèlement, le Conseil des ministres du 8 juin 2012 a approuvé en seconde lecture une série de mesures transitoires dans le secteur privé, établies en concertation avec les partenaires sociaux. La plus importante de ces mesures concerne les travailleurs salariés âgés de 57 à 61 ans au 31 décembre 2012, qui auraient dû prolonger leur carrière de 3, 4 ou 5 ans en raison de la réforme pour avoir droit à la pension légale et qui ne devront la prolonger qu'au maximum de 2 ans. D'autres exceptions au régime de la retraite anticipée ont également été approuvées.

b. Dans la fonction publique

Dans le secteur public, les conditions d'âge et de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée deviennent identiques à celles du secteur privé, tout au moins pour les fonctions administratives avec un tantième¹⁹ de 1/60. Il s'agit là d'une grande nouveauté pour le secteur public puisqu'aucune durée minimale de carrière n'était imposée jusqu'à présent pour la retraite anticipée (mis à part une condition de 5 années de carrière pour avoir droit à une pension du secteur public²⁰, condition demeurée par ailleurs inchangée dans le système réformé). Si un agent désirant partir avant l'âge légal à la retraite ne compte pas suffisamment d'années de service dans le secteur public, ses années d'activité comme salarié ou indépendant sont aussi prises en considération. Si la possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur est obligatoire lors du recrutement ou lors d'une nomination, une bonification de temps est octroyée ("bonification pour études") qui est comptabilisée dans la durée de carrière. Cette bonification équivaut à la durée d'étude minimale exigée pour l'obtention du diplôme en question. Elle entre entièrement en ligne de compte pour la condition de carrière, mais pas forcément lors du calcul de la pension²¹.

Les conditions d'âge et de carrière reprises au Tableau 16 sont aussi d'application pour les fonctionnaires ayant un tantième d'1/60 au moment du calcul de la pension, à l'exception de l'année 2012 où aucune condition de carrière n'est exigée (seules 5 années d'activité suffisent pour bénéficier d'une pension de la fonction publique). Pour les catégories de personnel avec un tantième de 1/50²² ou de 1/55²³, une période transitoire plus longue et d'autres conditions de carrière sont prévues que celles mentionnées au Tableau 16. En effet, plus le tantième est faible, plus la carrière complète est rapidement atteinte. Par exemple, avec un tantième de 1/55, la carrière est complète après 41,25 ans de services (45/60 de 55). Les grilles de passage pour une carrière comprenant exclusivement des années de service à 1/55 et à 1/50 se trouvent dans l'annexe 2.

Des mesures transitoires supplémentaires ont été prévues pour les personnes proches de l'âge de la pension:

- les personnes âgées de 57 ans ou plus en 2012 ne doivent en aucun cas travailler plus de deux ans de plus que dans le système antérieur. Il bénéficie donc d'une mesure transitoire, tout comme dans le secteur privé.
- Les personnes qui, avant ou pendant la période transitoire (2013-2016 et au-delà pour les tantièmes préférentiels), satisfont à un moment donné aux conditions d'âge et de carrière pour prendre une retraite anticipée gardent cet avantage, quelle que soit, par la suite, la date de prise de cours effective de la pension.

¹⁹ Le tantième est le dénominateur de la fraction de carrière qui, multipliée par le traitement de référence, produit le montant de la pension. Les régimes de pension du secteur public connaissent une dizaine de tantièmes différents, du plus courant (1/60) au plus singulier (1/12).

²⁰ Cette condition est valable également à l'âge légal de 65 ans.

²¹ La prise en compte de la bonification pour études dans le calcul de la pension ne peut conduire à une situation où la carrière est plus longue que la période comprise entre le 19^{ème} anniversaire et la date de départ à la pension. Si ce cas se présente, la bonification est réduite.

²² Les catégories de personnel avec un tantième de 1/50^{ème} sont, entre autres, les services actifs (les facteurs, les douaniers...), les représentants des cultes religieux autres que le culte catholique romain...

²³ Les catégories de personnel avec un tantième de 1/55^{ème} sont, entre autres, le personnel enseignant et le personnel non-roulant de la SNCB.

La loi portant des dispositions diverses de décembre 2011 garantit par ailleurs que les personnes qui prennent un congé préalable à la retraite ou qui ont introduit une demande de départ anticipé avant le 28 novembre 2011 ont droit à une pension anticipée à l'âge de 60 ans.

Au niveau fédéral, l'âge minimum pour les congés préalables à la pension sera relevé chaque année de 6 mois à partir de 2013 jusqu'en 2016²⁴. Le relèvement de l'âge de la pension anticipée (compétence fédérale) a des conséquences sur les congés préalables à la pension dans l'enseignement (mise en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite, compétence des Régions). Suite au relèvement de l'âge de la retraite anticipée, les Communautés seraient contraintes de verser plus longtemps l'allocation d'attente aux nouveaux entrants dans ces régimes de congé. C'est pourquoi la Communauté flamande – se référant à une pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail et à la vision globalement acceptée que tout le monde devra travailler plus longtemps – a supprimé le régime de mise en disponibilité (sauf pour les enseignants des maternelles)²⁵, moyennant un régime transitoire²⁶ convenu avec les partenaires sociaux le 11 mai 2012. La Communauté française a pour sa part conservé le nouveau régime de départ qui prévoit la possibilité de recourir à la mise en disponibilité à 58 ans, et non plus à 55 ans, avec instauration d'une période transitoire. Ce régime avait été revu par la Communauté française avant la réforme des pensions.

La loi portant des dispositions diverses (1) du 28 décembre 2011 prévoit également que le personnel roulant de la SNCB, les militaires et la police conservent les conditions d'âge et de carrière propres à leur fonction. Ce volet de la réforme des pensions n'est donc pas d'application pour ces catégories de personnel.

2.2.2. Réformes du calcul des pensions

a. Dans le régime des travailleurs salariés

Le calcul de la pension de retraite tient compte des périodes de travail et des périodes assimilées, mais des restrictions sur la durée prise en compte existent, par exemple pour l'ancienne interruption de carrière et l'actuel crédit-temps. Les périodes assimilées étaient jusqu'à présent valorisées sur la base du dernier salaire perçu (avant de rentrer en période assimilée) et plafonné. La réforme des pensions de décembre 2011 tente de valoriser davantage les périodes de travail par rapport aux périodes d'inactivité. C'est pourquoi, entre autres, le chômage de troisième période (voir section 2.3.2.b) et les périodes de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension) avant 60 ans (périodes débutées à partir de 2012) seront valorisés dans le calcul de la pension sur la base du droit minimum par année de carrière, à l'exception du chômage avec complément d'entreprise dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration ou suivant la CCT n° 96²⁷. Les périodes d'interruption de carrière vo-

²⁴ Pour les pompiers, l'âge pour bénéficier du congé préalable à la pension passe de 56 ans en 2012 à 58 ans en 2016; pour le personnel pénitentiaire, il passe de 55 ans en 2012 à 57 ans en 2016; pour la protection civile, des négociations doivent encore être menées.

²⁵ Après la période de transition, ils ont encore la possibilité de recourir au régime de mise en disponibilité à l'âge P-2 (au plus tôt à 58 ans), où P représente l'âge effectif de la pension, c'est-à-dire le moment où les conditions d'âge et de carrière définies dans le Tableau 42 de l'annexe 2 sont remplies).

²⁶ Pour les départs après le 1er avril 2012, l'allocation d'attente sera ramenée à 40% maximum du dernier traitement.

²⁷ La CCT 96 prolonge jusqu'au 31 décembre 2015 le régime de chômage avec complément d'entreprise applicable à certains travailleurs âgés de 56 ans avec un passé professionnel de 40 années en tant que travailleur salarié (régime institué initiale-

lontaine, hors crédit-temps avec motif et congés thématiques, ne seront plus valorisées qu'à concurrence d'un an maximum dans le calcul de la pension. Dans le cas d'une réduction du temps de travail de 1/5, l'assimilation sera comptabilisée en jours.

Les régimes particuliers du secteur privé (personnel maritime, mineurs, personnel navigant de l'aviation civile et les travailleurs frontaliers) suivront les règles du régime général.

b. Dans le régime des travailleurs indépendants

La commission Economie de la Chambre des Représentants a voté, le 14 mars 2012, l'assouplissement du malus de pension pour les indépendants à partir de 2013. Lors de la publication de ce rapport, la proposition de loi n'avait pas encore été discutée en séance plénière. Jusqu'à aujourd'hui, les indépendants qui cessent de travailler avant 65 ans perdent une partie de leur pension selon le système de malus. S'ils prennent leur pension à 60 ans, leur pension est réduite de 25%. Le malus sera adapté en fonction de l'augmentation progressive de l'âge minimum de la retraite anticipée et de la condition de carrière (62 ans et 40 ans de carrière à partir de 2016).

- à partir de 2013, le malus représentera 25% de la pension anticipée entre 60 et 60,5 ans ; 21,5% entre 60,5 et 61 ans ; 18% entre 61 et 62 ans ; et toujours 12% entre 62 et 63 ans ; à partir de 63 ans, le malus ne sera plus appliqué (ceci est également valable pour les travailleurs indépendants qui avaient déjà une carrière de 41 ans avant l'âge de 61 ans).
- à partir de 2015, le malus correspondra à 18% de la pension anticipée entre 61 et 61,5 ans et à 15% entre 61,5 et 62 ans. Il reste fixé à 12% entre 62 et 63 ans.

c. Dans la fonction publique

Tantièmes préférentiels

Pour des raisons historiques, le secteur public accorde des tantièmes préférentiels à certaines catégories de personnel²⁸. Les principaux sont :

- 1/20 pour certains ministres du culte catholique ;
- 1/30 pour certains magistrats, les professeurs d'université, le culte catholique ;
- 1/35 pour la magistrature.

Les tantièmes préférentiels permettent d'atteindre plus rapidement une pension maximale sur la base d'un rapport de 45/60, soit 75%. Par exemple, avec un tantième de 1/30, 22,5 années de service (45/60 de 30) sont suffisantes pour obtenir une pension maximale. A partir du 1er janvier 2012, ces tantièmes préférentiels sont tous portés à 1/48. La pension maximale ne sera donc atteinte qu'après 36 années de service.

ment par la CCT 92 en exécution de l'Accord interprofessionnel du 2 février 2007). D'autres exceptions sont présentées à l'annexe 3.

²⁸ Certaines catégories de personnel ont plusieurs tantièmes, en fonction de leurs grades.

Salaire de référence

La pension du secteur public est aujourd'hui calculée sur la base du traitement moyen des 5 dernières années de service. A partir du 1er janvier 2012, elle est calculée sur la base des 10 dernières années de service. Les personnes ayant déjà atteint 50 ans au 1er janvier 2012 (nées avant 1962) conservent l'ancien mode de calcul de leur pension, de même s'il s'agit d'une pension de survie.

D'autres exceptions sont prévues à la règle générale, comme le minimum garanti dans le cas d'un départ anticipé à la retraite pour maladie, qui continue à être calculé sur la base du traitement moyen des 5 dernières années de carrière. De plus, il a été convenu avec les partenaires sociaux d'appliquer une correction sociale aux pensions les plus faibles: si le montant de la pension calculée sur la base des 10 dernières années de service est inférieur à un montant à définir par arrêté royal, la pension sera recalculée sur la base des 5 dernières années de service.

La dernière exception concerne le personnel de la SNCB : leur pension est désormais calculée sur la base de leur traitement moyen des 4 dernières années de service, et non plus sur la base du dernier salaire. Le calcul sur la base du traitement moyen des 4 dernières années de service vaudra également pour d'autres régimes spécifiques où le mode de calcul de la pension est aujourd'hui plus avantageux que la moyenne des 5 dernières années. Par contre, la police intégrée et l'armée échappent à la réforme.

Périodes assimilées

Dans le secteur public aussi, les périodes assimilées prises en compte dans le calcul de la pension ont été modifiées. Par contre, la règle suivante est conservée : le total des congés sans solde et des absences assimilées à une activité de service (en ce compris les périodes d'interruption de carrière) ne peut toujours pas représenter plus de 20 ou 25% des services réellement prestés (selon l'âge).

A partir du 1er janvier 2012, les périodes d'interruption de carrière complète et/ou les périodes d'interruption de carrière partielle (1/2, 1/3, 1/4, 1/5²⁹) sont admissibles gratuitement³⁰ dans le calcul de la pension pour une durée maximale de 12 mois. En cas d'interruption de carrière pour s'occuper d'un enfant de moins de 6 ans (pour lequel des allocations familiales sont perçues), 24 mois supplémentaires peuvent être pris en compte dans le calcul de la pension. Remarquons que ces nouvelles règles sont valables non seulement à partir du 1er janvier 2012 mais également pour la période précédant cette date. Sur l'ensemble de la carrière, un maximum de 60 mois d'interruption de carrière est pris en compte dans le calcul de la pension (y compris les périodes avant le 1er janvier 2012). Les mois non admissibles gratuitement peuvent être validés moyennant le versement de cotisations personnelles. La limitation à 60 mois n'est toutefois pas d'application sur le contingent supplémentaire des périodes admissibles d'interruptions de carrière, semaine des quatre jours et travail à mi-temps, prises à partir de 50 ans (voir ci-dessous).

²⁹ Périodes d'interruption de carrière de 1/5 couplées à d'autres formes d'interruption de carrière.

³⁰ Pour le calcul de la pension de retraite, diverses périodes peuvent être prises en compte comme années de service (admissibilité). Les périodes d'interruption de carrière sont admissibles soit gratuitement soit moyennant versement de cotisations personnelles volontaires.

Les périodes d'interruption de carrière à 1/5, ainsi que les périodes d'absence dans le cadre de la semaine volontaire de 4 jours, sont admissibles gratuitement avec une durée maximum de 60 mois (à compter du 1^{er} janvier 2012) pour le calcul de la pension. Pour calculer la période de 60 mois, les périodes de ces deux systèmes sont additionnées.

Les interruptions de carrière thématiques sont toujours admissibles gratuitement. Il s'agit d'interruption de carrière pour soins palliatifs, pour congé parental et pour assistance ou octroi de soins à un membre du ménage ou à un membre de la famille jusqu'au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave.

A partir de 50 ans³¹, des périodes d'interruption de carrière **supplémentaires** peuvent être admissibles pour le calcul de la pension, à concurrence de 84 mois pour une interruption à mi-temps, de 96 mois pour une interruption à un tiers-temps et de 108 mois pour une interruption à un quart-temps, dont 12 mois admissibles gratuitement. En outre, 24 mois supplémentaires peuvent être admissibles gratuitement en cas d'interruption pour élever un enfant de moins de 6 ans. Les autres mois peuvent être validés moyennant le paiement de cotisations personnelles. Pour les interruptions de carrière à 1/5 (et les périodes d'absence liées à la semaine de 4 jours), une période de 180 mois est admissible gratuitement (donc jusqu'à l'âge de 65 ans).

2.3. Description de la réforme du chômage avec complément d'entreprise, du chômage et de l'interruption de carrière

2.3.1. Le régime de chômage avec complément d'entreprise

A partir du 1^{er} janvier 2012, le régime de prépension conventionnelle est devenu « le régime de chômage avec complément d'entreprise » (RCC) et les conditions d'accès à ce régime ont été renforcées (relèvement de la condition d'âge et de la condition d'ancienneté).

Pour bénéficier de ce régime, le bénéficiaire doit être couvert par une convention collective de travail (CCT). Le régime à temps plein est principalement réglé par des CCT interprofessionnelles comme la CCT17 et par des CCT au niveau de l'entreprise ou du secteur. La CCT17 est la CCT la plus « générale »³² : elle règle notamment l'âge d'accès au RCC qui est de 60 ans depuis sa création en 1974. Toutefois, d'autres conventions collectives (sectorielles et/ou d'entreprise) dérogent aux principes de base prévus par la CCT17, notamment sur l'âge d'accès. Pour bénéficier de ce système à temps plein, le travailleur doit avoir été licencié par l'employeur, avoir droit aux allocations de chômage (c'est-à-dire prouver au moins 624 jours de travail salarié au cours des 3 dernières années) et remplir les conditions d'âge et d'ancienneté³³.

³¹ Bien que l'âge d'accès au régime de fin de carrière pour les travailleurs de la fonction publique ait été relevé de 50 à 55 ans, l'ancienne réglementation reste dans certains cas d'application et, en outre, certaines dispositions transitoires ont été prévues. L'admissibilité pour la pension évoquée ici reste dès lors possible à partir de 50 ans.

³² Elle a été conclue le 19 décembre 1974 au sein du Conseil National du Travail et a été rendue obligatoire par l'Arrêté Royal du 16 janvier 1975.

³³ Le calcul de l'ancienneté tient compte de toutes les journées de travail salarié, des périodes de service militaire, de travail comme fonctionnaire, des journées assimilées (chômage temporaire, maladie...), des périodes de chômage complet (pour

Comme déjà mentionné, la réforme a rendu plus strictes les conditions d'accès à ce régime. A ce propos, il y a lieu de distinguer les régimes généraux de chômage avec complément d'entreprise, les régimes particuliers et les régimes pour entreprises en difficulté ou en restructuration.

a. Les régimes généraux de chômage avec complément d'entreprise

Les régimes généraux de chômage avec complément d'entreprise relèvent de la CCT17 et de CCT de secteur ou d'entreprise relatives aux longues carrières et aux métiers lourds³⁴, introduites en 2008 par le pacte de solidarité entre les générations. Pour les CCT conclues et déposées avant le 1^{er} janvier 2012 ou prolongées après cette date, les mesures ne seront effectives qu'à partir du 1^{er} janvier 2015. Pour les nouvelles CCT conclues à partir du 1^{er} janvier 2012, les mesures sont effectives dès le 1^{er} janvier 2012 mais ne devraient concerner que très peu de bénéficiaires³⁵. Le tableau suivant illustre l'âge d'accès et la condition de carrière requis pour bénéficier d'une allocation de chômage avec complément d'entreprise avant et après la réforme si les CCT ont été conclues avant le 1^{er} janvier 2012.

Tableau 17 Relèvement de l'âge d'accès et de la condition de carrière dans les régimes généraux de chômage avec complément d'entreprise

		Avant la réforme		Après la réforme	
		Age d'accès	Condition de carrière	Age d'accès	Condition de carrière
Hommes CCT17	2012	60	35		
	2015	60	35	60	40
Hommes longue carrière	2012	58	38		
	2015	58	38	60	40
Hommes métiers lourds	2012	58	35		
	2015	58	35	60	40
Femmes CCT17	2012	60	28		
	2015	60	28	60	31
	2024	60	34	60	40
	2028	60	35	60	40
Femmes longue carrière	2012	58	35		
	2015	58	38	60	38
	2017	58	38	60	40
Femmes métiers lourds	2012	58	35		
	2015	58	35	60	38
	2017	58	35	60	40

une durée limitée), de travail à temps partiel (pour une durée limitée), d'interruptions complètes de la carrière pour l'éducation d'un enfant, pour soin à une personne malade, pour formation (pour une durée limitée).

³⁴ D'après un communiqué de presse de février 2012 émanant du cabinet de la Ministre de l'Emploi, l'accès à la prépension à 58 ans avec 35 années de carrière pourrait être maintenu pour les métiers dits lourds. Toutefois cela ne concernerait que moins de 50 personnes. Aucun arrêté royal n'a encore été pris en ce sens.

Les métiers lourds comprennent le travail en équipes successives, le travail en services interrompus et le travail avec prestations de nuit.

³⁵ En effet, une entreprise ou un secteur peut toujours intégrer une convention collective existante (par exemple la CCT 17 qui est une CCT à durée indéterminée conclue et déposée avant le 1^{er} janvier 2012).

b. Les régimes particuliers ou régimes Accord interprofessionnel (AIP)

Les régimes particuliers permettent à certains travailleurs de partir avant l'âge de 60 ans en RCC, par exemple pour problèmes médicaux sérieux (âge de 58 ans et condition de carrière de 35 années), dans le secteur de la construction (âge de 56 ans et condition de carrière de 33 années et attestation médicale d'incapacité de travail), dans les régimes de travail de nuit et de travail en équipe (âge de 56 ans et condition de carrière de 33 années dont 20 de nuit ou en équipe), pour les personnes ayant débuté très tôt leur carrière professionnelle (âge de 56 ans et condition de carrière de 40 années – régime prolongé jusqu'au 31 décembre 2015), ... Ces régimes ne sont pas touchés par les nouvelles mesures.

c. Les régimes pour entreprises en difficulté ou en restructuration

De manière générale, l'âge d'accès est relevé à 55 ans mais la date d'entrée en vigueur (cf. Tableau 18) varie selon qu'il s'agisse d'une entreprise en difficulté ou en restructuration (cf. annexe 4 pour les critères de reconnaissance).

Tableau 18 Age d'accès au chômage avec complément d'entreprise dans les entreprises en difficulté ou en restructuration

Avant la réforme	Après la réforme
* <u>55 ans</u> dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration soit avec un licenciement collectif de 10% du personnel soit avec un nombre de journées de chômage au moins égal à 20 % des journées déclarées à l'ONSS.	<u>Entreprises en difficulté</u> dont la période de reconnaissance débute à partir du 1 ^{er} janvier 2012 : 2012 : 52 ans 2013 : 52 ans et 6 mois 2014 : 53 ans
* <u>52 ans</u> dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration soit avec un licenciement collectif d'au moins 20% du personnel soit avec un nombre de journées de chômage au moins égal à 20 % des journées déclarées à l'ONSS.	2015 : 53 ans et 6 mois 2016 : 54 ans 2017 : 54 ans et 6 mois 2018 : 55 ans
* <u>50 ans</u> dans le cas d'une entreprise en restructuration connaissant un licenciement collectif d'au moins 30% du nombre de travailleurs occupés (critère retenu par la commission consultative).	<u>Entreprises en restructuration</u> dont la période de reconnaissance débute à partir du 1 ^{er} janvier 2013 : 2013 : 55 ans

2.3.2. Le régime de prépension à mi-temps

La prépension à mi-temps permettait aux travailleurs plus âgés du secteur privé de réduire leurs prestations de travail à mi-temps, sans être licenciés. Les travailleurs bénéficiant de ce régime combinaient une occupation à temps partiel avec une allocation de chômage forfaitaire octroyée par l'Onem, ainsi qu'une indemnité complémentaire à charge de l'employeur ou d'un Fonds. Ce régime est supprimé à partir du 1^{er} janvier 2012 en ce sens qu'on n'accepte plus de nouveaux dossiers. Il s'éteint donc progressivement. Seules 663 personnes étaient concernées par ce régime en 2011.

2.3.3. Le régime de chômage

Dans le régime de l'assurance-chômage, les mesures ont trait à une refonte du système pour les jeunes sortant des études, à une dégressivité accrue des allocations de chômage et au relèvement de l'âge d'accès au complément d'ancienneté.

a. Les jeunes sortant des études

Avant la réforme, les jeunes qui n'avaient jamais travaillé ou qui ne remplissaient pas les critères d'admissibilité à une allocation de chômage pouvaient recevoir des allocations d'attente³⁶ sur la base de leurs études terminées, après un stage d'attente (6 mois pour les moins de 18 ans, 9 mois entre 18 et 25 ans et 1 an pour les plus de 25 ans) et à condition d'avoir introduit leur demande d'allocation avant l'âge de 30 ans.

Avec la réforme, le stage d'attente devient « stage d'insertion professionnelle » et les allocations d'attente deviennent « allocations d'insertion » mais des mesures plus significatives jouent sur le stage et l'allocation.

La durée du stage d'insertion professionnelle est portée à 1 an à partir du 1^{er} janvier 2012, quel que soit l'âge du demandeur. En outre, au cours de son année de stage, le demandeur d'emploi devra avoir des entretiens avec des conseillers. Le stage sera prolongé, sans allocation, si le demandeur d'emploi n'a pas obtenu trois évaluations positives.

Des évaluations seront également menées pour les bénéficiaires de l'allocation d'insertion. En cas d'évaluation négative, le bénéfice de l'allocation sera suspendu. Enfin, l'allocation d'insertion sera limitée à 3 ans pour l'ensemble des bénéficiaires de plus de 30 ans ainsi que pour les cohabitants non privilégiés³⁷ de moins de 30 ans. Les cohabitants avec charge de famille³⁸ et les isolés³⁹ de moins de 30 ans ne sont donc pas touchés par cette limitation. L'enregistrement de la durée du bénéfice de l'allocation d'insertion débute le 1^{er} janvier 2012, les droits à cette allocation expirant donc au plus tôt le 1^{er} janvier 2015.

b. Dégressivité accrue des allocations de chômage

Pendant les trois premiers mois du bénéfice de l'allocation de chômage, le taux d'indemnisation est relevé, à partir de 2013, à 65% du dernier salaire plafonné, au lieu de 60%. Après un an de chômage, la deuxième période sera d'au maximum trois ans alors qu'elle était illimitée pour les cohabitants avec charge de famille et les isolés. Les cohabitants sans charge de famille connaissaient déjà une deuxième période limitée mais celle-ci sera désormais encore plus restreinte. En outre, le montant de l'allocation de chômage sera dégressif au cours de la deuxième période. En troisième période, les cohabitants avec charge de famille et les isolés percevront l'allocation minimum, tandis que les cohabitants recevront un forfait (comme avant la réforme). Des exceptions à l'application des deuxième et troisième périodes sont toutefois prévues pour les chômeurs temporaires, les chômeurs justifiant d'un certain passé professionnel, les chômeurs à partir de 55 ans et les chômeurs avec une inaptitude permanente au travail d'au moins 33%. Ces mesures devraient entrer en vigueur vers la fin de l'année 2012.

³⁶ Les allocations d'attente sont des allocations forfaitaires distinctes selon la catégorie familiale et éventuellement selon l'âge.

³⁷ Un chômeur cohabitant privilégié habite avec une personne qui bénéficie uniquement d'allocations de remplacement dont le montant journalier ne dépasse pas un certain plafond (31,77 euros au 1^{er} février 2012).

³⁸ Selon la définition en vigueur dans le régime de l'assurance-chômage : « Le travailleur ayant charge de famille habite avec son conjoint ou avec un partenaire qui ne dispose pas de revenus, ou habite exclusivement avec ses enfants, à condition qu'il ait droit aux allocations familiales, ou avec d'autres parents qui ne disposent pas de revenus, ou il habite seul et est tenu de payer une pension alimentaire. » Source : <http://www.onem.fgov.be>

³⁹ Selon la définition en vigueur dans le régime de l'assurance-chômage : « L'isolé habite seul de manière effective. » Source : <http://www.onem.fgov.be>

c. Complément d'ancienneté

Les chômeurs âgés d'au moins 50 ans, justifiant d'un passé professionnel de 20 ans en tant que salarié et d'une année de chômage complet, bénéficiaient d'un complément d'ancienneté. La réforme relève l'âge d'accès à ce complément d'ancienneté à 55 ans à partir du 1^{er} septembre 2012 pour les nouveaux dossiers.

2.3.4. Le régime de crédit-temps et d'interruption de carrière

Le crédit-temps est d'application dans le régime des travailleurs salariés du secteur privé et l'interruption de carrière dans le régime des travailleurs contractuels et statutaires du secteur public. Si certaines conditions sont remplies, une allocation forfaitaire est octroyée par l'Onem.

Dans le régime d'interruption de carrière, la durée maximum d'interruption est désormais de 60 mois au lieu de 72 mois. En ce qui concerne le crédit-temps, les mesures concernaient initialement l'octroi de l'allocation d'interruption. Toutefois, depuis le 1^{er} septembre 2012, la CCT 103 harmonise le droit au crédit-temps et les conditions d'octroi de l'allocation de crédit-temps. Pour le régime « sans motif » de crédit-temps, la durée maximum du bénéfice de l'allocation est désormais d'un équivalent temps plein de 12 mois (au lieu de 5 ans). En outre, le travailleur doit prouver 5 ans de carrière en tant que salarié dont 2 années dans l'entreprise actuelle. Pour le régime « avec motif », la durée maximum du bénéfice de l'allocation est de 36 mois (motif soins et formation) ou de 48 mois (motif enfant malade). Le travailleur doit justifier de 2 années d'ancienneté chez l'employeur. Pour le régime « fin de carrière », l'âge d'accès est relevé à 55 ans (au lieu de 50 ans) et la condition de carrière passe de 20 à 25 années de passé professionnel salarié. Il existe cependant encore des exceptions permettant d'accéder au crédit-temps de fin de carrière à 50 ans (entreprise en difficulté ou en restructuration, métier lourd, carrière professionnelle de 28 ans). L'ensemble de ces mesures est entré en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012. A partir du 1^{er} septembre 2012, l'âge d'accès à l'interruption de carrière des travailleurs du secteur public en « fin de carrière » a également été porté à 55 ans au lieu de 50 ans.

Signalons qu'il existe aussi trois formes de crédit-temps/interruption de carrière particulières pour des raisons spécifiques ou thématiques (congé parental, aide médicale et soins palliatifs) mais que celles-ci ne sont pas touchées par les mesures.

2.4. Impact de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise sur le marché du travail et le nombre de pensionnés

2.4.1. Méthodologie

La réforme des régimes de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension et repris par la suite sous le sigle RCC) et de pension relève la condition d'âge et la condition de carrière pour pouvoir bénéficier d'une allocation dans le premier régime ou d'une pension avant l'âge légal de la retraite dans les seconds régimes. Ces réformes visent à maintenir plus longtemps les travailleurs âgés sur le marché du travail en réduisant les possibilités de sortie anticipée avant 65 ans. Afin d'évaluer les effets potentiels de ces réformes, le CEV s'est appuyé sur des statistiques relatives à la ventilation des

nouveaux bénéficiaires de pension et de prépension par sexe, âge d'entrée et durée de carrière. Ces statistiques, établies par les différents organismes compétents, sont relatives à l'année 2008⁴⁰.

Ces distributions statistiques permettent de déterminer, par âge d'entrée et pour chacun des régimes concernés, le nombre de personnes qui, si la réforme avait été appliquée cette année-là, auraient été contraintes de reporter leur entrée en pension (ou dans le RCC) car ne remplissant pas les nouvelles conditions d'âge ou de durée de carrière. Elles permettent également de déterminer de combien d'années ces personnes auraient été contraintes de reporter leur entrée dans ces régimes, et celles, dans le cas du RCC, qui n'auraient plus eu accès au régime.

Certaines personnes n'auraient plus bénéficié d'une pension de retraite avant l'âge légal, à savoir celles qui entraient à 60 ans avec moins de 36 ans de carrière, à 61 ans avec moins de 37 ans de carrière, ... car, dans les principaux régimes de retraite, elles n'auraient plus atteint une condition de carrière de 40 ans avant 65 ans. Ces personnes auraient été contraintes de reporter leur départ à la retraite de 5 ans, 4 ans... .

D'autres personnes auraient dû renoncer définitivement au bénéfice d'une allocation dans le RCC. Par exemple, pour les bénéficiaires relevant de la CCT 17, celles qui entraient à 60 ans avec moins de 36 ans de carrière, à 61 ans avec moins de 37 ans de carrière,

D'autres personnes encore auraient été contraintes de reporter leur départ à la retraite sans toutefois devoir attendre l'âge légal. En retenant comme hypothèse que chaque année reportée aurait été une année qui serait entrée en ligne de compte pour le calcul de la condition de carrière, les individus qui, dans les principaux régimes de retraite, entraient à 60 ans avec 41 ou 40 ans de carrière auraient dû reporter leur départ à la retraite de 1 an, avec 38 ou 39 ans de 2 ans, avec 37 ans de 3 ans, avec 36 ans de 4 ans, les individus qui entraient à 61 ans avec 40 ans ou 39 ans de carrière de 1 an,

D'autres personnes enfin auraient été contraintes de reporter leur passage au RCC. En retenant comme hypothèse que, chaque année reportée, elles continuent à travailler, les personnes qui à l'âge de 60 ans commençaient à bénéficier d'une allocation dans le cadre de la CCT 17 auraient dû reporter leur entrée dans le régime de 1 an s'ils avaient 39 ans de carrière, de 2 ans s'ils avaient 38 ans de carrière,

Vu l'horizon de long terme des évaluations réalisées par le CEV, il est nécessaire de s'interroger sur la manière dont ces distributions des entrées par âge et par durée de carrière pourraient évoluer à l'avenir. Cette question a déjà été débattue lors du précédent rapport annuel du CEV dans le cadre d'une analyse de sensibilité portant justement sur la condition de carrière afin de bénéficier d'une pension anticipée ou d'une prépension⁴¹. Le CEV avait retenu certaines hypothèses d'évolution des durées moyennes de carrière et des distributions des entrées par âge compatibles avec ces évolutions moyennes.

⁴⁰ Ces statistiques ont été présentées dans le rapport annuel 2011 du CEV (p. 48 et 49). Pour la fonction publique, les modalités de la réforme varient selon le secteur (administration, enseignement). Le CEV n'a toutefois pas eu la possibilité d'exploiter ces statistiques différenciées par secteur. Les effets potentiels de la réforme ont dès lors été évalués selon cette distribution non différenciée tout en tenant compte évidemment des modalités spécifiques à chaque secteur.

⁴¹ Voir rapport annuel 2011 du CEV, p. 49 et suivantes.

En ce qui concerne l'évolution de la durée de carrière moyenne, le CEV avait retenu les hypothèses suivantes (dans un scénario avant réforme). Pour les hommes, une réduction progressive, de 1 an et demi à l'aube des années 2030, de la durée de carrière moyenne dans les branches pension du régime salarié et du régime indépendant ainsi que dans la branche prépension. Cette réduction est le résultat d'entrées de plus en plus tardives sur le marché du travail consécutives à un allongement des études attesté par la réduction historique des taux d'activité aux âges jeunes. Dans le régime de la fonction publique, où la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite intègre, à partir d'un certain niveau, les années d'études, le CEV a retenu une hypothèse de stabilité de la durée de carrière. Pour les femmes, le CEV avait supposé, par branche, une augmentation de la durée de carrière s'inscrivant dans la logique d'une certaine convergence vers les durées masculines, soit une augmentation moyenne de 7 années.

En ce qui concerne la distribution des entrées par durée de carrière, il y a lieu de faire une distinction entre l'approche retenue pour les hommes et celle retenue pour les femmes. Pour les hommes, dans un contexte d'allongement des études, la réduction de la durée moyenne de carrière reposait sur une réduction de l'importance relative des carrières longues (43 ans et plus). Pour les femmes, l'évolution de la durée de carrière moyenne était guidée par deux forces agissant en sens opposés. Tout comme pour les hommes, l'allongement des études induisait une diminution de l'importance relative des durées de carrière longues. A l'inverse, un moindre morcellement des carrières féminines se reflétait dans une forte réduction de la part des carrières les plus courtes (moins de 35 ans de carrière). Les mêmes hypothèses sont retenues dans le présent rapport (Tableau 19).

Tableau 19 Hypothèses d'évolution de la durée moyenne de carrière (en années) et des distributions d'entrées selon la durée de carrière (en %) par branche et par sexe (dans un scénario sans réforme)

Durée de carrière	2008				2030				Ecart 2008-2030			
	Durée moyenne	Distribution d'entrées			Durée moyenne	Distribution d'entrées			Durée moyenne	Distribution d'entrées		
		37 et moins	38-42	43 et plus		37 et moins	38-42	43 et plus		37 et moins	38-42	43 et plus
Régime de pension des travailleurs salariés												
Hommes	42	7	18	75	41.0	10	39	51	-1.5	2	21	-24
Femmes	32	44	18	38	39.0	20	54	26	7.0	-24	36	-12
Régime de pension des travailleurs indépendants												
Hommes	40	16	33	51	39.0	20	51	29	-1.5	4	17	-21
Femmes	22	86	9	5	29.0	67	29	4	7.0	-19	20	-1
Régime de pension de la fonction publique												
Hommes	37	33	49	18	37.0	33	49	18	0.0	0	0	0
Femmes	35	46	41	12	36.0	43	47	9	1.0	-3	6	-3
Régime de chômage avec complément d'entreprise												
Hommes	41	15	46	38	39.5	25	57	18	-1.5	9	11	-21
Femmes	40	19	52	30	39.0	29	55	17	-1.0	10	3	-13

2.4.2. Les reports d'entrée et les réductions d'effectifs de bénéficiaires dans les différents régimes consécutifs à la réforme des régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise

Les distributions des entrées par durée de carrière et par âge permettent de déterminer dans quelle mesure, suite à l'introduction de nouvelles conditions de carrière et d'âge, les bénéficiaires seraient contraints de reporter leur entrée dans les différents régimes de pension (voire, dans le cas du RCC, ne pourraient plus accéder au régime).

Le Tableau 20 offre un aperçu synthétique de ces reports. Dans la branche pension du régime salarié, 85% des bénéficiaires masculins qui, sous la condition de carrière de 35 ans, seraient entrés en pension en 2030, partiraient à la retraite en 2030 la même année malgré les nouvelles conditions de carrière (42 ans pour un départ à 60 ans, 41 ans pour un départ à 61 ans et 40 ans pour un départ à partir de 62 ans). 7% de ces bénéficiaires seraient contraints de reporter leur départ à la retraite de 1 an, 5% de 2 ans, ... Cela correspond à un report moyen de 3 mois dans la branche à l'horizon 2030. Dans la fonction publique, où il n'y avait pas de condition de carrière et où une majorité de bénéficiaires partaient à la retraite à 60 ans, les reports devraient être plus importants. A long terme, les bénéficiaires masculins devraient reporter leur départ à la retraite de 14 mois, les bénéficiaires féminins de 20 mois. Dans le RCC, où, pour certaines conventions, l'âge d'accès est relevé inconditionnellement à 60 ans et où la condition de durée de carrière est allongée de manière substantielle, les reports d'entrée sont également de plus d'un an.

L'ampleur des reports est évidemment fortement conditionnée par le profil initial (en l'absence de modification des conditions de carrière et d'âge) des entrées par âge dans les différentes branches. En particulier, dans les régimes de pension des travailleurs salariés et dans celui des travailleurs indépendants, les entrées sont initialement concentrées à 60 ans et encore davantage à l'âge légal (en raison notamment d'une condition initiale de carrière de 35 ans au départ anticipé à la retraite). Il s'avère dès lors intéressant de voir, dans les régimes de pension, dans quelle mesure les nouvelles conditions de carrière et d'âge influenceraient l'âge d'entrée des bénéficiaires partant initialement en pension avant l'âge légal. Ce report serait, à long terme, de 8 mois pour les bénéficiaires masculins d'une pension de retraite anticipée dans le régime salarié et de 14 mois pour les femmes de ce régime. Remarquons la situation particulière des femmes du régime indépendant : alors que le report moyen serait de 2 mois, tous bénéficiaires confondus, le report des pensionnées partant initialement avant l'âge légal serait 8 fois plus important (16 mois). En effet, dans cette branche, la durée moyenne de carrière est relativement faible (22 ans en 2008) et de nombreuses femmes sont déjà contraintes de partir à 65 ans, ayant une carrière d'une durée inférieure à 35 ans.

Tableau 20 Les reports d'entrée dans les régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise en 2030
en % des entrées annuelles par branche et par sexe dans un scénario sans réforme

Reports de	0 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	Report moyen en mois ^a
Hommes							
Ensemble des entrées (avant l'introduction des nouvelles conditions d'âge et de carrière)							
Régime salarié	85	7	5	2	1	0	3
Régime indépendant	82	8	6	2	2	1	4
Fonction publique	53	16	14	6	5	6	14
RCC	34	25	31	6	3	1	15
Entrées avant l'âge légal (avant l'introduction des nouvelles conditions d'âge et de carrière)							
Régime salarié	63	17	11	4	3	1	8
Régime indépendant	47	22	18	5	5	2	13
Fonction publique	40	20	18	8	6	8	17
Femmes							
Ensemble des entrées (avant l'introduction des nouvelles conditions d'âge et de carrière)							
Régime salarié	80	9	6	2	2	1	5
Régime indépendant	93	2	2	1	1	1	2
Fonction publique	37	19	16	7	6	15	20
RCC	26	25	38	5	5	1	17
Entrées avant l'âge légal (avant l'introduction des nouvelles conditions d'âge et de carrière)							
Régime salarié	43	25	18	7	5	3	14
Régime indépendant	41	20	19	9	6	5	16
Fonction publique	29	22	18	8	7	16	23

a. Report moyen exprimé en mois, calculé pour l'ensemble des bénéficiaires. Pour les bénéficiaires du RCC qui ne peuvent plus accéder au régime, le report correspond à la différence entre 65 ans et l'âge auquel ils entraient dans le régime.

Ces reports se traduisent par une réduction des effectifs de bénéficiaires dans les différentes branches (Tableau 21). La progressivité du relèvement des conditions d'âge et de carrière, jusqu'en 2016 dans la plupart des régimes, se traduit par une réduction de plus en plus importante du nombre de bénéficiaires (comparativement à un scénario sans réforme). La première génération soumise aux modalités définitives de la réforme est la génération née en 1956, âgée de 60 ans en 2016. En 2021, cette génération aura atteint 65 ans et les années qui suivent la réduction du nombre de bénéficiaires induite par la réforme tend à se stabiliser. Toutefois, l'importance de cette réduction sera encore influencée par l'évolution des durées de carrière et le volume des générations arrivant à l'âge de la retraite dans les différents régimes, ainsi que, pour les bénéficiaires féminins du RCC, par une phase transitoire plus longue, se prolongeant jusqu'en 2024.

Tableau 21 La réduction du nombre de bénéficiaires par régime et par sexe
Écarts en milliers par rapport à un scénario sans réforme

	2013	2014	2015	2016	2017	2021	2030	2060	2060 en % ^a
Hommes									
Régime salarié	-1	-3	-6	-7	-8	-11	-15	-16	-1.1
Fonction publique	-1	-3	-6	-8	-10	-11	-10	-10	-3.1
Régime indépendant	0	-1	-2	-2	-2	-3	-4	-4	-1.4
RCC	-1	-1	-6	-9	-9	-11	-12	-12	-15.8
Total	-4	-8	-20	-26	-28	-35	-40	-42	-2.0
Femmes									
Régime salarié	-1	-3	-7	-9	-9	-13	-18	-21	-1.4
Fonction publique	-2	-4	-8	-11	-14	-15	-15	-17	-4.7
Régime indépendant	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-0.5
RCC	-1	-1	-3	-4	-4	-6	-9	-9	-23.3
Total	-4	-9	-18	-24	-28	-35	-42	-48	-2.3
Femmes et hommes									
Régime salarié	-3	-6	-13	-16	-17	-24	-32	-37	-1.3
Fonction publique	-3	-7	-13	-18	-23	-26	-25	-26	-3.9
Régime indépendant	0	-1	-2	-2	-3	-4	-4	-5	-1.0
RCC	-2	-2	-9	-13	-13	-17	-21	-22	-18.3
Total	-8	-17	-38	-50	-56	-70	-82	-90	-2.2

a. En % du nombre total de bénéficiaires dans la branche dans un scénario sans réforme.

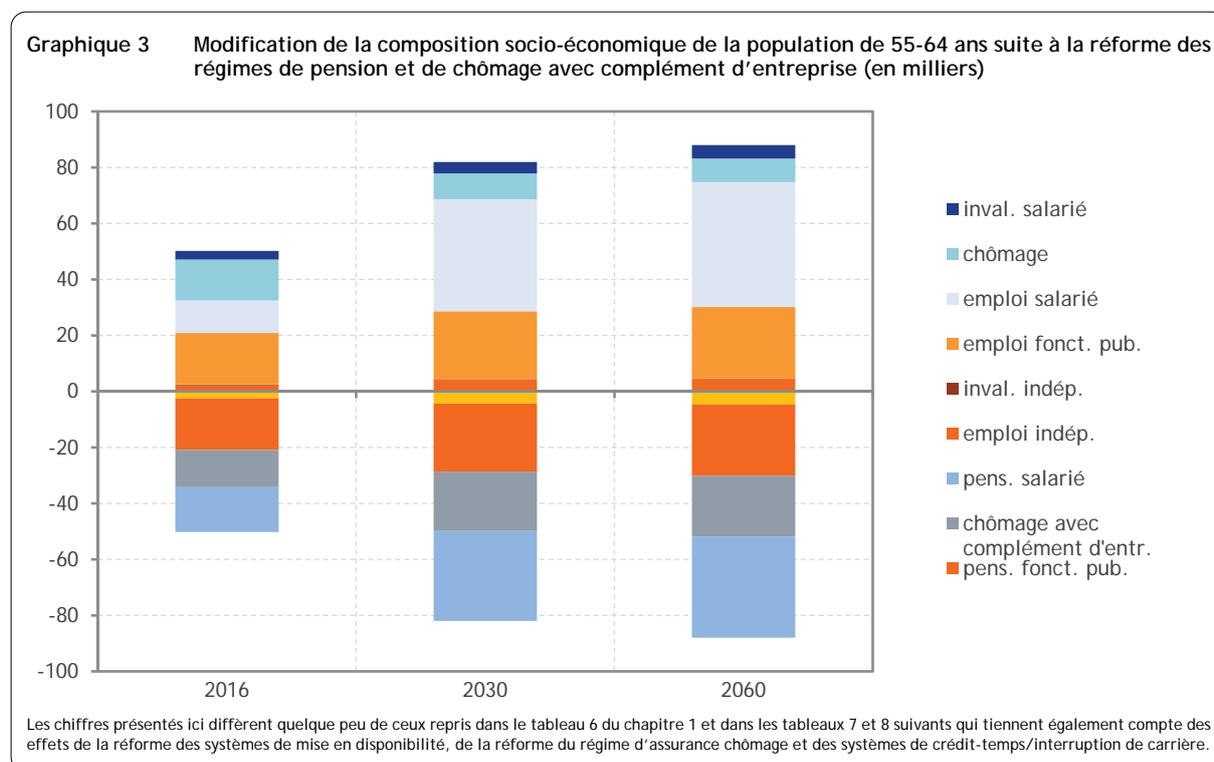
2.4.3. Les conséquences de la réforme des régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise sur la population active et l'emploi des 55 ans et plus

La section qui précède proposait une évaluation de l'ampleur des reports d'entrée en pension et dans le RCC suite au relèvement des conditions de carrière et d'âge pour accéder à ces régimes. La question se pose également de savoir quel comportement adoptent les individus reportant leur départ à la retraite ou leur entrée dans le RCC. L'hypothèse retenue est que les futurs retraités prolongent leur séjour dans le régime dans lequel ils prendront leur retraite (salarié, indépendant, fonction publique). En d'autres termes, les futurs pensionnés de la fonction publique resteront en emploi⁴². Ceux du régime indépendant, soit poursuivront leur activité professionnelle, soit bénéficieront d'une indemnité d'invalidité (qu'ils soient initialement couverts par ce régime ou qu'ils tombent en invalidité après avoir poursuivi leur activité professionnelle). La réduction du nombre de bénéficiaires d'une pension ou d'une allocation de chômage avec complément d'entreprise dans le régime salarié se traduit par une augmentation, au total équivalente, du nombre de travailleurs, de chômeurs et d'invalides dans ce régime.

Globalement, la réforme des régimes de pension et de chômage avec complément d'entreprise devrait se traduire par une augmentation de la population active dans la classe d'âge 55-64 ans pratiquement équivalente à la réduction du nombre de pensionnés et de bénéficiaires d'une allocation de chômage avec complément d'entreprise (Graphique 3). En 2060 par exemple, les régimes de pension et de chô-

⁴² Rappelons que le fonctionnaire qui depuis son soixantième anniversaire compte 365 jours d'absence pour maladie est mis d'office à la pension. Ces cas sont rares (soit 0,22% des départs à la retraite en 2010). Dès lors et également pour des raisons techniques, la possibilité que la réforme induise une augmentation des mises à la pension d'office est négligée ici.

mage avec complément d'entreprise devraient compter 88 000 bénéficiaires de moins suite aux récentes réformes. Cette réduction devrait se traduire par une augmentation de la population active de 83 000 personnes, le nombre de bénéficiaires des régimes d'invalidité augmentant de 5 000. Cette augmentation de la population active dans la classe d'âge 55-64 se traduirait davantage à long terme qu'à court terme par une augmentation de l'emploi, ceci dans le cadre d'un scénario de référence où le taux de chômage se réduit progressivement.



2.5. Les effets de l'ensemble des mesures structurelles

2.5.1. Effets sur le marché du travail et l'environnement macroéconomique

Le Graphique 3 présentait les effets de la réforme des pensions et du régime de chômage avec complément d'entreprise sur le nombre de pensionnés, l'emploi, le chômage et l'invalidité des personnes de 55 à 64 ans. Les Tableau 22 et Tableau 23 illustrent, quant à eux, les conséquences de l'ensemble des réformes structurelles sur le marché du travail. Autrement dit, ils tiennent également compte de la réforme du système de mises en disponibilité, des mesures relatives au régime de l'assurance-chômage et des systèmes de crédit-temps/interruption de carrière. Les réformes des mises en disponibilité et du crédit-temps/interruption de carrière relèvent les taux d'activité. Par contre, la réforme du régime de chômage pour les jeunes sortant des études a un effet global négatif sur le taux d'activité. En effet, si certains jeunes trouvent un emploi plus rapidement, d'autres sont exclus du bénéfice des allocations d'insertion et font appel au revenu d'intégration accordé sous conditions par les CPAS. Il est supposé qu'une partie de ce deuxième groupe ne s'inscrit plus comme demandeur d'emploi et ne fait donc plus partie de la population active.

Tableau 22 Situation sur le marché du travail : impact de l'ensemble des réformes structurelles - concept administratif (écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme) en point de pourcentage

	2017	2020	2030	2060
Taux d'emploi (emploi total en % de la population de 15 à 64 ans)	0,0	0,4	0,9	1,0
15-54 ans	-0,8	-0,5	-0,2	-0,1
Femmes	-0,9	-0,6	-0,2	-0,2
Hommes	-0,7	-0,4	-0,1	-0,1
55-64 ans	3,1	4,0	5,2	5,6
Femmes	3,2	4,0	5,5	6,2
Hommes	3,1	3,9	4,9	5,0
Taux d'emploi définition EU2020 (emploi des 20-64 ans en % de la population des 20-64 ans)	0,0	0,5	1,0	1,1
Taux de chômage (chômage y compris chômeurs âgés non demandeurs d'emploi en % de la population active ^a)	0,8	0,5	0,1	0,0
Taux d'activité (population active ^a en % de la population de 15 à 64 ans)	0,7	0,9	1,0	1,0
15-54 ans	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
55-64 ans	4,3	5,0	5,8	6,2
Taux d'activité potentielle ^b (en % de la population de 15 à 64 ans)	0,5	0,6	0,7	0,7
Taux des chômeurs avec complément d'entreprise (% de la population active potentielle ^b de 50 à 64 ans)	-1,0	-1,1	-1,5	-1,5

a. Population active = emploi total + chômage y compris chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

b. Population active potentielle = population active + chômeurs avec complément d'entreprise + crédit-temps/interruption de carrière à temps plein.

Les réformes structurelles permettraient, à long terme, de relever le taux d'activité global de 1 point de pourcentage et de 6,2 points de pourcentage le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans (Tableau 22). En supposant que les réformes n'influencent pas le niveau du taux de chômage structurel, l'emploi connaît, à long terme, une évolution semblable à celle de la population active. Ainsi, en 2060, le taux d'emploi global est relevé de 1 point de pourcentage et le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans de 5,6 points de pourcentage par rapport à un scénario sans réforme.

Tableau 23 Situation sur le marché du travail : impact de l'ensemble des réformes structurelles - concept administratif (écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme) en milliers d'unités

	2017	2020	2030	2060
Population d'âge actif	0,0	0,0	0,0	0,0
Population active	53,4	67,3	76,8	81,8
Emploi	1,1	32,0	66,0	75,3
Chômage ^a	52,2	35,3	10,8	6,5

a. y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

Cette augmentation correspond à 75 000 emplois supplémentaires (Tableau 23), alors que la population active est grossie de 82 000 personnes⁴³. Alors qu'à long terme, il est communément admis que l'emploi est principalement guidé par des mécanismes d'offre (en l'occurrence l'augmentation de la population

⁴³ Un taux de chômage inchangé de 8% appliqué à une population active plus importante fournit mathématiquement davantage de chômeurs.

active), à court-moyen terme, il suit principalement une logique de demande. Dans ce contexte, le relèvement du taux d'activité entraîne une augmentation du taux de chômage, avec davantage de chômeurs et seulement légèrement plus d'emploi à l'horizon 2017.

A long terme, l'augmentation de l'emploi due aux réformes structurelles induit une croissance économique légèrement supérieure à une situation sans réforme, de 0,03% par an entre 2011 et 2060 (cf. Tableau 24). En 2060, le PIB est plus élevé de 1,4% que dans un scénario sans réforme.

Tableau 24 Projection macroéconomique : impact des réformes structurelles (écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme)
en %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels en %				Niveau en %		
	2011-2020	2020-2030	2030-2060	2011-2060	2020	2030	2060
Emploi	0,08	0,07	0,00	0,03	0,7	1,3	1,4
Productivité par emploi	-0,09	0,08	0,00	0,00	-0,8	0,0	0,0
Salaires ^a	-0,05	0,14	0,00	0,02	-0,5	0,9	1,0
PIB	-0,01	0,14	0,00	0,03	-0,1	1,3	1,4
PIB/tête	-0,01	0,14	0,00	0,03	-0,1	1,3	1,4

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

2.5.2. Effets sur le coût budgétaire du vieillissement

Cette sous-section présente l'impact des réformes structurelles détaillées dans les sections 2.2 et 2.3 sur le coût budgétaire du vieillissement en comparant une projection avec réforme et une projection sans réforme (cf. Tableau 25). Dans les deux projections, le bonus de pension en vigueur dans les régimes salarié et indépendant est maintenu jusqu'en 2060 selon ses modalités actuelles. Les réformes ont été introduites selon les modalités connues au mois de mai 2012.

Tableau 25 Impact des réformes structurelles sur le coût budgétaire du vieillissement (écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme)
en % du PIB

	2017	2020	2030	2060
Pensions	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
régime salarié	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
régime indépendant	0,0	0,0	0,0	0,0
secteur public (a)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
....dont coût du complément pour âge	0,0	0,0	0,0	0,1
Soins de santé (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage (c)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Chômage avec complément d'entreprise (prépension) (d)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Allocations familiales	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales (e)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3

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

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

c. Y compris crédit-temps et interruption de carrière.

d. Y compris prépension à mi-temps

e. Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence, les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.

Entre 2011 et 2060, les réformes structurelles permettent d'alléger le coût budgétaire du vieillissement de 0,3% du PIB, soit de 0,1% dans la branche pensions, de 0,1% dans la branche chômage (y compris crédit-temps et interruption de carrière) et de 0,1% dans la branche chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension).

En ce qui concerne le chômage avec complément d'entreprise, la réduction des dépenses induite par les réformes découle, outre d'un PIB accru, de la diminution du nombre de bénéficiaires (en 2060, 18% de bénéficiaires en moins suite à la réforme de ce régime), les réformes n'ayant pas d'incidence sur l'allocation moyenne.

Dans la branche chômage et crédit-temps/interruption de carrière, les mesures ont généralement été introduites dès 2012 (selon les modalités connues au mois de mai 2012) et la plupart atteignent dès lors leur rythme de croisière au cours de la décennie actuelle. Les dépenses de crédit-temps/interruption de carrière se réduisent en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires induite par les mesures plus strictes d'accès à ce régime. Dans le régime du chômage proprement dit, certaines mesures telles qu'une dégressivité plus importante et l'augmentation de l'âge d'accès au complément d'ancienneté permettent de réduire les dépenses via une diminution de l'indemnisation moyenne. Les mesures

concernant le stage d'insertion professionnelle et l'allocation d'insertion entraînent une diminution du nombre de bénéficiaires mais n'ont pas d'impact sur leur montant moyen. A ces effets en matière d'effectifs et d'allocation moyenne, s'ajoute l'effet résultant d'un PIB accru par les réformes.

Le coût budgétaire du vieillissement n'est allégé que de 0,1% du PIB par les dépenses de pension. Il va de soi que la diminution du nombre de pensionnés et l'accroissement du PIB (cf. Tableau 21) induits par la réforme tendent à réduire le poids des dépenses de pensions dans le PIB. A l'inverse, ces dépenses sont alourdies par des pensions moyennes plus élevées suite à : l'allongement de la carrière dans tous les régimes, au bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant (maintenu jusqu'en 2060 dans ses modalités actuelles dans les projections avec et sans réforme), au complément pour âge dans la fonction publique, au moindre malus et au nombre accru de bénéficiaires d'une pension minimum dans le régime indépendant. Une analyse détaillée des effets des réformes sur les dépenses de pensions par régime, au travers des impacts sur les nombres et la pension moyenne, est menée dans les sous-sections suivantes. Cette analyse fait abstraction des effets des réformes sur le PIB. Elle sera principalement menée en comparant les dépenses réelles de pensions dans un scénario avec réforme et dans un scénario sans réforme.

a. Impact sur la pension des travailleurs salariés

Le tableau suivant présente l'impact des réformes sur les dépenses de pension dans le régime salarié en distinguant l'effet de la réforme sur les nombres de pensionnés d'une part, sur le montant moyen de la pension d'autre part.

Dans l'hypothèse où le régime actuel de bonus de pension est maintenu jusqu'en 2060, l'économie réalisée grâce à la réforme représente, en 2020, 1,1% des dépenses de pension du scénario sans réforme. Ce pourcentage est la résultante de deux mouvements de sens opposés : un recul de 1,2% du nombre de pensionnés et un accroissement de 0,1% du montant de la pension moyenne (voir Tableau 26). Ensuite, l'économie réalisée au niveau du nombre de pensionnés est de plus en plus compensée par l'accroissement du montant de la pension et du bonus de pension des nouvelles générations successives de pensionnés. Ainsi, l'économie de 1,3% attribuable à la diminution du nombre de pensionnés est, à l'horizon 2060, en grande partie compensée par la progression de 1,0% de l'allocation moyenne, elle-même due pour 0,7% à une prolongation des carrières et pour 0,3% à un accroissement du bonus de pension (les salariés étant plus nombreux à travailler après 62 ans). Dès lors, en 2060, les dépenses de pension dans le régime salarié sont encore inférieures de 0,3% à leur niveau dans un scénario sans réforme.

Dans l'hypothèse où, comme c'est le cas pour le départ anticipé à la retraite, une condition de carrière de 40 ans est imposée pour bénéficier du bonus de pension, l'économie engendrée par la réforme représenterait 1,4% des dépenses d'un scénario sans réforme. Cette économie résulterait toujours d'une baisse de 1,3% du nombre de pensionnés et d'un accroissement de la pension moyenne (hors bonus de pension) de 0,7%. Toutefois, le montant du bonus de pension se réduirait et la pension moyenne (bonus compris) serait inférieure de 0,1% à son montant dans une situation sans réforme. Dans ce scénario, les personnes contraintes de postposer leur départ à la retraite en raison des nouvelles conditions de carrière ne bénéficieraient plus du bonus de pension. En outre, certains salariés qui, en l'absence de ré-

forme seraient partis à la retraite à l'âge légal (et qui, dans ce sens ne sont pas concernés par la réforme des pensions), auraient un bonus de pension réduit dans la mesure où ils ne remplissent pas la condition de carrière de 40 années à l'âge de 62 ans.

Afin d'isoler les effets de la réforme des pensions en tant que telle, le tableau ci-dessous compare un scénario avec réforme à un scénario sans réforme dans chacun desquels, par hypothèse, les modalités actuelles du bonus de pension sont maintenues jusqu'en 2060 (sans condition de carrière).

Tableau 26 Impact des réformes structurelles sur la pension dans le régime salarié (écart en % par rapport à un scénario sans réforme)

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
Dépenses de pension, pécule de vacances, rente, bonus de pension	-0,3	-0,8	-0,9	-1,1	-0,9	-0,3
Nombre de pensionnés	-0,4	-0,9	-1,0	-1,2	-1,4	-1,3
Allocation moyenne, dont :	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	1,0
- pension, pécule de vacances et rente	0,1	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
- bonus de pension	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
Allocation moyenne des nouveaux pensionnés, dont :	0,5	0,6	0,5	0,6	1,2	1,0
- pension	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7
- bonus de pension	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	0,3

Intéressons nous dans un premier temps à l'évolution des pensions moyennes des nouveaux bénéficiaires. Au sein de ces populations, trois groupes peuvent être distingués par année t: (1) les individus partant à 65 ans ainsi que les individus prenant leur pension anticipativement au terme d'une carrière de 40 ans minimum, que ce soit dans le scénario avec réforme ou sans réforme, (2) les individus qui seraient partis à la retraite en l'année t en l'absence de réforme mais qui doivent postposer leur départ car ils ne satisfont pas aux nouvelles conditions de carrière, et enfin, (3) les individus qui partaient à la retraite une ou plusieurs années plus tôt en l'absence de réforme et qui prennent leur pension en l'année t à un âge plus avancé et bénéficient d'une pension plus élevée en raison d'une carrière plus longue et, dans certains cas, d'un bonus de pension plus important. Au cours de la première décennie de projection⁴⁴, la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires est fortement influencée par le poids de ces différents groupes au sein de la population totale des nouveaux pensionnés.

Au cours de la période 2013-2016, le nombre de pensionnés diminuerait de 0,9% comparativement à un scénario sans réforme. Cette diminution résulte surtout du report du départ à la retraite de personnes ayant une carrière courte et donc une faible pension. Les individus partant à la retraite à 65 ans et les individus ayant une carrière plus longue acquièrent dès lors un poids plus important au sein de la population des nouveaux pensionnés. Le montant moyen de la pension des nouveaux bénéficiaires augmente de manière mécanique (+0,6% en 2016 comparativement à un scénario sans réforme). Les conditions d'âge et de carrière sont progressivement durcies (même si pour les salariés âgés entre 57 et 61 ans au 31 décembre 2012, le report du départ à la retraite est limité à 2 ans maximum) et le nombre de bénéficiaires devant reporter leur départ à la retraite excède le nombre de ceux qui partent à la retraite après 1 ou 2 années de report. Ainsi, est observé un recul accru, de 0,4% en 2014 à 0,9% en 2016, du nombre total de bénéficiaires dans le régime.

⁴⁴ La première génération à laquelle s'appliqueront les modalités définitives de la réforme est la génération née en 1956 qui atteindra l'âge de 60 ans en 2016 et de 65 ans en 2021.

Entre 2016 et 2020, la réduction du nombre de pensionnés induite par la réforme se ralentit. En 2020, les pensionnés du régime salarié seraient de 1,2% moins nombreux qu'ils ne l'auraient été en l'absence de réforme. Au 1^{er} janvier 2016, la réforme adopte ses modalités définitives. A partir de cette date, les conditions de carrière et d'âge ne sont plus durcies et le nombre de personnes partant à la retraite après un report d'une ou de plusieurs années s'équilibre davantage avec le nombre de salariés devant reporter leur départ à la retraite. La population des nouveaux pensionnés a, en moyenne, une composition plus proche de celle dans un scénario sans réforme que lors des toutes premières années. Toutefois les bénéficiaires ayant reporté leur départ à la retraite ont une carrière plus accrue que lors de la période transitoire et bénéficient dès lors d'une pension davantage relevée (effet de la prolongation de la carrière). L'écart en termes de nouvelle pension moyenne entre les deux scénarios se tasse quelque peu, l'effet mécanique lié à la composition de la population des nouveaux pensionnés faisant progressivement place à un effet de prolongation de la carrière (qui fait plus que compenser l'impact négatif du traitement moins avantageux de certaines périodes assimilées).

Après 2020, la pension moyenne (hors bonus) des nouveaux bénéficiaires continue de s'accroître comparativement à un scénario sans réforme (cet écart passant de 0,6% en 2020 à 0,8% en 2030 et 0,7% en 2060). Cette pension moyenne subit l'influence de facteurs qui interagissent de manière complexe et qui jouent en sens opposés. La participation accrue des femmes au marché du travail se traduit au cours du temps par une proportion de plus en plus importante de femmes bénéficiaires d'une pension. La pension moyenne des femmes étant davantage accrue par la réforme que celle des hommes (en raison de carrières moins longues), la féminisation de la population pensionnée se concrétise par un relèvement de la nouvelle pension moyenne (hommes et femmes confondus) de plus en plus important. A l'inverse, la participation accrue des femmes se matérialisant aussi par des carrières plus longues, les femmes reportant leur départ à la retraite le font, afin de satisfaire les nouvelles conditions de carrière, sur une durée de moins en moins longue. Ce facteur a tendance à progressivement réduire l'écart en termes de nouvelle pension moyenne entre un scénario avec réforme et un scénario sans réforme. La réduction de durée de carrière des hommes sur la période de projection a un effet contraire sur l'écart de pension moyenne entre les deux projections. Elle a tendance à accroître cet écart.

Le poids du bonus dans la pension des nouveaux bénéficiaires s'accroît également au-delà de 2020 en raison de la progression du taux d'emploi entre 55 et 64 ans, plus prononcée pour les femmes que pour les hommes (voir Tableau 22).

Au fur et à mesure que, au sein de la population pensionnée, les générations plus âgées sont remplacées par de nouvelles générations bénéficiant d'une pension et d'un bonus de pension plus élevés (que dans un scénario sans réforme), le montant moyen de la pension (en ce compris le bonus) de l'ensemble des bénéficiaires s'accroît comparativement à un scénario sans réforme (de 0,1% en 2020 à 1,0% en 2060).

En 2060, l'économie réalisée grâce à la réforme des pensions représente 0,3% des dépenses du scénario sans réforme: le nombre de pensionnés est inférieur de 1,3%, tandis que la pension moyenne est 1,0% plus élevée. Cette hausse est le résultat d'une augmentation de 0,7% de la pension (hors bonus) consécutive à un allongement moyen de la durée de carrière. En outre, la réforme entraîne une hausse du taux d'emploi et par conséquent une augmentation de 0,3% des dépenses de bonus de pension (dans

l'hypothèse où le bonus de pension est maintenu jusqu'en 2060 selon ses modalités actuelles, à savoir octroyé aux travailleurs de 62 ans et plus, indépendamment de la durée de carrière).

b. Impact sur la pension des travailleurs indépendants

La réforme des pensions diminue les dépenses dans le régime indépendant sauf à très long terme lorsque la hausse de la pension moyenne devient plus importante que la baisse du nombre de bénéficiaires. Comparativement à un scénario sans réforme, la baisse des dépenses est d'abord relativement modeste (-0,1% en 2014) puis s'accroît (-0,5% en 2020) avant de voir la tendance s'inverser (-0,1% en 2030). En 2060, la réforme des pensions occasionne dans le régime indépendant un léger surcoût (+0,5%).

Tableau 27 Effets de la réforme des pensions dans le régime des travailleurs indépendants - écart en % d'un scénario sans réforme

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
Dépenses de pension	-0,1	-0,5	-0,4	-0,5	-0,1	0,5
Nombre de pensionnés	-0,3	-0,8	-0,8	-1,1	-1,2	-1,0
Pension moyenne	0,2	0,3	0,4	0,6	1,1	1,5
dont effet de la réforme sur le bonus	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3
dont effet de la réforme du malus	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5

L'effet de la réforme est la résultante de deux éléments divergents: d'une part, une diminution des dépenses consécutives au report des entrées dans le régime; d'autre part, une augmentation des dépenses du fait de la hausse de la pension moyenne. Dans le régime indépendant, la réforme oblige un certain nombre de bénéficiaires à reporter leur départ à la retraite et réduit de ce fait le nombre de pensionnés (-0,3% en 2014 ; -1,0% en 2060 ; cf. section 2.4.2).

La réforme a un effet inverse sur la pension moyenne. Durant les toutes premières années, les travailleurs indépendants qui reportent leur départ en pension ont des carrières plus courtes que ceux qui répondent aux critères imposés pour un départ anticipé. Ne rentrent plus alors en pension que les travailleurs ayant des carrières longues et qui bénéficient en général de pensions supérieures à la moyenne. De ce fait, la pension moyenne augmente (0,2% en 2014 par rapport à un scénario sans réforme).

Les années suivantes, en renforçant les conditions de départs anticipés, la réforme provoque un allongement de la durée de carrière moyenne des bénéficiaires. En conséquence, la pension des nouveaux pensionnés est proportionnellement calculée sur davantage d'années de carrière qu'avant la réforme. Elle est donc plus élevée. Une conséquence supplémentaire de l'allongement de la durée de carrière est que davantage de pensionnés remplissent les conditions pour bénéficier d'une pension minimum. Ceci est particulièrement vrai chez les femmes, la proportion des hommes indépendants satisfaisant les conditions de carrière relative à la pension minimum étant déjà fort élevée avant la réforme. Cet élément tend également à augmenter la pension moyenne.

La réforme a également un effet sur le coût du bonus de pension. Comme certains travailleurs sont obligés de reporter leur départ à la retraite, le montant du bonus, qui se calcule sur la base du nombre de journées travaillées après le 62^{ème} anniversaire, augmente. La réforme modifie également le malus

pour les départs anticipés. La suppression du malus pour l'indépendant qui prend sa pension anticipée à partir de 63 ans (ou qui a une carrière d'au moins 41 ans) et l'assouplissement de ce malus dans les autres cas contribue également à augmenter le montant de la pension des nouveaux pensionnés.

La réforme ne s'applique qu'aux nouveaux pensionnés. Les premières années, elle ne concerne qu'une petite partie du stock de pensionnés. La hausse de la pension moyenne du stock est donc limitée (0,3% en 2016). Les années passant, à mesure que les nouvelles générations (concernées par la réforme) remplacent les anciennes, la pension moyenne augmente davantage (0,6% en 2020 ; 1,5% en 2060 par rapport à un scénario sans réforme).

Il faut noter que dans les effets de la réforme exposés ci-dessus, les modalités d'octroi du bonus de pension n'ont pas été modifiées. En conséquence, certains travailleurs qui partent à 65 ans parce qu'ils ne rentrent pas dans les nouvelles conditions de départ anticipé bénéficient d'un bonus de 3 années. Toutefois, la nouvelle projection de référence du CEV intègre une réinterprétation de cet aspect de la politique d'incitation financière : le bonus de pension y est octroyé à partir de 62 ans mais seulement aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière (voir section 1.3.5). Cette réinterprétation du bonus dans un sens plus restrictif a pour conséquence de limiter la hausse de la pension moyenne occasionnée par la réforme (0,6% en 2060 au lieu de 1,5%). Dans ce cas, les dépenses réelles dans le régime indépendant sont réduites également à long terme (-0,4% en 2060 à la place de +0,5%).

c. Impact sur la pension de la fonction publique

Le Tableau 28 illustre l'impact de la réforme des pensions sur les dépenses de pension, le nombre de pensionnés et la pension moyenne dans le secteur public.

Tableau 28 Effet sur le coût des pensions du secteur public, en % par rapport au scénario sans réforme

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
1. Dépenses de pension						
En %	-0,9	-2,4	-2,7	-2,3	1,5	3,7
dont pension sans complément pour âge	-0,9	-2,4	-2,8	-2,5	0,6	1,9
dont complément pour âge	0,0	0,0	0,1	0,2	0,9	1,8
2. Impact sur le nombre total de pensionnés ^a						
En %	-1,8	-4,2	-5,6	-5,4	-4,4	-3,9
3. Impact sur la pension moyenne globale ^a						
En %	0,8	1,9	3,0	3,3	6,1	7,9
dont pension sans complément pour âge	0,8	1,9	2,9	3,1	5,1	6,0
dont complément pour âge	0,0	0,0	0,1	0,2	1,0	1,9
Impact sur la pension moyenne des nouveaux pensionnés en %	8,3	10,3	6,4	6,1	4,8	5,3

a. En ce compris les fonctionnaires à la retraite qui ne sont pas concernés par la réforme.

La réforme des pensions du secteur public, décrite aux points 2.2.1 et 2.2.2, freine légèrement à court et à moyen termes les dépenses de pensions du régime. L'écart de dépenses par rapport au scénario sans réforme atteindrait un maximum de 2,7% en 2018. Ensuite, cet écart se tasse et, à partir du milieu des années 2020, les dépenses de pension seraient plus élevées que dans un scénario sans réforme. En 2060,

les dépenses seraient ainsi supérieures de 3,7% par rapport à une situation sans réforme. L'évolution des dépenses est déterminée par l'impact de la réforme sur le nombre de pensionnés et sur le montant moyen de la pension. L'économie réalisée en début de période s'explique par une diminution du nombre de nouveaux pensionnés : certains candidats à la retraite se voient en effet contraints de postposer leur départ à la pension pour respecter les nouvelles conditions d'âge et de carrière. A plus long terme, l'économie est plus que compensée par l'accroissement du montant moyen de la pension. Celui-ci est accru en raison, d'une part, de l'allongement de la durée de carrière entrant en ligne de compte dans le calcul de la pension, et d'autre part, du complément pour âge qui est d'autant plus accru que le départ à la retraite est différé. Parmi les 3,7% de surcoût engendré par la réforme, 1,8% (soit près de la moitié du surcoût) est imputable au complément pour âge.

Les fonctionnaires ont une pension en moyenne plus élevée que les travailleurs salariés ou indépendants et ne peuvent quitter le marché du travail que via le régime de retraite (alors que d'autres canaux existent pour les travailleurs salariés : le chômage, le chômage avec complément d'entreprise, l'invalidité etc.). Ces deux facteurs expliquent que, en l'absence de condition de carrière, une majorité de fonctionnaires prenaient par le passé leur retraite avant l'âge légal. Beaucoup partaient ainsi à 60 ans au terme d'une carrière relativement courte (Tableau 19). Suite à l'introduction d'une condition de carrière, une proportion relativement importante de fonctionnaires, bien plus élevée que chez les salariés ou chez les indépendants, postpose leur départ à la retraite. Pendant la période transitoire, de 2013 à 2016, une proportion de plus en plus importante de fonctionnaires reporte leur entrée en pension. Dans certains cas, le report est limité à quelques années, mais d'autres se voient contraints de postposer leur retraite de cinq ans⁴⁵. La baisse du nombre de pensionnés au cours de cette période transitoire explique en majeure partie la baisse des dépenses de pension (comparativement à un scénario sans réforme). La réforme arrivant à maturité, le nombre de bénéficiaires contraints de reporter leur départ à la retraite et le nombre de bénéficiaires partant à la retraite après un report antérieur tend à s'équilibrer. Les fonctionnaires ayant reporté leur retraite quelques années auparavant partent en pension soit parce qu'ils satisfont à la condition de carrière, soit parce qu'ils atteignent l'âge légal de la retraite ; alors qu'au cours de la même année, d'autres personnes doivent différer leur entrée en pension.

Cette dynamique des départs à la retraite influence l'évolution du montant moyen de la pension. En début de période, on constate une hausse importante du montant moyen de la pension des nouveaux pensionnés en comparaison avec un scénario sans réforme. Ceci s'explique par le fait que, au cours de la période transitoire de la réforme une proportion de plus en plus importante de fonctionnaires ayant une carrière relativement courte et donc potentiellement une pension moins élevée reportent leur départ à la retraite. Dès lors, la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires est de plus en plus élevée que dans un scénario sans réforme. Ainsi un écart de plus de 10% entre un scénario avec réforme et un scénario sans réforme apparaîtrait en 2016 au niveau de la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires. Par la suite, la population des nouveaux pensionnés comporte davantage de pensionnés d'une durée de carrière plus faible qu'en tout début de période, puisqu'elle intègre davantage de bénéficiaires ayant reporté les années antérieures. L'effet de la réforme sur la pension moyenne des nouveaux

⁴⁵ Le projet de loi portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public prévoit un assouplissement des conditions de départ lors de cette période transitoire : le report est limité à deux années. Ce projet datant du 27 août 2012, le présent exercice ne tient pas compte de cet assouplissement.

bénéficiaires s'affaiblit, soit un écart passant de 10,3 % en 2016 à 6,4% en 2018 ou 6,1% en 2020. A plus long terme, l'écart en termes de pension moyenne des nouveaux bénéficiaires dans un scénario avec réforme et un scénario sans réforme tend encore à légèrement se réduire. Cette réduction est imputable notamment à l'hypothèse retenue que, même en l'absence de réforme, la durée de carrière des femmes progresse encore légèrement au cours de la période de projection (Tableau 19). Dès lors, le report d'entrée en pension induit par la réforme est, au fil du temps, progressivement moins long.

La pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires augmente progressivement à mesure que les anciennes générations de pensionnés (non concernées par la réforme) sont remplacées par des générations de pensionnés dont le montant de la pension s'est vu accru par la réforme. Ce n'est que lorsque la réforme aura touché l'ensemble des générations du stock des pensionnés que cet écart en termes de pension moyenne globale par rapport au scénario sans réforme se stabilisera.

Notons qu'au niveau individuel, la réforme des pensions a un impact non négligeable sur le montant de la pension. Les personnes qui postposent leur retraite perçoivent une pension moyenne plus élevée que dans un scénario sans réforme puisque, d'une part, un nombre plus élevé d'années de carrière sont prises en compte dans le calcul de leur pension et que, d'autre part, elles bénéficient du complément pour âge (maintenu dans ses modalités actuelles jusqu'en 2060 dans les différents scénarios) qui croît en fonction de l'âge de départ à la retraite. Plus une personne postpose sa retraite, plus l'augmentation de sa pension est importante. L'importance du complément pour âge dans le relèvement de la pension peut être illustrée au travers de l'exemple suivant. L'augmentation la plus forte concerne les personnes qui postposent leur retraite de cinq ans. Par exemple, celles ayant une carrière de 40 ans et non plus de 35 ans, bénéficient d'une augmentation de 14% de leur pension (40/60 contre 35/60 du salaire de référence), auxquels il faut ajouter une majoration de 9% en raison du complément pour âge. Ceci correspond à un relèvement de 23% du montant de la pension par rapport à la situation sans réforme. Notons qu'un report de cinq ans du départ à la retraite est la situation la plus extrême et ne concerne évidemment pas la majorité des pensionnés. Le Tableau 20 montre que le report moyen avoisinerait 14 mois pour les hommes et 20 mois pour les femmes. Remarquons finalement que si aucun complément pour âge n'était octroyé, la hausse de la pension serait nettement moindre. Dans ce cas, seul l'allongement de la carrière induit par la réforme influencerait le montant de la pension.

3. Soutenabilité sociale du vieillissement

Le CEV analyse non seulement la soutenabilité financière, mais aussi la soutenabilité sociale du vieillissement. L'analyse de cette dernière consiste à mesurer le degré d'adéquation des pensions. En effet, les pensions ont pour but de limiter la pauvreté chez les personnes âgées et de leur garantir le maintien d'un niveau de vie décent au moment du départ à la retraite.

L'analyse présentée dans ce chapitre se décompose en trois parties. Les deux premières traitent de l'adéquation des pensions dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, selon deux points de vue. Dans un premier temps, sur la base de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), nous dressons un état des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées et le comparons brièvement avec celui de nos pays voisins. Dans un deuxième temps, nous présentons une projection du taux de risque de pauvreté chez les pensionnés établie sur base du modèle dynamique de micro-simulation du BFP (MIDAS⁴⁶). Enfin, sur la base de cas-types théoriques, la troisième partie analyse l'évolution du niveau de vie lors du passage de la vie active à la retraite.

3.1. Etat des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées

3.1.1. Note sur la méthodologie

Tout comme dans les éditions précédentes, le présent rapport du CEV analyse la pauvreté telle que définie au niveau européen dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination⁴⁷ : *"persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live"*⁴⁸. Cette formulation souligne le caractère relatif de la pauvreté. En d'autres termes, cette dernière se définit par rapport à un mode de vie général, au sein d'un groupe déterminé (la société) et à une époque donnée. Une approche multidimensionnelle de la pauvreté ne lie pas celle-ci uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects importants de la vie en société, comme la santé, le logement, les contacts sociaux, etc. On considèrera qu'un individu court un *risque* de pauvreté dès qu'il est touché par une dimension de la pauvreté, par exemple un manque de revenus.

La dimension financière de la pauvreté est ciblée sur les revenus et est évaluée par rapport à un seuil minimal de revenus, appelé seuil de pauvreté. Si le revenu d'une personne se situe en deçà du seuil de pauvreté, elle est alors exposée à un risque de pauvreté. Le seuil de pauvreté peut être déterminé de plusieurs manières. Dans le contexte européen, le seuil de pauvreté correspond à 60% du revenu

⁴⁶ Microsimulation for the Development of the Adequacy and Sustainability.

⁴⁷ Un des cinq objectifs de la stratégie EU2020 concernant la croissance inclusive est de promouvoir l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté. Dans ce cadre, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est défini comme la somme de trois catégories de populations, basée sur trois indicateurs (risque de pauvreté, privation matérielle et faible intensité de travail). Etant donné que l'indicateur de faible intensité de travail n'est pas relevant dans le cas des personnes âgées, cette définition n'a pas été retenue dans son intégralité dans le présent chapitre. Nous nous sommes ainsi concentrés sur le risque de pauvreté et la privation matérielle.

⁴⁸ Conseil des ministres, Décision du 22 juillet 1975 concernant un programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (1975).

équivalent médian⁴⁹. Les indicateurs de pauvreté⁵⁰ analysés ci-après se fondent principalement sur cette définition. Le revenu disponible est déterminé à partir de l'enquête EU-SILC, dont les données les plus récentes datent de 2010 et portent sur les revenus de 2009. Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2009 pourraient avoir sur les revenus. Le terme « équivalent » signifie que le concept de revenu des ménages⁵¹ utilisé tient compte de la taille et de la composition du ménage. Cette approche permet de comparer le niveau de vie des ménages en tenant compte du nombre d'adultes et d'enfants par ménage.

Soulignons que les résultats obtenus sont sensibles à l'échelle d'équivalence utilisée, au pourcentage retenu pour fixer le seuil de pauvreté et à l'indicateur de niveau de vie utilisé (revenu médian ou moyen). De plus, le concept de revenus utilisé ici ne donne qu'une approximation du niveau de vie. En effet, le revenu disponible ne tient compte ni du patrimoine - comme par exemple de la propriété du logement - ni des avantages en nature, tels que la gratuité des transports en commun et les aides en matière de soins de santé. La prise en compte de ces éléments peut donner un autre éclairage sur les indicateurs sociaux de pauvreté et d'inégalité analysés ci-après, au niveau non seulement de la comparaison entre les personnes âgées et le reste de la population belge, mais aussi des comparaisons internationales. C'est pourquoi le présent chapitre analyse également quelques indicateurs qui tiennent compte de certains de ces éléments, comme le risque de pauvreté calculé à partir d'un revenu disponible prenant en compte le loyer imputé⁵².

Soulignons enfin que les analyses présentées dans ce chapitre sont axées sur la dimension financière de la pauvreté. Il est cependant important de garder à l'esprit que certaines personnes âgées qui ne sont pas exposées au risque de pauvreté (leur revenu disponible se situant au-delà du seuil de pauvreté) n'arrivent pas à faire face à certaines dépenses comme par exemple le coût d'un séjour en maison de repos et de soins. D'autre part, la consommation n'est pas seulement financée par le revenu disponible mais également par l'épargne de telle sorte que certaines personnes disposant de faibles revenus ne se trouvent pas dans une situation précaire

⁴⁹ Le seuil de pauvreté peut également être déterminé à partir d'une méthode ciblée sur le budget. Dans ce cas, une "norme budgétaire" est déterminée sur la base d'un panier de biens et de services dont la consommation est jugée nécessaire pour avoir une vie décente en société. Pour plus d'informations, voir "Minibudget: Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?", Katholieke Hogeschool Kempen, Université de Liège et Universiteit Antwerpen, rapport d'étude Politique scientifique fédérale (2010).

⁵⁰ Issus principalement de la liste des indicateurs officiels d'inclusion sociale de l'UE (European Commission- Social protection and social integration- Social and demography analysis, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*, Brussels, 2009). Les indicateurs ont été sélectionnés en fonction de leur pertinence et de leur disponibilité dans le cadre d'une étude sur la pauvreté chez les personnes âgées.

⁵¹ En divisant le revenu des ménages par l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE, qui correspond à la somme du poids attribué à chaque membre du ménage (1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans).

⁵² Le loyer imputé est un revenu qui est imputé aux ménages propriétaires de leur habitation car, contrairement aux locataires, ils ne paient pas de loyer.

Box 4 Note méthodologique sur les données EU-SILC

Afin d'interpréter correctement ces données, il est important de connaître les éléments qui entrent en ligne de compte dans le calcul du revenu disponible. Ainsi, le patrimoine n'est pas pris en compte. En principe, ceci signifie qu'aucun revenu n'est imputé à ce titre aux ménages propriétaires de leur habitation¹. Ceux-ci ne paient pas de loyer si bien que leur niveau de vie sera supérieur à celui des locataires au revenu disponible identique. Ce facteur de sous-estimation du niveau de vie de ces ménages concerne particulièrement les personnes âgées, qui sont plus souvent propriétaires de leur habitation que les jeunes. Toutefois, depuis l'édition 2007 de l'enquête EU-SILC, à la demande d'Eurostat, la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie établit également une statistique qui tient compte de la propriété de l'habitation, via un loyer imputé. Ce rapport du CEV présente parallèlement aux pourcentages "classiques" de risque de pauvreté, des pourcentages calculés par la DGSIE sur la base d'un revenu disponible augmenté d'un loyer imputé.

De plus, le revenu disponible fait aussi abstraction des biens et services gratuits ou proposés à des tarifs avantageux (gratuité des transports publics, soins à domicile, etc.). Ces divers éléments nous amènent donc à nuancer les évaluations classiques du risque de pauvreté des personnes âgées vivant en Belgique.

La dernière remarque méthodologique concerne l'échantillon de l'enquête. Bien que l'échantillon soit en principe représentatif de l'ensemble de la population, la représentativité peut être biaisée à mesure que l'on traite de groupes aux caractéristiques spécifiques dont la taille est limitée. Par ailleurs, les études de panel, comme l'enquête EU-SILC, peuvent connaître un phénomène « d'attrition sélective » (au fur à mesure que les années passent, certains groupes viennent à être sous-représentés dans l'échantillon). C'est pourquoi il convient de tirer des conclusions sur les évolutions dans le temps avec prudence. Enfin, et ce détail a toute son importance dans le cadre d'une analyse du risque de pauvreté des personnes âgées, les personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins, ne sont pas soumises à l'enquête EU-SILC².

1 De même, il n'est pas tenu compte de l'endettement sous la forme d'un crédit hypothécaire.

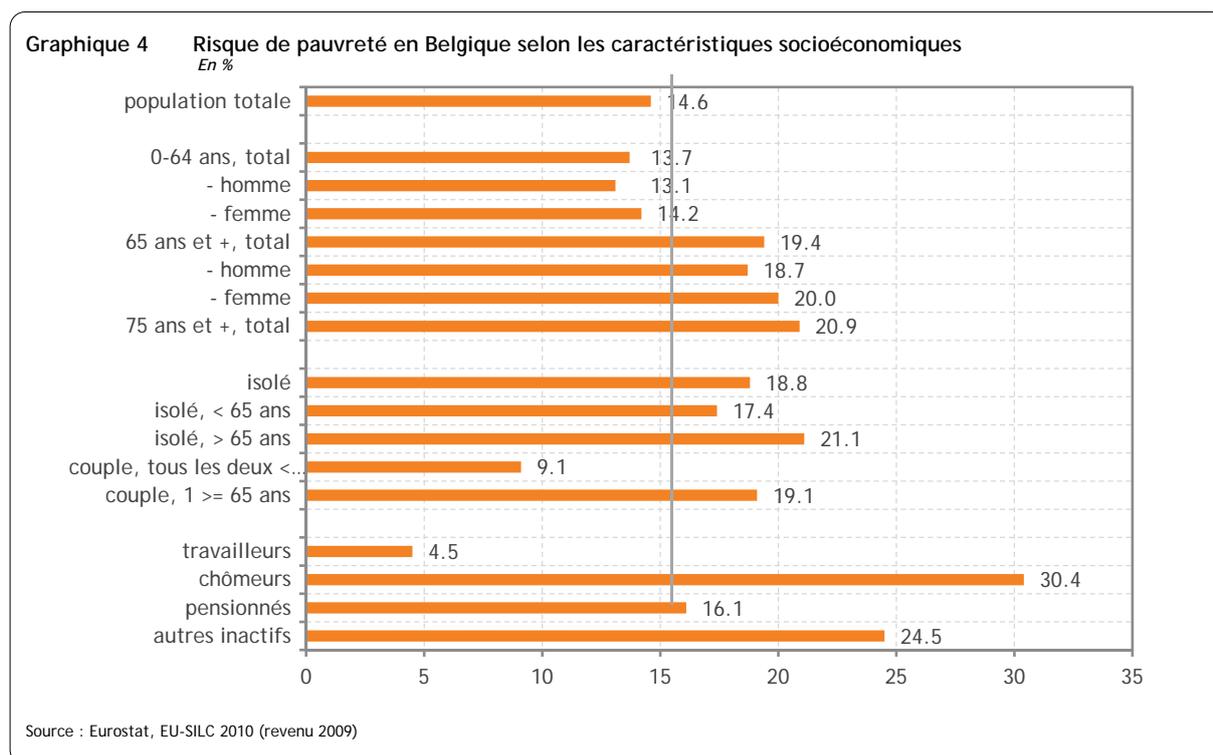
2 Peeters, H., Debels, A. and Verpoorten, R. (2011), Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics, Social Indicators Research

3.1.2. Situation en Belgique

a. Pauvreté chez les personnes âgées

Risque de pauvreté chez les personnes âgées

Selon les résultats de l'enquête EU-SILC 2010 (portant sur les revenus de l'année 2009), 14,6% de la population belge est exposée à un risque de pauvreté (voir Graphique 4). Autrement dit, leur revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté, fixé en 2009 à 973 euros par mois.

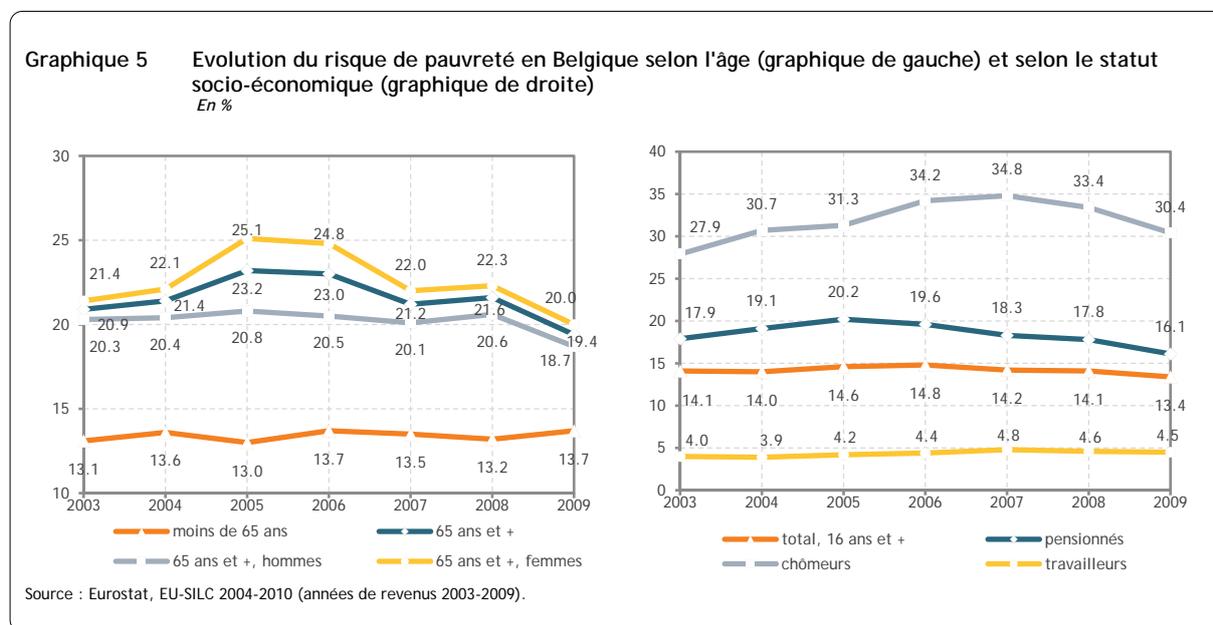


Au sein de la population des 65 ans et plus, près d'une personne sur cinq a un revenu équivalent inférieur au seuil de pauvreté. Il s'agit plus particulièrement des isolés, des femmes et des personnes très âgées. Lorsque la population des 16 ans et plus est ventilée selon le statut professionnel⁵³, on constate que 16,1% des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté, ce qui est bien moindre que les chômeurs (30,4%) ou les autres personnes inactives (24,5%), mais nettement plus que les travailleurs (4,5%).

L'évolution à la baisse du risque de pauvreté chez les personnes âgées (Graphique 5, gauche) et des pensionnés (Graphique 5, droite), observée depuis 2005, se poursuit en 2009. Les femmes sont toujours davantage exposées à un risque de pauvreté que les hommes mais l'écart entre les deux sexes n'atteint plus que 1,3 point de pourcentage en 2009 (contre 4,3 points de pourcentage en 2006) principalement en raison d'une baisse plus forte du risque de pauvreté chez les femmes (due à leur taux d'activité croissant et à la proportion plus élevée de bénéficiaires de minima garantis (voir ci-dessous)). Cette baisse

⁵³ La répartition selon le statut professionnel est basée sur l'activité que l'individu a exercée l'année précédant l'enquête pendant 6 mois minimum. Notons également que les personnes qui forment un ménage et perçoivent le même revenu équivalent peuvent avoir un statut professionnel différent.

du risque de pauvreté des personnes âgées s'explique en grande partie par l'évolution des minima garantis dans le premier pilier de pension et de l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées (voir section 3.1.2.b). Bien que les 65 ans et plus soient exposés à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population⁵⁴, l'écart entre les deux groupes d'âge a atteint son niveau le plus bas depuis 2003 (première année concernée par l'EU-SILC).



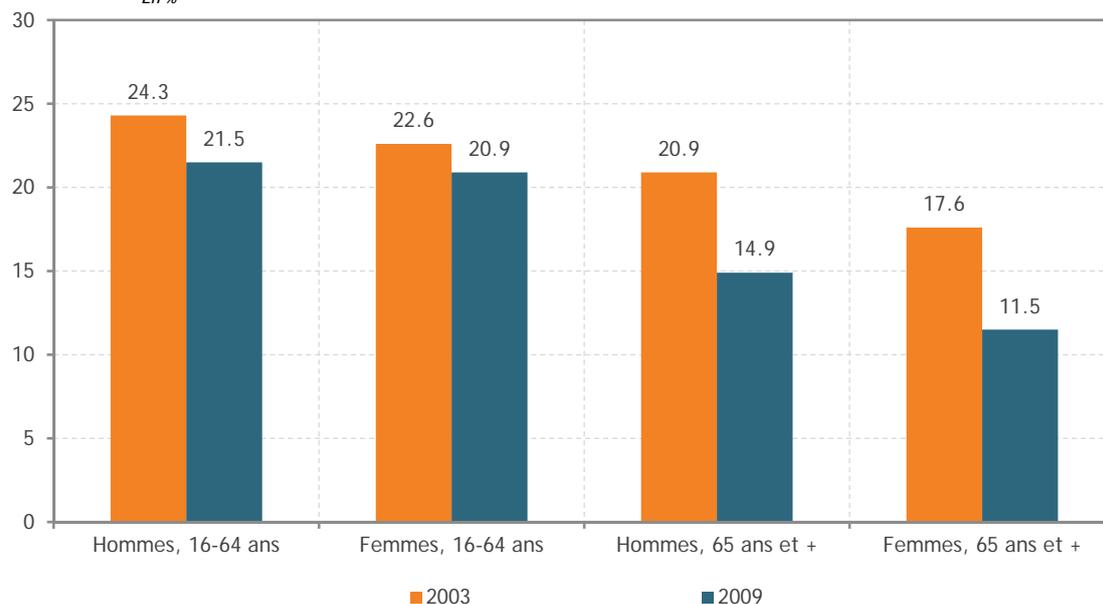
Les personnes âgées sont donc plus exposées au risque de pauvreté que la population d'âge actif. Mais au sein de la population en situation de risque de pauvreté, comment se compare la précarité financière des personnes âgées avec celle du reste de la population? L'indicateur mesurant le degré de pauvreté montre que le revenu médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est supérieur à celui des individus plus jeunes également confrontés à ce risque. Bien que la part des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté soit relativement élevée, leur situation en termes de revenus est moins précaire que celle de la population des 16 à 64 ans confrontée à la pauvreté. En 2009, le revenu médian de ces deux populations se situait respectivement 13% et 21% en deçà du seuil de pauvreté. De plus, en 2009, l'écart par rapport au seuil de pauvreté s'est fortement resserré par rapport à 2003 chez les personnes âgées, principalement chez les femmes (voir Graphique 6).

Ce sont surtout les minima alloués aux personnes âgées qui à nouveau, expliquent cette évolution. Bien que la plupart des allocations minimums de pension et la GRAPA se situent encore en dessous du seuil de pauvreté en 2009, l'écart par rapport à ce seuil s'est nettement réduit (voir également Graphique 12). En outre, dans le cadre de l'examen des ressources réalisé en vue de l'octroi de la GRAPA, certains revenus sont partiellement ou totalement immunisés⁵⁵. Par ailleurs, les indicateurs de pauvreté se basent sur le revenu équivalent, qui est influencé à la fois par la structure du ménage et par les revenus des conjoints.

⁵⁴ Notons qu'une analyse plus détaillée de la population des moins de 65 ans montre que le risque de pauvreté des jeunes est relativement élevé. En 2009, le taux de pauvreté des moins de 16 ans atteint 18,5%.

⁵⁵ A titre d'exemple, les pensions ne sont comptabilisées qu'à hauteur de 90% et les allocations familiales sont totalement immunisées. Il y a également une immunisation générale sur les ressources portées en compte (de 650 euro pour le taux de base et de 1 000€ pour le taux majoré).

Graphique 6 Evolution du degré de risque de pauvreté (1) selon l'âge et le sexe
En %



(1) Ecart médian relatif de risque de pauvreté = l'écart entre le revenu médian de la population exposée à un risque de pauvreté et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté.
Source : Eurostat, EU-SILC 2004 (revenu 2003) et 2010 (revenu 2009).

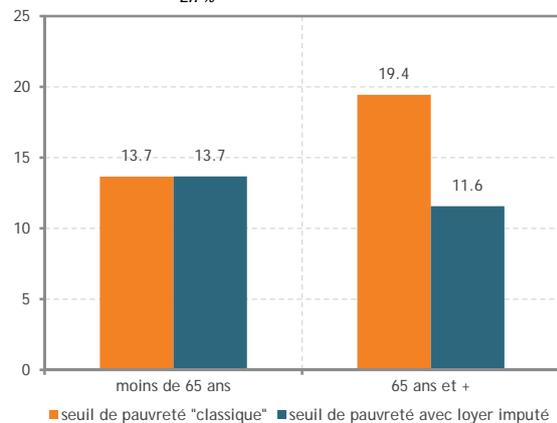
Le risque de pauvreté chez les personnes âgées mesuré sur la base du revenu disponible augmenté du loyer imputé

Le revenu disponible net sur lequel se basent les indicateurs de pauvreté mentionnés ci-avant ne tient pas compte du patrimoine (mais bien des éventuels revenus qui en découlent). En d'autres termes, aucun revenu supplémentaire n'est imputé au revenu des ménages propriétaires de leur habitation. Or, comme ces derniers ne paient pas de loyer, leur niveau de vie relatif est supérieur à ce que peut laisser supposer leur revenu disponible "classique". Il en va de même pour les personnes occupant un logement social puisque leur loyer est inférieur au prix du marché. Il est possible de tenir compte de ces éléments dans le revenu disponible via le "loyer imputé". Pour les propriétaires d'une habitation (et pour les personnes occupant un logement social), le revenu disponible correspond alors au revenu net "classique" augmenté du loyer imputé et diminué des intérêts hypothécaires éventuels (« loyer imputé net »). Pour les locataires (à l'exception de ceux occupant un logement social), le calcul de leur revenu disponible ne fait pas l'objet d'une adaptation spécifique. Ce revenu disponible ajusté donne ainsi un nouveau revenu médian qui permet de définir un seuil de pauvreté et des indicateurs de pauvreté alternatifs.

En 2009, le seuil de pauvreté fixé à 60% basé sur le revenu disponible augmenté du loyer imputé net s'élève à 1 060,5 euros par mois. Pour rappel, dans le cas du seuil "classique", celui-ci s'élève à 973 euros par mois⁵⁶. Le Graphique 7 montre des glissements de risques de pauvreté chez les personnes âgées.

⁵⁶ La différence entre les deux seuils provient de concepts différents de revenus dont la distribution peut également changer. Les revenus sur lesquels est basé le "seuil avec loyer imputé" ne prend pas seulement en compte l'imputation des loyers mais déduit aussi les charges d'intérêts hypothécaires (le revenu disponible des locataires ne subit donc aucune modification). En outre, les seuils étant égaux à 60% du revenu équivalent médian, ils affichent donc aussi 60% de la différence absolue des médianes.

Graphique 7 Risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte du loyer imputé (1)
En %



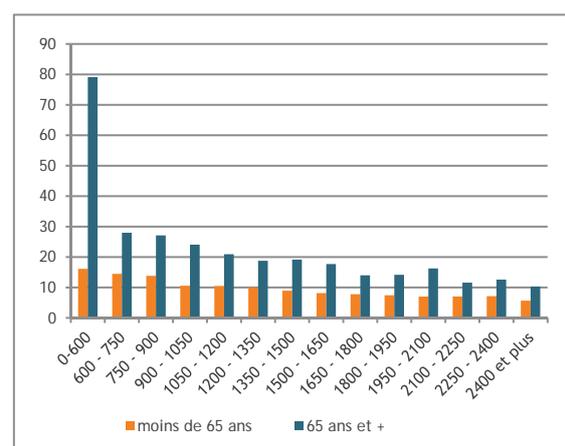
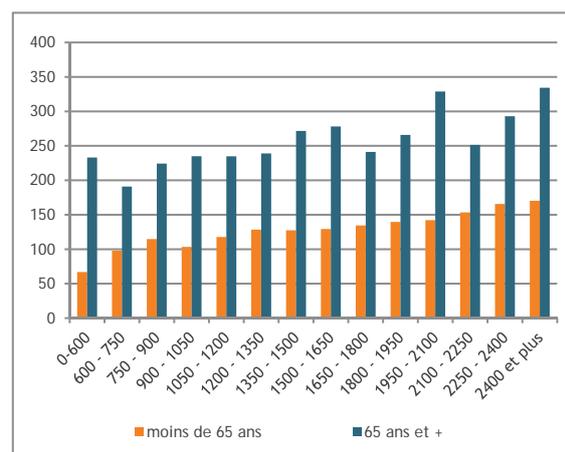
(1) Pour les propriétaires et les personnes occupant un logement social, le revenu du ménage est imputé d'un loyer et diminué des éventuelles charges d'intérêt hypothécaires.
Source : SPF Economie- ADSEI, EU-SILC 2010 (revenu 2009).

Si l'on tient compte du loyer imputé net, le risque de pauvreté des personnes âgées diminue considérablement et devient même plus faible que celui des personnes de moins de 65 ans (voir Graphique 7). On constate également que les femmes âgées sont exposées à un risque de pauvreté sensiblement inférieur à celui des hommes, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on se réfère au seuil "classique" (voir Graphique 4).

De manière générale, le niveau de revenus des personnes âgées bénéficie proportionnellement davantage de la prise en compte du loyer imputé net que dans le cas des personnes plus jeunes. C'est ce que l'on peut constater sur le Graphique 8 qui présente par catégorie de revenu "classique" la

hausse moyenne de revenu (en euro et en %) suite à la prise en considération du loyer imputé et des charges d'intérêt. Cette différence s'explique par la proportion importante, au sein de l'échantillon, de personnes âgées de 65 ans et plus qui sont propriétaires de leur habitation tout en supportant moins souvent un prêt hypothécaire et les charges d'intérêt qui en découlent. De plus, chez les personnes âgées, le loyer imputé en termes absolus est relativement peu différent entre les catégories de revenu supérieures et inférieures (voir Graphique 8, gauche). Proportionnellement au revenu "classique", les catégories de revenu inférieure sont donc influencées très positivement par le loyer imputé (Graphique 8, droite). Cette catégorie compte aussi un nombre important de propriétaires qui occupent aussi leur habitation de sorte que leurs revenus ainsi redéfinis sont relevés.

Graphique 8 Hausse moyenne du revenu dû au loyer imputé (1), par tranche de revenu "classique"
En euro (graphique de gauche) et en pourcentage de la moyenne de la catégorie de revenu (graphique de droite)



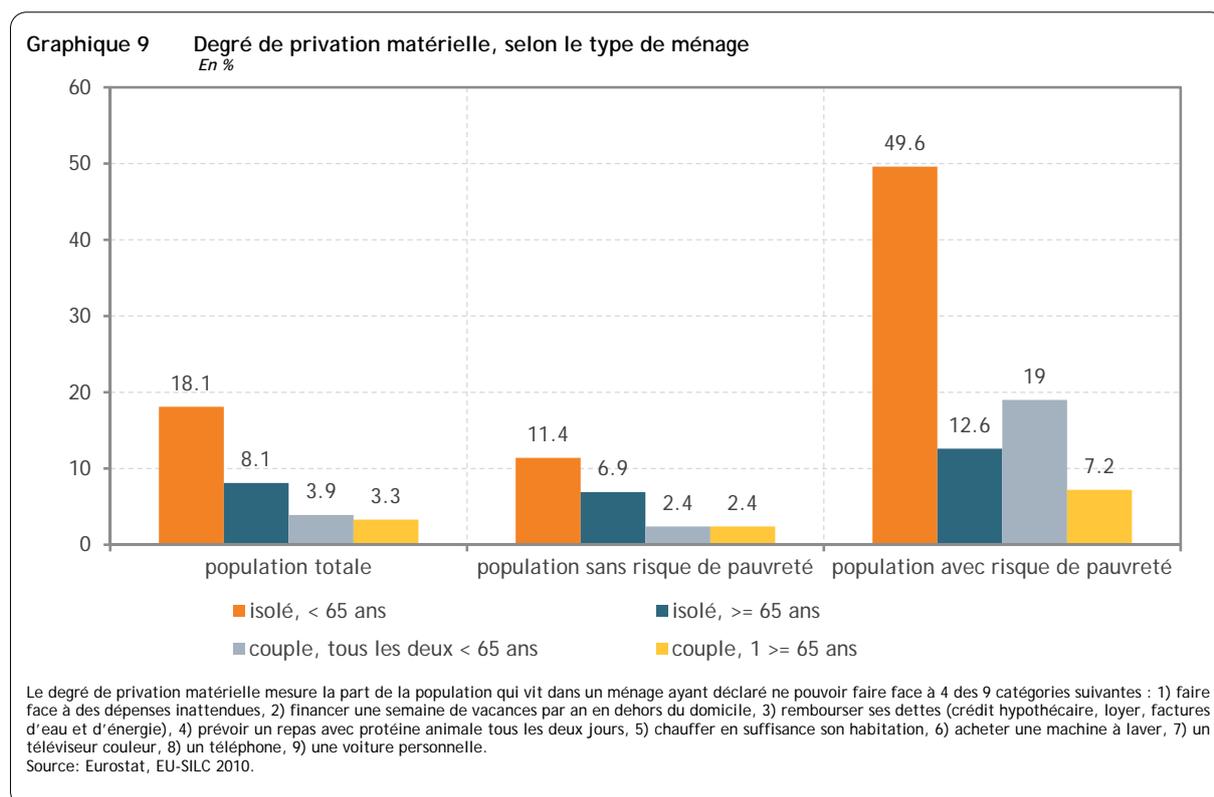
(1) Pour les propriétaires et les personnes occupant un logement social, le revenu du ménage est imputé d'un loyer et diminué des éventuelles charges d'intérêt hypothécaires.
Source : SPF Economie- ADSEI, EU-SILC 2010 (revenu 2009).

Quelques remarques doivent toutefois être formulées. Tout d'abord, les enquêtes EU-SILC ne s'adressent pas aux personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins. Notons également que le loyer imputé est évalué à partir d'enquêtes portant sur le logement tel qu'il se présente au moment où la personne sondée remplit le questionnaire, alors que les questions relatives à la situation financière se rapportent à l'année précédente.

Quelques indicateurs de pauvreté supplémentaires

Afin de dresser un tableau plus global de la pauvreté chez les personnes âgées, nous présentons ci-après un indicateur non monétaire de privation matérielle ainsi qu'un indicateur de pauvreté reposant sur des mesures subjectives. Ces deux indicateurs se fondent sur l'enquête EU-SILC de 2010 et portent sur cette même année.

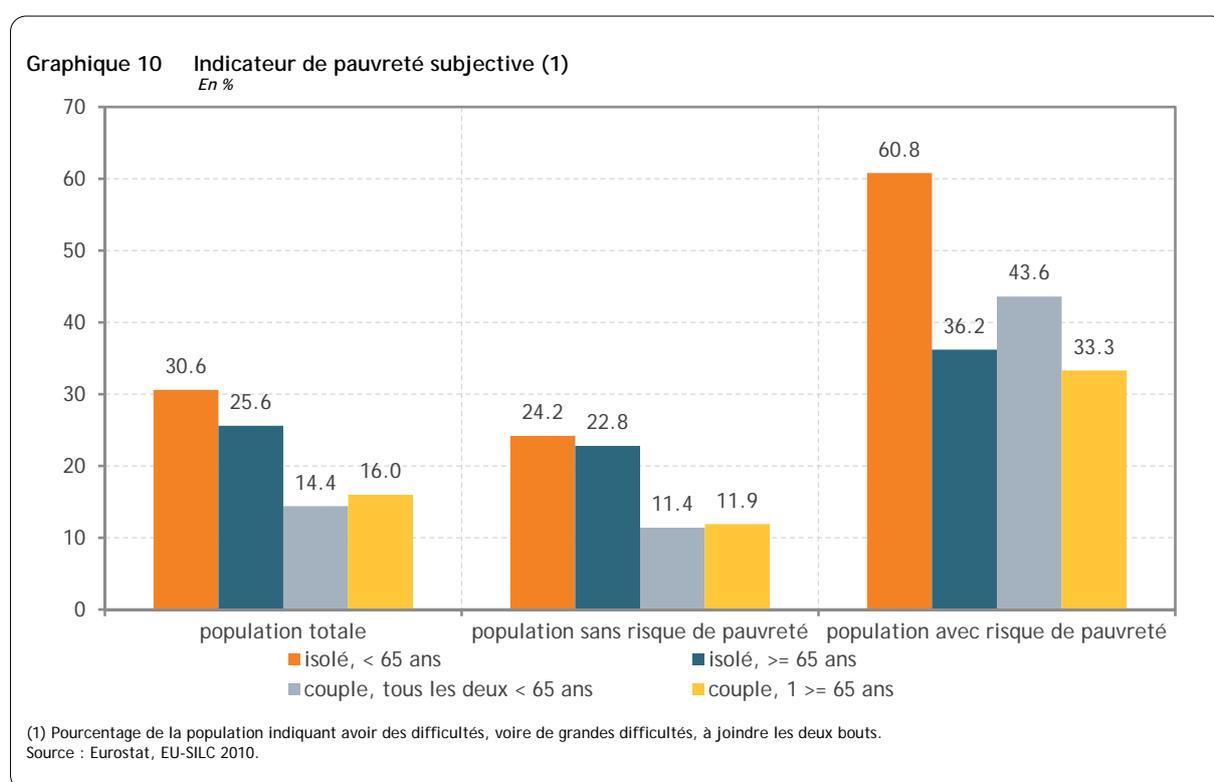
De manière générale, les personnes isolées déclarent plus souvent que les personnes cohabitantes qu'elles sont dans l'impossibilité d'effectuer des dépenses qui améliorent leur condition de vie matérielle. Si l'on tient compte de l'âge, on constate que les ménages composés d'au moins une personne de 65 ans ou plus sont moins touchés par la privation matérielle⁵⁷ que les ménages équivalents "plus jeunes" (voir Graphique 9).



⁵⁷ On parle de privation matérielle lorsqu'un ménage ne peut faire face à 4 des 9 catégories de dépenses suivantes : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéine animale tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une machine à laver, 7) un téléviseur couleur, 8) un téléphone, 9) une voiture personnelle.

La différence de privation matérielle entre les ménages jeunes et âgés est encore plus nette pour la population exposée à un risque de pauvreté. En effet, au sein de cette population, 1 personne isolée sur 2 de moins de 65 ans déclare ne pas pouvoir faire face à au moins 4 des 9 catégories de dépenses mentionnées à la note de bas de page n°12, alors que chez les personnes isolées de 65 et plus, cette proportion passe à « seulement » 1 personne sur 8. Chez les couples cohabitants dont les deux partenaires ont moins de 65 ans, 19% font face à une privation matérielle. Si l'un des deux partenaires a plus de 65 ans, ce pourcentage descend à 7%.

L'indicateur de pauvreté subjective permet d'appréhender la perception que les personnes sondées dans l'EU-SILC ont-elles-mêmes de leur situation financière, en leur demandant « s'ils parviennent à joindre les deux bouts ». Le Graphique 10 présente la part de la population indiquant avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts ».



A nouveau, les isolés sont confrontés à de plus grandes difficultés que les couples. La ventilation en fonction de l'âge révèle que les personnes âgées isolées déclarent moins souvent que les jeunes isolés avoir des (grandes) difficultés à joindre les deux bouts. Si l'on s'attarde sur la population exposée à un risque de pauvreté, la différence entre les âges est plus frappante encore. En effet, les ménages âgés exposés à un risque de pauvreté ont moins de difficultés à joindre les deux bouts que les ménages plus jeunes équivalents, qu'ils soient isolés ou en couple.

b. Adéquation des pensions minimums et de la garantie de revenus aux personnes âgées

Le régime légal de retraite prévoit quelques systèmes, comme la pension minimum et le droit minimum par année de carrière, qui garantissent une pension de base aux pensionnés. Pour pouvoir en bénéficier, la personne retraitée doit satisfaire à un certain nombre de conditions principalement relatives à la carrière. Après un examen de leurs ressources financières, les personnes âgées qui n'ont qu'un montant insuffisant de pension ou qui n'en ont pas peuvent faire appel à l'assistance sociale (Garantie de revenus aux personnes âgées, GRAPA). Pour évaluer l'efficacité de ces systèmes en ce qui concerne la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées, il convient de tenir compte de divers facteurs, comme les caractéristiques des bénéficiaires ou les montants qu'ils perçoivent. Ci-après, nous tentons de vérifier si ces systèmes s'adressent bien au groupe cible visé, c'est-à-dire les personnes âgées exposées à un risque élevé de pauvreté. Ensuite, nous analysons l'évolution des montants des pensions minimums (y compris le droit minimum) et de la GRAPA au regard du seuil de risque de pauvreté basé sur l'EU-SILC. Le Box 5 fournit davantage d'explications sur les pensions minimums et le droit minimum par année de carrière.

Box 5 Pensions minimums et droit minimum par année de carrière: bref aperçu

Les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonctionnaire) garantissent une pension minimum sous certaines conditions. Ainsi, si le montant de la pension calculé se situe en deçà de la pension minimum, il peut être relevé à ce niveau minimum. Le montant de la pension minimum et les conditions d'octroi diffèrent d'un régime à l'autre. Nous explicitons ces différences ci-après sur la base des montants mensuels en vigueur au 1er février 2012 pour une carrière complète. En cas de carrière incomplète, la pension minimum est adaptée au prorata de la durée de carrière effective.

Lorsqu'un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (c'est-à-dire 30 ans), il peut bénéficier d'une pension minimum dans le **régime des travailleurs salariés**. En 2006, cette condition a été assouplie et les périodes de travail à mi-temps ont dès lors aussi été prises en compte. Après une carrière complète, la pension minimum dans le régime des travailleurs salariés s'élève à 1 359,18 euros (taux ménage) et 1 087,69 euros (taux isolé) par mois.

Si le critère des deux tiers de la carrière comme salarié n'est pas rempli, les périodes de travail en tant qu'indépendant peuvent également être prises en considération pour ainsi atteindre cette condition de carrière. Le bénéficiaire perçoit alors une **pension minimum mixte** (plus faible) calculée au prorata de la durée de carrière en tant que salarié. **Dans le cas théorique d'une carrière complète**, celle-ci s'élève à 1 192,74 euros par mois pour les ménages et à 916,74 euros pour les isolés¹. Notons que ces montants sont plus faibles que la pension minimum « classique », aussi bien dans le régime des travailleurs salariés que dans celui des travailleurs indépendants, et que le droit minimum.

Dans le **régime des travailleurs indépendants**, la personne retraitée peut bénéficier de la pension minimum si elle a travaillé pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète, soit également 30 ans. Ici aussi, les périodes occupées comme salarié peuvent être prises en compte. La pension minimum est alors calculée au prorata des années où la personne a travaillé comme indépendante. En cas de carrière complète, la pension minimum d'indépendant s'élève à 1 336,51 euros (pour les ménages) et à 1 027,24 euros (pour les isolés).

Dans le **régime de la fonction publique**, la pension minimum est garantie après 20 ans de carrière. Elle s'élève à 1 261,65 euros par mois pour les isolés et à 1 557,03 euros par mois au taux ménage.

En 1997, le régime des travailleurs salariés a prévu un **droit minimum par année de carrière** pour les nouveaux pensionnés. Si le salaire d'une année, revalorisé au moment du jour de départ à la pension, est inférieur au droit minimum en vigueur cette date-là, la pension pour l'année concernée est alors calculée sur la base de ce droit minimum. Les conditions sont ici plus souples que dans le cas de la pension minimum. En effet, pour pouvoir en bénéficier, le pensionné doit avoir travaillé au minimum pendant 15 ans en tant que salarié et selon un régime de travail équivalent à au moins un tiers d'un emploi à temps plein. Cependant, le droit minimum n'intervient dans le calcul de la pension que lorsque celle-ci est a priori inférieure à un certain plafond (1 459,65 euros ou 1 167,12 euros par mois respectivement aux taux ménage et isolé) et est appliqué jusqu'à amener la pension à ce plafond. Au 1er février 2012, le droit minimum par année de carrière s'élève à 21 753,81 euros par an. Une pension dont l'entièreté de la carrière serait valorisée au droit minimum s'élève à 1 359,61 euros (pour les ménages) et 1 087,69 euros (pour les isolés) par mois. Ces montants correspondent à la pension minimum dans le régime des travailleurs salariés. Dans la pratique, seules les années de carrière peu rémunérées seront relevées au droit minimum dans le calcul de la pension et d'autres périodes seront également valorisées en fonction des salaires (plus élevés). Ainsi, après application du droit minimum, le montant de la pension sera supérieur à la pension minimum (au prorata de la durée de carrière).

1. Prenez par exemple un individu qui a travaillé 20 ans à temps plein comme salarié et ensuite 15 ans comme indépendant. Il n'entre pas en ligne de compte pour la pension minimum garantie de salarié puisqu'il n'a pas une carrière de 30 ans. Ayant travaillé 15 ans comme indépendant, il réunit la condition pour obtenir une pension minimum garantie mixte. Sa pension de salarié ne peut par conséquent être inférieure à 20/45 de la pension minimum mixte.

Bénéficiaires des pensions minimums et de la GRAPA

Les données du Service des pensions du secteur public (SdPSP) révèlent qu'en 2010 près de 21 500 pensionnés du secteur public ont bénéficié du revenu minimum garanti, ce qui correspond à 5% des pensions du secteur public.

Les données de l'Office national des Pensions (ONP) montrent qu'en 2011 près de 500 000 pensionnés percevant une pension de salarié et/ou d'indépendant⁵⁸, soit près d'1 personne sur 4, ont bénéficié d'une pension minimum de salarié et/ou d'indépendant. Ce sont principalement les pensionnés qui ont travaillé toute leur carrière comme indépendant qui bénéficient d'un relèvement de leur pension jusqu'au minimum. De manière générale, 70% d'entre eux perçoivent une pension minimum, avec une grande différence entre les hommes (un peu plus de 80%) et les femmes (près de 60%). Pourtant, la pension moyenne des femmes dans ce régime de pension est relativement faible⁵⁹, mais nombre d'entre elles ne satisfont pas à la condition de carrière pour la pension minimum. Dans le cas des pensionnés ayant travaillé toute leur carrière comme salarié, 14% d'entre eux perçoivent la pension minimum garantie, les femmes en étant les principales bénéficiaires (21% de femmes contre 7% d'hommes). Enfin, 58% des pensionnés qui cumulent une pension de salarié et d'indépendant reçoivent une pension minimum, avec peu de différence entre les hommes et les femmes.

Les études statistiques de l'ONP (avril 2005) révèlent que ce sont principalement les femmes qui bénéficient d'un relèvement des salaires pris en compte dans le calcul de la pension via le droit minimum par année de carrière. En effet, près de 50% des femmes parties à la retraite en 2005 à l'âge légal ont bénéficié du droit minimum, contre 38% des hommes. Le nombre d'années de carrière relevées au droit minimum est également plus élevé chez les femmes. Suite au relèvement considérable de son montant en octobre 2006, le droit minimum a gagné en importance depuis lors.

Selon les chiffres de l'ONP, au 1er janvier 2011, près de 102 000 personnes bénéficiaient de l'aide sociale aux personnes âgées (GRAPA + l'ancien revenu garanti aux personnes âgées (RGPA)), ce qui représente 5,4% des 65 ans et plus. Les bénéficiaires de la GRAPA sont majoritairement des femmes (2/3) et environ 80% d'entre elles perçoivent le "montant de base majoré", qui concerne principalement les isolés. Un peu plus de 80% cumulent la GRAPA avec une pension, dont 92% des hommes et 78% des femmes. Cette différence s'explique par l'individualisation du droit à la GRAPA ainsi que par l'attribution largement plus fréquente aux hommes de la pension au taux ménage. Il en résulte que, parmi les bénéficiaires de la GRAPA, les hommes sont plus nombreux que les femmes à cumuler cette allocation avec une pension. Une ventilation selon le régime de pension montre que 33% des bénéficiaires de la GRAPA cumulent cette aide avec une pension de salarié, 11% avec une pension d'indépendant et 37% avec une pension de salarié et d'indépendant. Si l'on se base maintenant sur une ventilation de la part des pensionnés qui bénéficient de la GRAPA selon le régime de pension, on constate que 3% des pensionnés percevant uniquement une pension de salarié, 9% percevant uniquement une pension d'indépendant et 10% percevant une pension de salarié et d'indépendant bénéficient de la GRAPA.

⁵⁸ Le cumul avec une pension du secteur public n'est pas exclu.

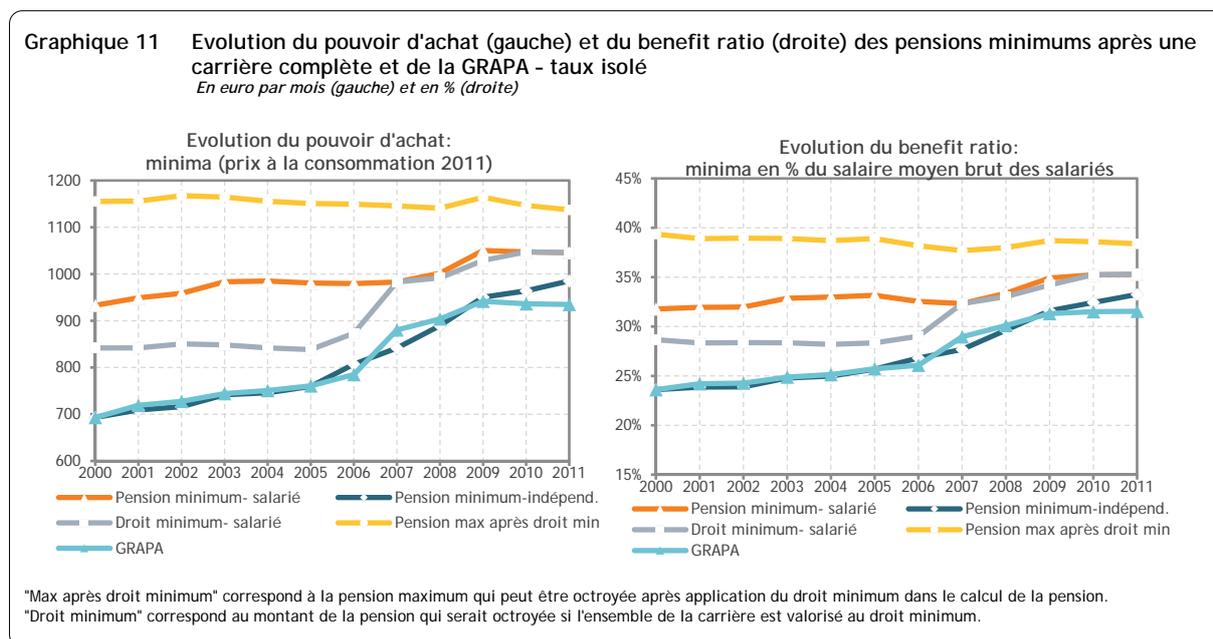
⁵⁹ Voir De Vil, G. (2010), " Les pensions du premier pilier en Belgique à la veille du vieillissement démographique: une analyse du système actuel et de son adéquation ", Working Paper 4-10, Bureau fédéral du Plan.

Montants des pensions minimums et de la GRAPA

Dans la section 3.1.2.a, nous avons noté une baisse du risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés depuis 2005. Ce recul peut s'expliquer par l'analyse des montants de la pension minimum et de la GRAPA présentée ci-après. Avant de nous pencher sur l'adéquation de la pension minimum dans la lutte contre la pauvreté, nous analysons l'évolution des montants par rapport à l'évolution du pouvoir d'achat et du salaire brut moyen des travailleurs salariés (benefit ratio).

Evolution du pouvoir d'achat et du benefit ratio

Le Graphique 11 illustre l'évolution des minima depuis 2000⁶⁰: dans quelle mesure ont-ils suivi l'évolution du pouvoir d'achat et comment a évolué leur benefit ratio?



Grâce à leur liaison automatique à l'indice santé, la GRAPA et les pensions minimums suivent au minimum l'évolution des prix. Le Graphique 11 présente l'évolution du pouvoir d'achat des montants octroyés aux isolés. De manière générale, leur pouvoir d'achat sur la période 2000-2011 a augmenté, mais varie selon le régime et la période. La pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants et la GRAPA ont enregistré les plus fortes croissances.

En 2011, le pouvoir d'achat lié à la pension minimum d'indépendant était plus de 40% plus élevé qu'en 2000. Cette hausse s'observe surtout après 2005: entre 2005 et 2011, la pension minimum a augmenté de 30% au-delà de l'indice des prix à la consommation, soit en moyenne plus de 4% par an. Jusqu'en 2007, ceci résultait d'adaptations au bien-être spécifiques. Ensuite, dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, un budget structurel a été dégagé pour les adaptations au bien-être dans le régime des travailleurs indépendants. Les mesures concrètes qui en ont découlé ont abouti à la revalorisation de la pension minimum.

⁶⁰ Pour l'évolution du pouvoir d'achat et du benefit ratio sur la période 1985-2000, nous vous renvoyons vers le rapport annuel du CEV de 2010.

Dans le régime des travailleurs salariés, la pension minimum a progressé de 12% (en termes réels) sur la période 2000-2011, en plus des adaptations automatiques aux prix. La différence entre les taux de croissance de la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés a considérablement réduit l'écart entre les deux régimes, qui est actuellement historiquement faible. Les minima du régime des travailleurs indépendants restent encore en deçà de ceux des travailleurs salariés, mais, au 1er janvier 2012, l'écart s'élevait à 6% alors qu'il atteignait encore 35% en 2000 (montant octroyé aux isolés).

Le droit minimum par année de carrière a augmenté de 24% (en termes réels) entre 2000 et 2011. Au moment de l'introduction du droit minimum en 1997, le montant minimum du droit correspondait au salaire minimum d'un travailleur de 21 ans en vigueur au moment du calcul de la pension. En octobre 2006, ce montant minimum a été relevé de 17% et n'était donc plus lié au salaire minimum. Ainsi, les pensions qui sont calculées intégralement via le droit minimum correspondent à la pension minimum des salariés. Depuis lors, le droit minimum évolue de la même manière que la pension minimum⁶¹. Dans le régime des travailleurs salariés, les modalités de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations relatives aux adaptations au bien-être ont également été appliquées à partir de 2007.

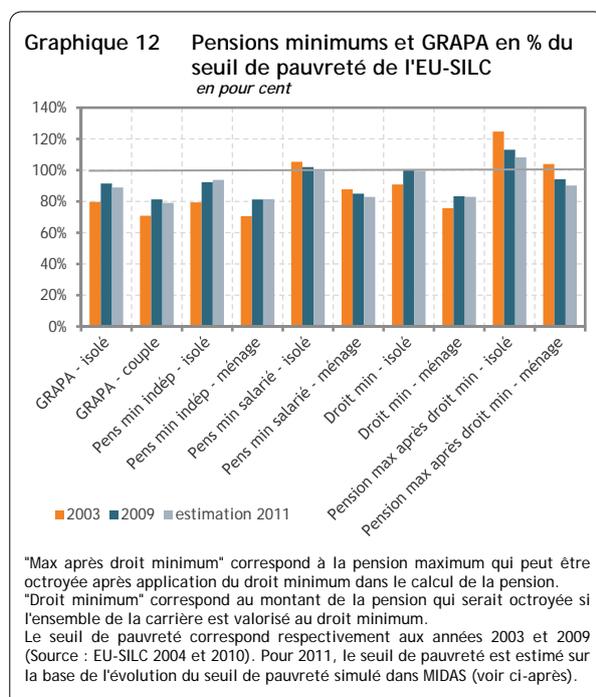
Le pouvoir d'achat de la GRAPA a également connu une forte hausse sur la période 2000-2011, de 35% en termes réels. C'est également la période 2005-2009 qui est marquée par des adaptations au-delà de celles liées à l'évolution des prix. La principale adaptation date de décembre 2006 et a consisté à relever la GRAPA de près de 14% afin qu'elle corresponde au seuil de pauvreté tel que calculé à ce moment, sur base de l'EU-SILC de 2003. La GRAPA a également été relevée à plusieurs reprises les années suivantes, en plus des adaptations liées à l'évolution des prix. A partir de 2009, ces relèvements sont intervenus dans le cadre de la loi sur le pacte de solidarité entre les générations.

Les pensions minimums et la GRAPA ont donc connu des adaptations leur permettant de croître plus rapidement que l'évolution des prix. Le « benefit ratio », c'est-à-dire le rapport entre les minima et le salaire brut moyen des travailleurs salariés, permet d'analyser l'évolution du niveau de vie lié aux allocations. La partie de droite du Graphique 11 montre que les benefit ratios ont augmenté sur la période 2000-2011 pour les minima. C'est surtout la pension minimum d'indépendant qui a augmenté plus fortement que le salaire brut moyen: le benefit ratio est passé de 23% en 2000 à 33% en 2011 (au taux isolé). Cette hausse est surtout observée à partir de 2005. Le droit minimum par année de carrière et la GRAPA ont aussi augmenté plus fortement que les salaires à partir de 2005 (voir ci-dessus les relèvements de 2006), et la pension minimum pour travailleurs salariés a également connu une hausse plus forte que les salaires suite à l'introduction du Pacte de solidarité entre les générations (2007). Au cours des deux dernières années de la période, les minima dans le régime des travailleurs salariés et la GRAPA ont évolué de manière semblable au salaire brut moyen, alors que la pension minimum dans le régime indépendant a progressé plus rapidement.

⁶¹ Dans le Graphique 11, on observe toutefois une évolution divergente de la pension minimum et du droit minimum après 2006. En effet, les dates d'entrée en vigueur des adaptations au bien-être varient, ce qui débouche sur des différences de moyennes annuelles (ainsi la pension minimum a été relevée de 2% en juillet 2008 et de 3% en juin 2009 alors que le droit minimum a été augmenté de 5% en septembre 2009). L'adaptation au bien-être de 2% a été introduite en septembre 2011 pour les deux allocations.

Par rapport au seuil de pauvreté

Le Graphique 12 montre qu'en 2009 (année de revenu la plus récente de l'EU-SILC), la plupart des minima se situaient en deçà du seuil de pauvreté. Dans le cas de la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants, du droit minimum et de la GRAPA, l'écart avec le seuil de pauvreté s'est toutefois fortement réduit par rapport à 2003. La comparaison des montants minimums observés en 2011 avec un seuil de pauvreté estimé⁶² fait apparaître une nouvelle diminution, quoique plus limitée, de l'écart entre le seuil et la pension minimum des indépendants, tandis que l'écart se creuse légèrement en ce qui concerne la GRAPA. La position relative de la pension minimum de salarié par rapport au seuil de pauvreté se détériore tant sur la période observée qu'estimée. Afin de comparer les montants aux taux de ménage (c'est-à-dire les montants octroyés aux couples) avec le seuil de pauvreté, ceux-ci ont été transposés en "montants équivalents" en les divisant par l'"échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE" (à savoir 1,5 pour un couple, qui correspond au facteur 1 pour le premier adulte et au facteur 0,5 pour le second adulte).



Cette comparaison entre les minima et le seuil de pauvreté relatif appelle toutefois quelques remarques. Tout d'abord, le seuil de pauvreté se base sur des revenus nets alors que les minima sont des montants bruts. Ces minima sont toutefois très faiblement imposés, voire exonérés d'impôts comme c'est le cas pour la GRAPA, de sorte que leurs montants nets se rapprochent de leurs montants bruts. Notons aussi que la comparaison se base sur des montants minimums appliqués dans le cas d'une carrière complète. Si la carrière est incomplète, les minima sont octroyés au prorata de la durée de carrière effective.

Le Graphique 12 illustre également l'importance de l'écart par rapport au seuil de pauvreté, qui est supérieure pour les couples (montants au taux

ménage) que pour les isolés. Ceci résulte d'une différence méthodologique dans les échelles d'équivalence. Lors de la détermination du seuil relatif de pauvreté, l'échelle d'équivalence est de 1,5 pour un couple (voir ci-avant). L'échelle d'équivalence "implicite" dans la législation sur les pensions correspond au rapport entre les montants au taux ménage et les montants au taux isolé. Dans le cas des pensions minimums, l'échelle d'équivalence implicite est de 1,25 dans le régime des travailleurs salariés et de 1,30 dans le régime des travailleurs indépendants. Dans le cas de la GRAPA, l'échelle d'équivalence implicite est fixée à 1,33. Autrement dit, dans les régimes d'assistance sociale et de pensions, les montants pour un couple sont 25 à 33% plus élevés que pour un isolé, tandis que le coefficient de pondération conforme à la méthode relative suppose une hausse de 50% des montants octroyés à un couple par

⁶² Nous sommes partis de l'hypothèse que le dernier seuil observé (EU-SILC) évolue conformément au taux de croissance du seuil de pauvreté simulé selon MIDAS (voir ci-après). Les seuils de pauvreté (estimés) s'élèvent respectivement à 777 euros en 2003, 973 euros en 2009 et 1051 euros en 2011.

rapport aux montants au taux isolé. Au vu de ces différences, on peut en déduire a priori que les montants pour les couples sont moins adéquats que ceux octroyés aux isolés.

Les allocations d'assistance sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peuvent être considérées comme un seuil légal de pauvreté. En effet, il s'agit de revenus minimaux légaux représentant le montant que les autorités estiment nécessaire pour qu'une personne couvre ses besoins primaires. Le Graphique 12 montre que la GRAPA se situe en dessous du seuil de pauvreté relatif. On pourrait dès lors penser qu'il suffit de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relatif pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Cette assertion mérite cependant quelques remarques. Tout d'abord, en raison de différences méthodologiques, un certain pourcentage de personnes âgées pourraient encore être exposées à un risque de pauvreté, même si les deux montants utilisés concordent. Il s'agit par exemple des différences dans les échelles d'équivalence (voir ci-avant). De plus, le revenu disponible des cohabitants âgés est aussi influencé par les ressources financières du partenaire (s'il a moins de 65 ans, il n'a pas droit à la GRAPA). Dans ce cas, il faut veiller à déterminer le "revenu équivalent" sur lequel se base le risque de pauvreté. Enfin, une partie de la population âgée peut être exposée à un risque de pauvreté selon le concept de revenu disponible utilisé pour déterminer le seuil de pauvreté dans l'EU-SILC, mais pas lorsque l'on tient compte de l'enquête des ressources qui intervient pour l'octroi de la GRAPA, et inversement. Par exemple, lorsque le revenu disponible est déterminé selon la méthode relative, le revenu cadastral ou le patrimoine ne sont pas pris en compte alors qu'ils le sont (partiellement) dans l'examen des revenus en vue de l'octroi de la GRAPA. Deuxièmement, il peut y avoir un effet "non take-up" pour la GRAPA : des personnes qui y ont droit ne la sollicitent pas.

La relativité des seuils de pauvreté et la prudence qu'exigent les comparaisons entre revenus minimums et seuils de pauvreté ressortent également des résultats d'un exercice similaire mené sur la base de la méthode budgétaire. Selon cette méthode, une "norme budgétaire" est déterminée sur la base d'un panier de biens et de services dont la consommation est jugée nécessaire pour mener une vie décente en société. Dans le cadre d'une étude pour la Politique scientifique fédérale⁶³, des normes budgétaires ont été définies pour différents types de ménages en Belgique (Bruxelles, Flandre et Wallonie). Si l'on compare la GRAPA avec les normes budgétaires appliquées aux personnes âgées propriétaires de leur habitation ou qui occupent un logement social, on constate que cette allocation sociale est supérieure à ces normes budgétaires, tant pour les isolés que pour les couples⁶⁴. En revanche, pour les personnes âgées qui louent une habitation sur le marché privé, la GRAPA est inférieure à la norme budgétaire. La situation est encore plus difficile pour les personnes âgées dépendantes puisque leurs besoins en termes de revenus sont plus élevés.

⁶³ "Minibudget : Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?", Katholieke Hogeschool Kempen, Université de Liège et Universiteit Antwerpen, rapport d'étude Politique scientifique fédérale (2010).

⁶⁴ L'échelle d'équivalence utilisée dans la norme budgétaire correspond à environ 1,3 pour un couple. Elle se rapproche plus de l'échelle d'équivalence implicite de la GRAPA que de l'échelle d'équivalence utilisée dans la méthode relative.

3.1.3. Comparaison avec les pays voisins

Cette section replace la situation de pauvreté des personnes âgées en Belgique dans une perspective internationale. A partir des indicateurs de pauvreté basés sur les résultats de l'EU-SILC 2010 dans les pays concernés, nous avons comparé la situation en Belgique avec celle de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et de la moyenne de l'UE⁶⁵. Le Box 6 expose brièvement les systèmes de pension en vigueur dans nos pays voisins.

⁶⁵ Sur la base de la situation actuelle de l'Europe des 27 et celle de l'Europe des 15. La moyenne de l'Union européenne est calculée par Eurostat.

Box 6 Éléments explicatifs des systèmes de pension et d'assistance des pays voisins dans le cadre de la comparaison du risque de pauvreté des personnes âgées¹

Les allocations minimums adéquates peuvent représenter un outil important dans la lutte contre la pauvreté. Nous discutons ici brièvement des éléments des systèmes de pension et d'assistance sociale dans les pays voisins qui garantissent une allocation minimum aux personnes âgées. Ceux-ci peuvent en effet s'avérer utiles à l'analyse comparative de la pauvreté chez les personnes âgées qui nous occupe.

En Allemagne, les pensions du premier pilier sont les plus importantes. Le système allemand se base sur le principe de répartition (pays-as-you-go) où le montant des pensions est calculé selon un système de points liés aux cotisations. Le système ne prévoit pas de pension minimum. L'âge légal de la pension est fixé pour l'instant à 65 ans (pour autant que des cotisations aient été versées pendant au moins 5 ans). Il sera progressivement relevé pour atteindre 67 ans en 2029. Comme compensation à cette mesure, les réformes de 2001 ont introduit des pensions du deuxième et du troisième piliers complémentaires, soutenues par les pouvoirs publics via des incitations fiscales. Ces pensions complémentaires restent néanmoins contractées sur base volontaire. Afin de limiter la pauvreté chez les personnes âgées, des propositions ont été formulées début 2012 dans le but d'introduire un nouveau supplément de pension ("Zuschussrente"). Ses modalités doivent toutefois être encore définies². Depuis 2003, le système d'aide sociale prévoit un revenu minimum pour les personnes âgées qui n'ont pas de ressources financières suffisantes. En moyenne, le montant de ce revenu minimum est inférieur au seuil de pauvreté. En 2010, 2,5% des 65 ans et plus³ y ont fait appel.

En France aussi, la pension légale, basée sur le principe de répartition, constitue le pilier le plus important. Les systèmes sont différents selon le régime concerné (secteur privé, secteur public, professions libérales...), mais les réformes entamées en 2003 devraient réduire ces disparités. En novembre 2010, une nouvelle loi de réforme a été approuvée. Elle prévoit le relèvement progressif de l'âge légal de la pension, qui passerait de 60 ans à 62 ans (prévu pour 2018, mais pourrait être avancé à 2017). Une pension de base est prévue (le minimum contributif) si le pensionné a une carrière complète ou est âgé d'au moins 65 ans. Suite à la loi de réforme, cet âge minimum sera progressivement relevé à 67 ans à partir de 2023. La réforme prévoit aussi une série de mesures, comme le renforcement du lien entre les cotisations et les allocations, en relevant progressivement la période de cotisation à mesure que l'espérance de vie augmente. Elle prévoit également un système complémentaire obligatoire, également basé sur le principe de répartition (c'est-à-dire un système de points attribués en fonction des cotisations). La part des pensions de deuxième et troisième piliers sur base volontaire est restreinte mais les réformes tentent de l'encourager. Après un examen des ressources, les Français âgés de 65 ans et plus (60 ans et plus en cas d'incapacité de travail) peuvent faire appel au système d'aide sociale. Ses montants sont en moyenne inférieurs au seuil de pauvreté. Fin 2010, 3,8% des personnes âgées ont bénéficié de cette aide⁴.

Le système de pension des Pays-Bas repose principalement sur deux piliers: une pension légale forfaitaire (de Algemene Ouderdomswet (AOW)) et une pension complémentaire du deuxième pilier. Aux Pays-Bas, tous les résidents âgés de 65 ans et plus bénéficient d'une AOW qui est obligatoirement constituée entre 15 et 65 ans si l'on habite aux Pays-Bas⁵ et sans distinction selon le statut professionnel. Par ailleurs, la pension du deuxième pilier est fortement développée aux Pays-Bas puisqu'elle présente un taux de couverture de plus de 90% de la population active. En septembre 2011, un nouvel accord de pension a vu le jour. Il prévoit le relèvement de l'âge de la pension à 66 ans en 2020, puis à 67 ans en 2025 en le liant à l'espérance de vie. Le système de pension complémentaire a également été revu afin de le rendre plus transparent et d'aboutir à une meilleure répartition des risques, des coûts et des revenus entre les générations. L'aide sociale peut être sollicitée lorsque le pensionné n'a pas droit à l'AOW complète ou que ses revenus, en ce compris les pensions du deuxième et troisième piliers, n'atteignent pas un certain seuil (qui correspond grosso modo à l'AOW). En 2009, l'AOW se situait en moyenne juste en deçà du seuil de pauvreté.

1 Source : OECD (2011), "Pensions at a Glance 2011", Commission européenne (2010), "Joint report on Pensions - country fiche" et Commission européenne (2012), "White paper - An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions".

2 Source www.zuschussrente-aktuell.de.

3 Source : site Internet Statistisches Bundesamt Deutschland (www.destatis.de).

4 Source : DREES (2012), "Les allocataires des minima sociaux en 2010", Etudes et résultats n° 801, mars 2012 pour le nombre de bénéficiaires et www.insee.fr pour les données démographiques.

5 Le droit à l'AOW n'est pas accordé en cas de séjour à l'étranger pendant cette période, à moins d'avoir payé des impôts sur les revenus.

De manière générale, nous pouvons affirmer que les résultats de la comparaison des indicateurs de pauvreté avec nos pays voisins se rapprochent fortement de ceux obtenus les années précédentes (voir rapports précédents du CEV). Nous les résumons ci-après.

Tableau 29 Indicateurs de risque de pauvreté en Belgique, dans nos principaux pays voisins et moyenne pour l'UE sur la base de l'EU-SILC 2010

	BE	DU	FR	NL	EU-15	EU-27
Seuil de pauvreté (montant mensuel en euro)	973	940	1002	1015		
Risque de pauvreté, en %						
Population totale	14.6	15.6	13.5	10.3	16.2	16.4
En fonction de l'âge						
- 0-15 ans	18.5	17.2	18.4	13.5	19.5	20.2
- 16-64-ans	12.3	15.8	13.0	10.3	15.4	15.6
- Personnes de 65 ans et plus	19.4	14.1	9.7	5.9	16.1	15.9
Selon le statut professionnel						
- population totale (16 ans et +)	13.4	15.1	12	9.3	15.4	15.5
- travailleurs	4.5	7.2	6.2	5.1	7.9	8.4
- chômeurs	30.4	70	33.1	31.8	45	45.1
- pensionnés	16.1	13.4	8.4	5.7	14.2	13.9
- inactifs	24.5	24.1	27.1	20.1	26.7	26.2
Dans le cadre du seuil alternatif de 50% du revenu équivalent médian						
- Personnes de 65 ans et plus	7.8	7.0	3.8	2.1	7.7	7.6
- pensionnés	6.6	6.5	3.6	2.0	6.7	6.6
Importance des pensions						
Pourcentage de risque de pauvreté pour l'ensemble des personnes de 65 ans et plus sur la base du revenu hors allocations sociales ...						
... et sans pension	90.2	94.0	86.6	94.8	88.3	87.7
... mais avec pension	24.0	15.2	13.1	12.6	20.1	19.8
Taux de remplacement brut agrégé ^a	46	49	67	47	53	53
Intensité du risque de pauvreté ^b						
- Personnes des 65 ans et plus	13.0	16.6	14.0	10.2	16.2	16.4
Indicateurs non monétaires						
Taux de privation matérielle (ne pas avoir de moyens suffisants pour acquérir 4 éléments de la liste de 9) chez les 65 ans et plus exposés à un risque de pauvreté						
- Personne isolée, >= 65 ans	12.6	14.8	14.4	0	11.9	18.4
- 2 adultes, dont 1 au moins >= 65 ans	7.2	6.5	6.3	3.9	8.3	13.7
Taux de pauvreté subjective						
- Personne isolée, >= 65 ans	36.2	29.8	32.7	13.9	33.8	40.8
- 2 adultes, dont 1 au moins >= 65 ans	33.3	23.5	31.6	24.2	34.5	39.3
Inégalité de revenus des 65 ans et plus						
- S80/S20	3.7	3.8	4.4	3.1	4.1	4.0

^a Le taux de remplacement brut agrégé correspond au rapport entre la pension individuelle médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans et le revenu professionnel individuel médian des personnes âgées entre 50 et 59 ans. Il s'agit à chaque fois de montants bruts.

^b Se calcule comme 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.

^c Population exposée à un risque de pauvreté déclarant avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à joindre les deux bouts

Source : Eurostat, EU-SILC 2010 (revenus 2009).

En comparaison avec nos pays voisins et la moyenne de l'UE, les pensionnés et les personnes de plus de 65 ans habitant en Belgique sont exposés à un risque de pauvreté relativement élevé (voir Tableau 29). Chez nos voisins, le risque de pauvreté chez les personnes âgées a aussi baissé en 2009 par rapport

à 2008. Il ressort d'une étude présentée dans le rapport de l'année 2011 du CEV⁶⁶ que lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé dans la détermination du revenu disponible, l'écart entre le risque de pauvreté des belges de plus de 65 ans et celui des hollandais ou des français de la même tranche d'âge diminue fortement (sur base de l'EU-SILC 2007 relatif aux revenus de 2006).

Sur la base de deux indicateurs, nous présentons l'importance de la pension dans la lutte contre la pauvreté. Un premier indicateur est le taux de remplacement brut agrégé qui porte sur le premier pilier des pensions. Ce ratio, qui indique le rapport entre la pension des personnes âgées de 65 à 74 ans et le revenu professionnel des travailleurs âgés de 50 à 59 ans (approchés, dans les deux cas, par la médiane des revenus bruts individuels), atteignait en 2009 un niveau similaire en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne. Aux Pays-Bas, en dépit d'un pourcentage de risque de pauvreté relativement faible parmi les personnes âgées, ce ratio est relativement peu élevé puisque seul le premier pilier est pris en considération, soit la pension minimum AOW. En France, le ratio atteignait 0,67, ce qui dénote un écart relativement limité entre la pension du premier pilier et le revenu du travail des plus de 50 ans. A noter que cet indicateur diffère à plusieurs égards des autres indicateurs SILC présentés dans ce rapport. En effet, il se base sur les revenus du travail individuels non pondérés (en fonction de la composition du ménage) et les seules pensions légales de retraite et de survie (pas d'autres sources de revenus). De plus, le ratio est calculé sur la base de montants bruts et ne reflète donc pas fidèlement le pouvoir d'achat. Enfin, comme la Belgique applique un régime fiscal favorable aux pensions, toute comparaison avec les pays voisins sur la base des montants bruts est biaisée. Cela s'est avéré être le cas lors d'une comparaison de taux de remplacement théoriques bruts et nets (rapport entre la pension perçue la première année suite à la mise à la retraite et le dernier salaire perçu). Alors que les taux bruts étaient inférieurs en Belgique par rapport aux pays voisins, les taux nets étaient plus élevés qu'en France et en Allemagne⁶⁷.

Le second indicateur mesure le risque de pauvreté sur la base d'un revenu avant octroi des allocations sociales. On constate ainsi qu'en Belgique, les pensions totales, soit les pensions du premier et deuxième piliers, ont un effet plus limité sur la réduction du risque de pauvreté que dans les pays voisins. Cet indicateur est également influencé par le deuxième pilier. En Belgique, la pension du deuxième pilier constitue un complément qui bénéficie surtout aux retraités dont la pension légale est relativement élevée⁶⁸, ce qui diffère par exemple des Pays-Bas où le deuxième pilier est très développé.

Une observation mérite toutefois d'être mentionnée. Dans quasiment tous les pays européens la pension du deuxième pilier est versée en rente mensuelle. Dans l'enquête EU-SILC, cette rente mensuelle fait également partie du revenu disponible. En Belgique, la pension du deuxième pilier est le plus souvent allouée sous forme de capital. Si le versement du capital est effectué l'année qui précède l'enquête EU-SILC, alors le capital du deuxième pilier de pension est pris en compte pour cette année de revenu. Les résultats des comparaisons internationales doivent donc être interprétés avec prudence.

Des indicateurs supplémentaires et alternatifs permettent de nuancer quelque peu la situation de pauvreté des personnes âgées en Belgique par rapport à celle des pays voisins. Ainsi, il semble que la

⁶⁶ Törmälehto en Sauli, "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC", Eurostat Methodologies and working papers, 2010 edition.

⁶⁷ OCDE, Pensions at a Glance, 2011.

⁶⁸ Berghman, J., e.a., "L'atlas belge des pensions 2010".

situation financière des 65 ans et plus exposés à un risque de pauvreté est moins précaire en Belgique qu'en Allemagne et en France. En effet, en Allemagne et en France, le revenu médian des personnes âgées démunies se situe respectivement 16,6% et 14% en dessous du seuil de pauvreté, alors qu'en Belgique et aux Pays-Bas, il se situe respectivement à 13% et 10,2%.

Par ailleurs, par rapport à l'Allemagne et la France, il semble que les belges âgés isolés exposés à un risque de pauvreté ont, en 2010, moins de difficultés à se permettre des dépenses destinées à améliorer leur condition de vie matérielle. Par contre, les couples belges démunis dont un des partenaires a plus de 65 ans déclarent plus souvent que les Français et les Allemands être confrontés à une privation matérielle. Aux Pays-Bas, il est exceptionnel que les personnes âgées démunies ne puissent pas faire face à 4 des 9 catégories de dépenses de la liste susmentionnée.

Toujours parmi la population exposée à un risque de pauvreté, les personnes de 65 ans et plus établies en Belgique déclarent plus souvent en 2010 que les seniors des pays voisins avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à «joindre les deux bouts ». Alors que, sur la base de l'EU-SILC de 2009, cet indicateur semblait montrer une réduction de l'écart entre la Belgique et ses pays voisins, celui-ci s'est à nouveau creusé en 2010.

Enfin, l'inégalité des revenus chez les 65 et plus résidant en Belgique est plus faible qu'en France et en Allemagne, bien que la différence avec ce dernier pays soit minime. Ces résultats tendent à indiquer que l'effet de redistribution du système des pensions est plus important en Belgique. La plus faible inégalité observée aux Pays-Bas est due à l'AOW forfaitaire qui est octroyée à toutes les personnes de 65 ans et plus, quelle que soit leur situation professionnelle passée.

3.2. Evolution de la soutenabilité sociale jusqu'en 2060

Afin d'introduire une perspective dynamique dans l'analyse de l'adéquation des pensions, le Bureau fédéral du Plan a développé le modèle MIDAS, lequel permet d'évaluer le risque de pauvreté, le degré d'inégalité des pensions ainsi que d'autres indicateurs de l'adéquation des pensions sur un horizon de long terme. Suite à un très grand nombre d'améliorations dont le modèle a bénéficié, la version 2012 du modèle MIDAS est fondamentalement différente de la version 2011. Les principales améliorations apportées au modèle sont décrites ci-après.

Tout d'abord, le modèle MIDAS bénéficie d'une nouvelle plateforme de simulation. En effet, le Bureau fédéral du Plan a développé un logiciel de simulation spécifiquement destiné à l'élaboration de modèles de micro-simulation dynamique. Il s'agit du logiciel LIAM2⁶⁹. Ce nouvel environnement permet d'une part, de pouvoir baser le modèle sur des bases de données de très grande taille et, d'autre part, de bénéficier d'une amélioration conséquente de la vitesse de simulation.

Ce double dividende lié à l'adoption du nouveau logiciel de simulation a permis le passage de données d'enquête utilisées précédemment (vague 2002 du Panel Study on Belgian Households ou PSBH) à un échantillon de données administratives (issues du datawarehouse Marché du travail et protection so-

⁶⁹ Voir <http://liam2.plan.be> pour une description détaillée, un guide d'utilisation et une mise à disposition gratuite de ce logiciel.

ciale de la Banque-carrefour de la sécurité sociale correspondant à l'année 2001). L'augmentation spectaculaire de la taille de la base de données liée à l'adoption de données administratives (de 8 500 à 300 000 individus) permet, outre une richesse de détails et une amélioration sensible de la représentativité, de s'assurer d'une observation précise de la réalité microéconomique. Cet échantillon est étendu à la population belge à l'aide des poids d'échantillonnage. Etant donné certaines limites de capacité de mémoire informatique, celle-ci est ramenée, sans perte significative de la représentativité, à une base de données de 2,2 millions d'individus – soit la population belge à l'échelle un cinquième.

Ensuite, afin d'obtenir des revenus nets, le système fiscal a été modélisé. L'ajout de ce module fiscal permet donc une comparaison plus aisée avec des indicateurs de la soutenabilité sociale provenant d'autres sources, comme par exemple l'enquête EU-SILC.

Enfin, la projection du nombre de bénéficiaires de la GRAPA n'est plus exogène au modèle mais dépend de la comparaison entre l'évolution du montant de celle-ci et l'évolution des autres revenus.

Bien que comportant les changements fondamentaux décrits ci-dessus, la version 2012 du modèle MIDAS est conceptuellement identique à la version 2011⁷⁰. MIDAS est un modèle de micro-simulation dynamique qui se fonde sur un échantillon représentatif de la population. Contrairement au modèle MALTESE, utilisé pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement, MIDAS n'est pas basé sur des unités agrégées (catégories socio-économiques, groupes d'âge, etc.) mais sur des données individuelles. Les comportements des individus, dont ceux ayant un impact sur la constitution des droits à la pension, sont simulés jusqu'en 2060. De plus, le modèle simule, parallèlement et à un niveau individuel, les salaires, les pensions (de salarié, de fonctionnaire ou d'indépendant), les allocations de pré-pension (chômage avec complément d'entreprise), de chômage, d'invalidité ainsi que les allocations familiales.

Une caractéristique importante du modèle est qu'il opère dans le cadre de scénarios démographique (naissances, décès), macroéconomique (croissance de la productivité et des salaires, taux d'emploi), socio-économique (emploi par statut, bénéficiaires d'allocations sociales) et de politique sociale (paramètres d'adaptation au bien-être, intégration des mesures récentes) identiques à ceux retenus pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement. La soutenabilité sociale et la soutenabilité financière du vieillissement sont dès lors étudiées dans un cadre cohérent.

Partant des individus observés en 2001, le modèle MIDAS produit des résultats individuels pour la période 2002-2060, en cohérence avec les projections et hypothèses du scénario de référence du CEV. Les résultats de simulation permettent de dégager des indicateurs sur l'adéquation des pensions. Les indicateurs de l'inégalité et du risque de pauvreté retiendront plus particulièrement notre attention. L'analyse du risque de pauvreté est basée sur le concept de pauvreté décrit dans la section 1.

Lors de l'interprétation des résultats de la simulation, il convient de tenir compte de deux caractéristiques importantes du modèle. Tout d'abord, les revenus de l'épargne, qu'il s'agisse du 2^{ème} ou 3^{ème}

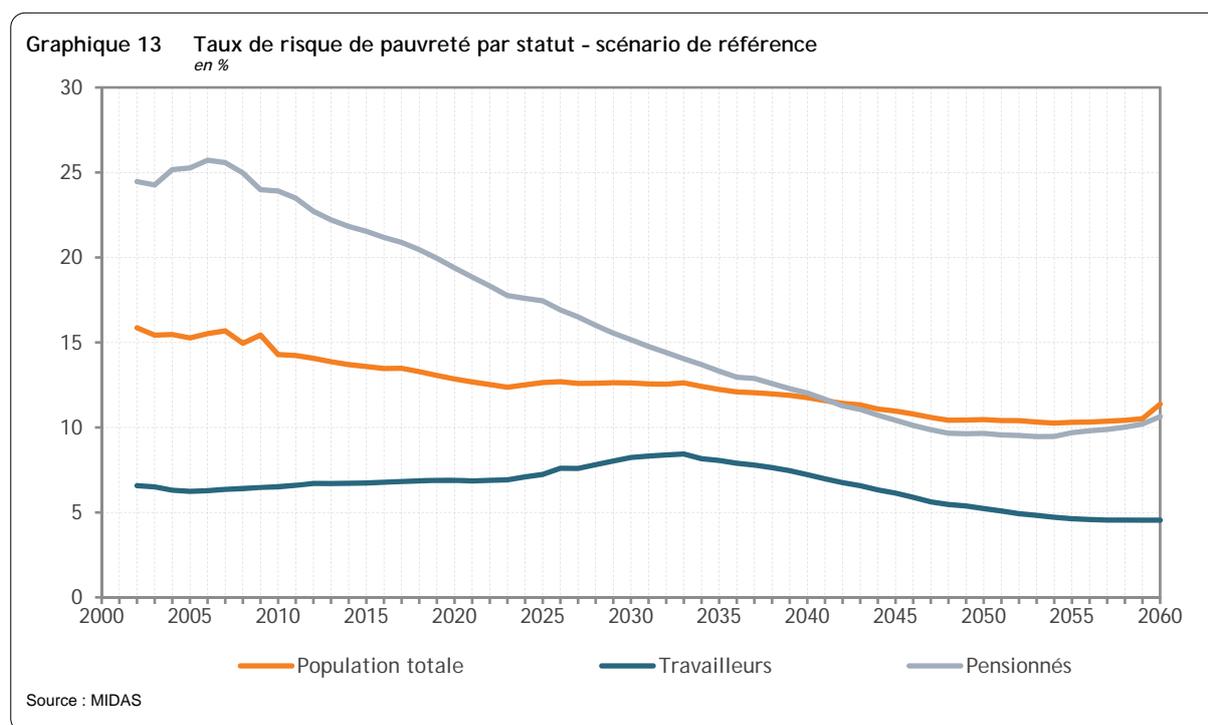
⁷⁰ Etant donné le caractère tout à fait récent de cette version du modèle, il n'existe pas encore de publication de référence relative à celle-ci. Nous invitons néanmoins le lecteur à consulter la référence suivante relative à la version précédente du modèle : Dekkers, G., Desmet, R. et De Vil, G. (2010), The long-term adequacy of the Belgian public pension system: An analysis based on the MIDAS model, Working Paper 10-10, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

pilier pour les pensionnés, des revenus de la propriété mobilière et immobilière ou de l'épargne privée de manière générale, ne sont pas modélisés. En effet, faute de données disponibles, ce type de revenu n'est pas simulé et n'est donc pas intégré dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ensuite, bien que les développements en cours permettront d'intégrer dans le modèle les migrations, elles ne sont pas modélisées dans la version actuelle du modèle.

Notons pour finir que les projections présentées ci-après ne constituent pas, au même titre que les analyses budgétaires antérieures, des prévisions mais bien des projections à politique constante. Précisons également que le scénario de référence retenu ici est le même que celui de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement, à savoir un scénario qui intègre la dernière réforme des pensions ainsi qu'une redéfinition des conditions d'octroi du bonus de pension.

3.2.1. Evolution de la pauvreté chez les pensionnés

Le Graphique 13 présente le risque de pauvreté selon le statut pour le scénario de référence. Le revenu pris en compte est le même que celui de l'analyse qui précède ; le revenu net équivalent du ménage.



Bien que les résultats présentés ci-dessus en termes d'évolution temporelle soient proches des résultats du rapport précédent, ceux-ci diffèrent en termes de niveau. Cette différence provient des modifications fondamentales apportées au modèle qui sont détaillées ci-dessus. En effet, en plus d'une réalité statistique différente liée au changement de données, le passage de revenus bruts aux revenus nets et l'endogénéisation du nombre de bénéficiaires de la GRAPA conduisent à des niveaux de taux de pauvreté différents. Ces derniers sont, contrairement aux résultats précédents, comparables aux statistiques officielles du taux de pauvreté produites à l'aide des données EU-SILC (voir section précédente). La différence majeure qui subsiste entre les résultats basés sur les données EU-SILC et ceux basés sur la

version actuelle du modèle MIDAS concerne les revenus de l'épargne. Ceux-ci ne sont pas inclus dans la projection présentée ci-dessus alors qu'ils font partie intégrante des données EU-SILC.

Le risque de pauvreté de la population belge qui ressort du modèle MIDAS pour la période qui précède 2010 se situe au même niveau que le risque de pauvreté officiel calculé sur base de l'enquête EU-SILC. Le modèle reproduit donc, au niveau de l'ensemble de la population, le niveau du taux de pauvreté officiel. En ce qui concerne le taux de pauvreté de la population active occupée, celui-ci est également proche de celui de l'enquête EU-SILC. Il se situe ici, avant 2010, autour de 6% alors qu'il est de 4% dans les statistiques officielles.

Le risque de pauvreté des pensionnés, par contre, est sensiblement plus élevé que celui qui ressort de l'enquête EU-SILC. L'évolution observée avant 2010 est toutefois fort semblable. Cette différence de niveau résulte de la non prise en compte des revenus de l'épargne. Le taux de pauvreté des pensionnés présenté ci-dessus peut donc être considéré comme le taux de pauvreté des pensionnés du premier pilier de pension, excluant les revenus du deuxième et troisième pilier de pension ainsi que tout autre revenu de l'épargne. Les pensionnés étant la catégorie d'individus disposant le plus probablement de plus de revenus de l'épargne que les autres catégories, ceux-ci voient leur taux de pauvreté augmenter lorsque ces revenus ne sont pas pris en compte.

L'évolution temporelle du taux de risque de pauvreté des pensionnés suit, à partir de 2006, une courbe décroissante jusqu'au début des années 2050. Les dernières années de simulation connaissent un très léger redressement de cette courbe.

Deux facteurs expliquent la diminution attendue du risque de pauvreté des pensionnés. Le premier résulte du relèvement de presque 14% de la GRAPA au 1^{er} décembre 2006. Grâce à cette revalorisation les revenus des bénéficiaires de la GRAPA se situent désormais au-dessus du seuil de pauvreté⁷¹. Il en est ainsi jusqu'à la fin de la période de simulation pour les bénéficiaires au taux isolé et jusqu'à la dernière décennie de la période de simulation pour les bénéficiaires au taux cohabitant. En effet, lorsqu'elle est exprimée en termes équivalents, la GRAPA octroyée à un couple marié ou cohabitant est moins élevée⁷². La revalorisation de la GRAPA a donc comme effet de protéger les bénéficiaires de celle-ci contre le risque de pauvreté jusqu'à la dernière décennie de la période de simulation.

Le second facteur qui explique la baisse du risque de pauvreté des pensionnés de 2006 jusqu'au début des années 2050 est la participation accrue des femmes au marché du travail. En se constituant de plus longues carrières les femmes perçoivent des pensions plus élevées.

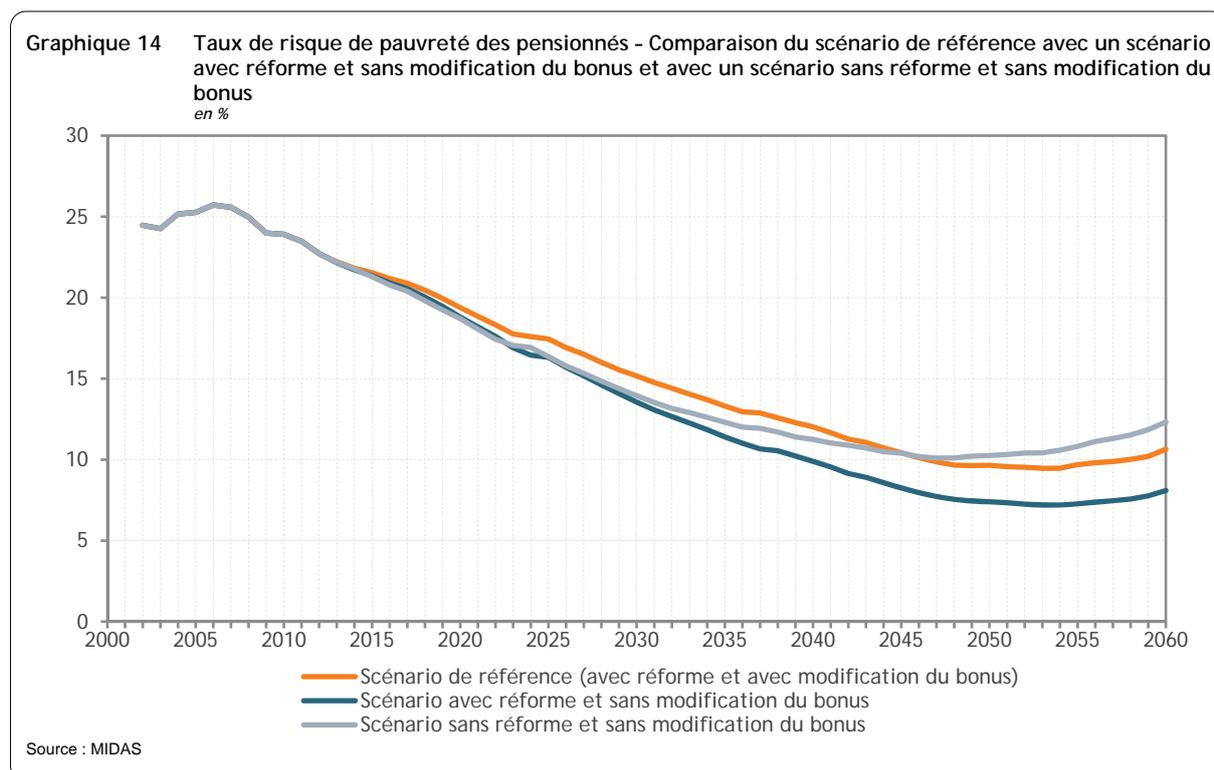
Finalement, entre le milieu de la décennie 2050 et la fin de la période de simulation, le risque de pauvreté des pensionnés augmente légèrement. Le découplage de 0,5% entre la croissance des salaires et la

⁷¹ Notons qu'il n'en est rien lorsque la comparaison est réalisée sur base du seuil de pauvreté estimé à partir de l'EU-SILC. En effet, étant donné l'absence de modélisation des revenus de l'épargne, le seuil de pauvreté obtenu par MIDAS est inférieur au seuil de pauvreté EU-SILC (par exemple, pour l'année 2009, le seuil MIDAS est de 752 euros par mois contre 973 euros sur la base de l'EU-SILC).

⁷² L'allocation versée à un couple marié ou cohabitant est 33% plus élevée que celle d'un isolé. Cependant, l'échelle d'équivalence d'un couple est 50% ($1+0,5=1,5$) plus élevée qu'un isolé (1), soit un pourcentage plus important. Par conséquent, en termes équivalents, la GRAPA versée à un couple représente 89% ($1,33/1,5$) du montant versé à un isolé.

croissance de la GRAPA érode progressivement le montant de cette dernière et, par là même, le rempart contre la pauvreté des personnes âgées qu'elle constitue.

Le Graphique 14 ci-dessous montre l'impact de la réforme des pensions ainsi que l'impact de la modification des conditions d'octroi du bonus de pension qui découle de la réforme des pensions⁷³ sur l'évolution du taux de pauvreté des pensionnés. Pour ce faire, le taux de pauvreté des pensionnés obtenu sous le scénario de référence est comparé avec les taux de pauvreté des pensionnés qui émerge, d'une part, d'un scénario avec réforme des pensions mais sans modification du bonus de pension et, d'autre part, d'un scénario sans réforme des pensions ni modification du bonus de pension.



L'impact de la réforme des pensions proprement dite (excluant la modification du bonus de pension) est illustré par l'écart entre la courbe du scénario avec réforme et sans modification du bonus et la courbe du scénario sans réforme et sans modification du bonus. L'écart entre ces courbes n'est significatif qu'à partir de 2030 environ. Avant cette date, la réforme ne semble pas avoir d'effet sur le taux de pauvreté des pensionnés. Après 2030, la réforme des pensions se traduit par une baisse progressive du taux de risque de pauvreté des pensionnés qui atteint, en 2060, 4 points de pourcentage. La dynamique générale de cette variation provient de la prolongation de l'activité résultant du renforcement des conditions d'éligibilité - pierre angulaire de la réforme des pensions. L'allongement des carrières menant à la constitution de pensions plus élevées permet aux pensionnés d'être mieux protégés contre le risque de pauvreté.

⁷³ Rappelons que la réforme des pensions incluse dans le scénario de référence implique une redéfinition de la politique de bonus de pension telle qu'introduite dans la projection budgétaire de référence (cf. chapitre 1). Afin de respecter le principe de politique constante, les conditions d'éligibilité du bonus de pension sont calquées sur celles du départ anticipé en pension.

La modification des conditions d'octroi du bonus de pension influence également le taux de pauvreté des pensionnés. L'impact de cette modification est représenté, dans le Graphique 14, par la différence entre le scénario avec réforme et sans modification du bonus et le scénario de référence. Suite au renforcement de ses conditions d'éligibilité, le bonus de pension sera moins fréquemment octroyé. En effet, la très stricte condition de carrière qui vient s'ajouter à la condition d'âge supprime tout effet d'aubaine qui existe dans le système actuel. Il en résulte une réduction substantielle du montant des pensions pour les nouveaux pensionnés, celle-ci menant à une augmentation progressive du taux de pauvreté des pensionnés par rapport à une situation où le bonus de pension n'est pas modifié. Cette augmentation atteint 2,5 points de pourcentage en 2060.

3.2.2. Evolution de l'inégalité parmi les pensionnés

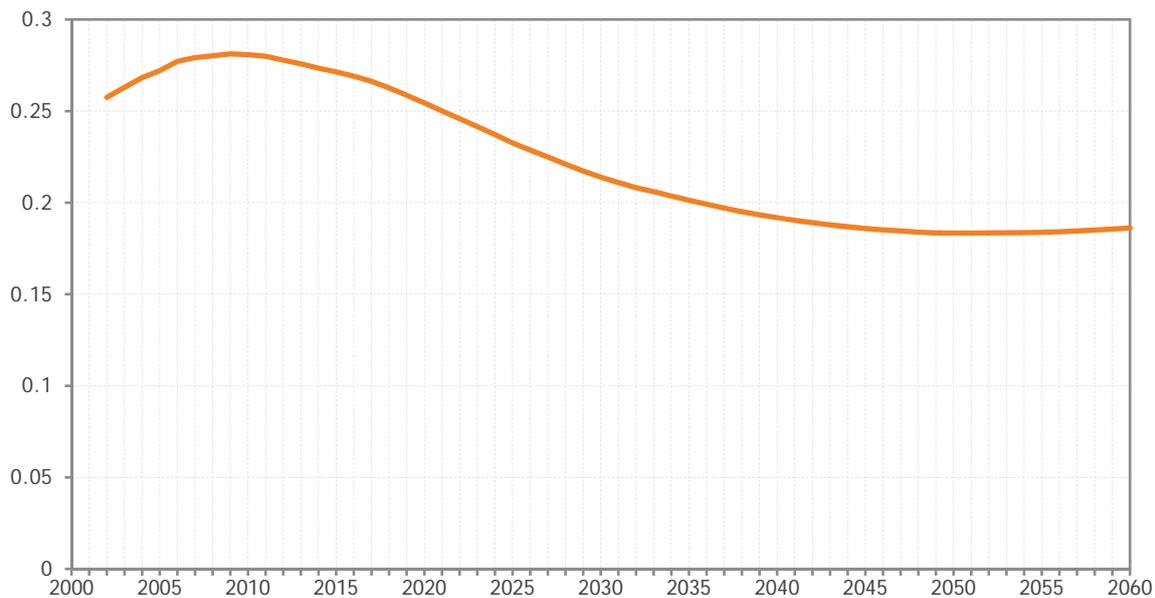
Le Graphique 15 présente l'indice de Gini⁷⁴ pour les pensionnés. Pour des raisons de lisibilité, les indices de Gini relatifs aux autres statuts composant la population totale ne sont pas repris dans ce graphique.

Comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu qui est pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Celui-ci peut être constitué de revenus provenant de différentes sources. Le revenu équivalent d'un ménage composé d'un pensionné et d'un travailleur sera donc constitué de revenus de pension ainsi que de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension mais également de la composition du ménage ainsi que de la structure des revenus de celui-ci.

L'évolution de la distribution des revenus des pensionnés peut être divisée en trois périodes. Tout d'abord, l'inégalité parmi les pensionnés augmente jusqu'en 2010. Elle diminue ensuite entre 2010 et 2050 et enfin, elle se stabilise pendant la dernière décennie de simulation.

⁷⁴ L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenus entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. A l'opposé, la valeur 1 correspond à une inégalité totale : un seul individu perçoit tous les revenus.

Graphique 15 Indice de Gini des pensionnés - scénario de référence



Source : MIDAS

La hausse de l'inégalité des pensionnés observée de 2002 à 2010 s'explique, d'une part, par l'augmentation de la part des revenus du travail et, d'autre part, par l'augmentation de la dispersion des revenus de pension. Suite à la réforme des pensions de 1996, la part des revenus du travail au sein des ménages de pensionnés augmente. En effet, les femmes étant soumises à des conditions d'éligibilité plus strictes (augmentation progressive de l'âge légal de la pension et de la condition de carrière pour l'ouverture des droits à la pension anticipée), elles poursuivent plus longtemps qu'auparavant leur activité. Le nombre de couples composés d'un pensionné ayant une partenaire encore active est donc en augmentation. Les revenus du travail étant, en moyenne, plus élevés que les revenus de pensions, lorsque la part de ces derniers diminue au profit des premiers, l'inégalité totale augmente. Le report de la cessation d'activité des femmes est également à l'origine de l'augmentation de la dispersion des revenus de pension. La baisse du taux de pensionnement des femmes entraîne une diminution du nombre de pensions attribuées au taux ménage. En effet, les couples pour lesquels la pension attendue est celle de l'homme au taux ménage ne peuvent bénéficier de ce taux familial que lorsque les conjoints sont tous deux pensionnés. Or, tant que les femmes restent actives suite au renforcement des conditions d'éligibilité, leur époux ne peut prétendre qu'au taux isolé. La baisse des revenus de pension engendre un accroissement de la dispersion de ceux-ci.

On enregistrerait ensuite une baisse de l'inégalité parmi les pensionnés de 2010 à 2050 (cf. Graphique 15). En effet, à partir de 2010, on observe une inversion de tendance tant en ce qui concerne la part des revenus du travail au sein des revenus des pensionnés qu'au niveau de la dispersion des revenus de pension. La variation de la composition des revenus des pensionnés est elle-même le fruit de la modification de la composition de leur ménage. En effet, suite à la baisse tendancielle présumée de la taille des ménages, la présence d'actifs occupés au sein des ménages de pensionnés se réduit. De plus, l'augmentation de l'âge moyen des pensionnés diminue la probabilité des pensionnés d'avoir un conjoint actif. De moins en moins de ménages de pensionnés bénéficient donc de revenus du travail. Pa-

rallèlement à cet effet structurel, la dispersion des revenus de pension se réduit. Le découplage entre croissance des salaires (1,5%) et croissance du plafond salarial (1,25%) est à l'origine de cette répartition plus égalitaire des revenus de pension. Cet écart croissant entre salaires et plafond salarial implique une limitation supérieure de plus en plus forte du niveau des pensions.

Finalement, entre 2050 et 2060, on observe une stabilisation de l'inégalité parmi les pensionnés. L'évolution des différents facteurs évoqués ci-dessus se stabilise et mène à une répartition des types de revenus des pensionnés ainsi qu'à une dispersion des revenus de pension qui restent constants sur cette période.

3.3. Maintien du niveau de vie après le départ à la pension

Les taux de remplacement permettent d'analyser l'évolution du niveau de vie lors du passage de la vie active à la retraite. Ces taux mettent aussi en lumière la répartition intragénérationnelle des systèmes de pension: dans quelle mesure le niveau de vie des personnes ayant bien gagné leur vie se dégrade-t-il comparativement aux personnes de revenus modestes lors du départ à la retraite? Et qu'en est-il des personnes dont la carrière est plus courte ou interrompue par rapport à ceux dont la carrière est plus longue? Les taux de remplacement sont aussi utilisés pour analyser le rôle des pensions du deuxième pilier dans le maintien du niveau de vie des pensionnés.

Avant de se pencher plus avant sur ces taux, il est important de les définir et de souligner la prudence que requiert leur interprétation. Les taux de remplacement présentés ici ont été fournis par le Service public fédéral Sécurité sociale (SPF SS). A l'automne 2011, ce dernier les a actualisés et communiqués à l'"Indicators Subgroup (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)". Il s'agit d'un exercice " théorique " dans la mesure où les cas-types ne répondent pas nécessairement à des situations réelles, et ne sont pas forcément représentatifs ; d'autre part, les hypothèses des projections peuvent diverger de celles retenues par le CEV. De plus, ces taux ne donnent pas une vue complète du niveau de vie générale. En effet, ils tiennent uniquement compte du revenu issu de la pension et non d'autres ressources financières. Les taux de remplacement présentés dans cette section doivent donc être interprétés comme des ordres de grandeur, c'est-à-dire comme une indication de l'influence qu'exercent certains facteurs sur ces taux.

3.3.1. Hypothèses et cas-types

Les taux de remplacement théoriques donnent le rapport entre le montant de la pension perçue par un nouveau pensionné et son dernier salaire.

Ils sont élaborés pour des cas-types théoriques qui diffèrent du point de vue de la rémunération et de la durée de carrière. Le **cas-type de base** possède les caractéristiques suivantes: il s'agit d'un homme isolé ayant une carrière de 40 ans dans le régime des travailleurs salariés et qui prend sa pension à l'âge de 65 ans. Pendant toute sa carrière, il a perçu un salaire qui correspond au salaire brut moyen en vigueur pour l'année concernée. Pour le cas-type de base qui prend sa pension en 2010, il est tenu compte de

l'évolution salariale observée jusqu'alors. En projection, c'est-à-dire pour le cas-type de base qui prend sa pension en 2050, les salaires enregistrent une croissance réelle moyenne de 1,75% par an⁷⁵.

Le cas-type de base bénéficie aussi d'une pension complémentaire, pour laquelle des cotisations fixes sont versées depuis 1992, correspondant à 4,25% du salaire brut. Ainsi, s'il prend sa pension en 2010, les cotisations à la pension du deuxième pilier auront été versées pendant 18 ans. S'il prend sa pension en 2050, elles auront été versées pendant toute sa carrière. Les cotisations versées sont capitalisées à un taux d'intérêt réel de 3% sur base annuelle (après impôts et frais administratifs).

Outre le cas-type de base, deux autres variantes salariales ont été également définies. Tout d'abord, un cas-type qui perçoit 66% du revenu moyen pendant toute sa carrière et, d'autre part, un cas-type dont le salaire passe de 100 à 200% du revenu moyen en cours de carrière.

3.3.2. Les taux de remplacement pour les différents cas-types

Le Tableau 30 présente les résultats des taux de remplacement théoriques pour les différents cas-types avec des départs à la pension en 2010 et en 2050.

Le taux de remplacement brut correspond à la somme du taux de remplacement du premier et du deuxième pilier de pensions. Nous analysons dans un premier temps le taux de remplacement pour le premier pilier, puis celui du deuxième pilier. Notons que le cas-type à faible revenu et percevant une pension complémentaire est peu représentatif.

Tableau 30 Taux de remplacement théoriques pour un salarié isolé dont la durée de carrière est de 40 ans

	Cas-type de base (100% revenu moyen)		Cas-type à faible revenu (66% revenu moyen)		Cas-type à revenu élevé (100 ->200% revenu moyen)	
	2010	2050	2010	2050	2010	2050
Taux de remplacement brut	51,3%	52,7%	59,2%	57,8%	34,3%	33,3%
- 1er pilier	46,0%	41,1%	53,8%	46,2%	29,7%	25,0%
- 2ème pilier	5,4%	11,6%	5,4%	11,6%	4,6%	8,3%
Taux de remplacement net	74,0%	75,8%	85,1%	82,1%	54,2%	53,1%

Le taux de remplacement du premier pilier des pensions est le plus élevé pour le cas-type à faible revenu en raison des minima garantis dans le calcul de la pension. Le taux de remplacement le plus faible concerne le cas-type à revenu élevé. En effet, le taux de remplacement compare le montant de la pension, basé sur les salaires perçus pendant toute la carrière, avec le dernier salaire reçu, qui est particulièrement élevé pour ce cas-type. De plus, le salaire pris en compte lors du calcul de sa pension sera plafonné pour un grand nombre d'années de carrière.

Le taux de remplacement du premier pilier pour une personne prenant sa pension en 2050 est plus faible que celui de 2010 et ce, quel que soit le cas-type. Ceci résulte avant tout de la projection du salaire moyen. Le cas-type de base, sur lequel se fondent les autres variantes, suppose que la personne a tou-

⁷⁵ L'hypothèse à long terme pour le plafond salarial correspond à une hausse réelle annuelle de 1,25%, tandis que le droit minimum par année de carrière (tout comme le montant de la pension maximum après application du droit minimum) est intégralement lié au bien-être (soit une hausse réelle annuelle de 1,75%). Ces hypothèses diffèrent des hypothèses retenues par le CEV pour ce rapport. Elles sont toutefois proches des hypothèses imposées par l'Europe lors du dernier exercice ISG (voir rapport annuel 2008 du CEV) et garantissent la comparabilité des deux exercices.

jours été rémunérée au salaire moyen. Par le passé, ce salaire a connu de plus fortes hausses au début de la carrière du cas-type puis de moindres augmentations en fin de carrière. Ce qui a un effet positif sur les taux de remplacement calculés pour 2010. Les taux de remplacement prospectifs se fondent sur une évolution linéaire du salaire (croissance réelle constante). Etant donné que la pension est calculée sur la base des salaires de l'entièreté de la carrière, les croissances différentes des salaires influencent les taux de remplacement.

En 2010, la pension complémentaire joue un rôle important pour limiter la forte baisse du niveau de bien-être des salariés lors de leur entrée en pension, principalement pour les revenus élevés. Tout comme pour les autres cas-types, le taux de remplacement de la pension du deuxième pilier est encore limité en raison de l'hypothèse selon laquelle les cotisations n'ont été versées qu'à partir de 1992. En 2050, le taux de remplacement est plus élevé car la période de cotisation est plus longue. Cette hausse est toutefois moins marquée dans le cas du cas-type à revenu élevé, car on compare la pension du deuxième pilier avec le salaire perçu en fin de carrière qui est, pour ce cas-type, plus élevé que les autres. Rappelons toutefois qu'en pratique le cas-type à faible revenu est sous-représenté dans la population bénéficiaire d'une pension complémentaire et qu'il est donc peu représentatif.

Enfin, le Tableau 30 indique que le taux de remplacement net est considérablement plus élevé que le taux brut. Ceci s'explique par le régime (para)fiscal avantageux dont bénéficient les pensionnés.

4. L'évolution des dépenses sociales à l'horizon 2060 dans les scénarios démographiques et économiques de l'Ageing Working Group

4.1. Introduction

Tous les trois ans, des «projections économiques et budgétaires» à long terme sont élaborées pour les 27 Etats membres de l'UE par l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN, et publiées dans un «Ageing Report» édité sous la responsabilité conjointe de ce même CPE et de la Commission européenne (CE). A l'instar de celles que réalise le Comité d'Etude sur le Vieillissement, ces projections concernent principalement l'évolution des dépenses publiques directement affectées par les évolutions démographiques («age-related public expenditure»), donc l'essentiel des dépenses sociales et d'enseignement. Elles sont surtout utilisées dans le cadre des procédures qui visent à orienter les politiques budgétaires.

Le coût du vieillissement qui découle de ces projections est pris en compte dans l'évaluation de la soutenabilité budgétaire des Etats membres réalisée par la CE. Cette évaluation intervient dans le cadre du processus de surveillance budgétaire européen mis en place à la fin des années 90 suite à l'instauration de la monnaie unique. Le pacte de stabilité et de croissance de 1997⁷⁶ prévoyait que les programmes de stabilité fassent état d'une trajectoire budgétaire de long terme soutenable. La réforme du pacte en 2005⁷⁷ a ajouté, notamment, que les objectifs de moyen terme (MTO⁷⁸) que se fixent les Etats membres tiennent compte des fondamentaux économiques et des risques en termes de soutenabilité budgétaire propres à chacun d'eux. Les modalités de cette prise en compte, via l'incorporation dans les MTO d'un taux minimum de préfinancement de la dette implicite liée au vieillissement, furent définies en 2009. A noter que la réforme de 2011⁷⁹ du pacte (cf. la réglementation du «Six-Pack») a, entre autres, étendu la possibilité de sanctions financières au non respect des dispositions du volet préventif.

Le «2012 Ageing Report»⁸⁰ qui a paru à la mi-2012 et présente des projections dont l'élaboration a été finalisée en 2011, met en avant un scénario dit «de référence» dans lequel l'accroissement des dépenses publiques considérées («age-related public expenditure») sur la période 2010-2060 est pour la Belgique l'un des plus élevés de l'UE. Hormis la Norvège, qui n'est pas membre de l'UE mais qui a été intégrée à l'exercice, seuls le Luxembourg et la Slovaquie présentent un coût budgétaire du vieillissement supérieur (cf. Tableau 31). Qui plus est, ce coût budgétaire du vieillissement, qui s'élève à 9,1% du PIB sur la période 2010-2060, a connu une forte révision à la hausse par rapport au chiffre correspondant de l'édition 2009 de l'Ageing Report⁸¹ (6,6% du PIB – cf. Tableau 31) et est très supérieur à l'évaluation réalisée dans le cadre du présent rapport du CEV (6,1% du PIB).

⁷⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2000/pfr_2000_en.pdf (pages 51 à 56)

⁷⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf (pages 116 à 119)

⁷⁸ Medium-term objectives

⁷⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf (pages 70 à 84)

⁸⁰ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report "Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

⁸¹ European Commission, The 2009 Ageing Report "Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf.

Le présent chapitre s'efforce de synthétiser les principaux facteurs à la base de ces constats. La section 4.2 présente des considérations très générales sur les similitudes et les différences entre les méthodologies et processus d'élaboration des projections de l'AWG et du CEV. Les différences de résultats entre les deux dernières éditions de l'«Ageing Report» et la situation comparativement défavorable de la Belgique dans l'«Ageing Report 2012» sont analysées dans la section 4.3. Enfin, la section 4.4 présente une analyse des écarts entre les résultats présentés dans l'«Ageing Report 2012» et le présent rapport du CEV.

Tableau 31 Le coût budgétaire du vieillissement selon les éditions 2009 et 2012 de l'«Ageing Report»

Projected public spending, 2010-2060, percentage points of GDP (change 2010-2060)

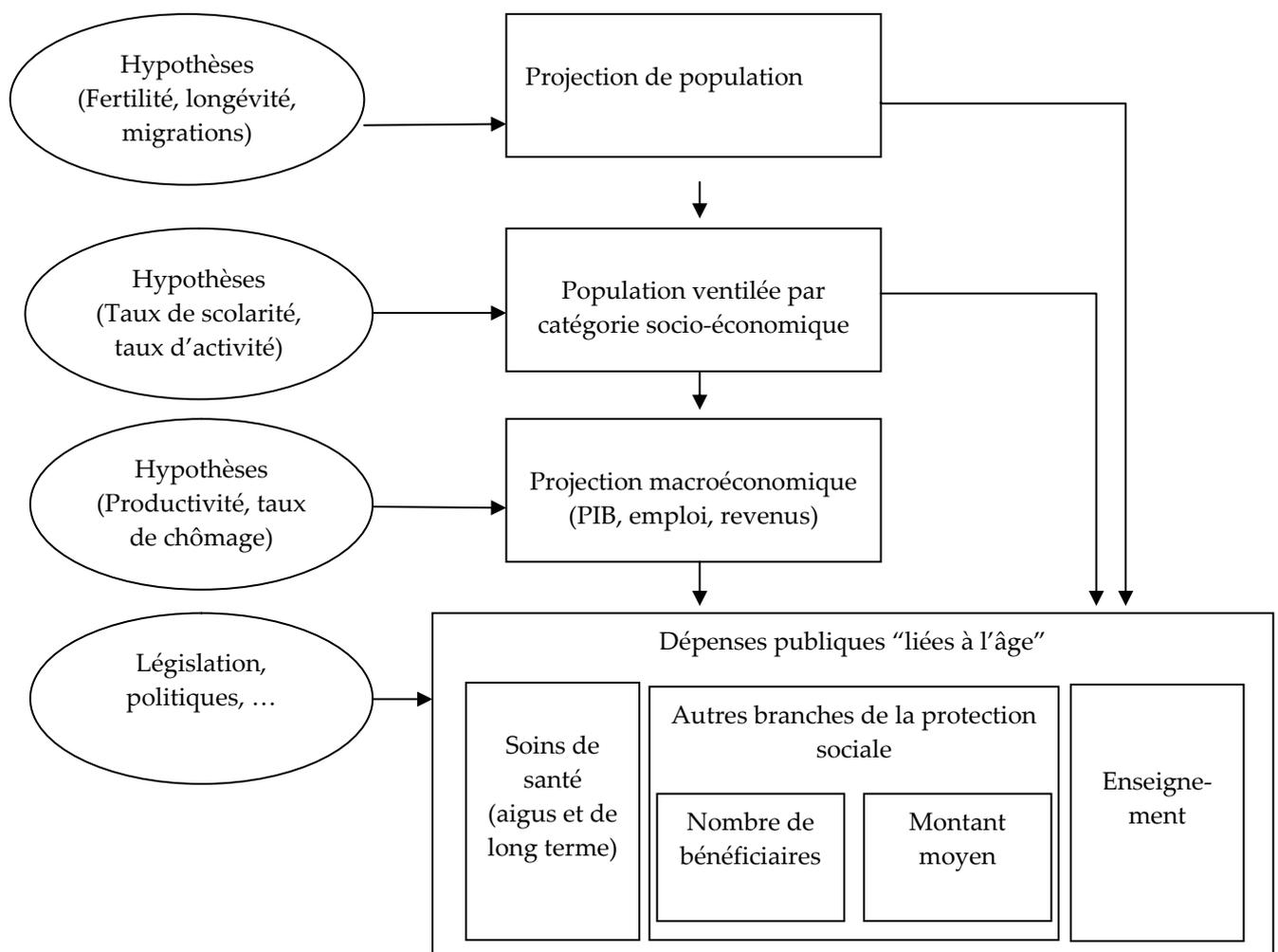
	2012 Ageing Report			2009 Ageing Report
	Strictly age-related items	Unemployment benefits	Total age-related items	Total age-related items
BE	9.2	-0.1	9.1	6.6
BG	2.2	-0.2	2.0	3.2
CZ	5.3	-0.1	5.2	6.3
DK	3.7	0.0	3.6	2.2
DE	5.5	-0.3	5.2	5.1
EE	0.2	-0.2	0.0	-0.1
IE	6.8	-1.3	5.4	8.7
EL	3.2	-0.2	2.9	16.0
ES	5.0	-1.1	3.9	8.3
FR	3.7	-0.6	3.1	2.2
IT	0.2	-0.3	-0.1	1.6
CY	8.5	-0.1	8.4	10.7
LV	-3.5	-0.3	-3.8	1.3
LT	4.7	-0.2	4.5	6.0
LU	12.1	-0.1	12.0	18.2
HU	4.1	-0.1	4.0	4.0
MT	8.2	0.0	8.2	9.2
NL	8.6	-0.3	8.2	9.4
AT	4.5	-0.1	4.4	3.3
PL	0.2	-0.1	0.1	-1.1
PT	0.5	-0.4	0.1	2.9
RO	5.6	-0.3	5.4	8.5
SI	10.3	0.0	10.3	12.7
SK	7.6	-0.1	7.5	5.5
FI	6.9	-0.3	6.7	5.9
SE	3.8	0.0	3.8	2.7
UK	3.4	0.0	3.3	4.8
NO	10.1	-0.2	9.9	8.3
EU27	4.1	-0.3	3.7	4.6
EA	4.5	-0.4	4.1	5.1

Source: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 36 and 38.

4.2. Méthodologie et processus d'élaboration des projections des dépenses publiques «liées à l'âge» par l'AWG et le CEV : similitudes et différences

Les techniques d'élaboration des projections des dépenses publiques liées à l'âge réalisées par l'AWG et sous la responsabilité du CEV sont a priori très semblables. Les projections sont réalisées à l'aide de systèmes de modèles interconnectés et d'un jeu d'hypothèses qui concernent les principales variables démographiques et économiques. Des projections de population sont ainsi élaborées, sur la base desquelles les évolutions des effectifs dans les différentes catégories socio-économiques de population (population active, population scolaire, population pensionnée...), de l'emploi et de la croissance économique sont simulées. Dans les contextes démographiques et économiques générés, les dépenses sociales et d'enseignement sont projetées, à l'aide de modèles spécifiques qui s'efforcent de répliquer l'application des règles légales et des politiques dans les différentes branches considérées (cf. Figure 16). Ces systèmes de modèles permettent de produire des projections dans différents scénarios et de tester l'impact de réformes possibles ou effectives touchant aux dépenses sociales ou d'enseignement.

Figure 16 Les systèmes de modèles interconnectés utilisés par l'AWG et le CEV



Cependant, au-delà de ces similitudes très générales, des différences importantes apparaissent, qui peuvent être à l'origine d'écarts non négligeables au niveau des résultats des projections. Ces différences ont tout d'abord trait aux hypothèses relatives aux principales variables démographiques et économiques dans les scénarios de référence respectifs. Elles tiennent ensuite au cadre statistique utilisé, qui peut différer en ce qui concerne tant les données socio-économiques que celles relatives aux dépenses sociales. Par exemple, l'AWG recourt aux statistiques d'emploi, de chômage et de population active des Enquêtes sur les forces de travail ou «labour force surveys» (LFS) d'EUROSTAT et aux chiffres de dépenses de soins de santé du «System of Health Accounts» (SHA), alors que les projections du CEV sont assises sur des données administratives d'emploi et de chômage et sur les dépenses de soins de santé telles qu'enregistrées en comptabilité nationale. De plus, des différences apparaissent au niveau des catégories de dépenses publiques prises en compte dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement (cf. 4.4). Enfin, dans les projections AWG, seules les projections de dépenses de pensions sont simulées à l'aide des modèles nationaux; les perspectives démographiques sont préparées par EUROSTAT et tout le reste de la modélisation – marché du travail, croissance économique, dépenses sociales (autres que de pensions) et dépenses d'enseignement – est géré par les services de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la CE. La DG ECFIN a élaboré des modèles de simulation de ces dépenses qui peuvent certes être appliqués aux données de base spécifiques de chaque Etat membre mais qui ne sont pour l'essentiel pas conçus pour prendre en compte l'impact futur des dispositions législatives particulières à chacun des Etats membres (par exemple, l'évolution future de l'allocation moyenne de chômage ne tient pas compte de l'impact des plafonds, planchers, forfaits, ...).

Hormis en matière de dépenses de pension, la modélisation utilisée par l'AWG et le CEV au niveau des différents modèles est donc loin d'être identique.

La nécessité de recourir, pour les 27 Etats membres, à des méthodologies standard et à des hypothèses nationales qui s'insèrent dans un cadre homogène d'une part, le poids de la CE dans ce processus d'autre part, ont offert peu d'opportunités aux délégués nationaux à l'AWG pour faire transparaître dans les projections finales des éléments spécifiques à certains Etats membres.

4.3. Coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique selon les «Ageing Reports» 2009 et 2012: une comparaison

L'ampleur et la décomposition par catégorie de dépenses de l'estimation du coût budgétaire du vieillissement entre les «Ageing Reports» 2009 et 2012 sont synthétisées dans le Tableau 32. Les chiffres présentés dans ce tableau correspondent aux périodes de projection des deux rapports (respectivement 2007-2060 et 2010-2060). Lorsque seront analysés de manière plus détaillée les facteurs explicatifs des écarts entre les deux rapports, la comparaison entre ceux-ci se fera naturellement sur la seule et même période 2010-2060.

Tableau 32 Le coût budgétaire du vieillissement selon les éditions 2009 et 2012 de l'«Ageing Report» pour la Belgique : décomposition par branche des écarts

Projected age-related public expenditure, percentage points of GDP (change over the projection period - reference scenario)	Pensions*	Health care	Long-term care	Education	Unemployment benefits	Total
Ageing Report 2012, 2010-2060	5.6	0.4	2.7	0.5	-0.1	9.1
Ageing Report 2009, 2007-2060	4.8	1.2	1.4	0.0	-0.4	6.9
Différence (AR 2012-AR 2009)	+0.8	-0.8	+1.3	+0.5	+0.3	+2.2

* Au sens large dans la définition AWG: pensions, prépensions (ou chômage avec complément d'entreprise) et invalidité.

Sources: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 38; European Commission, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, p. 29; calculs propres.

On peut identifier quatre facteurs principaux à l'origine de ces différences :

- les modifications des points de départ: le poids des différentes catégories de dépenses s'est en général accru entre 2007 et 2010, essentiellement du fait de la récession de 2009 et d'une révision à la hausse à caractère statistique des données de base relatives aux soins de longue durée ;
- la dégradation entre les deux projections des perspectives macroéconomiques, tant en ce qui concerne les gains de productivité qu'en matière d'évolution du taux d'emploi ;
- les évolutions démographiques enregistrées ces dernières années en Belgique ;
- le changement des données relatives au profil par classe d'âge des dépenses de soins de longue durée.

Ces quatre facteurs seront analysés brièvement et dans cet ordre, étant entendu que pour ce qui concerne les soins de santé, en particulier les soins de longue durée, les facteurs «modifications des points de départ» et «changement des données relatives au profil par classe d'âge des dépenses de soins de longue durée» seront examinés conjointement et en dernier lieu.

4.3.1. Modification des points de départ

L'ampleur et la décomposition par catégorie de dépenses de la modification des points de départ sont synthétisées dans le Tableau 33.

Tableau 33 Dépenses sociales et d'enseignement dans les projections de l'AWG en l'année de base (% du PIB)

	Base year	Pensions	Health care	Long-term care	Education	Unemployment benefits	Total
Ageing Report 2012	2010	11.0	6.3	2.3	5.7	2.1	27.5
Ageing Report 2009	2007	10.0	7.6	1.5	5.5	1.9	26.5
Différence		1.0	-1.3	+0.8	+0.2	+0.2	+1.0

Sources: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 38; European Commission, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, p. 29; calculs propres.

L'impact sur le coût budgétaire du vieillissement de la révision à la hausse du total à concurrence d'un point de pourcentage – qui est notamment attribuable à la progression exceptionnellement faible du PIB sur la période 2007-2010 – n'est pas négligeable : compte tenu d'un accroissement du poids des

dépenses sociales et d'enseignement de l'ordre d'un bon quart à l'horizon 2060 (sur la base de l'«Ageing Report 2009»), cette révision considérée globalement pourrait expliquer théoriquement près de 0.3⁸² point de pourcentage du relèvement du coût budgétaire du vieillissement entre les deux «Ageing Reports». En outre, si l'on tient compte de la répartition par catégorie de ce relèvement qui affecte positivement les deux catégories de dépenses dont la dynamique de croissance est la plus forte, à savoir les pensions et les soins de longue durée, cette révision pourrait théoriquement avoir contribué plus fortement au relèvement du coût budgétaire. Cependant, hormis pour ce qui concerne les soins de longue durée où l'ampleur de la modification des points de départ est considérable, l'impact de ces révisions de points de départ sera plutôt évalué par solde.

Bien entendu, ces considérations seraient fallacieuses si le ralentissement de la croissance économique enregistré entre 2007 et 2010 pouvait être considéré comme purement conjoncturel, donc appelé à être compensé par une reprise forte dans le courant de la période de projection. Ce n'est cependant pas du tout le cas, puisque le scénario de référence retenu suppose au contraire un affaiblissement persistant et durable de la croissance économique par comparaison avec celui de l'«Ageing Report» 2009 (cf. point 4.3.2 ci-après).

4.3.2. Hypothèses macroéconomiques

La formulation des hypothèses macroéconomiques a constitué un défi plus grand pour l'«Ageing Report 2012» que pour l'«Ageing Report 2009». Deux raisons essentielles peuvent être avancées à cet égard.

En premier lieu, la récession de 2009 a clairement placé les modélisateurs devant un dilemme : fallait-il retenir un scénario où l'activité économique retrouverait à long terme un niveau identique à celui de l'«Ageing Report 2009» ou, au contraire, un scénario où l'activité économique resterait en permanence inférieure à ce niveau?

Les deux options comportaient chacune des inconvénients importants. La première option supposait une «période de rattrapage» marquée par une croissance économique qui aurait pu apparaître comme trop soutenue pour être crédible; la seconde risquait de brouiller la comparabilité des résultats entre les deux rapports, en particulier au niveau de la visibilité de l'impact des réformes de pension introduites entre temps dans certains Etats membres.

En second lieu, l'ampleur de la récession de 2009 a été très différente d'un Etat membre à l'autre, ce qui a compliqué l'élaboration d'hypothèses adéquates pour produire des projections comparables entre Etats membres.

Bien qu'il ne soit pas très explicite à cet égard, l'«Ageing Report 2012» s'inscrit assez clairement dans une logique d'affaiblissement permanent de l'activité économique (non seulement en niveau mais

⁸² Dans l'Ageing Report 2009, les dépenses sociales et d'enseignement (exprimées en % du PIB) croissent de plus de 25% sur l'ensemble de la période de projection. Sur base d'une telle croissance, un écart de 1% de PIB sur le niveau de départ des dépenses sociales et d'enseignement se traduirait par un écart de plus de 1,25% de PIB sur ce même niveau au terme de la période de projection. En d'autres termes, ce relèvement du niveau de départ se concrétiserait par un coût budgétaire du vieillissement accru de plus de 0,25% de PIB.

également en taux de croissance), mais avec une dimension de «rattrapage» pour les Etats dont les taux de chômage ont augmenté spectaculairement suite à la récession de 2009.

a. Hypothèse relative aux gains de productivité

En ce qui concerne la croissance de la productivité⁸³ du travail, celle-ci tend à converger à long terme pour tous les pays vers 1,5% par an dans l'«Ageing Report 2012» contre 1,7% par an dans l'«Ageing Report 2009», suite à l'abaissement de l'hypothèse de croissance à long terme de la productivité total des facteurs (TFP) de 1,1% par an à 1%. Dans les deux éditions, il est fait référence à une moyenne historique enregistrée pour l'UE, avec dans l'«Ageing Report 2012» une référence à une période précise (1971-2010)⁸⁴. Sans pour autant évacuer la question de la pertinence d'une inflexion d'hypothèses portant sur le très long terme sur la base de fluctuations observées pour quelques années récentes, il est indéniable que la tendance générale est à l'affaiblissement des gains de productivité, en Belgique en particulier.

b. Hypothèse relative au taux de chômage structurel

En ce qui concerne l'hypothèse relative à l'évolution à long terme du taux de chômage structurel, elle fait dans l'«Ageing Report 2012» comme dans l'«Ageing Report 2009» une large place aux estimations (chaque fois les plus récentes) du taux de chômage structurel⁸⁵ effectuées par la CE⁸⁶ : une convergence à moyen terme (2015 dans l'«Ageing Report 2012») du taux de chômage effectif vers le taux de chômage structurel est postulée pour chaque Etat-membre, et, de plus, pour les Etats dont le taux de chômage structurel est élevé (supérieur à la moyenne), une hypothèse de diminution progressive à long terme de ce taux vers un taux de chômage structurel européen moyen est retenue.

Cependant, entre les deux rapports, le taux de chômage structurel européen moyen, qui était estimé dans l'«Ageing Report 2009» (EU15) à 6,2% sur la base des prévisions de la CE alors retenues, est maintenant porté à 7,3% (EU 27) sur la base des réestimations de la CE de début 2011⁸⁷. Ce relèvement est évidemment lié à l'impact de la crise sur le chômage, impact qui est considérable dans certains Etats européens. Ceux-ci ne seront pourtant pas les seuls concernés par ce relèvement, qui suppose implicitement un effet permanent de la crise sur le taux de chômage structurel de plusieurs Etats membres.

Ce changement d'hypothèse ne va pas affecter significativement la projection d'emploi des Etats dont le marché du travail a été durement touché par la crise: ceux-ci enregistreront une progression soutenue du taux d'emploi, qui sera dans la plupart des cas plus favorable dans l'«Ageing Report 2012» que dans l'«Ageing Report 2009» (sans que la croissance économique en soit relevée pour autant, vu l'abaissement de l'hypothèse de productivité). Par contre, les quelques pays dont le marché de l'emploi a bien résisté à la récession de 2009 et qui (néanmoins) sont concernés par la révision du taux de chô-

⁸³ Il s'agit de la productivité horaire. Cependant, pour la Belgique, vu la stabilité de la durée du travail, les évolutions de la productivité horaire et de la productivité par emploi sont presque identiques.

⁸⁴ Cf. European Commission, *The 2012 Ageing Report: "Underlying Assumptions and Projection Methodologies"* European Economy 7/2008, page 24, footnote 8.

⁸⁵ Plus précisément du NAWRU («Non accelerating wage rate of unemployment»).

⁸⁶ Sur la base de la méthodologie développée par l'«Output gap Working Group» (OGWG) du CPE.

⁸⁷ Concepts "Eurostat" des "Labour Force Survey" (LFS).

mage structurel européen moyen⁸⁸ enregistreront une progression bien plus modérée du taux d'emploi, voire plus faible que dans l'«Ageing Report 2009»⁸⁹.

C'est particulièrement le cas de la Belgique pour laquelle les projections de taux de chômage et de taux d'emploi non seulement sont dégradées d'un rapport à l'autre⁹⁰, mais apparaissent en complet porte-à-faux par rapport aux moyennes européennes (cf. Tableau 34).

Tableau 34 Taux de chômage et taux d'emploi selon les éditions 2009 et 2012 de l'«Ageing Report», pour la Belgique et en moyenne pour l'Europe

	Labour force projections 2010-2060											
	2012 Ageing Report						2012 Ageing Report - 2009 Ageing Report					
	Employment rate 15-64			Unemployment rate 15-64			Employment rate 15-64			Unemployment rate 15-64		
	2010	2060	Change	2010	2060	Change	2010	2060	Change	2010	2060	Change
BE	62.0	63.5	1.5	8.4	7.3	-1.1	-0.8	-1.9	-1.1	0.9	1.1	-0.2
EU15	65.4	70.0	4.6	9.7	6.4	-3.3	-2.5	-1.1	1.4	2.8	0.7	-2.1
EU27	64.1	68.9	4.7	9.7	6.5	-3.2	-2.4	-1.0	1.4	3.1	0.8	-2.3
EU17	64.2	69.0	4.9	10.1	6.7	-3.4	-2.5	-0.9	1.6	2.9	0.8	-2.1

Source : European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 0.3, page 30 and tables 2.27 and 2.28, p. 112 and 113, et calculs propres. Concepts «Eurostat» (LFS).

Qui plus est, l'encre de l'«Ageing Report 2012» était à peine sèche que la Belgique enregistrerait en 2011 une baisse spectaculaire de son taux de chômage (global et non des 15-64 ans), qui tombait de 8,3% en 2010 à 7,2% en 2011⁹¹, faisant probablement du cas belge l'unique exemple d'Etat membre dans l'«Ageing Report 2012» pour lequel le taux de chômage structurel de long terme est supposé supérieur au taux de chômage observé en 2011.

c. Liaison entre les prévisions à court terme de la CE et le scénario de l'AWG

Le scénario de croissance économique finalement retenu par l'AWG pour la projection du PIB (dénommé par la suite projection effective ou scénario de croissance effective) n'est pas parfaitement compatible avec le scénario d'emploi tel que fixé dans l'AWG et présenté dans l'«Ageing Report 2012»⁹² (dénommé ci-après scénario d'emploi de l'AWG). En ce qui concerne le scénario de croissance effective, le CPE (dont dépend l'AWG) a, pour la période de moyen terme (2011-2015), donné la préférence aux dernières prévisions de court terme de la CE disponibles au moment de la fixation des hypothèses (prolongées jusque 2015 par la méthodologie d'extrapolation de l'Output Gap Working Group -

⁸⁸ Comme mentionné précédemment, les pays dont le NAWRU est inférieur à la moyenne européenne ne sont pas concernés par cette révision : leur taux de chômage converge à moyen terme vers leur propre NAWRU et reste stable à long terme.

⁸⁹ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, footnote 11, page 28.

⁹⁰ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, footnote 38, page 81.

⁹¹ Cette baisse résulte non seulement d'une baisse effective du chômage mais également d'une mise en conformité d'une question de l'enquête LFS avec la formulation standard utilisée dans les autres Etats membres. La comparabilité internationale du chiffre 2011 du taux de chômage belge est donc meilleure que celle des estimations des années antérieures, sur la base desquelles avait été calculé le NAWRU retenu pour la Belgique dans l'exercice AWG.

⁹² European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies"; European Commission (DG ECFIN); Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, table 1.6, page 84.

OGWG⁹³). En matière d'emploi en particulier, cette prévision est, pour la Belgique et sur la période considérée (2011-2015), moins favorable que celle du scénario d'emploi de l'AWG et, dès lors, le niveau d'emploi atteint au terme de la période est plus faible également. A partir de 2016, la croissance de l'emploi dans la projection macroéconomique effective est celle fixée par le scénario d'emploi de l'AWG. Par conséquent, l'écart en termes de niveau d'emploi entre la projection effective et le scénario d'emploi de l'AWG existant en 2015 persiste tout au long de la période de projection.

Compte tenu de cette combinaison entre la prévision de la CE et le scénario d'emploi de l'AWG, la progression de l'emploi dans le scénario de croissance effective est, sur l'ensemble de la période de projection (2010-2060) pour la Belgique, de 10,9%, alors que celle qui découle du scénario d'emploi de l'AWG est de 12,7%. A partir des projections AWG des populations actives et d'âge actif, il apparaît que les taux d'emploi et de chômage qui correspondent à la projection effective du PIB s'établissent en 2060 respectivement à 63,4% et 8,7%⁹⁴. Par rapport aux chiffres du Tableau 34, la méthodologie retenue afin d'établir le scénario de croissance effective relève (implicitement) l'hypothèse de taux de chômage structurel de 1,5 point de pourcentage et abaisse la progression du taux d'emploi d'environ 1 point de pourcentage.

Tableau 35 Taux d'emploi, taux de chômage et taux de croissance de la productivité selon les éditions 2009 et 2012 de l'«Ageing Report» pour la Belgique (2010-2060, projection de référence)

	Concept d'emploi et de chômage	Taux d'emploi*			Taux de chômage**			Productivité (% /an) 2010-2060
		2010	2060	Variation	2010	2060	Variation	
Ageing Report 2012		Labour Force Survey						
– scénario AWG de référence	15-64 ans	62.0	63.5	+1.5	8.4	7.3	-1.1	1.5
	total	62.4	64.4	+2.0				
– projection effective	total	62.4	63.4	+1.0	8.3	8.7	+0.4	1.5
Ageing Report 2009		Labour Force Survey						
– scénario AWG de référence	15-64 ans	62.9	65.4	+2.5	7.5	6.2	-1.3	1.7
et projection effective	total	63.3	66.7	+3.4				
Différence				-2.4			+1.7	-0.2

* Rapport entre le concept d'emploi tel que défini dans la colonne «Concept d'emploi et de chômage» et la population âgée de 15 à 64 ans.

** Rapport entre le concept de chômage tel que défini dans la colonne «Concept d'emploi et de chômage» et la population active correspondante.

⁹³ Cf. footnote 66, page 124 de: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", et footnote 36, page 75 de: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report ": Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012.

⁹⁴ Pour la catégorie d'âge 15-74 ans; à comparer avec les chiffres du scénario d'emploi de l'AWG en 2060 correspondant à cette même catégorie d'âge (64.4% pour le taux d'emploi, 7.2% pour le taux de chômage).

d. Effet global sur la croissance et implications générales

Au total, la révision à la baisse du taux de croissance économique potentielle entre les deux «Ageing Report» est importante pour la Belgique (-0,30%/an pour le PIB potentiel par habitant), mais très comparable aux moyennes européennes (-0,29%/an pour la zone euro et EU 27), en dépit d'un scénario d'emploi qui, comparativement aux autres Etats membres, a évolué défavorablement entre les deux «Ageing Reports». L'impact de ce facteur sur la différence de croissance potentielle du PIB entre la Belgique et la moyenne européenne est en effet compensé par des projections démographiques impliquant une révision à la hausse de la population d'âge actif plus nette pour la Belgique que pour l'Europe en moyenne⁹⁵; il n'en ira pas de même, bien évidemment, pour la croissance du PIB par habitant.

A noter que le rapport lui-même met en exergue l'impact de la révision à la baisse de la croissance comme facteur d'explication de l'accroissement du coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique entre les deux «Ageing Reports»⁹⁶.

La Belgique fait partie d'un groupe de onze Etats membres dont le coût budgétaire du vieillissement s'est alourdi entre les deux rapports, alors que ce coût budgétaire s'est réduit pour les seize autres. Les principaux facteurs à la base de ces évolutions divergentes sont les suivantes :

- le signe et l'ampleur de la révision de la projection d'emploi ; le coût budgétaire du vieillissement est généralement plus sensible aux modifications des projections de l'emploi qu'aux modifications des projections de productivité, dans la mesure où, au travers de la liaison de la croissance des salaires à l'évolution de la productivité, toute modification de la productivité influence non seulement le PIB mais aussi, de manière relativement directe et dans un sens identique, le niveau des catégories de dépenses les plus importantes (que ce soit via la pension moyenne, le salaire du personnel enseignant ou du personnel en charge des soins de longue durée) ;
- l'absence ou la présence d'une nouvelle réforme des pensions intervenue entre les deux rapports ;
- l'éventail des mécanismes auto-correcteurs dans les pensions qui amortissent les chocs macroéconomiques et/ou démographiques ;
- d'autres facteurs.

La Belgique, comme indiqué ci-avant, pâtit d'un scénario d'emploi comparativement défavorable et n'a pas enregistré de réforme de pensions entre les deux rapports (les projections ont été clôturées avant fin 2011 ; la réforme de décembre 2011 n'est donc pas prise en compte). Par ailleurs, les mécanismes auto-correcteurs dans le système belge des pensions ont des effets lents et relativement limités. Au niveau des «autres facteurs» doivent être mentionnés l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses d'enseignement et la révision des données de base relatives aux dépenses de «long-term care» (cf. infra).

⁹⁵ Cf. European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), *“The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies”*, table 3.10, page 139.

⁹⁶ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), *“The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”* European Economy 2/2012, page 42.

4.3.3. Les évolutions démographiques enregistrées ces dernières années

Suite aux évolutions enregistrées ces dernières années, les hypothèses de l'«Ageing Report 2012» pour la Belgique sont, comparativement à celles de l'«Ageing Report 2009», marquées par un relèvement important des hypothèses en matière de fécondité et d'immigration. La fécondité s'établit dès 2010 à 1,84 au lieu de 1,76. Le solde migratoire net cumulé de 2010 à 2060 représenterait 16% de la population totale en 2060, au lieu de 12,5% (soit 3,5% de plus que dans l'«Ageing Report 2009»).

La reprise de la fécondité est un phénomène assez général en Europe mais il est plus accentué en Belgique qu'en moyenne. Quant aux migrations, l'ampleur et même le signe des changements de comportement intervenus entre les deux «Ageing Reports» varient énormément d'un pays à l'autre mais tendent à se compenser pour l'Europe dans son ensemble.

La Belgique fait donc partie d'un groupe d'une majorité de pays où la progression du coefficient de dépendance des âgés est moins accentuée dans l'«Ageing Report 2012» que dans l'«Ageing Report 2009». La population de plus de 65 ans en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans passerait de 26,1% en 2010 à 43,8% en 2060 (au lieu de 45,8% dans l'«Ageing Report 2009»).

Cependant, on a montré dans la section précédente que la projection d'emploi n'avait pas profité pleinement de ce renforcement de la base démographique de la croissance économique, du fait de l'hypothèse de chômage retenue. Par ailleurs, le relèvement de la fécondité en Belgique constitue un phénomène récent qui accentue la hausse de la population scolaire sur la période de projection. Cette évolution pèse sur les dépenses d'enseignement en pourcentage du PIB, dont le facteur essentiel de variation, dans la modélisation retenue par la CE est le rapport entre le nombre d'élèves et l'emploi⁹⁷.

Sur l'ensemble de la période de projection (2010-2060), la population scolaire augmente pratiquement deux fois plus vite que l'emploi effectif (20,9% contre 10,9%). Les dépenses d'enseignement en pourcentage du PIB s'accroissent donc pratiquement à due concurrence, passant de 5,7% du PIB en 2010 à 6,2% en 2060. Cet accroissement, qui est le plus élevé des 27 Etats membres, constitue une forte révision à la hausse par rapport à l'«Ageing Report 2009», puisque les croissances projetées de la population scolaire et de l'emploi étaient alors fort proches.

4.3.4. Soins de santé

Les modifications du niveau de départ des dépenses de soins de santé aigus et de soins de longue durée entre l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012» sont considérables (cf. Tableau 33). Elles ont un impact à la hausse sur le coût budgétaire du vieillissement. En effet, ces deux catégories de dépenses ont des dynamiques très différentes dans les projections AWG : dans la projection de référence de l'«Ageing Report 2009», les ordres de grandeur des accroissements de dépenses de soins de santé aigus et de soins de santé de longue durée en pourcentage du PIB sont sur l'ensemble de la période de projection respectivement de 15% et de près de 100%. Or, si d'un rapport à l'autre le niveau de départ

⁹⁷ Schématiquement, les dépenses d'enseignement évoluent dans la modélisation retenue par la CE selon le nombre d'élèves et le salaire par tête du personnel enseignant (les taux d'encadrement – nombre d'élèves par enseignant – étant supposés constants), qui lui-même suit l'évolution de la productivité. Le PIB étant le fruit de l'évolution de l'emploi et de la productivité, le poids des dépenses d'enseignement dans le PIB est principalement guidé dans la modélisation retenue par le ratio entre la population scolaire et l'emploi (macroéconomique).

des dépenses de soins de santé aigus recule de 7,6% à 6,3%, du PIB celui des dépenses de soins de longue durée passe de 1,5% à 2,3%. Les effets mécaniques attendus a priori de ces changements sur le coût budgétaire du vieillissement sont considérables pour les soins de longue durée (une hausse de l'ordre de 0,8% du PIB) et plutôt limités pour les soins de santé aigus (un recul de 0,2% du PIB).

Cette révision des dépenses en l'année de base s'explique d'une part par des modifications à caractère comptable, d'autre part par les évolutions effectives de ces dépenses et du PIB entre 2005 et 2009 – les années correspondant aux chiffres de base retenus pour fixer les niveaux de départ des projections de deux «Ageing Reports».

Les modifications à caractère comptable qui ont réduit les dépenses de soins de santé aigus tiennent, d'une part, à l'élimination de dépenses d'incapacité primaire⁹⁸ et d'investissement – qu'apparemment les experts de la CE avaient pris l'initiative discutable d'ajouter aux données SHA⁹⁹ – et, d'autre part, aux révisions de la statistique SHA elle-même. Sans la croissance effective importante des dépenses de soins de santé enregistrées entre 2005 et 2009 et la faible croissance du PIB due à la récession de 2009, l'ensemble des modifications comptables susmentionnées aurait entraîné un recul du niveau de départ des dépenses de soins de santé aigus de 2,2% du PIB.

L'évolution est inverse en ce qui concerne les soins de longue durée : le niveau de départ de ces dépenses a été relevé par deux adaptations comptables (une révision de la statistique SHA¹⁰⁰ et cette fois l'ajout d'un poste de dépenses extrait de la banque de données ESSPROS¹⁰¹) portant sur 0,6% du PIB. Le reste de l'accroissement du niveau de départ est dû à la hausse effective de ces dépenses.

La forte augmentation de la hausse projetée des dépenses de soins de longue durée dans l'«Ageing Report 2012» par rapport à l'«Ageing Report 2009» n'est pas seulement due à ce relèvement du point de départ mais également à un taux de croissance accru. Le modèle de la CE se base, d'une part, sur des probabilités de recours aux soins résidentiels et aux soins à domicile par classe d'âge et sexe, d'autre part, sur des profils de coût moyen par «utilisateur», également par classe d'âge et sexe. Or, les sources des données statistiques utilisées pour générer ces profils de dépenses par utilisateur pour la Belgique sont actuellement différentes et de bien meilleure qualité que celles auxquelles il avait fallu recourir lors de la préparation de l'«Ageing Report 2009». A l'époque, des données incomplètes et datées (2003) avaient été utilisées. Les données utilisées actuellement sont récentes, complètes et représentatives¹⁰². Les profils de dépenses par âge construits sur cette nouvelle base indiquent, par comparaison avec ceux construits précédemment, une progression beaucoup plus forte en fonction de l'âge de la dépense moyenne par utilisateur. L'impact du vieillissement démographique sur les dépenses de soins de longue durée en est évidemment accru.

⁹⁸ Celles-ci avaient été extraites de la banque de données ESSPROS.

⁹⁹ System of Health Account.

¹⁰⁰ Prise en compte des aides familiales et de l'assurance dépendance en Flandre.

¹⁰¹ Services rendus par les CPAS.

¹⁰² Elles proviennent d'un échantillon dénommé «EPS» (Echantillon Permanent/Permanente Steekproef) qui fait autorité en la matière (EPS 2009, release 5).

4.3.5. Synthèse des impacts : une tentative de quantification

Il n'est pas aisé de parvenir à quantifier l'impact isolé de chacun des facteurs susmentionnés sur la révision du coût budgétaire du vieillissement entre les deux «Ageing Reports». L'«Ageing Report 2012» présente ce type d'analyse pour les différentes catégories de dépenses, via des approches intéressantes mais qui ne sont pas toujours sans inconvénient (cf. annexe)¹⁰³. Il est vrai qu'isoler l'impact de différents facteurs qui interagissent est complexe. Une tentative présentée en annexe est synthétisée dans le Tableau 36 (à noter que sur la période 2010-2060, l'écart de coût budgétaire du vieillissement entre les deux «Ageing Reports» atteint 2,5% du PIB).

Tableau 36 Impact des différents facteurs expliquant la modification du coût budgétaire du vieillissement entre l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012»
% du PIB - 2010-2060

	Pensions	Soins de santé aigus	Soins de longue durée	Enseignement	Chômage	Total
Taux d'emploi	+0.6%	-	-	+0.2%	+0.4%**	1.2%
Gains de productivité	+1.0%	-	-	-	-	1.0%
Hypothèses macro-économiques: total	+1.6%			+0.2%	+0.4%	2.2%
Niveaux de départ	+0.3%	-0.2%	+0.8%	-	-	+0.9%
Profils long-term care	-	-	+0.7%	-	-	+0.7%
Perspectives de population*	-0.7%	} -0.5%	} -0.2%	+0.2%	} -0.1%	} -1.4%
Autres	-0.1%					
	+1.1%	-0.7%	+1.3%	+0.4%	+0.3%	2.5%

* soit, l'influence du coefficient de dépendance des âgés en matière de pensions, celle du ratio entre population de 6 à 24 ans et population de 15 à 64 ans en matière de dépenses d'éducation (cf. annexe).

** dans ce cas, l'influence du ratio entre chômeurs et emploi (cf. annexe).

Source: calculs propres (cf. annexe)

L'alourdissement du coût budgétaire du vieillissement entre les deux «Ageing Reports» est attribuable, en premier lieu, à l'affaiblissement de la projection macroéconomique, qui affecte surtout la projection des dépenses de pension – mais l'effet sur les dépenses d'enseignement et de chômage n'est pas négligeable – et en second lieu au bouleversement des données de base des soins de longue durée (niveau de départ et profil des dépenses par âge). La modification des perspectives de population, globalement, compense partiellement l'impact de ces deux facteurs.

¹⁰³ Par exemple, l'impact du changement des profils de dépenses par âge liés aux soins de longue durée est évalué à partir du nouveau niveau de départ des dépenses, ce qui entrave la distinction entre les impacts de ces deux facteurs.

4.4. Coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique selon le rapport 2012 du CEV et l'«Ageing Report 2012» : une comparaison

Le Tableau 37 présente une décomposition par catégorie de dépenses des écarts entre les coûts budgétaires du vieillissement totaux tels que présentés dans les projections de référence du rapport 2012 du CEV et de l'«Ageing Report 2012». Dans ce tableau, les dépenses de soins de santé aigus et de soins de longue durée sont regroupées en une seule rubrique («soins de santé»)¹⁰⁴.

Tableau 37 Le coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique selon le rapport 2012 du CEV et l'«Ageing Report 2012» : décomposition par catégorie de dépenses des écarts (projections de référence, % du PIB)

	Pensions, prépensions* et invalidité (I.)	Soins de santé (II.)	Chômage (III.)	Sous-Total (I.+II.+III.)	Enseignement	Allocations familiales	Autres dépenses sociales**	Total
Ageing Report 2012, 2010-2060	5.6	3.1	-0.1	8.6	0.5	/	/	9.1
Rapport 2012 du CEV, 2011-2060	4.3	3.0	-0.9	6.4	/	- 0.2	-0.1	6.1
Différence (AR 2012 - CEV 2012)	+1.3	+0.1	+0.8	+2.2	+0.5	+0.2	+0.1	+3.0

* ou «chômage avec complément d'entreprise»

** y.c. incapacité de travail autre que l'invalidité

Comme indiqué au Tableau 37, l'écart entre les coûts budgétaires du vieillissement tels qu'estimés dans les projections de référence de l'«Ageing Report 2012» et du rapport 2012 du CEV atteint 3,0% du PIB. Cependant, il apparaît d'emblée que le périmètre qui délimite les dépenses prises en compte dans ces coûts budgétaires du vieillissement n'est pas identique dans les deux études. L'écart susmentionné de 3,0% est donc dénué de toute signification.

Si l'on s'en tient aux catégories de dépenses qui interviennent dans les deux estimations, il y a lieu de s'en tenir aux dépenses de pensions au sens large (dans l'approche de l'AWG celles-ci comportent, outre les dépenses de pensions elles-mêmes, les dépenses du régime de chômage avec complément d'entreprise et les dépenses d'invalidité), de soins de santé aigus, de soins de santé de longue durée et de chômage. L'écart revient alors à 2,2% du PIB.

Quatre facteurs principaux sont à l'origine de cet écart de 2,2% du PIB :

- les différences importantes entre les hypothèses macroéconomiques de base ;
- les différences importantes entre les hypothèses de base des projections de population ;
- la prise en compte dans le rapport du CEV des réformes mises en œuvre après la clôture des projections de l'«Ageing Report 2012» ;
- les différences de modélisation et de données de base utilisées pour projeter les dépenses de soins de santé (aigus et de longue durée). A noter cependant que les écarts entre les deux approches au niveau des accroissements de dépenses à l'horizon 2060 se compensent pratiquement, puisqu'au total de ces deux postes l'accroissement de dépenses de soins de santé atteint 3,1% du PIB dans l'«Ageing Report 2012» pour 3,0% du PIB dans le rapport 2012 du CEV.

¹⁰⁴ Vu l'absence de désagrégation entre ces deux postes dans la partie «moyen terme» de la projection du CEV.

Même si pour des raisons institutionnelles le coût budgétaire du vieillissement tel que présenté dans les rapports du CEV ne tient pas compte de l'enseignement, ces rapports présentent systématiquement une projection de l'évolution de la masse salariale du personnel enseignant. Il conviendra donc de revenir sur l'écart entre les projections des dépenses d'enseignement dans les deux études. Notons d'emblée que c'est le premier facteur – les hypothèses macroéconomiques – qui explique pour l'essentiel les différences entre les deux projections des dépenses d'enseignement.

4.4.1. Les hypothèses macroéconomiques

Une comparaison entre les croissances économiques et la décomposition de celles-ci entre productivité et emploi, telles que présentées dans les deux publications, ne révèle pas de différence spectaculaire; cependant le Tableau 38 indique que la projection de référence de l'«Ageing Report 2012» est plus porteuse que celle du rapport 2012 du CEV en ce qui concerne la productivité et moins porteuse en ce qui concerne l'emploi. Des écarts même minimes en termes de taux de croissance annuels ont des impacts non négligeables lorsqu'ils persistent sur des très longues périodes, ce qui est le cas ici (un demi-siècle).

Tableau 38 Scénarios macroéconomiques de référence de l'«Ageing Report 2012 » et le rapport 2012 du CEV : une comparaison
(taux de croissance annuels moyens, %)

	Période	PIB effectif	Productivité apparente du travail	Emploi
Ageing Report 2012	2010-2060	1.7*	1.5*	0.2
Rapport 2012 du CEV	2011-2060	1.7	1.3	0.3
Différence		0.0	+0.1	-0.1

* L'«Ageing Report» présente des chiffres en termes de croissance potentielle et de productivité horaire. La croissance du PIB potentiel et de la productivité potentielle sont respectivement de 1.6% et de 1.4% par an en moyenne sur la période de projection.

Source: Chapitre 4 du présent rapport; European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), «The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)» European Economy 2/2012, table 1, page 86.

Les écarts en matière de gains de productivité du travail entre les deux projections de référence ne sont pour l'essentiel pas dus aux hypothèses retenues pour le long terme, qui sont pratiquement identiques (1,5% par an). Les deux scénarios tiennent compte, sur la base des tendances récentes, de gains de productivité plus faibles à court-moyen terme, via la prise en compte des perspectives économiques 2012-2017 du BFP¹⁰⁵ pour ce qui concerne le CEV et des prévisions économiques de court terme de la CE¹⁰⁶ pour ce qui concerne l'AWG. Ces gains de productivité (à court-moyen terme) sont plus faibles dans le premier cas que dans le second.

Les écarts en matière d'évolution de l'emploi sont essentiellement attribuables aux différences d'hypothèses quant au taux de chômage structurel de long terme, même si les projections de population active ne sont pas identiques, notamment parce que le scénario de référence du CEV prend en compte l'impact des décisions du nouveau gouvernement, donc surtout la réforme des pensions de 2011. Les comparaisons sont ici délicates, vu les différences de concepts statistiques utilisés et vu la coexistence, dans les projections de l'AWG, d'un scénario d'emploi «théorique» et d'un scénario d'emploi «effectif» (cf. section 4.3.2). Les différents chiffres sont rassemblés dans le Tableau 39.

¹⁰⁵ Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2012-2017*, mai 2012.

¹⁰⁶ Commission Européenne, *Spring Economic Forecasts 2011*.

Tableau 39 Projection des taux d'emploi et des taux de chômage dans les scénarios macroéconomiques de référence de l'«Ageing Report 2012» et du rapport 2012 du CEV : une comparaison
points de pourcentages

	Concept d'emploi et de chômage	Taux d'emploi**			Taux de chômage***		
		2010	2060	Variation	2010	2060	Variation
Ageing Report 2012		Labour Force Survey					
- scénario AWG de référence	15-64 ans total	62.0	63.5	+1.5	8.4	7.3	-1.1
- projection effective	total	62.4	64.4	+2.0	8.3	8.7	+0.4
Rapport 2012 du CEV		Bureau fédéral du Plan					
- scénario CEV de référence	total	64.0*	68.5	+4.5	11.9*	8.0	-3.9
- hormis l'impact de la réforme des pensions	total	64.0*	67.6	+3.6	11.9*	8.0	-3.9

* 2011

** Rapport entre le concept d'emploi tel que défini dans la 2^e colonne et la population âgée de 15 à 64 ans.

*** Rapport entre le concept de chômage tel que défini dans la 2^e colonne et la population active correspondante.

Source: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 0.3, page 30 and tables 2.27 and 2.28, p. 112 and 113; rapport 2012 du CEV; calculs propres.

La différence d'évolution du taux d'emploi entre les projections de référence de l'«Ageing Report 2012» et du rapport 2012 du CEV est spectaculaire, surtout si l'on considère la projection effective de l'«Ageing Report» plutôt que le scénario d'emploi de l'AWG (cf. 4.3.2). Ces différences d'évolution sont d'une part dues à des scénarios d'évolution du chômage radicalement différents, d'autre part à la prise en compte dans le rapport 2012 du CEV de la réforme des pensions et de son impact positif sur l'offre de travail donc, à long terme, sur l'emploi.

Ces différences en termes de croissance d'emploi se répercuteront (directement) sur la projection des dépenses de chômage et sur le dénominateur du coût budgétaire du vieillissement (le PIB). Il convient aussi de remarquer que l'évolution du poids (en % du PIB) de la majorité des dépenses prises en compte est plus sensible aux variations de l'emploi qu'aux variations de la productivité. En effet, au travers de la liaison de l'évolution salariale à l'évolution de la productivité, toute modification de la productivité influence non seulement le PIB mais aussi, de manière relativement directe et dans un sens identique, le niveau d'importantes catégories de dépenses, comme les dépenses de pension ou les dépenses d'enseignement.

L'impact du jeu des hypothèses AWG en matière de taux de chômage a été largement commenté dans la section 4.3 : il est particulièrement défavorable à la situation de la Belgique. La projection du taux de chômage structurel dans la projection de référence des rapports CEV successifs est commentée au chapitre 1 (section 1.2.3).

Les réformes relatives à l'assurance chômage décidées en décembre 2011 s'inscrivent dans une séquence de réformes introduites ces dernières années qui contribuent à rendre réaliste un recul progressif du taux de chômage structurel, tel que retenu dans la projection de référence du CEV. Il faut d'ailleurs noter que la méthodologie de l'AWG ne permet pas de prendre directement en compte

l'impact de telles mesures. Une baisse éventuelle du NAWRU¹⁰⁷ n'apparaîtra que lorsque ces mesures auront un impact effectif sur la corrélation (négative) entre le taux de chômage et les salaires, ceci dans le cadre des réestimations périodiques de la croissance potentielle par la CE ; quant aux mesures qui modifieront progressivement l'allocation moyenne de chômage, elles seront ignorées tant que leur répercussion sur le niveau moyen des allocations ne se sera pas matérialisé, puisque la méthodologie AWG de projection de l'allocation moyenne consiste à consacrer l'observation la plus récente de rapport entre allocation moyenne et salaire moyen.

4.4.2. Les hypothèses des projections de population

Les projections de dépenses de l' « Ageing Report 2012 » et du présent rapport du CEV sont amorcées, respectivement, par les projections de population préparées par EUROSTAT¹⁰⁸ et par celles établies par le BFP et la DGSIE¹⁰⁹.

Dans les deux cas, ces projections de population constituent des révisions par rapport à des projections établies en 2008. Les principales caractéristiques de ces révisions sont identiques, à savoir une révision à la hausse de la fécondité et du solde migratoire. Ces deux éléments concourent pour entraîner, sur la période de projection, une croissance du coefficient de dépendance des âgés un peu moins rapide que dans les versions antérieures des projections de population.

Cependant, le nombre moyen d'enfants par femme est porté (en moyenne sur la période de projection) à 1,84 dans la projection d'EUROSTAT mais à 1,86 dans les projections BFP – DG SIE. D'autre part, dans ces dernières, l'apport des migrations aux groupes d'âge jeunes est légèrement plus important que dans la projection d'EUROSTAT, du fait de différences dans la structure d'âge des migrants retenues entre les deux études.

La croissance du coefficient de dépendance des âgés est dès lors légèrement plus modeste dans les projections de population retenues dans le présent rapport du CEV que dans celles de l' « Ageing Report 2012 » (cf. Tableau 40), ce malgré une progression de l'espérance de vie légèrement plus soutenue à l'horizon 2060.

Tableau 40 Le coefficient de dépendance des âgés dans les projections de population à la base de l' «Ageing Report 2012» de l'AWG et du rapport 2012 du CEV (scénarios de référence - population âgée de 65 ans et plus en % de la population âgée de 15 à 64 ans)

	2010	2020	2040	2060
Ageing Report 2012	26.1	30.5	41.0	43.8
Rapport 2012 du CEV	26.1	30.1	40.8	42.6
Différence	0.0	+0.4	+0.2	+1.2

Source: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, p. 54 ; BFP ; calculs propres.

¹⁰⁷ Voir note de bas de page n°85.

¹⁰⁸ Cf. EUROSTAT, EUROPOP 2010 projection.

¹⁰⁹ BFP – DG SIE, Perspectives de population 2010-2060, (version actualisée de 2012).

4.4.3. Réformes nouvelles

Un facteur d'écart important entre les projections des dépenses de l'«Ageing Report 2012» et le rapport 2012 du CEV tient à l'impact des réformes décidées en décembre 2011, après la clôture des projections consignées dans l'«Ageing Report 2012».

L'impact de ces réformes sur les projections de dépenses dans les méthodologies et définitions retenues par le CEV atteint 0,4% du PIB (cf. chapitre 1), compte tenu de la réinterprétation de la politique du bonus que ces réformes impliquent.

Il est intéressant de mentionner qu'une évaluation du même type a également été réalisée dans les méthodologies et définitions de l'AWG. En effet, il est convenu au sein de l'AWG qu'un pays qui a procédé à une réforme des pensions importante après la clôture des projections de l'«Ageing report» peut déclencher une procédure de révision de sa projection des dépenses de pension, ce en vue de l'actualiser. Le contenu de l'«Ageing Report» n'en est pas modifié pour autant, mais la nouvelle projection, après acceptation par l'AWG, sera prise en compte dans l'évaluation annuelle de la soutenabilité («sustainability assessment¹¹⁰») réalisée par la CE.

Une version actualisée de la projection AWG des dépenses de pension a donc été préparée et présentée à l'AWG. La procédure d'approbation de cette nouvelle projection était, début septembre, en voie de finalisation. Cette nouvelle projection diffère de celle de l'«Ageing Report 2012» non seulement du fait de l'incorporation de la réforme des pensions de décembre 2011 mais également du fait de l'incorporation des décisions du nouveau gouvernement en matière d'adaptation au bien-être (seuls 60% de l'enveloppe budgétaire des adaptations au bien-être sera attribuée en 2013 et 2014) et d'une réinterprétation de la politique d'incitation financière à la prolongation de l'activité dans le nouveau contexte créé par la réforme des pensions.

Sur ce dernier point, il faut rappeler que les projections de dépenses de pension réalisées ces dernières années ont systématiquement retenu l'hypothèse d'une prorogation du bonus pension en dépit de la législation qui, dans l'attente d'une évaluation du bonus, ne prévoit l'existence de ce dispositif que jusqu'à la fin 2013. La réforme des pensions de décembre 2011 invitait à considérer que la politique d'incitation à la prolongation de l'activité via un dispositif du type «bonus-pension» ne devrait, au-delà de 2013, ne concerner que les actifs qui suite à cette réforme gardent la liberté d'opter pour la retraite anticipée à 62, 63 ou 64 ans.

Selon la projection actualisée de l'AWG, l'impact de ces différents éléments, en ce compris l'actualisation des données de base du modèle, a été évalué à 0,5% du PIB, ce qui ramène l'augmentation projetée des dépenses de pensions, dans les méthodologies et définitions de l'AWG, à 5,1% du PIB. L'impact de la réforme sur le taux d'emploi devrait également réduire légèrement d'autres composantes du coût budgétaire du vieillissement, mais la prise en compte de ces effets dans le «sustainability assessment» reste à ce stade incertain.

¹¹⁰ European Commission, *Sustainability Report 2012* (à paraître).

4.4.4. Soins de santé

Comme dans le cas de la révision des projections de dépenses de soins de santé aigus et de soins de longue durée intervenue entre les deux derniers «Ageing Reports», les écarts entre les projections de ces deux catégories de dépenses dans l'«Ageing Report 2012» et le rapport 2012 du CEV s'expliquent d'une part par des différences de points de départ, d'autre part par des dynamiques différentes.

Ce sont les statistiques de comptabilité nationale qui fondent l'ensemble du cadre comptable des projections réalisées par le BFP pour le compte du CEV. Par contre, les chiffres de base des projections de dépenses de soins de santé aigus et de soins de longue durée de l'«Ageing Report 2012» sont tirées du SHA, complétées pour ce qui concerne les soins de longue durée par une catégorie de dépenses enregistrée dans la base de données ESSPROS (cf. 4.3.4).

Le surcroît du total des dépenses de soins de santé (aigus et de longue durée) pris en compte par l'AWG par rapport au CEV est d'abord dû à ce dernier élément (+0,4% du PIB), ensuite à des prestations en espèces enregistrées par le SHA et qui ne sont pas comptabilisées dans une définition des dépenses de soins de santé basée sur les «comptes nationaux» (+0,2% du PIB). Celle-ci s'en tient aux dépenses qui relèvent de la consommation publique en nature. De plus, les dépenses de soins de santé enregistrées pour des montants identiques en comptabilité nationale et dans le SHA sont ventilées différemment entre «soins de santé aigus» et «soins de longue durée» dans les projections du CEV et celles de l'AWG, ce dernier affectant une plus grande proportion de ces dépenses aux «soins de longue durée»¹¹¹ que le CEV (pour 0,3% du PIB).

En ce qui concerne les projections des dépenses de soins de santé aigus, la dynamique est beaucoup plus faible dans les projections de l'AWG que dans celles du CEV. En effet, l'élasticité – revenu (approchée par une élasticité au PIB par habitant), bien que légèrement supérieur à l'unité et décroissante dans les deux approches, est un peu plus élevée dans les projections du CEV. De plus, les projections de l'AWG, contrairement à celles du CEV, tiennent compte d'une progression de l'espérance de vie en bonne santé à concurrence de 50% de la hausse de l'espérance de vie.

En ce qui concerne les projections de dépenses de soins de longue durée, la dynamique est au contraire largement plus marquée dans les projections de l'AWG que dans celles du CEV. Le modèle utilisé par les services de la CE est en effet très différent de celui du BFP, notamment parce que dans celui-ci les profils de dépenses par âge ne sont pas explicités comme dans le modèle de la CE (cf. 4.3.4) mais approchés plus finement, via des probabilités de recours aux différentes catégories de soins en fonction de l'âge et via les coûts de ces différentes catégories de soins¹¹². Cette approche conduit manifestement à des profils implicites de dépenses dans lesquels la croissance des dépenses en fonction de l'âge par utilisateur est moins nette que dans les données utilisées par l'AWG. Il est vrai que celles-ci sont générées non seulement sur la base d'autres données mais également d'un autre périmètre de prestations, qui incorpore un éventail d'actes plus larges, notamment l'ensemble des soins infirmiers. Cet élément

¹¹¹ Il s'agit essentiellement de soins aux personnes handicapées et d'aides en nature octroyées par les CPAS.

¹¹² Les utilisateurs de soins sont répartis entre utilisateurs de soins à domicile et de soins résidentiels. Ces deux groupes sont eux-mêmes divisés en différentes catégories selon le degré de dépendance aux soins (T, A, B ou C pour les soins à domicile et O, A, B, C ou D pour les soins résidentiels).

pourrait contribuer à cette progressivité accrue de ces dépenses en fonction de l'âge constaté dans les projections AWG.

4.4.5. Synthèse des impacts: une tentative de quantification

Une quantification de l'impact des différents facteurs entre les projections de dépenses du rapport 2012 du CEV et de l'«Ageing Report 2012» est présentée ci-après (cf. Tableau 41). Cet écart est, hors dépenses d'enseignement, de 2,2% de PIB. Il s'explique principalement par la différence sur les hypothèses macroéconomiques retenues. Une croissance plus riche en emploi dans le rapport du CEV contribue à un écart en termes de coût budgétaire du vieillissement de 1% de PIB. Par ailleurs, une population moins vieillissante dans le rapport du CEV et l'absence de prise en compte notamment des récentes réformes dans l'«Ageing Report 2012 » sont deux éléments contribuant chacun à expliquer à hauteur de 0,5% de PIB l'écart entre les deux projections. Le poids plus important à long terme des dépenses d'enseignement dans le PIB mis en avant dans l'«Ageing report » trouve principalement sa source dans une croissance moins riche en emploi, toute différence en matière de productivité étant, rappelons-le, pratiquement neutre sur le ratio entre dépenses d'enseignement et PIB.

Tableau 41 Impact des différents facteurs expliquant les écarts de coût budgétaire du vieillissement entre l'«Ageing Report 2012» et le rapport 2012 du CEV (% du PIB - 2010 ou 2011 - 2060)

	Pensions, pré-pensions et invalidité	Soins de santé	Chômage	Total hors enseignement	Enseignement
Taux d'emploi**	+0.7	-	+0.9	+1.6	+0.3
Productivité	-0.6	-	-	-0.6	-
Hypothèses macroéconomiques, total	+0.1	-	+0.9	+1.0	+0.3
Projection de population	+0.5	} +0.1		+0.5	-0.1
Données de base de soins de santé	-			+0.1	-
Autres	+0.2			+0.1	+0.1
Total**	+0.8	+0.1	+0.8	+1.7	+0.3
Actualisation 2012 de la projection AWG*	+0.5	-	-	+0.5	+0.1
Total général	+1.3	+0.1	+0.8	+2.2	+0.4

* Essentiellement la réforme des pensions, les restrictions aux adaptations au bien-être 2013-2014 et la réinterprétation de la politique du bonus.

** En l'absence de réformes et avant l'actualisation 2012.

Source : calculs propres (cf. annexe).

5. Annexes

5.1. Annexe 1 : Les principales mesures de revalorisation¹¹³ des allocations sociales mises en œuvre de 2008 à 2012

5.1.1. Pensions du régime salarié

- Au 01/07/2008, la pension minimum est relevée de 2% et le plafond pour le travail autorisé de 25%.
- Au 01/09/2008, les pensions datant de 6 ans et plus (entrée en 2002 au plus tard) sont relevées de 2%.
- Au 01/06/2009, la pension minimum est augmentée de 3%, les pensions datant de 15 ans et plus (entrée en 1994 au plus tard) de 2% et celles de moins de 15 ans de 1,5 % tandis que le droit minimum par année de carrière est relevé de 3%.
- Au 01/09/2009, les pensions datant de 6 ans (entrée en 2003) sont relevées de 2%.
- Au 01/09/2010, les pensions de 15 ans (entrée en 1995) et celles datant de 6 ans (entrée en 2004) sont augmentées de 2%.
- Au 01/01/2011, le plafond salarial est augmenté de 0,7%.
- Au 01/11/2011, la pension minimum et le droit minimum par année de carrière augmentent de 2%, les pensions datant de plus de 15 ans de 2,25%, les pensions de 5 ans de 2% et les autres pensions de 1,25% (01/12/2011). Pour les carrières mixtes est introduit un nouveau mécanisme de minimum appelé le «petit minimum».
- Au 01/09/2012, les pensions de 5 ans (ayant pris cours en 2007) sont augmentées de 2%.

5.1.2. Pensions du régime indépendant

- Au 01/01/2008, le malus pour départ anticipé est modifié (le malus à l'âge de 60 ans reste de 25%, mais passe à 18% au lieu de 20% à 61 ans, à 12% au lieu de 15% à 62 ans, à 7% au lieu de 10% à 63 ans, à 3% au lieu de 5% à 64 ans) et est supprimé si la carrière atteint 43 ans.
- Au 01/07/2008, la pension minimum est augmentée de 2 % et le plafond pour le travail autorisé de 25%.
- Au 01/09/2008, les pensions datant de 6 ans et plus (entrée en 2002 au plus tard) sont relevées de 2%.
- Au 01/10/2008, la pension minimum est augmentée de 10 euros.
- Au 01/01/2009, le malus pour départ anticipé est supprimé si la carrière atteint 42 ans.
- Au 01/05/2009, la pension minimum est augmentée de 20 euros.
- Au 01/08/2009, la pension minimum est augmentée de 3% et les pensions de 1,5%.
- Au 01/09/2009, les pensions datant de 6 ans (entrée en 2003) sont relevées de 2%.
- Au 01/09/2010, la pension minimum est augmentée de 25 euros et les pensions datant de 6 ans (entrée en 2004) de 2%.
- Au 01/11/2011, hausse de la pension minimum (2,11% pour le taux ménage – 2,25% pour les pensions au taux ménage datant de plus de 15 ans - et 2,37% pour le taux isolé), hausse de 2,25% pour les pensions datant de plus de 15 ans, de 2% des pensions de 5 ans (01/12/2011) et les autres pensions de 1,25%.
- Au 01/01/2012, hausse de 4% du petit minimum garanti pour les carrières mixtes.

¹¹³ Il s'agit d'adaptations en termes réels venant s'ajouter à l'indexation aux prix des allocations sociales.

5.1.3. Indemnités maladie invalidité

- Au 01/01/2008, hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs non réguliers.
- Au 01/01/2008, hausse du taux de remplacement pour les invalides salariés isolés qui passe de 50% à 53%.
- Au 01/07/2008 : hausse de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers.
- Au 01/09/2008, revalorisation de 2% des invalides dont la durée d'incapacité est comprise entre 15 et 20 ans, et des invalides dont la durée atteint 6 ans.
- Au 01/01/2009 : augmentation de 0,8% du plafond journalier AMI pour les nouveaux entrants.
- Au 01/01/2009 : hausse du taux de remplacement pour les personnes cohabitantes en incapacité primaire qui passe de 55% à 60%.
- Au 01/05/2009 : hausse du taux de remplacement des invalides isolés qui passe de 53% à 55%.
- Au 01/06/2009 : hausse de 3% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers avec charge de famille et isolés, et de 2% de l'indemnité minimum des travailleurs non réguliers.
- Au 01/09/2009 : revalorisation de 0,8% (minima exclus) de toutes les allocations qui ont pris cours avant le 01/01/2008.
- Au 01/09/2009 : revalorisation de 2% (minima exclus) des indemnités dont l'incapacité de travail a débuté à partir du 1er septembre 1993 et au plus tard le 31 décembre 2003 (y compris celles ayant pris cours il y a 6 ans).
- Au 01/09/2009 : augmentation de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers cohabitants.
- Au 01/01/2010 : hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers cohabitants.
- Au 01/01/2010 : hausse de l'indemnité maximale pour les entrés en invalidité avant le 1er avril 2004.
- Au 01/01/2010 : adaptation de la définition charge de famille pour les partenaires avec revenus de remplacement.
- Au 01/01/2010 : harmonisation des règles en matière d'écartement des travailleuses enceintes.
- Au 01/05/2010 : introduction d'un prime de rattrapage aux invalides de longue durée (prime annuelle versée une fois par an au mois de mai de chaque année).
- Au 01/09/2010 : hausse de 2% des allocations qui ont pris cours il y a 6 ans (en 2004).
- Au 01/01/2011, hausse du plafond de 0,7%.
- Au 01/05/2011, prime de 200 euros à partir de la seconde année, payée au mois de mai (à partir de 2011).
- Au 01/09/2011, hausse de 2% de l'indemnité minimum pour les travailleurs réguliers et non réguliers et des forfaits pour indépendants.
- Au 01/09/2011, revalorisation de 2% des indemnités ayant pris cours en 2005.
- Au 01/09/2011, augmentation de l'indemnité pour le tiers aidant de 12 à 15 euros.
- Au 01/07/2012, augmentation de l'allocation hebdomadaire de maternité et d'adoption dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2012, revalorisation de 2% (minima exclus) des indemnités des titulaires dans le régime salarié dont l'incapacité de travail a débuté à partir du 1er janvier 2006 et au plus tard le 31 décembre 2006.

5.1.4. Chômage

- Au 01/01/2009, relèvement du plafond salarial avec un montant qui diminue avec la durée du chômage.
- Majoration des minima et des montants forfaitaires (sauf interruption de carrière et crédit-temps) de 2% le 01/01/2008 et de 2% le 01/09/2009.
- Hausse des taux de remplacement, qui passent à 53% (au lieu de 50% durant la 2ème période) pour les chômeurs isolés au 01/01/2008 et à 55 % au 01/01/2009.
- Hausse des taux de remplacement qui passent pour les chômeurs cohabitants à 58% (au lieu de 55% durant la 1ère période) au 01/01/2008 et à 60% au 01/01/2009.
- Au 01/01/2009, prime d'ancienneté à partir de 56 ans au lieu de 58 ans.
- Au 01/01/2009, relèvement des taux de remplacement pour chômage temporaire: 75% pour les chefs de ménage et les isolés (au lieu de 65%) et 70% pour les cohabitants (au lieu de 60%).
- Crédit-temps de crise du 01/07/2009 au 01/01/2011.
- Prime de crise pour ouvriers licenciés en 2010 et 2011 qui se transforme à partir du 01/01/2012 en une nouvelle allocation de licenciement.
- Au 01/03/2011, relèvement du plafond salarial de 1,25% pour tous les ayant droits.
- Au 01/03/2011, hausse du taux de remplacement, qui passe à 55% (au lieu de 53,8% durant la 2ème période) pour les chômeurs isolés.
- Au 01/04/2011, pérennisation du chômage temporaire pour les employés.
- Au 01/09/2011, majoration de 2% des minima et des montants forfaitaires (sauf interruption de carrière et crédit-temps).
- Au 01/06/2012, extension du congé parental de 3 à 4 mois.

5.1.5. Allocations familiales

- Hausse des allocations 1er enfant pour les indépendants au 01/04/2008 et au 01/01/2009.
- Augmentation des allocations familiales de 20 euros par mois pour les familles monoparentales au 01/10/2008.
- Hausse de 25 euros du supplément d'âge annuel aux tranches d'âge 0-5 ans et 18-24 ans au 01/07/2008 (avec augmentation progressive du montant pour la tranche des 18-24 ans : 50 euros en 2009, 75 euros au 01/01/2011 et 100 euros en 2012).
- Au 01/05/2011, extension des allocations majorées aux enfants handicapés nés avant 1993.

5.1.6. Maladies professionnelles et accidents de travail

- Adaptation au bien-être de 2%, à partir du 01/09/2008, des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours depuis 15 à 20 ans et il y a 6 ans.
- Relèvement des minima et forfaits de 2% pour les indemnités ayant pris cours depuis 6 à 15 ans, de 0,8% pour les autres au 01/01/2009 et de 2% pour les indemnités ayant pris cours il y a 6 ans au 01/09/2010.
- Au 01/01/2011, hausse du plafond de 0,7%.
- Au 01/09/2011, hausse de 2% des minima et des forfaits, de 2% des allocations non forfaitaires ayant pris cours il y a 6 ans, de 0,7% de toutes les allocations non forfaitaires.

5.1.7. Garantie de revenu aux personnes âgées

- Au 01/07/2008, augmentation de 2%.
- Au 01/10/2008, relèvement du montant de base de 5 euros par mois et du montant majoré de 7,5 euros par mois.
- Au 01/06/2009, augmentation de 0,8%.
- Au 01/01/2010, augmentation de 0,6%.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2%.

5.1.8. Allocations aux personnes handicapées

- Au 01/01/2008, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus.
- Au 01/07/2008, pour le calcul de l'allocation d'intégration, relèvement des revenus immunisés du partenaire de la personne handicapée des catégories 1 et 2 jusqu'au niveau des catégories 3, 4 et 5.
- Au 01/06/2009, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2% de l'allocation de remplacement de revenus ; relèvement de 1,9% du seuil de revenus afférent au calcul de l'allocation d'intégration des personnes handicapées (AI) ; relèvement de 1,5% du seuil de revenus afférent au calcul de l'allocation d'aide aux personnes âgées (APA).

5.1.9. Revenu d'intégration

- Au 01/01/2008, augmentation de 2%.
- Au 01/06/2009, augmentation de 2%.
- Au 01/09/2011, augmentation de 2%.

5.2. Annexe 2 : Conditions d'âge et de carrière prévues par la réforme des pensions pour des tantièmes préférentiels de 1/55 et de 1/50

Cette annexe reprend les conditions d'âge et de carrière pour partir en retraite anticipée dans la fonction publique, établies par la réforme des pensions de l'Accord de gouvernement de décembre 2011, pour les catégories de personnel avec des tantièmes préférentiels de 1/55^{ème} et de 1/50^{ème}.

5.2.1. Tantième préférentiel de 1/55

Tableau 42 Conditions d'âge et de carrière pour un tantième préférentiel de 1/55

Année	Age minimum	Condition de carrière	Exceptions carrières longues
2012	60 ans	5 ans	
2013	60 ans et 6 mois	34a 9m 30j (=38a*(1-1.09))	60 ans en cas de carrière de 36a 8m 2j (=40j*(1-1.09))
2014	61 ans	35a 9m 1j (=39a*(1-1.09))	60 ans en cas de carrière de 36a 8m 2j (=40j*(1-1.09))
2015	61 ans et 6 mois	36a 8m 2k(=40a*(1-1.09))	60 ans en cas de carrière de 37a 6m 30j (=41j*(1-1.09))
2016	62 ans	36a 8m 2j	60 ans si carrière de 38a 6m 1j 61 ans si carrière de 37a 6m 30j
2017	62 ans	37a 6m 30j	60 ans si carrière de 39a 5m 2j 61 ans si carrière de 38a 6m 1j
A partir de 2018	62 ans	38a 6m	60 ans si carrière de 40a 61 ans si carrière de 39a 5m 1j

5.2.2. Tantième préférentiel de 1/50

Tableau 43 Conditions d'âge et de carrière pour un tantième préférentiel de 1/50

Année	Age minimum	Condition de carrière	Exceptions carrières longues
2012	60 ans	5 ans	
2013	60 ans et 6 mois	31a 8m 1j	60 ans si carrière de 33a 3m 30j
2014	61 ans	32a 6m	60 ans si carrière de 33a 3m 30j
2015	61 ans et 6 mois	33a 3m 30j	60 ans si carrière de 34a 2m 2j
2016	62 ans	33a 3m 30j	60 ans si carrière de 35a 61 ans si carrière de 34a 2m 2j
2017	62 ans	34a 2m 2j	60 ans si carrière de 35a 9m 30j 61 ans si carrière de 35a 0m 1j
2018	62 ans	35 ans	60 ans si carrière de 36a 8m 1j 61 ans si carrière de 35a 9m 30j
2019	62 ans	35a 9m 30j	60 ans si carrière de 37a 6m 61 ans si carrière de 36a 8m 1j
2020	62 ans	36a 8m 2j	60 ans si carrière de 38a 4m 1j 61 ans si carrière de 37a 6m 1j
2021	62 ans	37a 6m 1j	60 ans si carrière de 39a 2m 2j 61 ans si carrière de 38a 3m 30j
2022	62 ans	38a 3m 30j	60 ans si carrière de 40a 61 ans si carrière de 39a 2m 2j

5.3. Annexe 3 : Valorisation des périodes de prépension avant 60 ans

L'accord de gouvernement prévoit la valorisation des périodes de prépension avant 60 ans dans le calcul de la pension sur la base du droit minimum par année de carrière, à l'exception des prépensions pour entreprises en difficulté ou en restructuration, ainsi que celles qui ont été prises suite à la convention collective de travail n° 96 (carrière de 40 ans). Il a également été proposé de prévoir une assimilation complète pour :

- la prépension à partir de 56 ans pour les travailleurs salariés ayant travaillé pendant 33 ans, dont au moins 20 ans selon un système de travail de nuit (tel que défini dans la CCT n°46) ;
- la prépension à partir de 58 ans pour les travailleurs ayant effectué un métier lourd. Par métier lourd, on entend le travail en équipes successives (travail en équipe), le travail en services interrompus (le travailleur est en permanence occupé en prestations de jour où au moins 11 heures séparent le début et la fin des prestations avec une interruption d'au moins 3 heures et un nombre minimum de prestations de 7 heures) et le travail avec prestations de nuit (tel que défini dans la CCT n° 46). Le travailleur licencié doit prouver un passé professionnel de 35 ans dont 5 ans se rapportent à l'exercice d'un métier lourd durant les 10 dernières années ou 7 ans de métier lourd durant les 15 dernières années ;
- la prépension à partir de 58 ans pour les travailleurs moins valides ou ayant des problèmes physiques graves présentant un passé professionnel de 35 ans ;
- la prépension à partir de 56 ans pour les travailleurs ayant un passé professionnel de 33 ans qui ressortent du secteur de la construction et qui disposent d'une attestation du médecin confirmant leur incapacité à poursuivre leur activité professionnelle. L'assimilation complète pour les nouveaux entrants n'est possible que pour les travailleurs salariés pouvant attester d'un passé professionnel de 5 ans dans la construction, exercé durant les 10 dernières années, ou de 7 ans durant les 15 dernières années ;
- la prépension à partir de 58 ans en cas de carrière longue sera assimilée la première année sur la base du droit minimum et elle sera assimilée complètement à partir de 59 ans. En cas de nouvelle pseudo-prépension en dessous de 59 ans, l'assimilation se basera sur le droit minimum et elle sera complète au-delà ;
- le crédit-temps fin de carrière sera complètement assimilé dans les entreprises en difficulté ou en restructuration ;
- la première année de crédit-temps prise à mi-temps pour un motif particulier sera assimilée complètement ;
- les anciens régimes de prépension 55/56/57 ans seront assimilés complètement à partir de 59 ans.

5.4. Annexe 4 : Critères de reconnaissance d'une entreprise en difficulté ou en restructuration

5.4.1. Entreprise en difficulté

Il s'agit d'une entreprise qui enregistre une perte courante avant impôts dans les comptes annuels des deux exercices précédant la période pour laquelle la reconnaissance est demandée, et dont pour le dernier exercice, la perte excède le montant des amortissements et réductions de valeur sur frais d'établissement et sur immobilisations incorporelles et corporelles. L'entreprise doit présenter les comptes annuels des cinq exercices précédant la période pour laquelle la reconnaissance est demandée. Si l'entreprise existe depuis moins de cinq ans, seuls les comptes annuels des exercices relatifs à ses années d'existence sont exigés.

5.4.2. Entreprise en restructuration

On entend par entreprise en restructuration, l'entreprise qui remplit une des conditions suivantes :

- Soit l'entreprise procède à un licenciement collectif. Est considéré comme licenciement collectif, chaque licenciement qui concerne un certain nombre de travailleurs à savoir :
 - au moins 10% des travailleurs dans les entreprises d'au moins 100 travailleurs ;
 - au moins 10 travailleurs dans les entreprises de plus de 20 travailleurs mais de moins de 100 travailleurs ;
 - au moins 6 travailleurs dans les entreprises de plus de 11 travailleurs et de moins de 21 travailleurs ;
 - au moins la moitié des travailleurs dans les entreprises de moins de 12 travailleurs.

L'entreprise doit procéder à ce licenciement collectif au plus tard dans les 6 mois qui suivent la date de reconnaissance.

- Soit l'entreprise a connu pour l'année qui précède la demande de reconnaissance, un nombre de journées de chômage au moins égal à 20% du nombre total des journées déclarées pour les ouvriers à l'ONSS. Cette disposition est seulement applicable aux entreprises qui occupent 50 pour cent de leurs travailleurs sous contrat de travail d'ouvrier.

5.5. Annexe 5 : Comparaison des projections de l'Ageing Working Group et du CEV - Impact des différents facteurs (une tentative de quantification)

Les sections 4.3.5 et 4.4.5 du chapitre 4 du présent rapport s'efforcent de quantifier l'impact des différents facteurs à l'origine des écarts entre les projections de dépenses sociales et d'enseignement présentées dans l'«Ageing Report 2009», l'«Ageing Report 2012» et le Rapport 2012 du CEV. Cette annexe technique vise à présenter le détail des estimations réalisées à cet effet.

De tels exercices de décomposition sont délicats vu la multitude des facteurs qui interviennent et interagissent, vu les différents angles d'attaque possibles et compte tenu du caractère incomplet des informations disponibles. L'«Ageing Report 2012» présente des évaluations des écarts avec les projections de l'«Ageing Report 2009» pour la quasi-totalité des catégories de dépenses considérées¹¹⁴. Ces évaluations sont intéressantes mais la méthodologie retenue ne permet pas toujours d'identifier l'impact complet ou l'impact isolé de tel ou tel paramètre. Par exemple, l'impact de certains facteurs n'est pas clairement séparé de l'impact de la modification du niveau de départ; il n'est pas certain que l'impact des modifications d'hypothèses macroéconomiques sur le PIB – le dénominateur – soit incorporé dans ces analyses.

C'est pourquoi une approche basée sur les analyses de sensibilité existantes¹¹⁵, et sur de simples règles de trois, a été préférée.

5.5.1. Comparaison entre les projections de l' «Ageing Report 2009» et l' «Ageing Report 2012»

Contrairement aux Tableau 32 et Tableau 33, les écarts de coût budgétaire du vieillissement concernent ici la période 2010-2060 pour les deux «Ageing Reports», ce qui porte à 2,5% du PIB¹¹⁶ l'écart de coût budgétaire de vieillissement à expliquer (cf. section 4.3.5 et Tableau 36).

a. Pensions

Sur la base des variantes d'emploi et de productivité effectuées dans le cadre de l'«Ageing Report 2012» lui-même, l'impact de chocs macroéconomiques peut être approché¹¹⁷.

¹¹⁴ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), *“The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”* European Economy 2/2012, pages 146, 155, 188, 223 ,256.

¹¹⁵ Pour les pensions: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), *“The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”* European Economy 2/2012, page 382.

Pour les autres dépenses: European Commission, *“The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU- 27 Member States (2008-2060)/ Statistical Annex ”* European Economy 2/2009, pages 83 et 85.

¹¹⁶ Les chiffres relatifs à l'année 2010 sont publiés dans European Commission, *“The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU- 27 Member States (2008-2060)/ Statistical Annex”*.

¹¹⁷ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), *“The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”* European Economy 2/2012, page 382 ou Bureau fédéral du Plan, Belgium: Country Fiche 2012, août 2012.

Tableau 44 Différence d'évolution des dépenses de pension entre l' «Ageing report 2009» et l' «Ageing Report 2012»: impact estimé des modifications de la projection macroéconomique sur l'augmentation des dépenses de pensions (2010-2060, projection de référence)

Déterminants macroéconomiques	Test de sensibilité de l' «Ageing Report 2012»		Différence entre les deux rapports	
	Variation testée	Impact* (% du PIB)	Variation effective	Impact* (% du PIB)
Taux d'emploi (p.p.)				
– emploi [15-64 ans]	+1 p.p.			
– emploi total	+0.87 p.p.	-0.22%	-2.4 p.p.	+0.6%
Taux de croissance de productivité (%/an)				
– à long terme	+0.1%			
– moyenne 2010-2060	+0.08%	0.36%	-0.22%	+1.0%
Total (2010-2060)				+1.6%

Source : calculs propres.

* Sur la hausse projetée des dépenses de pension.

Cependant, entre les deux exercices, les perspectives démographiques ont été revues de façon importante. La progression du coefficient de dépendance des âgés sur la période 2010-2060 recule de 75% dans l'«Ageing report 2009» à 68% dans l'«Ageing Report 2012»¹¹⁸ du fait de la révision à la hausse des hypothèses de solde migratoire net et de fécondité. Ce recul engendrait, ceteris paribus, une baisse de l'ordre de 0,7% du PIB sur le coût budgétaire du vieillissement en matière de pensions.

L'impact du changement de niveau de départ est évalué par application d'une règle de trois; l'impact des facteurs non identifiés est calculé par solde.

L'évaluation d'ensemble pour ce qui concerne les projections de pension est présentée au Tableau 45.

Tableau 45 Différence d'évolution des dépenses de pension entre l' «Ageing Report 2012» et l' «Ageing Report 2009» : impact estimé des différents facteurs (2010-2060, projection de référence, % du PIB)

Dépenses de pensions	Coût budgétaire du vieillissement (pensions)
Productivité et taux d'emploi	+1.6%
Perspectives de population	-0.7%
Niveau de départ	+0.3%
Autres facteurs	-0.1%
Total	+1.1%

Source: Tableau 44 et calculs propres

b. Soins de santé

L'essentiel des modifications de la projection des dépenses de soins de santé trouve son origine dans le bouleversement des niveaux de dépenses au point de départ et dans la modification des données relatives aux profils de dépenses par âge dans les soins de longue durée ; la modification du contexte démographique contribue également à la révision de l'évolution projetée des dépenses de soins de santé.

¹¹⁸ Le rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population d'âge actif (15-64) passe de 26.1 en 2010 à 43.8 en 2060 (au lieu de 45.8 en 2060 dans l' «Ageing Report 2009 »). Cf. European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 3.10, pages 54 et 63.

L'impact de la modification des profils est évalué en reprenant l'estimation faite par l'AWG, après élimination de l'interférence avec le relèvement du niveau de départ par application d'une règle de trois. L'impact de ce relèvement est également évalué à l'aide d'une règle de trois.

Une tentative de quantification est présentée au Tableau 46.

Tableau 46 Différence d'évolution des dépenses de soins de santé et de soins de longue durée entre l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012» : impact des différents facteurs (2010-2060, % du PIB)

Dépenses de soins de santé	Différence de coûts budgétaires de vieillissement	
	Soins de santé aigus	Soins de longue durée
Profils de dépenses par âge	0.0%	+0.7%
Productivité et taux d'emploi	0.0%	0.0%
Points de départ	-0.2%	+0.8%
Autres facteurs dont perspectives de population	-0.5%	-0.2%
Total (2010-2060)	-0.7%	+1.3%

Source: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 223; European Commission, The 2009 Ageing Report: Statistical Annex, p. 83 et 85; calculs propres

c. Enseignement et chômage

Les hypothèses en matière d'emploi influencent à la fois le numérateur et le dénominateur du ratio entre dépenses de chômage et PIB. L'emploi influence directement le PIB, le nombre de chômeurs les dépenses de chômage. L'impact des hypothèses en matière d'emploi est dès lors appréhendé par l'évolution comparée du rapport entre nombre de chômeurs et emploi dans les deux exercices de l'AWG. L'influence des autres facteurs est déterminée par solde (Tableau 47).

Tableau 47 Différence d'évolution des dépenses de chômage entre l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012»: impact des différents facteurs (2010-2060, projection de référence, % du PIB)

Dépenses de chômage	Différence de coût budgétaire du vieillissement
Hypothèses d'emploi et de chômage	+0.4%
Autres facteurs	-0.1%
Total	+0.3%

En ce qui concerne le ratio entre dépenses d'éducation et PIB, le numérateur est directement influencé par la population scolaire, et le dénominateur par l'emploi. La population scolaire peut être approchée par la population de 6 à 24 ans. En outre, si l'on veut isoler l'effet de l'hypothèse en matière de taux d'emploi (c'est-à-dire exprimer le dénominateur en fonction non de l'emploi mais du rapport entre emploi et population de 15 à 64 ans), il faudra également considérer que le numérateur évolue en fonction non de la population de 6 à 24 ans mais du ratio entre cette population et la population de 15 à 64 ans. Ce dernier ratio permet d'identifier l'effet de la révision des perspectives de population entre les deux « Ageing Reports » (Tableau 48).

Tableau 48 Différence d'évolution des dépenses d'enseignement entre l'«Ageing Report 2009» et l'«Ageing Report 2012 » : impact des différents facteurs (2010-2060, projection de référence, % du PIB)

Dépenses d'enseignement	Différence de coût budgétaire du vieillissement
Taux d'emploi	+0.2%
Perspectives de population	+0.2%
Total	+0.4%

5.5.2. Comparaison entre les projections de l'«Ageing Report 2012» et celle du rapport 2012 du CEV

Les estimations relatives à l'impact de la différence d'hypothèses macroéconomiques sur les projections de dépenses de pension est basé sur les corrélations présentées au Tableau 44, mais en tenant compte des écarts suivants entre les deux scénarios (avant réforme) :

- variation 2010-2060 du taux d'emploi: -2,9 points de pourcentage ;
- taux de croissance de la productivité : +0,1% par an.

L'impact des différences au niveau des projections de population sur ces projections de dépenses de pension est calculé sur la base des écarts de coefficient de dépendance des âgés.

L'impact d'hypothèses différentes en matière d'emploi ou de perspectives de population sur les projections de dépenses de chômage et d'enseignement est évalué selon la méthodologie présentée dans la section précédente.

L'impact des autres facteurs a été établi par solde.

L'impact des réformes est repris de l'exercice AWG réalisé en 2012 à cet effet (cf. section 4.4.3), complété par une estimation de l'impact sur les dépenses d'enseignements d'un relèvement de 1 point de pourcentage du taux d'emploi.

