



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Étude sur le Vieillessement

RAPPORT ANNUEL

Juillet 2020

Les membres du Comité d'Étude sur le Vieillissement :

Monsieur J. Van Gompel, Président

Monsieur P. Donnay, Vice-président

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

Monsieur V. Magnée, remplace Madame M. De Wachter, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

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

Le Secrétariat :

Madame G. De Vil

Madame N. Fasquelle

SYNTHÈSE	1
A. Introduction.....	3
B. Les nouvelles perspectives de dépenses sociales jusqu'en 2070	5
C. La soutenabilité sociale des pensions	10
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	13
Introduction	15
1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2070.....	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	21
1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques	21
1.2.4. Les hypothèses de politique sociale	25
1.2.5. Les mesures en matière de dépenses sociales	27
1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme	30
1.3.1. Les perspectives démographiques	30
1.3.2. Le marché du travail	31
1.3.3. Des coefficients de dépendance	34
1.3.4. L'environnement macroéconomique	35
1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement	36
FOCUS - L'impact du vieillissement démographique sur la projection du CEV des dépenses publiques de soins de santé à long terme	49
2. Soutenabilité sociale du vieillissement	55
2.1. État des lieux du risque de pauvreté chez les personnes âgées	55
2.1.1. Définition et méthodologie	56
2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique	60
2.1.3. Risque de pauvreté en Belgique sur la base de seuils de pauvreté alternatifs	66
2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique	69
2.1.5. Comparaison internationale	71
2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070	76
2.2.1. Introduction	76
2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés	79
2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés	81

3. Annexes.....	82
Annexe 1 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2020	82
Annexe 2 : Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale	89

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. La loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette même loi remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2020 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales à l'horizon 2070. Cette évolution est synthétisée par une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en points de pourcentage du PIB. Le coût budgétaire du vieillissement est sensible aux incertitudes quant aux évolutions futures de ses différents déterminants, par exemple l'évolution de la croissance économique ou de la population. C'est pourquoi, outre le scénario de référence, des scénarios alternatifs en matière des paramètres clés que sont la productivité, le chômage et la fécondité sont présentés. Cette année, les effets du vieillissement démographique sur la projection des dépenses publiques de santé à long terme font l'objet d'un focus spécifique.

Le deuxième chapitre aborde la soutenabilité sociale du vieillissement, à savoir ses conséquences sociales. D'une part, il fait le point sur le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés en établissant des comparaisons avec non seulement d'autres groupes de personnes mais aussi les pays voisins et il dresse le bilan de l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) par rapport à un seuil de pauvreté. D'autre part, les perspectives de long terme de la soutenabilité sociale des pensions sont illustrées à travers l'évolution du taux de risque de pauvreté et de l'inégalité de revenu parmi les pensionnés. Les hypothèses qui sous-tendent la projection de ces indicateurs sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusque 2070 et non des prévisions. Des prévisions ont comme objectif de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain reposent inévitablement sur des hypothèses. Étant donné le degré d'incertitude de certaines hypothèses, des analyses de sensibilité des résultats à certains paramètres clés sont très souvent présentées. Des perspectives ne prétendent pas fournir « le » chiffre exact à un horizon donné, mais constituent un outil d'aide à la décision et permettent de cadrer les débats.

Encadré 1 La crise du coronavirus dans le rapport annuel 2020

La crise du coronavirus a de lourdes répercussions économiques et sociales. Bien qu'il soit encore difficile à l'heure actuelle d'estimer l'ensemble de ses conséquences, certains impacts sont pris en compte dans les différentes analyses du présent rapport.

Ainsi, le coût budgétaire du vieillissement (chapitre 1) tient compte de l'impact de la crise du coronavirus sur la croissance démographique, sur certaines variables macroéconomiques (PIB, chômage, etc.) et des mesures temporaires (chômage temporaire, droit passerelle, congé parental). Bien que la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face soient considérées comme temporaires, on s'attend également à ce qu'elle ait des effets macroéconomiques de long terme. Ainsi, on enregistrerait une perte permanente du PIB et le taux de chômage structurel à long terme serait atteint plus tardivement qu'en l'absence de cette crise. Notez que les effets de la crise auraient été encore plus marqués si les mesures temporaires n'avaient pas été prises.

Pour ce qui concerne la soutenabilité sociale du vieillissement (chapitre 2), les effets de la crise se marqueront surtout au niveau du seuil de pauvreté et de la comparaison des prestations minimums à ce seuil. La crise n'aura pas un effet prononcé sur le montant des pensions. Toutefois, le recul général du revenu disponible en 2020 engendre une baisse du seuil de pauvreté, si bien que la situation relative des revenus des pensionnés s'améliore et que les pensionnés seront exposés, en moyenne, à un risque de pauvreté plus faible que dans un contexte hors crise. À partir de 2021, le revenu disponible repart progressivement à la hausse. Le seuil de pauvreté et le risque de pauvreté chez les pensionnés devraient évoluer vers des niveaux proches de ceux qui étaient attendus sans la crise.

Notons que les conséquences économiques et sociales de la crise du coronavirus sont plus importantes que ce qui a pu être pris en compte dans le présent rapport du CEV. Ces conséquences sont étudiées dans différents groupes de travail créés par les gouvernements. Elles sortent dès lors du champ d'analyse du rapport annuel du CEV. Ainsi, compte tenu de l'ampleur des répercussions de la crise, tant au niveau des groupes socioéconomiques touchés qu'au niveau de ses multiples dimensions concernées (revenus, santé, contacts sociaux, enseignement), le CEV ne peut se montrer exhaustif dans le présent rapport pour ce qui concerne les conséquences sociales et monétaires de la crise, que ce soit pour les personnes âgées ou les autres groupes socioéconomiques. Le CEV se limite donc à ce qui peut être quantifié à partir des indicateurs ou résultats présentés habituellement dans ce rapport.

Au regard des nombreuses incertitudes quant à l'évolution de l'épidémie et à ses conséquences socio-économiques, le CEV insiste sur le caractère incertain de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le coût budgétaire et la soutenabilité sociale du vieillissement.

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

a. Les hypothèses

Quatre types d'hypothèses sous-tendent les perspectives de long terme, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale.

Les perspectives du CEV reprennent les « **Perspectives démographiques 2019-2070 – Mise à jour dans le cadre de l'épidémie de COVID-19** » publiées en juin 2020 par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Ces projections démographiques nationales reposent sur trois types d'hypothèses : l'espérance de vie, les migrations internationales et la fécondité. Entre 2019 et 2070, le gain d'espérance de vie à la naissance est de 8,6 années pour les hommes et de 5,6 années pour les femmes. Cette hypothèse (par âge et genre) est construite en prolongeant sur la période 2019-2070 les tendances observées entre 1991 et 2018. L'impact de l'épidémie de la COVID-19 a été estimé en 2020 à 9 000 décès supplémentaires toutes causes confondues, par rapport à environ 110 000 décès en l'absence de cette épidémie.

Le solde migratoire international (c'est-à-dire les immigrations diminuées des émigrations) est positif sur toute la période 2019-2070. Ce solde migratoire résulte d'une projection des émigrations depuis la Belgique et des immigrations en Belgique. L'immigration des personnes étrangères est basée sur des hypothèses relatives à trois groupes distincts de pays de départ : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays tiers (pays en dehors de l'UE). En raison des différentes mesures prises pour limiter les déplacements de population, l'impact de l'épidémie de la COVID-19 a été estimé en 2020 à une baisse de 50 % des flux migratoires (immigrations et émigrations) projetés pour cette année-là avant l'épidémie. Partant de 43 400 personnes en 2019, il diminue à 15 300 personnes en 2020 suite à l'épidémie de COVID-19 (contre 39 300 dans la projection publiée avant l'arrivée de l'épidémie en Belgique). Le solde migratoire remonte ensuite en 2021 à un niveau équivalent à celui projeté avant l'épidémie (soit près de 39 000 personnes) et diminue par la suite jusqu'à environ 19 000 personnes en 2070.

Les perspectives démographiques 2019-2070 tablent sur une légère reprise de l'indice conjoncturel de fécondité (ou le nombre moyen d'enfants par femme) : il passe de 1,6 en 2019 à 1,7 en 2030 (au lieu de 1,88 dans les éditions précédentes) puis demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. La révision de cette hypothèse (par rapport à l'année passée) est basée sur les avis de différents experts en la matière, issus du monde académique et des institutions régionales belges. D'éventuelles conséquences socio-économiques de l'épidémie sur la fécondité n'ont pas été prises en compte par manque d'informations. Etant donnée l'incertitude autour de l'évolution future de la fécondité, deux scénarios alternatifs de fécondité, l'un à la hausse (1,85 à partir de 2030) et l'autre à la baisse (1,6 à partir de 2019), sont également présentés.

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de ventiler la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales), par sexe et par groupe d'âge, voire par année d'âge. Le scénario de référence est effectué dans un contexte législatif et institutionnel inchangé mais il intègre les réformes promulguées ou dont les modalités sont suffisamment claires. Le relèvement de l'âge légal de la retraite implique l'établissement d'une hypothèse de comportement de départ à la retraite. Dans le scénario de référence, l'hypothèse de « translation » suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge.

Les **hypothèses macroéconomiques** concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail et permettent de déterminer la croissance économique. À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2020-2025 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2020. Fortement impactée par la crise de la COVID-19, la croissance économique entre 2020 et 2025 n'est en moyenne que de 0,7 % par an, soutenue à parts égales par l'emploi et la productivité par travailleur. Le PIB ne retrouve pas en 2025 le niveau qu'il aurait atteint en l'absence d'épidémie. Partant de 8,9 % en 2019, le taux de chômage selon le concept administratif augmente jusqu'à 11,5 % en 2021 et retourne ensuite progressivement en 2025 aux environs de son niveau de 2019, alors qu'il aurait été inférieur en l'absence d'épidémie.

Dans le scénario de référence, le CEV table à long terme sur une reprise progressive de la croissance de la productivité qui atteint un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Le niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations et il suppose des mesures en la matière. Mais il faut remarquer d'une part que, sur l'ensemble de la période de projection, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 % entre 2020 et 2070, et d'autre part, que cette hypothèse de gains de productivité de long terme est identique à celle de l'Ageing Working Group du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN. Etant donné l'incertitude autour de l'évolution future de ce paramètre-clé qu'est la croissance de la productivité, le rapport du CEV présente, comme chaque année, un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité (1 % par an à long terme).

Pour le scénario de référence du rapport 2020 du CEV, le taux de chômage structurel de long terme (selon le concept administratif) est fixé à 7 %, comme c'est le cas depuis le rapport 2016. Cette hypothèse suppose le maintien des mesures structurelles actuelles ainsi que la poursuite d'une politique active en matière de marché du travail. Etant donné les risques entourant le contexte macroéconomique, le présent rapport fournit également un scénario alternatif de taux de chômage de long terme, plus élevé, de 8 %. En outre, un troisième scénario alternatif combine de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage plus élevé.

Les **hypothèses de politique sociale** concernent les revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. L'ensemble des mesures de liaison au bien-être 2019-2020 est intégré dans la projection. À partir de 2021, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le

pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale.

b. Le coût budgétaire du vieillissement

Sur la base des hypothèses du **scénario de référence**, l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales entre 2019 et 2070 (exprimée en pour cent du PIB), ainsi que le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 (soit la variation de l'ensemble des dépenses sociales entre ces deux années, exprimée en point de pourcentage du PIB) sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2020
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2020						
	2019	2025	2040	2070	2019-2040	2040-2070	2019-2070
	En pour cent du PIB				En point de pourcentage du PIB		
Pensions ^a	10,6	12,0	13,5	13,3	2,9	-0,3	2,6
Soins de santé ^b	7,9	8,8	10,0	10,4	2,2	0,4	2,6
Incapacité de travail ^c	2,0	2,5	2,3	2,0	0,3	-0,3	0,0
Chômage ^d	1,3	1,2	1,0	0,9	-0,3	-0,1	-0,4
Allocations familiales	1,5	1,5	1,3	1,0	-0,2	-0,2	-0,4
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,7	1,7	1,5	0,1	-0,2	-0,1
Total	24,8	27,6	29,8	29,1	5,0	-0,7	4,3

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

L'ensemble des dépenses sociales passe de 24,8 % du PIB en 2019 à un maximum d'environ 29,9 % du PIB au début des années 2040 pour ensuite se réduire légèrement jusqu'à 29,1 % du PIB en 2070, dernière année de la projection. Le coût budgétaire du vieillissement est largement positif entre 2019 et 2040, de 5 points de pourcentage du PIB. Il faut souligner que plus de la moitié de ce coût budgétaire (2,8 points de pourcentage du PIB) est imputable à la période de moyen terme, fortement impactée par la crise de la COVID-19. Au cours de la période 2019-2040, les dépenses de pensions, de soins de santé et d'incapacité de travail contribuent positivement au coût budgétaire du vieillissement, contrairement aux dépenses de chômage et d'allocations familiales qui se réduisent.

Entre 2040 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement est légèrement négatif, de -0,7 point de pourcentage du PIB. Par rapport à la période précédente, la croissance économique est plus dynamique et le coefficient de dépendance des âgés s'accroît beaucoup plus modérément. En outre, les paramètres d'adaptation au bien-être, indépendants de la croissance des salaires, allègent progressivement le coût budgétaire du vieillissement lorsque la croissance salariale augmente (la croissance du salaire moyen ou de la productivité atteint progressivement 1,5 % en 2045 puis demeure constante). Dès lors, pratiquement toutes les dépenses sociales évoluent moins rapidement que le PIB. Cependant, les dépenses

de soins de santé aigus augmentent de 0,4 point de pourcentage du PIB pendant cette période en raison principalement de la croissance économique et du progrès technologique en matière médicale. Sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 4,3 points de pourcentage du PIB.

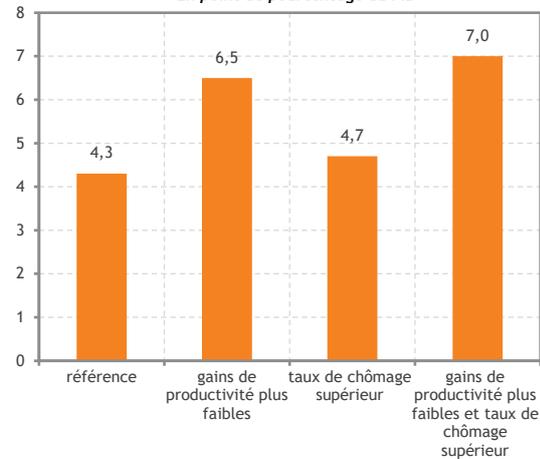
Il faut souligner qu'entre 2019 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasiment entièrement de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au sein de l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), le coût budgétaire des soins de santé exprimé en point de pourcentage du PIB est à moitié compensé par une diminution du coût des allocations familiales.

Par rapport aux perspectives du rapport 2019 du CEV, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 est supérieur de 2,2 points de pourcentage du PIB. Plus des trois-quarts de cet écart résulte de la période de moyen terme et le reste de la révision à la baisse de l'hypothèse de fécondité dans les nouvelles perspectives démographiques. Celle-ci entraîne à long terme une population d'âge actif moins importante qui se répercute sur la population active, l'emploi et le PIB. Un PIB inférieur alourdit l'ensemble des dépenses sociales exprimé en pourcentage de celui-ci, que de moindres dépenses d'allocations familiales et de maternité sont loin de compenser.

Ce rapport présente **trois scénarios macroéconomiques alternatifs et deux scénarios alternatifs de fécondité**. Chacun de ces scénarios impacte notamment la croissance économique, ou la croissance du PIB, via la croissance de l'emploi ou la croissance de la productivité du travail (cette dernière déterminant par hypothèse l'évolution du salaire moyen). Ces grandeurs sont des facteurs cruciaux dans l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement car, d'une part, celui-ci exprime les dépenses sociales en pourcentage du PIB, et, d'autre part, de nombreuses allocations de remplacement sont calculées en fonction du salaire.

Le premier scénario macroéconomique alternatif consiste en une moindre croissance de la productivité annuelle à long terme : 1 % par an à partir de 2031, alors qu'elle continue de progresser jusqu'à 1,5 % en 2045 pour ensuite rester stable dans le scénario de référence, toute autre hypothèse demeurant inchangée. Dans ce scénario, le taux de croissance annuel moyen de la productivité est inférieur, entre 2020 et 2070, de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence. En 2070, les niveaux de la productivité et du PIB sont inférieurs de 14,5 % à ceux de la projection de référence. Dans le deuxième scénario macroéconomique alternatif, seule l'hypothèse de taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme est modifiée. Ce taux diminue jusqu'en 2028, année où il atteint 8 % puis reste constant à ce niveau, alors qu'il continue de diminuer jusqu'à 7 % en 2032 dans le scénario de référence. Les niveaux de l'emploi et du PIB sont légèrement diminués, de 1,1 % en 2070, par rapport au scénario de référence. Enfin, le troisième scénario macroéconomique alternatif combine les hypothèses de gains de productivité annuels de 1 % à long terme et d'un taux de chômage de 8 %, toute autre hypothèse étant inchangée. Dans ce scénario, le niveau du PIB est moins élevé, de 15,4 % en 2070, que dans le scénario de référence.

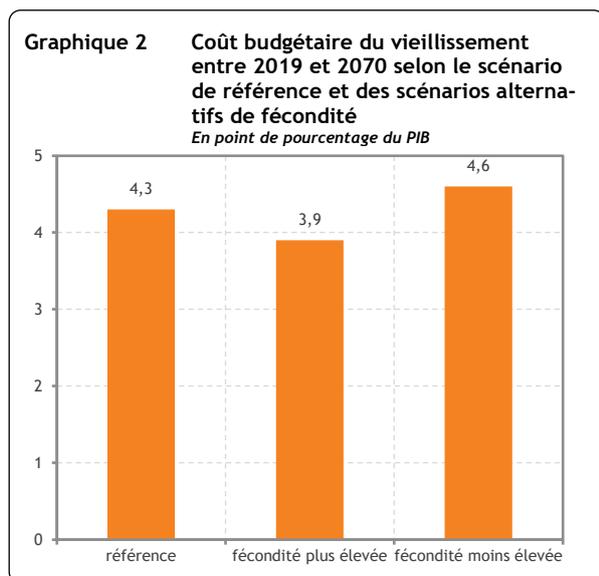
Graphique 1 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 selon le scénario de référence et des scénarios macroéconomiques alternatifs
En point de pourcentage du PIB



Dans le scénario avec une croissance annuelle moyenne de la productivité plus faible, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 s'élève à 6,5 points de pourcentage du PIB, soit un relèvement de 2,2 points de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence. Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité est quasiment linéaire à long terme. Ainsi, une réduction de 0,15 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2020 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ 1,1 point de pourcentage du PIB. Dans le scénario de taux de chômage de long terme plus élevé, le coût bud-

gétaire du vieillissement est de 4,7 points de pourcentage du PIB. Ici aussi, la variation du coût budgétaire du vieillissement à une variation de taux de chômage structurel est quasiment linéaire à long terme. Enfin, dans le scénario qui combine des gains de productivité plus faibles et un taux de chômage plus élevé, le coût budgétaire du vieillissement est de 7,0 points de pourcentage du PIB.

Sans occulter l'incertitude qui entoure l'ensemble des hypothèses démographiques, celle autour de l'hypothèse de fécondité et son changement par rapport aux précédentes perspectives ont entraîné l'établissement de deux scénarios alternatifs en la matière, toute autre chose étant inchangée. Le premier scénario suppose un indice conjoncturel de fécondité plus élevé, fixé à 1,85 à partir de 2030, ce qui s'apparente au scénario de référence du rapport 2019 du CEV. Le second scénario propose une fécondité moins élevée, de 1,6 à partir de 2019, soit maintenue constante à son niveau actuellement observé. Par rapport au scénario de référence, ces deux scénarios ne modifient pas la population âgée de 67 ans et plus à l'horizon 2070. Mais ces scénarios de haute et basse fécondité présentent respectivement une augmentation et une diminution de la population jeune de 0 à 17 ans, dès le début de la période de projection, qui se répercute progressivement sur la population d'âge actif de 18 à 66 ans (à partir de la fin des années 2030). À taux d'activité et de chômage inchangés par rapport au scénario de référence, ces scénarios alternatifs aboutissent en 2070 à une population active (et ses composantes emploi et chômage) respectivement plus et moins élevée. En 2070, les niveaux de l'emploi et du PIB dans les scénarios de haute et basse fécondité sont respectivement supérieurs de 3,0 % et inférieurs de -2,1 %, en comparaison avec le scénario de référence.



Le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 atteint 3,9 points de pourcentage du PIB dans le scénario de fécondité plus élevée et 4,6 points de pourcentage avec une fécondité moins élevée, par rapport à 4,3 points de pourcentage dans le scénario de référence. Cet allègement (alourdissement) du coût budgétaire dans le scénario de fécondité plus (moins) élevée résulte d'un PIB supérieur (inférieur) en comparaison avec le scénario de référence. Certes, les dépenses d'allocations familiales et de maternité augmentent (se réduisent) en pourcentage du PIB, dans le scénario de fécondité haute (basse), mais sans compenser l'effet du PIB, dénominateur du coût budgétaire du vieillissement.

C. La soutenabilité sociale des pensions

a. État des lieux

Le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus diminue fortement au cours de la période 2005-2014, de 23,2 % à 15,2 %, puis il se stabilise aux alentours du niveau de celui de la population totale. En 2017, 16,6 % des personnes de 65 ans et plus courent un risque de pauvreté, contre 16,4 % dans la population de moins de 65 ans. Ces constats ressortent des enquêtes EU-SILC de 2006 à 2018 dans lesquelles une personne est considérée comme étant exposée à un risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent, ou le revenu du ménage ramené à l'échelle individuelle, est inférieur au seuil de pauvreté. Sur la base de la dernière enquête EU-SILC de 2018 portant sur les revenus de 2017, ce seuil s'élève à 1 184 euros par mois.

Chez les personnes âgées isolées et en couple, les femmes âgées et les pensionnés aussi, le risque de pauvreté diminue fortement au cours de la période 2005-2013, pour ensuite se stabiliser ou augmenter légèrement. L'enquête EU-SILC la plus récente (année de revenus 2017) fait apparaître une augmentation du risque de pauvreté mais cette observation annuelle ne permet pas d'évoquer une tendance. Ainsi, le risque de pauvreté des femmes âgées isolées atteint encore 30 % en 2005 (contre 21 % chez les hommes), il baisse ensuite nettement pour rejoindre celui des hommes âgés isolés en 2013 (18 %) et il devrait s'établir à 20,5 % en 2017 (contre 19 % chez les hommes). Le risque de pauvreté des pensionnés, qui s'élevait encore à 20 % en 2005, diminue ensuite sensiblement pour, à partir de 2013, évoluer de manière relativement stable, voire légèrement à la hausse (14,1 % en 2017).

L'évolution de la pauvreté des personnes âgées et des pensionnés peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Ainsi, le taux d'activité accru des femmes mène à des carrières plus longues, et partant, à des pensions plus élevées. L'adéquation des pensions minimums et de la GRAPA est également un facteur

important. En 2017 (soit l'année de revenus disponible la plus récente de l'enquête EU-SILC), les pensions minimums pour un isolé, au terme d'une carrière complète dans le régime des travailleurs salariés et/ou dans le régime des indépendants, sont proches du seuil de pauvreté. Les montants maximums de la GRAPA et des pensions minimums au taux ménage n'atteignent pas le niveau de ce seuil, mais l'écart par rapport à ce dernier s'est considérablement amoindri, particulièrement sur la période 2005-2011 où les minima ont progressé plus rapidement que le seuil de pauvreté. Sur la base des adaptations au bien-être attribuées entre 2018 et 2020, le CEV s'attendait à ce que l'écart entre les pensions minimums et la GRAPA, d'une part, et l'estimation du seuil pour ces années, d'autre part, reste relativement stable. Mais, compte tenu de la crise du coronavirus qui a sévi en 2020, les minima se sont améliorés en termes relatifs par rapport au seuil de pauvreté. La crise n'a pas d'incidence sur le montant de ces minima mais le recul général du revenu disponible implique un tassement du seuil de pauvreté. Par conséquent, la situation relative des minima par rapport au seuil s'améliore. Après 2020, cet effet va progressivement disparaître à mesure que le revenu disponible et le seuil de pauvreté augmentent à nouveau.

Plusieurs indicateurs nuancent le risque de pauvreté des personnes âgées. Le risque de pauvreté « classique » susmentionné se base sur un revenu disponible net qui ne tient pas compte du patrimoine, comme le fait d'être propriétaire de sa propre habitation. Pour un même revenu disponible, le niveau de vie des propriétaires d'un logement sera supérieur à celui des locataires puisqu'ils ne paient pas de loyer. Si le risque de pauvreté est calculé sur la base d'un revenu disponible tenant compte de cet avantage pour les propriétaires, le risque de pauvreté des personnes âgées serait sensiblement plus bas que celui du reste de la population (respectivement 9,8 % et 16,3 % en 2017). Cet effet marqué constaté chez les personnes âgées s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe de population. En outre, il apparaît que les personnes de 65 ans et plus éprouvent moins de difficultés à joindre les deux bouts ou ressentent moins de privations matérielles et sociales (ne pas pouvoir faire face à au moins 5 catégories de dépenses sur une liste de 13) que la population plus jeune.

En Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés est, en 2017, plus élevé qu'aux Pays-Bas et qu'en France, mais plus faible qu'en Allemagne. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés a reculé en France au cours de la période 2005-2014, mais il n'en a pas été ainsi en Allemagne et aux Pays-Bas. Les personnes âgées belges ne ressentent pas plus souvent des privations matérielles et sociales sévères que leurs homologues français et allemands en 2018.

b. Perspectives jusqu'en 2070

À long terme, l'évolution des indicateurs de l'adéquation des pensions légales, comme le risque de pauvreté et les inégalités entre pensionnés, est évaluée à l'aide d'un modèle de microsimulation qui repose sur des données administratives pour un échantillon représentatif de la population. Le scénario de référence correspond à celui utilisé pour l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement (voir les hypothèses dans la partie B.a).

Selon le scénario de référence, le risque de pauvreté des pensionnés décroît de manière continue. Plusieurs facteurs contribuent à cette évolution du risque de pauvreté. Un premier facteur est la revalorisation des minima de pension et de la GRAPA selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations. Ils sont fixés indépendamment de la croissance des salaires : l'adaptation annuelle au bien-être pour les pensions minimums et la GRAPA est de 1 %, contre 0,5 % pour les autres pensions existantes et 1,25 % pour le plafond salarial dans le calcul de la pension. Dans le scénario de référence, les salaires évoluent progressivement vers un niveau de croissance de 1,5 % par an à partir de 2045. Par conséquent, les minima et la GRAPA augmentent plus vite que le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030, ce qui contribue à une baisse du risque de pauvreté au cours de cette période. Ensuite, les minima progressent moins rapidement que le seuil, si bien que le risque de pauvreté évolue moins rapidement à la baisse. La poursuite de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail est un deuxième facteur qui contribue à une baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés. De plus en plus de femmes bénéficieront de leur propre pension de retraite, si bien que le montant moyen de leur pension va augmenter.

La crise du coronavirus influence aussi la projection du risque de pauvreté des pensionnés sur la période 2020-2030 via l'évolution du seuil de pauvreté. En 2020, la crise du coronavirus entraîne un recul général du revenu disponible, ce qui implique une baisse du seuil de pauvreté. Par contre, la crise n'a pas d'incidence sur les pensions, si bien qu'on observe une forte baisse du risque relatif de pauvreté des pensionnés en 2020. À partir de 2021, le revenu disponible repartirait à la hausse et le seuil de pauvreté progresserait vers son niveau d'avant la crise.

Dans le scénario alternatif de croissance de la productivité, inférieure de 0,5 point de pourcentage au scénario de référence sur le long terme, le risque de pauvreté des pensionnés recule de manière plus sensible que dans le scénario de référence. En effet, suite à une croissance salariale plus modérée (1 % par an à partir de 2031) dans le scénario alternatif, le seuil de pauvreté augmente à un rythme plus lent. Étant donné que la croissance plus faible des salaires ne se répercute que très progressivement sur les pensions, un seuil de pauvreté plus bas implique un risque de pauvreté plus faible chez les pensionnés.

Dans le scénario de référence, les inégalités de revenu entre pensionnés, mesurées par l'indice de Gini, diminuent jusqu'en 2050 avant de se stabiliser. Cette évolution s'explique par les mêmes facteurs que la baisse du risque de pauvreté. D'une part, les inégalités sont influencées par les hypothèses retenues en matière d'adaptation au bien-être, qui découlent du pacte de solidarité entre les générations, comme précisé plus haut. Ainsi, les pensions minimums et la GRAPA sont adaptés au bien-être de 1 % par an, alors que les autres pensions en cours sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions progresse moins, à long terme, que le taux de croissance du salaire moyens, ce qui freine la progression des pensions les plus élevées. D'autre part, compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail, le nombre de pensionnées bénéficiant d'une très faible pension baisse, et l'inégalité entre les pensionnés diminue, et plus particulièrement, l'inégalité entre les hommes et les femmes.

**LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a été créé par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. La loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances a supprimé le Fonds de vieillissement mais a confirmé le CEV. En effet, cette même loi remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

Le CEV est chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce contexte, le premier chapitre du rapport annuel 2020 présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales à l'horizon 2070. Cette évolution est synthétisée par une évaluation du coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070, à savoir la variation entre ces deux années de l'ensemble des dépenses sociales exprimée en points de pourcentage du PIB. Le coût budgétaire du vieillissement est sensible aux incertitudes quant aux évolutions futures de ses différents déterminants, par exemple l'évolution de la croissance économique ou de la population. C'est pourquoi, outre le scénario de référence, des scénarios alternatifs en matière des paramètres clés que sont la productivité, le chômage et la fécondité sont présentés. Cette année, les effets du vieillissement démographique sur la projection des dépenses publiques de santé à long terme font l'objet d'un focus spécifique.

Le deuxième chapitre aborde la soutenabilité sociale du vieillissement, à savoir ses conséquences sociales. D'une part, il fait le point sur le risque de pauvreté des personnes âgées et des pensionnés en établissant des comparaisons avec non seulement d'autres groupes de personnes mais aussi les pays voisins et il dresse le bilan de l'évolution des pensions minimums et de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) par rapport à un seuil de pauvreté. D'autre part, les perspectives de long terme de la soutenabilité sociale des pensions sont illustrées à travers l'évolution du taux de risque de pauvreté et de l'inégalité de revenu parmi les pensionnés. Les hypothèses qui sous-tendent la projection de ces indicateurs sont identiques à celles retenues dans le cadre de l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement.

Le rapport du CEV présente des perspectives jusque 2070 et non des prévisions. Des prévisions ont comme objectif de donner la meilleure estimation possible d'un futur proche (une année, voire deux années). Par contre, des perspectives sur un horizon plus lointain reposent inévitablement sur des hypothèses. Étant donné le degré d'incertitude de certaines hypothèses, des analyses de sensibilité des résultats à certains paramètres clés sont très souvent présentées. Des perspectives ne prétendent pas fournir « le » chiffre exact à un horizon donné, mais constituent un outil d'aide à la décision et permettent de cadrer les débats.

Encadré 2 La crise du coronavirus dans le rapport annuel 2020

La crise du coronavirus a de lourdes répercussions économiques et sociales. Bien qu'il soit encore difficile à l'heure actuelle d'estimer l'ensemble de ses conséquences, certains impacts sont pris en compte dans les différentes analyses du présent rapport.

Ainsi, le coût budgétaire du vieillissement (chapitre 1) tient compte de l'impact de la crise du coronavirus sur la croissance démographique, sur certaines variables macroéconomiques (PIB, chômage, etc.) et des mesures temporaires (chômage temporaire, droit passerelle, congé parental). Bien que la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face soient considérées comme temporaires, on s'attend également à ce qu'elle ait des effets macroéconomiques de long terme. Ainsi, on enregistrerait une perte permanente du PIB et le taux de chômage structurel à long terme serait atteint plus tardivement qu'en l'absence de cette crise. Notez que les effets de la crise auraient été encore plus marqués si les mesures temporaires n'avaient pas été prises.

Pour ce qui concerne la soutenabilité sociale du vieillissement (chapitre 2), les effets de la crise se marqueront surtout au niveau du seuil de pauvreté et de la comparaison des prestations minimums à ce seuil. La crise n'aura pas un effet prononcé sur le montant des pensions. Toutefois, le recul général du revenu disponible en 2020 engendre une baisse du seuil de pauvreté, si bien que la situation relative des revenus des pensionnés s'améliore et que les pensionnés seront exposés, en moyenne, à un risque de pauvreté plus faible que dans un contexte hors crise. À partir de 2021, le revenu disponible repart progressivement à la hausse pour atteindre un niveau proche de celui d'avant la crise, tout comme le seuil de pauvreté et le risque de pauvreté chez les pensionnés.

Notons que les conséquences économiques et sociales de la crise du coronavirus sont plus importantes que ce qui a pu être pris en compte dans le présent rapport du CEV. Ces conséquences sont étudiées dans différents groupes de travail créés par les gouvernements. Elles sortent dès lors du champ d'analyse du rapport annuel du CEV. Ainsi, compte tenu de l'ampleur des répercussions de la crise, tant au niveau des groupes socioéconomiques touchés qu'au niveau de ses multiples dimensions concernées (revenus, santé, contacts sociaux, enseignement), le CEV ne peut se montrer exhaustif dans le présent rapport pour ce qui concerne les conséquences sociales et monétaires de la crise, que ce soit pour les personnes âgées ou les autres groupes socioéconomiques. Le CEV se limite donc à ce qui peut être quantifié à partir des indicateurs ou résultats présentés habituellement dans ce rapport.

Au regard des nombreuses incertitudes quant à l'évolution de l'épidémie et à ses conséquences socio-économiques, le CEV insiste sur le caractère incertain de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le coût budgétaire et la soutenabilité sociale du vieillissement.

1. Évolution des dépenses sociales à l'horizon 2070

1.1. Introduction

Chaque année, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) établit un rapport sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Dans ce rapport annuel 2020, le premier chapitre présente l'évolution de l'ensemble des dépenses sociales de l'État jusque l'année 2070. L'indicateur communément utilisé est le coût budgétaire du vieillissement qui représente la variation de l'ensemble des dépenses sociales entre deux années (entre 2019 et 2070 dans ce rapport), exprimée en point de pourcentage du PIB.

Le Comité d'étude sur le vieillissement tient à souligner que ces perspectives de long terme ne sont nullement des prévisions. Ces perspectives constituent un instrument d'aide à la décision et permettent de cadrer le débat en la matière. Dès lors, un scénario de référence et différents scénarios alternatifs relatifs à des paramètres-clés sont présentés. Il faut remarquer que cette année, outre les incertitudes inhérentes à des perspectives de long terme, s'ajoute également une incertitude supplémentaire liée à l'évolution et aux conséquences de l'épidémie de la COVID-19.

Le scénario de référence intègre les perspectives démographiques 2019-2070, mises à jour dans le cadre de l'épidémie de COVID-19 et parues le 2 juin 2020. Les perspectives économiques 2020-2025 publiées le 23 juin 2020, basées sur un certain contexte macroéconomique incorporant la pandémie, sont également incluses ainsi que toutes les mesures relatives aux dépenses sociales déjà promulguées. Enfin, comme chaque année, des scénarios alternatifs sont présentés dans le rapport, à savoir des scénarios macroéconomiques relatifs aux gains de productivité et au taux de chômage, et cette fois-ci également des scénarios démographiques en matière de fécondité.

1.2. Les hypothèses du scénario du CEV

Quatre types d'hypothèses sous-tendent les perspectives de long terme, à savoir les hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale (voir tableau 2).

Tableau 2 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2019 (« Perspectives démographiques 2019-2070 - Mise à jour dans le cadre de l'épidémie de COVID-19 »)			
	2019	2040	2070
Nombre moyen d'enfants par femme	1,63	1,73	1,73
Espérance de vie à la naissance : hommes	79,5	83,7	88,1
Espérance de vie à la naissance : femmes	84,1	86,7	89,7
Solde migratoire en milliers	43,4	20,8	19,3
Hypothèses socio-économiques			
Taux de scolarité	Par hypothèse, 100 % des enfants de 3 à 14 ans ; en fonction de l'évolution du taux d'activité de 15 à 34 ans et incorporation d'éventuelles mesures		
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalide et de pensionné	Modélisation basée sur les probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, adaptées pour tenir compte des effets des réformes (hypothèse de translation en matière de comportement suite au relèvement de l'âge légal de la retraite ^a).		
Hypothèses macroéconomiques			
À moyen terme : « Perspectives économiques 2020-2025 »	À long terme : un scénario de référence et des scénarios alternatifs		
Croissance moyenne de la productivité par travailleur ^b au cours de la période 2020-2025 ^c : 0,3 % par an	Croissance moyenne de la productivité par travailleur (et salaire par actif occupé) entre 2020 et 2070 : dans le scénario de référence, 1,2 % par an (1,5 % à partir de 2045) dans le scénario alternatif de croissance inférieure de la productivité, 0,9 % par an (1 % à partir de 2031)		
Taux d'emploi ^d : 68,9 % en 2019 et 70,2 % en 2025	Taux de chômage structurel de long terme :		
Taux de chômage ^e : 8,9 % en 2019, pic de 11,5 % en 2021 et 8,9 % en 2025	dans le scénario de référence		
	dans le scénario alternatif de taux de chômage supérieur		7,0 % 8,0 %
Hypothèses de politique sociale			
2019-2020	À partir de 2021 : paramètres de calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être		
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial	1,25 %/an	
	Droit minimum par année de carrière	1,25 %/an	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^f	0,50 %/an	
	Prestations forfaitaires et minima	1,00 %/an	

a. Voir la section 1.2.2 du présent rapport.

b. Productivité par travailleur = PIB/emploi total

c. La croissance moyenne au cours de la période 2020-2025 est calculée en tenant compte de la croissance annuelle entre 2019 et 2020.

d. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans. Dans le tableau B.1 de l'annexe statistique des « Perspectives économiques 2020-2025 » du Bureau fédéral du Plan, le taux d'emploi rapporte l'emploi total à la population de 15 à 64 ans.

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

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

1.2.1. Les hypothèses démographiques

Le scénario de référence du CEV retient toujours les perspectives démographiques publiées annuellement par le Bureau fédéral du Plan (BFP) et Statbel (Direction générale Statistique). Cette année, les « Perspectives démographiques 2019-2070 » ont été publiées début mars 2020¹, juste avant l'épidémie de la COVID-19. Dès lors, une mise à jour dans le cadre de cette épidémie était incontournable. Celle-ci a été publiée le 2 juin 2020² et est utilisée dans le scénario de référence du rapport 2020 du CEV. Les projections démographiques nationales reposent sur trois types d'hypothèses : l'espérance de vie, les migrations internationales et la fécondité.

Entre 2019 et 2070, le gain d'**espérance de vie à la naissance** est de 8,6 années pour les hommes et de 5,6 années pour les femmes. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes, de 4,5 années en 2019, se réduit dès lors à 1,6 année en 2070. L'hypothèse d'espérance de vie (par âge et genre) est construite en prolongeant sur la période 2019-2070 les tendances observées entre 1991 et 2018. L'épidémie de la COVID-19 a nécessité l'introduction d'une hypothèse additionnelle de surmortalité en 2020³. Celle-ci a été estimée à 9000 décès supplémentaires toutes causes confondues, par rapport à environ 110 000 décès en l'absence de cette épidémie.

Le **solde migratoire international** (c'est-à-dire les immigrations diminuées des émigrations) est positif sur toute la période 2019-2070. Partant de 43 400 personnes en 2019, il diminue à 15 300 personnes en 2020 suite à l'épidémie de COVID-19 (contre 39 300 dans la projection publiée avant l'arrivée de l'épidémie sur le territoire). En effet, afin de réduire la propagation du virus, plusieurs décisions ont été prises par des instances nationales et internationales pour diminuer les déplacements de population. Pour la Belgique, l'impact de l'épidémie correspond à une baisse de 50 % des flux migratoires (immigrations et émigrations) projetés pour l'année 2020 avant l'épidémie. Le solde migratoire remonte ensuite à 38 800 personnes en 2021 (comme projeté avant l'épidémie) et diminue par la suite jusqu'à 19 300 personnes en 2070. Le solde migratoire résulte d'une projection des immigrations en Belgique et des émigrations depuis la Belgique: les immigrations passent de 164 900 personnes en 2019 à 152 200 personnes en 2070 et les émigrations de 121 400 personnes à 132 900 personnes.

Concernant l'immigration des personnes étrangères, des hypothèses relatives à trois groupes de pays de départ sont posées : les anciens États membres de l'Union européenne (UE15 à l'exception de la Belgique), les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE13) et les pays hors de l'Union européenne. En projection, l'immigration en provenance des pays hors de l'Union européenne augmente en raison de la croissance attendue de leurs populations selon les perspectives de population mondiale

¹ Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2019-2070 – Population et ménages », Bureau fédéral du Plan, Série Perspectives, mars 2020.

² Bureau fédéral du Plan, Statbel, « Perspectives démographiques 2019-2070 – Mise à jour dans le cadre de l'épidémie de COVID-19 », Bureau fédéral du Plan, Rapport, juin 2020.

³ Cette hypothèse ne tient pas compte :

- D'une éventuelle surmortalité due soit à une seconde vague de l'épidémie de COVID-19, soit à une augmentation des décès indirects liés au confinement et aux conséquences socio-économiques de l'épidémie. Dans le cas d'une seconde vague, l'impact sur la mortalité pourrait être limité en raison de l'expérience acquise.
- D'une sous-mortalité en 2020 (dans les mois qui suivent l'épidémie) pouvant résulter d'une part, du fait qu'une partie des décès COVID-19 concerne des personnes (très) âgées qui présentaient une probabilité de mourir très élevée dans les mois qui viennent, et, d'autre part, des mesures de confinement ou du ralentissement de l'activité économique (accidents de la route, accidents de travail, amélioration de la qualité de l'air...).

publiées en 2019 par les Nations Unies⁴. La méthodologie de projection de cette immigration repose sur un taux d'émigration constant vers la Belgique, calculé comme la moyenne sur la période 2000-2018, appliqué à la population de ces pays. L'immigration en provenance de pays de l'UE15 ralentit jusqu'au début des années 2030 puis demeure stable. Elle est également projetée via des taux d'émigration depuis ces pays vers la Belgique, taux déterminés par la moyenne des trois dernières années observées et maintenus constants en projection. Quant à l'immigration en provenance des pays de l'UE13, elle se réduit tout au long de la projection, suite à la baisse d'une part, de l'attractivité économique relative de la Belgique et d'autre part, de la population des pays de l'UE13⁵. La modélisation de cette immigration relie le taux d'émigration de ces pays vers la Belgique à l'attrait économique relatif de la Belgique sur la base des projections du produit intérieur brut – PIB – effectuées par l'Ageing Working Group⁶ créé par le Comité de Politique Economique du Conseil ECOFIN.

La projection des taux d'émigration des étrangers qui vivent en Belgique⁷ est fonction de l'évolution de l'immigration avec un décalage estimé à 6 années. Les taux d'émigration des Belges et le solde migratoire des Belges sont maintenus constants aux niveaux moyens observés entre 2014 et 2018, l'immigration des Belges étant obtenue de façon résiduaire.

L'indice conjoncturel de fécondité⁸ (ou le nombre moyen d'enfants par femme) passe de 1,6 en 2019 à 1,7 en 2030 et demeure ensuite relativement stable jusqu'en 2070. Depuis le début des années 2010, une baisse du taux de fécondité des femmes de moins de 30 ans engendre une réduction globale l'indice conjoncturel de fécondité (malgré une augmentation du taux de fécondité des femmes de plus de 30 ans). La crise économique et financière de 2008-2009 pourrait expliquer cette baisse qui ne serait alors que temporaire et rattrapée plus tard. Cependant, aucun rattrapage n'est observé à ce jour et les raisons de cette absence de reprise demeurent floues. La grande incertitude quant à l'évolution de la fécondité dans les prochaines années a amené à baser l'hypothèse pour le scénario de référence sur les avis de différents experts en la matière, issus du monde académique et des institutions régionales belges, avant l'épidémie de la COVID-19. Les perspectives démographiques 2019-2070 ne tablent plus que sur une légère reprise de la fécondité à l'horizon 2030, à savoir 1,7 au lieu de 1,88 dans les éditions précédentes. Soulignons que les conséquences socio-économiques de l'épidémie pourraient influencer la fécondité. Cependant, dans la mise à jour COVID-19 de juin 2020 des perspectives démographiques, cette composante n'a pas été revue par manque d'informations sur l'impact de l'épidémie. À long terme, les taux de fécondité par âge, arrondissement et nationalité (Belges ou étrangers) sont maintenus constants par rapport à leur niveau de 2030.

Les raisons de l'ampleur et de la persistance de la baisse de la fécondité depuis 2009, en Belgique et dans d'autres pays, n'ont pas encore été toutes isolées et analysées. Dès lors, deux scénarios alternatifs de fécondité sont également présentés : une fécondité plus élevée (de 1,85 à partir de 2030) qui correspond

⁴ United Nations, "World Population Prospects 2019", United Nations, 2019.

⁵ Eurostat, 2018-based population projections.

⁶ European Commission and Economic Policy Committee, "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", European Commission, European Economy, Institutional Paper n° 65, November 2017.

⁷ En 2017, ce taux est de 7,6 %.

⁸ Pour plus de détails, voir la section « Focus sur la fécondité » publiée dans les Perspectives démographiques 2019-2070 publiées en mars 2020. De nombreuses références d'articles y sont mentionnées.

Et voir également Bureau fédéral du Plan, Working Paper sur la fécondité, à paraître en 2020.

au scénario de référence du rapport 2019 du CEV, et une fécondité moins élevée de 1,6 à partir de 2019 qui correspond au niveau actuellement observé.

Remarquons enfin que les projections démographiques au niveau sous-national supposent des flux migratoires entre arrondissement (ou flux migratoires internes). Par manque d'informations sur l'impact de l'épidémie de COVID-19 sur ces flux, cette composante n'a pas été revue lors de la mise à jour COVID-19 des perspectives démographiques 2019-2070 de juin 2020.

1.2.2. Les hypothèses socio-économiques

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

Une hypothèse de comportement de départ à la retraite a été établie en matière de relèvement de l'âge légal de la retraite. Dans le scénario de référence, c'est l'hypothèse de « translation » qui a été retenue. Elle suppose qu'un relèvement d'un an (de deux ans) de l'âge légal de la retraite implique un report moyen d'un an (de deux ans) des départs à la retraite, tout en tenant compte de probabilités d'entrée en invalidité croissant avec l'âge. Rappelons que lors du rapport annuel de juillet 2015 du CEV, deux hypothèses alternatives en la matière avaient été développées.⁹

1.2.3. Les hypothèses macroéconomiques

L'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité du travail constituent les hypothèses macroéconomiques permettant de déterminer la croissance économique.

À moyen terme, l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2020-2025 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2020¹⁰. Entre 2020 et 2025, la croissance économique est en moyenne de 0,7 % par an, soutenue à parts égales par l'emploi et la productivité par travailleur. La crise de la COVID-19 exerce un effet considérable sur cette faible croissance moyenne, avec une décroissance du PIB de l'ordre de 10,5 % en 2020, absorbée principalement par la productivité (-10 %). Une reprise économique importante est prévue en 2021 avec une croissance du PIB de 8,2 %. Cette année-là, la productivité ne rattrape qu'en partie sa décroissance enregistrée en 2020 et la réduction de l'emploi s'aggrave (-1,6 %). Malgré une croissance économique moyenne de 1,8 % par an entre 2022 et 2025, le PIB ne retrouve pas en 2025 le niveau qu'il aurait atteint en l'absence d'épidémie. Partant de 8,9 % en

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

¹⁰ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2020-2025 », Série Perspectives, juin 2020.

2019, le taux de chômage selon le concept administratif (cf. encadré 5) passe à 9,9 % en 2020 et 11,5 % en 2021 (quasiment le taux observé de 2015). Il retourne ensuite progressivement en 2025 jusqu'aux environs de son niveau de 2019.

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

Dans le scénario de référence, le CEV table à long terme sur une reprise progressive de la croissance de la productivité jusqu'à atteindre un taux annuel de 1,5 % à partir de 2045. Soulignons que sur l'ensemble de la période de projection, entre 2020 et 2070, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail n'est que de 1,2 %. Le niveau de gains de productivité de long terme peut sembler élevé au vu des récentes observations (voir encadré 3) et il suppose que des mesures soient prises en la matière afin de la promouvoir. Remarquons également que le scénario de référence du CEV du point de vue de l'hypothèse des gains de productivité de long terme (1,5 % à partir de 2045) est identique à celui de l'Ageing Working Group¹¹, qui sera publié dans le futur Ageing Report de 2021. Etant donné l'incertitude autour de l'évolution future de ce paramètre-clé qu'est la croissance de la productivité, le rapport du CEV présente, comme chaque année, un scénario alternatif de croissance plus faible de la productivité (voir le scénario S1 ci-dessous). Dans ce scénario alternatif, la croissance annuelle de la productivité est de 1 % à long terme (comme dans le scénario alternatif présenté dans le rapport 2019 du CEV) au lieu de 1,5 % dans le scénario de référence. Entre 2020 et 2070, la croissance de la productivité est de 0,9 % en moyenne par an dans le scénario S1.

Pour le scénario de référence du rapport 2020 du CEV, le taux de chômage structurel de long terme (selon le concept administratif) est fixé à 7 %, comme c'est le cas depuis le rapport 2016. D'après les perspectives de moyen terme, la crise de la COVID-19 n'exerce qu'un effet temporaire sur le taux de chômage qui retrouve en 2025 quasiment son niveau de 2019. Le CEV considère que celui-ci pourrait poursuivre sa réduction jusqu'à 7 %, comme c'était le cas avant l'épidémie. Cette hypothèse suppose le maintien des mesures structurelles actuelles ainsi que la poursuite d'une politique active en matière de marché du travail. Etant donné les risques entourant le contexte macroéconomique, le présent rapport fournit également un scénario alternatif de taux de chômage de long terme, plus élevé, de 8 % (voir le scénario S2¹² ci-dessous). Un troisième scénario alternatif (S3) présente une combinaison des gains de productivité plus faibles (S1) et du taux de chômage plus élevé à long terme (S2).

Dans les projections du CEV, un modèle macroéconomique de long terme du Bureau fédéral du Plan¹³ encadre le scénario en matière de productivité et de taux de chômage et fournit la trajectoire de conver-

¹¹ Tous les trois ans, l'Ageing Working Group (AWG) du Comité de Politique Economique (CPE) du Conseil ECOFIN effectue des projections économiques et budgétaires pour les 28 États membres de l'UE ainsi que la Norvège. Ces projections sont publiées dans un « Ageing Report » sous la responsabilité conjointe du CPE et de la Commission européenne.

¹² Dans le rapport 2019 du CEV, un scénario alternatif de taux de chômage moins élevé était présenté.

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

gence vers leurs niveaux de long terme. Il s'agit d'un modèle néo-classique où, lorsque le taux de chômage structurel de long terme est atteint et demeure ensuite constant, l'évolution de l'emploi découle uniquement de l'évolution de la population active¹⁴. La croissance de la productivité du travail se décompose entre la croissance de la productivité totale des facteurs et la croissance de l'intensité en capital (le ratio entre le capital et le travail). La productivité totale des facteurs représente l'output qui n'est pas expliqué par le volume des facteurs de production, à savoir le progrès technique, la qualité des facteurs, l'efficacité des processus de production, la connaissance de manière générale. Dans le modèle classique, en l'absence de changement des prix relatifs des facteurs de production, l'évolution de la productivité totale des facteurs est à long terme le seul déterminant de la productivité du travail car le rapport entre la productivité totale des facteurs et l'intensité en capital est supposé constant.

Le tableau suivant présente une décomposition de la croissance de la productivité du travail selon ses différents facteurs explicatifs et selon les divers scénarios macroéconomiques et démographiques envisagés. Les contributions respectives de la population active et du taux de chômage à la croissance de l'emploi sont également reprises.

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

	Période de moyen terme 2020-2025	Période de transition de 2026 jusqu'aux hypothèses de long terme	À long terme			
			scénario de référence et scénarios démographiques alternatifs	scénario alternatif S1	scénario alternatif S2	scénario alternatif S3
Hypothèse de long terme de la productivité du travail (taux de croissance annuel)	-	Progression vers :	1,5 % à partir de 2045	1,0 % à partir de 2031	1,5 % à partir de 2045	1,0 % à partir de 2031
dont contribution de l'intensité en capital	-		0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
dont croissance de la productivité totale des facteurs	-		1,0 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %
Productivité du travail (taux de croissance annuel)	0,3 %	Entre 2026 et 2070 :	1,3 %	1,0 %	1,3 %	1,0 %
Hypothèse de taux de chômage ^a structurel de long terme (en % de la population active)		Progression vers :	7,0 % à partir de 2032	7,0 % à partir de 2032	8,0 % à partir de 2028	8,0 % à partir de 2028
Emploi (taux de croissance annuel)	0,32 %	Entre 2026 et 2070 :	0,16 %	0,16 %	0,14 %	0,14 %
dont contribution de la population active	-		0,12 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %
dont contribution du taux de chômage ^a	-		0,05 %	0,05 %	0,02 %	0,02 %

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

¹⁴ Lors de scénarios alternatifs en matière de population active (comme par exemple dans le cas de certaines réformes des pensions), le taux de chômage structurel de long terme demeure inchangé par rapport à la projection de référence.

Dans le scénario de référence du CEV, la croissance de la productivité du travail est de 1,5 % par an à partir de 2045, soutenue par la croissance de la productivité totale des facteurs de 1 % par an et la contribution de l'intensité en capital de 0,5 %. À long terme, entre 2026 et 2070, la croissance de la productivité du travail n'est que de 1,3 % en moyenne par an. Quant à la croissance annuelle moyenne de l'emploi, elle est de 0,16 % et soutenue par les contributions du taux de chômage et de la population active.

Le scénario alternatif S1 fournit l'effet d'une croissance inférieure de la productivité du travail à long terme : celle-ci atteint une croissance annuelle de 1 % en 2031 et demeure ensuite constante. Un scénario de taux de chômage de long terme plus élevé (scénario S2) est également présenté: 8 % en 2028 au lieu de 7 % en 2032 dans le scénario de référence. Dans ce scénario, l'évolution de l'emploi (0,14 % par an en moyenne) est soutenue à concurrence de 0,02 % par an par la réduction du taux de chômage et de 0,12 % par la population active.

Enfin, un scénario alternatif S3 combine les deux scénarios précédents, à savoir de plus faibles gains de productivité et un taux de chômage plus élevé.

Encadré 3 Incertitude sur les futurs gains de productivité

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

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

En matière de projection des gains de productivité, deux visions s'opposent. D'une part, les techno-pessimistes pensent qu'il est de plus en plus difficile d'innover, et que, dès lors, on doit s'attendre à une baisse de la croissance de la productivité totale des facteurs. D'autre part, les techno-optimistes croient en l'innovation (poursuite de la digitalisation, robotisation) et donc en une hausse des gains de productivité. À l'argument que la robotisation irait de pair avec une réduction de l'emploi, ils rétorquent que croissances de l'emploi et de la productivité peuvent être conciliables car, même avec des réductions d'emploi dans certains secteurs, la croissance de la productivité augmenterait le revenu, la consommation et donc l'emploi total. Quant à l'impact (positif, négatif ou neutre) du vieillissement sur les gains de productivité, les résultats des études réalisées jusqu'à présent ne dégagent pas d'avis unanime^b.

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

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

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

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

1.2.4. Les hypothèses de politique sociale

Les hypothèses de politique sociale ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation automatique à l'évolution des prix. Les mesures de liaison au bien-être 2019-2020 sont intégrées dans la projection (voir annexe 1). À partir de 2021, la revalorisation des prestations sociales s'effectue selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes théoriquement disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches (à l'exception des allocations familiales) du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale (voir encadré 4).

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

Suite à la loi-programme du 29 décembre 2014, les allocations familiales dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants ont été retirées du calcul de l'enveloppe bien-être à partir de 2015. Selon le principe de projection à législation inchangée à moyen terme, elles ne sont pas revalorisées en termes réels jusqu'en 2025. À long terme, le principe de projection à politique constante est respecté¹⁵ : Elles sont revalorisées annuellement à partir de 2026, en fonction de l'écart moyen observé au cours des trente dernières années entre la croissance du salaire moyen (0,9%) et la croissance du montant moyen de ces prestations (0,2 %), soit un découplage de 0,7 point de pourcentage. Les réformes du système des allocations familiales mises en place par les Communautés & Régions sont prises en compte.

¹⁵ En l'absence de revalorisation, les allocations familiales se dégraderaient fortement par rapport au niveau de vie moyen, ce qui serait en contradiction avec la politique historiquement menée en matière d'allocations familiales.

Encadré 4 Les enveloppes réservées aux adaptations au bien-être

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

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

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

Ces pourcentages sont fixés indépendamment de la croissance des salaires (à l'origine, ils s'inspirent d'anciens scénarios de référence du CEV où ils étaient liés à une croissance de la productivité fixée à 1,75 %). Dans un contexte d'évolution ralentie des salaires et de la productivité, cette absence de liaison tend à alourdir le coût budgétaire du vieillissement. Toutefois le pacte de solidarité entre les générations précise qu'il faut tenir compte de l'évolution de la croissance économique, du taux d'emploi, de l'équilibre financier durable des régimes de sécurité sociale. Ainsi en 2013 et 2014, années de faible croissance économique et de blocage salarial, le gouvernement a décidé de n'accorder des revalorisations qu'à concurrence de 60 % de l'enveloppe calculée. En 2015 et 2016, le gouvernement a alloué l'ensemble de l'enveloppe disponible. Par contre, pour 2017 et 2018, le gouvernement a réduit l'enveloppe disponible de 161,1 millions chaque année. Le gouvernement a prélevé 80 millions d'euros de l'enveloppe disponible 2019 afin d'augmenter plus rapidement certaines allocations au 1^{er} juillet 2018. L'enveloppe disponible de 2019 a ainsi été réduite de ce montant, tout en conservant l'enveloppe disponible pour 2020.

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

1.2.5. Les mesures en matière de dépenses sociales

Les projections du CEV intègrent les mesures et réformes promulguées en matière de dépenses sociales¹⁶. Une distinction est faite ci-dessous entre les nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2020 du CEV et les mesures déjà présentes dans le rapport antérieur. Les mesures de revalorisation sont listées dans l'annexe 1.

a. Nouvelles mesures intégrées dans le rapport 2020 du CEV

- Les mesures temporaires, en vigueur uniquement pendant l'année 2020, relatives à la crise de la COVID-19 : assouplissement des conditions d'accès et relèvement de l'allocation moyenne en chômage temporaire, gel de la dégressivité pendant 5 mois en chômage complet, prolongation des allocations d'insertion pendant 5 mois, assouplissement des conditions et relèvement de l'allocation moyenne du congé parental, assouplissement des conditions d'accès au droit passerelle pour les travailleurs indépendants, prime de 50 euros par mois de juillet à décembre 2020 pour les bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale (revenu d'intégration et équivalent, allocation de remplacement de revenus et allocation d'intégration pour personnes handicapées, et garantie de revenu aux personnes âgées).

Soulignons que si ces mesures temporaires n'avaient pas été prises, l'épidémie aurait engendré des conséquences socio-économiques et macroéconomiques beaucoup plus importantes et avec davantage de répercussions de long terme.

- Introduction du congé thématique parental à 1/10 à partir du 1^{er} juin 2019 dans le secteur privé et du 1^{er} août 2019 dans le secteur public.
- Régularisation des pensions des mineurs en 2020 avec effet rétroactif pour les 10 dernières années.

b. Mesures et réformes déjà intégrées dans la projection du rapport 2019 du CEV

Pension

- Relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée dans les trois régimes de pension (jusqu'à l'âge de 63 ans en 2018 et une condition de carrière de 42 années en 2019, sauf exceptions pour carrières longues).
- Relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 dans les trois régimes de pension.
- Relèvement progressif de l'âge minimum pour bénéficier d'une pension de survie, de 45 ans à 50 ans en 2025.
- Suppression progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 de la bonification pour diplôme dans le calcul de la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite (dans le régime de pensions de la fonction publique).

¹⁶ Des mesures relatives à d'autres matières que les dépenses sociales sont également intégrées dans la projection de moyen terme : cf. Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2020-2025 », juin 2020.

- Suppression du bonus de pension dans les trois régimes de pension à partir du 1^{er} janvier 2015 (période transitoire selon certaines conditions).
- Harmonisation de la régularisation des périodes d'études dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension.
- Suppression de l'unité de carrière¹⁷ dans les régimes salarié et indépendant, modification de la valorisation des périodes assimilées de chômage dans le régime salarié.
- Instauration de la pension mixte dans le secteur public (excepté dans l'enseignement) à partir du 1^{er} mai 2018 pour les nouveaux pensionnés. Les périodes contractuelles de la carrière prestées avant les nominations intervenues à partir du 1^{er} décembre 2017 seront prises en compte selon les modalités de calcul de la pension relevant du régime des travailleurs salariés¹⁸.

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

Chômage avec complément d'entreprise (RCC)

- Renforcement à partir du 1^{er} janvier 2015 des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (âge minimum de 62 ans dans le régime général, sauf exceptions).
- Généralisation progressive (pour les nouveaux entrants avec un concept de disponibilité adaptée) de l'obligation faite aux chômeurs avec complément d'entreprise de se porter demandeurs d'emploi à partir de 2015 (cela signifie qu'ils sont disponibles sur le marché du travail, considérés comme des personnes actives et soumis à des contrôles), mais moyennant certaines conditions, certains bénéficiaires peuvent demeurer non-demandeurs d'emploi (et hors de la population active).
- Mesures du projet d'AIP 2019-2020, adoptées par arrêtés royaux ou conventions collectives de travail (notamment assouplissement des conditions d'âge pour certains régimes du RCC et du crédit-temps fin de carrière).

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

Suppression du complément d'ancienneté et de l'allocation de crédit-temps non motivé ; réduction de certaines allocations (allocation de garantie de revenu, allocation de chômage temporaire, calcul de l'allocation de chômage sur la base des 12 derniers mois de salaires perçus au lieu du dernier mois) ; abaissement de la limite d'âge pour introduire une demande d'allocation d'insertion et introduction d'une exigence minimale de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans ; limitation du nombre de jours de chômage temporaire par employeur ; relèvement de l'âge d'accès aux premières

¹⁷ Une carrière est dite complète si elle compte 14040 journées équivalentes temps plein ou 45 années. Le principe de limitation à l'unité de carrière signifie que le nombre de jours pris en compte pour le calcul de la pension est limité à ce plafond. En cas de dépassement, les journées les moins avantageuses en termes de revenus ne sont pas prises en compte. La mesure vise à supprimer la limitation à l'unité de carrière, autrement dit, un nombre supérieur à 14040 journées de carrière pourrait être pris en compte s'il s'agit de journées travaillées.

¹⁸ Avant cette réforme, les périodes contractuelles prestées avant une nomination à titre définitif (nomination au même grade que les services prestés en tant que contractuel) étaient assimilées à des périodes statutaires pour le calcul de la pension du secteur public.

demandes de crédit-temps de fin de carrière (sauf exceptions) ; contrôle du statut de salarié et du salaire de référence ; restriction à l'ouverture des droits aux allocations de chômage pour les étrangers ; obligation de remplir les conditions d'accès à l'allocation de chômage complet afin de percevoir des allocations de chômage temporaire (parallèlement, suite aux attentats du mois de mars 2016, prolongation jusqu'au 30 septembre 2016 des demandes de chômage temporaires pour force majeure) ; réduction des montants des allocations pour les nouveaux bénéficiaires d'une allocation de crédit-temps (avec au moins 5 ans d'ancienneté chez leur employeur), d'interruption de carrière et de congés thématiques (pour les travailleurs de 50 ans et plus) au 1^{er} juin 2017, révision de la notion d'emploi convenable, contrôle accru du statut familial, récupération des allocations indues, contrôle accru des bénéficiaires d'une allocation garantie de revenus, interdiction de combiner sous-traitance et chômage temporaire, abandon volontaire d'emploi.

Incapacité de travail (incapacité primaire et invalidité)

Procédures d'octroi et de contrôle plus strictes, établissement d'un plan de réinsertion après trois mois d'incapacité primaire pour les personnes à même d'être réinsérées, renforcement des sanctions administratives dans le cadre de l'incapacité de travail et de l'invalidité ; suppression pour les nouveaux bénéficiaires (à partir du 1^{er} janvier 2015) de la hausse des allocations INAMI octroyées aux chômeurs en incapacité de travail ; calcul à partir du 1^{er} janvier 2016 des allocations INAMI des nouveaux bénéficiaires sur la base du salaire du dernier mois de la dernière DmfA (Déclaration multifonctionnelle – multifunctionele Aangifte¹⁹ pour les employeurs ONSS), au lieu du dernier salaire perçu, réintégration des personnes en incapacité de travail, responsabilisation employeurs/employés.

Allocations familiales

Réformes votées par les gouvernements régionaux.

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

¹⁹ La DmfA contient les données de rémunération et de temps de travail de tous les travailleurs occupés chez un employeur au cours d'un trimestre donné. La déclaration doit être introduite au cours du mois qui suit le trimestre écoulé mais elle peut être modifiée par la suite.

1.3. Perspectives de dépenses sociales de long terme

1.3.1. Les perspectives démographiques

Les principaux résultats des « Perspectives démographiques 2019-2070 »²⁰, mises à jour dans le cadre du COVID-19 et publiées en juin 2020, sont présentés dans le tableau 4. Les écarts avec les anciennes perspectives 2018-2070, intégrées dans le rapport 2019 du CEV, sont également fournis.

Tableau 4 Principaux résultats des " Perspectives démographiques 2019-2070 - mise à jour COVID-19 " ²¹ (1) et écart avec les perspectives 2018-2070 (2)
Situation au 30 juin

	2019		2020		2025		2040		2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population totale en milliers	11457,4	4,1	11491,8	-14,1	11706,0	-19,9	12191,4	-111,6	12711,1	-535,6
<i>Par groupe d'âge en milliers^a</i>										
0-17 ans	2309,0	-1,1	2314,1	-5,4	2334,5	-13,4	2340,0	-139,8	2369,9	-315,9
18-66 ans	7223,5	5,1	7223,4	-4,6	7224,3	-0,8	7118,6	32,1	7285,9	-242,7
67 ans et +	1924,9	0,1	1954,3	-4,0	2147,3	-5,7	2732,8	-3,9	3055,3	23,0
dont de 67 à 79 ans	1274,4	-0,6	1302,9	-1,6	1477,1	-2,2	1683,2	-1,2	1657,4	14,0
dont 80 ans et plus	650,5	0,7	651,4	-2,5	670,2	-3,5	1049,7	-2,7	1397,8	9,0
<i>Structure d'âge en %</i>										
0-17 ans	20,2	0,0	20,1	0,0	19,9	-0,1	19,2	-1,0	18,6	-1,6
18-66 ans	63,0	0,0	62,9	0,0	61,7	0,1	58,4	0,8	57,3	0,5
67 ans et +	16,8	0,0	17,0	0,0	18,3	0,0	22,4	0,2	24,0	1,1
<i>Quelques indicateurs</i>										
Dépendance des âgés : (67+ / 18-66)	26,6	0,0	27,1	0,0	29,7	-0,1	38,4	-0,2	41,9	1,7
Intensité du vieillissement (80+ / 67+)	33,8	0,0	33,3	-0,1	31,2	-0,1	38,4	-0,0	45,8	-0,1
p.m. dépendance des âgés : (65+ / 15-64)	29,8	0,0	30,2	0,0	33,1	-0,1	41,2	-0,2	44,9	2,0

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

Entre 2019 et 2070, la population totale passe de 11,5 millions de personnes à 12,7 millions, soit une croissance de 11 %. La croissance des différents groupes d'âge est très variée. La population de 0 à 17 ans s'accroît de 2,6 % suite à la légère reprise de la fécondité jusque 2030. La population d'âge actif, de 18 à 66 ans, n'augmente que de 0,9 %, tandis que celle de 67 ans et plus s'accroît de près de 59 %. Dès lors, la structure d'âge de la population se modifie à long terme avec une réduction des parts des personnes jeunes de 0 à 17 ans et de 18 à 66 ans et une forte augmentation de celle des personnes de 67 ans et plus. Le vieillissement de la population est manifeste : le coefficient de dépendance des âgés (qui rapporte le nombre de personne de 67 ans et plus au nombre de personnes de 18 à 66 ans) s'accroît de 57 % entre 2019 et 2070. Remarquons que, d'après les hypothèses retenues, l'épidémie de COVID-19 n'exerce qu'un impact limité sur la population totale en 2020. Celle-ci augmente toujours en 2020 par

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

²¹ La publication « Perspectives démographiques 2019-2070 – Mise à jour COVID-19 » présente la situation au 1^{er} janvier alors qu'il s'agit de la situation au 30 juin dans le Tableau 4.

rapport à celle de 2019 mais moins que prévu en l'absence d'épidémie, en raison de décès supplémentaires et surtout de moindres migrations internationales. À partir de 2021, la croissance de la population revient quasiment aux niveaux projetés avant la crise du COVID-19.

Soulignons que les écarts avec les anciennes perspectives démographiques 2018-2070 intégrées dans le rapport 2019 du CEV résultent de différents facteurs : l'actualisation des observations pour l'année 2018, les hypothèses retenues en matière de projection de la fécondité, de la mortalité et des migrations internationales, et enfin les hypothèses particulières de mortalité et de migrations internationales pour l'année 2020 en raison de l'épidémie de la COVID-19 (cf. section 0). Le changement d'hypothèse de fécondité influence cependant majoritairement les écarts avec les précédentes perspectives démographiques. Rappelons que le taux de fécondité est de 1,7 à partir de 2030 dans les nouvelles perspectives au lieu de 1,88 dans les anciennes. Le moindre nombre de naissances et de jeunes de 0 à 17 ans se répercute progressivement sur la population d'âge actif de 18 à 66 ans. Le nombre de personnes âgées de 67 ans et plus n'est pas fondamentalement différent entre les deux projections démographiques. Dès lors, le vieillissement de la population est plus prononcé à long terme dans les nouvelles perspectives et relève le coefficient de dépendance des âgés.

1.3.2. Le marché du travail

Les indicateurs relatifs au marché du travail sont basés sur des données administratives (voir encadré 5). La population active regroupe les personnes présentes sur le marché du travail, soit les travailleurs et les chômeurs (y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale²² et les chômeurs avec complément d'entreprise demandeurs d'emploi). Le taux d'activité (respectivement taux d'emploi) est défini comme le rapport entre l'activité (respectivement l'emploi total) et la population de 18 à 66 ans.

²² Régime en extinction.

Encadré 5 Deux concepts statistiques du marché du travail

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

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

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

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

En raison de la crise sanitaire du COVID-19, une attention particulière est portée aux résultats de moyen terme. En 2020, si le taux d'activité (tableau 5) continue d'augmenter, il n'en est pas de même pour le taux d'emploi qui diminue pour la première fois depuis 2014, de 0,4 point de pourcentage par rapport à 2019. Parallèlement, le taux de chômage s'accroît aussi pour la première fois depuis 6 ans : il passe de 8,9 % en 2019 à 9,9 % en 2020. Il augmente encore jusqu'à 11,5 % en 2021 puis entame une décroissance pour atteindre 8,9 % en 2025. Entre 2019 et 2025, le taux d'activité et le taux d'emploi se sont accrus respectivement de 1,2 et 1,3 point de pourcentage.

Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2019 et 2070, le taux d'activité augmente de 4,9 points de pourcentage suite à la participation croissante des femmes au marché du travail et à la réforme des pensions de 2015. Cette dernière influence en particulier l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 66 ans (+17,7 points de pourcentage sur la période de projection). Entre 2019 et 2070, le taux de chômage diminue de 1,9 point de pourcentage. Rappelons qu'après une augmentation en 2020 et 2021, il revient en 2025 au niveau du taux de 2019 et connaît donc une variation nulle entre 2019 et 2025. La réduction de 1,9 point de pourcentage intervient donc à partir de 2026 et jusqu'à 2032. À partir

du moment où le taux de chômage a atteint son niveau structurel de long terme (7 %) et demeure constant à ce niveau, l'évolution du taux d'emploi reflète celle du taux d'activité (modèle d'offre). Le taux d'emploi passe de 68,9 % en 2019 à 74,9 % en 2070, soit une progression de 6,0 points de pourcentage.

En comparaison avec les précédentes perspectives, les données observées pour l'année 2019 en matière de taux d'activité et d'emploi globaux sont plus élevées que ce qui avait prévu (notamment en raison d'une révision de la comptabilité nationale). Dès lors, en 2070, ils sont supérieurs aux anciennes projections mais leurs évolutions entre 2019 et 2070 demeurent relativement semblables. Remarquons que l'évolution des taux d'activité et d'emploi des personnes âgées de 55 à 66 ans est cependant plus dynamique dans les nouvelles perspectives en raison de taux observés plus élevés pour les âges inférieurs à ce groupe d'âge. La modélisation en cohorte implique que ce relèvement se répercute au fur et à mesure sur les classes d'âges plus âgées en projection.

Tableau 5 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2020 (1) et différences par rapport aux résultats du CEV de juillet 2019 (2) - concept administratif
En %

	2019		2020		2025		2040		2070		2019-2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi ^a	68,9	0,8	68,5	-0,1	70,2	-0,1	74,9	0,8	74,9	0,8	6,0	0,1
Femmes	64,7	0,6	64,5	-0,1	66,3	-0,1	70,9	0,7	70,9	0,7	6,2	0,1
Hommes	73,1	0,9	72,5	-0,1	74,2	-0,1	78,8	1,0	78,7	0,9	5,6	0,0
dont 55-66 ans ^b	49,0	0,7	49,9	0,4	53,3	0,2	67,0	1,4	67,6	1,3	18,6	0,6
Femmes	44,0	0,8	44,9	0,6	48,2	0,3	62,1	1,0	63,1	1,2	19,1	0,4
Hommes	54,1	0,6	55,0	0,2	58,3	0,0	72,0	1,9	72,0	1,4	17,9	0,9
Taux de chômage ^c	8,9	-0,1	9,9	1,1	8,9	1,7	7,0	0,0	7,0	0,0	-1,9	0,1
Taux d'activité ^d	75,7	0,7	76,0	0,9	76,9	1,2	80,6	0,9	80,5	0,9	4,9	0,2
dont 55-66 ans ^e	54,9	0,4	56,0	0,6	58,9	1,0	72,1	1,2	72,7	1,1	17,7	0,6
Taux d'activité potentielle ^f	76,6	0,6	76,8	0,8	77,4	1,1	81,0	0,8	80,9	0,8	4,4	0,2

a. Emploi total en % de la population de 18 à 66 ans. Dans le tableau B.1 de l'annexe statistique des « Perspectives économiques 2020-2025 » du Bureau fédéral du Plan, le taux d'emploi rapporte l'emploi total à la population de 15 à 64 ans.

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

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

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

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

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

Le tableau 6 illustre l'évolution du nombre de personnes (en milliers) présentes sur le marché du travail. La population de 18 à 66 ans (en âge de travailler) n'augmente que de 62 400 personnes entre 2019 et 2070, mais la population active s'accroît bien davantage (+400 600 personnes) en raison de la hausse du taux d'activité (cf. tableau 5). Au sein de la population active, l'emploi est relevé de plus de 477 000 unités tandis que le nombre de chômeurs diminue de près de 77 000 personnes.

Tableau 6 Situation sur le marché du travail, scénario de référence de juillet 2020 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2019 (2) - concept administratif
En milliers d'unités (sauf mention contraire)

	2019		2020		2025		2040		2070		1/2 ^b
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Population de 18 à 66 ans	7223,5	5,1	7223,4	-4,6	7224,3	-0,8	7118,6	32,1	7285,9	-242,7	-3,2 %
Population active ^a	5465,2	57,7	5491,1	62,0	5569,0	97,6	5734,9	89,5	5865,8	-127,0	-2,1 %
Emploi	4977,8	58,4	4949,5	-8,8	5073,8	-8,1	5332,1	81,9	5455,1	-118,2	-2,1 %
Chômage ^a	487,4	-0,7	541,6	70,8	495,2	105,7	402,8	7,6	410,7	-8,8	-2,1 %

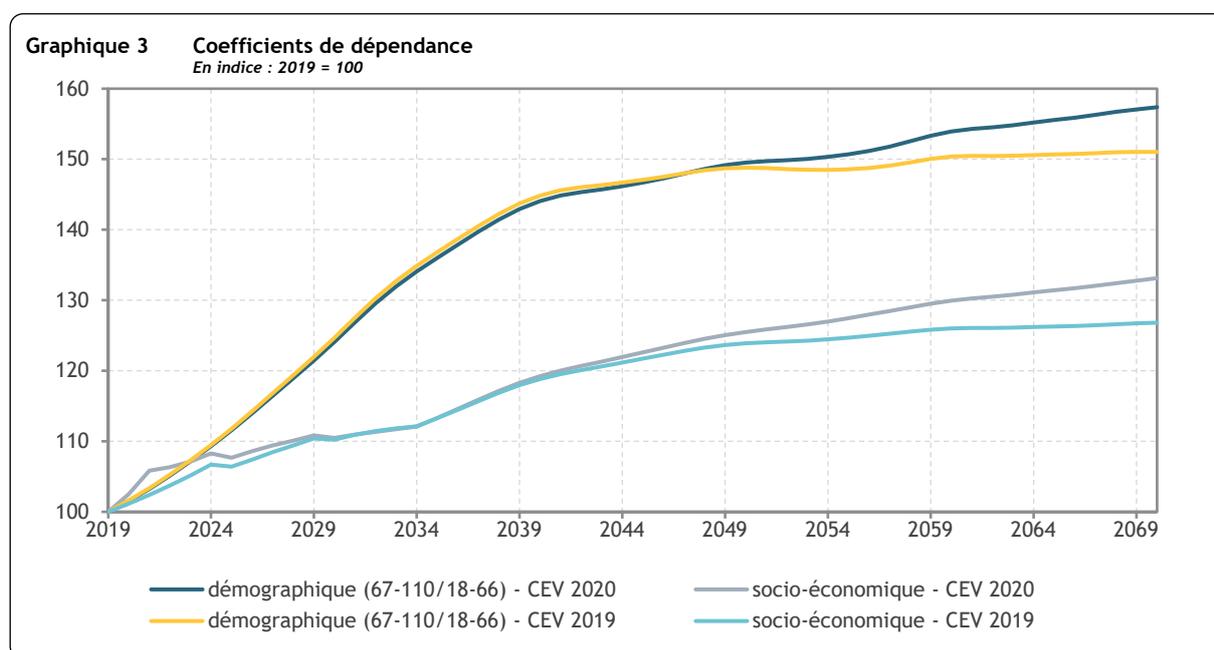
a. Y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale et les chômeurs demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise.

b. Écart en pourcentage

Par rapport aux anciennes perspectives, à long terme, les personnes présentes sur le marché du travail sont moins nombreuses suite à la modification à la baisse de l'hypothèse de fécondité qui réduit le nombre de personnes de 18 à 66 ans. En 2070, la population active, l'emploi et le chômage sont inférieurs de 2,1 % dans la nouvelle projection en comparaison avec le scénario de référence du Rapport 2019 du CEV.

1.3.3. Des coefficients de dépendance

Le graphique suivant illustre d'une part, le coefficient de dépendance démographique qui rapporte la population de 67 ans et plus à la population de 18 à 66 ans, et d'autre part, le coefficient de dépendance socio-économique qui rapporte le nombre de bénéficiaires d'une pension au nombre de travailleurs. Les résultats du scénario de référence du CEV des rapports 2019 et 2020 sont présentés.



Dans le rapport 2020, le coefficient de dépendance démographique augmente de 57 % à l'horizon 2070 et le coefficient de dépendance socio-économique s'accroît de 33 %. En comparaison avec le rapport 2019, le coefficient de dépendance démographique augmente davantage (de 6 points de pourcentage) suite à la révision à la baisse de l'hypothèse de fécondité (cf. section 1.2.1 Les hypothèses démographiques), de même que le coefficient de dépendance socio-économiques.

1.3.4. L'environnement macroéconomique

Le tableau 7 présente différents indicateurs macroéconomiques, à savoir notamment la croissance économique et ses composantes emploi et productivité du travail. À moyen terme, le contexte macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2020-2025 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2020. Rappelons que ces perspectives intègrent certaines hypothèses quant aux conséquences économiques de la crise de la COVID-19, à savoir notamment une chute de 10,5 % du PIB en 2020 suivie par une reprise de 8,2 % en 2021. Entre 2020 et 2025, la croissance économique est en moyenne de 0,7 % par an, soutenue à parts égales par la croissance de l'emploi et de la productivité du travail. Soulignons que selon ce scénario, le PIB ne rattrape pas en 2025 le niveau qu'il aurait atteint en l'absence d'épidémie de la COVID-19. À long terme, entre 2020 et 2070, la croissance économique est de 1,4 % par an en moyenne, principalement soutenue par la productivité du travail (1,2 % en moyenne annuelle), qui progresse par hypothèse jusque 1,5 % par an en 2045 et est maintenue constante par la suite.

Tableau 7 Projection macroéconomique 2019-2070, scénario de référence de juillet 2020 (1) et écart par rapport aux résultats du CEV de juillet 2019 (2)
En %

	Taux de croissance annuels moyens en termes réels, en % ^a								Niveau en termes réels, en %	
	20-2025		2026-2040		2041-2070		2020-2070		2025	2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Emploi	0,3	-0,2	0,3	0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,1	-0,2	-2,1
Productivité par emploi	0,3	-0,3	1,0	0,0	1,5	0,0	1,2	-0,1	-1,8	-2,3
Masse salariale ^b	0,8	-0,5	1,4	0,1	1,6	-0,1	1,4	-0,1	-0,1	-2,6
PIB	0,7	-0,6	1,4	0,1	1,6	-0,1	1,4	-0,1	-1,9	-4,4
PIB/tête	0,3	-0,5	1,1	0,1	1,4	0,0	1,2	0,0	-1,7	-0,4

a. Le taux de croissance annuel moyen de l'année x à l'année y prend en compte le taux de croissance entre x-1 et x.

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

Les perspectives macroéconomiques du rapport 2020 du CEV sont plus défavorables que celles des anciennes projections en raison de deux facteurs. D'une part, l'impact de la crise de la COVID-19 à moyen terme entraîne un PIB inférieur de 1,9 % en 2025²³. Cette perte n'est que partiellement récupérée par la suite par la baisse du taux de chômage. D'autre part, la révision à la baisse de l'hypothèse de fécondité exerce un effet négatif à long terme sur l'emploi (voir tableau 6) et donc la croissance économique. En 2070, le niveau du PIB est 4,4 % moindre que dans les perspectives du rapport 2019 du CEV.

²³ Un chiffre de 4 % de perte d'activité a également été beaucoup cité. Il s'agit de la perte en termes réels d'activité économique du secteur privé à la mi-2022 par rapport à une situation sans épidémie (voir Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques 2020-2025, juin 2020, page 3).

1.3.5. Le coût budgétaire du vieillissement

a. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (2019-2025)

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses sociales en pour cent du PIB entre 2019 et 2025 ainsi que le coût budgétaire du vieillissement (à savoir la variation des dépenses sociales exprimée en point de pourcentage du PIB entre ces deux années).

Tableau 8 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à moyen terme selon le scénario de référence du CEV de juillet 2020 et écart par rapport au scénario de juillet 2019
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence du CEV de juillet 2020								Différence avec les résultats de juillet 2019 2019-2025
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2019-2025	
	En pour cent du PIB							En point de pourcentage du PIB	
Pensions	10,6	12,4	11,6	11,6	11,8	12,0	12,0	1,4	0,6
- régime des salariés	6,0	7,0	6,6	6,6	6,7	6,9	6,9	1,0	0,3
- régime des indépendants	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,1	0,0
- secteur public ^a	3,8	4,4	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	0,3	0,2
Soins de santé ^b	7,9	9,1	8,5	8,4	8,5	8,6	8,8	0,9	0,3
- soins « aigus »	6,4	7,4	7,0	6,9	7,0	7,1	7,2	0,8	0,3
- soins de longue durée	1,4	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	0,1	0,0
Incapacité de travail ^c	2,0	2,4	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	0,5	0,3
Chômage ^d	1,3	2,6	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	-0,1	0,3
Allocations familiales	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
Autres dépenses sociales ^e	1,5	2,4	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	0,2	0,2
Total	24,8	30,6	27,4	27,0	27,2	27,4	27,6	2,8	1,7
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	4,0	4,5	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	0,1	0,1

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

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

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

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

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

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

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

Entre 2019 et 2025, l'augmentation des dépenses sociales s'élève à 2,8 points de pourcentage du PIB mais connaît une évolution annuelle contrastée. Les dépenses sociales bondissent de 5,8 points de pourcentage entre 2019 et 2020 en raison de la crise de la COVID-19. Certes, les dépenses de chômage (principalement de chômage temporaire) et du droit passerelle pour les travailleurs indépendants (intégrées dans la ligne des autres dépenses sociales) « explosent » en milliards. Mais c'est principalement la chute du PIB qui alourdit le poids de toutes les dépenses sociales exprimées en pourcent du PIB. La fin des mesures temporaires en vigueur en 2020 et la reprise économique prévue pour 2021 allègent ensuite la charge des dépenses sociales de 3,2 points de pourcentage du PIB en 2021 et de 0,4 point en 2022. À partir de 2023, d'une part, les dépenses de chômage se réduisent en fonction de l'évolution à la baisse

du nombre de chômeurs, et, d'autre part, les dépenses de pensions, de santé et d'incapacité de travail augmentent de manière régulière en pourcentage du PIB. On peut remarquer que les dépenses de pension demeurent stables en 2025 en raison du relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 66 ans.

Soulignons encore que ces perspectives de moyen terme ne constituent pas des prévisions. Elles sont basées sur un scénario macroéconomique établi dans un contexte encore plus incertain qu'à l'accoutumée. Par exemple, ce scénario suppose une perte permanente de niveau de PIB en fin de période de moyen terme : celui-ci ne rattrape pas en 2025 le niveau qu'il aurait atteint en l'absence d'épidémie.

Par rapport aux précédentes perspectives, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 1,7 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2025 en raison de différents facteurs. En premier lieu, comme déjà mentionné ci-dessus, le PIB n'a pas récupéré son niveau projeté pour 2025 en l'absence d'épidémie de la COVID-19. Ce moindre PIB alourdit le poids de toutes les dépenses sociales. Un calcul rapide et approximatif indique que cet « effet PIB » est responsable de plus de la moitié (0,9 point de pourcentage) du relèvement du coût budgétaire en comparaison avec la projection du rapport 2019 du CEV. L'alourdissement des dépenses de pension et de soins de santé est quasiment entièrement imputable au PIB moins élevé. D'autres facteurs jouent également pour certaines dépenses sociales. En dépenses d'incapacité primaire, le nombre d'invalides a été revu à la hausse sur la base d'une projection réalisée en la matière par l'INAMI en fonction des dernières observations. Entre 2019 et 2025, contrairement à ce qui était prévu dans le rapport précédent, les dépenses de chômage ne se réduisent pas dans les nouvelles perspectives suite à la crise de la COVID-19, le nombre de chômeurs en 2025 se situant environ au niveau de celui de 2019. Enfin, parmi les autres dépenses sociales, les dépenses de revenu d'intégration sont supérieures en raison d'un nombre supplémentaire de bénéficiaires dû aux conséquences de la crise causée par l'épidémie de COVID-19.

b. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

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

Rappelons que ces résultats ne constituent pas des prévisions mais bien des perspectives, établies selon certains scénarios avec des hypothèses pour des paramètres-clés. Il est dès lors tout indiqué d'établir des scénarios alternatifs qui sont présentés dans la section 1.3.5.d (scénarios alternatifs de productivité du travail et de taux de chômage) et la section 1.3.5.e (scénarios alternatifs de fécondité).

Tableau 9 Évolution des dépenses sociales et coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario de référence de juillet 2020 et écart par rapport au scénario de juillet 2019
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario de référence de juillet 2020							Différence avec les résultats du CEV de juillet 2019 2019-2070
	2019	2025	2040	2070	2019-2040	2040-2070	2019-2070	
	En pour cent du PIB				En point de pourcentage du PIB			
Pensions	10,6	12,0	13,5	13,3	2,9	-0,3	2,6	1,0
- régime des salariés	6,0	6,9	7,9	7,5	1,9	-0,3	1,6	0,7
- régime des indépendants	0,8	1,0	1,1	1,2	0,3	0,1	0,4	0,1
- secteur public ^a	3,8	4,1	4,5	4,5	0,7	0,0	0,7	0,3
Soins de santé ^b	7,9	8,8	10,0	10,4	2,2	0,4	2,6	0,6
- soins « aigus »	6,4	7,2	7,8	8,1	1,4	0,4	1,7	0,5
- soins de longue durée	1,4	1,6	2,3	2,3	0,8	0,0	0,9	0,2
Incapacité de travail ^c	2,0	2,5	2,3	2,0	0,3	-0,3	0,0	0,2
Chômage ^d	1,3	1,2	1,0	0,9	-0,3	-0,1	-0,4	0,0
Allocations familiales	1,5	1,5	1,3	1,0	-0,2	-0,2	-0,4	0,1
Autres dépenses sociales ^e	1,5	1,7	1,7	1,5	0,1	-0,2	-0,1	0,2
Total	24,8	27,6	29,8	29,1	5,0	-0,7	4,3	2,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant ^f	4,0	4,1	3,9	3,8	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3

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

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

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

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

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

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

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

L'ensemble des dépenses sociales passe de 24,8 % du PIB en 2019 à un maximum d'environ 29,9 % du PIB au début des années 2040 pour ensuite se réduire légèrement jusqu'à 29,1 % du PIB en 2070, dernière année de la projection. Le coût budgétaire du vieillissement est largement positif entre 2019 et 2040, de 5 points de pourcentage du PIB. Les dépenses de pensions et de soins de santé s'accroissent respectivement de +2,9 et +2,2 points de pourcentage du PIB suite principalement au vieillissement de la population. Le nombre d'invalides augmente encore largement jusqu'au début des années 2030, soutenant à la hausse les dépenses d'incapacité de travail. Par contre, les dépenses de chômage et d'allocations familiales se réduisent (-0,5 point de pourcentage du PIB) au cours de cette période. Le taux de chômage diminue jusqu'à 7 % en 2032 et la revalorisation annuelle en termes réels des allocations familiales est inférieure à la croissance économique.

Entre 2040 et 2070, le coût budgétaire du vieillissement est légèrement négatif, de -0,7 point de pourcentage du PIB. Au cours de cette période, le PIB croît en moyenne de 1,6 % par an (voir tableau 7) et le coefficient de dépendance des âgés s'accroît beaucoup plus modérément que lors de la période précédente. Dès lors, les dépenses de pension évoluent moins rapidement que le PIB. Les autres dépenses sociales (incapacité de travail, chômage, allocations familiales et autres) se réduisent également en pour-

cent du PIB. Les paramètres d'adaptation au bien-être, indépendants de la croissance des salaires, allègent en effet progressivement le coût budgétaire du vieillissement lorsque la croissance salariale augmente (la croissance du salaire moyen ou de la productivité atteint progressivement 1,5 % en 2045). Par contre, les dépenses de soins de santé aigus augmentent de 0,4 point de pourcentage du PIB pendant cette période en raison principalement de la croissance économique et du progrès technologique en matière médicale²⁴. Sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 4,3 points de pourcentage du PIB.

Par rapport aux perspectives précédentes, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 est supérieur de 2,2 points de pourcentage du PIB. Plus des trois-quarts de cet écart est imputable à la période de moyen terme (cf. section 1.3.5 a) et le reste de la révision à la baisse de l'hypothèse de fécondité dans les nouvelles perspectives démographiques. Celle-ci entraîne à long terme une population d'âge actif moins importante qui se répercute sur la population active, l'emploi et le PIB. Un PIB inférieur alourdit l'ensemble des dépenses sociales exprimé en pourcentage de celui-ci, que de moindres dépenses d'allocations familiales et de maternité sont loin de compenser. Un scénario alternatif de fécondité plus élevée (cf. section 1.3.5.e), qui s'apparente au scénario de référence en la matière du rapport 2019 du CEV, permet de mieux appréhender les effets de la révision de cette hypothèse.

c. Le coût budgétaire du vieillissement par entité

La comptabilité nationale distingue quatre niveaux de pouvoir au sein des administrations publiques: le pouvoir fédéral, la sécurité sociale, les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions (C&R). Le pouvoir fédéral et la sécurité sociale sont regroupés sous la dénomination « entité I » et les pouvoirs locaux et les C&R en « entité II ».

Les comptes par entité présentés dans cette section diffèrent de la comptabilité nationale en termes SEC²⁵ en ce qui concerne certaines pensions de retraite : celles enregistrées dans les comptes des pouvoirs locaux et des C&R en comptabilité nationale sont comptabilisées dans le compte de l'entité I dans les tableaux ci-dessous puisque ces pensions sont à charge du pouvoir fédéral.

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

Le tableau 10 présente le coût budgétaire du vieillissement de l'entité I et de l'entité II selon la projection de référence du CEV. La proportion des dépenses sociales à charge de l'entité I passe de 93 % en 2014 à

²⁴ Voir le focus consacré à l'impact du vieillissement démographique sur les dépenses publiques de soins de santé pour plus de détails sur la méthodologie et les différents facteurs explicatifs de l'évolution de ces dépenses.

²⁵ Signalons que jusqu'à l'observation relative à l'année 2015, l'assurance soins flamande était enregistrée dans le compte de la sécurité sociale en comptabilité nationale mais présentée dans le compte de l'entité II dans cette section. À partir de l'observation relative à l'année 2016, la comptabilité nationale comptabilise l'assurance soins flamande dans le compte des C&R (entité II).

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

L'entité II effectue également des transferts financiers vers l'entité I (0,8 % du PIB en 2070) afin de financer en partie certaines dépenses de pension effectivement payées par l'entité I mais imputées à l'entité II (3,1 % du PIB en 2070).

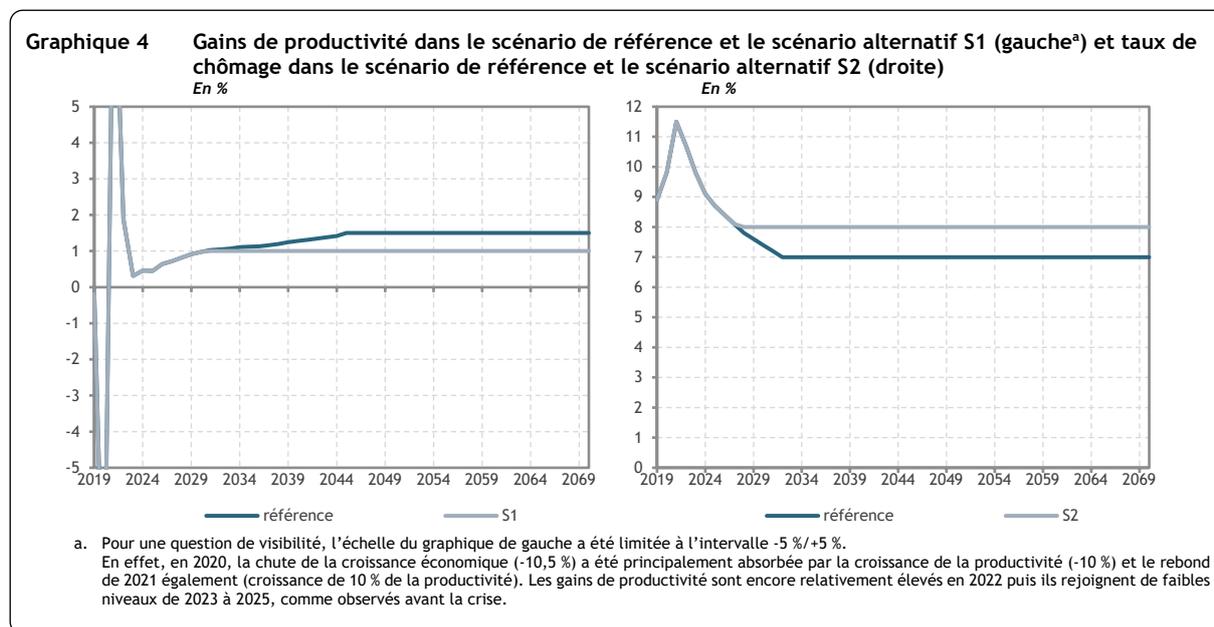
Tableau 11 Autres transferts financiers liés aux dépenses sociales entre entités selon le scénario de référence du CEV de juillet 2020
En pour cent du PIB et en point de pourcentage du PIB

	Scénario de référence du CEV de juillet 2019					Scénario de référence du CEV de juillet 2020		
	2014	2019	2025	2040	2070	2014-2019	2019-2070	2014-2070
	En pour cent du PIB					En point de pourcentage du PIB		
De l'entité I vers l'entité II (dotations relatives aux transferts de compétences en matière de dépenses sociales - 6 ^{ème} réforme de l'État)	0,0	2,8	2,8	2,9	2,6	2,8	-0,2	2,6
De l'entité II vers l'entité I								
recettes	0,4	0,4	0,6	0,8	0,8	0,0	0,4	0,4
1) Contribution de responsabilisation des C&R (contribuant à financer les pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
2) Cotisations patronales effectives des pouvoirs locaux à la sécurité sociale (contribuant à financer la partie retraite des pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS)	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,0	0,2	0,2
p.m. dépenses								
1) pensions de retraite de l'entité II à charge de l'entité I	1,5	1,6	1,7	2,0	2,3	0,0	0,7	0,7
2) pensions de retraite et survie des PL à charge de la SS	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,1	0,2	0,3

d. Des scénarios macroéconomiques alternatifs

Trois scénarios macroéconomiques alternatifs sont présentés dans ce rapport. Le scénario S1 consiste en une moindre croissance de la productivité annuelle à long terme : 1 % au lieu de 1,5 % dans le scénario de référence. Les gains de productivité sont identiques au scénario de référence jusqu'à l'année 2031 où le taux de croissance de la productivité atteint 1 %. À partir de cette année, les gains de productivité demeurent constants à 1 % par an dans le scénario S1 tandis qu'ils continuent de progresser jusqu'à 1,5 % par an en 2045 dans le scénario de référence, toute autre hypothèse demeurant inchangée (cf. graphique 4, gauche). Dans le scénario S2, seule l'hypothèse de taux de chômage (selon le concept administratif) structurel de long terme est modifiée. Ce taux diminue jusqu'en 2028, année où il atteint 8 % puis reste constant à ce niveau, alors qu'il continue de diminuer jusque 7 % en 2032 dans le scénario de

référence (cf. graphique 4, droite). Enfin, le troisième scénario S3 combine les hypothèses des scénarios S1 et S2, c'est-à-dire des gains de productivité annuels de 1 % à long terme et un taux de chômage de 8 %, toute autre hypothèse étant inchangée.



Le tableau 12 présente l'environnement macroéconomique de la projection de référence 2020 du CEV et des trois scénarios alternatifs, sur l'ensemble de la période de projection (2020-2070) mais aussi selon deux sous-périodes (2020-2040 et 2041-2070). Les impacts macroéconomiques de ces scénarios alternatifs ne sont en effet pas répartis uniformément sur l'ensemble de la période de projection.

Dans le scénario S1 de moindre croissance de la productivité du travail, la croissance de la productivité est en moyenne de 0,8 % par an entre 2020 et 2040, elle est plus faible de 0,1 point de pourcentage que celle du scénario de référence (la différence n'est pas visible à une décimale). Sur la période suivante, entre 2041 et 2070, les gains de productivité annuels moyens du scénario S1 sont largement moindres (1 %) que ceux du scénario de référence (1,5 %). Sur l'ensemble de la période de projection, le taux de croissance annuel moyen de la productivité est inférieur de 0,3 point de pourcentage au scénario de référence (0,9 % au lieu de 1,2 %) entre 2020 et 2070. À emploi inchangé, ces moindres gains de productivité entraînent dans le scénario S1 un PIB inférieur de 1,4 % en 2040 au PIB du scénario de référence et de 14,5 % en 2070.

Le scénario S2 suppose un taux de chômage de 8 % atteint en 2028, au lieu de 7 % à partir de 2032 dans le scénario de référence. Entre 2020 et 2040, l'emploi progresse moins rapidement dans le scénario S2 que dans la projection de référence et le niveau du PIB y est inférieur de 1,1 % en 2040. Après 2040, le taux de croissance de l'emploi évolue au même rythme que dans le scénario de référence, de même que le PIB.

Le scénario S3 combine les deux scénarios alternatifs précédents (moindre croissance de la productivité et taux de chômage plus élevé que dans le scénario de référence). Il présente un PIB moins élevé de 2,4 % en 2040 et de 15,4 % en 2070, en comparaison avec les résultats du scénario de référence.

Tableau 12 Projection macroéconomique 2020-2070, scénario de référence et scénarios macroéconomiques alternatifs
En %

	Taux de croissance annuel moyen en termes réels, en %			Niveau, écart par rapport à la référence en %	
	2020-2040	2041-2070	2020-2070	2040	2070
Emploi					
Référence	0,3	0,1	0,2	-	-
S1	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0
S2	0,3	0,1	0,2	-1,1	-1,1
S3	0,3	0,1	0,2	-1,1	-1,1
Productivité par emploi					
Référence	0,8	1,5	1,2	-	-
S1	0,8	1,0	0,9	-1,4	-14,5
S2	0,8	1,5	1,2	0,0	0,0
S3	0,8	1,0	0,9	-1,4	-14,5
PIB					
Référence	1,2	1,6	1,4	-	-
S1	1,1	1,1	1,1	-1,4	-14,5
S2	1,1	1,6	1,4	-1,1	-1,1
S3	1,0	1,1	1,1	-2,4	-15,4

Le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence et les trois scénarios macroéconomiques alternatifs est illustré dans le graphique 5 pour les périodes 2019-2040, 2040-2070 et 2019-2070.

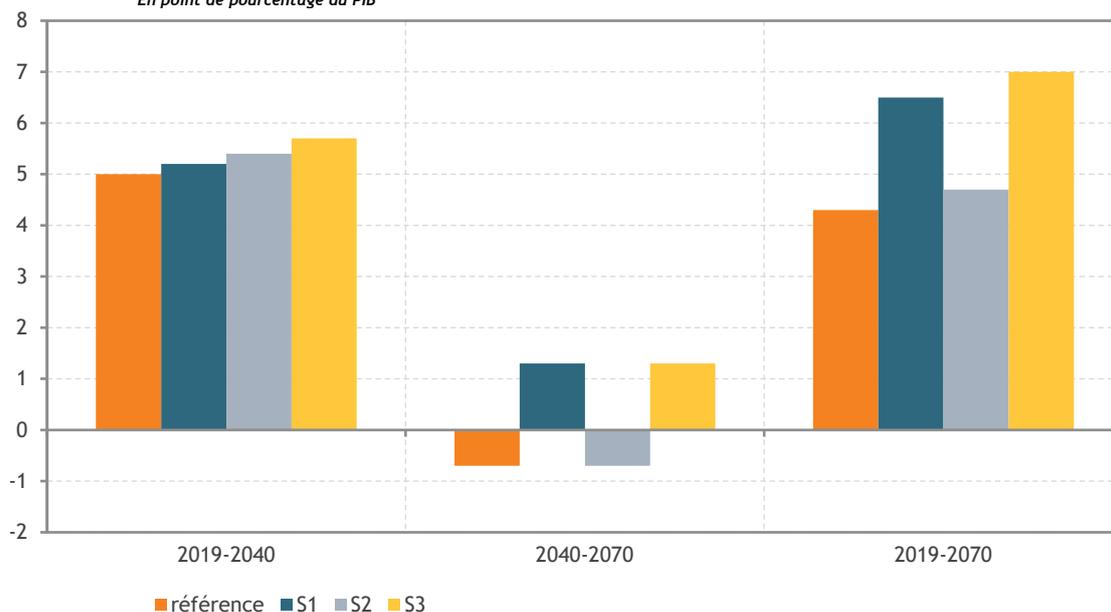
Avec une moindre croissance de la productivité (scénario S1), le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé de 0,2 point de pourcentage du PIB que dans le scénario de référence entre 2019 et 2040 (il atteint 5,2 points de pourcentage du PIB au lieu de 5,0 points) en raison de la plus faible croissance du PIB. Entre 2040 et 2070, le relèvement du coût budgétaire du vieillissement est encore plus important : +2,0 points de pourcentage du PIB (il est de 1,3 point au lieu de -0,7 point dans la projection de référence) suite à la réduction conséquente du PIB. Globalement, sur l'ensemble de la période de projection, le coût budgétaire du vieillissement est rehaussé de 2,2 points de pourcentage du PIB par rapport au scénario de référence : il atteint 6,5 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070 au lieu de 4,3 points.

Le scénario S2 présente un taux de chômage plus élevé (8 %) que dans le scénario de référence (7 %). Ce taux de chômage est atteint avant 2040 et entraîne un coût budgétaire du vieillissement plus important entre 2019 et 2040 en comparaison avec la projection de référence (5,4 points de pourcentage du PIB au lieu de 5,0 points). Pendant le reste de la période de projection, de 2040 à 2070, le coût budgétaire du vieillissement est identique dans le scénario S2 et le scénario de référence.

Enfin le scénario S3 combine les hypothèses des scénarios S1 et S2. Il présente un coût budgétaire du vieillissement de 5,7 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2040 et 1,3 point entre 2040 et 2070, soit 7,0 points sur l'ensemble de la période de projection (par rapport à 4,3 points de pourcentage du PIB dans le scénario de référence).

Graphique 5 Coût budgétaire du vieillissement selon le scénario de référence et les trois scénarios macroéconomiques alternatifs

En point de pourcentage du PIB



Le tableau suivant présente le coût budgétaire du vieillissement par type de prestation sociale entre 2019 et 2070 selon les trois scénarios macroéconomiques alternatifs, ainsi que les écarts par rapport à la projection de référence du rapport 2020 du CEV.

Tableau 13 Coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 selon les scénarios macroéconomiques alternatifs et écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2020
En point de pourcentage du PIB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Soulignons que la variation du coût budgétaire du vieillissement résultant d'une variation de la croissance annuelle moyenne de la productivité ou d'une variation du taux de chômage est quasiment linéaire à long terme. À titre d'exemple, les résultats du scénario S1 montrent qu'une réduction du taux de croissance annuel moyen de 0,3 point de pourcentage de la productivité entre 2020 et 2070 entraîne une augmentation du coût budgétaire de 2,2 points de pourcentage du PIB. On peut dès lors évaluer par approximation qu'une réduction de 0,15 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité entre 2020 et 2070 causerait un relèvement du coût budgétaire d'environ 1,1 point de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070. Ou encore qu'une réduction de 0,6 point de pourcentage du taux de croissance annuel moyen de la productivité entraînerait un alourdissement du coût budgétaire de 4,4 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2070.

e. Des scénarios démographiques alternatifs en matière de fécondité

La publication annuelle des perspectives démographiques propose un scénario de référence d'évolution de la population à l'horizon 2070. L'incertitude autour de l'hypothèse de fécondité (sans occulter l'incertitude qui entoure les autres hypothèses démographiques) et son changement par rapport aux précédentes perspectives ont entraîné l'établissement de deux scénarios alternatifs en la matière. Le premier scénario (HFEC) est un scénario de fécondité plus élevée où l'indice conjoncturel de fécondité est fixé à 1,85 à partir de 2030, ce qui s'apparente au scénario de référence du rapport 2019 du CEV²⁷. Le second scénario propose une fécondité moins élevée (LFEC), de 1,6 à partir de 2019, soit maintenue constante à son niveau actuellement observé.

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

²⁷ Dans le rapport 2019 du CEV, l'hypothèse de fécondité globale était de 1,88 à long terme. Le niveau de cette hypothèse découle d'une agrégation des résultats au niveau des arrondissements. Dans le scénario alternatif HFEC du rapport 2020, partant des mêmes hypothèses d'indice conjoncturel de fécondité par arrondissement que dans le scénario de référence du rapport 2019, la structure des populations par arrondissement entraîne un indice conjoncturel de fécondité, agrégé pour la Belgique, légèrement différent (1,85).

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

	Référence		Écart HFEC - référence		Écart LFEC - référence	
	2040	2070	2040	2070	2040	2070
Population totale	12191,4	12711,1	115,2	513,4	-84,2	-336,2
de 0 à 17 ans	2340,0	2369,9	113,9	278,1	-83,2	-177,7
de 18 à 66 ans	7118,6	7285,9	1,2	235,5	-1,0	-158,6
de 67 ans et plus	2732,8	3055,3	0,0	-0,2	0,0	0,1
Coefficient de dépendance des âgés (67+/18-66)	38,4	41,9	0,0	-1,3	0,0	0,9
Population active	5734,9	5865,8	0,4	177,5	-0,3	-120,5
emploi	5332,1	5455,1	1,7	165,2	1,0	-111,9
chômage	402,8	410,7	-1,3	12,3	-1,3	-8,6
Nombre de pensions	3453,4	3945,9	0,3	2,0	-0,7	-3,7
Nombre d'invalides	524,3	462,3	0,1	4,0	0,0	-2,8

Les scénarios alternatifs de haute et basse fécondité sont d'ampleur différente selon les hypothèses retenues en la matière (pour rappel, un scénario haut qui s'apparente au scénario de référence du rapport 2019 du CEV et un scénario bas basé sur les dernières observations). La population totale dans le scénario de haute fécondité HFEC est supérieure de 4 % en 2070 à la population du scénario de référence et inférieure de 2,6 % dans le scénario de basse fécondité LFEC. Par rapport au scénario de référence, ces deux scénarios HFEC et LFEC présentent respectivement une augmentation/diminution de la population jeune de 0 à 17 ans, dès le début de la période de projection, qui se répercute progressivement sur la population d'âge actif de 18 à 66 ans (à partir d'environ 2040). Dans les deux scénarios, la population âgée de 67 ans et plus n'est pas modifiée. Dans le scénario de haute fécondité HFEC, le coefficient de dépendance des âgés est réduit de 1,3 point de pourcentage à l'horizon 2070 et dans le scénario de basse fécondité LFEC, il est relevé de 0,9 point de pourcentage en 2070.

À taux d'activité et de chômage inchangés par rapport au scénario de référence, les scénarios alternatifs de fécondité HFEC et LFEC aboutissent en 2070 à une population active (et ses composantes emploi et chômage) plus/moins élevée. Le nombre d'invalides, qui résulte de probabilités inchangées d'entrées en provenance de la population active²⁸, est également supérieur/inférieur à celui projeté dans le scénario de référence. Le nombre de pensionnés n'est pas sensiblement différent de celui du scénario de référence.

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

²⁸ Pour être plus précis, le nombre de personnes en incapacité primaire (première période d'incapacité de travail) découle de probabilités d'entrées en provenance de la population active ; après un an d'incapacité de travail, les entrées en invalidité découlent de probabilités d'entrées en provenance de l'incapacité primaire et le stock de personnes invalides découle de probabilités de maintien en invalidité.

Tableau 15 Projection macroéconomique 2020-2070, scénario de référence et scénarios alternatifs de fécondité
En %

	Taux de croissance annuel moyen en termes réels, en %			Niveau, écart par rapport à la référence, en %	
	2020-2040	2041-2070	2020-2070	2040	2070
Emploi					
Référence	0,3	0,1	0,2	-	-
HFEC	0,3	0,2	0,2	0,0	3,0
LFEC	0,3	0,0	0,1	0,0	-2,1
Productivité par emploi					
Référence	0,8	1,5	1,2	-	-
HFEC	0,8	1,5	1,2	0,0	0,0
LFEC	0,8	1,5	1,2	0,0	0,0
PIB					
Référence	1,2	1,6	1,4	-	-
HFEC	1,2	1,7	1,5	0,0	3,0
LFEC	1,2	1,5	1,4	0,0	-2,1

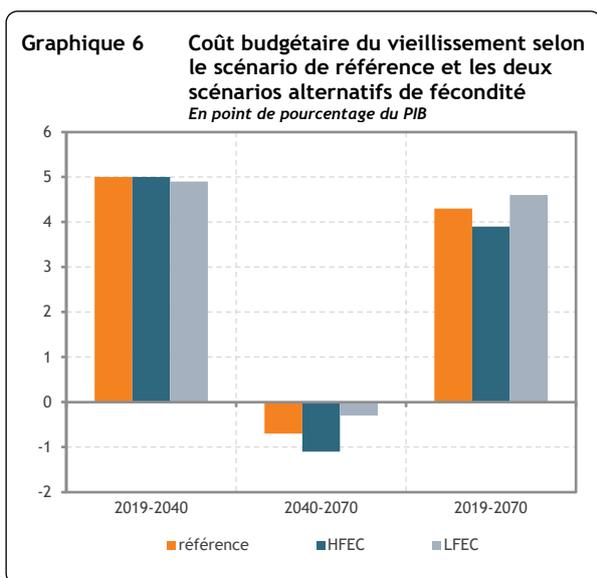
Les gains de productivité sont inchangés dans les deux scénarios alternatifs de fécondité HFEC et LFEC en comparaison avec le scénario de référence. Par conséquent, dans ces scénarios alternatifs, l'effet sur la croissance du PIB est identique à l'impact sur la croissance de l'emploi. Pratiquement aucun effet n'est visible jusqu'en 2040, année où la population d'âge actif commence à diverger du scénario de référence. En taux de croissance annuels moyens, entre 2020 et 2070, l'effet sur le PIB et l'emploi est de +0,1 point de pourcentage dans le scénario de haute fécondité HFEC et de -0,04 point de pourcentage dans le scénario de basse fécondité LFEC. En 2070, les niveaux de l'emploi et du PIB dans les scénarios HFEC et LFEC sont respectivement supérieurs et inférieurs de 3,0 % et de -2,1 %, en comparaison avec le scénario de référence. L'impact de ces deux scénarios alternatifs de fécondité sur le coût budgétaire du vieillissement est présenté dans le tableau ci-dessous, par rapport au scénario de référence.

Tableau 16 Coût budgétaire du vieillissement 2019-2070, scénario de référence et scénarios alternatifs de fécondité et écarts par rapport au scénario de référence de juillet 2020
En points de pourcentage du PIB

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

- Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'État (dans ce dernier régime, les résultats présentés dans ce rapport n'intègrent pas le relèvement de l'âge et de la condition de carrière pour retraite anticipée, ni le relèvement de l'âge légal de la retraite) et la GRAPA.
- Dépenses publiques de soins de santé, aigus et de longue durée.
- Allocations de maternité, d'incapacité primaire et d'invalidité.
- Y compris chômage avec complément d'entreprise et crédit-temps et interruption de carrière.
- Principalement les dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence (seulement la partie relevant de la sécurité sociale selon les principes du SEC 2010), les allocations pour personnes handicapées et le revenu d'intégration.
- Selon la définition du CEV, les rémunérations du personnel enseignant ne font pas partie du total du coût budgétaire du vieillissement.

Dans ces scénarios alternatifs de haute et basse fécondité HFEC et LFEC, le coût budgétaire du vieillissement entre 2019 et 2070 est respectivement allégé/alourdi de -0,4 et 0,3 point de pourcentage du PIB, par rapport à celui du scénario de référence. Ces écarts résultent de la progression différente du PIB dans ces deux scénarios. Dans le scénario de haute fécondité HFEC, une population active plus élevée offre de meilleures perspectives de croissance économique et vice-versa dans le scénario de basse fécondité LFEC. Notons toutefois que les dépenses d’allocations familiales et de maternité augmentent/se réduisent en pourcentage du PIB dans les scénarios HFEC/LFEC mais ne compensent pas l’effet du PIB au dénominateur.



Le graphique 6 illustre le fait qu’un changement de l’hypothèse de fécondité ne modifie pratiquement pas le coût budgétaire du vieillissement jusqu’à l’horizon 2040. Les effets, relativement modérés en fonction des hypothèses de ces scénarios alternatifs, ne se font sentir qu’à long terme, sur la période 2040-2070.

Remarquons que la variation du coût budgétaire du vieillissement résultant d’une variation du taux de fécondité est pratiquement linéaire à long terme.

FOCUS -

L'impact du vieillissement démographique sur la projection du CEV des dépenses publiques de soins de santé à long terme

Introduction

La Belgique, à l'instar des autres pays développés a connu ces 40 dernières années une forte progression des dépenses de soins de santé, tant en termes réels par tête qu'en pourcentage du PIB. Cette évolution a donné lieu à de nombreux articles scientifiques. Les chercheurs ont tenté d'identifier et de quantifier les déterminants susceptibles à la fois d'expliquer cette hausse observée et peut-être aussi d'apporter un éclairage sur l'évolution future. Les résultats de ces recherches permettent de dégager trois variables explicatives fondamentales : le revenu, l'évolution démographique et le progrès technologique médical.

La section ci-dessous dresse un très bref aperçu des principales conclusions de la recherche scientifique. La troisième section présente les modèles utilisés pour réaliser la projection à long terme des dépenses de soins de santé du CEV. Ces modèles permettent d'estimer l'impact du vieillissement sur l'évolution future des dépenses. Les résultats de ces projections sont donnés dans la quatrième section.

Bref aperçu de la littérature scientifique

Le revenu est sans aucun doute la variable la plus utilisée pour expliquer les dépenses. Les avis sur son impact quantitatif sont toutefois beaucoup plus partagés étant donné que les effets estimés sont très sensibles à la formulation précise du modèle statistique ainsi qu'aux pays et à la période étudiés. Ainsi, l'introduction ou non d'une variable tendancielle dans le modèle peut avoir des effets très marqués sur l'élasticité-revenu estimée. La tendance est traditionnellement utilisée comme indicateur ('proxy') du progrès technologique médical. Il est pourtant clair qu'elle peut capter toutes sortes d'effets d'autres variables non stationnaires (par exemple les tendances de la morbidité, l'évolution de l'offre médicale, etc.) et ne mesure donc pas nécessairement, et certainement pas exclusivement, les progrès technologiques. En outre, la forte corrélation avec le revenu dans les modèles de séries temporelles résulte en un mélange d'effets, si bien qu'on ne sait pas clairement quelle variable capte quel effet. Plusieurs approches plus sophistiquées servant à quantifier les effets des évolutions technologiques sur les dépenses confirment l'importance de cette variable. Des recherches récentes²⁹ ont montré que la technologie explique près de 40 % de la croissance historique des dépenses dans les pays de l'OCDE sur la période 1980-2009 (l'estimation pour la Belgique est pratiquement identique : 43 %) ³⁰.

²⁹ Voir notamment Willemé, P. en M. Dumont, 'Machines that go 'ping': Medical Technology and Health Expenditures in OECD Countries', *Health Economics*, 2014, Vol 24, n° 8, p. 1027-1041 (corrigendum: 2015, Vol 25, n° 3, p. 387-388).

³⁰ La croissance historique des dépenses de soins de santé est parfois attribuée à l'évolution des attentes de la population en matière de soins de santé publics. Ces attentes évoluent sans doute parallèlement à la croissance de la richesse et, partant, l'on pourrait supposer qu'elles sont captées dans les modèles macro de santé par le revenu. Toutefois, ces modèles ne permettent pas d'analyser si c'est effectivement le cas.

Les dépenses de soins de santé augmentent sensiblement avec l'âge, ce qui nous amène intuitivement à conclure que le vieillissement actuel et futur de la population débouchera inévitablement sur une hausse des dépenses. Ce résultat intuitif n'est toutefois pas confirmé par la plupart des modèles économétriques agrégés. Dans ces modèles, le vieillissement est généralement mesuré par des variables qui expriment la structure d'âge de la population, comme la part des personnes âgées (65+, 80+) en pourcentage de la population. Les effets estimés de telles variables sont presque toujours faibles, et ne sont souvent pas statistiquement significativement différents de zéro ³¹.

Ce résultat paradoxal a suscité un débat sur la question de savoir si l'âge même, ou les coûts médicaux encourus durant la période précédant le décès (le « cost of dying », effectué dans les derniers mois de la vie), peuvent expliquer les profils d'âge observés. Cette question peut toutefois difficilement être étudiée de manière empirique avec des modèles agrégés. Des recherches microéconométriques ont montré, dans le domaine des soins aigus, que l'âge lui-même n'est pas un déterminant essentiel des dépenses si l'on tient compte de la proximité de la mort. Chez les patients qui bénéficient de soins de longue durée (soins résidentiels ou à domicile), on constate un effet positif de l'âge, quelle que soit la durée que ces patients ont encore à vivre. Il va sans dire que ce résultat est important car il implique que le vieillissement de la population pourrait ne pas avoir d'effet majeur sur les dépenses de soins aigus, mais plutôt sur le recours aux soins de longue durée. Cette conclusion permet également de supposer que le vieillissement entraînera un glissement (relatif) des dépenses de soins aigus vers les dépenses de soins de longue durée.

Partant de la littérature disponible, on pourrait donc conclure que le vieillissement exercera très probablement des pressions à la hausse sur les dépenses de soins de longue durée et n'aura pas d'impact, ou seulement de manière limitée, sur les dépenses de soins aigus. Il convient toutefois de tenir compte de la période historique durant laquelle ces recherches ont été menées : les études plus anciennes portent en grande partie sur la période précédant le tournant du siècle. Or, à cette période, le vieillissement démographique était encore négligeable. Il n'est donc pas étonnant que ces études n'identifient pas d'effets ou seulement des effets mineurs du vieillissement sur les dépenses de soins de santé. Au cours de la période actuelle, et jusqu'au milieu de ce siècle, la part des personnes âgées dans la population augmente beaucoup plus nettement. Il est donc probable que le vieillissement alimente davantage, à l'avenir, les dépenses de soins aigus que par le passé.

Les modèles de projection à long terme des dépenses de soins aigus et des dépenses de soins de longue durée

La projection à long terme des dépenses publiques de soins de santé réalisée dans le cadre des rapports du CEV est fondée sur les résultats des modèles de séries temporelles utilisés pour les dépenses de soins aigus (AHC) et pour les dépenses de soins de longue durée (LTC)³². Les agrégats portent sur les dépenses de l'assurance maladie-invalidité (AMI), complétées par les dépenses pour les compétences transférées dans le cadre de la 6^e réforme de l'État (principalement les soins de longue durée comme les

³¹ Gerdtham, U-G. en B. Jonsson, 'International comparisons of health expenditure: Theory, data and econometric analysis', in: Handbook of Health Economics, Elsevier, 2000, vol. 1, p. 11-53.

³² Les projections à moyen terme des dépenses de soins de santé sont réalisées avec d'autres modèles, surtout pour ce qui concerne les soins aigus. Ces dépenses sont projetées au moyen du modèle dynamique de microsimulation PROMES. La projection du CEV reprend la projection de moyen terme comme point de départ (l'année 2025 pour la projection actuelle).

soins résidentiels aux personnes âgées). Le modèle des dépenses de soins aigus formule ces dépenses en fonction des éléments suivants : le PIB par tête, la part des personnes âgées en pourcentage de la population totale (trois classes d'âge), un proxy pour le progrès technologique médical³³ et plusieurs variables de contrôle n'exerçant pas d'impact sur le long terme. Quant au modèle des dépenses de soins de longue durée, il exprime ces dépenses en fonction du PIB par tête, des parts des personnes âgées (trois classes d'âge : 65-74, 75-84 et 85+ ans) dans la population totale et de l'espérance de vie moyenne de ces catégories d'âge³⁴.

Dans les deux modèles, la variable de revenu a l'effet positif escompté comme le proxy de technologie dans le modèle des soins aigus. L'effet de la part des personnes âgées dans la population totale varie selon la classe d'âge et la catégorie de soins. Pour ce qui concerne les soins aigus, les parts des classes d'âge 65-74 ans et 75-84 ans ont un effet positif sur les dépenses. La part des personnes les plus âgées (85+) n'a pas un effet statistiquement significatif³⁵. La classe d'âge 65-74 ans a un effet positif sur les soins de longue durée, mais cet effet s'estompe dans le temps à mesure que l'espérance de vie augmente dans cette classe d'âge. De même, la classe d'âge 75-84 ans a un effet positif, qui de plus ne faiblit pas (de manière statistiquement significative) à mesure que l'espérance de vie augmente. L'effet est également positif pour les plus âgés et il augmente en outre avec la hausse de l'espérance de vie dans ce groupe. La combinaison de ces effets semble indiquer que l'augmentation de l'espérance de vie entraîne un glissement des dépenses de soins de longue durée vers les classes d'âge plus élevées de personnes âgées.

Estimation de l'effet démographique dans la projection de 2020 du CEV

Dans cette section, l'effet du vieillissement de la population sur les dépenses de soins est estimé par le biais d'une simulation où la structure d'âge de la population (parts des personnes âgées telles que décrites plus haut) est maintenue constante. L'écart entre les dépenses de soins ainsi calculées et les dépenses du scénario de référence donne une estimation de la contribution du vieillissement aux résultats de la projection, à la fois dans son ensemble et par catégorie de soins.

Les résultats des projections de référence et alternatives des dépenses, exprimés en pourcentage du PIB, sont présentés dans le graphique suivant, ainsi que l'évolution des variables démographiques (les parts des classes d'âge 65-74, 75-84 et 85+ ans dans la population totale). En projection, la simulation de référence (avec extension _R) et les simulations alternatives se fondent sur les mêmes hypothèses d'évolution du PIB réel par tête et de la variable technologique. Le graphique montre deux simulations alternatives différentes : l'une où la structure d'âge de la population plus âgée est maintenue constante à partir de la première année de la simulation (avec extension _A), l'autre où elle est maintenue constante à partir

³³ Le progrès technologique médical est mesuré par le nombre d'homologations annuelles de nouveaux médicaments, en données cumulatives (exprimées en « stock de capital »)

³⁴ Le progrès technologique médical n'a pas été incorporé dans le modèle des soins de longue durée. Sur la période d'observation, ces soins se caractérisent plutôt par une faible intensité technologique. Il est possible que ceci évolue à l'avenir (en raison par exemple d'applications de domotique), mais les données historiques ne contiennent pas d'informations à ce sujet.

³⁵ Ceci n'est pas étonnant : les profils de dépense par âge révèlent aussi une baisse pour la classe d'âge la plus âgée. Cela reflète probablement le fait que certaines interventions médicales lourdes ne sont pas pratiquées sur les personnes très âgées.

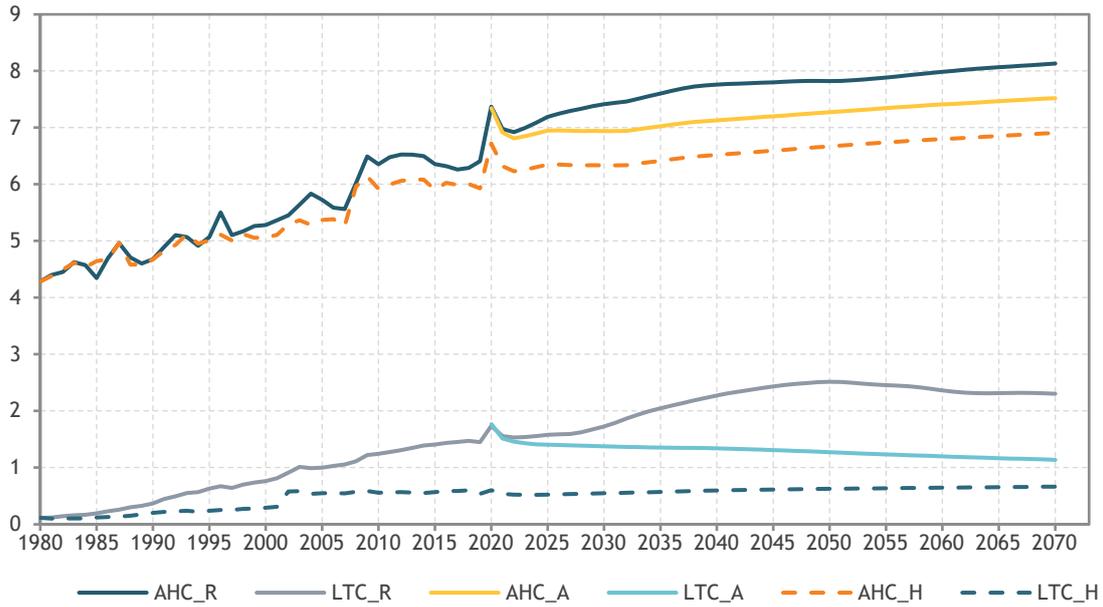
de la première année d'observation (avec extension _H). Cette dernière simulation permet de mettre en avant l'effet estimé du vieillissement démographique sur les dépenses historiques.

Pour la période d'observation 1980-2019, on constate pour les soins aigus que les dépenses réellement observées (avec extension _R) divergent des dépenses simulées dans le scénario alternatif (avec extension _H, avec structure d'âge constante) à partir du milieu des années 1990. Cela s'explique par le pic de naissances enregistré après la Première Guerre mondiale, qui a entraîné une augmentation de la part de la classe d'âge 65-74 ans dans la population totale dans les années 1990 ainsi que dans la classe d'âge 75-84 ans dix ans plus tard. S'agissant des soins de longue durée, pour lesquels le vieillissement a un impact plus marqué sur les dépenses, l'écart se marque progressivement à partir du début de la période d'observation.

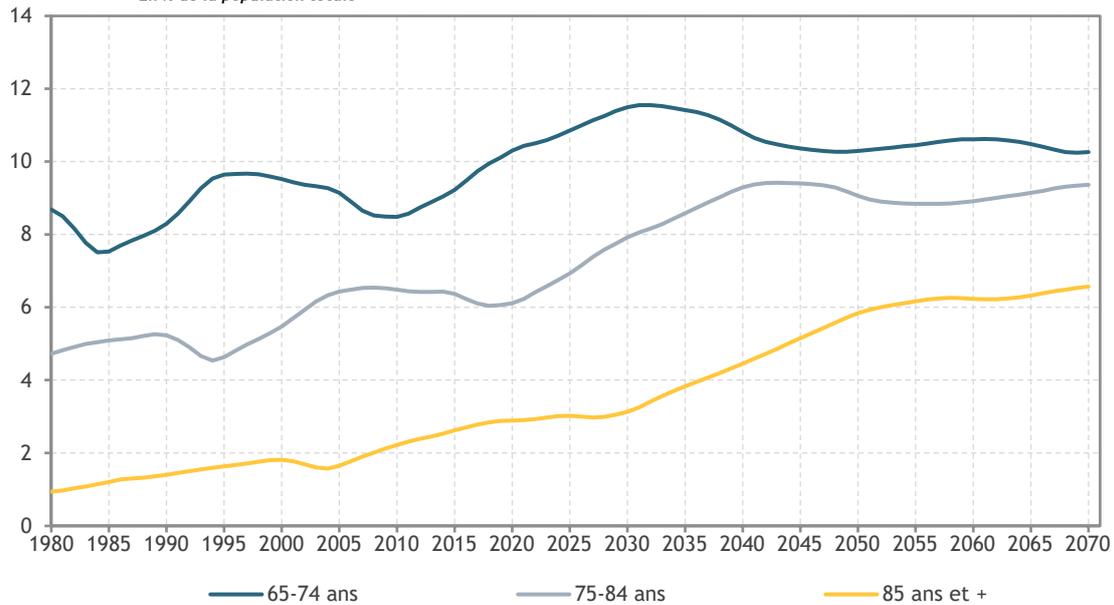
Pour la période de projection 2020-2070, dans la simulation de référence (avec extension _R), les dépenses de soins de santé augmentent en pourcentage du PIB, tant pour les soins aigus que pour les soins de longue durée. Le graphique illustre comment les dépenses de soins aigus et de soins de longue durée atteignent leur pic à un moment différent dans la projection de référence. Dans les soins aigus, où seules les parts des 65-74 ans et des 75-84 ans ont un impact significatif, le pic est atteint en 2070, tandis que dans les soins de longue durée, où la part des personnes les plus âgées joue un rôle plus important, le pic est atteint aux environs de 2050.

Dans les projections alternatives (voir graphique 7, lignes avec extension _A), la structure d'âge constante entraîne une baisse très progressive des dépenses de soins de longue durée en pourcentage du PIB (et donc hors contribution des variables démographiques).

Graphique 7 Part des dépenses de soins aigus et de longue durée en pourcentage du PIB, 1980-2070 (observations, projections de référence et alternatives) et évolution des indicateurs démographiques du vieillissement
En % du PIB



En % de la population totale



Les résultats des simulations sont synthétisés dans le tableau 17.

Tableau 17 Dépenses de soins aigus (AHC) et de longue durée (LTC), 2019-2070, projection de référence (_R) et simulation alternative (_A)
En pourcentage du PIB

	AHC_R	AHC_A	Effet vieillissement AHC	LTC_R	LTC_A	Effet vieillissement LTC
2019	6,4			1,4		
2020	7,4	7,3	0,0	1,7	1,7	0,0
2030	7,4	6,9	0,5	1,7	1,4	0,3
2040	7,8	7,1	0,6	2,3	1,3	0,9
2050	7,8	7,3	0,5	2,5	1,3	1,2
2060	8,0	7,4	0,6	2,4	1,2	1,2
2070	8,1	7,5	0,6	2,3	1,1	1,2
2019-2070	+1,7 pp	+1,1 pp	+0,6 pp	+0,9 pp	-0,3 pp	+1,2 pp

L'impact estimé du vieillissement, en 2070, représente 0,6 point de pourcentage du PIB pour les dépenses de soins aigus et 1,2 point de pourcentage pour les dépenses de soins de longue durée. Comme prévu, l'impact est plus marqué pour les soins de longue durée. Pour ce qui concerne les soins aigus, les facteurs non démographiques (revenu, technologie) ont un impact plus important (1,1 point de pourcentage du PIB) que les facteurs démographiques sur l'évolution projetée des dépenses. Les contributions historiques de ces deux déterminants sont présentées pour trois sous-périodes dans le tableau 18.

Tableau 18 Contributions des composantes démographiques et non démographiques à l'évolution des dépenses de soins aigus (observations et projection)
En point de pourcentage du PIB

Période	Contribution totale	Composante non démographique	Démographie
1980-1999	1,0	0,8	0,2
1999-2019	1,1	0,9	0,3
2019-2070	1,7	1,1	0,6

Ce tableau illustre l'impact croissant du vieillissement sur les dépenses de soins aigus : durant la première sous-période, cet impact est de 0,2 point de pourcentage du PIB, durant la deuxième période, le vieillissement contribue à hauteur de 0,3 point de pourcentage du PIB à la croissance des dépenses et, en projection, il représente plus d'un tiers de la hausse attendue des dépenses en pourcentage du PIB. Les composantes non démographiques fournissent, sur l'ensemble de la période, une contribution légèrement en hausse à l'évolution des dépenses en pour cent du PIB. Ces résultats confirment l'hypothèse formulée plus haut : si le vieillissement de la population dans le passé a eu peu d'impact sur la croissance des dépenses de soins aigus, cela ne signifie pas que cela se vérifiera encore à l'avenir.

2. Soutenabilité sociale du vieillissement

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

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

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

Nous attirons l'attention sur deux interventions méthodologiques concernant l'EU-SILC. Tout d'abord, afin de répondre aux exigences européennes, Statbel a apporté un certain nombre de modifications importantes à l'enquête EU-SILC 2019. Ainsi, il a opté pour l'utilisation de données administratives fiscales pour la majorité des variables de revenu. En conséquence, l'enquête dans son ensemble a été fondamentalement révisée³⁶. Ensuite, la méthode de détermination des pondérations dans l'EU-SILC a été profondément adaptée, entre autres afin de pouvoir utiliser les données fiscales³⁷. Ces deux changements méthodologiques devraient réduire le biais possible de la non-réponse et améliorer la précision des estimations des indicateurs, et ainsi améliorer la qualité de l'EU-SILC. Mais ces améliorations ont également un certain nombre de répercussions sur ce rapport. Premièrement, les résultats obtenus jusqu'à la vague 2018 ne sont pas comparables aux résultats générés à partir de 2019. Deuxièmement, les résultats monétaires fondés sur l'année d'enquête 2019 (relatifs aux revenus de l'année 2018) ne sont attendus qu'à l'automne 2020 et ne sont dès lors pas encore disponibles pour ce rapport (par contre, les indicateurs non monétaires comme la privation matérielle et sociale le sont).

Une intervention de moindre envergure est la correction des pondérations des enquêtes EU-SILC 2016, 2017 et 2018 (selon la méthodologie actuelle), afin d'éviter un changement brusque dans la taille moyenne des ménages et d'aligner l'estimation de la population totale en ménages privés sur les chiffres du Registre national. Cette correction des pondérations a finalement débouché sur de légères adapta-

³⁶ Pour plus d'informations, voir https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Note%20technique%20-%20r%C3%A9forme_FR.pdf

³⁷ Pour plus d'informations, voir https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Note%20technique%20-%20Indicateurs_FR.pdf

tions des résultats des vagues 2016 à 2018, sans toutefois avoir d'incidences sur les conclusions formulées dans les rapports précédents. Ce chapitre (ou l'annexe 2) reprend donc les graphiques publiés dans le rapport annuel 2019 en incluant les résultats corrigés pour ces vagues de l'EU-SILC.

2.1.1. Définition et méthodologie

Le CEV se fonde, pour analyser la pauvreté, sur les concepts et la méthodologie développés au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, la pauvreté est principalement analysée, depuis 2001, sous l'angle de l'indicateur du risque de pauvreté³⁸. Selon cet indicateur, une personne présente un risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent est inférieur à 60 % de la médiane, mesurée à l'échelle nationale, du revenu net disponible équivalent. Plusieurs concepts de cette définition sont expliqués ci-après.

Premièrement, la définition ne parle pas de personnes pauvres mais bien de personnes exposées à un *risque* de pauvreté. La pauvreté est envisagée comme un concept complexe et multidimensionnel : elle ne tient pas uniquement à une insuffisance de revenus, mais aussi à d'autres aspects de la vie en société, comme la santé, le logement ou les contacts sociaux. La pauvreté peut dès lors difficilement être mesurée par un seul indicateur. Une personne présente un risque de pauvreté quand son revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que cette personne est pauvre. Le revenu disponible ne tient en effet pas compte du patrimoine, tel que la propriété de son logement. Ne payant pas de loyer, les propriétaires de leur logement possèdent un niveau de vie plus élevé que les locataires, à revenu disponible équivalent. Ou encore, une personne peut disposer d'un patrimoine financier important qui lui permette de financer sa consommation. Comme expliqué plus loin dans l'encadré 6, cette remarque est particulièrement importante en Belgique où les pensions complémentaires sont le plus souvent versées sous la forme d'un capital unique et non d'un revenu mensuel, raison pour laquelle elles ne sont souvent pas prises en compte dans le revenu disponible. La situation inverse existe aussi. Ainsi, il est possible qu'une personne disposant d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté ne soit pas en mesure de faire face à certaines dépenses essentielles, comme payer un séjour en maison de repos et de soins.

³⁸ Tant la pauvreté que le concept élargi de 'pauvreté et d'exclusion sociale' sont au cœur de la stratégie UE2020, adoptée en 2010, qui entend promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans ce contexte, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est défini comme la somme de trois catégories de population, basées sur trois indicateurs (risque de pauvreté, privation matérielle et faible intensité de travail). Le présent rapport n'aborde pas ce concept élargi.

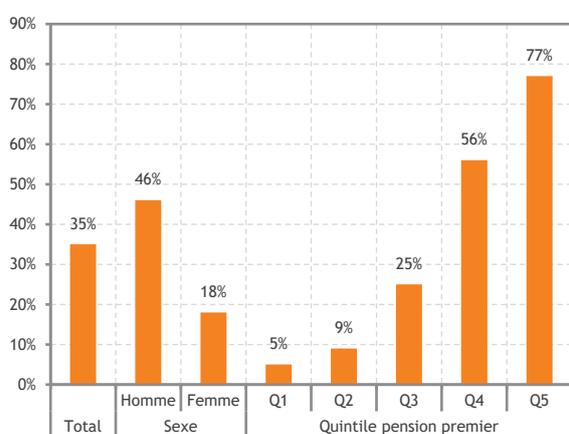
Encadré 6 Pensions complémentaires en Belgique

Comme précisé dans la section 2.1.1, le risque de pauvreté d'une personne est déterminé à partir de la hauteur de son revenu. Le patrimoine n'est pas pris en compte, seulement le revenu de la propriété. Cette donnée a toute son importance en Belgique étant donné que les pensions complémentaires sont, la plupart du temps, versées sous la forme d'un capital unique et viennent donc compléter le patrimoine. Il est donc parfaitement possible qu'une personne percevant une faible pension du premier pilier, mais une pension complémentaire élevée soit considérée comme exposée à un risque de pauvreté alors qu'elle jouit d'un niveau de vie élevé.

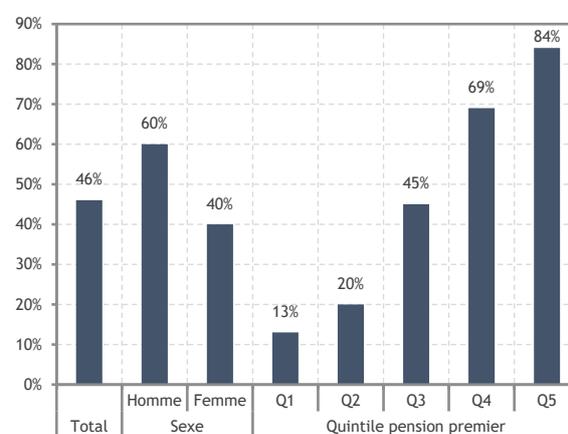
Étant donné que le revenu à la base de l'indicateur de risque de pauvreté ne tient quasiment pas compte des pensions complémentaires (vu qu'elles sont versées la plupart du temps sous la forme d'un capital unique), cet encadré dresse, tout comme l'an dernier, un bref aperçu de l'importance des pensions du deuxième pilier dans la population âgée en Belgique en 2015 (le troisième pilier n'est pas abordé). Nous limitons les analyses aux pensionnés qui perçoivent pour la première fois une pension de retraite de travailleur salarié et qui ne bénéficient d'aucune autre pension, ni d'une garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA). Cette limitation nous permet ainsi de comparer les chiffres de 2015 avec les chiffres de 2004¹.

Les graphiques 1 et 2 donnent un aperçu des pourcentages de pensionnés de la population étudiée qui ont accès au deuxième pilier en 2004 et 2015. Les graphiques présentent le pourcentage total de la population étudiée qui bénéficie du deuxième pilier, une ventilation selon le sexe et le niveau (en quintiles) de la pension du premier pilier. À titre d'information, le premier quintile (Q1) percevait en 2015 une pension inférieure à 1 130 euros, le Q2 une pension entre 1 131 et 1 300 euros, le Q3 une pension entre 1 301 et 1 580 euros, le Q4 une pension entre 1 581 et 1 940 euros et le Q5 une pension supérieure à 1 941 euros.

Graphique 1 Pourcentage avec un deuxième pilier selon les caractéristiques individuelles, 2004



Graphique 2 Pourcentage avec un deuxième pilier selon les caractéristiques individuelles, 2015



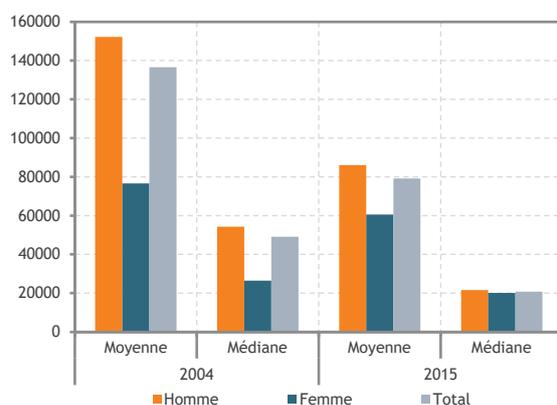
Le graphique 2 montre que 46 % de la population étudiée perçoit, en 2015, une pension du deuxième pilier, davantage d'hommes (60 %) que de femmes (40 %). L'accès est également lié au niveau de la pension du premier pilier. Ainsi, 84 % du quintile le plus élevé perçoit une pension du deuxième pilier, contre 14 % du premier quintile. Lorsqu'on compare les chiffres de 2015 (graphique 2) avec ceux de 2004 (graphique 1), on constate que l'accès s'élargit : davantage de pensionnés de la population étudiée perçoivent une pension complémentaire (46 % contre 35 % en 2004) et le pourcentage de pensionnés avec un deuxième pilier a clairement augmenté dans les quintiles inférieurs, davantage chez femmes que chez les hommes.

¹ Pour la situation en 2004, voir Berghman, J., Curvers, G., Palmans, S. & Peeters, H. (2007). *Cartographie des retraités belges Partie 2 : Pensions du premier et du deuxième pilier chez les travailleurs salariés retraités*. Bruxelles : SPF Sécurité sociale

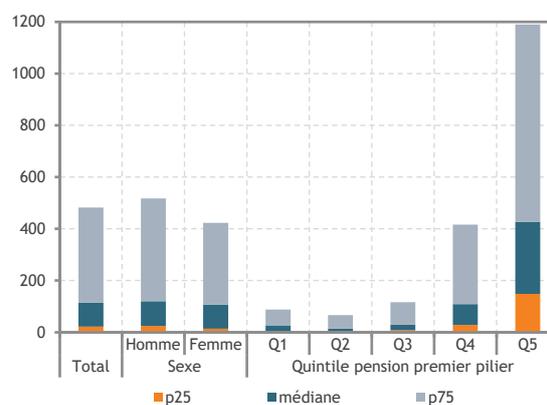
Pour ce qui concerne les modalités de versement de la pension complémentaire, les chiffres révèlent qu'en 2015, 96 % de la population étudiée a reçu une pension sous la forme d'un capital unique et que 3 % de celle-ci a opté pour une combinaison de capital et de rente. Seul 1 % a opté pour une liquidation sous forme de rente. Il apparaît donc que l'importance de la liquidation en capital a encore augmenté par rapport à 2004. Cette année-là, les pourcentages étaient respectivement de 90 %, 5 % et 5 %.

Lorsque nous analysons de plus près les montants des capitaux et leur évolution, il apparaît d'emblée dans le graphique 3 que le montant des capitaux reçus est plus faible en 2015 qu'en 2004. Ainsi, le capital médian perçu est de 21 035 euros en 2015, contre plus du double en 2004. Ce résultat indique que la diffusion plus large observée du deuxième pilier a principalement débouché sur une progression du nombre de capitaux moins élevés. Le graphique montre aussi que les femmes perçoivent moins de capitaux élevés que les hommes, mais que l'écart a diminué entre 2004 et 2015. Enfin, les valeurs plus élevées de la moyenne par rapport à la médiane révèlent une distribution inégale des capitaux perçus. Le rapport entre la moyenne et la médiane est en effet plus élevé en 2015 qu'en 2004. Alors que l'accès au système s'est élargi, les inégalités au niveau des prestations se sont accentuées.

Graphique 3 Montant du capital de pension en 2004 (en prix constants de 2015) et en 2015



Graphique 4 Montant de la rente fictive selon les caractéristiques individuelles



On peut difficilement comparer les capitaux avec les rentes mensuelles. Pour mieux comprendre dans quelle mesure le capital reçu constitue un complément substantiel à la pension du premier pilier, nous avons converti les capitaux en rentes mensuelles fictives à vie et avons inséré, dans le graphique 4, les caractéristiques individuelles du graphique 1². Pour chaque caractéristique, nous donnons le complément apporté par la rente fictive. Comme le montre le graphique, 25 % (p25) des pensionnés disposant d'un deuxième pilier ne reçoivent qu'un très faible complément (moins de 22 euros, 24 euros pour les hommes, 14 pour les femmes) alors qu'à l'autre extrémité (p75), 25 % perçoivent une rente fictive de plus de 482 euros (517/423 euros respectivement pour les hommes et les femmes). La valeur médiane est égale à 115 euros (120/107 euros respectivement pour les hommes et les femmes). Au niveau de la distribution par quintile de la pension du premier pilier, on constate que le complément est négligeable dans les deux premiers quintiles. Dans le troisième quintile aussi, les montants sont relativement limités : 75 % des bénéficiaires d'un capital recevraient une rente fictive inférieure à 116 euros par mois. Des montants sensiblement plus élevés caractérisent le quatrième, mais surtout, le cinquième quintile. Dans le quatrième quintile, plus de la moitié des bénéficiaires perçoit une rente fictive de plus de 109 euros et 25 % perçoit même une rente fictive de plus de 416 euros ; dans le cinquième quintile, les montants sont de 427 et 1 190 euros). Le graphique ne montre pas qu'un certain nombre d'individus perçoivent des rentes très élevées. Dans le cinquième quintile, 1 % seulement percevrait une rente de supérieure à 5 520 euros. Il est à remarquer que les montants mentionnés ici sont bruts. Après déduction des charges sociales et de l'impôt sur les revenus, les montants sont 10 à 20 % plus faibles.

² Pour convertir des capitaux en rentes mensuelles fictives à vie, nous utilisons des tables de mortalité longitudinales unisexes et la méthodologie développée par l'OCDE (voir p. 144 de OCDE (2019), *Pensions at a Glance 2019 : OECD and G20 Indicators*. Paris : OECD Publishing). Cette méthodologie se fonde sur un taux d'intérêt réel de 2% et sur une conversion de 90% seulement du capital (les autres 10% sont consacrés aux frais administratifs et autres). En cas de décès, le capital est versé dans sa totalité.

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

La définition se fonde par ailleurs sur le concept du 'revenu net disponible équivalent'. Pour obtenir le revenu net disponible équivalent d'un individu, les étapes suivantes sont parcourues. Premièrement, les revenus bruts de l'ensemble des membres d'un ménage sont additionnés et diminués des impôts, des cotisations sociales et des transferts entre ménages. On obtient ainsi le revenu net disponible du ménage. Pour ramener le revenu disponible du ménage au niveau individuel, il conviendrait de diviser le revenu du ménage par le nombre de membres du ménage. Une telle approche présente toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte des économies d'échelle qui découlent d'un ménage commun et de la composition du ménage (par exemple, le coût de la vie est moins élevé pour les enfants). Ainsi, un couple avec deux enfants disposant d'un revenu de 4 000 euros aura un niveau de vie plus élevé qu'un isolé ne vivant qu'avec 1 000 euros. C'est pourquoi le revenu du ménage est divisé non pas par le nombre de membres le composant, mais par la somme des pondérations fixées dans l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE. Cette échelle attribue un poids de 1 au premier adulte, 0,5 à chaque adulte supplémentaire et 0,3 à chaque personne de moins de 14 ans. Dans l'exemple ci-dessus, chaque individu du ménage aura donc un revenu disponible 'équivalent' de 1 900 euros ($4000 / (1+0,5+0,3+0,3)$). Le revenu disponible 'équivalent' de la personne isolée sera de 1 000 euros. Le revenu disponible 'équivalent' individualisé qui en résulte permet donc de comparer le niveau de vie d'individus en tenant compte de la composition du ménage auquel ils appartiennent.

Il devrait clairement ressortir de la discussion ci-dessus qu'une seule mesure de la pauvreté ne peut rendre pleinement compte de sa complexité. L'indicateur 'classique' du risque de pauvreté n'est qu'une opérationnalisation de la pauvreté (qui est certes très répandue). Il existe d'innombrables autres mesures de la pauvreté qui peuvent compléter utilement l'indicateur de risque de pauvreté présenté ici. Certains indicateurs utilisent d'autres échelles d'équivalence ou définitions des revenus qui tiennent par exemple compte des coûts différents des locataires et des propriétaires. D'autres mesures de la pauvreté sont basées sur un seuil de pauvreté alternatif de 50 % du revenu médian ou sur une mesure absolue de la pauvreté comme l'indicateur de privation sociale³⁹. Dans la discussion ci-dessous, nous complétons l'indicateur classique de risque de pauvreté par un certain nombre de ces autres indicateurs.

Tous les indicateurs de pauvreté présentés sont calculés à partir des données de l'enquête EU-SILC. Cette enquête rassemble, pour les pays de l'Union européenne, des données sur les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale. La première enquête EU-SILC fiable menée en Belgique date de 2004 et porte sur les revenus de 2003. L'enquête disponible la plus récente pour les indicateurs monétaires date de 2018 (et porte sur les revenus de 2017). Ces données ne permettent donc pas encore d'évaluer l'impact que les mesures prises après 2017 pourraient avoir sur les revenus. Quelques indicateurs non monétaires

³⁹ Pour une analyse approfondie des mesures possibles de la pauvreté, voir Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). "The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data". dans: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Pp. New York: 60–93. New York: Oxford University Press.

sont disponibles sur la base de l'enquête EU-SILC 2019. Vu la révision de l'enquête à partir de l'édition 2019, on constate une rupture dans les éditions et donc dans les résultats. Dans l'enquête EU-SILC belge, environ 6 000 ménages sont interrogés annuellement (soit 11 000 personnes).

L'enquête EU-SILC a pour avantage qu'elle permet de générer des statistiques comparables dans les différents États membres. Toutefois, elle présente aussi plusieurs inconvénients. Ainsi, les enquêtes EU-SILC ne s'adressent pas aux personnes vivant en milieu collectif, comme les maisons de repos et de soins. Ceci est un inconvénient important dans le cadre de l'étude de la pauvreté chez les personnes âgées⁴⁰. En effet, environ 5 % des personnes de 65 ans et plus, 9 % des 75 ans et plus et 20 % des 85 ans et plus vivaient, en 2018, dans un ménage collectif⁴¹. Les indicateurs de pauvreté présentés ne concernent donc pas cette population. Un deuxième désavantage de l'enquête EU-SILC est qu'elle ne collecte des données qu'auprès d'un échantillon de ménages et non pas auprès de l'ensemble de la population. Le fait que les données soient collectées à partir d'un échantillon implique que les résultats puissent comporter une marge d'erreur, d'autant plus grande pour les groupes de personnes dont l'échantillon est de taille limitée. L'annexe 2 présente les marges d'erreur pour un certain nombre d'indicateurs clés.

2.1.2. Risque de pauvreté classique en Belgique

a. Constats

Cette section présente l'évolution du risque de pauvreté des personnes âgées en Belgique, notamment au regard du risque de pauvreté d'autres groupes d'âge, catégories socioéconomiques ou types de ménage (voir graphique 8 et graphique 22 à l'annexe 2). Globalement, on constate sur la période 2003-2017 que le risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus, les personnes âgées isolées ou en couple, les femmes âgées et les pensionnés⁴² a fortement diminué entre 2005 et 2013 et s'est stabilisé, voire a légèrement augmenté à partir de 2013 (voir graphique 8). La section 2.1.2.b présente les facteurs explicatifs possibles de cette évolution.

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2018, 16,4 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté *en 2017*. Leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève pour cette année à 14 212 euros, soit 1 184 euros par mois. En 2017, le risque de pauvreté des *personnes âgées de 65 ans et plus* (16,6 %) est semblable à celui de la population totale et de la population de moins de 65 ans (16,4 %) où plus particulièrement les enfants (19,9 %) et les jeunes âgés entre 16-24 ans (20,5 %) sont exposés à un risque accru. Si on tient compte du *type de ménage*, le risque de pauvreté est plus élevé chez les isolés que chez les couples, tant parmi les familles jeunes que plus âgées. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées isolées (20 % en 2017) est plus faible que celui des isolés de moins de 65 ans (26,3 % en 2017). Les couples où au moins une personne a plus de 65 ans se caractérisent par un risque de pauvreté plus élevé (15,5 % en 2017) comparativement aux couples plus jeunes (9,4 %). L'écart

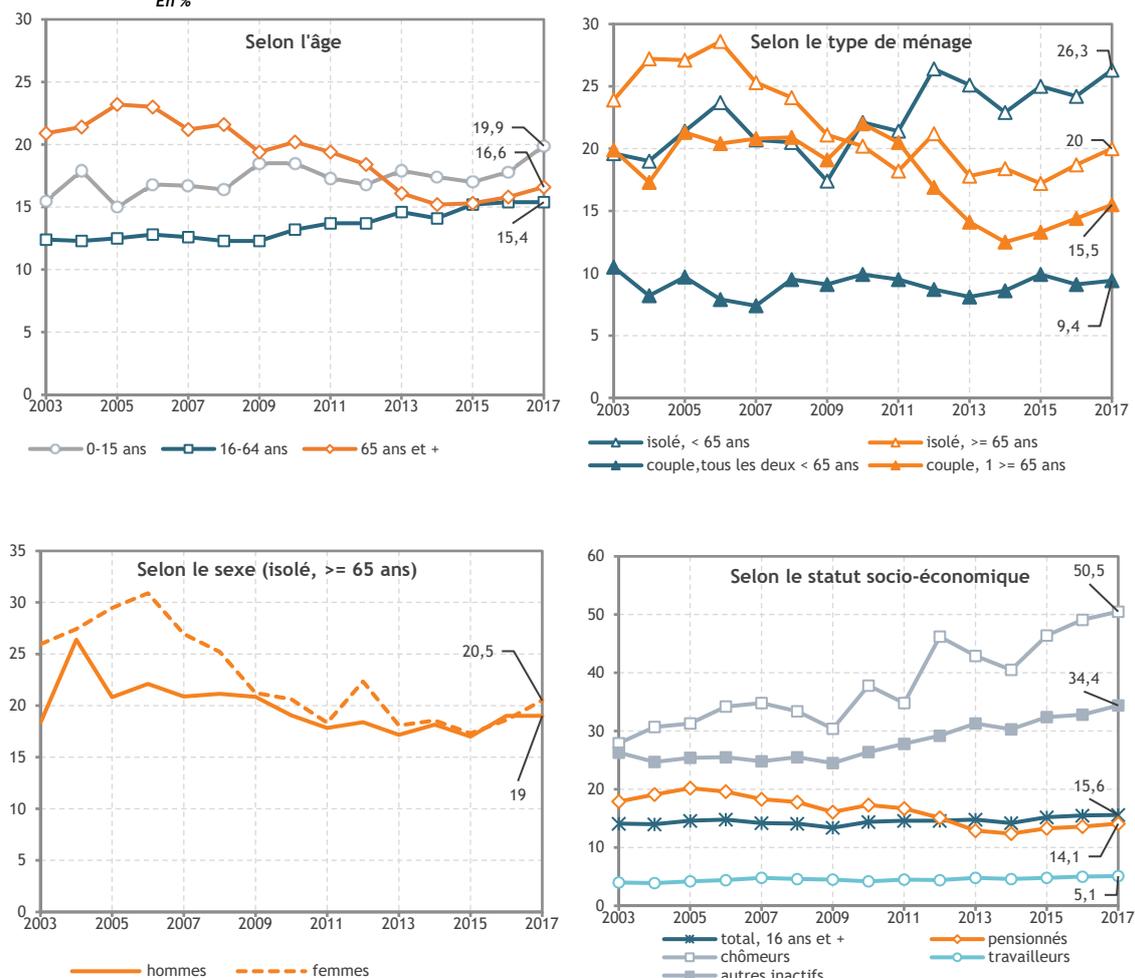
⁴⁰ Voir Peeters H., Debels, A., en Verpoorten R. (2011), Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics, Social Indicators Research.

⁴¹ Source : Registre national Statbel, calculs du Bureau fédéral du Plan.

⁴² Soulignons qu'un changement est intervenu en 2012 dans la définition du statut de pensionné et celle du statut de chômeur : les personnes bénéficiant du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC, anciennement les prépensionnés) ne relèvent plus du statut de « chômeur », mais bien de celui de « pensionné ». En conséquence, les résultats obtenus pour ces catégories à partir de l'année 2012 ne sont pas comparables avec ceux des années précédentes.

en fonction du **genre** chez les personnes âgées isolées est relativement limité⁴³ : en 2017, le risque de pauvreté chez les femmes âgées isolées (20,5 %) est un peu plus élevé que chez les hommes âgés isolés (19 %). Il ressort d'une ventilation de la population de 16 ans et plus selon le **statut socioéconomique**⁴⁴ que 14,1 % des pensionnés sont exposés à un risque de pauvreté en 2017. Ce pourcentage est significativement inférieur à celui des chômeurs (50,5 %) ou d'autres inactifs (34,4 %), mais significativement supérieur à celui des travailleurs (5,1 %).

Graphique 8 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage
En %

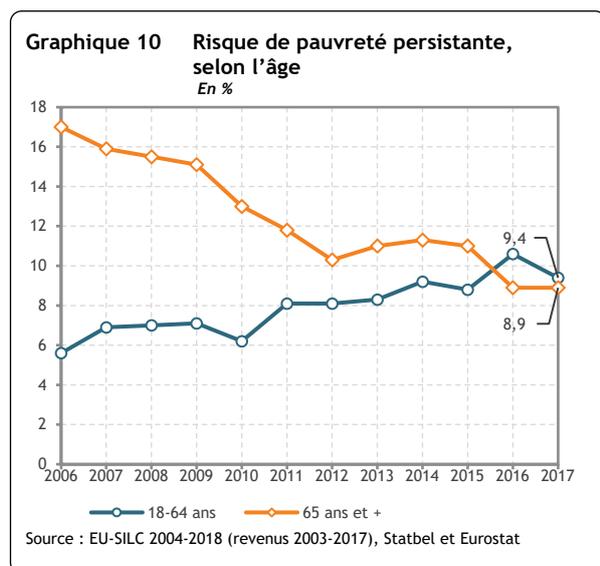
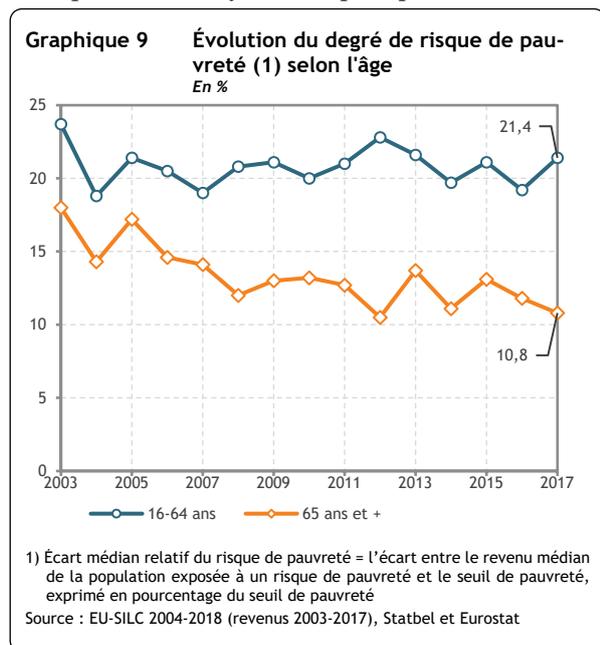


Sources : EU-SILC 2004-2018 (revenus 2003-2017), Statbel et Eurostat

⁴³ Ce faible écart selon le sexe est déduit du risque de pauvreté chez les personnes âgées isolées. Cela peut sembler contradictoire avec les résultats pour le risque de pauvreté des personnes de plus de 65 ans : les femmes âgées sont en effet exposées à un risque plus élevé que les hommes (Graphique 22 en annexe 2). La raison est que, parmi les personnes de 65 ans et plus, davantage de femmes que d'hommes sont isolés. Le risque de pauvreté est plus élevé chez les personnes isolées que parmi les couples où un deuxième revenu peut réduire le risque de pauvreté. Si nous ne nous intéressons qu'aux isolés, ces écarts selon le genre disparaissent.

⁴⁴ La distribution selon le statut socioéconomique se base sur l'activité exercée pendant au moins six mois par les individus âgés de 16 ans minimum au cours de l'année précédant celle de l'enquête. Notons que les personnes qui forment un ménage et ont un statut socioéconomique différent ont le même revenu disponible équivalent.

Lorsque nous analysons de plus près la situation des personnes âgées avec un risque de pauvreté, leur situation est moins précaire que celle des générations plus jeunes (voir graphique 9). En effet, en 2017, le revenu disponible équivalent médian des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté s'élève à 1 056 euros, soit 10,8 % en deçà du seuil de pauvreté (1 844 euros). Dans la population plus jeune exposée à un risque de pauvreté, ce revenu s'élève à 930 euros, ce qui est 21,4 % en dessous du seuil de pauvreté. Au cours de la période 2005-2012, la situation en termes de revenus des personnes âgées exposées à un risque de pauvreté est devenue moins précaire, tandis que dans la population âgée de 16 à 64 ans exposée à un risque de pauvreté, l'écart entre le revenu médian et le seuil de pauvreté est resté relativement stable.



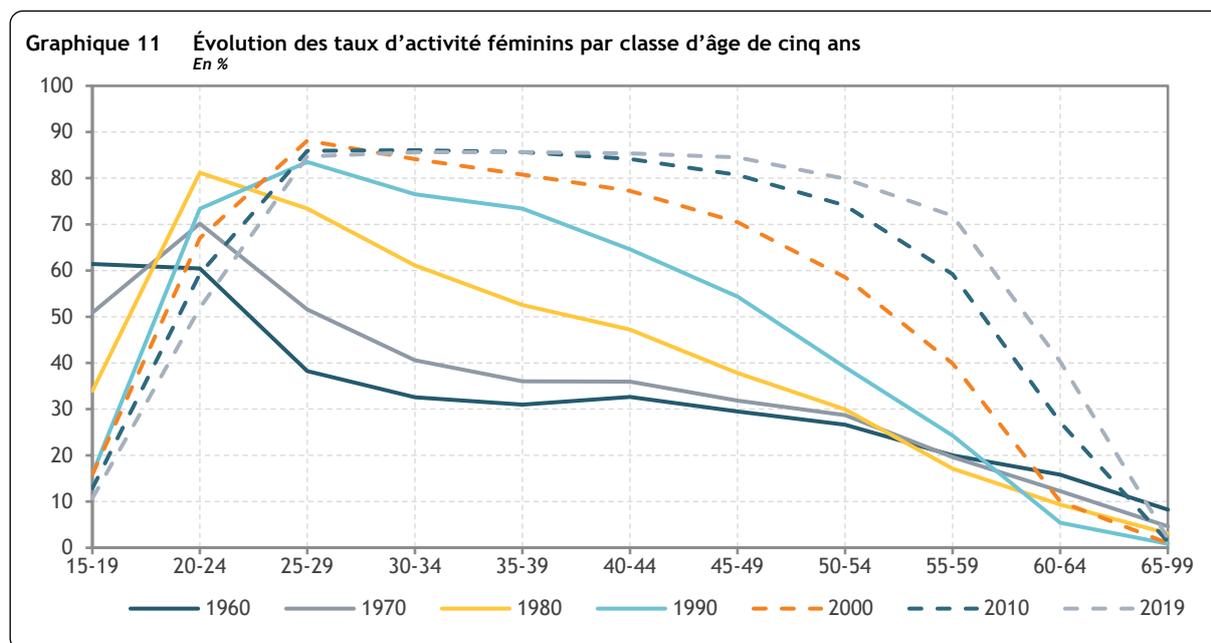
Le risque de pauvreté persistante, qui concerne les personnes dont le revenu disponible équivalent a été inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes est, d'un point de vue social et économique, plus problématique qu'une situation où le risque de pauvreté est limité à un an. Il ressort de l'évolution du risque de pauvreté persistante que les personnes âgées y ont, par le passé, été plus souvent confrontées que la population d'âge actif (voir graphique 10). Au cours de la période 2006-2016, l'écart s'est amenuisé à la faveur d'une forte baisse du risque de pauvreté persistant chez les personnes âgées de 65 ans et plus, alors que ce risque s'est accru pour la population plus jeune. À partir de 2016, les personnes âgées ne sont plus exposées à un risque de pauvreté persistante plus élevé.

b. Facteurs explicatifs

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

Évolution du taux d'activité des femmes

Le graphique suivant montre l'évolution des taux d'activité des femmes par classe d'âge de cinq ans de 1960 à 2019. Il en ressort clairement que le comportement des femmes vis-à-vis du marché du travail s'est largement modifié sur les soixante dernières années : elles sont de plus en plus présentes sur le marché du travail et elles y demeurent plus longtemps. Dans la seconde moitié du 20^e siècle, les taux d'activité féminins ont augmenté à chaque âge, excepté aux âges jeunes en raison de la hausse des taux de scolarité et pour les sexagénaires suite à des départs plus nombreux à la retraite avant l'âge de 65 ans entre 1960 et 2000. Jusqu'en 1980, on a également observé une forte baisse des taux d'activité après l'âge de 25 ans. Les femmes quittaient le marché du travail, probablement pour élever leurs enfants, et n'y revenaient pas, ce phénomène débouchant sur des carrières relativement courtes lors de leur entrée en pension. À partir des années 1990, les taux d'activité pour les moins de 25 ans ont baissé, ce qui dénotait un allongement de la scolarité. Les taux d'activité sont plus élevés pour les autres groupes d'âge et on n'observe plus de forte réduction à travers les âges, ce qui engendre des carrières plus longues. En 2019, les taux d'activité restent stables aux environs de 85 % jusqu'à l'âge de 50 ans, puis ils commencent à diminuer.



Adéquation des allocations minimums des personnes âgées

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

Ces dispositions peuvent jouer un rôle important dans la prévention du risque de pauvreté chez les personnes âgées. Leur adéquation dépend de plusieurs facteurs, comme le fait d'atteindre le groupe-cible (les personnes âgées exposées à un risque accru de pauvreté) ou le niveau des montants. Pour appréhender le niveau de ces montants, nous comparons dans cette section (l'évolution de) ces prestations minimums avec le seuil de pauvreté EU-SILC⁴⁵. L'encadré 7 inclut quelques remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté.

Le graphique 12 présente l'évolution du rapport entre, d'une part, les montants maximums de la GRAPA, des pensions minimums et du droit minimum par année de carrière, et d'autre part, le seuil de pauvreté EU-SILC. On entend par montants maximums dans le cadre des pensions minimums, le montant correspondant à une carrière complète à temps-plein de 45 ans. Dans le cas du droit minimum, il s'agit du plafond qui est appliqué dès que l'année de carrière est valorisée⁴⁶ au droit minimum et, pour la GRAPA, du montant forfaitaire hors déduction des ressources.

En 2017, soit l'année de revenus de la dernière enquête EU-SILC disponible, les pensions minimums pour un isolé dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants sont proches du seuil de pauvreté de 1 184 euros par mois. La GRAPA au taux isolé est inférieure de 10 % au seuil de pauvreté⁴⁷. Les montants de pensions minimums au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants ainsi que le montant de la GRAPA pour un couple sont en deçà du seuil de pauvreté.

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

Entre 2018 et 2020, étant donné les adaptations au bien-être qui ont été octroyées aux minima sur cette période, l'écart entre les minima et l'estimation du seuil aurait dû rester relativement stable au cours de ces années. Cependant, en 2020, la crise du coronavirus mène à une baisse générale des revenus disponibles qui implique une baisse du seuil de pauvreté. La crise n'entraîne en revanche pas d'effet sur le montant des minima. Il en résulte une amélioration relative des allocations minimales par rapport au seuil de pauvreté. Après 2020, cet effet s'estompera progressivement à mesure que le revenu disponible

⁴⁵ L'évolution des allocations est observée (montants moyens sur base annuelle).

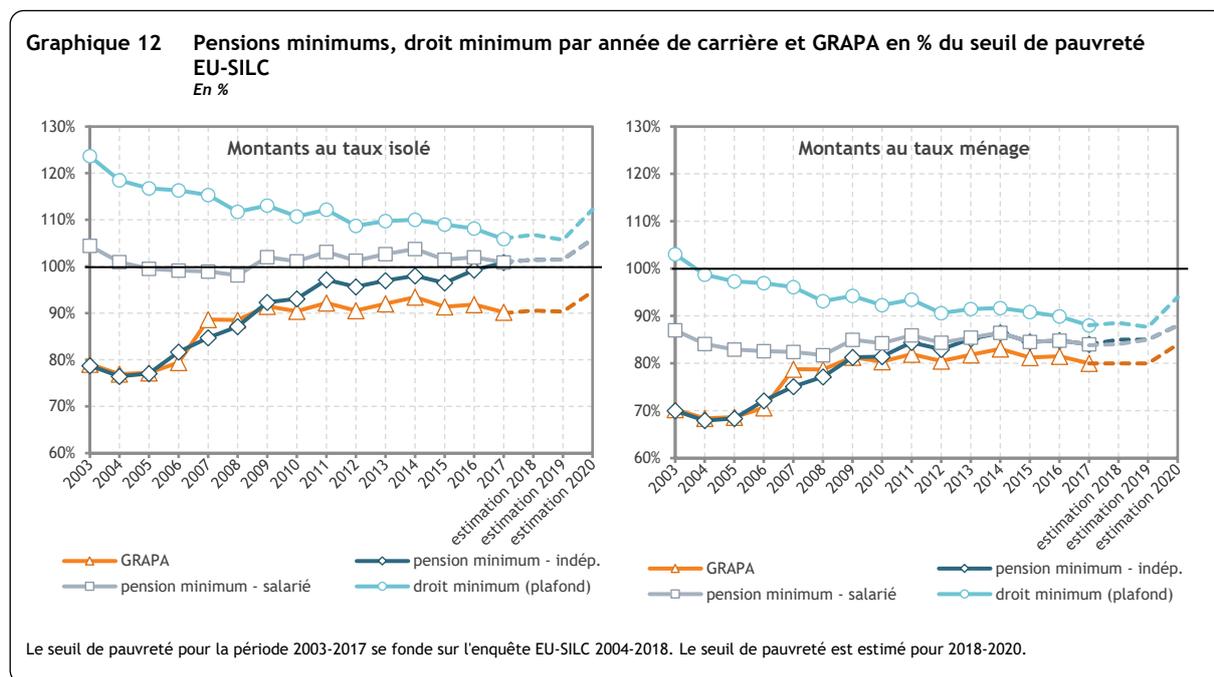
L'évolution du seuil de pauvreté est présentée à l'annexe 2. Pour la période 2018-2020, le seuil de pauvreté est estimé en faisant évoluer le dernier seuil observé (basé sur EU-SILC 2018) en fonction du taux de croissance du seuil de pauvreté simulé avec le modèle de microsimulation utilisé dans la section 2.2 pour la projection des indicateurs de la soutenabilité sociale.

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

⁴⁶ Une pension pour carrière complète à temps plein valorisée au droit minimum par année de carrière correspond, à partir d'octobre 2006, à la pension minimum de salarié après une carrière complète (le droit minimum a dès lors été relevé de 17 %).

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

et le seuil de pauvreté reviendront à des niveaux proches de ceux sans la crise (voir également la section 1.2.2).



Pour ces allocations, l'écart entre les minima et le seuil est plus important pour un couple (un couple percevant une pension au taux ménage ou dont les deux partenaires perçoivent une GRAPA) que pour un isolé. La situation plus défavorable des couples s'explique essentiellement par des différences entre les échelles d'équivalence pour les couples appliquées dans la législation belge et celle utilisée pour le seuil de pauvreté EU-SILC⁴⁸. En conséquence, il apparaît a priori que les montants pour un couple, exprimés par rapport au seuil de pauvreté, soient moins adéquats que ceux pour une personne isolée. Parmi les couples comptant au moins une personne de plus de 65 ans, le risque de pauvreté a aussi sensiblement reculé (entre 2010 et 2014) et est, en outre, inférieur à celui des personnes âgées isolées. Le risque de pauvreté plus faible chez les couples, malgré des minima moins performants, peut s'expliquer par le fait que dans leur cas, le revenu disponible équivalent sur la base duquel les indicateurs de pauvreté sont estimés est influencé par les revenus des cohabitants dont les sources de revenu peuvent être multiples.

⁴⁸ Dans l'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer le seuil relatif de pauvreté, le coefficient du couple est de 1,5 (voir ci-avant). Dans la législation sur les pensions, l'échelle d'équivalence « implicite » (calculée comme étant le rapport entre le montant au taux ménage et le montant au taux isolé) est de 1,25 pour les pensions minimums et de 1,33 pour la GRAPA. Autrement dit, dans les régimes d'aide sociale et de retraite, les montants pour un couple sont 25 à 33 % plus élevés que pour un isolé, tandis que l'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le seuil de pauvreté EU-SILC suppose qu'un couple doit disposer d'un revenu 50 % plus élevé que celui d'un isolé pour avoir un même niveau de vie.

Encadré 7 Remarques sur la comparaison des allocations minimums avec le seuil de pauvreté

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

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

Troisièmement, la comparaison de la GRAPA avec le seuil de pauvreté pourrait laisser penser qu'il suffirait de relever la GRAPA jusqu'au seuil de pauvreté relative pour éliminer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Le montant des allocations d'aide sociale, comme la GRAPA pour les personnes âgées, peut être considéré comme le seuil légal de pauvreté. Autrement dit, c'est le revenu minimum légal que les autorités estiment en principe nécessaire pour qu'une personne puisse vivre conformément au mode de vie minimum généralement admis par la société. Toutefois, quelques considérations doivent être formulées à cet égard. En premier lieu, il est important de relever des différences méthodologiques en matière d'échelles d'équivalence (voir ci-avant) et de concept de revenu disponible (et donc de seuil de pauvreté) entre l'EU-SILC et le revenu pris en compte lors de l'examen des ressources en vue de l'octroi de la GRAPA. Ainsi, le revenu disponible selon l'enquête EU-SILC ne prend pas en compte le revenu cadastral, le patrimoine et l'achat ou le don de biens immobiliers. C'est par contre le cas dans le cadre de l'enquête sur les ressources pour la GRAPA. Par conséquent, le revenu pris en compte pour cette enquête est plus élevé. En raison de ces différents concepts, les personnes âgées peuvent avoir un revenu disponible qui, selon la définition de l'EU-SILC, ouvre le droit à la GRAPA, mais qui selon le concept de revenu appliqué dans le test des ressources de la GRAPA, est trop élevé pour ouvrir le droit à la GRAPA. De ce fait, un certain pourcentage de personnes âgées serait encore exposé à un risque de pauvreté, même si le montant maximum de la GRAPA était supérieur ou égal au seuil de pauvreté^a. En outre, le revenu équivalent d'un cohabitant âgé est aussi influencé par les sources de revenus de son partenaire (si ce dernier a moins de 65 ans, il n'a pas droit à la GRAPA). Deuxièmement, il peut y avoir effet de non-recours aux prestations : les personnes peuvent avoir droit à la GRAPA mais ne pas la solliciter^b. Troisièmement, toutes les personnes âgées ne remplissent pas les conditions de nationalité ou de résidence^c. Ces personnes peuvent éventuellement faire appel au revenu d'intégration (allocation fondée sur le droit à l'intégration sociale), qui sera alors moins élevé. Quatrièmement, il convient de rappeler le caractère relatif des seuils de pauvreté, l'utilisation de seuils alternatifs peut donner d'autres résultats.

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

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

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

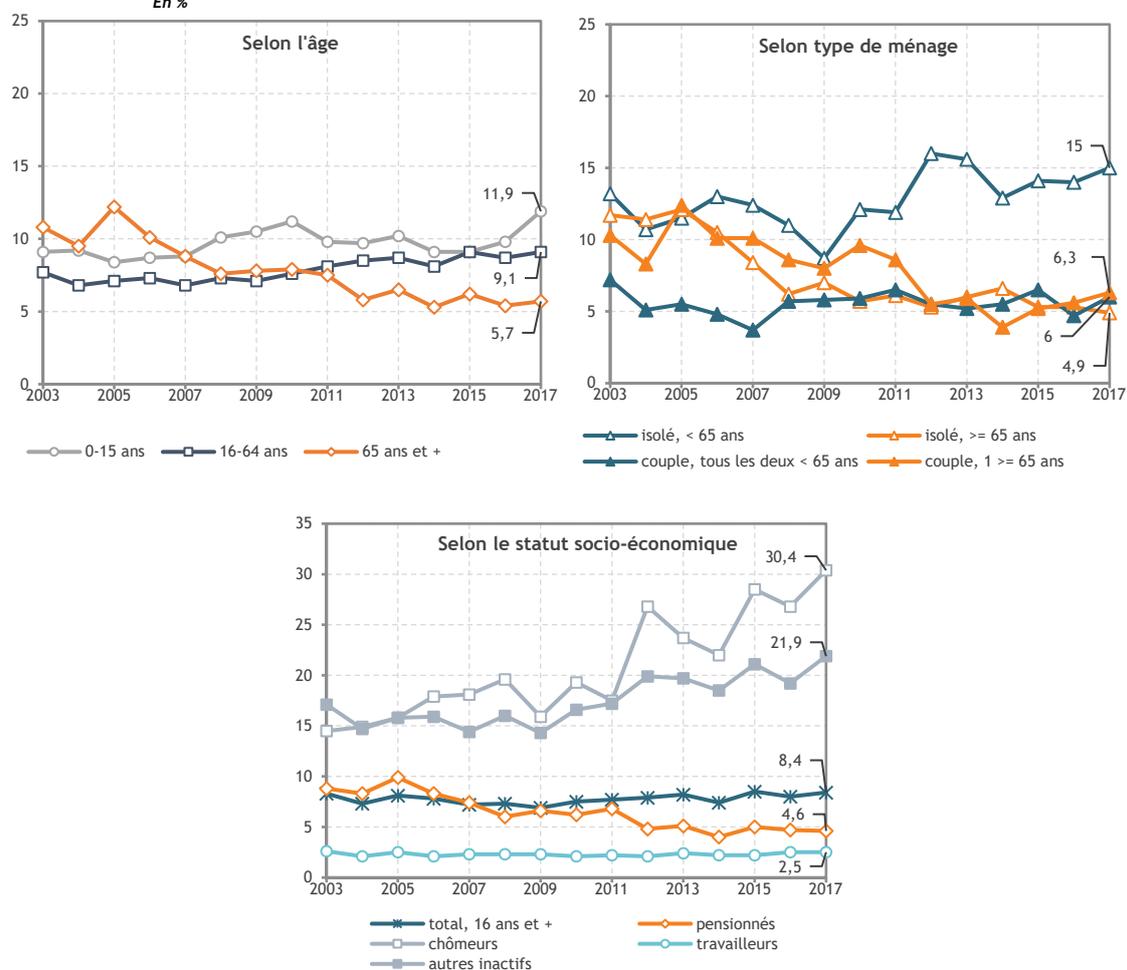
2.1.3. Risque de pauvreté en Belgique sur la base de seuils de pauvreté alternatifs

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

Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian

Le graphique 13 montre l'évolution des risques de pauvreté par rapport à un seuil de pauvreté alternatif fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian. En 2017, ce seuil atteint 987 euros, contre 1 184 euros pour le seuil de pauvreté classique de 60 %. Non seulement le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les pensionnés est plus faible en comparaison avec leur risque calculé sur base du seuil classique, mais leur position relative par rapport aux autres catégories socioéconomiques s'en trouve également améliorée. Ainsi, le risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus s'élève à 5,7 %, ce qui est moins élevé que dans la population de moins de 65 ans (9,7 %). Parmi les pensionnés, 4,6 % courent un risque de pauvreté, contre 2,5 % chez les travailleurs. Si on tient compte du type de ménage, le risque de pauvreté des personnes âgées isolées (4,9 %) est également inférieur à celui des jeunes isolés (15 %). En outre, il n'y a pratiquement aucune différence entre les couples âgés et les couples plus jeunes (risque de pauvreté de respectivement 6,3 % et 6 %).

Graphique 13 Évolution du risque de pauvreté en Belgique selon l'âge, le statut socioéconomique et le type de ménage - pour un seuil de pauvreté fixé à 50 %
En %



Source : EU-SILC 2004-2018 (revenus 2003-2017), Statbel et Eurostat

Sur la base d'un seuil de pauvreté de 50 %, les personnes âgées de 65 ans et plus, les pensionnés et les ménages plus âgés ont vu leur risque de pauvreté diminuer sur la période 2005-2012, avant que celui-ci se stabilise relativement. À nouveau, ce sont les montants des pensions minimums et de la GRAPA qui expliquent dans une large mesure l'évolution à la baisse. Alors qu'en 2005, seuls les minima d'un isolé dans le régime des travailleurs salariés étaient supérieurs au seuil de pauvreté alternatif, en 2017, tous les minima, excepté la GRAPA pour un couple, dépassent le seuil de pauvreté fixé à 50 %.

Même si les minima et la GRAPA dépassent ou avoisinent le seuil de pauvreté alternatif, un certain pourcentage de personnes âgées demeure exposé à un risque de pauvreté. Les facteurs explicatifs possibles sont examinés dans l'encadré 7. En effet, les pensions minimums que nous comparons ici au seuil de pauvreté correspondent aux montants octroyés en cas de carrière complète. Une personne qui a une carrière incomplète mais répond aux conditions de carrière de la pension minimum recevra une pension minimum, au prorata de la durée de sa carrière. Précisons que le fait de bénéficier d'une GRAPA supérieure au seuil de pauvreté ne garantit pas d'échapper au risque de pauvreté, et ce pour différentes raisons exposées dans l'encadré 7.

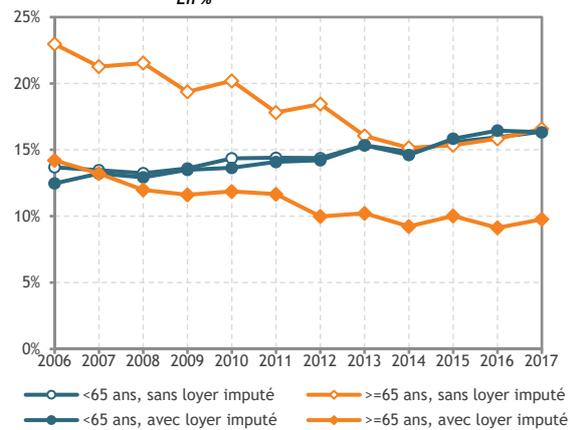
Seuil de pauvreté tenant compte du loyer imputé

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

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

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

Graphique 14 Évolution du risque de pauvreté sur la base du revenu disponible tenant compte ou non du loyer imputé
En %



Comme mentionné dans les rapports précédents du CEV, le risque de pauvreté pour l'ensemble de la population est, après intégration du loyer imputé dans le revenu disponible, moins élevé que dans le cadre du « seuil de pauvreté classique ». En 2017, l'écart était de 1,3 point de pourcentage. Pour la population de moins de 65 ans, l'intégration des loyers imputés ne modifie pratiquement pas le risque de pauvreté (voir graphique 14). En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées baisse sensiblement et est nettement inférieur au risque de pauvreté du reste de la population (respectivement 9,8 % contre 16,3 % en 2017). L'effet plus marqué constaté chez les personnes âgées,

qu'elles disposent d'un revenu inférieur ou supérieur au seuil de pauvreté, s'explique principalement par la proportion beaucoup plus importante de propriétaires sans charges hypothécaires dans ce groupe, comparativement aux personnes de moins de 65 ans.

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

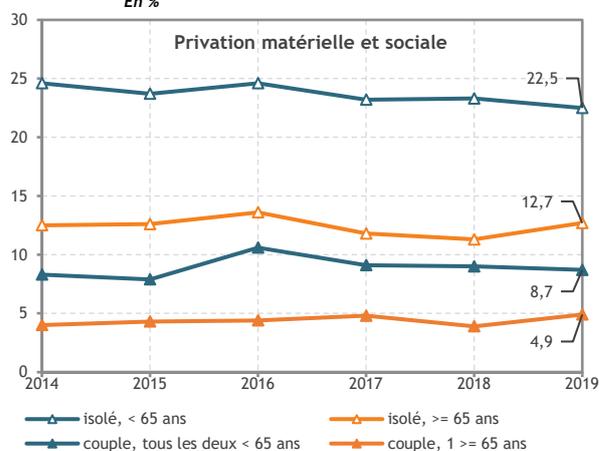
Les tendances du risque de pauvreté par classe d'âge sont pratiquement les mêmes, indépendamment du concept de revenu : une forte baisse jusqu'en 2014 chez les personnes de 65 ans et une hausse continue dans la population de moins de 65 ans.

2.1.4. Indicateurs complémentaires pour la Belgique

Les indicateurs de privation matérielle et sociale et de pauvreté subjective complètent les indicateurs de pauvreté monétaire et relative. Tout comme les indicateurs monétaires, ils sont également basés sur l'enquête EU-SILC, mais se rapportent à l'année même de l'enquête. Contrairement aux indicateurs monétaires, les résultats de l'EU-SILC 2019 sont déjà disponibles. Cependant, comme précisé plus haut, on constate une rupture avec les résultats antérieurs à 2019 en raison d'adaptations méthodologiques au sein de l'enquête.

Privation matérielle et sociale

Graphique 15 Évolution de la privation matérielle et sociale (1), selon le type de ménage
En %



(1) Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins 5 catégories de dépenses parmi une liste de 13 (voir note en bas de page 49).

Source : EU-SILC 2004-2018, Statbel et Eurostat

La privation matérielle et sociale est un indicateur exprimant l'incapacité d'une personne à se permettre le niveau de vie courant. Une personne est considérée comme étant en situation de privation matérielle et sociale quand elle ne peut se permettre au moins cinq des treize biens matériels ou actions sociales ci-dessous⁴⁹.

Le graphique 15 montre que les couples et isolés âgés sont moins exposés à la privation matérielle et sociale que les couples et personnes isolées plus jeunes. Chez les jeunes comme chez les personnes âgées, la privation matérielle et sociale est plus marquée chez les personnes isolées que parmi les couples.

De même, les personnes âgées indiquent moins souvent ressentir des privations matérielles sévères⁵⁰ que la population de moins de 65 ans (voir graphique 18). Une analyse multivariée de la privation matérielle sévère en Belgique, réalisée à partir des données EU-SILC de 2017, compare les personnes âgées avec la population de moins de 65 ans. L'étude montre que le taux plus faible de privation matérielle sévère chez les personnes âgées s'explique par un pourcentage beaucoup plus élevé de propriétaires exempts de charges hypothécaires parmi les personnes âgées comparé à la population plus jeune⁵¹.

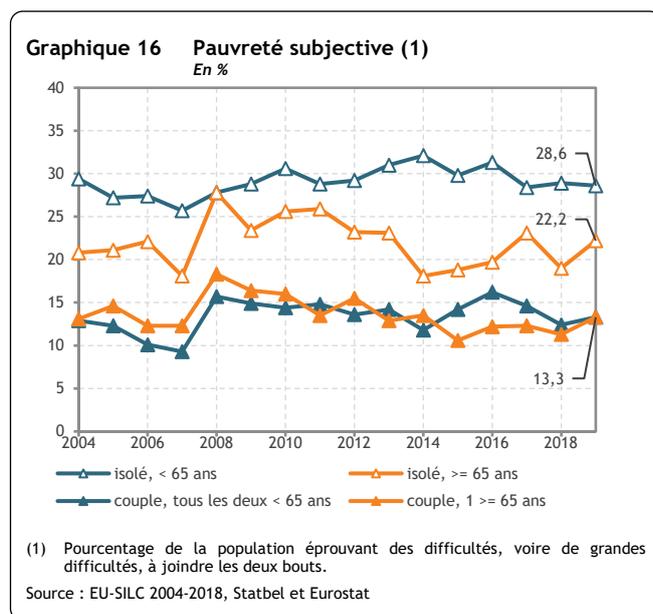
⁴⁹ Ces treize éléments sont : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) éviter les arriérés de paiement (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une voiture personnelle, 7) remplacer du mobilier usé, 8) remplacer de vieux vêtements par des vêtements neufs, 9) disposer de deux paires de chaussures de bonne pointure 10) disposer chaque semaine d'un petit montant à consacrer à soi-même, 11) s'offrir des loisirs, 12) rencontrer au moins une fois par mois de la famille ou des amis pour partager un repas ou une boisson, 13) avoir une connexion internet. Les éléments 1-7 sont mesurés au niveau du ménage, tandis que les éléments 8-13 sont demandés pour tous les individus de 16 ans ou plus.

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

⁵⁰ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle sévère lorsqu'elle fait partie d'un ménage déclarant ne pas pouvoir faire face à au moins quatre catégories de dépenses parmi la liste de neuf présentée ci-après : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) rembourser ses dettes (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) se permettre une machine à laver, 7) se permettre un téléviseur couleur, 8) se permettre un téléphone, 9) se permettre une voiture personnelle.

⁵¹ Bolland, M., Dekkers, G. en Van den Bosch, K. "A comparative analysis of deprivation among the elderly in Belgium", Bureau fédéral du Plan, WP7-19, juillet 2019.

Pauvreté subjective



Les personnes isolées âgées sont généralement moins confrontées à la pauvreté subjective : elles déclarent moins souvent avoir des difficultés, voire de grandes difficultés, à « joindre les deux bouts » que les isolés de moins de 65 ans⁵². Les personnes âgées ont connu une forte baisse de la pauvreté subjective entre 2008 et 2014 (2015 pour les couples), mais ont à nouveau éprouvé plus souvent des difficultés à joindre les deux bouts au cours des années suivantes.

2.1.5. Comparaison internationale

Le graphique 17 illustre l'évolution, au cours de la période 2004-2017, du seuil de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins et du risque de pauvreté pour différentes catégories de populations dans ces pays. Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté des personnes âgées a diminué en France entre 2005 et 2014. En revanche, le risque de pauvreté des personnes âgées ne recule pas en Allemagne et aux Pays-Bas (dans ce dernier pays, il était déjà très faible)⁵³. Aux Pays-Bas, on constate même une augmentation subite du risque de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus en 2015, mouvement qui se poursuit au cours des années suivantes. Cette évolution est sans doute liée à la forte hausse du seuil de pauvreté observée dans ce pays à partir de 2015⁵⁴. La Commission européenne constate que le nombre de personnes âgées dans l'UE qui ont été touchées par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a sensiblement diminué depuis 2008. La commission européenne reporte également que ce risque est resté globalement stable pour les personnes de 65 ans et plus depuis 2013⁵⁵. Depuis 2014, le risque de pauvreté des personnes âgées est plus faible en Belgique qu'en Allemagne.

Tout comme en Belgique, le risque de pauvreté chez les enfants (0-16 ans) a augmenté en Allemagne et en France sur la période 2005-2009, et s'est ensuite stabilisé, voire légèrement réduit. Aucune tendance

⁵² Rappelons que les personnes vivant en ménages collectifs, comme dans les maisons de repos et de soins, ne sont pas interrogées dans l'enquête EU-SILC.

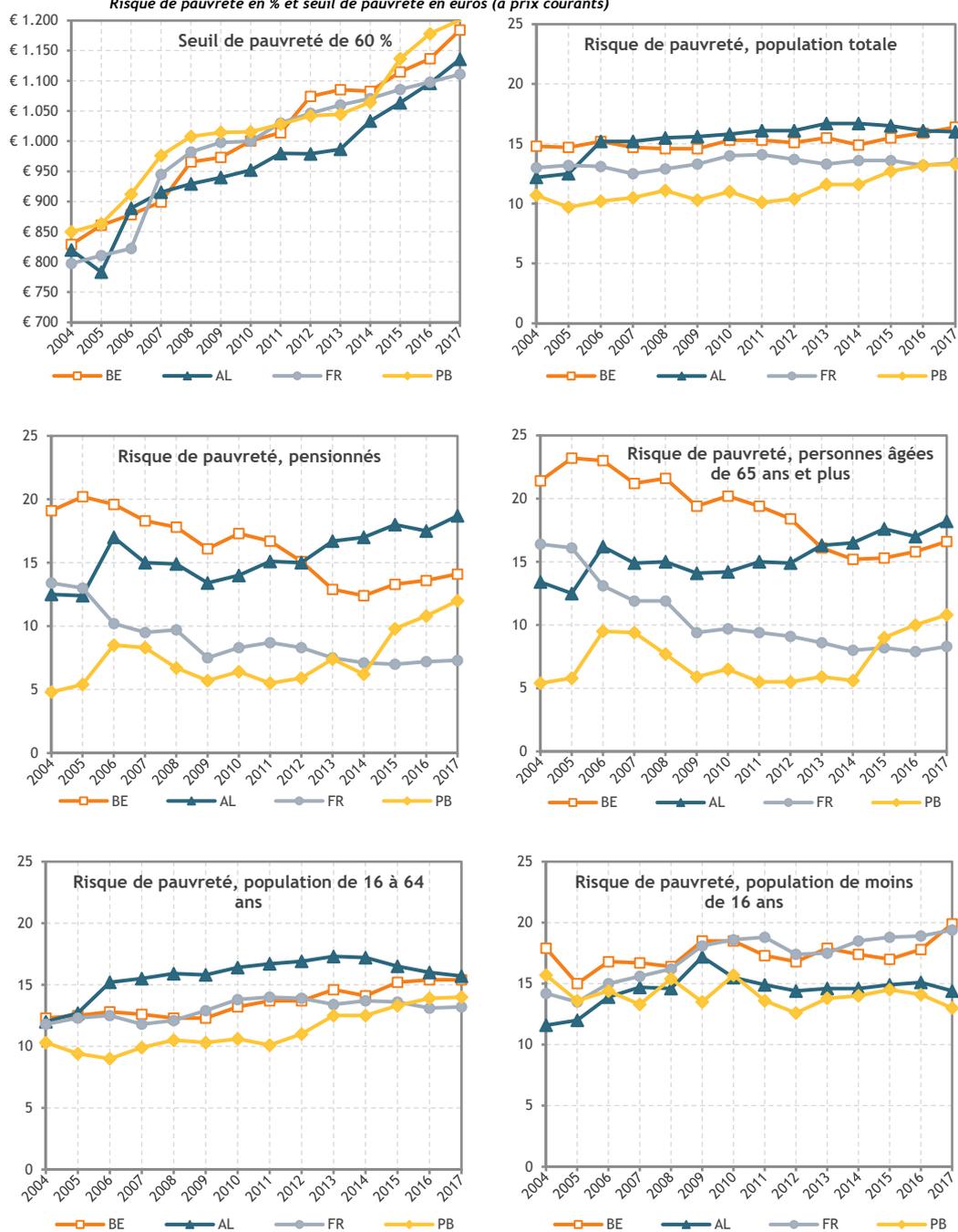
⁵³ Comme précisé dans le rapport 2012 du Comité d'étude sur le vieillissement, les faibles taux de risque de pauvreté pour les Pays-Bas s'expliquent par la pension de base relativement élevée (AOW) et les pensions du deuxième pilier, celles-ci étant très répandues et généralement versées sous forme de rentes.

⁵⁴ Le site d'Eurostat mentionne, dans le tableau concerné, qu'il s'agit d'une rupture dans la série temporelle (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en)

⁵⁵ Commission européenne, 'The 2018 Pension Adequacy Report : current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)', Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018, p. 17.

claire ne se dégage pour ce groupe aux Pays-Bas. En France, les enfants sont exposés, en 2017, à un risque de pauvreté deux fois plus élevé que celui des personnes âgées. En Belgique, depuis 2013, le risque de pauvreté des enfants est supérieur à celui des personnes âgées (de plus de trois points de pourcentage en 2017). La hausse observée en Belgique depuis 2015 est beaucoup moins prononcée, voire totalement absente dans nos pays voisins. On constate également, parmi les adultes d'âge actif (16-64 ans), que le risque de pauvreté augmente de manière continue en Allemagne, mais cette tendance semble avoir pris fin en 2013. En France et en Belgique, cette tendance à la hausse est moins marquée, tandis qu'une hausse relativement soudaine se dessine après 2011 aux Pays-Bas.

Graphique 17 Évolution du risque de pauvreté (2004-2017) selon l'âge et chez les pensionnés et évolution du seuil de pauvreté en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas
Risque de pauvreté en % et seuil de pauvreté en euros (à prix courants)



Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2018

En Belgique, comme dans les pays voisins, l'évolution du risque de pauvreté des pensionnés est pratiquement identique à celle du risque de pauvreté des personnes âgées. Toutefois, en Belgique, le risque de pauvreté des pensionnés reste clairement inférieur à celui des personnes âgées (voir également section 2.1.2), tandis que c'est moins, voire pas, le cas en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

Il serait intéressant d'effectuer une comparaison, entre la Belgique et ses pays voisins, du risque de pauvreté chez les personnes âgées sur la base d'un revenu tenant compte du loyer imputé. Cependant,

les pays de l'Union européenne utilisent des méthodes différentes pour calculer le loyer imputé, rendant les résultats souvent incomparables. Il serait dès lors peu judicieux de faire cette comparaison⁵⁶.

Les indicateurs complémentaires de revenu et de pauvreté chez les personnes âgées sont présentés au graphique 18. Comme précisé plus haut, il est question de risque de pauvreté persistante lorsque le revenu disponible équivalent des personnes est inférieur au seuil de pauvreté durant deux des trois années précédentes. Parmi la population âgée (de même que dans l'ensemble de la population), le nombre de personnes rencontrant un risque de pauvreté persistante est largement inférieur au nombre de personnes exposées au risque de pauvreté durant une année donnée. En Belgique et aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante parmi la population de 65 ans et plus a fortement baissé entre 2006-2007 et 2012. Cette baisse n'a pas été observée, ou dans une bien moindre mesure, en Allemagne et en France. Après 2012, la pauvreté persistante chez les personnes âgées reste stable en Belgique et, en 2016, elle baisse à nouveau sensiblement. Aux Pays-Bas, le risque de pauvreté persistante des personnes âgées a fortement augmenté à partir de 2015, parallèlement à la progression sur base annuelle du risque de pauvreté des personnes âgées dans ce pays, mais rappelez-vous de la rupture dans la série du seuil de pauvreté (voir note de bas de page n° 54). On n'observe pas de baisse continue de la pauvreté persistante dans l'ensemble de la population, et donc pas non plus dans la population de moins de 65 ans. En France, le risque de pauvreté persistante chez les personnes âgées est toujours inférieur à celui de la population dans son ensemble. C'est également le cas en Belgique à partir de 2016 alors qu'en Allemagne, c'est le contraire qui prévaut. Aux Pays-Bas, l'écart est faible à partir de 2016.

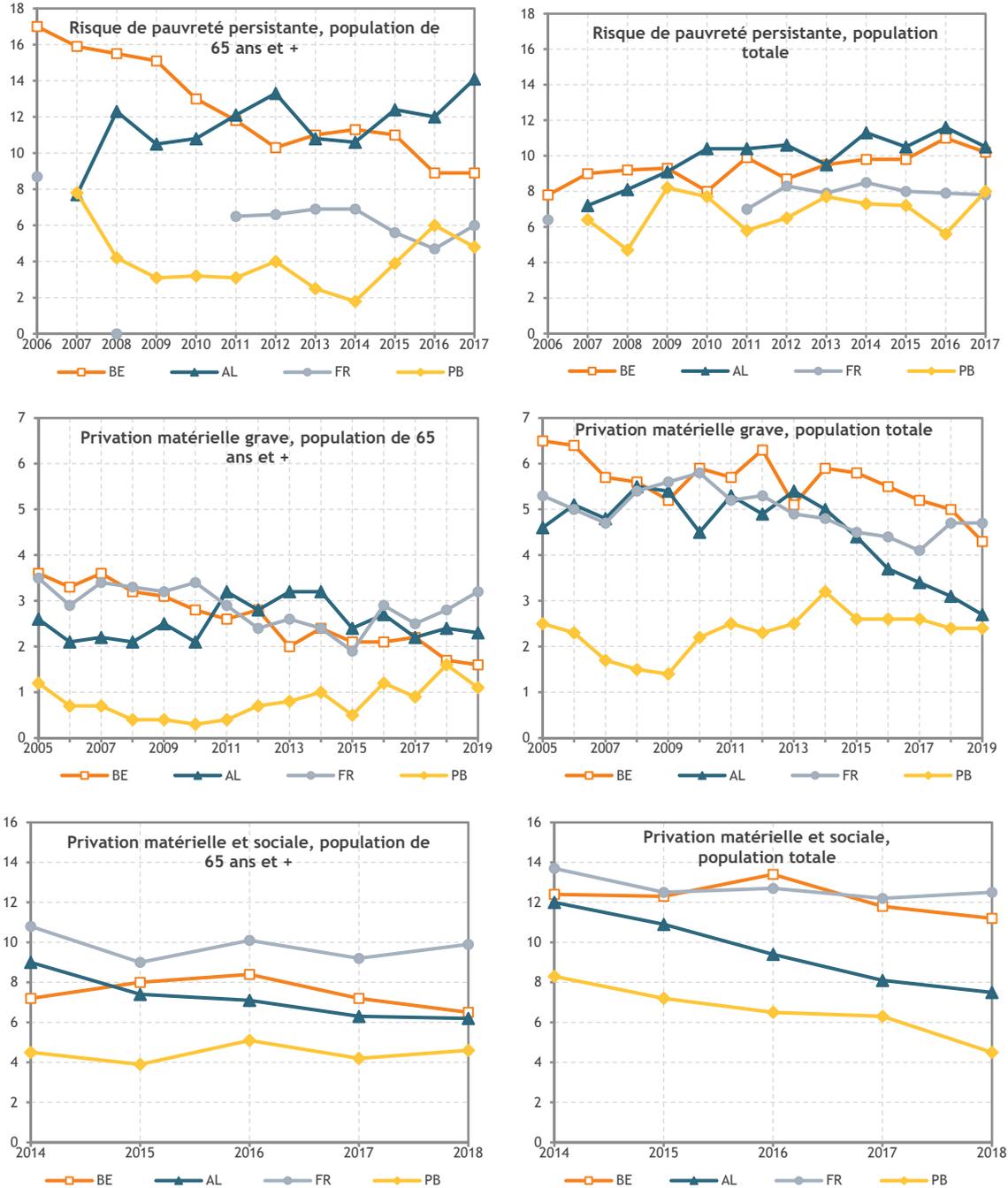
En Belgique, on a enregistré une tendance à la baisse de la privation matérielle sévère (soit ne pas pouvoir faire face à quatre catégories de dépenses d'une liste qui en compte neuf) chez les personnes de 65 ans et plus entre 2005 et 2013. Cette baisse se stabilise après 2013 mais semble se poursuivre en 2018 et 2019 (graphique 18). En France, le pourcentage de personnes âgées en situation de privation matérielle a baissé pratiquement dans les mêmes proportions qu'en Belgique jusqu'en 2015, mais est reparti à la hausse au cours des dernières années. On observe une tendance à la hausse de cet indicateur aux Pays-Bas après 2010. Aucune tendance claire ne se dégage en Allemagne. Les personnes âgées belges ressentent moins souvent une privation matérielle que leurs homologues français et allemands en 2019. Une comparaison avec les chiffres de l'ensemble de la population révèle qu'en Belgique et dans les pays voisins, les personnes âgées sont nettement moins confrontées à un risque de privation matérielle que la population de moins de 65 ans. En Allemagne (depuis 2013), en France (depuis 2015) et aux Pays-Bas (depuis 2014), l'écart diminue. Dans les deux premiers pays, cette évolution s'explique par la baisse du risque de privation dans la population plus jeune, tandis qu'il est dû à la hausse de la privation matérielle chez les personnes âgées aux Pays-Bas.

On constate également que le nouvel indicateur de privation matérielle et sociale chez les personnes de 65 ans et plus est moins élevé aux Pays-Bas qu'en Belgique, en Allemagne et en France (cet indicateur n'est toutefois pas disponible pour 2019). Dans tous les pays, à l'exception des Pays-Bas, le risque de privation matérielle et sociale est moins élevé chez les personnes de 65 ans et plus que pour l'ensemble de la population et donc, *ipso facto*, pour la population de moins de 65 ans. En Allemagne, le risque de privation matérielle et sociale diminue constamment, tant chez les personnes de 65 ans et plus que dans

⁵⁶ Voir Eurostat 'The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010', Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

l'ensemble de la population. Pour les Pays-Bas, cette tendance est observée uniquement pour la population dans son ensemble. Dans les autres pays, aucune tendance claire ne se dégage.

Graphique 18 Risque de pauvreté persistante (2006-2017), taux de privation matérielle (2005-2019) et taux de privation matérielle et sociale (2014-2018) en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas
En %



Note : Les chiffres relatifs au taux de privation matérielle sévère pour 2019 sont provisoires.
Source : Eurostat, EU-SILC 2005-2018 (2019 pour le taux de privation matérielle)

2.2. Évolution de la soutenabilité sociale jusque 2070

2.2.1. Introduction

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

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

Comme dans les éditions précédentes, le seuil de pauvreté est calculé sur la base des résultats de simulation et selon les mêmes modalités que dans l'EU-SILC, soit 60 % du revenu équivalent médian du ménage.

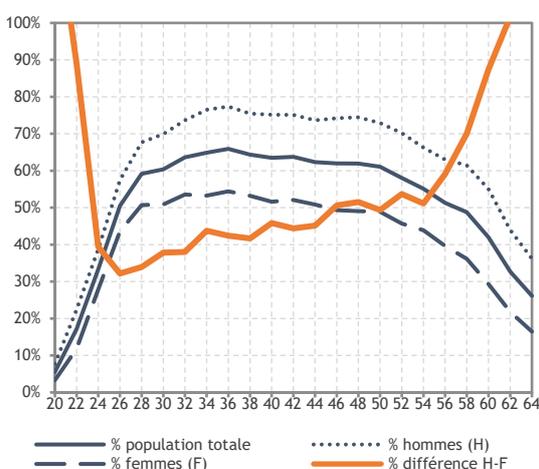
Le modèle présente encore deux limitations importantes. Tout d'abord, certains revenus ne sont pas pris en compte dans le concept de revenu du modèle et ne le sont, par conséquent, pas non plus dans les indicateurs de l'adéquation des pensions repris ci-dessous. Ainsi, les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas modélisés. Voir encadré 8 pour une analyse de la participation des futurs pensionnés au régime de pension du second pilier. De même, les revenus du travail des pensionnés sont négligés. Pour ces raisons, le montant du seuil de pauvreté est, en 2017, inférieur de 12 % au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC. Le niveau des indicateurs calculé avec ce modèle peut donc s'écarter de celui des indicateurs estimés sur la base d'un autre concept de revenu, comme par exemple, dans l'EU-SILC où ces revenus sont pris en compte. En conséquence, le modèle constitue essentiellement un instrument pour rendre compte de l'impact du système des pensions légales sur l'évolution des indicateurs. La deuxième grande limitation tient au fait que les migrations ne sont pas modélisées.

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

Encadré 8 Pensions du deuxième pilier pour les futurs pensionnés

Comme précisé dans la section 2.2.1, les pensions du deuxième pilier ne sont actuellement pas modélisées avec le modèle MIDAS. Nous sommes toutefois en mesure, grâce à la base de données DB2P (Banque de données des pensions complémentaires), de formuler un certain nombre de considérations prudentes sur la situation des futurs pensionnés en matière de pension du deuxième pilier. Cet encadré présente quelques premières analyses du nombre de futurs pensionnés ayant déjà constitué une pension du deuxième pilier ainsi que quelques caractéristiques de ces futurs pensionnés (contrairement à l'encadré 6, l'analyse ne se limite pas à l'ensemble des travailleurs pensionnés). Dans les prochains rapports du Comité d'étude, l'analyse sera complétée par des données sur le montant de la pension du deuxième pilier déjà constitué.

Graphique 1 Pourcentage avec droits de pension complémentaires et écart entre les hommes et les femmes, 2016



Le graphique 1 présente, par âge, le pourcentage de la population belge qui en 2016 a déjà constitué des droits à la pension du deuxième pilier : pour l'ensemble de la population (ligne bleue pleine) et par sexe (lignes en pointillés). Le graphique inclut également le pourcentage de différence d'accès entre les hommes et les femmes (ligne orange). Le graphique montre premièrement que l'accès au deuxième pilier en Belgique est très répandu : la majorité des futurs pensionnés aura donc droit à une pension du deuxième pilier. Deuxièmement, il existe un lien clair entre l'âge d'une personne et la constitution ou non de droits complémentaires. Les pourcentages les plus élevés s'observent parmi les personnes âgées entre 30 et 50 ans. Entre 60 % et 70 % d'entre eux ont constitué des droits de pension complémentaire en 2016.

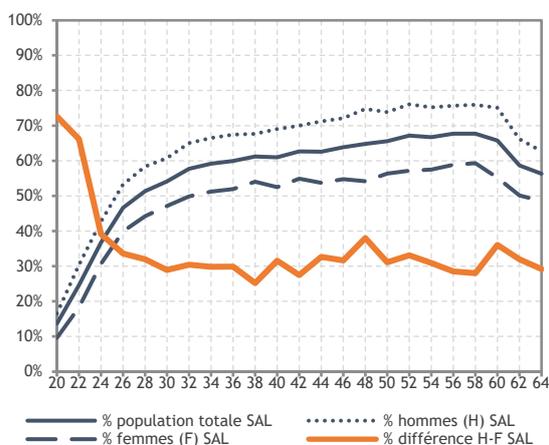
Ce groupe d'âge prendra sa retraite grosso modo entre 2030 et 2050. L'avenir nous apprendra dans quelle mesure les 30 à 40 % qui ne constituent pas actuellement de pension du deuxième pilier le feront à l'avenir. Les personnes âgées entre 20 et 30 ans et de 50 ans et plus se constituent moins souvent une pension complémentaire. La faiblesse des pourcentages chez les 20 à 30 ans n'est pas très instructive étant donné qu'ils n'en sont qu'au début de leur carrière. Le pourcentage moins élevé chez les personnes de 50 ans et plus, lesquelles partiront à la pension d'ici la fin de la troisième décennie est, en revanche, très pertinent étant donné qu'elles ont accompli la majeure partie de leur carrière. Enfin, le graphique fait apparaître un écart sensible d'accès entre les hommes et les femmes. À l'exception de quelques chiffres atypiques en début de carrière, nous observons en outre une corrélation positive avec l'âge : les hommes de 26 ans ont 32 % de probabilités de plus de participer au deuxième pilier ; à 60 ans, l'écart est de 87%.

Une partie importante de la population a donc accès au deuxième pilier, mais cet accès est inégalement réparti entre les âges et les sexes. Pour expliquer ces disparités, il convient de mener des analyses approfondies qui lient la participation au deuxième pilier aux données détaillées de carrière. Dans un premier temps, nous avons limité notre analyse aux travailleurs salariés et avons lié plusieurs caractéristiques de l'emploi actuel (âge, sexe, rémunération) à la part des affiliations actives. Un travailleur est affilié actif si des contributions de pension sont versées par lui ou son employeur durant une année déterminée. L'affiliation active ne correspond donc pas à la constitution de droits à la pension complémentaire (objet du graphique 1) vu que ces droits peuvent avoir été constitués grâce à des versements réalisés uniquement dans le passé. L'affiliation active a pour avantage que nous pouvons directement établir un lien avec les caractéristiques de l'emploi actuel et que nous ne sommes pas contraints de prendre en compte l'ensemble de l'historique de l'emploi, comme c'est le cas pour la constitution ou non de droits complémentaires à la pension.

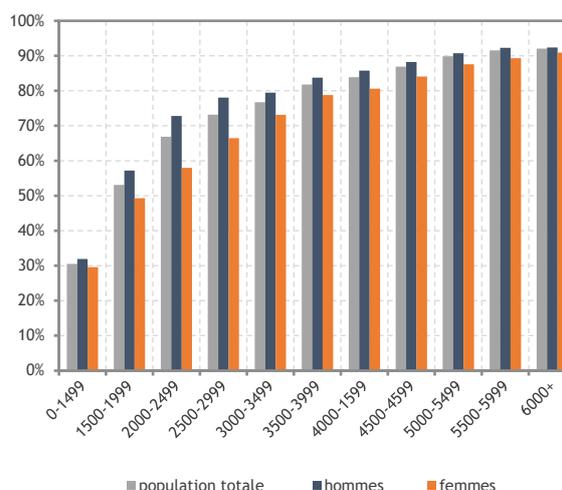
Les analyses explicatives se fondent sur le graphique 2 illustrant le pourcentage de travailleurs salariés affiliés au deuxième pilier de pension par âge : pour l'ensemble des travailleurs salariés (ligne bleue pleine) et par sexe (lignes en pointillés). Le pourcentage d'écart d'affiliation active entre les hommes et les femmes est également illustré (ligne orange). À l'exception des salariés de 60 ans et plus, le graphique révèle premièrement un lien positif entre l'âge et l'affiliation active à un plan de pension. La tendance à la baisse observée dans le graphique 1 entre les droits à la pension complémentaire et l'âge chez les plus de 50 ans n'est donc pas liée à un pourcentage plus faible de travailleurs âgés qui constituent activement des droits dans le deuxième pilier mais doit, par contre, être attribuée à d'autres facteurs (comme un pourcentage plus élevé de non-actifs parmi les groupes plus âgés qui, en règle générale, ne peuvent constituer une pension du deuxième pilier). Deuxièmement, le graphique fait apparaître un écart important entre les hommes et les femmes : à l'exception des 20 à 30 ans, les salariés sont environ 30 % plus nombreux par rapport aux salariées à constituer activement un deuxième pilier de pension. Contrairement aux constats tirés du graphique 1, cet écart n'augmente pas avec l'âge. Nous constatons ici aussi que le profil d'âge du droit à une pension complémentaire, tiré du graphique 1, ne peut être attribué à une différence de participation active des salariés actifs. Il est possible que l'écart entre les sexes, mis en lumière dans le graphique 1, s'explique par un pourcentage plus élevé de femmes non actives dans les classes d'âge plus élevées.

Ensuite, nous associons, dans le graphique 3, l'affiliation active ou non en tant que travailleur salarié et le niveau du salaire. Le graphique met d'emblée en lumière l'existence d'un lien clair entre le niveau du salaire et le pourcentage d'affiliations actives au deuxième pilier. Dans les classes salariales les plus élevées (4 500 euros bruts ou plus), soit au-delà du plafond salarial à partir duquel une pension de salarié de premier pilier n'est plus constituée, environ 90 % des personnes sont affiliées actives d'un plan de pension complémentaire. Dans les classes salariales plus faibles, le pourcentage d'affiliation active est sensiblement moins élevé. Dans la classe des 1500-1999 euros par exemple, la moitié des salariés seulement contribue activement à une pension complémentaire. Le graphique montre ensuite que, dans les mêmes classes salariales, les femmes participent moins activement au deuxième pilier. L'écart hommes-femmes est surtout important dans les classes salariales plus faibles. La différence entre les hommes et les femmes révélée par le graphique 2 ne peut donc pas être imputée (dans son ensemble) au fait que les femmes perçoivent en moyenne des salaires plus faibles que les hommes (notamment parce qu'elles travaillent plus souvent à temps partiel).

Graphique 2 Pourcentage des salariés avec affiliation active et écart selon le sexe, 2016



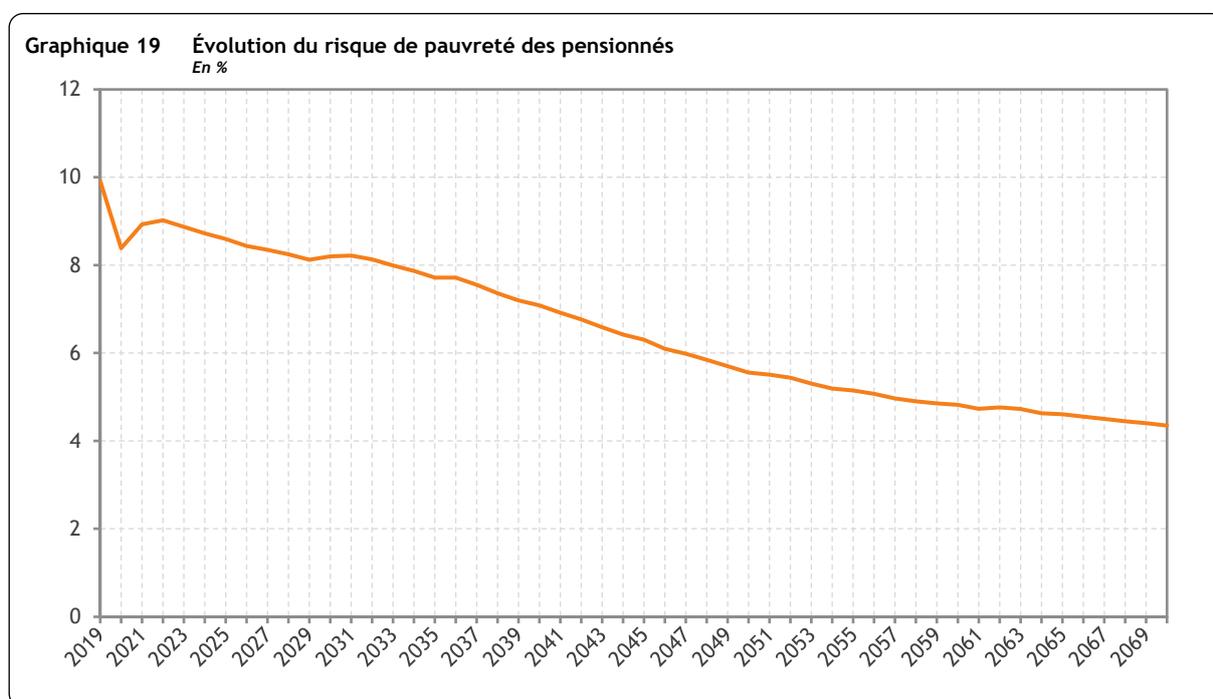
Graphique 3 Pourcentage des salariés avec affiliation active et écart entre les hommes et les femmes selon le niveau du salaire, 2016



2.2.2. Évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés

La première année de la projection (2019), le pourcentage de pensionnés exposé à un risque de pauvreté est sensiblement inférieur à celui observé dans l'EU-SILC portant sur 2017 (voir 2.1.2). Le principal facteur expliquant cet écart est que le seuil de pauvreté calculé à partir des résultats du modèle de micro-simulation est inférieur au montant du seuil de pauvreté de l'EU-SILC (voir ci-avant, section 2.2.1). Le modèle de projection doit donc être principalement envisagé comme un instrument servant à présenter l'évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés.

L'évolution du risque de pauvreté parmi les pensionnés fera l'objet d'une analyse en deux temps. Nous analyserons tout d'abord l'évolution générale de cet indicateur sur toute la période de projection. Les facteurs principaux de cette évolution seront présentés. Nous analyserons ensuite l'impact de la crise du COVID-19 sur le risque de pauvreté des pensionnés.



Le graphique 19 montre que le risque de pauvreté des pensionnés diminue régulièrement sur toute la période de projection. L'évolution générale du risque de pauvreté parmi les pensionnés est déterminée par plusieurs facteurs : la revalorisation des prestations minimums en matière de pensions (pensions minimums, droit minimum par année de carrière), de l'aide sociale (la GRAPA) et des pensions en cours comparativement au taux de croissance des salaires réels ainsi que la progression de la participation des femmes au marché du travail et la poursuite de cette évolution à l'avenir ont une incidence importante.

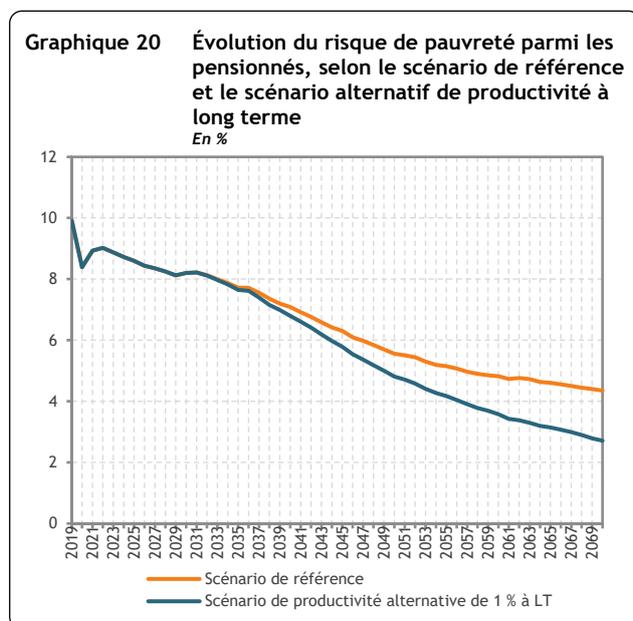
Les adaptations au bien-être réalisées des allocations sociales sont introduites dans le modèle jusqu'en 2020. À partir de 2021, les allocations sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes d'adaptation au bien-être prévues par le pacte de solidarité entre les générations (voir section 1.2.4 sur les hypothèses dans le chapitre 1). Compte tenu de la faible croissance des salaires réels moyens à moyen terme⁵⁷ et de la lente progression de cette croissance vers son niveau de long terme

⁵⁷ Bureau fédéral du Plan, 'Perspectives économiques 2020-2025', série Perspectives, juin 2020.

(1,5 % à partir de 2045 dans le scénario de référence du CEV), les pensions minimums des travailleurs salariés et indépendants ainsi que la GRAPA progressent légèrement plus vite que les salaires jusqu'au début des années 2030 et légèrement plus vite aussi que le seuil de pauvreté jusqu'au milieu des années 2030. Cette évolution est l'une des explications de la baisse du risque de pauvreté chez les pensionnés au cours de cette période. Ensuite, les pensions minimums progressent moins vite que les salaires moyens et dès lors également moins vite que le seuil de pauvreté. La détérioration relative des pensions minimums à partir du milieu des années 2030 explique, pour une part, la baisse plus lente du risque de pauvreté à long terme.

Comme précisé à de multiples reprises dans cette publication, les impacts économiques et sociaux de la crise du COVID-19 sont entourés de très grandes incertitudes. Cette section tente néanmoins de donner un aperçu de l'impact de cette crise en termes d'évolution à moyen terme du risque de pauvreté des pensionnés. L'effet se situe principalement sur la période 2020-2030 et s'explique par la variation du seuil de pauvreté. La baisse des revenus du travail ainsi que l'augmentation du taux de chômage engendrent une baisse du seuil de pauvreté. En revanche, le montant des pensions existantes n'est pas directement influencé par la crise et celui des nouvelles pensions ne l'est que de manière restreinte. En 2020, comme on le voit sur le graphique, le risque relatif de pauvreté des pensionnés baisse fortement. Un rattrapage partiel se produit en 2021 résultant du rebond attendu de l'économie. Ensuite, et ce jusqu'au début des années 2030, le risque de pauvreté des pensionnés se rapproche progressivement du niveau qui aurait été atteint sans la crise, sans toutefois jamais le rejoindre. L'amélioration importante du risque de pauvreté des pensionnés sur cette période de moyen terme souligne le caractère relatif de cet indicateur.

Le graphique 20 présente les risques de pauvreté des pensionnés selon le scénario de référence et le scénario de productivité alternative de 1 % à long terme. Dans le scénario de référence, la croissance du

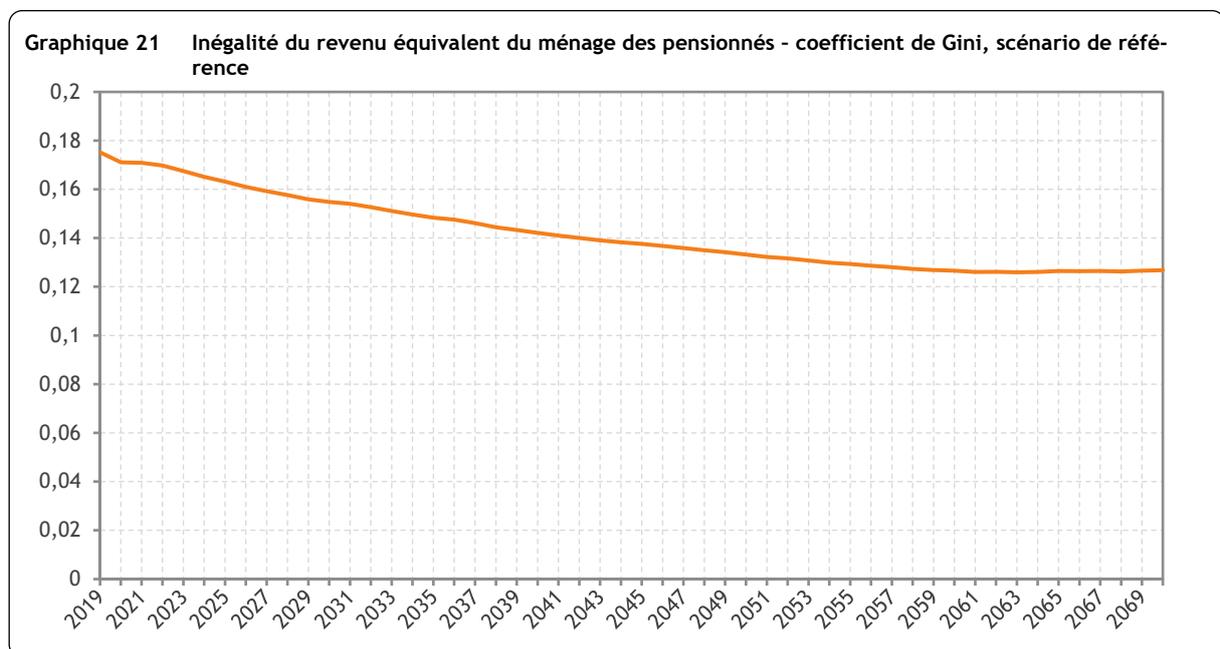


à partir de 2045. Dans le scénario alternatif, la croissance du salaire moyen à long terme ne dépasse pas 1 % sur base annuelle (et est atteinte à partir de 2031). Les écarts entre les scénarios illustrent l'impact de l'hypothèse de croissance du salaire moyen sur le risque de pauvreté projeté des pensionnés. Une croissance du salaire moyen à long terme de 1 % à la place de 1,5 % se traduit par un seuil de pauvreté plus bas à partir de 2031 et donc par une baisse marquée et continue du risque de pauvreté chez les pensionnés. Il est évident que le niveau de croissance plus faible du salaire moyen a aussi des incidences sur les pensions qui prendront cours

ultérieurement, mais cet effet ne se fait sentir que progressivement et avec beaucoup de retard.

2.2.3. Évolution de l'inégalité parmi les pensionnés

Le graphique 21 présente l'évolution de l'inégalité de revenus parmi les pensionnés par le biais de l'indice de Gini⁵⁸. Tout comme pour l'analyse du risque de pauvreté, le revenu pris en compte est le revenu équivalent du ménage. Pour les pensionnés, il s'agit évidemment essentiellement de pensions. Dans le cas d'un ménage constitué d'un homme pensionné et d'une femme active sur le marché du travail, le revenu équivalent du ménage sera composé de revenus de pension et de revenus du travail. La distribution des revenus des pensionnés ne dépend donc pas uniquement des revenus de pension, mais aussi de la composition du ménage ainsi que de la structure de ses revenus. Rappelons que les revenus de l'épargne et les pensions du deuxième pilier ne sont pas pris en compte dans le revenu modélisé pour la projection à long terme. Cela signifie que l'inégalité de revenus parmi les pensionnés reflète essentiellement la distribution des pensions légales et pourrait dès lors être sous-estimée.



De 2019 à la fin des années 2050, l'inégalité baisse de manière continue, après quoi elle resterait stable. La baisse de l'inégalité s'explique par les évolutions susmentionnées. Selon les hypothèses retenues, qui découlent du pacte de solidarité entre les générations, les pensions minimums, le droit minimum et la GRAPA sont adaptés au bien-être de 1 % par an, alors que les autres pensions en cours sont revalorisées de 0,5 %. En outre, le plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions progresse moins, à long terme, que le taux de croissance du salaire moyens, ce qui freine la progression des pensions les plus élevées. Compte tenu de la progression observée de la participation des femmes au marché du travail et de la poursuite de cette évolution à l'avenir, le nombre de pensionnés bénéficiant d'une très faible pension baisse, et l'inégalité entre les pensionnés diminue de manière générale, et plus spécifiquement, l'inégalité entre les hommes et les femmes.

⁵⁸ L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus. Sa valeur se situe entre 0 et 1, ce qui permet de comparer l'inégalité de revenu entre deux populations de taille différente. La valeur 0 correspond à une égalité de revenu complète : tout le monde perçoit le même revenu. À l'opposé, la valeur 1 correspond à une situation où une seule personne perçoit tous les revenus alors que toutes les autres personnes n'ont aucun revenu.

3. Annexes

Annexe 1 : Les principales mesures de revalorisation des allocations sociales entre 2014 et 2020

1. Pensions du régime salarié

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

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

2. Pensions du régime indépendant

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2009).
- Au 01/04/2015, augmentation de la pension minimum au taux isolé (+ 10 euros par mois) et de survie (+ 7,17 euros par mois).
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des pensions minimums d'indépendant.
- Au 01/09/2015, augmentation de 1 % des pensions datant d'avant 1995 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/15, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2010) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2011) (hors pensions minimums).
- Au 01/08/2016, alignement des pensions minimums au taux isolé et de survie des indépendants avec les pensions correspondantes dans le régime salarié (la pension au taux ménage était déjà alignée depuis le 01/04/2013).
- En 12/2016, prime unique de 0,7 % aux pensions minimums d'indépendant correspondant à une carrière complète qui ont été versées en 2016.
- Au 01/01/2017, augmentation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, revalorisation de 1,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière incomplète ; revalorisation de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/09/2017, hausse de 1 % des pensions qui ont pris cours entre 1995 et 2004 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2012) (hors pensions minimums).

- Au 01/09/2017, réduction de 15 % de l'écart entre la pension minimum de survie et la pension minimum au taux isolé.
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation de transition jusqu'au montant minimum de la pension de survie (en cas de carrière complète).
- Au 01/09/2017, anomalie cumul pension de survie et allocation maladie ou chômage : revalorisation montant fixe.
- Au 01/01/18, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2013) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2018, revalorisation de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/05/18, octroi d'une prime annuelle de bien-être pour certains indépendants pensionnés d'au moins 75 ans.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète.
- Au 01/07/2019, revalorisations de 1 % des pensions minimums correspondant à une carrière complète et de 2,4112 % des pensions minimums en cas de carrière incomplète.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des pensions forfaitaires.
- Au 01/07/2019, liaison avec le montant de la GRAPA de la limite de revenus autorisée en cas de cumul d'une pension de survie avec d'autres prestations sociales.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,785 % des pensions ayant pris cours avant 2010 (hors pensions minimums).
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des pensions datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors pensions minimums).
- Au 01/01/2020, réforme du coefficient de correction (coefficient unique pour les années de carrière à partir de 2020).

3. Indemnités maladie-invalidité

- Au 01/05/2014, augmentation de 100 euros du pécule de vacances en invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/04/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial en incapacité primaire, maternité et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/05/2015, prime de rattrapage de 160 euros (augmentation pécule de vacances) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié et des minima dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans dans le régime salarié.
- Au 01/05/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime salarié.
- En 05/2017, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.

- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima travailleurs réguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié ; des forfaits en incapacité primaire, invalidité et maternité dans le régime indépendant ; du droit passerelle dans le régime indépendant.
- Au 01/09/2017, augmentation de 0,9 % des minima travailleurs irréguliers en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2011) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/10/2017, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans le régime indépendant.
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2012) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial dans le régime salarié.
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,7 % des forfaits pour chefs de famille et isolés en incapacité primaire et invalidité dans le régime indépendant.
- En 05/2018, augmentation de la prime de rattrapage de 55 euros pour les personnes avec charge de famille (26 euros sans charge de famille) après deux ans d'incapacité dans le régime salarié.
- Au 01/03/2019, revalorisations de 0,7 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et isolés dans le régime salarié, et, dans le régime indépendant, des forfaits pour chefs de famille et isolés, du droit passerelle et du forfait pour aidants proches.
- Au 01/05/2019, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 8,25 euros.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les travailleurs réguliers chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime salarié ; relèvement de 1 % de l'allocation minimum pour les chefs de famille et les isolés (de 2,4112 % pour les cohabitants) en incapacité de travail et invalidité dans le régime indépendant.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % des minima des travailleurs irréguliers sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des forfaits pour ouvriers mineurs.
- Au 01/07/2019, relèvement de 1 % de l'allocation de maternité, de l'allocation d'adoption, du congé parental d'accueil, du droit passerelle et du forfait pour aidants proches dans le régime indépendant.
- Au 01/08/2019, relèvement de 5 % de l'allocation forfaitaire pour aide d'une tierce personne dans les régimes salarié et indépendant.
- Au 01/08/2019, augmentation de 0,7 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 6 ans (entrées en 2013) et des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2014) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation des minima des travailleurs irréguliers de 1,25 % avec charge de famille et de 1,225 % sans charge de famille en incapacité primaire et invalidité dans le régime salarié.

- Au 01/01/2020, augmentation de 0,0993 % des allocations d'invalidité ayant pris cours avant 2010 (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'invalidité datant de 5 ans (entrées en 2015) (hors allocations minimums) dans le régime salarié.
- Au 01/05/2020, dans le régime salarié, augmentation de la prime de rattrapage après 1 an d'incapacité de travail (de 50 euros pour les personnes avec charge de famille et de 20 euros sans charge de famille) et après deux ans d'incapacité de travail (de 55 euros pour les personnes avec charge de famille et de 40 euros sans charge de famille). Dans le régime indépendant, augmentation de la prime de rattrapage de 46,55 euros.

4. Chômage

- Au 01/07/2015, augmentation de 1,25 % du plafond salarial pour les nouveaux bénéficiaires et les allocations maximums existantes.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires.
- Au 01/06/2017, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (38 % pour les allocations à temps plein, 38 % pour les allocations à mi-temps et moins de 50 ans, 21 % pour les allocations à 1/5 et moins de 50 ans).
- Au 01/09/2017, augmentation des minima et forfaits en chômage complet, chômage temporaire et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2 % pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2017, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 24,26 euros pour les isolés, 1 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2017, relèvement du plafond salarial (0,8 % en chômage complet et temporaire, 0,5 % en chômage avec complément d'entreprise).
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,5 % des allocations de garde, vacances jeunes et vacances seniors.
- Au 01/05/2019, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (14 % pour les allocations complètes, allocations à mi-temps = 1/2 allocation complète, allocations à 1/5 = 1/5 allocation complète) et relèvement des allocations pour isolés de 50 ans et plus avec enfants jusqu'au niveau des allocations similaires des moins de 50 ans.
- Au 01/07/2019, augmentation des minima et forfaits en chômage complet et chômage avec complément d'entreprise (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés), en chômage temporaire (3,5 %) et des parents d'accueil (2,4112 %).
- Au 01/07/2019, augmentation de l'allocation d'insertion (3,5 % pour les chefs de famille, 2,4112 % pour les isolés, 2 % pour les cohabitants non privilégiés, 3,5 % pour les cohabitants privilégiés).
- Au 01/09/2019, relèvement du plafond salarial de 1,1 % en chômage complet et temporaire.
- Au 01/01/2020, augmentation de l'allocation d'insertion pour les isolés (3,5 %), augmentation des minima de 2,4112 % des vacances jeunes et vacances seniors, relèvement des minima des chômeurs cohabitants jusqu'au code 39, minimum unique (au niveau de celui avec charge de famille) en chômage temporaire.
- Au 01/01/2020, augmentation des allocations des congés thématiques pour isolés avec enfants (4,5 %)
- Au 01/01/2020, relèvement du plafond salarial vacances jeunes et seniors (1,1 %) et du plafond salarial en chômage avec complément d'entreprise (1,0 %).
- Au 01/01/2020, supplément horaire unique (au niveau de celui avec charge de famille) pour l'allocation de garantie de revenus.

5. Maladies professionnelles et accidents du travail

- Au 01/09/2014, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/07/2015, soutien des cas les plus graves en période de consolidation en accidents du travail
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/09/2015, augmentation de 0,3 % des allocations d'accidents du travail datant de 2011.
- Au 01/10/2015, réduction de la cotisation sociale après retraite de 13,07 % à 8,31 % (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/01/2016, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans.
- Au 01/01/2016, relèvement de 1,25 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/07/2017, calcul de l'indemnité de funérailles l'année du décès au lieu de l'année où la maladie professionnelle a débuté (pour les décès à partir du 01/07/2017).
- Au 01/09/2017, augmentation de 1,7 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2011).
- Au 01/01/2018, relèvement de 0,8 % du plafond salarial en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/01/2018, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2012).
- Au 01/10/2018, réduction de la cotisation sociale après retraite de 1,19 point de pourcentage (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/07/2019, augmentation de 2,4112 % des minima et montants forfaitaires en accidents du travail et maladies professionnelles
- Au 01/08/2019, relèvement de 0,7 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.
- Au 01/09/2019, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 6 ans (entrées en 2013) et datant de 5 ans (entrées en 2014).
- Au 01/10/2019, réduction de la cotisation sociale après retraite à 5,34 % (accidents du travail et maladies professionnelles).
- Au 01/01/2020, relèvement de 1,1 % du plafond salarial pour les nouveaux cas en accidents du travail et maladies professionnelles.
- Au 01/01/2020, augmentation de 2 % des allocations d'accidents du travail et de maladies professionnelles datant de 5 ans (entrées en 2015).
- Au 01/01/2020, relèvement de 0,0993 % des indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant pris cours avant 2010.

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

- Au 01/09/2015, revalorisation de 2 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/09/2017, hausse de 0,9 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/07/2018, relèvement de 8,8 euros de l'allocation pour les cohabitants et de 13,2 euros pour les isolés.
- Au 01/07/2019, hausse de 0,3 % de la GRAPA et du RGPA.
- Au 01/01/2020, hausse de 0,8973 % de la GRAPA et du RGPA.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/12/2020, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires de la GRAPA.

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

- Au 01/09/2015, augmentation de 2 % de l'ARR.
- Au 01/09/2017, augmentation de 2,9 % de l'ARR.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % de l'ARR pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/12/2020, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires de l'ARR et l'allocation d'intégration (AI).

8. Revenu d'intégration (et son équivalent)

- Au 01/09/2015, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/04/2016, majoration de 2 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/09/2017, majoration de 0,9 % du revenu d'intégration et de son équivalent.
- Au 01/07/2018, relèvement de 40 euros de l'allocation avec charge de famille.
- Au 01/07/2019, augmentation de 2 % pour les personnes cohabitantes et isolées.
- Au 01/01/2020, augmentation de 1,225 % pour les personnes cohabitantes et isolées et de 1,25 % pour les personnes avec charge de famille.
- Du 01/07/2020 jusqu'au 01/12/2020, une aide sociale complémentaire de 50 euros par mois aux bénéficiaires d'un revenu d'intégration.

Annexe 2 : Complément au chapitre sur la soutenabilité sociale

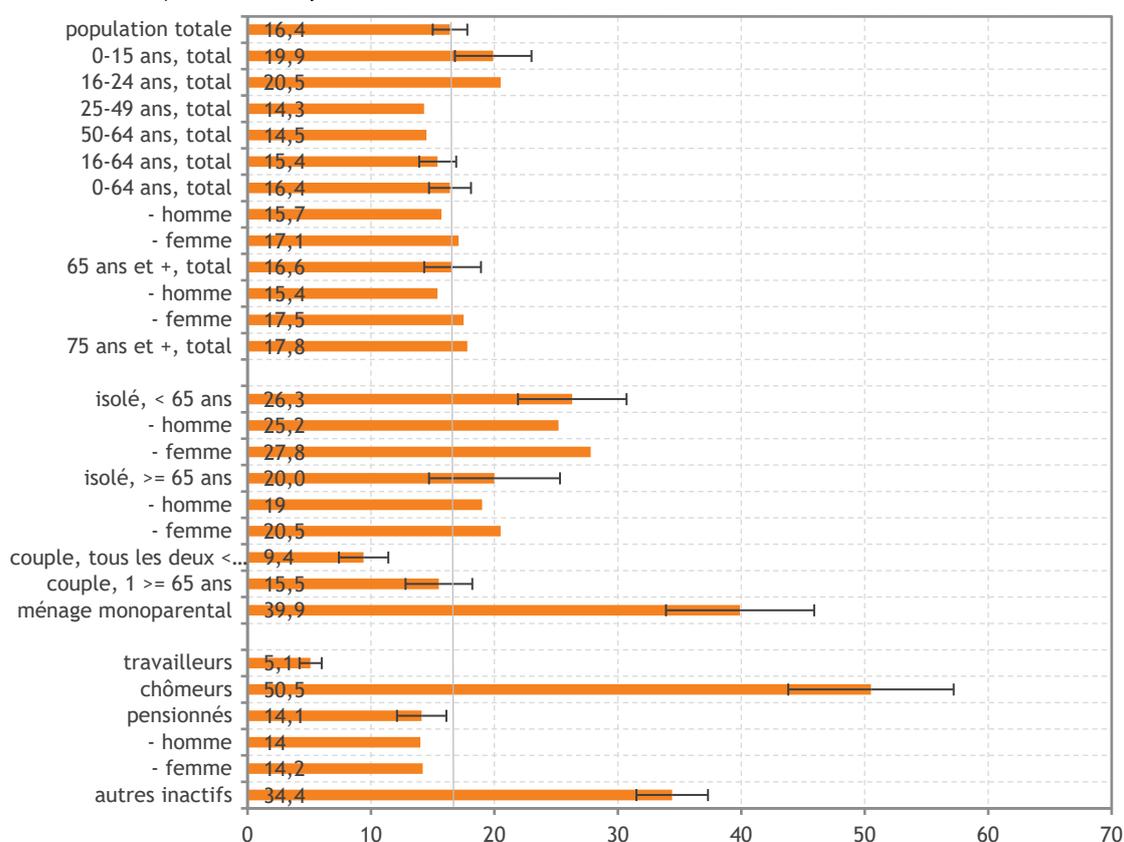
1. État des lieux du risque de pauvreté

D'après les résultats de l'enquête EU-SILC 2018, 16,4 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté en 2017 (voir graphique 22). Son revenu disponible équivalent est alors inférieur au seuil de pauvreté qui s'élève à 14 212 euros sur l'ensemble de l'année 2017, soit 1 184 euros par mois. Les bornes inférieures et supérieures de l'intervalle de confiance à 95 % du risque de pauvreté en 2017 se situe respectivement entre 15 % et 17,8 % et celles du seuil de pauvreté pour la même année entre 13 901 et 14 522 euros.

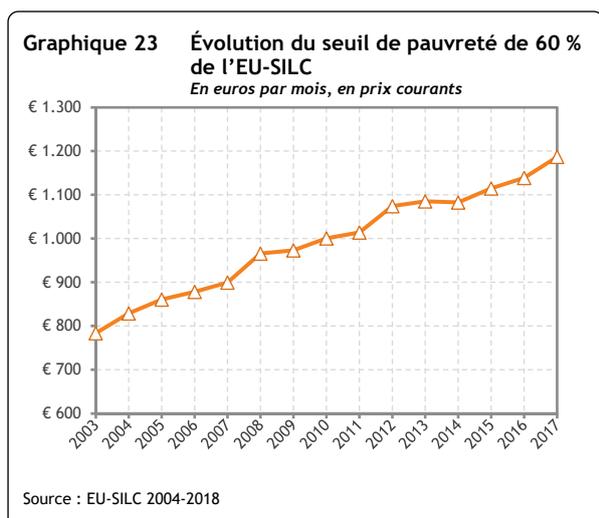
Un intervalle de confiance à 95 % signifie que la valeur de l'indicateur a 95 % de chances de se trouver dans l'intervalle mentionné. Les intervalles de confiance ne sont pas mentionnés pour tous les indicateurs. Les écarts (mineurs) entre les groupes doivent être traités avec prudence étant donné qu'ils s'expliquent peut-être essentiellement par l'échantillonnage et ne caractérisent donc pas l'ensemble de la population. Le CEV ne se prononce pas sur la significativité de l'évolution dans le temps du risque de pauvreté sur la base de l'enquête EU-SILC. Il existe différentes méthodes pour déterminer la significativité statistique des évolutions du risque de pauvreté. Les avis divergent parmi les statisticiens sur la méthode à privilégier.

Graphique 22 Risque de pauvreté en Belgique en 2017 selon l'âge, le type de ménage, les caractéristiques socio-économiques

En %, intervalles de confiance



Source : Eurostat, EU-SILC 2018 (revenu 2017)



Le graphique 23 présente l'évolution du seuil de pauvreté depuis 2003.

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

Les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonction publique) prévoient une *pension minimum*. Ainsi, si le montant de la pension calculé sur la base des prestations se situe en deçà de la pension minimum, il peut être relevé à ce niveau minimum à certaines conditions (cf. paragraphe suivant). Les montants de la pension minimum, ainsi que les conditions d'octroi et le calcul, diffèrent d'un régime à l'autre. Nous expliquons ici un certain nombre des principes adoptés dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. La pension minimum octroyée dans la fonction publique n'est pas abordée étant donné qu'elle est très peu octroyée (en 2013, seul 1 % des fonctionnaires pensionnés a perçu une pension minimum)⁵⁹. Les montants mensuels cités sont d'application au 1er mars 2020 (à l'indice 129,48, année de référence 2004) pour une carrière complète et à temps plein.

Si un pensionné a travaillé comme salarié pendant au minimum les deux tiers d'une carrière complète (actuellement 30 ans), sa pension de salarié peut être relevée pour atteindre la *pension minimum dans le régime des travailleurs salariés*. Il existe deux critères pour prendre en compte une année de carrière au moment de vérifier cette *condition*, le plus avantageux est alors pris en considération. Dans le cas du « critère strict », une année de carrière est prise en compte si au moins 208 jours équivalents temps plein (ETP) par an ont été prestés (ou assimilés). Dans le cas du « critère souple », ce nombre est de 156 jours ETP par an au minimum. À noter que dans la législation sur les pensions, une année à temps plein compte 312 jours. Le *calcul* de la pension minimum se base, dans les deux cas, sur le montant de la pension minimum pour une carrière complète multiplié par la fraction de carrière (si nécessaire limitée à 1). Le dénominateur de la fraction de carrière est égal à 45 dans les deux cas. Toutefois, le numérateur est différent : dans le cas du « critère strict », il correspond à toutes les années de carrière pour lesquelles au moins 52 ETP sont relevés. Dans le cas du « critère souple », le numérateur consiste en ce qu'on appelle la « carrière comprimée », à savoir la somme de tous les ETP prestés ou assimilés sur toute la carrière, divisée par 312. La pension minimum pour une carrière complète s'élève à 1 614,10 euros (au taux ménage) ou 1 291,69 euros (au taux isolé) par mois.

⁵⁹ Source : Peeters, H. 'The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy', Doctoraal Proefschrift KU Leuven, 2016, p. 78

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

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

Le *droit minimum par année de carrière* garantit une valorisation minimale des rémunérations du passé dans le calcul de la pension des travailleurs salariés. Si la rémunération (revalorisée) est inférieure au droit minimum en vigueur au moment du calcul de la pension, la rémunération de l'année concernée sera, pour le calcul de la pension, relevée jusqu'à ce droit minimum (2 153 euros par mois). Pour pouvoir prétendre à ce droit, la personne concernée doit justifier d'une occupation en qualité de travailleur salarié correspondant au moins à un tiers d'un régime de travail à temps plein, durant au minimum 15 années civiles. Une pension qui serait valorisée au droit minimum par année de carrière pour une carrière complète et à temps plein s'élève à 1 614,64 euros par mois (au taux ménage) ou 1 291,69 euros par mois (au taux isolé). Ces montants correspondent généralement à la pension minimum dans le régime des salariés (le droit minimum a d'ailleurs été relevé de 17 % en 2006). Après application du droit minimum dans le calcul de la pension, la pension octroyée ne peut pas dépasser 1 711,97 euros (au taux ménage) ou 1 369,58 euros (au taux isolé).

