

Rapport annuel (octobre 2012)

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES

Comité d'Etude sur le Vieillissement

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Etudes (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouverez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.

Table des matières

1	Introduction	25
2	Les nouvelles perspectives de dépenses sociales et l'impact des réformes structurelles	26
2.1	Les hypothèses	26
2.2	Le coût budgétaire du vieillissement	27
2.2.1	Le scénario de référence du CEV	28
2.2.2	Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité du travail	29
2.3	Les effets des réformes structurelles	30
3	Soutenabilité sociale des pensions	36
3.1	Situation actuelle	36
3.2	Perspectives jusqu'en 2060	37
4	Les projections de « l'Ageing Working Group »	39

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement:

Madame	F. MASAI, Présidente
Monsieur	J. VERSCHOOTEN, Vice-président
Monsieur	G. DE SMET, sur proposition du Ministre du Budget
Monsieur	H. BECQUAERT, sur proposition du Ministre des Affaires sociales
Monsieur	M. WEBER, sur proposition du Ministre des Finances
Monsieur	M. ENGLERT, sur proposition du Bureau fédéral du Plan
Madame	M. DE WACHTER remplace J. SMETS, sur proposition de la Banque Nationale de Belgique

Le Secrétariat:

Madame	N. Fasquelle
Madame	S. Weemaes

1 Introduction

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

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

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

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

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

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

2.1 Les hypothèses

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

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

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

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

A long terme, le CEV opte pour un scénario de référence avec une croissance annuelle de 1,5 % de la productivité du travail. Toutefois, en moyenne sur l'ensemble de la période de projection, les gains de productivité ne s'établissent qu'à 1,3 % par an entre 2011 et 2060 en raison d'une plus faible croissance enregistrée à court-moyen terme. Deux scénarios alternatifs accompagnent ce scénario de référence : l'un de croissance plus soutenue (de 1,75 % par an) et

l'autre de croissance plus faible (de 1,25 % par an). Dans les trois scénarios de croissance de la productivité, le taux de chômage structurel de long terme est identique. Il s'établit à 8% selon le concept administratif du chômage et il est compatible avec les estimations en la matière d'un modèle macro-économique de long terme.

Les **hypothèses de politique sociale** ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels, au-delà de leur adaptation à l'évolution des prix. Depuis fin 2005, un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être a été instauré par le pacte de solidarité entre les générations dans le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et les régimes d'assistance sociale, par le biais de calcul d'enveloppes disponibles. Ces enveloppes sont au minimum équivalentes aux dépenses qu'engendreraient, pour toutes les branches, par régime:

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

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

2.2 Le coût budgétaire du vieillissement

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

2.2.1 Le scénario de référence du CEV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Les scénarios alternatifs de croissance de la productivité du travail

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

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

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

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

2.3 Les effets des réformes structurelles

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

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

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

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

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

Graphique 1: Evolution du taux d'activité total et des personnes de 55 à 64 ans avec et sans réforme (en %)

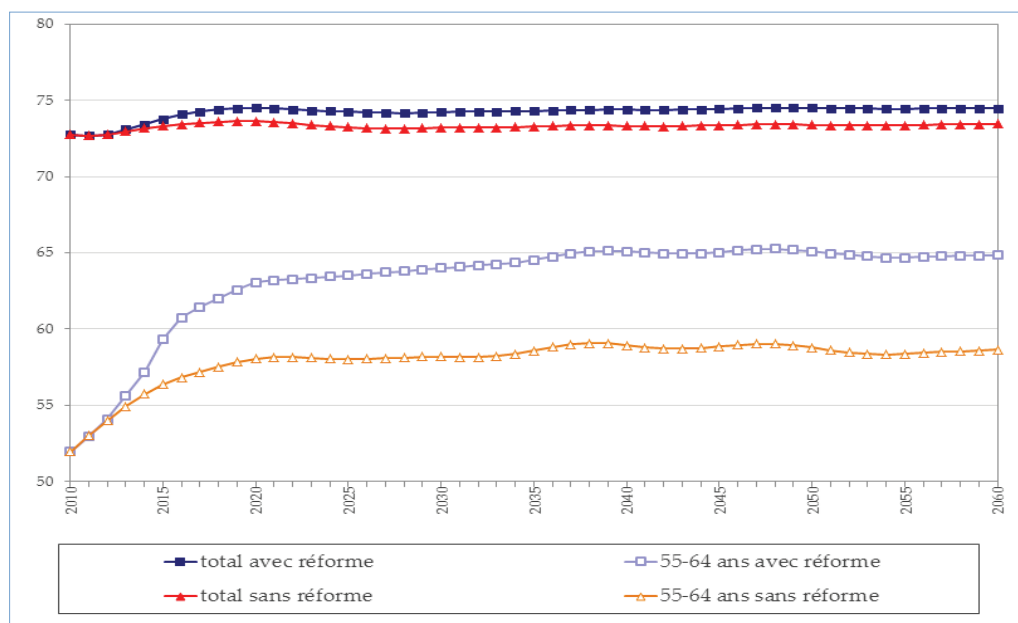


Tableau 3: Impact des réformes structurelles sur le coût budgétaire du vieillissement - bonus de pension maintenu selon ses modalités actuelles écart entre une projection avec réforme et une projection sans réforme en % du PIB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jusqu'au début des années 2020, des économies croissantes (écarts de dépenses de pensions exprimés en pourcentage des dépenses dans un scénario sans réforme - cf. Tableau 4) sont enregistrées dans les trois régimes de pensions en raison de la réduction de plus en plus importante du nombre d'entrées

en pension, résultant de la progressivité du relèvement des conditions d'âge et de carrière jusqu'en 2016. La première génération soumise aux modalités définitives de la réforme est née en 1956 : elle est âgée de 60 ans en 2016 et de 65 ans en 2021. C'est dans la fonction publique que ces reports sont proportionnellement les plus importants, notamment en raison de l'absence initiale de condition de carrière en cas de retraite anticipée.

Par la suite, les personnes ayant initialement reporté leur départ à la retraite entrent en pension avec une allocation moyenne plus élevée, en raison principalement d'une carrière plus longue que dans un scénario sans réforme. Année près année, davantage de générations de pensionnés voient leur pension relevée, ce qui augmente la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires. Toutefois l'intensité du relèvement de cette pension moyenne est variable d'un régime à l'autre : elle entraîne une nette réduction des économies dans le régime salarié, voire des dépenses supplémentaires dans les régimes indépendant et de la fonction publique.

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

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

Dans le régime salarié, avec le bonus de pension maintenu dans ses modalités actuelles jusqu'à la fin de la période de projection, par rapport à une situation sans réforme, la réduction des dépenses de pensions passe de -1,1 % en 2020 à -0,3 % en 2060, en raison de l'augmentation de la pension moyenne qui passe de 0,1 % en 2020 à 1,0 % en 2060. Cette hausse est le résultat d'une part, d'un relèvement de 0,7% de la pension - suite à un allongement moyen de la durée de carrière - qui fait plus que compenser l'impact négatif du traitement moins avantageux de certaines périodes assimilées. D'autre part, dans un contexte de progression du taux d'emploi et particulièrement du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, de plus en plus de nouveaux bénéficiaires d'une pension ont droit au bonus de pension en comparaison avec un scénario sans

réforme. En outre, le montant moyen du bonus est accru suite à la réforme et à la prolongation de la carrière professionnelle qui en découle. Les dépenses de bonus de pension augmentent de 0,3 % en 2060 par rapport à un scénario sans réforme. Dans l'hypothèse où le bonus de pension s'alignerait sur les nouvelles conditions de carrière de la réforme (il serait octroyé à partir de 62 ans mais aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière), les dépenses de pensions seraient inférieures de 1,4 % en 2060 par rapport à un scénario sans réforme.

Dans le régime indépendant, si le bonus de pension est maintenu dans ses modalités actuelles jusqu'en 2060, les économies réalisées en début de période en termes de dépenses de pensions (-0,5 % en 2020 par rapport à une situation sans réforme) disparaissent au fur et à mesure et, à long terme, des dépenses supplémentaires apparaissent (0,5 % en 2060). En effet, l'impact de la réduction du nombre de pensionnés induite par la réforme est progressivement compensé, puis dépassé par l'écart en termes de pension moyenne, qui passe de 0,6 % en 2020 à 1,5 % en 2060. La réforme provoque un allongement de la durée de carrière moyenne des bénéficiaires, ce qui entraîne une pension moyenne plus élevée. En outre, l'allongement de la durée de carrière permet à davantage de pensionnés, particulièrement des femmes, de remplir les conditions pour bénéficier d'une pension minimum. Cet élément tend à augmenter la pension moyenne. La réforme accroît également le coût du bonus de pension. Enfin, la suppression du malus pour l'indépendant qui prend sa pension anticipée à partir de 63 ans (ou qui a moins de 63 ans avec une carrière d'au moins 41 ans) et l'assouplissement du malus dans les autres cas contribue aussi à augmenter le montant de la pension des nouveaux pensionnés. Notons que si le bonus de pension est octroyé à partir de 62 ans mais seulement aux travailleurs avec plus de 40 ans de carrière, la hausse de la pension moyenne ne serait plus que de 0,6 % en 2060. Dans ce cas, les dépenses dans le régime indépendant sont réduites également à long terme (-0,4 % en 2060 au lieu de +0,5 %) par rapport à une situation sans réforme.

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

1 A titre indicatif, une personne qui a postposé sa retraite de cinq ans bénéficiera, au terme d'une carrière de, par exemple, 40 ans et non plus de 35 ans, d'une augmentation de 14% de sa pension (4%₆₀ contre 3%₆₀), auxquels il faut ajouter une majoration de 9% dans le cadre du complément pour âge. Au total, l'augmentation atteint 23% par rapport à la situation sans réforme.

une situation sans réforme, 1,8 % (soit près de la moitié du surcoût) est dû au complément pour âge. Si le complément pour âge n'existait pas, le surcroît de dépenses serait de 1,9 % en 2060, la hausse de la pension moyenne passant de 3,1 % en 2020 à 6,0 % en 2060 en comparaison avec un scénario sans réforme.

3 **Soutenabilité sociale des pensions**

3.1 **Situation actuelle**

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

Le risque de pauvreté plus élevé des âgés doit cependant être nuancé. En effet, le concept de revenu sur lequel est établi le risque de pauvreté présenté ci-dessus ne tient compte ni du patrimoine (comme la propriété du logement), ni des avantages en nature (comme la gratuité des transports en commun ou des aides en matière de soins de santé). Ces éléments peuvent toutefois fournir un autre éclairage sur les indicateurs de pauvreté. Par exemple, les ménages propriétaires de leur logement, ce qui est souvent le cas des ménages de pensionnés, ne paient plus de loyer, si bien que leur niveau de vie est supérieur à celui des locataires au revenu disponible identique. Ainsi, si l'on tient compte de la propriété du logement par le biais d'un loyer imputé, le risque accru de pauvreté chez les personnes âgées diminue considérablement et devient même plus faible que celui du reste de la population: 11,6 % des personnes de plus de 65 ans seraient encore exposées à un risque de pauvreté, contre 13,7 % pour le reste de la population (sur base de l'EU-SILC 2010). D'autres indicateurs nuancent également le fait que le degré de pauvreté soit plus élevé parmi les personnes âgées. Au sein de la population confrontée au risque de pauvreté, l'intensité⁽²⁾ de la pauvreté des personnes âgées est plus faible que celle de la population des plus jeunes. Elles déclarent également moins souvent avoir des (grandes) difficultés à joindre les deux bouts ou ne pas pouvoir se permettre de dépenses pour améliorer leur condition de vie matérielle.

La tendance à la baisse du risque de pauvreté observée depuis 2005 chez les pensionnés et les personnes de plus de 65 ans se poursuit en 2009 et implique également un rapprochement de niveau avec celui du reste de la population. Cette tendance s'explique par l'évolution, d'une part, des minima garantis dans le premier pilier de pension, et, d'autre part, de l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées (la grapa). En effet, depuis 2005, ces allocations ont progressé.

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

siblement plus rapidement que le pouvoir d'achat⁽³⁾ et le salaire brut moyen des travailleurs salariés. Depuis 2007 (2009 pour la grapa), un budget structurel est alloué, dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations, pour les adaptations au bien-être des pensions dans les régimes salarié et indépendant ainsi que de la grapa. Les mesures concrètes qui en ont découlé ont abouti à revaloriser les minima.

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

Précisons finalement que dans le cadre des comparaisons internationales présentées ici, le revenu disponible sur lequel est établi le risque de pauvreté ne tient également pas compte de la propriété du logement. D'autres études montrent que lorsqu'il est tenu compte du loyer imputé dans la détermination du revenu disponible, l'écart entre le risque de pauvreté des Belges de plus de 65 ans et celui des Néerlandais ou des Français de la même tranche d'âge diminue fortement⁽⁴⁾.

3.2 Perspectives jusqu'en 2060

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

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

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

situent désormais au-dessus du seuil de pauvreté simulé. Le second facteur est la progression continue du taux d'activité des femmes, engendrant des carrières féminines plus longues et donc des pensions féminines plus élevées.

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

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

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

4 Les projections de « l'Ageing Working Group »

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

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

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

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

concurrency de près de 0,5 % de PIB l'écart en termes de coût budgétaire du vieillissement entre les deux projections.

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