

La soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement

W. Melyn
L. Van Meensel
S. Van Parys

Introduction

La proportion de personnes âgées dans la population enregistre une augmentation importante dans pratiquement tous les pays du monde. Les pays industrialisés sont ceux où ce processus de vieillissement démographique est le plus avancé. Il est également perceptible en Belgique, où il est appelé à se poursuivre au cours des prochaines décennies, entraînant un accroissement de la population âgée et une diminution temporaire de celle en âge de travailler.

Ces évolutions démographiques ont d'énormes répercussions sur la société. Ainsi, la baisse passagère du nombre de personnes en âge de travailler provoque un ralentissement de la croissance économique. Par ailleurs, le financement public des pensions, des soins de santé et des soins aux personnes âgées subit une pression à la hausse considérable du fait de la forte progression du nombre de retraités. Cette transformation démographique fait surgir des défis sociaux et économiques majeurs, notamment sur le plan des finances publiques.

Le présent article s'attachera à expliquer ces défis et à examiner de quelle manière les pouvoirs publics peuvent les relever, notamment par des mesures budgétaires appropriées, une politique économique favorable à la croissance, et des réformes en matière de retraites et de soins de santé, afin d'assurer le maintien de finances publiques saines à long terme.

Il s'ouvrira sur un aperçu des évolutions démographiques les plus marquantes. La deuxième partie abordera les

conséquences économiques et budgétaires du vieillissement. La troisième partie expliquera ce qu'on entend par des finances publiques soutenables et comment ce concept peut être concrétisé. Enfin, la quatrième partie traitera de la manière dont les pouvoirs publics belges peuvent répondre aux défis que pose le vieillissement démographique. L'article se conclura par une synthèse des principales conclusions.

1. Évolutions démographiques

De manière générale, on assiste à deux tendances démographiques dominantes. D'une part, la population continue de s'accroître dans la plupart des régions du monde. D'autre part, même si on constate des écarts entre les régions et les pays, le vieillissement de la population s'accélère. Ces tendances devraient se poursuivre au cours des prochaines décennies.

L'analyse qui suit porte sur l'évolution de la population en Belgique. Les données utilisées proviennent des perspectives démographiques les plus récentes pour la Belgique, pour la période 2015-2060, telles que publiées en mars 2016 par le Bureau fédéral du plan et la Direction générale Statistique du SPF Économie. Il est important de disposer de prévisions démographiques fiables pour se forger une idée des défis futurs dans ce domaine. Ci-dessous l'attention est particulièrement portée sur l'évolution de la pyramide des âges, qui permet de mettre en lumière les défis budgétaires, économiques et sociaux auxquels sont confrontés les responsables politiques.

1.1 Déterminants de l'évolution et de la structure de la population

Trois facteurs déterminent l'évolution et la structure de la population : l'espérance de vie, le nombre moyen d'enfants par femme et le solde migratoire. Ils seront examinés un par un.

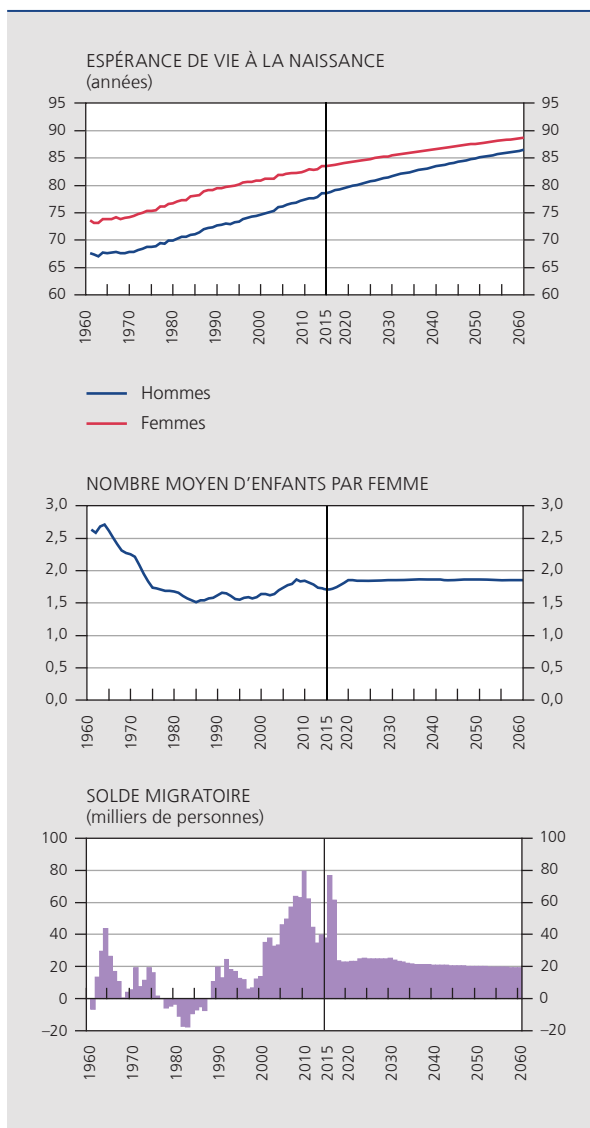
1.1.1 Espérance de vie

L'espérance de vie à la naissance a sensiblement progressé en Belgique durant les dernières décennies : entre 1960 et 2015, elle est passée de 67,6 à 78,6 ans pour les hommes et de 73,6 à 83,5 ans pour les femmes. Cet accroissement de

l'espérance de vie provient avant tout du fait que, depuis la première moitié du XX^e siècle surtout, les avancées des connaissances médicales ont permis à un plus grand nombre d'individus de survivre à la petite enfance et d'atteindre l'âge adulte. Parallèlement, grâce à de meilleurs régimes alimentaires et aux progrès de la médecine, de plus en plus de personnes atteignent un âge plus avancé.

L'espérance de vie à la naissance devrait poursuivre sa progression dans les décennies à venir. Selon la plupart des prévisions, celle-ci sera légèrement moins prononcée à l'avenir que pendant les décennies passées. Selon les dernières anticipations, l'espérance de vie à la naissance en Belgique devrait augmenter pour parvenir à 86,5 ans pour les hommes et à 88,7 ans pour les femmes en 2060. L'écart entre ces deux groupes de population devrait donc s'amenuiser.

GRAPHIQUE 1 DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION ET DE LA STRUCTURE DE LA POPULATION EN BELGIQUE



Sources : Bureau fédéral du plan, SPF Économie – DGS, BNB.

1.1.2 Nombre moyen d'enfants par femme

Dans l'ensemble, le nombre moyen d'enfants par femme a fortement décliné à l'issue du baby-boom d'après-guerre qui s'est poursuivi jusque dans la seconde moitié des années 1960, lorsque les femmes avaient en moyenne 2,7 enfants. De nos jours, ce taux est de 1,7 environ.

Outre la fin de la vague temporaire qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, divers facteurs expliquent cette tendance : les possibilités de contrôle des naissances se sont développées, l'âge moyen auquel les couples se marient ou cohabitent a grimpé et les femmes ont des enfants plus tard. Ces derniers facteurs sont en partie le reflet de tendances socio-économiques, telles que la progression du niveau d'instruction des femmes et leur participation accrue au marché du travail.

D'après les prévisions démographiques les plus récentes, le nombre moyen d'enfants par femme devrait progressivement augmenter jusqu'à 1,9 en 2035 pour ensuite se stabiliser autour de ce niveau. Le taux de fécondité atteindrait ainsi un niveau relativement bas d'un point de vue historique et resterait en-deçà du taux de remplacement de 2,1.

1.1.3 Solde migratoire

Le troisième et dernier facteur déterminant l'évolution de la population totale et sa structure par âge est le solde migratoire. Il s'agit de la différence entre le nombre de personnes qui ont immigré sur le territoire et le nombre de celles qui en ont émigré vers l'étranger.

En Belgique, le solde migratoire annuel a augmenté, passant de 15 000 personnes environ au début des années 2000 à 65 000 au cours de la période 2008-2011. Il a

ensuite temporairement régressé puis est récemment revenu à son niveau d'avant la crise financière et économique. À en croire les dernières perspectives démographiques, le solde migratoire devrait retomber pour s'établir entre 20 000 et 25 000 personnes par an. Ceci représente quelque 0,2 % de la population belge.

1.2 Les perspectives démographiques font ressortir l'incidence du vieillissement

Le changement démographique peut être défini comme étant la somme du solde naturel (le nombre de naissances moins le nombre de décès), du solde migratoire et d'un ajustement statistique pratiquement négligeable. Les chiffres pour la Belgique au cours de la période 1995-2015 en offrent une illustration. Sur ces vingt années, la population a crû en moyenne de 53 800 personnes par an. Ce constat peut s'expliquer par un accroissement naturel de 15 000 personnes par an et un solde migratoire de 37 200 personnes. La correction statistique représente en moyenne 1 600 personnes par an. Selon les projections, on s'attend jusqu'en 2060 à une augmentation annuelle moyenne de la population de 40 000 personnes, dont 16 000 sous l'effet de l'accroissement naturel et 24 000 par la voie du solde migratoire. Ces chiffres montrent qu'en ce qui concerne la Belgique, le solde migratoire est le principal facteur de croissance de la population totale au cours de ces périodes.

La ventilation des statistiques démographiques totales par classe d'âge rend compte de l'évolution de la structure par

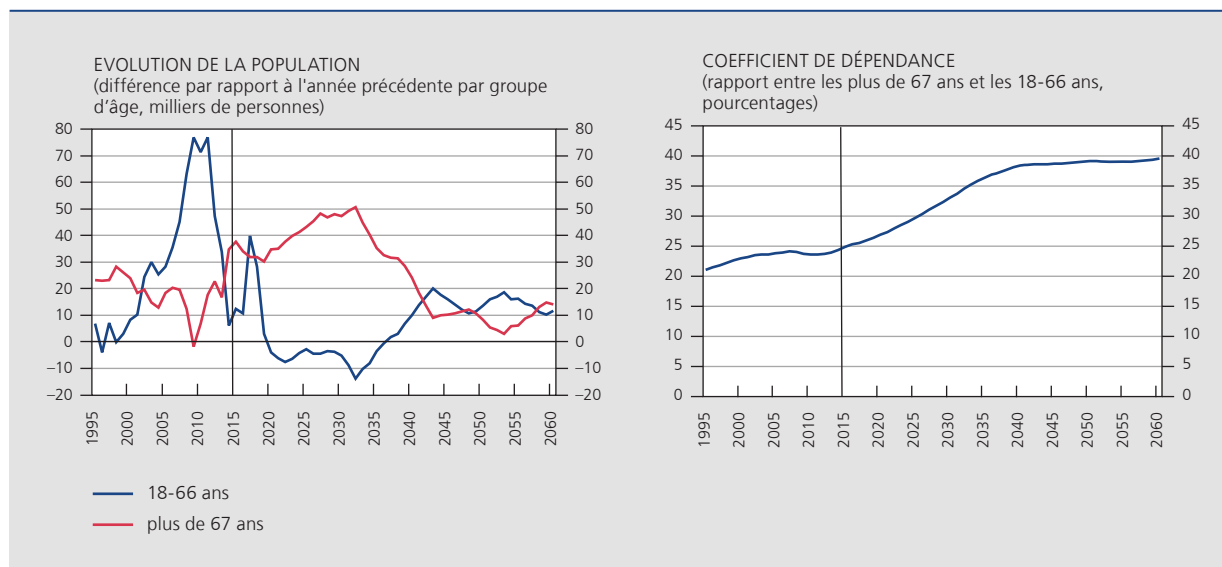
âge de la population. Cette structure connaîtra à l'avenir des transformations majeures, qui auront d'importantes conséquences économiques et budgétaires.

La plupart des analyses de la structure par âge opèrent une répartition entre population en âge de travailler et autres catégories démographiques, autrement dit les couches plus jeunes et plus âgées. Pour les besoins du présent article, la population en âge de travailler a été assimilée aux personnes entre 18 et 66 ans. L'âge de 67 ans a été choisi comme critère de sélection car il s'agira de l'âge légal de départ à la retraite à partir de 2030. Cette approche est conforme à celle adoptée par le Comité d'étude sur le vieillissement dans son rapport de 2016.

D'après les prévisions démographiques les plus récentes, la progression de la population en âge de travailler devrait ralentir fortement entre 2010 et 2036, devenant même négative à partir de 2020. Elle se rétablirait dès 2037 pour se maintenir jusqu'à la fin de l'horizon de projection en 2060. Sur l'ensemble de la période 2015-2060, la population en âge de travailler devrait s'accroître de quelque 300 000 personnes. Exprimée par rapport à la population totale, la part de cette classe d'âge afficherait une baisse pour ainsi dire ininterrompue, revenant de 64 % environ en 2015 à 57,2 % en 2060.

Le groupe des plus de 67 ans devrait par contre afficher une hausse continue sur la période 2015-2060 et augmenter au total de près de 1,2 million de personnes. Exprimée en pourcentage de la population totale, la part

GRAPHIQUE 2 RELÈVEMENT CONSIDÉRABLE DU COEFFICIENT DE DÉPENDANCE, EN RAISON PRINCIPALEMENT D'UNE EXPANSION DE LA POPULATION ÂGÉE



Sources : Bureau fédéral du plan, SPF Économie – DGS, BNB.

de cette classe d'âge devrait croître de façon presque ininterrompue, passant de 15,9 % en 2015 à 22,6 % en 2060⁽¹⁾.

Ces deux évolutions sont au cœur du vieillissement de la population. Généralement, il trouve son expression synthétique dans le coefficient de dépendance des personnes âgées, qui sera défini ici comme étant le rapport entre le nombre de personnes de 67 ans et plus et le nombre de personnes de 18 à 66 ans. Ce coefficient est passé de 21,1 à 24,9 % entre 1995 et 2015 et devrait, au vu des perspectives démographiques, continuer à progresser jusqu'à près de 40 % en 2060. Plus intuitivement, cela signifie qu'il y avait cinq actifs par retraité en 1995 et que, selon les prévisions, ils ne seront plus que 2,5 en 2060.

D'importantes disparités régionales sont observées en Belgique en matière d'évolutions démographiques. Les données régionales montrent que le vieillissement de la population se produit principalement dans la Région flamande et, dans une moindre mesure, en Région wallonne. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, en revanche, la population en âge de travailler continue d'afficher, sur l'ensemble de la période, une croissance plus vigoureuse que la population retraitée. Ceci peut s'expliquer par la structure démographique plus jeune de la population bruxelloise (davantage d'enfants et de personnes en âge de travailler, en particulier dans le groupe des 20 à 40 ans) ainsi que par l'expansion plus vive de la population en âge de travailler à Bruxelles.

2. Conséquences économiques et budgétaires du vieillissement

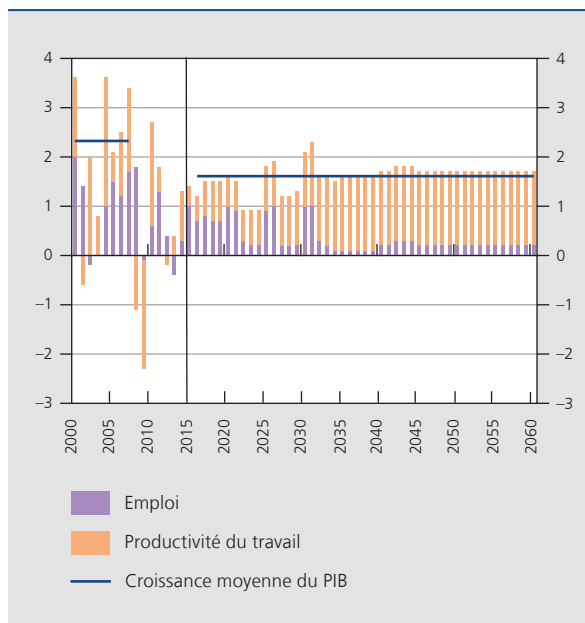
Le vieillissement de la population peut être décrit comme un succès démographique. Toutefois, cette évolution crée en parallèle une série de défis pour les pouvoirs publics, en raison des soins à apporter à la population vieillissante et, partant, des problèmes de soutenabilité du modèle social belge.

2.1 Conséquences économiques

L'évolution décrite ci-dessus de la population en âge de travailler a des répercussions importantes sur le potentiel de croissance d'une économie. En effet, selon le scénario de référence utilisé dans le rapport 2016 du Comité

(1) La part de la catégorie des jeunes (0-17 ans) resterait relativement constante sur l'ensemble de la période de projection, aux alentours de 20 % de la population totale.

GRAPHIQUE 3 ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE
(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Source : CEV.

d'étude sur le vieillissement, la croissance de l'emploi serait en baisse par rapport à la période d'avant la crise économique et financière, et, à partir de 2032, elle ne serait plus que de 0,2 % environ par an en moyenne. L'augmentation annuelle de la productivité du travail passerait progressivement de 0,4 % en 2015 à 1,5 % à partir de 2035, devenant ainsi le moteur principal et presque unique de la croissance économique. La croissance économique potentielle moyenne au cours de la période 2016-2060 serait dès lors de 1,6 %, alors que la croissance moyenne au cours de la période précédant la crise économique et financière (2000-2007) était de 2,3 %.

On s'attend à une évolution similaire dans la plupart des pays européens. Là aussi, le principal moteur de la croissance économique serait l'augmentation de la productivité du travail.

2.2 Conséquences budgétaires

Le vieillissement de la population va progressivement alourdir les charges pesant sur les finances publiques au cours des décennies à venir. La raison principale en est qu'une fraction plus importante de la population va atteindre l'âge où on peut prétendre à une pension de retraite, et que les coûts des soins de santé vont augmenter, du fait notamment d'un ratio plus important de

personnes âgées. C'est du reste une évolution à laquelle doivent faire face tous les pays européens, certes à des degrés divers. Les différences entre pays sont liées en partie aux divergences entre systèmes de retraite.

Les estimations des coûts budgétaires du vieillissement, définis comme la variation des prestations sociales par rapport au PIB, sont établies, pour la Belgique, par le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV).

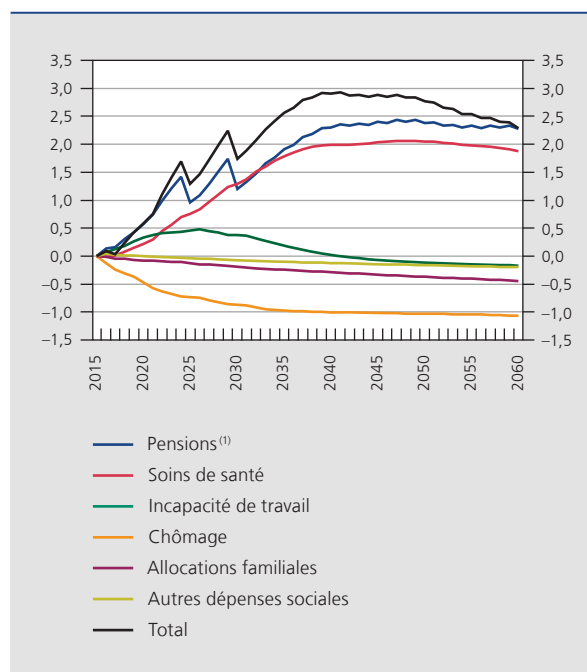
L'incidence du vieillissement de la population sur les finances publiques est estimée sur la base d'une méthode qui consiste à réaliser des projections des prestations sociales, c'est-à-dire des postes de dépenses sur lesquels les évolutions démographiques ont une incidence significative. Cette estimation repose sur une série d'hypothèses démographiques, socio-économiques, macroéconomiques et de politique sociale. La modélisation s'établit en considérant un contexte législatif inchangé, après intégration des réformes approuvées, notamment en matière de retraites. Les mesures qui n'étaient pas encore clairement définies lors de la publication du rapport du Comité d'étude sur le vieillissement ne sont pas prises en compte.

Selon les dernières estimations du Comité d'étude sur le vieillissement, qui datent de juillet 2016, les évolutions démographiques entraîneraient une augmentation à long terme des prestations sociales par rapport à 2015. Ainsi, dans le scénario de référence, l'ensemble des prestations sociales passerait de 25,3 % du PIB en 2015 à 27,6 % en 2060, après avoir atteint un maximum de 28,2 % au cours de la période 2039-2047. Les coûts budgétaires du vieillissement atteindraient dès lors un pic de 2,9 points de pourcentage au cours de cette période, pour ensuite revenir progressivement à 2,3 points de pourcentage en 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé augmenteraient au cours de la période 2015-2060 de 2,3 et 1,9 points de pourcentage du PIB respectivement. L'ensemble des autres dépenses diminuerait de 1,9 point de pourcentage du PIB. Il s'agit principalement des dépenses liées aux allocations de chômage (-1,1 point de pourcentage du PIB) et aux allocations familiales (-0,4 point de pourcentage du PIB). Ces diminutions résultent d'adaptations partielles au bien-être, des allocations forfaitaires, mais aussi de la baisse du nombre d'allocataires dans le cas des dépenses de chômage.

Il y a lieu de souligner que pour parvenir à concrétiser ces prévisions, il convient de mener une politique active qui soit de nature à soutenir la productivité et à intensifier la participation au marché du travail. De plus, ces estimations ne sont qu'indicatives, dans la mesure où elles sont très sensibles aux variations dans les hypothèses retenues. Les estimations basées sur une hypothèse différente en

GRAPHIQUE 4 COÛTS BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT

(variation des prestations sociales en points de pourcentage du PIB par rapport à 2015)



Source : CEV.

(1) L'augmentation des dépenses de retraite d'ici 2060 (2,3 points de pourcentage du PIB) se répartirait comme suit : 1,5 point de pourcentage pour le régime des salariés, 0,2 point de pourcentage pour le régime des indépendants et 0,5 point de pourcentage pour les pensions du secteur public.

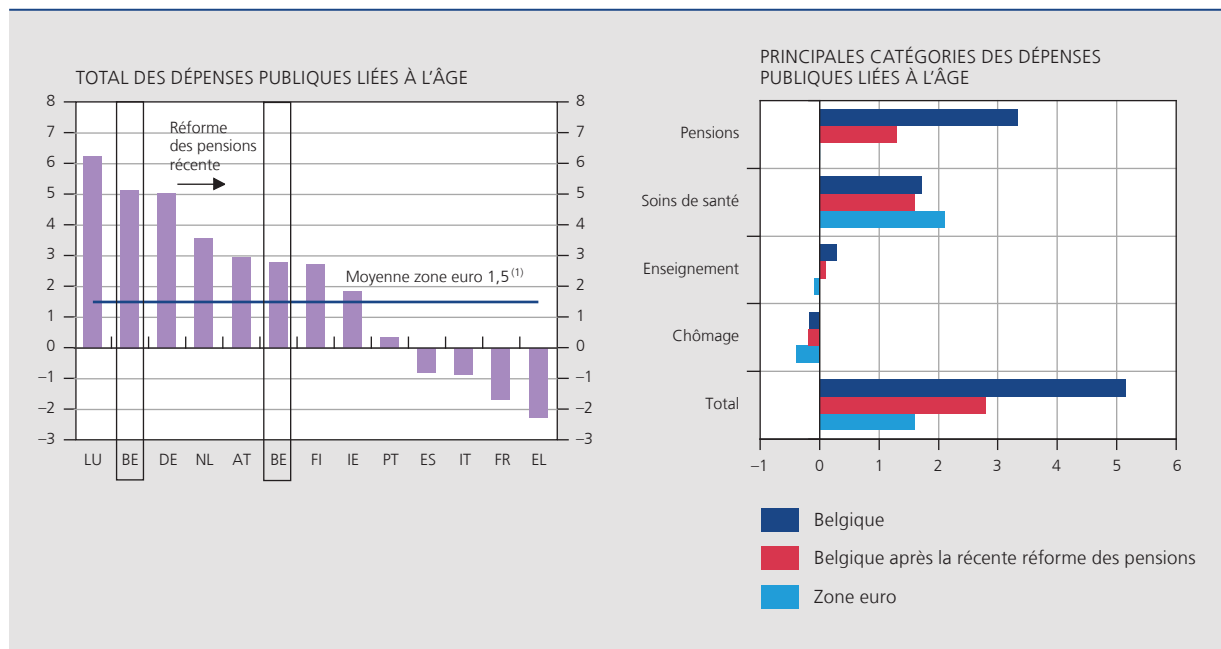
matière de hausse annuelle de la productivité sont abordées à la section 4.2.

Au niveau européen aussi, on procède à des prévisions de l'incidence budgétaire du vieillissement. Pour ce faire, la CE et les États membres élaborent conjointement des projections à long terme dans le cadre du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique. Les premières projections de ce groupe de travail technique, constitué en 1999, datent de 2001 et portaient exclusivement sur les dépenses de pensions et de soins de santé. Ces données ont été complétées en 2003 par l'ajout de projections pour les dépenses en matière d'enseignement et d'allocations de chômage. Il ressort de ces projections que la plupart des États membres de l'UE seront confrontés à une augmentation considérable des dépenses publiques liées à l'âge. La méthodologie utilisée par la CE n'est pas entièrement comparable à celle du Comité d'étude sur le vieillissement.

Il ressort d'une comparaison avec les douze premiers pays membres de la zone euro, sur la base des chiffres de l'édition 2015 du rapport sur le vieillissement (Ageing Report) établi par la CE, que dans l'ensemble de ces pays,

GRAPHIQUE 5 COMPARAISON INTERNATIONALE DE LA VARIATION ATTENDUE DES DÉPENSES PUBLIQUES LIÉES À L'ÂGE

(variations en points de pourcentages du PIB au cours de la période 2013-2060)



Sources : CE, BNB.

(1) La moyenne est de 1,4 lorsqu'il est tenu compte de la récente réforme des pensions en Belgique.

les dépenses liées à l'âge augmenteraient de 1,5 point de pourcentage du PIB sur la période 2013-2060. Cette moyenne masque cependant des différences importantes entre les États membres. On peut distinguer, à une extrémité de l'éventail, un groupe de pays composé du Luxembourg, de la Belgique (avant la réforme des pensions) et de l'Allemagne, qui présentent une augmentation attendue des coûts du vieillissement d'au moins 5 points de pourcentage du PIB⁽¹⁾. À l'autre extrémité, un groupe de pays comprenant l'Espagne, l'Italie, la France et la Grèce verrait ses dépenses publiques liées à l'âge diminuer au cours de la période 2013-2060. La diminution attendue dans ces États s'explique largement par une réduction des dépenses publiques liées aux retraites au cours de la période de prévision, en raison de réformes déjà en place.

La Belgique se positionne parmi les pays présentant un coût budgétaire du vieillissement supérieur à la moyenne, même si on tient compte de l'incidence à la baisse de la réforme des retraites de 2015. Cette situation s'explique

principalement par le fait que l'augmentation prévue des dépenses de pensions en Belgique est significativement plus élevée que la moyenne de la zone euro.

3. Critères de soutenabilité des finances publiques

3.1 Concept théorique de finances publiques soutenables

La soutenabilité des finances publiques n'est pas un concept univoque. Intuitivement, il est néanmoins clair qu'il faut entendre par là le fait pour les pouvoirs publics de ne pas être en défaut de paiement (sur la dette publique) et donc d'être solvables.

Une définition généralement acceptée d'une dette publique soutenable à long terme est la situation où les administrations publiques sont à même de respecter leurs engagements actuels à l'aide des excédents primaires à venir ou, autrement dit, des soldes budgétaires hors charges d'intérêts positifs attendus. Sur le plan formel, il faut, pour ce faire, respecter la contrainte budgétaire intertemporelle, ce qui veut dire que la valeur de l'endettement actuel est égale

(1) Les coûts du vieillissement établis pour la Belgique dans la première mouture du rapport sur le vieillissement de 2015 ne prenaient pas encore en compte la réforme des pensions de 2015. La CE a toutefois publié, à la fin de l'année dernière, une estimation adaptée des coûts du vieillissement pour la Belgique qui tient compte de cette réforme des pensions. Dans cette nouvelle version, ces coûts sont passés de 5,2 à 2,8 points de pourcentage du PIB. Les coûts du vieillissement pour la zone euro passeraient, du fait de cet ajustement pour la Belgique, de 1,5 à 1,4 point de pourcentage du PIB.

à la valeur actualisée des excédents primaires futurs. On suppose à cet égard que les obligations contractuelles du moment en matière de dette sont honorées, qu'il n'y aura donc ni défaut ni retard de paiement, et que la dette ne sera pas davantage monétisée par les autorités monétaires sous forme d'inflation. Si le niveau d'endettement actuel est supérieur à la valeur actualisée des excédents primaires futurs attendus à politique inchangée, des mesures d'assainissement supplémentaires sont inévitables pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Comme il existe une limite à ce qui est réalisable en matière d'excédents primaires futurs – par exemple parce que la charge fiscale que peut tolérer une économie n'est pas illimitée, ou encore en cas de fatigue budgétaire –, la contrainte budgétaire intertemporelle implique une limite au degré d'endettement au-delà duquel les pouvoirs publics ne sont plus solvables.

La contrainte budgétaire intertemporelle ne signifie pas qu'un pays est obligé d'afficher des excédents sur son solde budgétaire primaire pour rester solvable. Il se peut qu'à certaines périodes, des déficits et une augmentation de la dette soient même souhaitables. Toutefois, à long terme, il devra compenser ces déficits et cet endettement par des excédents.

Bien que la solvabilité des administrations publiques doivent être considérée à long terme, les évolutions à court terme peuvent l'influencer, notamment en ce qui concerne la liquidité de la dette publique. En effet, une large part de celle-ci est renouvelée chaque année, et il s'agit donc de trouver sur les marchés financiers des contreparties disposées à la (re) financer, sans quoi les pouvoirs publics devront faire face à des problèmes de liquidité. Il peut arriver, comme cela a été le cas lors de la récente crise de la dette souveraine, qui a touché en particulier certains pays de la zone euro, que les marchés financiers perdent confiance dans les pouvoirs publics d'un pays, pour lequel le financement devient de ce fait très onéreux, s'il ne lui est pas purement et simplement refusé. Bien que le sentiment des marchés financiers ne soit pas toujours un reflet fidèle des fondamentaux des finances publiques considérées, l'absence d'accès au financement à court terme peut bel et bien entamer la solvabilité. Dès lors, il y a lieu de tenir compte, dans l'analyse plus vaste de la soutenabilité des finances publiques, de facteurs qui influent sur la soutenabilité de la dette à court terme, tels que la liquidité.

3.2 Indicateurs de soutenabilité des finances publiques

Pour calculer la valeur actuelle des soldes budgétaires à venir, une donnée nécessaire afin d'examiner si

(1) Autrement dit, le solde corrigé des facteurs non récurrents et de l'influence de la conjoncture.

un pays doit ou non prendre des mesures de consolidation pour se conformer à la contrainte budgétaire intertemporelle, il convient d'émettre de nombreuses hypothèses en rapport avec l'environnement macroéconomique à venir, l'évolution des recettes et dépenses publiques à politique inchangée, les taux d'intérêt, etc. En s'appuyant sur de telles hypothèses, la CE calcule deux indicateurs de soutenabilité – appelés S1 et S2 –, qui déterminent dans quelle proportion le solde primaire doit être amélioré à l'avenir afin que la dette affiche un niveau prédéfini. Par ailleurs, on tient toujours compte des estimations des coûts budgétaires liés au vieillissement démographique. Pour la Belgique, l'incidence à la baisse de la réforme des retraites de 2015 est intégrée.

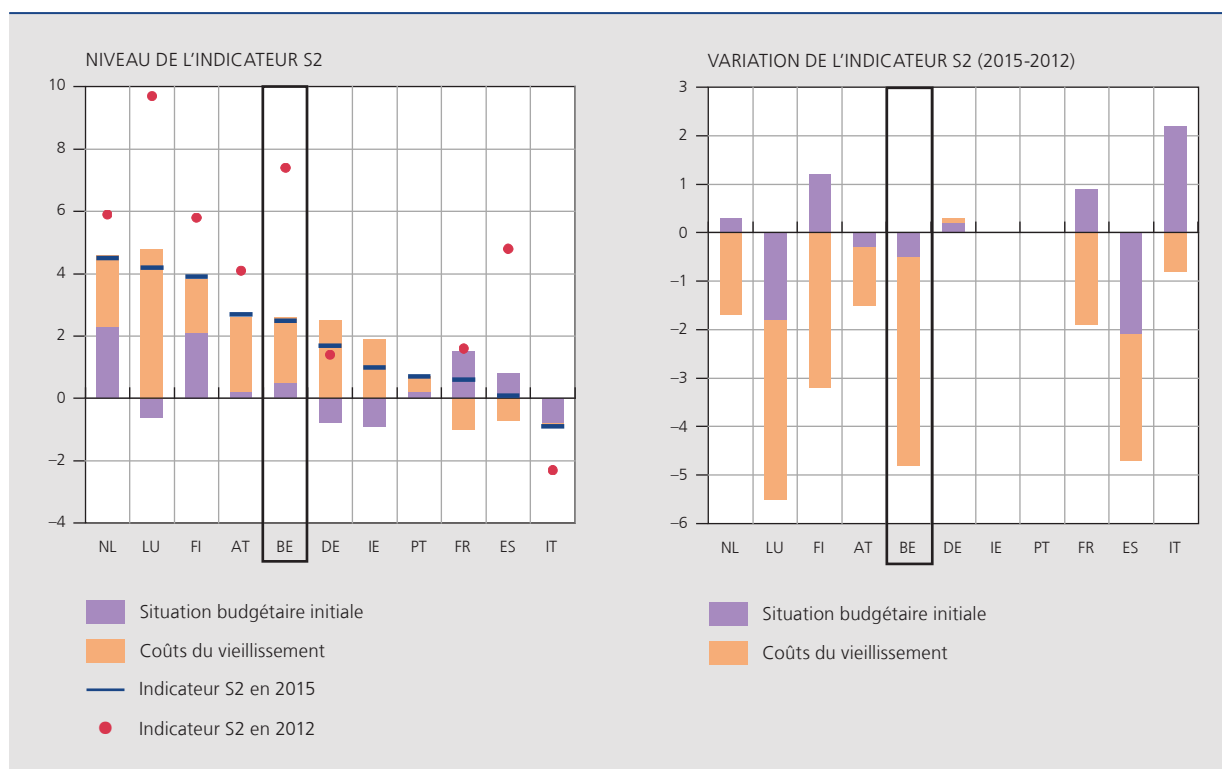
3.2.1 Indicateur de soutenabilité S2

L'indicateur de soutenabilité S2 de la CE correspond à peu de chose près à la contrainte budgétaire intertemporelle. Il indique, pour chaque pays, la variation du solde primaire structurel⁽¹⁾ qui est nécessaire pour stabiliser le taux d'endettement à long terme, compte tenu des coûts du vieillissement. Lorsqu'un pays réalise d'emblée cet ajustement structurel, il se conforme à la contrainte budgétaire intemporelle.

Grâce à l'indicateur S2, la CE fournit donc une indication de l'ajustement budgétaire qu'un pays doit réaliser afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Un indicateur S2 positif signifie que, à politique inchangée et compte tenu des coûts du vieillissement, les futurs excédents primaires ne suffisent pas au remboursement de la dette publique actuelle. Un indicateur S2 de 2,5 % du PIB, comme celui de la Belgique, indique que le solde primaire structurel devrait être constamment supérieur de 2,5 % du PIB au solde primaire structurel actuel pour stabiliser le taux d'endettement à long terme.

Un indicateur S2 positif ne signifie pas nécessairement que les finances publiques ne sont pas soutenables, mais bien que des efforts de consolidation doivent être consentis pour assurer la soutenabilité des finances publiques. La valeur de l'indicateur S2 doit être perçue comme un point de référence et pas obligatoirement comme une recommandation politique. Ainsi, un effort d'assainissement conforme à la valeur de S2 à court terme peut ne pas être souhaitable. Il s'agit par ailleurs de noter que l'indicateur S2 n'impose pas un niveau requis pour le taux d'endettement, mais vise uniquement sa stabilisation. Par conséquent, il convient d'interpréter l'indicateur S2 avec la circonspection de mise, à plus forte raison pour les pays présentant un taux d'endettement élevé.

GRAPHIQUE 6 INDICATEUR S2: AJUSTEMENT DU SOLDE PRIMAIRE STRUCTUREL REQUIS AFIN DE SATISFAIRE À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE INTERTEMPORELLE
(pourcentages du PIB)



Source : CE.

L'indicateur S2 peut être scindé en deux composantes, à savoir l'ajustement budgétaire nécessaire en raison de la situation budgétaire de départ et l'ajustement requis au vu des coûts du vieillissement. La première composante présente l'écart entre le solde primaire structurel qu'il convient d'atteindre afin de stabiliser le taux d'endettement actuel et le solde primaire structurel actuel, en supposant que ce solde actuel soit maintenu indéfiniment. La seconde composante indique l'ajustement budgétaire supplémentaire qu'il convient de consentir eu égard aux futurs coûts attendus du vieillissement compte tenu desquels, à politique inchangée, le solde primaire structurel actuel se dégraderait et ne demeurerait pas constant. Cette composante correspond donc à la valeur actuelle (escomptée) des coûts du vieillissement à venir.

Pour la Belgique, la première composante s'élève à 0,5 % du PIB et la seconde, à 2,1 % du PIB. Cela signifie que, abstraction faite des coûts du vieillissement, une amélioration de 0,5 % du PIB du solde structurel doit être

dégagée pour stabiliser le taux d'endettement à long terme. Par ailleurs, une amélioration supplémentaire du solde structurel de 2,1 % du PIB est nécessaire pour compenser les coûts du vieillissement.

En comparaison des autres pays membres de la zone euro à l'origine, la Belgique se positionne en milieu de classement. Pour la plupart des pays, la Belgique y compris, ce sont surtout les coûts liés au vieillissement qui menacent la soutenabilité des finances publiques. Le score faible, voire négatif, de l'Italie a de quoi surprendre quand on sait que de tous les pays considérés, c'est elle qui présente le taux d'endettement le plus élevé. Ce constat s'explique par le fait que le solde budgétaire de départ de l'Italie contribue à diminuer légèrement la dette. Qui plus est, aucune augmentation des coûts liés au vieillissement de la population n'y est attendue.

La comparaison des indicateurs S2 calculés en 2012 et en 2015 révèle que dans la quasi-totalité des pays, hormis l'Italie, la soutenabilité des finances publiques à long terme s'est améliorée⁽¹⁾. La Belgique compte parmi les pays présentant la baisse la plus marquée. Par rapport à 2012, l'effort primaire structurel requis a diminué de 4,8 % du

(1) L'indicateur S2 n'est publié que tous les trois ans par la CE, plus précisément dans le *Fiscal Sustainability Report*. Le dernier rapport date du début de 2016 (*Fiscal Sustainability Report 2015*) et le précédent avait été publié à la fin de 2012.

PIB. Cette évolution est à attribuer principalement aux anticipations plus optimistes quant aux coûts du vieillissement, qui s'expliquent à leur tour, d'une part, par les réformes structurelles que les gouvernements ont entreprises depuis 2012, en particulier en ce qui concerne la politique du marché du travail et les pensions, qui brident les dépenses attendues et soutiennent la croissance escomptée, et, d'autre part, par une révision des hypothèses démographiques. De plus, l'amélioration de la situation budgétaire primaire structurelle entre 2012 et 2015 y a concouru.

3.2.2 Indicateur de soutenabilité S1

L'indicateur de soutenabilité S1 de la CE présente l'ajustement cumulé du solde primaire structurel requis sur une période de cinq ans afin d'atteindre un taux d'endettement de 60 % du PIB en 2030, ce qui correspond au seuil prévu pour ce ratio dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Contrairement à l'indicateur S2, l'indicateur S1 préconise donc non pas une stabilisation du taux d'endettement, mais une convergence vers les 60 % du PIB. Une situation

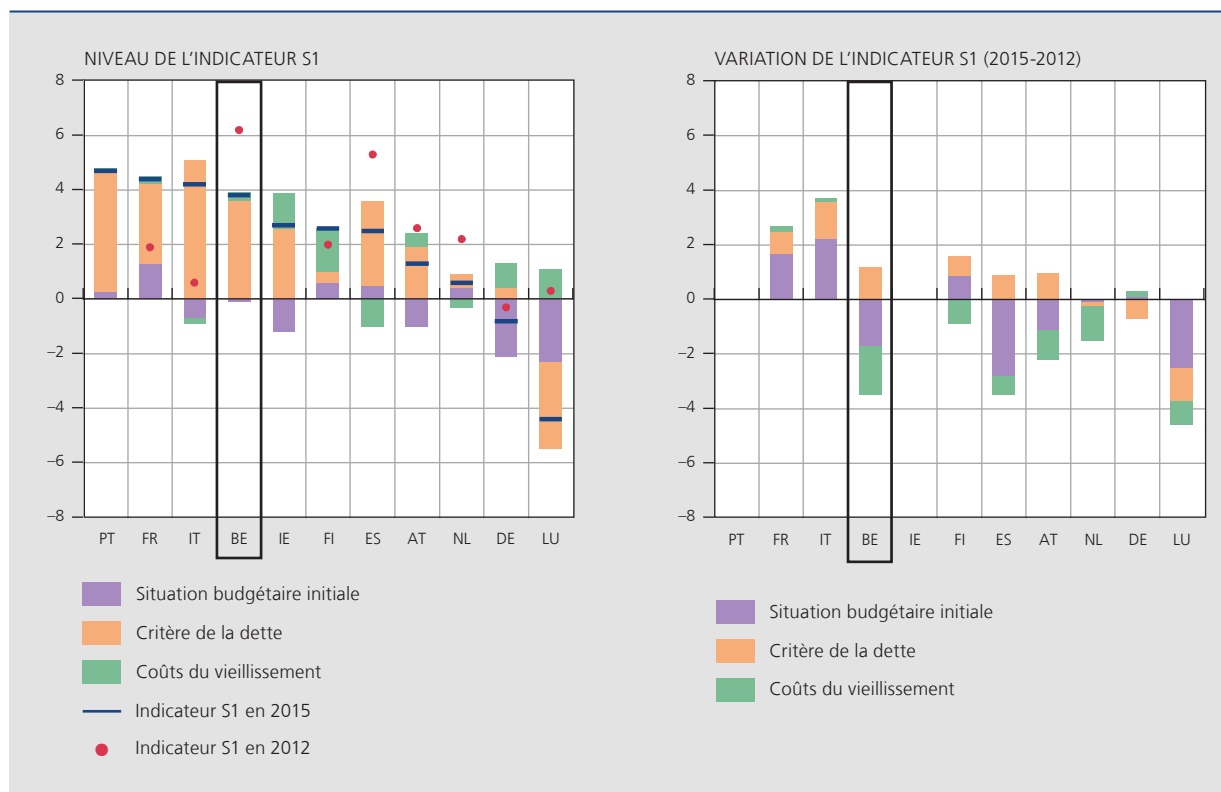
d'endettement de départ plus élevée implique dès lors qu'un effort plus important devra être consenti. Comme l'indicateur S2, l'indicateur S1 tient compte des coûts estimés du vieillissement, mais son horizon temporel est limité à 2030⁽¹⁾.

Ici aussi l'indicateur peut être subdivisé en plusieurs composantes. La première composante, la « situation budgétaire de départ », indique la marge de variation du solde primaire structurel nécessaire pour stabiliser le taux d'endettement, à supposer que ce solde soit maintenu jusqu'en 2030. La deuxième composante, les « coûts du vieillissement », présente la mesure dans laquelle le solde primaire structurel doit en outre être modifié pour stabiliser le taux d'endettement, compte tenu des coûts du vieillissement. La troisième composante, le « critère de la dette », mesure quant à elle l'ajustement du solde primaire structurel à réaliser pour ramener la dette publique à 60 % du PIB en 2030.

(1) Enfin, lors du calcul de l'ajustement à réaliser, l'indicateur S1 tient compte d'une répartition sur cinq ans, là où S2 suppose un ajustement immédiat du solde structurel.

GRAPHIQUE 7 INDICATEUR S1 : AJUSTEMENT DU SOLDE PRIMAIRE STRUCTUREL REQUIS POUR PARVENIR À UN TAUX D'ENDETTEMENT DE 60 % DU PIB EN 2030

(pourcentages du PIB)



Source : CE.

Pour abaisser le taux d'endettement à 60 % du PIB d'ici 2030, la Belgique doit améliorer son solde primaire structurel de 3,8 % du PIB en cinq ans. L'essentiel de cet effort, à savoir 3,6 points de pourcentage, résulte du taux d'endettement élevé de la Belgique, qui se montait à 106,7 % du PIB lors du calcul des indicateurs. Au vu de l'horizon plus court de cet indicateur, l'incidence des coûts du vieillissement est nettement moindre que dans le cas de l'indicateur S2.

En comparaison avec les autres pays membres de la zone euro depuis l'origine, le score qu'obtient la Belgique à l'indicateur S1 est relativement moins favorable, étant donné l'important taux d'endettement qu'elle présente. Avec un taux d'endettement supérieur à 130 % du PIB, l'Italie devrait consentir un effort considérable pour ramener sa dette au niveau requis. A contrario, le Luxembourg, qui présente l'un des moins bons résultats concernant l'indicateur S2, obtient un score favorable à moyen terme vu son faible taux d'endettement, qui avoisine les 20 % du PIB. Il apparaît dès lors sensé d'examiner conjointement les scores obtenus au titre des deux indicateurs de soutenabilité et de considérer leurs différentes composantes.

4. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils relever le défi du vieillissement ?

L'analyse qui précède fait clairement apparaître que le défi du vieillissement devrait figurer parmi les priorités de l'agenda des politiques économiques. Pour garantir la soutenabilité des finances publiques à long terme sur fond de vieillissement démographique, une stratégie en trois volets a été élaborée au niveau européen, laquelle tient lieu de fil conducteur. Elle consiste en un assainissement des finances publiques, une politique active axée sur le relèvement du PIB potentiel et une restriction des dépenses liées au vieillissement. La présente partie examine plus en détail ces trois aspects, et se concentre plus spécialement sur la situation en Belgique.

4.1 Stratégie budgétaire

Les pouvoirs publics se doivent de dégager et de maintenir des situations budgétaires saines, de même que d'alléger la dette publique. Il importe d'y parvenir notamment pour créer la marge nécessaire afin de pallier les coûts du vieillissement. À cet effet, ils doivent adopter des mesures de consolidation supplémentaires dans le but d'atteindre l'objectif à moyen terme d'un équilibre structurel. Cet assainissement doit reposer avant tout sur une réduction sélective des dépenses. Par ailleurs, il convient d'œuvrer à

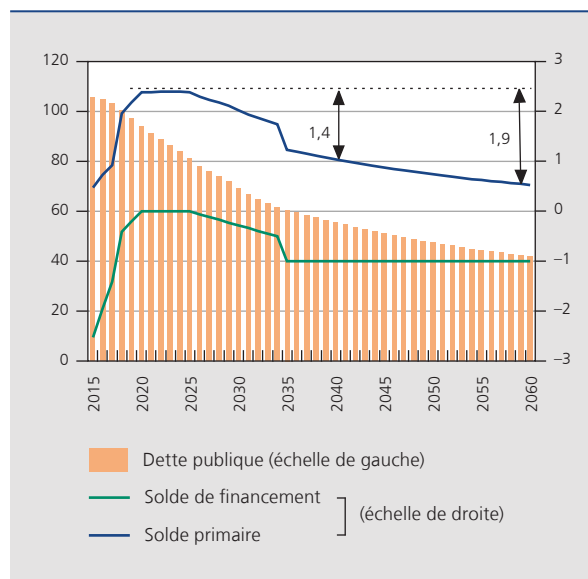
une perception correcte des impôts, tandis que des marges sur certaines recettes peuvent être exploitées.

Bien que les pouvoirs publics soient parvenus, à force de mesures structurelles, à comprimer fortement les coûts attendus du vieillissement, ceux-ci n'en demeurent pas moins considérables. Conjuguée à une dette publique élevée, qui dépasse de loin le critère de 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht, et au déficit budgétaire, qui se chiffrait encore à 2,5 % du PIB en 2015, la soutenabilité des finances publiques belges reste préoccupante.

En s'en tenant aux exigences du cadre budgétaire européen, la Belgique serait en mesure d'assurer la soutenabilité de ses finances publiques. Si cette condition était remplie, il s'en dégagerait une marge budgétaire qui pourrait servir à compenser les coûts du vieillissement. En effet, d'une part, l'accélération du désendettement ferait baisser les charges d'intérêts, tandis que, d'autre part, il serait possible d'exploiter le solde budgétaire.

Cette perspective est étayée par les résultats d'un exercice de simulation relatif à l'évolution à long terme des finances publiques. Cet exercice postule qu'un équilibre budgétaire structurel sera dégagé en 2018, ce qui correspond à l'objectif du programme de stabilité d'avril 2016, et qu'il sera maintenu jusqu'en 2025. Le solde de financement des

GRAPHIQUE 8 LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME DE STABILITÉ PERMET LE PRÉFINANCEMENT D'UNE PARTIE DES COÛTS DU VIEILLEMENT ⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



Sources : CEV, ICN, BNB.

(1) Sur la base des hypothèses macroéconomiques du scénario de référence du CEV et de l'hypothèse selon laquelle le taux implicite sur la dette publique passerait à 3,75 % en 2035, avant de se stabiliser à ce niveau.

administrations publiques tendrait vers un déficit de 0,5 % du PIB après 2025. Une fois le taux d'endettement repassé sous la barre des 60 % du PIB, le déficit reviendrait à 1 % du PIB. Cette trajectoire est entièrement conforme au cadre budgétaire européen, qui prévoit que le déficit budgétaire à moyen terme ne peut excéder 0,5 % du PIB, mais qu'il peut atteindre 1 % du PIB dans les pays dont le taux d'endettement est inférieur à 60 % du PIB et où les risques pesant sur la soutenabilité à long terme des finances publiques sont limités. Cet exercice recourt par ailleurs aux hypothèses de croissance retenues par le Comité d'étude sur le vieillissement. Selon ce scénario, la productivité du travail affichera une augmentation annuelle moyenne de 1,3 % au cours de la période 2016-2060, tandis que l'emploi progressera de 0,3 %, ce qui portera la croissance de l'activité économique à 1,6 % en moyenne par an.

D'après cet exercice de simulation, le solde primaire s'élèverait à 2,4 % du PIB en 2020 et reviendrait ensuite progressivement à 1 % en 2040, puis à 0,5 % du PIB en 2060. La dégradation autorisée de l'excédent primaire entre 2020 et 2040, qui se chiffre à 1,4 % du PIB, correspond à un peu moins de la moitié de l'incidence que les coûts du vieillissement devraient avoir durant cette période. D'ici 2060, la diminution de l'excédent primaire permettrait de dégager une marge correspondant presque aux coûts attendus du vieillissement. La dette devrait retomber sous le seuil des 60 % du PIB aux alentours de 2035.

Pour pouvoir financer également à l'avenir les prestations sociales ainsi que les autres dépenses sans alourdir démesurément la pression fiscale, il convient donc, conformément aux règles fixées par le cadre budgétaire européen, de parvenir à une amélioration de la situation budgétaire afin d'atteindre un équilibre budgétaire structurel.

4.2 Stratégie pour une croissance durable

Par ailleurs, il convient de mener une politique active visant à renforcer le PIB potentiel. C'est principalement sur le plan de la promotion de l'emploi qu'une marge est disponible, étant donné le taux d'emploi relativement faible en Belgique dans une perspective internationale. En outre, il y a lieu de soutenir la productivité du travail. Bien que la hausse de la productivité résulte essentiellement d'initiatives privées, les pouvoirs publics peuvent néanmoins apporter une précieuse contribution en créant des conditions de base favorables par la voie d'investissements publics ciblés et de dépenses en recherche et développement, par la stimulation du fonctionnement plus efficace des marchés, de l'esprit d'entreprise et de la créativité, par l'accroissement de l'efficacité des institutions, etc.

En effet, le mode de financement des dépenses publiques futures, en ce compris les coûts du vieillissement, dépend en grande partie de la croissance économique des prochaines années.

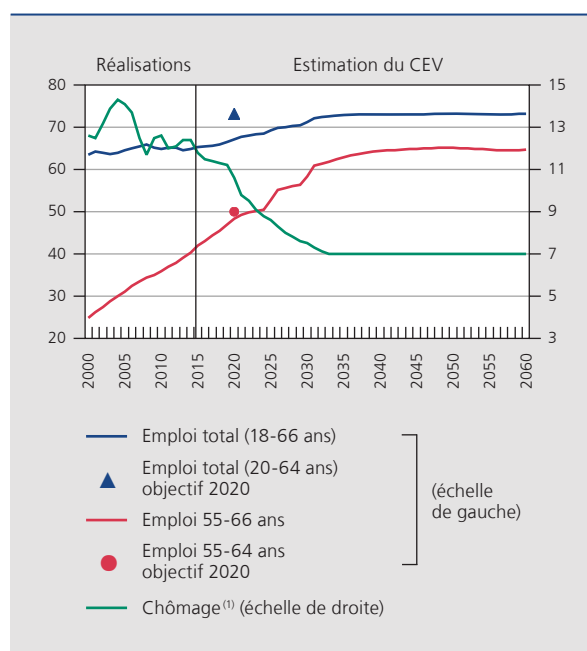
La croissance économique découle de deux composantes, à savoir la hausse de l'emploi et l'augmentation de la productivité du travail. Il importe donc que ces deux variables soient soutenues autant que faire se peut au travers d'une politique active des pouvoirs publics.

4.2.1 Emploi

S'agissant de la hausse de l'emploi, la marge dont dispose la Belgique reste très importante. Le taux d'emploi des personnes appartenant à la tranche d'âge des 20-64 ans se chiffrait à 67,2 % en Belgique en 2015, tandis que l'objectif affiché dans le cadre de la stratégie Europe 2020 en matière de croissance et d'emploi est de 73,2 %. Quant aux personnes âgées de 55 à 64 ans, le taux d'emploi s'est établi à 44,7 % en 2015, par rapport à un objectif de 50 % d'ici 2020.

Le scénario de référence prévu par le Comité d'étude sur le vieillissement se fonde sur une hausse constante de l'emploi entre 2015 et 2035. Au cours de la

GRAPHIQUE 9 UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DE L'EMPLOI REQUIERT UNE POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL
(pourcentages de la population correspondante)



Source : CEV.
(1) Il s'agit de la définition administrative du taux de chômage.

période 2015-2060, le taux d'emploi s'accroîtrait de 7,9 points de pourcentage, passant de 65,3 à 73,2 % (pour les 18-66 ans). Premièrement, on s'attend à un affermissement de 4,6 points de pourcentage du taux d'activité, c'est-à-dire qu'une plus large part de la population en âge de travailler, composée de travailleurs ou de demandeurs d'emploi, sera disponible pour le marché du travail. Cette progression se situe principalement chez les 55-66 ans en raison de la réforme des pensions et de la participation croissante des femmes au marché du travail. Deuxièmement, une plus grande proportion de la population active devrait travailler. En effet, on suppose qu'à long terme, le taux de chômage reviendra de 11,8% à l'heure actuelle à 7 % ⁽¹⁾.

Les hypothèses précitées tiennent compte des mesures adoptées jusqu'à la mi-2016 en matière de pensions et de réformes du marché du travail, comme l'adaptation du système des allocations d'insertion, le durcissement des conditions d'accès au régime du chômage avec complément d'entreprise ⁽²⁾, l'affermissement des exigences en matière de disponibilité pour le marché du travail, le renforcement des contrôles de l'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, etc. La politique de l'emploi doit également viser à l'avenir une création d'emplois maximale. Il convient d'accorder une attention particulière au redressement du taux d'emploi extrêmement faible de certains groupes à risque qui éprouvent des difficultés à entrer sur le marché du travail.

Le taux d'emploi des plus de 55 ans en Belgique est inférieur de 9,1 points de pourcentage à la moyenne de la

zone euro, malgré une amélioration par rapport à celui qui prévalait en 2000, et est nettement inférieur à celui de l'Allemagne et des Pays-Bas. Les réformes successives menées depuis 2011, qui ont notamment entraîné un durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée, n'ont toutefois pas encore sorti tous leurs effets. Le statut du chômeur âgé non demandeur d'emploi a lui aussi été modifié : à compter de 2015, les nouveaux chômeurs sont obligés de rechercher un emploi jusqu'à l'âge de 65 ans.

En outre, la participation au marché du travail des jeunes et des faiblement qualifiés a reculé en Belgique ces quinze dernières années. La baisse de l'emploi chez les jeunes est toutefois en partie imputable à la part plus importante de ceux qui suivent des études, ainsi qu'à l'allongement de celles-ci. La Belgique est le pays européen qui affiche à la fois le plus faible taux d'emploi pour les ressortissants non européens et un écart de taux d'emploi entre ceux-ci et les nationaux nettement supérieur à la moyenne européenne. Chacun de ces groupes requiert donc une attention spécifique, en particulier en matière d'aides à la formation et de lutte contre la discrimination. Par ailleurs, il est important d'assurer l'insertion des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Cette population présente des atouts; elle pourrait notamment atténuer quelque peu le vieillissement de la population. En effet, tandis que 21 % de la population belge est âgée de 18 à 34 ans, la moitié des demandeurs d'asile appartiennent à cette tranche d'âge.

4.2.2 Productivité

La deuxième composante de la croissance économique, l'augmentation de la productivité du travail, est aussi essentielle pour créer l'assise économique permettant de financer les coûts du vieillissement.

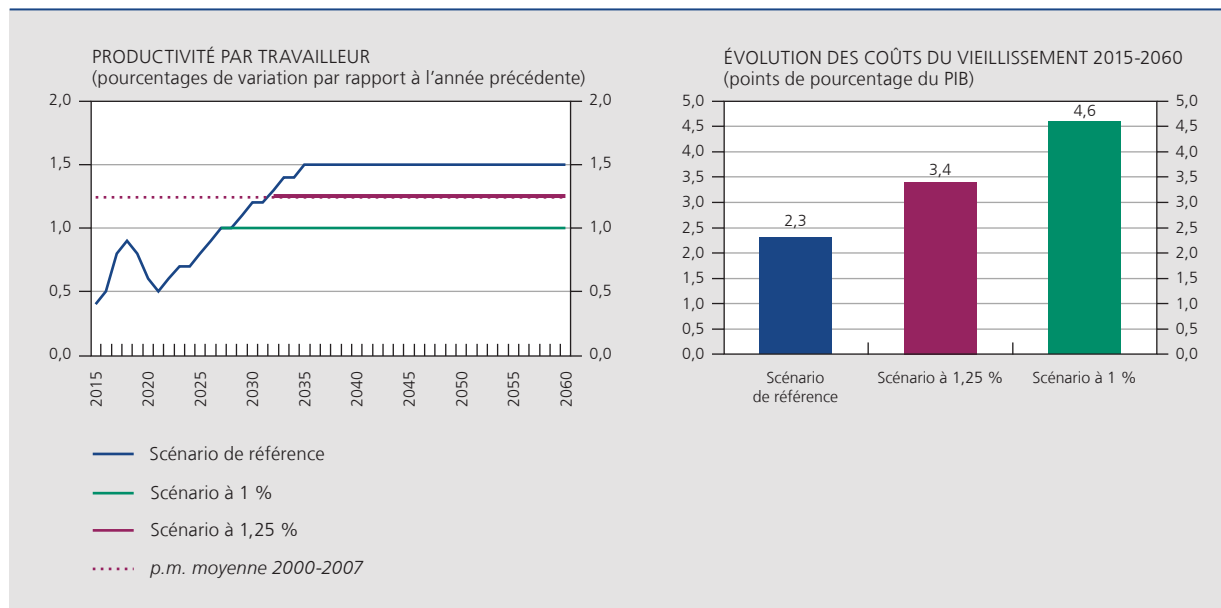
(1) Le taux de chômage est calculé à l'aide du concept administratif, non du concept de l'enquête généralement utilisé à des fins de comparaisons internationales.
(2) Il s'agit des anciennes prépensions.

TABLEAU 1 TAUX D'EMPLOI DES GROUPES À RISQUE
(pourcentages de la population correspondante des 20-64 ans, sauf mention contraire; 2015)

	Belgique	<i>p.m. Belgique, variation depuis 2000⁽¹⁾</i>	Allemagne	France	Pays-Bas	Zone euro
Total	67,2	+1,8	78,3	69,5	76,6	69,3
20-29 ans	57,1	-7,6	71,8	60,8	75,7	59,1
55-64 ans	44,7	+17,9	67,0	48,8	62,2	53,8
Ressortissants hors UE	44,3	<i>n.</i>	57,1	45,6	50,5	56,0
Faiblement qualifiés	45,8	-4,2	59,3	50,6	60,0	52,7

Source : CE.
(1) Points de pourcentage.

GRAPHIQUE 10 L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL EST CRUCIALE POUR CONTENIR LES COÛTS DU VIEILLISSEMENT



Source : CEV.

Le scénario de référence du Comité d'étude sur le vieillissement part d'une croissance annuelle de la productivité qui progresse régulièrement, passant de 0,5 % en 2021 à 1,5 % en 2035, pour ensuite demeurer constante. Sur l'ensemble de la période, la croissance moyenne de la productivité s'établit à 1,2 % par an, un taux correspondant plus ou moins à la hausse moyenne de la productivité au cours de la période 2000-2007 mais relativement élevé compte tenu des récentes observations. L'Ageing Working Group s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de 1,5 % à long terme.

L'importance de la progression de la productivité pour contenir les coûts du vieillissement se reflète dans les résultats de deux scénarios alternatifs prévoyant un affaiblissement de la croissance de la productivité à long terme, à savoir une augmentation annuelle de respectivement 1,25 et 1 %. L'accroissement annuel moyen de l'activité serait entre 2015 et 2060 inférieur de 0,15 % dans le scénario d'une productivité à 1,25 % et de 0,32 % dans le scénario à 1 %. Les coûts budgétaires du vieillissement seraient supérieurs au scénario de référence de respectivement 1,1 et 2,3 points de pourcentage du PIB.

Il est donc particulièrement important de soutenir la croissance de la productivité du travail, d'où la nécessité pour les pouvoirs publics d'investir suffisamment dans les infrastructures, la recherche et le développement, ainsi que dans l'enseignement, et de créer un environnement propice aux initiatives privées et à l'esprit d'entreprise.

4.3 Réduction des dépenses liées au vieillissement

Enfin, la stratégie en trois volets impose la maîtrise de la hausse des dépenses en matière de pensions et de soins de santé afin de garantir la soutenabilité financière de la protection sociale à long terme.

4.3.1 Dépenses en matière de pensions

Lors de son entrée en fonction en octobre 2014, le gouvernement fédéral a annoncé des mesures destinées à approfondir la réforme du système des pensions. Ces mesures visaient en substance à maintenir les travailleurs plus longtemps au travail. Elles feraient ainsi diminuer les dépenses de pensions et progresser l'emploi, et soutiendraient l'activité, ce qui ralentirait la croissance des coûts budgétaires du vieillissement.

Les dispositions les plus notables consistaient à relever l'âge légal de la pension, à durcir encore les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à un départ anticipé à la retraite et à supprimer le bonus de pension. Cette dernière mesure était un incitant financier destiné à maintenir les travailleurs plus longtemps au travail à la fin de leur carrière. En outre, le gouvernement a exprimé son intention d'harmoniser davantage les régimes de pension des membres du personnel de la fonction publique et du secteur privé. Au-delà de ces réformes, le gouvernement a également annoncé, lors de son entrée en fonction,

la création d'un Comité national des pensions. Ce comité consultatif prépare certaines réformes structurelles et veille systématiquement à la soutenabilité financière et sociale des régimes de pension. Il est appuyé par le Centre d'expertise des pensions et par un Conseil académique. Ces organismes ont été créés au printemps de 2015.

Un certain nombre de mesures importantes de cette réforme des pensions ont été prises dès 2015. Ainsi, l'âge légal de la pension est porté de 65 à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030. Dès que cet âge sera atteint, il sera permis de prendre sa pension, et ce sans devoir remplir de conditions de carrière. En outre, les conditions ouvrant l'accès à la retraite anticipée ont à nouveau été durcies. Le gouvernement fédéral précédent avait décidé dès la fin de 2011 de relever l'âge minimum requis à cet effet de 60 à 62 ans et de porter la durée de la carrière de 35 à 40 ans. Le gouvernement fédéral actuel a décidé de relever l'âge minimum à 62,5 ans en 2017 et à 63 ans en 2018. La condition relative à la carrière est portée à 41 ans en 2017 et à 42 ans à partir de 2019. Des exceptions subsistent toutefois en ce qui concerne les carrières très longues. De surcroît, le nombre de personnes ayant droit à une pension de survie est limité par le relèvement graduel de l'âge minimum en vigueur à cet égard, à savoir de 45 à 50 ans en 2025 et à 55 ans en 2030. Enfin, le système de bonus de pension a été aboli à compter du 1^{er} janvier 2015 : depuis cette date, il n'existe plus de droits à un bonus, sauf si ceux-ci avaient déjà été constitués avant l'annonce de la suppression du système. Ces réformes portent sur les trois principaux régimes de pension, autrement dit ceux du secteur public, des salariés et des travailleurs indépendants.

Par ailleurs, une série d'adaptations aux pensions du secteur public ont été approuvées. Un changement important dans le cadre de ce régime est la suppression progressive, entre 2016 et 2030, de la bonification dite pour diplôme, selon laquelle les années d'études sont prises en compte dans le calcul de la durée de la carrière.

En outre, dans la foulée des mesures adoptées par le gouvernement précédent, les conditions d'octroi des allocations de chômage avec complément d'entreprise, c'est-à-dire les anciennes prépensions, ont été durcies. Deux modifications importantes ont été apportées à cet égard. D'une part, l'âge minimum requis pour pouvoir bénéficier de ce régime a été relevé et, d'autre part, ces chômeurs doivent désormais être inscrits comme demandeurs d'emploi et être disponibles pour le marché du travail. Il subsiste néanmoins des exceptions, notamment pour les métiers lourds, les carrières longues et les problèmes médicaux graves. S'agissant de la pension professionnelle complémentaire, le gouvernement fédéral a décidé qu'il serait à l'avenir impossible d'en bénéficier avant le départ

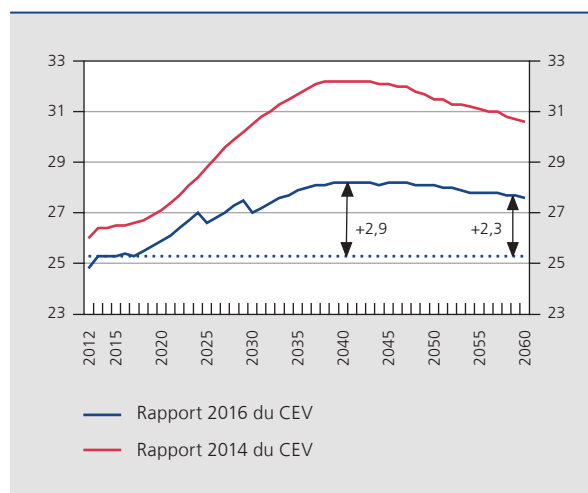
effectif de l'intéressé à la retraite (anticipée). De plus, depuis le 1^{er} janvier 2016, les nouveaux plans de pension ne peuvent plus expirer avant l'âge de 65 ans.

Le Comité d'étude sur le vieillissement a examiné dans son rapport de 2015 l'incidence spécifique des principales mesures de la récente réforme des pensions sur le marché du travail, sur l'activité économique et sur les coûts liés au vieillissement. Il a comparé le scénario sur lequel il se fonde avec un scénario ne tenant pas compte de ces mesures.

Les résultats montrent qu'à long terme (d'ici 2060), les réformes entraîneront une diminution totale de 395 000 unités du nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite et du nombre de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi. En contrepartie, la population non retraitée, c'est-à-dire la population active et les inactifs, s'accroîtra dans des proportions comparables. L'élargissement de la population active se traduirait par une hausse de 5,6 % de l'emploi. De fait, sous l'effet des réformes, le taux d'emploi total augmenterait de 3,9 points de pourcentage, tandis que celui de la tranche d'âge des 55-66 ans grimperait même de 16,4 points de pourcentage. Le PIB afficherait également une progression de 5,6 %, la croissance de la productivité étant supposée inchangée.

Les réformes devraient comprimer les coûts du vieillissement de 2,1 points de pourcentage du PIB, dont 1,5 point de pourcentage peut être attribué à un recul des dépenses

GRAPHIQUE 11 ÉVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES AVANT ET APRÈS LA RÉCENTE RÉFORME DES PENSIONS (pourcentages du PIB)



Source : CEV.

de pensions et 0,6 point de pourcentage est lié aux autres prestations sociales. La diminution des prestations sociales résulte de trois facteurs, à savoir la baisse du nombre de retraités et de chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi, la suppression du bonus de pension et la révision à la hausse de la croissance économique.

En dépit de cet effet favorable de la réforme des pensions sur les coûts du vieillissement, les prestations sociales augmenteront encore fortement à l'avenir, à savoir de 2,3 points de pourcentage du PIB sur la période 2015-2060, comme indiqué à la section 2.2.

En 2016, le gouvernement a lancé une série de démarches visant à poursuivre l'adaptation des régimes de pension. Il s'agit notamment de l'harmonisation, entre les trois régimes de pension, de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension, de la suppression progressive des tantièmes préférentiels et des coefficients d'augmentation dans le régime de pension de la fonction publique, de l'instauration d'une pension mixte (contractuel/fonctionnaire), de la suppression d'un certain nombre de régimes spéciaux de pension et de la réforme de la pension pour inaptitude dans la fonction publique. Les modalités d'application de ces propositions n'ont toutefois pas été concrétisées et font encore l'objet de discussions entre les différentes parties concernées.

Il faut s'attendre à d'autres réformes en profondeur des divers régimes de pension au cours des années à venir. Le Comité national des pensions a été chargé de préparer une série de réformes. Il doit se pencher sur la prise en compte de la pénibilité du travail dans les droits de pension et examiner la possibilité de bénéficier d'une pension partielle et l'instauration d'un système de pension à points. S'agissant de ce dernier aspect, le gouvernement fédéral a émis l'intention de parvenir à un accord sur un tel système pour la fin de la législature, afin de pouvoir le mettre en œuvre pour 2030 au plus tard. D'autres réformes annoncées portent notamment sur la refonte des organismes de pension et sur le resserrement du lien entre les prestations de travail et le montant de la pension. Des mesures ont par ailleurs été annoncées dans le cadre de la consolidation du deuxième pilier des pensions.

Compte tenu de l'allongement des carrières qui découle de la réforme des pensions, le montant moyen de la pension sera plus élevé que dans un scénario faisant abstraction de la réforme. Par conséquent, et en raison également de la plus grande participation des femmes au marché du travail, le risque de pauvreté s'estompera parmi les retraités. De même, l'inégalité entre les retraités ira en s'amenuisant. Dès lors, les mesures de la réforme des pensions qui ont déjà été mises en place n'auraient

pas seulement pour effet de réduire les coûts budgétaires du vieillissement; elles amélioreraient également la soutenabilité sociale des pensions.

4.3.2 Dépenses en matière de soins de santé

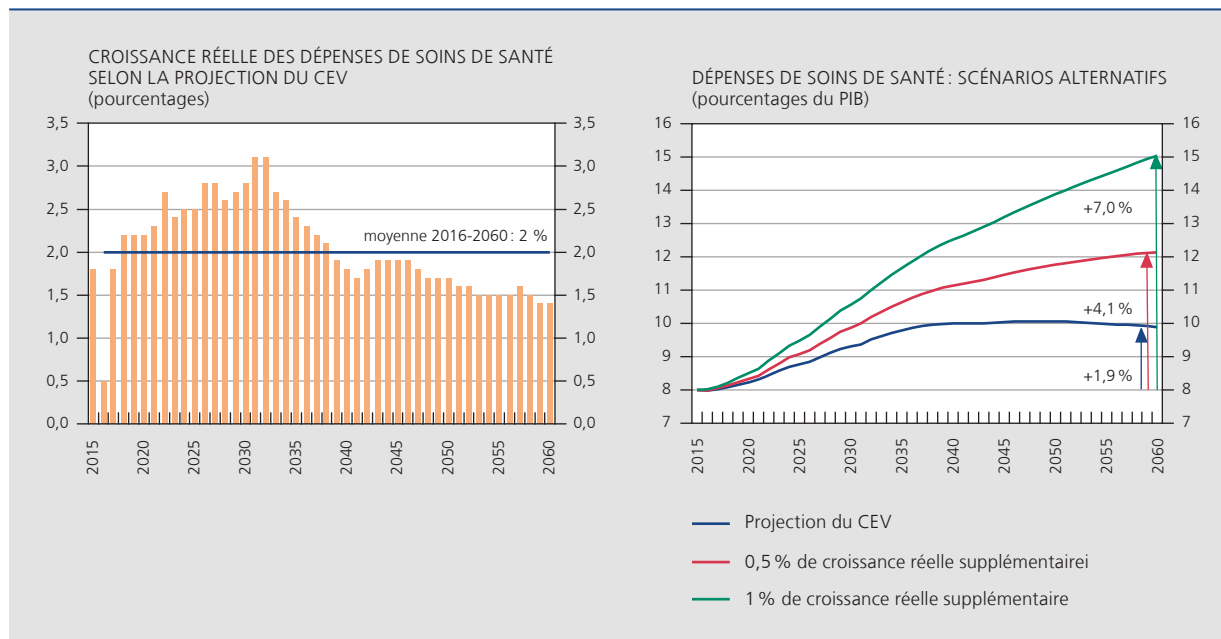
Au cours des prochaines décennies, les dépenses publiques en matière de soins de santé seront influencées par les besoins accrus inhérents au nombre croissant de personnes âgées. En effet, il en résultera une augmentation de la demande de soins de santé. En outre, la population vieillissante requiert des dispositifs spécifiques pour le diagnostic et le traitement de certaines affections et maladies propres à cette tranche d'âge. Le vieillissement n'est toutefois qu'un facteur de l'alourdissement des dépenses de santé, celles-ci gonflant également en raison de la prospérité ascendante et de la hausse des coûts des traitements, notamment sous l'effet des rapides avancées technologiques.

Les dépenses publiques de soins de santé sont passées de 5,9 % du PIB en 2000 à 8 % en 2015. Selon les prévisions du Comité d'étude sur le vieillissement, ces dépenses continueraient de grimper pour s'établir à 9,9 % du PIB en 2060, cette catégorie de dépenses contribuant aux coûts du vieillissement à hauteur de 1,9 point de pourcentage.

L'élévation réelle annuelle moyenne des dépenses de soins de santé s'accélérait progressivement, passant de quelque 1,8 % en 2015 à 2,5 % environ en 2025. Dans les années suivantes, ce taux de croissance continuerait à augmenter progressivement pour s'élever à 3,1 % en 2031 et 2032. Au cours de cette période, le nombre des 75-84 ans devrait nettement croître, et la part du nombre des 65-74 ans dans la population atteindrait un pic. Ensuite, ce taux de croissance diminuerait, pour approcher 1,4 % à la fin de la période de projection.

Le taux de croissance réel moyen des dépenses de soins de santé s'établirait à 2 % sur la période 2016-2060, tandis que la croissance prévue de l'activité pour cette période s'élèverait à 1,6 % en moyenne. Si les dépenses en matière de soins de santé devaient toutefois augmenter plus rapidement que prévu, les coûts du vieillissement risqueraient de grimper substantiellement, ce que peuvent clairement illustrer deux exercices de simulation. Ces exercices pré-supposent que la croissance annuelle des dépenses serait supérieure de respectivement 0,5 et 1 point de pourcentage. La croissance réelle moyenne des dépenses au cours de la période de projection serait ainsi de respectivement 2,5 et 3 %. Dans le premier exercice, les dépenses de soins de santé contribueraient aux coûts du vieillissement à hauteur de 4,1 points de pourcentage du PIB, tandis que dans le second, ce taux se monterait à pas moins de 7 points de

GRAPHIQUE 12 DÉPENSES PUBLIQUES DE SOINS DE SANTÉ



Sources : CEV, BNB.

pourcentage du PIB. Un tel exercice de simulation montre clairement qu'il est nécessaire de maîtriser strictement l'évolution des dépenses de soins de santé.

Conclusion

Au cours des prochaines décennies, les finances publiques belges seront, à l'instar de celles de la plupart des pays européens, confrontées aux conséquences du vieillissement de la population. Ainsi, les prestations sociales des pouvoirs publics belges augmenteraient de 2,3 points de pourcentage du PIB entre 2015 et 2060.

La récente réforme des pensions a permis de limiter la hausse attendue des dépenses en matière de pensions, mais les coûts du vieillissement demeurent élevés dans une perspective européenne. S'y ajoute le risque que ces coûts soient sous-estimés si, par exemple, la progression de la productivité du travail était moins importante que l'hypothèse sur laquelle s'appuie le scénario de référence du Comité d'étude sur le vieillissement.

Le vieillissement de la population reste dès lors un défi majeur pour la Belgique. Pour pouvoir y faire face, il

convient de continuer à développer une stratégie cohérente et ciblée à trois volets couvrant tant les politiques budgétaire et économique que sociale.

Tout d'abord, du point de vue de la politique budgétaire, un programme de consolidation est nécessaire en vue d'atteindre un équilibre budgétaire structurel à moyen terme. Il doit consister principalement en une réduction sélective des dépenses. Par ailleurs, il convient d'œuvrer à une perception correcte des impôts et d'exploiter éventuellement les marges disponibles sur certaines recettes.

En outre, la politique économique doit viser à stimuler la croissance en augmentant le PIB potentiel. À cet effet, tout doit être mis en œuvre pour relever le taux d'emploi, en particulier celui d'un certain nombre de groupes à risque, au travers d'une politique active de l'emploi. Par ailleurs, il est nécessaire d'accroître la productivité, notamment en stimulant les investissements, la recherche et le développement, et en veillant à un fonctionnement plus efficace des marchés.

Enfin, il convient de maîtriser la hausse des dépenses en matière de pensions et de soins de santé afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques et la viabilité de la protection sociale à long terme.

Bibliographie

Balassone F., J. Cunha, G. Langenus, B. Manzke, J. Pavot, D. Prammer et P. Tommasino (2009), *Fiscal sustainability and policy implications for the euro area*, NBB Working Paper 155.

BCE (2012), « Analyse de la soutenabilité de la dette publique dans la zone euro », *Bulletin mensuel*, avril, 55-70.

Bisciari P., D. Dury, B. Eugène et L. Van Meensel (2009), « Les réformes des régimes de pension dans les pays de l'UE15 », BNB, *Revue économique*, décembre, 23-48.

Bureau fédéral du plan, SPF Économie – Direction générale Statistique (2016), *Perspectives démographiques 2015-2060 – Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs*, mars.

Burggraeve K. et C. Piton (2016), « Les conséquences économiques de l'afflux de réfugiés en Belgique », BNB, *Revue économique*, juin, 49-67.

Clements B., K. Dybczak, V. Gaspar, S. Gupta et M. Soto (2015), *The Fiscal Consequences of Shrinking Populations*, IMF Staff Discussion Note 15/21.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport 2016 et des années précédentes*.

Conseil supérieur des Finances, *Avis*.

Dury D. et L. Van Meensel (2007), « La soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement », BNB, *Revue économique*, septembre, 85-100.

EC (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012*, European Economy 8.

EC (2014), *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy 8.

EC (2014), *Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide*, Occasional Papers 200, September.

EC (2015), *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3, May.

EC (2015), *2015 Pension Reform in Belgium*.

EC (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper 018, January.

EC (2016), *Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability*, Institutional Paper 037, October.

Escolano J. (2010), *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, Technical notes and manuals, IMF, Fiscal Affairs Department.

Fasquelle N., S. Weemaes et P. Willemé (2010), « De gezondheidszorguitgaven: determinanten en projecties », Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst financiën, 1^e kwartaal.

Langenus G. (2006), *Fiscal sustainability indicators and policy design in the face of ageing*, NBB, Working Paper 102, October.

Melyn W., L. Van Meensel et S. Van Parys (2015), « Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques: explication et évaluation », BNB, *Revue économique*, septembre, 81-109.

OECD (2015), *Ageing: debate the issues*, OECD Insights.

Reinhard N. and J.-E. Sturm (2008), *Sustainability of public debt*, CESifo seminar series, The MIT Press.

United Nations (2015), *World Population Ageing Report*.

United Nations (2015), *World Population Prospects, Key Findings and Advance Tables*.

Van Ewijk C., N. Draper, H. ter Rele et E. Westerhout en collaboration avec J. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Willemé P. (2014), *Structurele determinanten van de publieke gezondheidszorguitgaven*, Working Paper 06-14, september.