

La problématique du vieillissement et le rôle du Comité d'étude sur le vieillissement

Guy QUADEN
Gouverneur de la Banque nationale de Belgique
Président du Comité d'Etude sur le Vieillessement

Table des matières

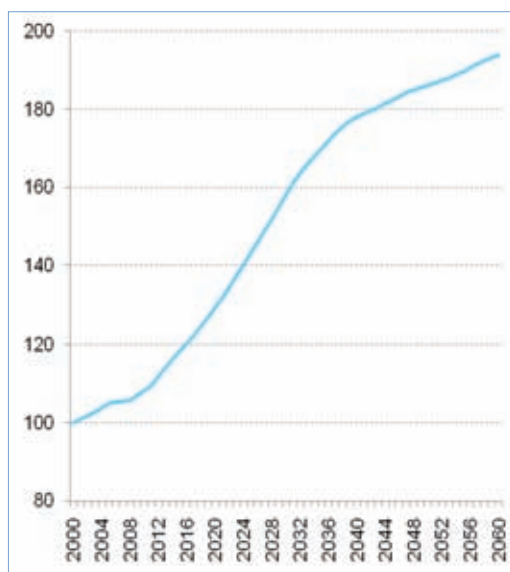
1	Historique et mode de fonctionnement du Comité d'étude sur le vieillissement	36
1.1	Historique	36
1.2	Mode de fonctionnement	37
2	Les coûts budgétaires du vieillissement	38
3	Quelle réponse apporter au défi du vieillissement?	40
4	Conclusions	44

Au cours de cet exposé consacré à la problématique du vieillissement et au rôle du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), je dresserai un bref historique du CEV et exposerai son mode de fonctionnement. J'envisagerai ensuite les coûts budgétaires du vieillissement démographique. Avant de parvenir aux conclusions, j'examinerai quelles stratégies peuvent être envisagées pour faire face au défi du vieillissement.

Au préalable, je voudrais vous donner un aperçu du défi démographique en Belgique, à l'aide de deux graphiques.

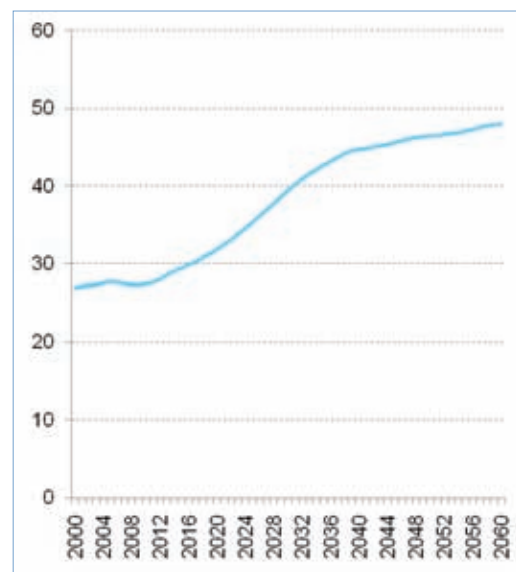
Comme le montre le graphique 1, selon les dernières projections démographiques, la population âgée de plus de 65 ans va presque doubler entre 2000 et 2060. Le graphique 2 indique que le taux de dépendance des plus âgés passera d'environ 27 % en 2000 à près de 48 % en 2060. Cela signifie qu'en 2060, il y aura à peine un peu plus de 2 personnes d'âge actif par âgé, alors qu'en 2000 il y avait près de 4 personnes d'âge actif par âgé.

Graphique 1: Population de + de 65 ans (indice 2000 = 100)



Sources: BFP, DGSIE.

Graphique 2: Taux de dépendance des plus âgés (1)



(1) Personnes âgées de plus de 65 ans en rapport avec la population de 18 à 64 ans.

Sources: BFP, DGSIE.

Ce vieillissement de la population constitue un défi budgétaire par excellence. La baisse de la population active entraînera en effet un ralentissement de la croissance économique, qui à son tour induira une diminution des recettes publiques. Parallèlement, le vieillissement conduira à une hausse des dépenses des administrations publiques pour les pensions et soins de santé.

Ce défi a été identifié par les économistes bien à temps. Comme le signalait déjà le rapport annuel de la Banque nationale de Belgique (BNB) de 1999:

«Dès lors que les équilibres budgétaires structurels sont à portée de main, une possibilité unique se présente, avant que le vieillissement de la population ne fasse sentir ses effets (...).

Des mesures structurelles destinées à accroître la participation au marché du travail et le taux d'emploi sont de nature à maintenir à un niveau supportable le ratio de dépendance entre non actifs et actifs. La progression des dépenses de pensions peut être freinée, notamment en encourageant le maintien en activité des travailleurs âgés, et la surconsommation médicale peut être combattue en responsabilisant les utilisateurs comme les prestataires de soins.

De tels défis requièrent une stratégie à moyen terme intégrée, qui soit orientée vers la réalisation d'une consolidation structurelle, durable, des finances publiques, qui conjugue les différents choix de la politique budgétaire de manière cohérente et qui coordonne efficacement les actions des divers niveaux de pouvoir».

Ce message a été répété avec plus de force chaque année depuis lors.

1 Historique et mode de fonctionnement du Comité d'étude sur le vieillissement

1.1 Historique

Le CEV est une institution relativement jeune vu qu'elle a été établie en 2001 ⁽¹⁾, dans le giron du Conseil supérieur des Finances (CSF).

Le contexte dans lequel elle a été instituée était particulier. Un équilibre budgétaire avait été atteint en 2000 après une longue période de consolidation budgétaire. La baisse des charges d'intérêt sur la dette offrait la perspective de réaliser des surplus budgétaires, qui permettraient de constituer des marges pour absorber les coûts budgétaires du vieillissement qui se feraient sentir principalement après 2010.

La mission confiée au CEV consistait en l'analyse des conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Les autres objectifs - officiels - étaient de présenter

1 Ce Comité a plus précisément 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.

des estimations consensuelles, d'augmenter la prise de conscience du défi du vieillissement et par conséquent de créer une fenêtre d'opportunité pour mener une politique prévoyante.

Les Avis en matière de politique budgétaire émis par la section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" doivent prendre en considération le Rapport du CEV.

1.2 Mode de fonctionnement

Le CEV est composé de 7 membres, issus des institutions disposant d'une expertise dans ce domaine:

- ▶ 2 membres du Bureau fédéral du Plan
- ▶ 1 membre du Service Public Fédéral Budget et Contrôle de gestion
- ▶ 1 membre du Service Public Fédéral Finances
- ▶ 1 membre du Service Public Fédéral Sécurité Sociale
- ▶ 2 membres de la BNB

La fonction de secrétariat est assurée par le Bureau fédéral du Plan. Celui-ci dispose d'une importante expertise en matière de modèle d'analyse des évolutions de long terme des dépenses sociales (modèle Maltese) et participe aux travaux de l'Ageing Working Group au niveau européen.

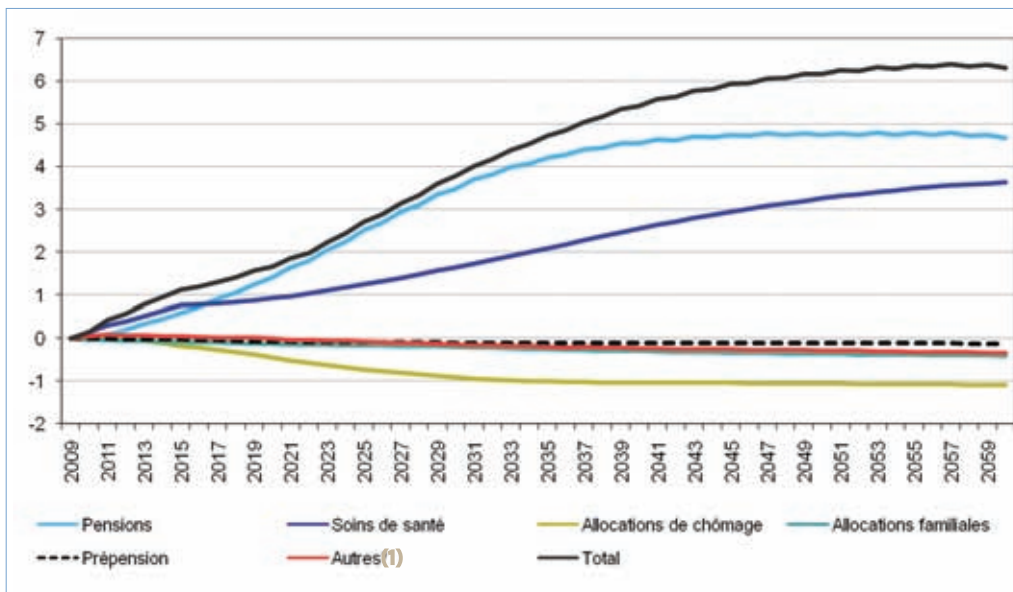
Les informations fournies par les rapports annuels du CEV concernent les coûts budgétaires du vieillissement, la soutenabilité sociale des allocations pour les plus âgés et des analyses ponctuelles, notamment sur les pensions du second pilier.

Une mission supplémentaire a été attribuée au CEV dans le cadre du Pacte sur les générations, consistant à calculer les marges disponibles pour l'adaptation au bien-être des allocations sociales.

2 Les coûts budgétaires du vieillissement

Dans son dernier rapport de juin 2010, le CEV a évalué le coût budgétaire du vieillissement à 6,3 % du PIB entre 2009 et 2060. Comme l'illustre le graphique 3, la hausse des dépenses sociales est principalement attribuable aux dépenses de pension et de soins de santé.

Graphique 3: Coût budgétaire du vieillissement (variation en points de pourcentage du PIB par rapport à 2009)



(1) Incapacité de travail, accidents de travail, maladies professionnelles, fonds de sécurité d'existence et revenu d'intégration.

Source: CEV

Cette projection à l'horizon 2060 repose sur une série d'hypothèses macroéconomiques et de politique sociale.

Concernant les hypothèses macroéconomiques, il est estimé que la croissance du PIB en volume s'élève à 1,7 % par an en moyenne sur la période 2009-2060, avec une croissance annuelle de la productivité par travailleur de 1,5 % en moyenne et une progression de l'emploi de 0,2 % par an en moyenne. Au niveau de la situation sur le marché du travail, le nombre d'emplois augmenterait de 530.000 unités entre 2009 et 2060 et le taux d'emploi passerait de 63,4 % à 68,6 % au cours de cette même période (tableau 1). Ces hypothèses supposent une politique active en matière d'emploi.

Tableau 1: Situation sur le marché de travail

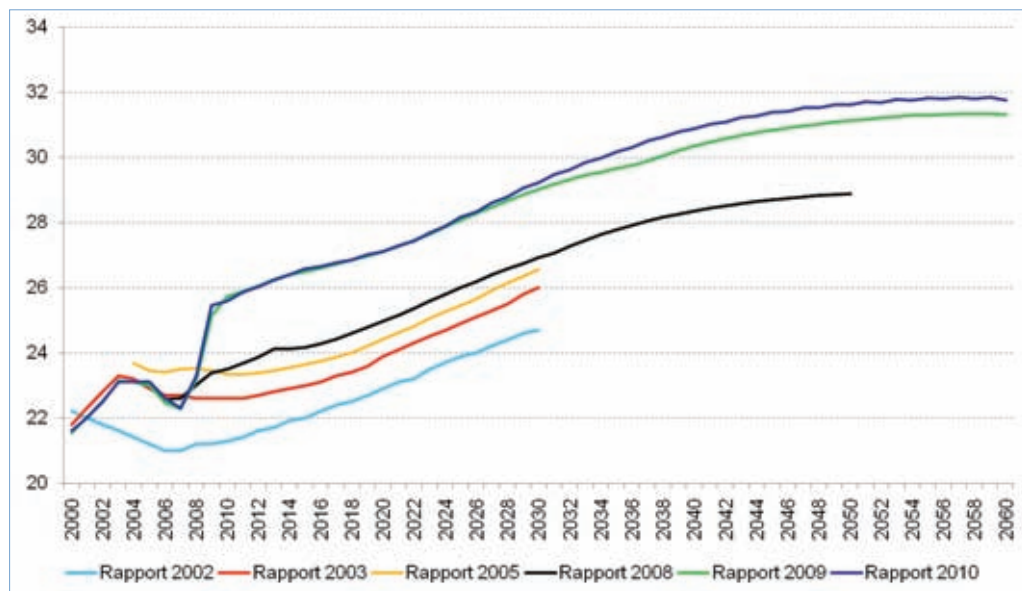
	2009	2015	2030	2060
Emploi (en milliers)	4.507	4.682	4.936	5.037
Taux d'emploi (en % de la population 15-64 ans)	63,4	64,4	67,8	68,6

Source: CEV

Les hypothèses de politique sociale ont trait à la revalorisation en termes réels des allocations sociales. Elles prévoient une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % pour les pensions et les allocations non forfaitaires et une adaptation annuelle au bien-être de 1 % pour les allocations forfaitaires et les minima. Les hypothèses en matière de dépenses de soins de santé tiennent compte de l'impact des évolutions démographiques, ainsi que d'une croissance des dépenses non démographique, liée à l'évolution du revenu par tête.

Les projections du coût budgétaire du vieillissement, exprimé en pourcentage du PIB, ont été révisées selon les divers rapports du CEV. Le graphique 4 présente ces projections et leurs révisions.

Graphique 4: Révisions des projections du coût budgétaire du vieillissement (% du PIB)



Source: CEV

Ces révisions des projections du coût budgétaire du vieillissement ont plusieurs origines. Les révisions proviennent essentiellement des réalisations et des révisions à court et moyen terme et ont principalement touché les pensions, les soins de santé et les dépenses en matière de chômage.

Les principales sources de ces révisions peuvent également être identifiées. Le coût du vieillissement, qui est exprimé en pourcentage du PIB, est tout d'abord plus élevé en raison d'une croissance économique moins soutenue qu'attendu au début des années 2000 et de la Grande récession de 2008-2009. De nombreuses mesures gouvernementales impliquant une hausse des dépenses ont aussi été adoptées. Il s'agit principalement de mesures en faveur des pensions, tels que le relèvement des montants minima de pension, les adaptations au bien-être ou l'introduction d'un bonus pension. L'hypothèse de croissance annuelle

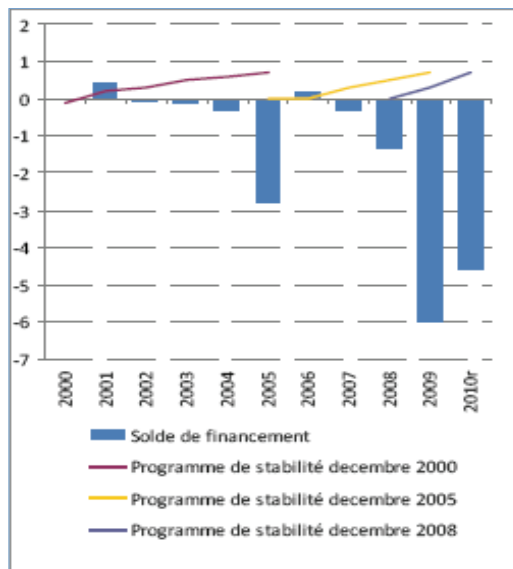
de la productivité à long terme a de plus été révisée à la baisse, passant de 1,75 % à 1,50 %. Enfin, les perspectives démographiques ont été revues afin de prendre en compte les dernières évolutions.

3 Quelle réponse apporter au défi du vieillissement?

Compte tenu de l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques, il est essentiel de développer une stratégie pour relever ce défi. Une telle stratégie repose sur plusieurs piliers : la politique budgétaire, la stimulation de la croissance et la maîtrise des dépenses.

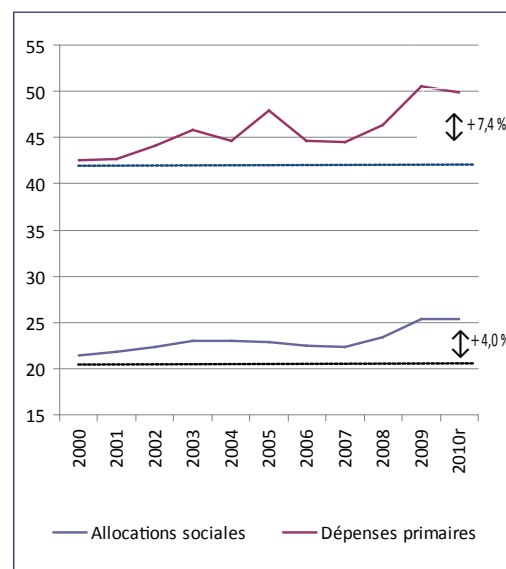
Le premier pilier de la stratégie, visant la formation progressive d'excédents budgétaires structurels afin de créer des marges budgétaires, a échoué. A l'exception des années 2000, 2001 et 2006, les réalisations en matière de solde de financement ont été inférieures aux objectifs prévus dans les différents programmes de stabilité (graphique 5). Les marges dégagées par la réduction de la charge d'intérêt sur la dette ont en partie servi à financer de nouvelles dépenses. Comme l'indique le graphique 6, les dépenses primaires ont augmenté de 7,4 % du PIB entre 2000 et 2010 et les dépenses d'allocations sociales de 4 % du PIB pendant cette même période.

Graphique 5: Solde de financement en % du PIB



Sources: INS, BNB.

Graphique 6: Dépenses publiques en % du PIB



Sources: INS, BNB.

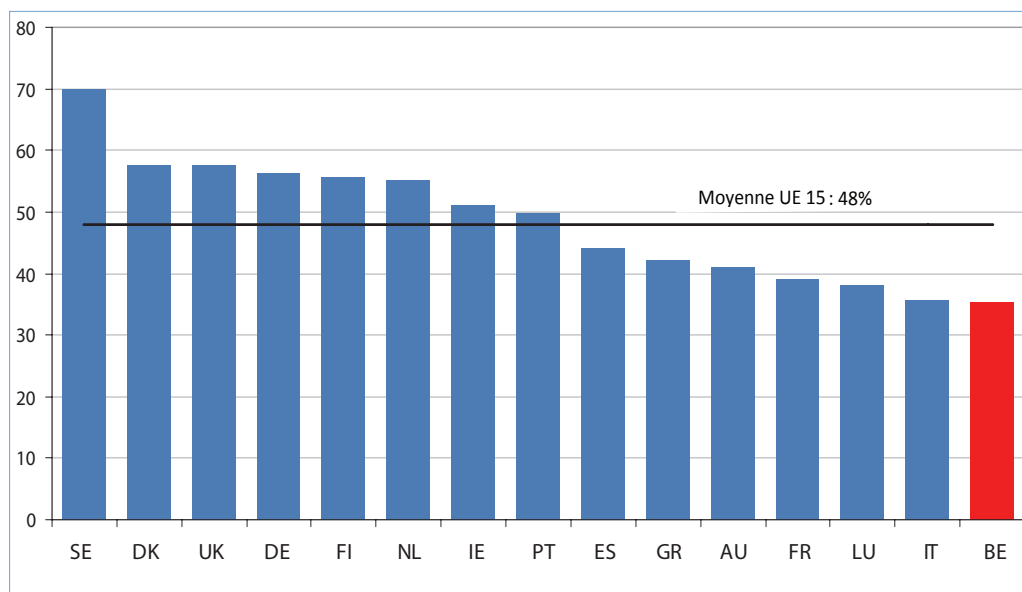
La nouvelle stratégie consiste désormais à revenir à l'équilibre budgétaire dès 2015. Cela exige un programme de consolidation budgétaire à grande échelle

et des décisions très courageuses. Ce plan de consolidation doit principalement se fonder sur une diminution sélective des dépenses. Etant donné l'ampleur de l'effort de consolidation nécessaire, des recettes supplémentaires devront sans doute aussi être recherchées, tout en veillant à ne pas alourdir les prélèvements sur les revenus du travail.

Le deuxième pilier de la stratégie qui devrait permettre de faire face au vieillissement passe par la dynamisation de la croissance, de façon à élargir la base de financement des pouvoirs publics par un relèvement du taux d'emploi et une augmentation de la productivité. Cette hausse de la productivité peut être atteinte grâce à la stimulation des investissements, de la recherche et du développement, à un fonctionnement plus efficace des marchés, à l'encouragement de l'entrepreneuriat et la créativité ainsi qu'à des institutions efficaces.

Le graphique 7 montre qu'en Belgique, en 2009, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans était le plus faible parmi les pays de l'Union européenne à 15 Etats membres. Il s'élevait à 35,3 % contre une moyenne de 48 %.

Graphique 7: Taux d'emploi des 55-64 ans en 2009 (en % de la population correspondante)



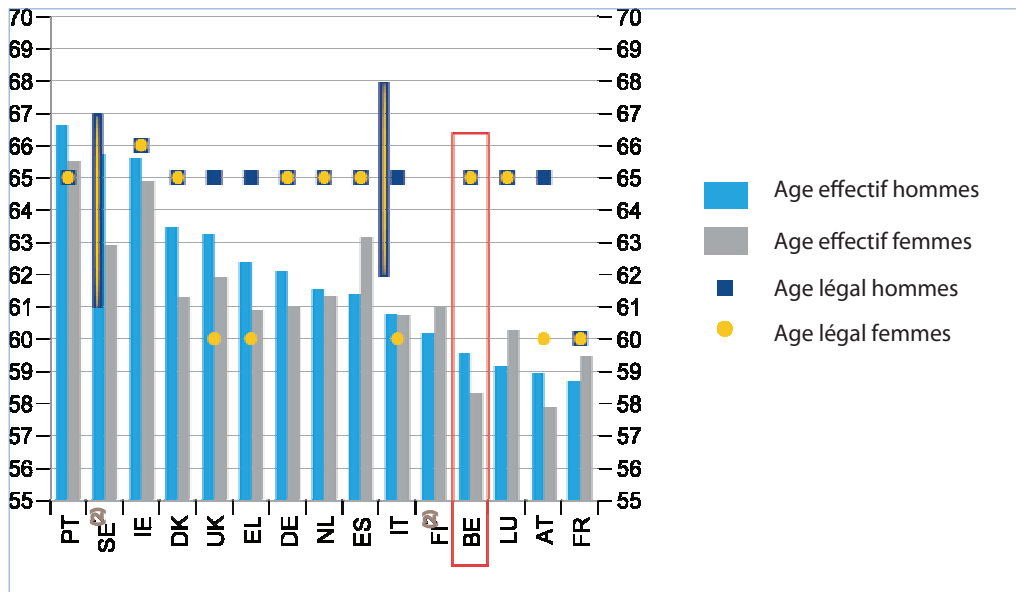
Source: CE

Comme l'indique le graphique 8 ⁽²⁾, la Belgique est l'un des pays où le retrait effectif du marché du travail est le plus précoce parmi les pays de l'UE 15, malgré un âge légal de la pension dans la moyenne européenne.

2 Pour une question de comparabilité, les données relatives à l'âge effectif sont plus anciennes que celles relatives à l'âge légal.

En 2009, l'âge légal de la retraite en Belgique était comparable à celui de la plupart des autres pays européens, même si plusieurs pays ont récemment réformé leur système de pension et relevé l'âge légal de la pension. Dans les milieux politique et économique, il y a un consensus sur le fait que la priorité en Belgique n'est pas d'augmenter l'âge légal, mais bien l'âge effectif de la retraite, en incitant les plus âgés à prolonger leur présence sur le marché du travail.

Graphique 8: Age légal et effectif (1) de la pension (situation au 1^{er} janvier 2009 pour l'âge légal et moyenne 2002-2007 pour l'âge effectif)



(1) L'âge effectif de la pension inclut tous les retraits du marché du travail, y compris les différentes formes de prépension.

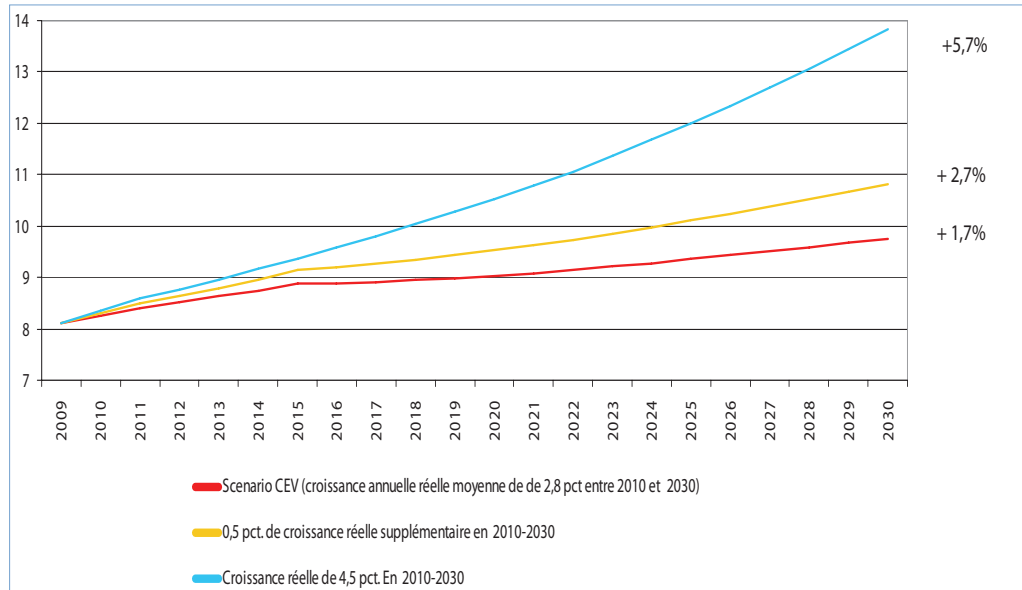
(2) En Suède et en Finlande, l'âge de la pension est flexible.

Source: CE, OCDE.

Le troisième pilier de la stratégie consiste à maintenir la hausse des dépenses de soins de santé et de pension sous contrôle afin de préserver leur soutenabilité sur le long terme.

Le graphique 9 illustre l'impact sur le plan budgétaire de différents scénarios de croissance de dépenses de soins de santé à l'horizon 2030. Selon le scénario retenu par le CEV (soit une croissance annuelle réelle moyenne de 2,8 %), l'accroissement des dépenses représenterait 1,7 % du PIB entre 2009 et 2030. Un rythme de progression supérieur de 0,5 % du PIB porterait cette hausse à 2,7 % du PIB. Le maintien de la norme légale actuelle de croissance réelle de 4,5 % alourdirait le coût budgétaire de 5,7 % du PIB, ce qui serait difficilement conciliable avec l'objectif de soutenabilité.

Graphique 9: Projection de la croissance des dépenses publiques de soins de santé selon les scénarios alternatifs (% du PIB)



Source: CEV, BNB.

Une autre piste de réflexion pour répondre au défi du vieillissement est de considérer les systèmes de pensions complémentaires.

Il serait opportun de généraliser le deuxième pilier de pension afin ne pas favoriser uniquement ceux qui en ont le moins besoin. La pension moyenne des bénéficiaires d'un deuxième pilier est en effet aujourd'hui supérieure à la pension moyenne de ceux qui ne bénéficient pas d'une pension du deuxième pilier. Une des possibilités pour généraliser ce pilier serait que les organisations syndicales transforment une partie de leurs revendications salariales en demande de renforcement du deuxième pilier des pensions.

Concernant les pensions du troisième pilier, il conviendrait d'examiner si les avantages fiscaux bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin et si il n'existe pas de distorsion entre les différentes formes d'épargne. A cet égard, la section "Fiscalité et Parafiscalité" du CSF avait déjà proposé de réformer le système actuel et d'introduire un panier de déductions fiscales portant sur les biens immobiliers et l'épargne à long terme ⁽³⁾.

3 Rappports de novembre 2002 et août 2007.

En conclusion, on peut certainement affirmer que le vieillissement de la population constitue un défi par excellence, particulièrement sur le plan budgétaire.

Cette problématique a été soulevée suffisamment tôt par les économistes, mais la réaction politique a été jusqu'à présent seulement limitée et doit encore prendre forme pour une large part.

La réponse au défi du vieillissement nécessite une stratégie politique coordonnée. La politique budgétaire doit viser la réalisation d'un équilibre budgétaire dès 2015. Une stratégie pour une croissance durable doit être développée grâce à des mesures favorisant la participation au marché du travail et renforçant la productivité. La hausse des dépenses liées au vieillissement et des autres catégories de dépenses doit être maîtrisée.

A cet égard, un rôle clé a été confié au CEV dans la préparation politique des stratégies et des mesures visant au rétablissement de la soutenabilité des finances publiques, au relèvement de l'âge effectif de la pension et à la lutte contre la pauvreté des plus âgés.