

La soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement

Dries Dury
Luc Van Meensel⁽¹⁾

Introduction

La taille et la structure par âge de la population européenne connaîtront un bouleversement spectaculaire au cours des prochaines décennies. La diminution des taux de fécondité et l'allongement continu de l'espérance de vie sont à l'origine du vieillissement de l'Europe, où la génération issue du baby-boom d'après-guerre a atteint l'âge légal de la retraite ou l'atteindra bientôt.

Ces évolutions démographiques auront bien évidemment une incidence significative sur la société. Ainsi, selon les prévisions, la croissance économique ralentira consécutivement à la diminution de la population en âge de travailler. De plus, les dépenses publiques de pensions, de soins de santé et de soins aux personnes âgées subiront une forte pression à la hausse. Le vieillissement de la population posera dès lors des défis économiques, budgétaires et sociaux majeurs.

Il ne sera donc pas aisé de maintenir à long terme des finances publiques saines. C'est dans ce contexte que des questions se posent sur la soutenabilité des finances publiques à long terme. Actuellement, la situation des finances publiques est-elle suffisamment saine pour relever ces défis en toute confiance ? Ou ces évolutions risquent-elles d'engendrer un problème de soutenabilité caractérisé par une accumulation de déficits et un fort accroissement de la dette publique ? Dans ce cas, quelles adaptations s'avèreraient nécessaires pour pouvoir faire face aux effets budgétaires du vieillissement ?

Le présent article entend expliquer les défis qu'implique le vieillissement de la population pour les finances publiques et la manière dont les autorités peuvent y répondre par le biais d'une politique budgétaire adéquate. Le premier chapitre examine les évolutions démographiques. Le deuxième chapitre traite des conséquences du vieillissement sur les dépenses publiques. Le troisième chapitre explique ce que l'on entend par finances publiques soutenables et comment il est possible de rendre ce concept opérationnel. La soutenabilité des finances publiques constitue un élément clé du processus de surveillance budgétaire organisé au niveau de l'Union européenne. Le quatrième chapitre présente la manière dont cette surveillance budgétaire s'exerce ainsi que la stratégie européenne élaborée en vue de relever les défis découlant du vieillissement. La question de la soutenabilité des finances publiques constituait également le fil rouge du récent avis de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances. Les lignes de force de cet avis sont décrites dans le cinquième chapitre. Un résumé des principales observations conclut le présent article.

1. Évolutions démographiques

En 2001, l'Institut national de statistique (INS) a publié, en coopération avec le Bureau fédéral du Plan et la communauté scientifique des démographes, son rapport le plus récent sur les perspectives de population de la Belgique pour la période 2000-2050. Ce rapport prévoit un léger accroissement de la population belge qui comptera près de 11 millions de personnes en 2050. La structure de la population subira toutefois de profondes mutations.

(1) Les auteurs souhaitent remercier Bruno Eugène, Hugues Famerée, Geert Langenus et Kris Van Cauwer pour leurs contributions.

GRAPHIQUE 1 PYRAMIDE DES ÂGES DE LA POPULATION BELGE EN 1970, 2000 ET 2030

(en milliers de personnes, par classe d'âge de cinq ans)



Sources : CE, INS.

À l'instar de la plupart des autres pays européens, la Belgique est confrontée à un vieillissement prononcé de sa population. La population belge de 65 ans et plus progressera de pas moins de 1,2 million de personnes au cours de la période 2000-2050. Les effets du vieillissement

se feront le plus sentir au cours de la période 2010-2030, durant laquelle le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera, selon les estimations, de près de 800.000 personnes. De ce fait, la part de ce groupe dans l'ensemble de la population belge atteindra 24 p.c. en 2030 et 26 p.c. en 2050, contre 17 p.c. en 2000. Le vieillissement de la population se reflète également dans la structure par âge du groupe des plus de 65 ans. La part des plus de 80 ans dans celui-ci sera en effet pratiquement doublée d'ici 2050.

À l'inverse, le groupe des personnes âgées de 15 à 64 ans, c'est-à-dire la population active potentielle, diminuera, selon les estimations, de près de 350.000 personnes au cours de la première moitié du 21^e siècle, leur part dans la population totale atteignant ainsi 58 p.c. en 2050, contre 66 p.c. en 2000. Cette diminution ne sera toutefois observée qu'à partir de 2011, ce qui signifie que la population active potentielle augmentera encore jusqu'en 2010 (pour atteindre les 7 millions de personnes) avant de diminuer de près de 550.000 personnes en l'espace de quarante ans.

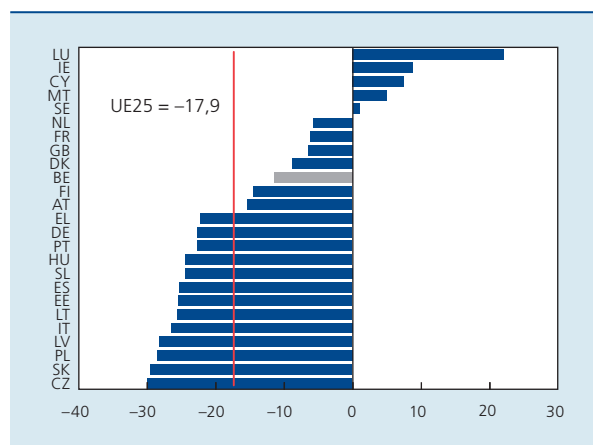
Ces évolutions démographiques sont la conséquence de l'effet conjugué de la diminution du taux de fécondité au cours des dernières décennies et de l'augmentation considérable de l'espérance de vie à la naissance. Il est en outre attendu que cette dernière s'allonge significativement à l'avenir, passant de 75,1 ans en 2000 à 83,9 ans en 2050 pour les hommes et de 81,6 ans en 2000 à 88,9 ans en 2050 pour les femmes.

Ce changement dans la structure de la population se reflète incontestablement dans l'évolution du ratio de dépendance des personnes âgées, soit le rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (15 à 64 ans). Ce ratio va quasiment doubler, puisqu'il sera de 45 p.c. en 2050, contre 26 p.c. en 2000.

Malgré leur ampleur, les mutations que subira la structure de la population belge ne peuvent pas être considérées comme exceptionnelles si l'on se place dans une perspective européenne. Au cours de la période 2010-2050, la population en âge de travailler diminuera de près de 12 p.c. en Belgique, alors que celle-ci reculera, selon les estimations, de près de 18 p.c. en moyenne dans l'UE25⁽¹⁾. L'augmentation de la population belge âgée de 65 ans et plus ne devrait pas non plus être supérieure à la moyenne européenne.

(1) Ces chiffres sont basés sur les projections démographiques d'Eurostat. D'après les perspectives de population de l'INS, la population belge en âge de travailler (15 à 64 ans) diminuera de quelque 8 p.c. au cours de la période 2010-2050.

GRAPHIQUE 2 ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER (15 À 64 ANS) AU COURS DE LA PÉRIODE 2010-2050
(pourcentages de variation)



Source : CE.

L'évolution de la population en âge de travailler a des conséquences majeures sur le potentiel de croissance d'une économie. Conjuguée au relèvement, tel qu'il est attendu par la Commission européenne, du taux d'emploi

européen de 63 p.c. en 2004 à 67 p.c. en 2010 et à 70 p.c. en 2020, cette évolution engendrera un nouvel accroissement de la population active totale dans l'UE25 de quelque 20 millions de personnes au cours de la période 2004-2017. Ensuite, de 2018 à 2050, l'emploi reculera toutefois de près de 30 millions de personnes. La Commission européenne estime dès lors que la croissance potentielle annuelle du PIB en volume dans l'UE25 passera d'un niveau moyen de 2,4 p.c. au cours de la période 2004-2010 à 1,2 p.c. seulement de 2031 à 2050. À brève échéance, la contribution de l'emploi à la croissance demeurera positive, mais, à terme, les gains de productivité constitueront la seule source de croissance.

2. Coûts budgétaires du vieillissement

Ce chapitre traite des coûts budgétaires du vieillissement, qui sont généralement définis comme étant l'augmentation des dépenses publiques liées aux évolutions démographiques ou à l'âge par rapport au PIB. Les estimations y afférentes sont réalisées pour la Belgique par le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV). Des projections similaires sont effectuées pour l'UE dans le cadre du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique.

TABEAU 1 COÛTS BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT
(pourcentages du PIB)

	2006	2010	2030	2050	2006-2030	2006-2050
Pensions	8,9	9,1	12,5	13,4	3,6	4,5
Saliés	5,0	5,0	7,3	7,7	2,3	2,8
Indépendants	0,7	0,7	0,9	0,8	0,2	0,1
Secteur public	3,2	3,4	4,4	4,8	1,2	1,7
Soins de santé	7,0	7,7	9,2	10,5	2,2	3,5
Indemnités d'invalidité	1,2	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,2
Allocations de chômage	2,1	1,9	1,2	1,1	-0,9	-1,0
Prépensions	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,0	-0,0
Allocations familiales	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,4	-0,5
Autres	1,6	1,6	1,6	1,6	-0,0	-0,0
Total	22,9	23,5	27,3	29,1	4,4	6,2
<i>p.m. Rémunération du personnel enseignant</i> ...	4,0	3,9	3,6	3,7	-0,3	-0,3

Source : CEV.

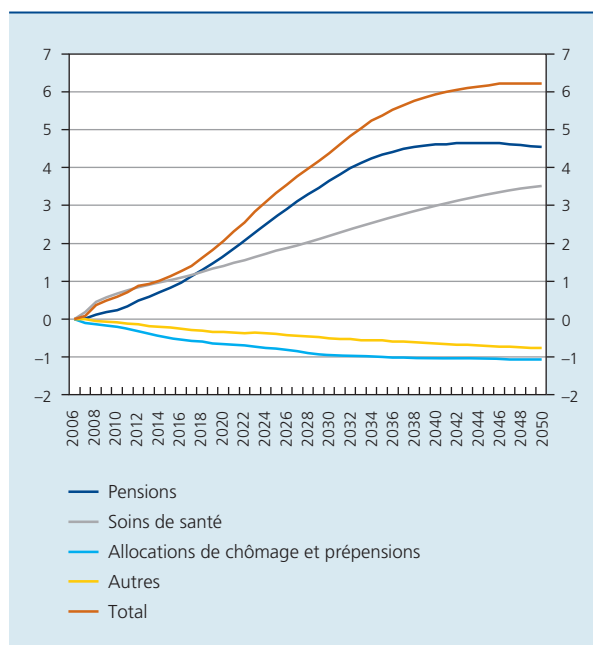
2.1. Estimations du Comité d'étude sur le vieillissement pour la Belgique

En vertu de la loi du 5 septembre 2001⁽¹⁾, le Comité d'étude sur le vieillissement a été institué au sein du Conseil supérieur des finances. Il a pour mission d'analyser les coûts budgétaires et sociaux du vieillissement. Il rédige chaque année un rapport présentant une projection future des dépenses publiques liées à l'âge.

D'après les estimations les plus récentes du Comité d'étude sur le vieillissement, qui datent de juin 2007, les évolutions démographiques seraient telles que les dépenses publiques liées à l'âge seraient supérieures de respectivement 4,4 et 6,2 p.c. du PIB en 2030 et 2050, par rapport à leur niveau de 2006. Dans l'hypothèse d'une adaptation des allocations sociales au bien-être de 0,5 p.c. par an, les pensions verraient leur coût augmenter de 4,5 p.c. du PIB sur l'ensemble de la période et constitueraient ainsi la source la plus importante de hausse. Les pensions des travailleurs salariés progresseraient de 2,8 points de pourcentage, tandis que celles des fonctionnaires augmenteraient de 1,7 point de pourcentage. Les pensions des indépendants resteraient pour ainsi dire inchangées en pourcentage du PIB. Les soins de santé renforceraient également fortement les coûts du vieillissement, à concurrence de 3,5 points de pourcentage du PIB⁽²⁾. Contrairement aux

GRAPHIQUE 3 COÛTS BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT

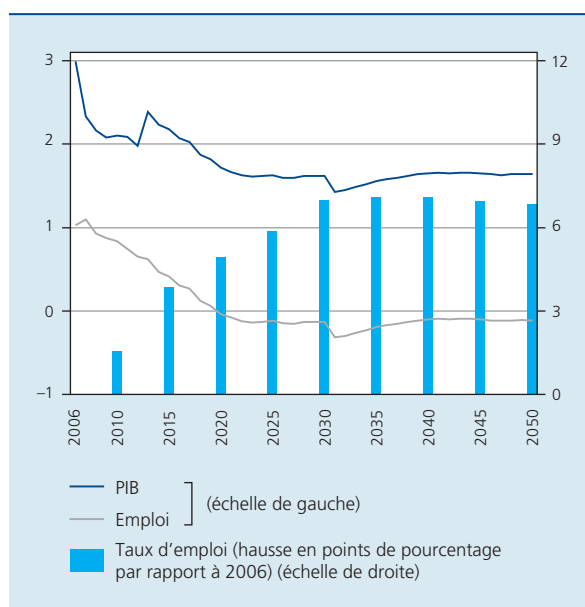
(variation des dépenses publiques liées à l'âge en pourcentage du PIB par rapport à 2006)



Source : CEV.

GRAPHIQUE 4 HYPOTHÈSES RELATIVES AU PIB ET À L'EMPLOI POUR LA PÉRIODE 2006-2050

(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)



Source : CEV.

pensions et aux soins de santé, les autres dépenses sociales tempèreraient les coûts budgétaires du vieillissement. Ainsi, les allocations de chômage diminueraient de 1 point de pourcentage du PIB et les allocations familiales de 0,5 point de pourcentage. Il convient enfin de remarquer que le Comité d'étude ne considère pas que l'éventuelle diminution de la rémunération du personnel enseignant, sous l'influence baissière des évolutions démographiques, soit une composante des coûts budgétaires du vieillissement. Il la mentionne uniquement pour mémoire. Il estime en effet qu'il n'est pas certain que ces réductions des dépenses relatives à l'enseignement puissent être concrétisées, étant donné les besoins croissants d'éducation et de formation.

Ces estimations n'ont toutefois qu'une valeur purement indicative, dans la mesure où elles sont très sensibles à toute modification des hypothèses retenues. Une hypothèse cruciale est celle selon laquelle le PIB en volume progressera de 1,8 p.c. en moyenne par an sur la période 2006-2050. Le Comité d'étude table en effet sur une hausse de la productivité du travail à long terme de

(1) Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

(2) Pour la projection des dépenses en matière de soins de santé, on tient non seulement compte de l'influence du vieillissement de la population par le biais des profils de dépenses par âge, mais aussi des évolutions attendues à structure démographique inchangée.

1,75 p.c., tandis que l'emploi afficherait une progression annuelle moyenne de 0,1 p.c. au cours de la même période. Cette moyenne masque toutefois d'importantes différences selon les sous-périodes. Ainsi, l'emploi s'accroîtrait de quelque 300.000 personnes de 2006 à 2019 pour ensuite reculer de près de 200.000 personnes jusqu'en 2050.

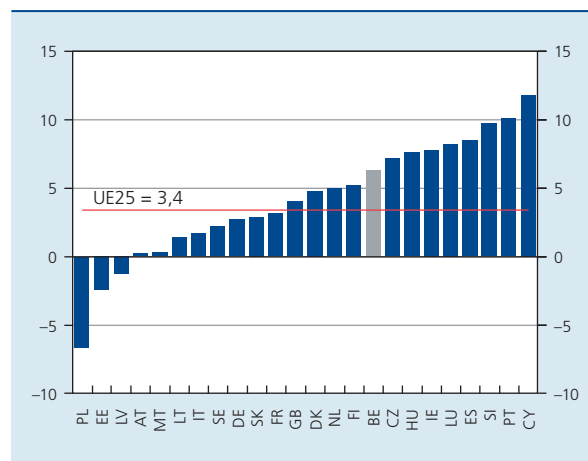
Ces hypothèses en matière d'emploi nécessitent la poursuite d'une politique de l'emploi active en vue d'accroître le taux d'emploi⁽¹⁾ de 7 points de pourcentage d'ici à 2030 et de réduire le niveau du chômage structurel. Le scénario de base du Comité d'étude table en effet sur une progression de l'emploi permettant d'atteindre un taux de chômage structurel de 8 p.c. d'ici à 2030, ce qui constitue une baisse significative par rapport au taux de chômage de 13,9 p.c. enregistré en 2006⁽²⁾. Un scénario alternatif du Comité d'étude examine l'incidence d'une progression encore plus importante de l'emploi qui entraînerait un recul du taux de chômage à 4 p.c. en 2030, ce dernier se maintenant à ce niveau jusqu'en 2050. Parallèlement, le nombre de prépensionnés diminuerait de moitié par rapport au scénario de base. Dans ce scénario alternatif, les coûts budgétaires du vieillissement seraient inférieurs de 1,4 p.c. du PIB. Dans un scénario inverse où le taux de chômage structurel ne diminuerait qu'à 12 p.c. d'ici à 2030 et où le nombre de prépensionnés serait de 50 p.c. supérieur à celui prévu dans le scénario de base, les coûts budgétaires du vieillissement augmenteraient en sus de 1,5 p.c. du PIB. Les coûts budgétaires du vieillissement semblent donc être particulièrement sensibles aux projections d'emploi.

2.2. Estimations du groupe de travail sur le vieillissement pour l'UE

L'impact budgétaire du vieillissement fait également l'objet d'estimations au niveau européen. Pour ce faire, la Commission européenne et les États membres réalisent 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, institué en 1999, datent de 2001 et ne portaient que sur les dépenses de pensions et de soins de santé. En 2003, ces données ont été complétées par des projections relatives aux dépenses d'enseignement et aux allocations de chômage. Des estimations actualisées ont été soumises au Conseil Ecofin et publiées en février 2006⁽³⁾.

Il ressort de ces projections que pratiquement tous les États membres de l'UE seront confrontés à une hausse considérable des dépenses publiques liées à l'âge, à la

GRAPHIQUE 5 VARIATION ATTENDUE DES DÉPENSES PUBLIQUES LIÉES À L'ÂGE ENTRE 2004 ET 2050⁽¹⁾
(points de pourcentage du PIB)



Sources : AWG, CE.

(1) La Grèce n'est pas mentionnée car aucune estimation n'est disponible pour les pensions et les dépenses de soins aux personnes âgées. Pour Chypre, les estimations relatives aux dépenses de soins aux personnes âgées font défaut.

suite principalement de l'augmentation des dépenses de pensions mais aussi de soins de santé et de soins aux personnes âgées. L'impact des économies potentielles sur les dépenses publiques destinées à l'enseignement et aux allocations de chômage serait globalement limité. En 2050, les dépenses annuelles liées à l'âge pour l'ensemble de l'UE25 seraient de 3,4 p.c. du PIB supérieures à celles enregistrées en 2004.

Cette moyenne européenne masque toutefois de grandes différences entre les États membres : en 2050, Chypre, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, le Luxembourg, l'Irlande, la Hongrie et la République tchèque verraient les dépenses publiques liées à l'âge dépasser de plus de 7 p.c. du PIB leur niveau de 2004, tandis que la Lituanie, l'Estonie et, surtout, la Pologne enregistreraient une baisse de ces dépenses au cours de cette même période. En Belgique, les dépenses publiques liées à l'âge progresseraient, selon les estimations du groupe de travail sur le vieillissement, de 6,3 p.c. du PIB entre 2004 et 2050.

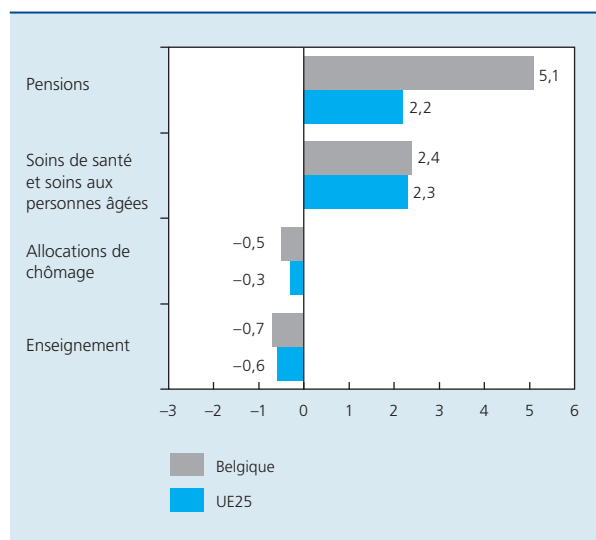
(1) Travailleurs en pourcentages de la population en âge de travailler (15 à 64 ans).

(2) Le concept de chômage utilisé dans les rapports du Comité d'étude sur le vieillissement repose sur des données administratives. Il comprend toutes les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi inoccupés et les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi. Ce concept se distingue du taux de chômage harmonisé qui se base sur les données de l'« enquête sur les forces de travail ». Cette enquête utilise une définition plus stricte du chômage puisque les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi ne sont notamment pas pris en considération. Le taux de chômage harmonisé, qui était de 8,2 p.c. en 2006, est de ce fait nettement inférieur au taux de chômage mentionné dans les rapports du Comité d'étude.

(3) Le Conseil Ecofin a demandé au Comité de politique économique de réaliser pour fin 2009 de nouvelles projections des dépenses publiques liées à l'âge sur la base de nouvelles projections de population fournies par Eurostat.

GRAPHIQUE 6 DÉPENSES PUBLIQUES LIÉES À L'ÂGE DANS L'UE25 ET EN BELGIQUE

(variations en pourcentage du PIB au cours de la période 2004-2050)



Sources : AWG, CE.

La Belgique figure ainsi au nombre des pays dont les coûts budgétaires du vieillissement sont supérieurs à la moyenne, ce qui s'explique presque exclusivement par le fait que la hausse attendue des dépenses de pensions en Belgique est nettement supérieure à la moyenne dans l'UE25. Il convient de noter que l'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge est plus importante selon les projections du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique que selon les estimations du Comité d'étude sur le vieillissement. Cette différence est en partie imputable au fait que les deux séries de projections utilisent des hypothèses de migration quelque peu différentes, s'agissant notamment du profil d'âge des immigrants⁽¹⁾.

Les écarts entre les États membres de l'UE au niveau des coûts budgétaires du vieillissement doivent toutefois être interprétés avec toute la prudence qui s'impose, dans la mesure où ils reposent sur l'hypothèse d'une politique inchangée. Ceci implique que, dans certains pays, il est tenu compte d'une adaptation (totale ou partielle) des allocations sociales au bien-être, ce qui n'est pas ou peu le cas dans d'autres pays⁽²⁾. Dans de très nombreux États membres de l'UE25, le *benefit ratio*, qui est le rapport de l'indemnité de pension moyenne au salaire moyen, sera de ce fait en 2050 nettement inférieur à son niveau actuel. En outre, récemment, la Suède, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie ont partiellement converti leurs régimes publics de pension en régimes de capitalisation en dehors du secteur des

administrations publiques, ce qui comprimera à terme les dépenses publiques.

3. Signification du concept de finances publiques soutenables

Dans le contexte d'une prise de conscience croissante de l'influence considérable qu'exercera le vieillissement de la population sur les finances publiques, l'évaluation des situations budgétaires est de plus en plus axée sur leur soutenabilité à long terme.

L'idée sous-jacente au concept de finances publiques soutenables est claire : en principe, une politique budgétaire soutenable peut être poursuivie indéfiniment dans le temps alors que, en revanche, des finances publiques non soutenables requièrent tôt ou tard des adaptations. En d'autres termes, la soutenabilité fait référence à la capacité des administrations publiques d'être solvables aussi bien aujourd'hui que dans le futur, sans que d'importantes modifications de la politique budgétaire ne soient nécessaires. Le concept de finances publiques soutenables présente de multiples facettes : outre la nécessité d'éviter un dérapage des déficits publics et un taux d'endettement toujours croissant, il est aussi indispensable de maintenir la pression fiscale à un niveau acceptable et de ne pas négliger les dépenses publiques. Dans la littérature économique, plusieurs définitions d'une politique budgétaire soutenable sont proposées, ainsi que diverses manières de rendre ces spécifications théoriques opérationnelles⁽³⁾.

Il va de soi que l'évolution de la dette publique est un élément clé dans l'évaluation du caractère soutenable des finances publiques. C'est pourquoi l'angle d'approche le plus simple pour mettre en évidence d'éventuels problèmes de soutenabilité consiste à établir des projections à long terme du solde de financement et du taux d'endettement des administrations publiques, à politique inchangée, en tenant compte de l'incidence du vieillissement de la population. Par politique inchangée, on entend le plus souvent une situation où, abstraction faite de l'évolution attendue des dépenses publiques liées à l'âge, le solde primaire est maintenu à un niveau constant.

Pour apprécier pleinement la situation des finances publiques, il convient en outre d'avoir une idée de l'importance des ajustements qui sont éventuellement requis pour

(1) Dans son rapport annuel de 2006, le Comité d'étude sur le vieillissement présente en détail les différences entre ses estimations des coûts budgétaires du vieillissement et celles du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique.

(2) Avec une adaptation au bien-être supposée de 0,5 p.c., la Belgique compte parmi les pays où les allocations sociales sont adaptées partiellement au bien-être.

(3) Pour un aperçu des définitions opérationnelles utilisées dans la littérature économique, voir Ballassone et Franco (2000), et Langenus (2006).

parvenir à une politique soutenable. À cet effet, on calcule le plus souvent un indicateur de soutenabilité qui exprime la différence entre le solde primaire structurel actuel et le solde primaire indispensable pour garantir la soutenabilité des finances publiques, compte tenu de l'impact budgétaire du vieillissement de la population et des hypothèses en matière de taux d'intérêt et de croissance économique. Dans le cas d'un déficit de soutenabilité, cet indicateur donne l'ajustement budgétaire permanent qui est requis, et qui peut être obtenu par le biais notamment d'une augmentation du ratio des recettes ou d'une diminution du ratio des dépenses.

Cependant, il existe différentes manières de déterminer le solde primaire nécessaire à la soutenabilité, et deux approches peuvent être distinguées à cet égard. Dans la première variante, on part du principe qu'il faudra que les administrations publiques, à un moment donné dans le futur, atteignent un objectif spécifique en matière de taux d'endettement ou de solde de financement. La seconde variante découle de la contrainte budgétaire intertemporelle, selon laquelle la valeur actuelle de la dette publique doit correspondre à la valeur actualisée de tous les soldes primaires futurs sur un horizon temporel infini⁽¹⁾. Des administrations publiques fortement endettées devront en conséquence dégager, dans le futur, des excédents primaires suffisamment élevés. Un commentaire technique sur cette contrainte budgétaire intertemporelle figure en annexe.

Il convient enfin de relever que des études de « comptabilité générationnelle » introduisent un critère supplémentaire. En effet, celles-ci n'examinent pas seulement la soutenabilité des finances publiques, elles s'intéressent également aux implications en matière de justice intergénérationnelle des ajustements budgétaires éventuellement nécessaires.

4. Soutenabilité des finances publiques dans l'UE

4.1 Un élément clé de la surveillance budgétaire au niveau européen

Des accords ont été conclus au niveau européen en vue de garantir des finances publiques saines. Ainsi, le traité sur l'Union européenne détermine des valeurs de référence en ce qui concerne le solde budgétaire et la dette publique, dans le cadre des critères de convergence auxquels chaque État membre est tenu de satisfaire pour adhérer à l'union monétaire. Le déficit budgétaire ne peut en principe pas excéder 3 p.c. du PIB tandis que la dette publique

ne peut pas dépasser la limite de 60 p.c. du PIB, sauf dans les cas où le ratio d'endettement diminue suffisamment pour s'approcher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant. Ces critères constituent également les clés de voûte de la procédure concernant les déficits publics excessifs qui, depuis la création de l'union monétaire, doit garantir la stabilité budgétaire. Le pacte de stabilité et de croissance, qui a fait l'objet d'un accord lors du sommet européen de Dublin de décembre 1996, précise et renforce les règles budgétaires.

Ces accords ont été guidés par la volonté d'éviter qu'une politique budgétaire précaire menée dans un pays ne mine la stabilité de l'union. Au sein d'une union monétaire dans laquelle la politique budgétaire est fragmentée, le dérapage budgétaire dans un ou plusieurs États membres aurait en effet des conséquences néfastes sur l'ensemble de l'union, par le biais notamment d'une hausse du niveau des taux d'intérêt. En outre, l'absence de discipline budgétaire pourrait nuire considérablement à l'efficacité de la politique monétaire.

La menace que constituent les conséquences budgétaires du vieillissement a conduit à ce qu'on prête davantage d'attention aux considérations de long terme. Le Conseil européen de mars 2001 a ainsi lancé un appel en faveur d'une évaluation régulière de la soutenabilité des finances publiques, notamment sur la base des évolutions démographiques à venir. Depuis, la Commission européenne réalise, dans le cadre de l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence, des études de soutenabilité basées sur les données et les prévisions renseignées dans ces programmes ainsi que sur les projections à long terme qu'elle élabore conjointement avec les États membres au sein du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique. Sur la base des projections les plus récentes, à savoir celles de février 2006, la Commission européenne a procédé à une évaluation approfondie de la soutenabilité dans les États membres. Le rapport y afférent a été publié en octobre 2006.

L'importance que revêt la soutenabilité des finances publiques a également été mise en évidence lors de la réforme du pacte de stabilité et de croissance en mars 2005. Ainsi, la surveillance budgétaire doit accorder suffisamment d'attention à la dette publique et à la soutenabilité. Des efforts sont également consentis pour renforcer le lien entre les analyses portant sur la soutenabilité et les objectifs budgétaires nationaux à moyen terme. Les réformes en matière de pension sont également mieux prises en considération.

(1) La contrainte budgétaire intertemporelle a été présentée dans Blanchard et alii (1990).

L'évaluation de la soutenabilité des finances publiques à long terme constitue donc à l'heure actuelle un élément clé de la surveillance budgétaire régulière organisée au sein de l'UE.

4.2 Approche suivie par l'UE pour évaluer la soutenabilité à long terme des finances publiques

Pour évaluer la soutenabilité de l'évolution des finances publiques dans une perspective de long terme, il convient de tenir compte de la situation budgétaire actuelle, d'une part, et des prévisions des dépenses publiques liées à l'âge et des évolutions macroéconomiques, d'autre part. Sur la base de ces informations, la Commission européenne calcule deux indicateurs quantitatifs, qui jouent un rôle majeur dans son évaluation de la soutenabilité des finances publiques des États membres de l'UE :

- l'indicateur S1 mesure l'ampleur de l'ajustement permanent du solde primaire qui doit être réalisé pour atteindre un taux d'endettement de 60 p.c. en 2050. Autrement dit, si cet ajustement de la politique budgétaire intervient aujourd'hui, aucun nouvel ajustement ne sera requis ensuite, lorsque les effets budgétaires du vieillissement se feront fortement sentir ;
- l'indicateur S2 mesure l'ajustement permanent qui est nécessaire pour mettre à niveau le solde primaire de telle sorte que la contrainte budgétaire intertemporelle puisse être respectée sans requérir de nouveaux ajustements par la suite.

Ces indicateurs illustrent bien les déséquilibres budgétaires et permettent de mieux cerner le défi auquel doivent faire face les décideurs pour mettre sur pied une politique soutenable. La suppression de la différence entre le solde primaire structurel actuel et le solde primaire requis, tel que mesuré par les indicateurs de soutenabilité susmentionnés, équivaut à un préfinancement complet des coûts liés au vieillissement. S'il apparaît qu'un ajustement budgétaire permanent s'avère nécessaire, il peut prendre la forme d'une réduction des dépenses publiques non liées à l'âge ou d'une augmentation des recettes publiques en pourcentage de PIB. Des mesures structurelles peuvent toutefois également être envisagées, dont l'objectif serait de réduire les dépenses publiques liées à l'âge.

Les indicateurs de soutenabilité S1 et S2 doivent toutefois être interprétés avec toute la prudence qui s'impose. Ils reposent en effet sur une définition opérationnelle spécifique de la notion de soutenabilité. Il s'agit en outre d'une approche partielle, ne comprenant pas les effets potentiels de la politique budgétaire sur la croissance ou les taux d'intérêt par exemple.

Afin d'émettre un avis général sur la soutenabilité des finances publiques dans les différents États membres de l'UE, la Commission européenne prend également d'autres facteurs en considération, dont le niveau actuel de la dette publique. Les pays fortement endettés sont en effet plus sensibles aux chocs de croissance et aux variations des taux d'intérêt. Ils doivent également dégager des excédents primaires pendant une période encore prolongée afin de réduire le niveau de la dette, ce qui peut s'avérer difficile. Un deuxième facteur pris en compte est le niveau adéquat ou non des pensions. Les administrations publiques devront éventuellement intervenir pour remédier à une situation où les pensions moyennes deviendraient nettement inférieures au revenu moyen par rapport à ce qui est le cas à l'heure actuelle et où des pensions insuffisantes résulteraient en un accroissement du risque de pauvreté pour les personnes âgées. Les recettes publiques sont un troisième facteur considéré. La marge de manœuvre pour relever les impôts afin de financer des dépenses supplémentaires est en effet plus réduite si l'actuel ratio d'imposition est élevé qu'elle ne le serait avec un ratio moindre. Dans ce contexte, on vérifie également si les recettes publiques en pourcentage du PIB pourraient varier à long terme, notamment dans une situation où des fonds de pension seraient constitués et où les cotisations de pension seraient exonérées d'impôt alors que les allocations seraient, quant à elles, imposables.

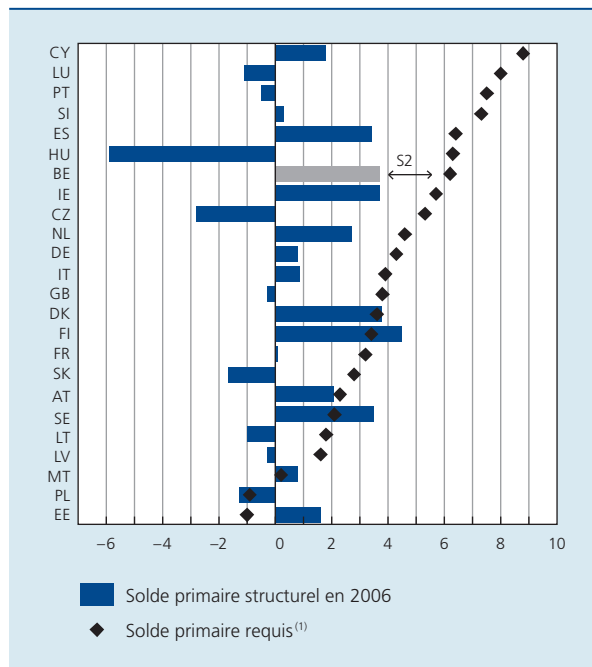
La Commission européenne se base sur les indicateurs de soutenabilité, d'une part, et sur ces autres éléments d'appréciation, d'autre part, pour répartir les États membres en trois catégories, une distinction étant opérée entre les pays présentant un risque élevé, ceux présentant un risque moyen et ceux présentant un risque faible en termes de soutenabilité.

4.3 Évaluation des risques pesant sur la soutenabilité à long terme des finances publiques

4.3.1 Évaluation sur la base des indicateurs de soutenabilité

Sur la base de la situation budgétaire structurelle observée dans l'UE en 2006, on peut s'attendre à ce que la dette publique descende sous les 60 p.c. du PIB au cours de la prochaine décennie. Néanmoins, en cas de politique budgétaire inchangée, le ratio d'endettement recommencerait à augmenter après 2020. En 2050, le ratio d'endettement atteindrait même 160 p.c. du PIB dans l'UE. Il est donc manifeste que la politique budgétaire actuelle peut être qualifiée de non soutenable et qu'elle

GRAPHIQUE 7 SOLDE PRIMAIRE REQUIS ET SOLDE PRIMAIRE STRUCTUREL EN 2006
(pourcentages du PIB)



Source : CE.

(1) La Commission européenne calcule le solde primaire requis sur la base de l'indicateur S2, comme la moyenne sur les cinq ans qui suivent la dernière année des programmes de stabilité et de convergence.

La Belgique présente, elle aussi, un déficit de soutenabilité élevé, bien que la situation y soit un peu meilleure qu'en moyenne dans l'UE. En fonction de la situation budgétaire structurelle de 2006, le déficit de soutenabilité atteindrait 1,3 p.c. du PIB selon l'indicateur S1 et 2,7 p.c. du PIB selon l'indicateur S2. Sur la base de ce dernier indicateur, le solde primaire moyen requis en Belgique durant la période 2011-2015 pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle est de 6,2 p.c. du PIB, soit un pourcentage sensiblement plus élevé que le solde primaire structurel de 3,7 p.c. du PIB enregistré en 2006.

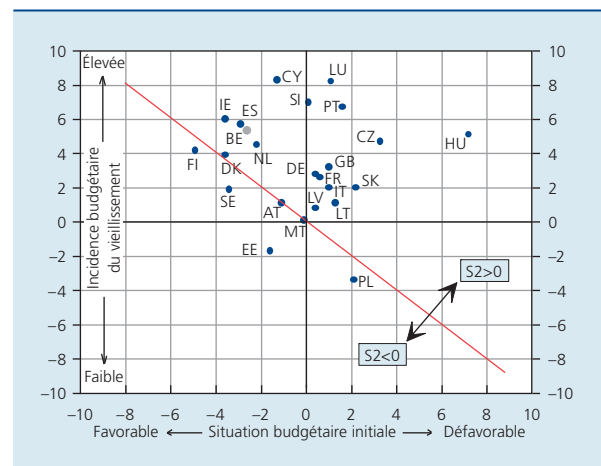
L'indicateur de soutenabilité S2 peut être scindé en deux composantes de manière à distinguer l'incidence de la situation budgétaire initiale, d'une part, et l'effet à long terme du vieillissement sur le budget, d'autre part. Cette analyse fait apparaître que, même si l'on ne tient pas compte des conséquences budgétaires du vieillissement, la situation budgétaire actuelle de la moitié environ des États membres de l'UE peut être qualifiée de non soutenable. Dans un quart à peu près des États membres, le déficit de soutenabilité résulte exclusivement de la hausse attendue des dépenses publiques liées à l'âge. Ceci est notamment vrai pour la Belgique. Le dernier quart des États membres ne présente pas de déficit de soutenabilité. La Pologne occupe, à cet égard, une position très particulière puisque la baisse attendue des dépenses publiques liées à l'âge par rapport au PIB neutralise l'incidence de la situation budgétaire initiale défavorable.

doit être ajustée. La Commission européenne a déterminé que le déficit de soutenabilité dans l'UE, qui correspond à la différence entre le solde primaire structurel en 2006 et le solde primaire requis au titre de la soutenabilité, atteint quelque 2 p.c. du PIB selon l'indicateur S1, et pas moins de 3 p.c. selon l'indicateur S2.

Il convient de remarquer que le risque de soutenabilité se réduirait de façon significative si les États membres rencontraient les objectifs qu'ils se sont fixés dans leur plus récent programme de stabilité et de convergence. Si tel était le cas, le déficit de soutenabilité diminuerait d'environ 1,5 p.c. du PIB dans l'UE selon l'indicateur S2. Il est dès lors essentiel de respecter ces objectifs.

Ces moyennes au niveau de l'UE masquent toutefois des différences importantes entre les États membres. Dans un quart des États membres seulement, le solde primaire actuel permet d'absorber le coût budgétaire du vieillissement, tout en respectant la contrainte budgétaire intertemporelle, sans qu'aucun ajustement de la politique budgétaire ne soit nécessaire. Les trois autres quarts des États membres affichent des déficits de soutenabilité qui, dans certains cas, sont même considérables.

GRAPHIQUE 8 INCIDENCE DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE INITIALE ET DU SURCÔÛT BUDGÉTAIRE DU VIEILLISSEMENT SUR L'INDICATEUR DE SOUTENABILITÉ S2
(pourcentages du PIB)



Source : CE.

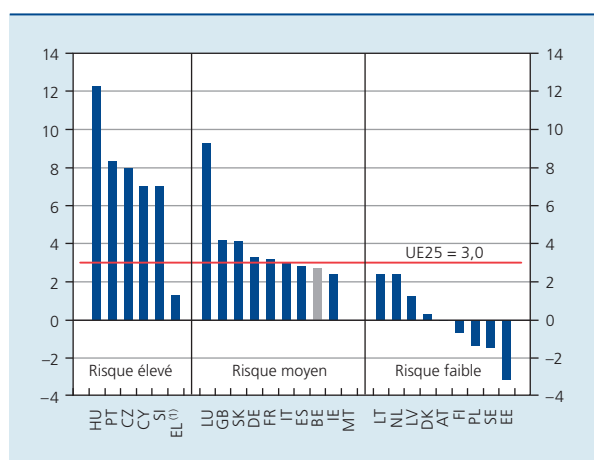
4.3.2 Évaluation globale des États membres

Sur la base des informations contenues dans les programmes de stabilité et de convergence les plus récents, la Commission européenne a réparti les États membres de l'UE25 en trois catégories. Six États membres sont considérés comme des pays à risque élevé, dix comme des pays à risque moyen et neuf comme des pays à risque faible. Le profil de l'indicateur de soutenabilité S2 correspond en général assez bien à la répartition entre les trois catégories de risque identifiées. Cet avis de la Commission européenne a été confirmé par le Conseil Ecofin dans le cadre de l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence les plus récents.

Pays présentant un risque élevé

Les pays présentant un risque élevé sont la Hongrie, le Portugal, la République tchèque, Chypre, la Slovénie et la Grèce. Ils se caractérisent par une augmentation très significative des dépenses publiques liées à l'âge. À l'exception de la Slovénie et de Chypre, ces pays enregistrent, en outre, des déficits budgétaires considérables, et, dans le cas de la Grèce, également une dette substantielle. Ces pays doivent dès lors accomplir rapidement des efforts de consolidation budgétaire et prendre des mesures pour limiter la hausse des coûts budgétaires liés au vieillissement.

GRAPHIQUE 9 INDICATEUR DE SOUTENABILITÉ S2 ET RÉPARTITION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE EN CATÉGORIES DE RISQUE (pourcentages du PIB)



Source : CE.

(1) Dans le cas de la Grèce, l'indicateur de soutenabilité S2 est calculé sur la base des coûts budgétaires du vieillissement à l'exclusion des pensions et des dépenses de soins aux personnes âgées, ce qui implique que cet indicateur sous-estime le déficit de soutenabilité.

Pays présentant un risque moyen

Le groupe intermédiaire se compose de pays présentant des caractéristiques très différentes. Le Luxembourg, l'Espagne et l'Irlande affichent actuellement une situation budgétaire relativement solide tandis que leurs coûts liés au vieillissement sont élevés, de sorte que des mesures sont nécessaires afin de limiter ceux-ci. Au Royaume-Uni, en Allemagne, en France, en Italie, en Slovaquie et à Malte, les coûts liés au vieillissement constituent un problème moins préoccupant – généralement parce que ces pays ont déjà procédé à des réformes de leurs régimes de pension – mais il importe que leurs finances publiques soient consolidées à moyen terme. La situation de l'Italie requiert une attention particulière : ce pays doit, en effet, veiller à ce que sa dette actuellement très élevée affiche une tendance baissière durable.

La Belgique présente une série de caractéristiques propres aux deux sous-groupes. Le surplus primaire des administrations publiques doit être maintenu à un niveau relativement élevé, de manière à poursuivre la réduction de la dette tout en absorbant la hausse sensible des dépenses liées à l'âge. La progression attendue de ces dépenses en Belgique est en effet nettement supérieure à la moyenne de l'UE. Même si l'excédent primaire se maintient à son haut niveau actuel durant une longue période, il ne suffira pas à couvrir en totalité les coûts du vieillissement à long terme. Des mesures visant à freiner l'augmentation attendue des dépenses de pension contribueraient sans aucun doute à réduire les risques pesant sur la soutenabilité des finances publiques.

Pays présentant un risque faible

La Lituanie, les Pays-Bas, la Lettonie, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, la Pologne, la Suède et l'Estonie sont considérés comme des pays présentant un faible risque de soutenabilité. Ils ont accompli les progrès les plus importants dans leur approche des défis liés au vieillissement. Ceci est imputable au fait qu'ils affichent une situation budgétaire saine et/ou qu'ils ont procédé à des réformes en profondeur de leurs régimes de pension, réformes qui ont parfois impliqué un transfert vers des régimes privés. Un risque peu élevé ne signifie toutefois pas qu'il n'existe plus aucun risque pour la soutenabilité à long terme des finances publiques. Dans la pratique, leur situation repose sur la mise en œuvre fructueuse des réformes, ainsi que sur le maintien, voire le renforcement, de leur position budgétaire.

4.4 Une stratégie en trois volets

L'analyse ci-dessus montre que le défi du vieillissement devrait figurer en tête des priorités de l'agenda des politiques économiques. Bien que l'ampleur du risque de soutenabilité diffère d'un pays à l'autre, un ajustement – parfois important – de la politique budgétaire est nécessaire pour les trois quarts des États membres de l'UE. Au Conseil européen de Stockholm de mars 2001, une stratégie en trois volets a été établie dans ce cadre, laquelle tient lieu de fil conducteur. Cette stratégie consiste à réduire rapidement la dette publique, à augmenter le taux d'emploi et la productivité, et à réformer les régimes de pension existants, ainsi que les soins de santé et les soins aux personnes âgées.

Tout d'abord, les États membres doivent atteindre et conserver des situations budgétaires saines et réduire plus rapidement leur dette publique. Ceci est essentiel pour qu'ils puissent dégager des marges budgétaires suffisantes avant que l'incidence du vieillissement ne se répercute sensiblement sur leurs finances publiques. En outre, une dette publique peu élevée et des finances publiques saines peuvent simultanément contribuer à la stabilité des prix et à des taux d'intérêt bas et ainsi créer un climat favorable à une croissance économique vive et durable, qui, à son tour, permettra d'améliorer la soutenabilité des finances publiques.

En deuxième lieu, les États membres doivent accroître la participation principalement des femmes et des travailleurs plus âgés au marché du travail et améliorer la productivité du travail. En 2006, le taux d'emploi dans l'UE était de 64,3 p.c., contre 62,1 p.c. en 2000. L'objectif de 70 p.c. tel qu'il a été adopté par les États membres est dès lors encore loin d'être atteint. Des mesures visant à augmenter de façon substantielle le taux de participation et à faire reculer le taux de chômage structurel peuvent présenter des avantages importants. La mise en œuvre fructueuse de telles mesures et l'amélioration de la productivité pourraient en effet accroître le PIB potentiel, ce qui élargirait également la marge de manœuvre budgétaire. L'enseignement est considéré comme un facteur déterminant à cet égard.

Troisièmement, les États membres doivent envisager des réformes appropriées des régimes de pension, de soins de santé et de soins aux personnes âgées, afin de les rendre financièrement viables, tout en garantissant leur caractère adéquat et accessible. Dès lors, les coûts budgétaires du vieillissement, qui sont estimés à politique inchangée, ne doivent pas être considérés comme de simples données. Les réformes des régimes de pension réalisées récemment par près de la moitié des États membres de l'UE15 – la

Commission européenne fait référence à l'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède – et par de nombreux nouveaux États membres, permettront en principe de réduire l'incidence budgétaire du vieillissement et de contribuer de manière significative à améliorer la soutenabilité des finances publiques.

5. Avis budgétaire du Conseil supérieur des finances

Le Conseil supérieur des finances est un organe consultatif de premier plan en Belgique. Sa section « Besoins de financement des pouvoirs publics » analyse la politique budgétaire et formule des recommandations en la matière. Les avis de la Section ont par le passé toujours sous-tendu les programmes budgétaires à moyen terme ainsi que les accords y afférents conclus par le gouvernement fédéral et les gouvernements communautaires et régionaux.

La soutenabilité à long terme des finances publiques constitue le fil rouge de ces avis. Par ailleurs, les recommandations de la Section s'appuient sur les conclusions du Comité d'étude sur le vieillissement concernant l'impact budgétaire des évolutions démographiques⁽¹⁾.

Le présent chapitre commente les lignes de force de l'avis de mars 2007 intitulé « Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement ».

5.1 Points de départ

La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » s'est laissée guider par deux considérations clés dans son choix d'une trajectoire budgétaire. Premièrement, la trajectoire doit être soutenable, en ce sens que la dette publique doit tendre à long terme vers un niveau bas et stable. Deuxièmement, la trajectoire doit assurer au maximum la neutralité intertemporelle de la politique budgétaire, ce qui implique que le poids des ajustements budgétaires éventuellement nécessaires pour garantir cette soutenabilité ne peut être reporté sur les générations futures.

(1) Dans son avis de mars 2007, la Section s'est basée sur le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement de 2006. Le Comité d'étude a, depuis lors, réalisé de nouvelles estimations publiées dans son rapport de 2007, dans lequel les coûts budgétaires du vieillissement au cours de la période 2006-2050 ont été revus à la hausse de 0,4 p.c. du PIB.

5.2 Description de la trajectoire budgétaire préconisée

Dans son avis, la Section s'est attelée à respecter simultanément et aussi bien que possible les deux critères susmentionnés. Elle n'a pas retenu deux scénarios extrêmes, soit un scénario de préfinancement intégral et un scénario de maintien de l'équilibre budgétaire.

Un scénario de préfinancement intégral dès 2010 de l'ensemble des coûts budgétaires du vieillissement estimés jusqu'en 2050 exigerait un effort budgétaire considérable, d'au moins 2 p.c. du PIB, qui serait intégralement consenti lors de la législature fédérale 2007-2011. Un tel effort engendrerait une rupture dans la continuité de la politique budgétaire. Selon la Section, il se pourrait également que trop peu de moyens subsistent pour poursuivre une politique de l'emploi active et soutenir le potentiel de croissance, deux objectifs faisant partie du deuxième pilier de la stratégie globale qui s'avère nécessaire dans le contexte du vieillissement. En outre, un tel scénario impliquerait à long terme la constitution d'actifs financiers, dont la répartition ne pourrait pas, selon la Section, être facilement réalisée entre les différentes entités de la Belgique fédérale.

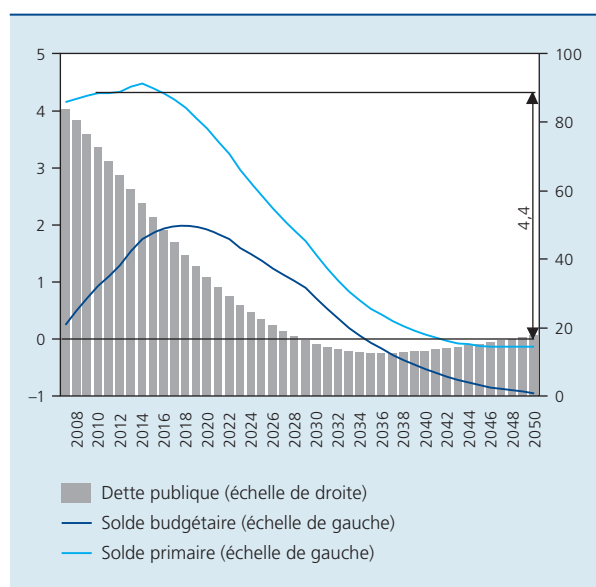
Un deuxième scénario, beaucoup moins ambitieux et s'inscrivant bien en deçà des engagements actuels de la Belgique au niveau européen, reposerait uniquement sur

le maintien permanent de l'équilibre budgétaire. Selon une telle trajectoire budgétaire, la pression budgétaire engendrée par le vieillissement nécessiterait à terme une augmentation considérable des prélèvements obligatoires ou une réduction drastique des dépenses publiques. Le principe de neutralité intertemporelle n'étant alors pas respecté, ce scénario n'est pas jugé souhaitable.

Compte tenu de ces observations, la Section a décidé d'opter pour un troisième scénario, qui respecte les deux points de départ cruciaux que sont la soutenabilité et la neutralité intertemporelle. Dans ce scénario, qui table sur un excédent budgétaire structurel de 0,3 p.c. du PIB en 2007, ce solde budgétaire devrait connaître une progression annuelle de 0,2 p.c. du PIB pour atteindre 1,3 p.c. du PIB en 2012. Cette trajectoire est conforme aux objectifs budgétaires fixés jusqu'en 2010 dans le programme de stabilité de la Belgique de décembre 2006. La Section souligne toutefois qu'il convient d'interpréter cette trajectoire à moyen terme comme un effort minimal. Après 2012, l'excédent budgétaire doit être porté à quelque 2 p.c. du PIB sur la période 2017-2019. Après 2019, le surplus pourrait être réduit progressivement pour atteindre un équilibre budgétaire en 2035 et un déficit d'un peu moins de 1 p.c. du PIB en 2050.

Les finances publiques disposeraient ainsi d'une double marge pour faire face aux coûts budgétaires du vieillissement. Cette double marge résulte, d'une part, de la contraction des charges d'intérêts à la suite de la réduction de la dette publique et, d'autre part, de la diminution progressive du solde budgétaire passant, à partir de 2019, d'un surplus de quelque 2 p.c. du PIB à un déficit de près de 1 p.c. Elle permettrait de réduire le solde primaire de 4,4 p.c. du PIB entre 2010 et 2050. Étant donné que l'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge est estimée à 5,6 p.c. du PIB⁽¹⁾ pour cette période, quelque quatre cinquièmes des coûts budgétaires du vieillissement sont préfinancés selon ce scénario. Par conséquent, le reste de ces coûts – soit un cinquième de ceux-ci – doit quant à lui être couvert par une limitation des marges budgétaires.

GRAPHIQUE 10 TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE PRÉCONISÉE PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES
(pourcentages du PIB)



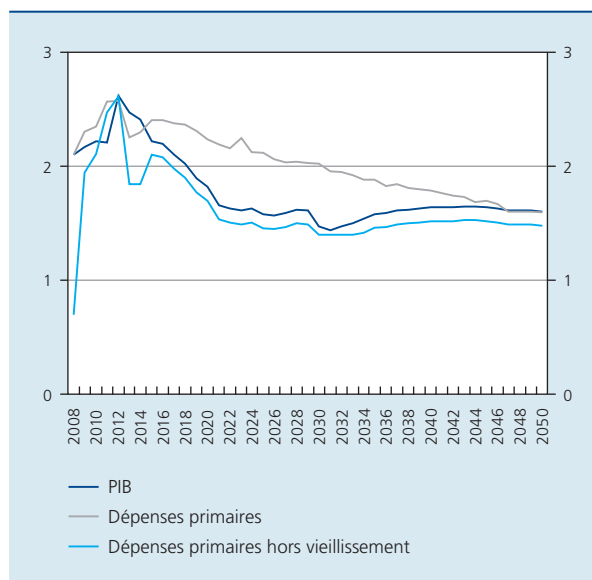
Source : CSF.

5.3 Implications pour les marges budgétaires relatives aux dépenses primaires

Dans son avis sur une trajectoire budgétaire soutenable et neutre sur le plan intertemporel à long terme, la Section part de l'hypothèse technique d'un ratio des recettes

(1) Cette estimation est issue du rapport 2007 du Comité d'étude sur le vieillissement. Dans le rapport 2006 du Comité d'étude, sur lequel repose l'avis de la section « Besoins de financement des administrations publiques » du Conseil supérieur des finances, les coûts budgétaires du vieillissement étaient encore estimés à 5,5 p.c. du PIB pour la période 2010-2050. Étant donné que la nouvelle projection ne s'en écarte que très légèrement, les points de départ de cet avis peuvent toujours être considérés comme valables.

GRAPHIQUE 11 MARGES RELATIVES AUX DÉPENSES PRIMAIRES⁽¹⁾
(pourcentages de variation réels par rapport à l'année précédente)



Source : CSF.

(1) Ces chiffres proviennent du rapport de mars 2007 du Conseil supérieur des finances. Dans son rapport de juillet 2007, les marges relatives aux dépenses primaires hors vieillissement pour la période 2007-2015 sont revues à la baisse de quelque 0,6 p.c. par an.

inchangé. La Belgique étant déjà un pays où la pression fiscale est une des plus élevées au monde, la Section juge impossible une nouvelle hausse des prélèvements obligatoires.

Compte tenu du caractère partiel du préfinancement des coûts budgétaires du vieillissement, un ratio des recettes inchangé suppose que soient créées des marges additionnelles en limitant la progression des dépenses non liées à l'âge à un niveau inférieur au taux de croissance réel du PIB. La croissance réelle de ces dépenses devrait se limiter à 1,6 p.c. en moyenne par an au cours de la période 2007-2050⁽¹⁾. L'écart par rapport à la croissance du PIB en volume serait ainsi de 0,1 à 0,2 p.c. par an. L'augmentation annuelle réelle des allocations sociales liées à l'âge sur cette même période 2007-2050 atteindrait 2,3 p.c., le rythme de croissance réel des dépenses primaires totales s'établissant ainsi à 2 p.c.

La compression des dépenses au cours de la période 2010-2050 générera une baisse des dépenses primaires non liées à l'âge de 1 p.c. du PIB, soit d'un quart de point de pourcentage par décennie, ce qui suffira pour couvrir

(1) Sur la base des nouvelles données contenues dans le rapport de juillet 2007 du Conseil supérieur des finances, cette marge de croissance moyenne s'élèverait, selon nos propres calculs, à quelque 1,5 p.c.

(2) Cf. Langenus (2006) pour une présentation plus détaillée de cet indicateur de justice intergénérationnelle.

la partie des coûts budgétaires du vieillissement non pré-financée dès 2010.

La Section souligne que la difficulté de rencontrer ces objectifs ne peut être sous-estimée. À cet égard, elle indique notamment que la trajectoire budgétaire préconisée repose sur un excédent budgétaire présumé de 0,3 p.c. du PIB en 2007 pour l'ensemble des administrations publiques. Le budget fédéral 2007 contient toutefois un montant substantiel de mesures non récurrentes. Ces facteurs non récurrents doivent donc être supprimés pour être remplacés par des mesures structurelles.

La Section insiste également sur le fait que la distinction entre les allocations sociales liées à l'âge, d'une part, et les autres dépenses primaires, d'autre part, a été principalement opérée pour des raisons techniques. Elle permet en effet d'appréhender clairement les marges budgétaires relatives aux dépenses primaires hors effets dus au vieillissement. Il conviendrait d'ailleurs de renforcer la compression des dépenses si des mesures étaient adoptées pour réduire le ratio des recettes.

Enfin, la Section a également étudié les implications de la trajectoire budgétaire qu'elle préconise sur les différentes entités des administrations publiques. Elle a remarqué que, dans le contexte institutionnel actuel de la Belgique, plus de 90 p.c. des coûts budgétaires du vieillissement sont à charge des autorités fédérales et de la sécurité sociale.

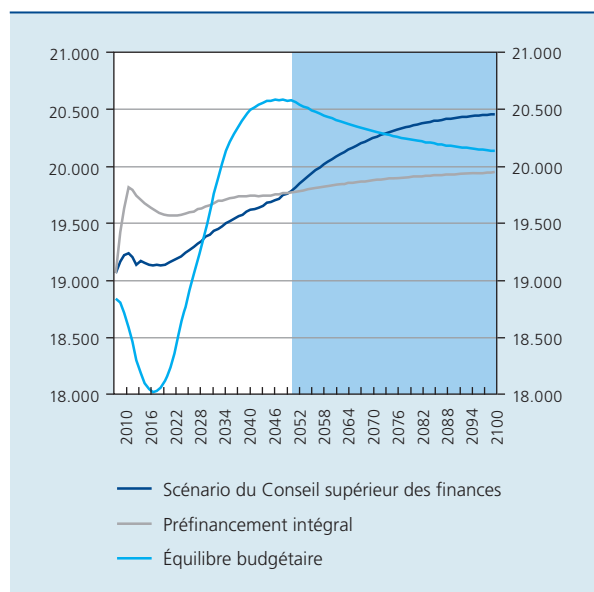
5.4 Évaluation au moyen des critères présumés

La trajectoire budgétaire préconisée par la Section satisfait au critère de soutenabilité à long terme, à condition que la partie non préfinancée des coûts budgétaires du vieillissement soit compensée par des marges additionnelles dégagées notamment par le biais d'une progression des dépenses primaires non liées à l'âge suffisamment en deçà de la croissance du PIB. D'une part, la trajectoire induira en effet un déficit de financement des administrations publiques qui, d'ici à 2050, se stabiliserait à près de 1 p.c. du PIB. D'autre part, la dette devrait revenir à un niveau bas de quelque 13 p.c. du PIB en 2035. Ensuite, le taux d'endettement s'accroîtrait à nouveau légèrement, tout en ne dépassant pas les 17 p.c. en 2050 pour ensuite converger vers les 25 p.c. à très long terme.

Le critère de neutralité intertemporelle semble être, lui aussi, en grande partie respecté lorsqu'il est mesuré à l'aune de la stabilité de la contribution moyenne de chaque travailleur au solde primaire des administrations publiques, déflatée par la croissance salariale nominale⁽²⁾.

GRAPHIQUE 12 CONTRIBUTION MOYENNE DU TRAVAILLEUR AU SOLDE PRIMAIRE ⁽¹⁾

(euros, déflatée par la croissance salariale nominale)



Sources : CSF, BNB.

(1) Pour des raisons de comparabilité, il est supposé que le taux d'endettement dans les trois scénarios convergera vers zéro d'ici à 2100.

L'augmentation de cette contribution demeurera en effet globalement limitée au cours de la période 2007-2050.

Conclusion

À l'instar de la plupart des pays européens, les finances publiques belges seront confrontées aux conséquences du vieillissement de la population. Selon le Comité d'étude sur le vieillissement, les dépenses liées à l'âge des administrations publiques belges augmenteront de pas moins de 6,2 points de pourcentage du PIB entre 2006 et 2050, l'impact du vieillissement sur ces dépenses se faisant surtout ressentir à partir de 2010.

Le vieillissement constitue dès lors un défi majeur aussi bien pour la Belgique que pour l'ensemble de l'UE. Pour pouvoir y faire face, il convient d'élaborer une stratégie cohérente comprenant des aspects ciblés sur les plans

tant budgétaire et économique que social. La diminution progressive de la dette publique, l'accroissement de la participation au marché du travail, l'augmentation de la productivité et la réforme simultanée des régimes de pension, de soins de santé et de soins à long terme sont autant d'éléments clés de cette stratégie.

Certains États membres de l'UE possèdent déjà des finances publiques saines et soutenables et de nombreux autres ont mené des réformes, notamment en matière de pensions, pour être en mesure de relever ce défi. Ces pays peuvent aborder l'avenir avec confiance. La grande majorité des États membres ont toutefois encore beaucoup de chemin à parcourir. Sur la base de leur situation budgétaire actuelle et de l'augmentation attendue des dépenses publiques liées à l'âge, les États membres de l'UE sont répartis dans trois groupes, selon le risque qu'ils présentent en matière de soutenabilité à long terme des finances publiques. La Belgique appartient au groupe des pays présentant un risque moyen. Le taux d'endettement y est encore très élevé en dépit de la baisse ininterrompue enregistrée ces dernières années, et les coûts budgétaires du vieillissement y sont plus élevés que la moyenne de l'UE. Le maintien d'une discipline budgétaire s'avère dès lors nécessaire pour garantir un excédent primaire élevé pendant de longues années encore et pour continuer sans relâche à réduire le poids de la dette publique.

En s'inspirant des projections du Comité d'étude sur le vieillissement, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances a élaboré une trajectoire budgétaire permettant de faire face aux coûts budgétaires du vieillissement. Selon cette trajectoire, les excédents budgétaires structurels devront progressivement être renforcés dans les années à venir. Cette trajectoire est parfaitement conforme à celle élaborée dans le programme de stabilité de décembre 2006. La Section souligne – à juste titre – qu'il convient d'interpréter ces objectifs à moyen terme comme un effort minimal. L'évolution favorable des finances publiques pourrait en effet être menacée si ces objectifs n'étaient pas atteints. Au cas où de grands écarts surviendraient, par exemple dans l'hypothèse où les autorités ne parviendraient pas à constituer des excédents budgétaires dans les années à venir, les marges pour le financement des coûts du vieillissement seraient insuffisantes et une réapparition de l'effet boule de neige de la dette publique ne pourrait être exclue à terme.

Annexe: La contrainte budgétaire intertemporelle

La dette à la fin d'une période donnée (D_t) est la somme de la dette à la fin de la période antérieure (D_{t-1}) et de la différence entre les charges d'intérêts sur l'encours de la dette ($r_t \cdot D_{t-1}$) et le solde budgétaire primaire (PB_t)⁽¹⁾.

$$D_t = D_{t-1} + r_t \cdot D_{t-1} - PB_t$$

Cette équation peut être reformulée en divisant les variables par le PIB, g_t étant la croissance nominale de celui-ci en l'année t . Les minuscules d et pb représentent respectivement la dette publique et le solde budgétaire primaire en pourcentages du PIB.

$$d_t = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} \cdot d_{t-1} - pb_t$$

Le taux d'endettement au cours d'une période est ainsi déterminé par trois facteurs, à savoir le taux d'endettement au cours de la période précédente, le ratio entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance du PIB nominal, ainsi que le solde primaire rapporté au PIB.

Ce résultat peut être étendu au long terme en substituant systématiquement le taux d'endettement, de la période de référence ($t-1 = 0$) jusqu'à la période finale T . Afin d'éviter une notation trop complexe, le taux d'intérêt nominal (r) et le taux de croissance du PIB nominal (g) sont supposés constants dans le temps. Le raisonnement ci-après reste toutefois d'application dans l'hypothèse plus réaliste où ces variables changent d'une période à l'autre.

$$d_0 = \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right] \cdot pb_1 + \dots + \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot pb_T + \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot d_T$$

À un horizon temporel infini, l'équation devient :

$$d_0 = \sum_{i=1}^{+\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^i \cdot pb_i + \lim_{T \rightarrow +\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot d_T$$

Dans l'hypothèse où la valeur actualisée de la dette publique à un horizon temporel infini tend vers zéro⁽²⁾, l'équation devient :

$$d_0 = \sum_{i=1}^{+\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^i \cdot pb_i$$

Cette équation, communément appelée « contrainte budgétaire intertemporelle » dans la littérature économique, indique que la valeur actualisée des soldes primaires futurs correspond à la valeur actuelle de la dette publique.

(1) Il s'agit d'une simplification de l'évolution réelle de la dette publique, les charges d'intérêts portant en réalité sur l'encours de la dette de l'année même. L'évolution de la dette est en outre influencée par ce qu'on appelle des « ajustements déficit/dette », à la suite notamment de transactions financières (telles que des octrois de crédit, des prises de participation et des privatisations) ou de l'incidence des différences de change.

(2) Cette supposition repose sur deux conditions :

- premièrement, le taux d'endettement doit converger vers une valeur finie (ou, si le taux d'endettement est en hausse, sa progression ne peut être supérieure à la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB). D'un point de vue économique, une situation dans laquelle le taux d'endettement s'accroîtrait toujours plus peut d'ailleurs être exclue dans la mesure où les agents rationnels ne seraient pas disposés dans pareil cas à détenir des titres de la dette publique (cette condition est appelée « No-Ponzi condition » dans la littérature économique) ;
- deuxièmement, la différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominal du PIB doit être positive. Il peut être considéré que cette condition est remplie à moyen et long termes, étant donné que, selon la théorie économique, le cas contraire conduirait à une situation d'inefficacité dynamique (suraccumulation de capital).

Bibliographie

Balassone F. et D. Franco (2000), « Assessing fiscal sustainability: a review of methods with a view to EMU », in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability: essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20-22 January 2000*, 21-60.

Banque centrale européenne (2007), « Défis à relever en matière de soutenabilité des finances publiques dans la zone euro », in *Bulletin mensuel de la BCE*, février, 59-72.

Blanchard O., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann et N. Santor (1990), *The sustainability of fiscal policy: new answers to old questions*, OECD Economic Studies, 15.

Chalk N. et R. Hemming (2000), « Assessing fiscal sustainability in theory and practice », in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability: essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20-22 January 2000*, 61-93.

Comité de politique économique et Commission européenne (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and long-term transfers (2004-2050)*, European Economy, Special Reports No 1.

Commission européenne (2005), *Public finances in EMU – 2005*, European Economy, 3.

Commission européenne (2006a), *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, European Economy, 4.

Commission européenne (2006b), *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE*, COM (2006) 574.

Commission européenne (2007), *Public finances in EMU – 2007*, European Economy, 3.

Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de financement des administrations publiques » (2007), *Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement*.

Conseil supérieur des finances, Comité d'étude sur le vieillissement (2006), *Rapport annuel*.

Conseil supérieur des finances, Comité d'étude sur le vieillissement (2007), *Rapport annuel*.

Institut national de statistique et Bureau fédéral du Plan (2001), *Démographie mathématique: Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement*, Institut national de statistique.

Langenus G. (2006), *Fiscal policy indicators and policy design in the face of ageing*, BNB, working paper, 102.