

Projeter les dépenses sociales sur un demi-siècle: comment, pourquoi ?

Michel Englert¹
Bureau fédéral du Plan
Responsable de la Direction Générale

Avertissement

On s'est efforcé de ne présenter dans ce papier que des chiffres déjà publiés. Ils sont donc essentiellement basés sur:

- CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES – COMITE D'ETUDE SUR LE VIEILLISSEMENT, "*Rapport annuel*", Juin 2011.
- DGSIE du SPF Economie et BUREAU FEDERAL DU PLAN, "*Perspectives de population 2010-2060*", Novembre 2011
- European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "*The 2012 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*" European Economy 2/2012
- BUREAU FEDERAL DU PLAN, "*Perspectives économiques 2012-2017*", Mai 2012.

Par conséquent, ces chiffres ne tiennent notamment pas compte de l'impact des mesures prises après que ces études aient été finalisées (en particulier de la réforme des pensions de décembre 2011) et de l'affaiblissement des perspectives de croissance enregistré depuis lors. Les actualisations tenant compte de ces éléments seront finalisées et publiées incessamment.

1. Des perspectives de population au coût budgétaire du vieillissement

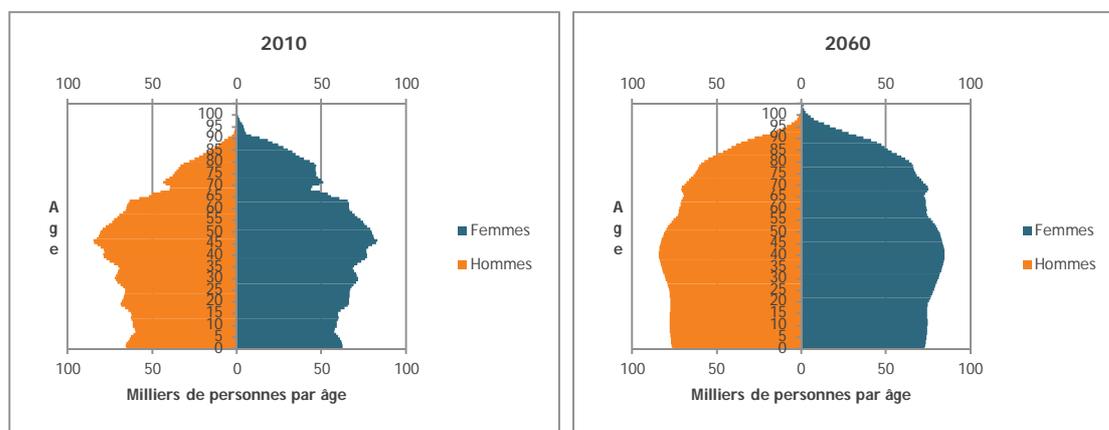
1.1. Le vieillissement de la population

Les perspectives de population mettent en évidence un problème bien connu: l'augmentation prévue de l'espérance de vie, la relative faiblesse de la fécondité et l'entrée massive de la génération du papy-boom dans la classe d'âge des «65 ans et plus» vont conduire à un vieillissement de la population en Belgique (comme ailleurs). Ce phénomène, classiquement représenté par l'évolution de la forme de la pyramide des âges (cf. graphique 1), est généralement approché en présentant l'évolution du rapport

¹ Représentant du Bureau fédéral du Plan au Comité d'Etude sur le Vieillissement, délégué de la Belgique auprès du Working Group on Ageing (AWG) et auprès du Social Protection Committee (SPC).

entre la population âgée (par exemple âgée de 65 ans et plus) et la population d'âge actif (âgée de 15 à 64 ans) (cf. tableau 1).

Graphique 1 La pyramide des âges en 2010 et en 2060



Source: BFP, d'après DGSIE du SPF Economie et BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Perspectives de population 2010-2060*, Novembre 2011

Tableau 1 Coefficient de dépendance démographique des âgés (%)

	2010	2020	2030	2040	2060	2010-2060	60/10
Coefficient de dépendance démographique des âgés (65-110/15-64)	26.1	30.1	36.6	40.6	42.4	+16.3*	+62.3**

* Points de pourcentage

** Taux de croissance du coefficient de 2010 à 2060 en %

Source: d'après, Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, juin 2011

La mesure du vieillissement - par exemple telle que présentée ci-avant - est généralement considérée comme très fiable. L'argument souvent avancé tient à la présence déjà effective sur le territoire de la grande majorité des âgés futurs: en effet toute personne âgée de 65 ans et plus en 2060 existe déjà (elle est née au plus tard en 1995). La prudence est pourtant de mise : il est indispensable de garder à l'esprit les indicateurs de base des perspectives de population, qui dérivent plus ou moins directement des hypothèses posées. L'incertitude sur l'évolution future de ces indicateurs de base est en réalité élevée, surtout en ce qui concerne l'évolution des migrations (cf. tableau 2).

Tableau 2 Indicateurs de base des perspectives de population 2010-2060

	2000	2010	2020	2040	2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,67	1,87	1,89	1,86	1,87
Espérance de vie à la naissance - Hommes (années)	75,1	77,9	80,1	83,5	86,2
Espérance de vie à la naissance - Femmes (années)	81,4	83,2	84,6	86,9	88,8
Solde des migrations externes (milliers)	13,7	63,8	44,2	25,3	32,7

Source: DGSIE du SPF Economie et BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Perspectives de population 2010-2060*, Novembre 2011

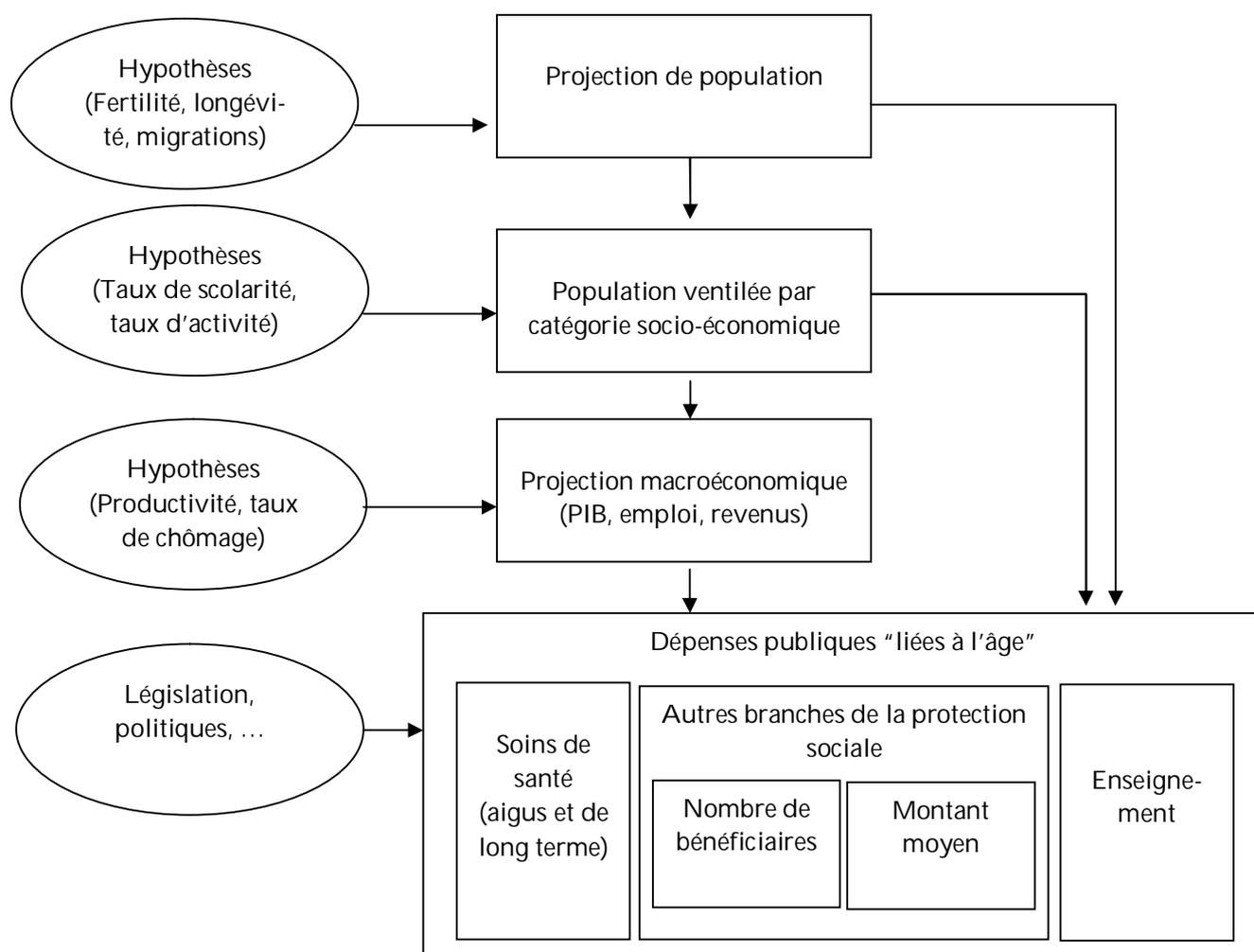
1.2. L'impact sur les dépenses sociales et d'enseignement

Les techniques d'élaboration des projections à long terme des dépenses sociales et d'enseignement ont été développées, notamment au Bureau fédéral du Plan (BFP), à partir de la fin des années

quatre-vingt. Les principes de base en sont simples, la mise en pratique des ces principe est elle, particulièrement complexe.

Les projections sont réalisées à l'aide de systèmes de modèles interconnectés et d'un jeu d'hypothèses qui concernent les principales variables démographiques (cf. section 1.1) et économiques. Sur base des projections de population, les évolutions des effectifs dans les différentes catégories socio-économiques de population (population active, population scolaire, population pensionnée,...), de l'emploi et de la croissance économique sont simulées. Compte tenu des évolutions démographiques et économiques ainsi générées, les dépenses sociales et d'enseignement sont projetées, à l'aide de modèles spécifiques qui s'efforcent de répliquer l'application des règles légales et des politiques dans les différentes branches considérées (cf. Figure 1). Ces systèmes de modèles permettent bien entendu de produire des projections dans différents scénarios et de tester l'impact de réformes possibles ou effectives touchant aux différentes catégories de dépenses.

Figure 1 Les systèmes de modèles interconnectés utilisés pour projeter les dépenses sociales et d'enseignement



Bien entendu, les résultats seront très sensibles aux hypothèses retenues, aux politiques introduites et au périmètre des dépenses considérées. La présentation de plusieurs scénarios permet d'illustrer la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues (cf. tableau 3)

Par exemple, dans l'édition 2011 du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement (CEV), dans le scénario dit « de référence », les dépenses sociales en % du PIB passent de 25,3% en 2010 à 30,9% en 2060, soit une augmentation de 5,6 points de pourcentage (cf. tableau 3, 3^e colonne). Cet accroissement de 5,6% du PIB (en points de pourcentage) est dénommé «coût budgétaire du vieillissement» dans le jargon consacré. Mais ce coût budgétaire du vieillissement est très différent dans d'autres scénarios: il monte à 6,9% du PIB dans un scénario où la croissance de la productivité du travail à long terme est ramenée de 1,5% à 1,25% par an, et descend à 4,3% du PIB dans un scénario où les taux d'emploi belges seraient progressivement accrus (par rapport au scénario de référence) pour atteindre, grosso modo, les objectifs européens en la matière (cf. tableau 3, deux dernières colonnes).

Tableau 3 Projection des dépenses et coût budgétaire du vieillissement (version CEV - % du PIB)

	Scenario de référence (productivité: vers 1,5%/an à long terme)			Scénario «productivité 1,25%/an»	Scénario «taux d'emploi accru»*
	2010	2060	2010-2060	2010-2060	2010-2060
Pensions	9,7	14,0	4,3	+5,1	+3,6
(Ex-) Prépensions	0,4	0,3	-0,1	-0,1	-0,4
Soins de santé	8,0	11,1	3,0	+3,1	+2,9
Incapacité de travail	1,5	1,5	-0,1	0,0	-0,1
Chômage	2,2	1,3	-0,9	-0,8	-1,1
Allocations familiales	1,6	1,3	-0,3	-0,2	-0,4
Autres	1,7	1,5	-0,3	-0,2	-0,3
Total	25,3	30,9	+5,6	+6,9	+4,3
Enseignement	4,1	4,2	0,0		

* de 2,8 points de pourcentage en 2030 (par rapport au scénario de référence). Cf. Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, juin 2011, pp 30 à 32.

Source: Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, juin 2011

Il est intéressant de constater que la hausse projetée des dépenses de pension dans le scénario de référence (de 9,7% du PIB en 2010 à 14% du PIB en 2060) est de 44% alors que le coefficient de dépendance démographique des âgés augmente de 62,3% sur la même période. On constate également que la hausse du total des dépenses (de 25,3% à 30,9%) dans ce même scénario de référence est de 22%. L'évolution des coefficients de dépendance socio-économiques en projection – en particulier du coefficient de dépendance socio-économique de l'ensemble des allocataires sociaux – explique en partie le fait que l'augmentation des dépenses sociales (en % du PIB) semble en retrait par rapport à la progression du coefficient de dépendance démographique des âgés (cf. tableau 4).

Tableau 4 De la dépendance démographique à la dépendance socio-économique (%)

	2010	2020	2030	2040	2060	2010- 2060	60/10
coefficient de dépendance démographique des âgés (65-110/15-64)	26.1	30.1	36.6	40.6	42.4	+16.3*	+62.3**
coefficient de dépendance socio-économique des âgés (pen- sionnés/emploi)	50.4	56.2	67.2	74.1	77.0	+26.6*	+52.7**
coefficient de dépendance socio-économique des allocataires sociaux (pensionnés+chômeurs+invalides+prépensionnés/emploi)	73.2	75.2	83.9	90.4	93.2	+20.0*	+27.3**

* Points de pourcentage

** Taux de croissance du coefficient de 2010 à 2060 (%)

Source: d'après Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, juin 2011

Le CEV n'est pas la seule instance qui produit des évaluations « officielles » du coût budgétaire du vieillissement pour la Belgique. L' «Ageing Working Group» (AWG), qui dépend du Comité de Politique Economique (CPE) de l'ECOFIN², réalise également de telles projections tous les trois ans. Celles-ci sont présentées dans un «Ageing Report». Les différences au niveau des résultats sont importantes, si l'on compare les projections présentées dans le rapport 2011 du CEV et le « 2012 Ageing Report » (cf tableau 5).

Tableau 5 Projection des dépenses et coût budgétaire du vieillissement (version AWG et comparaison avec la version CEV - % du PIB - terminologie AWG)

	2012 Ageing Report	CEV 2011	Différence (AWG-CEV)
	AWG Reference scenario	Projection de référence	
	2010-2060	2010-2060	2010-2060
Pensions*	5.6	4.1	+1.5
Health care and Long-Term care	3.1	3.0	+0.1
Unemployment	-0.1	-0.9	+0.8
Total (excl. Education and « other »)	8.6	6.2	+2.4
Education	0.5	(0.0)	(+0.5)
Other (incl. family allowances)	/	-0.6	(+0.6)
Total	9.1	5.6	3.5

* au sens large dans la définition AWG: pension, (ex-) prépensions et invalidité

Sources: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report "Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", European Economy 2/2012; Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapport annuel, juin 2011; calculs propres

On constate d'abord une différence importante dans la délimitation du périmètre des dépenses prises en compte, dénommées «age-related public expenditure» dans l' «Ageing Report» : par exemple, les dépenses d'allocations familiales ne sont pas prises en compte, mais les dépenses d'enseignement le sont.

Mais c'est notamment au niveau des hypothèses de base – notamment macroéconomiques – que des différences apparaissent, en particulier en ce qui concerne le marché de l'emploi (cf. tableau 6).

² Conseil (européen) des Affaires Economiques et Financières

Tableau 6 Projection des taux d'emploi et des taux de chômage dans les scénarios macroéconomiques de référence de l' « Ageing Report 2012 » et du rapport 2011 du CEV : une comparaison (points de pourcentages)

	Concepts d'emploi et de chômage	Taux d'emploi**			Taux de chômage***		
		2010	2060	Variation	2010	2060	Variation
Ageing Report 2012	LFS****						
- scénario AWG de référence	15-64 ans total	62.0	63.5	+ 1.5	8.4	7.3	- 1.1
- projection effective*	total	62.4	63.4	+ 1.0	8.3	8.7	+ 0.4
Rapport 2011 du CEV	BFP****						
- scénario CEV de référence	total	63.4	68.0	+ 4.6	12.6	8.0	- 4.6

*: La méthode de liaison entre les prévisions à court terme de la CE et le scénario AWG de référence entraîne une modification de fait des hypothèses d'emploi et de chômage.

** Rapport entre le concept d'emploi tel que défini dans la 2^e colonne et la population âgée de 15 à 64 ans

*** Rapport entre le concept de chômage tel que défini dans la 2^e colonne et la population active correspondante.

**** Les statistiques d'emploi et, surtout, de chômage dans les concepts LFS (Enquêtes « Labour Force Survey») et BFP (données administratives y. c. les chômeurs âgés) sont très différentes.

Sources: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 0.3, page 30 and tables 2.27 and 2.28, p. 112 and 113; Comité d'Etude sur le Vieillessement, Rapport annuel, juin 2011; calculs propres

En ce qui concerne les politiques, les scénarios de référence sont généralement construits dans une hypothèse de législation constante et/ou de politique inchangée.

De l'ensemble des considérations qui précèdent, il découle que ces projections n'ont pas de véritable prétention prévisionnelle.

En effet:

- vu l'ampleur des incertitudes, on balaie le champ des possibles avec différents scénarios;
- personne n'imagine que la politique et la législation ne soient pas appelées à se modifier durant un demi-siècle;
- les scénarios peuvent conduire à des évolutions impossibles: le modèle ne comporte pas, en effet, de mécanismes de rééquilibrage.

2. Utilisation des projections et contexte institutionnel

Quelle est donc l'utilité de ces projections?

Ces projections montrent la direction dans laquelle le système s'engage en l'absence de mesures ou de changement de politique. L'ensemble des résultats des différents scénarios permettent de chiffrer l'ordre de grandeur du problème. Il est donc logique de ne pas endogénéiser la réaction des politiques dans ces projections. Ces analyses alimentent le débat médiatico-politique et fournissent des informations utiles pour l'aide à la décision, selon des processus qui sont présentés ci-après dans les cas belge et européen.

Ces systèmes de modèles permettent aussi de simuler l'impact à long terme de mesures, prises ou envisagées. Le rapport 2012 du CEV présentera, par exemple, l'impact sur le coût budgétaire du vieillissement de la réforme des pensions de décembre 2011.

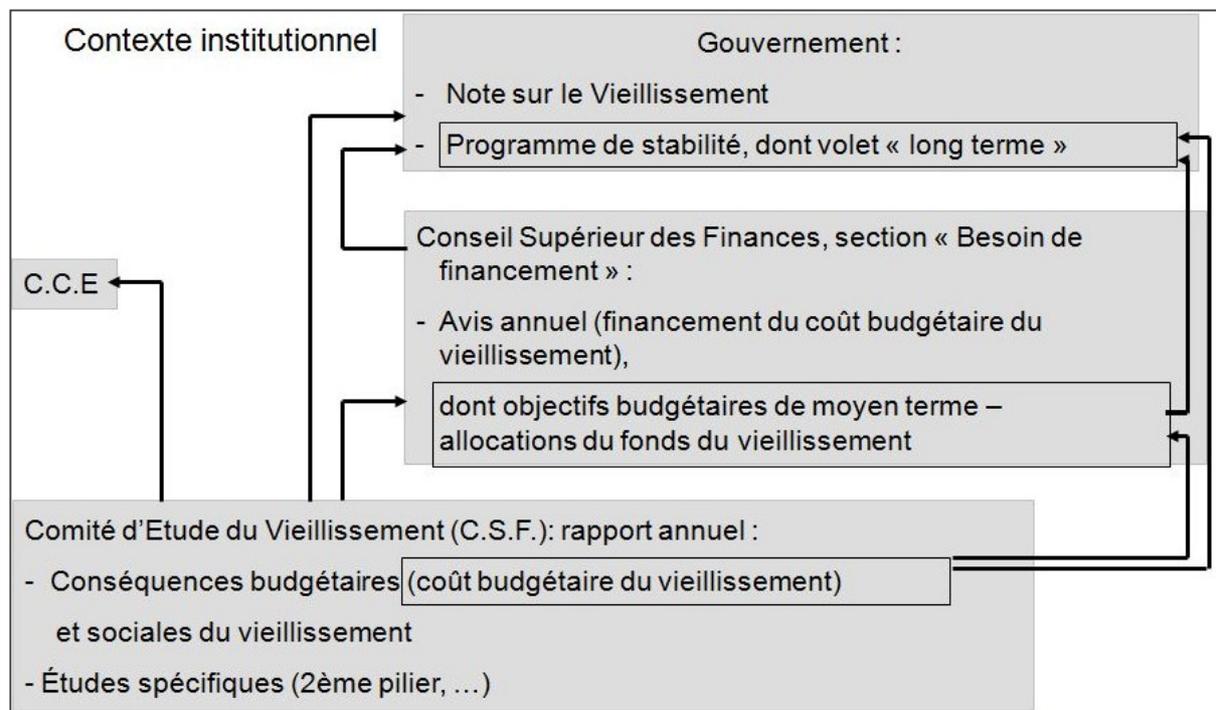
2.1. Le contexte belge

Il est intéressant d'évoquer l'interaction entre ces analyses et les politiques menées en Belgique. Il est cependant impossible de mesurer l'impact de ces analyses sur la décision.

Le BFP a élaboré une première version du système de modèle MALTESE³ à la fin des années quatre-vingt pour étudier, à la demande du gouvernement, les conséquences de différentes formules de réformes des pensions. Le modèle a effectivement été utilisé intensivement lors de la préparation des réformes de 1990 et de 1996. La première a conduit notamment à la suppression de la «prépension légale» qui permettait aux hommes d'obtenir une pension complète sur base d'une carrière de 40 années, la seconde a notamment conduit au relèvement de l'âge légal de la retraite des femmes de 60 à 65 ans et à l'allongement, pour celles-ci, de 40 à 45 années de durée de carrière nécessaire à l'obtention d'une pension complète.

En 2001, alors que la dette publique (en % du PIB) est en train de reculer rapidement, les autorités mettent en place un dispositif pour réserver les marges dégagées par le désendettement au financement de l'augmentation de dépenses de pension. A cette fin, une loi « portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds du Vieillissement⁴ » est votée. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement (CEV) est institué et placé au sein du CSF. Le CEV est chargé de rédiger un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement, sur base duquel la section « besoins de financement » du CSF recommande une trajectoire budgétaire; le secrétariat technique et administratif du CEV est assuré par le BFP (cf. figure 2).

Figure 2 Le cas belge : contexte institutionnel

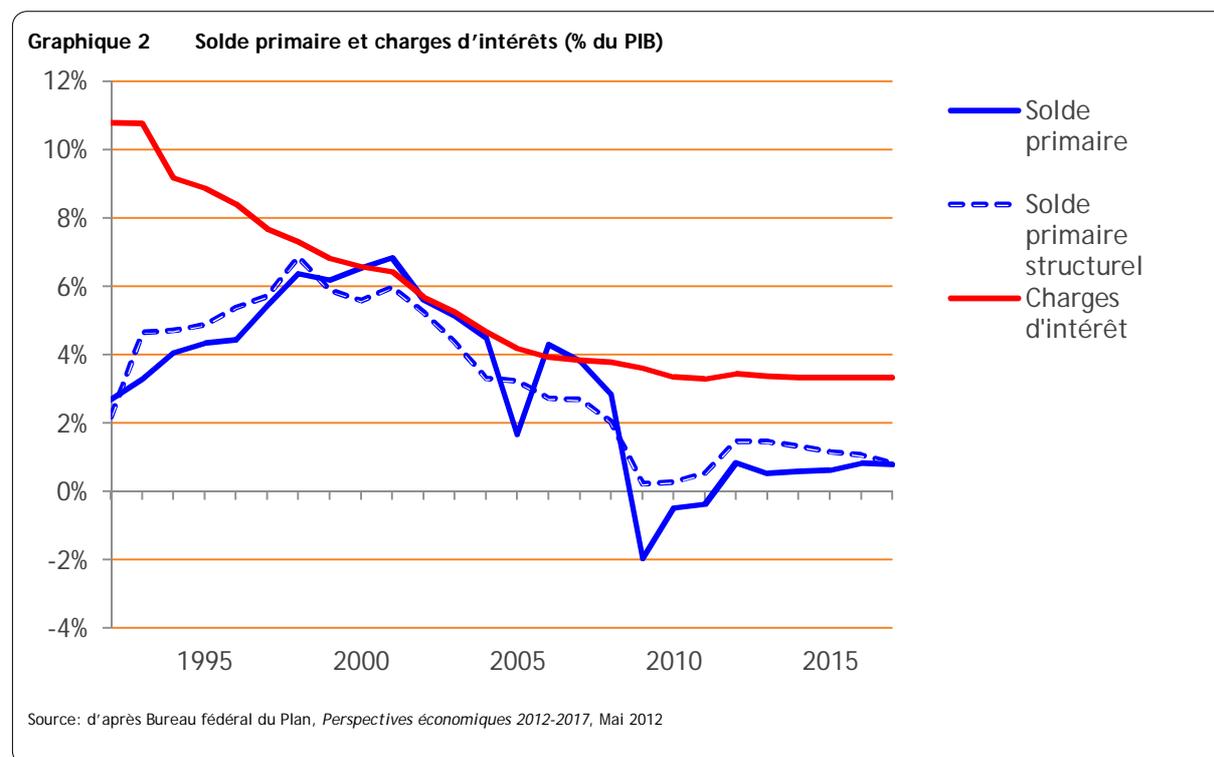


³ Model of Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure

⁴ M.B. du 14.09.2001

L'évaluation annuelle du coût budgétaire du vieillissement est donc utilisée pour piloter la politique budgétaire et évaluer les surplus budgétaires nécessaires pour faire face au coût budgétaire du vieillissement. C'est sur cette base que devait être alimenté le «fonds du vieillissement».

Cette politique va échouer d'abord parce qu'un consensus politique s'est formé pour consacrer un objectif d'équilibre budgétaire mais pas pour accumuler des surplus (cf. graphique 2), ensuite du fait de la dégradation de la croissance économique potentielle.



2.2. Le contexte européen

Les projections des dépenses sociales et d'enseignement (« age-related public expenditure ») réalisées par l'Ageing Working Group (AWG) interviennent également dans le pilotage de la politique budgétaire, mais via les procédures de surveillance mises en place au niveau européen.

Rappelons que l'organisation d'une surveillance européenne des finances publiques des Etats membres fait partie du compromis qui est à la base de l'Union Monétaire : la politique monétaire est transférée au niveau européen (pour la zone euro) alors que les Etats nationaux restent compétents pour la politique budgétaire, ce qui implique une surveillance mutuelle et une coordination des politiques et situations budgétaires nationales.

Les obligations budgétaires des Etats qui découlent du traité de Maastricht sont rappelées dans l'encadré 1, ainsi que le dispositif de suivi de ces obligations organisé par le Pacte de Stabilité et de Croissance, qui comprend un bras préventif et un bras correctif. C'est le bras préventif qui nous intéresse.

Encadré 1: The Working Group on Ageing (AWG) and the EU budgetary surveillance mechanisms.

Budgetary surveillance mechanisms

Rationale: basic compromise of the EMU: European level for monetary policy vs. national level for budgetary policy with intergovernmental surveillance and coordination

- Maastricht Treaty:
 - Article 104c and Protocol on excessive deficit: deficit ratio \leq 3% of GDP, debt ratio \leq 60% of GDP.
 - Article 109c: Reporting procedure (EC; Economic and Financial Committee - EFC).
- Stability and Growth Pact (SGP - 1997 version, 2005 version)
 - **Regulation 1466/97 (preventive arm): yearly stability and convergence programmes (SCP) with medium-term objectives (MTO) to reach a budgetary position "close to balance or in surplus".**
 - **Regulation 1055/05 (preventive arm): "differentiated MTO for individual MS, taking into account the diversity of economic and budgetary positions and developments as well as of fiscal risk to the sustainability of public finances, also in face of prospective demographic changes".**
 - Regulations 1467/97 and 1056/05 (corrective arm): excessive deficit procedure.
- Strengthening decided in 2011 by the European Council (amendments to regulation nr 1467/97 and nr 1466/97), notably:
 - reducing the difference debt level - debt target (60% GDP) by 1/20th per year on average.
 - caps on public expenditure increases.
 - reverse voting mechanism in the Council; more severe sanctions.

The AWG is "responsible for producing common budgetary projections" on age-related public expenditure items.

Dans une première version de ce bras préventif (règlement 1466/97), les Etats membres, dans leur programme de stabilité, doivent «simplement» présenter chaque année des objectifs budgétaires de moyen terme – une trajectoire budgétaire – permettant d’arriver à un équilibre ou même à des surplus. Cet objectif d’équilibre budgétaire va au-delà des obligations du Traité de Maastricht mais est justifié par le souci de mettre les Etats à l’abri de tout dépassement du déficit de 3% en cas de ralentissement cyclique de l’activité.

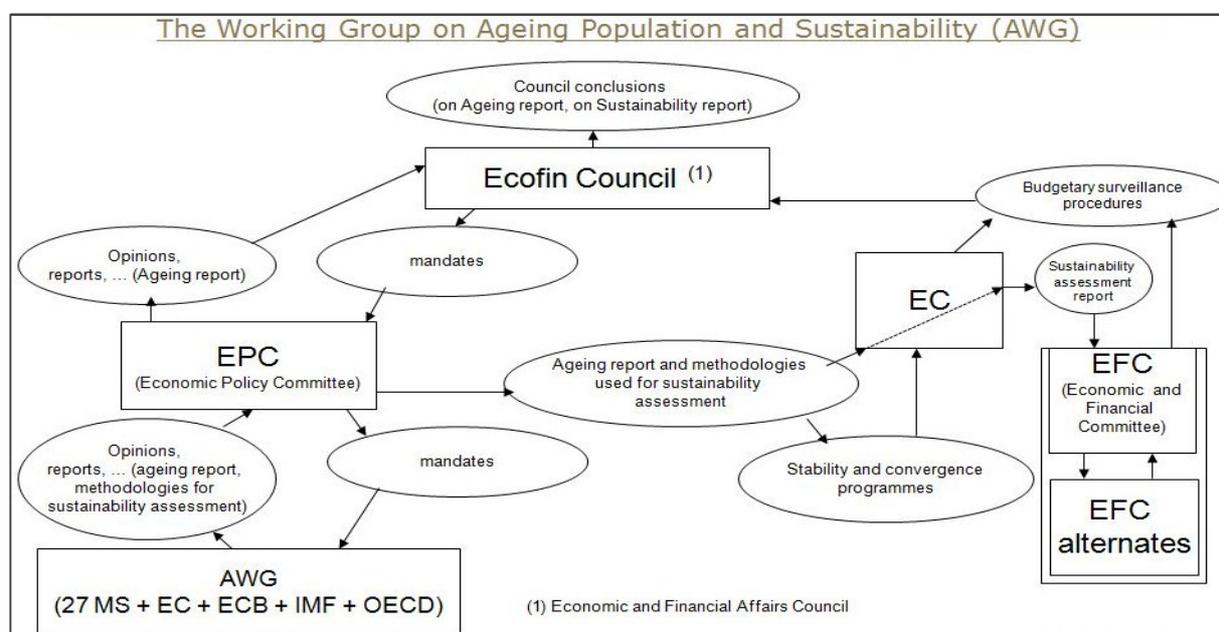
Dans une deuxième version de ce bras préventif, qui date de 2005 (règlement 1055/05), les Etats Membres doivent présenter des objectifs budgétaires de moyen terme («MTO») différenciés, en tenant compte de la diversité des situations économiques et budgétaires et des risques en matière de soutenabilité des finances publiques, risques notamment liés aux perspectives d’évolution démographiques.

C'est là que vont apparaître les projections des «dépenses publiques liées à l'âge». Cela signifie en pratique que les Etats dont ces dépenses sont appelées à s'accroître fortement dans l'avenir seront amenés soit à assainir plus fortement, soit à réformer leurs systèmes de sécurité sociale, en particulier les pensions (soit les deux).

La nouvelle réforme de 2011 du pacte a étendu la possibilité de sanctions financières en cas de non respect du volet préventif (cf. la réglementation du «Six Pack»).

C'est l'AWG (cf. figure 3) qui est responsable de la production des projections de l'ensemble des dépenses publiques «liées à l'âge». Les Etats membres sont invités à prendre ces projections en compte dans leurs Programmes de Stabilité et de Convergence. De toute façon, ces projections sont à la base de l'évaluation de ces Programmes par la CE et interviennent dans le calcul des objectifs budgétaires de moyen terme (MTO) des Etats.

Figure 3: Le cas européen: contexte institutionnel



3. Conclusion

On peut conclure brièvement sur deux aspects: l'utilité des projections et les enseignements qui peuvent être tirés sur les politiques de réponse.

Les projections sont des outils précieux d'information et d'aide à la décision à condition de résister à la tentation de les interpréter comme des prévisions. Et ce risque est grand lorsque l'on s'efforce de vulgariser ces analyses. Il n'existe pas de boule de cristal qui permette de véritablement prévoir l'évolution des dépenses sociales à un demi-siècle de distance. Les projections fournissent une évaluation chiffrée de l'ampleur des problèmes mais aussi des marges d'incertitude. Elles permettent également d'évaluer la sensibilité des résultats aux différents paramètres, et de chiffrer l'impact des réformes.

Quant aux enseignements sur les politiques de réponse, elles se retrouvent finalement dans la «three-pronged strategy» européenne définie au Conseil Européen de Stockholm en 2001 en vue de répondre aux conséquences économiques budgétaires du vieillissement de la population, à savoir:

- engager une réduction rapide de la dette publique (la réduction des charges d'intérêt peut alors compenser partiellement l'accroissement des dépenses de pensions et de soins de santé);
- accroître les taux d'emploi et la productivité;
- réformer les systèmes des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée.

Dans quelle mesure chacun de ces trois axes doivent contribuer à rencontrer le défi que le vieillissement représente pour les finances publiques, et selon quelles modalités? Les réponses viendront évidemment des choix politiques qui seront faits et qui pourront s'appuyer sur des analyses analogues à celles présentées ci-avant.