

Les impacts économiques et budgétaires de long terme des réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel: première étape d'un exercice d'évaluation

Janvier 2015

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public.

Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. À cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales. Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

url : <http://www.plan.be>

e-mail : contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Philippe Donnay

Bureau fédéral du Plan

Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles

tél. : +32-2-5077311

fax : +32-2-5077373

e-mail : contact@plan.be

<http://www.plan.be>

Les impacts économiques et budgétaires de long terme des réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel: première étape d'un exercice d'évaluation

Janvier 2015

Table des matières

Introduction	1
1. Réestimation par l'AWG du coût budgétaire des pensions avant prise en compte des réformes structurelles du gouvernement Michel.....	3
2. Réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel et perspectives économiques et budgétaires de long terme.....	5
3. Une première évaluation des conséquences socio-économiques et macroéconomiques des principales réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel	6

Liste des tableaux

Tableau 1	Décomposition de l'écart entre la projection 2012 et la nouvelle projection de dépenses publiques de pension.....	3
Tableau 2:	Effets socio-économiques des mesures structurelles à long terme (une première évaluation) ·	7
Tableau 3:	Impacts macro-économiques en 2060: effet sur l'emploi (données administratives) et la croissance économique	7

Introduction

Le Bureau fédéral du Plan contribue annuellement à la préparation du Programme de stabilité de la Belgique en produisant des perspectives économiques de moyen terme à politique inchangée. Cependant, le Programme de stabilité comprend également un "volet de long terme" centré sur l'évolution à long terme des dépenses publiques liées à l'âge ("age-related public expenditure"), évolution communément résumée par la notion de "coût budgétaire du vieillissement" (CBV). Cette notion correspond à la variation de ces dépenses (en % du PIB) entre la dernière année observée disponible et une année future déterminée, traditionnellement située au-delà de la période marquée par le "papy-boom". Cette année future est, par convention, fixée à 2060 dans les évaluations officielles du CBV réalisées depuis 2009 tant dans le cadre national¹ qu'eupéen², de sorte que les estimations du CBV les plus récentes concernent la période 2013-2060.

Le volet "long terme" du Programme de stabilité de la Belgique est systématiquement basé sur le dernier rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement disponible, sauf si des réformes qui modifient significativement les perspectives financières de long terme sont intervenues entre-temps. C'est le cas cette année. Une réestimation est alors effectuée en vue de présenter dans ce volet "long terme" du Programme de stabilité un CBV qui incorpore l'impact de ces réformes.

La séquence des travaux de prévisions/projections du BFP, qui est tributaire du rythme d'arrivée des informations statistiques de base et de la nécessité de respecter des cohérences incontournables entre les différents exercices, suit un timing extrêmement précis. Celui-ci implique la finalisation des perspectives économiques à moyen terme à la mi-mars et celle de la réestimation du CBV fin mars. Cependant, compte tenu d'une demande adressée par la Commission européenne au gouvernement belge, le BFP a été chargé, cette année exceptionnellement, de fournir dès février une estimation préliminaire de l'impact des réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel sur le CBV.

Par ailleurs, il est important de mentionner que l'Ageing Working Group (AWG) de l'EPC finalisera en février l'édition 2015 des perspectives financières de long terme des Etats-membres qui seront publiées dans l'"Ageing Report 2015". Pour ce qui concerne la Belgique, la projection de dépenses publiques de pensions qui font partie de ces perspectives sont terminées. Cette projection a été réalisée sur base d'hypothèses préparées et entérinées par l'AWG avant que ne soient décidées les réformes structurelles du gouvernement Michel et elles n'en tiennent donc pas compte. Néanmoins, il convient d'ajuster le CBV tel qu'estimé avant réforme sur base de cette projection AWG de dépenses de pension.

Le chapitre 1 de ce rapport présente sommairement les résultats de cette projection AWG de dépenses de pension avant réforme et son impact sur le CBV. Le chapitre 2 évoque les réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel dont on peut attendre un impact important sur le CBV et qui sont prises en compte dans cette première étape de l'étude. Le chapitre 3 présente la première étape de l'exercice d'évaluation, qui concerne les effets de long terme des réformes sur la répartition de la po-

¹ Cf. par exemple: CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES – Comité d'Etude sur le Vieillissement – *Rapport annuel*, 2014

² Cf. par exemple: European Commission and Economic Policy Committee (2012), "The 2012 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", *European Economy* 2/12, May.

RAPPORT

pulation entre catégories socio-économiques, sur l'emploi et sur la croissance. Une version préliminaire complète, comprenant la seconde étape de l'estimation des conséquences des réformes, à savoir leur impact sur le CBV, est attendue pour la mi-février. La version finale de cette étude sera disponible fin mars.

1. Réestimation par l'AWG du coût budgétaire des pensions avant prise en compte des réformes structurelles du gouvernement Michel

A l'automne 2014, en vue de la prochaine publication de l'Ageing Report 2015 de l'AWG, la Belgique a présenté et terminé des nouvelles projections de dépenses publiques de pensions qui ne tiennent pas compte des mesures du gouvernement Michel. La réestimation de cette projection à long terme des dépenses publiques de pension est analysée pour la Belgique dans un rapport : « Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium : Country Fiche 2014 »³. Soulignons que la notion de « pensions publiques » selon la définition de l'AWG couvre les pensions de retraite et de survie des régimes salarié, indépendant et de la fonction publique, mais également les dépenses de garantie de revenus aux personnes âgées, de chômage avec complément d'entreprise et d'invalidité.

Une section de la "Country Fiche 2014" est consacrée à l'analyse des différences avec l'édition précédente de cette projection, à savoir la projection des dépenses de pensions présentée lors de la peer review de juillet 2012, incorporant les mesures du gouvernement Di Rupo⁴, et publiée dans le Fiscal Sustainability Report 2012⁵ (tableau 2.2, page 33)⁶.

Tableau 1 Décomposition de l'écart entre la projection 2012 et la nouvelle projection de dépenses publiques de pension
En % du PIB

	2010	2013	2020	2030	2040	2050	2060	2013-2060	Période de projection
Fiscal Sustainability Report 2012 (peer review de juillet 2012)	11,1	11,6	12,8	15,2	16,1	16,3	16,2	+4,6	+5,1
Modifications d'hypothèses	:	0,6	0,4	0,2	-0,1	-0,6	-0,3	-0,9	-1,5
Modification de la modélisation	:	:	:	:	:	:	:		
Modification de l'interprétation de la politique constante	:	:	:	:	:	:	:		
Mesures gouvernementales	:	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Nouvelle projection (automne 2014 - Ageing Report 2015)	11,1	12,2	13,2	15,3	15,8	15,5	15,7	+3,5	+3,5

Source: Services de la Commission européenne, basés sur le questionnaire belge de la projection pensions

Lors de la projection de juillet 2012, le coût budgétaire des pensions était évalué sur la période 2010-2060 à 5,1% du PIB. Dans la nouvelle projection, il est estimé sur la période 2013-2060 à 3,5% du PIB. Dans un souci de cohérence, il est préférable de comparer le coût budgétaire des pensions sur une même période, à savoir 2013-2060. Dans la projection de 2012, il est estimé à 4,6% du PIB entre 2013 et

³ Bureau fédéral du Plan, « Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium : Country Fiche 2014 », décembre 2014

⁴ Les résultats présentés dans l'Ageing Report 2012 n'incorporaient pas encore les mesures Di Rupo.

⁵ European Commission, « Fiscal Sustainability Report 2012 », European Economy, 8/2012

⁶ Signalons que le coût budgétaire total (pensions, soins de santé aigus, soins de longue durée, chômage et enseignement) présenté dans le Fiscal Sustainability Report 2012 a été projeté selon les scénarios socio-économique et macroéconomique intégrant les réformes de l'accord de gouvernement de décembre 2011.

2060. Sur la période 2013-2060, on observe donc une réduction du coût budgétaire des pensions de 1,1% du PIB entre les projections de 2012 et 2014.

Cette réévaluation ne découle ni d'amélioration de la modélisation, ni d'une modification de l'interprétation de la notion de politique constante mais bien des changements d'hypothèses et de la prise en compte de réformes intervenues entre juillet 2012 et mai 2014. Ces réformes sont principalement celles du bonus de pension dans les régimes salarié et indépendant et du complément pour âge dans le régime de pension de la fonction publique. Les modifications d'hypothèses sont à l'origine de 82% de la révision à la baisse du coût budgétaire des pensions publiques. Si le taux d'emploi a une contribution légèrement plus favorable à l'évolution du coût budgétaire des pensions, ce sont surtout les perspectives démographiques qui, au travers d'une augmentation nettement moins importante du coefficient de dépendance des âgés, contribuent fortement à la réduction du coût budgétaire des pensions.

Dans les nouvelles perspectives de population d'Eurostat EUROPOP2013, publiées en mars 2014, le coefficient de dépendance des âgés (personnes de 65 ans et plus par rapport aux personnes de 15 à 64 ans) s'accroît de 47% entre 2013 et 2060, alors qu'il augmentait de plus de 60% dans les anciennes perspectives de population EUROPOP2010 (utilisées dans la projection des dépenses de pensions de juillet 2012). La population totale de la Belgique est beaucoup plus élevée en 2060 dans l'exercice EUROPOP2013 (15,4 millions) que dans l'exercice EUROPOP2010 (13,5 millions). La différence de près de 2 millions résulte de deux facteurs. Le premier facteur est une population observée en 2013 plus importante que prévue (de 157000 personnes), expliquée en partie par la prise en compte dans EUROPOP2013 de la définition de population recommandée par Eurostat qui inclut les demandeurs d'asile enregistrés dans un registre d'attente (groupe de résidents non pris en compte dans EUROPOP2010). Le second et principal facteur est un solde migratoire nettement plus élevé dans la nouvelle projection. La dynamique des migrations à moyen terme est accélérée selon la nouvelle approche d'Eurostat – appliquée bien entendu pour tous les Etats-Membres – qui prend en compte les tendances récentes, ce qui mène pour la Belgique à un solde migratoire de 82000 personnes en 2025 dans EUROPOP2013, par rapport à un solde de 44000 personnes en 2025 dans EUROPOP2010.

Avant la prise en compte des mesures structurelles du gouvernement Michel, le coût budgétaire des pensions s'établit donc à 3,5% du PIB entre 2013 et 2060. L'effet des réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel sur le coût budgétaire des pensions, qui sera présenté dans la seconde étape de cette version préliminaire, viendra diminuer ce coût.

2. Réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel et perspectives économiques et budgétaires de long terme

Certaines des réformes structurelles décidées par le gouvernement infléchissent les perspectives économiques et budgétaires de long terme pour la Belgique. Dans cette première étape de l'étude relative à l'impact de ces réformes, les mesures retenues sont celles dont on attend un impact important sur le coût budgétaire du vieillissement.

Ces mesures sont les suivantes:

- 1) relèvement progressif des conditions d'accès à la pension anticipée: il s'agit principalement du relèvement de 62 à 63 ans de la condition d'âge et de 40 à 42 ans de la condition de carrière;

	2016	2017	2018	2019
Age/condition de carrière	62/40	62,5/41	63/41	63/42
Exceptions carrières longues	60/42	60/43	60/43	60/44
	61/41	61/42	61/42	61/43

- 2) relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030;
- 3) renforcement progressif des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise et généralisation progressive de l'obligation faite aux chômeurs avec complément d'entreprise de se porter demandeurs d'emploi;
- 4) suppression de la bonification pour diplôme dans le régime des pensions de la fonction publique (tant au niveau de la condition de carrière pour la retraite anticipée qu'au niveau du calcul de la fraction de carrière).

Les mesures qui ne sont pas prises en compte dans cette première étape sont les suivantes:

- le relèvement de 50 à 55 ans de l'âge de veuvage minimum requis pour pouvoir prétendre à une pension de veuf/veuve;
- les restrictions nouvelles à l'accès aux allocations d'insertion;
- les mesures de réduction des dépenses de soins de santé.

La première de ces mesures sera intégrée dans la seconde étape de la version préliminaire de l'étude. La deuxième ne sera intégrée que dans la version finale de l'étude. Enfin, l'impact de long terme de la troisième est en cours d'examen.

L'impact de ces trois mesures serait a priori limité par comparaison avec celui des mesures testées dans cette première étape.

3. Une première évaluation des conséquences socio-économiques et macroéconomiques des principales réformes structurelles décidées par le gouvernement Michel

Les effets sur le marché du travail d'une réforme des pensions sont supposés différer selon l'horizon de projection.

A moyen terme, la croissance de l'emploi est principalement menée par la demande. Dès lors, à moyen terme, un relèvement du taux d'activité induit par des réformes structurelles telles qu'un durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée se traduit principalement par une augmentation du taux de chômage, même si un certain impact sur l'emploi peut se manifester progressivement, notamment via un effet sur la formation des salaires.

A long terme, il est communément accepté que la croissance de l'emploi est dictée par l'évolution de la population active (ou l'offre de travail). De plus, le taux de chômage structurel est souvent supposé ne pas être affecté par une augmentation de la population active, en particulier lorsque cette augmentation découle d'une réforme des pensions. C'est notamment l'hypothèse classiquement retenue par le « Working Group on Ageing Populations and Sustainability » du Comité de politique économique dans ses projections budgétaires. On retiendra dans la présente étude cette même hypothèse d'un taux de chômage structurel de long terme inchangé.

Les mesures testées restreignent de façon importante l'accès aux pensions légales, vu d'une part le relèvement des conditions de carrière et d'âge pour l'accès à la pension anticipée, vu d'autre part le relèvement, en 2025 et en 2030, de l'âge légal de la retraite.

L'accès au chômage avec complément d'entreprise est également rendu plus restrictif et l'obligation pour cette catégorie de rester disponible sur le marché de l'emploi fait qu'elle reste dorénavant dans la population active. Il devient dès lors fort délicat d'évaluer la répartition des chômeurs entre chômeurs avec complément d'entreprise et autres chômeurs. La proximité du marché de l'emploi est en effet pour ce groupe souvent plus forte que pour nombre de chômeurs, de sorte que la sortie vers l'emploi de ce groupe pourrait être non négligeable à long terme.

Au total, à l'horizon 2060, le nombre de pensionnés se réduirait – par rapport à la référence, donc par rapport à une projection qui n'incorpore pas les mesures susmentionnées – de 312.000 personnes. La population active progresserait de 255.000 personnes, dont 235.000 se retrouveraient en emploi et 20.000 au chômage, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de long terme identique à celui de la "référence". Le nombre d'invalides et de mises en disponibilité serait bien entendu en nette hausse (+57.000 personnes au total dans la catégorie "autres").

Tableau 2: Effets socio-économiques des mesures structurelles à long terme (une première évaluation)
Ecart en milliers d'unités par rapport à un scénario avant mesures

	2060
Nombre de pensionnés	-312
- régime salarié	-231
- régime indépendant	-36
- fonction publique	-44
Population active	+255
- emploi	+235
- chômage (y compris chômeurs avec complément d'entreprise)	+20
Autres	+57

Le taux d'emploi à l'horizon 2060 serait relevé de façon importante (71% au lieu de 68% dans la "référence" – en termes de la population âgée de 15 à 64 ans).

Le niveau du PIB serait dès lors accru de 4,8% par rapport à la "référence" (soit +0,1% en termes de taux de croissance économique moyen sur l'ensemble de la période de projection).

Tableau 3: Impacts macro-économiques en 2060: effet sur l'emploi (données administratives) et la croissance économique

	2060
Emploi et PIB:	
variation en % par rapport au scénario avant mesures	+4,8%
Taux d'emploi total (en % de la population de 15 à 64 ans):	
écart en point de pourcentage par rapport au scénario avant mesures	+3,2 p.p.
<i>p.m. taux d'emploi total avant mesures</i>	<i>68,1%</i>