

## Accumuler des surplus budgétaires pour faire face au vieillissement démographique en Belgique: réalités et perspectives

Le Bureau fédéral du Plan revisite la stratégie mise en place en Belgique depuis le début des années 2000 pour financer les accroissements futurs de dépenses publiques engendrés par le vieillissement démographique. Cette stratégie est inscrite dans les Programmes de stabilité et dans la loi sur le Fonds de vieillissement, et fait l'objet d'un large consensus sociopolitique. Elle suppose l'accumulation d'excédents budgétaires mais, jusqu'ici, ceux-ci n'ont pas encore été réalisés. Les conséquences à long terme de cette situation sont analysées, notamment au niveau de l'arbitrage entre les différentes politiques envisageables face aux défis budgétaires du vieillissement démographique.

Le vieillissement de la population entraînera une augmentation considérable des dépenses de pensions et de soins de santé dans les prochaines décennies. Il s'agit là de défis adressés aux finances publiques, identifiés depuis de nombreuses années, et auxquels il convient de se préparer anticipativement.

Or, il apparaît que les finances publiques belges sont aujourd'hui en moins bonne posture pour faire face aux défis budgétaires du vieillissement qu'elles ne l'étaient au début des années 2000, malgré l'existence d'un Fonds de vieillissement et un certain désendettement de l'Etat. Cette détérioration des perspectives n'est pas tant imputable aux révisions à la hausse des coûts futurs du vieillissement qu'à la politique menée durant les dernières années. En effet, depuis 2000, les ressources libérées par la baisse des charges d'intérêt sont utilisées pour financer des baisses de recettes et des hausses de dépenses structurelles. Elles n'ont donc pas pu, comme le recommande le Conseil supérieur des finances depuis déjà de nombreuses années, être mises en réserve en vue de préfinancer les coûts futurs du vieillissement.

La mise en pratique de cette stratégie d'accumulation d'excédents budgétaires exigerait aujourd'hui un retournement de l'orientation de la politique budgétaire, dans un sens plus restrictif que celle menée durant les dernières années. L'effort d'ajustement nécessaire à court terme serait d'environ 1% du PIB en termes structurels (à cet égard, les mesures « one shot » n'ont guère d'utilité). Par la suite, l'effort devrait encore être accru progressivement de quelque 0,3 à 0,6% du PIB supplémentaire.

Cependant, les possibilités de réaménagement budgétaire sont relativement faibles, particulièrement pour le

pouvoir fédéral et la sécurité sociale. De plus, comme le passé récent l'a démontré, une politique restrictive n'est pas facile à mettre en œuvre en raison de préoccupations ou d'objectifs politiques : les pressions à la baisse sur les prélèvements obligatoires dans le contexte de la mondialisation, le coût des politiques de l'emploi, les pressions à la hausse exercées par le corps social sur certaines dépenses sociales et autres. Mais plus l'effort tardera à être mis en œuvre, plus l'ajustement requis sera élevé.

La stratégie belge de préfinancement des coûts du vieillissement est avalisée par les institutions internationales, en particulier de l'Union européenne. Cependant, celles-ci préconisent traditionnellement trois axes stratégiques pour faire face aux conséquences du vieillissement. Ils portent sur la dette (stratégie de préfinancement), les dépenses liées à l'âge (réformes des systèmes de prestations) et l'emploi (réformes structurelles du marché du travail).

Renoncer en tout ou en partie à la stratégie de préfinancement imposerait aux autorités de reconsidérer l'arbitrage entre ces trois axes. L'étude du Bureau fédéral du Plan montre qu'une prolongation de la politique de solde nul menée dans les dernières années ne peut garantir la soutenabilité budgétaire que si des réformes sont mises en place pour réduire de 25% le coût du vieillissement à long terme. Des réformes d'une telle ampleur ne seraient pas nécessairement moins problématiques à mettre en œuvre que la stratégie de préfinancement intégral. Bien entendu, la soutenabilité budgétaire pourrait être recherchée en recourant à une stratégie mixte combinant préfinancement partiel et réformes structurelles.

En ce qui concerne les réformes structurelles, l'objectif

d'une hausse du taux d'emploi, notamment via un relèvement de l'âge effectif du retrait du marché du travail, reste l'option à privilégier. En effet, un relèvement du taux d'emploi présente le triple avantage d'augmenter la croissance économique et donc l'assiette de financement des dépenses publiques, de réduire le coût du vieillissement, en particulier les dépenses liées au chômage ou au retrait anticipé du marché du travail, et de préserver sinon d'augmenter le niveau des pensions. L'amélioration de la soutenabilité budgétaire suppose, bien entendu, que le relèvement du taux d'emploi ne soit pas obtenu au prix d'incitations ou de compensations entraînant un coût budgétaire élevé et, surtout, permanent.

En l'absence de l'une ou de l'autre stratégie, tout ou partie de la charge de financement du coût du vieillissement serait reportée sur les générations futures. Une telle perspective est généralement considérée comme inéquitable et imprudente. Cependant, il pourrait être défendable de laisser aux générations qui, dans le futur, profiteront des gains technologiques dans le secteur de la santé, le soin de financer elles-mêmes la partie de la hausse attendue des dépenses de santé qui

interviendra de toute façon même en l'absence de vieillissement démographique. Une telle option n'est pas suffisante pour assurer à elle-seule la soutenabilité budgétaire. Néanmoins, elle contribuerait à réduire d'un tiers environ l'ampleur de la consolidation budgétaire nécessaire à court terme dans le cadre d'une stratégie de préfinancement.

Working Paper 5-08,  
Accumuler des surplus budgétaires pour faire face  
au vieillissement démographique en Belgique:  
réalités et perspectives.  
Michel Saintrain et Saskia Weemaes

La publication peut être commandée, consultée et  
téléchargée via le site [www.plan.be](http://www.plan.be).

Pour plus d'informations:  
M. Saintrain, [ms@plan.be](mailto:ms@plan.be), 02/507 74 57