



Le fonds de vieillissement, qui s'en souvient ? ... vous reprendrez bien un peu de réformes ?

Le fonds de vieillissement instauré en 2001 pour garantir la soutenabilité de long terme des finances publiques a été supprimé en 2016 dans l'indifférence générale. Sa suppression symbolise le passage d'une stratégie de préfinancement du coût budgétaire du vieillissement, privilégiée au début des années 2000, à une stratégie de réformes du modèle socio-économique initiée après la grande crise et résolument accentuée ces dernières années. Le Bureau fédéral du Plan revient sur ces deux décennies de politique budgétaire et pose la question : quelle stratégie – et donc quel choix de société – adoptera le gouvernement issu des élections de mai 2019 en matière de soutenabilité des finances publiques ?

Relèvement de l'âge légal de la retraite, restrictions dans l'accès à la prépension et à la pension anticipée, réforme du chômage, flexibilisation du marché du travail, réduction du coût du travail par le biais du "tax shift", réforme de la fonction publique, pacte national pour les investissements stratégiques...

Toutes ces réformes récentes, encouragées par les autorités européennes, visent à renforcer la croissance économique future. Elles visent également à assurer la soutenabilité de long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique et de hausse des dépenses de pension, de soins de santé et de prise en charge des aînés.

Mais, alors, pourquoi le fonds de vieillissement instauré en 2001 comme solution au financement à long terme des pensions a-t-il été supprimé en 2016 ? Loin d'être une incohérence, cette suppression traduit l'échec de la stratégie qui était sous-jacente à la création de ce fonds et la réorientation vers une autre stratégie centrée sur les réformes économiques structurelles et du système des retraites.

C'est à la fin des années 1990 que le monde politique s'est saisi du défi budgétaire posé par le vieillissement démographique. Pour y répondre, le Conseil européen de Stockholm en 2001 a proposé une stratégie à trois volets. Le premier volet consiste à faire immédiatement des efforts budgétaires pour réduire rapidement la dette publique et utiliser les économies en charges d'intérêts pour financer les coûts du vieillissement attendus, en Belgique, à partir des années 2010 (stratégie dite de "préfinancement"). Le deuxième volet a trait aux politiques de relèvement des taux d'emploi et des gains de productivité à moyen et long terme. Le troisième volet est celui des réformes des retraites, des soins de santé et de la prise en charge des aînés.

En Belgique, au début des années 2000, c'est assez naturellement que le premier volet a été privilégié, celui

du préfinancement du coût du vieillissement. La Belgique sortait des épisodes d'assainissement budgétaire des années 1980 et 1990 pour satisfaire au traité de Maastricht. Au tournant du millénaire, l'équilibre budgétaire était enfin atteint et les efforts précédemment réalisés pour entrer dans l'euro avaient enclenché une mécanique puissante de désendettement et de baisse des charges d'intérêts. D'un fardeau, la dette devenait ainsi une opportunité : l'effet "boule de neige inversé" serait d'autant plus puissant que la dette de départ était élevée.

Pour que cette stratégie de préfinancement fonctionne, au moins deux conditions étaient nécessaires : qu'une discipline budgétaire soit maintenue pour résister aux appétits que les surplus budgétaires annoncés allaient inmanquablement susciter, et que la croissance économique escomptée soit au rendez-vous. Toutefois, aucune de ces deux conditions ne sera finalement rencontrée.

Pour garantir la discipline budgétaire, un fonds de vieillissement fut instauré en 2001 pour recueillir les surplus budgétaires escomptés. Ainsi mis en réserve, ceux-ci auraient de facto été affectés au désendettement et donc soustraits aux demandes diverses. Malgré le consensus socio-politique entourant cette stratégie, la politique budgétaire a été beaucoup plus expansionniste que prévu dans un contexte de revendications de "partage des fruits de la croissance", avec des initiatives généreuses en matière fiscale et sociale. Il en a résulté un véritable décalage entre les engagements politiques sur la stratégie de préfinancement et les décisions effectivement prises par les gouvernements.

La croissance économique ne fut pas non plus celle escomptée, et ce dès le début des années 2000. La grande récession de 2009 a ensuite, non seulement creusé les déficits, mais aussi conduit à revoir à la baisse les perspectives de croissance économique. Au sor-

tir de cette crise, le déficit avait dépassé largement le seuil de 3% du PIB imposé par le traité de Maastricht. Les projections budgétaires s'étant nettement dégradées, le problème de soutenabilité apparut alors plus aigu qu'il ne l'avait jamais été. Le fonds de vieillissement, déjà sous-alimenté jusque-là, ne fut plus jamais crédité du moindre montant. La priorité de la politique budgétaire a d'abord été de ramener le déficit sous le seuil des 3% du PIB (ce qui fut fait en 2013), pour ensuite restaurer l'équilibre budgétaire (ce qui n'est toujours pas réalisé aujourd'hui).

Le fonds de vieillissement, de par son existence même, avait en quelque sorte accrédité l'idée, au début des années 2000, que la stratégie de préfinancement pouvait suffire et que des réformes du marché du travail et des systèmes de protection sociale ne seraient pas nécessaires. L'échec patent de cette stratégie et le fait qu'il soit devenu irréaliste de la remettre en selle ont imposé l'idée qu'il fallait désormais explorer plus résolument les autres voies de la stratégie de Stockholm. Cap fut alors mis sur les politiques de réformes structurelles et des systèmes de prestations sociales.

Si la stratégie de préfinancement faisait le pari que les gouvernements futurs n'allaient pas utiliser les marges qui découleraient de la baisse des charges d'intérêts, la politique actuelle de réformes fait un autre pari : celui que la croissance économique sera relevée dans le futur. Il s'agit bien d'un pari car les effets de long terme des réformes structurelles sur la croissance sont difficiles à prédire voire, dans certains cas, controversés.

Le changement de stratégie a aussi des implications en termes de choix de société. La politique de préfinancement visait à pérenniser le modèle social existant. Les politiques de réformes des retraites et du marché du travail modifient le modèle social pour réduire la hausse future des coûts.

Aujourd'hui, malgré l'apport des réformes déjà engagées, la soutenabilité des finances publiques belges

n'est toujours pas restaurée. Il appartiendra aux prochains gouvernements de décider s'ils poursuivent dans la voie des réformes actuelles ou s'ils en privilégient d'autres. Quelles que soient les options prises, elles devront aussi tenir compte de la soutenabilité démocratique du modèle social, à savoir la question du consentement citoyen à ses caractéristiques en termes d'assurance et de solidarité, son périmètre, son ampleur et ses finalités.

Qu'entend-on par « problème de soutenabilité des finances publiques » ?

Lorsque la population vieillit, comme c'est le cas en Belgique, les dépenses sociales liées à l'âge augmentent, en particulier les pensions et les soins de santé. Parallèlement, le nombre de personnes actives sur le marché du travail évolue moins rapidement, ce qui pèse sur la croissance économique et donc aussi sur les assiettes des impôts et des cotisations sociales.

Le niveau futur des dépenses sociales en pourcentage du PIB ne sera que de quelques pourcents du PIB plus élevé qu'aujourd'hui, mais durablement. Cumulé sur des décennies, cela représente une facture qui est un multiple de la dette publique actuelle, déjà jugée très élevée. On qualifie cette facture de "dette implicite".

Si rien n'est fait, le surcroît de dépenses à venir transformera la dette implicite en dette effective au risque d'étouffer les finances publiques sous le poids des charges d'intérêts, mais aussi de se trouver dans une position de vulnérabilité accrue par rapport aux marchés financiers. De plus, les générations futures pourraient refuser de payer cette facture via des hausses de taxes et cotisations ou des économies dans d'autres politiques.

La publication "*Vingt ans de politique de soutenabilité des finances publiques belges*" peut être consultée et téléchargée via le site www.plan.be.

Pour plus d'informations :

Béatrice Duquet (FR), 02/507.74.11, contact@plan.be

Robin Vergaelen (NL), 02/507.74.15, contact@plan.be