

Le financement à long terme de la sécurité sociale et ses conséquences sur les finances du pouvoir fédéral

Depuis de nombreuses années, le Conseil supérieur des finances (CSF) recommande de réaliser des excédents budgétaires afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques belges à long terme. Le coût budgétaire du vieillissement pourrait ainsi être financé tout en conservant un niveau stable et suffisamment bas de la dette publique.

La stratégie recommandée par le CSF est axée sur une réduction accélérée de la dette publique via la constitution de surplus budgétaires, pour ensuite permettre une diminution de l'excédent budgétaire au moment où les effets du vieillissement se font ressentir. Le CSF tient compte du coût budgétaire du vieillissement estimé par le Comité d'étude sur le vieillissement. En outre, la loi du 5 septembre 2001 relative au Fonds de vieillissement vise à alimenter ce Fonds par les surplus budgétaires réalisés. Le Fonds de vieillissement pourrait ainsi financer l'augmentation des dépenses des différents régimes de pension légale pendant la période 2010-2030.

La sécurité sociale serait de cette manière en mesure de financer la croissance des dépenses de pension du régime général grâce aux transferts du Fonds de vieillissement. Outre ces transferts, les cotisations, les dotations et le financement alternatif destinés à la sécurité sociale, un nouveau mécanisme de financement des dépenses de santé est devenu opérationnel en 2008. Ce financement alternatif complémentaire compense la différence entre les dépenses du budget de l'assurance maladie et les autres sources de financement de ce régime.

Cette étude analyse les conséquences des différents mécanismes de financement de la sécurité sociale sur la soutenabilité financière à long terme de la sécurité sociale, du pouvoir fédéral et de l'ensemble des administrations publiques, en tenant compte du coût budgétaire attendu du vieillissement. Deux scénarios relatifs à la politique budgétaire sont présentés. Dans le premier scénario, le scénario à politique constante, aucune nouvelle mesure permettant d'infléchir le solde primaire n'est prise. Par contre, dans le second scénario,

le scénario normé, on suppose que les soldes de financement des sous-secteurs fixés dans le Programme de stabilité 2008-2011 et recommandés, à partir de 2012, par le Conseil supérieur des finances dans son avis de mars 2007 sont réalisés. Les perspectives macroéconomiques de moyen et long terme de ces deux scénarios ne tiennent pas compte des effets possibles de l'actuel important ralentissement de la croissance économique.

Dans le scénario à politique constante, en l'absence de nouvelle mesure, le Fonds de vieillissement n'est plus alimenté à partir de 2007 et ne finance donc les dépenses de pensions que pendant une période très limitée. Cependant la sécurité sociale parvient à demeurer en équilibre jusqu'en 2025 puis elle devient de plus en plus déficitaire. Quant au pouvoir fédéral, il enregistre une dégradation presque constante de son solde de financement. La dette du pouvoir fédéral se réduit d'abord jusqu'aux environs de 2030 pour ensuite s'accroître sans cesse. L'examen des finances de l'ensemble des administrations publiques n'est guère plus réjouissant : malgré une capacité de financement et la constitution de réserves de l'Entité II (les pouvoirs locaux et les Communautés et Régions), son besoin de financement devient de plus en plus grand et la dette enregistre à nouveau un effet boule-de-neige.

Le scénario normé table sur la réalisation de la stratégie recommandée par le CSF. Avec un effort budgétaire s'élevant à 1,7% du PIB en 2020 pour l'ensemble des administrations publiques, la dette publique parviendrait à se stabiliser à un faible niveau à long terme. Cependant, ce scénario engendre un déséquilibre entre le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. Cette dernière enregistrerait des surplus budgétaires, même pendant la période où le vieillissement de la population est le plus intense. Lorsque les moyens du Fonds de vieillissement seront épuisés, après 2036, la sécurité sociale enregistrerait alors des déficits. Dans ce scénario, le pouvoir fédéral devrait fournir des efforts budgétaires considérables pendant toute la période afin d'atteindre les objectifs de surplus budgétaires de l'Entité I.

Cette étude confirme que la stratégie du CSF garantit la soutenabilité financière des finances publiques globales, mais elle implique d'importants efforts budgétaires. Les versements au Fonds de vieillissement étant effectués par le pouvoir fédéral, il apparaît que ce niveau de pouvoir doit également fournir les efforts budgétaires nécessaires. Il semble cependant peu réaliste d'imaginer que le pouvoir fédéral réalise un ajustement permanent (proche de 2% du PIB dès 2012) alors que ses dépenses primaires se situent à l'heure actuelle entre 11 et 12% du PIB.

L'effort d'ajustement pourrait s'avérer encore plus important s'il apparaissait que les plans de relance comportent des mesures à coût budgétaire structurel et si

la crise actuelle devait affecter durablement les perspectives de croissance de l'économie belge.

Le financement à long terme de la sécurité sociale et ses conséquences sur les finances du pouvoir fédéral

Working Paper 24-08,
N. Fasquelle, M.-J. Festjens, M. Saintrain, B. Scholtus,
S. Weemaes - Décembre 2008

La publication peut être consultée et téléchargée à partir du site www.plan.be

Pour plus d'informations :
Nicole Fasquelle (FR),
nf@plan.be, tél.: 02/507.73.53
Saskia Weemaes (NL)
sw@plan.be, tél.: 02/507.73.48