

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

Décembre 2008

*Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Michel Saintrain,
Bertrand Scholtus, Saskia Weemaes*

Abstract - 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. Parmi ces mécanismes, le Fonds de vieillissement et le financement alternatif complémentaire des dépenses de santé jouent un rôle central. Deux scénarios relatifs à la politique budgétaire sont présentés. Le premier est un scénario à politique constante. Le second est un scénario dit « normé » dans lequel les soldes de financement des sous-secteurs fixés dans le Programme de stabilité 2008-2011 ainsi que la trajectoire budgétaire à long terme recommandée par le Conseil supérieur des finances dans son avis de mars 2007 seraient réalisés. Les perspectives macroéconomiques de moyen et long terme de ces deux scénarios de politique budgétaire ne tiennent pas compte des effets possibles de l'actuel important ralentissement de la croissance économique.

Executive Summary

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 vieillissement¹ 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 (tant le régime général des travailleurs salariés et indépendants que celui à charge du budget des dépenses générales du pouvoir fédéral, y compris la garantie de revenus aux personnes âgées) 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 santé² est devenu opérationnel en 2008. Ce financement alternatif complémentaire compense la différence entre les dépenses du budget de l'assurance maladie³ et les autres sources de financement de ce régime. Les éventuels surplus peuvent être versés dans le « Fonds pour l'avenir des soins de santé », créé en 2007⁴ et dont les réserves peuvent contribuer, au plus tôt dès 2012, aux investissements nécessaires pour adapter le système des soins de santé au vieillissement de la population.

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. Parmi ces mécanismes, le Fonds de vieillissement et le financement alternatif complémentaire des dépenses de santé jouent un rôle central. Deux scénarios relatifs à la politique budgétaire sont présentés. Le premier est un scénario à politique constante. Le second est un scénario normé dans lequel les soldes de financement des sous-secteurs fixés dans le Programme de stabilité 2008-2011 ainsi que la trajectoire budgétaire à long terme recommandée par le Conseil supérieur des finances dans son avis de mars 2007 seraient réalisés. Les perspectives

¹ Moniteur belge du 14 septembre 2001, modifiée par la loi du 20 décembre 2005 (Moniteur belge du 14 mars 2006).

² Loi modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre générations en vue d'introduire un nouveau système de financement de l'assurance maladie. Moniteur belge du 20 avril 2007.

³ Compte tenu de l'objectif budgétaire soumis à une norme de croissance réelle de 4,5 % par an.

⁴ Loi-programme du 27 décembre 2006. Moniteur belge du 28 décembre 2006.

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 surplus budgétaires, le Fonds de vieillissement n'est plus alimenté à partir de 2007 et ne financerait donc l'augmentation des dépenses de pensions que pendant une période très limitée. Cependant la sécurité sociale parviendrait à demeurer en équilibre jusqu'en 2025 puis elle deviendrait de plus en plus déficitaire. Quant au pouvoir fédéral, il enregistrerait une dégradation presque constante de son solde de financement. La dette du pouvoir fédéral se réduirait 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), le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques deviendrait de plus en plus grand et la dette enregistrerait à nouveau un effet boule-de-neige.

Le scénario normé table sur la réalisation de la stratégie recommandée par le CSF. Cette stratégie exige un effort budgétaire via un ajustement immédiat et quasiment permanent du solde primaire. Avec un effort budgétaire s'élevant à 1,7 % du PIB 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. La hausse des dépenses de pensions et les dépenses de santé étant financées (respectivement par le Fonds de vieillissement et le nouveau mécanisme de financement des dépenses de soins de santé), ces surplus découleraient de la réduction des dépenses d'autres branches de la sécurité sociale (chômage, invalidité, allocations familiales). Lorsque les moyens du Fonds de vieillissement seront épuisés, après 2036, la sécurité sociale enregistrerait alors des déficits.

Dans ce scénario, le pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) devrait fournir des efforts budgétaires considérables pendant toute la période afin d'atteindre les objectifs de surplus budgétaires de l'Entité I. Le solde de financement du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) évoluerait progressivement entre 2027 et 2036 d'un surplus (normé) à un déficit en raison de la décapitalisation du Fonds de vieillissement, alors que le pouvoir fédéral au sens strict (hors Fonds de vieillissement) connaîtrait un surplus pendant cette période.

Cette étude confirme que la stratégie du CSF garantit la soutenabilité financière des finances publiques globales, mais elle implique d'importants efforts budgétaires. Pourtant, à l'origine, cette stratégie, déjà présentée au début de ce siècle, ne prévoyait pas d'effort budgétaire supplémentaire : elle supposait que la réduction des charges d'intérêts permettrait de réserver les moyens nécessaires au financement futur du coût du vieillissement. Mais depuis le début des années 2000, ces moyens ont été affectés à d'autres objectifs, et, par conséquent, une politique d'équilibre budgétaire a été maintenue pendant les précédentes législatures. C'est pourquoi le

respect de la trajectoire budgétaire recommandée réclame dorénavant un effort budgétaire supplémentaire car la baisse des charges d'intérêts est moindre qu'attendue. Les versements au Fonds de vieillissement étant effectués par le pouvoir fédéral, il apparaît que ce niveau de pouvoir doit fournir les efforts budgétaires nécessaires. Il semble 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.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Les projections des finances publiques à long terme	3
2.1. Le scénario à politique constante <i>versus</i> le scénario normé	3
2.2. Autres hypothèses de long terme et définitions des tableaux	4
3. Evolutions des finances publiques.....	9
3.1. Scénario à politique constante	9
3.1.1. Le compte des administrations de sécurité sociale	9
3.1.2. Le compte du pouvoir fédéral	11
3.1.3. Le compte de l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale)	13
3.1.4. Le compte de l'ensemble des administrations publiques	15
3.2. Scénario normé	17
3.2.1. Le compte de l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale)	17
3.2.2. Le compte des administrations de sécurité sociale	19
3.2.3. Le compte du pouvoir fédéral	21
3.2.4. Le compte de l'ensemble des administrations publiques	23

Liste des tableaux

Tableau 1 - Définitions des rubriques des tableaux de résultats et hypothèses de long terme	7
Tableau 2 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario à politique constante	9
Tableau 3 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario à politique constante	11
Tableau 4 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario à politique constante	13
Tableau 5 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario à politique constante	15
Tableau 6 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario normé	17
Tableau 7 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario normé	19
Tableau 8 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario normé	21
Tableau 9 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario normé	23

Liste des graphiques

Figure 1 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario à politique constante	10
Figure 2 - Le compte du pouvoir fédéral en pour cent du PIB – scénario à politique constante	12
Figure 3 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario à politique constante	14
Figure 4 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario à politique constante	16
Figure 5 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario normé	18
Figure 6 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario normé	20
Figure 7 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario normé	22
Figure 8 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario normé	24

1. Introduction

Conformément à la loi du 5 septembre 2001 portant réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement¹, le Comité d'étude sur le vieillissement publie depuis 2002 un rapport annuel centré sur une ou plusieurs projections relatives à l'évolution à long terme des dépenses sociales. Ces projections sont réalisées par le Bureau fédéral du Plan pour le compte du Comité à l'aide du système de modèles MALTESE². Le rapport annuel du Comité ne traite pas des finances publiques dans l'ensemble de leurs aspects.

La législation attribuée à la section « besoins de financement » du Conseil supérieur des finances la responsabilité d'utiliser ces projections pour élaborer et recommander une trajectoire budgétaire qui permette d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques. Dans ce cadre, la section « besoins de financement » évalue l'évolution future des dépenses publiques – hors dépenses sociales – compatible avec cette trajectoire budgétairement soutenable, compte tenu d'une hypothèse de pression fiscale et parafiscale constante à long terme. La section envisage la soutenabilité à long terme du point de vue, essentiellement, des finances publiques globales c'est-à-dire considérées au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

La question de la soutenabilité des finances publiques globales n'évacue évidemment pas la question cruciale du financement, en particulier, de la sécurité sociale. L'on pourrait imaginer des cas de figure où la soutenabilité des finances publiques serait préservée au niveau global sans que l'équilibre financier à long terme de la sécurité sociale ne soit assuré. A contrario, des dispositifs pourraient garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale même en l'absence de soutenabilité des finances publiques globales.

La présente étude aborde cette problématique en présentant deux scénarios d'évolution à long terme des comptes publics. D'une part, un *scénario à politique constante*, dans lequel la politique budgétaire n'est pas infléchie en vue de réaliser les objectifs budgétaires du Programme de stabilité 2008-2011 de la Belgique et, à partir de 2012, la trajectoire budgétaire recommandée par la section « besoins de financement ». D'autre part, un *scénario normé* qui suppose au contraire la réalisation des objectifs du Programme de stabilité 2008-2011 et de la trajectoire recommandée à partir de 2012.

Dans les deux scénarios, les différents dispositifs mis en place pour financer la sécurité sociale tant à court qu'à moyen et long terme (transferts du Fonds de vieillissement, financement alternatif pour les soins de santé, etc.) sont supposés fonctionner conformément à la législation en place. Quant à la projection des dépenses sociales, elle correspond au scénario de référence présenté dans le rapport 2008 du Comité d'étude sur le vieillissement.

¹ Moniteur belge du 14 septembre 2001, modifiée par la loi du 20 décembre 2005 (Moniteur belge du 14 mars 2006).

² Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure.

Bien entendu, une présentation de l'évolution à long terme des finances de la sécurité sociale n'a qu'un intérêt limité si elle ignore l'évolution coïncidente des finances publiques globales, des finances de l'Entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et en particulier du pouvoir fédéral. Les projections des comptes de ces trois entités sont donc également présentées dans les deux scénarios.

Le deuxième chapitre précise les hypothèses retenues dans les deux scénarios et délimite le contenu des différentes catégories de recettes et de dépenses qui figurent dans les tableaux de résultats des projections. Ces résultats proprement dits sont présentés et commentés dans le troisième chapitre.

2. Les projections des finances publiques à long terme

2.1. Le scénario à politique constante *versus* le scénario normé

Le *scénario à politique constante* part de l'hypothèse que la politique budgétaire n'est pas infléchie pour réaliser les excédents budgétaires prévus dans le Programme de stabilité 2008-2011 de la Belgique et, au-delà de 2011, recommandés par la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (CSF) dans son avis de mars 2007.

Le *scénario normé* table au contraire sur la réalisation des soldes de financement des sous-secteurs fixés dans le Programme de stabilité 2008-2011 de la Belgique et, à partir de 2012, sur la réalisation du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques recommandé par la section « besoins de financement » du CSF (voir tableau 9, ligne « Solde de financement - trajectoire budgétaire »). Pour le long terme, la section « besoins de financement » ne formule pas de recommandation de trajectoire budgétaire distincte par sous-secteur de l'Etat. Dès lors, dans le scénario normé, les soldes par sous-secteur à partir de 2012 sont fixés comme décrit ci-après.

En ce qui concerne l'Entité II (Communautés, Régions et pouvoirs locaux), l'avis de la section « besoins de financement » présente deux scénarios illustratifs qui « démontrent combien il est important que le gouvernement fédéral et les entités fédérées s'accordent sur la répartition future des trajectoires et des marges budgétaires [...] »³.

Un de ces scénarios illustratifs suppose que les composantes de l'Entité II maintiennent perpétuellement un strict équilibre budgétaire. Le scénario normé de la présente étude reprend cette hypothèse. Pour les Communautés et Régions, le scénario suppose donc la prolongation à long terme de l'accord de coopération actuel qui prévoit l'équilibre jusqu'en 2009. Quant aux autorités locales, elles ne devraient par contre renouer avec l'équilibre budgétaire qu'à partir de 2012, les années précédentes tenant compte de leur cycle d'investissement.

Cette hypothèse d'équilibre budgétaire de l'Entité II implique que la capacité de financement recommandée pour l'ensemble des administrations publiques doit être localisée dans l'Entité I (pouvoir fédéral⁴ et administrations de sécurité sociale⁵). Le solde de financement de l'Entité I

³ Conseil supérieur des finances, section « besoins de financement des pouvoirs publics », « Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement », mars 2007.

⁴ Dans cette étude, on dénomme « pouvoir fédéral » le secteur institutionnel de l'administration centrale selon les conventions de la comptabilité nationale en SEC (Système européen de comptes). Celui-ci comprend le pouvoir fédéral en tant que tel mais également le Fonds de vieillissement ainsi que certains autres organismes.

⁵ En SEC, le secteur des administrations de sécurité sociale comprend, outre les régimes traditionnels de la sécurité sociale, les pensions à charge du système de capitalisation, le régime commun des pensions des pouvoirs locaux, les régimes spécifiques d'allocations familiales, d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel des administrations provinciales et locales, l'Office de Sécurité sociale d'Outre-Mer, les fonds de sécurité d'existence et de fermeture d'entreprises et l'assurance soins en Flandre.

passerait ainsi de l'équilibre en 2008 à un surplus de 2 % du PIB en 2017-2018, pour ensuite évoluer progressivement vers un déficit de 0,9 % du PIB à l'horizon 2050.

Le CSF ne formule pas de recommandations distinctes pour le pouvoir fédéral et les administrations de sécurité sociale. Dès lors, le scénario normé présenté ici retient, pour ces deux sous-secteurs, des trajectoires budgétaires fondées sur la trajectoire de l'Entité I décrite ci-dessus, tout en supposant que l'effort d'ajustement est réalisé par le seul pouvoir fédéral. Quant au solde de la sécurité sociale, à partir de 2012, il évolue en tenant compte, d'une part, de l'application des mécanismes de financement en place (cotisations, dotations, financement alternatif, transferts du fonds du vieillissement, etc.) et, d'autre part, de l'évolution de ses dépenses à politique constante. Le solde de financement normé du pouvoir fédéral correspond à l'écart entre le solde de financement des administrations de sécurité sociale ainsi défini et le solde normé de l'Entité I.

L'inflexion requise pour réaliser la trajectoire de solde prend la forme d'un ajustement d'origine quelconque du surplus primaire. Le scénario normé ne pose aucun choix quant aux postes de recettes ou dépenses primaires qui seraient concernés. Dans le modèle MALTESE, les modalités de l'ajustement n'influencent pas les résultats.

2.2. Autres hypothèses de long terme et définitions des tableaux

Le scénario à politique constante, à moyen terme, correspond entièrement aux « Perspectives économiques 2008-2013 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2008. À moyen comme à long terme, l'évolution des dépenses sociales correspond au scénario de base du rapport de juin 2008 du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), tout comme les paramètres sociodémographiques et macroéconomiques (emploi, chômage, productivité). Cette projection ne tient donc pas compte des événements récents tels que la crise financière et la baisse de la croissance économique.

La projection de long terme à politique constante des autres catégories de recettes et dépenses publiques (tout comme la projection des dépenses sociales du CEV) est réalisée à *législation inchangée*, pour autant que la législation en place permette de projeter ces recettes et dépenses, et pour autant que cette hypothèse de législation inchangée ne soit pas contradictoire avec l'hypothèse de politique constante.

Par exemple, la législation en ce qui concerne la *dotation de l'Etat à la sécurité sociale* fixe ce transfert en termes nominaux. À long terme, le maintien d'une stabilité nominale entraînerait une réduction substantielle de ce transfert exprimé en pour cent du PIB, modifiant ainsi son rôle. C'est pourquoi, dans la projection de long terme, ce transfert évolue parallèlement au PIB, ce qui correspond mieux à l'hypothèse de politique constante.

Les *transferts aux Communautés et Régions dans le cadre de la loi spéciale de financement* sont projetés à législation inchangée et n'évoluent donc pas nécessairement en parallèle au PIB. Dans ce cas,

l'hypothèse de législation inchangée n'apparaît pas contradictoire avec celle de politique constante.

En 2008, le *nouveau mécanisme de financement du budget de l'assurance maladie* prévu dans la loi du 31 janvier 2007⁶ est devenu opérationnel. Pour la projection de moyen terme, de 2008 à 2013, ce financement alternatif complémentaire compense, conformément à la législation, la différence entre les dépenses du budget des soins de santé – compte tenu de l'objectif budgétaire soumis à une norme de croissance réelle de 4,5 % par an⁷ - et les autres sources de financement de l'INAMI-soins de santé, et ce même si les dépenses finales de soins de santé n'épuisent pas l'entièreté du budget. Dans la projection, les surplus sont versés dans le *Fonds pour l'avenir des soins de santé* créé par la loi-programme du 27 décembre 2006⁸.

A long terme, vu le contexte macroéconomique du scénario central retenu par le CEV, l'hypothèse de politique constante se traduit par une croissance des dépenses de soins de santé qui, bien que largement supérieure à la croissance économique, est inférieure à 4,5 % par an. L'esprit du nouveau mécanisme de financement, appliqué à ce contexte, conduit à retenir l'hypothèse d'un financement alternatif complémentaire maintenu à long terme mais qui représente la différence entre l'évolution susmentionnée des dépenses de soins de santé et les autres sources de financement. Les dépenses de l'assurance maladie étant ainsi entièrement financées, les montants accumulés en début de période dans le Fonds pour l'avenir des soins de santé sont supposés ne jamais être dépensés. Le législateur a, certes, créé ce Fonds « afin de participer, au plus tôt dès 2012, aux investissements nécessaires pour adapter le système des soins de santé au vieillissement de la population », mais cette disposition n'est pas suffisamment développée pour être prise en compte en projection.

Une autre hypothèse de long terme aurait pu être envisagée, axée sur une poursuite du financement alternatif complémentaire correspondant à une norme de croissance annuelle de 4,5 % des dépenses de santé, comme pour la période de moyen terme. Dans une telle hypothèse, deux scénarios d'évolution des dépenses de soins de santé étaient possibles.

Soit la croissance des dépenses de santé correspondait à celle de la projection du CEV et ce financement alternatif complémentaire contribuait alors à une accumulation de réserves au sein de l'assurance maladie et donc de la sécurité sociale. Ces réserves ne pourraient en principe pas servir au financement des autres régimes de la sécurité sociale, quoiqu'étant investies en obligations de la dette, elles contribuent également à la réduction de la dette publique.

Soit les dépenses de santé évoluaient avec une croissance constante de 4,5 % à long terme, scénario écarté depuis toujours par le CEV car il suppose des politiques très différentes selon la

⁶ Loi modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre générations en vue d'introduire un nouveau système de financement de l'assurance maladie. Moniteur belge du 20 avril 2007.

⁷ La norme de croissance de 4,5% de l'objectif budgétaire annuel global hors indice santé est d'application depuis 2005 en vertu de la loi-programme du 22 décembre 2003 (Moniteur belge du 31 décembre 2003).

⁸ Moniteur belge du 28 décembre 2006.

croissance économique, et, de surcroît, déconnectées du facteur vieillissement et de la richesse nationale.

Les versements du pouvoir fédéral au Fonds de vieillissement et les transferts du Fonds de vieillissement en vue de financer les pensions légales sont projetés sur base des dispositions de la loi du 5 septembre 2001⁹.

Le Fonds de vieillissement est un fonds public qui n'apparaît pas dans la comptabilité nationale en raison de la consolidation des comptes des administrations publiques. Le Fonds est un instrument de discipline budgétaire devant permettre la réalisation des objectifs de surplus budgétaires prévus dans le Programme de stabilité de la Belgique et d'ainsi alimenter le Fonds. L'investissement de ses réserves en bons du Trésor permet en effet de réduire la dette publique. Sur le plan institutionnel, ce fonds donne une visibilité à l'épargne virtuelle qui découle de la diminution de la dette publique. La baisse des charges d'intérêt créée, à plus long terme, une marge de manœuvre budgétaire qui permet de faire face au coût budgétaire du vieillissement.

La loi revue en 2005 prévoit que des montants équivalents à 0,3 % du PIB en 2007, à majorer chaque année de 0,2 % du PIB pour la période 2008-2012, doivent en principe être affectés au Fonds de vieillissement, les montants effectivement affectés étant égaux à la capacité de financement de l'ensemble des administrations publiques¹⁰.

Dans le scénario à politique constante, aucun versement n'est réalisé au profit du Fonds de vieillissement vu l'absence de surplus budgétaires (voir chapitre 3). Dans le scénario normé, les surplus budgétaires, repris du Programme de stabilité d'avril 2008, sont sensiblement inférieurs aux surplus inscrits en 2005 dans la loi. A noter que les versements au Fonds de vieillissement n'apparaissent pas en tant que tels dans les tableaux du chapitre 3 : le Fonds de vieillissement étant consolidé avec le compte du pouvoir fédéral, il s'agit de transactions internes au secteur.

Les retraits du Fonds en vue de financer les pensions légales ne peuvent être réalisés que moyennant le respect de deux conditions : primo, le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques doit être inférieur à 60 %, secundo, ils ne peuvent intervenir qu'après 2010. Ces transferts annuels sont basés sur la hausse des dépenses en pour cent du PIB¹¹ dans les régimes de pension des salariés et des indépendants, dans les régimes à charge du Budget général des dépenses et dans le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées.

Les autres hypothèses de long terme sont brièvement exposées au tableau 1 qui, par ailleurs, reprend la structure des tableaux de résultats proposés dans le chapitre 3.

⁹ Moniteur belge du 14 septembre 2001, modifiée par la loi du 20 décembre 2005 (Moniteur belge du 14 mars 2006).

¹⁰ A majorer, dans certaines limites, de l'impact des mesures donnant lieu à une diminution de la dette publique sans impact sur le solde de financement.

¹¹ Bien que la loi sur le Fonds de vieillissement ne définit pas explicitement les transferts au profit de régimes de pension en termes du PIB, la loi a été interprétée de cette manière, comme le CSF dans son avis annuel de juillet 2004 pour le scénario de long terme du Fonds de vieillissement.

Tableau 1 - Définitions des rubriques des tableaux de résultats et hypothèses de long terme

Intitulé	Définitions	Hypothèses de long terme
Recettes		
Cotisations sociales	Cotisations effectives (ne comprennent pas les cotisations imputées). Dans le cas des cotisations du compte de la sécurité sociale, on distingue les cotisations des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, de l'Ossom, des pensionnés et des allocataires sociaux.	Taux de cotisation implicites de la dernière année de la projection de moyen terme (2013) maintenus constants et appliqués aux assiettes correspondantes.
Impôts totaux ou nets :	Impôts totaux : impôts perçus avec transferts fiscaux reçus par d'autres niveaux de pouvoir. Impôts nets : impôts perçus après déduction des impôts affectés à d'autres niveaux de pouvoir.	
- impôts perçus	Impôts perçus directement.	Taux d'imposition implicites de la dernière année de la projection de moyen terme (2013) maintenus constants et appliqués aux assiettes correspondantes.
- impôts transférés des administrations publiques ou affectés aux administrations publiques	Impôts transférés (+). Impôts affectés (-).	Evolution parallèle au PIB, excepté certains impôts particuliers : financement alternatif des soins de santé, Loi spéciale de financement des C&R...
Transferts des administrations publiques	Transferts provenant des autres niveaux de pouvoir	Evolution parallèle au PIB, excepté certains transferts particuliers : Fonds de vieillissement...
Autres recettes	Autres recettes courantes, transferts en capital reçus, revenus de la propriété	Evolution parallèle au PIB, excepté les revenus de la propriété qui suivent l'évolution du taux d'intérêt implicite de la dette publique.
Dépenses primaires		
Frais de fonctionnement	Rémunérations (hors cotisations imputées) et consommation intermédiaire.	La masse salariale évolue avec l'emploi et le salaire moyen (ce dernier suivant l'hypothèse de croissance de 1,75 % par an de la productivité). La consommation intermédiaire évolue parallèlement au PIB.
Prestations sociales	Equivalentes à celles retenues dans l'estimation du coût budgétaire du vieillissement par le CEV.	Modélisation du système de modèles Maltese : projection à législation inchangée et méthode économétrique en ce qui concerne les dépenses de soins de santé.
Transferts aux administrations publiques	Transferts à destination des autres niveaux de pouvoir.	Evolution parallèle au PIB, excepté certains transferts particuliers : Fonds de vieillissement...
Autres dépenses	Dépenses courantes (dont subsides et transferts aux sociétés) et en capital (dont formation brute de capital fixe).	Evolution parallèle au PIB.
Solde primaire	Recettes – dépenses primaires	
Intérêts de la dette		
Solde de financement	Solde primaire – intérêts de la dette	
Dette		

La *dette* de l'ensemble des administrations publiques est la dette brute consolidée selon la définition du Traité de Maastricht. Par niveau de pouvoir, la dette jusqu'en 2013 est une dette brute. Après 2013, elle est nette de la constitution éventuelle de réserves. Ainsi définie, la dette d'un niveau de pouvoir qui enregistrerait des surplus budgétaires peut éventuellement devenir négative (de même que ses charges d'intérêt). Les réserves sont supposées investies en titres de la dette publique, contribuant ainsi à réduire la dette « Maastricht » de l'ensemble des administrations publiques. Le taux implicite des charges d'intérêt sur la dette est fixé à 3 % en termes réels à long terme.

Toutes les données de finances publiques, hormis celles concernant la dette, sont basées sur la comptabilité nationale en SEC. Cependant la présentation des tableaux diffère des conventions de la comptabilité nationale sur cinq points :

- les cotisations imputées ne sont reprises ni en recettes ni en dépenses ;
- dans le compte du pouvoir fédéral et de l'Entité I, les transferts de recettes fiscales aux autres niveaux de pouvoir sont comptabilisés en recettes négatives ;
- les dépenses de pensions des Communautés et Régions et des pouvoirs locaux à charge du pouvoir fédéral sont considérées, dans le compte du pouvoir fédéral, comme une dépense de pensions et non comme un transfert à d'autres niveaux de pouvoir. Dans les comptes des Communautés et Régions et des pouvoirs locaux, leur montant est enlevé des recettes et des dépenses. Cette présentation est conforme à celle retenue par le Comité d'étude sur le vieillissement ;
- le Comité d'étude sur le vieillissement considérant que l'assurance soins en Flandre relève du compte des Communautés et Régions, l'ensemble des recettes, dépenses et actifs relatif à cette assurance est comptabilisé dans le secteur des Communautés et Régions, alors qu'en comptabilité nationale, l'assurance soins en Flandre fait partie du compte des administrations de sécurité sociale ;
- Les charges d'intérêts peuvent être négatives (elles s'interprètent alors comme des revenus de la propriété).

De ces cinq différences, seule celle relative à l'assurance soins en Flandre modifie légèrement les soldes budgétaires des secteurs concernés par rapport aux conventions du SEC.

3. Evolutions des finances publiques

3.1. Scénario à politique constante

3.1.1. Le compte des administrations de sécurité sociale

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du compte des administrations de sécurité sociale selon le scénario à politique constante.

Tableau 2 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario à politique constante

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	19,4	20,1	20,1	20,7	21,0	21,9	22,6
Cotisations effectives	13,0	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	13,8
Impôts totaux :	4,2	4,7	4,5	4,7	5,4	6,2	6,8
- impôts perçus	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- impôts transférés des administrations publiques	3,4	3,9	3,8	4,0	4,6	5,4	6,0
dont financement alter. complémentaire de santé	0,0	0,5	0,4	0,6	1,3	2,1	2,7
Transferts des administrations publiques	2,1	2,0	1,9	2,2	1,9	1,9	1,9
dont transferts Fonds du vieillissement	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Autres recettes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Dépenses primaires	18,9	19,8	20,1	20,6	21,9	23,1	23,6
Rémunérations et consommation intermédiaire	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Prestations sociales :	17,6	18,5	18,7	19,3	20,6	21,8	22,3
- pensions	5,8	6,0	6,3	6,8	8,0	8,6	8,6
- soins de santé	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,5
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0
- autres dépenses sociales	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Autres dépenses	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Solde primaire	0,6	0,3	0,1	0,2	-0,9	-1,2	-1,0
Intérêts de la dette	0,0	0,0	-0,0	-0,0	0,1	0,7	1,4
Solde de financement	0,6	0,3	0,1	0,1	-1,0	-1,9	-2,5
Dette	0,0	-0,8	-0,8	-0,8	3,4	16,5	31,4

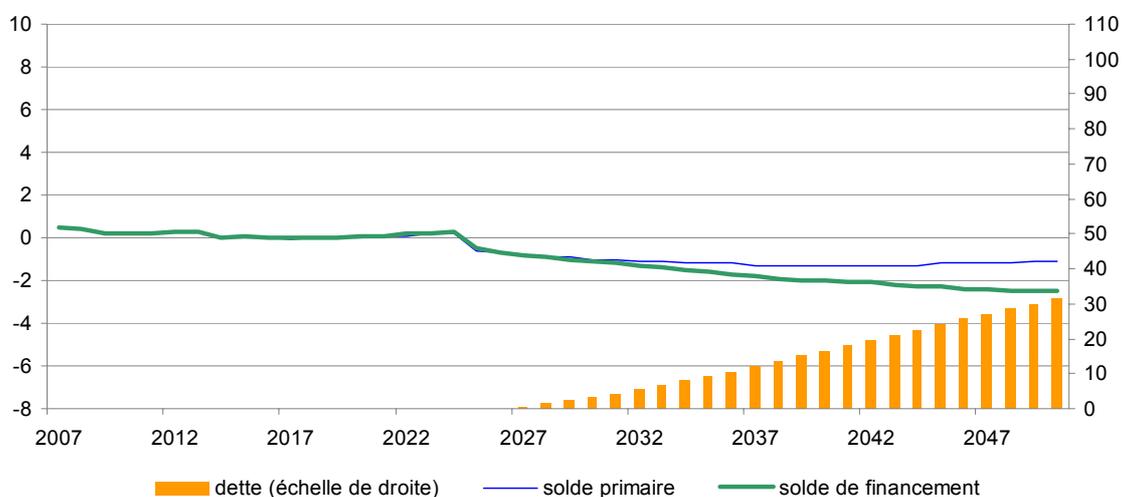
En recettes, les cotisations effectives s'accroissent légèrement à long terme, en particulier celles du régime des travailleurs salariés et des pensionnés. Les taux de cotisation implicites correspondants sont maintenus constants à long terme mais appliqués à des assiettes qui augmentent, en raison respectivement de la croissance de l'emploi salarié supérieure à celle de l'emploi total, et de la hausse des dépenses de pensions.

Les impôts reçus augmentent suite au mécanisme de financement alternatif complémentaire des dépenses de soins de santé mis en place en 2008.

Les transferts du Fonds de vieillissement (comptabilisés dans les transferts provenant des autres administrations publiques, et dans ce cas du pouvoir fédéral) débutent en 2018, lorsque l'endettement de l'ensemble des administrations publiques atteint 60 % du PIB. Ces transferts connaissent ensuite la même évolution que les dépenses de pension jusque 2024. Le restant du capital disponible est encore transféré en 2025, puis les moyens du Fonds de vieillissement sont totalement épuisés.

La majorité des dépenses primaires sont constituées des dépenses sociales qui sont similaires aux résultats du Rapport annuel 2008 du Comité d'étude sur le vieillissement.

Figure 1 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario à politique constante



Dans le scénario à politique constante, le solde primaire de la sécurité sociale se dégraderait jusque -1 % du PIB en 2050 et le besoin de financement s'élèverait à 2,5 % du PIB en 2050. La dette de la sécurité sociale augmenterait jusque 31,4 % du PIB en 2050.

3.1.2. Le compte du pouvoir fédéral

Le tableau suivant illustre l'évolution du compte du pouvoir fédéral dans le scénario à politique constante.

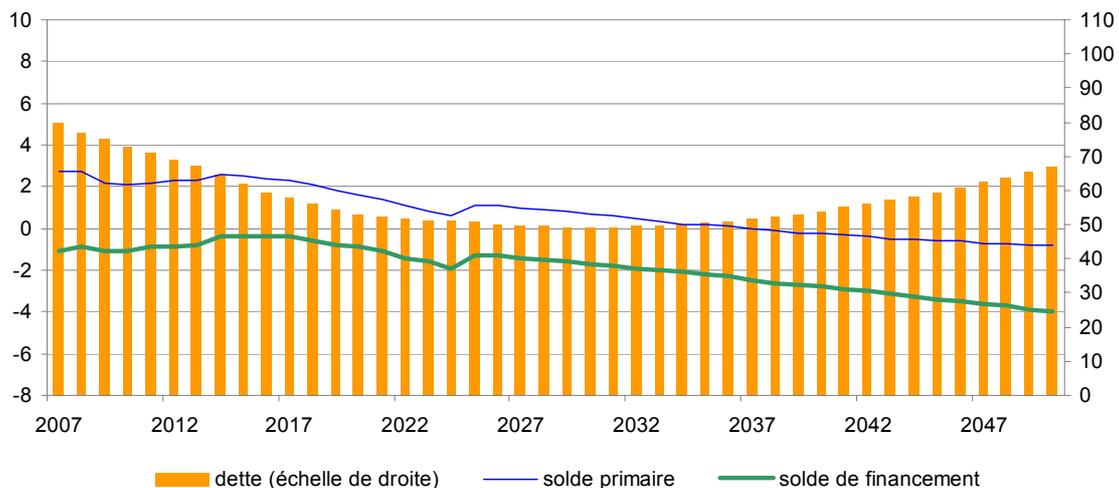
Tableau 3 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario à politique constante

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	14,4	14,1	14,2	13,9	13,2	12,5	12,0
Cotisations effectives	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Impôts nets :	12,7	12,5	12,7	12,4	11,8	11,2	10,6
- impôts perçus	24,7	25,0	25,1	25,1	25,1	25,2	25,2
- impôts affectés aux administrations. publiques	-11,9	-12,5	-12,4	-12,7	-13,3	-14,0	-14,6
dont financement alter. complémentaire de santé	-0,0	-0,5	-0,4	-0,6	-1,3	-2,1	-2,7
dont loi spéciale de financement C&R	-8,5	-8,5	-8,6	-8,6	-8,7	-8,6	-8,5
Autres recettes	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Dépenses primaires	11,7	11,8	11,7	12,3	12,5	12,8	12,8
Rémunérations et consommation intermédiaire	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Prestations sociales :	3,4	3,6	3,8	4,1	4,7	4,9	5,0
- pensions	2,8	3,0	3,2	3,5	4,1	4,4	4,5
- soins de santé	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- allocations familiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- autres dépenses sociales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Transferts aux administrations publiques	3,0	2,8	2,6	2,9	2,6	2,6	2,6
dont transferts du Fonds de vieillissement	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Solde primaire	2,7	2,2	2,5	1,6	0,7	-0,2	-0,8
Intérêts de la dette	3,7	3,2	2,9	2,5	2,4	2,5	3,1
Solde de financement	-1,1	-0,9	-0,4	-0,9	-1,7	-2,8	-4,0
Dette	79,7	71,0	62,0	53,2	49,2	54,1	67,0

Les impôts affectés aux autres sous-secteurs (administrations de sécurité sociale, pouvoirs locaux et C&R), comptabilisés comme recettes négatives, s'accroissent en fonction notamment du financement alternatif complémentaire des dépenses de soins de santé de la sécurité sociale.

Les transferts du Fonds de vieillissement (enregistrés en tant que dépenses du pouvoir fédéral vers le compte des administrations de sécurité sociale) n'apparaissent qu'entre 2018 et 2026 dans le scénario à politique constante.

Figure 2 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario à politique constante



A politique constante, le solde primaire du pouvoir fédéral se détériore jusque -0,8 % du PIB en 2050 et le besoin de financement jusque 4 % du PIB en fin de période de projection, les charges d'intérêts augmentant jusque 3,1 % du PIB. La dette, après s'être réduite jusque 49,2 % du PIB en 2031, s'accroît à nouveau pour atteindre un niveau d'environ 67 % du PIB en 2050.

3.1.3. Le compte de l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale)

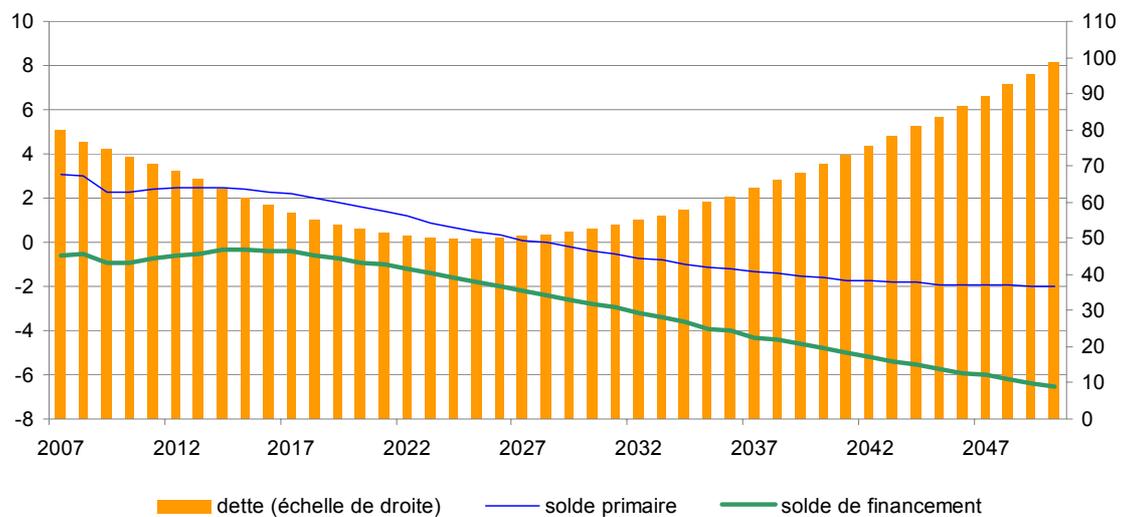
Le compte de l'entité I qui représente la consolidation des comptes du pouvoir fédéral et des administrations de sécurité sociale est fourni dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario à politique constante

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	31,6	32,0	32,4	32,2	32,3	32,5	32,6
Cotisations effectives	13,7	14,0	14,2	14,2	14,3	14,4	14,5
Impôts nets :	16,9	17,2	17,2	17,2	17,2	17,3	17,4
- impôts perçus	25,4	25,7	25,8	25,9	25,9	25,9	26,0
- impôts affectés à l'Entité II	-8,5	-8,5	-8,6	-8,7	-8,7	-8,6	-8,5
Autres recettes	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Dépenses primaires	28,5	29,7	29,9	30,7	32,6	34,0	34,5
Rémunérations et consommation intermédiaire	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Prestations sociales :	20,9	22,1	22,5	23,4	25,3	26,7	27,3
- pensions	8,6	9,0	9,5	10,3	12,1	12,9	13,0
- soins de santé	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,6
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
- autres dépenses sociales	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Transferts aux administrations publiques	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses	3,3	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Solde primaire	3,1	2,4	2,5	1,6	-0,3	-1,5	-1,9
Intérêts de la dette	3,7	3,1	2,7	2,4	2,4	3,2	4,5
Solde de financement	-0,6	-0,7	-0,3	-0,8	-2,7	-4,8	-6,5
Dette	79,7	70,3	61,2	52,4	52,6	70,6	98,4

Selon le scénario à politique constante, le besoin de financement de l'Entité I se détériore largement, jusque 6,5 % du PIB en 2050 (le solde primaire étant de -1,9 % du PIB la même année). Après s'être réduite jusqu'environ 50 % du PIB en 2025, la dette de l'Entité I augmente ensuite et atteindrait près de 100 % du PIB en 2050 (98,4 %).

Figure 3 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario à politique constante



3.1.4. Le compte de l'ensemble des administrations publiques

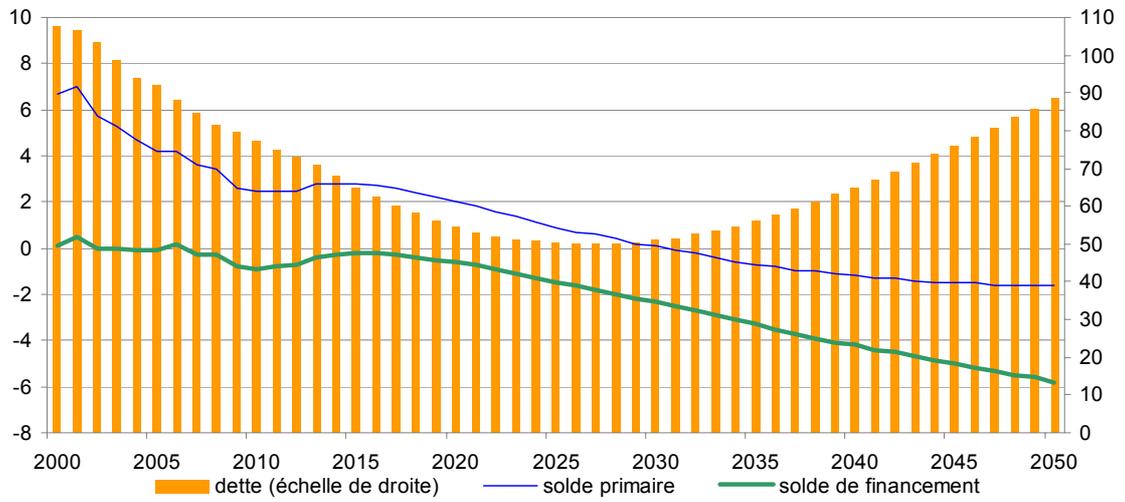
Le compte de l'ensemble des administrations publiques est la consolidation des comptes des sous-secteurs de l'Etat (administrations de sécurité sociale, pouvoir fédéral, pouvoirs locaux et C&R). Les transferts entre administrations publiques n'y apparaissent donc plus.

Tableau 5 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario à politique constante

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	46,5	46,7	47,0	46,9	46,9	47,0	47,0
Cotisations effectives	13,8	14,0	14,2	14,3	14,3	14,4	14,5
Impôts	30,1	30,0	30,2	30,2	30,2	30,3	30,3
Autres recettes	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
Dépenses primaires	42,9	44,2	44,2	45,0	46,8	48,2	48,7
Rémunérations et consommation intermédiaire	13,3	13,2	12,9	12,9	12,8	12,7	12,7
Prestations sociales :	22,6	23,7	24,2	25,0	26,9	28,4	28,9
- pensions	8,8	9,2	9,7	10,5	12,3	13,2	13,3
- soins de santé	7,0	7,6	7,8	8,1	8,9	9,7	10,4
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
- autres dépenses sociales	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
Autres dépenses	6,9	7,3	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
Solde primaire	3,6	2,5	2,8	2,0	0,1	-1,2	-1,6
Intérêts de la dette	3,9	3,2	3,0	2,6	2,4	3,0	4,1
Solde de financement	-0,3	-0,8	-0,2	-0,6	-2,3	-4,2	-5,8
Dette	84,8	75,0	64,9	54,5	51,0	64,9	88,6

A politique constante, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques serait de 5,8 % du PIB en 2050, soit un besoin moins important que celui de l'Entité I car l'Entité II enregistrerait une capacité de financement. De même, la dette de l'ensemble des administrations publiques serait de 88,6 % en 2050, par rapport à une dette de 98 % pour l'Entité I en raison d'une dette négative (constitution de réserves) de l'Entité II.

Figure 4 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario à politique constante



Il est intéressant de noter que, dans ce scénario, le compte de l'ensemble des administrations publiques ainsi que celui du pouvoir fédéral, seraient en déficit pendant toute la période de projection, alors que le compte des administrations de sécurité sociale enregistrerait un surplus jusque 2024, mais deviendrait ensuite de plus en plus déficitaire.

3.2. Scénario normé

3.2.1. Le compte de l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale)

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du compte de l'Entité I dans le scénario normé.

Tableau 6 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario normé

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	31,6	32,0	32,4	32,3	32,2	32,5	32,6
Cotisations effectives	13,7	14,0	14,2	14,2	14,3	14,4	14,5
Impôts nets :	16,9	17,2	17,2	17,2	17,2	17,3	17,4
- impôts perçus	25,4	25,7	25,8	25,9	25,9	25,9	26,0
- impôts affectés à l'Entité II	-8,5	-8,5	-8,6	-8,7	-8,7	-8,6	-8,5
Autres recettes	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Dépenses primaires	28,5	29,7	29,9	30,7	32,6	34,0	34,5
Rémunérations et consommation intermédiaire	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Prestations sociales :	20,9	22,1	22,5	23,4	25,3	26,7	27,3
- pensions	8,6	9,0	9,5	10,3	12,1	12,9	13,0
- soins de santé	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,6
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
- autres dépenses sociales	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Transferts aux administrations publiques	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses	3,3	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Marge (+) ou effort (-) budgétaire	0,0	-1,5	-1,7	-1,9	-1,6	-1,4	-1,6
Solde primaire	3,1	3,9	4,2	3,5	1,3	-0,1	-0,3
Intérêts de la dette	3,7	3,0	2,3	1,6	0,5	0,4	0,6
Solde de financement (normé)	-0,6	0,9	1,9	1,9	0,7	-0,5	-0,9
Dettes	79,7	66,0	50,0	31,5	10,9	8,5	12,8

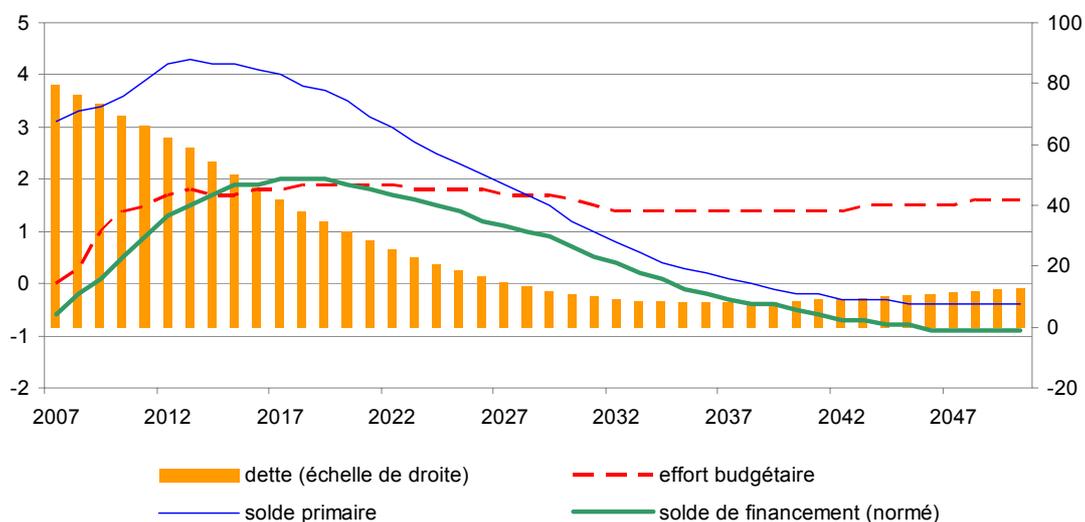
Dans le scénario normé, le solde de financement de l'Entité I évolue, au cours de cette législature, conformément au Programme de stabilité 2008-2011 de la Belgique. Le solde passe de -0,2 % du PIB en 2008 à 0,9 % du PIB en 2011. Le Programme de stabilité prévoit, pour la même période, un excédent de 0,2 % du PIB pour l'Entité II en 2008, retombant à 0,1 % du PIB en 2011. La somme des objectifs pour les deux Entités débouche sur la capacité de financement prévue pour l'ensemble des administrations publiques (voir 3.2.4). A partir de 2012, la trajectoire budgétaire de l'Entité I correspond à la trajectoire préconisée par le CSF. Le solde devrait atteindre 1,3 % du PIB en 2012 et s'accroître jusqu'à 2 % en 2017-2018 pour ensuite évoluer vers un déficit de 0,9 % du PIB en 2050.

Au niveau de l'Entité I, les efforts budgétaires représentent jusqu'à 2 % du PIB en 2020 afin de réaliser la trajectoire budgétaire.

Les transferts en provenance du Fonds de vieillissement n'apparaissent pas dans le compte de l'Entité I en raison de la consolidation des comptes du pouvoir fédéral (lui-même consolidé avec le compte du Fonds vieillissement) et de la sécurité sociale. Ces transferts ne sont visibles que lorsque les comptes sont envisagés distinctement (voir points 3.2.2 et 3.2.3).

Si le solde de financement de l'Entité I est respecté, la dette publique peut être réduite à 12,8 % du PIB en 2050.

Figure 5 - Le compte de l'Entité I en pour cent du PIB – scénario normé



3.2.2. Le compte des administrations de sécurité sociale

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du compte de la sécurité sociale dans le scénario normé.

Tableau 7 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario normé

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	19,4	20,1	20,3	21,0	22,8	21,9	22,6
Cotisations effectives	13,0	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	13,8
Impôts totaux :	4,2	4,7	4,5	4,7	5,4	6,2	6,8
- impôts perçus	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- impôts transférés des administrations publiques	3,4	3,9	3,8	4,0	4,6	5,4	6,0
dont financement alter. complémentaire de santé	0,0	0,5	0,4	0,6	1,3	2,1	2,7
Transferts des administrations publiques	5,5	5,9	5,8	6,5	8,3	7,3	8,0
dont transferts du Fonds de vieillissement	0,0	0,0	0,1	0,6	1,8	0,0	0,0
Autres recettes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Dépenses primaires	18,9	19,8	20,1	20,6	21,9	23,1	23,6
Rémunérations et consommation intermédiaire	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Prestations sociales :	17,6	18,5	18,7	19,3	20,6	21,8	22,3
- pensions	5,8	6,0	6,3	6,8	8,0	8,6	8,6
- soins de santé	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,5
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0
- autres dépenses sociales	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Autres dépenses	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Marge (+) ou effort (-) budgétaire (selon la trajectoire budgétaire jusque 2011)	0,0	-0,4	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Solde primaire (selon la trajectoire budgétaire jusque 2011)	0,6	0,6	0,2	0,4	0,9	-1,2	-1,0
Intérêts de la dette	0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,5	0,0
Solde de financement (trajectoire budgétaire jusque 2011)	0,6	0,6	0,3	0,5	1,3	-0,7	-1,1
Dette	0,0	-1,6	-1,8	-3,3	-9,7	-9,8	1,9

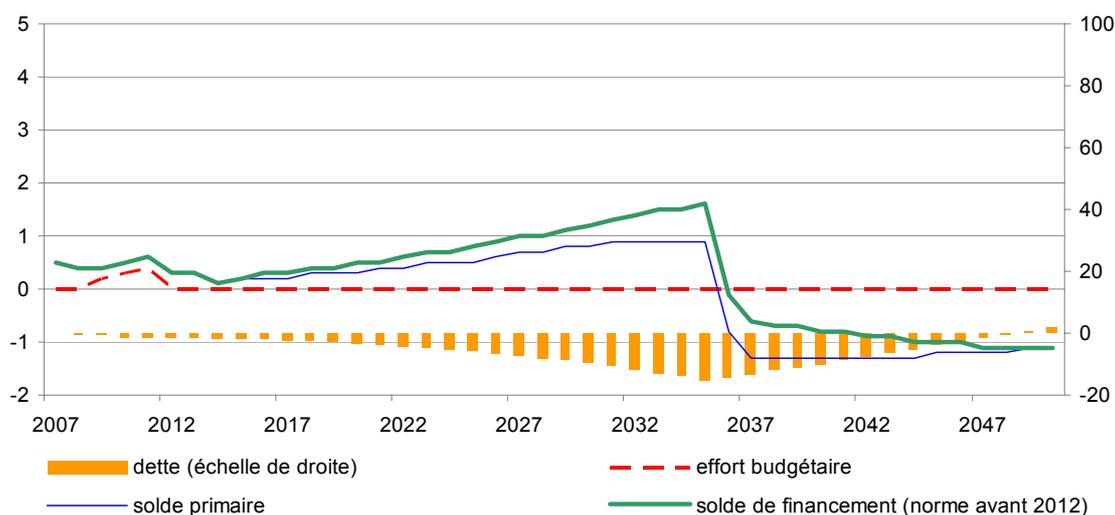
Jusque 2011, la capacité nette de financement correspond, par hypothèse, à celle mentionnée dans le Programme de stabilité. Le surplus passerait ainsi de 0,4 % du PIB en 2008 à 0,6 % du PIB en 2011. Dans cette hypothèse, la sécurité sociale devrait, durant cette période, fournir un effort budgétaire de 0,4 % du PIB. A partir de 2012, le solde diminue durant quelques années en fonction de l'évolution projetée des recettes et des dépenses. Par la suite, le surplus augmente de nouveau grâce aux transferts du Fonds de vieillissement à la sécurité sociale. Ces transferts dé-

butent en 2014, c'est-à-dire l'année où le taux d'endettement passe sous la barre des 60 %. Les transferts couvrent les dépenses croissantes de pensions légales jusqu'en 2035. Le reste du capital disponible est encore transféré en 2036, date à laquelle le Fonds est totalement épuisé. Une partie de ces transferts est également destinée aux pensions légales à charge du budget fédéral des dépenses générales (cette part oscille entre 33 et 40 % des transferts totaux). Une fois que le capital du Fonds de vieillissement est épuisé, la sécurité sociale fait face à un déficit croissant qui atteint 1,1 % du PIB en 2050.

Il convient de noter que dans ce scénario, le Fonds de vieillissement n'est épuisé qu'en 2036, alors que son existence est en principe limitée à 2030, conformément à l'article 14 de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Dans le scénario de long terme du CSF de juillet 2004, relatif au Fonds de vieillissement et qui recommandait des excédents budgétaires limités à 1,5 % du PIB au cours de la période 2011-2018, le Fonds de vieillissement était épuisé à l'horizon 2030.

Grâce aux transferts du Fonds de vieillissement, la sécurité sociale enregistre une dette négative. Après l'arrêt de ces transferts, ces réserves se réduisent progressivement et évoluent vers une dette positive en fin de période de projection.

Figure 6 - Le compte des administrations de sécurité sociale en pour cent du PIB – scénario normé



3.2.3. Le compte du pouvoir fédéral

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) dans le scénario normé.

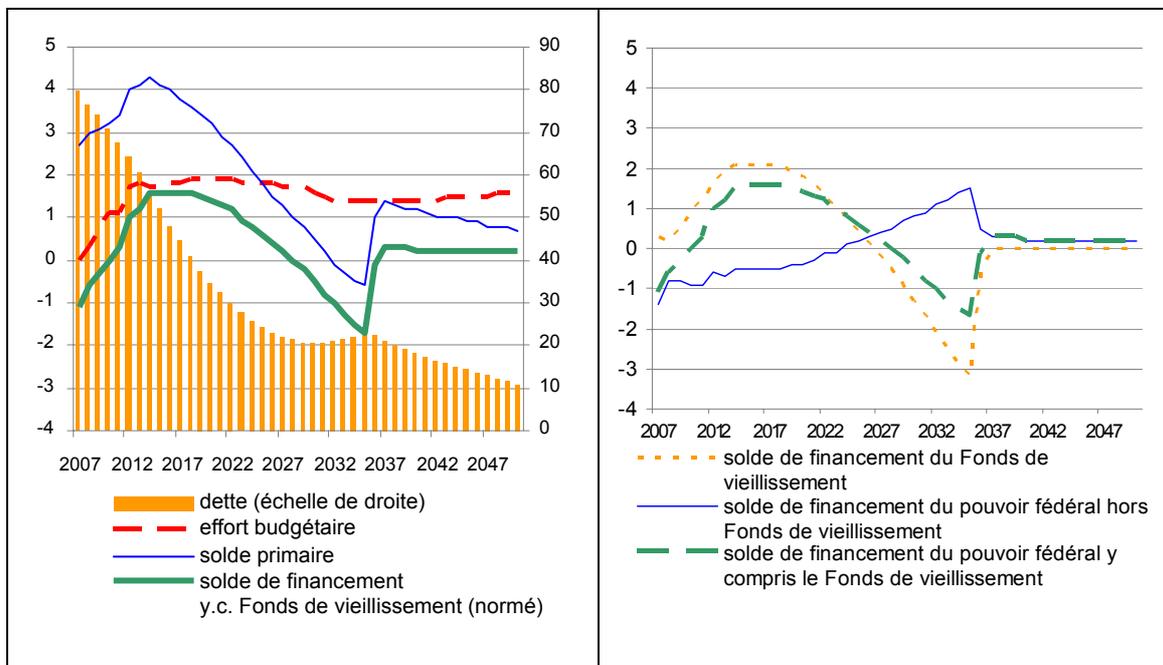
Tableau 8 - Le compte du pouvoir fédéral (y compris le Fonds de vieillissement) en pour cent du PIB – scénario normé

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	14,4	14,1	14,2	13,9	13,2	12,5	12,0
Cotisations effectives	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Impôts nets :	12,7	12,5	12,7	12,4	11,8	11,2	10,6
- impôts perçus	24,7	25,0	25,1	25,1	25,1	25,2	25,2
- impôts affectés aux administrations publiques	-11,9	-12,5	-12,4	-12,7	-13,3	-14,0	-14,6
dont financement alter. complémentaire de santé	-0,0	-0,5	-0,4	-0,6	-1,3	-2,1	-2,7
dont loi spéciale de financement C&R	-8,5	-8,5	-8,6	-8,6	-8,7	-8,6	-8,5
Autres recettes	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Dépenses primaires	11,7	11,8	11,9	12,6	14,3	12,8	12,8
Rémunérations et consommation intermédiaire	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Prestations sociales :	3,4	3,6	3,8	4,1	4,7	4,9	5,0
- pensions	2,8	3,0	3,2	3,5	4,1	4,4	4,5
- soins de santé	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- allocations familiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- autres dépenses sociales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Transferts aux administrations publiques	3,0	2,8	2,8	3,3	4,5	2,6	2,6
dont transferts du Fonds de vieillissement	0,0	0,0	0,1	0,6	1,8	0,0	0,0
Autres dépenses	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Marge (+) ou effort (-) budgétaire	0,0	-1,1	-1,7	-1,9	-1,6	-1,4	-1,6
Solde primaire	2,7	3,4	4,1	3,2	0,5	1,2	0,7
Intérêts de la dette	3,7	3,1	2,5	1,8	1,0	0,9	0,6
Solde de financement nécessaire au respect de la trajectoire budgétaire de l'Entité I	-1,1	0,3	1,6	1,4	-0,5	0,2	0,2
Dette	79,7	67,7	51,8	34,8	20,6	18,3	10,9

L'excédent budgétaire requis du pouvoir fédéral résulte de l'objectif pour l'Entité I et de l'évolution supposée du compte de la sécurité sociale. A l'horizon 2050, le déficit de l'Entité I est de 0,9 % du PIB. Compte tenu d'un déficit de 1,1 % du PIB de la sécurité sociale, le pouvoir fédéral devrait engranger un excédent de 0,2 % du PIB en 2050. Ce n'est qu'aux alentours de 2030 que le pouvoir fédéral peut se permettre un déficit, dès lors que la sécurité sociale enregistre, durant cette période, un excédent important grâce aux transferts du Fonds de vieillissement. Les transferts du Fonds de vieillissement à la sécurité sociale cessent lorsque le capital de ce Fonds est épuisé, entraînant les chocs présentés dans les figures 6 et 7.

Le pouvoir fédéral doit fournir des efforts budgétaires significatifs (jusqu'à un maximum de 1,9 % du PIB en 2020) afin d'être en mesure de respecter l'objectif relatif à la capacité de financement. Dans ce scénario, la dette du pouvoir fédéral peut être réduite à 10,9 % du PIB en 2050.

Figure 7 - Le compte du pouvoir fédéral en pour cent du PIB – scénario normé



L'évolution du solde de financement du pouvoir fédéral, nécessaire au respect de la trajectoire budgétaire, demande une analyse supplémentaire.

La capacité de financement du seul Fonds de vieillissement augmente jusque 2018 en raison des transferts croissants en provenance du pouvoir fédéral et des revenus du capital. A partir de 2019, le pouvoir fédéral au sens strict doit effectuer de moins en moins de versements au Fonds de vieillissement. En effet, ces versements correspondent aux surplus budgétaires recommandés par le CSF, qui se réduisent à partir de 2019 et disparaissent en 2035, le compte de l'ensemble des administrations publiques devenant déficitaire. D'autre part, les premières dépenses du Fonds de vieillissement ont lieu en 2014 et évoluent avec la hausse des dépenses de pensions. Des dépenses toujours croissantes conjuguées à des revenus sans cesse décroissants mènent à un besoin de financement du Fonds en 2027, besoin qui se dégrade encore par la suite jusqu'à l'épuisement du capital en 2036. Le solde de financement revient alors à l'équilibre dès lors que le Fonds n'enregistre plus aucune recette ni dépense.

En présentant séparément les soldes de financement du Fonds de vieillissement et du pouvoir fédéral en tant que tel, il apparaît que le solde de financement du pouvoir fédéral hors Fonds de vieillissement évolue d'un déficit à un surplus. Les versements du pouvoir fédéral au sens strict au Fonds de vieillissement se réduisent en effet à partir de 2019 et, en outre, l'augmentation des dépenses de pensions à charge du pouvoir fédéral est financée par le Fonds jusqu'en 2036. A

partir de cette date, le Fonds est épuisé et le pouvoir fédéral doit à nouveau financer intégralement les dépenses de pensions du secteur public.

3.2.4. Le compte de l'ensemble des administrations publiques

Enfin, le tableau suivant présente les résultats pour le compte de l'ensemble des pouvoirs publics dans le scénario normé.

Tableau 9 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario normé

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Recettes	46,5	46,7	47,0	47,0	46,9	47,0	47,1
Cotisations effectives	13,8	14,0	14,2	14,3	14,3	14,4	14,5
Impôts	30,1	30,0	30,2	30,2	30,2	30,3	30,3
Autres recettes	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
Dépenses primaires	42,9	44,2	44,2	45,0	46,8	48,2	48,7
Rémunérations et consommation intermédiaire	13,3	13,2	12,9	12,9	12,8	12,7	12,7
Prestations sociales :	22,6	23,7	24,2	25,0	26,9	28,4	28,9
- pensions	8,8	9,2	9,7	10,5	12,3	13,2	13,3
- soins de santé	7,0	7,6	7,8	8,1	8,9	9,7	10,4
- indemnités AMI	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- chômage	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- allocations familiales	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
- autres dépenses sociales	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
Autres dépenses	6,9	7,3	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
Marge (+) ou effort (-) budgétaire	0,0	-1,7	-1,6	-1,7	-1,3	-1,1	-1,3
Solde primaire	3,6	4,1	4,4	3,7	1,4	-0,1	-0,3
Intérêts de la dette	3,9	3,1	2,6	1,8	0,7	0,5	0,6
Solde de financement (trajectoire budgétaire)	-0,3	1,0	1,9	1,9	0,7	-0,5	-0,9
Dette	84,8	69,5	52,5	33,6	12,3	9,4	13,5

Le solde de financement du compte de l'ensemble des administrations publiques correspond à celui de l'Entité I (pouvoir fédéral et administrations de sécurité sociale), étant donné que l'Entité II (pouvoirs locaux et Communautés et Régions) respecte par hypothèse l'équilibre budgétaire à partir de 2011 (voir 2.1). L'effort budgétaire de l'ensemble des administrations publiques est de 1,7 % du PIB en 2020 dont 1,9 % du PIB à charge de l'Entité I et une marge de manœuvre de 0,2 % du PIB pour l'Entité II.

En effet, dans le scénario à politique constante, l'Entité II enregistre une capacité de financement grâce aux Communautés et Régions. A moyen terme, le déficit des pouvoirs locaux est largement compensé par la capacité de financement des Communautés et Régions dont les charges d'intérêts disparaissent déjà pendant cette période. Même dans le scénario à politique constante, l'objectif budgétaire de ce sous-secteur de l'Etat serait ainsi plus que réalisé, entraînant un surplus de l'Entité II à long terme et par conséquent une marge de manœuvre budgétaire de cette Entité dans le scénario normé.

Dans le scénario normé, la dette brute consolidée (définition Maastricht) baisserait jusqu'à 9,4 % en 2040, pour augmenter légèrement par la suite et atteindre 13,5 % du PIB en 2050.

Figure 8 - Le compte de l'ensemble des administrations publiques en pour cent du PIB – scénario normé

