

Stratégie de soutenabilité budgétaire : évaluation critique et options envisageables

Juin 2009

Michel Saintrain

Abstract – Contribution à la demi-journée d'étude du 29 juin 2009 de l'Institut belge des finances publiques intitulée « Après la crise : quelles nouvelles stratégies pour faire face au coût budgétaire du vieillissement ? ».

Jel Classification - H55, H63

Keywords - Fiscal Sustainability, Population Ageing, Public Debt

Structure de l'exposé

Les points suivants seront abordés :

1. Quelques remarques sur la stratégie budgétaire recommandée par le CSF :
 - Recommander une stratégie de préfinancement (quasi-)total perdait de son sens dès lors que le paradigme à la base de cette stratégie n'était plus vérifié
 - Le coût du vieillissement devrait être considéré comme un levier d'action, et pas seulement comme une donnée exogène
 - Le Fonds de vieillissement est temporaire, alors que le coût du vieillissement est permanent...
2. Mise à jour du diagnostic concernant la soutenabilité budgétaire
 - Un sustainability gap toujours plus profond, mais surtout en raison de la dégradation budgétaire structurelle actuelle
 - A politique constante, la trajectoire d'endettement est fortement explosive
 - L'effort envisagé dans le programme de stabilité pourrait ne pas suffire, à lui seul, à restaurer la soutenabilité
3. Options envisageables
 - Un effort d'ajustement budgétaire à court/moyen terme, mais de quelle ampleur ?
 - Le pouvoir fédéral peut-il contribuer à l'effort ?
 - La sécurité sociale ne devrait-elle pas « s'aider elle-même » ?
 - Quelle contribution des entités fédérées dans le contexte institutionnel actuel ?

1. Quelques remarques sur la stratégie budgétaire recommandée par le CSF

1.1. Recommander une stratégie de préfinancement (quasi-)total perdait de son sens dès lors que le paradigme à la base de cette stratégie n'était plus vérifié

Le paradigme au début des années 2000 est que la stratégie de préfinancement est sans effort :

- Le pouvoir fédéral avait devant lui une perspective de baisse importante des charges d'intérêt pouvant générer des surplus budgétaires puisque la hausse des dépenses sociales n'allait intervenir qu'à partir de la décennie suivante.
- D'où l'idée « d'épargner » temporairement ces charges d'intérêt dans un fonds de vieillissement. Il restait même des marges pour des initiatives.

Or, les choses se sont passées différemment :

- Dès l'équilibre budgétaire atteint à l'issue de la consolidation des années 90, la baisse des charges d'intérêt a été entièrement consommée par une baisse du surplus primaire (**slide 1**).
- L'objectif de la politique budgétaire était en réalité un objectif de solde nul, et pas un objectif de constitution de surplus qui aurait supposé de stabiliser le surplus primaire. Ou, à tout le moins, un tel objectif de surplus était irréalisable pour différentes raisons.

Le CSF n'a jamais vraiment acté le fait que le paradigme de départ n'était plus vérifié, et a continué à recommander la constitution de surplus budgétaires comme voie principale en vue de la soutenabilité.

En restant focalisé sur sa stratégie de préfinancement, il a éludé la question des alternatives, ou même des compléments, à une cette stratégie de préfinancement.

Dans le dernier programme de stabilité (avril 2009) qui fait suite à l'Avis du CSF de mars 2009, le gouvernement chiffre l'effort d'ajustement à 5% du PIB, pour « seulement » rétablir l'équilibre budgétaire en 2015. On est donc loin d'une stratégie supposée initialement être sans efforts. Et on est loin des objectifs budgétaires précédemment fixés (**slide 2**). Mais il est possible que, sans les recommandations du CSF, la situation budgétaire serait encore pire aujourd'hui.

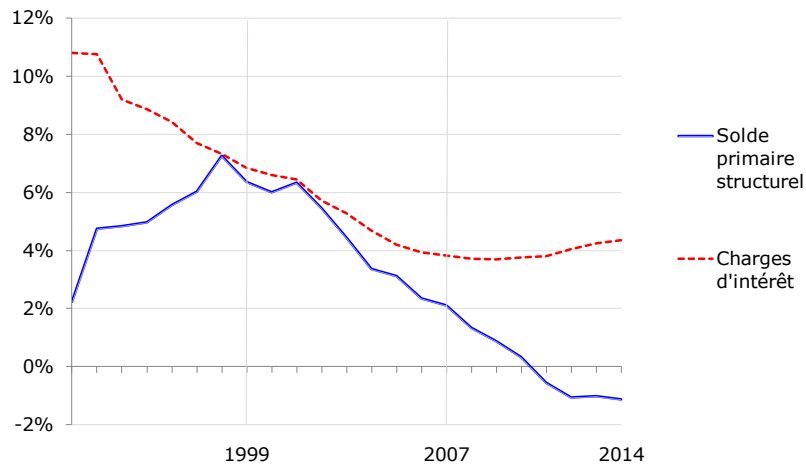
Qu'est-ce qui pourrait faire croire qu'il serait aujourd'hui possible de fournir un effort de 5% du PIB ? Dans les années 2000, le fait d'épargner les marges de manœuvre du désendettement n'a pas été possible. Or, les mêmes pressions ne sont-elles pas toujours à l'œuvre ?:

- pression de la mondialisation sur les prélèvements fiscaux et parafiscaux
- coût des politiques de l'emploi
- pression du corps sociale à la hausse sur les dépenses sociales

- structure institutionnelle qui laisse peu de marge de manœuvre au pouvoir fédéral pour mener une politique restrictive.

Solde primaire structurel et charges d'intérêts

(% du PIB - source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

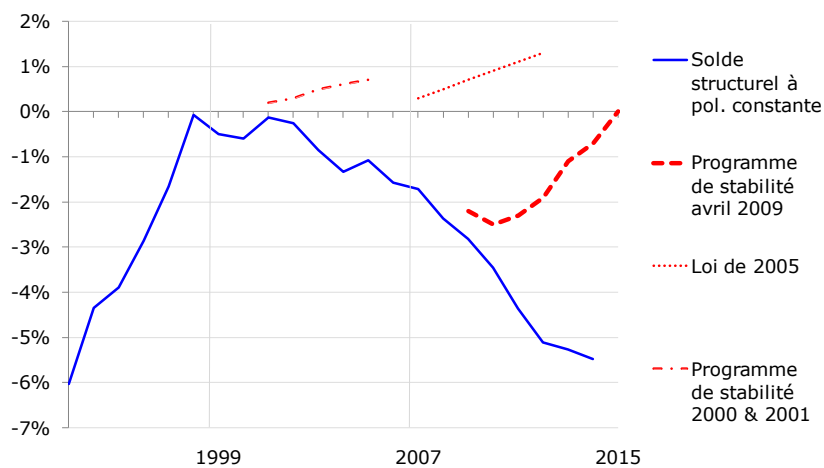


1

plan.be

Solde budgétaire à politique constante et objectifs

(% du PIB - source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)



2

plan.be

1.2. Le coût du vieillissement devrait être considéré comme un levier d'action, et pas seulement comme une donnée exogène

Le CSF a une approche sémantique et méthodologique qui pourrait tendre à faire croire que le coût du vieillissement est une fatalité. Or, ce que le CEV appelle « coût du vieillissement » ne dépend pas seulement du vieillissement démographique (lui, en effet, inéluctable), mais aussi de variables sur lesquelles l'on peut agir.

En ce qui concerne la méthodologie qui sous-tend les recommandations du CSF :

- Point de départ : un objectif de stabilisation du taux d'endettement à long terme (non explosif -> respect de la contrainte budgétaire intertemporelle) et de niveau faible, et une hypothèse de taux de croissance et de taux d'intérêt.
- Le CSF en dérive une trajectoire de solde, en supposant que l'effort d'ajustement intervient à court terme (préfinancement -> limiter les dégâts en termes d'équité intergénérationnelle).
- La pression fiscale et parafiscale est supposée constante.
- Le coût du vieillissement est donné par le CEV, donc exogène pour la sect. « Besoins de fin ».

Ceci induit l'impression que la variable d'ajustement serait le taux de croissance des dépenses non liées à l'âge (dépenses d'administration, infrastructures, subsides aux entreprises, police, justice, etc.). Le CSF renforce cette impression en calculant le taux de croissance admissible de ces dépenses non liées à l'âge. Dans le dernier Avis, elles devraient baisser de 16% en 4 ans ou de 6,5% en 10 ans (selon le scénario), puis garder à long terme un taux de croissance légèrement inférieur à celui du PIB, tous niveaux de pouvoir confondus.

Le CSF explique que considérer les dépenses non liées à l'âge comme la variable d'ajustement, et ne pas toucher à la pression fiscale ou au coût du vieillissement n'est qu'une option purement technique. L'on ne peut s'empêcher de constater que cette option technique est en phase avec les objectifs des gouvernements depuis 2000 (a fortiori puisque ceux-ci ont voulu baisser la pression fiscale, d'une part, et opérer un rattrapage en matière de dépenses sociales).

En pratiquant de cette façon, le CSF n'a certainement pas stimulé le débat :

- ni sur la question des réformes visant à réduire le coût du vieillissement (notamment la question adaptations au bien-être, de l'âge de la pension, ou de l'âge effectif du retrait du marché du travail ; sur ce dernier point, la crise actuelle ne favorise pas non plus le débat)
- ni sur la question de l'opportunité d'un préfinancement intégral (en soins de santé, une grosse partie de la hausse des dépenses à long terme ne vient pas de la démographie ; pourquoi ne pas laisser aux générations futures le soin de financer leurs propres décisions en matière d'investissements dans la santé, et d'alors préférer éventuellement des investissements économiseurs de coûts, plutôt que des investissements en qualité potentiellement infinis ?).

Qu'est-ce qui pourrait réactiver le débat ? Depuis la révision du Pacte de stabilité en 2005, le Conseil européen souhaite que les implicit liabilities soient intégrées dans le calcul des MTO (medium term objective) des programmes de stabilité. Quant une méthodologie sera approu-

vée, cela obligera les Etats à être explicites sur le taux de préfinancement choisi (33% minimum d'après les dernières notes techniques de la Commission) et, on peut l'espérer, à devoir s'expliquer sur la stratégie de réformes pour compenser la partie non préfinancée.

1.3. Le fonds de vieillissement est temporaire, alors que le coût du vieillissement est permanent...

La hausse du ratio de dépendance des âgés est un phénomène principalement structurel (on ne prévoit pas un reflux de l'espérance de vie à terme !). La composante temporaire, le papy-boom, compense en fait une déviation passée (et non future) du ratio de dépendance par rapport au trend (baisse à partir de 1975 environ, quand les baby boomers sont devenus actifs ; c'est dès ce moment qu'il aurait fallu épargner pour le vieillissement...).

Le fonds de vieillissement est, lui, d'une nature temporaire, car il visait à « épargner » la baisse des charges d'intérêts du début des années 2000, elle-même temporaire. Selon la loi, le pouvoir fédéral alimente le fonds à concurrence des surplus budgétaires (quel que soit le niveau de pouvoir qui le produit). Quand la dette tombe sous 60% du PIB, le Fonds finance la hausse des pensions, jusqu'à ce qu'il soit vide (en 2030 dans le scénario d'origine).

Le caractère temporaire du fonds et le fait que ce soit le pouvoir fédéral qui doive l'alimenter, crée un déséquilibre dans l'évolution budgétaire respective du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, avec des chocs brutaux. Le **slide 3** montre l'évolution des soldes sur base de la trajectoire du CSF de mars 2007 adaptée pour le programme de stabilité d'avril 2008. L'on constate que le solde de la sécurité sociale s'améliore dans les premières décennies (donc au plus fort du vieillissement), puis redevient déficitaire quand le Fonds est vide :

- La hausse des dépenses de pension est intégralement financée par le Fonds jusqu'en 2035.
- La hausse des dépenses de soins de santé est intégralement financée grâce au nouveau financement alternatif (jusqu'en fin de période).
- L'amélioration du solde jusqu'à ce que le Fonds soit vide provient de la baisse des dépenses en chômage, invalidité, allocations familiales selon les projections du CEV.

Or, la logique d'une stratégie de préfinancement inclut, notionnellement, l'idée d'un fond de vieillissement permanent. Le **slide 4** montre une trajectoire de dette soutenable (supposant un ajustement en début de période). La dette se stabilise à un niveau quasi-nul qui comprend :

- La dette présente, positive mais stabilisée.
- Une composante négative : fonds de vieillissement (notionnel), permanent, correspondant au préfinancement, et qui compense strictement la dette implicite du vieillissement.

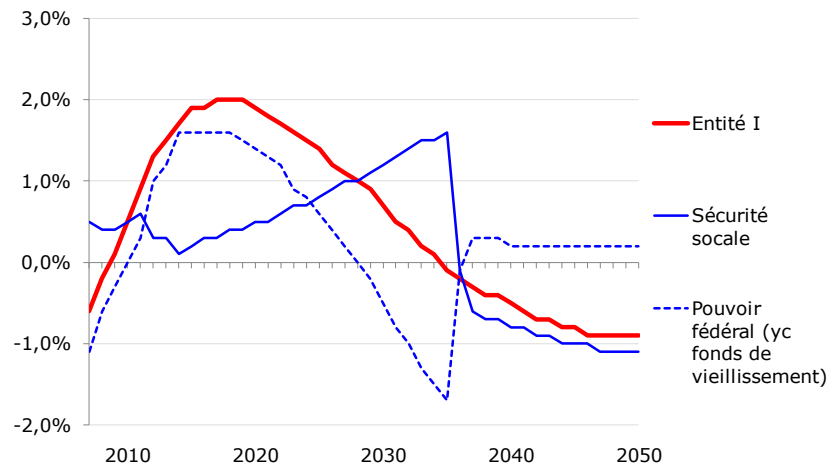
On tire du slide 4 les enseignements suivants :

- Si le coût du vieillissement était nul, une dette stabilisée à un niveau largement supérieur à 60% du PIB serait soutenable (mais pas nécessaire souhaitable pour d'autres raisons).
- Si la dette actuelle était plus faible, l'on pourrait, compte tenu de l'ampleur de la dette implicite, devoir recommander une dette négative à long terme pour assurer la soutenabilité.

- Si le coût du vieillissement à long terme devait être revu à la hausse, où si l'on voulait fixer un objectif plus bas pour la « dette hors fonds de vieillissement notionnel » (golden rule, etc.), il ne serait pas illogique de recommander une dette négative pour la Belgique.

Solde budgétaire du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale en cas d'application de la stratégie de préfinancement

(% du PIB - source: Working paper 24-08, BfP, décembre 2008)

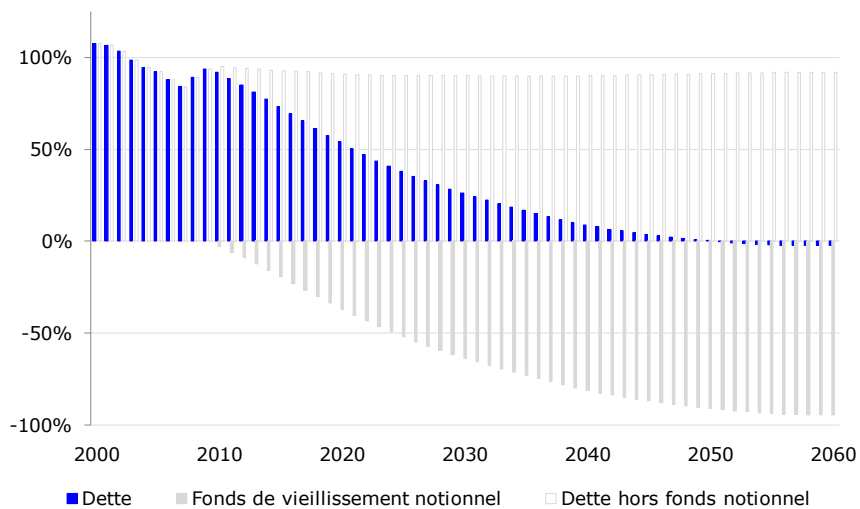


3

plan.be

Fonds de vieillissement notionnel (stratégie de préfinancement)

(% du PIB - source: calculs sur base du Rapport CEV 2009)



4

plan.be

2. Mise à jour du diagnostic concernant la soutenabilité budgétaire

2.1. Un sustainability gap toujours plus profond, mais surtout en raison de la dégradation budgétaire structurelle actuelle

Le sustainability gap mesure l'effort d'ajustement du surplus primaire nécessaire pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle. Non techniquement : cette contrainte implique que la dette n'est pas explosive à long terme. Le **slide 5** présente les mises à jour successives du gap.

Le gap de soutenabilité peut être divisé en deux parties :

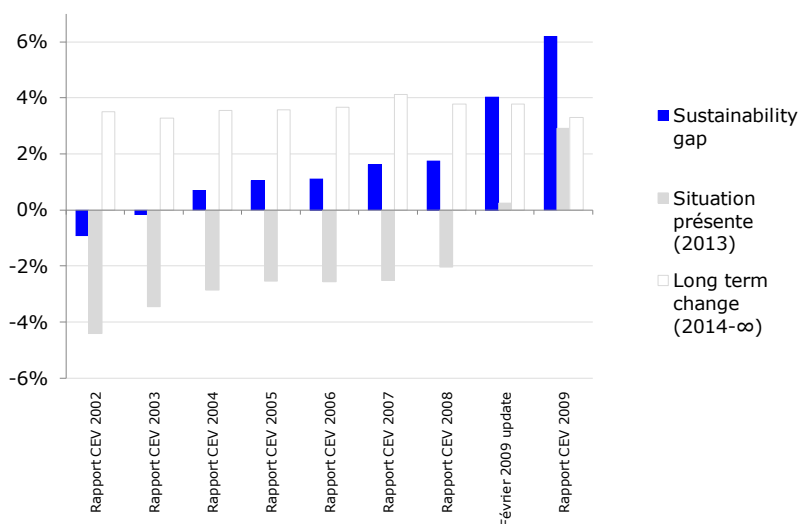
- L'effort requis ou les marges disponibles qui résultent de la seule situation actuelle (ici, par convention, 2013), à supposer donc que le coût du vieillissement est nul par après.
- L'effort spécifiquement lié à la dégradation du solde primaire à long terme (ici, sur 2014-∞).

L'on constate que que :

- Dans ses mises à jour successives, le gap s'est accru, mais pas tant à cause du coût du vieillissement qu'à cause de la dégradation de la situation actuelle (cf. baisse du solde primaire sur la période 2000-2013).
- Le gap est à présent estimé à environ 6% du PIB, donc une petite moitié à cause de la situation actuelle (2013), et une grosse moitié à cause de coûts de long terme (2014-∞).
- Donc, même si le coût du vieillissement à long terme était ramené à zéro, on aurait un problème de soutenabilité lié à la situation budgétaire actuelle et de court/moyen terme.

Sustainability gap: mises à jour successives

(% du PIB – source: calculs sur base des Rapports CEV successifs)



5

2.2. A politique constante, la trajectoire d'endettement est fortement explosive

Le BfP réalise une projection de long terme des soldes budgétaires et de la dette incluant le coût du vieillissement calculé pour le compte du CEV, et supposant qu'il n'y a pas de réaction correctrice de la politique budgétaire (« politique constante »). La méthodologie est décrite dans différents Working Papers de 2008.

La nouvelle mise à jour de cette projection de long terme démarre sur les projections de moyen terme publiées en mai dernier (décrites dans les Perspectives 2009-2014 de mai 2009).

En bref :

- (slides 6) Compte tenu des mesures budgétaires décidées, de l'impact du cycle et de la révision de la croissance potentielle, tous les niveaux de pouvoir sont en déficit à partir de 2009, même ceux qui étaient en surplus auparavant (sécurité sociale) ou en équilibre (les entités fédérées prises dans leur ensemble).
- (slide 7) La dette réaugmente à partir de 2008. La hausse en 2008 est due aux injections de capital dans les institutions financières. Par contre, à partir de 2009, la hausse est due au réenclenchement de l'effet boule de neige (le surplus primaire n'est plus suffisant pour compenser l'auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêt).

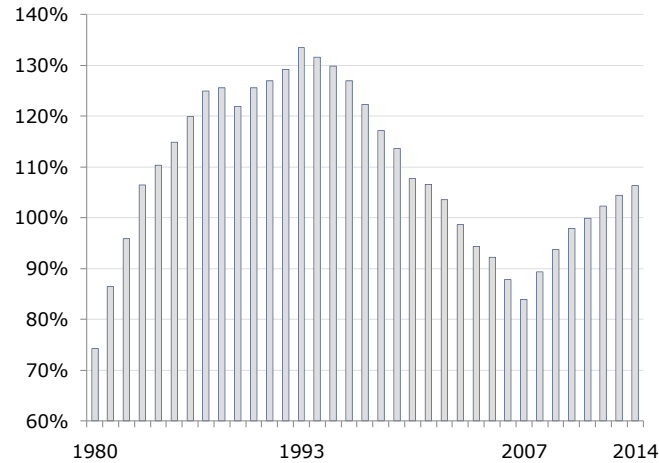
Soldes budgétaires par niveau de pouvoir à politique constante

(% du PIB - source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	2008	2009	2010	2011	...	2014
Ensemble des administrations, dont:	-1,2	-4,3	-5,6	-5,9		-5,8
- Pouvoir fédéral	-1,7	-2,5	-3,0	-3,2		-3,4
- Sécurité sociale	0,5	-0,8	-1,0	-1,1		-0,9
- Communautés et régions	0,0	-0,5	-1,1	-0,9		-0,9
- Pouvoirs locaux	-0,1	-0,5	-0,5	-0,7		-0,6

Dettes à politique constante

(% du PIB - source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)



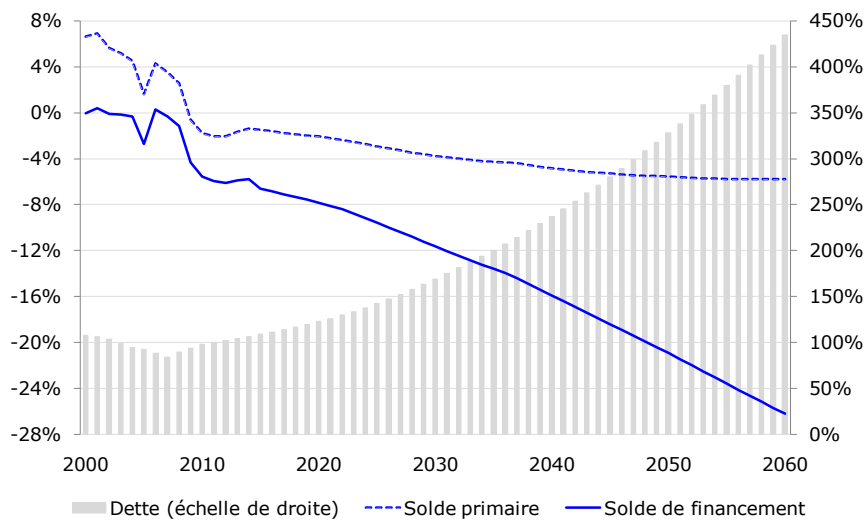
7

plan.be

Dans le scénario central (incluant le coût du vieillissement du scénario central du CEV), la trajectoire est clairement non soutenable : la dette explose, le déficit est abyssal (slide 8). Note : il s'agit d'une projection dans un scénario donné ; elle n'a pas de valeur prévisionnelle : d'une part, le scénario de long terme est incertain et, d'autre part, il y aura sans doute une réaction correctrice de la politique budgétaire.

Projection de long terme à politique constante

(% du PIB - source: calculs sur base du Rapport CEV 2009)



8

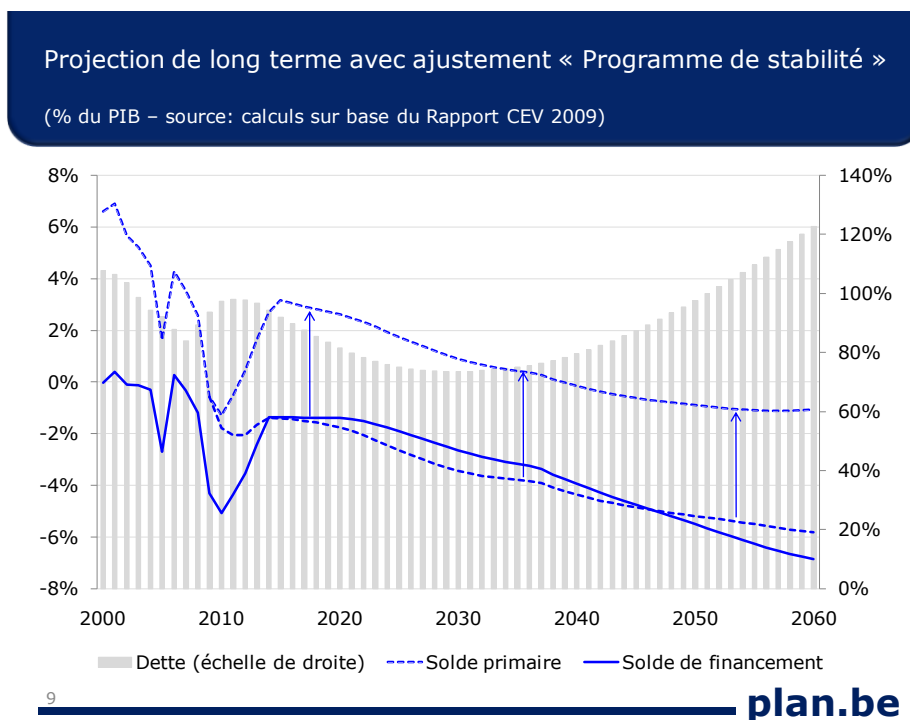
plan.be

2.3. L'effort envisagé dans le programme de stabilité pourrait ne pas suffire, à lui seul, à restaurer la soutenabilité

Le programme de stabilité d'avril 2009 prévoit un ajustement de quelques 5% du PIB sur la période 2010-2015, en termes d'écart par rapport à l'évolution du solde budgétaire à politique constante. Ces efforts sont, en fait, modulés, en fonction du taux de croissance économique.

Dans la projection suivante, nous supposons que les administrations publiques font l'effort susmentionné jusqu'en 2015, modifiant ainsi structurellement le niveau du surplus primaire. Ceci correspond à un taux préfinancement des coûts futurs du vieillissement de l'ordre de 60 à 80%¹ (selon que l'on considère le coût du vieillissement à partir de 2015 ou de 2010).

On voit (slide 9) qu'une telle inflexion contribue significativement à réduire le caractère explosif de la trajectoire, mais pas totalement. Après ajustement, il subsiste un sustainability gap de près de 1,5% du PIB. L'effort devrait donc encore être renforcé pendant 2 ou 3 ans, après 2015.



¹ Compte tenu de la croissance économique en projection, l'ajustement du solde de financement selon les modalités définies dans le programme de stabilité serait de 5,2% du PIB à l'horizon 2015, par rapport au solde de financement à politique constante. En termes de surplus primaire (i.e. hors effet induit sur les charges d'intérêt), ceci correspond à un ajustement de 4,7% du PIB.

Or, le sustainability gap mesuré en 2010 vaut 5,9% du PIB, dont 1,7% du PIB afférent à la situation en 2009 (y compris composante cyclique) et 4,2% du PIB afférents à la variation du surplus primaire à partir de 2010 (y compris résorption de la composante cyclique). La composante cyclique négative du budget en 2009 est estimée à 1,5% du PIB. Par conséquent, le taux de préfinancement de 80% résulte du calcul suivant : $80\% = (4,7 - (1,7 - 1,5)) / (4,2 + 1,5)$. Le taux de préfinancement serait de 100% avec un ajustement équivalent au sustainability gap (i.e. 5,9% du PIB).

Le tableau suivant (**slide 10**) présente le sustainability gap et la dette en fin de période dans les différentes variantes réalisées par le CEV dans son Rapport 2009, classées de la plus défavorable à la moins défavorable. On observe que :

- Dans toutes les variantes, la situation est très largement insoutenable.
- La variante la plus défavorable est la variante de productivité basse (1,25%) avec maintien des adaptations au bien-être telles que fixées en valeur absolue dans le Pacte des générations
- La variante la moins défavorable est la variante d'emploi haut (emploi des âgés relevé).
- Dans la variante d'emploi haut, l'effort envisagé dans le programme de stabilité suffirait (puisque le gap y est de moins de 5% du PIB).
- La variante où les adaptations au bien-être sont « couplées » à la croissance de la productivité fait gagner 0,7% du PIB par rapport au scénario central.
- Une variante combinant « Emploi haut des âgés » et « couplage des adaptations au bien-être » n'a pas été effectuée mais, grosso modo, on peut s'attendre à ce que le sustainability gap n'y soit plus que d'environ 4% du PIB, soit significativement moins que les 6,2% du PIB du scénario de référence.
- Ceci est illustratif de l'impact potentiel de réformes de long terme. Encore faut-il en définir les modalités...

Projection de long terme à politique constante: variantes

(% du PIB – source: calculs sur base du Rapport CEV 2009)

	Sustaina- bility gap (a=b+c)	Situation présente (2013) (b)	Long term change (2014-∞) (c)	Dette en 2060
Productivité basse	7,2%	3,1%	4,0%	505%
Scénario de référence	6,2%	2,9%	3,3%	435%
Couplage des adaptations au bien-être	5,5%	2,9%	2,6%	405%
Productivité haute	5,3%	2,7%	2,6%	376%
Emploi haut des âgés	4,8%	2,9%	1,9%	343%

3. Options envisageables

3.1. Un effort d'ajustement budgétaire à court/moyen terme, mais de quelle ampleur ?

- Minimum : rejoindre les 3% du traité Maastricht (le déficit structurel dans les Perspectives de mai est de 3,4% du PIB en 2010, 5,5% du PIB en 2014, à politique constante).
- Maximum : probablement l'effort prévu dans le programme de stabilité (environ 5% du PIB).
- Finalement, la question importante est de savoir quel effort peut être fourni à court/moyen, et quelle partie d'effort est laissée pour le long terme. A cet égard, la politique belge sera très certainement influencée par la décision attendue du Conseil européen sur l'inclusion du coût du vieillissement dans les MTO (medium term objective) des programmes de stabilité.

3.2. Le pouvoir fédéral peut-il contribuer à l'effort ?

Questions préalables : (1) est-ce qu'un gouvernement a la capacité de s'entendre sur un programme restrictif ? (2) les entités fédérées laisseront-elles le pouvoir fédéral prendre l'initiative d'une consolidation budgétaire et ainsi reprendre un rôle central, rôle que les entités fédérées lui contestent en partie ?

Le fédéral a la main sur les grands postes de prélèvements obligatoires (IPP, ISOC, Cotisations sociales, TVA et accises). Mais est-il opportun d'envisager une hausse de la pression fiscale ?

- Le problème de soutenabilité est, fondamentalement, un problème d'écart entre la croissance de certaines dépenses et la croissance économique (et donc la croissance des recettes générées par l'activité économique). On imagine mal que la pression fiscale augmente de façon incessante pour financer des dépenses qui augmentent en permanence plus vite que le PIB. Par contre, on pourrait imaginer un relèvement unique (unique mais permanent) des recettes pour contribuer à « solder les comptes du passé » (i.e. le déficit au point de départ).
- Les impôts qui sont dans les mains fédérales ne sont pas nécessairement « growth friendly » (au sens d'une étude de l'OCDE). Mais certains leviers existent (impôts sur les produits, fiscalité écologique, dépenses fiscales, fiscalité mobilière dans un cadre européen, etc.). Par contre la fiscalité immobilière est perçue par les Régions et pouvoirs locaux.

Au niveau des dépenses, le pouvoir fédéral a peu de marges de manœuvre :

- Le **slide 11** montre que, pour un budget total de 28,1% du PIB en 2008, la masse des dépenses primaires finales propres du pouvoir fédéral (les masses sur lesquelles il peut agir sans modifier les législations concernant le financement des autres niveaux de pouvoir) n'est que de 7,8% du PIB.
- Il s'agit de dépenses difficilement compressibles, d'autant plus que le principe de l'ancre (aujourd'hui levé) a déjà largement comprimé ce qui pouvait l'être. Elles comprennent le financement de l'Union européenne, les subsides salariaux sous forme d'exonération de pré-

comptes professionnel, le financement de la SNCB, les dépenses d'administration (police, justice, fisc, etc.), le paiement des pensions des fonctionnaires, etc.

Compte du pouvoir fédéral en 2008

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	% du PIB	% du total
Financement, dont:	28,1	100,0
Recettes ¹	26,4	94,1
Emprunt	1,7	5,9
Dépenses, dont:	28,1	100,0
Financement de la sécurité sociale	5,8	20,7
Financement des entités fédérées	10,0	35,8
Financement des pouvoirs locaux	0,9	3,1
Charges d'intérêt	3,6	12,8
Dépenses primaires finales ¹	7,8	27,7

1. Hors cotisations imputées

11

plan.be

Compte des administrations publiques en 2008

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	% du PIB	% du total
Financement, dont:	47,5	100,0
Recettes ¹	46,3	97,5
Emprunt	1,2	2,5
Dépenses ¹ , dont:	47,5	100,0
Dépenses primaires finales du pouvoir fédéral	7,8	16,4
Dépenses primaires finales de la sécurité sociale	19,5	41,0
Dépenses primaires finales des entités fédérées	10,3	21,7
Dépenses primaires finales des pouvoirs locaux	6,2	13,0
Charges d'intérêt	3,8	7,9

1. Hors cotisations imputées

12

plan.be

Le **slide 12** identifie au sein du budget de l'ensemble des administrations publiques (47,5% du PIB en 2008), la partie de chaque niveau de pouvoir dans les dépenses primaires finales (donc, à l'exclusion de tout transfert de moyen entre niveau de pouvoir). Les dépenses primaires finales du pouvoir fédéral sont à peine supérieures à celles des pouvoirs locaux. Les entités fédérées et la sécurité sociale ont la main sur des masses de dépenses finales nettement plus importantes.

3.3. La sécurité sociale ne devrait-elle pas « s'aider elle-même » ?

Pour le moment (court/moyen terme), vu les législations en place:

- la sécurité sociale connaît un rythme de croissance des dépenses très supérieur à celui du PIB potentiel,
- qu'elle finance en creusant le déficit du pouvoir fédéral (et pas tellement le sien propre)
- tout en laissant s'installer un déséquilibre financier entre le régime des soins de santé (surfinancé) et les autres régimes.

Sur la question du creusement du déficit du pouvoir fédéral par la sécurité sociale :

- Les partenaires sociaux sont de plus en plus tributaires du pouvoir fédéral, et ce tant pour l'équilibrage des comptes de la sécurité sociale que pour la formation des salaires.
- En effet, de 2000 à 2014, le financement alternatif (destiné à financer les baisses de cotisations sociales et les soins de santé) aura augmenté de 3,5% du PIB. Les subsides salariaux sous forme d'exonération de précompte professionnel représenteront 0,6% du PIB en 2010. Sans parler de la défiscalisation de certains revenus (bonus sur les résultats, augmentation salariale de l'AIP 2009-2010).
- Sur la période 2008-2014 (**slide 13**), le déficit du pouvoir fédéral se creuse de 2,3% du PIB. Si l'on en exclu les transferts à la sécurité sociale et les subsides salariaux, il ne se creuserait que de 0,4% du PIB.
- Il s'agit, en soi, d'un vrai problème de fédéralisme budgétaire : le résultat de la concertation sociale (adaptations au bien-être, soins de santé, formation des salaires) est de plus en plus déconnecté de la question des moyens de financement propres de la sécurité sociale, à savoir les cotisations sociales.
- Ceci n'est plus soutenable à court terme vu le niveau déficit du pouvoir fédéral.

En ce qui concerne les dépenses (**slide 14**), sur la période de moyen terme (2008-2014) :

- Les soins de santé et les dépenses de pension (les deux composantes principales du coût du vieillissement) présentent un taux de croissance au moins 2 fois supérieur au taux de croissance économique potentiel (1,4 à moyen terme, 1,6 à long terme), ce qui n'est pas soutenable sans une augmentation des cotisations.
- Pour que ces dépenses restent constantes en pour cent du PIB, il faudrait réduire leur taux de croissance par deux, ce qui paraît impossible.
- Par rapport aux autres grandes catégories de dépenses (sociales et non sociales), elles sont les seules à présenter une telle dynamique.

Solde budgétaire du pouvoir fédéral (% du PIB)

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	Variations	
	2010-2007	2014-2010
Variation du solde du pouvoir fédéral, dont:	-1,8	-0,5
- Due aux transferts à la sécurité sociale	-0,9	-0,6
- Due aux subsides salariaux	-0,4	0,0
- Solde hors transf. à la sécu. et subsides sal., dont:	-0,5	0,1
. Due aux dépenses primaires	-1,0	0,3
. Due aux charges d'intérêt	0,2	-0,3
. Recettes	0,2	0,1

13

plan.be

Taux de croissance réel des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (%)

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	Moyennes de période	
	2008-2010	2011-2014
Recettes fiscales et parafiscales	-1,1	2,5
Dépenses primaires	3,3	2,2
- Chômage	5,9	1,2
- Soins de santé (avec/sans petits risques)	5,5 / 4,7	3,4 / 3,4
- Pensions et autres prestations sociales	3,0	3,1
- Frais de fonctionnement et investissements	1,8	1,4
- Subsides salariaux, coopération, etc.	4,1	1,1
Charges d'intérêt	-1,7	6,1
PIB	-0,9	2,3
PIB potentiel	1,4	1,4

14

plan.be

Concernant les dépenses de soins de santé :

- La pouvoir fédéral n'a manifestement plus les moyens de financer un objectif budgétaire en croissance de 4,5% par an hors inflation comme le prévoit la loi.
- Même si la totalité de ce budget n'est pas consommé (des moyens sont versés dans le fonds pour l'avenir des soins de santé ; ils correspondent au surfinancement du régime, cf. **slide**

15), on peut penser que cette norme de croissance légale de 4,5% crée un appel d'air qui n'est sans doute pas favorable à la limitation des dépenses.

- Ceci dit, les pouvoirs publics ont vraisemblablement peu de prise sur l'évolution des dépenses de santé : ce sont les prestataires et les patients qui déterminent l'activité du secteur.
- On peut néanmoins espérer infléchir la tendance à long terme, en menant des politiques qui favorisent les investissements économiseurs de coûts (et pas seulement améliorateurs de qualité).
- Ou envisager un relèvement des cotisations pour les soins de santé, au titre de la prise en charge logique du choix sociétal du niveau d'assurance en la matière.

Solde budgétaire de la sécurité sociale (% du PIB)

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	Variations	
	2010-2007	2014-2010
Variation du solde de la sécurité sociale, dont:	-1,6	0,1
- Solde du régime des soins de santé	0,2	0,3
. Due au « Montant de base »	0,7	-0,3
. Due au financement alternatif soins de santé	0,6	0,8
. Due aux dépenses	-1,2	-0,3
- Solde des autres régimes	-1,7	-0,2

15

plan.be

Concernant les dépenses de pensions et autres revenus de remplacement:

- D'ores et déjà, le nombre de pensionnés croît rapidement (l'effet papy-boom a démarré).
- Cependant, une grosse partie de l'augmentation des dépenses sociales est due aux adaptations au bien-être, c'est-à-dire aux enveloppes mises à la disposition des partenaires sociaux par le Pacte des générations (sans financement), auxquelles s'ajoutent les revalorisations supplémentaires décidées par le gouvernement (importantes dans les budgets 2008 et 2009).
- Sur 7 ans (2008-2014), ces adaptations au bien-être coûtent 0,8% du PIB (**slide 16**), dans un contexte où les salaires réels augmentent peu ou pas.

Ce système d'adaptations au bien-être, pratiquement automatiques, n'est pas soutenable :

- Dans la loi, les enveloppes sont calculées à partir de paramètres fixés en valeur absolue, indépendamment de l'évolution effective du « bien-être ». En toute logique, il aurait fallu lier ces paramètres à l'évolution effective des salaires. Actuellement (au moins sur 2007-2010), le

revenu d'une grande partie des allocataires sociaux (tant dans le régime des salariés que des indépendants) augmente plus vite que celui des travailleurs salariés.

- Un argument qui pourrait être avancé pour justifier des adaptations au bien-être supérieures à l'évolution des salaires, c'est l'idée qu'un rattrapage était nécessaire. Mais dans ce cas, il doit être, d'une part, calibré et évalué par rapport à un objectif et, d'autre part, clôturé quand on estime qu'il est suffisant.

Solde budgétaire de la sécurité sociale (% du PIB)

(Source: Perspectives 2009-2014, BfP, mai 2009)

	Variations	
	2010-2007	2014-2010
Variation du solde des autres régimes, dont:	-1,7	-0,2
- Due aux enveloppes bien-être	-0,5	-0,3
- Due au chômage (hors enveloppes)	-0,2	0,2
- Due aux pensions (hors enveloppes)	-0,4	-0,2
- Due aux autres prestations (hors enveloppes)	-0,2	0,1
- Autres	-0,2	0,0

3.4. Quelle contribution des entités fédérées dans le contexte institutionnel actuel ?

Vu l'ampleur du défi, il n'est pas du tout certain que le pouvoir fédéral et les partenaires sociaux puissent régler le problème à eux seuls. Se pose alors la question de la contribution des entités fédérées.

On peut raisonnablement tabler sur le fait :

- Qu'elles rétablissent progressivement leur équilibre budgétaire (environ 1% du PIB d'effort).
- Qu'elles consentent à augmenter leur part dans le financement de leurs propres pensionnés actuellement à charge du pouvoir fédéral.

En dehors de ces deux éléments, on voit mal, dans le cadre institutionnel actuel, à quel titre et avec quels moyens de persuasion, le niveau fédéral pourrait imposer aux entités fédérées de faire un effort supplémentaire. En effet :

- Les moyens dont elles disposent ne sont pas « illégitimes » : ils sont, grosso modo, liés au PIB et aux capacités contributives.
- Elles sont peu endettées et ne subissent qu'une faible partie du coût du vieillissement (or, la logique du Pacte de stabilité est que les Etats doivent faire un effort d'autant plus grand qu'ils sont fortement endettés et font face à un coût du vieillissement élevé).

Il est impossible d'exclure totalement que le niveau fédéral, en manque de moyens d'action dans le contexte du fédéralisme belge, ne soit amené à se décharger vers d'autres niveaux de pouvoir d'une partie de ses responsabilités en matière de protection sociale. Du moins, à défaut de réduire celle-ci à des niveaux socialement inacceptables ou d'en transférer une partie vers le secteur privé au risque d'un recul de la solidarité. Qu'il s'agisse d'un transfert de compétences ou de l'émergence de sécurités sociales complémentaires dans les entités fédérées, l'échec de la stratégie de préfinancement imaginée au début des années 2000 aura alors contribué à une nouvelle étape dans l'évolution du modèle fédéral belge.

Références

Bureau fédéral du Plan (2009), « Perspectives économiques 2009-2014 ».

Balassone F., Cunha J., Langenus G., Manzke B., Pavot J., Prammer D., Tommasino P. (2009), « Fiscal sustainability and policy implications for the euro area », National Bank of Belgium, Working Paper n°155.

Fasquelle N., Festjens M.-J., Saintrain M., Scholtus B., Weemaes S. (2008), « De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid », Bureau fédéral du Plan, Working Paper n°24-08.

Hoge Raad Van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid (2009), « Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014 ».

Hoge Raad Van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing (2009), « Jaarlijks verslag ».

Saintrain M., Weemaes S. (2008), « Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen », Bureau fédéral du Plan, Working Paper n°5-08.