

Bureau du Plan

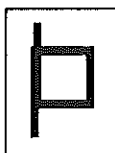
DG 4711



octobre 1991

**Les problèmes financiers de la Sécurité sociale
resitués dans leur contexte macroéconomique
à moyen et long terme**

Th. Debois, M.J. Festjens, R. Maldague



Bruxelles, octobre 1991

Bureau du Plan

Direction générale

(90)RM/4711/a/6167

**Les problèmes financiers de la Sécurité sociale
resitués dans leur contexte macroéconomique
à moyen et long terme**

Th. Debois, M.J. Festjens, R. Maldague



INTRODUCTION

Les problèmes financiers de la Sécurité sociale sont et resteront à l'ordre du jour.

Sans préjuger des choix qui devront être faits par les décideurs politiques, il est important de resituer ces problèmes dans leur contexte macroéconomique à moyen et long terme, notamment en liaison avec l'évolution des finances publiques.

On procèdera à cet effet en quatre étapes :

1. Dans un premier temps, on analysera rapidement les grands flux financiers de la Sécurité sociale entre 1970 et 1990 pour en dégager les tendances lourdes.
2. Ensuite, on verra comment l'évolution des subsides à la Sécurité sociale, qui a pesé lourd dans son financement, influence à son tour le besoin net de financement du Pouvoir central.
3. Ayant ainsi constaté que l'équilibre financier de la Sécurité sociale est intimement lié à celui du Pouvoir central et vice-versa, on essaiera de cerner autant que possible l'évolution des finances publiques à moyen et long terme, afin de préciser à la fois les contraintes et la marge de manoeuvre éventuelle.
4. Dans le cadre macrobudgétaire ainsi tracé, on en viendra enfin au coeur du problème : l'évolution probable ou plausible des comptes de la Sécurité sociale à l'horizon 1995, voire au-delà.



1. Les grands flux financiers de la Sécurité sociale - Bref rappel des grandes tendances observées entre 1970 et 1990

- Dans le **tableau 1**, on retiendra quatre dates

1970 : date à laquelle le système de Sécurité sociale tel que nous le connaissons aujourd'hui est pratiquement achevé

1974 : déclenchement de la crise

1983 : "retournement" de la politique sociale

1990 : dernière année observée.

- Quelles sont les **tendances lourdes** qui ressortent de ce tableau ?

a. De 1970 à 1983, une croissance continue des prestations largement financées par les subsides de l'Etat

- de 1970 à 1974 : + 2 % du P.I.B. dont 1.2 % consacrés à la revalorisation des pensions
0.4 % aux soins de santé

- de 1974 à 1983 : + 7.5 % du P.I.B. dont 3.1 % pour le chômage
2.5 % pour les pensions
1.5 % pour les soins de santé

- sur le total de la période :
+ 9.5 % du P.I.B. dont 3.7 % pour les pensions
3.4 % pour le chômage
1.9 % pour les soins de santé

- cette augmentation des prestations est financée pour plus de 60 % par une augmentation des subsides du Pouvoir central : +5.5 % du P.I.B.

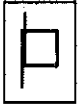


Tableau 1 - Les principaux flux de l'ensemble de la Sécurité sociale

(en % du P.I.B.)

	1970	1974	1983	1990	1970-1983	1983-1990	1995
Cotisations à la Sécurité sociale	12.4	13.8	16.4	17.5	+4.0	+1.1	17.7
1. entreprises	6.7	7.5	7.6	9.1	+0.9	+1.5	9.0
2. Etat au titre d'employeur	1.7	1.9	2.5	2.4	+0.8	-0.1	2.6
3. ménages	4.1	4.4	6.3	6.0	+2.2	-0.3	6.1
Subsides de l'Etat	3.1	3.9	8.6	4.3	+5.5	-4.3	3.3
Prestations sociales aux ménages	14.5	16.5	24.0	20.9	+9.5	-3.1	20.2
- Pensions	5.6	6.8	9.3	8.5	+3.7	-0.8	8.7
dont pensions publiques	1.3	1.5	2.1	2.1	+0.8	-	2.3
- Soins de santé	2.7	3.1	4.6	4.8	+1.9	+0.2	5.0
- Indemnités	1.2	1.4	1.9	1.4	+0.7	-0.5	1.2
- Chômage, prépensions, ...	0.5	0.8	3.9	2.9	+3.4	-1.0	2.3
- Allocations familiales	3.2	2.9	2.7	2.1	-0.5	-0.6	1.8

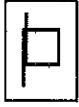
Tableau 2 - Besoin net de financement du Pouvoir central avec et sans transferts à la Sécurité sociale

(en % du P.I.B.)

	1970 (a)	1974 (a)	1979 (a)	1983 (a)	1990 (a)	1970-1983 (b)	1983-1990 (b)	1995 (a)
1. Besoin net de financement du Pouvoir central	1.9	3.2	6.7	12.5	6.7	10.6	-5.8	3.1
2. Transferts à la Sécurité sociale	3.1	3.9	6.6	8.6	4.3	5.5	-4.2	3.3
3. Besoin net de financement du Pouvoir central hors transferts à la Sécurité sociale	-1.2	-7	0.1	4.0	2.3	5.1	-1.6	-2

(a) Niveaux

(b) Variation sur la période



b. Un retournement durant les années '80 : la diminution des prestations et l'augmentation des cotisations vont de pair avec une réduction de moitié des subsides du Pouvoir central

- La politique d'austérité mise en oeuvre dès le début des années 1980 (et la diminution du chômage à partir de 1985) entraînent une réduction des **prestations** de 24 % du P.I.B. en 1983 à 20.9 % en 1990.

Cette réduction (sauf pour les soins de santé) est due largement à l'interruption de la liaison au bien-être dès 1981, à la désindexation partielle intervenue en 1983 et ensuite au non-octroi de trois indexations.

- Parallèlement, les **cotisations** augmentent notamment par suite de la suppression des plafonds, du relèvement des cotisations et de l'instauration des "cotisations de modération salariale" (sauts d'index).
- Pour leur part, les **subsides du Pouvoir central** sont ramenés de 8.6 % en 1983 à 4.3 % en 1990, soit une réduction de moitié.

2. L'impact des subsides à la Sécurité sociale sur l'évolution du besoin net de financement du Pouvoir central

On vient de voir la place que les subsides à la Sécurité sociale occupent dans les flux financiers de la Sécurité sociale.

Voyons à présent comment l'évolution de ces subsides influence à son tour le besoin net de financement du Pouvoir central.

Du tableau 2, ressort une conclusion simple, mais importante.

Jusqu'en 1983, l'augmentation des transferts à la Sécurité sociale coïncide totalement (jusqu'en 1979) ou largement (ensuite) avec le creusement du déficit du Pouvoir central.

A l'inverse de 1983 à 1990, la réduction de moitié des subsides (de 8.6 % du P.I.B. à 4.3 %) a, à son tour, contribué de façon importante à la réduction du déficit du Pouvoir central.

Pour le dire autrement, si le solde de la Sécurité sociale a pu être maintenu en boni ou à un niveau proche de l'équilibre jusqu'en 1983, c'est grâce au gonflement des transferts du Pouvoir central qui ont financé la plus grande partie des hausses de prestations de la Sécurité sociale enregistrées durant cette période.

Par la suite, le boni de la Sécurité sociale est resté grosso modo stabilisé, la réduction des prestations et la hausse des cotisations allant de pair avec un allègement des transferts du Pouvoir central.



3. Perspectives d'évolution des finances publiques à moyen et long terme

A travers les deux points qui précèdent, on a vu que l'équilibre financier de la Sécurité sociale est intimement lié à l'équilibre financier du Pouvoir central et vice-versa.

Aussi, est-il essentiel de cerner autant que possible l'évolution des finances publiques à moyen et long terme, pour revenir ensuite à l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale à moyen terme.

3.1 Pour bien comprendre l'avenir, il est utile de résumer en trois phases la **crise des finances publiques des 15 dernières années**

- **de 1974 à 1982** : le besoin net de financement du Pouvoir central ne cesse d'augmenter.

Jusqu'en 1979, cette augmentation provient essentiellement de l'envolée des dépenses hors charges d'intérêt (et notamment des transferts à la Sécurité sociale).

De 1979 à 1982, les charges d'intérêt commencent à prendre le relais.

- **de 1982 à 1986**, le besoin net à financer se stabilise, voire diminue légèrement. La diminution des dépenses hors charges d'intérêt est pratiquement neutralisée par l'augmentation des charges d'intérêt. L'effet boule de neige joue à plein.
- **de 1986 à 1990**, le besoin net à financer diminue régulièrement, car le solde primaire continue à s'améliorer, tandis que bon an, mal an, les charges d'intérêt se stabilisent en % du P.I.B.

3.2 Perspectives à l'horizon 1995

- De la dernière projection à moyen terme du Bureau du Plan, ajustée pour tenir compte des décisions relatives au budget de 1992, il ressort une évolution plutôt favorable du besoin net à financer du Pouvoir central.

En effet, compte tenu des perspectives de croissance, d'inflation, de chômage et de taux d'intérêt (diminution sensible à partir de 1993) et, **moyennant un contrôle très strict des dépenses publiques**, le besoin net à financer du Pouvoir central serait ramené à 3.1 % du P.I.B., tandis que la dette publique continuerait à baisser - lentement - en % du P.I.B.

Soulignons immédiatement combien cet objectif est à la fois impératif, ambitieux et exigeant.

- **Impératif.** En effet, toutes les recommandations des instances nationales compétentes (Banque Nationale, Bureau du Plan, Conseil Supérieur des Finances) ou interna-



tionales (O.C.D.E., Fonds Monétaire International) convergent vers cet objectif de 3 %, jugé nécessaire pour casser l'effet boule de neige et induire un effet inverse.

La réalisation de cet objectif n'en est que plus urgente et plus impérieuse depuis qu'il a été décidé récemment que chaque pays membre de la C.E.E. devrait soumettre à **bref délai** à la Commission et au Conseil des Ministres des Communautés européennes, des "programmes de convergence" qui réservent une attention "privilégiée" à la réduction du déficit public, **en ce compris la Sécurité sociale**.

- **Ambitieux et exigeant**, car il faut bien voir **les conditions très strictes** auxquelles la réalisation de cet objectif est soumise.
 - D'abord la concrétisation d'un contexte macroéconomique relativement favorable. Toute détérioration de ce contexte, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt, auront évidemment des conséquences négatives immédiates sur les finances publiques.
 - Il faut souligner ensuite que la réalisation de l'objectif de 3 % ne serait acquise que, grâce à une nouvelle diminution du solde primaire (en fait, les dépenses hors charges d'intérêt), les charges d'intérêt ne se réduisant encore que marginalement.

Concrètement, ceci implique notamment que

- les mesures décidées lors du conclave budgétaire seront prises et que les effets attendus seront effectivement obtenus (entre autres une hausse du rendement de l'I.Soc.);
- une croissance des recettes fiscales globales égale à celle du P.N.B. (élasticité de 1.0 point);
- une croissance réelle de l'ensemble des dépenses hors charges d'intérêt ne dépassant pas en moyenne 1.1 % en moyenne de période 1992-1995, ce qui, à son tour, implique notamment que
 - toutes les dépenses d'investissement, d'achats de biens et de services, de subventions aux entreprises, de transferts aux ménages (autres que ceux de la Sécurité sociale), de transferts au Reste du Monde auraient une croissance réelle **nulle**;
 - que les prestations de Sécurité sociale ne connaîtraient aucune adaptation au bien-être autres que celles qui sont décidées aujourd'hui.

En tout état de cause, même si ces conditions sont réunies, le renversement de tendance se fera lentement et il faudra attendre au-delà de 1995 pour espérer voir les charges d'intérêt baisser de façon significative et dégager des marges de



manoeuvre pour les dépenses (investissements publics, enseignement, ...) - ou recettes - des pouvoirs publics.

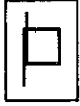
- Puisque l'on vient d'évoquer le mot **recettes**, il faudra éviter qu'une concurrence fiscale sauvage dans le cadre du Grand Marché et de l'U.E.M. ne fragilise un peu plus notre équilibre budgétaire. Or ce risque est réel, à défaut d'un minimum d'harmonisation fiscale.

Tableau 3 - La Sécurité sociale des salariés, présentation budgétaire

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cotisations, en % du P.I.B.	12.8	12.7	13.2	12.9	13.1	13.0	13.1	13.1
Prestations, en % du P.I.B.	16.1	15.6	15.5	15.8	15.5	15.3	15.0	14.9
Subsides de l'Etat								
- en % du P.I.B.	4.1	3.6	3.0	2.5	2.6	2.6	2.4	2.1
- en mlds de frs	225	216	192	171	184	200	190	180
Solde courant en mlds frs	23.4	19.1	25.4	-46.4	-20.9	4.3	5.6	3.2
Remboursement dettes de l'A.M.I. (mls frs)	9.8	3.0	5.4	4.7	2.6	4.3	5.6	3.2
Surplus ou déficit en mlds frs	13.6	16.1	20.1	-51.1	-23.5	0	0	0
Réserves de répartition + bâtiments (mls frs)	79	87	107	56	32	32	32	32
Subsides spéc. mis en réserve (mls frs)	-	-	-	21	29	21	23	35

- Enfin, une dernière contrainte que nous ne pouvons oublier. Même si, à moyen terme, les finances publiques étaient maîtrisées, il faut dès à présent être attentif aux évolutions prévisibles **à long terme**, au-delà des années 2000 lorsque surviendront les problèmes liés au vieillissement de la population.

En effet, à partir des années 2010 on peut craindre une croissance très rapide des dépenses de pensions et de soins de santé. Pour faire face au financement de ces dépenses additionnelles et limiter la reprise d'un effet boule de neige à ce moment-là, il faut AU MINIMUM, que la situation des finances publiques soit fondamentalement assainie d'ici là; c'est-à-dire que le poids de la dette publique et des charges d'intérêt dans le P.I.B. aient pu être drastiquement réduits avant 2010.



4. Perspectives budgétaires de la Sécurité sociale à l'horizon 1995 dans le cadre macrobudgétaire ainsi tracé

Rien d'étonnant évidemment à ce que, dans un cadre aussi contraignant, spécialement en ce qui concerne l'évolution des dépenses hors charges d'intérêt, les pouvoirs publics s'efforcent de limiter les subsides à la Sécurité sociale.

C'est ainsi que la loi du 29 décembre 1990 a fixé, pour la période 1991-1995, les subsides de l'Etat à la Sécurité sociale des salariés à 192 milliards.

Ces subsides sont scindés en un subside général et un subside spécial, dont les montants sont définis annuellement par un arrêté royal. Le subside général est versé effectivement tandis que le subside spécial est inscrit au budget du Ministère de la Prévoyance sociale et enregistré cumulativement à l'Office National de Sécurité sociale.

Le régime des salariés ne peut disposer du subside spécial que dans la mesure où l'équilibre financier du régime serait en danger suite à des facteurs exogènes ou conjoncturels et moyennant un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Le montant **cumulé** de la subvention spéciale ne peut être utilisé que si l'équilibre financier de la Sécurité sociale des salariés est menacé par une perturbation structurelle

Le **tableau 3** brosse, à grands traits, l'évolution de la Sécurité sociale des travailleurs d'ici 1995, en termes budgétaires et compte tenu de la "norme" dont il vient d'être question.

Quels enseignements peut-on en tirer ?

- **La période 1988-1990** bénéficie d'une croissance économique forte (4 % en moyenne) et d'une diminution des dépenses de chômage. D'où l'apparition de surplus de la Sécurité sociale, bien que les subsides de l'Etat aient été ramenés de 225 milliards en 1988 à 192 milliards en 1990.

Cette marge de manoeuvre est affectée à un certain assouplissement de la politique d'austérité des années 1980. Songeons notamment au relèvement des allocations pour les chômeurs âgés et à l'adaptation au bien-être des pensions des salariés au 1er octobre 1990 et à nouveau au 1er octobre 1991.

- Ces mesures sont prises à la veille d'un fléchissement conjoncturel général en 1991, auquel la Belgique n'échappe pas. Dès lors, les cotisations fléchissent, tandis que les rigueurs de l'assainissement budgétaire amènent le Gouvernement à réduire ses subsides à la Sécurité sociale de 192 à 171 milliards.

Parallèlement, les prestations augmentent de 4.3 % en termes réels (augmentation des dépenses de chômage, dépenses supplémentaires dont question ci-dessus et intégration de l'assurance maladie de la S.N.C.B. dans le régime général).



Cette divergence entre l'évolution des recettes et des dépenses conduit à un déficit de 46 milliards, voire 51 milliards si on y ajoute le remboursement des dettes venues à échéance. Ce déficit peut cependant être financé par les surplus des années 1988, 1989 et 1990.

Soulignons une fois de plus à ce propos, la sensibilité des finances publiques (et donc la précarité des résultats) à tout fléchissement conjoncturel.

- **A partir de 1992**, la croissance économique s'améliore, l'inflation reste modérée, les taux d'intérêt diminuent à partir de 1993, tandis que le chômage (et les dépenses y afférentes) diminue lui aussi.

Toutefois, la situation de la Sécurité sociale resterait difficile et précaire.

Pour 1992, les subsides à la Sécurité sociale ont été fixés à 184 milliards, soit 13 milliards de plus qu'en 1991. Malgré cela, le déficit est tel que les réserves de répartition (bâtimens mis à part) sont largement épuisées.

Pour 1993, pour être en équilibre "toutes autres choses restant égales par ailleurs", la Sécurité sociale devrait bénéficier de subsides à concurrence de 200 milliards, soit le subside maximum de 192 milliards + 8 milliards prélevés sur le stock cumulé des "subsides spéciaux", pour autant que ce prélèvement puisse se justifier par une "perturbation structurelle", ce qui est loin d'être acquis. Ce n'est qu'à **partir de 1994** que les subsides de l'Etat pourraient à nouveau diminuer, mais, soulignons-le à nouveau, "toutes autres choses étant égales par ailleurs".

En tout état de cause, on ne peut perdre de vue que fin 1993, les réserves disponibles de la Sécurité sociale seraient largement épuisées. C'est dire qu'à moyen terme, la marge pour des dépenses sociales supplémentaires est extrêmement mince, tout au moins si on entend s'en tenir à la norme budgétaire adoptée.

Par ailleurs, l'assainissement des finances publiques est aussi une nécessité pour le **financement de la Sécurité sociale à long terme**⁽¹⁾.

Les prévisions démographiques à long terme (1990-2040) soulignent en effet le vieillissement de la population :

- diminution de la population totale de 1.4 millions
- diminution de la population active de 1 million
- augmentation du nombre de personnes âgées de 1.1 millions et donc surtout augmentation de leur part dans la population totale

(1) Sur ce thème, voir spécialement : "Een lange termijn verkenning voor de Sociale zekerheid (1987-2040)", Planning Papers, Planbureau, Juli 1991.



C'est ainsi que les coefficients de dépendance démographique, c'est-à-dire le rapport entre personnes âgées (65 ans et +) par rapport à la population d'âge actif (15 à 64 ans) va se détériorer rapidement à partir de 2010 pour plus que doubler en 2040.

Selon les études du Bureau du Plan, quelles que soient les hypothèses adoptées, le vieillissement de la population va peser sur les finances publiques et risque d'enclencher à long terme un nouvel effet boule de neige. Même une augmentation de la natalité serait sans effet significatif sur la période cruciale 2010-2030 : à cet égard, il est déjà trop tard".

Quelles que soient les stratégies à mettre en oeuvre pour relever ce défi, elles auront toutes un point commun : aborder la période cruciale avec une dette publique minimum, ce qui nous ramène aux problèmes de moyen terme évoqués ci-dessus.