

**LE PROGRAMME DE STABILITE
DE LA BELGIQUE 2002-2005**

novembre 2001
(Version française)



Design by Ministry of Finance - Treasury - Internet/intranet team - Brigitte Degeest

Contenu

1. Les lignes de force du programme de stabilité 2002-2005	p. 3
2. Environnement économique	p. 5
2.1. Evolution de la conjoncture à court terme	
2.2. Prévisions à moyen terme	
3. Solde de financement et dette publique	p. 9
3.1. Lignes de force de la politique budgétaire	
3.2. Exécution du budget 2001	
3.3. Le budget 2002	
3.4. Les objectifs à moyen terme	
3.5. La contribution des divers sous-secteurs	
3.6. Evolution de la dette	
3.7. Solde corrigé de l'influence du cycle	
4. Comparaison avec le programme de stabilité 2001-2005 et analyse de sensibilité	p. 21
4.1. Comparaison avec le programme de stabilité 2001-2005	
4.2. Analyse de sensibilité	
5. Qualité des finances publiques	p. 24
5.1. Principales initiatives en matière de recettes	
5.2. Principales initiatives en matière de dépenses	
6. La soutenabilité des finances publiques	p. 27
6.1. Coût du vieillissement et politique budgétaire	
6.2. Le Fonds de vieillissement et la Note sur le vieillissement	
6.3. L'absorption des conséquences budgétaires du vieillissement requiert une stratégie globale	
7. Réformes institutionnelles	p. 34
Annexe	p. 36

Contacts

Contenu : Cabinet du Ministre des Finances (koenraad.vanloo@ckfin.minfin.be)

Website : <http://treasury.fgov.be/interstabfr>
Ministère des Finances Administration de la Trésorerie Cellule Internet/intranet
(filip.pynckels@minfin.fed.be et brigitte.degeest@minfin.fed.be)



1. Les lignes de force du programme de stabilité 2002-2005

Tendance actuelle: affaiblissement de la conjoncture

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont frappé l'économie mondiale à un moment où celle-ci était particulièrement vulnérable. Dès avant ces événements, l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon se voyaient simultanément confrontés à un affaiblissement conjoncturel. L'économie et l'emploi en Belgique en ressentent les effets. Tous les indicateurs indiquent un déclin rapide et fort de la conjoncture économique pour les premiers mois de l'année 2001. S'ajoutant à ces faiblesses, les événements précités provoquent inéluctablement des chocs défavorables sur l'économie mondiale ainsi qu'une grande incertitude. Etant donné les circonstances, il est souhaitable que la clarté prédomine rapidement et que la confiance soit rétablie, ce qui permettra de retrouver des perspectives favorables.

Programme de stabilité actuel confirme le précédent

Le nouveau programme de stabilité 2002-2005 actualise le programme de stabilité de décembre 2000. Celui-ci était axé autour de deux priorités politiques. D'une part la constitution progressive d'excédents budgétaires permettant la poursuite de l'assainissement des finances publiques, d'autre part la création d'une marge budgétaire permettant une politique novatrice.

C'est pourquoi on préconise, sous l'hypothèse d'une croissance tendancielle de l'économie, une hausse systématique de l'excédent budgétaire, de 0,2% du PIB en 2001 à 0,7% du PIB en 2005. Cet engagement de créer un excédent vaut également en cas d'évolution conjoncturelle décevante, sauf écarts négatifs sensibles par rapport à la croissance tendancielle ou modifications exceptionnelles des taux d'intérêt.

Ecart négatif sensible de la croissance tendancielle

Le gouvernement est d'avis que les circonstances actuelles peuvent être considérées comme un écart négatif sensible de la croissance tendancielle. L'évolution cumulée du PIB sur la période 2001-2002 sera inférieure de 2 à 3 points de pourcentage à la croissance tendancielle sur laquelle est basée la trajectoire budgétaire tracée dans le programme de stabilité (2,5% en termes réels).

Conformément aux attentes, les comptes des pouvoirs publics pour 2001 pourront probablement être clôturés proche de l'équilibre en dépit du tassement de la conjoncture. Le résultat effectif dépendra en particulier de l'évolution des recettes fiscales au cours des derniers mois de cette année.

L'équilibre comme objectif budgétaire

Pour 2002 également l'objectif du gouvernement reste l'équilibre budgétaire:

- ◆ En ne modifiant pas le cap de la politique budgétaire -assurant par là la crédibilité de celle-ci- le gouvernement ne compromet pas l'acquis des efforts passés. En dépit de la conjoncture décevante, l'équilibre pourrait être assuré trois années de suite et la réduction du taux d'endettement se poursuit.
- ◆ Il soutient également la confiance en maintenant l'intégralité des mesures annoncées antérieurement en matière de réduction de la pression fiscale et parafiscale et d'augmentation des allocations.

Facteurs déterminants pour le résultat budgétaire 2002

Plus encore que par le passé, les perspectives macro-économiques et budgétaires sont voilées d'une grande incertitude. Trois facteurs seront particulièrement déterminants pour le résultat budgétaire final de 2002:

- ◆ l'évolution des recettes fiscales au cours des derniers mois de 2001, qui influence la base de calcul des recettes 2002;
- ◆ la mesure dans laquelle l'Entité II respectera les objectifs budgétaires retenus dans l'accord de coopération conclu l'an dernier, eu égard à l'évolution moins favorable que prévu des moyens attribués aux régions et communautés;
- ◆ le moment auquel la reprise économique sera entamée, qui est probablement le facteur le plus important.

Objectifs à moyen terme

Si la conjoncture évolue favorablement, le gouvernement continuera à appliquer pour 2002 la règle des bonis conjoncturels fixée dans les programmes de stabilité précédents. Si la croissance en 2002 s'avère supérieure aux attentes actuelles, la marge supplémentaire sera utilisée prioritairement pour améliorer le solde budgétaire.

A moyen terme, le gouvernement maintient son objectif de constituer progressivement un excédent budgétaire substantiel. Si le revirement conjoncturel a lieu dans le courant de l'année 2002 et que l'on assiste à une reprise vigoureuse, on peut s'attendre, (grâce à un acquis de croissance de plus de 1% fin 2002), à des chiffres de croissance avoisinant 3% pour 2003. Si ces chiffres se confirment, le programme de stabilité 2001-2005 pourra reprendre sa trajectoire. Le gouvernement confirme par là sa politique de réduction accélérée de la dette publique.

De cette manière le gouvernement souligne toute l'importance qu'il accorde au Pacte de stabilité et de croissance européen ainsi qu'à la vision macro-économique que celui-ci sous-tend; la garantie de finances saines est essentielle à la création de meilleures conditions pour la stabilité des prix, une croissance forte et durable et donc l'emploi.

Un budget sain est source de stabilité et constitue un fondement important pour la confiance en l'avenir. Dans le climat macro-économique difficile que nous connaissons actuellement, une situation budgétaire saine offre incontestablement à l'économie belge une position de départ favorable pour le moment où le rétablissement économique interviendra.



2. Environnement économique

2.1. Evolution de la conjoncture à court terme

Croissance forte en 2000

Portée par un climat international favorable et par une demande intérieure forte, l'année 2000 représente, de par sa croissance du PIB de 4%, une excellente année pour l'économie belge. Sur une base trimestrielle, la croissance a atteint au premier trimestre de 2000 son niveau le plus élevé observé depuis 1995 (6,1%). Les trimestres suivants sont caractérisés par un ralentissement de la croissance.

Cette belle performance en matière de croissance a rejailli sur le marché de l'emploi et sur les finances publiques. L'emploi a augmenté de 1,6%, soit de plus de 60.000 unités. Grâce à la forte croissance économique et à la prudence de la politique budgétaire inspirée par le principe du hamster doré ⁽¹⁾, le budget 2000 a pu être clôturé en équilibre, alors que le budget initial prévoyait encore un déficit de 1% du PIB.

Ralentissement de la croissance en 2001

Alors qu'au début de l'année 2001 on tablait sur un ralentissement limité de l'économie mondiale, il s'est avéré rapidement que le ralentissement de la croissance américaine devenait plus important que prévu et ne pouvait rester sans conséquence pour les économies européennes. Les comptes trimestriels du deuxième trimestre 2001 indiquaient clairement que l'économie belge ne pouvait échapper à cette forte décélération de la croissance. Le mouvement du PIB d'un trimestre à l'autre fait apparaître un recul de 0,5%, contre une accroissement de 0,4% au premier trimestre. Le ralentissement de l'activité économique s'est manifesté surtout dans l'évolution de la valeur ajoutée dans le secteur industriel. Contrairement aux trimestres précédents, la demande intérieure -et plus particulièrement les investissements des entreprises et la consommation des ménages- a donné des signes de faiblesse. Pour la première fois depuis trois ans, les dépenses de consommation finale des ménages étaient inférieures à celles du trimestre précédent.

(1) Le principe du "hamster doré" implique une estimation prudente des paramètres lors de la confection du budget. Cette approche, qui inclut une marge de sécurité budgétaire, permet d'absorber les événements défavorables imprévus sans que pour autant la réalisation des objectifs budgétaires ne soit mise en danger dans l'immédiat.

Estimations actualisées pour 2001 et 2002

Il s'est avéré très vite que les estimations du budget économique de juillet, qui servent traditionnellement de base pour la confection du budget de l'année suivante, étaient dépassées par les faits. C'est pourquoi il a été demandé à l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) d'actualiser ces estimations. Les résultats de cet exercice -clôturé fin octobre- sont ceux figurant au tableau 1 pour la période 2001-2002.

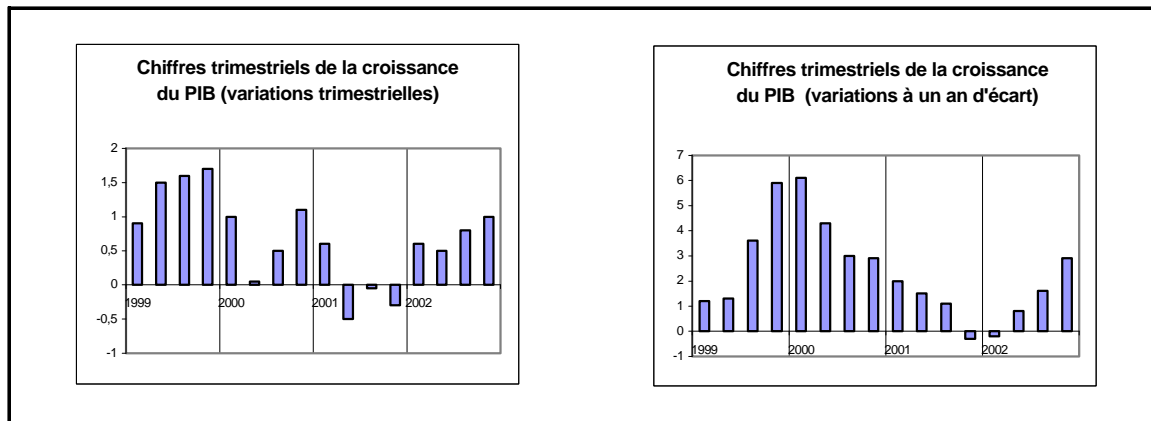
Tableau 1
Croissance et facteurs apparentés

	2000	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004 (2)	2005 (2)
Croissance du PIB à prix constants (7+8+9)	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
Niveau du PIB à prix constants	248,3	257,8	267,2	281,0	293,2	305,3
Déflateur du PIB	1,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,7
Variation de l'IHPC	2,7	2,5	1,3	1,8	1,7	1,7
Emploi	1,6	1,0	0,3	1,0	0,7	0,7
Evolution productivité de travail	2,4	0,1	1,0	2,0	1,8	1,7
	Sources de la croissance: variation à prix constants					
1. Consommation finale (secteur privé)	3,8	1,7	1,3	2,9	2,4	2,5
2. Consommation finale (secteur public)	2,5	1,7	1,2	2,0	1,4	1,8
3. Formation brute de capital fixe	2,6	0,1	0,3	3,8	3,1	3,5
4. Variation de stocks	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Exportations de biens et services	9,7	0,8	2,8	5,2	5,3	4,8
6. Importations de biens et services	9,7	0,8	2,5	5,3	5,2	5,1
	Contribution à la croissance du PIB					
7. Total demande finale (1+2+3)	3,1	1,3	1,0	2,8	2,3	2,5
8. Variation des stocks (=4)	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Balance des biens et services	0,5	0,0	0,3	0,2	0,2	-0,1
(1) Source: Bureau Fédéral du Plan/iCN Budget économique d'octobre 2001						
(2) Source: Bureau Fédéral du Plan/iCN Perspectives à moyen terme, novembre 2001.						

Evolution du PIB

En raison des prévisions pessimistes en ce qui concerne l'évolution de l'environnement international, les prévisions relatives à l'économie belge ont été revues à la baisse. Alors qu'en 2000 les marchés extérieurs avaient connu une expansion de 11,5%, on se base pour 2001 et 2002 sur des croissances respectives de 2,5% et 3,5%. Tant la demande extérieure que la demande intérieure, toutes deux décevantes, pèsent sur la croissance du PIB. La croissance réelle du PIB est estimée à 1,1% pour 2001 et à 1,3% pour 2002. Ces chiffres presque identiques cachent cependant des profils trimestriels très dissemblables. Comme l'illustre le graphique 1 (chiffres à un an d'écart), l'année 2001 est caractérisée par un recul constant, suite auquel le PIB du dernier trimestre 2001 était même inférieur, à prix constants, à celui du dernier trimestre 2000. Ces chiffres sont l'image inverse du profil attendu pour 2002.

Graphique 1



Evolution du taux d'épargne et de la consommation des ménages en 2002

Les dépenses de consommation des ménages progressaient encore de 3,8% en 2000. En 2001 et 2002 cette croissance ralentirait, pour s'établir respectivement à 1,7% et 1,3%. Le pouvoir d'achat des ménages est soutenu par la poursuite de la suppression de la contribution complémentaire de crise et par la première phase de la baisse de l'impôt des personnes physiques. Mais l'incertitude croissante se reflète dans l'évolution du taux d'épargne. Celui-ci passerait de 14,7% à 15,4% en 2002. Cela signifie que la consommation privée augmente moins vite que le revenu réel disponible.

Evolution des investissements en 2002

Le ralentissement de la demande et le climat défavorable affectent forcément les investissements. Ceux-ci n'augmenteraient que de 0,1% en 2001 et de 0,3% en 2002. L'évolution des investissements est influencée fortement par celle des investissements publics, qui connaissent traditionnellement un important recul l'année suivant une année d'élections communales (les dernières ont eu lieu en octobre 2000). En ce qui concerne les investissements des entreprises, on s'est basé sur des accroissements de 0,7% et 1,3% respectivement. En 2002 les investissements des entreprises seraient de nouveau soutenus par le rétablissement de la demande et par le faible niveau des taux d'intérêt.

Evolution de l'emploi en 2002

L'emploi réagit avec un certain retard à l'évolution de la conjoncture. Cela explique pourquoi l'emploi augmenterait encore de quelque 40.000 unités (1,0%) en 2001 en dépit des chiffres décevants de la croissance. En 2002 nous assisterons au phénomène inverse. L'emploi ne réagira que tardivement à la reprise de l'économie. Le nombre de nouveaux emplois créés ne devrait pas dépasser 13.000. Cette réaction à retardement du marché de l'emploi explique également la forte divergence en matière d'évolution de la productivité du travail par tête (respectivement 0,1% en 2001 et 1,0% en 2002).

Evolution de l'inflation en 2002

L'inflation a atteint un sommet en juin 2001. La hausse de l'indice harmonisé des prix à la consommation est estimée à 2,5% pour 2001 ; elle devrait ensuite retomber à 1,3% pour 2002. Les estimations relatives au ralentissement de l'inflation sont basées sur la poursuite de la chute des prix du pétrole et sur une nouvelle appréciation de l'euro.

2.2. Prévisions à moyen terme

Croissance potentielle à moyen terme

A la demande du gouvernement, le Bureau Fédéral du Plan a également réalisé une projection du moyen terme. Celle-ci s'appuie sur l'hypothèse que le rythme de croissance de l'économie mondiale s'accélération en 2003, entraînant une plus forte croissance du commerce mondial et des marchés extérieurs si importants pour la Belgique. La croissance réelle du PIB est estimée à 3,0% pour 2003, après quoi elle évoluerait vers 2,4% à 2,5%, qui est le niveau de croissance potentiel à moyen terme.

Dans la période couverte par la projection, la croissance est portée surtout par la demande intérieure. La contribution apportée par les exportations nettes reste limitée. La consommation privée est soutenue par l'évolution favorable du revenu disponible des ménages. Outre l'amélioration de l'emploi, il faut souligner l'impact de la baisse de l'impôt des personnes physiques, impact qui se fera sentir surtout en fin de période de projection. Grâce aux meilleures perspectives de marchés et à la réforme de l'impôt des sociétés, les investissements des entreprises devraient, eux aussi, retrouver un rythme plus soutenu.



3. Solde de financement et dette publique

3.1. Lignes de force de la politique budgétaire

Objectifs de la politique budgétaire à moyen terme

Le gouvernement reste fidèle, en matière de politique budgétaire à moyen terme, aux objectifs du Programme de stabilité 2001-2005. Celui-ci vise un double objectif:

- ♦ *"La constitution progressive d'excédents budgétaires poursuit sans relâche l'assainissement des finances publiques. Cela permet une réduction accélérée de la dette publique, condition nécessaire pour rendre les finances publiques belges moins dépendantes des fluctuations des taux d'intérêt, condition essentielle également pour absorber l'impact du vieillissement au cours de la prochaine décennie."*
- ♦ *Le maintien de cette norme budgétaire permettra, au cours des années à venir, de dégager des moyens supplémentaires pour une politique ambitieuse. Le gouvernement ambitionne d'insuffler une nouvelle dynamique à l'emploi, notamment par une réduction sensible de la fiscalité sur le travail, par une sécurité sociale modernisée, adaptée aux nouveaux besoins de la population, par un meilleur fonctionnement des administrations publiques, de la justice et de la sécurité, ainsi que par des mesures en faveur du développement durable et de la mobilité."*

Objectifs en matière de solde de financement: construction d'un surplus

Les objectifs en matière de solde de financement, tels qu'ils figurent dans le programme de stabilité 2001-2005, sont repris dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2
Objectifs en matière de solde de financement, tels qu'ils figurent dans le programme de stabilité 2001-2005

En % du PIB	2001	2002	2003	2004	2005
Solde de financement	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7

Toujours suivant le programme de stabilité 2002-2005 et si l'économie suit son évolution tendancielle, *"l'excédent de financement sera augmenté systématiquement: il passera de 0,2% du PIB en 2001 à 0,7% en 2005. Cet engagement relatif à la constitution du solde de financement reste valable en cas de croissance décevante, sauf écarts négatifs sensibles par rapport à la croissance tendancielle ou modification exceptionnelle des taux d'intérêt."*

Vu les circonstances conjoncturelles exceptionnelles, cette trajectoire sera abandonnée à court terme. Les engagements restent cependant valables à moyen terme.

3.2. Exécution du budget 2001

Point de départ du budget 2001: excédent

Lors de la confection du budget 2001, on tablait -pour l'ensemble des pouvoirs publics- sur un excédent de 0,2% du PIB. Ce chiffre ne prenait pas en considération le produit de la vente des licences UMTS.

Constitution d'un tampon conjoncturel pour les contretemps

Bien que la croissance du PIB pour 2001 fût estimée à 3,1% lors de la confection du budget initial 2001, le gouvernement fédéral, en application du principe du hamster doré, ne tablait que sur une croissance de 2,5%. Il s'est constitué ainsi un tampon conjoncturel de 0,3% du PIB. Lors du contrôle budgétaire, les estimations en matière de croissance ont été revues à 2,8%. Le tampon conjoncturel a été réduit de moitié en ce qui concerne les recettes fiscales et parafiscales. Afin de garantir un tampon supplémentaire pour la conjoncture décevante, le principe du hamster doré a été appliqué aux charges d'intérêt, de sorte qu'il n'a pas été tenu compte de l'effet favorable de la baisse du taux d'intérêt. En outre, l'évolution favorable de la conjoncture en 2000 a donné lieu à une augmentation complémentaire et exceptionnelle des moyens à transférer aux communautés et aux régions en 2001. Lors du calcul des résultats budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics, l'objectif convenu dans le cadre de l'accord de coopération a cependant été pris en considération en ce qui concerne les communautés et les régions.

Mesures prises à cause du fléchissement de la conjoncture

Tandis que le contrôle budgétaire 2001 prévoyait encore une croissance de 2,8%, il est apparu clairement depuis lors que le premier semestre de cette année a connu un net fléchissement de la conjoncture. Pour ces motifs, le gouvernement a procédé à un contrôle supplémentaire des chiffres budgétaires de 2001 et pris diverses mesures d'économie. Il a ainsi été possible de maintenir l'objectif budgétaire de 0,2% du PIB, même si la croissance de ce dernier retombait à environ 2,0%.

Objectif adapté: l'équilibre budgétaire

Entre-temps il s'est avéré que même une croissance du PIB de l'ordre de 2,0% pour 2001 doit être considérée comme trop optimiste. Comme il a été indiqué, on table maintenant sur un ralentissement de la croissance à 1,1%. Dans ce climat d'évolution conjoncturelle défavorable, l'objectif préconisé (à savoir un excédent de 0,2% du PIB) semble difficilement réalisable. La réalisation de l'équilibre budgétaire, par contre, semble toujours possible selon les dernières estimations. En dépit de l'évolution défavorable de la conjoncture, le résultat budgétaire 2001 s'écartera moins des objectifs budgétaires que ce n'est le cas dans plusieurs autres pays européens. Le résultat final dépendra essentiellement de l'évolution des recettes fiscales des derniers mois de 2001.

3.3. Le budget 2002

Comme indiqué plus haut, le programme de stabilité 2001-2005, se basant sur une croissance tendancielle de 2,5%, prévoyait un excédent budgétaire de 0,3% du PIB pour 2002. Cet objectif devait rester maintenu en cas de croissance décevante, sauf écarts négatifs sensibles par rapport à la croissance tendancielle ou modification exceptionnelle des taux d'intérêt.

Points de départ macro-économiques prudents

Lors de la confection du budget 2002, le gouvernement a opté pour des points de départ macro-économiques prudents. Il a tablé sur une croissance du PIB de 1,3% pour 2002. Les charges d'intérêt ont été calculées à partir des forward rates fixés le 3 octobre. Les charges d'intérêt pour 2002 ont été estimées sur la base d'un taux d'intérêt à court terme moyen de 3,4% (certificats de trésorerie à trois mois) et d'un taux d'intérêt à long terme de 5,3% (obligations publiques à 10 ans). Depuis lors les taux ont continué à évoluer favorablement. Les paramètres macro-économiques adoptés par le gouvernement fédéral ont été confirmés dans les grandes lignes par le budget économique de fin octobre.

Vu l'évolution économique, le gouvernement se trouvait devant une tâche difficile. D'une part il fallait poursuivre la réalisation d'objectifs budgétaires inchangés; d'autre part, il fallait veiller à ce que la politique budgétaire n'ait pas un effet trop décourageant sur la demande intérieure. Quoi qu'il en soit, sacrifier sans autre forme de procès les résultats de la politique d'assainissement sous prétexte de soutenir la demande, aurait été une erreur. Des finances publiques saines, caractérisées entre autres par la poursuite de la réduction de l'endettement, constituent en effet un facteur important de confiance.

L'équilibre comme objectif budgétaire

C'est pourquoi le gouvernement a pris l'option de se tenir à l'objectif d'un budget en équilibre. D'autre part, en ne revenant pas sur les mesures prises antérieurement, il a veillé à ne pas entamer la confiance et à ne pas porter atteinte au revenu disponible.

Moyens disponibles utilisés pour stimuler l'économie

La conjugaison d'une hypothèse prudente en matière de croissance et du maintien de l'équilibre budgétaire limite forcément la marge budgétaire de manière considérable. Les moyens disponibles ont été utilisés le plus possible pour stimuler l'économie en phase de ralentissement par:

- ◆ le soutien du pouvoir d'achat et du revenu disponible des ménages:
 - par l'exécution intégrale de la réduction d'impôt annoncée antérieurement et la poursuite de la suppression de la contribution complémentaire de crise d'un côté;
 - et par l'exécution de la majoration de certaines allocations sociales de l'autre;

- ◆ la poursuite de la réduction des charges sur le travail, entre autres par la simplification des systèmes existants ; moyens complémentaires axés principalement sur les jeunes et les personnes âgées;
- ◆ la conduite d'une politique pro-active en matière d'emploi.

Réforme de l'impôt des sociétés

En outre, le gouvernement s'est mis d'accord sur les principes d'une réforme de l'impôt des sociétés axée sur les lignes de force suivantes:

- ◆ baisse du taux d'imposition à l'impôt des sociétés de 40,17% à 33,99%; l'impact budgétaire de cette mesure est compensé par la simplification ou suppression de certaines déductions;
- ◆ stimulation des PME, entre autres par une baisse analogue du taux d'imposition; l'immunisation de l'impôt sur les bénéfices réservés.

Conforme le Pacte de stabilité et de croissance

Sous la pression de l'environnement conjoncturel, l'objectif initial pour 2002 a donc été ramené au simple équilibre. Le gouvernement est d'avis que ce résultat cadre avec les engagements souscrits dans le programme de stabilité 2001-2005. Il lui semble qu'un écart de quelque 2,6 points de pourcentage sur deux ans par rapport à la croissance tendancielle arrêtée doit être considéré comme un écart sensible de la croissance tendancielle. S'écarter de la trajectoire préconisée en matière de solde de financement sans abandonner l'objectif de constituer un excédent structurel, est donc tout à fait justifié.

Le gouvernement appliquera également au budget 2002 la règle des boni conjoncturels inscrite dans les programmes de stabilité précédents. Dans le cas d'une croissance supérieure aux prévisions, la marge supplémentaire sera utilisée prioritairement à l'amélioration du solde budgétaire.

Avec un budget proche de l'équilibre en 2001 et 2002, la Belgique répondrait aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance européen, à savoir la poursuite de situations budgétaires saines de quasi-équilibre ou d'excédent.

3.4. Les objectifs à moyen terme

Objectif final: excédent budgétaire

L'objectif final du gouvernement reste la constitution progressive d'un excédent budgétaire substantiel à moyen terme. En raison de la conjoncture décevante en 2001 et 2002, il ne peut que s'écarter de la trajectoire préconisée, sans pour autant compromettre les acquis de l'assainissement des finances publiques mis en oeuvre.

L'objectif formel du gouvernement est de retrouver la trajectoire tracée dans le programme de stabilité 2001-2005 dès que l'environnement conjoncturel le permettra. Lors des discussions relatives au budget 2002, l'attention a été attirée sur cet engagement d'utiliser les éventuels bonis conjoncturels pour améliorer le solde de financement.

Réduction accélérée de la dette publique

Si le revirement conjoncturel intervient en 2002 et que la reprise est vigoureuse, on peut s'attendre, grâce à un acquis de croissance de plus de 1% à la fin de 2002, à voir les chiffres de la croissance pour 2003 avoisiner les 3%. Si ces prévisions se réalisent, la trajectoire du programme de stabilité 2001-2005 sera reprise. Le gouvernement confirme par là sa politique de réduction accélérée de la dette publique.

Tableau 3
Le budget de l'ensemble des pouvoirs publics

En % du PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Hypothèses de croissance (1)					
Croissance réelle du PIB	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
Déflateur	1,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,7
	Solde de financement des sous-secteurs					
Ensemble des pouvoirs publics	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
Entité I	0,1	-0,6	-0,3	0,2	0,4	0,5
Entité II	0,0	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2
Communautés et Régions	0,2	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Pouvoirs locaux	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
	Ensemble des pouvoirs publics					
Recettes totales	49,5	49,0	48,7	48,4	48,3	48,1
Dépenses totales	49,4	49,1	48,7	47,9	47,7	47,4
Solde de financement	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
Charges d'intérêt	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
Solde primaire	6,8	6,5	6,0	6,1	5,9	5,7

(1) Il a été fait usage des projections du Bureau Fédéral du Plan, comme reprises dans le Tableau 1. Celles-ci divergent légèrement des hypothèses utilisées par le gouvernement pour la confection de son budget 2002.

Il va de soi que la réalisation des objectifs repris au tableau 3 dépend de certains facteurs, en particulier des éléments cités dans l'introduction.

3.5. La contribution des divers sous-secteurs

Distinction entre Entité I et Entité II

Pour analyser les finances publiques belges, on distingue généralement l'Entité I et l'Entité II. L'Entité I comprend le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. L'Entité II est formée des communautés, des régions et des pouvoirs locaux.

Conventions avec les communautés et régions

La collaboration des divers niveaux de pouvoir en vue d'atteindre les objectifs est assurée par la conclusion de conventions entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions. Dans la Convention du 15 décembre 2000 ⁽¹⁾, les communautés et les régions se sont engagées à respecter, durant la période 2001-2005, les normes en matière de besoins de financement fixées par la Section "Besoins de Financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances.⁽²⁾ Cela correspond pour la période 2002-2005 à un équilibre budgétaire pour le secteur des communautés et régions dans leur ensemble. Compte tenu de certaines différences entre les définitions comptables utilisées par la Section 'Besoins et Financement' et celles utilisées par l'Institut des Comptes Nationaux, cela correspond à un excédent de 0,1% du PIB en termes SEC.

Situation financière des pouvoirs locaux

Les régions se sont engagées, en tant qu'autorité de tutelle des pouvoirs locaux, à inciter ceux-ci à réaliser les objectifs fixés dans le programme de stabilité 2001-2005. En 2000 les pouvoirs locaux ont réalisé un déficit budgétaire de 0,2% du PIB. L'évolution de leurs recettes et dépenses (en particulier les dépenses d'investissement) est fortement sujette au cycle électoral. On constate invariablement une détérioration du solde au cours de l'année précédant les élections municipales et l'année des élections même. Normalement la situation financière des communes se rétablit dans le courant de la période comprise entre deux élections. C'est pourquoi on retient l'hypothèse que les pouvoirs locaux réaliseront un excédent de 0,2% du PIB en 2001-2003. Pour la période 2004-2005, on table sur un excédent de 0,1% du PIB.

Avis du Conseil Supérieur des Finances

Comme le prévoyait déjà le programme de stabilité initial, la section "Besoins de financement" du Conseil Supérieur des Finances publiera annuellement, dans le courant du printemps, un avis relatif au respect des objectifs du programme de stabilité actualisé.

(1) Convention du 15 décembre 2000 entre l'Etat fédéral, la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, portant les objectifs budgétaires pour la période 2001-2005.

(2) La Section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances est un organe consultatif qui formule annuellement des avis relatifs à la politique budgétaire des pouvoirs publics, et plus spécialement à celle des communautés et des régions.

Programmes de stabilité internes des communautés et régions

Afin que la politique budgétaire des communautés et des régions cadre avec les programmes de stabilité nationaux, les communautés et les régions établissent chaque année un programme de stabilité pluriannuel interne évolutif, dont la durée doit être au moins égale à celle du programme de stabilité de la Belgique. Dans ces programmes de stabilités internes, les communautés et les régions démontrent comment elles atteignent les objectifs précités pour chacune des années budgétaires concernées. Comme il le fait déjà pour les programmes de stabilité au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics, le Conseil Supérieur des Finances réalisera annuellement une évaluation de l'exécution de ces programmes de stabilité.

Tableau 4
Répartition de la norme entre les différentes entités (1)

En % du PIB	2002	2003	2004	2005
Solde primaire	6,0	6,1	5,9	5,7
Entité I	5,1	5,1	5,1	5,0
Entité II	0,9	0,8	0,6	0,6
Charges d'intérêt	6,0	5,6	5,3	5,0
Entité I	5,5	5,1	5,0	4,7
Entité II	0,5	0,5	0,4	0,4
Solde de financement	0,0	0,5	0,6	0,7
Entité I	-0,3	0,2	0,4	0,5
Entité II	0,3	0,3	0,2	0,2

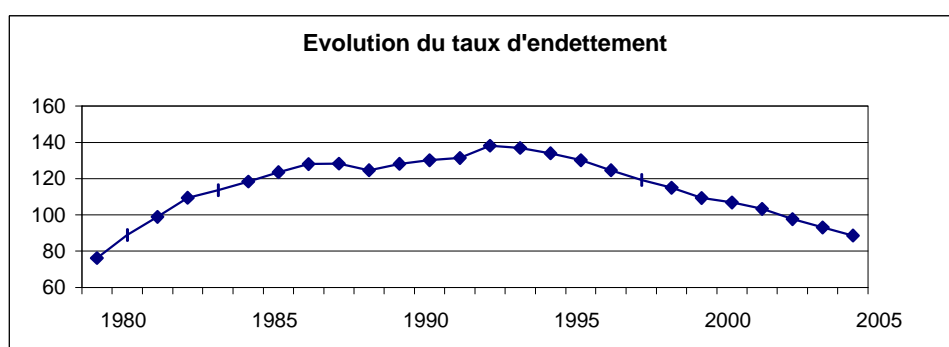
(1) Les objectifs repris au tableau 4 sont ceux qui ont été souscrits dans la Convention du 15 décembre 2000 mais sans que soit tenu compte des modalités d'exécution.

3.6. Evolution de la dette

Politique axée sur la réduction du taux d'endettement

Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques en 2000 fut le couronnement d'une longue période d'assainissement. Le niveau élevé de l'endettement reste cependant un point faible pour les finances publiques belges. Plus personne n'ignore les inconvénients d'un endettement aussi élevé. C'est pourquoi la politique budgétaire du gouvernement est axée sur la réduction continue du taux d'endettement.

Graphique 2



Le graphique 2 illustre clairement la réduction du taux d'endettement entamée en 1993. En 1993 la dette publique atteignait le niveau record de 138,1% du PIB. Fin 2000 le taux d'endettement avait déjà été ramené à 109,3% et il continue à diminuer: 107,0% en 2001 et 103,3% en 2002.

Tableau 5
Evolution de la dette publique

En % du PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taux d'endettement brut (1)	109,3	107,0	103,3	97,7	93,0	88,6
Evolution du taux d'endettement brut	-5,7	-2,2	-3,5	-5,6	-4,7	-4,4
	Eléments expliquant l'évolution de la dette brute					
Solde primaire	6,8	6,5	6,0	6,1	5,9	5,7
Charges d'intérêt	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
Croissance nominale du PIB	5,4	3,8	3,6	5,2	4,3	4,1
Variations endogènes de la dette	-6,0	-4,1	-3,7	-5,6	-4,7	-4,4
Autres facteurs influençant le taux d'endettement (2)	0,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
dont: privatisations	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m.: niveau implicite du taux d'intérêt	6,2	6,0	5,8	5,7	5,7	5,6

(1) Basé sur les chiffres PIB du Bureau Fédéral du Plan, qui divergent légèrement des chiffres utilisés par le gouvernement lors de la confection du budget 2002.

(2) L'importance de l'impact des autres facteurs en 2001 (1,9% du PIB) trouve une explication technique. En septembre 2001 la dette garantie par l'Etat de l'ex OCCH a été reprise dans la dette de Maastricht (1,4% du PIB).

Pour la première fois depuis 1982, la dette serait inférieure au PIB en 2003. Dans le scénario proposé, le taux d'endettement descendra à 88,6% d'ici 2005. Dans la période 2002-2005 l'évolution est déterminée exclusivement par le solde de financement. Il n'est pas tenu compte, comme hypothèse de travail, du produit d'éventuelles privatisations futures.

3.7. Solde corrigé de l'influence du cycle

Solde corrigé du cycle comme indicateur de la politique budgétaire

L'évolution du solde primaire et du solde de financement corrigés des variations cycliques est utilisée de plus en plus souvent comme indicateur de la politique budgétaire. En dépit de nombreux problèmes liés entre autres à l'estimation de l'output gap et à l'évaluation de la sensibilité des finances publiques à la croissance du PIB, il donne des indications quant à la tendance fondamentale des finances publiques.

Sur la base des perspectives du Bureau Fédéral du Plan expliquées plus haut, la croissance tendancielle a été calculée au moyen de la méthode dite Hodrick-Prescot. En raison de l'incidence du ralentissement de la croissance en 2001 et 2002, la croissance tendancielle a dû être revue à la baisse par rapport aux estimations antérieures. Pour la période 2001-2005, elle fluctue autour de 2,4%, ce qui est légèrement moins que le chiffre de 2,5% utilisé par le gouvernement dans le programme de stabilité 2001-2005. L'écart de production a été entièrement comblé en 1999. Grâce à la forte croissance en 2000, l'écart de production est devenu positif. En 2001 et 2002 la croissance restera nettement en dessous de la croissance tendancielle. L'écart de production positif disparaît donc presque entièrement en 2001 et il deviendra négatif en 2002. Compte tenu des perspectives de croissance, l'output gap sera comblé en 2003. Les années suivantes il se stabilisera.

Tableau 6
Evolution cyclique des finances publiques

En % du PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Croissance PIB à prix constants	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
2. Solde de financement effectif	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
3. Charges d'intérêt	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
4. Croissance potentielle du PIB	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
5. Output gap	1,8	0,5	-0,5	0,1	0,2	0,2
6. Composante cyclique du budget	0,6	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,1
Dont:						
Ecart par rapport à la croissance tendancielle	1,1	0,3	-0,3	0,1	0,1	0,1
Composition de la croissance	-0,5	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
7. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-6)	-0,5	-0,2	0,1	0,4	0,5	0,6
(corrigé pour les recettes UMTS)		-0,4				
8. Solde primaire corrigé des variations du cycle (7+3)	6,3	6,3	6,1	6,1	5,8	5,6
(corrigé pour les recettes UMTS)		6,1				

Méthodes utilisées pour corriger le solde

Corriger le solde des variations du cycle sur la base de la croissance tendancielle est une méthode relativement simple, opérée à l'aide d'une élasticité estimée sur le long terme par rapport au PIB et ne tenant donc pas compte de la composition de la croissance. C'est pourquoi il a été tenu compte également, dans le tableau 6, de l'impact de la composition de la croissance (ligne 6). En tenant compte des deux effets, on obtient une image plus complète de l'évolution du solde corrigé de l'influence du cycle.

Selon cette méthode, l'équilibre réalisé en 2000 est donc ramené à un déficit corrigé du cycle de 0,5%. Après corrections pour les recettes UMTS il se stabiliserait en 2001 à un niveau comparable. A moyen terme il s'établirait un excédent structurel.



4. Comparaison avec le programme de stabilité 2001-2005 et analyse de sensibilité

4.1. Comparaison avec le programme de stabilité 2001-2005

Écarts en 2001 et 2002 par rapport au programme de stabilité précédent

Lors de l'élaboration du programme de stabilité 2001-2005, on tablait sur un déficit limité de 0,1% du PIB pour 2000. Grâce à la croissance plus forte que prévu, le résultat final, à savoir l'équilibre, était même légèrement plus favorable. Comme il a été indiqué, le gouvernement se tient au scénario du programme de stabilité 2001-2005. On s'en écartera seulement en 2001 et 2002, en raison de l'environnement économique. Dans l'hypothèse d'une croissance économique égale ou supérieure à 3%, le programme sera à nouveau respecté en 2003.

Tableau 7
Écarts par rapport au programme précédent

En % du PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Croissance du PIB						
mise à jour précédente	3,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
mise à jour actuelle	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
écart	0,2	-1,4	-1,2	0,5	0,0	-0,1
Solde de financement						
mise à jour précédente	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
mise à jour actuelle	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
écart	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
Taux de la dette brute						
mise à jour précédente	110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7
mise à jour actuelle (1)	109,3	107,0	103,3	97,7	93,0	88,6
écart	-1,3	1,2	1,9	0,5	0,1	-0,1

(1) En 2001 le taux d'endettement a été influencé par la reprise de la dette garantie par l'Etat de l'ex OCCH dans la dette de Maastricht (1,4% du PIB).

Ecart à relativiser

Les écarts de 2001 et 2002 doivent être situés dans leur contexte conjoncturel. Cumulée sur les deux années, la croissance est inférieure de 2,6 points de pourcentage aux prévisions initiales. En dépit de cette évolution défavorable, l'écart au niveau de l'objectif budgétaire reste limité à 0,3% du PIB. Il faut également souligner le fait que les normes du solde de financement sont devenues plus sévères au fur et à mesure des programmes de stabilité successifs. La trajectoire budgétaire normée utilisée dans le programme de stabilité 1999-2002, par exemple, fixait les besoins de financement pour 2001 et 2002 à 0,7% et 0,3% respectivement. Dans le premier programme de stabilité déposé par l'actuel gouvernement pour la période 2000-2003, le déficit autorisé pour 2001 n'est plus que de 0,5% et pour 2002 on prévoit l'équilibre. La conjoncture décevante n'empêcherait pas la réalisation des objectifs du programme de stabilité 2000-2003 en 2002.

Le taux d'endettement est lui aussi légèrement en hausse dans le scénario de base le plus récent. En 2003 l'écart passerait à 1,9 point de pourcentage mais diminuerait par la suite.

4.2. Analyse de sensibilité

Ambition de reprendre le programme de stabilité 2001-2005 en 2003

Le gouvernement a l'ambition de reprendre en 2003 la trajectoire du solde de financement fixé dans le programme de stabilité 2001-2005. Cette évolution est cependant conditionnée par la croissance économique. L'incertitude règne quant au niveau de la croissance en 2002, mais c'est surtout la croissance en 2003 qui sera déterminante pour ce scénario. Le gouvernement table sur une croissance de 3,0% environ en 2003. Cette hypothèse est confortée par les récentes projections à moyen terme établies par le Bureau Fédéral du Plan et expliquées au point 2.2.

Facteurs influençant le solde primaire

Selon les calculs de l'OCDE, le facteur de réaction du solde primaire à un écart de la croissance du PIB de 1 point de pourcentage serait de 0,6.⁽¹⁾ Ce calcul, basé sur l'élasticité par rapport au PIB de diverses catégories de recettes et sur les dépenses relatives au marché du travail, doit être considéré comme une sorte de moyenne. Des calculs émanant de la Commission européenne illustrent clairement que l'impact peut être très différent selon que les variations du PIB résultent de la consommation, des exportations ou des investissements.⁽²⁾

Le niveau élevé de la dette publique et des charges d'intérêt constitue une charge supplémentaire pour les finances publiques belges. Elles peuvent cependant avoir également un effet stabilisateur sur le solde. Dans une évolution conjoncturelle normale, le taux d'intérêt baissera en période de basse conjoncture. En dépit du taux de consolidation élevé de la dette publique belge (seuls 12% sont à court terme), une partie de l'impact de la croissance décevante sur le solde primaire sera ainsi compensée. En période de haute conjoncture, une évolution inverse se manifeste.

(1) OECD: Structural budget balances: a methodological note. Economic outlook, sources and methods

(2) European Commission Directorate-general for economic and financial affairs: Public finances in EMU 2001 pp.157-164.



5. Qualité des finances publiques

5.1. Principales initiatives en matière de recettes

Réformes fiscales

Conformément aux Grandes Orientations des Politiques Economiques, le régime fiscal devient davantage favorable au travail. Des réformes sont mises en oeuvre ou sont en préparation, tant au niveau de l'impôt des personnes physiques qu'à celui de l'impôt des sociétés et des cotisations sociales.

Lignes de force de la réforme de l'IPP

La réduction de l'impôt des personnes physiques proposée par le gouvernement a reçu l'approbation du parlement. La réforme votée s'articule autour de quatre lignes de force:

- ♦ réduction de la pression fiscale sur le travail, outre la suppression des taux les plus élevés de 52,5 et de 55%, l'adaptation du barème intermédiaire d'imposition, l'attribution d'un crédit fiscal et une augmentation des frais professionnels forfaitaires permettront d'alléger les prélèvements opérés sur les titulaires de revenus faibles et moyens. De meme, la mobilité des travailleurs est encouragée au travers de mesures favorisant les déplacements collectifs;
- ♦ neutralité garantie vis-à-vis des choix de vie, qui permet au travers d'un alignement des quotités minimum exemptées d'impôts et dans le domaine des réductions pour revenus de remplacement d'assurer une égalité de traitement entre couples mariés et non mariés ; un pas est donc franchi vers l'individualisation du traitement fiscal des contribuables, ceci sans remettre en cause le statut particulier des isolés;
- ♦ meilleure prise en compte des enfants à charge et des familles monoparentales au travers d'un remboursement des réductions d'impôt pour enfants à charge et à travers une généralisation des réductions d'impôts pour enfants à charge d'isolés à toutes les situations de famille monoparentale;
- ♦ fiscalité plus écologique: dans le cadre d'une réforme et d'une simplification des déductibilités à l'impôt des personnes physiques, des mesures seront prises visant à promouvoir l'économie d'énergie dans le secteur résidentiel.

Impact de la réforme de l'IPP

L'impact de la réforme fiscale prévue augmentera progressivement de 0,25 milliard d'euros en 2002 à 2 milliards d'euros en 2005. Ensuite, à partir de 2006, la réforme atteindra sa vitesse de croisière. Ces chiffres ne tiennent pas compte de la suppression de la contribution complémentaire de crise, ce qui diminue chaque année la pression fiscale de quelque 0,25 milliard d'euros ou 0,1% du PIB dans la période 2001-2003. L'effort total passera à environ 1,0% du PIB d'ici 2005.

Lignes de force de la réforme de l'ISOC

Outre la réforme de l'impôt des personnes physiques, le gouvernement prépare une réforme de l'impôt des sociétés. Le niveau nominal élevé actuel du taux d'imposition (40,17%) donne lieu à une perception fautive de la pression fiscale qui pèse sur les sociétés. C'est pourquoi le gouvernement a décidé une double intervention.

- ◆ le taux d'imposition de 40,17% est ramené à 33,99%;
- ◆ l'instauration d'un système de ruling généralisé.

Parallèlement à la réduction du taux d'imposition à l'impôt des sociétés, le taux des PME sera ramené de 28,84% à 24,98%. Les PME verront immuniser à l'Impôt des Sociétés leurs bénéfices réservés destinés aux investissements. Le coût de ces mesures est compensé en partie par une simplification du système fiscal et en partie par la suppression de certaines déductions ce qui permet d'élargir la base imposable et de lutter contre certains usages impropres constatés.

Réduction des cotisations sociales

Outre la réduction de la pression fiscale, un effort important a été fourni en 2000 en vue de réduire les cotisations sociales. Une réduction substantielle des charges salariales a été introduite dès le deuxième trimestre 2000. L'enveloppe totale pour les réductions des cotisations sociales passe ainsi de 1,9 milliard d'euros en 1999 à 4,0 milliards d'euros en 2002. Grâce à cet effort, la cotisation patronale implicite (=exprimée en % de la masse salariale) baisse de 25,3% en 1999 à 23,7% en 2002. Lors de la confection du budget 2002, le gouvernement a décidé de gonfler l'enveloppe existante. En outre, il a décidé que les différents plans d'embauche profitant actuellement d'une réduction des charges seraient transformés en une seule réduction structurelle des charges. Cette réduction des charges ne devra plus être sollicitée par les entreprises; elle sera accordée automatiquement. Dans le cadre du développement de l'Etat social actif, la diminution supplémentaire des cotisations sera affectée prioritairement à l'élimination des points de friction que rencontre la politique de mise à l'emploi: les moins de 25 ans et surtout les personnes de plus de 50 ans.

5.2. Principales initiatives en matière de dépenses

Limitation de la croissance réelle des dépenses primaires

Tant les facteurs conjoncturels (hausse des dépenses de chômage) que les facteurs non récurrents grèvent les dépenses primaires de 2002. Pour le moyen terme, le gouvernement fédéral fixe comme objectif une croissance réelle de 1,5% pour les dépenses primaires ressortant de ses compétences.

Politique de mobilité

En vue d'une politique de mobilité mieux réfléchie, un plan pluriannuel a été mis sur pied pour les chemins de fer. Outre la modification des structures de gestion de la SNCB, ce plan prévoit également des moyens complémentaires pour les investissements ferroviaires. Les moyens mis à disposition pour les investissements de la SNCB sont augmentés progressivement de 25 millions d'euros par an. En outre, les moyens nécessaires seront prévus dans un fonds chargé de financer un réseau péri-urbain autour de Bruxelles (réseau express régional).

Réforme de l'administration

Dès son entrée en fonction, le gouvernement a fait de la réforme des administrations publiques et de l'amélioration du service public une de ses principales priorités. Les premiers pas de la réforme Copernic ont été accomplis en 2001. En 2002 ces réformes doivent être élargies à toutes les administrations.

Réforme des soins de santé

Les dépenses en matière de soins de santé ont fortement augmenté ces dernières années. La Belgique n'est pas seule à connaître une telle évolution; celle-ci découle entre autres des progrès spectaculaires des techniques médicales. La dynamique spontanée du système doit être canalisée, sinon la survie du système est en danger à terme. C'est pourquoi une réforme en profondeur est en préparation. Elle sera basée sur trois objectifs clairs:

- ◆ la suppression des pratiques médicales individuelles pouvant être identifiées comme étant exagérément onéreuses au regard de critères scientifiques objectifs;
- ◆ l'introduction de mesures visant à freiner le recours abusif aux soins de santé, lequel profite tant aux gestionnaires qu'aux médecins d'hôpitaux;
- ◆ le développement de nouvelles techniques par lesquelles les prescripteurs et les prestataires de soins assument individuellement leurs responsabilités pour les coûts qu'ils génèrent.

Réforme sociale

La transformation prévue du minimum d'existence en revenu vital est une illustration parfaite de ce qu'entend le gouvernement par sa stratégie d'état social actif. La réforme vise en effet à ne pas rendre les personnes dépendantes d'une allocation mais au contraire à les aider à (ré)intégrer dans le marché du travail.



6. La soutenabilité des finances publiques

6.1. Coût du vieillissement et politique budgétaire

Anticiper le vieillissement

Les modifications démographiques ont des conséquences à long terme, qui se manifestent au fur et à mesure que les générations avancent dans la pyramide des âges. Comme les glissements démographiques sont prévisibles dans une certaine mesure, il est possible de les anticiper à temps. Il va donc de soi que la politique budgétaire anticipe le vieillissement qui se manifestera à partir de 2010.

Le vieillissement démographique qui se manifestera à partir de 2010 doit être considéré comme inéluctable. Le tableau 8 reprend les principales modifications de la pyramide des âges. La part relative des plus de 60 ans ne passe pas inaperçue. Entre 1970 et 2000 cette part n'a augmenté que légèrement, passant de 19% à 22%. Ce chiffre contraste avec celui de l'évolution prévue entre 2010 et 2030. La génération nombreuse du baby-boom commencera à franchir le cap des 60 ans à partir de 2010. Alors qu'en 2000 environ un belge sur cinq avait plus de 60 ans, ils seront presque un sur trois en 2030.

Tableau 8
Structure des âges de la population

	Population totale (*1000)	Répartition dans la pyramide des âges					
		(*1000)			Part relative		
		0-19	20-59	60-	0-19	20-59	60-
1970	9.650,9	3.000,5	4.819,3	1.831,1	31,1	49,9	19,0
2000	10.252,5	2.415,8	5.591,7	2.245,0	23,6	54,5	21,9
2010	10.519,8	2.351,7	5.682,2	2.485,9	22,4	54,0	23,6
2030	10.887,6	2.272,6	5.287,9	3.327,1	20,9	48,6	30,6
2050	10.953,8	2.228,2	5.172,7	3.552,9	20,3	47,2	32,4

Sources: Perspectives démographiques Bureau Fédéral du Plan et INS

Projection à long terme concernant les modifications démographiques

Il est évident que les modifications démographiques ne peuvent pas rester sans conséquences sur le fonctionnement de l'état providence et en particulier sur les dépenses de sécurité sociale. Plus de personnes âgées signifie plus de dépenses en matière de pensions, de soins de santé et d'aide aux personnes âgées. Certaines catégories de dépenses connaîtront par contre une évolution

favorable, telles les allocations familiales, les allocations de chômage et les dépenses liées à l'enseignement. Le tableau 9 reprend les principaux résultats d'une projection à long terme établie par le Bureau Fédéral du Plan.

Tableau 9
Dépenses publiques et vieillissement démographique (1)

En % du PIB	2000	2010	2030	2050
	Evolution de certaines catégories de dépenses			
Pensions	8,7	8,2	11,1	11,8
Soins de santé	6,2	6,9	8,2	9,3
Autres dépenses de Sécurité sociale (1)	7,3	6,2	5,6	5,0
Total	22,1	21,3	24,8	26,1
Enseignement (traitements)	4,3	3,8	3,7	3,7
Total	26,4	25,1	28,5	29,8
	Hypothèses			
Evolution productivité du travail	2,2	1,8	1,8	1,8
Croissance réelle du PIB	3,9	2,2	1,6	1,6
Taux de participation (hommes) (20-64)	78,2	75,6	75,5	76,4
Taux de participation (femmes) (20-64)	63,8	68,3	71,8	72,6
Taux de participation total (20-64)	71,0	71,9	73,6	74,5
Taux de chômage	10,0	7,3	5,0	5,0
Source: Bureau Fédéral du Plan				
(1) Sont concernés ici certains secteurs de la sécurité sociale au sens strict (chômage, prépensions, allocations familiales, invalidité, accidents de travail) ainsi que certains secteurs qui n'en font pas partie (sécurité d'existence).				

Selon cette projection, les dépenses liées aux pensions et aux soins de santé passeraient de 14,9% du PIB en 2000 à 19,3% en 2030, et à 21,1% en 2050, soit une hausse de 6,2 points de pourcentage du PIB en 50 ans. Comme il a été dit plus haut, certaines catégories de dépenses verront leur pression démographique diminuer et pourront donc compenser partiellement l'impact de la hausse au niveau des pensions et des dépenses de santé. Le montant total des dépenses repris au tableau 9 s'élève à 26,4% du PIB en 2000. Après une diminution initiale de ces dépenses, jusqu'aux environs de 2010, leur poids augmentera jusqu'à 29,8% du PIB.

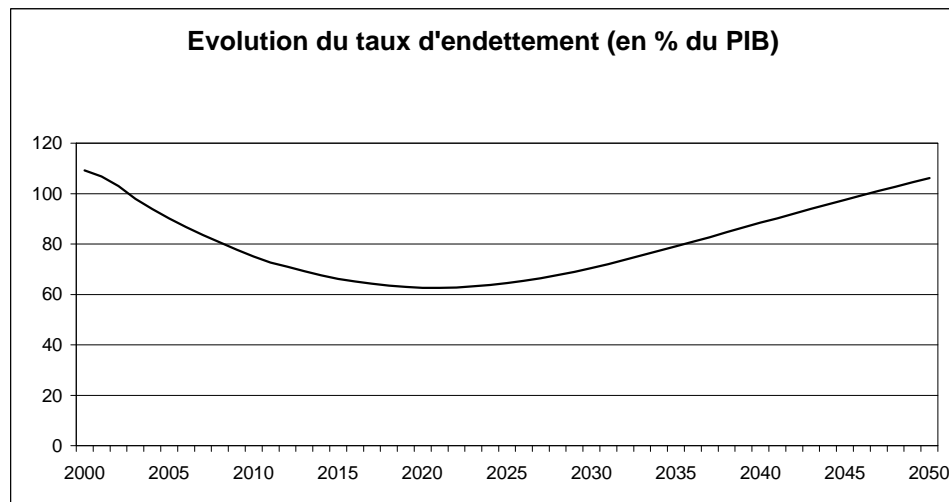
Il va de soi que des perspectives couvrant une période de 30 à 50 ans vont de pair avec de nombreuses incertitudes. Un certain nombre de scénarios alternatifs semblent indiquer cependant que les projections ci-dessus donnent des indications valables en ce qui concerne l'impact prévisible du vieillissement et qu'elles peuvent donc être utilisées en tant que scénario central.

Hypothèse: PAS D'ANTICIPATION sur les coûts du vieillissement

On se demande à juste titre dans quelle mesure la politique budgétaire doit anticiper sur l'évolution prévue des dépenses. Un exemple stylisé basé sur l'hypothèse que l'on se contente de maintenir le budget en équilibre jusqu'en 2010 (ce qui implique que la marge qui se dégage dans cette période est utilisée) et qu'on laisse ensuite le déficit s'accroître à nouveau au fur et à mesure que les coûts du vieillissement augmentent, fait apparaître que ceci

n'est pas une option politique valable. Le graphique 3 illustre l'évolution du taux d'endettement dans ce scénario.

Graphique 3

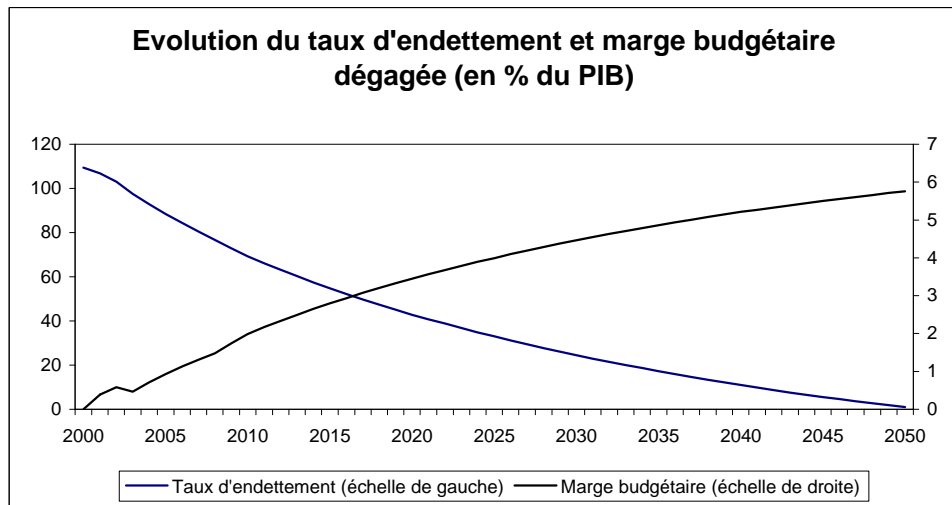


Dans cette hypothèse, le taux d'endettement baisserait initialement, grosso modo jusqu'en 2020, mais sans franchir le seuil des 60%. Sous la pression du déficit croissant, le taux d'endettement se remettrait alors à monter jusqu'à plus de 70% en 2030 et même au-delà des 100% à plus long terme. Une telle évolution non seulement va à l'encontre des engagements pris dans le Pacte de stabilité et de croissance européen mais nous ramènerait en outre à un dérèglement permanent des finances publiques. Au fur et à mesure que le taux d'endettement augmente, les charges d'intérêt pèsent de plus en plus lourdement sur les dépenses, les finances publiques deviennent de plus en plus sensibles aux variations des taux d'intérêt et le risque de voir réapparaître l'effet boule de neige des charges d'intérêt se fait de plus en plus menaçant.

**Hypothèse:
ANTICIPATION sur
les coûts du
vieillessement**

Un autre scénario est cependant possible, dans lequel les finances publiques anticipent sur les répercussions du vieillissement. Il s'agit d'utiliser au moins une partie de la marge créée dans la période 2000-2010 par la baisse des taux d'intérêt et par la diminution de la pression démographique pour accélérer la réduction de la dette. Ce deuxième scénario illustre la stratégie politique pour laquelle le gouvernement a opté. A moyen terme un excédent budgétaire substantiel sera constitué (dans ce scénario on s'est basé sur un excédent de 1% du PIB en 2008). Le solde de financement sera ensuite maintenu à ce niveau. Comme l'illustre le graphique 4, une telle stratégie permet la réduction accélérée de la dette. Lors de la première phase, une partie de la non-dépense réalisée en matière d'intérêts sera utilisée pour améliorer le solde de financement. Lorsque les coûts du vieillissement se feront sentir dans les faits, la marge pourra être utilisée pour absorber ces coûts. Le graphique 4 montre ainsi que sous l'hypothèse utilisée, la marge créée s'élèverait à environ 4,5% du PIB en 2030.

Graphique 4



Si la politique budgétaire prudente visant la réduction du ratio d'endettement est poursuivie, la baisse des charges d'intérêt générera une marge budgétaire suffisante pour faire face au coût du vieillissement. Il s'agit donc pour notre pays de transformer en avantage l'inconvénient que constitue la dette publique élevée; si, au cours des prochaines années, la marge budgétaire se dégagant par suite de la baisse des dépenses d'intérêts est engrangée, le vieillissement de la population ne devrait pas poser de difficultés insurmontables au niveau des finances publiques.

6.2. Le Fonds de vieillissement et la Note sur le vieillissement

Création du Fonds de vieillissement

La stratégie budgétaire suivie par le gouvernement, qui vise la constitution d'un excédent budgétaire limité, prépare les finances publiques à l'impact du vieillissement. Le Fonds de vieillissement et la Note sur le vieillissement jouent un rôle important dans cette stratégie. La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement prévoit le cadre réglementaire pour la création du Fonds de vieillissement et oblige le gouvernement à établir chaque année une Note sur le vieillissement.

La Note sur le vieillissement comme document de politique

Cette dernière est appelée à devenir un important document de politique, dans lequel le gouvernement expose sa politique relative au vieillissement. La Note sur le vieillissement doit entre autres aborder l'estimation des coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique, les grandes lignes de la politique budgétaire à moyen et à long terme ainsi que les recettes et dépenses du Fonds de vieillissement.

Financement du Fonds de vieillissement

Le Fonds de vieillissement a été créé en vue de constituer des réserves permettant de financer durant la période 2010-2030 les dépenses supplémentaires auxquelles seront confrontés les différents régimes de pensions suite au vieillissement. Le Fonds de vieillissement peut être alimenté par quatre sources:

- ◆ des surplus budgétaires;
- ◆ des excédents de la sécurité sociale;
- ◆ des recettes non fiscales;
- ◆ le produit des placements opérés par le Fonds.

On ne pourra utiliser les réserves du Fonds qu'à partir de 2010 et encore, on ne pourra le faire que lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB sera inférieur à 60%.

Capital réel du Fonds de vieillissement

Pour 2001, le gouvernement a décidé d'attribuer au Fonds de vieillissement le produit de la vente des licences UMTS (438 millions d'euros) ainsi que la plus-value réalisée par la Banque Nationale de Belgique à la suite de l'apport d'une partie de ses réserves d'or à la Banque centrale européenne (177 millions d'euros). Le Fonds de vieillissement disposera ainsi en 2001 d'un capital de départ de 615 millions d'euros. Un montant au moins équivalent sera versé pour 2002.

Outre l'affectation de recettes non fiscales, l'affectation de surplus budgétaires et d'excédents de la sécurité sociale permettront le (re)financement ultérieur du Fonds de vieillissement.

**Le Fonds de
vieillessement comme
instrument de discipline
budgétaire**

En raison du lien qui existe entre les surplus budgétaires d'une part et le financement du Fonds de vieillissement d'autre part, le Fonds de vieillissement devient un instrument de discipline budgétaire. Il conforte l'assise sociale et politique pour une gestion économe axée sur la réduction accélérée de la dette. Le Fonds de vieillissement constitue en effet un objectif concret en matière de politique budgétaire et de réduction de la dette.

6.3. L'absorption des conséquences budgétaires du vieillissement requiert une stratégie globale

Stratégie globale pour faire face au vieillissement

Une politique budgétaire adaptée est évidemment une des clés permettant de faire face aux conséquences du vieillissement. Mais, et les Grandes Orientations des Politiques Economiques insistent là-dessus, elle n'est qu'un des éléments d'une stratégie complexe qui consisterait également "à réformer les systèmes de retraite et de soins de santé aux personnes âgées, à relever l'âge effectif de départ à la retraite, à favoriser une participation plus importante à l'offre de main-d'oeuvre, à mettre en place des fonds de réserve pour les retraites publiques et à les augmenter et éventuellement à encourager le développement de régimes de retraite complémentaire privés" (deuxième et troisième piliers)."

Toutes ces questions prioritaires ont été intégrées dans la politique budgétaire belge de ces dernières années.

Réformes des pensions

L'une des lignes de force de la réforme des pensions du 1 juillet 1997 fut le ralentissement de la hausse des dépenses en matière de pensions par l'introduction progressive de l'égalité de l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes, l'instauration d'une condition relative à la carrière pour pouvoir prétendre à la prépension et la suppression du coefficient de revalorisation pour les salaires relatifs aux années de carrière de 1955 à 1974.

Le point 5 a déjà mis l'accent sur la politique visant l'augmentation du taux d'activité et la maîtrise des dépenses en matière de soins de santé.

Le 28 juin 2001, un projet de loi sur les pensions complémentaires a été déposé au Parlement. Les pensions légales restent la clé de voûte de la protection sociale des personnes âgées dans notre société. Un rôle important est cependant réservé également au deuxième pilier. En effet, les pensions légales offrent généralement des prestations nettement inférieures au dernier salaire perçu avant la mise à la retraite. Le deuxième pilier peut contribuer de manière importante à limiter cette perte de revenus. L'adaptation proposée du régime des pensions vise, aux yeux du gouvernement, la démocratisation du régime, l'objectif final étant que tous les travailleurs puissent y participer.



7. Réformes institutionnelles

Transfert de compétences

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés et la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, représentent un nouveau pas dans la structure fédérale de l'Etat belge. Ces deux lois ont concrétisé un accord conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions.⁽¹⁾

Certaines compétences ont été transférées du niveau fédéral au niveau régional; il s'agit entre autres des compétences en matière d'agriculture et de pêche, de recherche scientifique dans le domaine agricole, du commerce extérieur et de la loi provinciale et communale.

Adaptation du système de financement des communautés

Parallèlement, le système de financement a été adapté. Dans la structure fédérale belge, les communautés sont compétentes en matière d'enseignement. Dans le système de financement ancien, les moyens transférés par le pouvoir fédéral aux communautés en vue de financer le secteur enseignement étaient liés uniquement à l'inflation (et à un facteur de dénatalité). Le Sommet européen de Lisbonne a mis l'accent, à juste titre, sur la nécessité de créer une société de connaissance, condition sine qua non d'une croissance durable. L'enseignement et la formation permanente sont les éléments clés du développement économique futur. C'est pourquoi une partie de la marge disponible au niveau fédéral a été utilisée pour augmenter systématiquement les ressources budgétaires des communautés. Suivant le nouveau règlement, ces moyens seraient supérieurs de 0,3% du PIB environ à ceux versés sous le règlement précédent d'ici 2005. En outre, à plus long terme ces moyens seraient liés, en sus de l'indexation annuelle, à 91% de la croissance réelle.

(1) Un projet de loi distinct prévoit des adaptations au régime de financement de la Communauté germanophone.

**Extension de
l'autonomie fiscale
des entités**

Simultanément les capacités politiques et la responsabilité financière des entités ont été renforcées par l'extension de leur autonomie fiscale. Les régions, par exemple, seront compétentes pour accorder, à l'impôt des personnes physiques, dans les limites d'une marge instaurée afin d'éviter une concurrence fiscale dommageable, des adaptations générales -exprimées en montants forfaitaires ou en pourcentages (réductions ou majorations)- liées à l'exercice de leurs compétences. Les Régions acquièrent par ailleurs une compétence pleine et entière pour certains impôts qu'elles ne pouvaient auparavant modifier que partiellement.

Annexe

Principales hypothèses utilisées par le Bureau Fédéral du Plan pour les perspectives à moyen terme relatives à l'environnement international

	2001	2002	2003	2004	2005
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	4,1	2,7	3,4	4,0	4,4
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	5,2	4,9	5,1	5,4	5,3
Taux de charge USD/euro (moyenne annuelle)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Croissance PIB - monde (hors UE)	2,3	2,7	4,0	4,0	4,0
Croissance PIB - UE	1,8	1,8	2,8	2,6	2,3
Croissance marchés extérieurs pertinents	2,5	3,5	6,1	5,8	5,3
Importations mondiales en volume (hors UE)	0,8	2,3	5,8	5,8	5,8
Prix pétrole (USD)	24,9	21,8	22,3	22,8	23,4