
**LE PROGRAMME DE STABILITÉ
DE LA BELGIQUE
(2006-2009)**

ACTUALISATION 2005

TABLE DE MATIÈRES

1. Introduction: cadre politique général et objectifs.....	1
2. Le contexte économique	4
2.1. <i>Le contexte international</i>	<i>4</i>
2.1.1. La conjoncture en dehors de la zone euro reste favorable	4
2.1.2. Une reprise graduelle dans la zone euro	6
2.2. <i>Les perspectives à court terme de l'économie belge</i>	<i>7</i>
2.3. <i>Prévisions à moyen terme (2007-2009).....</i>	<i>11</i>
3. Le solde de financement et la dette publique.....	14
3.1. <i>Les orientations de la politique budgétaire</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Un panorama des finances publiques 2005-2009.....</i>	<i>16</i>
3.2.1. L'exécution du budget 2005	17
3.2.2. Le budget 2006	19
3.2.3. La période 2007-2009	21
3.3. <i>La contribution des différents sous-secteurs.....</i>	<i>22</i>
3.4. <i>L'évolution de la dette</i>	<i>24</i>
3.5. <i>Le solde corrigé du cycle</i>	<i>27</i>
4. Comparaison avec le programme de stabilité 2005-2008 et analyse de sensibilité.....	29
4.1. <i>Comparaison avec le programme de stabilité 2005-2008.....</i>	<i>29</i>
4.2. <i>Analyse de sensibilité.....</i>	<i>30</i>
4.2.1. Sensibilité du solde de financement aux taux d'intérêt	30
4.2.2. Sensibilité du solde de financement à la croissance	32
5. La qualité des finances publiques.....	34
5.1. <i>La politique de l'emploi.....</i>	<i>34</i>
5.1.1. La réduction du coût indirect du travail.....	35
5.1.2. Le renforcement de la participation au marché du travail	36
5.2. <i>L'amélioration de l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises.....</i>	<i>38</i>
5.3. <i>Une sécurité sociale renforcée et en équilibre</i>	<i>39</i>
5.3.1. Des sources de financement restructurées	39
5.3.2. Des dépenses de soins de santé maîtrisées.....	40
5.3.3. La liaison au bien être des allocations sociales.....	42
5.4. <i>Les efforts en faveur de politiques prioritaires.....</i>	<i>42</i>
6. La soutenabilité des finances publiques à long terme.....	43
6.1. <i>Introduction.....</i>	<i>43</i>
6.2. <i>La démographie et le coût budgétaire du vieillissement</i>	<i>43</i>
6.2.1. Aspects démographiques	43

6.2.2.	L'impact budgétaire du vieillissement	45
6.3.	<i>Une seule stratégie, trois orientations politiques</i>	47
6.3.1.	Politique budgétaire et Fonds de vieillissement.....	47
6.3.1.1	Politique budgétaire	48
6.3.1.2	Le Fonds de vieillissement.....	49
6.3.1.3	Les capitaux placés au Fonds de vieillissement.....	49
6.3.1.4	Le fonctionnement à long terme du Fonds de vieillissement	51
6.3.1.5	La politique budgétaire en tant qu'élément d'une stratégie globale .	52

1. Introduction: cadre politique général et objectifs

Dans le présent programme de stabilité 2006-2009, le gouvernement belge explique sa politique budgétaire pour la période concernée. Il s'agit d'une mise à jour du programme de stabilité 2005-2008. Comme le programme précédent, il est basé sur les décisions budgétaires prises dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral de mai 2003. Dans cet accord, il a été décidé de maintenir un équilibre budgétaire en tant qu'objectif minimal et de construire progressivement des excédents budgétaires.

Pour la cinquième année consécutive, le budget a été clôturé en équilibre en 2004, de sorte que le gouvernement respecte l'engagement découlant de l'accord de gouvernement et du précédent programme de stabilité. Malgré les prévisions de croissance revues à la baisse à plusieurs reprises, le gouvernement prévoit un équilibre en 2005. Lors de la confection du budget 2006, il a également visé l'équilibre. Pour la période après 2006, le gouvernement a fixé une trajectoire pour la formation des excédents budgétaires et des réserves en matière de pension. Le Parlement a fixé légalement cette trajectoire budgétaire et le financement du Fonds du vieillissement.

Jusqu'en 2006, le solde primaire suit l'évolution des charges d'intérêt. Ensuite, il se stabilisera à environ 4,1 %. La marge budgétaire qui résulte à partir de ce moment de la baisse des charges d'intérêt sera utilisée pour dégager les excédents budgétaires prévus.

Si durant la période 2006-2009, la croissance se révélait plus élevée qu'il n'est actuellement prévu, alors, comme les années précédentes, l'engagement est pris que la marge supplémentaire disponible sera utilisée en priorité à améliorer le solde de financement.

Bien qu'en forte baisse depuis quelques années, le taux d'endettement de la Belgique reste élevé. Ce taux d'endettement et la croissance économique potentielle projetée rendent indispensable la réalisation par la Belgique d'un équilibre ou d'un léger excédent en tant qu'objectif budgétaire de moyen terme (medium-term objective). Dans sa trajectoire budgétaire, le gouvernement prévoit un excédent de 0,7 % du PIB en 2009, pour l'ensemble des pouvoirs publics. Avec cet excédent à moyen terme, la Belgique remplit les conditions du Pacte de stabilité et de croissance actualisé.

La réduction du taux d'endettement public à un rythme suffisamment rapide demeure un objectif central de la stratégie budgétaire belge. En effet, la réduction des charges d'intérêt constitue un élément clé pour créer une marge budgétaire permettant le financement des coûts liés au vieillissement. En 2005, la réduction de la dette connaît un ralentissement temporaire en raison de la reprise d'une partie de la dette de la SNCB. Toutefois, en 2009, le taux d'endettement sera réduit à 79,1 %. Le taux d'endettement de la Belgique se rapproche ainsi progressivement de la moyenne de la zone euro, alors qu'en 1993, il atteignait encore le niveau record de 137,1 % du PIB.

Une politique budgétaire responsable crée un climat de confiance et constitue un facteur important de stimulation de la croissance économique et de la création d'emplois. Le gouvernement combine cette politique et un programme ambitieux de réformes sociales et économiques dont les accents sont les suivants:

- l'adaptation de l'économie belge à un univers de plus en plus rapidement globalisé et libéralisé grâce à des réductions de charges, des efforts en faveur de la recherche-développement et la simplification administrative;
- la stimulation de l'emploi, en particulier des jeunes et des plus de 50 ans, grâce à la poursuite des réductions sélectives des charges sur le travail ;
- le renforcement de la sécurité sociale et de la sécurité d'existence de chacun grâce à l'adaptation au bien-être des indemnités et l'élargissement de la base de financement;
- un effort d'investissement supplémentaire en matière de mobilité et une augmentation des moyens pour la sécurité.

Cette politique multiforme d'assainissement des finances publiques et de stimulation de l'économie et de l'emploi traduit la volonté du gouvernement belge de créer une base solide pour absorber les coûts du vieillissement dans les années à venir et pour garantir un niveau de bien-être suffisant aux générations actuelles et futures.

2. Le contexte économique

2.1. Le contexte international

Le F.M.I. table pour 2005 et 2006 sur une expansion assez stable de l'économie mondiale (+4,3%), seulement en léger repli par rapport aux performances extrêmement favorables enregistrées en 2004. La croissance du commerce international devrait rester supérieure à celle de la production, aux alentours de 7%.

L'augmentation considérable des cours du pétrole n'aurait donc pas un impact majeur sur l'activité économique globale, ceci sans doute du fait de l'importance prédominante du secteur des services dans les économies développées. Cependant, le renchérissement de l'énergie et la volatilité des cours du pétrole introduisent un élément d'incertitude supplémentaire, et de risque à la baisse, dans les prévisions. Les déséquilibres des paiements extérieurs, le niveau du prix des actifs, particulièrement immobiliers, qui a contribué à soutenir la demande dans certains pays industrialisés, principalement anglo-saxons, constituent également des risques potentiels pour les performances économiques.

2.1.1. La conjoncture en dehors de la zone euro reste favorable

En dehors de la zone euro le climat conjoncturel devrait rester favorable à court terme, la croissance économique connaissant cependant un léger tassement au fil du temps.

La croissance aux Etats-Unis bien qu'en léger ralentissement devrait rester assez dynamique dans les mois à venir et constituer encore un facteur de soutien de la demande mondiale.

Au premier semestre 2005 la croissance économique américaine est restée forte. Le fléchissement qui semble s'être manifesté en septembre-octobre ne paraît qu'être lié aux conséquences des ouragans et les travaux de reconstruction devraient par contre doper l'activité au début de 2006. Le policy-mix est sans doute moins clairement porteur, mais si la politique monétaire s'oriente vers la neutralité, au fil des hausses de taux d'intérêt décidées par la Federal Reserve, le déficit public, qui semblait devoir se réduire en 2005, pourrait se creuser à nouveau du fait des travaux de reconstruction. La hausse du coût de l'énergie pèse sur les revenus des ménages et la consommation privée devrait progressivement s'en ressentir ; le raidissement des taux d'intérêt freinera l'investissement immobilier. Après avoir atteint 4,2% en 2004 la croissance du PIB américain fléchira progressivement à 3,5% en 2005 et 3,2% en 2006, revenant ainsi au voisinage du potentiel de production.

Le Japon a retrouvé un rythme de croissance modéré dont la base s'est progressivement élargie des exportations à l'investissement des entreprises et à la consommation privée. Le policy-mix y reste expansif : la consolidation budgétaire ne devrait être que très progressive et la politique de taux zéro de la Banque du Japon ne paraît pas devoir être abandonnée à court terme. Seul un léger ralentissement de la croissance économique est généralement prévu. Elle s'établirait ainsi au voisinage de 2% en 2006 et 2007.

En Chine l'expansion économique se poursuit à un rythme extrêmement rapide. Une croissance supérieure à 9% est prévue pour 2005. Et seule une faible décélération est attendue en 2006-2007. Des schémas conjoncturels similaires se retrouvent assez largement en Asie.

De même, une croissance relativement forte, bien qu'en légère décélération est attendue en Amérique latine ou en Europe centrale et orientale.

2.1.2. Une reprise graduelle dans la zone euro

L'activité économique dans la zone euro fut très décevante durant le premier semestre 2005 du fait du manque de dynamisme de la demande interne, la croissance reposant essentiellement sur les exportations nettes. Mais si l'on dispose encore de peu de preuves tangibles d'un redémarrage de l'activité, les indicateurs de confiance des consommateurs, et plus encore des chefs d'entreprise se sont réorientés positivement depuis juillet et plus nettement encore en octobre.

Cette évolution très favorable des attentes des chefs d'entreprise conforte la prévision d'une reprise sensible de leurs investissements dans les mois à venir. Cette reprise devrait être facilitée par la bonne tenue des profits ou le niveau particulièrement bas des taux d'intérêt à long terme. Le recul de l'euro face au dollar participe à l'amélioration des perspectives, la demande extérieure pouvant soutenir plus nettement la croissance. Avec un certain décalage la création d'emploi devrait se renforcer au fil de la reprise. La demande des ménages se raffermissait ainsi progressivement, malgré l'impact négatif de la hausse des prix de l'énergie sur leur revenu disponible.

La Commission européenne prévoit une relative neutralité de la politique budgétaire en 2006. La politique monétaire reste pour l'heure franchement expansive. Un éventuel redressement des taux directeurs de la BCE devrait sans doute être relativement limité, l'inflation sous-jacente, hors impact des prix de l'énergie et de certains produits alimentaires, restant sous contrôle en septembre à 1,5% à un an d'écart et la modération salariale restant de mise, limitant les effets de « deuxième tour ».

Pour l'ensemble de la zone euro la Commission prévoit une croissance du PIB, en termes réels, de 1,3% en 2005 ; elle monterait à 1,9% en 2006 et 2,1% en 2007. Les différences de taux de croissance entre pays tendraient progressivement à s'estomper.

Certains facteurs de risque allant plutôt dans le sens de performances moins favorables, déjà évoquées à propos de la croissance mondiale, sont en particulier valables pour la zone euro, le plus évident étant la possibilité de nouvelles hausses des cours des produits énergétiques. L'impact d'une hausse des prix de l'énergie sur l'activité économique paraît certes s'être atténué, mais on ne peut exclure qu'il se renforce à des niveaux de prix plus élevés. Par ailleurs, les déséquilibres de l'économie américaine (endettement des ménages, déficit budgétaire ou du compte courant de la balance des paiements) restent préoccupants.

2.2. Les perspectives à court terme de l'économie belge

Au sein de la zone euro les performances économiques de la Belgique se situent au-dessus de la moyenne depuis le courant de l'année 2002. Il devrait encore en être ainsi, en moyenne, fût ce dans une moindre mesure en 2005 et 2006. En 2007, les performances belges s'inscriraient dans la moyenne.

En 2004, l'économie belge a connu une croissance soutenue sur une base annuelle (+2,6% du PIB à prix constants). Mais l'activité avait fortement décéléré au quatrième trimestre. Elle est restée relativement stagnante au premier trimestre 2005, une très légère reprise s'esquissant cependant au deuxième trimestre (+0,2% de croissance du PIB par rapport au trimestre précédent) ⁽¹⁾. Cette reprise s'est plus nettement affirmée (+0,4%) durant l'été. Elle devrait se confirmer au quatrième trimestre (+0,5%) permettant d'atteindre une croissance du PIB pour 2005 de 1,4%. A la fin du troisième trimestre l'accroissement du PIB par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente était de 1,1%, selon l'estimation de la BNB.

Depuis le creux du printemps, les enquêtes de conjoncture indiquent un redressement des indicateurs de confiance beaucoup plus rapide en Belgique qu'en moyenne dans la zone euro. L'indicateur synthétique de la BNB s'est fortement redressé en septembre et octobre avant de se stabiliser en novembre. Le degré d'utilisation des capacités de production est également reparti à la hausse. Toutes ces indications sont de nature à

¹ données corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier.

conforter l'attente d'une consolidation de la croissance économique. Le Bureau fédéral du Plan prévoit qu'elle atteindra 2,2% en 2006.

L'inflation, mesurée sur base de l'indice national des prix à la consommation se situe au-dessus de 2% à un an d'écart depuis mai 2004 ; elle s'était établie au-dessus de la barre des 3% au troisième trimestre 2005 avant de redescendre à 2,5% en octobre. L'évolution des cours du pétrole, désormais combinée à l'effritement de l'euro face au dollar explique pour l'essentiel ces niveaux. L'inflation sous-jacente (hors modifications des impôts indirects des prix de l'énergie, de l'eau, de la viande et des fruits et légumes) oscille entre 1% et 1,5% depuis le début de l'année 2005. Elle pourrait légèrement s'accroître dans les mois à venir, la hausse des prix du pétrole se répercutant sur celle des autres biens et services. En moyenne annuelle la hausse des prix (HICP) atteindrait 2,9% en 2005, contre 1,9% en 2004. En supposant l'absence de nouvelle forte poussée des prix de l'énergie, elle ne devrait guère changer en 2006 (+2,8%). L'inflation sous-jacente s'établirait aux alentours de 1,5% en moyenne annuelle en 2005. Elle pourrait atteindre 1,8% en 2006.

Tableau 1
Evolution des prix

Variation en %	2004 (95=100)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Déflateur du PIB	115,6	2,3	2,4	2,3	2,0	2,1	1,9
2. Déflateur des dépenses de consommation finale des particuliers	118,2	2,5	2,9	2,8	2,0	1,9	1,7
3. Variation de l'IHPC (96=100)	114,4	1,9	2,9	2,8	2,0	1,9	1,7
4. Déflateur des dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	122,0	2,7	3,1	3,0	2,4	2,3	2,3
5. Déflateur des investissements	110,9	1,9	2,1	2,6	1,8	1,6	1,6
6. Déflateur de l'exportation de biens et services	117,0	2,4	4,2	2,2	1,0	0,9	0,8
7. Déflateur de l'importation de biens et services	120,6	2,9	4,8	2,7	0,8	0,5	0,5

Le ralentissement conjoncturel ressenti à partir du quatrième trimestre 2004 a entraîné un tassement de la création d'emplois dans le courant de 2005. Compte tenu du décalage dans le temps entre la reprise de l'activité et celle de la création d'emploi, celle-ci devrait s'accélérer au cours de l'année 2006.

Composition de la croissance

En 2005, tant la demande extérieure que la demande intérieure ont fléchi par rapport à 2004. Le manque de dynamisme de la conjoncture européenne a entraîné une moindre croissance des exportations, avec pour conséquence une contribution nette négative des échanges extérieurs à la croissance économique. Quant à la demande intérieure, elle a été influencée par l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur le pouvoir d'achat des ménages.

Tableau 2
Croissance et facteurs associés

<i>variation en % sauf indications contraires</i>	2004 milliard	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Croissance du PIB à prix constants	246,2	2,6	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2
2. PIB à prix courants (en milliards d'euro)	288,1	4,9	3,8	4,6	4,1	4,5	4,2
Sources de la croissance: variation à prix constants							
3. Dépenses de consommation finale des particuliers	129,1	1,5	1,3	1,6	1,5	2,0	2,0
4. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	54,2	2,0	1,0	2,2	2,3	2,7	2,1
5. Formation brute du capital fixe		1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
6. Variation de stocks et acquisition nette d'actifs	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportation de biens et services	48,8	6,2	2,2	5,1	5,6	5,7	5,8
8. Importations de biens et services	190,2	6,4	2,8	5,4	5,5	5,9	5,9
Contribution à la croissance du PIB							
9. Demande finale totale (3+4+5)	-	2,1	1,8	2,2	1,7	2,1	2,0
10. Variations de stocks et acquisition nette d'actifs	-	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Balance des biens et services	-	0,2	-0,3	0,0	0,4	0,2	0,2

Consommation des ménages

La consommation des ménages n'a progressé que modérément au premier semestre 2005. Jusqu'en septembre les indicateurs de confiance des consommateurs ou dans le secteur du commerce sont restés à des niveaux très bas. En octobre un net redressement de ces indicateurs s'est manifesté, mais l'évolution positive dans le commerce ne fut pas confirmée par l'enquête de novembre.

En 2006 le revenu disponible des ménages devrait augmenter plus sensiblement qu'en 2005, grâce à une contribution importante de la mise en œuvre de la dernière phase de la réforme de l'impôt des personnes physiques à l'augmentation du pouvoir d'achat et à une reprise de la croissance de l'emploi. Dès lors, la consommation privée devrait davantage soutenir la croissance économique, sans que le taux d'épargne, qui a nettement baissé de 2002 à 2005, ne soit sollicité.

En moyenne annuelle et à prix constants, selon le Bureau fédéral du Plan, la consommation privée devrait croître de 1,3% en 2005 et de 1,6% en 2006.

Investissements

Après deux années de repli les investissements des entreprises ont redémarré dans la seconde moitié de 2004 et se sont développés à un rythme extrêmement soutenu au premier semestre 2005. Cette reprise est temporairement accentuée par la réalisation de projets qui avaient été reportés. Mais le redémarrage de l'économie, la bonne tenue des profits et le faible niveau des taux d'intérêt devraient permettre à ce mouvement de se poursuivre, fût-ce avec un peu moins de vigueur en 2006. L'effet accélérateur jouant, l'investissement des entreprises constitue un soutien majeur de la croissance économique. En moyenne annuelle, le Bureau fédéral du Plan prévoit qu'ils progresseront de 3,9% en 2005 et 2,9% en 2006.

Après deux années de forte expansion le dynamisme de l'investissement en logement a fléchi sensiblement au premier semestre 2005. Il ressort cependant des enquêtes de conjoncture de la BNB que les prévisions en matière de demande dans le secteur de la construction s'orientent plutôt positivement. De plus, les conditions de taux d'intérêt hypothécaire restent favorables. On prévoit dès lors une légère reprise en 2006 (+2,7% contre +1,4% en 2005).

Enfin, les investissements des pouvoirs publics devraient soutenir significativement la croissance en 2005 et 2006, en particulier du fait du cycle des investissements des pouvoirs locaux, en vue des élections communales de 2006.

Echanges extérieurs ²

Les performances belges à l'exportation ont été décevantes au premier semestre 2005. Mais selon les enquêtes l'appréciation des carnets de commande s'est fortement améliorée à l'automne, beaucoup plus nettement en Belgique qu'en moyenne dans la zone euro. Les exportations belges sont orientées dans une large mesure vers cette zone et elles devraient bénéficier de l'amélioration du climat conjoncturel qui y est annoncée. Par ailleurs, une nouvelle appréciation sensible du taux de change effectif n'est plus prévue, ce qui devrait être favorable à la compétitivité. Dans ces conditions, le Bureau fédéral du Plan prévoit une croissance des biens et services exportés, à prix constants, de 5,1% en 2006, après 2,2% seulement en 2005. La contribution des exportations nettes à la croissance, négative en 2005, serait approximativement neutre en 2006.

2.3. Prévisions à moyen terme (2007-2009)³

Le Bureau fédéral du Plan a réalisé en octobre 2005 une actualisation de ses prévisions à moyen terme. Cette projection n'intègre pas les mesures décidées dans le cadre de l'élaboration du budget 2006.

Comme chaque année l'environnement international est basé sur les dernières projections à moyen terme de l'OCDE (mai 2005). Dans ces projections le prix du baril de Brent est fixé à 57,4 \$ en moyenne annuelle en 2005. Il est ensuite supposé s'élever à 67,5 \$ en 2006, puis se tasser progressivement jusqu'à 62,6 \$ en 2009. Le cours de l'euro est supposé stabilisé à 1,265 dollar à partir de 2006, en très légère hausse par rapport au niveau moyen de 2005 (1,262).

² Voir annexe 1, balance sectorielle

³ Pour les hypothèses les plus importantes utilisées pour les prévisions à moyen terme voir annexe 2

La projection intègre l'hypothèse d'un écart de production quasiment nul en fin de période. Le calcul de la croissance potentielle se fait au moyen de la méthodologie mise au point par les services de la Commission européenne et approuvée par le Conseil ECOFIN. Cette croissance est évaluée à 2,1% en 2007, comme en 2006, 2% en 2008 et 1,9% en 2009.

La croissance du PIB à prix constants est estimée à 2,1% en 2007, 2,3% en 2008 et 2,2% en 2009. La croissance économique se situerait donc au voisinage du potentiel en 2006 et 2007, avant de le dépasser légèrement.

A partir de 2007 l'impact positif de la réforme fiscale sur le pouvoir d'achat des ménages s'estompe. La croissance de leur revenu disponible est favorablement influencée par l'évolution de l'emploi et par un redressement des revenus de la propriété, lié à la hausse des taux d'intérêt. Les ménages ajustent plus ou moins la progression de leur consommation à l'évolution de leur revenus. Leur taux d'épargne s'effrite légèrement.

La croissance des investissements des entreprises se maintiendrait à un rythme soutenu (3% ou davantage en moyenne annuelle), malgré la hausse des taux d'intérêt, grâce à une rentabilité et des perspectives de demande intérieure et extérieure satisfaisantes. La croissance des investissements en logement devrait être moins soutenue, principalement en raison du relèvement graduel des taux hypothécaires. Les investissements des pouvoirs publics auraient tendance à fléchir après le pic atteint en 2005-2006 suivant le cycle des travaux d'infrastructure des pouvoirs locaux.

Au cours de la période 2007-2009, la croissance des marchés potentiels des exportations belges devrait connaître un certain tassement et les parts de marché des exportations belges continueraient à s'éroder. Importations et exportations évolueraient assez parallèlement, la contribution nette des échanges extérieurs à la croissance étant faible.

L'inflation devrait rester sous contrôle. Les hausses de salaire seraient modérées, en ligne avec l'évolution du coût salarial chez nos trois principaux partenaires commerciaux.

L'emploi progresserait régulièrement, modérément. Le taux d'emploi augmenterait lentement de 61,9% en 2005 à 63,2% de la population en âge de travailler en 2009.

Tableau 3
Évolutions sur le marché du travail

<i>Variation en %</i>	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Volume						
1. Emploi intérieur	4.162,0 (a)	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8
2. Nombre d'heures travaillées	6.510,3 (b)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7
3. Taux de chômage (% définition Eurostat)	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,6	7,5
4. PIB réel par personne active	59,2 (c)	2,0	0,7	1,5	1,3	1,4	1,4
5. PIB réel par heure travaillée	37,8 (d)	2,0	0,9	1,6	1,5	1,5	1,5
6. Coût salarial des employés	148,2	4,1	3,9	4,1	4,0	4,6	4,6

a. mille

b. millions d'heures

c. milliers euros

d. euros

3. Le solde de financement et la dette publique

3.1. *Les orientations de la politique budgétaire*

Introduction

Le programme de stabilité 2006-2009 est une mise à jour du précédent programme de stabilité 2005-2008 et s'inscrit dans le programme budgétaire pluriannuel élaboré lors des négociations de l'accord gouvernemental fédéral, après les élections de mai 2003. Dès lors, les orientations budgétaires du présent programme de stabilité sont identiques à celles du programme précédent. Les objectifs essentiels restent la réalisation d'un équilibre budgétaire puis, à partir de 2007, la constitution progressive d'excédents et la réduction continue du taux d'endettement. Cette politique budgétaire s'associe à une politique sociale et économique ambitieuse.

D'un équilibre au dégagement d'excédents

Même si, en 2005, la croissance économique réelle sera inférieure à la croissance potentielle, le gouvernement maintient l'objectif d'un équilibre budgétaire. Depuis 2000, cet objectif a été réalisé chaque année⁴. Cet objectif est maintenu en 2006. Ensuite, des excédents budgétaires seront dégagés progressivement : 0,3 % du PIB en 2007, augmenté de 0,2 % du PIB chaque année. Ces excédents seront utilisés pour financer le Fonds de vieillissement de façon structurelle. En votant la loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, le parlement a légalement fixé cette trajectoire budgétaire du gouvernement et le financement du Fonds de vieillissement qui lui est associé.

⁴ En termes EDP, en 2002, un léger déficit de 31,9 millions d'euros a été enregistré, soit seulement 0,01 % du PIB.

La réduction du taux d'endettement se poursuit

Fin 2005, la dette publique sera réduite à 94,3 % du PIB, malgré la reprise d'une partie importante de la dette de la SNCB (représentant environ 2,5 % du PIB). Vers la fin du présent programme de stabilité, le taux d'endettement sera réduit à 79,1 %, alors qu'en 1993, il s'élevait encore à 137,1 %. En 16 ans, une réduction de 58 points de pourcentage aura donc été réalisée.

La stimulation de la croissance économique et de l'emploi, garanties d'une sécurité sociale forte et solidaire

La politique budgétaire est complétée par une politique économique et sociale, d'une part, stimulant l'emploi notamment grâce à un programme de réduction des charges et d'autre part, visant à renforcer la sécurité sociale et le pouvoir d'achat. Simultanément à la confection du budget 2006, le gouvernement a élaboré, après consultation des partenaires sociaux, un pacte de solidarité entre les générations. Il contient une série de mesures visant :

- à stimuler l'emploi des jeunes;
- à maintenir plus longtemps au travail les travailleurs âgés;
- à utiliser la sécurité sociale comme un facteur de dynamisme économique;
- à assurer un équilibre financier structurel de la sécurité sociale et à lier des prestations sociales à l'évolution du bien-être .

La maîtrise des dépenses primaires

Conformément à l'accord gouvernemental fédéral, des moyens supplémentaires sont prévus pour la justice et la sécurité, la mobilité et la coopération au développement. L'octroi de moyens supplémentaires dans des domaines politiques prioritaires implique que les dépenses primaires dans les autres domaines sont sévèrement limitées. Dans ce contexte, il est essentiel de continuer de maîtriser les dépenses relatives aux soins de santé, qui ont un impact important sur le solde de la sécurité sociale.

3.2. Un panorama des finances publiques 2005-2009

Le tableau 4 reprend les objectifs et les prévisions en matière de finances publiques pour la période 2005-2009. Les soldes de financement de l'ensemble des pouvoirs publics traduisent un engagement clair. Les chiffres détaillés des recettes et des dépenses ne sont que des estimations et ne sont fournies qu'à titre indicatif. Lors de la confection du budget et lors du contrôle budgétaire, les gouvernements les mettront à jour, en les ajustant, si nécessaire, aux circonstances réelles.

Tableau 4
Perspectives budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics

En % du PIB	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	(en million d'euros)						
	<i>Solde de financement des sous-secteurs</i>						
1. Ensemble des pouvoirs publics	4,7	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
2. Pouvoir fédéral	-414,1	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
3. Communautés et Régions	684,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Pouvoirs locaux	-353,5	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,2
5. Administrations de sécurité sociale	88,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
	<i>Ensemble des pouvoirs publics</i>						
6. Recettes totales	142.329,6	49,4	49,7	49,4	49,2	48,8	48,7
7. Dépenses totales	142.324,9	49,4	49,7	49,4	48,9	48,3	48,0
8. Solde de financement	4,7	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
9. Charges d'intérêt (incl. SIFIM)	13.745,8	4,8	4,3	4,1	3,9	3,6	3,4
10. Solde primaire	13.750,5	4,8	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1
	<i>Principales composantes des recettes</i>						
11. Impôts totaux	87.972,5	30,5	30,9	30,8	30,7	30,4	30,2
(11=11a+11b+11c)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11a. Impôts sur la production et les importations	37.463,3	13,0	13,1	13,5	13,4	13,1	13,0
11b. Impôts sur le revenu, impôt sur le capital, etc.	48.324,1	16,8	17,2	16,8	16,6	16,6	16,6
11c. Impôts sur le capital	2.185,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
12. Cotisations sociales	46.870,3	16,3	16,1	16,0	16,0	15,9	15,9
13. Revenus de la propriété	1.666,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
14. Autres (14=15-(11+12+13))	5.820,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
15=6: Revenu total	142.329,6	49,4	49,7	49,4	49,2	48,8	48,7
p.m.: pression fiscale	136.616,3	47,4	47,7	47,5	47,3	46,9	46,7
	<i>Principales composantes des dépenses</i>						
16. Dépenses de consommation			15,8	15,7			
17. Prestations sociales totales	66.702,1	23,2	23,2	23,2	23,2	23,1	23,0
17a. Prestations sociales en nature	20.597,7	7,1	7,1	7,2	7,4	7,4	7,5
17b. Prestations sociales autres	46.104,4	16,0	16,0	16,0	15,8	15,7	15,6
18. Charges d'intérêt (incl. SIFIM)	13.745,8	4,8	4,3	4,1	3,9	3,6	3,4
19. Subsidies	3.515,5	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
20. Formation brute de capital fixe	4.589,5	1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
21. Autres (21=22-16+17+18+19+20)	53.772,0	18,7	18,9	18,9	18,7	18,6	18,5
22=7. Dépenses totales	142.324,9	49,4	49,7	49,4	48,9	48,3	48,0
pm: Rémunérations des salariés	34.683,9	12,0	12,1	12,1	12,0	11,9	11,7

3.2.1. L'exécution du budget 2005

Révision à la baisse de la croissance économique...

Le regain d'activité économique en Belgique en 2004 s'est arrêté en 2005 en raison du ralentissement de la conjoncture internationale lié à l'augmentation des prix du pétrole. La croissance réelle a fait l'objet d'une révision systématique partant de 2,5 % lors du programme de stabilité précédent, à 2,2 % lors du contrôle budgétaire de mars 2005, jusqu'à 1,4 % lors du budget économique du mois d'octobre. Malgré ce climat économique nettement défavorable, le gouvernement maintient son objectif d'équilibre budgétaire.

...mais évolution favorable des recettes fiscales

En 2005, l'évolution des recettes est influencée par l'entrée en vigueur progressive de la réforme de l'impôt des personnes physiques, par une réduction supplémentaire des cotisations sociales et par une série d'autres réductions ciblées de la pression fiscale. Malgré le ralentissement de la croissance économique au premier semestre de 2005, les recettes de l'ensemble des pouvoirs publics en pourcentage du PIB seront supérieures à celles de 2004. Il est surprenant de constater que les impôts sur les revenus et sur les revenus du patrimoine ont augmenté de 16,8 à 17,2 % du PIB. Cette augmentation s'explique essentiellement par le produit prévu de l'opération de titrisation des impôts directs (environ 0,2 % du PIB). En 2005, les recettes du précompte mobilier ont fortement augmenté en raison des effets directs et indirects du rapatriement des capitaux liés à la déclaration libératoire unique et de l'entrée en vigueur de la directive européenne sur l'épargne. Les recettes provenant de l'impôt des sociétés reflètent le climat favorable aux entreprises et connaissent une forte augmentation en 2005. La légère augmentation des impôts indirects est due d'une part, à l'impact d'une série de mesures prises dans le cadre d'un déplacement des charges sur le travail vers les impôts indirects et, d'autre part, à une plus grande activité et à des prix en hausse sur le marché immobilier qui expliquent une augmentation des

droits d'enregistrement. Le poids des charges sociales diminue jusqu'à 16,1 % du PIB.

Mouvements opposés au sein du ratio des dépenses⁵

En 2005, le ratio des dépenses résulte de mouvements contraires partiellement compensatoires. En effet, le poids des dépenses primaires dans le PIB a augmenté, tandis que les charges d'intérêt ont diminué. Outre l'effet d'une faible croissance du PIB, l'augmentation du poids des dépenses primaires fut le résultat, entre autres, des investissements en infrastructure plus importants effectués par les pouvoirs locaux à la veille des élections communales. Les subsides aux entreprises ont augmenté suite à l'entrée en vigueur du système des chèques service visant la promotion de l'emploi et, suite au retour à leur niveau normal, des subsides à la SNCB après un glissement entre 2003 et 2004. Par ailleurs, les dépenses de soins de santé sont maintenues sous contrôle en 2005 grâce à un monitoring permanent et à certaines mesures de réduction des dépenses entrées en vigueur fin 2004. De plus, les charges d'intérêt ont diminué de 4,8% à 4,3 % du PIB.

Un suivi budgétaire rigoureux

Comme les années précédentes, le gouvernement suit rigoureusement et systématiquement l'évolution des recettes et des dépenses, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire. Outre le contrôle budgétaire traditionnel de fin mars, un contrôle supplémentaire a été effectué fin juin afin, entre autres, d'examiner l'impact de la moindre croissance sur les recettes et les dépenses. En septembre, à l'occasion de la confection du budget 2006, les chiffres de 2005 ont à nouveau fait l'objet de vérifications. Ce monitoring a encore été renforcé dans les derniers mois de l'année.

⁵ Pour les dépenses selon la classification fonctionnelle voir le tableau annexe 3

3.2.2. Le budget 2006

Un budget avec une perspective claire

En plus des mesures nécessaires à la réalisation d'un équilibre budgétaire, le budget 2006 comprend des accents précis. Il peut être considéré comme un budget de programmes qui crée les conditions d'une politique active. Les éléments essentiels de cette politique sont la stimulation de l'économie et de l'emploi via des réductions de charges et d'autres mesures, l'optimalisation du service public par des investissements supplémentaires en matière de mobilité et une augmentation des moyens destinés à la sécurité, la liaison au bien-être des prestations sociales et un refinancement structurel de la sécurité sociale.

Des excédents à tous les autres niveaux pour compenser le déficit des pouvoirs locaux

Les élections communales en 2006 entraîne la détérioration du solde des pouvoirs locaux, compte tenu du cycle électoral de leurs dépenses. Leur déficit en 2006 est estimé à $-0,2$ % du PIB. Par contre, les comptes des communautés et des régions, de la sécurité sociale et, pour la première fois, ceux du pouvoir fédéral affichent un excédent limité⁶. Ces excédents suffiront à compenser le déficit des pouvoirs locaux, si bien que le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics restera en équilibre.

⁶ L'équilibre du budget fédéral est donc atteint un an plus tôt qu'annoncé dans le précédent programme de stabilité.

Glissement des charges afin de stimuler la création d'emploi

Le gouvernement mène une politique fiscale active afin de stimuler la création d'emplois en Belgique. Outre la réduction décidée précédemment de l'impôt sur les personnes physiques, qui atteindra sa vitesse croisière en 2006, cette politique visant à stimuler l'activité sera reconduite en 2006, selon trois orientations principales: d'abord, en 2006, une nouvelle série de réductions fiscales et sociales sélectives des charges sur le coût du travail⁷ sera mise en oeuvre. Cette diminution de charges sera partiellement compensée par une augmentation des recettes liées à la consommation et aux revenus mobiliers. La pression fiscale globale sur les revenus du travail (y compris les cotisations sociales) se déplacera ainsi partiellement vers des impôts sur d'autres facteurs. A partir du 1 janvier 2006, le produit des fonds de capitalisation constitués pour 40 % ou plus par des valeurs à revenu fixe sera soumis à un précompte mobilier de 15 %. Une taxe annuelle sera également imposée aux primes des assurances de vie individuelles des branches 21 et 23. Enfin, une base de financement plus large de la sécurité sociale est prévue moyennant l'affectation d'un pourcentage fixe du produit du précompte mobilier et des accises.

Maîtrise des dépenses par un contrôle rigoureux

Le budget 2006 est un budget rigoureux. Au niveau fédéral, l'ensemble des dépenses réelles des départements hors pensions ne peut augmenter que de 0,3 %. De plus, toute une série de mesures a été prise afin de maîtriser la croissance des dépenses de sécurité sociale qui atteint 1,73 % en termes réels. C'est ainsi que la croissance des dépenses primaires restera inférieure à la croissance du PIB. Enfin, la réduction des charges d'intérêts contribue également à la réduction du ratio des dépenses.

⁷ Pour une description détaillée, voir chapitre 5

3.2.3. La période 2007-2009

Dégagement progressif d'excédents budgétaires

Le parcours budgétaire tracé à partir de 2007, a été conçu pour compenser le coût supplémentaire du vieillissement de la population belge. Conformément à la stratégie à long terme, en 2007, le gouvernement commencera à dégager progressivement des excédents budgétaires qu'il versera au Fonds de vieillissement, afin de financer les augmentations de charges de pension. L'excédent à réaliser par l'ensemble des pouvoirs publics en 2007 est de 0,3 % du PIB. La loi modifiée sur le Fonds de vieillissement prévoit une augmentation annuelle de cet excédent de 0,2 % du PIB jusqu'à 1,3 % en 2012. Les efforts les plus importants pour réaliser ces excédents seront réalisés par le niveau fédéral. Toutefois, en 2007, un élément décisif pour la réalisation de l'objectif est l'élimination du déficit des pouvoirs locaux suite au cycle électoral.

Un large excédent budgétaire comme objectif à moyen terme

L'article 2 du nouveau pacte de stabilité et de croissance oblige les Etats membres de l'union monétaire européenne à formuler un objectif budgétaire individuel à moyen terme, en fonction de la croissance nominale et du taux d'endettement. Dans un document, la Commission européenne a fait un exercice à titre d'exemple, et estime que l'objectif de la Belgique à moyen terme est l'équilibre ou un léger excédent⁸. Les objectifs précédemment esquissés du gouvernement belge prévoient à l'issue de la période concernée par le présent programme de stabilité un excédent de 0,7 % du PIB, ce qui est donc amplement supérieur à l'estimation de la Commission. Avec un excédent de 0,7 % en 2009, en tant que MTO, la Belgique remplit donc la condition à moyen terme du pacte de stabilité et de croissance.

⁸ *Identifying sustainable targets for the medium-term objective of close-to-balance or in surplus (CTBOIS)*, Bruxelles, le 23 septembre 2004.

Diminution progressive du total des recettes en pourcentage du PIB

Le pacte de solidarité entre les générations prévoit une série de réductions sélectives de charges qui entreront en vigueur ou qui atteindront leur vitesse de croisière en 2007⁹. Elles entraîneront une réduction des recettes publiques en pourcentage du PIB. La diminution progressive du total des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics est également la conséquence d'une composition moins favorable du PIB.

La réduction des dépenses permet de nouvelles réductions de charges

La marge budgétaire nécessaire à de nouvelles réductions de charges provient d'une réduction globale des dépenses par rapport au PIB, et ce, grâce à la réduction du poids des dépenses primaires (dépenses de consommation...) et à celle du poids des charges d'intérêt. Vers la fin de la période concernée, la diminution des charges d'intérêt sera moins nette. En effet, les taux d'intérêt étant déjà bas, le taux d'intérêt implicite diminuera moins fort que les années précédentes. Pour que les excédents annuellement croissants annoncés se réalisent, il faudra que le solde primaire se stabilise à 4,1% du PIB.

3.3. La contribution des différents sous-secteurs

La Belgique est un État fédéral où le pouvoir de décision s'exerce à différents niveaux, en fonction des compétences. En principe, les communautés et les régions sont libres de mener leur propre politique budgétaire. Cependant, la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances peut conseiller au pouvoir fédéral de limiter leur capacité d'emprunt. Les objectifs prévus pour l'ensemble des administrations publiques ne peuvent donc être atteints que si la politique budgétaire des différents niveaux de pouvoir est coordonnée. L'expérience belge enseigne qu'un système de conventions claires, portant sur les résultats à réaliser à chaque niveau, lié à une responsabilisation des différents sous-secteurs, garantit le succès de la politique budgétaire.

⁹ Voir les détails au chapitre 5.

Un nouvel accord concernant les objectifs budgétaires des communautés et des régions

Dans sa planification budgétaire pour la période 2006-2009, le gouvernement fédéral belge commence à dégager des excédents budgétaires, permettant d'alimenter un fonds de réserve, afin d'absorber l'augmentation future des charges des pensions. Il importe, dès le début de cette nouvelle phase, de bien définir les responsabilités de chaque niveau de pouvoir public. C'est pourquoi, le 26 octobre 2005, le gouvernement fédéral a conclu avec les communautés et les régions un nouvel accord relatif aux objectifs budgétaires couvrant la période 2006-2009. Cet accord prévoit un effort supplémentaire des communautés et des régions en 2005 et 2006. Elles se sont engagées à ne pas utiliser entièrement l'augmentation importante de leurs recettes (tant leurs propres recettes fiscales que leur part de l'impôt des personnes physiques et de la TVA versée par le pouvoir fédéral) afin de la transformer en excédents plus élevés. Les communautés et les régions pourront toutefois déduire cet effort supplémentaire des objectifs précédents relatifs à la période 2006-2009. Ceci explique pourquoi l'objectif normé des communautés et des régions se réduit de 0,2 % du PIB à quasi-zéro à partir de 2007.

Les pouvoirs locaux

Le cycle budgétaire électoral des pouvoirs locaux est caractérisé par un impact négatif des élections communales sur le solde budgétaire. En 2006, un tel impact est prévu. À la veille des élections d'octobre 2006, le déficit des pouvoirs locaux s'élèvera probablement à -0,2 % du PIB. Les investissements bruts en actifs immobiliers diminuant en 2007, les pouvoirs locaux réaliseront à nouveau un équilibre budgétaire. Après 2007, les pouvoirs locaux devront dégager des excédents limités.

Tableau 5**La trajectoire pluriannuelle répartie entre les différents sous-secteurs**

<i>En % du PIB</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde primaire	4,8	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1
Entité I	4,2	3,8	3,8	3,8	3,7	3,6
Entité II	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5
Charges d'intérêt	4,8	4,3	4,1	3,9	3,6	3,4
Entité I	4,3	3,9	3,7	3,5	3,3	3,1
Entité II	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Solde de financement	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
Entité I	-0,1	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,5
Entité II	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2

La combinaison de l'objectif des communautés et des régions avec les estimations relatives aux pouvoirs locaux entraîne un déficit limité de l'Entité II en 2006. Dans les années suivantes, la diminution de l'excédent des communautés et des régions sera compensée par l'amélioration du solde des pouvoirs locaux. En 2009, il est prévu que l'entité II réalisera un excédent de 0,2 % du PIB.

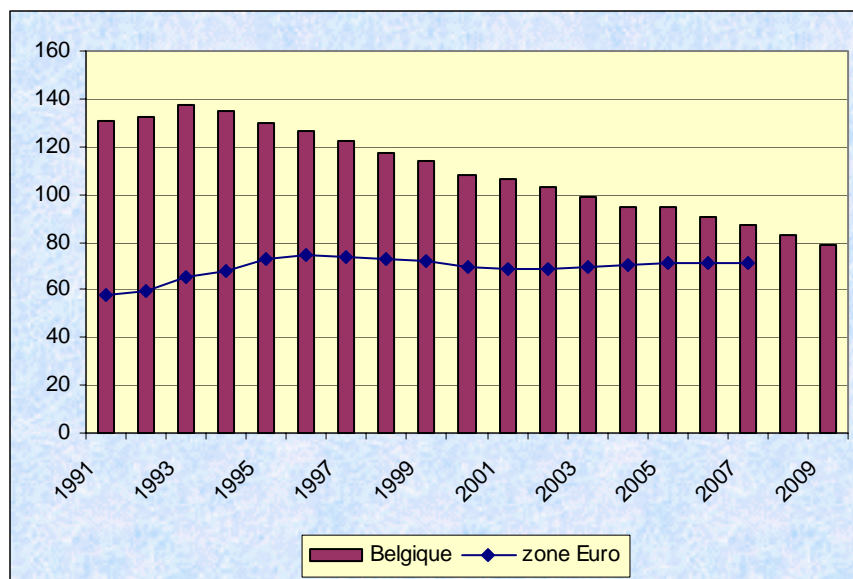
Au niveau de l'Entité I, le pouvoir fédéral commencera à dégager progressivement des excédents. Pour la sécurité sociale, un équilibre est prévu, ce qui correspond à un léger excédent en termes SEC. Grâce à ces deux facteurs l'excédent de l'Entité I augmentera jusqu'à 0,5 % du PIB en 2009.

3.4. L'évolution de la dette*La réduction de la dette comme objectif central*

Depuis 2000, le budget belge est en équilibre année après année. La dette publique belge élevée demeure toutefois un facteur négatif important. La réduction du taux d'endettement à un rythme suffisant est un élément primordial dans la stratégie des pouvoirs publics pour faire face aux effets budgétaires du vieillissement.

Graphique 1

Évolution du taux d'endettement en Belgique et dans la zone euro



Le taux d'endettement belge a été réduit progressivement au cours des dix dernières années, de 137,1 % du PIB en 1993 jusqu'en dessous du seuil de 100% en 2003. Le tableau 6 reprend les facteurs qui déterminent l'évolution du taux d'endettement brut à moyen terme.

Tableau 6

Évolution du taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics

En % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Dette brute	94,7	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1
2. Changement dans le taux d'endettement	-3,8	-0,4	-3,6	-3,7	-4,0	-3,8
<i>Éléments contribuant à l'évolution du taux d'endettement brut</i>						
3. Solde primaire	4,8	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1
4. Charges d'intérêt (incl. FISIM)	4,8	4,3	4,1	3,9	3,6	3,4
5. Variation exogène de la dette	0,8	3,0	0,5	0,2	0,2	0,2
dont:						
- différence entre caisse et ordonnancements	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- octroi de crédits et participations	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
dont:						
revenus privatisations	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- plus-value de revalorisation et autres	0,5	2,7	0,2	0,0	0,0	0,0
p.m. niveau implicite du taux d'intérêt	5,1	4,7	4,5	4,4	4,3	4,3

Ralentissement de la réduction de la dette en 2005

Entre 2004 et 2005, le taux d'endettement ne diminuera que de 94,7 à 94,3 %. Ce ralentissement dans la réduction de la dette est attribuable à la reprise d'une partie importante de la dette de la SNCB à concurrence de 7,4 milliards d'euros, soit 2,5 % du PIB. Cette reprise de dette explique en grande partie le chiffre inhabituellement élevé de la variation exogène de la dette en 2005. En 2005, il n'y a pas de recettes substantielles prévues provenant de privatisations. Par ailleurs, le gouvernement a cherché un partenaire stratégique pour la Poste. Cette opération a été effectuée moyennant une augmentation du capital. L'évolution exogène de la dette est aussi déterminée par la correction des dépenses nettes relatives aux octrois de crédit et aux prises de participations ainsi qu'à d'autres facteurs parmi lesquels l'écart entre la situation de caisse et les ordonnancements.

Efforts continus de 2006 à 2009

Pour les années 2006 et suivantes, il n'est plus tenu compte du produit d'éventuelles opérations de privatisation. L'évolution du taux d'endettement est donc en grande partie le résultat de la variation endogène. Selon les hypothèses de croissance retenues, au cours de la période 2006-2009, il suffit d'un solde primaire d'environ 0 % du PIB pour stabiliser le taux d'endettement. La combinaison des objectifs budgétaires proposés et de l'évolution prévue des charges d'intérêt devra permettre la réalisation d'un surplus primaire d'au moins 4,1 % du PIB, ce qui entraînera une variation endogène de la dette du même ordre. Les hypothèses concernant les octrois de crédit et les prises de participations ainsi que d'autres facteurs (l'écart entre la situation de caisse et les ordonnancements) auront peu d'effet sur la diminution de la dette. Fin 2009, le taux d'endettement devrait être réduit à 79,1 %.

3.5. Le solde corrigé du cycle

Selon les estimations du Bureau fédéral du Plan, la croissance potentielle de l'économie belge à moyen terme varie entre 1,9 et 2,1 %. La contribution la plus importante à cette croissance potentielle vient de la productivité totale des facteurs. Initialement, l'impact du capital et du travail sur la croissance potentielle est le même. Toutefois, vers la fin de la période concernée, suite au vieillissement, la contribution du facteur travail diminuera fort.

Tableau 7
Output gap et solde corrigé du cycle

En % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Croissance réelle du PIB	2,6	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2
2. Solde de financement effectif de l'ensemble des administrations publiques	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
3. Charges d'intérêt (incl.FISIM)	4,8	4,4	4,1	3,9	3,6	3,5
4. Croissance potentielle du PIB	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9
Contribution:						
- emploi	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3
- capital	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
- productivité totale des facteurs	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
5. Output gap	-0,4	-1,0	-0,9	-0,9	-0,6	-0,3
6. Composante cyclique du budget	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,1
7. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-6)	0,2	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8
8. Solde primaire corrigé des variations du cycle (7-3)	5,0	4,9	4,6	4,7	4,4	4,3

En 2004, la croissance économique réelle dépassait nettement la croissance potentielle. Il s'en est suivi une forte diminution de l'output gap jusqu'à -0,4 %. Toutefois, la hausse conjoncturelle a rapidement pris fin suite au ralentissement de l'économie mondiale combiné à un euro fort. En 2005, l'output gap a donc augmenté à nouveau jusqu'à -1,0 %. La conjoncture a donc eu un impact fort négatif sur le solde de financement de l'ordre de -0,5 point de pourcentage. Le solde de financement corrigé du cycle affiche donc un excédent de 0,5 %. En 2006 et 2007, l'impact négatif du cycle sur le solde de financement demeurera à -0,5 % du PIB et diminuera ensuite. En combinaison avec les excédents en hausse du solde de financement réel, cela impliquera une stabilisation du solde corrigé du cycle à 0,8 % du PIB de 2007 à 2009.

Équilibre structurel aussi en 2005 et 2006

En 2005 et 2006, le cycle économique a de nouveau un impact fort négatif sur le budget. Les pouvoirs publics belges ont partiellement corrigé cet impact par des mesures non-récurrentes¹⁰. L'impact cumulé desdites mesures sur le solde de financement est de 0,4 % du PIB en 2005 et de 0,6 % en 2006. L'impact des mesures non-récurrentes sur le solde de financement étant comparable avec l'impact de la conjoncture, le budget sera structurellement en équilibre tant en 2005 qu'en 2006.

¹⁰En 2005 et 2006, les mesures non récurrentes les plus importantes sont:

<i>En % du PIB</i>	2005	2006
Titrisation des impôts	0,2	0,2
Vente de bâtiments et de terrains	0,1	0,0
SICAV bâtiments	0,1	0,2
Mesures de régularisation		0,1
Glissement de la dotation SNCB		0,0
Total	0,4	0,6

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2005–2008 et analyse de sensibilité

4.1. Comparaison avec le programme de stabilité 2005-2008

Le tableau 8 compare les objectifs du programme de stabilité 2005-2008 aux nouveaux objectifs.

Tableau 8
Écarts par rapport au programme précédent

En % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Croissance du PIB						
mise à jour précédente	2,4	2,5	2,5	2,1	2,0	
mise à jour actuelle	2,6	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2
écart	0,2	-1,1	-0,3	0,0	0,3	
Solde de financement						
mise à jour précédente	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	
mise à jour actuelle	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
écart	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	
Taux d'endettement brut						
mise à jour précédente	96,6	95,5	91,7	88,0	84,2	
mise à jour actuelle	94,7	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1
écart	-1,9	-1,2	-1,0	-1,0	-1,2	

Prévisions d'une croissance plus faible

La reprise de la conjoncture a commencé plus tôt que prévu mais elle s'est également arrêtée plus tôt, influencée par l'effet de l'augmentation abrupte et forte des prix du pétrole sur l'économie mondiale. Par conséquent, l'économie belge a connu d'une part, en 2004 une croissance économique supérieure de 0,2 point de pourcentage par rapport aux hypothèses de croissance du précédent programme de stabilité, et d'autre part, en 2005, la croissance est retombée à 1,4 %, largement sous l'estimation de 2,5 %. En 2006, la croissance économique serait inférieure aux précédentes prévisions. Sur la période 2004-2006, la croissance économique cumulée sera de 1,2 point de pourcentage inférieure aux prévisions retenues dans la précédente actualisation.

Le planning budgétaire pratiquement inchangé

Malgré la croissance nettement inférieure aux prévisions, le nouveau planning budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics est pratiquement identique à celui du précédent programme de stabilité. L'équilibre budgétaire a été réalisé en 2004, le budget 2005 se dirige vers l'équilibre et pour 2006, les conditions concrètes de l'équilibre budgétaire ont été fixées. L'année 2007 demeure une année charnière au cours de laquelle l'objectif de réaliser un premier excédent de 0,3 % du PIB sera poursuivi.

La réduction de la dette respecte le calendrier

La différence de taux d'endettement enregistrée en 2004 est en grande partie attribuable aux ajustements statistiques effectués, tant en matière de dette publique que de PIB, par l'Institut des comptes nationaux. Par solde, le taux d'endettement diminue. L'évolution moins favorable du PIB nominal éliminera partiellement cet avantage en 2006, de sorte que l'écart sera de 1,2 point de pourcentage. Durant les années suivantes, l'écart par rapport au taux d'endettement prévu au programme de stabilité 2005-2008 sera presque constant, à concurrence d'environ 1 point de pourcentage.

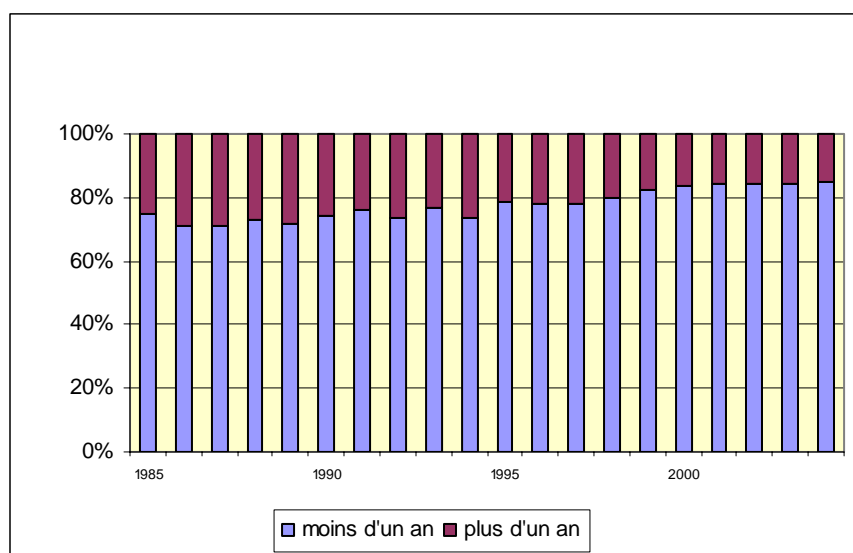
4.2. Analyse de sensibilité

4.2.1. Sensibilité du solde de financement aux taux d'intérêt

Suite à l'introduction de l'euro, la part de la dette en devises dans le total de la dette publique belge a été réduite à moins de 1 %, de sorte que le risque de change est devenu quasi négligeable. Toutefois, vu l'importance de la dette publique belge, les finances publiques demeurent sensibles aux variations du taux d'intérêt. Au cours des dernières années, une politique volontaire a systématiquement cherché à réduire cette sensibilité. Le pouvoir fédéral (qui détient à peu près 90% de la dette totale) a profité

du niveau historiquement bas du taux d'intérêt pour réduire systématiquement la part de la dette à court terme. En 2004, la part de la dette en euros dont l'échéance est inférieure à un an a été ramenée à environ 15 %.

Graphique 2
La dette brute en euro selon l'échéance



La prolongation constante de la durée de la dette existante conduit à retarder davantage les effets d'une modification du niveau des taux sur la charge d'intérêt. Le tableau 9 montre l'effet d'une augmentation des hypothèses d'intérêt de 100 points de base pour l'ensemble de la période 2006-2009 sur les charges d'intérêt.

Tableau 9
Impact d'une modification des hypothèses d'intérêt

<i>En % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009
Ecart des charges d'intérêt par rapport au scénario décrit	0,1	0,3	0,3	0,4

Une augmentation du taux d'intérêt de 100 points de base – une opération improbable dans les circonstances économiques actuelles – augmenterait les charges d'intérêt de façon limitée, de 0,1 % du PIB en 2006 jusqu'à 0,4 % en 2009.

4.2.2. Sensibilité du solde de financement à la croissance

Le solde de financement final des pouvoirs publics dépend, tant du côté des recettes que des dépenses, du volume et de la composition de la croissance économique. Une estimation récente de l'OCDE, reprise par la Commission européenne comme référence, indique que la sensibilité totale des finances publiques belges à la conjoncture est la suivante:

Tableau 10
La sensibilité des finances publiques belges

Sensibilité des recettes	0,47
Sensibilité des dépenses	-0,07
Sensibilité globale	0,54

Il s'avère qu'une variation du PIB a essentiellement un effet sur les recettes publiques belges. À partir de cette estimation de la sensibilité totale par l'OCDE, nous esquissons l'impact d'éventuelles divergences par rapport au scénario de base quant à l'évolution de la croissance économique à moyen terme. Nous comparons le scénario de base à un sentier de croissance qui correspond à la croissance potentielle, à une hypothèse de croissance moindre avec un écart annuel négatif de 0,5 point de pourcentage et à une hypothèse de croissance plus forte avec un écart annuel positif de 0,5 point de pourcentage:

Tableau 11**La sensibilité des soldes de financement aux variations de croissance**

	2006	2007	2008	2009	Impact cumulé
Programme de stabilité 2006-2009					
Croissance réelle du PIB	2,2	2,1	2,3	2,2	
Solde de financement	0,0	0,3	0,5	0,7	
Croissance potentielle					
Croissance réelle du PIB	2,1	2,1	2,0	1,9	
Solde de financement	-0,05	0,30	0,34	0,54	-0,38
Une croissance moins forte					
Croissance réelle du PIB	1,7	1,6	1,8	1,7	
Solde de financement	-0,27	0,03	0,23	0,43	-1,08
Une croissance plus forte					
Croissance réelle du PIB	2,7	2,6	2,8	2,7	
Solde de financement	0,27	0,57	0,77	0,97	1,08

Une hypothèse de croissance proche de la croissance potentielle, engendrerait, sans tenir compte de l'écart de production négatif et à politique constante, un léger déficit en 2006. De toute façon, à partir de 2007, des excédents progressivement en hausse seraient dégagés, bien que dans une moindre mesure que dans le scénario de base. Si en moyenne, la croissance annuelle réelle était inférieure d'un demi-pourcent au scénario de base, il ne s'ensuivrait un déficit qu'en 2006 à politique inchangée, et à partir de 2007, des excédents seraient dégagés. Toutefois, le gouvernement considère ce scénario comme purement théorique. En raison du lien au financement du Fonds de vieillissement, le calendrier des excédents budgétaires à moyen terme a été fixé légalement de façon indirecte. En outre, en cas de croissance supérieure aux prévisions, le gouvernement s'engage à affecter la marge budgétaire supplémentaire en priorité à la réduction du taux d'endettement.

5. La qualité des finances publiques

Les autorités belges poursuivent depuis plusieurs années une politique de réformes de nature à augmenter le potentiel de croissance, en stimulant l'emploi, en améliorant l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises, en créant et renforçant les conditions de la concurrence, en accompagnant le passage à une société de la connaissance. Une nouvelle impulsion à cette politique de réforme a été donnée par la déclaration gouvernementale d'octobre 2005. On en retrouve l'écho dans le Programme national de réforme 2005-2008 qui définit les priorités des autorités belges dans le cadre de la réalisation des objectifs de Lisbonne. La première priorité est l'emploi. Le pacte de solidarité entre les générations, qui a fait l'objet d'une consultation avec les partenaires sociaux, définit les conditions d'un renforcement du taux d'activité des plus jeunes et des plus âgés. La politique de réduction du coût du travail est poursuivie et accentuée. Par ailleurs, le développement de la croissance de l'économie et de l'emploi nécessite un climat favorable à l'investissement, à l'esprit d'entreprise et à l'innovation ; de nouvelles initiatives ont également été prises en ce sens. La croissance économique et une gestion budgétaire prudente permettront la préservation d'une sécurité sociale de qualité : des mesures ont été prises pour assurer la maîtrise des dépenses (en particulier de santé) et le financement structurel de la Sécurité sociale. Enfin, dans le cadre d'une maîtrise globale des dépenses primaires, des domaines prioritaires ont pu être privilégiés.

5.1. La politique de l'emploi

Les politiques de réduction du coût indirect du travail, d'accompagnement et d'activation poursuivies depuis de nombreuses années, et accentuées au fil du temps, ont eu des effets incontestables mais encore insuffisants : le taux d'emploi était passé de 58,1% en 1996 à 62,3% en 2001 avant que le ralentissement économique n'entraîne un léger tassement (61,6% en 2003). A politique constante, le redressement amorcé en 2004 ne paraissait devoir être que modeste et très progressif. De nouvelles initiatives ont dès lors été prises pour rehausser un taux d'activité qui reste insuffisant.

5.1.1. La réduction du coût indirect du travail

De nouvelles mesures de réduction du coût indirect du travail sont programmées dans le cadre du budget 2006, ou annoncées dans le contrat de solidarité entre générations.

Dès 2006 une nouvelle réduction de cotisations patronales sera ciblée sur les jeunes de 19 à 29 ans ayant des salaires bas. Cette réduction pourra se transformer en bonus sur le total des cotisations sociales dues par l'employeur lorsqu'elle excède le montant des cotisations dont l'employeur est redevable sur le salaire du jeune travailleur. Il s'ensuit que dans un tel cas l'emploi des jeunes réduira le coût des autres travailleurs de la même entreprise.

L'ensemble des réductions de cotisations sociales atteindra 5,5 milliards d'euros en 2006, soit 1,8% du PIB.

Au-delà, il est prévu d'accroître, de façon croissante en fonction de l'âge, la réduction de cotisations sociales patronales accordée pour les travailleurs de plus de 50 ans.

Diverses mesures fiscales vont par ailleurs dans le sens de la réduction du coût indirect du travail. La mise en œuvre de la réforme de l'impôt des personnes physiques est finalisée. Depuis le 1^{er} octobre 2005, le précompte professionnel sur le salaire des chercheurs travaillant dans des entreprises ayant conclu un accord de coopération avec un centre de recherche agréé est réduit de 50%. Il a été décidé depuis, plus généralement, de réduire le précompte de 25% pour tous les chercheurs et les docteurs dans des disciplines scientifiques. Le type et donc le nombre d'entreprises concernées sera encore accru en 2006. La réduction du précompte professionnel sur le travail en équipe sera renforcée. L'ensemble de ces mesures de réductions fiscales dépasse les 7,5 milliards d'euros en 2006.

Afin d'encourager l'offre de travail, en particulier des travailleurs à bas salaire, le bonus à l'emploi, système de réduction des cotisations sociales personnelles, déjà renforcé en avril 2005 sera encore étendu : le montant de la déduction est accru et le plafond salarial sous lequel il s'applique sera relevé.

Le développement du système de titres-services, qui subventionne la demande de services de proximité sera poursuivi.

5.1.2. Le renforcement de la participation au marché du travail

La volonté des autorités belges d'accroître le taux d'activité est clairement manifestée par l'ensemble des mesures incluses dans le contrat de solidarité entre générations. Ce contrat, établi après concertation avec les partenaires sociaux, vise essentiellement à accroître la participation au marché du travail des jeunes et des plus âgés, les deux segments de la population dans lesquels les performances belges en matière de taux d'emploi sont inférieures à la moyenne européenne.

Les mesures prévues sont nombreuses, et constituent un tout cohérent. On en retiendra quelques grands axes :

- En ce qui concerne **les jeunes**, outre la réduction de cotisations sociales déjà évoquée, les mesures définies concernent essentiellement :
 - l'encouragement à la formation en alternance ;
 - l'augmentation de l'offre de premiers emplois au sein des services publics ;
 - l'activation et l'accompagnement des jeunes, particulièrement dans le démarrage d'une activité indépendante.

- En ce qui concerne **les travailleurs les plus âgés** de multiples pistes seront explorées, afin de stimuler leur participation au marché du travail :
- une attention particulière sera accordée à l'évolution de la perception de la place et de l'apport des plus âgés dans l'entreprise ;
- les travailleurs âgés devront bénéficier sans discrimination de l'effort accru en matière de formation continue auquel les entreprises se sont engagées (1,9% de la masse salariale en 2006) ;
- des instruments seront mis en place en cas de restructuration afin d'éviter au maximum le recours aux prépensions (primes de départ, cellule d'emploi, ...). En cas de licenciement, les travailleurs de plus de 45 ans auront droit à une formule d'outplacement ;
- pour les inciter à revenir sur le marché du travail, les chômeurs âgés qui reprennent un travail avec une rémunération plus faible qu'avant pourront bénéficier d'un « supplément de reprise de travail », payé par leur ancien employeur ou la caisse de chômage ;
- pour les inciter à rester en activité, les travailleurs âgés pourront bénéficier de conditions de travail plus souples : le droit des plus de 55 ans à travailler à 4/5 serait ainsi très largement étendu. Un système de bonus sera introduit octroyant un supplément de pension à ceux qui continuent à travailler après 60 ans. Les possibilités de cumul d'une pension et d'un revenu du travail seront encore élargies ;
- l'âge et les conditions d'ancienneté pour l'accès à la prépension seront relevés, hors quelque cas spécifiques.

5.2. L'amélioration de l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises

Pour assurer la croissance de la productivité et de l'emploi, il faut renforcer les conditions de développement de l'entrepreneuriat et de l'innovation.

Le financement des entreprises est un aspect primordial de leur développement. Le financement par fonds propres est un facteur de stabilité. Afin de supprimer une certaine discrimination fiscale au niveau du financement par des moyens propres et de stimuler l'autofinancement, les autorités belges ont décidé d'introduire à partir du 1^{er} janvier 2006 un système dit d'intérêts notionnels. Ce système consiste à octroyer une déduction de la base d'imposition à l'impôt des sociétés à concurrence d'un pourcentage des fonds propres qui correspond à une rentabilité fictive des fonds propres. Il s'ensuit une diminution implicite du tarif de l'impôt des sociétés, et donc un renforcement de l'attrait fiscal de la Belgique pour les investisseurs étrangers.

Depuis quelques années le gouvernement belge s'est attelé à réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises, par le développement de l'e-government, la mise en place de la Banque-carrefour et des guichets d'entreprise, par le plan Kafka, etc... Des résultats ont d'ores et déjà été enregistrés : sur base d'enquête ces charges ont baissé de 3,43% du PIB en 2002 à 2,57% en 2004. Les efforts en la matière sont poursuivis. En particulier, dans la ligne des orientations définies au niveau de l'Union européenne, une évaluation ex-ante des nouveaux projets de loi est désormais effectuée (test Kafka).

5.3. Une sécurité sociale renforcée et en équilibre

Les autorités belges ont pris une série de mesures visant à assurer durablement l'équilibre financier de la Sécurité sociale, et ce d'une part, en restructurant sa base de financement, et d'autre part, en veillant tout à la fois à la maîtrise des dépenses, en particulier des soins de santé, et à une évolution des allocations sociales en liaison avec celle de la richesse nationale.

5.3.1. Des sources de financement restructurées

Les recettes des pouvoirs publics et en particulier de la Sécurité sociale reposent trop largement sur le facteur travail. Le gouvernement souhaitant tout à la fois renforcer sa politique de réduction du prélèvement fiscal et parafiscal sur le travail et garantir une Sécurité sociale de haut niveau, le développement de sources de financement alternatives s'est imposé.

Dès 2005, le montant de la cotisation emballage est alloué au financement des soins de santé. Plus fondamentalement, à partir de 2006, 15% des revenus annuels du précompte mobilier sont attribués au financement de la Sécurité sociale et une part des recettes des accises sur le tabac sera structurellement affectée au financement des soins de santé. De façon concomitante, la base de la fiscalité est élargie. Ainsi, une taxation de fonds d'investissement de capitalisation ou de certaines primes d'assurance-vie individuelle est introduite.

A partir de 2008, le financement de l'objectif budgétaire des soins de santé devrait être assuré par un élargissement des sources de financement, si cet objectif dépasse le taux de croissance des cotisations sociales.

5.3.2. Des dépenses de soins de santé maîtrisées

La maîtrise des dépenses de soins de santé est une priorité majeure du gouvernement. Au cours de l'année 2005 une série de mesures de nature structurelle ont été prises qui ont permis d'infléchir la tendance à la croissance de ces dépenses. En 2006, cette inflexion devrait être confirmée et consolidée.

L'accord de gouvernement prévoit une croissance de 4,5% en termes réels des dépenses de soins de santé. Cette croissance, très élevée, se justifiait temporairement pour effectuer un certain nombre de rattrapages, par exemple du point de vue de l'infrastructure hospitalière ou des salaires du personnel infirmier. Mais, malgré son niveau élevé, la norme tendait spontanément à être dépassée. Pour infléchir cette tendance le gouvernement a présenté en février 2005 un projet de loi relatif à la maîtrise structurelle des dépenses de soins de santé. Il s'en est suivi un tassement de la croissance de ces dépenses que les décisions incluses dans le budget 2006 devraient consolider. Sans entrer dans des détails excessivement techniques, quelques grands axes qui structurent les mesures prises peuvent être tracés :

- la lutte contre les abus et pour la promotion de bonnes pratiques

Il y a là l'idée d'une référence à des profils types en ce qui concerne la prescription rationnelle des médicaments, le recours aux spécialistes ou les dépenses pour certains séjours hospitaliers. Une plus grande rationalité dans l'usage et la distribution d'appareils médicaux lourds (imagerie médicale, scanner, ...) est également visée et la collaboration entre hôpitaux stimulée.

- la promotion du rôle du médecin généraliste

En particulier, le passage du patient chez le généraliste avant d'aller chez le spécialiste sera encouragé.

- la maîtrise des dépenses dans le secteur des médicaments

Ceci inclut, par exemple, un élargissement du système de remboursement de référence pour toutes les formes d'un même principe actif, ou pour toutes les substances aux indications analogues ; ou encore, l'introduction d'une certaine concurrence au niveau des remboursements, en réalisant des appels d'offre ou en tenant compte de la situation à l'étranger.

- l'amélioration de l'accessibilité aux soins

Les groupes les plus précaires de la population sont particulièrement visés.

5.3.3. La liaison au bien-être des allocations sociales

L'adaptation à l'évolution de la richesse nationale des pensions et autres allocations sociales garantit le niveau de vie de leurs bénéficiaires. Dans ce cadre, en 2006, grâce au Contrat de solidarité entre générations, des moyens supplémentaires sont prévus pour des mesures visant à améliorer la pension des personnes qui ont une carrière atypique, parmi lesquelles on retrouve plus particulièrement les femmes, ainsi que pour des mesures dans d'autres domaines comme des corrections en matière d'allocations familiales majorées pour les enfants souffrant d'un handicap et des corrections tendant à l'harmonisation de l'aide de tierce personne. Une attention particulière sera aussi accordée aux pensions les plus basses. Jusque 2007 inclus le gouvernement a programmé des hausses annuelles de la GRAPA (Garantie de revenus aux personnes âgées) et un ajustement au bien être de toutes les pensions ayant pris cours entre 1997 et 2001. Pour ces mesures, une enveloppe complémentaire de 85 millions d'euros est prévue. A partir de 2008 une enveloppe financière sera structurellement prévue pour de telles adaptations. Elle sera équivalente, au minimum, à la mise en œuvre du scénario retenu en la matière par le Comité d'étude sur le vieillissement (+0,5% en termes réels en moyenne annuelle pour les allocations non forfaitaires et +1% pour les forfaitaires ; la croissance annuelle du plafond salarial est de 1,25%) dans son estimation de l'évolution des dépenses sociales, estimation qui sert de base à la définition des objectifs gouvernementaux de long terme en matière de finances publiques.

5.4. Les efforts en faveur de politiques prioritaires

Dans le cadre de la stricte maîtrise de l'évolution des dépenses primaires (+0,8% en termes réels en 2006, +0,3% si l'on exclut les pensions) le gouvernement fédéral a cependant consenti des efforts particuliers pour certaines politiques prioritaires :

- la justice et la sécurité ;
- la mobilité et, en particulier, les investissements de la SNCB ;
- la coopération au développement.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.1. Introduction

Comme la plupart des pays occidentaux, la Belgique doit faire face à d'importantes modifications dans la structure par âge de sa population. L'espérance de vie augmente et le nombre de naissances stagne, la part des personnes âgées dans la population belge s'accroît: la population vieillit. Le gouvernement réagit à cette évolution en mettant en place une stratégie cohérente, qui comporte une politique ciblée tant budgétaire qu'économique ou sociale. Cette stratégie devra garantir le maintien à moyen terme d'un niveau de bien-être collectif suffisamment élevé.

6.2. La démographie et le coût budgétaire du vieillissement

6.2.1. Aspects démographiques

Les variations de la structure par âge de la population influencent directement les dépenses et les recettes publiques, notamment en matière de sécurité sociale. Le gouvernement fédéral belge a élaboré les procédures nécessaires pour que la politique tienne compte dans ses décisions de cette évolution inévitable. Le tableau 12 reprend les résultats des prévisions les plus récentes en matière de population du Bureau fédéral du Plan, et de l'Institut national de statistiques pour la période 2000-2030, ainsi que le coefficient de dépendance pour la même période.

Tableau 12

L'évolution de la composition de la population (x1000)

	2000	2004	2010	2020	2030	2030-2004	2030-2004 (%)
0-19	2.416,1	2.402,5	2.351,7	2.275,1	2.272,6	-129,9	-5,4
20-59	5.590,9	5.708,6	5.682,2	5.534,4	5.287,9	-420,7	-7,4
60 +	2.244,4	2.280,5	2.485,9	2.904,4	3.327,1	1.046,7	45,9
Total	10.251,4	10.391,6	10.519,8	10.713,9	10.887,6	496,1	4,8
<i>Part dans la population totale en %</i>							
0-19	23,6	23,1	22,4	21,2	20,9	-2,2	-9,7
20-59	54,5	54,9	54	51,7	48,6	-6,4	-11,6
60 +	21,9	21,9	23,6	27,1	30,6	8,6	39,3
<i>Coefficient de dépendance</i>							
0-19	43,2	42,1	41,4	41,1	43	-0,2	2,1
60 +	40,1	39,9	43,7	52,5	62,9	22,8	57,5
Total	83,4	82	85,1	93,6	105,9	23,9	29,1

L'effet cumulé de la baisse du taux de fécondité et de la hausse importante de l'espérance de vie conduit à des variations de la structure par âge de la population déjà dans la période 2000-2010. Ces tendances seront renforcées dans la période suivante. Selon les prévisions, qui sont également à la base des travaux du Comité d'étude sur le vieillissement, le nombre de jeunes (0-19 ans) diminuera de façon tendancielle, même si le total de la population augmente. Leur part dans la population totale diminuera de 23,1 % en 2004 à 20,9 % en 2030. La diminution de la population en âge de travailler (20-59 ans) est encore plus importante, que ce soit en terme absolu ou relatif. Le vieillissement de la génération des "baby boomers" augmentera sensiblement le nombre des personnes âgées de plus de 60 ans. Leur part dans la population totale passera de 21,9 % en 2004 à 30,6 % en 2030. En 2030, environ un tiers de la population aura plus de 60 ans.

Le coefficient de dépendance reflète la part des groupes d'âges extrêmes par rapport à la population en âge de travailler (entre 20 et 59 ans). Le coefficient relatif aux jeunes est relativement constant, contrairement à celui relatif aux personnes âgées de 60 ans ou plus, qui passera de 39,9 % en 2004 à 62,9 % en 2030, soit une augmentation de 22,8 points de pourcentage. Le coefficient global de dépendance augmentera en trente ans jusqu'à environ 106 %, ce qui implique qu'en 2030, pour une personne active, il y aura un bénéficiaire de prestations. Un nombre d'actifs moins élevé devra financer

les prestations sociales d'un nombre plus important de personnes non actives. Cela aura évidemment un impact sur les finances publiques.

6.2.2. L'impact budgétaire du vieillissement

Le quatrième rapport du Comité d'étude sur le vieillissement de mai 2005, met à jour l'estimation des effets sociaux et budgétaires du vieillissement jusqu'en 2030. C'est durant cette période que les changements démographiques les plus importants auront lieu. Le tableau 13 reprend la synthèse des coûts estimés du vieillissement¹¹.

Tableau 13
Conséquences budgétaires du vieillissement

<i>En % du PIB</i>	2004	2005	2010	2020	2030
Dépenses totales (1)	49,4	49,7	47,8	47,4	48,7
Dépenses sociales	23,7	23,5	23,5	24,9	27,3
Pensions	9,3	9,2	9,0	10,4	12,3
Soins de santé	7,3	7,2	7,9	8,6	9,5
Autres dépenses sociales	7,2	7,1	6,6	5,9	5,5
Charges d'intérêt	4,8	4,3	3,3	2,0	1,3
Recettes totales (1)	49,4	49,7	48,7	48,7	48,7
Evolution de la productivité de l'emploi	1,8	0,9	1,3	1,8	1,8
Croissance du PIB en termes réels	2,6	1,4	2,2	1,6	1,5
Taux de participation hommes (20-64 jaar)	86,2	86,2	85,6	84,3	83,3
Taux de participation femmes (20-64 jaar)	72,0	72,7	75,3	76,9	77,4
Taux de participation global (20-64 jaar)	79,2	79,5	80,5	80,6	80,4
Taux de chômage (2)	14,4	14,5	12,7	9,4	7,5
Part de la population âgée de plus de 65 ans, dans la population totale	17,2	17,2	17,5	20,3	24,1

(1) Pour l'estimation des dépenses totales, on a supposé que les dépenses primaires (autres que les dépenses sociales) en termes du PIB diminuent légèrement. Pour les recettes, on est parti d'un ratio de recette constant après 2009.

(2) On considère ici l'évolution du chômage selon la définition du Bureau fédéral du Plan. Celle-ci diffère, sur différents points, de la définition européenne.

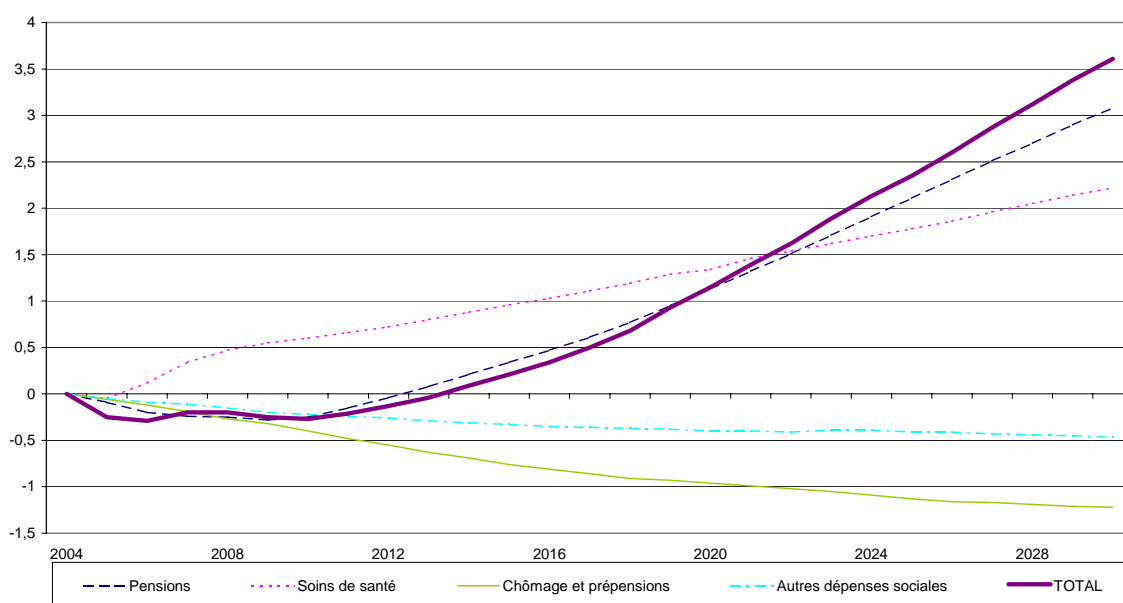
Jusqu'à la fin de la législature actuelle, en 2007, l'évolution des dépenses en matière de soins de santé est basée sur la norme de croissance de 4,5 %, fixée par l'accord de gouvernement¹². Le coût total du vieillissement est estimé à 3,6 % du PIB, sur la période 2004-2030. Cette augmentation est principalement due à celle des dépenses relatives aux pensions (en particulier celles des salariés) et à celle des soins de santé

¹¹ Voir aussi l'annexe 4.

¹² Le rythme de croissance après 2008 est inférieur suite à la méthode d'estimation du Comité d'étude sur le vieillissement: cette méthode implique que l'évolution des soins de santé est déterminée par la composition et par le volume de la population, ainsi que par l'évolution du niveau du bien-être.

(en particulier les soins de long terme). La faible diminution du coût total entre 2004 et 2010 est due à certains effets démographiques (moins de mises à la retraite, moins d'allocations familiales) et à une légère réduction du taux de chômage. Le graphique 3 traduit l'évolution des différents paramètres.

Graphique 3
Le coût budgétaire du vieillissement (en % du PIB)



Par rapport à l'année précédente, l'estimation du coût du vieillissement a été augmentée de 0,2 % du PIB, suite principalement à une méthode affinée. Une croissance économique légèrement plus faible et une moindre réduction des dépenses relatives au chômage et aux pensions ont eu un impact limité sur ce résultat.

6.3. Une seule stratégie, trois orientations politiques

Les autorités politiques belges considèrent le vieillissement de la population comme un des plus grands défis des futures décennies. Afin de faire face à ce défi, le gouvernement a développé une stratégie cohérente comprenant trois orientations politiques fondamentales:

1. Budgétaire: poursuivre la réduction de la dette publique et constituer des réserves au Fonds du vieillissement;
2. Économique: moyennant des réductions de charges ciblées, augmenter le taux d'emploi et la qualité du travail, en particulier des jeunes et des travailleurs de plus de 50 ans;
3. Sociale: continuer le développement d'une sécurité sociale forte et solidaire.

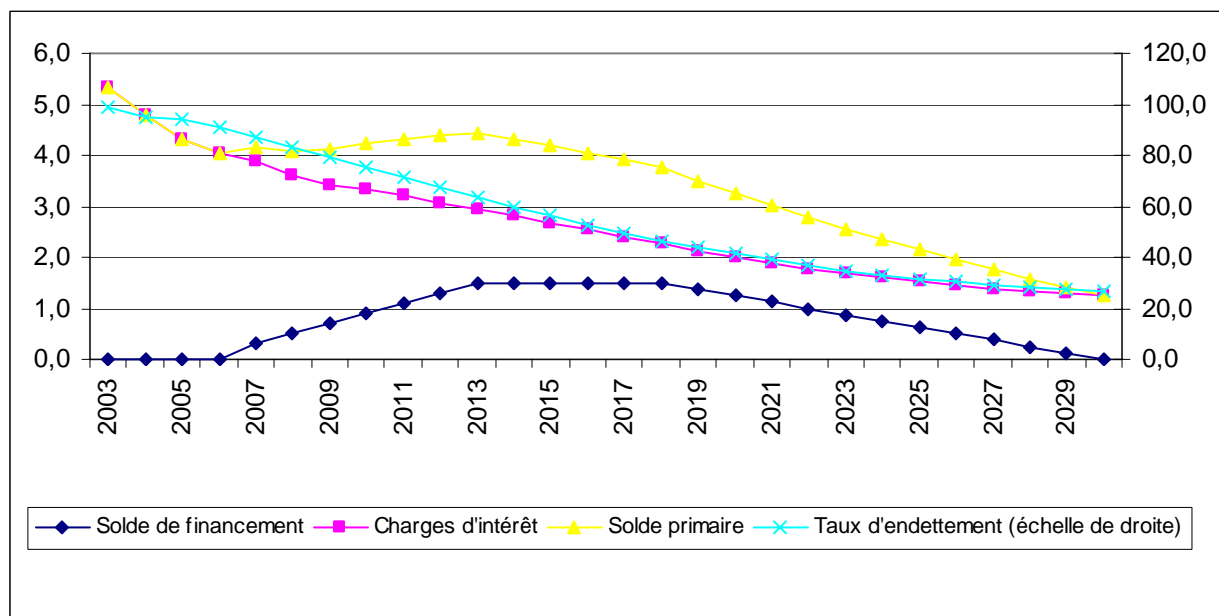
6.3.1. Politique budgétaire et Fonds de vieillissement

Il relève du tableau 13 que le vieillissement ira de pair avec une augmentation importante des dépenses sociales. Dans sa politique budgétaire, le gouvernement anticipe ces évolutions à long terme. Comme au cours de la décennie passée, la réduction du taux d'endettement devra être maintenue à un rythme suffisant. La réduction des charges d'intérêt qui en résultera, créera une marge supplémentaire pour absorber le coût du vieillissement.

6.3.1.1 Politique budgétaire

Sur base de la trajectoire de réduction de la dette publique prévue actuellement par le gouvernement, le taux d'endettement sera ramené à moins de 60 % du PIB au plus tard en 2015. Cette réduction du taux d'endettement permettra une réduction des charges d'intérêt de 4,8 % du PIB en 2004 à 1,3 % en 2030. L'évolution estimée du coût du vieillissement n'est pas parallèle au développement de la marge créée par la réduction des charges d'intérêt. C'est pourquoi il faut tout d'abord, utiliser cette marge pour dégager des excédents. Le gouvernement prévoit un premier excédent de 0,3 % en 2007 et souhaite l'augmenter annuellement de 0,2 % jusqu'à 1,3 % en 2012. Cette évolution est fixée légalement par l'approbation par le parlement du projet de loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Le graphique 4 illustre l'impact de cette évolution à partir de quelques paramètres importants des finances publiques.

Graphique 4
Illustration des principaux paramètres des finances publiques
(en % du PIB)



6.3.1.2 *Le Fonds de vieillissement*

Le Fonds de vieillissement a été créé en 2001, afin de constituer des réserves en vue de garantir le financement des dépenses supplémentaires des différents régimes légaux de pension au cours de la période 2010-2030. La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement prévoit que le Fonds soit financé par des surplus budgétaires, des excédents de la sécurité sociale, des recettes non fiscales non récurrentes et des produits de placements. Jusqu'à présent, le Fonds a essentiellement été financé par des recettes non récurrentes. La loi modifiée relative au Fonds de vieillissement prévoit tout d'abord que les excédents budgétaires croissants¹³ prévus jusqu'en 2012, soient versés au Fonds. Après 2013, les versements au Fonds de vieillissement seront fixés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, en fonction du solde de financement réalisé. La seconde composante importante de la modification de la loi concerne la limitation de la possibilité de financer le Fonds de vieillissement par des opérations ayant un impact sur la dette sans en avoir sur le solde de financement (mesures non-récurrentes). Pour la période 2007-2010, ce montant est limité à 250 millions d'euros par an et à 500 millions d'euros pour les années suivantes. Les moyens du Fonds de vieillissement pourront être utilisés pour absorber l'augmentation des dépenses des différents régimes légaux de pension au cours de la période 2010-2030, à condition que le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics soit inférieur à 60 % du PIB, ce qui sera le cas en 2015 au plus tard.

6.3.1.3 *Les capitaux placés au Fonds de vieillissement*

Le tableau 14 reprend une synthèse des capitaux placés au Fonds de vieillissement. Fin septembre 2005, les réserves du Fonds de vieillissement s'élevaient à 12.391,5 millions d'euros.

¹³ Voir 3.1. Orientations de la politique budgétaire

Tableau 14
Les capitaux placés dans le Fonds de vieillissement

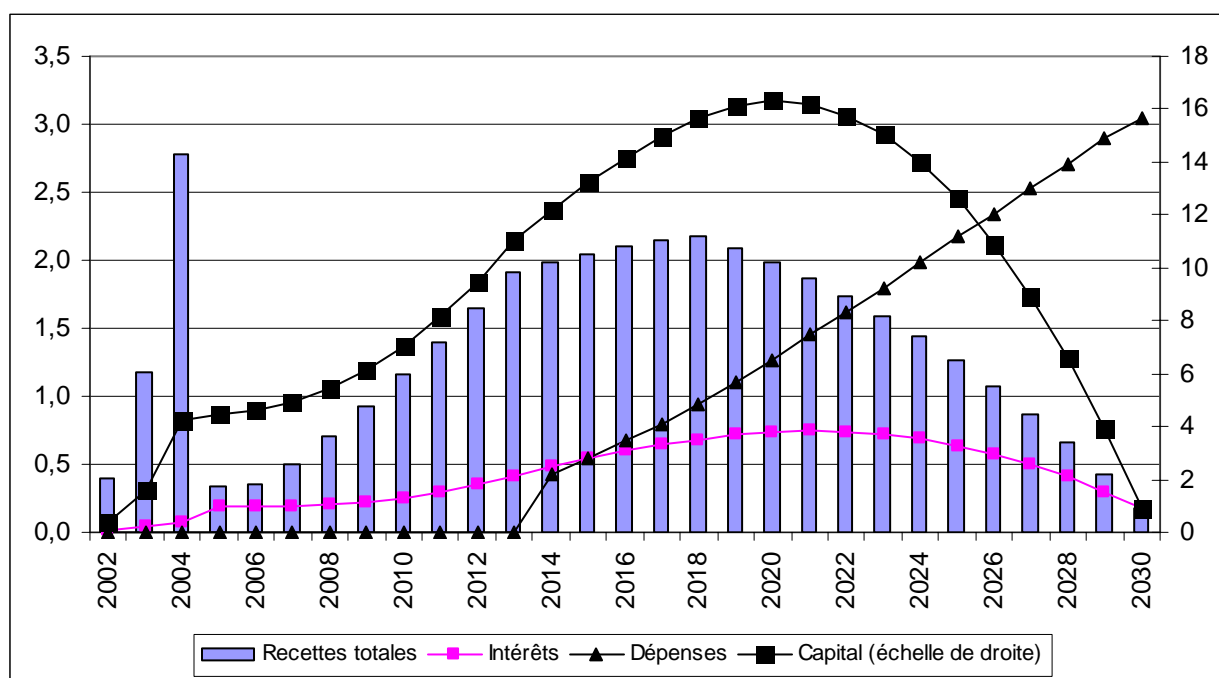
		Montants placés	Cumulés
2001	UMTS plus-value or intérêts court terme	437.805.323,8 177.114.565,6 9.156.142,9 624.076.032,3	624.076.032,3
2002	bénéfices BNB intérêts court terme	429.000.000,0 2.740.237,5 431.740.237,5	1.055.816.269,8
2003	dividendes 2002 Belgacom billets de banque Credibe	237.252.326,5 213.965.560,0 2.645.687.591,8 3.096.905.478,3	4.152.721.748,1
2004	dividendes 2003 Belgacom intérêts court terme fonds de pension Belgacom Fadels	290.000.021,3 6.159.344,1 5.000.000.000,0 2.500.000.000,0 7.796.159.365,4	11.948.881.113,5
2005	déclaration libératoire unique solde Credibe intérêts court terme	422.897.175,8 19.754.399,1 2.058,3 442.653.633,1	
	Total		12.391.534.746,5

En 2006, un transfert au Fonds de vieillissement de 0,2 % du PIB est prévu, soit 616 millions d'euros. L'objectif de 13 milliards d'euros fin 2007, défini lors du Conseil des Ministres d'Ostende des 20 et 21 mars 2004 sera donc déjà atteint en 2006.

6.3.1.4 Le fonctionnement à long terme du Fonds de vieillissement

Le graphique 5 illustre le fonctionnement à long terme du Fonds de vieillissement. Comme indiqué ci-avant, à partir de 2007, le financement ponctuel sera remplacé par un financement structurel, notamment en affectant les surplus qui seront réalisés par l'ensemble des pouvoirs publics. Les intérêts provenant des placements joueront également un rôle de plus en plus important dans le financement. Le capital du Fonds dépassera les 16% du PIB. Dans l'hypothèse sous-jacente des finances publiques, le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics diminuera, au plus tard en 2015, à un niveau inférieur à 60%. Conformément à la loi, dès ce moment, les moyens du Fonds de vieillissement pourront être utilisés pour financer l'augmentation des dépenses de pensions. La combinaison de dépenses croissantes et du tarissement des recettes structurelles (puisque les surplus disparaîtront), conduira à une diminution progressive du capital du Fonds. En 2030 il sera quasi épuisé mais cela ne devrait pas poser de problème. En effet, la réduction de la dette garantira une marge suffisante grâce à la diminution des charges d'intérêt.

Graphique 5
Une hypothèse illustrative du Fonds de vieillissement



6.3.1.5 La politique budgétaire en tant qu'élément d'une stratégie globale

Comme évoqué ci-avant, la politique budgétaire précitée ne constitue qu'un élément dans une stratégie plus globale. En principe, il suffirait de réduire la dette publique à un rythme suffisant pour absorber les coûts croissants du vieillissement. Toutefois, cela impliquerait que toute future marge budgétaire soit affectée à ce seul objectif politique, sans moyens pour d'autres initiatives politiques ou pour d'autres défis. L'économie belge perdrait alors de sa force, ce qui aurait un impact sur les recettes publiques. L'erreur serait donc de baser la stratégie du vieillissement sur le seul pilier budgétaire. D'autres domaines politiques doivent également y contribuer. En promouvant l'emploi et en général la croissance économique, la base financière permettant d'absorber les coûts du vieillissement sera renforcée. Une dépendance accrue à la sécurité sociale accentue l'importance d'une sécurité sociale forte et solidaire. Comme évoqué au point 5, grâce au pacte de solidarité entre les générations, le gouvernement vient de prendre des mesures dans les domaines précités.

Annexes

Annexe 1 : Balance sectorielle

en % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	3,1	2,6	3,1	3,4	3,8	4,1
dont:						
- Solde des transactions courantes (biens et services)	3,3	2,4	1,8	2,2	2,5	2,7
- Solde des revenus primaires et des transferts	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2
- Solde des opérations en capital	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6
2. Solde de financement du secteur privé	3,1	2,6	3,1	3,1	3,3	3,4
3. Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
4. Ecart statistique	-	-	-	-	-	-

Annexe 2 : Principales hypothèses utilisées pour les perspectives à moyen terme relatives à l'environnement international

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	2,1	2,1	2,1 (1)	2,8	3,6	4,0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	4,0	3,4	3,3	4,1	5,0	5,3
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	124,4	126,2	126,5	126,5	126,5	126,5
Croissance PIB - monde (hors UE)	5,7	4,8	4,5	4,0	4,0	4,0
Croissance PIB - UE	2,2	1,3	2,0	2,5	2,4	2,2
Croissance marchés extérieurs pertinents	8,1	6,3	6,1	6,7	6,6	6,6
Importations mondiales en volume (hors UE)	12,2	9,0	7,6	7,6	7,6	7,6
Prix du pétrole (USD)	38,2	57,4	67,5	64,8	63,7	62,6

(1) Pour le budget 2006, le gouvernement est parti d'un taux d'intérêt à court terme de 2,26%

Annexe 3 : Dépenses de l'ensemble des administrations publiques selon la classification fonctionnelle (1)

% du PIB	Code COFOG	2003
1. Services généraux des administrations publiques	01	9,4
2. Défense	02	1,2
3. Ordre et Sécurité publics	03	1,7
4. Affaires économiques	04	4,8
5. Protection de l'environnement	05	0,7
6. Logements et équipements collectifs	06	0,3
7. Santé	07	6,9
8. Loisirs, culture et culte	08	1,2
9. Enseignement	09	6,2
10. Protection sociale	10	17,8
11. Dépenses totales	TE	50,1

(1) la dernière publication des dépenses classifiées par fonctions date des comptes publics détaillés de 2003. Depuis, la définition du PIB a fait l'objet de plusieurs révisions de sorte que des écarts avec les estimations plus récentes sont possibles.

Annexe 4 : Les finances publiques à long terme

4.1 Le coût budgétaire du vieillissement (en % du PIB)

	2004	2010	2020	2030	2004-2030
Pensions	9,3	9,0	10,4	12,3	3,0
Salarié	5,2	5,2	6,3	7,6	2,4
Indépendant	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0
Secteur public	3,3	3,1	3,4	4,0	0,7
Soins de santé	7,3	7,9	8,6	9,5	2,2
Soins aigus	6,3	6,8	7,3	8,0	1,7
Soins de long terme	0,9	1,1	1,3	1,5	0,6
Invalidité	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Chômage	2,3	1,9	1,4	1,2	-1,2
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,1
Allocations familiales	1,7	1,5	1,3	1,3	-0,5
Autres dépenses sociales	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0
TOTAL	23,7	23,5	24,9	27,3	3,6

4.2 Les hypothèses de base du Comité d'étude sur le vieillissement

Le gouvernement a basé sa stratégie budgétaire à long terme entre autres sur les estimations du coût budgétaire établies par le Comité d'étude sur le vieillissement. Chaque année, celui-ci met à jour ses estimations concernant l'évolution des dépenses sociales à long terme. Les hypothèses de base sont les suivantes:

Aperçu des hypothèses de base du scénario du Comité d'étude sur le vieillissement de la population		
Scénario démographique	2000	2030
Taux de fécondité	1,61	1,7
Espérance de vie à la naissance: hommes	75,06	80,96
Espérance de vie à la naissance: femmes	81,53	86,43
Solde migratoire	18445	17358
Scénario socio-économique (par sexe et classe d'âge, impact du vieillissement sur les générations successives)		
Taux de scolarité	maintenu au niveau de l'observation la plus récente	
Taux d'activité potentielle: hommes	modélisation tenant compte des cohortes et des	
Taux d'activité potentielle: femmes	probabilités de transition entre catégories socio-	
Sorties de la population active vers:	démographiques par sexe et classe d'âge	
invalidité, chômeurs âgés, prépension, pension		
Scénario macro-économique (à long terme)		
Croissance de la productivité et des salaires annuels par tête	1,75% par an	
Taux de chômage structurel (y compris les chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi)	7,50%	
Taux d'emploi (% de la population d'âge actif (15-64 ans))	67,60%	
Scénarios de politique sociale (à long terme)		
Plafond salarial	1,25% par an	
Droit minimum par année de carrière	1,25% par an	
Péréquation des pensions du secteur public	1,25% par an	
Adaptation au bien-être (régime général)	scénario CEV: 0,5% par an	
Liaison au bien-être des allocations forfaitaires	scénario CEV: 1,0% par an	

Comme ces hypothèses diffèrent parfois de celles du Groupe de travail sur le vieillissement (Working group on ageing), les estimations peuvent à leur tour différer en certains points. Ainsi, les résultats en matière d'évolution des dépenses de pensions diffèrent de ceux du Groupe de travail sur le vieillissement. Les différences sont essentiellement dues à des différences d'hypothèses démographiques:

4.3 Écart des hypothèses de pensions

En % du PIB	2004	2030
Dépenses pensions		
Scénario du Comité d'étude	9,2	12,5
Scénario WGA	9,2	13,2
Coefficient de dépendance (65+/15-64)		
Scénario du Comité d'étude	26,2	39,9
Scénario WGA	26,2	41,6

Annexe 5 : Les objectifs en matière de finances publiques dans les programmes de stabilité consécutifs

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Solde de financement</i>											
Programme												
1999-2002	-1,6	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3							
2000-2003		-1,1	-1,0	-0,5	0,0	0,2						
2001-2005			-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7				
2002-2005				0,0	0,0	0,5	0,6	0,7				
2003-2005					0,0	0,0	0,3	0,5				
2004-2007						0,2	0,0	0,0	0,0	0,3		
2005-2008							0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	
2006-2009								0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
Réalisations	-0,8	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,1	0,0					
	<i>Taux d'endettement</i>											
Programme												
1999-2002	117,5	114,5	112,2	109,6	106,8							
2000-2003		114,9	112,4	108,8	105	101,3						
2001-2005			110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7				
2002-2005				107	103,3	97,7	93	88,6				
2003-2005					106,1	102,3	97,9	93,6				
2004-2007						102,3	97,6	93,6	90,1	87		
2005-2008							96,6	95,5	91,7	88	84,2	
2006-2009								94,3	90,7			
Réalisations	117,0	113,6	107,7	106,3	103,2	98,5	94,7	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1