
LE PROGRAMME DE STABILITÉ

DE LA BELGIQUE

(2009-2012)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	4
1 Situation économique et hypothèses macroéconomiques	6
1.1. Contexte économique	6
1.2. Les prévisions économiques du Bureau fédéral du Plan.....	7
2 TRAJECTOIRE 2009-2012	14
2.1 Budget 2009	14
2.2 Trajectoire à moyen terme des finances publiques belges en accord avec les recommandations de l'Europe	17
2.3 Accords de coopération	20
2.4 L'année 2010 marque l'arrêt de la dégradation structurelle des finances publiques dans un contexte économique encore fragile et dans le contexte du vieillissement de la population	21
2.5 Une politique budgétaire responsable tant du côté des recettes que du côté des dépenses dans un contexte économique difficile et incertain	23
2.6 L'année 2011 marque le coup d'arrêt de l'effet boule de neige	26
3 Comparaison avec le complément du programme de stabilité 2009-2013 et analyse de sensibilité	29
3.1. Une accélération des trajectoires par rapport au programme de stabilité précédent.....	29
3.2. Analyse de sensibilité	31
3.2.1. Ecart en termes de croissance du PIB	31
3.2.2. Ecart en termes de taux d'intérêt	32
4. Le budget 2010 – 2011	34
4.1. Lignes de force et points de départ macroéconomiques.....	34
4.2. Les mesures principales prises dans le cadre de la confection du budget 2010 et 2011 de l'entité I	36
4.2.1. Aperçu général	36
4.2.2. Les principales mesures prises au niveau du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale	38

4.2.3.	Prolongation des mesures anti-crise et nouvelles initiatives	41
4.3.	Les principales mesures prises dans le cadre de la confection du budget 2010 des Régions et des Communautés.....	44
4.3.1.	Flandre.....	44
4.3.2.	Région wallonne et Communauté Française.....	45
4.3.3.	Région de Bruxelles-capitale	46
5.	Stratégie à moyen terme.....	47
5.1.	Marché du travail	48
5.1.1.	Mesures anti-crise	48
5.1.2.	Plan d'embauche	49
5.1.3.	Baisse de charges structurelle pesant sur le travail	50
5.1.4.	Renforcement des cotisations patronales sur la prépension.....	51
5.1.5.	L'importance de la formation.....	52
5.2.	Un environnement favorisant la compétitivité des entreprises	52
5.3.	Hausse de la croissance potentielle de l'économie et politique industrielle.....	53
5.4.	Sécurité sociale.....	55
5.4.1.	Les pensions	55
5.4.2.	Les soins de santé axés sur la maîtrise des dépenses tout en améliorant l'accessibilité et la qualité des soins.....	56
5.5.	Réforme de l'architecture financière	57
6.	La soutenabilité des finances publiques à long terme	59
6.1.	Introduction.....	59
6.2.	Les conséquences budgétaires du vieillissement.....	59
6.3.	La stratégie des pouvoirs publics en matière de vieillissement	62

Introduction

La crise financière qui a frappé l'économie mondiale a entraîné un choc d'une ampleur sans précédent.

Les finances publiques belges ont été, comme dans de nombreux Etats membres, lourdement affectées par la crise économique et financière. Alors que les finances publiques belges avaient encore enregistré un léger surplus en moyenne sur la période 2006-2007, un déficit important s'est creusé depuis lors, avec -1,2% du produit intérieur brut (PIB) en 2008 et -5,9% en 2009.

Compte tenu de la dynamique des charges d'intérêt et de l'augmentation des dépenses liée au vieillissement, une reprise économique – même vigoureuse – ne permettrait pas de ramener le déficit en deçà du seuil de 3% autorisé par le Traité de Maastricht. A moyen terme, le déficit devrait atteindre 5,4% du PIB et l'endettement public devrait continuer sa progression à la hausse pour atteindre 107% du PIB en 2014.

A la veille de l'effet du vieillissement de la population, l'évolution actuelle des finances publiques belges n'est donc pas tenable et souhaitable, en particulier dans un contexte de maintien d'une solidarité intergénérationnelle.

Des finances publiques saines sont essentielles en vue d'assurer les coûts du vieillissement et dès lors, de garantir la pérennité du modèle économique et social belge.

Les autorités belges ont défini un programme de consolidation. Celui-ci prévoit un ajustement de la trajectoire définie précédemment dans le complément au programme de stabilité du mois de septembre 2009 en prenant en compte l'amélioration conjoncturelle et les budgets 2010 ainsi que les budgets pluriannuels développés par les différents niveaux de pouvoir.

La répartition de ces objectifs budgétaires par niveau de pouvoir fait par ailleurs l'objet d'un accord formel sur l'horizon 2009-2010. Pour la période 2011-2012, l'accord est en cours de finalisation. Cette révision répond aux recommandations du Conseil Ecofin du 2 décembre 2009.

Le programme de consolidation défini par les autorités belges vise à renforcer la crédibilité des finances publiques belges et ainsi, à favoriser une baisse des taux d'intérêt à long terme. Cette réduction devrait à son tour faciliter la consolidation budgétaire et favoriser une normalisation à la baisse du taux d'épargne et par ce biais, stimuler la croissance (potentielle) de l'économie.

Ce renforcement de la crédibilité est, en outre, essentiel au vu de l'endettement élevé de la Belgique et de la sensibilité des finances publiques aux mouvements abrupts des taux d'intérêt.

Le programme de consolidation budgétaire doit aller en parallèle avec une croissance économique durable plus équilibrée et plus élevée. Le vieillissement de la population, le changement climatique, le renchérissement des matières premières et la globalisation croissante de l'économie mondiale constituent des défis incontournables, auxquels il faudra répondre positivement en les intégrant dans les décisions de politique économique, budgétaire, environnementale et sociale. Ces défis nécessitent notamment une modernisation du marché du travail et de la sécurité sociale, une meilleure interaction entre l'économie et l'environnement et une fiscalité plus juste et plus verte.

Une croissance potentielle durable et un taux d'emploi plus élevé, en particulier chez les jeunes et les âgés, sont essentiels en vue d'assurer une meilleure cohésion sociale et de préserver le modèle économique et social belge.

1 Situation économique et hypothèses macroéconomiques

1.1. Contexte économique

Après que l'économie mondiale eut été touchée par une récession particulièrement lourde, les signes de redressement sont devenus de plus en plus évidents au cours de 2009. La crainte initiale d'un effondrement du système financier s'est progressivement dissipée, notamment à la suite de l'intervention des autorités monétaires et des gouvernements. Les plans de relance mis en œuvre par les pouvoirs publics ont soutenu la faible activité économique. Il y a six mois, on partait encore de l'hypothèse que la croissance ne commencerait à se rétablir qu'au début de 2010. Les résultats du troisième trimestre 2009 montrent cependant que ce redressement se dessine déjà dans plusieurs zones économiques importantes, notamment la zone euro.

Après avoir été sans cesse revues à la baisse depuis 2007, les prévisions économiques ont dès lors été revues à la hausse dans le courant du deuxième semestre 2009. Le climat d'incertitude persiste cependant, particulièrement en ce qui concerne le caractère durable de la reprise économique. Premièrement, le secteur financier continue d'être perçu comme fragile, la réorganisation et la stabilisation doivent être poursuivies en vue de pouvoir apporter son soutien à l'économie réelle. Deuxièmement, la question demeure de savoir comment l'activité économique réagira à la réduction des incitants tant monétaires que budgétaires. Cette réduction est indispensable afin d'éviter la formation de nouveaux déséquilibres financiers et monétaires et pour ne pas compromettre les conditions du développement durable à long terme. Il est toutefois extrêmement difficile de définir un bon timing pour la stratégie de sortie de crise. Troisièmement, l'évolution du chômage pourrait entraver le rétablissement de la confiance des consommateurs, ce qui pèserait dès lors tant sur la consommation que sur les investissements, les piliers d'une croissance économique durable.

L'incertitude se reflète dans la divergence des prévisions économiques pour 2010 et 2011, même si celles-ci indiquent toutes une reprise de l'activité économique.

C'est donc dans ce contexte économique plus favorable mais toujours fragile et incertain que s'inscrit ce programme de stabilité.

1.2. Les prévisions économiques du Bureau fédéral du Plan

L'environnement international

Les perspectives économiques du Bureau Fédéral du Plan de décembre 2009 sont à la base de la trajectoire décrite dans le présent programme de stabilité. Celles-ci comprenaient deux scénarios macroéconomiques. Le premier scénario se fonde sur des hypothèses de croissance fort prudentes qui étaient parfaitement en phase avec les hypothèses externes de la Commission européenne (octobre 2009). Le deuxième scénario tient compte des évolutions plus récentes, entre autres les résultats du troisième trimestre, la confiance croissante des investisseurs et la reprise du commerce international, sous l'impulsion notamment de certains pays émergents tels que la Chine. Afin de coller au plus près à la situation attendue, il a été choisi d'utiliser ce deuxième scénario, qui est le plus probable et qui prévoit une croissance du PIB en 2010 et 2011 de respectivement 1,1 et 1,7%. En comparant ces perspectives de croissance aux hypothèses de croissance des pays voisins les plus importants, il s'avère qu'elles sont en phase avec ces dernières.

Pour établir cette simulation, le Bureau Fédéral du Plan a recouru à l'*Economic Outlook* le plus récent de l'OCDE (novembre 2009, couvrant la période 2009-2011). On constate deux différences par rapport aux hypothèses de base de la Commission européenne. D'une part, on prévoit une croissance plus marquée pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la croissance pour la zone euro se situant dès lors, pour 2010 et 2011, à respectivement 0,9% et 1,7% (par rapport aux 0,7% et 1,5% prévus dans les hypothèses externes de la Commission européenne). D'autre part, on attend également une croissance un peu plus forte des marchés étrangers (non UE) pertinents. Les hypothèses de taux d'intérêt, de taux de change et de prix du pétrole restent, quant à elles, inchangées par rapport aux projections de novembre de la Commission européenne.

Pour établir ses perspectives 2012, le BFP a utilisé les projections à moyen terme de l'OCDE (juin 2009).

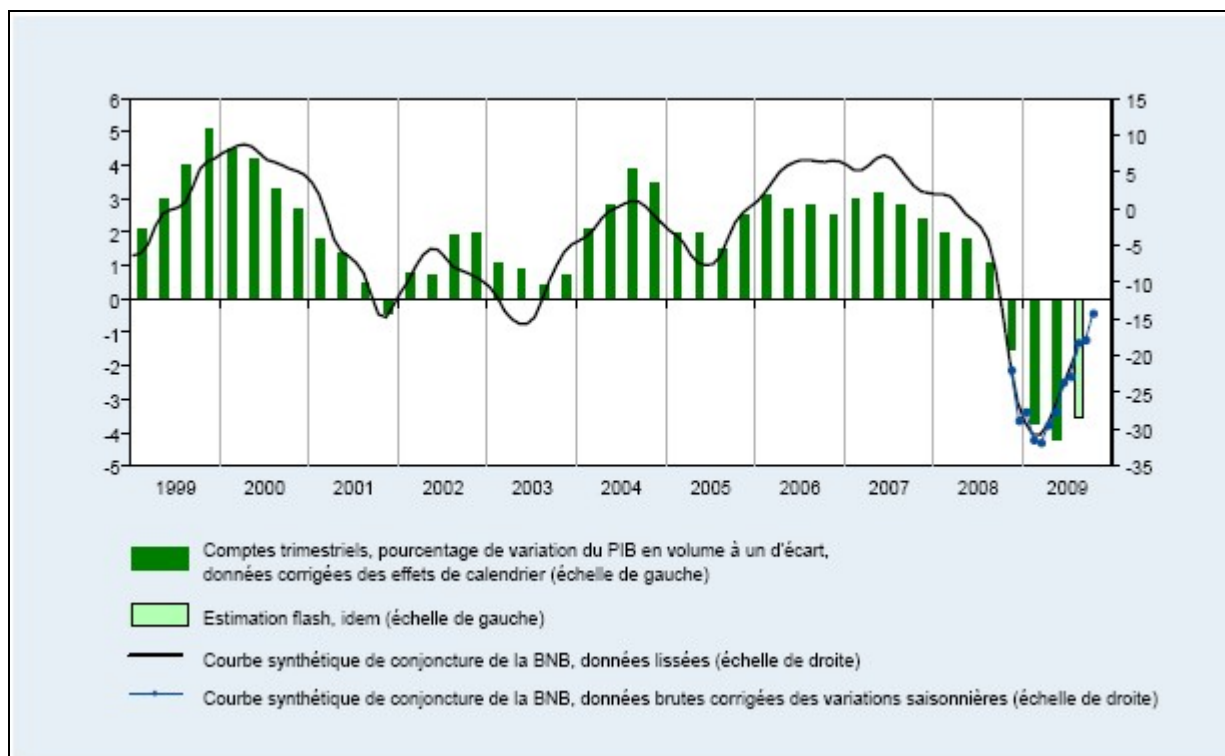
Tableau 1: Environnement externe

	2008	2009	2010	2011	2012
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) (1)	4,6	1,3	1,5	2,5	2,5
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) (1)	4,2	3,7	3,7	4,1	4,5
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	146,6	139,2	148,2	148,2	148,2
Taux de change effectif nominal (2000=100)	111,9	113,1	113,9	113,9	113,9
Croissance PIB - monde (hors UE)	3,8	-0,4	3,8	4,1	5,0
Croissance PIB - UE	0,8	-4,1	0,9	1,7	2,3
Croissance marchés extérieurs pertinents	2,3	-11,0	3,6	4,8	6,4
Importations mondiales en volume (hors UE)	4,6	-12,6	4,6	5,0	7,0
Prix du pétrole (USD)	96,9	61,3	76,5	80,5	84,5

L'évolution de la conjoncture

Après quatre trimestres consécutifs de croissance négative, l'Institut des Comptes Nationaux estime, pour le troisième trimestre, une croissance de 0,5% par rapport au trimestre précédent. L'évolution du PIB trimestriel par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente montre également un renversement de tendance (voir graphique 1). A partir du printemps 2009, la confiance tant des producteurs que des consommateurs s'est accrue de manière quasi continue, même si cette dernière a enregistré un nouveau recul en décembre jusqu'au niveau des mois de juin-août, principalement en raison de la crainte d'une augmentation du chômage en 2010. En janvier également, la confiance des consommateurs se stabilise à ce niveau relativement faible. Néanmoins, le redressement des indicateurs de conjoncture dans le courant de 2009 laisse supposer qu'après un deuxième semestre 2009 relativement favorable, l'économie poursuivra sa croissance. Pour 2009, les différentes estimations convergent actuellement vers une contraction de l'économie de 3,1%.

Graphique 1: Croissance trimestrielle réelle du PIB en % par rapport au semestre correspondant de l'année précédente et évolution de la conjoncture



Source : ICN

Prévisions pour 2010 - 2012

Après la forte contraction de l'économie en 2009 (-3,1%), la reprise observée dans la seconde moitié de 2009 se poursuivrait en 2010. On part désormais d'une croissance de 1,1%. Ces projections semblent rester prudentes. En comparant ces perspectives de croissance aux hypothèses de croissance des pays voisins les plus importants, il s'avère qu'elles sont proches des chiffres de croissance sur lesquels ils se basent et que, dans la plupart des cas, elles se situent même en deçà de celles-ci. Les dernières projections du 26 janvier 2010 du FMI indiquent également une révision à la hausse de la croissance pour la zone euro avec 1% en 2010 et 1,6% en 2011. Les évolutions macroéconomiques pour la France et l'Allemagne, importants partenaires commerciaux de la Belgique, sont également plus favorables, avec 1,4% en 2010 et 1,7% en 2011 pour la France et 1,5% en 2010 et 1,9% en 2011 pour l'Allemagne. Les dernières projections de Consensus dans le Prime News du mois de janvier – qui représentent la moyenne des grandes institutions financières belges – prévoient une croissance de 1,5% pour 2010 en Belgique.

Ces chiffres sont donc fortement semblables aux hypothèses retenues dans le cadre de ce programme de stabilité.

Sur la base des hypothèses utilisées en ce qui concerne l'environnement international (voir ci-dessus), à partir de 2011, la croissance dépasserait son niveau potentiel pour s'établir à 1,7% en 2011 et à 2,2% en 2012 (la croissance potentielle s'élevant à respectivement 1,4% et 1,5%). Ces projections à moyen terme sont naturellement entachées par davantage d'incertitude que celles à plus court terme, et cela encore plus qu'avant. Il est en effet difficile de déterminer dans quelle mesure la crise économique et financière pèsera sur la croissance potentielle de l'économie.

Tableau 2: Prévisions macroéconomiques détaillées à moyen terme

<i>variation en % sauf indications contraires</i>	2008	2008	2009	2010	2011	2012
	en milliards EUR					
1. Croissance du PIB à prix constants	291,6	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2
2. PIB à prix courants (en milliards EUR)	344,6	2,9	-2,0	2,4	3,6	4,1
	Sources de la croissance: variation à prix constants					
3. Dépenses de consommation finale des particuliers	150,8	1,1	-1,3	0,8	1,4	1,6
4. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	62,9	3,3	2,2	1,1	1,3	2,1
5. Formation brute du capital fixe	67,9	4,4	-3,7	0,2	2,1	2,8
6. Variation de stocks et acquisition nette d'actifs	-	1,2	0,1	0,5	0,5	0,5
7. Exportations de biens et services	267,7	1,6	-12,0	2,3	3,6	4,7
8. Importations de biens et services	261,5	3,0	-10,9	2,3	3,3	4,4
	Contribution à la croissance du PIB					
9. Demande finale totale (3+4+5)	-	2,3	-2,1	1,1	1,5	2,0
10. Variation de stocks et acquisition nette d'actifs	-	-0,1	-1,1	0,4	0,0	0,0
11. Balance des biens et services	-	-1,2	-1,0	0	0,2	0,2

En 2009, les ménages ont été réticents quant à leurs dépenses (-1,3%), surtout en raison du climat économique négatif et de la crise bancaire. En 2009, le revenu disponible réel des ménages a globalement augmenté, et ce malgré la baisse de l'emploi. Cela s'explique principalement par le fait qu'en 2009, l'indexation des salaires reflétait encore en partie l'inflation élevée de 2008. En outre, les ménages ont pu bénéficier de réductions fiscales, notamment les habitants de la Flandre ('jobkorting'), ainsi que de l'accélération de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Par ailleurs, en 2009, la hausse du chômage est restée relativement limitée au regard de la gravité de la récession, notamment grâce aux mesures anti-crise décidées par le gouvernement (crédit-temps, réduction de la durée du travail).

Pour 2010, on attend un léger redressement de la consommation privée (0,8%), en phase avec la reprise naissante de l'environnement économique. Celle-ci passerait à 1,4% en 2011 et à 1,6% en 2012, sous l'influence de l'évolution de l'emploi et de l'augmentation des salaires et du revenu patrimonial.

En revanche, les investissements ont accusé une forte baisse en 2009 (-3,7%). La faiblesse de la demande a engendré une surcapacité et les conditions de crédit se sont resserrées. C'est seulement à la mi-2010 que le climat d'investissement commencerait à se rétablir lentement à la suite de meilleures perspectives de marché. Pour l'ensemble de 2010, on s'attend encore à une hausse limitée des investissements (+0,2%) en raison de la forte chute du taux d'utilisation des capacités de production et de l'important recul de la rentabilité des entreprises. Ce n'est qu'à partir de 2011, que l'on devrait à nouveau assister à une augmentation des investissements sur base annuelle (une augmentation de 2,1% en 2011 et de 2,8% en 2012).

Au cours du quatrième trimestre de 2008 et du premier de 2009, les exportations ont accusé une forte chute à la suite du repli des marchés étrangers. Dans la deuxième moitié de l'année, le volume des exportations s'est légèrement rétabli. Sur une base annuelle, les exportations diminueraient de 12%. Il en va de même des importations qui, à la suite de la diminution de la demande intérieure et de la contraction des exportations, enregistrent une forte chute en 2009 (-10,9%). Elles devraient se rétablir progressivement en 2010 et 2011 sous l'effet de la reprise de l'activité économique. En 2009, la baisse des importations fut cependant moins prononcée que celle des exportations, ce qui a entraîné une balance commerciale plus négative. A partir de 2010, on attend de nouveau une augmentation plus forte des exportations, ce qui permettra à la balance commerciale de se rétablir partiellement.

Comme il ressort du tableau 2, les stocks se sont fortement réduits en 2009. Pour 2010, on s'attend à ce que les stocks se reconstituent, ce qui devrait avoir un impact positif sur le PIB.

Tableau 3: Évolution des prix à moyen terme

Variation en %	2008 (2000=100)	2008	2009	2010	2011	2012
1. Déflateur du PIB	118,2	1,9	1,2	1,3	1,9	1,9
2. Déflateur des dépenses de consommation finale des particuliers	122,3	4,2	0,0	1,5	1,7	1,8
3. Variation de l'IHPC	120,0	4,5	0,0	1,5	1,7	1,8
4. Déflateur des dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	126,9	3,5	3,2	0,9	1,9	1,8
5. Déflateur des investissements	114,4	2,5	-1,5	1,4	1,5	1,7
6. Déflateur de l'exportation de biens et services	117,7	4,3	-4,2	0,8	1,7	1,9
7. Déflateur de l'importation de biens et services	120,7	6,6	-5,5	0,9	1,9	2,0

En 2009, l'inflation globale a été nulle. Ce taux exceptionnellement bas est le résultat de l'évolution des prix du pétrole, provoquant une inflation négative à un an d'intervalle pendant un certain nombre de mois de 2009 (l'indice santé n'est pas tributaire des prix de l'essence et du diesel et sera donc moins influencé par cette évolution). Pour les autres biens et services, l'inflation reste positive, même si elle est limitée en raison du ralentissement conjoncturel et de la répercussion des prix énergétiques à la baisse sur les prix des autres biens et services. A partir de 2010, suite à l'augmentation des prix des produits pétroliers, on s'attend à nouveau à un niveau d'inflation plus normal de 1,5% en 2010, de 1,7% en 2011 et de 1,8% en 2012 en rythme annuel.

Le déflateur du PIB s'élève, selon les prévisions, à 1,2% en 2009 et à 1,3% en 2010, après quoi on retrouvera à nouveau un niveau normal (1,9%). Le niveau des prix, tant des investissements que des importations et des exportations, a accusé une baisse importante en 2009. Comme il ressort du tableau 3, on prévoit une normalisation progressive à partir de 2010.

Tableau 4: Evolution du marché du travail

<i>Variation en % sauf indications contraires</i>	2008	2008	2009	2010	2011	2012
	Niveau					
1. Emploi intérieur	4.446,9 (a)	1,9	-0,7	-1,0	0,5	0,9
2. Nombre d'heures travaillées	6.538 (b)	1,2	-2,4	-0,1	1,1	0,8
3. Taux de chômage (% définition Eurostat)	7,0	7,0	8,2	9,4	9,6	9,5
4. Productivité du travail par personne active	65.600 (c)	-0,8	-2,4	2,1	1,1	1,3
5. Productivité du travail par heure travaillée	44,6 (c)	-0,2	-0,7	1,2	0,6	1,4
6. Coût salarial des employés (D1 code SEC)	177 (d)	5,4	0,5	1,1	3,1	3,7
7. Coût salarial par employé	47.400 (c)	3,3	1,2	2,2	2,6	2,8

(a) milliers d'unités; (b) millions d'heures; (c) EUR; (d) milliards EUR

En 2009, l'emploi a diminué de 0,7%. Ce recul est nettement moins prononcé que celui de l'activité économique dans la mesure où les régimes de chômage temporaire et de réduction du temps de travail ont permis de compenser une partie de la diminution de la demande. En outre, on observe toujours un effet de retard entre la croissance économique et le marché du travail. C'est la raison pour laquelle l'emploi intérieur n'a commencé à se détériorer qu'au premier trimestre de 2009. Cependant, du fait de cette dynamique, l'emploi continuera encore à se dégrader de 1% en 2010. Ce n'est qu'à partir de 2011 que l'on prévoit une légère reprise de l'emploi, à savoir +0,5% en 2011 et +0,9% en 2012, même si celle-ci ne permettra pas de revenir au niveau de 2008.

Le taux de chômage harmonisé d'Eurostat devrait passer de 7% en 2008 à 9,6% en 2011, pour ensuite diminuer légèrement et s'établir à 9,5% en 2012.

Les hypothèses macroéconomiques utilisées lors de l'élaboration de ce programme de stabilité sont un peu plus favorables que celles utilisées aussi bien par l'Etat fédéral que par les communautés et régions lors de la confection de leurs budgets 2010 et de leurs budgets pluriannuels ou trajectoires budgétaires pour l'année 2011.

2 Trajectoire budgétaire 2009-2012

Ce chapitre présente l'évolution budgétaire pour la période 2009-2012. Cette évolution budgétaire constitue une révision de la trajectoire initialement proposée par les autorités belges au mois de septembre 2009 afin de prendre en compte l'amélioration des perspectives économiques, les budgets déposés dans les parlements respectifs ainsi que les accords de coopération conclus entre le niveau fédéral et les entités fédérées.

Cette révision de la trajectoire répond aux recommandations du Conseil Ecofin du 2 décembre 2009, en prévoyant le retour à un déficit de 3% du PIB en 2012.

2.1 Budget 2009

Selon les chiffres provisoires, le solde des administrations publiques devrait afficher en 2009 un déficit de 5,9% du PIB, soit le déficit le plus élevé depuis 1993 au moment de la crise du Système monétaire européen. Pour la première fois depuis le début de l'Union économique et monétaire, la Belgique a donc dépassé le seuil de 3% du PIB autorisé par le Pacte de stabilité et de croissance.

Toutefois, comme l'a rappelé le Conseil Ecofin dans ses recommandations à la Belgique¹, cette situation résulte de circonstances «spéciales». En particulier, la crise financière a dramatiquement affecté l'activité économique, pesant ainsi lourdement sur les finances publiques belges d'une part, via la composante cyclique et d'autre part, via la composante structurelle associée notamment au plan de relance, tel que recommandé par la Commission européenne en octobre 2008.

La détérioration du solde de 4,7 points de pourcentage du PIB en 2009 résulte exclusivement d'une chute du solde primaire de 4,8 points de pourcentage (-2,3% en 2009). La baisse de ce dernier est compensée par une légère baisse des charges d'intérêt (-0,2% du PIB) dans un contexte d'assouplissement de la politique monétaire, d'aversion accrue pour le risque et de récession économique.

La détérioration des finances publiques a affecté l'ensemble des entités des administrations publiques. Toutefois, l'Entité I – le pouvoir fédéral et la sécurité sociale - a subi nettement plus fortement les effets

¹ Document SEC (2009) 1548/2.

de la crise économique et financière en raison du jeu nettement plus important des stabilisateurs automatiques à ce niveau. Alors que le déficit de l'Entité I s'est détérioré de 4 points de pourcentage en 2009 pour atteindre -5% du PIB, celui de l'Entité II – régions/communautés et pouvoirs locaux - a subi un recul nettement plus limité de 0,6 point de pourcentage, pour atteindre -0,8% du PIB en 2009.

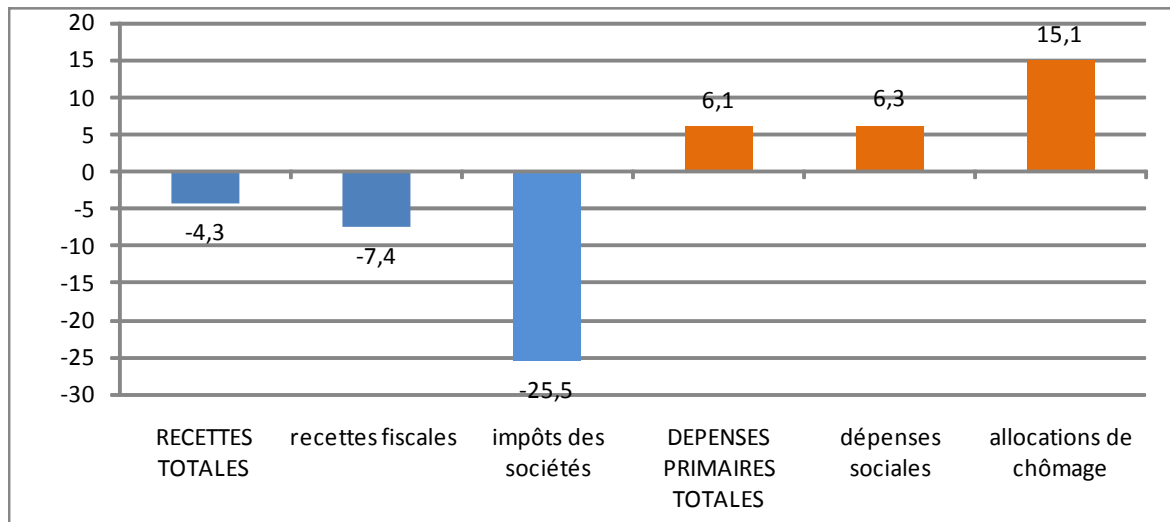
Au niveau des dépenses primaires, une hausse importante est enregistrée avec + 6,1% en 2009 par rapport à 2008. Cette hausse est particulièrement importante au niveau de la sécurité sociale (+6,3%), compte tenu notamment de l'impact de la crise économique sur les dépenses de chômage (+15,1%) et le début des effets du vieillissement. Un autre facteur non négligeable découle également du décalage entre la hausse des prix, qui s'est produite en 2008, et celle des salaires et des prestations sociales qui pèse largement sur l'augmentation des dépenses en 2009.

La crise économique a affecté également fortement les recettes, avec une baisse de 4,3%, dont -7,4% pour les recettes fiscales. Cette chute est difficilement explicable par l'élasticité historique des recettes fiscales à la croissance économique² ; la profonde récession semble – comme dans d'autres pays – avoir entraîné une baisse plus importante que prévue initialement. Ce sont principalement l'impôt des sociétés (-25,5%) ainsi que le précompte mobilier (-22%) qui subissent de plein fouet la crise économique et financière. Par ailleurs, des mesures discrétionnaires de baisses de charges sur le travail ont été décidées ('jobkorting' en communauté flamande et mesures de l'accord interprofessionnel 2009-2010).

Par ailleurs, des mesures temporaires, tant en recettes qu'en dépenses, affectent le solde à hauteur de 0,8% du PIB. Il s'agit notamment de l'accélération de l'enrôlement, de certaines décisions de justice (Cobelfret) et de certaines mesures du plan de relance comme l'intervention dans la facture d'électricité et de gaz des ménages, une accélération de certains investissements ou la baisse temporaire de la TVA pour le secteur de la construction.

² Environ 1,3

Graphique 2: Facteurs explicatifs de la détérioration du solde en 2009 (pourcentage de variation par rapport l'année 2008)



Source : BNB (2009)

Le déficit des finances publiques belges, bien que très important, reste néanmoins en-deçà de la moyenne européenne. Le déficit attendu pour la zone euro et l'EU-27 s'élève en effet respectivement à -6,4% du PIB et -6,9% du PIB, selon les projections de la Commission européenne de novembre 2009.

Ce relativement meilleur résultat résulte d'un souci des autorités belges d'éviter une dérive budgétaire au vu de notre endettement élevé. Ainsi, différentes actions ont été entreprises en vue de limiter le déficit des administrations publiques.

Différents contrôles budgétaires ont été effectués ; les gouvernements des régions et communautés ont à plusieurs reprises ajusté leurs budgets et des mesures ont été prises notamment en matière de frais de fonctionnement au niveau des cabinets et des administrations et de subsides/dotations. Par ailleurs, conformément aux recommandations de la Commission européenne, les plans de relance mis en œuvre ont été plus limités en raison, notamment, des caractéristiques propres de notre économie ouverte.

De surcroît, les différents niveaux de pouvoirs ont conclu un accord de coopération le 15 décembre qui fixe les objectifs pour 2009 non seulement au niveau de l'entité II (et sous-entités) mais également pour l'entité I.

2.2 Trajectoire à moyen terme des finances publiques belges en accord avec les recommandations de l'Europe

Dans le complément au programme de stabilité du mois de septembre, les autorités belges s'étaient engagées à ramener les finances publiques belges à l'équilibre au plus tard en 2015. Il était, en outre, prévu que le seuil de -3% du PIB autorisé par le Traité soit, quant à lui, atteint en 2013. Cette trajectoire prévoyait un effort de 1,5% du PIB sur la période 2010-2011 et, ensuite un effort annuel de 1,3% du PIB.

Tableau 5: Comparaison de la trajectoire (janvier 2010) avec le complément au programme de stabilité (septembre 2009)

<i>en % PIB</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Complément programme de stabilité septembre 2009	-1,2	-5,9	-6,0	-5,5	-4,4
Programme de stabilité janvier 2010	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0

Entretemps, les perspectives macroéconomiques se sont sensiblement améliorées à court terme avec un retournement relativement marqué de la conjoncture au troisième trimestre 2009, alors que l'on s'attendait, il y a quelques mois, à une reprise fébrile de l'activité au premier semestre de 2010.

Par ailleurs, dans le contexte de la procédure de déficit excessif, le Conseil Ecofin du 2 décembre 2009 a émis des recommandations à l'égard de la Belgique. En particulier, le Conseil a recommandé d'amplifier le programme de consolidation budgétaire et d'atteindre le seuil de -3% du PIB dès 2012.

Plus récemment, dans son dernier avis du 15 janvier, le Conseil Supérieur des Finances s'est prononcé en faveur d'un ajustement de la trajectoire initialement proposée en septembre 2009 compte tenu des développements macroéconomiques plus récents et des budgets tels que publiés par les différents niveaux de pouvoir. Sur la base de ces éléments, il a retenu une trajectoire de consolidation budgétaire en accord avec les recommandations du Conseil Ecofin.

C'est dans ce contexte que le gouvernement belge a décidé d'actualiser sa trajectoire budgétaire initialement prévue. La trajectoire de consolidation budgétaire des finances publiques belges à court et moyen termes est fondée sur deux échéances essentielles:

1. l'équilibre des finances publiques en 2015 au plus tard, confirmant ainsi l'engagement des autorités belges pris en avril 2009 ;

2. l'objectif intermédiaire d'un déficit de 3% maximum à atteindre en 2012.

Les objectifs définis par les autorités belges prévoient une amélioration du solde des administrations publiques de +1,1% du PIB en 2010, de +0,7% du PIB en 2011 et de +1,1% en 2012, soit une amélioration cumulée de 2,9% sur la période 2009-2012.

Tableau 6: Le solde de financement normalisé

<i>en % PIB</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ensemble des pouvoirs publiques	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Entité I	-5,1	-3,8	-3,6	-2,6			
Entité II	-0,8	-0,9	-0,5	-0,4			
Amélioration du solde		1,1	0,7	1,1	1,0	1,0	1,0
Amélioration du solde cumulatif		1,1	1,8	2,9	3,9	4,9	5,9

La trajectoire proposée prend comme point de départ les budgets pluriannuels des différentes entités réalisés dans le courant du mois d'octobre :

- le pouvoir fédéral a réalisé non seulement le budget 2010 mais a également établi une préfiguration détaillée pour 2011, rompant ainsi avec la tradition de budget annuel. Ce programme d'ajustement pluriannuel a été établi pour le niveau fédéral et la sécurité sociale. Les objectifs prévus initialement ont par ailleurs été ajustés en vue de prendre en compte l'impact de la conjoncture économique plus favorable;
- au niveau des entités fédérées, la réduction du déficit correspond à la trajectoire publiée par les différentes entités sur la période 2010-2012.

Un chapitre spécial détaille l'ensemble des mesures prises par les gouvernements aux différents niveaux de pouvoir. Pour l'entité I, l'ensemble des mesures s'élèvent à 2,1 milliards EUR en 2010 et à 3,4 milliards EUR en 2011. Conformément à l'avis du CSF, les mesures présentent un rendement budgétaire progressivement croissant: limitation du taux de référence des intérêts notionnels, contribution du secteur bancaire, lutte contre la fraude, non remplacement partiel du nombre de fonctionnaires à la pension (lire chapitre 4 pour plus de détails).

Le programme présenté dans le chapitre spécial et décidé à l'automne 2009 est responsable et solidaire. Responsable dans la mesure où le gouvernement choisit, au vu du niveau élevé de l'endettement belge, de débiter la consolidation budgétaire dès 2010. Il est en outre solidaire à différents niveaux. Des

mesures concrètes sont prises pour combattre la fraude fiscale et sociale, pour réduire les comportements nuisibles à l'environnement et faire contribuer le secteur à l'origine de la crise. Par ailleurs, des mesures ont été prises en vue de réduire les effets négatifs de la prépension sur le taux d'emploi des âgés (solidarité entre générations)

Au niveau fédéral, d'autres mesures ont été décidées. Elles seront présentées plus en détails dans un complément qui sera déposé au plus tard le 2 juin 2010. Ainsi, le gouvernement fédéral s'est engagé à proposer une réforme des pensions des fonctionnaires des pouvoirs locaux pour le contrôle budgétaire de mars 2010, avec pour objectif d'être d'application le 1^{er} janvier 2011. Ce projet de loi devra respecter, d'une part, le principe de solidarité et, d'autre part, favoriser une responsabilité accrue des pouvoirs locaux.

Conformément aux recommandations du Conseil Ecofin, l'orientation de la stratégie visant à corriger le déficit excessif sera présentée dans un complément qui sera déposé au plus tard le 2 juin 2010. Dès lors, les chiffres des recettes et des dépenses pour les années 2011 et principalement 2012 sont repris à titre d'estimation, leur valeur est plutôt indicative.

En vue d'anticiper toute non réalisation des objectifs, des contrôles budgétaires particulièrement renforcés seront menés à intervalles plus rapprochés. Une circulaire budgétaire a été approuvée au niveau fédéral, qui prévoit qu'aucune nouvelle initiative ne pourra être proposée par les différents départements, même compensée. Si le Conseil des Ministres décidait, malgré tout, d'approuver exceptionnellement une mesure, celle-ci devrait par ailleurs être compensée entièrement par des mesures d'économies qui ont la même nature et qui présentent le même rendement. S'il s'avérait que les mesures budgétaires prévues ne donnent pas le rendement budgétaire attendu, les mesures seront ajustées en conséquence.

Les objectifs définis par les autorités belges sont conditionnés à l'évolution de la conjoncture économique, encore largement incertaine. Les objectifs définis par les autorités belges sont conditionnés à l'évolution de la conjoncture économique, encore largement incertaine. Si la croissance économique est insuffisante pour atteindre l'objectif d'un déficit de 3% en 2012, le gouvernement est disposé à prendre des mesures exceptionnelles nécessaires pour atteindre les engagements pour l'année 2012. La stabilisation de l'endettement public et un retour rapide à l'équilibre sont des conditions essentielles pour assurer la soutenabilité à plus long terme des finances publiques.

Néanmoins, si la reprise de la conjoncture venait à ne pas être durable et les performances économiques significativement en-deçà des hypothèses retenues (« double dip recession »), la trajectoire définie et,

en particulier, l'objectif intermédiaire de 3% seraient plus difficiles à atteindre. En revanche, si la croissance économique se montrait plus vigoureuse, le jeu des stabilisateurs automatiques permettrait une réduction plus rapide du déficit et de l'endettement public.

L'engagement du retour à l'équilibre en 2015 est, quant à lui, totalement maintenu.

Par ailleurs, si le gouvernement venait à bénéficier avant l'horizon 2012 de remboursements anticipés des participations dans le secteur financier et de plus-values éventuelles, la totalité de ces montants serait affectée à la réduction plus rapide de la dette et/ou du déficit.

Le gouvernement estime que cette trajectoire répond aux recommandations du Conseil Ecofin, dans la mesure où elle prévoit que les finances publiques belges seront à nouveau conformes au Pacte de stabilité et de croissance dès 2012 et où les efforts sont répartis de façon équilibrée sur l'ensemble de la période.

2.3 Accords de coopération

Conformément à l'engagement du gouvernement pris dans le cadre du complément au programme de stabilité du mois de septembre 2009, la répartition de l'effort entre niveaux de pouvoir a été formalisée dans deux accords de coopération consécutifs (voir documents en annexe). En continuité avec les décisions du mois de septembre, la répartition des efforts se fonde sur une clé de répartition 65/35 pour l'Entité I et l'Entité II respectivement en moyenne sur la période 2010-2012.

Ces accords sont essentiels en vue de renforcer la soutenabilité à court et moyen termes des finances publiques belges. Il s'agit des premiers accords formels depuis 2000. A plus long terme, toutefois, de nouveaux engagements seront nécessaires en vue d'assurer la viabilité des finances publiques et de répartir équitablement les charges budgétaires dans le contexte du vieillissement.

L'accord de 15 décembre 2009 fixe les objectifs budgétaires pour 2009 et 2010. Cet accord détermine non seulement les objectifs de l'Entité II mais également de l'Entité I. Par ailleurs, il comprend une individualisation des objectifs par sous-entités (Région wallonne, Communauté française, Communauté flamande, Région Bruxelles-Capitale, Commission communautaire française, Communauté germanophone).

Un second accord sera conclu au mois de février en vue de fixer les objectifs respectifs pour les années 2011 et 2012.

Outre la formalisation des objectifs de l'Entité I et Entité II, les accords de coopération reprennent également des engagements importants visant à une amélioration de la qualité des comptes SEC 95 des pouvoirs locaux. A l'avenir, ces données seront complétées et transmises plus rapidement.

Dans le cadre des accords de coopération signés récemment, les régions, en tant que gouvernements de tutelle respectifs des pouvoirs locaux, se sont engagées à veiller à la stricte observance des normes SEC 95 des comptes des pouvoirs locaux. Une période de transition a toutefois été prévue (2012-2013)³.

Dans ce contexte, un groupe de travail s'est réuni le 25 janvier, sous la direction de la Banque Nationale de Belgique, en vue de déterminer les modalités et le calendrier pour l'application de la réglementation SEC 95 au niveau des pouvoirs locaux. Il a été convenu que le groupe de travail fournira un rapport pour la première fois sur l'évolution de l'avancement des travaux le 19 mars 2010.

Cette formalisation des accords budgétaires renforce ainsi la crédibilité de l'engagement des autorités belges en matière de consolidation budgétaire et répond ainsi aux différentes recommandations des institutions internationales (FMI/OCDE).

2.4 L'année 2010 marque l'arrêt de la dégradation structurelle des finances publiques dans un contexte économique encore fragile et dans le contexte du vieillissement de la population

Depuis le début de la crise financière, les estimations de croissance potentielle ont été considérablement revues à la baisse. Alors qu'avant la crise financière, la croissance potentielle était estimée légèrement au-delà de 2%, les récentes projections en la matière semblent indiquer qu'elle se situe davantage dans la zone 1,3% - 1,5%. Entre 2008 et 2010, la croissance potentielle devrait baisser de 1,8% à 1,3%, pour ensuite se redresser lentement et atteindre 1,5% en 2012 (et 1,6% en 2013-2014)⁴.

Les estimations de croissance potentielle sont toutefois très incertaines, et plus particulièrement en période de crise, caractérisée par une volatilité importante des données économiques. En vue de

³ L'application de la réglementation SEC 95 doit se faire sur base pluriannuelle (une législature communale) afin de tenir compte du cycle d'investissement des pouvoirs locaux.

⁴ La Commission européenne se base sur d'autres hypothèses et obtient une autre croissance potentielle. Pour une comparaison entre la méthodologie et les hypothèses utilisées dans cette note avec celles de la Commission européenne, voir le working paper 10-09 du Bureau fédéral du Plan (www.plan.be) : Igor Lebrun, «Impact de la crise financière sur le PIB potentiel de la Belgique» (septembre 2009).

déterminer dans quelle mesure la crise provoquera une rupture de tendance et/ou de changements de comportements des agents économiques, un certain recul sera en effet nécessaire.

Certains éléments peuvent toutefois être pris en compte qui viennent soutenir les estimations proposées. La crise financière semble avoir affecté la croissance potentielle via différents canaux. Premièrement, le stock de capital a été significativement affecté à la baisse, suite notamment aux nombreuses faillites (9.382 entreprises en faillite en 2009, soit +10,7% par rapport de 2008) et à la réduction importante des investissements (-3,7% en 2009). Deuxièmement, l'augmentation du chômage et la fermeture d'entreprises risquent de se traduire par une perte importante de capital humain et une hausse du chômage structurel. Finalement, compte tenu des contraintes financières des entreprises, notamment suite à la hausse du coût du crédit et à la baisse potentielle de l'offre (-2,8% du volume de crédit en novembre 2009⁵), la crise pourrait conduire à réduire les dépenses en R&D.

Malgré cette baisse substantielle de la croissance potentielle, l'output gap est devenu largement négatif compte tenu de l'ampleur de la récession. Il devrait évoluer de +1,8% en 2008 à -2,8% en 2010, pour ensuite augmenter et atteindre -1,8% en 2012.

Cette révision de la croissance potentielle n'est pas sans effet sur les estimations du solde structurel et cela à deux égards.

Premièrement, la révision de la croissance potentielle ne concerne pas uniquement l'avenir mais également le passé, ce qui n'est pas sans conséquence sur le niveau du déficit structurel au cours de la période antérieure. En effet, alors qu'en 2007 et 2008, l'ensemble des estimations indiquait encore que les finances publiques belges étaient quasi à l'équilibre en 2007, la récente révision de la croissance potentielle (et donc de l'output gap) s'est traduite par une dégradation du solde structurel des finances publiques pour le passé.

Deuxièmement, la révision à la baisse de la croissance potentielle dans les prochaines années renforce encore davantage le niveau négatif du solde structurel.

⁵Une majeure partie de cette baisse résulte toutefois de la baisse de la demande.

Tableau 7: Evolution cyclique et structurelle du solde de financement

<i>En % PIB</i>	2008	2009	2010	2011	2012
1. Croissance réelle du PIB	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2
2. Solde de financement effectif	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
3. Charges d'intérêt	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
4. Mesures uniques ou temporaires	0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB	1,8	1,4	1,3	1,4	1,5
Contribution:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- emploi	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3
- capital	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
- productivité totale des facteurs	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
6. Output gap	1,9	-2,6	-2,8	-2,5	-1,8
7. Composante cyclique du budget	1,0	-1,4	-1,5	-1,4	-1,0
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-7)	-2,2	-4,5	-3,3	-2,7	-2,0
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle (8+3)	1,6	-0,9	0,4	1,0	1,8
10. Solde structurel (8-4)	-2,2	-3,7	-3,3	-2,7	-2,0

Compte tenu des hypothèses retenues et des objectifs budgétaires fixés, le solde structurel devrait à nouveau connaître une amélioration de 1,7% du PIB sur la période 2010-2012 après s'être dégradé progressivement depuis quelques années (-2,7% du PIB sur la période 2004-2009). Le déficit structurel devrait ainsi revenir à l'horizon 2012 à un niveau inférieur à celui observé en 2008. L'amélioration du solde structurel primaire est encore plus marquée (+1,9%) compte tenu de la hausse des charges d'intérêt sur l'horizon retenu.

2.5 Une politique budgétaire responsable tant du côté des recettes que du côté des dépenses dans un contexte économique difficile et incertain

Le programme de consolidation budgétaire s'inscrit dans une maîtrise de la croissance des dépenses et dans une fiscalité plus juste. Toutefois, afin de ne pas compromettre la timide reprise économique, les différents gouvernements ont voulu éviter de prendre des mesures trop brusques. En effet, dans cette phase de la crise, il est important d'éviter de jeter les fondements d'un rétablissement économique durable tout en évitant de mettre à mal la confiance encore fragile.

Hors dépenses de sécurité sociale, le ratio des dépenses (% du PIB) présente une réduction de -0,4% du PIB en 2010. Cette réduction résulte de l'ensemble des mesures prises dans le cadre des différents budgets respectifs. Ces mesures - qui sont détaillées dans le chapitre 4 - sont destinées à accroître

l'efficacité et la maîtrise des coûts des services publics et assurer la soutenabilité budgétaire de la sécurité sociale (mesures chèques-services, mesures crédit-temps, mesures soins de santé, mesures prépensions).

Suite aux mesures budgétaires décidées, la hausse attendue du ratio des recettes s'élève à 1,4% du PIB⁶ en 2010. Ces hausses - qui peuvent paraître exacerbées dans un contexte économique encore fragile - résultent de différents facteurs qui tendent à se renforcer :

- Mesures budgétaires (1,1 milliard au niveau de l'entité I et environ 600 millions EUR au niveau des régions)
- Corrections techniques et effet de mesures cycliques pour un montant de 5,3 milliards EUR (accélération de l'enrôlement en 2009, arrêt de la Cour de justice en 2009, sur-réaction au cycle du mécanisme des intérêts notionnels)

A l'exclusion de la suppression de la mesure 'jobkorting' en Région flamande, l'augmentation ne résulte en rien d'une hausse de la fiscalité sur le travail.

Au contraire, en vue de soutenir l'emploi, le gouvernement a même prévu différentes mesures – temporaires et structurelles – lors de l'élaboration du budget. Ainsi, les mesures prévues dans la loi anti-crise du 19 juin 2009 permettant aux entreprises d'accroître la flexibilité de la force de travail (crédit-temps, réduction du temps de travail, suspension temporaire du contrat de travail des employés) ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2010. Ces mesures visent à limiter au maximum les effets de la crise sur l'emploi et ainsi éviter – comme l'expérience historique le montre – une hausse du chômage structurel (effet d'hystérèse). Par ailleurs, des mesures temporaires et structurelles de baisse de charges salariales ciblées ont également été décidées, pour les jeunes et pour les travailleurs âgés – à savoir le groupe cible pour lequel le taux d'emploi est encore très faible.

D'autres mesures telles que la prolongation du taux de TVA réduit dans la construction ont également été prolongées en vue de soutenir certains secteurs d'activité plus fortement touchés par la crise économique.

Pour 2012 également, il faudra se baser sur un scénario d'équilibre dans les efforts entre recettes et dépenses.

⁶ Voir pour plus de détails la note « estimations des recettes fiscales 2010-2011 », Valenduc (2009)

Tableau 8: Perspectives budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics

	2008	2008	2009	2010	2011	2012
	volume	% PIB				
Solde de financement des sous-secteurs						
1. Ensemble des pouvoirs publics	-4.061	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
2. Pouvoir fédéral	-5.424	-1,6	-4,3	-3,3	-3,3	-2,6
3. Communautés et régions	-205	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2
4. Pouvoirs locaux	-279	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2
5. Administrations de sécurité sociale	1.848	0,5	-0,8	-0,5	-0,3	0,0
Ensemble des pouvoirs publics						
6. Recettes totales	168.192	48,8	47,7	49,1	49,5	49,8
7. Dépenses totales	172.426	50,0	53,7	53,9	53,6	52,8
8. Solde de financement	-4.061	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
9. Charges d'intérêt (EDP)	13.002	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
10. Solde primaire	8.936	2,6	-2,3	-1,1	-0,4	0,8
11. Mesures uniques ou temporaires		0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0
Principales composantes des recettes						
12. Impôts totaux	102.689	29,8	28,0	29,4	29,5	29,7
12a. Impôts sur la production et les importations	43.261	16,6	15,0	16,3	16,4	16,6
12b. Impôts sur le revenu, impôt sur le patrimoine, etc.	57.058	12,6	12,4	12,4	12,4	12,4
12c. Impôts sur le capital	2.370	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
13. Cotisations sociales	55.605	16,1	16,7	16,6	16,5	16,6
14. Revenus de la propriété	2.626	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
15. Autres	7.273	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6
16. Recettes totales	168.192	48,8	47,7	49,1	49,5	49,8
p.m. Prélèvement global	160.512	46,6	45,4	46,7	46,8	47,2
Principales composantes des dépenses						
17. Dépenses de consommation	54.262	15,7	16,7	16,5	16,1	15,7
18. Prestations sociales totales	80.249	23,3	25,3	25,8	25,9	25,7
19. Charges d'intérêt	13.002	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
20. Subsidés	7.131	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2
21. Formation brute de capital fixe	5.717	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9
22. Autres	12.066	3,5	4,2	3,8	3,7	3,6
23. Dépenses totales	172.426	50,0	53,7	53,9	53,6	52,8

2.6 L'année 2011 marque le coup d'arrêt de l'effet boule de neige

Après une baisse importante de 29,5% du PIB sur la période 1999-2007, l'endettement public a fortement augmenté ces deux dernières années (de 84,2% en 2007 à 97,9% en 2009), mettant ainsi fin à une baisse ininterrompue depuis 1993.

Cette hausse ne résulte pas, dans un premier temps, de la politique budgétaire au sens strict mais plutôt des interventions dans le secteur financier à hauteur de 6,3% du PIB, indispensables à la stabilisation du système financier.

Les garanties accordées au secteur financier n'ont en revanche pas d'impact sur la dette brute consolidée⁷, puisqu'elles sont considérées dans les comptes nationaux comme des engagements contingents et sont repris hors bilan. Ces garanties, qui atteignent au total 92,4 milliards EUR, soit 27,4% du PIB, constituent un risque théorique maximum. En vue de maîtriser ce risque, l'évolution des différents actifs sous-jacents bénéficiant des garanties est suivie et contrôlée en permanence par un comité de monitoring.

Ces garanties portent sur des dettes interbancaires ou du « wholesale market » des institutions de crédit pour deux tiers (61 milliards EUR) et sur des pertes futures éventuelles relatives à des crédits structurés pour près d'un tiers (31,4 milliards EUR). Conformément à la réglementation européenne, les garanties sont octroyées aux institutions belges en l'échange d'une rémunération conforme aux conditions de marché. Pour l'année 2009, l'ensemble des recettes⁸ prévues en provenance de ces aides est budgétisé à 666,1 millions EUR. L'incidence sur les charges d'intérêt des interventions en capital est estimée à un peu plus de 500 millions EUR. Au sens strict, les interventions ont donc, jusqu'à présent, un impact positif sur le budget.

⁷ Pour plus de détails sur les garanties octroyées dans le cadre des opérations de sauvetage du système financier, voir "Impact de la crise financière et des mesures d'aide sur la gestion de la dette de l'Etat et sur l'évolution des finances publiques", Cour des Comptes, décembre 2009.

⁸ Y compris la garantie sur les dépôts bancaires et les produits de la branche 21.

Tableau 9: Incidence des mesures de soutien de l'Etat belge sur la dette publique et octrois de garanties

en milliard d'euro								Garanties	
	PF 2008	hors PF 2008	OCP TOT 2008	PF 2009	hors PF 2009	TOT 2009	TOT net 2008-2009		
Fortis: 1ère inj.cap.	4,7		4,7				4,7	Fortis-holding (Cashes)	2,35
Fortis: 2ème inj.cap.	4,72		4,72				4,72	Fortis-holding (financ. RPI)	1
Fortis: inj. cap. dans SPV RPI	0,6		0,6	0,14		0,14	0,74	SPV RPI	4,365
Fortis: prêt à SPV RPI (a)	2		2	-2,00		-2,00	0,00	Fortis Banque (port. crédits divers)	1,5
Fortis: prêt à Fortis Holding (a)	3		3	-3		-3	0		
<i>total Fortis</i>	<i>15,02</i>	<i>0</i>	<i>15,02</i>				<i>10,16</i>		
Dexia: inj.cap. PF	1		1					(prêt interbanc.) (d)	60,5
Dexia: inj. cap. Flandre (b)		0,5	0,5					(port. FSA) (f)	7,2
Dexia: inj. cap. Wallonie		0,35	0,35						
Dexia: inj. cap. Bruxelles		0,15	0,15						
<i>total Dexia</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>				<i>2</i>		
Ethias: inj. cap. PF	0,5		0,5						
Ethias: inj. cap. Flandre (b)		0,5	0,5						
Ethias: inj. cap. Wallonie		0,5	0,5						
<i>total Ethias</i>	<i>0,5</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>				<i>1,5</i>		
KBC: prêt du PF	3,5		3,5					(port. CDO's)	15,32
KBC: prêt de la Flandre					3,5	3,5			
<i>total KBC</i>	<i>3,5</i>		<i>3,5</i>		<i>3,5</i>	<i>3,5</i>	<i>7</i>		
GD Lux.: prêt Kaupthing (c)				0,16		0,16	0,16		
Holding Communal (g)									0,25
total	20,02	2 22,02 (a)		-4,70	3,5	-1,20	20,82		92,485
en % PIB			6,39			-0,36			27,44

Source : CSF (2010)

Contrairement à 2008, la hausse de la dette en 2009, à hauteur de 2,6% du PIB, résulte entièrement du déficit enregistré dans le contexte de la récession.

Tableau 10: Evolution du taux d'endettement des administrations publiques

En % PIB	2008	2009	2010	2011	2012
1. Taux d'endettement	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6
2. Changement dans le taux d'endettement	5,6	8,0	2,7	0,8	-0,8
Éléments contribuant à l'évolution de l'endettement					
3. Solde primaire	2,6	-2,3	-1,1	-0,4	0,8
4. Charges d'intérêt	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
5. Variation exogène de la dette	6,8	0,3	0,2	0,2	0,2
p.m. niveau implicite du taux d'intérêt	4,6	4,0	3,9	3,9	3,9

Compte tenu des hypothèses retenues, la dette devrait continuer à progresser en 2010 et 2011, sous l'effet, d'une part, de charges d'intérêt plus élevées et d'autre part, de la dynamique endogène du solde

primaire. Le niveau attendu de ce dernier ne permet en effet pas de stabiliser le taux d'endettement avant 2011. La stabilisation et, plus précisément, la réduction de la dette publique seront toutefois manifestes dès 2012, où le taux d'endettement devrait se rapprocher à nouveau de la limite de 100%.

Tableau 11: Solde primaire requis en vue de stabiliser l'endettement

<i>en % PIB</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Solde primaire requis	1,4	5,4	1,4	0,3	-0,3
Solde primaire effectif	2,6	-2,3	-1,1	-0,3	0,8

3 Comparaison avec le complément du programme de stabilité 2009-2013 et analyse de sensibilité

3.1. Une accélération des trajectoires par rapport au programme de stabilité précédent

La révision précédente du programme de stabilité a eu lieu en septembre 2009 à la demande de la Commission européenne. Le complément du programme de stabilité introduit en avril 2009 tenait déjà compte du fort ralentissement de la croissance en 2009.

Comme souligné dans le chapitre 1^{er}, si les perspectives économiques se sont améliorées entre septembre 2009 et janvier 2010, l'incertitude persiste néanmoins à moyen terme.

Le tableau ci-dessous compare la croissance sous-jacente du PIB ainsi que les objectifs figurant dans le complément de septembre 2009 avec ceux du présent programme de stabilité.

Tableau 12: Comparaison de la croissance, du solde de financement et de l'endettement avec le complément du programme de stabilité précédent

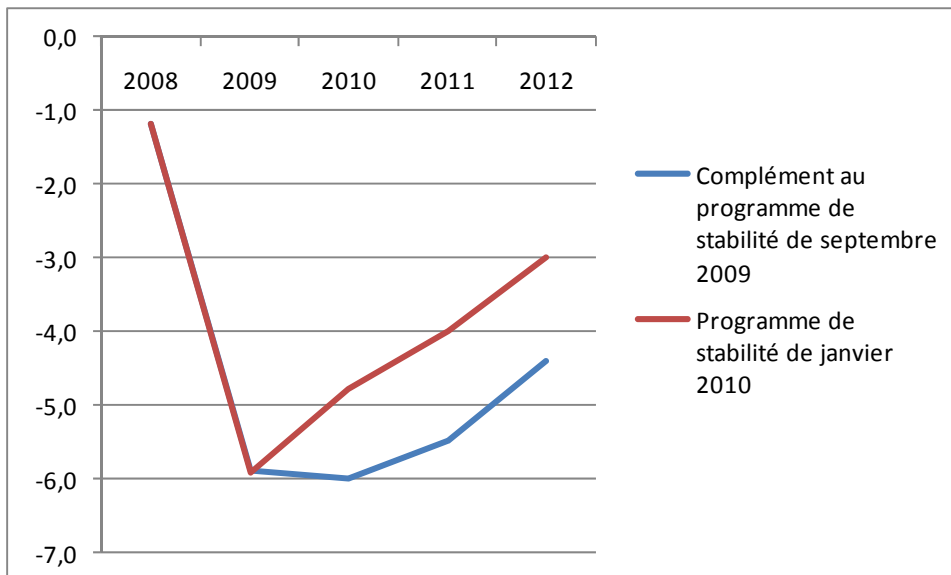
<i>En % PIB</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB					
mise à jour précédente	1,1	-3,1	0,4	1,9	2,4
mise à jour actuelle	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2
écart	-0,1	0,0	0,7	-0,2	-0,2
Solde de financement					
mise à jour précédente	-1,2	-5,9	-6,0	-5,5	-4,4
mise à jour actuelle	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
écart	0,0	0,0	1,2	1,4	1,4
Taux d'endettement brut					
mise à jour précédente	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
mise à jour actuelle	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6
écart	0,1	0,4	-1,3	-2,5	-3,7

Comme déjà indiqué ci-dessus, l'estimation de la croissance économique en 2010 retenue dans le présent programme de stabilité est supérieure à celle de septembre. Pour 2011 et 2012, les prévisions de croissance sont aujourd'hui quelque peu plus faibles.

Compte tenu des budgets 2010, des plans et budgets pluriannuels des différentes entités fédérées et des prévisions économiques plus favorables, l'ajustement du programme de consolidation budgétaire constitue un programme ambitieux, qui répond aux recommandations du Conseil Ecofin du 2 décembre et qui devrait permettre de renforcer la crédibilité des finances publiques à moyen terme.

Le déficit tel que prévu dans ce programme se réduirait à hauteur de 2,9% sur la période 2009-2012 sur la base des hypothèses de croissance préconisée. La réduction du déficit est ainsi supérieure à celle prévue lors du complément au programme de stabilité de septembre 2009, à concurrence de 1,4% du PIB, et dans un contexte où la croissance cumulée à été revue à hauteur de +0,3% sur cette même période. Le précédent programme prévoyait en effet un déficit de 4,4% du PIB en 2012.

Graphique 3 : Comparaison du solde de financement



Cet ajustement de la trajectoire se traduit également par une amélioration du solde structurel à hauteur de 1,7% du PIB sur la période 2009-2012.

En conséquence, et compte tenu d'hypothèses similaires en matière de taux d'intérêt, le taux d'endettement est plus favorable à hauteur de 3,7%. La dette publique (en % du PIB) devrait ainsi amorcer sa baisse non plus à partir de 2014, mais déjà à partir de 2012 où elle devrait à nouveau se situer près du seuil critique de 100%.

3.2. Analyse de sensibilité

Les événements des 18 mois écoulés ont illustré le caractère imprévisible des évolutions économiques. L'incertitude continue de peser sur les prévisions actuelles. Dans le contexte économique actuel fort incertain, une analyse de sensibilité est extrêmement importante. On a dès lors examiné quel serait l'impact d'un écart en termes de croissance réelle du PIB et des fluctuations des taux d'intérêt sur le solde de financement.

3.2.1. Ecart en termes de croissance du PIB

En matière de croissance du PIB, trois scénarios alternatifs sont examinés. Le premier scénario part de la supposition que la croissance du PIB au cours de la période 2009-2012 serait supérieure de 0,5 point de pourcentage par rapport au scénario utilisé dans le cadre du programme de stabilité. Dans le deuxième scénario, elle serait inférieure de 0,5 point de pourcentage. Le troisième scénario examine les effets d'un repli de 1% sur base annuelle, étant donné que le risque d'un nouveau repli ou d'une reprise limitée de l'économie existe.

Il y a lieu de souligner à cet égard que l'on part d'une élasticité constante des finances publiques par rapport au PIB (à savoir, 0,54, dont 0,47 pour les recettes et 0,07 pour les dépenses).

Tableau 13: La sensibilité du solde de financement aux variations de croissance

<i>En % PIB</i>	2010	2011	2012
Programme de stabilité			
Croissance réelle du PIB	1,1	1,7	2,2
Solde de financement	-4,8	-4,1	-3,0
Variation positive de 0,5 point de pourcentage			
Croissance réelle du PIB	1,6	2,2	2,7
Solde de financement	-4,5	-3,6	-2,2
Variation négative de 0,5 point de pourcentage			
Croissance réelle du PIB	0,6	1,2	1,7
Solde de financement	-5,0	-4,6	-3,8
Variation négative de 1 point de pourcentage			
Croissance réelle du PIB	0,1	0,7	1,2
Solde de financement	-5,3	-5,2	-4,6

Si, dans les années à venir, la croissance était systématiquement supérieure de 0,5 point de base par rapport aux estimations et que l'on laissait jouer les stabilisateurs automatiques, l'écart par rapport au scénario central s'élèverait à 0,8% du PIB en 2012. Dans ce scénario, on enregistrerait alors un déficit de 2,2% du PIB au lieu d'un déficit de 3%. Si la croissance dépassait les prévisions, le gouvernement fédéral s'est engagé à utiliser cet excédent pour accélérer la réduction de la dette publique.

Dans le cas d'une croissance inférieure de 0,5 point de base par rapport aux estimations, le déficit s'élèverait à 3,8% du PIB en 2012. Si la croissance annuelle était inférieure de 1%, le déficit s'élèverait à 4,6% en 2012.

3.2.2. Ecart en termes de taux d'intérêt

Une hausse des taux d'intérêt sur les marchés affecte les finances publiques via différents canaux. Premièrement, cette augmentation affecte directement les charges d'intérêt, ce qui a son tour détériore le solde de financement. Compte tenu de l'ampleur toujours considérable de la dette belge, celle-ci reste sensible aux fluctuations des taux d'intérêt. Par ailleurs, la volatilité sur le marché obligataire a quelque

peu augmenté ces derniers mois, les investisseurs ayant émis certains doutent quant à la capacité de certains états membres à faire face à leur endettement.

Deuxièmement, une hausse des taux d'intérêt a – via le canal classique des taux d'intérêt- une influence défavorable sur l'activité économique (consommation et investissement) et, partant, sur le solde des finances publiques. De surcroît, en fonction de la nature de la hausse des taux d'intérêt (court vs long terme), les institutions financières pourraient voir leur rentabilité baisser dans un contexte d'aplatissement de la courbe des rendements. Compte tenu de la situation encore fragile des institutions financières, l'impact défavorable sur l'activité économique pourrait être donc encore renforcé.

Compte tenu de ces éléments, une analyse de sensibilité est importante dans le cas de la Belgique. La gestion de la dette du pouvoir fédéral (qui détient plus de 90% de la dette publique globale) est notamment axée sur la maîtrise des différents risques (risque de change, risque d'intérêt, risque de refinancement). Cette maîtrise du risque s'inscrit dans le cadre des directives générales de la dette, établies chaque année.

Compte tenu de la durée moyenne de l'encours de la dette, une augmentation du taux d'intérêt se répercute avec un certain retard sur les charges d'intérêt.

Le tableau ci-dessous illustre l'impact d'un relèvement des hypothèses d'intérêts de 100 points de base pour la période 2010-2012 sur les charges d'intérêt. Une hausse des taux d'intérêt aurait à court terme un impact de 0,2% du PIB sur le solde; à moyen terme, l'impact pourrait monter à 0,4% du PIB sur base annuelle. A cet égard, il convient de noter qu'une hausse non linéaire des taux d'intérêt à court et à long terme pourrait se produire. En effet, en cas d'accélération de l'inflation, le risque existe de voir augmenter le taux d'intérêt à court terme, alors que le taux à long terme pourrait marquer une hausse plus importante à la suite de primes de risque plus élevées.

Tableau 14: Impact d'une modification des hypothèses d'intérêts

<i>En % du PIB</i>	2010	2011	2012
Écart des charges d'intérêt par rapport au scénario décrit	0,2	0,3	0,4

4 Le budget 2010 – 2011

4.1. Lignes de force et points de départ macroéconomiques

Réduire le déficit public dans un contexte économique toujours fragile

A l'instar des autres pays européens, la Belgique a été confrontée, en 2009, à un déficit public croissant sous l'effet de l'évolution économique négative. Pour 2009, le déficit est maintenant estimé à 5,9% du PIB. Un déficit d'une telle ampleur n'est pas soutenable. Le risque d'un effet boule de neige de la dette se profile de nouveau à l'horizon, la confiance des consommateurs est entamée et le financement du coût du vieillissement est grevé d'une hypothèque supplémentaire. Lors de la confection du budget 2010 (et 2011), le défi consistait à préserver la soutenabilité des finances publiques, tout en traçant une trajectoire d'assainissement ne compromettant pas la fragile reprise de la croissance. A cet égard, il est important que la réduction du déficit public aille de pair avec l'extinction progressive d'une série de mesures de relance.

Une perspective pluriannuelle

Plus encore qu'avant, il importait d'inscrire le budget 2010 dans une approche pluriannuelle. Le gouvernement a développé sa stratégie à moyen terme dans le complément du programme de stabilité transmis à la Commission en septembre 2009. Celui-ci a été détaillé plus avant par les différents niveaux de pouvoir. Au niveau de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale), on a résolument choisi d'établir, en même temps que la confection du budget 2010, une préfiguration détaillée du budget 2011. Les communautés et régions, quant à elles, ont le plus souvent couplé la confection de leur budget 2010 à l'élaboration d'un budget pluriannuel plus ou moins détaillé, ou au moins déterminé la trajectoire pour leurs soldes.

Le tableau 15 donne un aperçu des soldes de financement pour 2010 et 2011. Pour 2010, ceux-ci ont été définis dans l'accord de coopération conclu avec les communautés et régions le 15 décembre 2009. Cet accord reprend les soldes tels que figurant dans les différents budgets des sous-secteurs. Les différents niveaux de pouvoir se sont engagés à considérer les objectifs repris dans ceux-ci pour 2010 comme des

objectifs minimaux. Cet accord sera complété au mois de février par un second accord de coopération qui fixera les objectifs pour la période 2011-2012.

Tableau 15: Accord de coopération du 15 décembre 2009 et objectifs du programme de stabilité 2009-2012

<i>en % PIB</i>	Budgets		Objectifs		Différence	
			Programme de stabilité			
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Entité I (1)	-4,1	-4,0	-3,8	-3,6	0,3	0,4
Pouvoir fédéral	-3,6	-3,7	-3,3	-3,3	0,3	0,4
Sécurité sociale	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Entité II	-1,0	-0,5	-0,9	-0,5	0,0	0,0
Communautés et régions (1)	-0,6	-0,3	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Pouvoirs locaux (2)	-0,4	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Ensemble des pouvoirs publics	-5,1	-4,5	-4,8	-4,1	0,3	0,4

- (1) Les chiffres budgétaires sont basés sur les budgets annuels ainsi que les budgets pluriannuels de l'Entité I et des communautés et régions respectivement.
- (2) Pour les pouvoirs locaux, il n'existe pas de budgets consolidés ; en ce qui concerne les chiffres budgétaires 2011, le tableau ci-dessus part des chiffres repris dans le complément au programme de stabilité du mois de septembre 2009.

Une meilleure situation économique

Les budgets 2010-2011 ont été basés sur le budget économique établi par le Bureau fédéral du Plan à la demande de l'Institut des Comptes nationaux en septembre 2009. Comme expliqué déjà dans le chapitre 1^{er}, la reprise s'est manifestée plus fortement que prévu au cours du dernier semestre 2009. Cela justifie un ajustement à la hausse des prévisions pour 2010. Le tableau 16 compare les perspectives de croissance utilisées, dans le cadre de la confection du budget, tant par le pouvoir fédéral que par les différentes communautés et régions, avec celles utilisées actuellement pour préparer le programme de stabilité.

Tableau 16: Hypothèses macroéconomiques

Variation en % sauf indications contraires	Budget 2010-11			Programme de stabilité 2009-12		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Croissance du PIB à prix constants	-3,1	0,4	1,9	-3,1	1,1	1,7
PIB à prix courants (en milliards d'euros)	337,1	343,1	356,0	337,9	346,0	358,3
Indice des prix à la consommation	0,0	1,5	1,6	0,0	1,5	1,7
Taux de chômage (% définition Eurostat)	8,2	9,4	9,6	8,2	9,4	9,6
Taux d'intérêt à court terme (3 mois)	1,3	1,5	2,7	1,3	1,5	2,5
Taux d'intérêt à long terme (10 ans)	4,0	4,1	4,5	3,7	3,7	4,1

Une analyse détaillée de l'impact de la conjoncture sur le solde budgétaire sera bien sûr effectuée lors du contrôle budgétaire qui a traditionnellement lieu au printemps 2010. Il ressort en tout cas de la comparaison des points de départ macroéconomiques que les différents gouvernements ont utilisé des hypothèses prudentes lors de la confection des budgets 2010 (et 2011). Etant donné que l'on s'attend à ce que la croissance soit supérieure à celle prévue à l'époque, les perspectives actualisées ne menacent en aucun cas le résultat budgétaire. Sur l'ensemble des deux années, on enregistre un différentiel de croissance positif de 0,5%. Les estimations actualisées ne menacent dès lors en aucun cas le résultat budgétaire préconisé. Au contraire, le gouvernement s'engage à affecter intégralement à l'amélioration du solde les aubaines découlant d'une croissance dépassant les prévisions.

4.2. Les mesures principales prises dans le cadre de la confection du budget 2010 et 2011 de l'entité I

4.2.1. Aperçu général

Le tableau 17 donne un aperçu synthétique des mesures prises au niveau de l'entité I lors de la confection du budget 2010-2011. Le tableau suit la logique du conclave budgétaire. Un premier paquet de mesures produit un effet structurel de 3,5 milliards EUR, soit environ 1% du PIB. Un deuxième paquet de mesures, une fois atteint sa vitesse de croisière, devrait compenser une série de nouvelles initiatives, de sorte à préserver l'amélioration structurelle du solde.

Tableau 17: Aperçu des mesures décidées dans le cadre de la confection du budget 2010-2011

<i>En millions EUR</i>		Effet		
		2010	2011	récurrent
Economies réalisées sur les dépenses		951	1.153	1.153
	Dépenses primaires pouvoir fédéral	200	200	200
	dont Crédits de personnel	100	100	100
	Autres crédits	100	100	100
	Soins de santé	644	812	812
	Sécurité sociale	107	141	141
Recettes fiscales		696	1.075	1.269
	dont Diesel professionnel	141	141	141
	Système du cliqué pour diesel	140	285	290
	Déduction RDT	140	140	140
	Accises tabac	59	118	118
	Voitures de société (émissions)	95	105	105
	Avantages en nature (cartes de carburant)	117	109	109
Autres mesures		547	1.180	1.100
	Fraude fiscale	134	232	232
	Fraude sociale	48	133	133
	Secteur financier	130	580	500
	Secteur de l'énergie	235	235	235
		2.194	3.408	3.522
Mesures complémentaires visant à compenser les nouvelles initiatives		338	528	488
	dont Déduction capital à risque	200	300	300
Nouvelles initiatives		719	594	594
	Prolongation mesures de crise	238		
	dont Tarif TVA réduit pour la construction	150		
	Mesures de crise emploi	85		
	Mesures de crise indépendants	3		
	Mesures complémentaires marché du travail	124	204	204
	Réduction de la TVA horeca	255	255	255
	Régime fiscal secteur de l'agriculture	20	20	20
	Plan pauvreté + intégration sociale	26	26	26
	Indépendants	25	58	58
	Mesures diverses dans les dépenses primaires	31	31	31
Effort net entité I		1.813	3.342	3.417
(en % du PIB)		0,5	0,9	1,0

4.2.2. Les principales mesures prises au niveau du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale

Dépenses primaires

En faisant abstraction de la dotation spéciale en faveur de la sécurité sociale, la croissance des dépenses primaires du pouvoir fédéral (selon la définition budgétaire) a été limitée, en 2010, à 1,6%, soit une croissance zéro en termes réels. Dans ce cadre, un montant de 126 millions EUR a encore été dégagé afin de réaliser une série de nouvelles initiatives. L'augmentation des dépenses primaires a été limitée grâce à une série d'économies spécifiques et à un ensemble de mesures linéaires visant à réduire le coût du fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les dépenses pour frais de fonctionnement ont été réduites de 1,6%. En plus de l'économie de 0,7% sur les dépenses de personnel pour les années 2009 et 2010, mesure décidée en 2009, une réduction supplémentaire de 100 millions EUR a été réalisée.

Sécurité sociale

Dans le domaine des soins de santé, la norme de croissance légale actuelle (4,5% en termes réels) est maintenue mais une partie des moyens prévus ne sera pas dépensée, mais réservée. Ainsi, l'assurance maladie transférera en 2010 et 2011, dans le respect de son objectif budgétaire, un montant de respectivement 350 et 450 millions EUR aux gestions globales afin de contribuer à la soutenabilité financière de la sécurité sociale. En outre, le Fonds d'avenir des soins de santé continuera d'être alimenté tant en 2010 qu'en 2011. Pour 2010, il s'agit d'un montant de 300 millions EUR et, pour 2011, d'un montant de 289 millions EUR. Un montant de 305 millions EUR a été libéré en faveur de nouvelles initiatives. Entre autres pour créer la marge nécessaire à celles-ci, diverses mesures ont également été prises visant à maîtriser les dépenses, ce qui résulte en une économie effective de 202 millions EUR en 2010, dont 60 millions EUR dans le secteur des spécialités pharmaceutiques et 100 millions EUR dans les secteurs de la biologie clinique et de l'imagerie médicale.

L'équilibre financier de la sécurité sociale est mis à rude épreuve par la crise économique. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de prévoir, en 2010 et 2011, des moyens financiers supplémentaires en faveur de la sécurité sociale. Une dotation exceptionnelle de respectivement 2,5 milliards EUR en 2010 et 2,8 milliards EUR en 2011 est octroyée. En outre, un prêt sans intérêt de 1,7 milliard EUR en 2010 et de 1 milliard EUR en 2011 a été accordé.

Cela n'a pas empêché le gouvernement de prendre une série de mesures visant à réduire les coûts sans toutefois entamer la confiance de la population dans le système. Dans ce cas également, des économies

sont réalisées sur les frais de fonctionnement, tant au niveau des institutions de sécurité sociale (10 millions EUR), qu'à celui de l'indemnisation des frais de gestion de tiers (16 millions EUR en 2010, passant à 32 millions EUR en 2011). Afin de freiner la forte augmentation des dépenses en matière de titres services, une série de mesures complémentaires ont été prises dans le cadre de la confection du budget. A partir de 2010, le nombre de titres services sera limité à 500 unités par utilisateur et par année calendaire (économie estimée à 23 millions EUR en 2010 et à 24 millions EUR en 2011). Des adaptations du système de crédit-temps et d'interruption de carrière, entre autres le relèvement de la limite d'âge pour pouvoir bénéficier de l'allocation majorée pour les travailleurs âgés qui réduisent leurs prestations de travail, devraient diminuer les dépenses de 30 millions EUR en 2010 et de 40 millions EUR en 2011. Les conditions financières relatives à la prépension ont également été durcies. A partir du 1^{er} avril, les cotisations patronales varieront de 50% à 10% des allocations complémentaires en fonction de l'âge d'accès (50% lorsque l'on accède à 52 ans ou moins ; 40% lorsque l'on accède à 53 ou à 54 ans ; 30% lorsque l'on accède à 55, 56 ou 57 ans, 20% lorsque l'on accède à 58 et à 59 ans et 10% lorsque l'on accède à 60 ans ou plus). Le produit de ces mesures est estimé à 3,9 millions EUR en 2010 et à 12 millions EUR en 2011.

Par ailleurs, une cotisation spécifique a été introduite, à hauteur de 0,02%, pour couvrir les dépenses résultant du phénomène de sous-déclaration des accidents du travail qui occasionne un transfert de charges vers le secteur maladie-invalidité, alors qu'il devrait être pris en charge par le secteur accidents du travail. Cette mesure assurera un rendement de 15 millions EUR à partir de 2010.

Recettes

Sur le plan des recettes fiscales, une série de mesures est prise qui non seulement a un impact positif sur les recettes attendues, mais qui incite également la population à adopter une attitude plus responsable à l'égard de l'environnement. L'impact de ces mesures est estimé à 696 millions EUR en 2010 et à 1.075 millions EUR en 2011. Ainsi, le remboursement des utilisateurs de diesel professionnel sera adapté, à partir du 1^{er} janvier 2010, à l'accise minimum en vigueur à partir de cette date. Cela représente une réduction du remboursement de 25 EUR par 1.000 litres. Le produit de cette mesure est estimé à 141 millions EUR en 2010 et 2011. Le gouvernement a décidé d'appliquer, en 2010 et 2011, le système dit du cliquet pour le diesel, c'est-à-dire que les accises sur les carburants seront majorées d'un montant correspondant à la moitié de la baisse du prix, TVA non comprise. Le produit de cette mesure est estimé à respectivement 140 et 285 millions EUR. En ce qui concerne les voitures de société, un nouveau

système d'avantages imposables de toute nature est instauré, basé sur l'émission de CO₂ du véhicule en question. Par ailleurs, la déductibilité des frais de voiture est modulée plus strictement en fonction de l'émission de CO₂ et elle sera renforcée pour les voitures électriques (tant au niveau du prix d'achat qu'à celui des installations de recharge). En plus de cela, la déductibilité des frais de carburant est ramenée de 100% à 75%.

Indépendamment de l'éco-fiscalité, une série de mesures fiscales supplémentaires ont également été prises. Pour estimer les recettes d'accises et de TVA sur les produits du tabac, on a tenu compte de l'augmentation du prix prévue par le secteur (l'impact de cette mesure est estimé à 59 millions EUR en 2010 et à 118 millions EUR en 2011). Les conditions d'octroi de la déductibilité des revenus définitivement taxés ont été resserrées, le montant minimum ayant été relevé de 1,2 million EUR à 2,5 millions EUR. Le produit de cette adaptation est estimé à 140 millions EUR. Une série d'actions a été décidée visant à améliorer le contrôle et le recouvrement et à rendre le fonctionnement du SPF Finances plus efficace.

En outre, la lutte contre la fraude fiscale et sociale est poursuivie, notamment le recouvrement international des avoirs fiscaux, le recouvrement accéléré du précompte professionnel non payé et le croisement des banques de données Sigedis et ONSS ainsi que de la banque de données Dimona et de la banque de données relative au crédit-temps. Par ailleurs, toutes les banques de données relatives aux allocations seront désormais couplées entre elles ainsi qu'avec les données fiscales et les revenus étrangers. L'impact de ces mesures a été prudemment estimé à 134 millions EUR en 2010 pour ce qui concerne les mesures en matière de fiscalité et à 48 millions EUR pour ce qui est de la fraude sociale et à respectivement 232 millions EUR et 133 millions EUR en 2011. Seules les mesures suffisamment détaillées ont fait l'objet de l'inscription d'une recette budgétaire.

A partir du 1er janvier 2011, le Fonds spécial de protection des dépôts protégera les dépôts et les produits «branche 21» jusqu'à 100.000 EUR. En contrepartie de cette protection, les banques et sociétés de bourses adhérentes verseront en deux tranches égales, l'une en 2010 et l'autre en 2011, un droit d'entrée de 10 points de base calculé sur les dépôts au 30 septembre 2010. La contribution annuelle payable avant le 31 janvier de chaque année est de 15 points de base calculée sur les dépôts au 30 septembre de l'année qui précède. Elle est due pour la première fois en 2011. A partir du 1er janvier 2011, l'affiliation au fonds de protection des dépôts sera obligatoire pour toutes les entreprises d'assurance soumises au contrôle prudentiel de la CBFA. La contribution annuelle payable avant le 31 janvier de chaque année est de 15 points de base calculée sur les branches 21 au 30 septembre de

l'année qui précède. Elle est due pour la première fois en 2011. La contribution demandée au secteur financier s'élèvera à 130 millions EUR en 2010 et à 580 millions EUR en 2011.

Le gouvernement a par ailleurs décidé de reporter de 10 ans la première phase de la sortie du nucléaire afin de préserver l'approvisionnement en électricité. A cet effet, on recourt à une clause prévue dans la loi actuelle sur la sortie du nucléaire (loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité) qui prévoit qu'en cas d'incertitude quant à l'approvisionnement continu en énergie, il est possible de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires. La fermeture des centrales nucléaires les plus anciennes a été reportée de dix ans jusqu'en 2025. Outre une série d'obligations en matière d'investissement en énergie renouvelable et en mesures éco-énergétiques, le secteur nucléaire se voit imposer une contribution annuelle de 215 à 245 millions EUR destinée à financer la politique nucléaire du gouvernement.

4.2.3. Prolongation des mesures anti-crise et nouvelles initiatives

Le gouvernement a consenti un effort supplémentaire de 388 millions EUR en 2010 et de 528 millions EUR en 2011 afin de créer la marge nécessaire à la réalisation d'une série de nouvelles initiatives. L'adaptation du système de déduction des intérêts notionnels⁹ constitue un élément important de cet effort. Le taux d'intérêt utilisé pour calculer la rente fictive déductible sur fonds propres n'est désormais plus fixé en fonction du rendement de l'OLO sur dix ans mais limité à 3,8% pour les exercices d'imposition 2010 et 2011. Le produit de cette mesure est estimé à 200 millions EUR en 2010 et à 300 millions EUR en 2011.

Dans cette phase de la crise, il importe de ne pas saper la confiance naissante et de jeter les fondements d'un rétablissement économique durable. Une série de mesures prises dans le cadre du plan de relance atteindra sa vitesse de croisière en 2010. Afin de créer de la marge financière pour les entreprises, non seulement des facilités de paiement temporaire en 2009 leur ont été accordées en ce qui concerne les dettes fiscales et parafiscales, mais des mesures complémentaires ont également été prises afin de réduire le coût salarial. L'exonération du versement du précompte professionnel a été relevé, à savoir de 0,25% à 0,75% en 2009 et à 1% en 2010. Cela représente une diminution supplémentaire du coût salarial de 370 millions EUR en 2010. Afin de soutenir les secteurs industriels lourdement touchés par la récession, les réductions de cotisations pour le travail de nuit et le travail en équipe ainsi que pour les

⁹ Instauré par la loi du 22 juin 2005 instaurant une déduction fiscale pour capital à risque.

heures supplémentaires ont encore été majorées et portées de 10,7% à 15,6% à partir du 01/06/2009. Lors de la préparation du budget 2010 et 2011, l'impact de ces mesures a été pris en compte.

Il a également été décidé de proroger un certain nombre de mesures prévues dans la loi anti-crise du 19 juin 2009. La loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise prévoyait une réduction des cotisations de sécurité sociale en cas d'instauration d'une diminution temporaire et collective de la durée du travail. Cette mesure a été prolongée jusqu'au 30 juin 2010. La loi précitée prévoyait également l'instauration du système dit « crédit-temps de crise » : les travailleurs d'entreprises en difficulté (confrontées à une baisse de 20% de leur chiffre d'affaires) qui réduisent leur durée du travail ont droit à une allocation complémentaire de la part de l'ONEM. Ces mesures ont été également prolongées jusqu'au 30 juin 2010 et les conditions y afférentes ont été assouplies. De même, le système de suspension temporaire et collective ou partielle de l'exécution du contrat de travail est prolongé jusqu'à la mi-2010. Ces mesures ont été complétées de l'instauration d'une prime dite de crise. Un ouvrier dont la fin du contrat de travail est notifié entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2010 a droit à une prime de 1.666 EUR net. Le coût de la prolongation des mesures anti-crise est estimé à 85 millions EUR pour le régime des travailleurs salariés. Dans le régime des travailleurs indépendants, les mesures en faveur des indépendants menacés par une faillite ont été prorogées (3,4 millions EUR).

Le taux de TVA réduit dans la construction a été prolongé. Initialement, ce taux réduit s'appliquait aux permis de bâtir demandés jusqu'au 31 décembre 2009; la mesure est prorogée jusqu'au 31 mars 2010. Son impact budgétaire est estimé à 150 millions EUR.

La prolongation des mesures anti-crise a été complétée d'une série de nouvelles initiatives visant à stimuler l'activité économique, en particulier le marché du travail, et à soutenir le pouvoir d'achat.

En temps de crise, il est essentiel de prévoir des incitants supplémentaires au recrutement de groupes dont la position est faible sur le marché du travail. Le plan dit « win-win » prévoit, pour 2010 et 2011, un renforcement de l'activation de l'allocation de chômage pour les demandeurs d'emploi jeunes et âgés. A cet effet, un budget de 25 millions EUR a été réservé en 2010 et de 50 millions EUR en 2011. En outre, le volet « bas salaires » de la réduction de charges structurelle est renforcé, ce qui représente 42 millions EUR en 2010 et 2011. Dans le secteur non marchand, la réduction de charges pour les employeurs est relevée, le coût de cette mesure étant estimé à 43 millions EUR en 2010 et à 85 millions EUR en 2011. Des montants supplémentaires (14 millions EUR en 2010 et 26 millions EUR en 2011) sont par ailleurs réservés en faveur d'une série de mesures visant à encourager la formation des travailleurs.

A partir du 1er janvier 2010, la TVA sera ramenée à 12% pour les repas dans le secteur de la restauration. Cette baisse s'accompagne de l'engagement du secteur d'augmenter le nombre d'emplois ainsi que d'une série de mesures d'encadrement visant à contrer le travail au noir et les revenus au noir dans le secteur. La réduction du taux de TVA coûte 255 millions EUR par an.

Afin de faire face aux difficultés auxquelles le secteur de l'agriculture se trouve actuellement confronté, le gouvernement accordera une réduction d'impôt sur certaines primes octroyées au secteur, ce qui aura un impact financier de 20 millions EUR par an.

Lors de la confection du budget pluriannuel 2010-2011, le gouvernement a tenu compte de l'application de la loi du 23 décembre 2005 en matière d'adaptation des allocations sociales au bien-être. Les revalorisations prévues dans l'enveloppe 2009-2010 atteindront leur vitesse de croisière en 2010 et augmenteront le pouvoir d'achat de quelque 500 millions EUR. Dans les projections pour 2011, les moyens nécessaires à la poursuite de l'application des mécanismes prévus dans la loi ont été prévus. En outre, un effort supplémentaire a été consenti afin de soutenir le pouvoir d'achat : plus de 50 millions EUR en 2010 et 85 millions EUR en 2011. Il s'agit notamment d'une nouvelle augmentation des pensions minimums pour les indépendants et de mesures en faveur des enfants de familles pauvres.

La loi-programme, adoptée le 23 décembre 2009 et publiée le 30 décembre au Moniteur, comporte déjà une grande partie des mesures annoncées dans le cadre du budget 2010 avec, dans la plupart des cas, entrée en vigueur à partir du 1er janvier 2010. C'est le cas de la contribution de l'assurance maladie à la sécurité sociale et de la nouvelle contribution spéciale en faveur de la sécurité sociale, de l'économie à réaliser sur les frais d'administration des organismes assureurs, des mesures relatives au statut des indépendants, de diverses autres mesures en sécurité sociale, des mesures fiscales, des mesures de soutien à l'agriculture, de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, des mesures relatives à la lutte contre la fraude fiscale, des mesures visant à un verdissement de la fiscalité et des contributions tant du secteur financier que du secteur de l'énergie nucléaire.

D'autres mesures ont déjà été publiées, mais entreront en vigueur à une date ultérieure. C'est le cas des mesures relatives à la fraude sociale (1^{er} avril ou après) et de diverses autres mesures en sécurité sociale (1^{er} avril).

4.3. Les principales mesures prises dans le cadre de la confection du budget 2010 des Régions et des Communautés

4.3.1. Flandre

En 2010, l'économie récurrente principale consiste à réduire de 635 millions EUR les dépenses pour la mesure d'emploi dite "jobkorting". Par ailleurs, des économies sont réalisées sur les subsides à concurrence de 73,2 millions EUR (44,6 millions EUR sur les subsides facultatifs et 28,6 millions EUR sur les subsides réglementés), alors que les crédits en matière de communication et de consultance sont réduits de 8,5 millions EUR.

Grâce à une évaluation plus réaliste des délais d'amortissement, les dépenses en faveur d'Aquafin sont diminuées de 59 millions EUR. On enregistre encore des économies ponctuelles de l'ordre de 54,6 millions EUR (par exemple au sein du fonds Hermès et des crédits destinés aux cabinets), 2,3 millions EUR de crédits en moins pour le coût du vieillissement, 27 millions EUR d'économies finales et, enfin, un produit de 58,7 millions EUR résultant du dépassement retardé de l'indice-pivot.

En outre, des mesures récurrentes ont été prises à concurrence de 398,5 millions EUR, lesquelles sont concrétisées par les départements et les agences dans le budget 2010, notamment: répartition sélective de la provision index (100 millions EUR), indexation zéro des crédits non liés aux salaires (120,4 millions EUR), gains d'efficacité supplémentaires sur l'appareil (133,1 millions EUR) et mesures diverses (45 millions EUR). Les économies à caractère unique représentent 215 millions EUR, soit 95 millions EUR résultant de l'utilisation des réserves de la VMSW et du VWF, 125 millions EUR provenant de la vente de terrains de la VMM à Aquafin, 20 millions EUR de moyens supplémentaires pour le fonds MINA et 20 millions EUR de dépenses en moins auprès du VFLD. Enfin, une économie ponctuelle négative dans le secteur de l'enseignement de l'ordre de 45 millions EUR est également portée en compte en raison de l'alignement des économies sur les années scolaires.

4.3.2. Région wallonne et Communauté française

Dès leur mise en place, les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française ont mis en œuvre une série de mesures pour maîtriser leurs dépenses et réaliser des économies. Certaines de ces mesures ont été appliquées dès l'ajustement budgétaire réalisé à la fin 2009, d'autres l'ont été lors de l'élaboration du budget initial 2010. Enfin, une série de mesures s'applique aux engagements futurs pris par la Région et/ou la Communauté.

Les principales mesures d'économie sont les suivantes :

- une contribution des Parlements et des Cabinets ministériels, ainsi qu'une réduction du nombre de ministres pour ces entités ;
- en Communauté française, le gel, jusqu'en 2013, des dotations accordées aux organismes d'intérêt public et assimilés ;
- en Région wallonne, le gel, jusqu'en 2015, des dotations accordées aux organismes d'intérêt public et assimilés ;
- la suppression d'une série de politiques nouvelles envisagées lorsque la conjoncture économique était plus favorable ;
- la réduction des crédits de la fonction publique dès 2010 (4% en Communauté française et en Région wallonne) ;
- en Communauté française, le gel des crédits non organiques et hors personnel dès l'ajustement budgétaire 2009 et jusqu'en 2012;
- en Région wallonne, la non indexation de l'ensemble des dépenses dites « dépenses primaires » jusqu'en 2015. En outre ces dépenses ont été diminuées de 2,5% (y compris une réduction de l'ordre de 30% du budget de communication de la Région).

En Région wallonne, les réserves de divers organismes sont mobilisées sur une base pluriannuelle afin de contribuer structurellement à l'amélioration de la situation financière de l'Entité.

Enfin, la Communauté française s'était déjà engagée à une série de dépenses nouvelles pour les années suivantes. Ces plans pluriannuels ont été revus afin de réduire et/ou d'étaler les dépenses envisagées.

En Région wallonne également, certains ré-étalement ont été prévus. La plupart des mesures décidées par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française porte sur des économies

structurelles. L'essentiel de celles-ci est déjà entré en vigueur et produira ses effets sur l'ensemble de la période sur laquelle porte le présent Pacte de Stabilité.

4.3.3. Région de Bruxelles-capitale

La crise économique mondiale a fortement affecté les finances publiques de la région de Bruxelles-capitale, tant du point de vue de la baisse des recettes fiscales que de celui de la pression à la hausse sur certaines dépenses à caractère social.

La Région bruxelloise a ainsi vu en 2009 et 2010 ses recettes diminuer de 15 %. Pour faire face à cette diminution, le Gouvernement a choisi de réaliser un effort de 240 millions EUR pour l'année 2009 et près de 290 millions EUR pour l'année 2010.

Le budget 2010 est animé par 2 objectifs:

- réaliser de sérieuses économies budgétaires (en dépenses et en recettes) afin de ne pas compromettre l'avenir des Bruxellois en leur faisant payer la facture de déficit ;
- veiller à maintenir les politiques essentielles pour les Bruxellois.

Il s'agit d'un budget de transition qui reporte certains investissements au-delà de la période de difficultés budgétaires et du refinancement attendu de la Région de Bruxelles-capitale.

Les principaux efforts réalisés l'ont été en mobilité et au niveau des infrastructures tout en veillant à tenir compte de l'état d'avancement des projets : la mobilité (STIB : 22 millions EUR reportés) et les travaux publics (voiries et espaces verts) et infrastructures (55 millions EUR).

Des efforts conséquents ont aussi été réalisés au niveau des frais de fonctionnement, tel qu'une diminution de 10% du coût des Cabinets ministériels (2 millions EUR) et de l'administration et assimilés (25 millions EUR).

Par ailleurs certains actifs de la SDRB seront vendus pour une valeur de 19,5 millions EUR.

La pression fiscale sur les entreprises et les ménages n'a pas été augmentée, néanmoins les recettes attendues en droits d'enregistrements augmentent via la mise en place de freins aux montages fiscaux visant à éluder le paiement de ces droits.

5 Stratégie à moyen terme

L'année 2009 constitue une « annus horribilis ». Tout comme le reste de l'UE, la Belgique a été plongée dans la crise financière et économique la plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale. Une intervention unanime et énergique des autorités belges s'est révélée nécessaire pour stabiliser le système financier et éviter une récession encore plus profonde.

Le gouvernement s'est donc prioritairement attaché à prendre des mesures visant à soutenir les marchés financiers tant via des recapitalisations des institutions systémiques qu'en accordant des garanties et à soutenir l'activité économique.

En vue de soutenir l'activité économique, des plans de relance ont été entrepris aux différents niveaux de pouvoir – en conformité avec les recommandations européennes en la matière. Les plans de relance se sont axés sur les défis structurels posés par le contexte économique et ont tenu compte de la marge budgétaire limitée. Ceux-ci se sont attachés à la compétitivité des entreprises et à l'emploi. Simultanément, on a renforcé les leviers socio-économiques durables et accru les investissements dans une économie plus verte.

La crise financière, qui a frappé l'économie mondiale, constitue une rupture manifeste avec le passé. A l'avenir, la croissance économique devra être plus équilibrée et plus durable. Cela nécessite la prise en compte des défis d'avenir que sont notamment le vieillissement de la population, les changements climatiques et l'intensification de la globalisation. Une modernisation du marché du travail et une réforme des pensions qui prennent en compte notamment l'allongement de l'espérance de vie et qui prévoient une interaction rapprochée entre l'économie (l'emploi) et l'environnement seront essentielles en vue d'accroître le potentiel de croissance de l'économie, fort affecté par la crise financière. Une meilleure supervision ainsi qu'une meilleure régulation du secteur financier sont également essentielles en vue de réduire le risque de crises futures.

C'est dans ce nouveau contexte que les différents gouvernements ont défini les différents axes prioritaires de leurs politiques économique, budgétaire, sociale et environnementale, centrées notamment sur une hausse du taux de croissance potentielle de l'économie et du taux d'emploi, en particulier chez les jeunes et les âgés. La stratégie EU2020 sera dans ce contexte une pierre angulaire des politiques économiques des prochaines années.

Le succès de ces politiques dépendra également du degré de la collaboration entre différents niveaux de pouvoir. C'est dans cet esprit que s'est développé un renforcement du « modèle de coopération » avec les entités fédérées. A plus long terme, de nouveaux engagements et/ou un nouveau cadre institutionnel, qui permettent une répartition plus équilibrée des charges financières, notamment dans le contexte du vieillissement ainsi qu'une meilleure adéquation entre moyens et compétences, devront être envisagés.

5.1. Marché du travail

Dans le cadre de la crise financière, le gouvernement a concentré ses efforts sur la limitation autant que possible de la hausse du chômage et, ainsi, éviter une hausse du chômage structurel les prochaines années. Dans ce cadre, différentes mesures ont été prises. Jusqu'à présent, ces mesures semblent avoir eu une certaine efficacité, la hausse du chômage (de 7% 2008 à 8,2% 2009) en Belgique étant en effet plus limitée que dans la zone euro (de 7,5% à 10%).

Outre ces politiques, des mesures plus structurelles ont également été prises en vue de stimuler le taux d'emploi et de combattre certains problèmes structurels du marché du travail belge, notamment en matière de pension anticipée, de baisses de charges pesant sur le travail et en matière de formation.

5.1.1. Mesures anti-crise

Les principales mesures sont:

Réduction temporaire et collective de la durée du travail

Cette mesure prévoit un abaissement des cotisations de sécurité sociale en cas d'instauration d'une réduction temporaire et collective de la durée du travail. Cette diminution des cotisations de sécurité sociale variant entre 600 et 750 EUR par trimestre est majorée de 400 EUR lorsque la réduction de la durée du travail s'accompagne de l'introduction de la semaine de quatre jours.

Réduction des prestations de travail et suspension temporaire du contrat des employés

Si une entreprise répond à certains critères (baisse du chiffre d'affaires, de la production,...), elle peut bénéficier du système de crédit-temps de crise (réduction individuelle et temporaire des prestations de

travail) et/ou de suspension temporaire du contrat des employés. Le système de réduction des prestations prévoit que, lorsqu'un accord existe entre le travailleur et l'employeur pour réduire le temps de travail d'1/5 ou d'1/2 temps pour une période d'un mois minimum et de 6 mois maximum, le travailleur touchera une indemnité dont le montant brut est de 442 EUR pour un mi-temps, de 188 EUR pour un 4/5 si le travailleur a moins de 50 ans et de 248 EUR si le travailleur a 50 ans ou plus.

En ce qui concerne le système de suspension temporaire du contrat des employés, le travailleur percevra à charge de l'ONEM une allocation de suspension de l'exécution du contrat de travail égale à 70 ou 75 % de son salaire plafonné et un complément à charge de l'employeur.

Carte de réduction restructurations

Afin de faciliter le retour sur le marché du travail après un licenciement pour cause de faillite, fermeture ou de liquidation d'entreprise, cette mesure prévoit que les travailleurs licenciés au plus tard le 30 juin 2010 puissent bénéficier d'une carte de réduction restructurations. En cas de reprise du travail, ces travailleurs bénéficient d'une baisse de cotisations personnelles et le nouvel employeur bénéficie d'une réduction importante des cotisations patronales. Une telle mesure permet de réduire également les pièges à l'emploi.

5.1.2. Plan d'embauche

Il s'agit d'un plan d'embauche massif, axé prioritairement sur les jeunes demandeurs d'emploi, les demandeurs d'emploi âgés et les chômeurs qui totalisent entre 1 et 2 ans de chômage, c'est-à-dire les groupes les plus vulnérables pendant la crise. L'objectif est de diminuer drastiquement le coût de leur engagement via une activation de leur allocation de chômage. L'activation de l'allocation de chômage est une subvention à l'emploi par le biais de laquelle les demandeurs d'emploi qui obtiennent un emploi peuvent conserver une partie de leurs allocations de chômage. Les employeurs peuvent déduire ce montant du salaire net à payer. Il s'agit donc d'un incitant pour l'embauche de certaines catégories de chômeurs et d'une réduction drastique du coût du travail. Une réduction variant entre 1000 euro et 1100 euro pendant 24 mois au maximum est donc accordée à l'employeur en cas d'engagement de jeunes de moins de 26 ans, de personnes âgées (+50 ans) et des chômeurs qui totalisent entre 1 et 2 ans de chômage.

5.1.3. Baisse de charges structurelle pesant sur le travail

Le coût du travail élevé en Belgique constitue un des talons d'Achille du marché du travail et plus globalement de l'économie belge. La poursuite des diminutions des charges pesant sur le travail, notamment pour les bas et moyens revenus, représente un axe essentiel de la politique socio-économique du gouvernement fédéral. De nombreuses mesures ont été prises récemment en vue de stimuler l'emploi.

Lors de l'accord interprofessionnel 2009-2010 conclu entre les partenaires sociaux, différentes mesures ont été prévues, qui joueront pleinement en 2010. Ainsi, les employeurs bénéficient d'une correction salariale structurelle depuis 2007 à hauteur de 0.25% du précompte professionnel. Ce dispositif a été renforcé en relevant le pourcentage de l'exonération à 0,75% en juin 2009 et à 1% dès janvier 2010. L'impact budgétaire s'élève à 233 millions EUR en 2009 et 590 millions EUR en 2010.

Dans le même objectif de réduire le handicap salarial belge, le gouvernement a majoré en juin 2009 le pourcentage de dispense de versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe, de 10,7% à 15,6%. Cette réduction de charges représente 160 millions EUR en 2009 et 311 millions EUR en 2010.

De plus, le nombre maximal d'heures supplémentaires donnant droit à des avantages fiscaux a été augmenté, passant de 65 heures à 100 heures en 2009 et à 130 heures en 2010. Ces incitants fiscaux consistent en une exonération de précompte professionnel pour l'employeur et une réduction d'impôt pour le travailleur. Le coût budgétaire de la mesure s'élève à 23 millions EUR en 2009 et à 45 millions EUR en 2010.

Les partenaires sociaux ont aussi élaboré un cadre afin de simplifier le régime des réductions des charges. Différentes réductions « groupes cibles » seront ainsi supprimées au niveau fédéral et la réduction pour les bas salaires sera encore renforcée, parce que c'est de cette dernière que l'on attend un effet maximum sur l'emploi. L'autorité flamande a, de son côté, augmenté la prime qui doit encourager les entreprises à engager des travailleurs de 50 ans et plus; par ce fait, le nombre de primes demandées a continué de s'accroître, en 2009 également. Plus de 8.000 demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ont retrouvé un travail grâce à cette prime.

Le gouvernement fédéral encourage par ailleurs les activités de recherche et développement en accordant aux employeurs une réduction de précompte professionnel sur les rémunérations de chercheurs. Après l'harmonisation des taux applicables aux différentes catégories de chercheurs sur le

taux maximum de 65% en juillet 2008, ce taux a été porté à 75% en janvier 2009, notamment pour éviter que la crise n'exerce un impact négatif sur l'emploi des chercheurs. Le coût de cette majoration s'élève à 85 millions EUR.

5.1.4. Renforcement des cotisations patronales sur la prépension

Le taux d'emploi pour les âgés est particulièrement bas en Belgique, notamment en raison des systèmes favorables de prépensions. Dans le cadre du budget 2010, les conséquences financières pour l'employeur associées à la mise à la prépension ont été fortement renforcées en prenant compte de l'âge de la personne au moment de la prépension.

A l'heure actuelle, le coût en est le suivant : cotisation forfaitaire de l'employeur : entre 125 et 250 EUR/mois et cotisation du travailleur : 6,5% sur la prépension.

Le tableau 18 reprend le nouveau système des cotisations patronales majorées et qui sera d'application à partir d'avril 2010 pour les prépensions du secteur marchand.

Tableau 18 : Cotisations patronales pour les prépensions (secteur marchand)

Age de prépension	Cotisation patronale en % des indemnités complémentaires
52 ans et plus jeune	50%
53 et 54 ans	40%
55, 56 et 57 ans	30%
58 et 59 ans	20%
60 ans et plus âgé	10%

L'âge du départ à la prépension déterminera donc le montant de cette cotisation, qui augmente au fur et à mesure que cet âge diminue. Cette mesure constitue une étape importante dans la réduction du

système favorable de prévisions. D'autres mesures ont été prévues pour les entreprises en restructuration et du secteur non-marchand.

5.1.5. L'importance de la formation

La formation joue un rôle essentiel dans la préservation de l'emploi et représente un facteur d'insertion, de promotion, d'épanouissement et de mobilité professionnelle important. La formation contribue en outre à accroître la valeur ajoutée et à améliorer les processus de production. L'accent est dès lors mis sur un investissement considérable dans la formation des travailleurs et demandeurs d'emploi, avec un effort renforcé pour certains groupes cibles. Dans le cadre du budget 2010, le gouvernement a attribué une enveloppe de 14 millions EUR en 2010 et de 26 millions EUR en 2011 afin de financer de nouvelles mesures visant le développement des compétences des travailleurs et des futurs travailleurs.

5.2. Un environnement favorisant la compétitivité des entreprises

Le développement d'un cadre fiscal et réglementaire favorable à l'activité des entreprises est une priorité essentielle. Un tel contexte contribue à stimuler l'emploi, l'innovation et les investissements et à dynamiser, par conséquent, le potentiel de croissance de l'économie. Plusieurs dispositions ont déjà rendu l'environnement fiscal plus attractif au cours des dernières années, comme la déduction des intérêts notionnels ou la déduction pour les revenus de brevet.

Le gouvernement souhaite poursuivre cette amélioration. La possibilité d'introduire un cadre légal relatif à la consolidation budgétaire, dans un cadre budgétairement neutre, sera examinée et de nouveaux accords bilatéraux seront conclus pour stimuler les investissements. Les entreprises bénéficieront aussi d'un nouvel allègement de leurs charges administratives, avec la réduction des frais de publication pour le dépôt électronique des actes, l'extension des fonctionnalités de la Banque-Carrefour des Entreprises (notamment pour les professions libérales) ou la baisse continue des charges statistiques. Plus récemment, les décisions prises en matière de facturation électronique – prévoyant une liberté de choix tant dans l'envoi, la réception et l'archivage - devraient également permettre de réduire les coûts des entreprises, mais également de favoriser l'environnement. Selon la Belgian Task Force E-Invoicing, l'économie qui pourrait être réalisée par les entreprises est évaluée à 3,5 milliards EUR.

Les efforts entrepris ces dernières années par les autorités publiques en matière de réduction des charges administratives semblent avoir porté largement leurs fruits. Ainsi, selon une étude récente de l'Agence pour la simplification administrative et du Bureau fédéral du Plan, les entreprises dépensent moins de charges administratives, qui sont passées de 3,5% du PIB (8,7 milliards EUR) en 2000 à 1,7% en 2008 (5,9 milliards EUR¹⁰).

Une attention spécifique a été accordée aux petites et moyennes entreprises, avec l'adoption au niveau fédéral d'un plan d'action PME en octobre 2008. Ce plan comporte une quarantaine de mesures pour favoriser le cadre d'activité de ces entreprises, stimuler l'entrepreneuriat et réduire les charges administratives. Ces dispositions visent plus précisément à encourager la création et le développement des entreprises, renforcer la sécurité des entrepreneurs, améliorer les relations avec les pouvoirs publics, le marché du travail et le statut social des indépendants.

D'autres initiatives ont par ailleurs été prises pour limiter les problèmes de liquidité des entreprises et soutenir certains secteurs plus sensibles aux retournements conjoncturels, comme la construction et l'horeca (la baisse de la TVA). Par ailleurs, afin de soutenir les exportations, la taxe de 9,25% sur les contrats d'assurance-crédit couvrant les risques commerciaux et les risques-pays a été supprimée en avril 2009. Une garantie étatique complémentaire et temporaire (Belgacap) a aussi été instaurée en août 2009 jusqu'à la fin 2010.

5.3. Hausse de la croissance potentielle de l'économie et politique industrielle

Augmenter l'intensité de R&D de l'économie belge est une priorité pour les différentes autorités de notre pays. Concrètement, les politiques mises en œuvre entendent augmenter les crédits publics affectés à la R&D, stimuler la recherche privée grâce au subventionnement et à la politique fiscale, encourager les transferts de connaissances et valoriser les résultats de recherche, mobiliser le capital humain et renforcer l'utilisation des TIC par les ménages et par les entreprises.

¹⁰ Ces chiffres ressortent de l'enquête effectuée tous les deux ans par l'Agence pour la simplification administrative (ASA) et le Bureau fédéral du Plan auprès d'environ 7600 indépendants et entreprises.

Les nouveaux gouvernements régionaux se sont engagés à prendre de nouvelles mesures pour atteindre la norme des 3%¹¹. En ce qui concerne le pouvoir fédéral, les crédits budgétaires affectés à la R&D devraient sensiblement augmenter entre 2008 et 2009, et passer de 463 millions EUR à 514 millions EUR.

Politique industrielle tournée vers l'avenir et l'économie de la connaissance

Tant en Flandre qu'en Wallonie, la politique active en matière de clusters et pôles de compétences joue un rôle crucial dans la politique industrielle. Rassembler tous les stakeholders et créer des réseaux permet en effet de renforcer la compétitivité.

Dans les trois régions, les fonds structurels se concentrent sur les principaux objectifs de Lisbonne, à savoir : stimuler l'économie de la connaissance et l'innovation, favoriser l'entrepreneuriat, améliorer les facteurs spatio-économiques et promouvoir le développement urbain.

En Flandre, plusieurs conventions passées avec des pôles de compétences sont venues à terme en 2008-2009. Ensuite, après évaluation de leur fonctionnement, les trajets d'assistance ont été renouvelés et souvent rehaussés. Le 15 mai 2009, le Gouvernement flamand a approuvé le financement de 2 nouveaux pôles de compétences: Flanders' Synergy et Flanders' Plastic Vision. Au sein du pôle de compétence Flanders' Drive, le centre de l'innovation pour l'industrie automobile en Flandre, on a commencé en 2009 à rassembler toutes les connaissances scientifiques et industrielles sur " le véhicule de demain ", en vue de développer des scénarios à suivre par la Flandre pour pouvoir jouer un rôle dans l'évolution vers des véhicules hybrides.

En Région wallonne, la politique de cluster vise au développement de réseaux (tran-) sectoriels d'entreprises. Actuellement, il y a 14 clusters reconnus en Wallonie (73 % des membres sont des PME) dont un nouveau depuis le début de cette année (Plastiwin : innovations plastiques et élastomères), clusters qui ont développé de nombreux partenariats inter-clusters et internationaux.

Concernant la politique des pôles de compétitivité, un cinquième appel à projets a été lancé en novembre 2008 à destination des 5 pôles et 24 projets ont été retenus et labellisés par le gouvernement en juin 2009 (5 sans conditions et 19 sous conditions). Pour les 4 premiers appels, 120 projets ont été

¹¹ Le budget pluriannuel flamand 2006-2009 arrive à terme en 2009. Ce budget prévoyait, pour cette période, une hausse nette totale de 525 millions EUR des moyens publics alloués à la politique scientifique. Les moyens supplémentaires ont prioritairement été axés sur les objectifs suivants : renforcement de l'environnement de recherche, de l'innovation via des projets de R&D au sein des entreprises, de la coopération entre les entreprises et les centres de recherches et réalisation du Plan d'action carrière dans la recherche (actieplan onderzoeksloopbaan). En Région wallonne, outre les moyens consacrés à la recherche dans le Plan d'actions prioritaires - pour rappel 270 millions sur la période 2006-2009 - les budgets ordinaires de soutien à la recherche atteignent 177 millions en 2009.

soutenus pour un budget public de 240 millions EUR. Par ailleurs, la Région wallonne a pris, en 2009, des mesures en vue d'inscrire sa politique industrielle sur une voie plus durable, par la création d'une plateforme 'interclusters' (TWEED, CAP 2020, Eco-construction, Val+) et par le lancement d'un partenariat d'innovation technologique dans le domaine de la construction durable. Dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert, le gouvernement a décidé de lancer un sixième pôle dédié aux nouvelles technologies environnementales.

5.4. Sécurité sociale

En plus de la promotion de l'emploi et de la compétitivité de l'économie belge, un autre axe essentiel de la politique socio-économique du gouvernement fédéral est le développement d'un système de protection sociale de haute qualité. Un tel régime permet d'assurer le bien-être, la prospérité et la solidarité entre les citoyens, ainsi que de lutter contre la pauvreté. Ce mécanisme contribue de plus à soutenir l'activité économique, en garantissant un revenu décent aux ménages, notamment ceux à bas revenus.

Ces objectifs apparaissent d'autant plus pertinents dans le contexte économique actuellement plus difficile. De nombreuses mesures ont dès lors été prises, en fonction des limites budgétaires disponibles, pour revaloriser un ensemble de prestations sociales, dont les pensions. L'accès aux soins de santé fait de plus l'objet d'une amélioration continue, dans le respect de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

5.4.1. Les pensions

La poursuite du relèvement du niveau des pensions est une priorité majeure. Outre, les revalorisations prévues par les enveloppes bien-être, d'autres mesures supplémentaires ont été allouées en faveur des pensions, en particulier les plus basses.

Ainsi, dans le régime des travailleurs salariés, les pensions en vigueur depuis plus de 15 ans ont été augmentées de 2% et les pensions minimum ont été majorées de 3% en juin 2009. Le droit minimum par année de carrière a en outre été relevé à raison de 3 %. Les autres catégories de pensions ont également bénéficié d'une hausse de 1,5% en juin 2009.

Concernant les indépendants, les pensions minimum ont connu une hausse de 20 EUR mensuels en mai 2009, afin de réduire l'écart avec les pensions des salariés. Le montant de la pension minimum a aussi

été majoré de 3% au 1er août 2009. A cette même date, les autres pensions ont connu une augmentation de 1,5%. En 2010, les pensions des indépendants bénéficieront d'une hausse supplémentaire de 20 EUR pour la pension de ménage et 25 EUR pour la pension d'isolé et de survie en août 2010.

Au total, les pensions des travailleurs salariés ont bénéficié d'une hausse de 657 millions EUR et de 329 millions EUR pour les indépendants sur la période 2007-2010.

En vue de pérenniser le système de pension légale, le gouvernement prévoit trois grands chantiers. Ainsi, il s'engage à vouloir :

- 1) aboutir dans le cadre de la conférence nationale des pensions. Cette conférence a pour but de réformer et de renforcer notre système de pensions, d'initier une réflexion sur les méthodes de calcul des pensions, sur les freins pour la constitution de la pension liés à la mobilité entre les différents systèmes de pension, sur l'adaptation aux nouveaux défis tels que l'augmentation de la durée de la vie, mais aussi la situation de certaines catégories de travailleurs tels que les travailleurs à temps partiel, les contractuels de la fonction publique ou certaines catégories d'indépendants. Les travaux de la conférence pensions devraient aboutir à la fin 2010 avec des propositions concrètes de réformes.
- 2) de réformer le financement des pensions publiques locales. Une proposition de projet de loi sera faite au moment du contrôle budgétaire de mars 2010. Cette réforme du système des pensions locales sera détaillée dans le document complémentaire qui sera déposé le 2 juin 2010 à la Commission européenne.
- 3) de développer la pension complémentaire du personnel contractuel de la fonction publique.

5.4.2. Les soins de santé axés sur la maîtrise des dépenses tout en améliorant l'accessibilité et la qualité des soins

La maîtrise de l'évolution des dépenses de soins de santé vise à garantir de façon durable l'équilibre financier de la sécurité sociale et est en outre associée à l'objectif de renforcement du régime de protection sociale de haut niveau. Le gouvernement souhaite faire du secteur des soins de santé, un secteur créateur d'emplois de qualité et à haute valeur ajoutée.

En 2010, le gouvernement, dans un contexte budgétaire difficile, avait pour objectif, d'une part, de maîtriser les dépenses de soins dans santé et, d'autre part, de permettre la réalisation de différents axes prioritaires.

Du côté de la maîtrise des dépenses, une marge globale de 650 millions EUR a été dégagée au sein de l'objectif budgétaire, dont une partie a été allouée à la réduction du déficit des autres branches de la sécurité sociale, contribuant ainsi à l'assainissement des finances publiques des administrations publiques et une autre partie, à l'alimentation du Fonds d'avenir pour les soins de santé, destiné à compenser, à partir de 2012, les coûts médicaux futurs qu'impliquera le vieillissement de la population.

En vue de renforcer la qualité du secteur tant en termes d'emploi que d'accessibilité aux soins, les nouvelles mesures du gouvernement s'articulent autour de 6 grandes priorités:

- un plan d'attractivité de la profession infirmière;
- le développement de l'accessibilité aux soins en particulier dans le domaine du médicament et dans le domaine des hospitalisations, via, notamment, la suppression des suppléments de chambres dans les chambres à deux lits, ainsi que par des mesures complémentaires au bénéfice des malades chroniques et des personnes atteintes d'un cancer;
- le respect des engagements pris en matière de revalorisation des honoraires des prestataires de soins;
- un plus juste financement des institutions de soins;
- une responsabilisation accrue des acteurs de la santé;
- la création d'un système solidaire d'indemnisation des dommages thérapeutiques.

Pour dégager les marges nécessaires pour réaliser les nouvelles initiatives, il a également fallu adopter différentes mesures de maîtrise de dépenses, permettant une économie réelle de 201,8 millions EUR en 2010, dont 60 millions EUR pour le secteur des spécialités pharmaceutiques et 100 millions EUR dans les secteurs de la biologie clinique et de l'imagerie médicale suite à la Task Force créée à l'initiative du Gouvernement en 2009.

5.5. Réforme de l'architecture financière

A la lumière de la crise financière, de nombreux dysfonctionnements sont apparus tant du côté de la régulation que de la supervision financière. Compte tenu des effets désastreux de la crise financière tant

sur l'activité, la cohésion sociale et les finances publiques, le gouvernement belge s'est engagé à réformer le modèle de supervision actuel en Belgique.

Le gouvernement belge a choisi, à l'instar d'autres pays le modèle « twin peak », qui transformera radicalement l'architecture de la supervision. Dès 2011, la Banque Nationale de Belgique sera responsable du contrôle prudentiel de l'ensemble des institutions financières. Par ailleurs, le contrôle macro-prudentiel y sera davantage développé, en ligne avec les nouvelles responsabilités de la BCE en la matière.

La CBFA, quant à elle, se verra dotée de nouveaux pouvoirs en matière de protection des consommateurs et de formation financière.

Outre ces réformes de grande ampleur, le gouvernement s'est doté – conformément aux recommandations du FMI - d'un nouveau cadre juridique lui permettant d'intervenir en cas de crise financière grave menaçant la stabilité financière. Ce cadre permettra désormais au gouvernement de réaliser des actes de cession, de vente, ou d'apport d'entreprises financières portant sur des actifs, passifs ou plusieurs branches d'activités, ou des titres ou parts émis par les institutions financières conformément ou non à un droit de vote. Par ailleurs, lorsque l'Etat voudra faire usage des pouvoirs d'ordonner la cession d'actifs ou de titres, il devra saisir le tribunal de première instance pour que celui-ci vérifie d'une part la légalité de l'acte de cession, et d'autre part le caractère juste de l'indemnisation prévue. De surcroît, il est désormais prévu que des sanctions puissent être prises en cas de diffusion d'informations ou de rumeurs susceptibles de donner des indications fausses ou trompeuses sur la situation d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'assurances ou d'un organisme de liquidation, de nature à porter atteinte à sa stabilité financière.

Le gouvernement s'est également engagé à encadrer davantage les rémunérations variables dans le secteur financier. Celles-ci devront désormais répondre à des critères stricts. En particulier, elles devront être étalées dans un horizon de 3 ans, en vue d'éviter que des comportements de court terme qui pourraient nuire à la stabilité financière priment sur la valeur à long terme des investissements.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.1. Introduction

Comme la plupart des pays de l'Europe occidentale, la Belgique est confrontée à des changements importants quant à la structure démographique de sa population, notamment en raison de la baisse du taux de fertilité et de l'augmentation considérable de l'espérance de vie. A l'avenir, un nombre plus restreint de personnes actives devra financer les pensions et autres allocations sociales pour un nombre croissant de personnes non actives. D'ici 2050, le nombre de pensionnés s'accroîtra de 1,2 million d'unités, alors que le groupe de personnes en âge actif n'augmentera que de 400.000 unités. En 2050, il y aura seulement deux personnes actives pour une personne pensionnée. Le ratio de dépendance passerait en effet de 25,9% en 2007 à 45% en 2050.

Afin d'assurer à moyen terme le maintien d'un niveau de bien-être collectif suffisamment élevé, une stratégie cohérente a été développée. Celle-ci comporte, outre une approche budgétaire ciblée, des importantes initiatives politiques économiques et sociales.

Suite à la crise économique, la politique menée en 2009 et 2010 est axée en premier lieu sur la problématique à court terme. Cela n'empêche pas de devoir accorder une attention suffisante à la soutenabilité des finances publiques à moyen et à long terme. La procédure prévue dans la loi de 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (loi du 5 septembre 2001) en constitue la garantie. Cette loi stipule en effet que le Comité d'étude sur le vieillissement publie chaque année une estimation des coûts liés au vieillissement et que le gouvernement explique sa politique en la matière.

6.2. Les conséquences budgétaires du vieillissement

Le rapport le plus récent du Comité d'étude sur le vieillissement date de juin 2009.¹² Selon le scénario de référence du Comité d'étude, le coût budgétaire global du vieillissement se situerait, entre 2008 et 2060, à 8,2% du PIB. Les dépenses sociales totales s'élèveraient à 31,3% du PIB contre 23,2% en 2008. Il s'agit

¹² Conseil Supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juin 2009.

d'une augmentation considérable en comparaison avec le rapport précédent qui évaluait la croissance des dépenses sociales entre 2008 et 2050 à 6,3%. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette augmentation. Une raison importante est bien sûr la crise économique qui non seulement induit une baisse des chiffres PIB (effet dénominateur), mais également une hausse des chiffres du chômage, ce qui explique pourquoi la réalisation du niveau préconisé de chômage structurel est retardée. L'impact de la crise est estimé à 1,2% en termes de PIB.

Tableau 19: Conséquences budgétaires du vieillissement¹³

Composantes du coût budgétaire du vieillissement (en % PIB)	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensions	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
Salariés	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
Indépendants	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
Secteur public	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Soins de santé	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
Aigus	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Longue durée	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Invalidité	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Chômage	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Prépension	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Allocations familiales	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Autre dépenses de sécurité sociale	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Total	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
PM Rémunérations de l'enseignement	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-0,1	-0,1

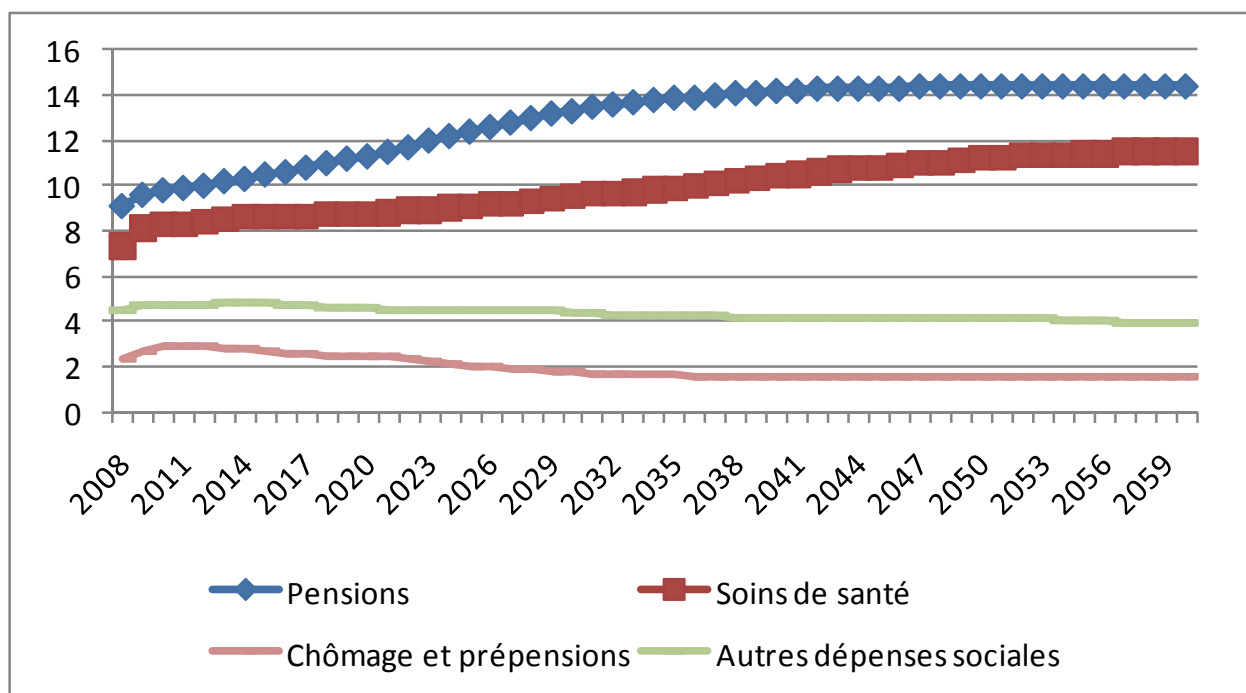
Un deuxième facteur qui explique l'augmentation du coût budgétaire est la révision de l'hypothèse de productivité. La croissance moyenne annuelle de la productivité a été revue de 1,75% dans les rapports précédents à 1,5% actuellement. Cette révision découle d'une meilleure prise en compte des réalisations de ces dernières années. L'impact de cette modification s'élève à 0,9% du PIB. A cela s'ajoute l'allongement de la période de projection (jusqu'à 2060), qui représente 0,3% du PIB. Ces trois causes,

¹³ Les chiffres du Comité d'étude sur le vieillissement ne s'écartent que dans une faible mesure de la prévision la plus récente du *Ageing Working Group*. Voir *The 2009 Ageing Report – Economic and Budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Le AWG évalue le coût budgétaire des pensions en 2060 à 14,7% du PIB, contre 14,4% dans l'estimation du Comité d'étude. En ce qui concerne les soins de santé, le deuxième élément important du coût budgétaire du vieillissement, les écarts dans les estimations sont encore plus insignifiants : 8,8% du PIB pour les soins de santé aigus et 2,9% pour les soins de santé de longue durée dans la projection du AWG contre respectivement 8,8% et 2,8% dans la projection du Comité d'étude sur le vieillissement.

prises dans leur ensemble, expliquent l'augmentation du coût budgétaire par rapport à l'estimation précédente (+2,3%).

A relativement court terme, entre 2008 et 2014, la hausse des dépenses sociales serait de 3,2% du PIB, soit 2,1 points de pourcentage de plus par rapport à l'estimation du rapport annuel précédent. Dans ce cas également, la crise économique est la principale responsable (1,9 point de pourcentage des dépenses supplémentaires).

Graphique 4 : Evolution des prestations sociales (% PIB)



Source: Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, juin 2009

6.3. La stratégie des pouvoirs publics en matière de vieillissement

Pour les pouvoirs publics belges, le vieillissement de la population constitue un des défis majeurs des décennies à venir. Afin de faire face à ce défi, une stratégie cohérente a été développée. Celle-ci s'articule autour de trois axes politiques fondamentaux:

1. sur le plan budgétaire: poursuivre la réduction de la dette publique et constituer les réserves nécessaires pour le Fonds de vieillissement;
2. sur le plan économique: relever le taux d'emploi et stimuler l'activité économique;
3. sur le plan social: poursuivre le développement d'une sécurité sociale forte et solidaire.

Ces deux dernières options politiques ont été élaborées plus avant dans le chapitre 4. Le texte qui suit se focalise sur la politique budgétaire.

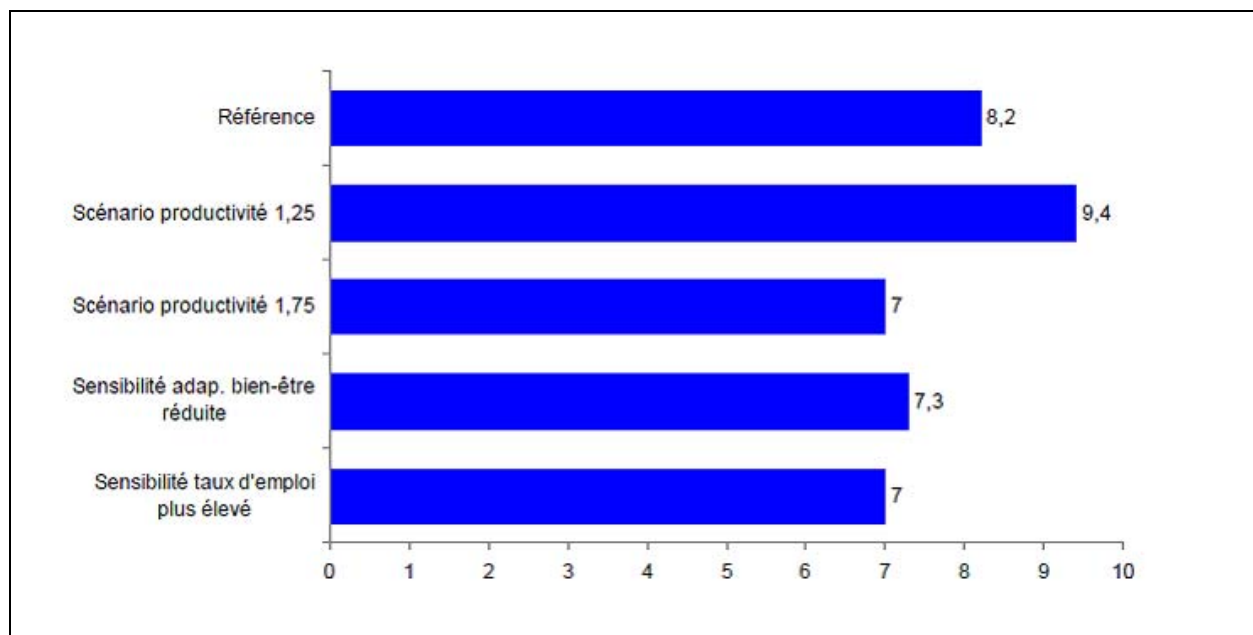
Dans ce contexte et compte tenu des incertitudes, le Comité d'étude sur le vieillissement (2009) a réalisé certaines analyses de sensibilité, à savoir d'une part sur le plan de variations de productivité et, d'autre part, sur celui de la participation au marché du travail.

Dans le scénario d'un gain de productivité plus faible (une moyenne annuelle de 1,25% à partir de 2015), les dépenses sociales pèsent plus lourdement sur une assise économique réduite. De ce fait, entre 2008 et 2060, le coût budgétaire du vieillissement serait supérieur de 1,3 point de pourcentage par rapport au scénario de référence, soit un coût budgétaire global du vieillissement de 9,4% du PIB. L'augmentation des dépenses en pourcent du PIB se constate principalement dans les pensions des travailleurs salariés, dans la mesure où celles-ci sont calculées sur l'ensemble de la carrière et qu'elles ne subissent donc que progressivement l'effet de la baisse du gain de productivité. En revanche, pour le scénario prévoyant un gain de productivité plus élevé à long terme – suite notamment à une hausse des efforts en R&D - , à savoir 1,75% (l'ancien scénario de base), où le coût budgétaire du vieillissement serait inférieur de 1,1 point de pourcentage (7% du PIB), à nouveau principalement sous l'effet des pensions des travailleurs salariés.

Compte tenu du taux d'emploi encore relativement faible en Belgique et de la stratégie du gouvernement belge de non seulement réduire la dette, mais aussi de relever le taux d'emploi, le Comité d'étude sur le vieillissement (2009) a procédé à un exercice partant de l'hypothèse de base que le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans serait augmenté de 14 points de pourcentage pour atteindre

la moyenne scandinave. Cela résulte évidemment en un taux de chômage structurel plus faible (-1,5 point de pourcentage), en un PIB plus élevé (+4,2% en 2060) et, partant, en une réduction du coût budgétaire du vieillissement: 7% du PIB entre 2008 et 2060, soit 1,2 point de pourcentage de moins que dans le scénario de référence proposé précédemment. À remarquer que pour réaliser ce scénario, le taux d'emploi des hommes âgés de plus 55 ans devrait passer de 47% à 67% et celui des femmes de 28 % à 59% entre 2008 et le milieu des années 2030.

Graphique 5 : Scénarios de sensibilité analysés par le Comité d'étude sur le vieillissement



Source : Comité d'étude sur le vieillissement (2009)

La stratégie des pouvoirs publics en matière de politique budgétaire vise à garantir la soutenabilité¹⁴ des finances publiques. C'est pourquoi un des objectifs premiers de la politique budgétaire consiste à diminuer le taux d'endettement afin de réduire les charges d'intérêt futures. La marge ainsi dégagée peut alors être utilisée notamment pour faire face aux dépenses croissantes en matière de protection sociale sans devoir couper dans les autres dépenses ou augmenter les recettes.

¹⁴ La Section "Besoins de financement" a défini comme suit la notion de soutenabilité: « La soutenabilité doit être considérée comme une situation dans laquelle à un niveau de recettes à peu près constant, les pouvoirs publics parviennent à absorber l'impact de la démographie sur une partie de leurs dépenses, sans que la part des autres dépenses primaires dans le PIB ne soit comprimée, ni que la réalisation de diverses normes de finances publiques ne soit mise en danger. »

En raison principalement de l'impact de la crise financière mondiale et de la situation économique déplorable, le gouvernement s'écarter, à court terme, de l'objectif préconisé. Maintenir sans plus les objectifs budgétaires fixés impliquerait en effet que la politique budgétaire aurait un effet contractif, ce qui ne ferait qu'empirer la situation économique et budgétaire.

En vue notamment de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques, le présent programme de stabilité propose une trajectoire permettant de réaliser un équilibre d'ici à 2015. Sur cette base, un scénario illustratif a ensuite été élaboré permettant de compenser en large partie, dans la période 2015-2050, le coût supplémentaire du vieillissement par la réduction du solde primaire et ce, sans augmentation notable du taux d'endettement. Le graphique 6 présente les principaux éléments clés de ce scénario, qui résulte, après 2015, en un léger excédent, qui, à partir de 2025, s'érode progressivement. A long terme, des déficits limités sont générés sans que cela n'entraîne une dynamique d'endettement insoutenable.

Graphique 6 : Taux d'endettement, solde de financement et solde primaire à long terme (exprimés en % du PIB)

