
**LE PROGRAMME DE STABILITÉ
DE LA BELGIQUE
(2005-2008)**

ACTUALISATION 2004

TABLE DE MATIÈRES

1	Introduction et synthèse.....	1
2	Le contexte économique.....	2
2.1	Le contexte international.....	2
2.2	Les perspectives à court terme de l'économie belge.....	4
2.3	Prévisions à moyen terme (2006-2008).....	7
3	Le solde de financement et la dette publique.....	9
3.1	Les orientations de la politique budgétaire.....	9
3.2	Un panorama des finances publiques 2004-2008.....	10
3.2.1	L'exécution du budget 2004.....	11
3.2.2	Un budget de nouveau en équilibre en 2005.....	13
3.2.3	D'un équilibre budgétaire au dégagement progressif de surplus au cours de la période 2006-2008.....	15
3.3	La contribution des différents sous-secteurs.....	16
3.4	L'évolution de la dette.....	17
3.5	Le solde corrigé du cycle.....	20
4	Comparaison avec le programme de stabilité 2004-2007 et analyse de sensibilité... 	22
4.1	Comparaison avec le programme de stabilité 2004-2007.....	22
4.2	Analyse de sensibilité.....	23
4.2.1	Sensibilité des soldes de financement aux taux d'intérêt.....	23
4.2.2	Sensibilité des soldes de financement à la croissance.....	24
5	La qualité des finances publiques.....	25
5.1	La politique de l'emploi.....	25
5.2	L'amélioration de l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises et le soutien à l'esprit d'entreprise.....	28
5.3	La concurrence sur les marchés de l'énergie.....	29
5.4	Un glissement qualitatif au sein des dépenses primaires.....	30
6	La soutenabilité des finances publiques à long terme.....	31
6.1	Introduction.....	31
6.2	Le vieillissement de la population: effets budgétaires.....	31
6.3	Une politique budgétaire adaptée.....	34
6.4	La politique budgétaire en tant qu'élément d'une stratégie globale.....	36

1 Introduction et synthèse

Dans ce programme de stabilité, le gouvernement belge explique sa politique budgétaire pour la période 2005-2008. Le programme de stabilité 2005-2008 est une mise à jour du programme de stabilité 2004-2007. Comme le programme précédent, il est basé sur les décisions budgétaires prises dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral de mai 2003. Ceci inclut le maintien d'un équilibre budgétaire en tant qu'objectif minimal pour la période à venir, des excédents budgétaires étant progressivement dégagés.

En 2004, la conjoncture a connu une reprise plus rapide et plus forte que prévu. La croissance économique a été estimée à 2,4% lors de l'élaboration du budget 2005. L'arrivée plus rapide au pic du cycle conjoncturel implique une croissance en 2005 plus modeste que celle indiquée dans le programme de stabilité 2004-2007. Néanmoins, le gouvernement s'en tient à la poursuite d'un équilibre budgétaire en 2005 et en 2006, suivi d'un excédent de 0,3% en 2007, conformément à l'accord de gouvernement. Pour 2008, l'objectif consiste en un surplus de 0,6% du PIB. Ceci permet à la Belgique de s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle recommandée par le Conseil supérieur des Finances. Le climat économique plus favorable permet au gouvernement de rendre le résultat budgétaire moins dépendant de mesures exceptionnelles.

Dégager un excédent budgétaire structurel à moyen terme est nécessaire pour réduire assez rapidement le taux d'endettement. Or, une telle réduction constitue une condition importante pour faire face au coût du vieillissement dans l'avenir. En 2003, le taux d'endettement a été ramené juste en-dessous de 100% du PIB. Un seuil psychologique important a donc été franchi dans le processus de désendettement. Bien que l'intégration de la dette de la SNCB dans la dette publique, en 2005, freine la réduction du taux d'endettement, celui-ci serait ramené fin 2008 à 84,2% du PIB, de sorte que le taux d'endettement belge se sera nettement rapproché de la moyenne de la zone euro.

Une politique budgétaire responsable ne se satisfait pas de la seule réalisation d'un solde déterminé ou de la réduction de la dette. Le maintien de l'équilibre du solde de financement est accompagné d'initiatives, ayant un impact budgétaire, relatives aux objectifs gouvernementaux, notamment :

- initier et stimuler la reprise économique et la création d'emploi, entre autres par une réduction supplémentaire des charges sur le travail;
- renforcer la sécurité sociale et la sécurité d'existence pour chacun;
- assurer un rattrapage budgétaire pour la Justice et les services de sécurité, afin de rendre plus performante la politique de sécurité;
- augmenter les investissements en mobilité et en infrastructure.

Si durant la période 2005-2008, la croissance se révélait plus élevée qu'il n'est actuellement admis, alors, comme les années précédentes, l'engagement est pris que la marge supplémentaire sera utilisée en priorité à améliorer le solde de financement.

2 Le contexte économique

2.1 *Le contexte international*

La reprise, consécutive au retournement conjoncturel intervenu au cours du second semestre 2003, se poursuit en moyenne dans la zone euro. Son rythme s'est renforcé au premier semestre 2004, le taux de croissance annuel de la zone approchant de son potentiel, soit environ 2,5% en termes réels. Cette évolution conjoncturelle favorable s'est manifestée, à des degrés divers, dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, même si un certain ralentissement s'est manifesté dans l'un ou l'autre pays au troisième trimestre.

La progression des exportations a constitué la source essentielle de la reprise européenne. Malgré le redressement sensible des importations, les exportations nettes ont contribué grosso modo pour la moitié à la croissance du PIB dans la zone euro au cours du premier semestre 2004.

Il est remarquable que jusqu'à la mi-2004 du moins l'appréciation de l'euro n'a pas empêché la forte progression des exportations des pays de la zone, des parts de marché étant cependant perdues par plusieurs de ces pays.

L'environnement mondial

Cette croissance des exportations s'appuie sur la forte expansion du commerce mondial, qui tournait autour de 10% en rythme annuel au premier semestre 2004. A partir du second semestre un certain ralentissement de la croissance mondiale et des marchés à l'exportation est prévu, même si cette croissance doit demeurer encore assez soutenue. Selon les prévisions les plus récentes du FMI, la croissance mondiale atteindrait 5% cette année avant de revenir aux alentours de 4,3% en 2005-2006.

La vigueur de la croissance mondiale est liée à la concomitance d'une phase d'expansion dans toutes les grandes zones économiques, les Etats-Unis et la Chine étant cependant les principaux éléments moteurs de cette croissance.

Aux Etats-Unis le dynamisme de la conjoncture a légèrement fléchi dès le deuxième trimestre de 2004, rejoignant le niveau du potentiel de croissance (vers 3 à 3,5%). Si les taux d'intérêt restent à un niveau très bas, malgré le léger resserrement de la politique monétaire amorcé par la Federal Reserve, il ne semble plus exister beaucoup de marge de manœuvre du côté de la politique budgétaire. Le policy mix américain devrait donc être plus neutre que par le passé. Néanmoins, les indicateurs avancés de la conjoncture américaine laissent présager un maintien d'une la croissance proche du niveau actuel au cours des mois à venir.

Le PIB chinois a crû de 9,1%, en termes réels, en 2003, et des rythmes de croissance à peine moins élevés ont été enregistrés aux premier et troisième trimestres de cette année. Les autorités chinoises ont pris des mesures monétaires et budgétaires pour éviter la surchauffe, dont on espère qu'elles permettent de revenir à un rythme de croissance plus soutenable.

Profitant de la reprise de l'économie mondiale en général, et de l'expansion chinoise en particulier, l'économie du Japon a progressivement redémarré. La reprise nipponne s'est tout d'abord appuyée sur la demande extérieure mais ses bases se sont peu à peu élargies à la consommation privée et à l'investissement. Une croissance de plus de 4% en termes réels y est attendue pour 2004, suivie d'un certain ralentissement.

La croissance économique reste par ailleurs robuste dans l'environnement immédiat de la zone euro, qu'il s'agisse du Royaume-Uni ou des nouveaux États membres de l'Union.

La consolidation de la reprise dans la zone euro

Si les exportations de la zone euro sont extrêmement dynamiques depuis plusieurs mois, l'évolution de la demande intérieure de la zone euro est apparue quelque peu décevante. La consommation privée s'est redressée au premier semestre 2004, mais les investissements stagnent encore. La consommation publique participe au soutien de l'activité.

Ces résultats globaux masquent des différences importantes d'un pays à l'autre. D'un côté, dans des pays comme la France -du moins jusqu'à la mi-2004- ou l'Espagne, la croissance de la demande intérieure est relativement soutenue, malgré l'impact négatif de la hausse des prix de l'énergie sur le pouvoir d'achat, et d'autre part, en Allemagne surtout, mais aussi en Italie ou aux Pays-Bas, consommation privée et investissements des entreprises restent atones. L'investissement en logement progresse un peu partout, à l'exception de l'Allemagne.

L'indicateur cyclique de la Commission européenne (business climate indicator) s'est grosso modo stabilisé entre juillet et octobre. Les enquêtes de la Commission auprès des ménages et des chefs d'entreprise indiquent, pour cette période, une consolidation ou une légère progression de la confiance des agents économiques.

L'emploi n'a guère progressé depuis le début de la reprise. Les enquêtes auprès des entreprises ne laissent présager qu'une légère progression de l'emploi au cours du second semestre 2004 et en 2005. La relative stabilité de l'emploi au cours du ralentissement conjoncturel précédent tend à accroître le décalage entre le début de la reprise et le redressement de l'emploi.

La politique macro-économique reste globalement expansive. En particulier les taux d'intérêts sont bas et l'inflation reste sous contrôle malgré la hausse des prix de l'énergie.

Les tendances ainsi esquissées sont cohérentes avec une poursuite de la reprise à un rythme modéré, la croissance pouvant progressivement s'auto-alimenter et reposer de plus en plus sur ses composantes internes.

Dans ces conditions la Commission prévoit, dans ses prévisions d'automne, une augmentation du PIB en termes réels de la zone euro de 2,1% en 2004, 2% en 2005 et 2,2% en 2006. Les taux de croissance correspondant pour l'ensemble de l'Union étaient respectivement de 2,5, 2,3 et 2,4%.

Certains facteurs de risque sont présents. La hausse des prix de l'énergie peut peser sur le revenu disponible et donc la consommation des ménages mais aussi sur l'investissement des entreprises. Cependant, l'impact d'une hausse du prix de l'énergie sur l'activité économique s'est atténué depuis les précédents épisodes de prix élevés du pétrole. De plus, la hausse de ces prix n'est plus aussi systématiquement répercutée au niveau des salaires que dans le passé, et la réduction de ces « effets de deuxième tour » devrait permettre d'éviter un raidissement monétaire. La force de l'euro réduit par ailleurs l'impact des hausses de cours de l'énergie ou d'autres matières premières, sur les prix intérieurs. Elle pourrait cependant, si elle se poursuit, avoir un effet défavorable sur la compétitivité de l'industrie dans la zone. Les déséquilibres de l'économie américaine (endettement des ménages, déficit budgétaire et du compte courant de la balance des paiements) constituent une préoccupation croissante pour la stabilité financière internationale et la croissance.

2.2 Les perspectives à court terme de l'économie belge

Au sein de la zone euro la Belgique figure parmi les pays dont les performances conjoncturelles se situent au-dessus de la moyenne, et ce depuis la fin de l'année 2002. En 2003 le PIB a progressé en Belgique de 1,3% en termes réels contre 0,6% seulement en moyenne dans la zone. La croissance économique, mesurée par l'accroissement du PIB par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente est passée progressivement de 1% au troisième trimestre 2003 à 3% au troisième trimestre 2004, selon l'estimation « flash » de la BNB.

Globalement, le Bureau du Plan prévoyait en octobre une croissance de 2,4% en 2004, ce qui paraît très prudent en regard de l'acquis à la fin du troisième trimestre ; les indications les plus récentes permettent de penser qu'un taux de croissance de 2,7% pourrait être atteint.

Jusqu'en octobre 2004, au moins, la tenue de l'indicateur de confiance des consommateurs et des entreprises était globalement meilleure en Belgique qu'en moyenne dans la zone euro. En novembre, l'indicateur synthétique de la BNB a nettement chuté. Néanmoins, l'orientation de l'indicateur global lissé de la Banque, qui traduit la tendance fondamentale de la conjoncture, demeurait à la hausse ; mais cette courbe s'était déjà infléchie et sa pente n'était plus très raide. Par ailleurs, le degré d'utilisation des capacités de production a connu une légère baisse en octobre. Ces divers éléments semblent cohérents avec l'attente d'une certaine modération de la croissance dans la dernière partie de l'année, en conséquence de l'augmentation des prix pétroliers. Cet impact une fois amorti, la croissance devrait être confortée en 2005, le Bureau fédéral du Plan prévoyant qu'elle atteindrait 2,5% en moyenne annuelle.

L'inflation, mesurée sur base de l'indice national des prix à la consommation, se situe au-dessus de 2% à un an d'écart depuis mai 2004, en raison de la poussée du prix du pétrole. Mais l'inflation sous-jacente (hors modification des impôts indirects et des prix de l'énergie, de l'eau, de la viande et des fruits et légumes), qui a baissé au cours des trois premiers trimestres de 2004, n'était que de l'ordre de 1,5% en septembre. En moyenne annuelle la hausse des prix (HICP) serait limitée à 1,9% en 2004. Elle ne devrait guère changer en 2005 (2%) dans l'hypothèse d'une diminution du prix du baril de Brent jusqu'à 37,5 \$ en décembre 2005.

La période prolongée de ralentissement de la croissance a eu un effet moins négatif que prévu sur l'évolution de l'emploi. Et dès le second semestre 2003, il a recommencé à progresser quelque peu. Les créations d'emplois devraient augmenter progressivement au fil de la reprise, passant en moyenne annuelle de +0,1% en 2003, à +0,4% en 2004 et +0,8% en 2005. La population active augmentant davantage (+0,9%) que l'emploi, le taux de chômage continue à croître en 2004, atteignant 8,5% en moyenne annuelle (définition Eurostat). Ce taux resterait inchangé en 2005.

Composition de la croissance

La reprise s'est manifestée en Belgique tant dans l'industrie que dans les services, et en particulier le commerce, ou dans le secteur de la construction.

Il est remarquable de noter qu'en Belgique la reprise a tout d'abord été tirée par la demande intérieure. La reprise des exportations belges a été plus lente qu'en moyenne dans la zone euro et, compte tenu du développement des importations, la contribution des exportations nettes à la croissance a été négative jusqu'au milieu de l'année 2004. Un rééquilibrage entre les composantes internes et externes de l'expansion économique devrait progressivement s'opérer au cours du second semestre de l'année 2004.

Tableau 1
Croissance et facteurs associés

Variation en % sauf indications contraires	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance du PIB à prix constants	1,3	2,4	2,5	2,5	2,1	2,0
PIB à prix courants (en milliards d'euro)	269,5	280,8	293,3	306,6	318,9	331,8
Déflateur du PIB	1,9	1,7	1,9	1,9	1,9	2,0
Variation de l'IHPC	1,5	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8
Evolution de l'emploi	0,1	0,4	0,8	0,9	0,7	0,7
Chômage définition Eurostat (en % de la population active)	8,1	8,5	8,5	8,3	8,2	8,1
Evolution de la productivité du travail	1,3	2,0	1,7	1,6	1,3	1,3
Sources de la croissance : variation à prix constants						
1. Dépenses de consommation finale des particuliers	2,2	2,0	1,7	2,3	1,7	1,9
2. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	2,6	1,3	1,9	2,1	2,4	1,7
3. Formation brute de capital fixe	-0,8	1,7	5,7	3,9	1,7	2,4
4. Exportations de biens et services	1,7	4,1	5,4	5,9	5,7	5,4
5. Importations de biens et services	2,9	3,8	5,7	6,2	5,7	5,5
Contribution à la croissance du PIB						
6. Total demande finale (1+2+3)	1,6	1,7	2,4	2,5	1,8	1,8
7. Variation de stocks	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Balance des biens et services	-0,8	0,4	0,1	0,0	0,3	0,2

Source : Bureau fédéral du Plan, octobre 2004

Consommation des ménages

Le pouvoir d'achat des ménages devrait progresser davantage en 2004 et 2005 qu'en 2003, malgré une moindre contribution de la réforme fiscale à l'augmentation du revenu disponible. Cette progression attendue, qui reste modérée, s'explique par l'accroissement de l'emploi, dans un contexte de reprise conjoncturelle, et par une évolution favorable du patrimoine des ménages. Par contre, la hausse des prix de l'énergie affectera négativement le pouvoir d'achat, au moins transitoirement, puisque les salaires sont indexés sur l'indice-santé qui n'intègre pas l'évolution des prix des carburants.

La consommation des ménages a fortement progressé au premier trimestre 2004, puis est resté ferme au deuxième. Tant l'indicateur de confiance des consommateurs que celui de l'activité dans le secteur du commerce ont nettement baissé à partir d'octobre.

En moyenne annuelle et à prix constants, selon le Bureau fédéral du Plan, la consommation privée devrait croître de 2% en 2004 et de 1,7% en 2005. Le taux d'épargne se tasserait quelque peu en 2004 avant de se stabiliser en 2005.

Investissements

Les investissements des entreprises sont restés déprimés en Belgique jusqu'à la mi-2004. Néanmoins, après deux années de repli, compte tenu de la consolidation de la reprise et de l'évolution favorable des bénéfices, un redressement est attendu à partir de la seconde moitié de 2004. Ceci est cohérent avec le résultat des enquêtes menées par la BNB et, malgré le léger tassement noté en octobre 2004, avec un niveau relativement élevé d'utilisation des capacités de production. Globalement, le Bureau fédéral du Plan prévoit une accélération de ces investissements en 2005 (+ 4,7%) par rapport à une croissance modeste en 2004 (+ 1%).

La construction de logements est très dynamique depuis l'année 2003, en relation avec le bas niveau des taux d'intérêt hypothécaires. Cette tendance devrait se maintenir à un rythme un peu plus modéré (+ 2,5% en volume en 2004 et + 2% en 2005).

Enfin, les investissements des pouvoirs publics devraient progresser sensiblement en 2005, conformément au cycle des investissements des pouvoirs locaux, lié à celui des élections communales.

Échanges extérieurs

Les exportations belges sont dans une large mesure orientées vers la zone euro. Il s'ensuit que la croissance des marchés belges à l'exportation est moins sensible que dans d'autres pays à un ralentissement de l'expansion en dehors de la zone. L'appréciation des commandes à l'exportation dans les enquêtes apparaît plus favorable que dans de nombreux autres pays de l'Union européenne. En supposant une stabilisation du taux de change effectif en 2005, le Bureau fédéral du Plan prévoit une croissance des biens et services exportés, à prix constants, de 4,1% en 2004 et 5,4% en 2005. La contribution des exportations nettes à la croissance serait légèrement positive en 2004 et approximativement neutre en 2005.

2.3 Prévisions à moyen terme (2006-2008)

Le Bureau fédéral du Plan a réalisé en octobre 2004 une actualisation de ses prévisions à moyen terme. Cette projection n'intègre pas les mesures décidées dans le cadre de l'élaboration du budget 2005.

Comme chaque année, l'environnement international est basé sur les dernières projections à moyen terme de l'OCDE (avril 2004). Dans ces projections le prix moyen du baril de Brent de 39 \$ en 2005 est supposé redescendre à 38,2 \$ en 2006 puis remonter progressivement jusqu'à atteindre 40,1 \$ en 2008. L'euro s'affaiblit très légèrement et régulièrement par rapport au dollar à partir du niveau moyen de 1,215 dollar par euro retenu pour 2005.

La projection intègre l'hypothèse d'un écart de production quasiment nul en 2009. Le calcul de la croissance potentielle se fait au moyen de la méthodologie mise au point par les services de la Commission européenne. Elle est de 2,1% en moyenne sur la période considérée.

La croissance du PIB à prix constants est ainsi estimée à 2,5% en 2006, comme en 2005, 2,1% en 2007 et 2% en 2008. La croissance économique resterait donc robuste en 2006 avant de s'essouffler quelque peu et de rejoindre le potentiel.

La consommation privée serait encore soutenue en 2006 par l'impact sur le revenu disponible de la réforme de l'impôt des personnes physiques, impact qui s'estompe par la suite. La demande des ménages évolue à peu près en phase avec le pouvoir d'achat des ménages dont le taux d'épargne est quasi stable.

La croissance de l'investissement des entreprises se maintiendrait à un rythme soutenu, (au-delà de 3% en moyenne annuelle), malgré la hausse des taux d'intérêt, grâce à une rentabilité accrue et des perspectives de demande satisfaisantes. L'investissement en logement progresserait de 2% annuellement en moyenne, tandis que les investissements des pouvoirs publics atteindraient un pic en 2005-2006 suivant le cycle des travaux d'infrastructure des pouvoirs locaux.

Au cours de la période 2006-2008 la croissance des marchés potentiels des exportations belges devrait connaître un certain tassement, et les parts de marché des exportations belges continueraient à s'éroder. Importations et exportations évolueraient assez parallèlement, la contribution nette des échanges extérieurs à la croissance étant faible.

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

L'emploi progresserait régulièrement, modérément. Le taux d'emploi augmenterait lentement de 62% en 2005 à 62,5% de la population en âge de travailler en 2008.

3 Le solde de financement et la dette publique

3.1 Les orientations de la politique budgétaire

Situation

Le programme de stabilité 2005-2008 est une mise à jour du précédent programme de stabilité 2004-2007 et s'inscrit dans le programme budgétaire pluriannuel élaboré lors des négociations de l'accord gouvernemental fédéral, après les élections de mai 2003. Dès lors, les orientations budgétaires du présent programme de stabilité sont identiques à celles du programme précédent. L'équilibre budgétaire et une réduction continue du taux d'endettement demeurent les objectifs essentiels. De plus, le gouvernement belge veut combiner la politique budgétaire actuelle à des ajustements des moyens financiers, en fonction des accents nouveaux qu'il veut apporter dans certains domaines politiques prioritaires.

Un budget en équilibre

En 2005, le gouvernement belge veut maintenir son budget en équilibre comme le demande le pacte de stabilité et de croissance. Depuis 2000 cet objectif a été réalisé. Pour 2006 également un équilibre est prévu. Ensuite, des excédents budgétaires seront progressivement dégagés, soit, tout d'abord, un solde positif de 0,3% du PIB en 2007. Pour 2008, l'objectif consiste en un surplus de 0,6% du PIB. Ceci permet à la Belgique de s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle recommandée par le Conseil supérieur des Finances¹.

La réduction du taux d'endettement se poursuit

Fin 2004, la dette publique sera réduite à 96,6% du PIB. Cela signifie qu'en dix ans, le taux d'endettement aura diminué de plus de 40 points de pour-cent. En 2005, le taux d'endettement sera ramené à 95,5%. Comparée à celle des années précédentes, la réduction semble limitée. Toutefois, il ne faut pas oublier que le pouvoir fédéral s'est engagé à intégrer dans la dette publique, en 2005, les dettes de la SNCB à concurrence de 7,4 milliards d'euros, soit 2,5% du PIB. L'effort des pouvoirs publics de réduction du taux d'endettement atteindra donc en 2005 environ 3,6 points de pour-cent. L'année 2005 peut donc facilement soutenir la comparaison avec les années précédentes.

¹ La Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances est un organe consultatif qui formule des recommandations relatives à la politique budgétaire des pouvoirs publics.

Une marge pour de nouvelles priorités politiques

Lors de son entrée en fonction en 2003, le nouveau gouvernement fédéral a établi un plan budgétaire détaillé, qui concilie des objectifs budgétaires jusqu'en 2007 et des initiatives politiques négociées à cette époque. L'accord du gouvernement de juin 2003 avance quatre grandes priorités politiques:

- initier et stimuler la reprise économique et la création d'emploi, entre autres par une réduction supplémentaire des charges sur le travail;
- renforcer la sécurité sociale et la sécurité d'existence pour chacun;
- assurer un rattrapage budgétaire pour la Justice et les services de sécurité, afin de rendre plus performante la politique de sécurité;
- augmenter les investissements en mobilité et en infrastructure.

Il va de soi que la réalisation de ces priorités a des conséquences budgétaires.

La maîtrise des dépenses primaires

L'octroi de moyens supplémentaires dans des domaines politiques prioritaires implique l'engagement de maîtriser les dépenses primaires dans les autres domaines. Ainsi, dans l'accord gouvernemental, les dépenses primaires du pouvoir fédéral sont soumises à une norme de croissance de 1,2% en termes réels, à l'exception du réinvestissement dans les entreprises publiques.

3.2 Un panorama des finances publiques 2004-2008

Le tableau 2 reprend les objectifs et prévisions en matière de finances publiques pour la période 2004-2008. Les soldes de financement de l'ensemble des pouvoirs publics constituent un engagement clair.

Les chiffres détaillés des recettes et des dépenses sont des estimations et ont une valeur plutôt indicative. Lors de la confection du budget et lors du contrôle budgétaire, les gouvernements actualiseront leurs chiffres, et les adapteront, si nécessaire, aux circonstances du moment.

Tableau 2
Le budget de l'ensemble des pouvoirs publics (1)

En % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde de financement des sous-secteurs						
Ensemble des pouvoirs publics	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
Pouvoir fédéral	0,4	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,2
Communautés et Régions	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Pouvoirs locaux	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2
Administration de la sécurité sociale	-0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Ensemble des pouvoirs publics						
Recettes totales	51,3	49,6	49,4	49,0	49,1	49,1
Dépenses totales	50,9	49,6	49,4	49,0	48,8	48,5
Solde de financement	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
Charges d'intérêt	5,4	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1
Solde primaire	5,7	4,9	4,5	4,4	4,5	4,7
Principales composantes des recettes						
Impôts	30,4	30,9	30,8	30,3	30,4	30,4
Cotisation sociales	16,5	16,3	16,2	16,3	16,4	16,3
Autres	4,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Recettes totales	51,3	49,6	49,4	49,0	49,1	49,1
Principales composantes des dépenses						
Dépenses de consommation (rémun. et consommation interm.)	15,5	15,4	15,2	15,0	15,0	15,0
Prestations sociales en nature	7,0	7,1	7,1	7,3	7,5	7,5
Prestations sociales autres	16,3	16,2	15,9	15,6	15,5	15,4
Charges d'intérêt	5,4	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1
Subsides	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Formation brute de capital fixe	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7	1,6
Autres	3,5	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3
Dépenses totales	50,9	49,6	49,4	49,0	48,8	48,5

(1) A cause des arrondis, les totaux peuvent quelque peu différer de la somme des parties.

3.2.1 L'exécution du budget 2004

Lors de la confection du budget 2004, les perspectives économiques ont été estimées prudemment, bien qu'une accélération de la croissance par rapport à 2003 était attendue. Lors de la confection du budget 2005 et de l'actualisation concomitante du budget 2004 en septembre 2004, il apparut toutefois clairement que la croissance économique avait été relativement soutenue au cours du premier semestre de l'année. En outre, la fin de l'année s'annonçait également favorable en matière de croissance, bien que la nervosité des marchés pétroliers ait causé quelque incertitude. Dès lors, les prévisions de croissance ont été progressivement révisées, de 1,8% lors du programme de stabilité 2004-2007 à 2% lors du contrôle budgétaire, et jusqu'à 2,4% lors de l'élaboration du budget 2005.

Les recettes totales diminuent, les recettes fiscales sont réestimées à la hausse

Les perspectives de croissance meilleure que prévu ont un impact positif sur les recettes fiscales. Comme le montre le tableau 2, dans un premier temps, ce sont les recettes fiscales qui semblent traduire le mieux l'amélioration de la conjoncture. Elles augmentent de 30,4% à 30,9% du PIB. Parmi les recettes fiscales, ce sont surtout les impôts indirects (TVA, droits d'enregistrement, ...) et l'impôt des sociétés qui sont nettement supérieures aux prévisions, tandis que les impôts liés au travail restent plus proches des prévisions initiales. Les recettes des cotisations sociales sont un peu moindres que prévu initialement. En effet, elles dépendent, tout comme l'impôt des personnes physiques, de l'évolution de l'emploi, qui traditionnellement réagit à la conjoncture avec un certain délai.

La recette prévue de la déclaration libératoire unique (DLU), initialement estimée à 0,3% du PIB, a été réestimée dans le courant de 2004 à 0,1% du PIB. Toutefois, cette moindre recette est compensée par des recettes fiscales plus élevées que prévu.

Les conséquences de l'opération Belgacom sur les recettes

Malgré la forte croissance des recettes des taxes indirectes, les recettes totales paraissent sensiblement diminuer en 2004, de 51,3% jusqu'à 49,6% du PIB. En réalité, les recettes sont influencées par la reprise du fonds de pensions de Belgacom d'une valeur d'environ 1,9% PIB, ce qui eut un impact sur le solde budgétaire de 2003. Pour la même raison, le solde primaire diminue de 5,7% à 4,9%. L'effet de l'opération Belgacom apparaît clairement dans l'évolution des 'autres' recettes, qui entre 2003 et 2004 diminuent de 2% du PIB. Abstraction faite de l'opération Belgacom, le rapport des recettes au PIB a connu une légère augmentation en 2004.

Les dépenses totales affichent une tendance à la baisse

Le poids des dépenses totales diminue sensiblement en 2004 de 50,9% jusqu'à 49,6% du PIB. La forte diminution des charges d'intérêt y a fort contribué. D'une part, cette diminution est due à l'importante réduction de la dette, de 100% à 96,6% du PIB, qui sera réalisée en 2004. D'autre part, le taux d'intérêt implicite a continué à descendre. Grâce à ces deux tendances qui se renforcent mutuellement, les paiements d'intérêt s'élèveront fin 2004 à 4,9% du PIB, alors qu'en 2003 ils représentaient encore 5,4% du PIB. Le poids des prestations sociales en nature est un peu plus élevé en 2004 qu'en 2003. Ce relèvement s'inscrit dans une tendance à la hausse qui reflète l'augmentation des dépenses pour les soins de santé. Par contre, la part des 'prestations sociales autres que celles en nature' diminue, suite au ralentissement temporaire de la croissance des dépenses de pension, lié à l'arrivée à la retraite de la génération moins nombreuse née pendant la guerre. Néanmoins, cette tendance à la baisse a été freinée en 2004 par un dépassement plus précoce que prévu de l'indice pivot.

Un suivi rigoureux du budget

Comme les années précédentes, le gouvernement suit rigoureusement et systématiquement l'évolution des recettes et des dépenses, afin de réaliser l'équilibre budgétaire. Ce suivi implique non seulement un contrôle strict du budget fédéral, mais également un monitoring coordonné des politiques budgétaires des Communautés et des Régions. Si nécessaire, des mesures supplémentaires seront prises.

3.2.2 Un budget de nouveau en équilibre en 2005

Comme objectif pour 2005, les autorités belges visent à nouveau l'équilibre budgétaire, ce qui constitue un facteur de confiance pour la population. Elles continuent par ailleurs à garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale, comme explicitement prévu dans l'accord du gouvernement. Le léger excédent de 0,1% du PIB prévu pour la sécurité sociale, combiné aux excédents des pouvoirs régionaux et locaux, compense le déficit du pouvoir fédéral.

Une conjoncture favorable

Conformément aux prévisions d'automne de la Commission européenne, les autorités belges prévoient une croissance de 2,5% en 2005, qui devrait suffire à maintenir le niveau des recettes fiscales. En outre, l'accélération de la croissance devrait suffisamment stimuler l'emploi pour que la tendance croissante du chômage soit légèrement inversée. La conjoncture influencera donc positivement les finances publiques.

La pression fiscale continue à diminuer suite aux réductions de charges

Le poids des recettes fiscales se réduira en 2005 de 30,9% à 30,8% du PIB. Pour que la reprise économique induise un maximum d'emplois, la Belgique continue sa politique de réduction des charges sur le travail. Les charges sur le travail diminueront en 2005 à concurrence de 0,3% du PIB. À titre de compensation partielle, le gouvernement fédéral compte non seulement sur des taxes indirectes plus élevées, mais également sur une lutte renforcée contre la fraude fiscale. De plus, on organisera une opération de titrisation visant à placer des arriérés fiscaux difficilement recouvrables auprès d'un investisseur institutionnel. Outre la réforme de l'impôt des personnes physiques, la seconde phase de la réduction des cotisations sociales entrera en vigueur, pour un montant de 480 millions d'euros. L'impact budgétaire de cette mesure sera partiellement compensé par un élargissement de l'assiette des cotisations (par exemple, la prise en compte des voitures de société).

Des accents clairs en matière de dépenses

Les priorités de l'accord de gouvernement fédéral se reflètent également dans les dépenses telles que prévues dans le budget initial 2005. Les dépenses de Justice et de Sécurité augmentent dans ce budget 2005 de 4,1%, en termes réels, comme convenu dans l'accord du gouvernement. Le gouvernement confirme par ailleurs ses engagements à l'égard des entreprises publiques et des services publics. La dotation d'investissement pour la SNCB est augmentée et des moyens supplémentaires sont prévus pour la poursuite du plan d'informatisation du SPF Finances. Il s'agit d'un rattrapage budgétaire soigneusement planifié et contrôlé, accompagné de mesures visant à maîtriser les coûts et à stimuler l'efficacité.

Des moyens supplémentaires pour les soins de santé

Pour répondre aux nouveaux besoins qui apparaissent, entre autres, suite à l'augmentation du vieillissement et à la mise en œuvre de nouvelles techniques médicales, il a été décidé dans l'accord de gouvernement de juin 2003 d'appliquer, sur la période 2004-2007, un taux de croissance réelle de 4,5% pour les dépenses de soins de santé. L'évolution des dépenses en 2004 montre que les mesures prises dans le passé ne suffisent pas à contenir les dépenses à l'intérieur de la croissance prévue. En plus des mesures qui ont déjà été prises lors de la confection du budget 2005, à hauteur de 308 millions d'euros, le gouvernement a décidé, fin novembre, une série de nouvelles mesures, pour un montant de 238 millions d'euros (soit un total de 0,2% du PIB). Ces mesures constituent des réformes structurelles qui doivent conduire à une modification du comportement des principaux acteurs et institutions. La responsabilité financière de certains secteurs, déjà introduite dans le passé, a été renforcée. En pratique, toute une série de mesures supplémentaires ont été décidées. Elles doivent garantir que les dépenses de chaque sous-secteur resteront, en 2005, à l'intérieur des objectifs précédemment fixés. En ce qui concerne les honoraires des médecins, les mesures s'élèvent à environ 84 millions d'euros (ceci comprend entre autres : un gel conditionnel de la masse prévue de l'index, une limitation supplémentaire des enveloppes pour la radiologie et la biologie clinique, ...). Les dépenses de médicaments sont réduites de 115 millions d'euros (entre autres : un nouvel élargissement du système de remboursement de référence, l'encouragement à un comportement de prescription rationnelle et tenant compte des prix ...). En vitesse de croisière, le rendement de ces mesures atteindrait 164 millions d'euros. Les dispositions légales nécessaires seront coulées en un avant-projet de loi avant la fin de l'année.

La poursuite de la limitation des dépenses

Comme la réduction des charges diminue les recettes publiques, les dépenses seront plus étroitement maîtrisées. Cela sera réalisé, entre autres, par une rationalisation des coûts de gestion des parastataux sociaux et des coûts de fonctionnement des organismes de paiement. Les services publics fédéraux sont également incités à rendre leur fonctionnement plus efficace. En 2005, la croissance des dépenses primaires du pouvoir fédéral est limitée à 1% en termes réels par rapport à 2004. Hors budget des pensions, la croissance réelle est limitée à 0,3%². Cette croissance, inférieure à la croissance économique prévue de 2,5% aura pour effet de diminuer le ratio de dépenses. En outre, en 2005 une nouvelle diminution importante des charges d'intérêt est prévue, suite à la réduction de la dette publique et à la poursuite de la diminution du taux d'intérêt implicite.

² Dépenses définies selon les règles budgétaires et après correction des dépenses 2004 pour tenir compte du glissement d'une partie de la dotation SNCB de 2004 vers 2003.

3.2.3 D'un équilibre budgétaire au dégageement progressif de surplus au cours de la période 2006-2008

Vers un équilibre à tous les niveaux

Le parcours budgétaire tracé pour les années à venir, présente clairement une évolution en direction d'un excédent budgétaire de 1,5% en 2011, conformément à la stratégie à long terme recommandée par le Conseil supérieur des Finances. En 2006, l'objectif poursuivi est encore l'équilibre budgétaire ; en 2007 un surplus de 0,3% du PIB sera réalisé. Pour 2008, l'objectif consiste en un surplus de 0,6% du PIB. Ceci permet à la Belgique de s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle recommandée par le Conseil supérieur des Finances. Dans la période qui fait l'objet du présent programme de stabilité, le déficit budgétaire du pouvoir fédéral sera réduit progressivement de 0,5% du PIB en 2004 jusqu'à l'équilibre budgétaire en 2007. Ce déficit est compensé dans une première phase au niveau des pouvoirs régionaux et locaux, qui réalisent des excédents limités, comme convenu dans les accords entre les différents pouvoirs. À partir de 2007, il est prévu que l'équilibre du budget fédéral soit atteint, et que les excédents des entités régionales et locales apparaissent au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics.

Effets des élections locales en 2006

Le solde des pouvoirs locaux en 2006 constitue une exception dans cette stratégie. En raison des élections locales, qui auront lieu cette année là, il n'y aura pas d'excédent à ce niveau en 2006. En effet, les pouvoirs locaux connaissent un cycle de dépenses spécifique : les années électorales induisent toujours des dépenses plus élevées. Le solde de financement des pouvoirs locaux sera dès lors en équilibre en 2006. L'impact budgétaire des élections locales se reflète également dans la formation brute de capital fixe. Ce sont surtout les investissements des administrations locales qui sont la cause d'une augmentation tendancielle des dépenses dans la perspective des élections. Après 2006, les investissements bruts se stabiliseront à nouveau vers 1,6% du PIB.

Le ratio des recettes est réduit par l'arrivée de la réforme fiscale en vitesse de croisière

La réforme de l'impôt des personnes physiques atteindra en 2006 sa vitesse de croisière. Il en résultera une baisse de la part des recettes fiscales dans le PIB de 30,8% en 2005 à 30,3%. L'érosion des recettes totales se poursuivra, diminuant de 49,4% du PIB en 2005 à 49% du PIB en 2006. Les cotisations sociales ne diminueront plus en 2006, mais amorceront une tendance légèrement à la hausse sous l'influence de cotisations plus élevées des indépendants. Ces cotisations plus élevées contribueront à la compensation de l'extension de l'assurance maladie des indépendants aux petits risques, à partir de 2006.

Augmentation des excédents grâce à une baisse du ratio des dépenses

Bien qu'en 2006, les recettes diminuent sensiblement, l'équilibre budgétaire sera sauvegardé grâce à une tendance identique à la baisse des dépenses. Après 2006, les dépenses prolongeront cette tendance, tandis que le ratio de recettes se stabilisera. Bien que l'augmentation des coûts des soins de santé fasse augmenter progressivement les « prestations sociales en nature », cette évolution sera neutralisée par une réduction des « prestations sociales autres qu'en nature » du fait de la baisse des allocations de chômage et d'un ralentissement temporaire de la croissance des pensions. La diminution des charges d'intérêt réduira encore le ratio de dépenses. Il en résultera des excédents budgétaires croissants et assurera ainsi un financement structurel du Fonds du vieillissement. La diminution des paiements d'intérêt sera peu à peu moins nette. Cela ne signifie pas que l'effort de réduction de la dette de la part des pouvoirs publics sera moins prononcé, mais s'explique par une évolution différente du taux d'intérêt implicite qui ne diminuera plus à l'avenir.

3.3 La contribution des différents sous-secteurs

La Belgique a une structure étatique complexe où le pouvoir de décision s'exerce à différents niveaux, en fonction des compétences en cause. Une politique budgétaire efficace doit dès lors être coordonnée à ces différents niveaux, afin que chaque entité fédérée contribue à la réalisation des objectifs assignés à l'ensemble des pouvoirs publics. L'expérience belge apprend qu'un système de conventions claires, portant sur les résultats à réaliser à chaque niveau, couplé à une responsabilisation des différents sous-secteurs, garantit le succès de la politique budgétaire.

Coopération par conventions

Les objectifs individuels de chaque entité fédérée sont fixés par des conventions, entre d'une part les communautés et les régions et d'autre part le pouvoir fédéral, qui contiennent un engagement clair. La convention la plus récente date du 15 décembre 2000, et a été mise à jour en 2002 et en 2003. Elle fixe les objectifs budgétaires de tous les niveaux de pouvoirs jusque fin 2005. La convention du 15 décembre 2000 est basée sur le rapport annuel du Conseil supérieur des Finances de juin 1999 dans lequel il est recommandé aux entités fédérées de tendre vers un équilibre budgétaire en 2010. En termes SEC, cela impliquait un excédent d'environ 0,1% du PIB pour l'ensemble des communautés et des régions dans la période 2000-2010. Fin octobre, le pouvoir fédéral, les communautés et les régions ont entamé un nouveau cycle de négociations en vue d'un nouveau cadre budgétaire couvrant la période 2005-2011. Le gouvernement fédéral a proposé d'utiliser le rapport annuel du Conseil supérieur des Finances de juin 2004 comme point de départ pour ces négociations. Le respect des recommandations du Conseil supérieur des Finances impliquerait pour les communautés et les régions, la réalisation d'un excédent global d'environ 0,2% du PIB en 2005, et le maintien d'un solde de financement global d'à peu près 0,1% du PIB à partir de 2006.

Le cycle des dépenses des pouvoirs locaux

Les régions, en tant que pouvoir de tutelle des administrations locales, se sont engagées à inciter ces dernières à réaliser les objectifs du programme de stabilité 2001-2005. L'objectif fixé pour les administrations locales tenait compte du cycle explicitement électoral, de leurs dépenses et solde, qui fluctuent en fonction du moment des élections locales. C'est une des raisons pour laquelle l'excédent de 0,2% du PIB réalisé en 2004 s'effritera en 2005, jusqu'à 0,1%. Pour 2006, qui est une année électorale, on a prévu de même une détérioration du solde. Ceci explique pourquoi l'année 2006 est la seule pour laquelle, à moyen terme, aucun excédent n'est prévu.

Après 2006, des excédents seront de nouveau réalisés au niveau local, de 0,1% en 2007 et de 0,2% en 2008. L'Entité II connaîtra ainsi un excédent progressivement croissant, de 0,1% en 2006 à 0,3% en 2008. L'excédent des organismes de sécurité sociale, maintenu à 0,1% du PIB, et le déficit graduellement réduit du pouvoir fédéral induiront une amélioration progressive du solde de financement de l'Entité I de -0,1% du PIB en 2006 à 0,3% en 2008. La contribution de chacune des deux entités au dégagement d'un excédent budgétaire sera donc identique en 2008.

Tableau 3

La trajectoire pluriannuelle ventilée entre les différents sous-secteurs (1)

En % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde primaire	5,7	4,9	4,5	4,4	4,5	4,7
Entité I	4,9	4,0	3,8	3,9	3,9	4,0
Entité II	0,9	0,9	0,7	0,5	0,6	0,7
Charges d'intérêt	5,4	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1
Entité I	4,9	4,4	4,1	4,0	3,8	3,7
Entité II	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Solde de financement	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
Entité I	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	0,1	0,3
Entité II	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3

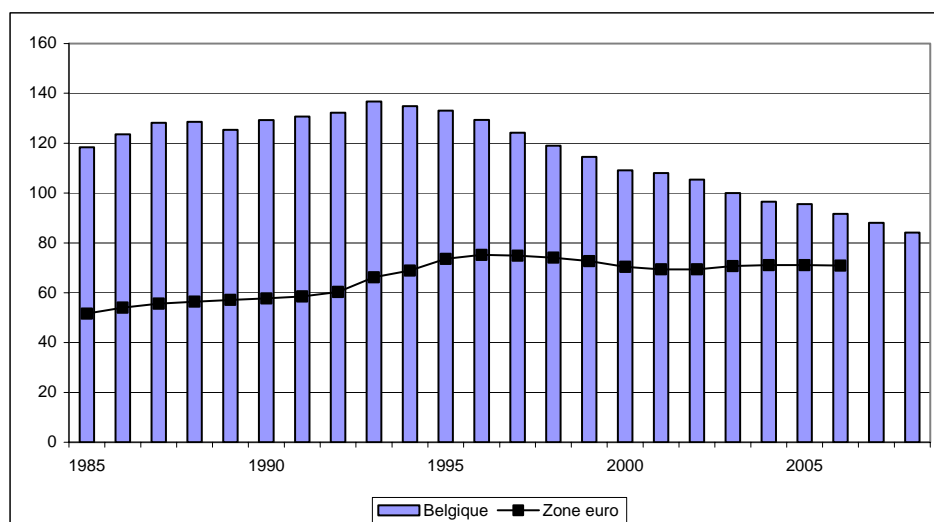
(1) A cause des arrondis, les totaux peuvent quelque peu différer de la somme des parties.

3.4 L'évolution de la dette

La réduction de la dette comme objectif central

Depuis 2000, le budget belge est en équilibre année après année. La dette publique élevée du pays demeure toutefois le souci majeur du gouvernement. La réduction du taux d'endettement à un rythme suffisant est un élément crucial dans la stratégie des pouvoirs publics face aux effets budgétaires du vieillissement. La réduction de la dette reste donc l'objectif central de la politique budgétaire belge.

Graphique 1
Evolution du taux d'endettement



Le graphique 1 montre comment le taux d'endettement belge a été réduit progressivement au cours des dix dernières années, d'un niveau record de 137,9% du PIB en 1993 jusqu'en dessous du seuil de 100% en 2003, et ce bien que la croissance ait été faible ces dernières années. Le tableau 4 reprend les facteurs qui déterminent l'évolution du taux d'endettement brut à moyen terme.

Tableau 4
Taux d'endettement brut

En % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux d'endettement	100,0	96,6	95,5	91,7	88,0	84,2
Evolution du taux d'endettement	-5,4	-3,4	-1,0	-3,9	-3,7	-3,8
	Eléments expliquant l'évolution du taux d'endettement brut					
Solde primaire	5,7	4,9	4,5	4,4	4,5	4,7
Charges d'intérêt	5,4	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1
Croissance nominale du PIB	3,2	4,1	4,4	4,4	4,0	4,0
Variation endogène de la dette	-3,7	-4,0	-4,1	-4,1	-3,9	-4,0
Autres facteurs influençant le taux d'endettement	-1,7	0,6	3,1	0,2	0,2	0,2
p.m. : niveau implicite du taux d'intérêt	5,3	5,1	4,9	4,8	4,8	4,8

2003: passage sous le seuil des 100% du PIB

Il est clair qu'en 2003, un effort important a été fait afin de réduire le taux d'endettement à moins de 100% du PIB. Le gouvernement a atteint cet objectif malgré la croissance économique faible et l'output gap négatif croissant³. Toutefois, il a fallu pour cela faire usage de mesures exceptionnelles, telle la reprise du fonds des pensions de Belgacom. Conformément aux directives SEC, cette opération, d'un montant de 5 milliards d'euros, a été reprise au solde de financement et ne ressort donc pas de la rubrique 'autres facteurs influençant le taux d'endettement'. La réduction supplémentaire de la dette sous l'effet 'd'autres facteurs' provient essentiellement de deux autres opérations uniques, l'opération FADELS et la vente des actifs de Credibe, représentant respectivement 3,5 milliards et 2,6 milliards d'euros.

2004: réduction des mesures exceptionnelles

Fin 2004, le taux d'endettement sera réduit jusqu'à 96,6% du PIB. En 2004, les mesures exceptionnelles en vue de réduire la dette mais sans impact sur le solde de financement se limitent à la vente de 5% des actions de Belgacom pour un montant de 539 millions d'euros et à la vente des participations des autorités publiques dans l'exploitant d'aéroport BIAC, dont le produit s'élève à 352 millions d'euros. L'effet des 'autres facteurs' sur le taux d'endettement est d'ailleurs négatif et représente 0,6% du PIB. Cet impact négatif est dû, entre autres, au traitement comptable du glissement d'une partie de la dotation SNCB de 2004 vers 2003. En effet, celle-ci a déjà été comptabilisée en 2003 et a été reprise telle quelle dans le solde de financement 2003, mais la dépense effective de caisse n'a eu lieu qu'en 2004, et par conséquent, l'impact sur le taux d'endettement n'a joué qu'en 2004.

2005: intégration de la dette de la SNCB dans la dette publique

En 2005, la réduction de la dette semble ralentir, la réduction apparente du taux d'endettement étant faible, de 96,6% à 95,5%. Ceci est dû à l'engagement du gouvernement fédéral d'intégrer en 2005 les dettes de la SNCB dans la dette publique, à concurrence de 7,4 milliards d'euros, soit 2,5% du PIB. Le solde de la rubrique 'autres facteurs influençant le taux d'endettement' augmente donc sensiblement, atteignant 3,1% PIB. Si l'on ne tient pas compte de l'intégration de cette dette, l'effort total de réduction de la dette publique belge en 2005 atteint à peu près 3,6 % du PIB.

³ En 2003, le taux d'endettement a été réduit à 99,98% du PIB.

2006-2008: des efforts continus

Après 2005, le taux d'endettement continuera à être réduit en moyenne de 3,8% PIB par an, jusqu'à 84,2% en 2008. Pour la période 2006 – 2008 les chiffres ne tiennent pas compte d'éventuelles privatisations. Néanmoins, chaque année une correction forfaitaire de 0,2% PIB est appliquée au taux d'endettement, pour tenir compte des octrois de crédits et prises de participations, qui n'influencent pas le solde de financement en SEC95 mais bien le taux d'endettement dans l'optique de caisse. Cette correction est reprise à la rubrique 'autres facteurs influençant le taux d'endettement'.

3.5 Le solde corrigé du cycle

L'importance accrue des soldes corrigés du cycle en tant qu'instrument politique

Malgré les problèmes inhérents à l'estimation de l'output gap et de la sensibilité des finances publiques à la croissance du PIB, le solde corrigé du cycle est un élément supplémentaire d'évaluation des résultats budgétaires. Les soldes corrigés du cycle, sont de plus en plus utilisés en tant qu'instrument politique. Ils constituent un élément indispensable du programme de stabilité. La croissance potentielle du PIB a été calculée conformément aux méthodes⁴ utilisées par la Commission européenne, à partir du cadre macro-économique retenu pour l'élaboration du programme de stabilité. Le tableau 5 reprend une synthèse des soldes effectifs et des soldes corrigés du cycle pour la période 2003-2008.

Tableau 5
Soldes effectifs et corrigés du cycle

En % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Croissance PIB à prix constants	1,3	2,4	2,5	2,5	2,1	2,0
2. Solde de financement effectif	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
3. Charges d'intérêt	5,4	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1
4. Croissance potentielle PIB	1,9	1,8	2,0	2,2	2,2	2,1
5. Ecart de production	-1,1	-0,6	-0,1	0,3	0,1	0,1
6. Composante cyclique du budget	-0,7	-0,4	-0,1	0,2	0,1	0,1
7. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-6)	1,0	0,4	0,0	-0,2	0,2	0,5
8. Solde primaire corrigé des variations du cycle (7+3)	6,4	5,3	4,6	4,2	4,5	4,6

⁴ En annexe, figure une synthèse de l'évolution des éléments les plus importants déterminant la croissance potentielle.

Équilibres corrigés du cycle

En 2003, l'output gap s'est élevé à $-1,1\%$ PIB, suite à une succession d'années où la croissance réelle fut faible. La conjoncture a donc eu un effet très négatif de $-0,7$ point de pourcentage, sur le solde de financement. En 2003, le gouvernement belge a corrigé cet effet cyclique négatif à l'aide de diverses mesures non-récurrentes, dont l'impact cumulé sur le solde de financement est estimé à $+1,4\%$ PIB. Si l'on ne tenait compte ni de ces mesures uniques ni de l'impact du cycle, le solde de financement en 2003 serait de $-0,4\%$ PIB, ce qui est proche d'un équilibre structurel.

En 2004, la croissance réelle dépasse la croissance potentielle de $0,6$ point de pourcentage, si bien que l'output gap se réduit rapidement. L'impact cyclique négatif sur le budget diminue dès lors jusqu'à $-0,4\%$ du PIB. Étant donné qu'un équilibre budgétaire effectif est visé en 2004, il en résultera un excédent corrigé du cycle de $0,4\%$. La quasi-disparition de l'output gap en 2005 rendra minime l'impact de la conjoncture sur le solde de financement. L'hypothèse de base du cadre macro-économique prévoit par ailleurs que, à la fin de la période considérée, l'output gap sera éliminé. À partir de 2006, l'output gap devenant quelque peu positif, les soldes corrigés du cycle seront légèrement inférieurs aux soldes effectifs. Après un équilibre en 2005, une légère détérioration du solde corrigé du cycle apparaît en 2006. Ceci est attribuable, entre autres, à un impact supplémentaire important de la réforme de l'impôt des personnes physiques et, ainsi qu'il a été précédemment évoqué, au fait que l'on a considéré que les pouvoirs locaux réaliseraient un équilibre et pas un excédent en 2006.

4 Comparaison avec le programme de stabilité 2004–2007 et analyse de sensibilité

4.1 Comparaison avec le programme de stabilité 2004-2007

Le tableau 6 compare les objectifs du programme de stabilité 2004-2007 aux nouveaux objectifs de la mise à jour 2005-2008.

Tableau 6
Écarts par rapport au programme précédent

En % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance du PIB						
mise à jour précédente	0,9	1,8	2,8	2,5	2,1	
mise à jour actuelle	1,3	2,4	2,5	2,5	2,1	2,0
écart	0,4	0,6	-0,3	0,0	0,0	
Solde de financement						
mise à jour précédente	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	
mise à jour actuelle	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
écart	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
Taux d'endettement brut						
mise à jour précédente	100,8	97,6	93,6	90,1	87,0	
mise à jour actuelle	100,0	96,6	95,5	91,7	88,0	84,2
écart	-0,8	-1,0	1,9	1,6	1,0	

Croissance plus forte à court terme

La reprise de la conjoncture s'est manifestée plus tôt que prévu, de sorte que la croissance économique en 2003 et en 2004 fut finalement supérieure à ce qui avait été supposé dans le précédent programme de stabilité. Le sommet du cycle conjoncturel ne se situera pas en 2005 comme initialement prévu, mais se ressentira dès 2004. D'autre part, la prévision de croissance de 2,8% pour 2005 ne semble plus réaliste à présent et à été revue à 2,5%. Les prévisions pour 2006 et 2007 ne sont pas modifiées. La croissance qui en résulte sur la période 2005-2007 est légèrement moindre.

Le gouvernement maintient son calendrier budgétaire précédent

La reprise accélérée de la croissance a conduit en 2003 à un solde de financement plus favorable que prévu et à un taux d'endettement inférieur aux prévisions. Pour 2004 et les années suivantes, les nouvelles prévisions ne sont pas de nature à rendre nécessaire un ajustement de la stratégie budgétaire précédemment proposée. Le gouvernement belge maintient sa stratégie de budgets en équilibre, qui amorcent la réalisation d'un excédent structurel en 2007 et en 2008.

Confirmation de la réduction de la dette

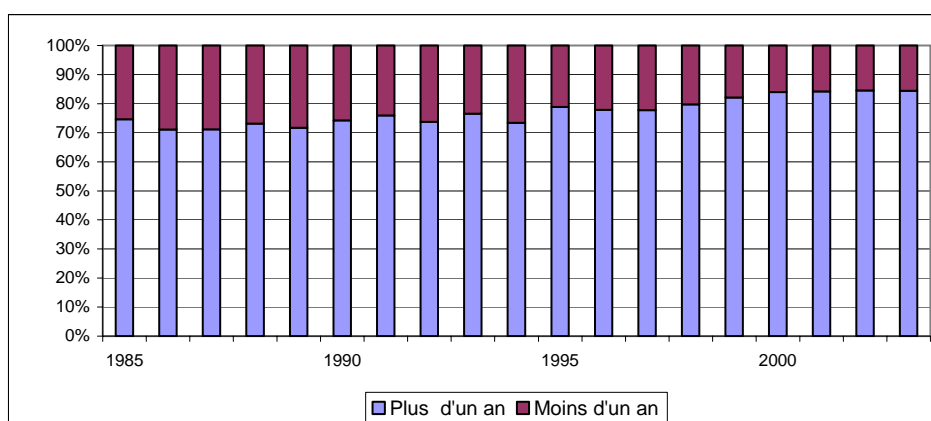
Jusqu'en 2004, la réduction du taux d'endettement fut plus rapide que prévu au programme de stabilité 2004-2007. Fin 2004, le taux d'endettement sera inférieur d'un point pour-cent aux prévisions. À partir de 2005, le nouveau calendrier de réduction semble prendre du retard par rapport à celui présenté dans le précédent programme de stabilité. Ce retard apparent résulte de l'intégration de la dette de la SNCB, en 2005, à hauteur de 2,5% du PIB. Hors l'intégration de la dette SNCB et avec un effort identique des pouvoirs publics, le taux d'endettement serait descendu en 2005 jusqu'à 93%. Le retard apparent entre le précédent calendrier de réduction et l'actuel s'atténue progressivement de 1,9 points de pourcentage en 2005 à 1 point de pourcentage en 2007. On peut donc avancer qu'implicitement la réduction de la dette est plus importante dans le présent programme de stabilité que dans le précédent.

4.2 Analyse de sensibilité

4.2.1 Sensibilité des soldes de financement aux taux d'intérêt

Suite à l'introduction de l'euro, la part de la dette en devises dans le total de la dette belge a été réduite à moins de 3%, de sorte que le risque de change est devenu quasi négligeable. Toutefois, vu l'importance de la dette publique, les finances publiques demeurent sensibles aux variations du taux d'intérêt. Bien que cette sensibilité ait été sensiblement réduite, la gestion de la dette, entre autres par le pouvoir fédéral (qui détient à peu près 90% de la dette totale) a été essentiellement orientée ces dernières années vers la réduction de la part de la dette à court terme. La part de la dette en euros dont l'échéance est inférieure à un an a été ramenée à environ 15 % (cf graphique 2).

Graphique 2
La dette brute en euro selon échéance



La prolongation de la durée de la dette existante retarde davantage les effets d'une modification du niveau des taux d'intérêt. Pour illustrer ceci, nous examinons ci-dessous l'impact d'une augmentation sensible du niveau des taux d'intérêt. Le tableau 7 montre l'effet d'une augmentation des hypothèses d'intérêt de 100 points de base pour l'ensemble de la période 2005-2008. En fin de période, l'effet s'élèverait à environ 0,4% du PIB. L'augmentation du niveau d'intérêt retenue comme hypothèse de travail s'ajoute à l'augmentation déjà comprise dans l'hypothèse de base. Lors de l'élaboration du cadre budgétaire, on s'était basé sur une augmentation du taux d'intérêt à long terme de 3,4% en 2004 jusqu'à 5% en 2008.

Tableau 7
Impact d'une modification des hypothèses d'intérêt

En % du PIB	2005	2006	2007	2008
Ecart des charges d'intérêt par rapport au scénario décrit	0,1	0,3	0,3	0,4

4.2.2 Sensibilité des soldes de financement à la croissance

Tant l'évolution des recettes que celle des dépenses publiques sont déterminées par le niveau et la composition de la croissance économique. La croissance tendancielle moyenne pour la période 2004-2008 est estimée à un peu plus de 2,1%. L'estimation de la croissance moyenne réelle est un peu plus élevée, soit 2,3%. Ce point de départ semble réaliste, car il faut éliminer un output gap de -1,1 % et tenir compte de la conjoncture en 2004 qui a entraîné une croissance de 2,4%. Toutefois, les ajustements successifs des prévisions de croissance au cours des dernières années incitent à la prudence. C'est pourquoi nous esquissons l'impact d'hypothèses divergentes de croissance sur le solde de financement. L'élasticité du solde de financement à la croissance économique s'élève en Belgique à environ 0,6. Dans l'hypothèse d'une croissance inférieure et d'une croissance supérieure de 0,5 point de pourcentage par rapport au scénario de base, nous obtenons les résultats suivants :

Tableau 8
La sensibilité du solde de financement aux modifications de la croissance

	2005	2006	2007	2008	Impact cumulé
Programme de stabilité					
Croissance réelle du PIB	2,5	2,5	2,1	2,0	
Solde de financement	0,0	0,0	0,3	0,6	
Croissance potentielle					
Croissance réelle du PIB	2,0	2,2	2,2	2,1	
Impact sur le solde de financement	-0,3	-0,2	0,1	0,1	-0,4
Une croissance moins forte					
Croissance réelle du PIB	2,0	2,0	1,6	1,5	
Impact sur le solde de financement	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-1,2
Une croissance plus forte					
Croissance réelle du PIB	3,0	3,0	2,6	2,5	
Impact sur le solde de financement	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2

Un équilibre budgétaire comme objectif réaliste

Un scénario de croissance proche de la croissance potentielle réelle, engendrerait sans mesures supplémentaires, un léger déficit en 2005 et en 2006. Si en moyenne, la croissance annuelle réelle était inférieure d'un demi-pourcent au scénario de base, il s'ensuivrait un déficit modeste de 0,3% sur l'ensemble de la période. Toutefois, le gouvernement considère ce scénario comme purement théorique. En pratique, l'équilibre budgétaire est considéré comme un objectif réaliste. En outre, en cas de croissance supérieure aux prévisions, le gouvernement s'engage à affecter la marge budgétaire supplémentaire en priorité à la réduction du taux d'endettement.

5 La qualité des finances publiques

Depuis plusieurs années, dans la ligne des objectifs de Lisbonne et compte tenu des défis spécifiques posés au niveau de notre pays, les autorités belges ont entrepris de nombreuses réformes de nature à augmenter le potentiel de croissance, en stimulant l'emploi, en améliorant l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises, en créant ou renforçant les conditions de la concurrence, en accompagnant le passage à une société de la connaissance. De nouvelles initiatives sont projetées en vue de stimuler l'innovation et l'esprit d'entreprise; alléger et simplifier la charge administrative ou développer les infrastructures. Mais quels que soient les progrès déjà réalisés, le premier défi se situe au niveau de l'emploi. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail, le renforcement de la participation et la maîtrise des coûts de la main-d'œuvre constituent dès lors des priorités majeures. Par ailleurs, sur le plan budgétaire, dans le cadre d'une maîtrise globale des dépenses primaires, certains glissements ont été opérés en faveur de domaines prioritaires.

5.1 La politique de l'emploi

Les politiques de réduction du coût indirect du travail, d'accompagnement et d'activation, poursuivies depuis de nombreuses années et accentuées au fil du temps, ont donné des résultats incontestables au vu de l'évolution du taux d'emploi : de 58,1% en 1996 on était passé à 62,3% en 2001, avant que le ralentissement économique n'entraîne un léger tassement (61,6% en 2003).

Réduction du coût du travail et autres mesures fiscales

La réforme fiscale, initiée en 2002, et l'abaissement des cotisations sociales concourent à la réduction de la pression fiscale et parafiscale sur le travail. En 2004, des réductions supplémentaires de cotisations sociales ont été octroyées. Des efforts particuliers ont été consentis d'une part pour les bas salaires et d'autre part pour les emplois très qualifiés. Le niveau de salaire jusqu'auquel la réduction supplémentaire ciblée sur les peu qualifiés est accordée a été relevé, et à l'autre extrémité de l'échelle des salaires, la réduction des cotisations sociales patronales a été accentuée pour les salaires élevés. Cette dernière mesure sera renforcée en 2005.

Par ailleurs, les instruments de réduction des pièges à l'emploi ont été revus afin d'en accroître l'efficacité. Le caractère incitatif du crédit d'impôt, instauré en faveur des revenus les plus faibles dans le cadre de la réforme fiscale, souffrait de ce que les bénéficiaires n'en ressentent les avantages que de façon différée, lors du décompte de l'impôt. Il a dès lors été décidé de substituer au crédit d'impôt pour les salariés un bonus crédit d'emploi, à partir du 1^{er} janvier 2005, sous forme de réduction de cotisations personnelles de sécurité sociale, immédiatement perceptible. En outre, l'allocation de garantie de revenus pour les travailleurs à temps partiel sera adaptée, de façon à ce que travailler davantage conduise à une augmentation des revenus.

Globalement les réductions de cotisations sociales s'élèveront à près de 5 milliards d'euros en 2005 (1,8% du PIB). Par ailleurs la mise en œuvre progressive de la réforme fiscale s'achève ; son impact, en vitesse de croisière en 2006, devrait être de l'ordre de 1,3% du PIB.

Diverses autres mesures fiscales ciblées, de nature à stimuler la demande ou l'offre de travail, ont été prises ou annoncées. On peut citer, par exemple, l'extension de la dispense du versement de précompte professionnel sur les salaires des chercheurs, à partir d'octobre 2005 ou l'élargissement à partir du 1^{er} janvier 2005 des possibilités de déduction fiscale de frais de garde d'enfant.

Par ailleurs, le système des titres-services, subvention à la demande de services domestiques et de proximité dans un cadre légal, instauré en janvier 2004, connaît un développement qui dépasse les attentes (7.500 emplois à fin 2004).

Les priorités d'une nouvelle politique de l'emploi

La politique belge de l'emploi accorde une attention particulière à la qualité du travail dans toutes ses dimensions et a un meilleur fonctionnement du marché du travail. Ainsi, le nouveau système de suivi des chômeurs, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2004, ne se borne pas à contrôler la disponibilité, mais vise aussi à renforcer l'assistance et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Concernant dans un premier temps les jeunes, ce nouveau système s'appliquera à tous les demandeurs d'emploi de moins de 40 ans à partir du 1^{er} juillet 2005.

L'accompagnement et la formation des travailleurs occupent une place centrale dans une vision renouvelée de l'emploi, conciliant mobilité et sécurisation des trajectoires professionnelles. Dans ces domaines, en particulier, le rôle des entités fédérées et des partenaires sociaux est fondamental. Les régions et communautés investissent énormément dans leur offre de formation. Elles ont par ailleurs pris des initiatives pour développer un système de certification des compétences acquises. Quant aux partenaires sociaux, ils auront à définir un cadre pratique et juridique de nature à concrétiser l'accord déjà conclu, relatif à l'intégration d'ici à 2010 d'un travailleur sur deux par année dans un projet d'enseignement et de formation.

Le système récent du crédit-temps constitue une première réponse à la difficulté de concilier vies professionnelle et familiale. Après avis des partenaires sociaux, le gouvernement entend améliorer le système des congés parentaux. Il a également demandé aux partenaires sociaux de réfléchir, dans le cadre des négociations interprofessionnelles, à une modernisation du régime du temps de travail, introduisant plus de souplesse afin de concilier besoins des entreprises et souhaits des travailleurs.

Diverses autres pistes de réflexion ont été proposées aux partenaires sociaux dans des domaines tels que : le régime social et réglementaire de l'intérim, le reclassement des travailleurs par les entreprises en cas de restructuration, la gratuité des déplacements domicile-travail.

La problématique de la fin de carrière

Au cours des trois dernières années, de nombreuses initiatives ont déjà été prises, afin d'éviter un retrait précoce du marché du travail des travailleurs les plus âgés, dont le taux d'activité est particulièrement bas en Belgique. Ces initiatives ont porté tant sur le coût du travail, l'accès à la formation ou l'accompagnement en cas de restructuration de leur entreprise, que sur les possibilités de réduction du temps de travail, ou que sur la disponibilité des chômeurs âgés pour le marché du travail et les incitants financiers au retour à l'emploi.

Soucieux d'intensifier et systématiser ces efforts, le gouvernement a lancé une concertation gouvernement – partenaires sociaux en vue de parvenir à des propositions concrètes de nature à améliorer la participation à l'emploi des plus de 50 ans. Un ensemble de mesures devrait être présenté au printemps 2005. Le gouvernement a d'ores et déjà proposé une trentaine de pistes de réflexion qui baliseront la concertation. Elles s'articulent autour de cinq grands axes:

- ❑ l'âge légal de la pension n'est pas en cause : le problème se situe au niveau de la sortie anticipée du marché du travail;
- ❑ les mesures à prendre ne s'appliqueront pas à ceux qui sont déjà sortis anticipativement du marché du travail;
- ❑ les nouvelles mesures assureront un traitement spécifique au groupe limité des travailleurs salariés qui ont exercé leurs professions dans des conditions de travail pénible ou qui sont victime d'une restructuration;
- ❑ les nouvelles mesures devront limiter le retrait précoce en stimulant, d'une part, les travailleurs salariés à rester actifs plus longtemps ou à retrouver plus facilement un nouvel emploi en cas de perte d'emploi et, d'autre part, les employeurs à garder plus longtemps les personnes plus âgées voire à les engager;
- ❑ enfin, les nouvelles mesures devront limiter les régimes de retrait précoce en les rendant moins attractifs, tant pour l'employeur que pour le travailleur salarié.

5.2 *L'amélioration de l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises et le soutien à l'esprit d'entreprise*

La charge administrative supportée par les entreprises et les indépendants en Belgique a été évaluée, par enquête, par le Bureau fédéral du Plan, à l'équivalent de 3,4% du PIB en 2002.

De nombreuses initiatives en vue de réduire cette charge ont déjà été prises au cours des dernières années tant au niveau fédéral que par les autorités régionales. Les possibilités d'effectuer diverses démarches par voie électronique ont ainsi été développées (déclaration à la TVA, à la Sécurité sociale ou à l'embauche, ...). Les autorités belges entendent élargir encore ces possibilités et poursuivre les avancées déjà réalisées quant à la collecte unique de données.

Suite à l'opérationnalisation de la Banque Carrefour des Entreprises (BCE), dans le courant de l'année 2004, le temps nécessaire pour réaliser toutes les procédures administratives nécessaires au démarrage d'une entreprise a déjà été fortement réduit. La connexion de la BCE avec les notaires, au début de 2005, devrait permettre de ramener ce délai à 11 jours en moyenne.

Par ailleurs, dans le cadre du "Plan Kafka", dès la fin de l'année 2004, un test sera effectué afin d'évaluer l'impact administratif de nouvelles réglementations avant leur approbation.

La réforme de l'impôt des sociétés, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, a ramené le taux de base de cet impôt de 40,17 à 33,99% (en ce compris la cotisation complémentaire de crise). Cette réforme fera l'objet d'une évaluation budgétaire en juillet 2005 et, éventuellement, d'adaptations.

Par ailleurs un système de ruling (ou d'accords préalables), permettant d'accorder une décision anticipée sur les conséquences fiscales d'une opération ou d'un projet avait été instauré parallèlement à la réforme de l'impôt des sociétés. Il a été décidé de renforcer le service en charge qui sera appelé à fournir des avis dans des délais plus courts, à partir du 1^{er} trimestre 2005.

Les autorités sont soucieuses de contribuer à l'élargissement des sources de financement disponibles pour les entreprises en général et les PME innovatrices en phase de démarrage en particulier. L'année 2004 a été marquée par l'opérationnalisation de divers instruments financiers lancés l'année précédente (Pricafs privées, Fonds Starter).

Enfin, la prise de risque ne peut qu'être encouragée par l'existence d'une couverture sociale minimale équitable des entrepreneurs. Un relèvement progressif de la pension des travailleurs indépendants a été amorcé. En trois ans l'écart qui sépare cette pension de celle des travailleurs salariés devrait être réduit de moitié. Une amélioration de leur couverture en soins de santé est par ailleurs programmée.

5.3 La concurrence sur les marchés de l'énergie

90% des marchés belges du gaz et de l'électricité sont désormais ouverts à la concurrence. Le découplage des activités de production, de distribution et de vente est achevé ou en voie d'achèvement. Les opérateurs de transport ou de distribution ont été désignés ou sont en voie de l'être (la distribution en Wallonie et à Bruxelles). Néanmoins la concentration du marché reste importante.

Si les prix du gaz sur le marché belge paraissent très compétitifs, le prix de l'électricité pour les industriels belges demeure élevé par rapport aux coûts correspondants supportés par leurs compétiteurs européens, alors même que la part des taxes dans les prix de l'électricité est plus faible en Belgique que dans les pays voisins.

Les autorités projettent dès lors de prendre une série de nouvelles mesures visant à permettre une véritable concurrence sur le marché de l'énergie. Le Gouvernement est très soucieux d'éviter une concentration excessive des capacités de production ou de distribution. En particulier, il sera fait en sorte que les ventes aux enchères soient organisées de façon plus efficace, le cadre légal de la bourse belge d'électricité Belpex (dont le principe de la création a été acquis en septembre 2004) étant finalisé au plus tôt. Il sera par ailleurs veillé à ce que des investissements supplémentaires soient effectués dans la capacité d'interconnexion. Des initiatives seront prises à court terme pour développer de nouvelles unités de production écologiques.

5.4 Un glissement qualitatif au sein des dépenses primaires

Dans le respect d'une politique de maîtrise globale des dépenses primaires, le gouvernement a consacré un effort particulier à certains domaines jugés prioritaires tel que :

- la justice;
- la dotation d'investissement pour la SNCB;
- la modernisation du SPF Finances.

Pour permettre un accroissement notable de ces dépenses à l'intérieur du cadre budgétaire fixé, une limitation très stricte des autres dépenses primaires a dû être opérée. Les efforts consentis ont touché la quasi-totalité des SPF et SPP; on citera comme exemple une diminution des moyens de fonctionnement de 4,8%.

6 La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.1 Introduction

Comme la plupart des pays occidentaux, la Belgique doit faire face à d'importantes modifications dans la structure par âge de sa population. Ces changements auront un impact considérable sur la protection sociale et son financement. Dans la perspective du vieillissement de la population, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures afin de garantir à long terme un niveau de bien-être collectif suffisamment élevé.

Afin de souligner l'importance accordée à la garantie à long terme d'une protection sociale efficace dans son ensemble et des pensions en particulier, le gouvernement a créé un Fonds de vieillissement. A cette création fut associée l'obligation d'établir annuellement une note sur le vieillissement. La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement prévoit trois étapes dans la procédure d'élaboration de la note sur le vieillissement:

- le Comité d'étude sur le vieillissement rédige un rapport annuel comprenant entre autres une analyse des effets budgétaires et sociaux du vieillissement;
- la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances formule ses recommandations en matière de politique budgétaire, en tenant compte du rapport du Comité d'étude sur le vieillissement;
- enfin, vient l'élaboration de la note sur le vieillissement proprement dite. Le gouvernement établit sa note sur le vieillissement en se basant sur le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement et sur l'avis annuel de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances. Dans cette note, le gouvernement expose sa politique relative à la problématique du vieillissement de la population.

Lors de la confection du budget 2005, cette procédure a été suivie pour la troisième fois. Les lignes de force de la dernière note sur le vieillissement sont brièvement esquissées ci-dessous.

6.2 *Le vieillissement de la population: effets budgétaires*

La structure par âge de la population belge changera fondamentalement dans les décennies à venir. L'effet cumulé de la baisse du taux de fécondité et de la hausse importante de l'espérance de vie conduit à une population vieillissante. En outre, la génération nombreuse des « baby boomers » atteindra l'âge de la retraite aux environs de 2010. Sous l'influence de ces tendances le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans aura fortement augmenté en 2030. Le tableau 9 donne une synthèse chiffrée de cette évolution.

Tableau 9
L'évolution de la composition de la population (x1000)

	2003	2010	2020	2030	2030-2000	
					2030-2003	(%)
0-19	2.406,7	2.351,7	2.275,1	2.272,6	-134,1	-5,6
20-59	5.700,5	5.682,2	5.534,4	5.287,9	-412,6	-7,2
60 +	2.260,8	2.485,9	2.904,4	3.327,1	1.066,3	47,2
Total	10.368,0	10.519,8	10.713,9	10.887,6	519,7	5,0
Part dans la population totale en %						
0-19	23,2	22,4	21,2	20,9	-2,3	-10,1
20-59	55,0	54,0	51,7	48,6	-6,4	-11,7
60 +	21,8	23,6	27,1	30,6	8,8	40,1
Coefficient de dépendance						
0-19	42,2	41,4	41,1	43,0	0,8	1,8
60 +	39,7	43,7	52,5	62,9	23,3	58,6
Total	81,9	85,1	93,6	105,9	24,0	29,3

Source: Comité d'étude sur le vieillissement: rapport annuel, avril 2004

Selon les prévisions, la part des personnes âgées de 60 ans et plus dans la population belge passera, de 21,8 % en 2003 à 30,6 % en 2030. En outre, on s'attend à une diminution en chiffres absolus du nombre des jeunes (0-19 ans) et de la population en âge de travailler (20-59 ans), même si le total de la population augmente. Cela conduira d'ici 2030, à un coefficient de dépendance de la population non-active par rapport à la population en âge de travailler de 105,9 %.

Ces évolutions démographiques auront évidemment un grand impact sur le fonctionnement de la protection sociale en général et sur les recettes et les dépenses publiques en particulier. Dans son troisième rapport d'avril 2004, le Comité d'étude sur le vieillissement a actualisé l'estimation des conséquences sociales et budgétaires du vieillissement entre 2004 et 2030.

Tableau 10**Effets budgétaires du vieillissement de la population**

	2003	2005	2010	2020	2030
Dépenses totales (1)	50,9	49,4	47,9	47,8	49,1
Dépenses sociales	23,4	23,2	23,1	24,6	26,7
Pensions	9,2	9,0	8,8	10,1	12,0
Soins de santé	6,9	7,2	7,8	8,6	9,3
Autres dépenses sociales	7,3	7,0	6,5	5,8	5,4
Charges d'intérêt	5,4	4,6	3,8	2,3	1,4
Recettes totales (1)	51,3	49,4	49,1	49,1	49,1
	Hypothèses				
Evolution de la productivité d'emploi	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Croissance du PIB en termes réels	0,9	2,9	2,5	1,7	1,5
Taux de participation hommes (20-64)	81,9	82,1	81,6	81,4	81,8
Taux de participation femmes (20-64)	65,9	67,1	68,6	70,0	72,0
Taux de participation global (20-64)	73,9	74,6	75,1	75,7	77,0
Taux de chômage (2)	11,5	11,4	9,9	7,4	6,1

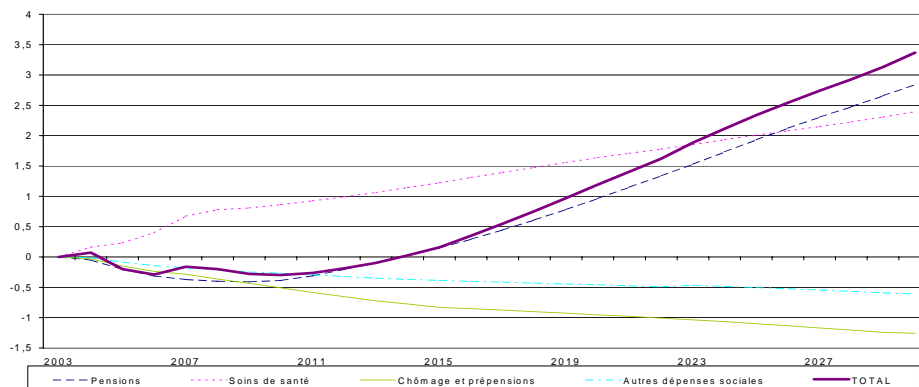
(1) Dans l'estimation du total des dépenses il est supposé que les dépenses primaires (autres que les dépenses sociales) resteront quasi constantes au niveau de 2008, en termes du PIB. Une hypothèse similaire est faite pour les recettes, dont le ratio est maintenu constant à son niveau estimé pour 2008.

(2) Il s'agit de l'évolution du chômage selon la définition administrative utilisée en Belgique. Celle-ci diffère sur certains points de la définition européenne reprise au tableau 1.

Sur base du tableau 10 et du graphique 3, il apparaît clairement que les pensions et les soins de santé seront les principaux responsables de l'augmentation des dépenses, bien que l'impact négatif des pensions ne se manifeste qu'après 2010. Le coût du vieillissement sur la période 2003-2030 a été estimé à 3,4 % du PIB dans le dernier rapport du Comité d'Etude, ce qui constitue une révision en hausse de 0,7% par rapport à la prévision précédente. L'augmentation se situe surtout dans la période 2003-2007. Elle est principalement attribuable à l'ajustement de la norme de croissance réelle des dépenses de soins de santé, fixée à 4,5% pour cette période. La croissance des dépenses de pensions et de soins de santé est partiellement compensée par une réduction du poids des autres dépenses sociales, et notamment des dépenses de chômage et d'allocations familiales.

Graphique 3

Le coût budgétaire du vieillissement (dépenses sociales en % du PIB)



L'augmentation du nombre de personnes âgées de 60 ans et plus et la diminution du nombre de personnes de moins de 60 ans, ont par ailleurs une influence sur la force productive de l'économie. Selon les projections du Comité d'étude, la croissance de l'économie belge devrait ralentir au cours des prochaines décennies jusqu'à 1,5 % du PIB en 2030 (sous l'hypothèse d'une productivité constante de 1,75 %), en raison de la baisse de la population active.

6.3 Une politique budgétaire adaptée

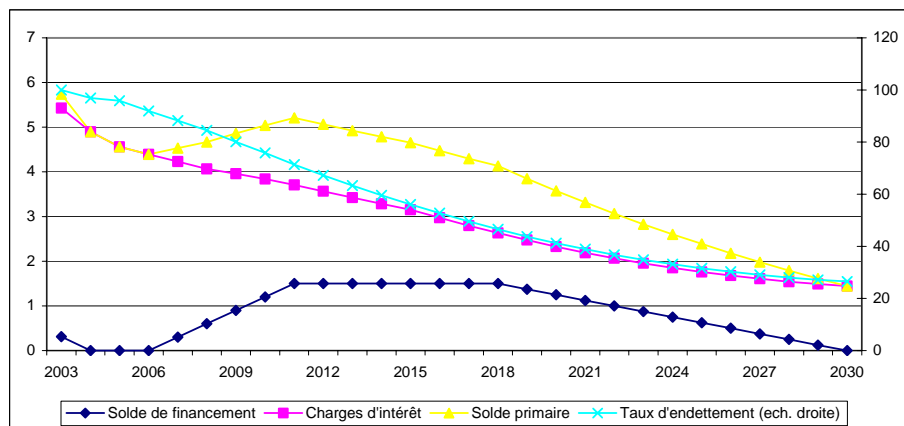
Le gouvernement belge, conscient de la pression importante que les changements dans la structure par âge de la population exercera pendant une longue période sur les budgets publics, a développé une stratégie multiple afin d'absorber à long terme les coûts supplémentaires du vieillissement.

a) Réduction de la dette par la constitution progressive d'excédents budgétaires

Étant donné l'augmentation des dépenses sociales en raison du vieillissement et le fait qu'il n'est pas souhaitable d'augmenter la pression fiscale, le gouvernement belge s'engage à maîtriser strictement les dépenses. À l'avenir également, le gouvernement veut préserver l'équilibre budgétaire en maintenant sous contrôle la croissance des dépenses primaires et en les ajustant en fonction des priorités politiques. De plus, dans la ligne de l'Avis du Conseil supérieur des Finances, les pouvoirs publics souhaitent constituer des excédents budgétaires progressivement croissants. Ces excédents devront permettre une réduction accélérée de la dette, de sorte qu'une plus grande marge financière soit créée afin d'absorber l'augmentation prévue des dépenses sociales. De plus, la réduction des excédents réalisés crée, à terme, une marge supplémentaire afin d'absorber la croissance des dépenses sociales sans qu'un déficit n'en résulte immédiatement ou ne doive être comblé au moyen d'impôts supplémentaires ou d'économies drastiques. Le graphique 4 illustre la dynamique de cette stratégie.

Graphique 4

Les paramètres les plus importants des finances publiques dans un scénario illustratif (en % du PIB)



b) Le Fonds de vieillissement: une réserve financière pour l'avenir

Le Fonds de vieillissement a été créé dans le but explicite de financer l'augmentation des dépenses de pensions au cours de la période 2010-2030. Ce Fonds est donc une réserve financière constituée spécifiquement afin d'absorber les chocs budgétaires du vieillissement. À cet effet, il dispose de quatre sources de financement possibles :

- des surplus budgétaires;
- des excédents de la sécurité sociale;
- des recettes non-fiscales;
- le produit de ses placements.

Comme l'indique le tableau 11, le Fonds de vieillissement dispose, après 4 ans, via ces différentes sources, d'un capital d'à peu près 12 milliards d'euros (soit un peu plus de 4% du PIB). Dans l'accord de gouvernement du 10 juillet 2003, les autorités belges s'étaient donné pour objectif d'augmenter le capital du Fonds de vieillissement jusque 10 milliards d'euros d'ici à 2007. Lors du contrôle budgétaire, cet objectif a été porté à 13 milliards. Actuellement, le capital du Fonds de vieillissement s'élève à 11.948,9 millions d'euros. L'objectif de 13 milliards d'euros à fin 2007, fixé lors du contrôle budgétaire, semble donc réaliste. En 2005, le produit de la vente partielle de la participation publique dans l'exploitant d'aéroport BIAC serait, entre autres, affecté au Fonds de vieillissement.

Le capital constitué au sein du Fonds de vieillissement n'est pas disponible à tout moment. La loi du 5 septembre 2001 créant le Fonds de vieillissement prévoit, en tant que condition supplémentaire, que les moyens du Fonds ne peuvent être utilisés que si le taux d'endettement est inférieur à 60% du PIB. Cette condition constitue un incitant supplémentaire pour les futurs gouvernements à maintenir la stratégie globale visant à absorber les coûts du vieillissement. Elle évite aussi que le Fonds du vieillissement soit utilisé à la légère.

Tableau 11
Les capitaux placés au Fonds du vieillissement

	Montants placés	Cumulés
2001 UMTS	437,8	
plus-value or	177,1	
intérêts court terme	9,2	
	624,1	624,1
2002 bénéfices BNB	429,0	
intérêts court terme	2,7	
	431,7	1.055,8
2003 dividendes 2002 Belgacom	237,3	
billets de banque	214,0	
Credibe	2.645,7	
	3.096,9	4.152,7
2004 dividendes 2003 Belgacom	290,0	
intérêts court terme	6,2	
fonds de pension Belgacom	5.000,0	
Fadels	2.500,0	
	7.796,2	11.948,9

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

Dans le cadre du programme de stabilité, une attention particulière est accordée à la contribution que la politique budgétaire apportera à l'absorption des effets du vieillissement. Bien qu'en principe, une réduction considérable de la dette publique doive suffire pour créer la marge budgétaire nécessaire pour absorber la hausse des dépenses sociales, cette seule démarche ne libérerait pas assez de marge budgétaire pour financer d'autres initiatives ou défis politiques. De cette façon l'économie belge pourrait perdre de son dynamisme ce qui aurait à son tour un effet sur les recettes publiques. Il serait donc erroné de baser la stratégie du vieillissement exclusivement sur le pilier budgétaire. D'autres domaines peuvent également apporter une contribution importante. Par la promotion de l'emploi et de manière plus générale par la croissance économique, la base financière permettant d'absorber le coût du vieillissement peut être renforcée. Les mesures prises dans cette optique ont été expliquées au point 5.

ANNEXES

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de change USD/euro (moyenne annuelle)	113,0	122,2	121,5	121,2	121,0	120,8
Croissance PIB - monde (hors UE)	4,4	5,1	4,7	3,8	3,8	3,8
Croissance PIB - UE	0,8	2,0	2,4	2,6	2,5	2,4
Croissance marchés extérieurs pertinents	3,3	6,8	6,7	6,6	6,2	5,8
Importations mondiales en volume (hors UE)	7,3	9,7	8,5	6,9	6,9	6,9
Prix du pétrole (USD)	28,8	37,4	39,0	38,2	39,1	40,1

Source: Bureau fédéral du Plan, Perspectives 2004-2009, octobre 2004

Les éléments les plus importants déterminant la croissance potentielle

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance potentielle	1,9	1,8	2,0	2,2	2,2	2,1
Output gap (en % de l'output potentiel)	-1,1	-0,6	-0,1	0,3	0,1	0,1
Contributions à la croissance potentielle						
Facteur travail	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5
Facteur capital	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Productivité totale des facteurs	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Déterminants de la croissance potentielle						
Population en âge de travailler (taux de croissance en %)	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,4
Taux de participation tendancielle (en % de la population en âge de travailler)	71,5	71,3	71,6	71,8	72,0	72,1
Composante tendancielle du chômage	13,9	13,9	13,9	13,8	13,7	13,5
Investissements (en % de l'output potentiel)	19,7	19,7	20,4	20,8	20,7	20,7
Taux de dépréciation du capital	5,9	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2

Source: Bureau fédéral du Plan, Perspectives 2004-2009, octobre 2004

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde de financement											
Programmes											
1999-2002	-1,6	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3						
2000-2003		-1,1	-1,0	-0,5	0,0	0,2					
2001-2005			-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7			
2002-2005				0,0	0,0	0,5	0,6	0,7			
2003-2005					0,0	0,0	0,3	0,5			
2004-2007						0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	
2005-2008							0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
Réalisations	-0,6	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4					
Taux d'endettement											
Programmes											
1999-2002	117,5	114,5	112,2	109,6	106,8						
2000-2003		114,9	112,4	108,8	105,0	101,3					
2001-2005			110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7			
2002-2005				107,0	103,3	97,7	93,0	88,6			
2003-2005					106,1	102,3	97,9	93,6			
2004-2007						102,3	97,6	93,6	90,1	87,0	
2005-2008							96,6	95,5	91,7	88,0	84,2
Réalisations	119,0	114,5	109,1	108,0	105,4	100,0					