



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

**VERS DES FINANCES PUBLIQUES SOUTENABLES
ET NEUTRES SUR LE PLAN INTERTEMPOREL
DANS LE CONTEXTE DU VIEILLISSEMENT**

M A R S 2007

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	6
SYNTHESE	7
1. Des finances publiques soutenables dans le contexte du vieillissement.....	7
2. Implications du scénario global pour les diverses Entités et niveaux de pouvoirs.....	10
AVIS INTEGRAL	13
1. Introduction	13
2. Antécédents.....	14
2.1 Objectifs budgétaires contenus dans les programmes de stabilité	15
2.2 Estimations actualisées relatives aux coûts budgétaires du vieillissement	17
2.3 Implications pour la trajectoire budgétaire préconisée	18
3. Critères et hypothèses de base pour le choix d'une trajectoire budgétaire	19
3.1 Aperçu	19
3.2 La soutenabilité des finances publiques à long terme.....	19
3.3 Neutralité intertemporelle	20
3.4 Un excédent budgétaire de 0,3 p.c. du PIB en 2007 comme point de départ	21
3.5 Hypothèses macroéconomiques et coût budgétaire du vieillissement.....	23
3.6 Ratio de recettes inchangé.....	24
4. Proposition de trajectoire budgétaire.....	25
4.1 Description de la trajectoire proposée.....	25
4.2 Implications de la trajectoire proposée sur le plan des dépenses.....	27
4.3 Évaluation au moyen des critères retenus	30
4.4 Comparaisons avec des scénarios alternatifs.....	31
Scénario de préfinancement intégral.....	31
Scénario de « blocage à l'équilibre budgétaire »	33
5. Implications de la trajectoire budgétaire préconisée pour l'Entité II	35
5.1 Introduction.....	35
5.2 Le coût budgétaire du vieillissement pour l'Entité II	36
5.3 Trajectoire budgétaire illustrative pour l'Entité II à long terme	40
5.3.1 Méthode de travail	40
6. Proposition de scénario à moyen terme	54
Annexe 1.....	58
Annexe 2.....	60
Annexe 3.....	64

LISTE DES ABREVIATIONS

AR	Arrêté royal
AWG	Ageing Working Group
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
CBV	Coût budgétaire du vieillissement
CCC	Commission communautaire commune
CCF	Communauté communautaire française
CEV	Comité d'étude sur le vieillissement
CFI	Communauté flamande
CFr	Communauté française
CG	Communauté germanophone
COCOF	Commission Communautaire française
CPAS	Centre public d'action sociale
CREDIBE	Ex-OCCH (partim)
CSF	Conseil supérieur des Finances
EAP	Ensemble des administrations publiques
EDP	Excessive Deficit Procedure
EC	European Commission
FADELS	Fonds d'amortissement des Emprunts de Logement social
FIF	Fonds de l'Infrastructure ferroviaire
FRA	Forward Rate Agreement
FV	Fonds de vieillissement
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
MB	Moniteur belge
NMS	New Member States (nouveaux Etats Membres de l'UE)
OCCH	Office central de crédit hypothécaire
ONSSAPL	Office National de sécurité sociale des administrations provinciales et locales

PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RNB	Revenu national brut
RW	Région wallonne
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux
SNCB	Société nationale de chemins de fer belge
SNF	Solde net à financer
SPF	Service public fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications systems

Les Membres de la Section

Monsieur	L. COENE, Président
Monsieur	N. DE BATSELIER
Monsieur	J. HILGERS
Monsieur	P. PRAET
	Représentants de la Banque Nationale de Belgique
Madame	I. STANDAERT
	Représentante du Ministre des Finances
Monsieur	A. BOON
	Représentant de la Ministre du Budget
Madame	W. DEMEESTER-DE MEYER
Monsieur	G. PEERSMAN
Madame	F. THYS
Monsieur	G. PAGANO
Madame	Ch. SERVATY
Monsieur	E. DEGREEF
	Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale
Observateur	
Monsieur	N. HEUKEMES
	Représentant de la Communauté germanophone
Secrétariat	
Madame	C. SPINNOY
Messieurs	L. BUFFEL
	R. SAVAGE
	F. STALLAERT

AVANT-PROPOS

Le présent Avis de la Section contient une synthèse et deux grandes parties.

L'article 9 de la loi Fonds de vieillissement stipule que : « Les recommandations relatives à la politique budgétaire des pouvoirs publics incorporées dans l'avis annuel de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances tiennent notamment compte du rapport du Comité d'étude sur le vieillissement ». Dès lors, dans la première grande partie (chapitres 1 à 4) de cet Avis, la Section recomposée depuis septembre 2006 accorde une importance particulière à la contribution que peut apporter la politique budgétaire à court et à moyen terme en vue de faire face aux coûts budgétaires singuliers du vieillissement, qui constituent un défi incontournable. Depuis la publication du dernier rapport de la Section précédente, de nouveaux éléments sont apparus. C'est pourquoi cette première partie examine la nécessité, le contexte ainsi que les implications générales d'une nouvelle trajectoire budgétaire.

Le chapitre 5 de la deuxième partie examine les implications de la trajectoire budgétaire recommandée pour l'Entité II. Enfin, le chapitre 6 examine plus en détail le scénario proposé à moyen terme et résume les lignes directrices de cet avis.

Bruxelles, le 15 mars 2007

SYNTHESE

Le présent Avis a pour premier objectif de redéfinir une trajectoire budgétaire à court, moyen et long terme, qui intègre pleinement les implications de la dernière réestimation du coût budgétaire du vieillissement, telle qu'opérée en mai 2006 par le Comité d'étude sur le vieillissement. Dans une seconde partie, il présente une analyse exploratoire des implications de cette trajectoire budgétaire pour les divers niveaux de pouvoirs et Entités, compte tenu de la part du coût budgétaire du vieillissement qui leur incombe à législation inchangée et dans le cadre de la structure fédérale actuelle de l'Etat belge.

1. Des finances publiques soutenables dans le contexte du vieillissement

La réactualisation du dernier Avis remis par la précédente Section "Besoins de financement des administrations publiques" du Conseil supérieur des Finances (juin 2004) nécessite de prendre en compte deux événements importants survenus depuis lors.

1. Les deux derniers Programmes de Stabilité de la Belgique ont fixé des objectifs budgétaires de moyen et long terme qui s'écartent quelque peu, en termes de profil temporel, de la dernière trajectoire proposée par la Section. Le dernier Programme de Stabilité (décembre 2006) en particulier traduit également les objectifs fixés dans la loi du 20 décembre 2005 (Moniteur belge du 14 mars 2006) modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique, et création d'un Fonds de Vieillessement.
2. La dernière estimation du coût budgétaire du vieillissement par le Comité d'étude sur le vieillissement, en date de mai 2006, innove de manière substantielle en allongeant jusqu'en 2050 la période prise en compte, comparativement à 2030 précédemment. Ces estimations évaluent le coût budgétaire du vieillissement à 5,8% de PIB à l'horizon 2050, soit un coût additionnel de 2% de PIB à prendre en charge entre 2030 et 2050.

Ces deux éléments ont d'importantes implications. Les trajectoires antérieures de la Section et des programmes de Stabilité visaient à assurer la soutenabilité (1) de la politique budgétaire belge à l'horizon 2030, en assurant le préfinancement du coût budgétaire du vieillissement.

1 La soutenabilité peut être définie ici dans un sens large comme la stabilité financière à terme des finances publiques (en termes de déficits et de taux d'endettement) tout en permettant de couvrir le coût budgétaire estimé du vieillissement sans imposer de ruptures ou discontinuité significative dans la conduite de la politique budgétaire (neutralité dans le temps) et en visant l'équité inter-générationnelle.

Les travaux réalisés par la Section indiquent que ces trajectoires ne sont plus suffisantes pour assurer la soutenabilité à l'horizon 2050. Prolongées au-delà de 2030, ces trajectoires conduiraient en effet à porter le déficit public à près de 3% de PIB en fin de période, et entraîneraient par là-même le déclenchement d'un nouvel effet boule de neige de la dette et des charges d'intérêts.

Il importait par conséquent, sur base des informations les plus récentes disponibles, de définir une nouvelle trajectoire budgétaire susceptible d'assurer la soutenabilité budgétaire à moyen et long terme en tenant compte des nouvelles estimations du coût budgétaire du vieillissement à l'horizon 2050.

Deux critères ont guidé la Section.

1. Assurer la soutenabilité financière à moyen et long terme, définie ici comme une trajectoire de soldes budgétaires et de taux d'endettement qui soit non-explosive en fin de période (convergence vers des niveaux stables et peu élevés d'endettement).
2. Assurer au mieux la neutralité intertemporelle de la politique budgétaire, c'est-à-dire ne pas reporter sur les législatures et/ou les générations futures le poids des ajustements budgétaires à opérer pour assurer cette soutenabilité sans à-coups ni ruptures dommageables.

Le souci de respecter au mieux et simultanément ces deux critères a conduit la Section à écarter deux scénarios extrêmes.

- a. Un scénario de préfinancement intégral, dès 2010-2011 du coût budgétaire du vieillissement total estimé à l'horizon 2050. Ce scénario aurait en effet imposé de dégager assez rapidement des surplus budgétaires considérables – supérieurs à 2,5% de PIB pendant plus de 10 ans -, ce qui aurait pour effet d'éliminer pratiquement tout endettement public d'ici 2030. Ce scénario aurait exigé de concentrer l'intégralité de l'effort d'ajustement budgétaire requis (environ 2% de PIB) sur la seule prochaine législature, introduisant ainsi une rupture dans la continuité de la politique budgétaire. Il aurait aussi menacé de réduire à la portion congrue les moyens nécessaires à la poursuite des politiques actives de l'emploi et de soutien du potentiel de croissance, politiques qui constituent le second pilier de la stratégie globale de préparation au vieillissement de la population. De plus, ces stratégies impliquent la formation d'actifs financiers dont l'attribution aux diverses entités de la Belgique fédérale est loin d'être évidente.
- b. Un second scénario à l'inverse beaucoup moins ambitieux, et en retrait par rapport aux engagements européens actuels de la Belgique, aurait consisté à se contenter de maintenir en permanence l'équilibre budgétaire. Un tel scénario aurait été lui aussi en contradiction flagrante avec le critère de neutralité inter-temporelle. Il aurait inéluctablement conduit, dès la montée en puissance des coûts budgétaires liés au vieillissement (dans moins de 5 ans), à des pressions intenable soit dans le sens d'un relèvement important des prélèvements obligatoires, soit dans celui d'une

amputation drastique des marges en matière de dépenses hors vieillissement (enseignement, justice, infrastructures publiques, etc.), et ce tant au niveau du Pouvoir fédéral qu'indirectement au niveau des Communautés et Régions.

Ces arguments ont conduit la Section à opter pour un troisième scénario, entièrement cohérent avec les deux critères de base importantes qui ont guidé la Section. Jusqu'à l'horizon 2012-2013, il entérine les objectifs budgétaires à l'horizon 2010 contenus dans le dernier Programme de Stabilité de la Belgique et vise à dégager progressivement par après des surplus budgétaires croissants (1,1% de PIB en 2011 et 1,5% de PIB en 2013), de manière à dégager une marge suffisante pour préfinancer le coût du vieillissement à l'horizon 2030, et en particulier alimenter structurellement le Fonds de vieillissement en vue de pérenniser le système de pensions légales. Mais au-delà de 2013, la Section considère indispensable d'aller plus loin et de préparer aussi ensuite la prise en charge progressive du coût budgétaire additionnel du vieillissement qui se profile après 2030.

Le scénario proposé implique de porter progressivement le surplus budgétaire global à près de 2,0% de PIB en 2017-2019, avant de le laisser redescendre graduellement à l'équilibre (vers 2035) puis de laisser le solde budgétaire converger vers un déficit un peu inférieur à 1% de PIB en fin de période. Il s'agit d'une politique de précaution budgétaire, visant à assurer sans à-coups le financement du système des pensions légales et des soins de santé, y compris au-delà de 2030.

Ce scénario est un scénario de préfinancement partiel dans lequel plus de 80% du coût budgétaire total du vieillissement à l'horizon 2050 sont préfinancés dès 2011-2013. Le caractère partiel du préfinancement implique cependant de compléter le financement après 2013 en limitant par la suite de manière permanente la croissance réelle des dépenses primaires et hors vieillissement un peu en dessous de celle du PIB ou des recettes publiques (si celles-ci évoluent à un rythme différent du PIB). L'écart annuel requis représente un peu plus de 0,1% de ces dépenses, à maintenir sans discontinuer, soit un effort de 0,25% de PIB environ par décennie.

Sur la période 2013-2050, cet effort complémentaire ou additionnel est actuellement estimé à 1% de PIB, à répartir quasi-linéairement sur près de 40 ans.

A plus court terme (d'ici 2011), le simple respect de la trajectoire budgétaire du dernier Programme de stabilité, reprise par la Section, imposera indiscutablement des efforts d'ajustements budgétaires conséquents considérés comme réalisables par la Section. A supposer que le surplus budgétaire structurel visé pour 2007 soit effectivement atteint, on peut à ce stade évaluer cet effort à 1,0% de PIB environ à l'horizon 2011 (2), sans mesures non récurrentes supplémentaires. Il faudra stabiliser le surplus primaire structurel de 4,2% du PIB et le hausser légèrement à l'horizon 2011 à 4,4% de PIB sur une base structurelle. En d'autres termes, il faudra mettre à profit la baisse escomptée des charges d'intérêts pour constituer des surplus budgétaires conséquents et croissants, ce qui veut dire que les

2 Soit un peu moins de 4 milliards d'euros d'ici 2011.

moyens ainsi dégagés pour l'alimentation du Fonds de Vieillesse ne seront plus disponibles pour d'autres affectations, que ce soit en réductions de recettes ou en dépenses primaires additionnelles.

2. Implications du scénario global pour les diverses Entités et niveaux de pouvoirs

Un second point important de l'Avis concerne les implications de ce scénario global dans la structure institutionnelle particulière de l'Etat belge, et en particulier compte tenu de la répartition des compétences budgétaires et fiscales entre niveaux de pouvoirs (Pouvoir fédéral, Sécurité sociale, Communautés et Régions, Pouvoirs locaux).

Il convient de remarquer que le Comité d'Etude sur le vieillissement estime dans le cadre institutionnel actuel que plus de 90% du coût budgétaire du vieillissement seront à charge de l'Entité I (regroupant le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale).

A l'intérieur du scénario global retenu, et à lois de financement inchangées, deux variantes distinctes de répartition des marges et contraintes budgétaires ont été envisagées. Dans ces deux scénarios, les recettes *propres* de chaque niveau de pouvoir exprimées en pourcentage du PIB sont supposées inchangées, tandis que les transferts de recettes fiscales par le Pouvoir fédéral aux Entités fédérées décroissent tendanciellement en termes relatifs en raison des caractéristiques des lois de financement actuellement en vigueur.

- 1 La première variante prend en compte l'hypothèse d'une application mécanique indifférenciée de la marge globale de croissance des dépenses primaires hors vieillissement aux différents niveaux de pouvoirs et aux diverses entités fédérées.
2. La seconde postule un équilibre budgétaire permanent (3) des différentes parties constitutives de l'Entité II (Pouvoirs locaux, Régions, Communautés) et d'un ajustement en conséquence des dépenses primaires hors vieillissement de l'Entité I (essentiellement le Pouvoir fédéral).

Les conclusions de ces exercices exploratoires sont les suivantes :

3 A l'exception des Pouvoirs locaux pour la période 2008-2012, où les objectifs budgétaires sont dérivés du Programme de Stabilité 2007-2010 et d'un ajustement transitoire en 2011-2012 pour tenir compte des spécificités du cycle de leurs investissements.

Malgré les méthodologies différentes dans les deux scénarios, il n'est pas évident de formuler des recommandations sans équivoque en ce qui concerne la trajectoire budgétaire que les entités fédérées doivent suivre.

Le premier scénario, basé sur une croissance uniforme des dépenses, mène à des évolutions divergentes de la dette, l'Entité II accumulant des actifs financiers croissants, alors que l'Entité I verrait croître son taux d'endettement avec réapparition possible de l'effet boule de neige. En outre, l'évolution des soldes au sein de l'Entité II est à ce point différente entre la Communauté flamande et la Communauté française, qu'il est impossible d'aboutir à une situation budgétaire durable et équilibrée. Aux yeux de la Section, ce scénario n'est donc pas réaliste.

Le deuxième scénario n'aboutit pas davantage à des conclusions univoques quant à l'Entité I et à l'Entité II. Le taux de croissance des dépenses primaires hors vieillissement de l'Entité I est inférieur, pour l'ensemble de la période, à celui de l'Entité II, à savoir 1,5% comparativement à 1,7%, en moyenne sur une base annuelle. La capacité de prise en charge des coûts budgétaires du vieillissement et des nouveaux défis dans le contexte actuel diffère donc. De plus, à l'intérieur de l'Entité II, des différences peuvent également être notées : le taux de croissance réel des dépenses primaires varie de 1,8% en moyenne pour la Communauté flamande à 1,5% pour la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone se situant entre les deux. Ceci dépend évidemment des différences de situations économiques et financières. Ces différences de pourcentage, en apparence minimes, concernent des montants qui ne sont pas négligeables. Dans toutes ces discussions, il est important de remarquer que les différences entre les marges de manoeuvre ne proviennent pas uniquement du vieillissement mais également des mécanismes inhérents à la loi de financement elle-même, qui, votée à une majorité parlementaire spéciale, a défini les moyens et la solidarité.

Les nombreuses hypothèses ne facilitent pas une interprétation univoque. Pour justifier ces différences, certains attirent l'attention sur les évolutions passées et sur les besoins futurs croissants en matière de dépenses pour l'environnement, la recherche et le développement, le logement, le soin aux handicapés... au niveau des entités fédérées, dont l'impact financier n'a pas encore été estimé. D'autres doutent du caractère durable d'un système qui voit s'accumuler d'importants écarts entre les marges de dépenses. Des différences ont aussi existé dans un passé récent. La Section estime que d'éventuelles révisions du contexte financier ne peuvent clairement plus se faire, comme ce fut le cas dans le passé, au détriment de l'Entité I.

Ces exercices d'exploration ont pour avantage de faire apparaître les éventuels points de tension qui vont de pair avec le financement du vieillissement dans le cadre d'un Etat fédéral. Ils démontrent combien il est important que le gouvernement fédéral et les entités fédérées s'accordent sur la répartition future des trajectoire et marges budgétaires, compte tenu du coût du vieillissement, de celui des nouveaux défis sociétaux et de la dynamique des recettes, qui, tous trois, peuvent différer entre entités fédérées. Ces accords pourraient être conclus dans le cadre de programmes de stabilité internes pluriannuels, liés au programme national déposé auprès des institutions européennes.

La Section évaluera annuellement l'évolution budgétaire à l'aune de la répartition convenue.

Dans le contexte institutionnel actuel et en ce qui concerne l'avenir proche, faute d'alternatives, la Section part de l'hypothèse que les entités fédérées de l'Entité II seront en équilibre, ce qui implique que la charge du vieillissement incombe principalement à l'Entité I.

Il appartient aux autorités politiques de déterminer si éventuellement une autre répartition des charges du vieillissement doit être opérée entre l'Entité I et l'Entité II, et ceci en tenant compte du fait qu'à côté du vieillissement, d'autres besoins sociaux (par ex. : l'environnement, la recherche et le développement, le logement, les soins aux handicapés, etc.) dont la charge incombera principalement à l'Entité II, doivent eux aussi être financés. La section insiste toutefois sur le fait que le financement de ces besoins doit résulter de glissements au sein des marges de financement actuelles et donc pas de relèvements des dépenses au-delà des marges définies par la Section. Dans tous les cas, la Section estime que la trajectoire proposée est le minimum qui doit être respecté par les pouvoirs publics.

Considérations finales

Le vieillissement constitue un défi sociétal majeur – et un enjeu de premier plan en matière de politiques et de gouvernance publiques à moyen à long terme. Comme pour le changement climatique, ce défi implique de mettre en place ou de renforcer dès aujourd'hui des décisions, des mécanismes, des procédures qui impliquent une vision stratégique partagée de long terme – et la volonté politique d'inscrire les orientations de plus court terme en cohérence avec cette vision. La préparation au vieillissement ne concerne pas que la politique budgétaire, loin s'en faut. Elle requiert la mobilisation décisive et complémentaire des politiques d'emplois et de croissance durable, en vue d'élargir les bases de financement de notre système de protection sociale. Mais au-delà des marges d'incertitude qui subsistent quant à l'ampleur du coût budgétaire associé, la préparation au vieillissement exige une stratégie budgétaire pro-active qui anticipe correctement des évolutions inéluctables et prévisibles. Il n'y a plus beaucoup de temps pour agir. Le vieillissement pèsera très bientôt sur les finances publiques – dans moins de 5 ans – et il reste une fenêtre d'opportunité réelle mais de plus en plus réduite pour investir les économies futures de charges d'intérêts dans la constitution de surplus structurels afin de permettre de financer le coût du vieillissement. Il ne s'agit pas d'obsession budgétaire mais bien du souci de pérenniser le financement du système de pensions légales et des soins de santé. L'absence de vision et d'action aujourd'hui conduira sinon inéluctablement et assez rapidement à des tensions déstabilisatrices sur le financement de la protection sociale et/ou des autres compétences dont le Pouvoir fédéral et/ou les Communautés et Régions ont la charge.

1. Introduction

À l'instar de la plupart des autres pays européens, les finances publiques belges seront confrontées aux charges découlant du vieillissement de la population. Selon le Comité d'étude sur le vieillissement, institué au sein du Conseil supérieur des Finances, les dépenses publiques augmenteront de ce fait de 5,8 points de pourcentage du PIB entre 2005 et 2050, l'impact du vieillissement sur ces dépenses se faisant surtout sentir à partir de 2010. La cohésion et le bon fonctionnement de notre société reposent implicitement sur un contrat de confiance qui nous lie les uns aux autres, générations entre générations.

Pour relever ce défi avec confiance, il importe de mettre en place une stratégie cohérente comprenant une politique ciblée sur les plans budgétaire, économique et social. Le présent avis se concentrera sur la politique budgétaire, qui doit être la clé de voûte de cette stratégie plus large (politique à voies multiples). Cette politique vise par ailleurs à accroître le taux d'emploi en vue de renforcer l'assise financière de la sécurité sociale et ainsi garantir son fonctionnement. En effet, la tâche que le législateur a confié à la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » est d'établir des trajectoires et recommandations de politique budgétaire, de moyen et long terme, qui intègrent les coûts budgétaires du vieillissement et les points de départ tels qu'estimés par le Comité d'étude sur le vieillissement.

Concrètement, pour établir sa trajectoire budgétaire normative, la Section s'est basée sur le dernier rapport du Comité d'étude sur le vieillissement, et ce en vertu de l'article 9 de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, modifiée par la loi du 20 décembre 2005 (Moniteur belge du 14 mars 2006) (loi sur le Fonds de vieillissement modifiée). Pour élaborer sa trajectoire budgétaire concrète 2007-2011, la Section part donc de son scénario à long terme, qui repose sur la trajectoire de base à long terme présentée par le Comité d'étude sur le vieillissement dans son rapport de mai 2006. Bien que les hypothèses ayant fait l'objet d'un consensus au sein du Comité d'étude sur le vieillissement supposent un certain degré de volontarisme et s'accompagnent toujours d'incertitudes réelles, les hypothèses de travail macroéconomiques, qui ne diffèrent par ailleurs que légèrement de la trajectoire établie par la Commission européenne (Ageing Working Group du Comité de politique économique de l'UE), ont été adoptées comme point de départ par la Section.

À cet égard, il convient de noter que les mesures nécessaires pour respecter la trajectoire préconisée par la Section ne concernent ipso facto pas les dépenses liées au vieillissement, qu'elle considère comme une donnée. Il importe également d'insister sur le fait que la Section ne doit pas se prononcer sur la manière dont sa trajectoire doit être réalisée. Ce choix doit être opéré par les instances politiques. La Section souhaite en outre attirer l'attention sur le fait qu'au vieillissement viendront s'ajouter d'autres défis budgétaires, comme par exemple l'environnement, la recherche et le développement, le logement, les soins aux personnes handicapées etc... Ces défis ne relèvent toutefois pas de la compétence du Comité d'étude sur le vieillissement institué au sein du Conseil supérieur des Finances.

La première partie de la présente note aborde les antécédents de cet avis, qui est le premier de la Section depuis qu'elle a été recomposée en septembre 2006. Cette première partie démontrera également pourquoi une reconsidération du dernier avis relatif à la trajectoire budgétaire s'impose. Dans un premier temps, les critères auxquels doit satisfaire la politique budgétaire sont décrits et les hypothèses qui sous-tendent cet avis sont précisées. Ensuite, la trajectoire budgétaire préconisée par la Section ainsi que ses conséquences sont présentées en détails, de même qu'une comparaison avec des scénarios alternatifs. La partie suivante traite des implications de la trajectoire budgétaire préconisée pour l'Entité II. Enfin, le scénario proposé à moyen terme est précisé et un résumé des lignes directrices de cet avis est présenté.

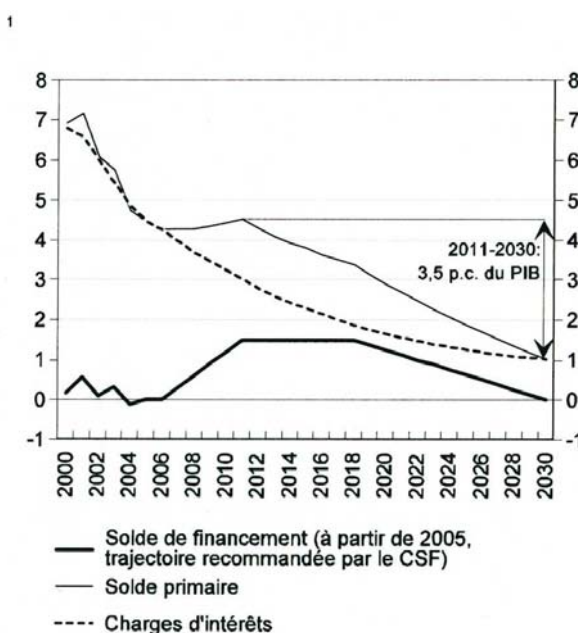
2. Antécédents

La dernière trajectoire recommandée par la Section date de juin 2004. Sur la base du coût budgétaire du vieillissement tel qu'estimé en avril 2004 par le Comité d'étude sur le vieillissement, la Section recommandait une stratégie de constitution progressive de surplus budgétaires. Ces surplus, au départ fixés à 0,3 p.c. du PIB en 2007, devaient progresser à raison de 0,3 point de pourcentage par an pour atteindre 1,5 p.c. du PIB en 2011. Ce niveau devait être conservé jusqu'en 2018 pour dégager les marges supplémentaires nécessaires en vue de faire face à la hausse des coûts budgétaires liés au vieillissement, sans devoir augmenter les recettes ou réduire certaines dépenses. Ainsi, les finances publiques auraient disposé d'une double marge permettant de couvrir les coûts engendrés par le vieillissement. Cette marge résulte, d'une part, de la diminution des charges d'intérêts à la suite de la contraction de la dette publique et, d'autre part, de la disparition progressive de l'excédent budgétaire après 2018. L'équilibre aurait ainsi à nouveau été atteint en 2030.

Graphique 1

Solde de financement, solde primaire et charges d'intérêts des pouvoirs publics

(en % du PIB)



Vers104\be01

Sources : CSF, ICN, BNB

La pertinence de la stratégie recommandée par le Conseil supérieur des Finances peut être illustrée au moyen de l'évolution mécanique des excédents primaires et des charges d'intérêts jusqu'en 2030. Ces excédents constitués au cours des prochaines années permettent en effet de réduire rapidement la dette et, partant, les charges d'intérêts. Si les taux d'intérêt étaient restés inchangés par rapport à ceux de 2004, ces charges auraient en effet diminué de 2 p.c. du PIB durant la période allant de 2011 à 2030. Combinée à la réduction progressive de l'excédent budgétaire à partir de 2018, cette baisse rendait possible une réduction de l'excédent primaire de 3,5 p.c. du PIB, soit grosso modo la marge nécessaire pour couvrir les coûts budgétaires du vieillissement tels qu'estimés à cette époque. Par ailleurs, selon ce scénario, la dette publique aurait pu passer dès 2014 sous la barre des 60 p.c. du PIB. Une fois ce niveau de dette atteint, le Fonds de vieillissement peut légalement utiliser ses réserves constituées en bons du Trésor-Fonds de vieillissement pour financer le surcoût engendré par les pensions. La durabilité du budget était donc assurée jusqu'à l'horizon 2030, date à laquelle les réserves constituées précédemment auraient complètement disparu.

2.1 Objectifs budgétaires contenus dans les programmes de stabilité

Le programme de stabilité de la Belgique de décembre 2004 allait être très largement calqué sur la trajectoire normative recommandée à l'époque par la Section. En 2005, le gouvernement fédéral a légèrement modifié cette trajectoire. En effet, la nouvelle trajectoire allait s'écarter quelque peu de celle de décembre 2004 en retardant de deux ans la date de réalisation visée d'un surplus budgétaire plafonné à 1,5 p.c. du PIB. Après un nouvel équilibre budgétaire en 2006, ce programme de stabilité de décembre 2005 allait viser un surplus augmentant progressivement au cours des années suivantes, qui devait s'élever à 0,7 p.c. du PIB en 2009. Cet excédent devait ensuite augmenter annuellement de 0,2 point de pourcentage – au lieu de 0,3 point de pourcentage comme prévu initialement pour atteindre 1,3 p.c. du PIB en 2012. Ces objectifs budgétaires figurent d'ailleurs dans la loi du 20 décembre 2005 modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, qui prescrit une trajectoire de financement structurelle pour le Fonds de vieillissement, renforçant ainsi encore davantage le lien direct existant entre la politique de réduction progressive de la dette et le financement des pensions.

Tableau 1
Normes relatives au besoin (-) ou à la capacité de financement
des administrations publiques belges (a)

(en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programme de stabilité et mises à jour successives									
Novembre 2002	0,0	0,0	0,3	0,5					
Novembre 2003		0,2	0,0	0,0	0,0	0,3			
Décembre 2004			0,0	0,0	0,0	0,3	0,6		
Décembre 2005				0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
Décembre 2006					0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
<i>p.m. Réalisations</i>									
<i>Selon l'optique d'Eurostat (b)</i>	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,1 e				
<i>Selon l'optique de l'ICN</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1 e				

Sources : CE, ICN, SPF Finances, BNB.

- (a) Selon la méthodologie utilisée dans le cadre de la procédure sur les déficits publics excessifs (EDP). Cette méthodologie diffère de celle du SEC 95, qui a été adaptée en 2001 pour exclure du calcul du solde de financement les gains nets d'intérêts provenant de certaines transactions financières, telles que les contrats d'échange (*swaps*) et les contrats à garantie de taux (*FRA*).
- (b) Selon l'optique de l'ICN, le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF), créé dans le contexte de la restructuration de la SNCB le 1^{er} janvier 2005, relève du secteur des sociétés non financières. Selon l'optique d'Eurostat, ce Fonds est classé dans le secteur des administrations publiques et la reprise de dette de la SNCB auquel il a procédé doit être enregistrée comme un transfert en capital de ce secteur vers celui des sociétés non financières.

Cette adaptation, qui s'écartait du dernier avis de juin 2004, n'a pas été examinée par la Section « Besoins de financement des administrations publiques » du Conseil supérieur des Finances, étant donné qu'il n'était plus en fonction à cette époque.

Il ressort des engagements pris par le gouvernement en octobre 2005 dans le programme de réforme national 2005-2008, élaboré dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée, que l'objectif d'un excédent de 1,5 p.c. du PIB reste d'actualité, mais que sa réalisation est reportée à 2013, comme l'indique d'ailleurs le scénario présenté dans le programme de stabilité de décembre 2005 en vue d'illustrer la stratégie adoptée.

Le dernier programme de stabilité, qui date de décembre 2006, confirme que la poursuite de l'assainissement des finances publiques est un élément clé de la stratégie élaborée pour faire face aux conséquences du vieillissement. Ce programme de stabilité comprend la nouvelle trajectoire établie en 2005. Le budget fédéral pour l'année 2007 devrait constituer un premier pas vers le dégagement progressif de surplus budgétaires, étant donné que l'on table pour 2007 sur un excédent de financement de 0,3 p.c. du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics en ce compris les mesures non récurrentes. La Section considère qu'il doit s'agir d'un excédent structurel qu'elle prend comme point de départ pour établir son nouveau cadre de référence à long terme dans lequel s'insère la présente trajectoire à moyen terme (2007-2050). En juin 2008, la Section indiquera, dans son rapport et son avis annuels, dans quelle mesure cet objectif a été effectivement réalisé par les différents pouvoirs publics.

2.2 Estimations actualisées relatives aux coûts budgétaires du vieillissement

Les estimations les plus récentes du Comité d'étude sur le vieillissement datent de mai 2006. Les différents rapports annuels de ce Comité présentent la composition du coût du vieillissement de manière détaillée (4). Le Comité d'étude sur le vieillissement utilise une définition assez large de ce surcoût budgétaire. Outre les dépenses en matière de pensions publiques et de soins de santé, toutes les autres dépenses influencées par des glissements démographiques ont également été retenues. Les dépenses en matière d'allocations familiales, de chômage, d'incapacité de travail, l'assurance soins flamande et les autres dépenses publiques sociales liées à l'âge ont ainsi été prises en compte dans les prévisions du Comité d'étude sur le vieillissement, l'éventuel impact sur les recettes publiques n'a, quant à lui, pas été examiné.

Il convient tout d'abord de remarquer que l'hypothèse en matière de productivité adoptée par le Comité d'étude se base sur des extrapolations du passé. En outre, il importe d'insister sur le fait que les résultats du scénario sont extrêmement sensibles à la moindre variation des paramètres des hypothèses, qui n'ont donc qu'une portée purement indicative et non prédictive.

Les hypothèses de travail cruciales suivantes utilisées par le Comité d'étude sur le vieillissement dans ses dernières estimations méritent d'être mentionnées. Le Comité adopte comme postulat une croissance annuelle constante de la productivité de 1,75 p.c. à long terme (et une croissance salariale conjuguée de 1,75 p.c., à scinder en un glissement des salaires de 0,5 p.c. et une augmentation salariale conventionnelle de 1,25 p.c.), une croissance moyenne de l'emploi de 0,1 p.c. et une croissance moyenne du PIB de 1,8 p.c. À long terme, le taux d'emploi devrait augmenter de 7,5 points de pourcentage d'ici à 2050 pour faire reculer le taux de chômage de 14,3 p.c. en 2005 à 8 p.c. de la population active en 2030 et en 2050 (5). Le Comité d'étude insiste explicitement sur la nécessité de poursuivre une politique active en faveur de l'emploi pour réaliser la trajectoire établie. Ceci implique en effet la création de 30.000 à 35.000 emplois en moyenne par an au cours des dix prochaines années.

Dans son dernier rapport, le Comité d'étude a revu à la hausse l'augmentation attendue des prestations sociales, et plus particulièrement des pensions et des dépenses de soins de santé. Actuellement, les coûts budgétaires liés au vieillissement entre 2005 et 2030 sont estimés à 3,8 p.c. du PIB, la principale augmentation de ces coûts intervenant après 2010. En 2004, ces coûts étaient encore estimés à 3,5 p.c. du PIB. Toutefois, la principale nouveauté du dernier rapport est la prolongation de l'horizon temporel des estimations jusqu'en 2050, alors que précédemment, elles n'allaient pas au-delà de l'année 2030. L'on s'attend à ce que les coûts budgétaires du vieillissement augmentent encore sensiblement au cours de la période allant de 2030 à 2050. Une hausse supplémentaire de 2 p.c. du PIB est attendue pour cette période.

4 Essentiellement le rapport annuel 2003 du Comité d'étude sur le vieillissement.

5 Il s'agit du chômage au sens large selon les définitions du Bureau fédéral du Plan qui reprennent outre les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, d'autres catégories comme les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi. En 2007, le taux de chômage s'élèverait à 13,9 p.c. de la population active selon les définitions du Bureau fédéral du Plan, les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi représenteraient au cours de la même année 8,9 p.c. de la population active. (Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2006-2011*, mai 2006).

L'augmentation totale des dépenses liées au vieillissement pour la période 2005-2050 est estimée à 5,8 p.c. du PIB. Les coûts engendrés par les pensions devraient croître de 3,9 p.c. du PIB au cours de cette période et être de ce fait le principal facteur d'augmentation. Les pensions des salariés devraient progresser de 2,8 points de pourcentage, tandis que l'augmentation des pensions des fonctionnaires est estimée à 1,2 point de pourcentage. Les pensions des indépendants resteraient inchangées par rapport au PIB. Les soins de santé devraient également accroître considérablement les coûts du vieillissement, de 3,7 points de pourcentage. Contrairement aux dépenses en matière de pensions et de soins de santé, les autres dépenses sociales devraient atténuer les coûts budgétaires du vieillissement. Ainsi, les allocations de chômage et les allocations familiales diminueraient de respectivement 1,1 et 0,6 point de pourcentage.

Enfin, il faut encore noter que le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement tient également compte des mesures sociales contenues dans le Pacte de solidarité entre les générations (loi du 23 décembre 2005), prévoyant un incitant financier pour encourager les travailleurs à reporter leur pension (bonus de pension) et renforçant les conditions d'accès à la prépension. Ceci induit en général une baisse du nombre d'ayants droit mais une hausse des montants d'allocation. Le Pacte de solidarité prévoit en outre une adaptation anticipée des différentes allocations sociales au bien-être de 0,5 p.c. pour le moyen terme (2008-2011).

Tableau 2
Coût budgétaire du vieillissement

	(en % du PIB)							
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005-2030	2005-2050
Pensions	9,1	8,9	10,0	12,0	13,0	13,0	2,9	3,9
salarié	5,1	5,1	5,9	7,3	7,9	7,9	2,2	2,8
indépendant	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
secteur public	3,3	3,1	3,4	4,1	4,4	4,5	0,8	1,2
Soins de santé	7,1	7,9	8,6	9,5	10,3	10,8	2,4	3,7
Invalidité	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	0,0	-0,1
Chômage	2,2	2,1	1,5	1,3	1,2	1,2	-1,0	-1,1
Prépensions	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1
Allocations familiales	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	-0,4	-0,6
Autres	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0
TOTAL	23,1	23,4	24,4	26,8	28,4	28,8	3,8	5,8

Source : Comité d'étude sur le vieillissement, rapport annuel, mai 2006.

2.3 Implications pour la trajectoire budgétaire préconisée

Ces évolutions survenues depuis juin 2004, date à laquelle la Section a publié son dernier avis, nécessitent une reconsidération de la trajectoire budgétaire à recommander. En effet, les scénarios budgétaires développés jusqu'à présent étaient des scénarios cohérents mais à horizon temporel limité. Ils ne prenaient en compte le coût du vieillissement que jusqu'en 2030.

La soutenabilité des finances publiques était assurée à l'horizon 2030, mais pas nécessairement à plus long terme.

Dans la définition d'une nouvelle stratégie budgétaire de moyen et long terme, il importe donc d'intégrer pleinement les informations actuellement disponibles quant au coût additionnel du vieillissement entre 2030 et 2050. L'horizon 2050 peut de plus être considéré actuellement comme un horizon temporel pertinent du point de vue du critère de soutenabilité, car le coût budgétaire du vieillissement tendrait à se stabiliser en fin de période. Une reconsidération de la trajectoire budgétaire recommandée par la Section s'impose donc.

3. Critères et hypothèses de base pour le choix d'une trajectoire budgétaire

3.1 *Aperçu*

Cette partie présente les critères au moyen desquels le choix d'une trajectoire budgétaire doit être opéré. Le choix d'une nouvelle trajectoire budgétaire recommandée doit ainsi être guidé par deux considérations:

- la trajectoire doit être soutenable, en ce sens que la dette publique doit tendre à long terme vers un niveau bas et stable ;
- la trajectoire doit également être la plus neutre possible sur le plan intertemporel, en ce sens que les efforts budgétaires nécessaires ne peuvent pas être reportés sur les générations suivantes.

Partant d'une approche à long terme basée sur ces deux critères, des recommandations peuvent être formulées en ce qui concerne la politique budgétaire à moyen terme. Il convient cependant de noter que le choix de la trajectoire budgétaire recommandée n'est pas complètement indépendant de l'interprétation concrète donnée aux notions de soutenabilité et de neutralité intertemporelle des finances publiques. C'est pourquoi la Section souhaite expliquer très précisément comment elle a défini et concrétisé ces critères.

3.2 *La soutenabilité des finances publiques à long terme*

Une politique budgétaire soutenable - ou, autrement dit, durable - à long terme, est une politique qui pourrait être menée sans limite temporelle, tandis qu'une politique budgétaire non durable devra être modifiée tôt ou tard. La littérature économique propose plusieurs approches en vue d'opérationnaliser cette définition plutôt intuitive de la notion de politique durable et de concrétiser le concept de finances publiques soutenables. Bien que théoriquement il n'y ait pas de critère unique, la plupart des spécifications reviennent à dire qu'un ratio d'endettement en hausse continue n'est pas durable.

C'est pourquoi il est recommandé de formuler un objectif de politique clair permettant qu'à long terme le ratio d'endettement se stabilise ou converge vers un bas niveau. Cet objectif peut être atteint en accélérant la réduction de la dette publique dans les années à venir. Pour ce faire, il s'agira de constituer des excédents budgétaires avant de les faire progressivement disparaître, le solde de financement à long terme tendant vers un déficit structurel de 1 p.c. du PIB. Ce déficit permettra aux stabilisateurs automatiques de jouer sans risquer de transgresser le critère figurant dans le Traité de Maastricht d'un déficit maximal de 3 p.c. du PIB. Un déficit de 1 p.c. du PIB est d'ailleurs présenté dans le Pacte de croissance et de stabilité réformé depuis 2005 comme objectif admissible à moyen terme pour les pays caractérisés par une faible dette publique et un potentiel de croissance élevé. Un tel scénario pourrait conduire à une stabilisation de la dette à un niveau inférieur à 30 p.c. du PIB.

3.3 Neutralité intertemporelle

Un des concepts clés dans le débat portant sur le financement du vieillissement est sans aucun doute la neutralité intertemporelle. Différentes stratégies de financement des futures charges budgétaires additionnelles engendrées par le vieillissement impliquent en effet des charges différentes pour les différentes générations. Un critère opérationnel de neutralité intertemporelle est dès lors indispensable. Un tel concept relativement abstrait peut cependant être traduit de diverses manières.

Une première manière d'opérationnaliser ce principe de neutralité intertemporelle consiste à analyser le rapport au PIB du solde primaire hors vieillissement. Un rapport plus ou moins constant reflète un effort réparti équitablement dans le temps. Un tel indicateur tient toutefois insuffisamment compte des glissements temporels entre les actifs et les non-actifs. Un deuxième indicateur est utilisé pour prendre cet élément en compte. Il donne une estimation de l'évolution dans le temps de la contribution d'une personne active moyenne au solde de financement primaire des pouvoirs publics. La neutralité intertemporelle est alors définie comme la situation dans laquelle les générations successives de personnes actives paient environ le même montant. Selon cette approche, des différences substantielles dans la contribution au solde primaire sont considérées comme déséquilibrées.

Il s'agit donc nécessairement d'une approche simplifiée basée sur une répartition très rudimentaire des différentes rubriques budgétaires entre les personnes actives et les personnes non actives. En dépit de ces hypothèses simplificatrices, cette approche de la neutralité intertemporelle de la politique budgétaire offre un bon aperçu de la manière dont les différentes stratégies budgétaires respectent le critère de la neutralité intertemporelle.

3.4 Un excédent budgétaire de 0,3 p.c. du PIB en 2007 comme point de départ

La Section se fonde sur l'objectif défini dans le budget fédéral 2007 d'arriver à un excédent de financement de 0,3 p.c. du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics. Cette méthodologie repose sur une double motivation. Premièrement, en partant de ce postulat, la Section adhère aux objectifs budgétaires actuels, tels que présentés dans le dernier programme de stabilité de décembre 2006 et dans le budget fédéral pour l'année 2007. Ensuite, ce postulat rejoint les avis formulés précédemment par la Section dans lesquels elle plaide en faveur de la constitution progressive d'excédents budgétaires afin de garantir la soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement.

La Section souhaite insister sur le fait que ce postulat peut déjà être qualifié d'ambitieux, compte tenu de la situation actuelle des finances publiques. Il convient dans un premier temps de spécifier et de mettre en œuvre plusieurs mesures contenues dans le budget 2007. En outre, ce budget comprend, à l'instar des années précédentes, des mesures qui peuvent être considérées comme non récurrentes (cf. le tableau ci-dessous). Compte tenu de la nécessité de constituer des excédents budgétaires structurels dans les années à venir, ces facteurs non récurrents doivent disparaître - éventuellement progressivement - pour être remplacés par des mesures structurelles.

Tableau 3
Facteurs non récurrents (a)

(en millions d'euros, sauf mention contraire)

	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Facteurs ponctuels</i>					
Régularisations fiscales		498		75	50
Reprise de la dette de la SNCB par le Fonds de l'infrastructure ferroviaire			-7.400		
Interventions dans les frais de chauffage			-145	-97	
Enrôlement accéléré de l'impôt des sociétés				700	
Régime fiscal temporaire réserves exonérées d'impôt					341
Modification de la date d'échéance des cotisations sociales dues sur le pécule de vacances anticipé					233
Glissements dans le financement du groupe SNCB				100	110
Autres (b)	-546	-259	225	-100	
<i>Mesures avec incidence réversible</i>					
<i>Avec influence à court terme</i>					
Glissement dans la perception des impôts, notamment entre le précompte professionnel et l'enrôlement	-227	184	205		
Glissements dans le financement du groupe SNCB	-1.051	1.051			
Titrisation des arriérés fiscaux			439	486	-183
<i>Avec influence à long terme (c)</i>					
Ventes d'actifs immobiliers	195	689	171	953	600
Transfert en capital en contrepartie de la reprise d'engagements de retraites	5.000	151	481		500
<i>Incidence sur le solde de financement</i>					
<i>Selon l'optique d'Eurostat (d)</i>					
Millions d'euros	3.371	2.314	-6.024	2.117	1.651
Pourcentages du PIB	1,2	0,8	-2,0	0,7	0,5
<i>Selon l'optique de l'ICN (d)</i>					
Pourcentages du PIB	1,2	0,8	0,4	0,7	0,5

Sources: documents budgétaires, BNB.

- (a) Un chiffre positif (négatif) indique une amélioration (détérioration) du solde de financement des administrations publiques résultant des facteurs non récurrents.
- (b) Les autres facteurs ponctuels portent, pour 2005, sur un transfert en capital aux administrations publiques par Aquafin, consécutivement à un différend relatif au taux de TVA à appliquer (225 millions d'euros). Pour 2006, un glissement dans le financement du Groupe SNCB a entraîné une baisse ponctuelle des subsides (100 millions d'euros), mais cet effet a été compensé par un paiement exceptionnel de la Communauté flamande aux sociétés de distribution d'eau et à Aquafin (quelque 100 millions d'euros).
- (c) Étant donné que les facteurs non récurrents sont définis comme des éléments qui exercent une influence significative sur les finances publiques pendant une année ou un petit nombre d'années tout au plus, il n'est pas tenu compte pour les mesures qui ont une influence à long terme de leurs retombées ultérieures, qui du reste sont parfois difficiles à évaluer sur une base fiable. Cette convention permet d'éviter que des écarts persistants entre soldes budgétaires nominal et structurel soient constatés sur une longue période en l'absence de nouveaux facteurs non récurrents.
- (d) Selon l'optique de l'ICN, le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF), créé dans le contexte de la restructuration de la SNCB le 1^{er} janvier 2005, relève du secteur des sociétés non financières. Selon l'optique d'Eurostat, ce Fonds est classé dans le secteur des administrations publiques et la reprise de dette de la SNCB auquel il a procédé doit être enregistrée comme un transfert en capital de ce secteur vers celui des sociétés non financières.

3.5 Hypothèses macroéconomiques et coût budgétaire du vieillissement

Les hypothèses de croissance du PIB retenues pour les simulations sont celles du Budget économique de février 2007 pour l'année 2007 et, pour les années 2008-2011, celles des perspectives de moyen terme du Bureau fédéral du plan qui ont servi de base à l'élaboration du nouveau programme de stabilité pour la Belgique de décembre 2006. Pour la période après 2011, les taux de croissance réels retenus sont ceux du Comité d'étude sur le vieillissement.

L'hypothèse de taux d'intérêt implicite retenue à l'horizon 2010 est celle d'une quasi-stabilisation. Pour la période après 2010, le taux d'intérêt implicite est supposé augmenter de 25 points de base en dix ans pour atteindre 4,85 p.c. en 2020 et se stabiliser à ce niveau par la suite.

Comme indiqué ci-dessus, la projection macroéconomique du Comité d'étude sur laquelle se fonde la Section, s'appuie sur deux hypothèses centrales. La Section part de l'hypothèse selon laquelle la croissance de la productivité du travail à long terme augmenterait annuellement de 1,75 p.c., ce qui correspond grosso modo à la croissance de la productivité enregistrée ces trente dernières années. Par ailleurs, ces projections reposent sur l'hypothèse selon laquelle le taux d'emploi progresserait de 7,5 points de pourcentage d'ici 2050, ce qui implique la création de 30.000 à 35.000 emplois en moyenne par an au cours des dix prochaines années.

Le vieillissement de la population exercera inévitablement une forte pression à la baisse sur la croissance économique. La croissance annuelle du PIB en volume s'explique en effet par deux composantes, à savoir l'évolution de l'emploi et l'augmentation de la productivité du travail. Se basant sur l'évolution démographique attendue, le Comité d'étude part du principe que l'emploi n'augmentera plus au cours des prochaines décennies. Il faudra même tenir compte d'une contraction de la population active et de l'emploi après 2020. En partant de l'hypothèse du Comité d'étude sur le vieillissement selon laquelle la productivité du travail augmentera à l'avenir de 1,75 p.c. par an, la croissance annuelle du PIB en volume au cours de la prochaine décennie retomberait progressivement, jusqu'à 1,5 p.c. environ à partir de 2030.

Le Comité d'étude insiste toutefois explicitement sur la nécessité de poursuivre une politique active en faveur de l'emploi pour pouvoir réaliser la trajectoire établie. À cet égard, il conviendra d'accorder une attention toute particulière aux âgés, aux personnes peu qualifiées et aux allochtones. La participation au travail de ces groupes est en effet nettement inférieure en Belgique à la moyenne européenne. La formation des jeunes et la formation permanente de la population active jouent un rôle clé dans ce contexte. Le niveau de formation de la main-d'œuvre devra d'ailleurs être un facteur de soutien en vue d'enregistrer des gains de productivité. D'autres leviers devront être identifiés afin de stimuler la croissance de la productivité. Il convient à cet égard d'œuvrer à une augmentation des investissements et de la qualité du stock de capital fixe, à la promotion de la recherche et du développement ainsi que de l'innovation. D'autres facteurs, tels que l'amélioration du fonctionnement du marché et la promotion de l'esprit d'entreprise, sont des éléments essentiels pour dynamiser notre économie.

Dans son avis, la Section se base sur les coûts du vieillissement estimés par le Comité d'étude. Ce scénario implique la poursuite d'une politique ambitieuse en faveur de l'emploi et la stimulation d'une croissance économique robuste. Le cas échéant la nécessité pourrait se faire sentir d'influencer le coût budgétaire du vieillissement et/ou son financement.

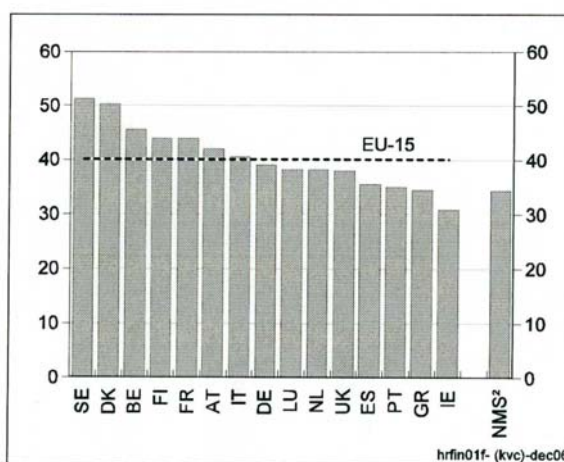
3.6 Ratio de recettes inchangé

Enfin, la Section a opté pour une trajectoire budgétaire qui, à la lumière du vieillissement, peut être considérée comme soutenable et neutre sur le plan intertemporel et qui est basée sur l'hypothèse technique d'un ratio de recettes global constant (6).

La pression fiscale et parafiscale globale en Belgique est depuis longtemps l'une des plus élevée en Europe, avec celle des pays scandinaves. En 2005, la pression fiscale et parafiscale en Belgique était, avec 45,6 p.c. du PIB, la troisième plus élevée de l'UE 15, après la Suède et le Danemark. Elle était de 5,4 points de pourcentage supérieure à la moyenne de l'UE 15. La politique de la plupart des pouvoirs publics européens semble à l'heure actuelle tournée vers une atténuation de la pression fiscale, plus particulièrement sur le travail, et des taux d'imposition nominaux sur les bénéfices des sociétés. L'ouverture de l'économie belge ne permet pas aux pouvoirs publics d'appliquer des taux d'imposition s'écartant fortement de ceux en vigueur chez nos principaux partenaires commerciaux.

Graphique 2
Recettes fiscales et parafiscales totales (1)

(en % du PIB, 2005)



(1) Recettes fiscales et parafiscales des administrations publiques y compris les prélèvements de l'UE.

(2) New Members States (nouveaux Etats membres de l'UE).

Source : EC.

6 L'incidence du vieillissement sur l'évolution des recettes des administrations publiques n'a pas encore été étudiée d'une manière approfondie c'est pourquoi la Section s'en tient aux hypothèses adoptées dans le présent rapport.

En revanche, d'éventuels glissements dans les recettes publiques pourraient être envisagés. Une perception efficace et correcte des recettes fiscales et parafiscales et la lutte contre la fraude fiscale et sociale sont également essentielles.

4. Proposition de trajectoire budgétaire

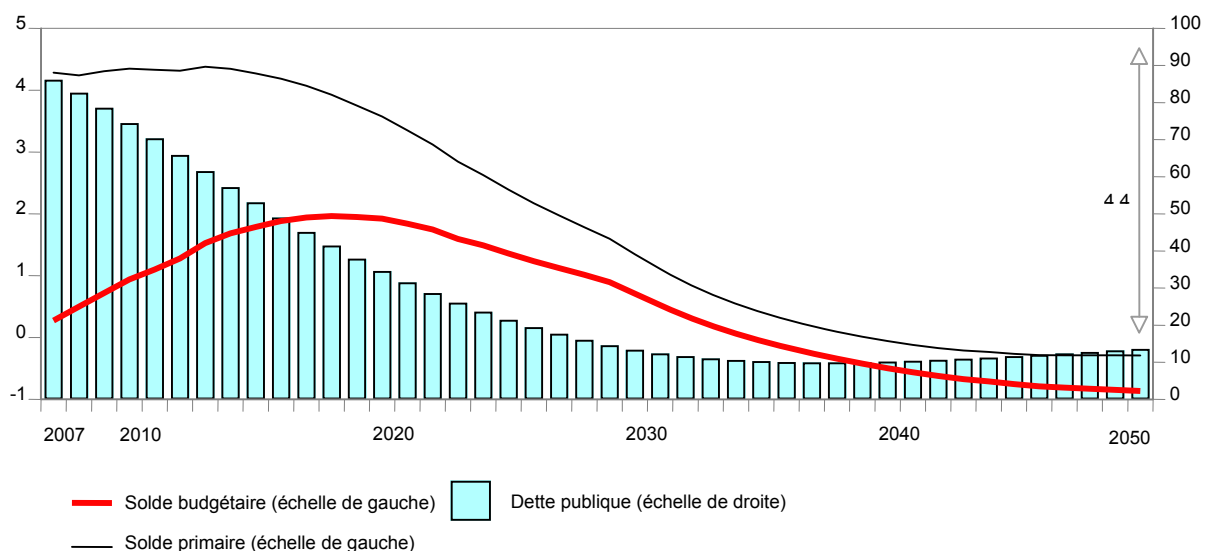
4.1 Description de la trajectoire proposée

Le scénario proposé se fonde sur les hypothèses exposées dans les deux sections qui précèdent et diffère des trajectoires préconisées par le passé par la Section en raison principalement de la réestimation des coûts liés au vieillissement, réalisée par le Comité d'étude sur le vieillissement. Cette estimation a notamment été prolongée pour couvrir la période 2030-2050, période durant laquelle les coûts du vieillissement augmenteraient de 2 points de pourcentage du PIB supplémentaires. Dès lors, pour que les perspectives budgétaires soient soutenables à long terme et pour que la neutralité budgétaire intertemporelle soit assurée, les efforts à réaliser à moyen terme devront dépasser ce qui était recommandé jusqu'ici.

À l'horizon 2050, la Section a opté pour une trajectoire permettant une stabilisation tant du déficit structurel que de la dette publique à un niveau durable. Un déficit de financement structurel de maximum 1 p.c. du PIB a ainsi été fixé. En cas de croissance nominale du PIB avoisinant les 3,6 p.c. à partir de 2050, telle que prévue dans les projections du Comité d'étude sur le vieillissement, la dette publique devrait se stabiliser sous les 30 p.c. du PIB. Un tel solde de financement dégagerait une marge suffisante pour permettre aux stabilisateurs automatiques d'intervenir, sans risquer de transgresser le critère figurant dans le Traité de Maastricht d'un déficit maximal de 3 p.c. du PIB en cas d'évolutions conjoncturelles défavorables.

Graphique 3
Scénario préconisé par la Section

(en % du PIB)



Source : CEV, CSF.

En partant de la même hypothèse relative à la croissance nominale du PIB, une stabilisation de la dette à un niveau supérieur, de 60 p.c. du PIB par exemple, permettrait un déficit de financement d'un peu plus de 2 p.c. du PIB. Cependant, compte tenu de la norme dite de Maastricht relative au déficit public, un tel objectif budgétaire réduirait considérablement la marge de manœuvre pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Par conséquent, la Section préconise d'arriver à terme à une stabilisation de la dette à un niveau inférieur à 30 p.c. du PIB. Cet objectif pourra être atteint en accélérant la réduction de la dette publique dans les années à venir. Pour ce faire, il s'agira de constituer des excédents budgétaires avant de les faire progressivement disparaître, le solde de financement à long terme tendant ainsi vers un déficit structurel de 1 p.c. du PIB. Comme indiqué, ce déficit permet aux stabilisateurs automatiques de jouer sans prendre le risque de transgresser le critère figurant dans le Traité de Maastricht d'un déficit maximal de 3 p.c. du PIB. Un déficit de 1 p.c. du PIB est d'ailleurs présenté dans le pacte de croissance et de stabilité réformé depuis 2005 comme un objectif admissible à moyen terme pour les pays caractérisés par une faible dette publique et un potentiel de croissance élevé.

Le scénario proposé part de la trajectoire coulée dans la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, modifiée le 20 décembre 2005. Cette trajectoire a d'ailleurs été récemment confirmée, puisqu'elle est contenue dans le programme de stabilité de décembre 2006 de la Belgique, limité, quant à lui, à l'horizon 2010. Dans le scénario qu'elle propose, la Section reprend pour la période 2007-2010 les objectifs du programme de stabilité de décembre 2006. Par après, le solde de financement continuerait à augmenter et dépasserait 1,5 p.c. du PIB en 2013 et plafonnerait à 2 p.c. du PIB en 2017-2018. Il redescendrait ensuite progressivement, à 0,7 p.c. du PIB en 2030, et repasserait dans la zone négative à partir de 2035. Il convergerait vers un déficit de 0,9 p.c. du PIB en fin de période.

Ainsi, la trajectoire à moyen terme proposée est légèrement inférieure aux recommandations du rapport annuel 2004 de la Section; la réalisation d'un excédent de 1,5 p.c. du PIB est retardée de 2 ans. Par ailleurs, elle requiert des efforts prolongés dans le temps, qui doivent permettre d'atteindre un niveau de solde de financement maximal plus élevé que ce qui avait été préconisé jusqu'ici. Ce solde pourrait alors progressivement diminuer à partir de 2019. Cette trajectoire à moyen terme doit être considérée comme un effort minimal à accomplir.

Grâce à cette trajectoire, plus de 80 p.c. du coût budgétaire du vieillissement entre 2010 et 2050, qui s'élève à 5,5 points de PIB selon les estimations du Comité d'étude sur le vieillissement, sont préfinancés dès 2010 et les quelque 20 p.c. restants le sont par une restriction graduelle des dépenses primaires hors coût budgétaire lié au vieillissement quasi-linéaire entre 2010 et 2050.

La réalisation des surplus budgétaires visés d'ici 2012, allait jusqu'à 1,3 p.c. du PIB, nécessitera de porter le surplus primaire à 4,4 p.c. du PIB, soit une amélioration de 0,2 point de PIB en cinq ans (2007-2012) par rapport au niveau supposé atteint en 2007, de 4,2 p.c. du PIB.

Entre 2012 et 2017, le maintien d'une dynamique soutenue de désendettement générera mécaniquement une réduction persistante des charges d'intérêts suffisante pour, d'une part, absorber l'augmentation du coût du vieillissement et, d'autre part, contribuer à alimenter un peu plus le surplus budgétaire. De la sorte, la croissance réelle admissible des dépenses primaires hors coût budgétaire du vieillissement pourrait atteindre maximum 2 p.c. en moyenne sur cette période, soit pratiquement le même niveau que pendant la période précédente.

À partir de 2018 et jusqu'en 2038, le désendettement se poursuivrait, mais sans que les gains en charges d'intérêts soient encore suffisants pour couvrir l'augmentation des coûts du vieillissement. La contrainte sur les dépenses primaires hors coût budgétaire du vieillissement se ferait alors progressivement sentir, de sorte que leur croissance doive alors se limiter en moyenne à 1,5 p.c. par an au cours de cette période (un écart de 0,1 p.c. l'an par rapport à la croissance économique supposée).

Enfin, au-delà de 2038, la dette et les charges d'intérêts se remettraient à croître très progressivement, augmentant d'autant la pression exercée sur les dépenses primaires hors coût budgétaire du vieillissement. Le ralentissement de la croissance des dépenses liées au vieillissement soulagerait cependant quelque peu la contrainte, de sorte qu'en moyenne jusqu'en 2050, la croissance réelle des dépenses primaires hors coût budgétaire du vieillissement puisse également s'élever à 1,5 p.c..

4.2 Implications de la trajectoire proposée sur le plan des dépenses

À ratio des recettes publiques totales supposé inchangé, ce sont les dépenses primaires à l'exclusion des coûts liés au vieillissement qui constituent la variable d'ajustement pour atteindre ces objectifs. La croissance réelle de ces dépenses s'établirait à près de 1,6 p.c. en moyenne annuelle au cours de la période 2007-2050. L'écart par rapport à la croissance économique réelle serait ainsi porté à 0,2 p.c. l'an. Sur la même période, la croissance des dépenses réelles de prestations sociales serait de 2,3 p.c., portant à 2,0 p.c. le rythme de croissance réelle des dépenses primaires totales.

Ce rythme s'inscrit en retrait par rapport au rythme moyen observé au cours des dernières années (2000-2006), qui était légèrement supérieur à 2,5 p.c. Ce rythme, supérieur à la croissance économique tendancielle (environ 2,1%), n'aurait été possible, sans détérioration du solde de financement dans le passé récent, que grâce, d'une part, à une réduction exceptionnelle des charges d'intérêts elle-même associée à une réduction du taux d'intérêt nominal implicite et du taux d'endettement et, d'autre part, au recours important à des mesures non récurrentes.

Tableau 4
Rythme de croissance des principaux agrégats

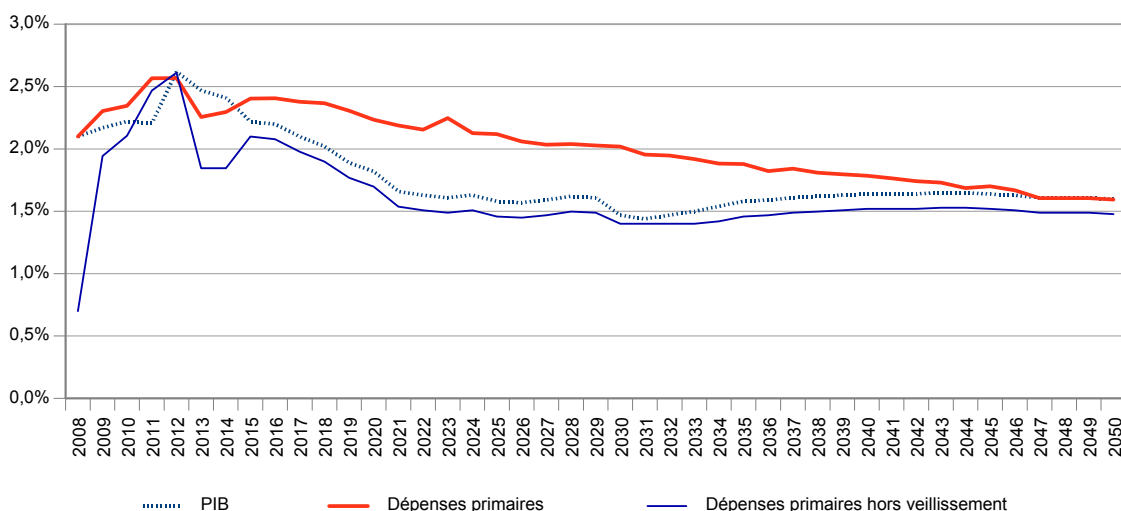
	(en %)			
	2007-2050	2007-2011	2011-2015	2015-2050
PIB en volume	1,77	2,17	2,43	1,65
Dépenses primaires totales	2,02	2,32	2,38	1,94
Dépenses liées au vieillissement	2,32	2,76	2,62	2,24
Dépenses non liées au vieillissement	1,62	1,80	2,10	1,54
Différence dépenses non liées au vieillissement / PIB	-0,16	-0,37	-0,33	-0,11

Source : CEV, CSF, BFP.

Pour éviter que cette « règle » n'entraîne un biais pro-cyclique significatif dans la définition de la politique budgétaire, il est de plus prévu un plafond de 2,1 p.c. à la croissance réelle de ces dépenses primaires hors vieillissement en cas de croissance économique réelle supérieure à 2,2 p.c. et un plancher de 1,4 p.c. en cas de croissance économique inférieure à 1,5 p.c.. En régime de croisière, le taux de croissance des dépenses primaires hors vieillissement est d'un peu plus de 0,16 point de pourcentage inférieur à la croissance nominale du PIB, soit 1,6 point de pourcentage sur 10 ans. Sur la période 2010-2050, l'amélioration du solde primaire hors vieillissement ainsi obtenue s'élève à 1,0 point de PIB, soit un quart de pourcentage du PIB par décennie, ce qui est suffisant pour couvrir la partie du coût budgétaire du vieillissement qui n'est pas préfinancée dès 2010.

Graphique 4
Marges d'utilisation relatives aux dépenses primaires

(% de variation réelle par rapport à l'année précédente)



Source : CEV, CSF et BFP.

Le degré de difficulté de cet objectif ne doit pas être sous-estimé, et ce pour deux raisons. Ces calculs se basent tout d'abord sur un surplus budgétaire supposé pour l'ensemble des pouvoirs publics de 0,3 p.c. du PIB en 2007. Comme mentionné ci-avant, plusieurs mesures contenues dans le budget 2007 doivent encore être spécifiées et mises en œuvre. Par ailleurs, ce budget comprend, comme les années précédentes, un nombre important de mesures non récurrentes. Ces facteurs non récurrents doivent dès lors disparaître progressivement pour être remplacés par des mesures structurelles.

En second lieu, le taux de croissance maximal admissible des dépenses primaires hors vieillissement est strictement conditionné à la stabilisation du ratio global des recettes publiques à son niveau escompté pour 2007. À titre indicatif, tout écart annuel négatif de 0,1 p.c. de PIB de ce ratio amputerait de 0,5 p.c. l'an cette marge de croissance en matière de dépenses primaires hors vieillissement, et ce au niveau de l'ensemble des composantes des pouvoirs publics. Une baisse du ratio de recettes publiques totales à concurrence de 0,5 p.c. de PIB sur la période 2007-2012, par exemple, limiterait ainsi à 1,5 p.c. l'an (au lieu de 2 p.c.) la croissance réelle autorisée des dépenses primaires hors vieillissement, tous niveaux de pouvoirs confondus.

Deux remarques finales doivent être formulées concernant cette marge d'utilisation relative aux dépenses primaires. D'abord, toutes les estimations réalisées ci-avant sont basées, comme le prévoit la mission confiée à la Section, sur les dernières estimations du coût budgétaire du vieillissement telles que réalisées en 2006 par le Comité d'étude sur le vieillissement, ainsi que sur le scénario macroéconomique sous-jacent. Si, à l'avenir, le coût budgétaire du vieillissement devait être revu à la hausse, il importerait, pour respecter la trajectoire de soutenabilité définie, soit de prévoir des mesures structurelles additionnelles susceptibles de le ramener sur sa trajectoire initiale, soit, à défaut, d'adapter en conséquence la trajectoire en matière de solde primaire hors vieillissement, dans un sens plus restrictif.

Ensuite, il convient de noter que la distinction entre les prestations sociales liées au vieillissement, d'une part, et les dépenses primaires non liées au vieillissement, d'autre part, a principalement été opérée pour des raisons techniques. Cette distinction permet de mettre en évidence les marges d'utilisation relatives aux dépenses primaires, abstraction faite de l'influence du vieillissement sur les dépenses sociales.

4.3 Évaluation au moyen des critères retenus

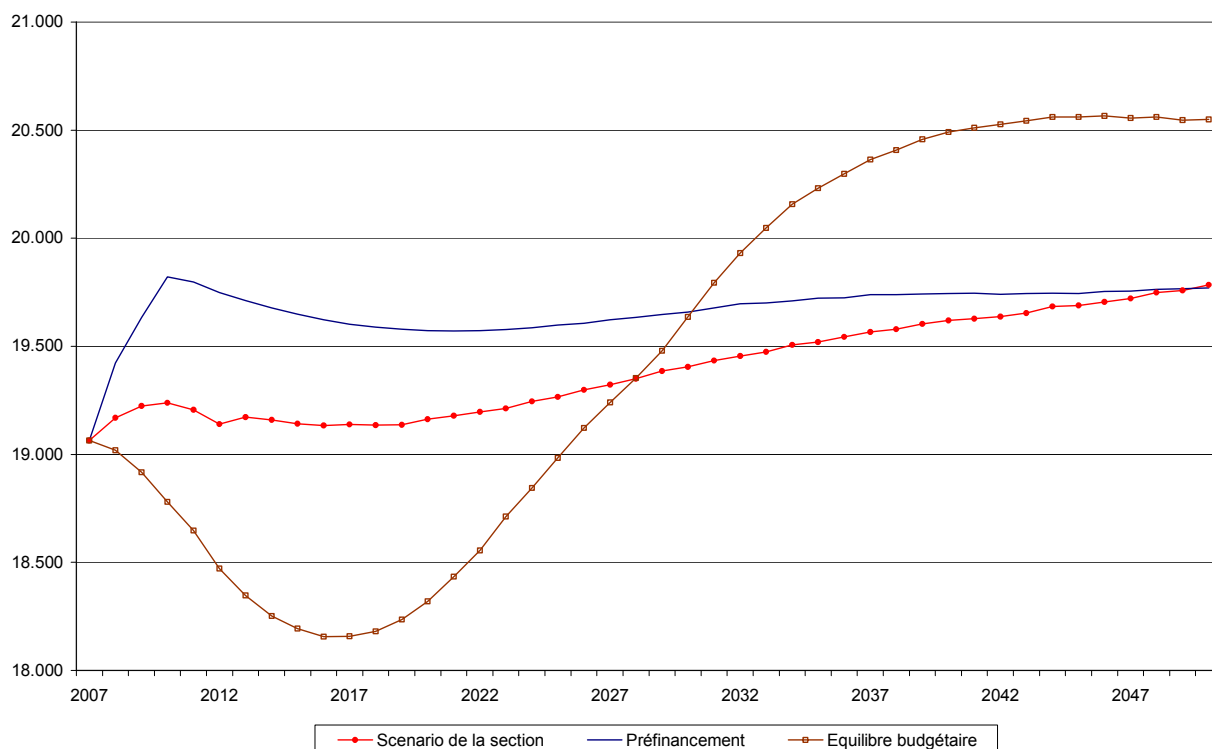
Le scénario présenté doit, pour être acceptable, constituer une réponse satisfaisante au coût budgétaire du vieillissement tout en respectant les deux critères de base énoncés au début de ce document: être soutenable à long terme du point de vue des finances publiques et garantir un degré élevé de neutralité budgétaire intertemporelle.

Selon la trajectoire recommandée, la marge de préfinancement disponible dès 2010-2011 pour faire face aux coûts liés au vieillissement s'élève à près de 4,4 points de PIB (voir également le tableau récapitulatif repris en annexe 1). Dans la mesure où les coûts, estimés par le Comité d'étude sur le vieillissement, augmenteraient quant à eux de 5,8 points de PIB, le degré de préfinancement à court-moyen terme ainsi proposé serait large (supérieur à 80 p.c.) mais incomplet. De la sorte, dans le scénario proposé, des ajustements additionnels devraient être impérativement réalisés en limitant l'augmentation des dépenses primaires non liées au vieillissement à un rythme structurellement légèrement inférieur à la croissance du PIB. Si les coûts liés au vieillissement devaient être revus ou réestimés à la hausse à l'avenir, ce scénario restera valable à condition que des mesures structurelles soient prises de sorte que les soldes publics prévus soient maintenus.

Selon le critère de soutenabilité à long terme, défini comme précédemment par un besoin de financement et une dette inférieurs respectivement à 1 p.c. et à 30 p.c. du PIB, la trajectoire proposée par la section est satisfaisante. En effet, d'une part, elle conduit, d'ici 2050, à un besoin de financement qui tend à se stabiliser autour de 0,9 p.c. du PIB. D'autre part, la dette tomberait à un niveau bas d'environ 13 p.c. du PIB en 2035, et même si ce taux d'endettement s'inscrit à nouveau en légère hausse en fin de période, il se limiterait à 17 p.c. du PIB en 2050 et convergerait vers 25 p.c. du PIB à très long terme.

Graphique 5
Contribution d'une personne active moyenne au solde primaire

(en euro, déflatée par la croissance nominale des salaires)



Source : BNB et CSF.

Quant au critère de la neutralité intertemporelle, jugé à l'aune de la stabilité de la contribution de chaque travailleur au solde de financement primaire, il apparaît, lui aussi, être largement respecté. L'augmentation de cette contribution, « déflatée » par la croissance nominale des salaires, reste en effet limitée entre 2008 et 2050. Toutefois, cette contribution augmenterait encore par la suite et ne se stabiliserait qu'à la fin du siècle.

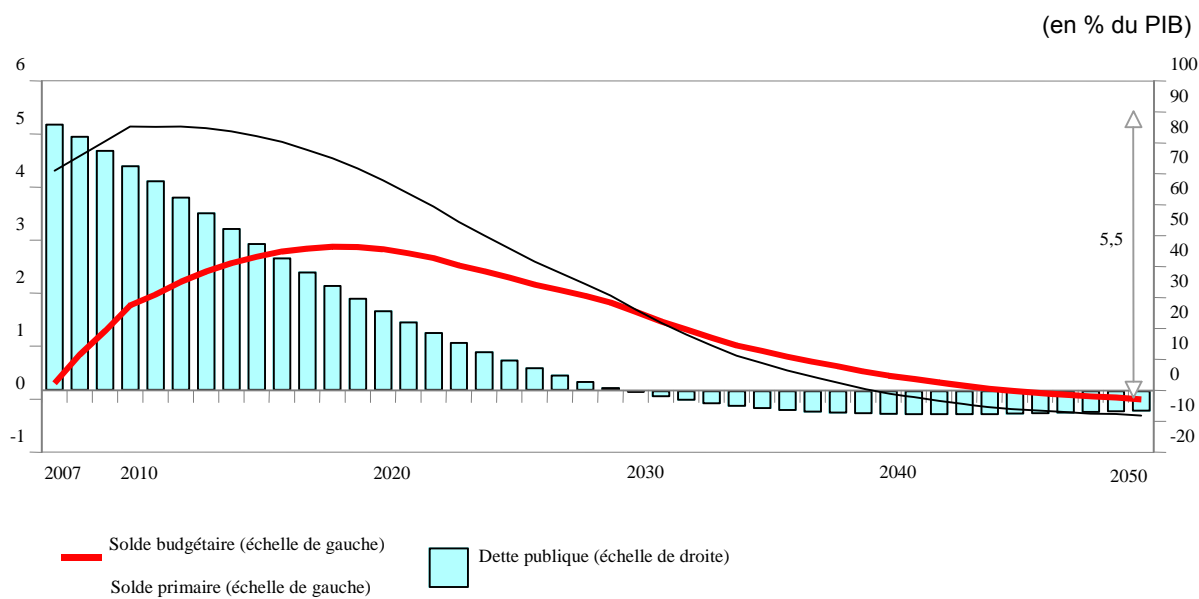
4.4 Comparaisons avec des scénarios alternatifs

Le scénario privilégié par la Section peut être comparé avec deux scénarios extrêmes: un scénario de préfinancement intégral et un scénario de maintien de l'équilibre budgétaire.

Scénario de préfinancement intégral

La trajectoire recommandée par la Section s'écarte d'un scénario de préfinancement intégral. Malgré le consensus établi précédemment sur le principe d'un préfinancement intégral du coût budgétaire du vieillissement à l'horizon 2030, l'élargissement de l'horizon temporel jusqu'à 2050 et le coût additionnel que cela comporte – soit 2 points de PIB entre 2030 et 2050 selon le rapport 2006 du Comité d'étude sur le vieillissement – impliquait en effet que la question du degré de préfinancement (total ou partiel) soit à nouveau posée.

Graphique 6
Scénario de préfinancement intégral



Source : BNB, CSF et BFP.

Partant des objectifs budgétaires 2007, un scénario de préfinancement intégral à l'horizon 2050 impliquerait d'augmenter le surplus primaire de 0,8 point de PIB d'ici 2010, à comparer avec une quasi-stabilisation selon la trajectoire proposée par la Section. Ce scénario de préfinancement intégral impliquerait aussi de porter le surplus budgétaire global à 2,2 p.c. de PIB dès 2012 et même à 2,9 p.c. de PIB en 2018, pour ne redescendre ensuite progressivement sous la barre de 1,5 p.c. de PIB qu'à partir de 2031. Dans un tel scénario, l'endettement serait réduit à zéro dès 2030. La soutenabilité des finances publiques serait ainsi garantie parallèlement à la couverture des coûts du vieillissement.

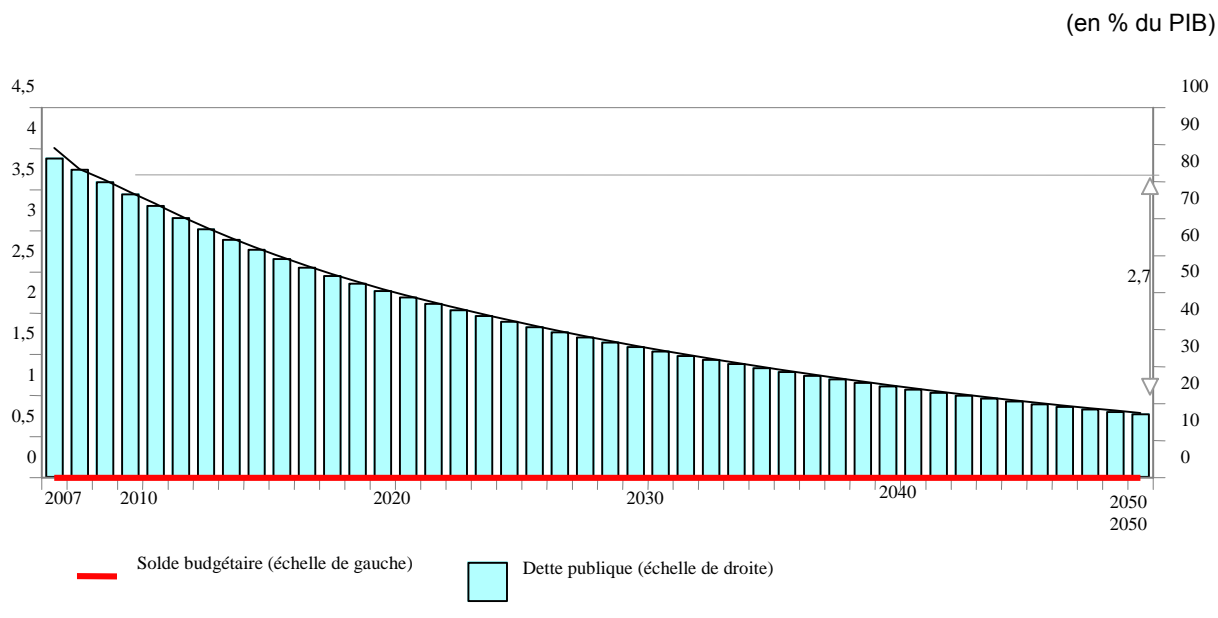
Par rapport à la trajectoire proposée par la section, un tel scénario répond au critère de neutralité intertemporelle moyennant une contribution au solde primaire par travailleur relativement élevée en début de période, celle-ci se stabilise ensuite largement.

Toutefois, ce scénario n'est pas exempt de risques significatifs du point de vue de « l'acceptabilité sociétale », liés à la question de savoir si l'un des rôles du secteur public est de constituer d'importants actifs financiers. En outre, il concentre de facto l'intégralité de l'effort budgétaire primaire restrictif requis – de l'ordre de 2 p.c. de PIB au minimum – sur la seule prochaine législature fédérale, et pas au-delà. À ce titre, le principe de neutralité budgétaire entre législatures risque de ne pas être respecté, sans que les avantages escomptés d'une telle discontinuité ne soient clairement établis. Qui plus est, il n'est pas évident dans un pays fédéré d'imposer à certaines entités de générer de manière permanente des excédents budgétaires au profit d'autres entités. Ce scénario prévoit pourtant la création d'actifs financiers publics dès 2030 pour assurer un préfinancement intégral. Enfin, la littérature théorique sur la politique budgétaire ne permet pas à ce stade d'affirmer de manière indiscutable qu'une telle stratégie de préfinancement intégral correspond à un optimum économique.

Scénario de « blocage à l'équilibre budgétaire »

Un autre scénario explore les implications du simple maintien à l'équilibre du solde de financement sur l'ensemble de la période, ce qui revient à abandonner l'actuelle stratégie de constitution progressive de surplus en vue de préfinancer tout ou partie du coût budgétaire du vieillissement.

Graphique 7
Scénario de blocage à l'équilibre budgétaire



Source : BNB, CSF et BFP.

Un tel scénario de « blocage à l'équilibre » ne permet de couvrir les coûts du vieillissement entre 2010 et 2050 qu'à hauteur de 2,7 points de PIB, soit environ la moitié de ceux-ci. Dès 2015, voire auparavant, les coûts additionnels et croissants du vieillissement ne pourraient plus être absorbés par l'auto-réduction – ralentie – des charges d'intérêts, ni par la mobilisation de surplus budgétaires par hypothèse inexistantes.

Un tel choix ne peut être envisagé de manière responsable que dans le cadre :

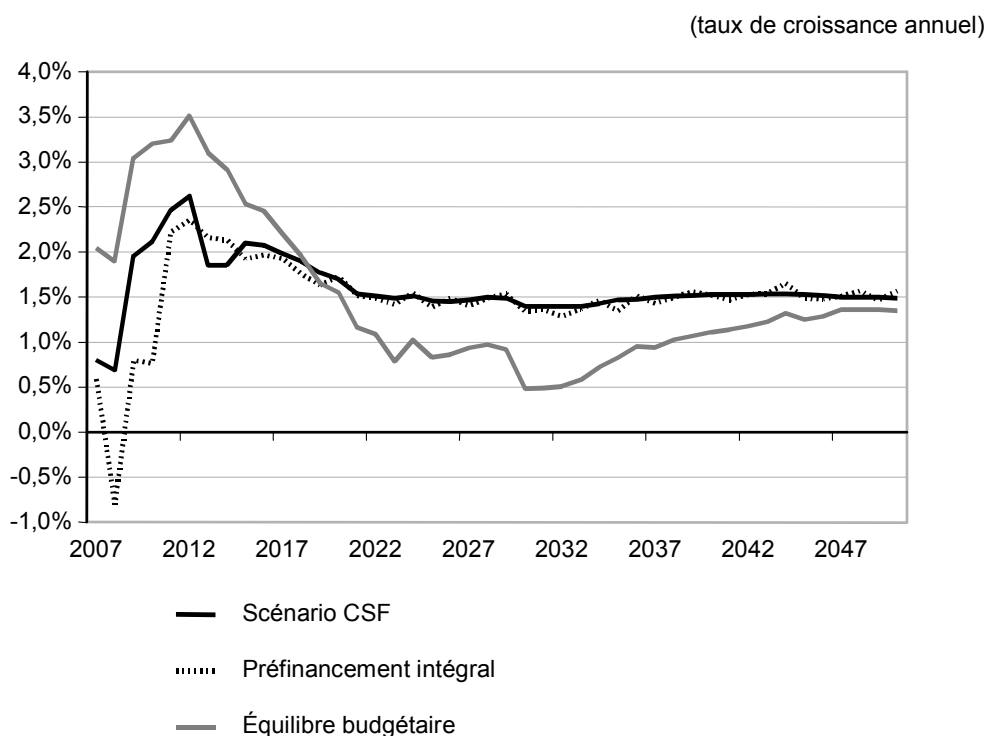
- soit de la mise en œuvre à bref délai d'une réforme fondamentale des régimes actuels de pension ou de l'ensemble des prestations sociales, visant à réduire drastiquement – de plus de moitié – le coût budgétaire du vieillissement ;
- soit a contrario par l'acceptation ultérieure d'un relèvement structurel et important des prélèvements obligatoires, et/ou de coupes progressives mais sévères dans les marges de croissance réelle des dépenses primaires hors vieillissement (y compris au niveau de l'Entité II).
- soit encore par une combinaison de ces changements radicaux.

De tels choix contraints indiquent que cette politique n'est pas soutenable à long terme.

On peut calculer le coût budgétaire dérivé d'un tel scénario, ne fût-ce qu'en termes de réduction moindre du poids des charges d'intérêts (1 p.c. de PIB au minimum), et évaluer l'effort restrictif additionnel qui en résulterait à partir de 2015. À titre indicatif, en raisonnant comme précédemment à ratio supposé inchangé des recettes fiscales, la marge de croissance réelle des dépenses primaires hors vieillissement se trouverait amputée de quatre dixièmes environ en termes relatifs sur la période 2015-2040 (une marge de 0,9 p.c. l'an au lieu de 1,5 p.c. dans le scénario de base, soit un écart cumulé de près de 15 p.c. en 25 ans). En équivalent-recettes, ceci équivaut à une contrainte de relèvement des prélèvements obligatoires de 2,7 p.c. de PIB, à charge des générations futures.

Le graphique qui suit illustre l'érosion drastique et durable des marges de croissance réelle des dépenses primaires hors vieillissement qui découlerait de ce scénario dans moins de dix ans, comparativement aux deux scénarios précédents (scénario CSF, préfinancement intégral).

Graphique 8
Marges comparées de croissance réelle des dépenses primaires
hors vieillissement



Source : CEV, CSF, BNB.

Pour mesurer l'impact d'une telle politique en termes de neutralité intertemporelle, on suppose que la partie des coûts liés au vieillissement qui n'est pas couverte par préfinancement est à charge des travailleurs du moment. Dans un premier temps, la pression fiscale pourrait diminuer jusqu'en 2016, mais elle progresserait ensuite très rapidement pour atteindre un plafond en 2046 et diminuer progressivement par la suite. Les écarts de contribution entre les différentes « générations » de travailleurs s'élèveraient ainsi à 14,2 p.c.

5. Implications de la trajectoire budgétaire préconisée pour l'Entité II

5.1 Introduction

Ces projections exploratoires ont pour objectif de donner un aperçu des conséquences pour l'Entité II du scénario central élaboré pour l'ensemble des administrations publiques qui prévoit un important préfinancement du surcoût budgétaire du vieillissement.

L'Entité II est constituée par le regroupement des communautés et des régions, d'une part, et des administrations locales, d'autre part. Le sous-secteur des administrations publiques cité en dernier lieu comprend les communes (y compris l'enseignement communal), les agglomérations, les fédérations de communes, les zones de police, les centres publics d'aide sociale (CPAS), les provinces et les quelques intercommunales qui, selon les critères du SEC 95, font partie du secteur des administrations publiques (7) (ci-après dénommées les communes et les provinces). En ce qui concerne les rapports entre ces deux sous-secteurs des administrations publiques, il convient de noter que les régions sont les autorités de tutelle des administrations locales.

Sur le plan financier, les régions sont donc compétentes pour :

- le financement général des communes et des provinces ;
- le financement des missions à remplir par les communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf si ces missions ont trait à une matière relevant de la compétence des administrations publiques fédérales ou des communautés ;
- la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception des régimes de pension du personnel et des mandataires, exclus expressément de la sphère de compétence des régions par le législateur spécial.

Le pouvoir fédéral exerce une autorité de tutelle spécifique en matière de protection civile et de police. Il finance en partie les CPAS pour les interventions en matière de revenu d'intégration et d'aide sociale et effectue des transferts à destination des zones de police.

Les transferts courants et en capital en provenance des administrations publiques représentent un peu plus de la moitié des recettes totales des administrations locales. Les transferts en provenance du fédéral représentent un peu moins d'un tiers du total des transferts reçus.

7 Les hôpitaux qui dépendent des communes de même que les intercommunales actives dans le domaine de l'énergie, de l'eau, de l'expansion économique et de la gestion des déchets sont en général considérés comme faisant partie du secteur des sociétés non financières.

Compte tenu des compétences des communautés dans les matières culturelles et personnalisables, il peut être admis que le surcoût budgétaire du vieillissement (dans la mesure où il influencera les finances de l'Entité II) affectera nettement plus les communautés que les régions. L'on pense en premier lieu aux compétences des communautés relatives aux politiques de santé, de personnes âgées, des handicapés, d'éducation en matière de santé, de famille et de bien-être social. Pour ces compétences, les coûts devraient augmenter à mesure que progresse le vieillissement. En dépit de la tendance mécanique à la baisse des dépenses d'enseignement, il ne peut être exclu que certaines catégories de dépenses spécifiques au sein de ce secteur gagnent en importance. L'on pense notamment aux efforts nécessaires en matière de formation et de recyclage professionnel, en vue d'accroître le taux d'activité et en matière d'enseignement supérieur. Il convient de souligner à cet égard que les pensions du corps enseignant ne sont pas prises en charge par les communautés, mais bien par les administrations publiques fédérales.

Contrairement aux communautés, il est moins aisé de savoir si le vieillissement de la population entraînera un glissement dans la structure des dépenses des régions ou s'il générera effectivement un surcoût budgétaire. Une certaine pression devrait être exercée sur les dépenses concernant principalement les compétences régionales en matière d'environnement, de logement, de travaux publics, de politique en faveur de l'emploi, et surtout, de transport public.

De plus, les administrations locales seront, elles aussi, confrontées à un certain surcoût du vieillissement qui, en fonction de la politique de tutelle financière des régions, pourra être totalement, partiellement ou pas du tout compensé par une augmentation des transferts régionaux.

Bien entendu, le vieillissement peut avoir également des conséquences sur le financement des régions et des communautés, dans la mesure où la répartition régionale de la recette de l'impôt des personnes physiques en est influencée.

5.2 Le coût budgétaire du vieillissement pour l'Entité II

Les projections qui suivent tiennent compte du coût du vieillissement tel qu'estimé par le Comité d'étude sur le vieillissement. Ce coût est composé pour l'essentiel de l'augmentation attendue des prestations sociales. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que les coûts indirects décrits à la fin de la section précédente ne sont pas pris en compte dans cette évaluation.

Le rapport de 2004 du Comité d'étude sur le vieillissement opère pour la première fois une distinction entre le surcoût à charge de l'Entité I (les administrations publiques fédérales et la sécurité sociale) et de l'Entité II (les communautés, les régions et les administrations locales). Cette subdivision a été actualisée dans chacun des rapports suivants. Le Comité d'étude sur le vieillissement se base pour ce faire sur un contexte institutionnel inchangé, à savoir sur la répartition actuelle des compétences entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

Il ressort des estimations réalisées par le Comité que la grande majorité des coûts liés au vieillissement de la population ainsi que des dépenses budgétaires supplémentaires y afférentes, tant en termes absolus qu'en termes évolutifs, incombera à l'Entité I. Ceci s'explique par le fait que la majorité des dépenses sociales dépend de la sécurité sociale qui fait partie de l'Entité I.

Tableau 5
Ventilation du coût budgétaire du vieillissement entre les Entités I et II

		(en % du total)									
répartition des coûts du vieillissement		2007	2011	2020	2030	2040	2050	2007 - 2011	2011 - 2030	2030 - 2050	2007 - 2050
Entité I		92,9	92,6	92,8	93,1	93,3	93,3	-0,3	0,6	0,2	0,4
Entité II		7,1	7,4	7,2	6,9	6,7	6,7	0,3	-0,6	-0,2	-0,4

Source : CEV.

La part de l'Entité I dans le coût total du vieillissement est relativement stable et fluctue aux alentours de 93 p.c. pour l'ensemble de la période allant de 2007 à 2050. De 92,9 p.c. en 2007, la part recule d'abord légèrement (-0,3 p.c. jusqu'en 2011) pour ensuite augmenter de 0,6 p.c. lors de la période 2011-2030 et arriver à une quasi-stabilisation à 93,3 p.c. du total après 2030.

En se basant sur la répartition actuelle des compétences, l'Entité II doit supporter environ 7 p.c. des coûts totaux liés au vieillissement. Cette part réduite ne reflète pas l'importance de l'Entité II dans la totalité des dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques, qui s'élève à quelque 32 p.c. (pour la période allant jusqu'en 2011 (8)). La part de l'Entité II dans les dépenses primaires totales des administrations publiques est donc environ quatre fois supérieure à sa part dans les coûts totaux liés au vieillissement.

La prépondérance de l'Entité I dans le coût budgétaire du vieillissement reste également de mise lorsque, outre le niveau absolu, on considère l'évolution de ces coûts (surcoût).

Tableau 6
Evolution du coût budgétaire du vieillissement pour les Entités I et II

		(en % du PIB)									
		2007	2011	2020	2030	2040	2050	2007 - 2011	2011 - 2030	2030 - 2050	2007 - 2050
coûts du vieillissement pour l' EAP		23,1	23,4	24,4	26,9	28,4	28,9	0,3	3,4	2,0	5,8
entité I		21,5	21,7	22,7	25,0	26,5	26,9	0,2	3,3	1,9	5,5
entité II		1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	0,1	0,1	0,1	0,3

Source : CEV.

8 Selon les Prévisions économiques jusqu'en 2011 du Bureau fédéral du Plan de mai 2006 (telles qu'actualisées en octobre 2006).

Le surcoût budgétaire du vieillissement est estimé par le Comité d'étude sur le vieillissement à 5,8 p.c. du PIB pour la période allant de 2007 à 2050. Cette augmentation incombe pour près de 95 p.c. à l'Entité I, pour qui le surcoût sur la même période s'élève à 5,5 p.c. du PIB. En revanche, pour l'Entité II, ce surcoût se limite à 0,3 p.c. du PIB.

Cette concentration au sein de l'Entité I est imputable aux deux principales composantes du coût du vieillissement, à savoir les dépenses de pensions et celles de soins de santé. Par rapport aux autres composantes du coût du vieillissement, ces dépenses, à charge principalement de l'Entité I, connaîtront la croissance la plus importante, au cours de la période 2011-2030 mais également après 2030. Le Comité d'étude sur le vieillissement estime l'augmentation des dépenses de pensions, à charge pour près de 96 p.c. de l'Entité I, à 3,0 p.c. du PIB au cours de la période 2011-2030 et à 1,0 p.c. du PIB au cours de la période 2030-2050. Les soins de santé, à charge à 90 p.c. environ de l'Entité I, augmenteront de 1,5 p.c. du PIB au cours de la première période mentionnée et de 1,3 p.c. du PIB au cours de la dernière période mentionnée.

Pour l'Entité II, le Comité d'étude sur le vieillissement estime le surcoût budgétaire du vieillissement au cours de la période 2007-2050 à 0,3 p.c. du PIB, soit un peu plus de 5 p.c. du surcoût total pour l'ensemble des administrations publiques (à savoir 5,8 p.c. du PIB). Il en résulte une augmentation annuelle moyenne limitée à 0,01 p.c. du PIB. L'étalement dans le temps de ce surcoût diffère de celui de l'Entité I. Alors que, pour l'Entité I, le surcoût sera le plus élevé au cours de la période 2011-2030, il le sera au cours de la période 2007-2011 pour l'Entité II. Après cette période, l'augmentation annuelle moyenne reste constante, bien qu'elle soit minime (moins de 0,01 p.c. du PIB).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu détaillé des différentes composantes du coût budgétaire du vieillissement pour l'ensemble des administrations publiques, ventilé entre les Entités I et II.

Tableau 7
Composantes du coût budgétaire du vieillissement

(en % du PIB)

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2007	2011	2015	2030	2050	2007 - 2011	2011 - 2015	2030 - 2011	2050 - 2030	2050 - 2007
Pensions	8,9	9,0	9,3	12,0	13,0	0,1	0,4	3,0	1,0	4,1
Entité I	8,5	8,6	8,9	11,5	12,4	0,1	0,4	2,9	0,9	3,9
dont pensions de l'Entité II	1,2	1,2	1,3	1,7	1,8	0,0	0,1	0,4	0,1	0,6
Entité II	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Soins de santé & aide social	7,4	8,0	8,2	9,5	10,8	0,5	0,2	1,5	1,3	3,3
Entité I	6,6	7,0	7,2	8,5	9,8	0,4	0,2	1,5	1,3	3,2
Entité II	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
dont : L'assurance-dépendance en Flandre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entité I										
Entité II	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Entité I	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Entité II										
Chômage	2,2	2,1	1,8	1,3	1,2	-0,1	-0,3	-0,8	-0,1	-1,0
Entité I	2,2	2,1	1,8	1,3	1,2	-0,1	-0,3	-0,8	-0,1	-1,0
Entité II										
Prépension	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Entité I	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Entité II										
Allocations familiales	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,5
Entité I	1,4	1,3	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4
Entité II	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entité I	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entité II	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total EAP	23,1	23,4	23,6	26,9	28,9	0,3	0,2	3,4	2,0	5,8
Entité I	21,5	21,7	21,9	25,0	26,9	0,2	0,2	3,3	1,9	5,5
Entité II	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3
p.m.										
Rémunérations du personnel enseignant	4,0	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,4
Entité I	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entité II	4,0	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,4

Source : CEV.

Comme le montre ce tableau, les pensions du corps enseignant et des fonctionnaires de l'Entité II représentent, sur l'ensemble de la période 2007-2050, quelque 18 p.c. des dépenses totales de pensions (p.ex. en 2007: 1,6 p.c. du PIB par rapport à un total de 8,8 p.c. du PIB). Mais seul un quart de ces dépenses (soit 0,4 p.c. du PIB en 2007) est effectivement à charge de l'Entité II, les trois-quarts restants étant financés par l'Entité I (soit 1,2 p.c. du PIB en 2007). De ce fait, la charge des pensions effectivement supportée par l'Entité II n'excède pas 5 p.c. des dépenses totales de pensions sur l'ensemble de la période 2007-2050.

Ceci explique pourquoi le surcoût budgétaire du vieillissement se fera surtout ressentir au cours de la période 2011-2030 pour l'Entité I, tandis que, pour l'Entité II, le surcoût est en général mieux étalé sur l'ensemble de la période jusqu'en 2050.

Il convient de remarquer que les pensions octroyées au personnel des administrations locales peuvent l'être selon des modalités très diverses. En dehors des régimes financés par les administrations locales elles-mêmes ou par le pouvoir fédéral, il existe un régime spécial pour les pensions des fonctionnaires statutaires des communes. Ces pensions sont payées par l'ONSSAPL qui fait partie de la sécurité sociale (Entité I). Elles sont financées intégralement par les cotisations payées par ces fonctionnaires et leurs employeurs. La viabilité de ce régime a déjà nécessité, et nécessitera encore, des augmentations des charges sociales sur les rémunérations des fonctionnaires statutaires versées par les administrations locales. Dans ce

régime, l'augmentation des dépenses résulte non seulement du vieillissement général de la population mais aussi de la réduction tendancielle des fonctionnaires statutaires dans l'emploi total des administrations locales. Ce mécanisme exerce ainsi une pression à la hausse sur les dépenses hors vieillissement des communes dans le cadre des hypothèses retenues par le Comité d'étude sur le vieillissement.

Compte tenu des considérations susmentionnées relatives aux pensions, ce sont donc principalement les dépenses de soins de santé et celles relatives à l'action sociale qui pèsent le plus dans les coûts liés au vieillissement à charge de l'Entité II. Il s'agit notamment de l'aide aux personnes handicapées, de l'aide accordée par les CPAS aux personnes confrontées à des difficultés financières dans le domaine des soins de santé et des coûts liés à l'assistance sociale.

5.3 Trajectoire budgétaire illustrative pour l'Entité II à long terme

5.3.1 Méthode de travail

Les projections exploratoires concernant l'Entité II ont pour objectif de donner un aperçu des conséquences pour ce sous-secteur du scénario central élaboré pour l'ensemble des administrations publiques, qui prévoit un important préfinancement du surcoût budgétaire du vieillissement.

Le surcoût budgétaire du vieillissement et sa répartition entre les différentes Entités, tel qu'estimé par le Comité d'étude sur le vieillissement, est considéré comme une donnée.

Deux exercices de simulation ont été réalisés.

- Le premier exercice a pour but d'identifier quelles seraient les implications budgétaires pour les différents sous-secteurs si la restriction relative à la croissance des dépenses primaires hors coûts du vieillissement était appliquée de manière uniforme, comme proposé dans le scénario préconisé pour l'ensemble des administrations publiques.
- L'objectif du deuxième exercice est d'avoir une idée de la croissance possible des dépenses primaires pour les différents sous-secteurs, en supposant que l'Entité II ne constituera pas d'excédents, mais qu'elle tentera d'atteindre un équilibre budgétaire.

a) Hypothèses de base et méthodologie

Les exercices de simulation se basent sur le scénario préconisé pour l'ensemble des administrations publiques et sur les hypothèses qui le sous-tendent. Concrètement, les deux exercices de simulation s'appuient sur les hypothèses de base suivantes:

- La Section adopte comme point de départ technique que les recettes de l'ensemble des administrations publiques restent constantes par rapport au PIB. Cette hypothèse s'applique également aux recettes des administrations locales. Pour ce qui est des recettes des communautés et des régions, une distinction est opérée entre les recettes dans le cadre de la loi spéciale de financement, qui ont une dynamique propre et affichent une croissance légèrement inférieure au PIB, et les autres recettes, qui évoluent parallèlement au PIB. Les recettes de l'Entité I sont ensuite obtenues en retirant les recettes de l'Entité II de celles de l'ensemble des administrations publiques.

- En ce qui concerne le coût budgétaire du vieillissement, ces exercices se basent sur les estimations du Comité d'étude sur le vieillissement. Celui-ci estime le surcoût budgétaire des dépenses liées au vieillissement au cours de la période 2007-2050 à 5,8 p.c. du PIB. Cette augmentation est principalement à charge de l'Entité I, tandis que les développements démographiques futurs auront une incidence budgétaire nettement plus limitée pour l'Entité II.
- L'année 2007 est prise comme année de base pour comparer les évolutions des différents postes budgétaires. Il en résulte un effort budgétaire supplémentaire pour les administrations publiques fédérales, étant donné que plusieurs mesures non récurrentes sont prévues pour atteindre le surplus budgétaire visé de 0,3 p.c. du PIB en 2007, tandis que le scénario part du principe que ces mesures ponctuelles seront compensées par des mesures structurelles. L'on prévoit un excédent de financement de 0,1 p.c. du PIB pour les communautés et les régions, tandis que les administrations locales doivent réaliser un équilibre budgétaire en 2007.
- Pour l'ensemble de la période, la répartition régionale de la recette de l'impôt des personnes physiques est supposée rester à son niveau de l'exercice d'imposition 2005. Il convient cependant de noter que ce ne fut pas le cas lors des vingt dernières années. Entre 1988 et 2005, la part de la Région flamande dans les recettes de l'impôt des personnes physiques est passée de 59,07 p.c. à 63,60 p.c.. La Section a néanmoins procédé à d'autres estimations qui s'appuyaient sur un écart constant des recettes régionales d'IPP par tête (en %) par rapport à la moyenne nationale. Dans cette hypothèse et compte tenu des évolutions démographiques attendues, la répartition régionale de l'impôt des personnes physiques évoluerait plus favorablement pour la Région wallonne et la Région Bruxelles-Capitale. Pour les raisons qui précèdent la Section a choisi de maintenir constante la répartition régionale de l'impôt des personnes physiques pendant la période étudiée.
- Afin de supprimer l'influence des différences institutionnelles et de comparer des entités plus homogènes, des calculs ont en outre été effectués pour le nord et le sud du pays. Par nord du pays, il faut entendre la Communauté flamande, la Commission communautaire flamande et 20 p.c. de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune. Le sud du pays comprend la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française et 80 p.c. de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune.

La **première simulation** se base sur un **taux de croissance identique des dépenses primaires hors vieillissement**, tel qu'il découle du scénario normatif susmentionné pour l'ensemble des administrations publiques. Ce taux de croissance s'élève en moyenne à 1,6 p.c. pour l'ensemble de la période de projection 2007-2050. Au cours de la période allant de 2007 à 2011, cette croissance réelle sera toutefois supérieure, soit de 1,8 p.c. en moyenne, étant donné que le surcoût total du vieillissement (pour l'ensemble des administrations publiques) restera relativement limité, à la suite notamment de la révision à la hausse de la croissance du PIB. Le taux de croissance moyen diminue au cours de la période suivante, pour s'élever à 1,7 p.c. au cours de la période 2011-2030 et à 1,5 p.c. au cours de la période 2030-2050.

Ce taux de croissance est appliqué sur les dépenses primaires hors vieillissement des différents niveaux de pouvoir des administrations publiques, avec le niveau de 2007 comme point de départ. Cette hypothèse part du principe que les besoins dans tous les niveaux de pouvoir sont similaires et que chaque sous-secteur reçoit autant (ou aussi peu) de marges budgétaires.

En partant des hypothèses relatives aux recettes et au coût budgétaire du vieillissement, il est ensuite examiné quelles sont les conséquences d'une telle limitation de la croissance des dépenses non liées au vieillissement sur la croissance des dépenses primaires totales, sur le solde primaire, sur les charges d'intérêts et sur le solde de financement de l'Entité I, de l'Entité II et de ses sous-secteurs.

L'objectif budgétaire en matière de solde de financement fixé pour 2007 pour l'Entité II lors de l'élaboration du budget fédéral pour cette année, est adopté comme point de départ. Le programme de stabilité 2007-2010 actualisé retient également cet objectif. Ceci signifie que les présentes projections supposent que cet objectif fixé pour l'année 2007 soit intégralement réalisé.

La **deuxième projection** s'appuie sur l'équilibre budgétaire visé par les différents sous-secteurs de l'Entité II. En partant de cette hypothèse et en tenant compte du coût budgétaire du vieillissement, les marges relatives aux dépenses primaires non liées au vieillissement sont également calculées. La croissance possible des dépenses primaires est alors déduite par communauté et par région.

Les soldes de financement pour l'ensemble des administrations publiques proviennent du scénario central (cf. supra). Pour les communautés et régions, les objectifs budgétaires convenus dans le cadre des accords de coopération ont été repris jusqu'en 2010 et la projection table sur un équilibre budgétaire à partir de 2011. Pour les administrations publiques locales, cette projection suppose également un équilibre excepté pour la période 2008-2012 compte tenu de la prise en compte du prochain cycle des investissements des pouvoirs locaux. Le solde de l'Entité I est à nouveau calculé par différence, ce qui signifie concrètement que ce solde correspondra dès 2011 à celui de l'ensemble des administrations publiques.

Les dépenses primaires par sous-secteur peuvent être déterminées sur la base des recettes, du solde de financement et des dépenses d'intérêts. L'évolution des dépenses non liées au vieillissement peut être déduite en diminuant les dépenses primaires des dépenses liées au vieillissement, et, partant, du coût budgétaire attendu du vieillissement, réparti entre l'Entité I, les communautés et régions et les administrations publiques locales.

b) Résultats de l'exercice de simulation

Exercice de simulation 1 : croissance égale des dépenses primaires hors vieillissement pour chaque sous-secteur

L'objectif global fixé pour l'Entité II est, pour 2007, un surplus de financement de 0,1 p.c. du PIB. Étant donné que, pour les administrations publiques locales, l'exercice table sur un équilibre, en pourcentages du PIB, l'excédent visé doit être intégralement réalisé par les communautés et les régions.

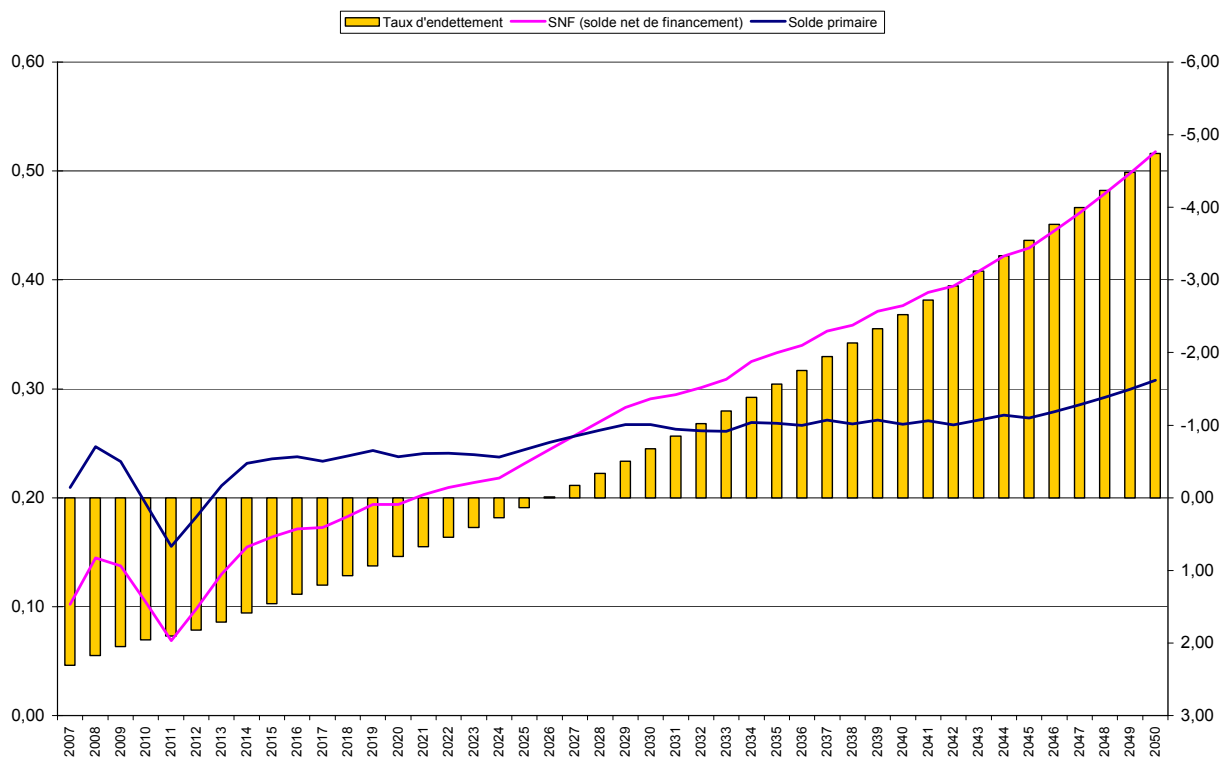
Tableau 8
Projection illustrative pour l'Entité II par rapport au scénario central
pour l'ensemble des administrations publiques

Niveaux en % PIB	2007				2011				2015			
	EAP	Entit. I	C&R	PL	EAP	Entit. I	C&R	PL	EAP	Entit. I	C&R	PL
BNF	0,3	0,2	0,1	0,0	1,1	1,0	0,1	0,1	1,8	1,6	0,2	0,1
Solde primaire	4,2	3,8	0,2	0,2	4,3	3,9	0,2	0,2	4,4	3,9	0,2	0,2
Dép. prim. vieillissement	23,1	21,4	1,2	0,5	23,4	21,6	1,3	0,5	23,6	21,8	1,3	0,5
Dép. prim. finales hors vieillissement	20,3	6,5	8,3	5,4	19,8	6,3	8,1	5,3	19,5	6,3	8,0	5,2
Taux d'endettement	83,9	77,5	2,3	4,1	68,6	63,4	1,9	3,2	52,2	48,3	1,5	2,4
Taux de variat. réel (par sous-période)					2007 - 2011				2011 - 2015			
					EAP	Entit. I	C&R	PL	EAP	Entit. I	C&R	PL
Dép. primaires finales					2,3	2,4	2,1	2,0	2,4	2,5	2,1	2,1
Dép. prim. de vieillissement					2,8	2,7	5,0	0,9	2,6	2,6	2,2	2,4
Dép. prim. hors vieillissement					1,8	1,7	1,7	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
					2030				2050			
Niveaux en % PIB	EAP	Entit. I	C&R	PL	EAP	Entit. I	C&R	PL				
BNF	0,7	0,1	0,3	0,3	-0,9	-2,0	0,5	0,6				
Solde primaire	1,5	1,0	0,3	0,2	-0,1	-0,7	0,3	0,3				
Dép. prim. vieillissement	26,9	25,0	1,4	0,5	28,9	26,9	1,4	0,5				
Dép. prim. finales hors vieillissement	19,2	6,1	7,9	5,2	18,8	6,0	7,7	5,0				
Taux d'endettement	15,2	16,9	-0,6	-1,2	18,0	29,6	-4,6	-7,0				
Taux de variat. réel (par sous-période)					2015 - 2030				2030 - 2050			
	EAP	Entit. I	C&R	PL	EAP	Entit. I	C&R	PL				
Dép. primaires finales	2,2	2,4	1,7	1,7	1,8	1,9	1,5	1,5				
Dép. prim. de vieillissement	2,6	2,7	2,1	2,3	2,0	2,0	1,8	2,0				
Dép. prim. hors vieillissement	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5				

EAP : ensemble des administrations publiques

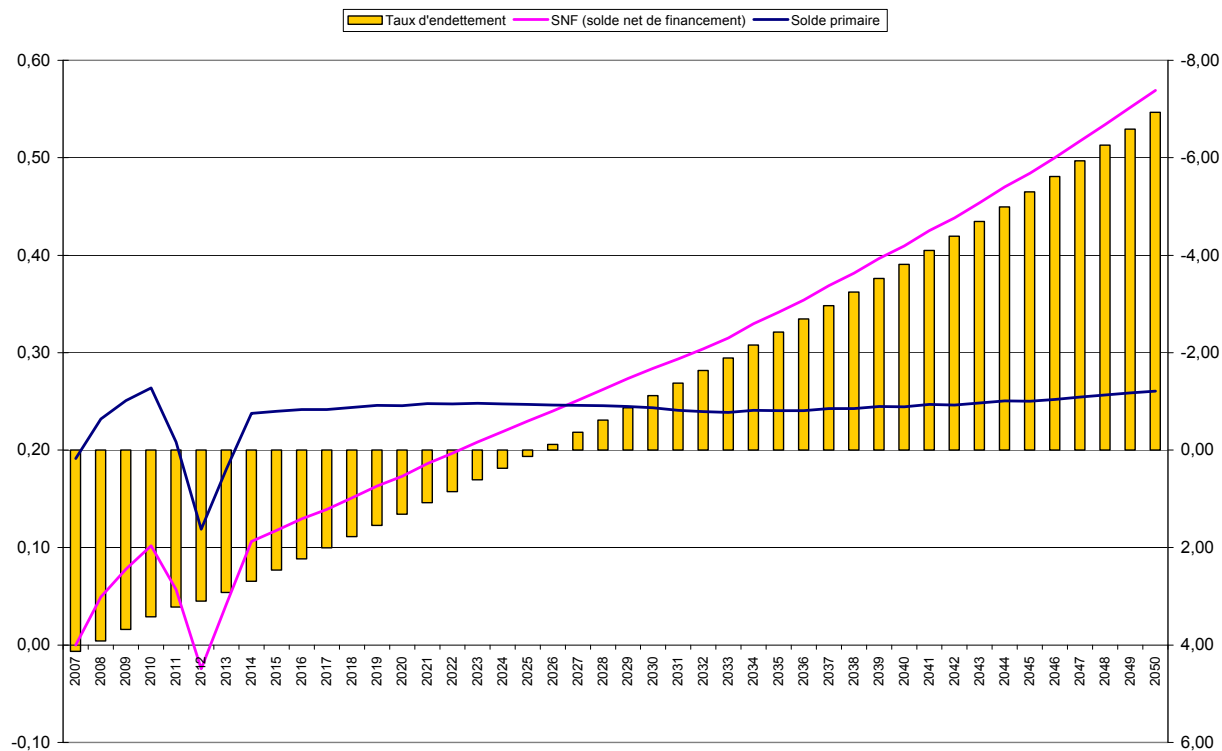
Graphique 9
Soldes et taux d'endettement des Communautés et des Régions

(en % du PIB)



Graphique 10
Soldes et taux d'endettement des pouvoirs locaux

(en % du PIB)



Source : BFP, CEV, Service d'Etudes SPF Finances.

Plusieurs conclusions clés peuvent être tirées du tableau et des graphiques ci-dessus :

- L'Entité II devrait constituer chaque année des surplus primaires de 0,2 à 0,5 p.c. du PIB, ce qui conduirait, à partir de 2025 environ, à la constitution d'actifs financiers, qui s'élèveraient jusqu'à environ 12 p.c. du PIB en 2050;
- L'Entité II ne contribue pratiquement pas à l'amélioration du surplus primaire (comprenant les coûts du vieillissement) de l'ensemble des administrations publiques au cours de la période 2007-2011. Il n'en va plus de même après 2013: l'ensemble des administrations publiques fait progressivement disparaître son surplus primaire pour financer le surcoût du vieillissement, qui incombe principalement à l'Entité I, tandis que l'Entité II pourra, grâce à la restriction imposée aux dépenses primaires hors vieillissement, progressivement augmenter son solde primaire, et ce malgré la baisse de son ratio de recettes;
- L'Entité II contribue à l'augmentation du surplus primaire *hors vieillissement* de l'ensemble des administrations publiques ; cette contribution s'établit au cours de la première période susmentionnée à moins de 0,1% du PIB et se ralentit par la suite pour atteindre cumulativement 0,4% du PIB sur la période 2011-2050.

La réduction du rythme de croissance réel des dépenses primaires (vieillessement inclus) après 2011 est assez parallèle entre l'Entité II d'une part et l'Entité I et l'ensemble des pouvoirs publics d'autre part, sauf pendant la période 2015-2030 au cours de laquelle cette réduction est plus marquée pour l'Entité II.

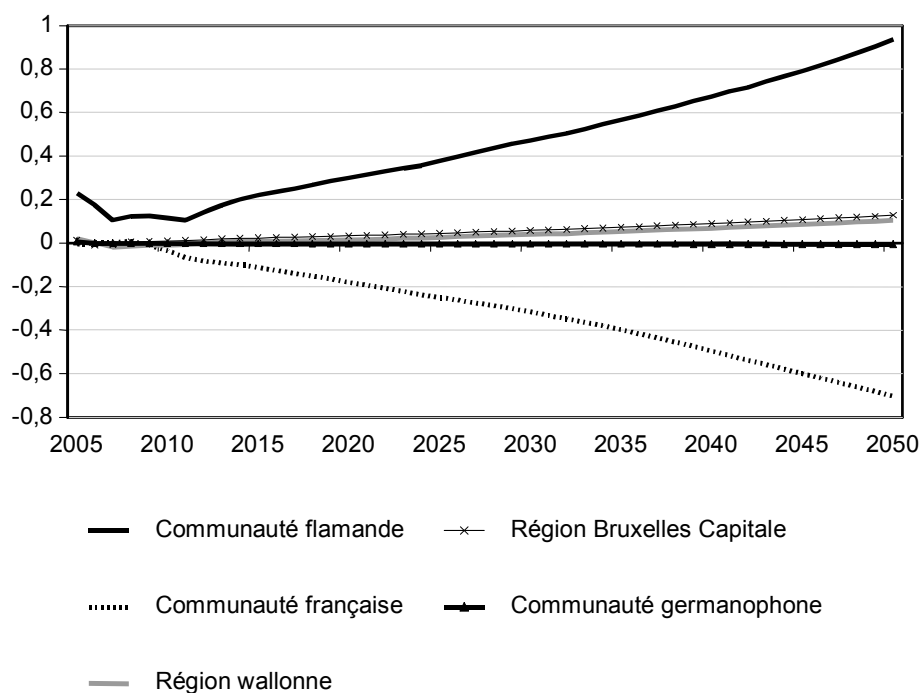
Les constats suivants peuvent être formulés en extrapolant cette hypothèse aux entités de l'Entité II :

- La Communauté flamande et, dans une moindre mesure, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (et de manière très limitée les Commissions communautaires flamande et française), constituent des surplus croissants dès 2012, qui, dans le cas de la Communauté flamande, s'élèveront jusqu'à quelque 15 milliards d'euros en 2050;
- En revanche, la Communauté française, la Communauté germanophone (et dans une moindre mesure la Commission communautaire commune) enregistreraient des déficits croissants parce que la croissance autorisée des dépenses excédera celle de leurs moyens.

Graphique 11

Evolution des soldes de financement en cas de taux de croissance identique des dépenses primaires hors vieillissement dans toutes les entités fédérées

(en % du PIB)



Source: CSF

Une répartition proportionnelle des marges entre les sous-secteurs, ceteris paribus, ne conduit par conséquent pas à une situation budgétaire durable et équilibrée.

Exercice de simulation 2: équilibres budgétaires pour tous les niveaux de pouvoir de l'Entité II

Les résultats de cet exercice de simulation sont résumés dans le tableau ci-dessous:

Tableau 9
Croissance réelle des recettes et des dépenses en cas d'équilibre budgétaire

(pourcentages de croissance réels annuels moyens, sauf mention contraire)

	1995-2001	2002-2006	2007-2011	2011-2015	2015-2050	2007-2050
Recettes	2,4	1,5	2,4	2,4	1,7	1,8
Communautés et régions	3,2	2,6	1,9	2,3	1,6	1,7
Administrations publiques locales	1,0	2,3	2,4	2,4	1,7	1,8
Entité I	2,3	1,1	2,6	2,5	1,7	1,8
Entité II	2,8	2,3	2,0	2,3	1,6	1,7
Dépenses primaires totales	1,6	2,4	2,3	2,4	1,9	2,0
Communautés et régions	1,1	2,2	2,1	2,3	1,6	1,7
Administrations publiques locales	2,2	2,4	2,3	2,8	1,7	1,8
Entité I	1,5	2,5	2,4	2,3	2,1	2,1
Entité II	1,7	2,1	2,1	2,5	1,6	1,7
Dépenses primaires hors vieillissement	1,4	2,2	1,8	2,1	1,5	1,6
Communautés et régions	0,7	2,2	1,8	2,3	1,5	1,6
Administrations publiques locales	2,3	2,8	2,4	2,8	1,7	1,8
Entité I	1,5	2,4	1,7	1,4	1,5	1,5
Entité II	1,4	2,2	1,9	2,5	1,6	1,7
Evolution en % du PIB						
Solde						
Communautés et régions	1,6	0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Administrations publiques locales	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
Entité I	3,7	-0,3	0,9	0,8	-2,8	-1,1
Entité II	1,2	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1
p.m. croissance réelle du PIB	2,1	1,6	2,2	2,4	1,7	1,8

L'augmentation des recettes des communautés et régions pour la période 2007-2050 est quelque peu inférieure à la croissance du PIB. Plusieurs explications peuvent être avancées pour justifier cette évolution. Ainsi, les moyens supplémentaires alloués dans le cadre de l'accord du Lambermont ne sont que partiellement liés à la croissance économique (à raison de 91 p.c.). Par ailleurs, les transferts dans le cadre du financement des étudiants étrangers n'évoluent qu'avec l'inflation, alors que le montant nominal des droits de tirage relatifs à la remise au travail des chômeurs reste inchangé. La cotisation de solidarité est également liée à l'inflation. En outre, sur la base des perspectives démographiques, l'on peut s'attendre à une correction de la dénatalité, de sorte que les moyens TVA transférés aux communautés se trouveront diminués. Enfin, les recettes de 2007 sont influencées à la hausse par un solde de décompte très positif relatif à 2006. La croissance des recettes sera comprimée en raison de la disparition de ce facteur dès 2008, ce qui se manifestera surtout par des taux de croissance relativement bas au cours de la période 2007-2011.

La progression des dépenses primaires des communautés et régions peut être légèrement supérieure à celle des recettes. Les communautés et régions ont en effet la possibilité de réduire progressivement leur excédent budgétaire et de revenir à un équilibre; de plus, le ratio des charges d'intérêts au PIB est en diminution. Les dépenses primaires non liées au vieillissement peuvent ainsi augmenter en termes réels de 1,8 p.c. entre 2007 et 2011 et de 1,6 p.c. entre 2007 et 2050.

Les recettes des administrations locales évoluent parallèlement au PIB. La baisse relative des charges d'intérêts permet aux dépenses primaires d'augmenter un peu plus rapidement. Dans la mesure où, selon les calculs du Comité d'étude sur le vieillissement, le niveau comme la progression du coût budgétaire du vieillissement sont très faibles pour les administrations locales, les dépenses primaires non liées au vieillissement pourraient augmenter en termes réels de 2,4 p.c. entre 2007 et 2011 et de 1,8 p.c. entre 2007 et 2050.

Les recettes de l'Entité I augmentent légèrement plus que le PIB puisque les transferts fiscaux aux communautés et aux régions sont légèrement inférieurs à la croissance du PIB. Dans la mesure où l'Entité I profite elle aussi dans une large mesure de la baisse des charges d'intérêts, les dépenses primaires peuvent afficher une progression relativement forte. Étant donné que le coût budgétaire du vieillissement est essentiellement supporté par l'Entité I, les marges dégagées pour les dépenses non liées au vieillissement sont toutefois plus étroites. La possible hausse réelle de ces dépenses ne s'élève qu'à 1,7 p.c. entre 2007 et 2011 et à 1,5 p.c. entre 2007 et 2050. Ainsi, les marges de dépenses de l'Entité I sont également plus étroites que celles des sous-secteurs de l'Entité II, à l'exception peut-être de la Communauté française.

L'écart négatif de croissance admissible des dépenses primaires hors vieillissement, par rapport au PIB, est le plus marqué au cours de la prochaine législature, où il atteint 0,4% comparativement à un écart positif de 0,6% entre 2002 et 2006. Au cours de la législature suivante, cet écart négatif diminue à 0,3% pour ensuite se réduire en moyenne à 0,1% au cours de la période 2015-2050.

Enfin, parallèlement à l'exercice ci-dessus, les résultats sont également ventilés entre les différentes communautés et régions. Comme on ne dispose d'aucune information à propos du coût budgétaire du vieillissement par communauté ou par région, cette ventilation se limite toutefois aux dépenses primaires totales. Compte tenu du poids relativement limité des dépenses liées au vieillissement pour les communautés et régions dans leur ensemble, cette approche permet néanmoins de se faire une idée des marges de dépenses par entité.

Tableau 10
Evolution des soldes et de la croissance réelle des recettes
et des dépenses par sous-secteur

(pourcentage annuel moyen sauf mention contraire)

	Comm. flamande	Comm. française	Région wallonne	Bruxelles- Capitale	Comm. German.	Nord	Sud	Total
1995 - 2001								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	1,0	0,1	0,3	0,1	0,0	1,0	0,6	1,6
Croissance réelle des recettes	4,0	0,7	3,5	4,3	4,1	4,0	2,1	3,2
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	3,9	1,1	4,4	4,1	/	3,9	2,4	3,3
Croissance réelle des dépenses primaires	1,8	0,2	0,4	1,1	1,6	1,8	0,3	1,1
2002 - 2006								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,3
Croissance réelle des recettes	3,0	2,0	1,5	4,3	4,3	3,0	2,1	2,6
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	2,4	1,9	1,7	4,6	/	2,4	2,0	2,2
Croissance réelle des dépenses primaires	2,3	1,7	1,2	5,1	3,5	2,4	1,9	2,2
2007 - 2011								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Croissance réelle des recettes	2,0	1,5	1,7	2,1	2,1	2,0	1,7	1,9
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	1,9	1,4	1,5	1,8	/	1,9	1,4	1,7
Croissance réelle des dépenses primaires	2,4	1,5	1,9	2,0	2,3	2,4	1,8	2,1
2011 - 2015								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Croissance réelle des recettes	2,4	1,9	2,1	2,3	2,3	2,4	2,0	2,3
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	2,5	1,8	2,1	2,3	/	2,5	1,9	2,3
Croissance réelle des dépenses primaires	2,4	1,9	2,2	2,4	2,3	2,4	2,1	2,3
2016 - 2050								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Croissance réelle des recettes	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	1,7	1,4	1,5	1,5	/	1,7	1,4	1,6
Croissance réelle des dépenses primaires	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
2007 - 2050								
Évolution du solde (p.c. du PIB)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Croissance réelle des recettes	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,7
dont: ressources tirées de la loi spéciale de financement	1,8	1,4	1,6	1,7	/	1,8	1,5	1,7
Croissance réelle des dépenses primaires	1,8	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,6	1,7

Les recettes augmentent un peu plus vivement en Communauté flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale qu'en Communauté française et dans la Région wallonne, et ce particulièrement au cours des prochaines années. Plusieurs facteurs expliquent ces évolutions divergentes.

D'abord, la clé de répartition relative au partage des ressources tirées de la TVA va progressivement évoluer en faveur de la Communauté flamande et au détriment de la Communauté française. En ce qui concerne la répartition des moyens supplémentaires octroyés dans le cadre de l'accord du Lambert, on basculera en effet progressivement vers le produit de l'impôt des personnes physiques.

Ensuite, il y a l'effet du terme négatif. Celui-ci désigne la réduction de l'impôt des personnes physiques attribué aux régions à titre de compensation des nouveaux impôts régionaux en vigueur depuis 2002. L'évolution de ce terme négatif est liée à 91 p.c. de la croissance du RNB (9); la compensation liée à la redevance radiotélévision n'est indexée que sur l'inflation. Dans la mesure où le montant initial de l'impôt des personnes physiques cédé est lié à la croissance réelle du RNB et à l'inflation et où le terme négatif, qui est déduit de ce montant initial, progresse plus lentement, le montant qui est finalement octroyé aux entités fédérées croîtra plus rapidement que le RNB. Cet effet est surtout profitable à la région de Bruxelles-Capitale, étant donné que le terme négatif y est relativement important et que les impôts régionaux qui avaient été transférés en supplément en 2002 y sont relativement plus importants que dans les autres régions.

Enfin, il y a l'effet de l'intervention de solidarité nationale. La loi spéciale de financement dispose que l'ampleur réelle de cette intervention dépend de la différence dans le niveau de l'impôt des personnes physiques payé par habitant dans chaque région et du nombre d'habitants par région. Le fait qu'il est supposé que dans cette projection que les parts actuelles des trois régions dans le produit de l'impôt des personnes physiques restent constantes, implique, il est vrai, que compte tenu des prévisions démographiques actuelles le montant réel de l'intervention de solidarité augmente mais dans une mesure moindre que le PIB. Le montant de l'intervention nationale de solidarité exprimé en % du PIB diminue par conséquent. Dans la mesure où l'intervention de solidarité nationale représente en Région wallonne un quart environ de l'impôt des personnes physiques attribué en vertu de la loi spéciale de financement, la hausse réelle de ces recettes s'en trouve sensiblement freinée.

L'association de tous ces facteurs fait que les ressources tirées de la loi spéciale de financement augmenteront en termes réels en moyenne de 1,9 p.c. par an dans le nord du pays entre 2007 et 2011, alors que cette hausse restera limitée à 1,4 p.c. dans le sud du pays. Dans ce contexte le nord est défini comme étant la Communauté flamande, la Région flamande, la Commission communautaire flamande et de 20% de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune. Le sud est défini comme étant composé de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone, de la Commission communautaire française et de 80% de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune. Sur la base de l'approche susmentionnée, on peut déduire que les dépenses primaires de l'ensemble des communautés et régions pourront progresser de 2,1 p.c. en moyenne par an au cours de cette période. En ce qui concerne le

9 A partir de l'année budgétaire 2006 la liaison à la croissance économique ne s'effectue plus sur base du RNB mais à partir du PIB.

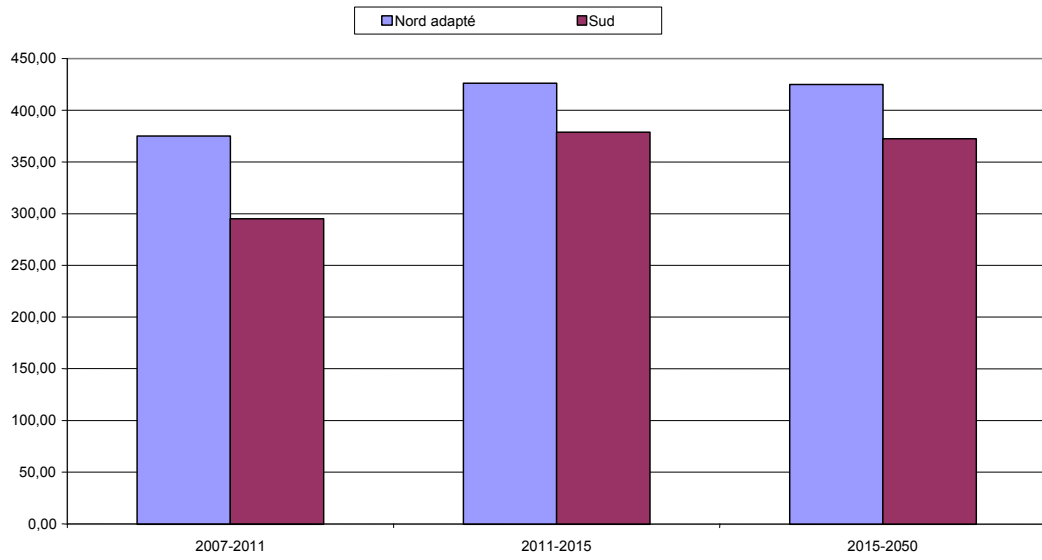
nord du pays (et la Communauté flamande), une croissance réelle des dépenses de 2,4 p.c. est possible, alors qu'elle devra rester limitée à 1,8 p.c. dans le sud du pays.

Dans une perspective à plus long terme allant de 2007 à 2050, la progression des recettes sera légèrement plus faible dans le nord du pays (Communauté flamande), où elle se limitera à 1,7 p.c., ce qui permettra une hausse réelle des dépenses primaires de 1,8 p.c. par an. Dans le sud du pays, une croissance réelle attendue des recettes de 1,5 p.c. par an permettra une progression annuelle des dépenses primaires de 1,6 p.c..

Le cumul de ces rythmes de croissance divergents, qui se maintiennent d'année en année, conduira bien entendu à terme à l'existence de ressources plus importantes pour le financement des politiques au sein d'une des communautés. Des différences existaient également dans un passé récent, comme le montre le tableau 10. Ces différences persistent cependant maintenant au cours des décennies à venir. Le graphique ci-dessous donne un aperçu des montants sous-jacents. Pour la comparabilité, les moyens additionnels du Nord sont ajustés à la population du Sud (10). Cela a pour conséquence concrète que le nord reçoit chaque année entre 50 et 75 millions d'euros en plus que le sud. Ces différences résultent aussi des écarts dans les situations économiques et financières.

10 La croissance réelle des marges de dépenses en millions d'euros de 2007 dont le Nord peut disposer au cours de diverses périodes est divisée par la population du Nord et multipliée par la population du Sud. Cette notion est définie comme « Nord ajusté ». Cette croissance est comparée à la croissance réelle de la marge de dépenses du Sud.

Graphique 12
Marges de dépenses annuelles moyennes additionnelles
(en millions d'euros 2007)



c) Conclusions des exercices de simulation

Malgré les méthodologies différentes dans les deux scénarios, il n'est pas évident de formuler des recommandations sans équivoque en ce qui concerne la trajectoire budgétaire que les entités fédérées doivent suivre.

Le premier scénario, basé sur une croissance uniforme des dépenses, mène à des évolutions divergentes de la dette, l'Entité II accumulant des actifs financiers croissants, alors que l'Entité I verrait croître son taux d'endettement avec réapparition possible de l'effet boule de neige. En outre, l'évolution des soldes au sein de l'Entité II est à ce point différente entre la Communauté flamande et la Communauté française, qu'il est impossible d'aboutir à une situation budgétaire durable et équilibrée. Aux yeux de la Section, ce scénario n'est donc pas réaliste.

Le deuxième scénario n'aboutit pas davantage à des conclusions univoques quant à l'Entité I et à l'Entité II. Le taux de croissance des dépenses primaires hors vieillissement de l'Entité I est inférieur, pour l'ensemble de la période, à celui de l'Entité II, à savoir 1,5% comparativement à 1,7%, en moyenne sur une base annuelle. La capacité de prise en charge des coûts budgétaires du vieillissement et des nouveaux défis dans le contexte actuel diffère donc. De plus, à l'intérieur de l'Entité II, des différences peuvent également être notées : le taux de croissance réel des dépenses primaires varie de 1,8% en moyenne pour la Communauté flamande à 1,5% pour la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone se situant entre les deux. Ceci dépend évidemment des différences de situations économiques et financières. Ces différences de pourcentage, en apparence minimes, concernent des montants qui ne sont pas négligeables. Le graphique 12 ci-dessus donne un aperçu des chiffres sous-jacents. Dans toutes ces discussions, il est important de remarquer que les différences entre les marges de manoeuvre ne proviennent pas uniquement du vieillissement mais également des mécanismes inhérents à la loi de financement elle-même, qui, votée à une majorité parlementaire spéciale, a défini les moyens et la solidarité.

Les nombreuses hypothèses ne facilitent pas une interprétation univoque. Pour justifier ces différences, certains attirent l'attention sur les évolutions passées et sur les besoins futurs croissants en matière de dépenses pour l'environnement, la recherche et le développement ainsi que le logement au niveau des entités fédérées, dont l'impact financier n'a pas encore été estimé. D'autres doutent du caractère durable d'un système qui voit s'accumuler d'importants écarts entre les marges de dépenses. Il ressort du tableau 10 ci-dessus que des écarts existaient déjà dans un passé récent. La Section estime que d'éventuelles révisions du contexte financier ne peuvent clairement plus se faire, comme ce fut le cas dans le passé, au détriment de l'Entité I.

Ces exercices d'exploration ont pour avantage de faire apparaître les éventuels points de tension qui vont de pair avec le financement du vieillissement dans le cadre d'un Etat fédéral. Ils démontrent combien il est important que le gouvernement fédéral et les entités fédérées s'accordent sur la répartition future des trajectoire et marges budgétaires, compte tenu du coût du vieillissement, de celui des nouveaux défis sociétaux et de la dynamique des recettes, qui, tous trois, peuvent différer entre entités fédérées. Ces accords pourraient être conclus dans le cadre de programmes de stabilité internes pluriannuels, liés au programme national déposé auprès des institutions européennes. La Section évaluera annuellement l'évolution budgétaire à l'aune de la répartition convenue.

Dans le contexte institutionnel actuel et en ce qui concerne l'avenir proche, faute d'alternatives, la Section part de l'hypothèse que les entités fédérées de l'Entité II seront en équilibre, ce qui implique que la charge du vieillissement incombe principalement à l'Entité I.

Il appartient aux autorités politiques de déterminer si éventuellement une autre répartition des charges du vieillissement doit être opérée entre l'Entité I et l'Entité II, et ceci en tenant compte du fait qu'à côté du vieillissement, d'autres besoins sociaux (par ex. : l'environnement, la recherche et le développement, le logement, les soins aux handicapés, etc.) dont la charge incombera principalement à l'Entité II, doivent eux aussi être financés. La section insiste toutefois sur le fait que le financement de ces besoins doit résulter de glissements au sein des marges de financement actuelles et donc pas de relèvements des dépenses au-delà des marges définies par la Section. Dans tous les cas, la Section estime que la trajectoire proposée est le minimum qui doit être respecté par les pouvoirs publics.

6. Proposition de scénario à moyen terme

La projection à long terme que la Section a élaboré dans les chapitres précédents a comme principal objectif d'assurer que la trajectoire proposée conduise à une situation budgétaire équilibrée et soutenable. Cette trajectoire devra être ajustée à l'avenir à la lumière de nouvelles données qui deviendront disponibles les prochaines années. Entre-temps elle sert comme cadre de référence nécessaire pour définir les objectifs plus immédiats.

La recommandation que la Section infère de cette projection à long terme pour les deux prochaines législatures est relativement simple: les objectifs du programme de stabilité 2006-2010 doivent être poursuivis, de manière à atteindre un excédent budgétaire de 1,9 p.c. du PIB en 2015. Cet objectif implique que le solde primaire de 2007 (4,2 p.c.) augmente encore légèrement, de 0,3 p.c. du PIB, dans les années à venir, pour atteindre 4,5 p.c. en 2014.

Tableau 11
Objectifs budgétaires pour les deux prochaines législatures

	(en % du PIB)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programme de stabilité déc. 2006 -									
objectif de solde budgétaire	0,3	0,5	0,7	0,9					
objectifs supplémentaires					1,1	1,3	1,5	1,7	1,9
Objectif dérivé en termes de solde primaire	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5
Taux d'endettement (définition de l'ICN)	83,9	80,4	76,6	72,6	68,6	64,4	60,3	56,1	52,2

Sources : CEV, SPF Finances.

Ce scénario permettrait au taux d'endettement des pouvoirs publics belges de passer sous le seuil des 60 p.c. dès 2013.

À ratio des recettes publiques totales supposé inchangé, ce sont les dépenses primaires à l'exclusion des coûts liés au vieillissement qui constituent la variable d'ajustement pour atteindre ces objectifs. Dans ce cadre, la marge induite de croissance réelle de ces dépenses s'établirait à près de 1,9 p.c. en moyenne annuelle sur la période 2007-2015. L'écart par rapport à la croissance économique réelle serait ainsi porté à 0,4 p.c. l'an. Sur la même période, la croissance des dépenses réelles de prestations sociales serait de 2,7 p.c., portant à 2,4 p.c. le rythme de croissance réelle des dépenses primaires totales.

Cette évolution du solde primaire implique un certain durcissement de la contrainte d'amélioration du solde primaire hors vieillissement. En effet, le rapport annuel 2006 du Comité d'étude sur le vieillissement a procédé à une révision à la hausse du coût budgétaire du vieillissement à moyen terme. Celle-ci tient notamment compte du coût budgétaire du pacte de solidarité entre les générations, qui pèsera surtout sur les dépenses en 2008, principalement du fait des mesures en matière de liaison des prestations sociales au bien-être. Par conséquent, les prestations sociales augmenteraient de 0,3 point de pourcentage du PIB supplémentaire entre 2007 et 2010, pour atteindre alors 23,4 p.c. du PIB et se maintenir à ce niveau jusqu'en 2012. Compte tenu du fait que le surplus primaire se situe dans ce scénario à 4,4 p.c. du PIB contre implicitement 4,2 p.c. dans la trajectoire illustrative du programme de stabilité de 2006, cette contrainte d'amélioration du solde primaire hors coût budgétaire du vieillissement atteindrait ainsi sur cette base au total près de 0,5 point de PIB en cinq ans.

S'agissant de l'avenir immédiat, la Section ne se fonde, pour la répartition des soldes budgétaires, sur aucun autre critère que les données convenues dans le cadre du comité de concertation lors de la mise en œuvre du programme de stabilité 2006-2010 et, pour les communautés et régions, sur l'équilibre à atteindre pour l'année 2011 et les années suivantes. Le Comité de concertation peut bien entendu convenir d'une autre répartition des charges, pour autant que le solde atteigne au moins l'objectif de l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 12
Objectifs en termes de soldes des sous-secteurs

(en % du PIB)

	Entité I	Entité II (a)	Ensemble des administrations publiques
Législature 2007-2011			
2007	0.2	0.1	0.3
2008	0.4	0.1	0.5
2009	0.5	0.2	0.7
2010	0.7	0.2	0.9
2011	1.0	0.1	1.1
Législature 2011-2015			
2012	1.3	0.0	1.3
2013	1.5	0.0	1.5
2014	1.7	0.0	1.7
2015	1.9	0.0	1.9

(a) Objectifs repris du Programme de stabilité 2007-2010 de décembre 2006

Ces soldes reposent sur l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 2,2 p.c. au cours de la prochaine législature; ils constituent des objectifs minima qu'il convient d'atteindre en cas de mauvaise conjoncture ; en cas d'évolutions conjoncturelles plus favorables, il conviendra d'atteindre des objectifs plus élevés.

Tableau 13
Objectifs budgétaires de la prochaine législature

(en % du PIB)

	Entité I							Entité II Total	Ensemble des administrations publiques
	Comm. flam.	Comm. franç.	Région wall.	Bxl- Cap.	Comm. german.	Admin. Locales (a)			
Législature 2007-2011									
Solde de financement									
2007	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
2008	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5
2009	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7
2010	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,9
2011	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,1
Taux de croissance réel des dépenses primaires									
2008	2,0	2,6	1,2	1,4	0,9	1,4	2,3	2,1	2,0
2009	2,4	2,3	1,6	1,6	1,9	1,8	2,6	2,2	2,3
2010	2,5	2,2	1,5	1,0	1,7	1,7	2,6	2,1	2,4
2011	2,6	2,4	1,7	3,3	3,3	1,6	2,7	2,5	2,6

(a) Objectifs repris du Programme de stabilité 2007-2010 de décembre 2006

L'amélioration, à hauteur de 0,8 p.c. du PIB du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques au cours de la prochaine législature sera principalement réalisée, à concurrence de 0,7 p.c. du PIB, par la nouvelle baisse des charges d'intérêts; les dépenses primaires hors vieillissement devront diminuer de 0,5 p.c. du PIB pour compenser la hausse de 0,3 p.c. du PIB des dépenses liées au vieillissement. En conséquence, le solde primaire devra s'améliorer de 0,2 p.c. du PIB. Pendant la législature suivante, cette amélioration de l'excédent primaire devra se poursuivre et atteindre 4,5 p.c. du PIB. Dans la mesure où la baisse des charges d'intérêts se poursuivrait de manière moins énergique que prévu, cette différence devra être compensée au niveau des dépenses primaires.

En l'absence de tout critère objectif permettant d'imputer l'effort budgétaire aux diverses entités fédérées de l'Entité II, la Section part du présupposé que chacune de ces entités doit atteindre l'équilibre budgétaire. Compte tenu de la croissance escomptée des recettes propres et des moyens transférés selon la loi de financement, cela signifie que, en moyenne au cours de la prochaine législature, la progression admissible des dépenses primaires de la Communauté flamande et des pouvoirs locaux peut être égale à la croissance réelle du PIB, que celle de la région Bruxelles-Capitale se situe 0,3% en dessous de la croissance du PIB celle de la région wallonne 0,4% en dessous de cette croissance et que pour la Communauté française l'écart atteint 0,7%.

Annexe 1

Encadré – La couverture du Coût budgétaire du vieillissement (CBV)

En notant :

BNF = le solde de financement = SOPR – I

Avec SOPR = le solde primaire = R – DPR (R = recettes et DPR = dépenses primaires)

I = les charges d'intérêts

DPR = CBV + DPRH (avec DPRH = les dépenses primaires hors vieillissement)

SOPRHV = le solde primaire hors vieillissement = R – DPRH = SOPR + CBV

Nous aurons :

$BNF = SOPR - I = R - (DPRH + CBV) - I = SOPRHV - CBV - I$

D'où:

$CBV = SOPRHV - BNF - I = SOPRHV - SOPR$

Et, en termes variantiels (évolutions par sous-périodes) et en % du PIB (notation en minuscules):

$\Delta cbv = \Delta soprhv - \Delta bnf - \Delta i$

La couverture du coût budgétaire du vieillissement Δcbv peut être assurée par une combinaison de trois sources ou marges potentielles:

1. une amélioration du surplus primaire hors vieillissement $\Delta soprhv$
2. une réduction des surplus budgétaires requis (préalablement constitués) – Δbnf
3. une réduction du poids des charges d'intérêts - Δi

Le tableau qui suit reconstitue ces 4 variables, par sous-périodes et pour l'ensemble de la période 2011-2050.

Coût budgétaire du vieillissement (CBV) et couverture de ce coût par sous-périodes									
En % du PIB		2007-10	2010-13	2013-18	2018-30	2030-50	2007-18	2018-50	2010-50
a		3	3	5	12	20	11	32	40
Δcbv	(0)	0,3%	0,0%	0,6%	2,8%	2,0%	0,9%	4,8%	5,5%
Financement :		0,3%	0,0%	0,6%	2,8%	2,0%	0,9%	4,8%	5,5%
dont :									
$-\Delta bnf$	(1)	-0,6%	-0,6%	-0,4%	1,3%	1,6%	-1,7%	2,9%	1,9%
$-\Delta i$	(2)	0,5%	0,5%	0,8%	1,3%	0,0%	1,8%	1,3%	2,6%
$\Delta soprhv$	(3)	0,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,8%	0,7%	1,0%
$\Delta sopr =$	(4)=(1+2)	-0,1%	-0,1%	0,4%	2,6%	1,6%	0,2%	4,2%	4,4%

On peut ainsi à titre illustratif observer que sur l'ensemble de la période 2010-2050, le coût global du vieillissement, à concurrence de 5,5% de PIB, est intégralement couvert ou financé :

1. A concurrence de 4,5% de PIB, à titre de préfinancement, par la réduction progressive des surplus primaires requis (rubrique (4)), elle-même résultant à concurrence de 1,9% de PIB (rubrique (1)) du démantèlement progressif des surplus (BNF) préalablement constitués (11), et à concurrence de 2,6% de PIB de l'auto-réduction du poids des charges d'intérêts (rubrique (2)).
2. A concurrence de 1,0% de PIB par le renforcement progressif du surplus primaire hors vieillissement (rubrique (3)) entre 2010 et 2050, ceci permettant de financer la partie du CBV qui n'est pas intégralement préfinancée dès le départ (2010).

11 On passerait ainsi d'un surplus de 0,9% de PIB en 2010 à un déficit proche de 1% de PIB en 2050.

Annexe 2 Fonctionnement du Fonds de vieillissement

Le Fonds de vieillissement est un organisme public créé dans le but d'accumuler des réserves destinées à financer les dépenses supplémentaires auxquelles les différents régimes légaux de pensions devront faire face durant la période 2010-2030 suite au vieillissement. Les recettes de ce fonds de réserves démographique consistent en surplus budgétaires, excédents de la Sécurité sociale, recettes non fiscales et produits de placements.

En raison de l'évolution asynchrone de la diminution des charges d'intérêts et de l'augmentation ultérieure des dépenses de vieillissement, le Fonds de vieillissement a été conçu comme un fonds d'égalisation. Le préfinancement des surcoûts supplémentaires par le Fonds de vieillissement, permet d'éviter ultérieurement une augmentation considérable de la pression (para)fiscale ou une réduction drastique des dépenses primaires. Dans ce sens, il est question de « tax smoothing », la pression (para)fiscale étant nivelée dans le temps. Du point de vue économique, le Fonds de vieillissement contribue à ce que les surplus budgétaires soient réservés au lieu d'être sacrifiés sous forme d'augmentations des dépenses ou de réductions fiscales supplémentaires.

Les fonds placés par le Fonds de vieillissement en bons du Trésor – Fonds de vieillissement, emprunt de type coupon zéro, peuvent être déduits de la dette publique dans le calcul de la dette de Maastricht. De ce fait, la réduction de la dette publique entraîne des économies au niveau des charges d'intérêts et crée ainsi une marge budgétaire. Du point de vue économique, les réductions directes de la dette et les réductions indirectes de la dette via la formation de fonds dans le Fonds de vieillissement, reviennent au même. Par conséquent, l'intérêt réel du Fonds de vieillissement est qu'il est un instrument de discipline budgétaire pour les pouvoirs publics. Puisque le Fonds contribue à une réduction de la dette « affectée » au financement des dépenses supplémentaires futures en matière de pensions, il élargit l'assise sociétale pour la création de surplus budgétaires. Il facilite ainsi au niveau politique une politique budgétaire plutôt restrictive. Cet aspect disciplinaire est encore renforcé par les adaptations apportées à la loi Fonds de vieillissement, qui imposent au Fonds de vieillissement une trajectoire de financement structurelle contraignante et fixe ainsi légalement, pour l'ensemble des pouvoirs publics, la trajectoire budgétaire normative du dernier Programme de Stabilité.

Déroulement schématique de l'impact des opérations du Fonds de vieillissement :

Phase de constitution du Fonds de vieillissement en l'année x (**formation des réserves**)

Il se crée un *surplus budgétaire de +1000 millions d'euros par exemple.*

Pour le solde de financement du Pouvoir fédéral, le versement (dépense) par le Trésor fédéral de ces 1000 millions d'euros au Fonds de vieillissement (recette) est une opération neutre du point de vue budgétaire.

Le Fonds de vieillissement souscrit à l'émission de bons du Trésor – Fonds de vieillissement : la dette du pouvoir fédéral augmente de +1000 millions d'euros.

Avec ces moyens qui lui sont reversés, le Trésor fédéral rembourse des emprunts d'Etat (12) : la dette fédérale diminue de –1000 millions d'euros, et l'impact net sur la dette publique fédérale est donc nul.

Lors de la consolidation avec les autres niveaux de pouvoir, la dette de Maastricht diminue de –1000 millions d'euros, les actifs consolidables du Fonds de vieillissement pouvant être déduits de la dette publique nominale.

Exemple simplifié d'imputation d'un versement au Fonds de vieillissement

Compte du Trésor

Actif	Passif	Charges	Produits
	Dette publique 1000	Transfert versé 1000	

Compte du Fonds du vieillissement

Actif	Passif	Charges	Produits
Titres de la dette publique 1000			Transfert reçu 1000

Compte consolidé de l'administration fédérale

Actif	Passif	Charges	Produits
Titres de la dette publique 1000	Dette publique 1000	Transfert versé 1000	Transfert reçu 1000
Solde	0	Solde	0

Diminution des réserves du Fonds de vieillissement (proportionnellement aux dépenses de pension supplémentaires) l'année Y, plusieurs années après l'année X :

Les dépenses du Fonds de vieillissement sont financées par le remboursement par le Trésor fédéral de bons de Trésor – Fonds de vieillissement : la dette fédérale diminue par exemple de –2000 millions d'euros.

A cette fin, le Trésor utilise ses moyens de trésorerie et/ou de nouveaux emprunts d'Etat (refinancement), ce qui augmente à nouveau la dette du Trésor fédéral de +2000 millions d'euros. Par conséquent, l'impact net sur la dette fédérale est nul.

Lors de la consolidation, la *dette de Maastricht augmente de +2000 millions d'euros*, un nombre moindre d'actifs consolidables du Fonds de vieillissement étant porté en diminution de la dette publique nominale.

Le Fonds de vieillissement (dépense) verse ces 2000 millions d'euros à une institution de sécurité sociale (recette). Cette opération n'a aucun impact sur le solde de financement de l'Entité I car il s'agit d'une opération interne à celle-ci.

A l'aide des moyens qui lui sont versés, l'organisme de paiement de la Sécurité sociale prend en charge les dépenses de pension supplémentaires pour un montant de +2000 millions d'euros, ce qui entraîne une *détérioration du solde de financement (-2000 millions d'euros)*.

Exemple simplifié d'imputation d'un retrait du Fonds de vieillissement

Compte du Trésor

Actif	Passif	Charges	Produits
	Dettes publiques (1) -2000	Transfert versé (2) 2000	Transfert reçu (1) 2000
	Dettes publiques (2) 2000		
Solde	0	Solde 0	

Compte du Fonds du vieillissement

Actif	Passif	Charges	Produits
Titres de la dette publique (1) -2000		Transfert versé (1) 2000	

Compte consolidé de l'administration fédérale

Actif	Passif	Charges	Produits
Titres de la dette publique -2000	Dettes publiques 0	Transfert versé 4000	Transfert reçu 2000
Solde	2000	Solde 2000	0

Compte de la sécurité sociale

Actif	Passif	Charges	Produits
	Dettes (2) -2000	Prestations sociales (3) 2000	Transfert reçu (2) 2000
	Dettes (3) 2000		
Solde	0	Solde	0

Compte consolidé de l'entité I

Actif	Passif	Charges	Produits
Titres de la dette publique	Dettes publiques 2000	Transfert versé 2000	Transfert reçu 2000
		Prestations sociales 2000	
Solde 0	2000	Solde 2000	

(1) Transfert du Fonds de vieillissement au Trésor

(2) Transfert du Trésor à la Sécurité sociale

(3) Paiement de prestations par la Sécurité sociale

Ainsi il ressort que les opérations sont, dans les deux phases, symétriques mais ont des effets contraires. Les opérations entre le Trésor fédéral et le Fonds de vieillissement se compensent donc. C'est pourquoi seuls les flux économiques finaux réels influencent le solde de financement et les variations de la dette publique y afférentes.

Fin 2006, le capital placé du Fonds de vieillissement s'élevait à 14,66 milliards d'euros (dont 12,947 milliards d'euros de recettes placées et 1,714 milliards d'euros d'intérêts capitalisés. Jusqu'en 2006 inclus, le Fonds de vieillissement était financé principalement de façon ponctuelle au moyen de recettes non fiscales non récurrentes ; à partir de 2007, en vertu de la loi Fonds de vieillissement modifiée, le Fonds sera financé principalement de manière structurelle au moyen de surplus budgétaires croissants et seulement de manière très limitée au moyen de recettes non fiscales.

Tableau 14
Aperçu des montants investis dans le Fonds de vieillissement au 31 décembre 2006

(les chiffres en italique indiquent la valeur du portefeuille en fin d'année) (en euros)

Année d'attribution	Année d'investissement en bons du Trésor (1)	Origine	Montant	Cumul
2001 2001 2002	2002	UMTS Plus-value or Intérêts court terme Bénéfice BNB Intérêts court terme	437.805.323,8 177.114.565,6 9.156.142,2 624.076.032,3 429.000.000,0 2.740.237,5	 624.076.032,3 <i>1.087.456.149,1</i> 1.055.816.269,8
2003	2003	dividende Belgacom 2002 Non échange de billets de banque Intérêts court terme Credibe	237.252.326,5 213.965.560,0 293.449,7 2.645.687.591,8	 <i>4.266.416.806,0</i> 4.153.015.197,8
2003/2004	2004	Reprise fonds de pension Belgacom (2) dividende Belgacom 2003 Intérêts court terme FADELS	5.000.000.000,0 290.000.021,3 6.159.344,1 2.500.000.000,0	 <i>12.491.915.116,1</i> 11.949.174.563,2
2005	2005	DLU solde Credibe Intérêts court terme Total	422.897.175,8 19.754.399,1 2.058,3 442.653.633,1	 <i>13.503.991.981,1</i> 12.391.828.196,2
2006	2006	Bénéfice BNB Part dans les bénéfices de DLU Solde Credibe Intérêts court terme Total	211.934.919,8 317.056.955,2 150.737,0 26.477.330,6 8.259,5 555.628.202,1	 <i>14.661.225.148,3</i> 12.947.456.398,3

(1) Bons du Trésor – Fonds de vieillissement.

(2) 3.600 millions d'euros affectés en 2003, 1.400 millions d'euros affectés en 2004 (AR 22 décembre 2003, MB 24 décembre 2003, Ed. 2). Dans les comptes SEC95 toutefois le montant total de 5000 millions d'euros est considéré comme une recette propre à l'année 2003.

Source: Fonds de vieillissement

Programme de Stabilité de la Belgique (2007-2010), Actualisation 2006.

Annexe 3 Précisions sur les pensions à charge de l'Entité II

- A. Les pensions publiques des autorités locales affiliées au régime commun des pensions de l'ONSSAPL sont enregistrées dans l'Entité I.

Il s'agit :

- des pensions de retraite et de survie à charge du « régime commun des pensions des pouvoirs locaux » dont bénéficie le personnel affilié des communes, CPAS et intercommunales ;
- des pensions de retraite et de survie à charge de « régime des nouveaux affiliés auprès de l'Office » dont bénéficie le personnel affilié des communes CPAS et intercommunales. Ce deuxième pool n'existe que depuis le 1^{er} janvier 1994.

Pour financer la charge de pension globale l'ONSSAPL perçoit une cotisation patronale ce qui a pour résultat que le financement de ces pensions est indirectement à charge de l'Entité II.

- B. Un certain nombre d'organismes d'intérêt public fédéraux mais aussi communautaires et régionaux sont affiliés au « Pool des parastataux ».

Ce dispositif est similaire aux régimes de pensions du secteur public communs auprès de l'ONSSAPL. Ainsi une cotisation « patronale » est également perçue en raison de laquelle l'Entité II contribue indirectement au financement des pensions et de survie des institutions communautaires et régionales.

Les pensions de survie du personnel des organismes d'intérêt public affiliés au « Pool des parastataux » sont à charge du Fonds des pensions de survie (Entité II).

- C. Les pensions de l'administration et de l'enseignement relevant des Communautés et des Régions sont comptabilisées dans les dépenses de l'Entité II dans les comptes nationaux (dans les projections CSF le niveau des recettes et des dépenses est corrigé de cette affectation fictive).

Il n'en reste pas moins que la plus grande part de la charge des pensions attribuées à l'Entité II dans les comptes nationaux sont à charge du budget de dépenses du pouvoir fédéral.

Le fédéralisme financier permet néanmoins aux Communautés et aux Régions de mener une politique salariale autonome qui peut avoir une influence sur les dépenses de pensions. C'est pourquoi la loi spéciale du 27/4/1994 instituant une contribution de responsabilisation vise à conscientiser les Communautés et les Régions des conséquences de leur politique salariale sur les dépenses de pension. Le pouvoir fédéral intervient dans le paiement des pensions mais répartit les coûts qui y sont liés en proportion de leurs masses salariales respectives. Chaque niveau de pouvoir dispose de cette façon d'un droit de tirage sur le pouvoir fédéral puisque celle-ci centralise toutes les cotisations (cotisation : droit de tirage). Lorsque ce droit de tirage est insuffisant il est nécessaire de payer une contribution de responsabilisation.

Source : Rapport annuel 2003 du Comité d'étude sur le vieillissement.