

LE PROGRAMME
DE STABILITÉ DE LA
BELGIQUE

(2004-2007)



NOVEMBRE 2003

Table des matières

Dans ce document

Aperçu	Voir Page
1. Introduction et synthèse	3
2. Le contexte économique	4
2.1. <i>Le contexte international</i>	4
2.2. <i>Les perspectives à court terme de l'économie belge</i>	5
2.3. <i>Prévisions à moyen terme</i>	8
3. Le solde de financement et la dette publique	9
3.1. <i>Les orientations budgétaires de l'accord de gouvernement</i>	9
3.2. <i>L'exécution du budget 2003</i>	12
3.3. <i>Le budget 2004</i>	13
3.4. <i>Un panorama des finances publiques 2002-2007</i>	14
3.5. <i>La contribution des différents sous-secteurs</i>	16
3.6. <i>L'évolution de la dette</i>	18
3.7. <i>Le solde corrigé du cycle</i>	21
4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité	23
4.1. <i>La comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005</i>	23
4.2. <i>Analyse de sensibilité</i>	25
4.2.1. <i>Un changement des hypothèses d'intérêt</i>	25
4.2.2. <i>Un ajustement des hypothèses de croissance</i>	27
5. La qualité des finances publiques	29
5.1. <i>La réduction de la pression fiscale sur le travail</i>	29
5.2. <i>Autres mesures en faveur de l'emploi</i>	30
5.3. <i>L'encouragement à la volonté d'entreprendre</i>	32
5.4. <i>La modernisation des entreprises publiques</i>	34
5.5. <i>L'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie</i>	35
6. La soutenabilité des finances publiques à long terme	36
6.1. <i>Introduction</i>	36
6.2. <i>Le vieillissement de la population: effets budgétaires</i>	37
6.3. <i>Une politique budgétaire adaptée</i>	39
6.4. <i>Le financement du Fonds de vieillissement</i>	41
6.5. <i>La politique budgétaire en temps qu'élément d'une stratégie globale</i>	42
Annexes	43

1. Introduction et synthèse

Exigences du pacte de stabilité à nouveau satisfaites

En 2003, l'économie belge devrait connaître une croissance de 0,9%. Ainsi, la croissance serait pour la troisième année consécutive, inférieure à 1%. Cependant, le gouvernement prévoit un budget en équilibre ou affichant un excédent limité. Pour la quatrième année successive, les finances publiques belges répondront aux normes du pacte de stabilité et de croissance, en partie grâce à des recettes exceptionnelles.

Redressement attendu de l'économie européenne

Après plusieurs années de conjoncture faible, il y a de nouveau de sérieux indices d'une reprise de la croissance économique en Europe. En 2004, on prévoit une croissance d'à peu près 1,8% en Belgique, croissance qui devrait se renforcer au cours des années suivantes. Pour la période 2004-2007, le gouvernement continue à utiliser comme fil rouge de sa politique budgétaire l'objectif du pacte de stabilité et de croissance, à savoir un équilibre corrigé du cycle ou un excédent limité. Le climat économique plus favorable qui est prévu doit permettre au résultat budgétaire d'être moins dépendant de mesures ponctuelles. En fin de période, en 2007, un excédent limité de 0,3% du PIB est prévu¹.

Accélération de la décroissance du taux d'endettement

Afin de diminuer suffisamment vite le taux d'endettement, il est nécessaire de sauvegarder l'équilibre et, à moyen terme, de développer des excédents. Cette diminution du taux d'endettement est une condition importante de l'absorption, dans l'avenir, des coûts du vieillissement. Il n'est pas évident de réduire le taux d'endettement dans une période de croissance économique décevante. Il est plus difficile d'atteindre les résultats budgétaires visés et un PIB moins élevé limite la diminution du taux d'endettement. C'est pourquoi, le gouvernement a fait un effort particulier en 2003 afin d'accélérer la diminution du taux d'endettement. Cet effort permettra au taux d'endettement de passer sous le seuil des 100% au plus tard dans le courant de 2004. Pour 2007, un taux d'endettement de 87% est prévu¹.

Objectifs complémentaires de la politique budgétaire

Une politique budgétaire responsable ne se satisfait pas de la seule réalisation d'un solde déterminé ou de la diminution de la dette. Le budget reste un instrument important pour la mise en œuvre de diverses priorités politiques. Lors de son installation en juillet, le gouvernement a fait de la création de nouveaux emplois son objectif principal. À cet effet, dans un cadre budgétaire pluriannuel, des moyens importants ont été prévus pour une réduction supplémentaire des charges et d'autres mesures de promotion de l'emploi. La diminution des charges s'ajoute à la baisse prévue de la pression fiscale et parafiscale résultant de la réforme de l'impôt des personnes physiques décidée précédemment.

Si pendant la période 2004-2007, la croissance se révélait plus élevée qu'il n'est actuellement admis, alors, comme les années précédentes, l'engagement est pris que la marge supplémentaire sera prioritairement affectée à l'amélioration du solde de financement.

¹ Dans les hypothèses macro-économiques détaillées au tableau 1 (page 3).

2. Le contexte économique

2.1. Le contexte international

Stagnation économique pendant le 1^{er} semestre de 2003

Suite au retournement conjoncturel intervenu à la mi-2000, la croissance est faible dans la zone Euro depuis le milieu de l'année 2001. Le redressement enregistré au début de 2002 fut de courte durée et l'activité économique a globalement stagné au 1^{er} semestre 2003.

Rétablissement progressif pendant le second semestre de 2003

A la mi-novembre les premières données relatives à l'activité au troisième trimestre semblaient indiquer une reprise, encore modeste en Allemagne et aux Pays-Bas, un peu plus nette en France. De plus, un faisceau d'indicateurs avancés et de circonstances favorables concourent à la prévision d'un affermissement progressif de la reprise.

Les enquêtes et indicateurs avancés montrent une amélioration du climat économique et, en particulier, de la confiance des consommateurs depuis avril 2003. Les tensions géopolitiques se sont quelque peu relâchées. Les taux d'intérêt sont à un niveau historiquement bas et les marchés financiers se redressent. La faiblesse de la hausse des prix soutient la progression des revenus en termes réels. Le report de dépenses de consommation et d'investissement ne peut être indéfiniment prolongé. Un redémarrage de la demande interne est donc attendu au second semestre 2003, tandis que la demande extérieure devrait se renforcer, compte tenu de l'accélération de la croissance aux Etats-Unis, du redressement de l'économie japonaise et du dynamisme soutenu de l'activité dans les pays de l'élargissement et en Asie.

2. Le contexte économique, Suite

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

Evolution des perspectives à court terme 2001-2003

Les perspectives à court terme de l'économie belge s'inscrivent dans la moyenne européenne, et plus particulièrement de la zone Euro.

Après la contraction, en termes réels, du produit intérieur enregistré, de trimestre en trimestre, tout au long de l'année 2001, une reprise lente et modeste s'était amorcée au début de 2002. Cela avait conduit le gouvernement à prévoir un taux de croissance du PIB en termes réels de 2,1% en 2003 lors de la confection du budget, en accord avec le consensus de l'époque. La croissance s'est cependant fortement affaiblie à partir du troisième trimestre 2002, une très légère contraction du PIB étant même enregistrée au deuxième trimestre 2003 (-0,1% par rapport au trimestre précédent). Le niveau de l'activité se situait au deuxième trimestre 2003, 0,8% au-dessus du niveau atteint au cours du trimestre correspondant de l'année précédente².

Redressement de la courbe synthétique de la BNB

La courbe synthétique de la BNB, indicateur avancé de l'activité, a atteint un creux en juin 2003. Depuis³, elle progresse fortement, hors une pause en septembre. Après un an de baisse, la courbe synthétique lissée qui indique la tendance fondamentale de la conjoncture est réorientée à la hausse.

TABLEAU 1
Croissance et facteurs apparentés

Variation en % sauf indications contraires	2002 (1)	2003(1)	2004(1)	2005(2)	2006(2)	2007(2)
Croissance du PIB à prix constants	0,7	0,9	1,8	2,8	2,5	2,1
Niveau du PIB à prix courants(en milliards d'euro)	260,0	268,9	278,0	290,6	302,4	312,9
Déflateur du PIB	1,7	2,5	1,6	1,6	1,5	1,4
Variation de l'IHPC	1,6	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Evolution de l'emploi	-0,8	-0,1	0,7	0,9	0,9	0,6
Chômage définition Eurostat (en % de la population active)	7,3	8,0	8,2	8,0	7,9	7,9
Evolution de la productivité du travail	1,5	1,0	1,1	1,9	1,6	1,4
Sources de la croissance : variation à prix constants						
1. Dépenses de consommation finale des particuliers	0,4	1,3	1,5	2,3	2,7	1,9
2. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	1,9	1,9	1,6	1,6	1,4	1,6
3. Formation brute de capital fixe	-2,5	2,1	2,9	4,6	3,4	1,4
4. Exportations de biens et services	1,0	-1,1	4,8	5,5	5,1	5,0
5. Importations de biens et services	1,2	-0,1	5,0	5,4	5,4	4,8
Contribution à la croissance du PIB						
6. Total demande finale (1+2+3)	0,1	1,6	1,8	2,5	2,5	1,6
7. Variation de stocks	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Balance des biens et services	-0,1	-0,9	0,0	0,3	0,0	0,4

(1) Source : Bureau fédéral du Plan/ICN Budget économique, septembre 2003.

(2) Source : Bureau fédéral du Plan, Projection 2003-2008 d'octobre 2003.

Suite à la page suivante

² Données corrigées des variations saisonnières et calendaires.

³ Octobre, dernière donnée connue.

2. Le contexte économique, Suite

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

Augmentation prévue du PIB

Une reprise, d'abord lente, et progressive de la croissance du PIB est prévue à partir du troisième trimestre, permettant d'atteindre une augmentation du PIB en termes réels de 0,9% en 2003 et 1,8% en 2004.

Croissance modérée de la consommation des ménages

La faiblesse apparente de la consommation des ménages en moyenne en 2002 (+0,4% en moyenne annuelle) trahissait en partie de simples réaménagements comptables⁴, et la stagnation du début de l'année. En réalité, si l'on excepte un creux temporaire au quatrième trimestre, la consommation privée progresse à un rythme modéré et stable (0,6% en moyenne par trimestre) depuis le deuxième trimestre 2002, après un an de ralentissement.

La demande des ménages est soutenue par l'amélioration de leur pouvoir d'achat qui résulte notamment des réductions de l'impôt des personnes physiques. Cet effet favorable au revenu disponible des particuliers continuera à se faire sentir en 2004.

Augmentation du taux d'épargne

La conjoncture défavorable a conduit les ménages à augmenter leur épargne; la faiblesse des marchés boursiers jusqu'au printemps 2003 a pu renforcer cette tendance.

L'amélioration des perspectives d'emploi ne devrait progressivement se dessiner que dans le courant de 2004 et le comportement d'épargne des ménages ne devrait pas connaître d'inflexion notable avant cela. La progression des salaires devrait rester modérée, conformément à l'accord interprofessionnel 2003-2004. Globalement la consommation des ménages croîtrait donc un peu moins que leur revenu disponible, de 1,3% en 2003 et 1,5% en 2004.

Lente augmentation de l'emploi

L'emploi devrait recommencer à croître avec un certain décalage par rapport à la reprise conjoncturelle, donc au plus tôt à la fin de l'année 2003. Le taux d'emploi pourrait dès lors se redresser légèrement en 2004, pour atteindre 61,6%.

Augmentation des investissements des entreprises

Le manque de dynamisme de la demande a bien sûr rejailli sur l'investissement des entreprises, d'autant que leur excédent brut d'exploitation a stagné en 2001-2002. La formation brute de capital des entreprises a reculé, en volume, de 2,6% en 2002. A mesure que les perspectives de demande se raffermissent les projets d'investissements se renforcent. On s'attend par ailleurs dès 2003 à une amélioration de la rentabilité, grâce à la modération salariale en regard des progrès de la productivité, mais aussi grâce à l'appréciation de l'euro qui réduit le coût des inputs importés. On s'attend dès lors à une augmentation de 2,6% des investissements en 2003, cohérente avec les résultats des enquêtes auprès des chefs d'entreprises, et à une progression encore un peu plus nette (+2,8%) en 2004.

Suite à la page suivante

⁴ A partir de 2002 les entreprises publiques de radio-télévision sont passées du secteur des entreprises non-financières au secteur des administrations publiques en comptabilité nationale. Il s'ensuit que la redevance radio-télévision n'est plus considérée comme une dépense de consommation mais comme un impôt.

2. Le contexte économique, Suite

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

Rétablissement des investissements dans l'immobilier résidentiel

Après deux années (2001 et 2002) de net recul, l'investissement en logements a marqué une certaine reprise au premier semestre 2003. Celle-ci devrait se confirmer compte tenu du bas niveau des taux du crédit hypothécaire et de la progression du revenu disponible des ménages. Une augmentation de l'investissement résidentiel de 0,9% en 2003 et 2,1% en 2004 est prévue.

Reprise des importations et des exportations

L'orientation de la majeure partie de nos exportations vers la zone euro et l'appréciation de la monnaie unique font que l'impact d'une reprise du commerce mondial sur les exportations belges ne se fera que très progressivement ressentir. Au premier semestre 2003 nos exportations ont reculé en volume. On prévoit un recul pour l'ensemble de l'année 2003 de 1,1%, la contribution des échanges extérieurs à la croissance étant négative (-0,9%). En 2004, l'expansion des exportations devrait s'affirmer (+4,8%), mais le rythme des importations s'accélérait également, la contribution nette des échanges avec l'étranger serait nulle.

Diminution de l'inflation

En 2002, la tendance sous-jacente de l'inflation fut légèrement orientée à la baisse. En 2003, elle s'est stabilisée aux alentours de 2%. Elle devrait poursuivre sa baisse sous l'influence de l'appréciation de l'euro et de l'évolution modérée des coûts du travail. Les fluctuations des prix à la consommation autour de cette tendance ont reflété essentiellement l'évolution des prix du pétrole et des fruits et légumes. En 2003, en moyenne annuelle, la hausse de l'indice harmonisé des prix à la consommation devrait être de l'ordre de 1,6%. Elle est estimée à 1,4% en 2004⁵.

⁵ En 2003 la hausse du prix du baril de pétrole fut contrebalancée par l'appréciation de l'euro. La prévision pour 2004 intègre l'hypothèse d'un cours du baril passant de 28,1 \$ en 2003 à 25,2 \$ en 2004, en moyenne, l'euro étant approximativement stable.

2. Le contexte économique, Suite

2.3. Prévisions à moyen terme

Actualisation des perspectives

Le Bureau fédéral du Plan a réalisé en octobre 2003 une actualisation de ses prévisions à moyen terme. Cette projection tient compte de l'impact budgétaire de l'ensemble des mesures fiscales dit « paquet Kyoto » adoptées durant l'été⁶ mais n'intègre pas les mesures décidées dans le cadre de l'élaboration du budget 2004. Par rapport à cette projection, la mise en œuvre des conclusions de la Conférence pour l'emploi, telle que programmée dans le budget 2004, devrait conduire à un renforcement de la progression de l'emploi et à une diminution supplémentaire du chômage.

Evolution du prix du pétrole brut et de l'euro

L'environnement international pour la période 2005-2007 s'inspire des projections à moyen terme de l'OCDE, de mars 2003. Le prix moyen du baril de Brent est supposé s'accroître de 0,6 \$ chaque année, jusqu'à environ 27,1 \$ en 2007 ; l'euro s'affaiblit très légèrement et régulièrement par rapport au dollar à partir du niveau moyen de 1,115 dollar par euro retenu pour 2003.

Redressement nettement positif

Cette projection de moyen terme pour la Belgique est cohérente avec les hypothèses sous-tendant les projections de moyen terme que la Commission a réalisées au printemps 2003. En particulier, les résultats obtenus résultent de l'hypothèse d'une résorption de l'écart de production en fin de période. Le profil de la reprise qui en résulte est positivement accentué en Belgique, en 2005-2006, par les conséquences de la réforme fiscale et par le cycle des investissements des pouvoirs locaux.

Augmentation du PIB et de la croissance

La croissance du PIB à prix constants est ainsi estimée à 2,8% en 2005 et 2,5% en 2006. Le calcul de la croissance potentielle, 2,1% en 2007, repose sur la méthodologie mise au point par les services de la Commission.

⁶ Les principales mesures sont la modification des taux de la cotisation énergie, l'introduction d'un système cliquet en matière d'accises sur les carburants et le démantèlement de la taxe compensatoire d'accises, dans l'optique générale de réduire les coûts fixes et d'augmenter les coûts variables d'utilisation d'un véhicule.

3. Le solde de financement et la dette publique

3.1. Les orientations budgétaires de l'accord de gouvernement

Cadre du budget conforme au cadre du programme de stabilité

La présente actualisation du programme de stabilité est la première qui est déposée par le gouvernement issu des élections de mai 2003. Lors des négociations de l'accord du gouvernement, un programme budgétaire pluriannuel a été élaboré, dans un cadre macro-économique pratiquement identique à celui du programme de stabilité.

Adaptation des objectifs

Sous l'hypothèse d'une reprise de la conjoncture en 2003 et d'une croissance du PIB supérieure à la croissance tendancielle à partir de 2004, le programme de stabilité 2003-2005 avait prévu le développement d'un excédent budgétaire de 0,5% en 2005. Le scénario utilisé alors prévoyait une augmentation de la croissance du PIB de 2,1% en 2003 jusqu'à 2,5% en 2004 et en 2005. Sur la base des prévisions actuelles, la croissance du PIB pour la période 2003-2005 serait inférieure de 1,6 point-pourcent à celle prévue dans ce scénario. En 2004, la croissance atteindrait tout juste le niveau de la croissance potentielle, alors même que celle-ci fut fortement révisée à la baisse. Le changement de climat macro-économique a obligé le gouvernement à corriger les objectifs en matière de finances publiques.

Trois importants points de départ

Le gouvernement est confronté à un triple défi. La Belgique doit continuer à satisfaire aux exigences du pacte de stabilité et de croissance en maintenant une position budgétaire proche de l'équilibre ou en léger excédent. Malgré le climat économique moins favorable, il faut poursuivre la diminution du taux d'endettement. Par ailleurs, à l'intérieur du cadre budgétaire, un effort particulier doit être consenti afin de dégager les moyens nécessaires pour un certain nombre d'objectifs politiques prioritaires, et en premier lieu, pour la promotion de l'emploi.

Trois normes budgétaires

Le nouveau cadre budgétaire est explicité dans l'accord du gouvernement par trois normes:

- *“la constitution progressive d'excédents budgétaires, dans le cadre de la méthodologie du SEC, en partant d'un équilibre en 2004 et en 2005 pour arriver à 0,3% du PIB en 2007 à croissance tendancielle, ce qui permettra de ramener le ratio de la dette en dessous de 90% du PIB d'ici la fin 2007;*
 - *le maintien de l'équilibre financier dans la sécurité sociale;*
 - *la diminution constante de la proportion des recettes fiscales et parafiscales par rapport au PIB.”*
-

Prise en compte du vieillissement

L'engagement de poursuivre la diminution du taux d'endettement est directement lié à l'objectif d'augmenter les réserves du Fonds de vieillissement jusqu'à 10 milliards d'euros en 2007. Ces objectifs constituent les orientations de base de la politique budgétaire en vue de l'absorption de l'impact budgétaire du choc démographique (voir le point 6).

Suite à la page suivante

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.1. Les orientations budgétaires de l'accord de gouvernement

**Equilibre
comme objectif
minimum**

Lors de l'établissement de l'accord de gouvernement, un déficit budgétaire limité était prévu en 2003. Ce déficit a pu être ultérieurement transformé en équilibre ou léger excédent, grâce, entre autres, à l'affectation de recettes exceptionnelles. Pour la période 2004-2007, l'objectif minimal est l'équilibre. En 2007, un excédent limité de 0,3% du PIB est avancé. Le climat économique plus favorable désormais prévu devrait permettre de rendre les résultats budgétaires de moins en moins dépendants de mesures ponctuelles.

**Promotion de
l'emploi**

Dans ce cadre, quelques orientations politiques importantes ont été soulignées. La priorité du gouvernement est la promotion de l'emploi. A cet effet, une enveloppe d'environ 1 milliard d'euros en vitesse de croisière (à partir de 2005) a été dégagée pour une diminution supplémentaire des charges ainsi que pour d'autres mesures de stimulation de l'emploi. Le gouvernement fédéral a organisé une conférence nationale de l'emploi, réunissant toutes les parties concernées (les entités fédérées et les partenaires sociaux) afin de préciser les modalités pratiques de cette diminution de charges et des autres mesures.

**Norme de
croissance en
termes réels**

Abstraction faite du réinvestissement dans les entreprises publiques, les dépenses primaires du pouvoir fédéral seront soumises à une norme de croissance de 1,2% en termes réels. Outre les moyens supplémentaires prévus pour les entreprises publiques (la SNCB et la Poste), priorité sera donnée, entre autres, aux dépenses de justice et de police, dans les limites de cette norme de croissance.

**Augmentation
des dépenses
de soins de
santé**

Afin de rencontrer les nouveaux besoins générés, entre autres, par le vieillissement croissant et l'application de nouvelles techniques médicales, le gouvernement admettra une augmentation des dépenses relatives aux soins de santé de 4,5% par an en termes réels pendant les quatre prochaines années. Une série de mesures structurelles, concernant par exemple le financement de la pathologie dans les hôpitaux ou l'évaluation des prescriptions des prestataires de soins, seront prises afin de maîtriser l'évolution des dépenses et de la maintenir dans les limites de la croissance prévue.

**Mesures
fiscales**

Quant aux recettes, le plan pluriannuel prévoit un certain nombre de mesures en matière d'impôts indirects. La fiscalité est un instrument de la politique de l'environnement dans le cadre du « paquet de Kyoto » (voir note de bas de page n° 5). Le plan pluriannuel comprend par ailleurs pour 2004 une mesure qui doit permettre aux contribuables de régulariser leur situation fiscale passée par une déclaration libératoire unique (DLU).

Le gouvernement s'efforcera également de lutter contre la fraude fiscale et sociale, ce qui permettra de générer des recettes supplémentaires et de réduire certaines dépenses.

Suite à la page suivante

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.1. Les orientations budgétaires de l'accord de gouvernement

**Coopération
des
Communautés
et des Régions**

Avec les communautés et les régions, le gouvernement fédéral négociera un nouvel accord de coopération afin de fixer la contribution de ces entités à l'assainissement des finances publiques.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.2. L'exécution du budget 2003

Croissance limitée du PIB en 2003

Lors de la confection du budget initial 2003, en septembre 2002, l'hypothèse de base était encore une reprise de la croissance économique vers la fin 2002. Le gouvernement avait dès lors prévu une croissance du PIB de 2,1%, ce qui correspondait parfaitement à ce moment aux prévisions de croissance faites par ailleurs. Une telle croissance aurait dû permettre la réalisation d'un équilibre budgétaire. Toutefois, la reprise prévue de l'économie ne s'est pas manifestée. A présent, la prévision de la croissance du PIB pour 2003 n'est que de 0,9%. Ainsi, 2003 serait-elle la troisième année successive de croissance inférieure à 1%, ce qui ne s'était plus produit depuis le début des années quatre-vingts.

Diminution des recettes fiscales et sociales en 2003

Les facteurs macro-économiques ne réagissent pas tous avec la même rapidité à un ralentissement de la croissance. Ainsi le marché de l'emploi et l'évolution des salaires, qui lui est liée, réagissent toujours avec quelque retard. C'est pourquoi le budget 2001 et dans une certaine mesure, le budget 2002 sont restés relativement insensibles à la conjoncture économique. Il en est cependant tout autrement pour le budget 2003. Tant l'évolution des recettes fiscales que celle des cotisations sociales ont été fortement influencées par le climat économique moins favorable.

Influence des élections sur le contrôle budgétaire

Pour une autre raison, 2003 fut une année particulière. En effet, le 18 mai, se sont tenues des élections fédérales. Pour le gouvernement, la dissolution des Chambres rendait très difficile l'approbation des résultats d'un contrôle budgétaire traditionnel par le Parlement. Ceci n'implique pas que l'exécution du budget n'ait pas fait l'objet d'un suivi et, en cas de nécessité, d'une correction durant l'année 2003. En réalité, trois contrôles budgétaires intermédiaires ont été effectués.

Excédent de 0,2% du PIB en 2003

Actuellement, le gouvernement prévoit pour 2003, un excédent de 0,2% du PIB grâce, entre autres, à la réalisation d'une partie du produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom (3.600 millions d'euros). Abstraction faite du produit du fonds de pensions de Belgacom et de quelques autres opérations de capital défavorables, le déficit aurait atteint 0,9% du PIB.

Surveillance réciproque avec les Communautés et les Régions

Un accord complémentaire fut conclu avec les communautés et les régions relatif à quelques dossiers budgétaires pendants et fixant également leur contribution à l'effort budgétaire. Tout comme les années précédentes, l'exécution du budget fera l'objet d'un suivi très strict pendant les derniers mois de l'année. Un monitoring de l'exécution du budget aura à nouveau lieu avec les communautés et les régions. Mensuellement des données relatives à cette exécution seront échangées. Cette forme de « peer review » permet de mieux responsabiliser les entités concernées.

Suite à la page suivante

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.3. Le budget 2004

**Augmentation
prévue du taux
de croissance
du PIB en 2004**

Après trois années de croissance inférieure à 1%, il est prévu que l'économie, connaisse à nouveau en 2004, une croissance proche du niveau de la croissance potentielle. Lors de la préparation du budget, le gouvernement a retenu l'hypothèse d'une croissance du PIB égale à 1,8%. En matière d'emploi également, la tendance négative des dernières années serait interrompue, et l'on s'attend à nouveau à une augmentation.

**Mesures
concernant
l'emploi**

Le budget 2004 est principalement caractérisé par la reprise intégrale des résultats de la Conférence pour l'emploi. Les différentes parties concernées ont abouti à un large consensus relatif à toute une série de mesures, qui seront commentées au point 5. En 2004, les mesures de promotion de l'emploi représenteront un investissement supplémentaire de plus de 500 millions d'euros. Ceci correspond à un ensemble de mesures d'un montant de l'ordre de 1 milliard d'euros en rythme de croisière.

**Déclaration
libératoire
unique**

À l'occasion de la confection du budget 2004, les modalités concrètes de la déclaration libératoire unique ont été élaborées. Le gouvernement a évalué le produit de cette mesure à 850 millions d'euros.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.4. Un panorama des finances publiques 2002-2007

Interprétation du tableau 2

Il y a lieu de souligner le statut des chiffres du tableau 2. Les données relatives au solde de financement concernent des objectifs et impliquent donc un engagement ferme du gouvernement. Par contre, les chiffres plus détaillés des recettes et des dépenses ont une valeur indicative. D'une part, il va de soi que ces derniers chiffres devront être actualisés chaque année, lors de la confection du budget, et ajustés, si nécessaire. D'autre part, afin d'obtenir des chiffres de recettes et de dépenses à un niveau agrégé, il faut consolider les évolutions des recettes et des dépenses des différents sous-secteurs des pouvoirs publics. Dans le cadre de l'État belge fédéral, les différentes entités se portent garantes de la réalisation d'un résultat déterminé en matière de solde de financement. Elles disposent d'une large autonomie en matière de politique des recettes et des dépenses.

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

En % du PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde de financement des sous-secteurs						
Ensemble des pouvoirs publics	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3
Pouvoir fédéral	-0,2	0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
Communautés et Régions	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Pouvoirs locaux	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2
Administration de la sécurité sociale	0,3	-0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Ensemble des pouvoirs publics</i>						
<i>Recettes totales</i>	<i>50,5</i>	<i>50,5</i>	<i>49,7</i>	<i>49,0</i>	<i>48,4</i>	<i>48,2</i>
<i>Dépenses totales</i>	<i>50,4</i>	<i>50,2</i>	<i>49,6</i>	<i>49,0</i>	<i>48,4</i>	<i>47,9</i>
<i>Solde de financement</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>
<i>Charges d'intérêt</i>	<i>6,0</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,5</i>
<i>Solde primaire</i>	<i>6,1</i>	<i>5,6</i>	<i>5,1</i>	<i>4,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,8</i>
<i>Principales composantes des recettes</i>						
<i>Impôts</i>	<i>31,1</i>	<i>30,2</i>	<i>30,5</i>	<i>30,1</i>	<i>29,7</i>	<i>29,7</i>
<i>Cotisations sociales</i>	<i>16,7</i>	<i>16,5</i>	<i>16,3</i>	<i>16,2</i>	<i>16,2</i>	<i>16,2</i>
<i>Autres</i>	<i>2,7</i>	<i>3,7</i>	<i>2,8</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>	<i>2,4</i>
<i>Recettes totales</i>	<i>50,5</i>	<i>50,5</i>	<i>49,7</i>	<i>49,0</i>	<i>48,4</i>	<i>48,2</i>
<i>Principales composantes des dépenses</i>						
<i>Dépenses de consommation (rémun. et consommation interm.)</i>	<i>15,4</i>	<i>15,4</i>	<i>15,2</i>	<i>15,0</i>	<i>14,8</i>	<i>14,8</i>
<i>Prestations sociales en nature</i>	<i>6,6</i>	<i>6,9</i>	<i>7,0</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,4</i>
<i>Prestations sociales autres</i>	<i>16,1</i>	<i>16,3</i>	<i>16,1</i>	<i>15,6</i>	<i>15,2</i>	<i>15,0</i>
<i>Charges d'intérêt</i>	<i>6,0</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,5</i>
<i>Subsides</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>
<i>Formation brute de capital fixe</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
<i>Autres</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,0</i>
<i>Dépenses totales</i>	<i>50,4</i>	<i>50,2</i>	<i>49,6</i>	<i>49,0</i>	<i>48,4</i>	<i>47,9</i>

(1) Du fait des arrondis, les totaux peuvent être légèrement différents de la somme des parties.

Equilibre 2002-2007

Malgré un ratio de recettes en baisse, un équilibre est au minimum réalisé durant toute la période considérée. Après quelques années de budget en équilibre, le budget devrait à nouveau générer un excédent en 2007.

Suite à la page suivante

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.4. Un panorama des finances publiques 2002-2007

Evolution des recettes totales

L'évolution du ratio des recettes totales est influencée en 2003 et en 2004 par l'enregistrement du produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom. Cette opération représente environ 1,3% du PIB en 2003 et 0,5% en 2004. Au niveau des recettes fiscales, il y a lieu de tenir compte de quelques ajustements des impôts indirects en 2004. La réduction de la pression fiscale et parafiscale est interrompue en 2004, en raison notamment d'une série d'autres mesures fiscales liées surtout à la lutte anti-fraude et y compris la recette estimée de la déclaration libératoire unique. À partir de 2005, la tendance à la baisse reprend, entre autres grâce à l'impact de la réforme de l'impôt des personnes physiques qui atteint sa vitesse de croisière et à la diminution des contributions sociales.

Evolution des dépenses totales

L'évolution des dépenses totales dépend largement de celle des charges d'intérêt. La diminution des charges d'intérêt connaîtra un ralentissement vers la fin de la période. En effet, la baisse du taux d'intérêt implicite qui a été, ces dernières années, une cause importante de la diminution des charges d'intérêt, prend fin à partir de 2004.

Baisse des dépenses primaires

Après une augmentation en 2003, la part des dépenses primaires dans le PIB diminuera. En appliquant une norme de croissance réelle de 4,5% aux soins de santé, la part des prestations sociales en nature augmente légèrement. Toutefois, cette tendance est plus que compensée par l'évolution prévue des prestations sociales autres que celles en nature. Grâce à un climat économique plus favorable et aux mesures du gouvernement en faveur d'une croissance plus intensive en emploi, la part des dépenses relatives au chômage diminuerait sur l'ensemble de la période.

Augmentation de la formation brute de capital

La formation brute de capital augmente tendanciellement jusque 2006, l'année des prochaines élections communales. Cette tendance traduit essentiellement l'évolution des investissements au niveau des pouvoirs locaux. Par le passé, il s'est avéré que ces investissements se déroulent selon un cycle explicitement électoral et qu'ils rebondissent toujours quelques années avant les élections communales.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.5. La contribution des différents sous-secteurs⁷

Concordance de la politique budgétaire des entités fédérées

Dans un État fédéral, la politique budgétaire des différentes entités doit être coordonnée, de sorte que chacune contribue à la réalisation de l'objectif défini au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics. L'expérience belge prouve qu'un système de conventions claires quant au résultat à obtenir, couplé à la responsabilité des différents sous-secteurs, garantit le respect de l'objectif.

Convention entre l'Etat fédéral et les Communautés et les Régions

La collaboration entre les différents niveaux des pouvoirs publics en vue de réaliser les objectifs fixés, est matérialisée par des conventions entre le pouvoir fédéral, les communautés et les régions. Par la convention du 15 décembre 2000⁸, les communautés et les régions se sont engagées pour la période 2001-2005 à respecter les normes proposées par la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances⁹. En termes SEC, il s'agit de réaliser une capacité de financement de 0,1% du PIB¹⁰.

Compléments à la convention

Cette convention a été complétée à plusieurs reprises. Ainsi, la convention du 21 mars 2002 a prévu entre autres, une transformation progressive des normes utilisées, basées sur des concepts budgétaires, en une norme en termes SEC. Une convention conclue par le Comité de concertation du 22 septembre 2003 a définitivement réglé en termes concrets ce passage à des normes en termes SEC. Lors de cette même réunion, le Comité de concertation a également cherché des solutions à quelques dossiers budgétaires en suspens, tel que la fixation de la part des communautés et des régions dans le produit de la déclaration libératoire unique.

Excédent attendu des Communautés et des Régions par rapport au PIB

Selon les termes de cette convention, les communautés et les régions devraient réaliser en 2003 une capacité de financement de 0,2% du PIB. Compte tenu des dispositions de cette convention et de l'actualisation des paramètres relatifs au calcul des impôts à transférer aux entités fédérées, réalisée lors de la préparation du budget 2004, le pouvoir fédéral est parti de l'hypothèse d'un excédent de 0,3% du PIB pour les communautés et les régions en 2004.

Suite à la page suivante

⁷ Pour l'analyse des finances publiques belges, une distinction est faite entre l'Entité I et l'Entité II. L'Entité I est constituée du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale. L'Entité II est constituée des communautés et des régions, ainsi que des pouvoirs locaux.

⁸ Convention du 15 décembre 2000 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant les objectifs budgétaires pour la période 2001-2005.

⁹ La Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances est un organe consultatif qui formule des recommandations relatives à la politique budgétaire des pouvoirs publics et plus particulièrement des communautés et des régions.

¹⁰ La Section prend comme hypothèse que les différentes communautés et régions atteindront l'équilibre budgétaire en 2010. Cela correspondait, pour l'ensemble de la période, à un excédent d'environ 0,1% du PIB en termes SEC.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.5. La contribution des différents sous-secteurs

Augmentation des montants à verser aux Communautés et Régions

En attendant la conclusion d'une nouvelle convention pour la période 2005-2007, la norme définie par la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances, à la base de la convention de décembre 2000, a été reprise. Lors de la confection de son budget 2004, le gouvernement fédéral a ajusté cette norme afin de tenir compte de l'augmentation des moyens à transférer aux communautés et aux régions (environ 0,05% du PIB), suite à l'application des paramètres les plus récents.

Evolution des entités locales par rapport au PIB

En tant que pouvoir de tutelle des administrations locales, les régions se sont engagées à inciter ces administrations à réaliser les objectifs du programme de stabilité 2001-2005. Pour ces administrations, la convention prévoit, pour la période 2001-2003, une capacité de financement de 0,2% du PIB. On a ainsi anticipé l'amélioration de la situation budgétaire des pouvoirs locaux, qui se manifeste traditionnellement au cours des années qui suivent les élections communales. Pour la période suivante (2004-2005), l'objectif fixé est de réaliser un excédent de 0,1% du PIB. Pour 2003, le gouvernement, sur la base des estimations récentes, prévoit un excédent de 0,1% du PIB. En raison du cycle électoral qui caractérise la situation budgétaire des administrations locales, on suppose que cet excédent diminuera en 2006 pour atteindre l'équilibre. À partir de 2007, un excédent de 0,2% du PIB serait à nouveau atteint.

TABLEAU 3
Les normes ventilées entre les différents sous-secteurs (1)

En % PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde primaire	6,1	5,6	5,1	4,8	4,7	4,8
Entité I	5,6	4,9	4,2	4,1	4,1	4,1
Entité II	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7
Charges d'intérêt	6,0	5,4	5,0	4,8	4,7	4,5
Entité I	5,5	4,9	4,5	4,4	4,3	4,1
Entité II	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Solde de financement	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3
Entité I	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Entité II	0,0	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3

(1) Du fait des arrondis, les totaux peuvent être légèrement différents de la somme des parties.

Programmes de stabilité internes des Communautés et des Régions

Afin que leur politique budgétaire s'inscrive dans les programmes de stabilité nationaux, les communautés et les régions établissent chaque année un programme pluriannuel de stabilité interne évolutif, dont la durée correspond au moins à celle du programme de stabilité de la Belgique. Par ces programmes de stabilité internes, les communautés et les régions montrent comment elles rempliront, pour chaque année budgétaire concernée, les objectifs précités. Ces plans pluriannuels sont évalués chaque année par la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances.

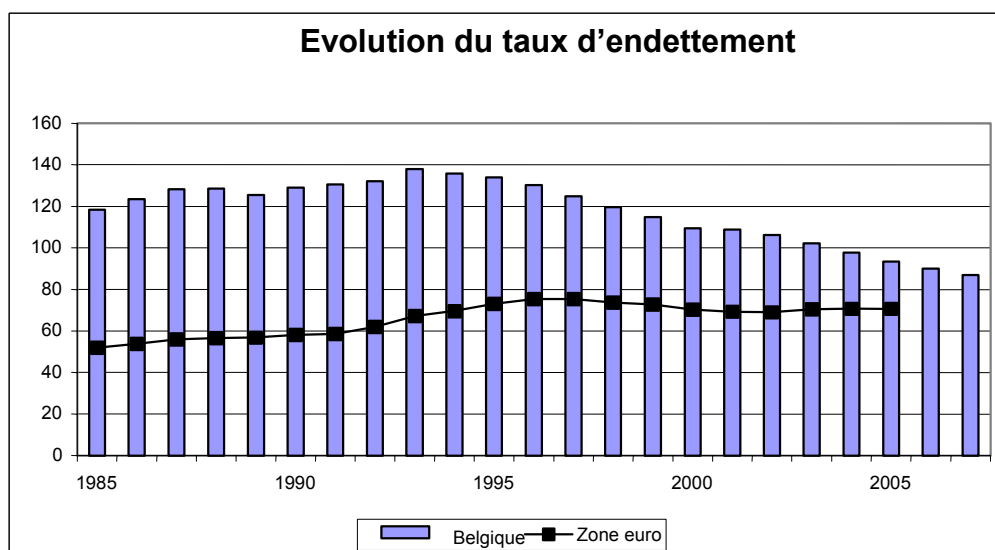
3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.6. L'évolution de la dette

Poursuite de la décroissance du taux d'endettement

Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques en 2000 marqua la fin d'une phase importante de l'assainissement des finances publiques. Toutefois, il ne s'agit pas d'un point final. Un objectif central de la politique budgétaire est la poursuite de la réduction du taux d'endettement. Selon les programmes de stabilité précédents, la réduction de la dette publique devait être obtenue en premier lieu par le développement d'un excédent. Cependant, la croissance décevante du PIB eut non seulement un effet dénominateur sur la réduction du taux d'endettement, mais a également interrompu le développement des excédents. Néanmoins, le gouvernement maintient inchangé la priorité donnée à la réduction du taux d'endettement.

Graphique 1



Interprétation du graphique 1

Le graphique 1 illustre clairement les efforts réalisés pour réduire le taux d'endettement. En 1993, le taux d'endettement a atteint le niveau record de 137,9% du PIB. Dans la décennie suivante, il a systématiquement diminué. Fin 2002, comme prévu dans le programme de stabilité 2003-2005, il était réduit à 106,1% du PIB. Grâce au maintien d'une situation budgétaire saine et à des efforts supplémentaires de réduction du taux d'endettement, celui-ci passera sous le seuil de 100%, au plus tard en 2004, pour atteindre en fin d'année un niveau de 97,6%.

Suite à la page suivante

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.6. L'évolution de la dette

Opérations spéciales pour la diminution de la dette

Afin d'accélérer la réduction du taux d'endettement, quelques opérations spéciales ont été programmées et en partie déjà exécutées. Ainsi, dans le courant de l'année 2003, les actifs de Credibe¹¹ ont été vendus. Les dettes de Credibe avaient été reprises, en 2001, dans la dette selon Maastricht. En termes SEC, il s'agit d'une opération financière sans impact sur le solde de financement mais qui influence la dette consolidée brute. En collaboration avec les régions, une opération se prépare, relative à la dette du FADELS¹² (dette du logement social). Par prudence, cette opération a été reprise au tableau 4 sous les chiffres de 2004.

Bien que cette opération soit reprise dans le solde de financement, et ne peut dès lors pas être considérée comme une opération sur la dette au sens strict, il y a lieu de mentionner ici le produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom dont 3.600 millions d'euros seront versés en 2003 et 1.400 en 2004.

TABLEAU 4
L'évolution de la dette publique

En % du PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taux d'endettement brut	106,1	102,3	97,6	93,6	90,1	87,0
Evolution du taux d'endettement brut	-2,7	-3,8	-4,7	-4,0	-3,5	-3,1
	Eléments expliquant l'évolution du taux d'endettement brut					
Solde primaire	6,1	5,6	5,1	4,8	4,7	4,8
Charges d'intérêt	6,0	5,4	5,0	4,8	4,7	4,5
Croissance nominale du PIB	2,4	3,4	3,4	4,5	4,1	3,5
Variation endogène de la dette	-2,7	-3,7	-3,3	-4,2	-3,7	-3,3
Autres facteurs influençant le taux d'endettement	0,0	-0,1	-1,4	0,2	0,2	0,2
p.m. niveau implicite du taux d'intérêt	5,7	5,3	5,1	5,1	5,2	5,2

Reprise prévue de la dette de la SNCB

Les chiffres relatifs au taux d'endettement qui sont ainsi présentés ne tiennent pas compte de l'engagement du gouvernement de reprendre en partie la dette de la SNCB (société des chemins de fer belge). Le cadre réglementaire pour la reprise de la dette fut esquissé dans l'article 492 de la loi programme du 24 décembre 2002¹³ qui prévoit entre autres que la reprise de la dette :

- doit être sans influence sur le solde de financement des pouvoirs publics, conformément au système SEC;
- ne peut pas avoir pour conséquence que le rapport estimé de la dette de l'ensemble des pouvoirs publics dépasse les 100% par rapport au produit intérieur brut (définition Maastricht);

Suite à la page suivante

¹¹ Credibe : anciennement Office central de crédit hypothécaire

¹² FADELS : fonds d'amortissement des emprunts du logement social

¹³ Publié au Moniteur belge le 31 décembre 2002.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.6. L'évolution de la dette

**Reprise prévue
de la dette de la
SNCB**
(suite)

- doit être précédée de l'approbation par le gouvernement d'un plan d'entreprise de la SNCB offrant les garanties nécessaires en ce qui concerne l'évolution future de l'endettement de la SNCB.

La reprise de la dette s'effectuera en 2005, sous condition du respect des modalités précitées.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.7. Le solde corrigé du cycle

Solde corrigé du cycle

Malgré les problèmes afférents à l'estimation de l'écart de production et à l'évaluation de la sensibilité des finances publiques à la croissance de PIB, le solde corrigé du cycle constitue une référence supplémentaire pour évaluer les résultats budgétaires. Dans le cadre de la procédure de suivi du pacte de stabilité et de croissance, une importance croissante est accordée à ce concept¹⁴.

TABLEAU 5
Soldes effectifs et corrigés du cycle

En % du PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Croissance PIB à prix constants	0,7	0,9	1,8	2,8	2,5	2,1
2. Solde de financement effectif	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3
3. Charges d'intérêt	6,0	5,4	5,0	4,8	4,7	4,5
4. Croissance potentielle PIB	1,9	1,8	1,8	2,0	2,2	2,2
5. Ecart de production	0,0	-0,9	-0,9	-0,1	0,2	0,1
6. Composante cyclique du budget	0,0	-0,6	-0,6	-0,1	0,1	0,1
7. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-6)	0,1	0,8	0,6	0,1	-0,1	0,2
8. Solde primaire corrigé des variations du cycle (7+3)	6,1	6,2	5,6	4,9	4,5	4,8

Calcul de la croissance potentielle du PIB

La croissance potentielle du PIB a été calculée conformément à la méthode utilisée par la Commission européenne, sur la base du cadre macro-économique utilisé pour la rédaction du programme de stabilité. Au cours de la période 2003-2007, la croissance potentielle fluctue autour de 2%¹⁵.

Ecart de production inchangé

Du fait de la forte croissance enregistrée à la fin de la dernière décennie, un important écart de production positif a été généré. C'est seulement en 2003, troisième année consécutive de croissance décevante, que le PIB réel a été inférieur au PIB potentiel. Comme en 2004 la croissance effective coïncidera avec la croissance potentielle, l'écart de production restera inchangé. Compte tenu de l'hypothèse sous-jacente au cadre macro-économique, l'écart de production sera nul en fin de période.

Excédent corrigé du cycle en 2004

Une capacité de financement de 0,2% du PIB est prévue en 2003. Selon la méthode utilisée, ce chiffre correspond, après correction pour l'effet du cycle, à un excédent de 0,8% du PIB. En 2004, un solde corrigé du cycle positif est également prévu. Ensuite, cet excédent sera réduit à un quasi équilibre. En fin de période, un excédent léger serait à nouveau réalisé.

Suite à la page suivante

¹⁴ Le rapport approuvé par le conseil Ecofin du 3 mars 2003 et qui concerne "l'amélioration de la coordination de la politique budgétaire" se réfère explicitement au solde corrigé du cycle en tant qu'indicateur du respect de la condition du pacte de stabilité et de croissance d'une situation budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent.

¹⁵ En annexe figure une synthèse de l'évolution des éléments les plus importants déterminant la croissance potentielle.

3. Le solde de financement et la dette publique, Suite

3.7. Le solde corrigé du cycle

Facteurs positifs pour le solde en 2003 et 2004

Afin de saisir la tendance plus structurelle du solde primaire et du solde de financement, il y a lieu d'effectuer une correction non seulement pour éliminer les effets de la conjoncture mais aussi de différents facteurs non-récurrents. Les facteurs les plus importants qui ont, en 2003 et en 2004, un impact positif sur le solde, sont le produit estimé de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom et la déclaration libératoire unique.

Solde primaire corrigé +/- constant 2003-2007

Même après correction de ces facteurs, l'excédent de 2003 est ramené à un déficit structurel d'environ 0,5% du PIB proche de l'équilibre structurel. Les années suivantes, ce déficit est éliminé progressivement et transformé en un excédent limité. À part une légère baisse en 2006, le solde primaire corrigé restera constamment aux alentours de 4,8% sur l'ensemble de la période 2003-2007. Les diminutions des charges engagées (réforme de l'impôt des personnes physiques et la réduction des contributions sociales) ne causeront donc pas une détérioration structurelle du solde primaire.

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité

4.1. La comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005

Le programme de stabilité 2003-2005, déposé fin 2002, prévoyait pour 2003 un équilibre budgétaire. Il était prévu que la croissance reprendrait en 2003, et que en 2004 et en 2005 elle serait supérieure à la croissance potentielle telle qu'alors estimée : 2,3%. Sous ces hypothèses, le gouvernement prévoyait la réalisation d'un excédent de 0,5% du PIB en 2005.

TABLEAU 6
Écarts par rapport au programme précédent

En % du PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Croissance du PIB						
Mise à jour précédente	0,7	2,1	2,5	2,5		
Mise à jour actuelle	0,7	0,9	1,8	2,8	2,5	2,1
écart	0,0	-1,2	-0,7	0,3		
Solde de financement						
Mise à jour précédente	0,0	0,0	0,3	0,5		
Mise à jour actuelle	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3
écart	0,1	0,2	-0,3	-0,5		
Taux d'endettement brut						
Mise à jour précédente	106,1	102,3	97,9	93,6		
Mise à jour actuelle	106,1	102,3	97,6	93,6	90,1	87,0
écart	0,0	0,0	-0,3	0,0		

Contexte conjoncturel modifié

Cependant, la reprise de la croissance attendue en 2003 n'a pas eu lieu. Et pour 2004, la croissance prévue demeure également inférieure à celle du programme précédent. Cumulativement, sur la période 2003-2005, l'écart de croissance s'élève à 1,6 point-pourcent. Dans le contexte d'une conjoncture moins favorable, l'objectif du gouvernement était double. D'une part, il fallait consolider les efforts d'assainissement du passé et, dès lors, maintenir au minimum un équilibre budgétaire. D'autre part, dans ce cadre budgétaire restreint, il fallait prévoir des moyens visant à stimuler la croissance économique et l'emploi.

Mesures uniques

L'ajustement des objectifs budgétaires est masqué en 2003 par l'impact de quelques facteurs exceptionnels. Le meilleur résultat en 2003 s'explique ainsi intégralement par le produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom.

Evolution vers un excédent en 2007

Le gouvernement prévoit désormais un équilibre pour 2004 et 2005 et de dégager un excédent en 2007.

Suite à la page suivante

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité

4.1. La comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005

Taux d'endettement au même niveau que pour le programme précédent

Les différences en matière de taux d'endettement entre les deux programmes sont limitées. Comme déjà mentionné ci-avant, un effort particulier a été consenti afin de réduire le taux d'endettement de façon exogène. Malgré la performance moindre en matière de solde, le taux d'endettement devrait atteindre le même niveau en 2005 que celui prévu au programme de stabilité 2003-2005.

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité, Suite

4.2. Analyse de sensibilité

Ajustement continu

Il y a lieu de différencier clairement l'analyse de sensibilité sur un plan technique et la question de savoir comment le décideur politique réagira en cas de changement du contexte macro-économique. Au cours des dernières années, la politique budgétaire a dû constamment corriger et ajuster le budget en fonction de prévisions sans cesse changeantes du climat économique. Malgré le jeu des stabilisateurs automatiques, le gouvernement maintient l'équilibre budgétaire.

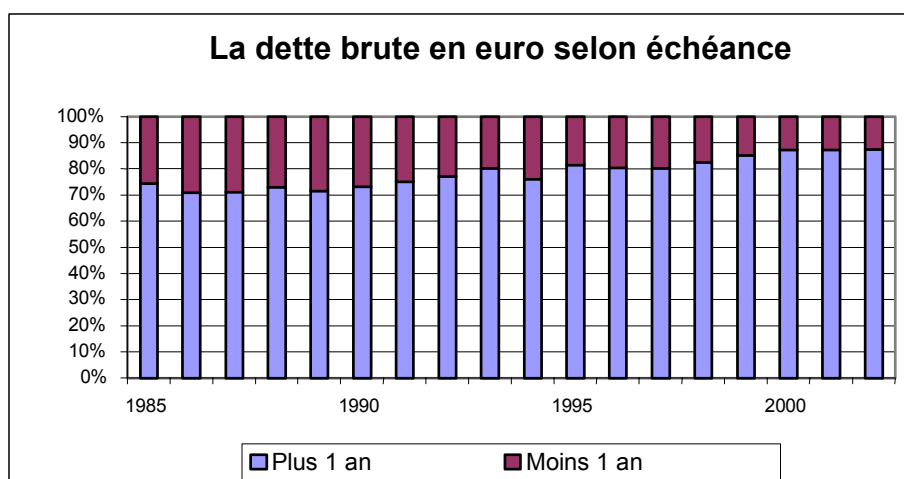
Ci-après, l'impact d'un changement des hypothèses d'intérêt et de croissance est examiné.

4.2.1. Un changement des hypothèses d'intérêt

Limitation de la sensibilité aux variations des taux d'intérêt

Suite à l'introduction de l'euro, la part de la dette en devises est réduite à moins de 3%, de sorte que le risque de change est devenu quasi négligeable. Toutefois, vu l'importance de la dette publique, les finances publiques demeurent sensibles aux variations du taux d'intérêt, bien que cette sensibilité ait été sensiblement réduite. Au cours de ces dernières années, la gestion de la dette, et notamment celle du pouvoir fédéral qui émet environ 90% de la dette totale, a été essentiellement orientée vers la réduction de la part de la dette à court terme. La part de la dette en euros dont l'échéance est inférieure à un an a été ramenée à environ 13%.

Graphique 2



Suite à la page suivante

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité, Suite

4.2. Analyse de sensibilité

Interprétation du tableau 7

La prolongation de la durée de la dette existante retarde davantage les effets d'une modification du niveau des taux d'intérêt sur les charges d'intérêt. Pour illustrer ceci, on examine ci-dessous l'impact d'une augmentation sensible du niveau des taux d'intérêt. Le tableau 7 montre l'effet d'une augmentation des hypothèses d'intérêt de 100 points de base pour l'ensemble de la période 2004-2007. En fin de période, l'effet s'élèverait à environ 0,4% du PIB. L'augmentation du niveau d'intérêt retenue comme hypothèse de travail s'ajoute à l'augmentation déjà comprise dans l'hypothèse de base. Lors de l'élaboration du cadre budgétaire, on s'était basé sur une augmentation du taux d'intérêt à long terme de 4,1% en 2003 jusqu'à 5,4% en 2007.

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

En % du PIB	2004	2005	2006	2007
Ecart des charges d'intérêt par rapport au scénario décrit	0,1	0,3	0,3	0,4

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité, Suite

4.2. Analyse de sensibilité

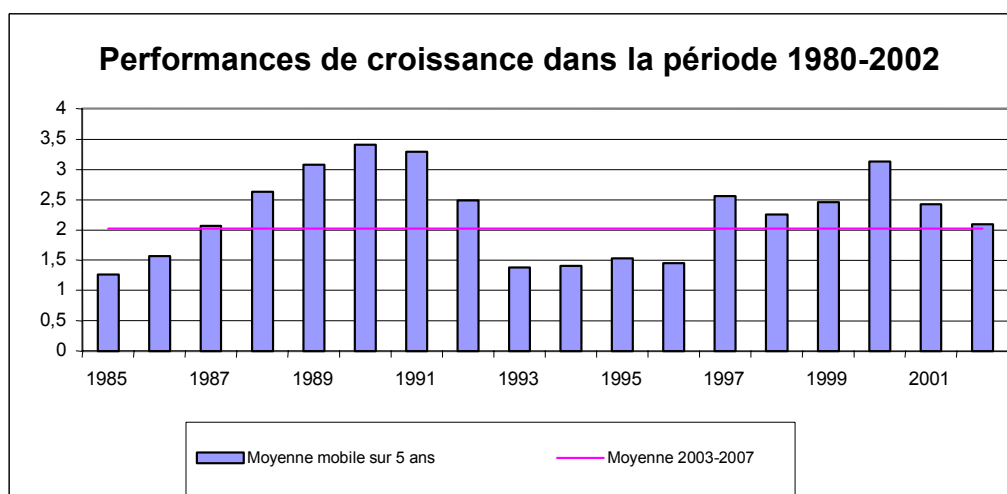
4.2.2. Un ajustement des hypothèses de croissance

Croissance moyenne attendue du PIB

Tant l'évolution des recettes que celle des dépenses publiques sont déterminées par le niveau et la composition de la croissance. Pour la période 2003-2007, il est prévu que le PIB s'accroîtra en moyenne de 2,0%. Cette hypothèse semble réaliste, étant donné l'écart de production négatif actuel, abstraction faite du phasage concret année par année. Les ajustements successifs des prévisions de croissance au cours des années passées incitent à la prudence.

Le graphique 3 compare la croissance moyenne du programme de stabilité avec les données historiques de la période 1980-2002.

Graphique 3



Suite à la page suivante

4. Comparaison avec le programme de stabilité 2003-2005 et analyse de sensibilité, Suite

Le tableau 8 illustre l'impact cumulé de trois scénarios de croissance divergente pour la période 2004-2007. Dans le premier scénario, il est supposé que la croissance effective au cours des prochaines années sera égale à la croissance potentielle. Il s'en suit que l'écart de production reste négatif. Les deux autres scénarios montrent l'impact d'un écart négatif et positif de 0,5 point-pourcent par rapport au scénario de base.

TABLEAU 8
La sensibilité du solde aux hypothèses de croissance

	2004	2005	2006	2007	Impact cumulé
Programme de stabilité					
Croissance réelle du PIB	1,8	2,8	2,5	2,1	
Solde de financement	0,0	0,0	0,0	0,3	
Croissance potentielle					
Croissance réelle du PIB	1,8	2,0	2,2	2,2	
Impact sur le solde de financement	0,0	-0,4	-0,2	0,1	-0,5
Une croissance moins forte					
Croissance réelle du PIB	1,3	2,3	2,0	1,6	
Impact sur le solde de financement	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-1,2
Une croissance plus forte					
Croissance réelle du PIB	2,3	3,3	3,0	2,6	
Impact sur le solde de financement	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2

5. La qualité des finances publiques

Introduction

Les autorités belges ont pris et projettent de nombreuses réformes de nature à renforcer le potentiel de production, en stimulant l'emploi, en facilitant la volonté d'entreprendre, en accompagnant le passage à une société de la connaissance et en améliorant le fonctionnement des marchés - en particulier dans les secteurs des services publics et des industries de réseau. Ces politiques sont accompagnées d'une attention particulière à l'intégration sociale, et au maintien d'une protection sociale de haut niveau.

5.1. La réduction de la pression fiscale sur le travail

Diminution de la pression fiscale sur le travail

La politique de réduction de la pression fiscale et parafiscale sur le travail est poursuivie. Elle permet de stimuler tant l'offre que la demande de travail. Une attention particulière est donnée à la limitation des pièges à l'emploi.

Exécution de la réforme de l'impôt sur les personnes physiques en 2004

La réforme de l'impôt des personnes physiques sera intégralement mise en œuvre en 2004. Après la disparition de la cotisation complémentaire de crise et l'abolition des taux marginaux supérieurs à 50%, acquises en 2003, cette dernière étape dans la réforme concernera essentiellement l'adaptation des barèmes intermédiaires d'imposition, la réduction des discriminations fiscales entre mariés et cohabitants et une dernière étape dans la mise en place d'un système de crédit d'impôt pour les revenus les plus faibles.

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.2. Autres mesures en faveur de l'emploi

Diminution générale des cotisations sociales pour les employeurs

Le gouvernement a convoqué à l'automne 2003 une Conférence nationale pour l'emploi réunissant tous les acteurs concernés : partenaires sociaux, gouvernements fédéral et des entités fédérées. Les conclusions de cette conférence se sont entre autres reflétées dans la décision prise de renforcer la réduction des cotisations sociales patronales. La réduction supplémentaire de cotisations décidée s'élèvera à 840 millions d'euros en vitesse de croisière en 2005.

Impact des mesures sur le budget

Au niveau du budget 2004, les décisions qui ont été prises ont un impact de 508 millions d'euros, dont 400 millions d'euros de réduction de cotisations, 66 millions d'euros d'investissement supplémentaire dans le système des « titres-services » et 42 millions d'euros d'allègement de la pression fiscale en faveur du travail en équipe et de nuit.

Diminution supplémentaire des cotisations sociales pour des groupes-cibles

Outre une majoration de la réduction générale structurelle des prélèvements sociaux, l'allègement supplémentaire des cotisations sociales est réparti entre cinq groupes cibles : les salariés peu qualifiés ou non expérimentés ; les travailleurs à temps partiels ; les travailleurs dont la qualification élevée se reflète dans le niveau de salaire ; les entreprises en restructuration et le secteur non marchand.

Salariés peu qualifiés

La réduction pour bas salaires sera désormais applicable aux travailleurs ayant un salaire inférieur à 1.956 euros par mois. De plus, à l'avenir, une diminution complémentaire des cotisations patronales sera allouée aux « métiers de la connaissance ».

Jeunes moins scolarisés

Par ailleurs, une réduction de groupe cible sera accordée à tous les jeunes moins scolarisés, jusqu'à la fin du trimestre durant lequel ils atteignent l'âge de 26 ans. Par la simplification du système existant, davantage de jeunes pourront faire usage du système.

Entreprises en restructuration

La politique d'activation dans les entreprises en restructuration, axé sur le reclassement durable sera encouragée : remboursement des frais réels d'outplacement effectués par l'employeur, attribution d'une réduction des cotisations personnelles à la sécurité sociale pour le travailleur et d'une réduction importante des cotisations à charge du nouvel employeur.

Suite à la page suivante

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.2. Autres mesures en faveur de l'emploi

Secteur non-marchand

L'emploi dans le secteur non-marchand bénéficiera d'un soutien supplémentaire, la réduction de cotisation dans le cadre du « maribel social » étant majorée de 37,5 millions d'euros en 2004 et de 77,5 millions d'euros en 2005.

Impulsion supplémentaire par les titres-services

Le gouvernement fédéral va stimuler davantage les emplois de proximité en attribuant des ressources supplémentaires au système de « titres-services » et en le simplifiant. À l'enveloppe existante de 25 millions d'euros, s'ajouteront 66 millions d'euros supplémentaires en 2004.

Stimulants pour les travailleurs les plus âgés

Au cours des deux dernières années écoulées (2002 et 2003) de nombreuses initiatives ont été prises afin d'éviter un retrait précoce du marché du travail des travailleurs les plus âgés, dont le taux d'activité est particulièrement bas en Belgique¹⁶. Ces initiatives ont porté tant sur le coût du travail, l'accès à la formation ou l'accompagnement en cas de restructuration de leur entreprise, que sur les possibilités de réduction du temps de travail ou que sur la disponibilité des chômeurs âgés pour le marché du travail et les incitants financiers au retour à l'emploi.

Dans le cadre de la Conférence nationale pour l'emploi, les partenaires sociaux se sont engagés à ce que annuellement, entre 2004 et 2010, 60.000 travailleurs bénéficient d'une formation. Les groupes à risques (travailleurs âgés, peu qualifiés,...) feront l'objet d'une attention particulière.

Lutte contre la fraude sociale et le travail illégal

Enfin, la lutte contre la fraude sociale et le travail illégal sera mieux coordonnée et renforcée.

¹⁶ Le taux d'emploi des 55-64 ans était de 25,8 % en 2002.

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.3. L'encouragement à la volonté d'entreprendre

Simplification des procédures administratives

La **simplification des procédures administratives** est jugée d'une importance particulière pour les entreprises. De nombreuses initiatives ont été prises en ce domaine, tant au niveau fédéral que par les autorités régionales. En particulier, les possibilités d'effectuer diverses démarches par voie électronique se sont développées (déclaration à la TVA, à la Sécurité sociale, déclaration à l'embauche, ...). Le gouvernement s'est fixé pour objectif qu'à la mi-2005 l'entièreté de la procédure de création d'une entreprise puisse être accomplie en 3 jours (Banque carrefour des entreprises).

Réforme de l'impôt des sociétés

Les autorités belges ont procédé à une **réforme de l'impôt des sociétés** qui doit participer au renforcement de la compétitivité de la Belgique et à l'attrait du pays en tant que site de production. Des dispositions particulières concernent les PME et devraient contribuer à leur développement.

Autres mesures en faveur des PME

La réforme, budgétairement neutre, de l'impôt des sociétés est entrée en application au 1^{er} janvier 2003. Elle entraîne une réduction du taux de base de l'impôt des sociétés à 33,99 pour-cent¹⁷. Le taux réduit réservé aux PME est ramené à 24,98%¹⁸. Par ailleurs, les PME bénéficient désormais d'une exonération partielle des bénéfices réinvestis, et une augmentation de cette exonération est envisagée. Cette mesure vise plus de neutralité fiscale entre les diverses sources de financement et doit permettre aux petites entreprises de réinvestir davantage de bénéfices réservés. Elle répond aussi à la difficulté spécifique à certaines PME de se financer par l'emprunt ou l'augmentation de capital, compte tenu, par exemple, des problèmes d'évaluation des risques de leur activité.

Introduction d'un régime de ruling

Un autre aspect important de la réforme de l'impôt des sociétés est la mise en place d'un régime généralisé de ruling (ou d'accords préalables), qui permet d'accorder une décision anticipée sur les conséquences fiscales d'une opération ou d'un projet. Ceci introduit donc une sorte de sécurité juridique de l'investisseur qui devrait être favorable à l'investissement.

Suite à la page suivante

¹⁷ Soit 33% plus la cotisation complémentaire de crise.

¹⁸ Soit 24,25% plus la cotisation complémentaire de crise.

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.3. L'encouragement à la volonté d'entreprendre

Instruments financiers nouveaux pour les entreprises

Le développement de l'investissement en général et de l'investissement novateur en particulier demande que les entreprises et plus spécifiquement les jeunes PME puissent accéder à des sources de financement stables, diversifiées et adaptées. En 2003, divers instruments financiers nouveaux ont été mis en place en vue de contribuer à la stimulation de l'investissement en capital à risque. Ainsi, la pricaf privée, non cotée, est une sorte de société de placement collectif à capital fixe, constituée pour une durée de vie ne dépassant pas 12 ans, ce qui donne une garantie de réalisation du placement. Elle peut rassembler des capitaux venant tant des entreprises que des particuliers.

Les mesures générales prises en faveur des PME sont particulièrement bienvenues pour les nouvelles entreprises qui opèrent dans des secteurs innovants.

Stimulation de l'économie de la connaissance

Lors de la Conférence nationale pour l'emploi, toutes les parties (gouvernement fédéral, gouvernements des entités fédérées et partenaires sociaux) ont souligné l'importance de l'objectif de consacrer 3% du PIB à la recherche scientifique¹⁹.

Depuis le milieu des années '90 les ressources publiques destinées à la recherche-développement ont crû en moyenne de 5% par an, grâce en particulier à l'effort considérable consenti par les Régions. Le gouvernement fédéral, outre un rôle catalysateur, a pris un certain nombre d'initiatives propres. Ainsi, pour stimuler l'embauche de chercheurs, les organismes scientifiques qui les emploient ne sont plus astreints, depuis octobre 2003, qu'au paiement de la moitié du précompte professionnel relatif aux revenus de cette catégorie de personnel. Des allègements de cotisations sociales sont également prévus pour les personnes hautement qualifiées.

¹⁹ Les dépenses de R.D. s'élevaient en 2001 en Belgique à 2,2% du PIB.

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.4. La modernisation des entreprises publiques

Effort de modernisations des entreprises publiques

L'effort de modernisation des entreprises publiques est intensifié. L'accent est mis sur la diversification des services, l'accroissement de leur qualité et le développement de politiques commerciales et sociales garantissant au minimum l'équilibre budgétaire, d'une part et la rencontre des besoins croissants de services publics, d'autre part.

Investissements ferroviaires

Un programme d'investissements ferroviaires ambitieux, financé par l'État, a été défini pour les années 2004-2007, prévoyant le recours au préfinancement régional et de tiers pour des investissements prioritaires, comme le projet « DIABOLO », qui renforcera l'accessibilité ferroviaire de l'aéroport de Bruxelles-National, à partir des grandes villes belges et son intégration dans le projet RER.

La reprise de la dette de la SNCB sera réalisée au 1^{er} janvier 2005, dans le respect des règles européennes, parallèlement à la mise en œuvre d'un nouveau plan d'entreprise.

Accélération de la modernisation de la Poste

Dans le cadre du développement d'une prestation de services d'une qualité supérieure, le mouvement de modernisation qui a débuté à La Poste sera accéléré. L'automatisation en sera un thème central. L'informatisation des activités des guichets dans les bureaux de poste et l'organisation d'une structure efficace pour la triage en sont des exemples concrets.

Nouveaux services de téléphonie et large bande (Belgacom)

Tout en garantissant à tous un haut niveau de qualité dans les services de base existants, Belgacom accordera une attention particulière à la réduction du clivage numérique et à contribuer à la compétitivité de l'économie belge. Elle offrira de nouveaux services via le réseau à large bande et développera des services données via le réseau mobile. Il est prévu conventionnellement que l'actionnaire minoritaire vende ses actions sur les marchés financiers, démarche qui se concrétisera au moment où les conditions s'y prêteront.

Transformation de BIAC en société anonyme

BIAC sera transformée en société anonyme de droit privé et assurera le préfinancement du projet DIABOLO cité ci-dessus.

5. La qualité des finances publiques, Suite

5.5. L'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie

Ouverture à la concurrence du marché de l'électricité

Un meilleur fonctionnement de marchés plus concurrentiels peut avoir un effet bénéfique tant sur la productivité que pour les consommateurs. La libéralisation des marchés de l'énergie devrait entraîner une tarification plus transparente et plus compétitive.

80% du marché de l'électricité est désormais ouvert à la concurrence. En particulier, depuis le 1^{er} juillet 2003, le secteur de la distribution électrique est totalement libéralisé en Flandre.

Le découplage des activités de production, de distribution et de vente est achevé. Des tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution ont été fixés et publiés.

Le Conseil de la concurrence a pris des décisions qui devraient permettre de clarifier le rôle des intercommunales, qui jouent un rôle majeur dans la distribution électrique, dans le contexte de marchés libéralisés.

Certes, à ce stade le pourcentage de consommateurs qui ont changé de fournisseur d'électricité reste faible²⁰, mais il s'agit d'une première étape. Le nouveau gouvernement a par ailleurs prévu d'évaluer le processus de libéralisation. Si nécessaire il prendra des mesures pour améliorer la liquidité du marché, par exemple en aménageant les conditions de transport transfrontalier.

Concurrence sur le marché du gaz

90% du marché du gaz devrait être ouvert à la concurrence au 1^{er} janvier 2004. La mise en place des structures de marché libéralisé s'effectue à un rythme un peu plus lent que dans le cas du marché de l'électricité, mais les évolutions sont similaires.

²⁰ 7% de la demande totale d'électricité en Flandre et 2% en Wallonie au début de 2003.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.1. Introduction

Rédaction du rapport annuel sur le vieillissement

Par l'approbation de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement, une procédure a été instaurée qui doit garantir que lors de la définition de la politique budgétaire, une attention suffisante soit accordée à la soutenabilité à long terme des finances publiques. Le gouvernement est en effet tenu d'établir chaque année une Note sur le vieillissement. Dans celle-ci, il doit expliquer sa politique en matière de vieillissement de la population.

La loi précitée prévoit trois étapes dans l'élaboration de ladite Note sur le vieillissement:

- la première étape est constituée par le rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, qui examine notamment les effets budgétaires et sociaux du vieillissement;
- dans une deuxième phase, la section 'Besoins de financement' du Conseil supérieur des Finances tient compte de ce rapport lors de la formulation de ses recommandations en matière de politique budgétaire;
- enfin, dans une troisième étape, le gouvernement expose dans sa Note sur le vieillissement, sa politique relative aux effets du vieillissement de la population. Cette note contient également, entre autres, un aperçu des versements au Fonds de vieillissement (et reprendra plus tard les versements effectués par le Fonds).

Les différentes étapes prévues par la loi ont été suivies pour la deuxième fois lors de l'élaboration du budget 2004. Les lignes de force de la Note sur le vieillissement sont reprises ci-après.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.2. Le vieillissement de la population: effets budgétaires ²¹

Vieillessement accéléré

La structure par âge de la population connaîtra dans les prochaines décennies des modifications radicales. À partir de 2010, la génération nombreuse des « baby boomers » dépassera le cap des 60 ans. Entre 2000 et 2030, le nombre des plus de 60 ans augmenterait d'environ 50%. Leur part dans la population totale passerait des alentours de 22% à 31% environ. Cette évolution est encore plus marquée dans le groupe des personnes très âgées. Le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans doublerait à peu près au cours de la période 2000-2030.

Modification du rapport personnes âgées/ jeunes

La part des jeunes (0 à 19 ans) changera moins radicalement. La part de la population d'âge actif (20 à 59 ans) diminuerait de 55% à peu près jusqu'à environ 49%. Le rapport entre actifs et non actifs peut également être traduit par un coefficient de dépendance, qui indique la part des groupes d'âge extrêmes par rapport à la population d'âge actif. En 2030, le coefficient total de dépendance s'élèverait à plus de 100%.

TABLEAU 9
Évolution et structure par âge de la population

	2000	2010	2020	2030	2030-2000 (%)	
					2030-2000	(%)
Evolution de la population totale (*1000)						
0-19	2.416,1	2.351,7	2.275,1	2.272,6	-143,5	-5,9
20-59	5.590,9	5.682,2	5.534,6	5.287,9	-303,0	-5,4
60 +	2.244,4	2.486,0	2.904,3	3.327,2	1.082,8	48,2
Total	10.251,4	10.519,9	10.714,0	10.887,7	636,3	6,2
Part dans la population totale en %						
0-19	23,6	22,4	21,2	20,9	-2,7	-11,4
20-59	54,5	54,0	51,7	48,6	-6,0	-10,9
60 +	21,9	23,6	27,1	30,6	8,7	39,6
Coefficient de dépendance						
0-19	43,2	41,4	41,1	43,0	-0,2	-0,5
60 +	40,1	43,8	52,5	62,9	22,8	56,7
Total	83,4	85,1	93,6	105,9	22,5	27,0

Source – Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, mai 2003

Suite à la page suivante

²¹ Dans la définition de sa politique, le gouvernement se base entre autres sur l'estimation du coût budgétaire du vieillissement par le Comité d'étude du vieillissement créé à cet effet. Comme expliqué amplement l'année passée dans le programme de stabilité 2003-2005 (voir pp. 23-27), les hypothèses et les méthodes du Comité d'étude diffèrent sur certains points de celles utilisées par le Comité de politique économique.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme, Suite

6.2. Le vieillissement de la population : effets budgétaires

Coût du vieillissement

Les évolutions démographiques ainsi esquissées ne peuvent pas être sans effet sur le fonctionnement de l'état providence, et plus particulièrement sur l'évolution des dépenses de la sécurité sociale. Sur la base d'une hypothèse de croissance de 1,75% à moyen terme et d'un ajustement annuel moyen au bien-être de 0,5%, le Comité d'étude du vieillissement aboutit, pour la période 2002-2030, à un coût budgétaire du vieillissement égal à 3,1% du PIB.

TABLEAU 10
Coût budgétaire du vieillissement en % du PIB

En % du PIB	2002	2010	2030	2002/2030
	Evolution de certaines catégories de dépenses			
Pensions	9,2	8,8	11,8	2,6
Soins de santé	6,6	7,2	8,7	2,1
Pensions et soins de santé	15,8	16,0	20,5	4,7
Autres dépenses de sécurité sociale (1)	7,1	6,4	5,5	-1,6
Total	22,9	22,4	26,0	3,1

Source: Comité d'étude du vieillissement, Rapport annuel, mai 2003.

(1) Il s'agit entre autres des dépenses d'allocations familiales, de chômage, des prépensions, des accidents du travail, des maladies professionnelles et d'un certain nombre de régimes résiduaux.

Augmentation prévue des dépenses sociales

Après une diminution initiale, les dépenses relatives aux pensions augmenteraient de 2,6% du PIB. Les dépenses relatives aux soins de santé évoluent de façon plus tendancielle et, selon cette simulation, elles augmenteraient de 2,1% du PIB. En 2030, le poids de ces deux catégories de dépenses aurait augmenté de 4,7% et s'élèverait à plus de 20% du PIB. Par ailleurs, on peut admettre qu'un certain nombre de catégories de dépenses, comme les allocations familiales, les allocations de chômage, les prépensions,....verront leur part dans le PIB diminuer. Par solde, les dépenses sociales totales augmenteraient d'environ 3,1% du PIB. Dans cette évaluation du coût budgétaire du vieillissement, il n'est pas tenu compte de l'évolution des dépenses d'enseignement.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme, Suite

6.3. Une politique budgétaire adaptée

Réduction accélérée de la dette

La politique budgétaire doit non seulement offrir une réponse aux problèmes à court terme, mais également relever les défis inévitables de l'avenir, comme par exemple l'absorption du coût budgétaire du vieillissement. En effet, si ce problème n'est pas anticipé, un coût important sera transféré aux générations futures et une lourde hypothèque pèserait sur la politique budgétaire du futur. Par la création du Fonds de vieillissement et par la procédure annuelle y afférente, la politique budgétaire s'inscrit dans une perspective à long terme.

Dans ses rapports annuels les plus récents, la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances a souligné que la constitution progressive d'excédents budgétaires, en vue d'accélérer la réduction de la dette, constitue la pierre angulaire d'une politique visant à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme.

Constitution d'excédents budgétaires

Le gouvernement estime également qu'une politique budgétaire saine, visant à réduire le taux d'endettement, est une condition nécessaire à l'absorption des coûts du vieillissement. Toutefois, il faut situer la politique budgétaire à mener à court terme dans son contexte conjoncturel. Une moindre croissance est de nature à rendre plus difficile la constitution à court terme d'excédents budgétaires. En maintenant au moins l'équilibre et en affectant un certain nombre de recettes exceptionnelles à la diminution de la dette publique, les conséquences de ce contexte seront en quelque sorte surmontées. Toutefois, le gouvernement maintient l'objectif de constituer des excédents à moyen terme en tant que stratégie de diminution accélérée de la dette.

Suite à la page suivante

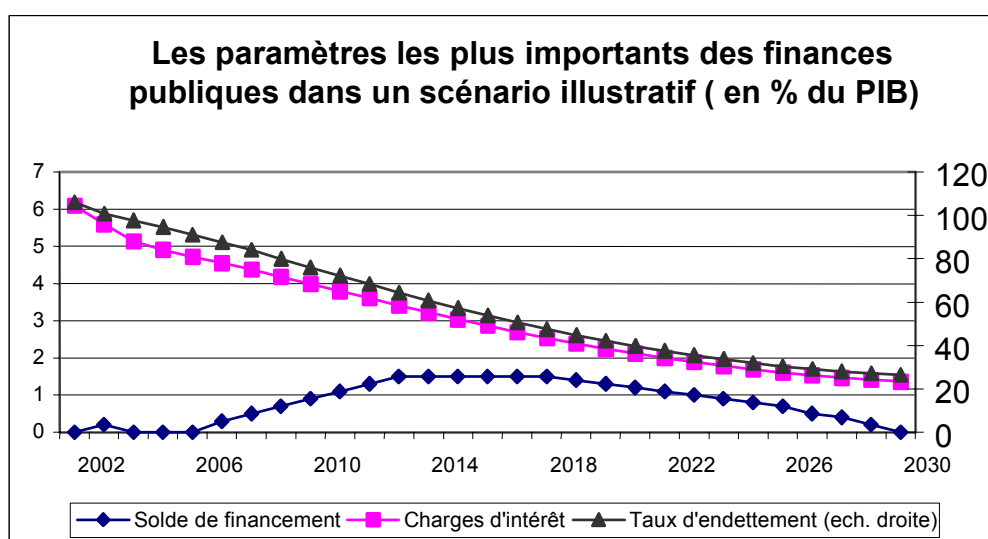
6. La soutenabilité des finances publiques à long terme, Suite

6.3. Une politique budgétaire adaptée

Interprétation du graphique 4

Le graphique suivant illustre la dynamique d'une telle stratégie. On y prend comme hypothèse la constitution d'un excédent de 0,3% du PIB en 2007, qui ensuite sera progressivement porté à 1,5% en 2013, et maintenu à ce niveau pendant les cinq années suivantes, après quoi l'on revient progressivement à l'équilibre.

Graphique 4



Le graphique 4 montre clairement quel est l'enjeu de la politique budgétaire à moyen terme. En diminuant le taux d'endettement, le poids des charges d'intérêt se réduit. La marge créée de la sorte, conjointement à la réduction progressive du surplus constitué, peut alors servir à absorber les coûts du vieillissement, sans devoir comprimer d'autres dépenses ou sans devoir modifier drastiquement la politique fiscale.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme, Suite

6.4. Le financement du Fonds de vieillissement

Sources de financement du Fonds de Vieillissement

Le Fonds de vieillissement a été créé dans le but de financer l'accroissement des dépenses de pensions, au cours de la période 2010-2030²².

Le Fonds de vieillissement peut être financé par quatre sources :

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

Capital disponible du Fonds de Vieillissement

Lors de la création du Fonds en 2001, le gouvernement l'a doté d'un capital de départ de 614,9 millions d'euros provenant de recettes non fiscales. En 2002, un montant comparable de 666,3 millions d'euros provenant de recettes non fiscales, a été affecté au Fonds. Lors de la confection du budget 2003, il a été prévu de verser au Fonds un montant équivalent à celui des années 2001 et 2002. Ce montant comprend entre autres, le produit de billets de banque qui n'ont pas été changés en euro (214 millions d'euros), et le dividende de Belgacom. Enfin, résultat de l'effort de diminution complémentaire de la dette, le produit net de la vente de Credibe (2.645,7 millions d'euros) et une partie (3.600 millions d'euros) du produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom seront affectés au Fonds de vieillissement.

Fin 2003, le Fonds disposera d'un capital d'environ 8.100 millions d'euros, compte tenu des versements prévus, soit environ 3% du PIB. Fin 2004, compte tenu du versement de la seconde tranche du produit de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom (1.400 millions d'euros), le capital s'élèvera à environ 9.500 millions d'euros soit 3,4% du PIB.

²² La loi prévoit, en tant que condition supplémentaire à l'usage des moyens du Fonds, que ceux-ci ne peuvent être utilisés que lorsque le taux d'endettement est passé sous la barre des 60%.

6. La soutenabilité des finances publiques à long terme, Suite

6.5. La politique budgétaire en temps qu'élément d'une stratégie globale

Défi budgétaire futur

Dans le cadre du programme de stabilité, une attention particulière est accordée à la contribution que la politique budgétaire peut apporter à l'absorption des effets du vieillissement. Bien que le désavantage d'avoir un taux d'endettement élevé puisse être transformé en avantage – la diminution de la dette publique crée quasi automatiquement une marge budgétaire – il ne faut pas perdre de vue l'ampleur du défi. La politique budgétaire esquissée ici implique qu'il faudra maintenir pendant une longue période un surplus primaire suffisamment élevé.

Contributions d'autres domaines politiques

Il serait dès lors inapproprié de faire reposer toute la stratégie sur la seule politique budgétaire. D'autres politiques peuvent également contribuer de façon importante. La promotion de l'emploi et plus généralement de la croissance économique renforcera la base financière permettant d'absorber le coût du vieillissement. Les mesures qui ont été prises dans cette optique ont déjà été expliquées au point 5.

ANNEXES

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

	2003	2004	2005	2006	2007
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	2,2	2,3	3,5	4,3	4,5
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	4,1	4,3	4,8	5,2	5,4
Taux de change USD/euro (moyenne annuelle)	111,5	111,3	111,0	110,8	110,6
Croissance PIB - monde (hors UE)	3,2	3,7	3,8	3,8	3,8
Croissance PIB - UE	1,0	1,9	2,5	2,3	2,3
Croissance marchés extérieurs pertinents	3,0	5,8	5,9	5,5	5,4
Importations mondiales en volume (hors UE)	5,4	6,6	6,7	6,7	6,7
Prix du pétrole (USD)	28,1	25,2	25,8	26,5	27,1

Source : Bureau fédéral du Plan, Projection 2003-2008, octobre 2003

Les éléments les plus importants déterminant la croissance potentielle

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Croissance potentielle	1,9	1,8	1,8	2,0	2,2	2,2
Output gap (en % de output potentiel)	0,0	-0,9	-0,9	-0,1	0,2	0,1
Contribution à la croissance potentielle						
Facteur travail	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Facteur capital	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Productivité totale des facteurs	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0
Déterminants de la croissance potentielle						
Population en âge de travailler (taux de croissance en %)	0,5	0,4	0,2	0,4	0,5	0,5
Taux de participation tendancielle (en % de la population en âge de trav.)	71,0	71,3	71,6	71,8	72,0	72,1
Composante tendancielle du chômage	13,9	14,1	14,0	14,0	13,9	13,7
Investissements (en % de l'output potentiel)	20,3	20,4	20,6	21,1	21,3	21,2
Taux de dépréciation du capital	5,8	5,9	6,1	6,2	6,3	6,3

Source : Bureau fédéral du Plan, Projection 2003-2008, octobre 2003.

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

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