
**LE PROGRAMME DE STABILITÉ
DE LA BELGIQUE
(2008-2011)**

TABLE DE MATIÈRES

1	Introduction: cadre politique général et objectifs	1
2	L'environnement économique	3
2.1	Les perspectives économiques de la Belgique en 2008 selon le Budget économique de janvier 2008.....	5
2.2	Perspectives de moyen terme	8
3	Le solde de financement et la dette publique	9
3.1	Le solde de financement.....	9
3.2	L'évolution de la dette publique.....	14
3.3	Le solde corrigé du cycle.....	15
4	Comparaison avec le programme de stabilité 2007-2010 et analyse de sensibilité...	17
4.1	Comparaison avec le programme de stabilité précédent	17
4.2	Analyse de sensibilité.....	18
5	La qualité des finances publiques	21
5.1	La stimulation de l'offre et de la demande de travail.....	22
5.2	Rendre le travail plus rémunérateur et accroître l'offre de travail	22
5.3	Augmenter la demande de travail.....	23
5.4	La compétitivité et l'environnement des entreprises.....	25
5.5	Un système de protection sociale renforcée	26
5.6	Une sécurité sociale en équilibre.....	26
5.7	Le renforcement des prestations sociales	27
5.8	Les efforts en faveur de politiques prioritaires.....	29
6	La soutenabilité des finances publiques à long terme	30
6.1	Introduction	30
6.2	Les conséquences budgétaires du vieillissement.....	31
6.3	Une stratégie, trois axes politiques	32
7	Aspects institutionnels de la politique budgétaire belge	35

1 Introduction: cadre politique général et objectifs

Le programme de stabilité 2008-2011 commente la politique budgétaire belge pour la période à venir. Ce programme se base sur ce qui a été convenu dans l'accord de gouvernement de mars 2008. L'actuel gouvernement a été formé à l'issue d'une longue période de négociations et d'un épisode de gouvernement intérimaire de trois mois.

Selon les estimations de l'Institut des comptes nationaux, en 2007, les comptes publics ont été clôturés par un déficit de 0,2% du PIB. L'objectif d'un excédent de 0,3% du PIB n'a donc pas été réalisé, entre autres parce que les mesures uniques prévues au budget, n'ont pas été exécutées.

Dans le contexte d'une inflation en hausse, un ralentissement mondial de la croissance économique et d'une augmentation des dépenses relatives au vieillissement, un budget en équilibre a été déposé pour 2008, ce qui n'a été possible que moyennant une politique de dépenses prudente et le concours de tous les sous-secteurs.

Dans son accord gouvernemental, le gouvernement s'est engagé à réaliser, à partir de 2009, un excédent structurel pour l'ensemble des pouvoirs publics, devant atteindre au moins 1% du PIB à la fin de la législature, c'est-à-dire en 2011. Ainsi, en fin de législature, la politique budgétaire s'approchera à nouveau de la trajectoire initiale reprise dans la loi ajustée sur le Fonds de vieillissement.

Le gouvernement veut atteindre cet objectif par un juste équilibre entre la maîtrise des dépenses et la croissance des recettes. En concertation avec les régions et les communautés, il fixera la contribution que chaque niveau de pouvoir, y compris les administrations locales, devra apporter à la réalisation de cet objectif commun. Le gouvernement fédéral procédera à un contrôle budgétaire dans le courant du mois de juillet. Lors de la confection du budget 2009, une préfiguration sera également établie pour les années suivantes.

Cet engagement doit permettre à notre pays de poursuivre la réduction du taux d'endettement, afin de faire face, de façon durable, aux dépenses relatives au vieillissement. En 2007, le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics s'élevait à 84,9% du PIB (y compris la dette du Fonds d'infrastructure ferroviaire). À l'avenir, le taux d'endettement continuera à diminuer pour atteindre 71,1% du PIB fin 2011.

La politique budgétaire se double d'un programme socio-économique ambitieux, dont la priorité est la promotion l'emploi. Il s'agit, en effet, d'un levier important pour la viabilité du régime socio-économique à long terme. Dans le cadre d'une stratégie d'emploi globale, la politique d'activation sera renforcée et la politique de réduction des charges sur les revenus du travail sera poursuivie, notamment pour les bas et moyens revenus. L'esprit d'entreprise sera encouragé, notamment par un plan d'action axé sur les petites et moyennes entreprises. Le système de protection sociale étant une source importante de bien-être et de prospérité, il sera renforcé, alors que l'environnement et le développement durable feront l'objet d'une attention particulière.

2 L'environnement économique

Dans les conditions particulières qui ont présidé à sa préparation, le Budget 2008, finalisé au début du mois de mars 2008, a été élaboré en se référant pour l'environnement conjoncturel, conformément aux usages, au Budget économique finalisé par l'Institut des Comptes nationaux le 8 janvier 2008.

Pour établir ces prévisions le Bureau fédéral du Plan a essentiellement utilisé comme hypothèses concernant l'environnement international les perspectives résultant des prévisions de l'OCDE de décembre 2007.

En ce début d'année 2008, la situation économique globale et les perspectives de croissance à court terme sont particulièrement incertaines. Le cadre conjoncturel retenu pour la mise au point du Budget est apparu raisonnable sur base des informations disponibles au moment de sa préparation.

Depuis la fin de l'été 2007 les turbulences sur les marchés financiers ont été persistantes. L'impact de ces turbulences sur l'économie réelle est indéniablement sensible mais difficile à évaluer de manière précise, pour ce qui concerne tant sa durée que son ampleur. Les conséquences les plus perceptibles concernent l'économie américaine. L'OCDE a estimé, dans son évaluation intermédiaire de la mi-mars, que la croissance de l'économie américaine se maintiendrait au voisinage de zéro au cours du 1^{er} semestre. Au-delà l'incidence des mesures de soutien de l'activité prises par les autorités monétaires et fiscales américaines reste très incertaine. Globalement, une révision des prévisions de croissance économique aux USA assez nettement en baisse par rapport aux chiffres avancés à la fin de 2007 paraît s'imposer.

Mais à côté de cela, les économies émergentes et la Chine en particulier, paraissent jusqu'à présent relativement épargnées par les soubresauts des marchés financiers liés à la crise des « subprime mortgages », et le rythme de la croissance y connaît tout au plus un léger ralentissement par rapport aux performances exceptionnelles de 2007, conformément aux attentes.

Bien que leurs prévisions soient entourées de beaucoup de prudence tenant compte des multiples facteurs de risque, tant la Commission européenne (February Interim Forecast) que l'OCDE (March Interim Assessment) relève la relative résilience des économies européennes. Même si l'OCDE considère que, dans la zone euro, « growth is set to remain on the low side of potential for some time ».

Les indicateurs de confiance des consommateurs et des entrepreneurs sont en repli depuis août 2007, tant dans la zone euro que dans l'ensemble de l'Union européenne. Le ralentissement du rythme de la croissance s'est concrétisé au quatrième trimestre 2007, le PIB ne progressant dans la zone euro que de 0,4% par rapport au trimestre précédent. Tant la demande intérieure, que les échanges extérieurs ont ralenti. La consommation privée subit le contrecoup de la hausse de l'inflation liée à la forte élévation des prix de l'énergie et des produits alimentaires. Mais par ailleurs la situation encore favorable sur le marché de l'emploi contribue à la soutenir. Et le niveau de rentabilité élevé des entreprises et leur situation financière saine constituent des facteurs positifs. Quant à la contribution des exportations à la croissance, elle devrait se ressentir de l'influence du ralentissement de l'économie américaine et, sans doute, de la force de l'euro mais elle semble jusqu'à présent assez bien résister, dans le cadre d'une croissance mondiale qui reste malgré tout soutenue.

Sur base des indications en sa possession à la mi-mars, l'OCDE n'a en tout cas guère modifié ses prévisions de croissance pour les grandes économies européennes en 2008 par rapport aux estimations de décembre 2007. Ces estimations sont cohérentes avec celles, réajustées, de la Commission de février 2008.

L'environnement économique international utilisé dans le Budget économique de janvier 2008 restait donc une référence globalement valable au moment de l'élaboration du Budget. Cependant les éléments d'incertitude se sont sans doute renforcés au fil du temps et les facteurs de risque pèsent aujourd'hui davantage encore du côté de la possibilité de performances moins favorables qu'espéré. Les projections macro-économiques de mars de la BCE, qui n'étaient pas encore disponibles lorsque le Budget fut finalisé, accordent par exemple une plus grande probabilité à la possibilité d'un ralentissement conjoncturel un peu plus accentué qu'il n'était prévu à la fin de 2007.

2.1 Les perspectives économiques de la Belgique en 2008 selon le Budget économique de janvier 2008

En Belgique le rythme de la croissance a décéléré au cours de la seconde moitié 2007 passant d'une augmentation du PIB à prix constants de trimestre en trimestre de 0,7 et 0,6% au premier semestre à 0,5% au second. Le Bureau fédéral du Plan prévoit une relative stabilité de ce rythme de croissance en 2008. En moyenne annuelle l'augmentation du PIB en termes réels passerait de 2,7% en 2007 à 1,9% en 2008.

Ces prévisions ont été élaborées sous les hypothèses d'un taux de change de 1,44 dollar par euro et d'un baril de Brent au voisinage de 90\$ en moyenne sur 2008.

Les résultats des enquêtes de conjoncture de la BNB tendent plutôt à conforter la perspective d'un ralentissement modéré du rythme de croissance. En effet, si l'indicateur synthétique de confiance a connu un point de retournement à la baisse en juillet, la forte baisse de fin d'année, qui a pu être influencée par le contexte politique national, a plus ou moins été compensée par les résultats du 1^{er} trimestre 2008, la tendance à la baisse en étant adoucie.

Tableau 1
Croissance et facteurs associés

<i>variation en % sauf indications contraires</i>	2006 milliard	2007 milliard	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Croissance du PIB à prix constants	310,6	318,9	2,8	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0
2. PIB à prix courants (en milliards d'euros)	316,6	330,5	4,9	4,4	4,6	4,1	4,0	4,0
Sources de la croissance: variation à prix constants								
3. Dépenses de consommation finale des particuliers	162,2	166,3	2,0	2,5	1,8	1,5	1,6	1,6
4. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	68,7	70,5	0,0	2,6	2,6	1,8	1,9	1,8
5. Formation brute du capital fixe	63,9	67,2	4,2	5,1	2,4	2,7	2,5	2,7
6. Variation de stocks et acquisition nette d'actifs	-	-	0,9	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportations de biens et services	268,4	280,7	2,6	4,6	4,5	5,6	5,6	5,6
8. Importations de biens et services	257,2	269,8	2,7	4,9	4,8	5,6	5,6	5,6
Contribution à la croissance du PIB								
9. Demande finale totale (3+4+5)	-	-	2,9	2,8	2,0	1,8	1,8	1,8
10. Variations de stocks et acquisition nette d'actifs	-	-	0,9	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Balance des biens et services	-	-	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,2

Selon le Budget économique la croissance de la demande intérieure devrait nettement fléchir en 2008 tant du côté de la consommation des ménages que des investissements. Elle ne croîtrait que de 2,1%, au lieu de 2,9% en 2007.

La consommation des particuliers augmenterait de 1,8%, après 2,5% en 2007. La progression du revenu disponible ressentira les effets de l'accélération de l'inflation, et en particulier ceux de la hausse des prix des carburants qui ne sont pas pris en compte dans l'indice santé qui sert de base à l'indexation des salaires. De plus les créations d'emplois devraient être moindres qu'en 2007 et la progression des salaires hors inflation plus modeste.

La progression des investissements des entreprises s'est tassée à partir de la mi-2007 compte tenu des perspectives de demande moins favorables. Elle pourrait atteindre cette année 3,4%, après 7% en 2007 ¹. Quant aux investissements en logements ils subissent le contrecoup du relèvement des taux du crédit hypothécaire et du ralentissement de la croissance réelle du revenu disponible. Ils ne progresseraient plus que de 1% en 2008 contre 5,1% en 2007.

Les débouchés extérieurs des produits belges devraient moins croître en 2008 qu'en 2007, compte tenu du ralentissement de l'expansion du commerce mondial. Par ailleurs l'appréciation du taux de change affecte la compétitivité-prix des exportateurs belges qui devraient encore perdre des parts de marché, mais assez marginalement en 2008. Divers facteurs techniques conduisent cependant à une prévision de la croissance des exportations de biens et services similaires en 2008 à ce qu'elle aurait été en 2007 (4,5 après 4,6%). Malgré le ralentissement de la progression de la demande finale un acquis de croissance important conduit, en moyenne annuelle, à une progression des importations d'un même ordre de grandeur en 2008 qu'en 2007 également (4,8 contre 4,9%). Les exportations nettes contribueraient donc de façon légèrement négative à la croissance.

Tableau 2
Évolution des prix

Variation en %	2006 (2005=100)	2007 (2005=100)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Déflateur du PIB	102,0	103,6	2,0	1,6	2,6	2,1	1,9	1,9
2. Déflateur des dépenses de consommation finale des particuliers	102,5	104,5	2,5	2,0	2,9	1,7	1,8	1,8
3. Variation de l'IHPC	102,3	104,2	2,3	1,8	3,0	1,7	1,8	1,8
4. Déflateur des dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	103,0	105,5	3,0	2,5	3,1	2,6	2,3	2,3
5. Déflateur des investissements	102,7	104,7	2,7	1,9	2,5	2,0	2,0	2,0
6. Déflateur de l'exportation de biens et services	103,4	106,3	3,4	2,7	1,9	0,9	1,2	1,4
7. Déflateur de l'importation de biens et services	104,0	106,4	4,0	2,3	2,0	0,8	1,2	1,4

¹ Ces taux de croissance sont de 3,3 et 5,3% respectivement si l'on tient compte de la comptabilisation des ventes de bâtiments publics.

La hausse des prix mesurée par l'indice national des prix à la consommation a atteint 1,8% en 2007. Elle a été estimée dans le Budget économique à 3% en moyenne annuelle en 2008, avec les hypothèses de taux de change et de prix du pétrole mentionnées précédemment. Sur base des évolutions constatées au cours des deux premiers mois de l'année 2008, le Bureau fédéral du Plan a considéré en mars que cette hausse pourrait atteindre 3,5%. Cette accélération de la hausse des prix serait due en large partie à celle des cours du pétrole, mais aussi à celle des tarifs du gaz et de l'électricité et des prix de certains produits alimentaires. L'indice santé qui ne reprend pas l'évolution du prix des carburants devrait augmenter un peu moins rapidement, de 2,8% selon le Budget économique, 3,3% selon les révisions les plus récentes. Après février, une deuxième indexation des salaires de la fonction publique et des allocations sociales devrait intervenir en mai/juin.

En décalage par rapport au rythme de l'activité, la croissance de l'emploi devrait ralentir en 2008, mais le taux d'emploi progresserait encore légèrement, atteignant 63,7%, et le taux de chômage reculerait jusque 7,3% en données harmonisées d'Eurostat contre 7,6% en 2007.

Tableau 3
Évolution sur le marché du travail

Variation en %	2006	2007			2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Volume	Volume	(a)	(b)						
1. Emploi intérieur	4.278,0	4.346,1	(a)		1,2	1,6	1,1	0,9	0,9	0,8
2. Nombre d'heures travaillées	6.328,6	6.427,0	(b)		1,4	1,6	1,0	0,8	0,8	0,7
3. Taux de chômage (% définition Eurostat)	8,2	7,6			8,2	7,6	7,3	7,1	7,0	6,7
4. PIB réel par personne active	72,6	73,4	(c)		1,6	1,1	0,8	1,1	1,2	1,3
5. PIB réel par heure travaillée	49,1	49,6	(d)		1,4	1,1	0,8	1,2	1,3	1,4
6. Cout salarial des employés	158,2	165,5	(e)		4,5	4,7	4,2	4,3	4,4	4,4
7. Cout salarial par employé	44,1	45,5	(f)		3,2	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4

- a. milliers
- b. millions d'heures
- c. milliers d'euros
- d. euros
- e. milliards d'euros
- f. milliers d'euros

2.2 Perspectives de moyen terme

Pour la période 2009-2011 le contexte économique auquel le présent programme se réfère, moyennant quelques adaptations limitées, est celui des prévisions à moyen terme réalisées par le Bureau fédéral du Plan en octobre 2007.

La relative ancienneté de ces prévisions fait qu'un certain nombre d'éléments sur lesquels elles se basaient ne sont plus totalement d'actualité.

L'environnement international utilisé dans les prévisions du Bureau fédéral du Plan était celui des projections à moyen terme de l'OCDE de mai 2007. Un certain nombre d'hypothèses de base retenues alors sont aujourd'hui dépassées. Par exemple, il y était supposé que le prix du baril de Brent serait de 74,98 dollars en moyenne en 2008, ou que le cours de l'euro serait stabilisé à 1,39 dollar de 2008 à 2011. Dans le budget économique de janvier 2008 les hypothèses correspondantes sont de 89,48 par baril de Brent et de 1,44 dollar par euro.

Depuis la réalisation de ces perspectives à moyen terme, les prévisions de croissance relatives à l'année 2008 ont été revues en baisse de 2,1% à 1,9% dans le Budget économique de janvier. Les évolutions des prix ont été modifiées.

Il s'en suit que, particulièrement pour ce qui concerne l'année 2009, les perspectives à moyen terme utilisées dans le programme constituent davantage un cadre macro-économique de référence cohérent et plausible pour un exercice normatif, dont les détails restent à ajuster, que des prévisions au sens strict.

3 Le solde de financement et la dette publique²

3.1 Le solde de financement

Un déficit limité en 2007

Selon les estimations publiées par l'Institut des comptes nationaux, l'exercice 2007 a été clôturé par un déficit de 0,2% du PIB. Ainsi, les réalisations se sont situées en deçà de l'objectif préconisé, à savoir un excédent de 0,3% du PIB. Ceci est dû en partie au fait qu'une série importante de mesures uniques (il s'agit d'environ 0,4% du PIB) n'ont pas été mises en œuvre ou pas été portées en compte en termes SEC. Ce déficit est à imputer exclusivement au pouvoir fédéral, qui affiche un déficit de 1% du PIB, tandis que les autres secteurs ont réalisé un excédent (0,6% du PIB pour la sécurité sociale, 0,3% du PIB pour les communautés et régions) ou au moins un équilibre (les administrations locales).

Vers un équilibre en 2008

Une série de facteurs externes influencent le budget 2008. Ainsi, l'environnement économique est moins favorable que les années précédentes. Ensuite, le budget définitif n'a pu être établi qu'à la deuxième moitié du mois de mars. De ce fait, les mesures prévues au budget ne produiront leur effet que pendant une demi-année. Le gouvernement a néanmoins choisi de déposer un budget qui, après le déficit de 2007, renoue avec l'équilibre structurel. Cela n'était possible que moyennant une stricte maîtrise des dépenses au niveau du pouvoir fédéral et grâce au concours des sous-secteurs.

^{- 2} Afin notamment de mettre fin à la dispute entre l'état belge et Eurostat, il a été décidé dans le cadre de la confection du budget 2008, de consolider le Fonds d'infrastructure ferroviaire au sein du secteur public. Les chiffres relatifs au solde de financement, aux flux de recettes et de dépenses et à la dette publique tiennent compte, tant pour 2007 que pour les années suivantes, d'une consolidation dudit Fonds d'infrastructure ferroviaire.

Un recours limité aux mesures uniques

L'objectif en question doit être situé, non seulement dans son contexte conjoncturel (un *output gap* négatif), mais aussi dans le contexte politique difficile. Étant donné que le budget 2008 porte sur une période limitée, il est impossible de réaliser un équilibre budgétaire sans mesures uniques. L'impact de celles-ci a toutefois été limité et elles ont été évaluées selon deux critères:

- il ne peut être question d'un appauvrissement patrimonial ;
- il ne peut y avoir de coût supplémentaire récurrent pour les exercices budgétaires ultérieurs.

Stricte maîtrise des dépenses et de la marge pour de nouvelles initiatives

La croissance des dépenses primaires du pouvoir fédéral a été limitée (en termes budgétaires) à 1,9% en termes réels. Cette augmentation est due en grande partie à la forte croissance des dépenses relatives au vieillissement (2,5% en termes réels), sans lesquelles cette croissance des dépenses primaires ne s'élèverait qu'à 1,4% en termes réels. En les corrigeant également de la croissance des dépenses relatives à la coopération au développement, les dépenses primaires n'augmentent plus que de 0,78% en termes réels, ce qui est donc inférieur à la croissance économique réelle (+1,9%).

Le gouvernement fédéral a prévu une enveloppe de 320 millions d'euros pour de nouvelles initiatives sur le plan socio-économique. D'une part, le gouvernement a pris une série de mesures visant à soutenir le pouvoir d'achat (augmentation des pensions minimums, extension du fonds mazout, augmentation du minimum exempté d'impôt en faveur des revenus les plus bas, etc.). D'autre part, il a prévu des moyens visant à soutenir la politique d'activation et d'encouragement de la recherche scientifique.

Constitution d'excédents budgétaires au cours de la période 2009-2011

Compte tenu du défi que pose le vieillissement, le gouvernement se propose de réaliser, en partant de l'équilibre en 2008, des excédents structurels à partir de 2009. Ceux-ci devraient atteindre au moins 1% du PIB en fin de législature. Après une déviation initiale, l'objectif à atteindre en fin de législature sera très proche de l'objectif repris dans la loi ajustée sur le fonds de vieillissement.

L'article 2 du nouveau Pacte de stabilité et de croissance oblige les États membres de l'Union monétaire européenne à formuler un objectif budgétaire individuel à moyen terme (MTO), en fonction de la croissance nominale et du taux d'endettement. Cet objectif a une triple fonction:

- prévoir une marge de sécurité par rapport au critère de déficit de 3 % ;
- garantir une évolution suffisamment rapide vers la soutenabilité ;
- prévoir une certaine marge, entre autres pour les investissements publics.

Les pouvoirs publics belges s'en tiennent à un MTO (objectif à moyen terme) de 0,5 % du PIB. Cet objectif serait réalisé en 2009.

Élaborer un plan budgétaire pluriannuel

Le tableau 4 reprend les objectifs et les estimations en matière de finances publiques pour la période 2008-2011. Les soldes de financement de l'ensemble des pouvoirs publics impliquent un engagement explicite. Les chiffres détaillés des recettes et des dépenses, ainsi que la ventilation des normes entre les sous-secteurs, ont le statut d'estimations et leur valeur est plutôt indicative. L'augmentation des recettes fiscales et parafiscales ne résulte nullement de nouvelles mesures, mais est due à leur évolution spontanée à politique inchangée et à l'élargissement de la base imposable consécutif à la politique d'activation mise en œuvre.

Le gouvernement procédera à un contrôle budgétaire dans le courant du mois de juillet. Lors de la confection du budget 2009, une préfiguration sera également établie pour les années suivantes. On négociera avec les communautés et régions la contribution de chaque niveau de pouvoir, y compris les administrations locales.

Tableau 4
Perspectives budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics

	2006	2007	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	millions	millions	En % du PIB					
<i>Solde de financement des sous-secteurs</i>								
1. Ensemble des pouvoirs publics	1.096	-574	0,3	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0
2. Pouvoir fédéral	220	-3.396	0,1	-1,0	-0,6	-0,3	0,0	0,3
3. Communautés et régions	621	940	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Pouvoirs locaux	-717	15	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
5. Administrations de sécurité sociale	971	1.866	0,3	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6
<i>Ensemble des pouvoirs publics</i>								
6. Recettes totales	154.480	160.791	48,8	48,7	49,0	48,8	48,9	49,2
7. Dépenses totales	153.384	161.365	48,5	48,9	49,0	48,5	48,3	48,2
8. Solde de financement	1.096	-574	0,3	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0
9. Charges d'intérêt (EDP)	12.594	12.676	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3
10. Solde primaire	13.690	12.102	4,3	3,7	3,7	3,8	4,1	4,3
11. Mesures uniques ou temporaires	2.260	-490	0,7	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Principales composantes des recettes</i>								
12. Impôts totaux	96.232	99.343	30,4	30,1	30,4	30,1	30,2	30,3
12a. Impôts sur la production et les importations	41.708	42.777	13,2	12,9	13,1	13,0	-	-
12b. Impôts sur le revenu, impôt sur le patrimoine, etc.	52.363	54.341	16,5	16,4	16,6	16,5	-	-
12c. Impôts sur le capital	2.161	2.225	0,7	0,7	0,7	0,7	-	-
13. Cotisations sociales	49.743	52.551	15,7	15,9	15,9	16,0	-	-
14. Revenus de la propriété	1.817	1.996	0,6	0,6	0,6	0,6	-	-
15. Autres	6.688	6.902	2,1	2,1	2,1	2,1	-	-
16. Recettes totales	154.480	160.791	48,8	48,7	49,0	48,8	48,9	49,2
p.m. Prélèvement global	141.319	146.992	46,8	46,6	47,0	46,8	47,0	47,2
<i>Principales composantes des dépenses</i>								
17. Dépenses de consommation (rémunérations et consommation intermédiaire)	48.927	51.130	15,5	15,5	15,4	15,2	15,0	14,9
18. Prestations sociales totales	70.938	74.594	22,4	22,6	23,0	23,0	23,0	23,1
19. Charges d'intérêt	12.594	12.676	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3
20. Subsidies	5.540	6.515	1,7	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
21. Formation brute de capital fixe	5.324	5.579	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8
22. Autres	10.259	10.992	3,2	3,3	3,4	3,3	3,4	3,3
23. Dépenses totales	153.582	161.486	48,5	48,9	49,0	48,5	48,3	48,2

Le concours des différents sous-secteurs

La Belgique est un pays à structure d'état fédéral. Le niveau décisionnel est déterminé par la matière traitée. En principe, les communautés et les régions sont autonomes en matière de politique budgétaire. La coordination des politiques budgétaires entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions est assurée, d'une part, par un organe consultatif, la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances, et, d'autre part, par des accords conclus entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions. L'expérience belge montre qu'un système d'accords clairs quant au résultat à réaliser à chaque niveau de pouvoir, impliquant la responsabilité des différents sous-secteurs, garantit une politique budgétaire réussie.

Une concertation a eu lieu avec les communautés et les régions lors de la préparation du budget 2008. Aux termes de l'accord conclu le 19 février 2008, les communautés et régions réaliseront un excédent de 530 millions d'euros³. Une concertation a lieu avec les communautés et régions sur leur contribution pour les années à venir. En attendant les résultats de cette concertation, l'équilibre a été retenu comme hypothèse pour les années suivantes.

Après un déficit en 2006, les administrations locales ont clôturé l'exercice 2007 par un équilibre, voire un léger excédent. Normalement, cette amélioration du budget des administrations locales devrait se poursuivre dans les années à venir. C'est pourquoi il est tenu compte d'un excédent en croissance progressive, passant de 0,1% du PIB en 2008 à 0,2% en 2009 et en 2010. A l'approche des élections locales en 2012, cet excédent retomberait à nouveau à 0,1% du PIB en 2011.

En 2008, la sécurité sociale devrait réaliser un excédent de 0,4% du PIB. On est parti de l'hypothèse que, dans les années suivantes, cet excédent augmenterait jusqu'à 0,6% du PIB. Le solde de la Sécurité Sociale est le résultat d'une projection purement mécanique, à politique inchangée, des recettes et dépenses, qui ne préjuge en rien de la manière dont les mesures figurant dans l'accord gouvernemental en matière sociale seront implémentées.

Les soldes du pouvoir fédéral résultent de l'objectif au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics et des soldes prévus des sous-secteurs. Le déficit de 0,6% du PIB en 2008 devra être transformé en un excédent de 0,3% du PIB en 2011.

- ³ Le solde des communautés et régions ne tient pas encore compte de l'effet probable sur le solde des communautés et des régions et des administrations locales de l'accord que le gouvernement flamand a conclu avec les communes et prévoyant une reprise de la dette par la Région flamande d'au maximum 100 euros par habitant. Cette reprise de dette est subordonnée à certains engagements des communes, principalement en matière de fiscalité communale. Le gouvernement flamand estime le coût à environ 600 millions d'euros. Cela signifierait que le solde des communautés et régions diminuerait dudit montant, mais qu'une amélioration équivalente du solde de financement des administrations locales serait enregistrée.

3.2 L'évolution de la dette publique

La réduction du taux d'endettement à un rythme suffisamment rapide demeure un élément crucial de la stratégie des pouvoirs publics visant à faire face aux effets budgétaires du vieillissement.

Même si on tient compte de la consolidation du Fonds d'infrastructure ferroviaire, le taux d'endettement est retombé à 84,9% en 2007. La stratégie budgétaire mise en œuvre implique que, dans les années à venir, l'excédent primaire augmentera d'environ 0,2 point de pourcentage par an, passant de 3,7% en 2008 à 4,3% en 2011. Grâce à la dynamique positive ainsi créée en matière d'évolution de la dette, le taux d'endettement passera à 71,1% en 2011. Cette estimation ne tient pas compte des éventuels produits de privatisations ou d'autres opérations qui réduisent la dette. L'impact des facteurs dits exogènes fait augmenter légèrement la dette par hypothèse.

Selon les hypothèses de croissance et d'intérêt, l'excédent primaire nécessaire à la stabilisation du taux d'endettement varie, dans la période concernée 2008-2011, de zéro à 0,5% du PIB au maximum. L'écart entre le solde primaire actuel et le solde primaire visé souligne la robustesse du scénario ébauché de réduction de la dette.

Tableau 5
Évolution de la dette de l'ensemble des pouvoirs publics

<i>En % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Taux d'endettement	88,2	84,9	81,5	78,1	74,7	71,1
2. Changement dans le taux d'endettement	-3,9	-3,3	-3,4	-3,3	-3,5	-3,6
	Éléments contribuant à l'évolution du taux d'endettement brut					
3. Solde primaire	4,3	3,7	3,7	3,8	4,1	4,3
4. Charges d'intérêt	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3
5. Variation exogène de la dette	0,7	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
p.m. niveau implicite du taux d'intérêt	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6

3.3 Le solde corrigé du cycle

Selon les estimations du Bureau fédéral du Plan, la croissance potentielle de l'économie belge à moyen terme fluctue autour de 2%. La productivité de travail globale y contribuerait pour la plus grande partie. Initialement, l'impact des facteurs travail et capital est quasi le même, mais dans les années à venir, l'importance du facteur travail diminuerait en raison de l'impact du vieillissement.

Malgré la forte croissance du PIB enregistrée en 2007, les estimations utilisées en l'occurrence prévoient un *output gap* légèrement négatif. Dans les années suivantes, la croissance estimée fluctuera autour de la croissance potentielle, de sorte que pour l'ensemble de la période concernée, la conjoncture continuera d'avoir un impact négatif sur le solde primaire et sur le solde de financement du pouvoir fédéral. A la fin de la période, le solde corrigé du cycle rejoint pratiquement le solde effectif.

Tableau 6
Output gap et solde corrigé du cycle

En % du PIB	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Croissance réelle du PIB	2,8	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0
2. Solde de financement effectif	0,3	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0
3. Charges d'intérêt	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3
4. Mesures uniques ou temporaires	0,7	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0	1,9
Contribution:						
- emploi	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3
- capital	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
- productivité totale des facteurs	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
6. Output gap	-0,7	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
7. Composante cyclique du budget	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-7)	0,7	0,0	0,2	0,5	0,8	1,0
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle (8+3)	4,7	3,8	3,8	4,0	4,2	4,3
10. Solde structurel (8-4)	0,0	0,1	0,2	0,5	0,8	1,0

En vue de passer au solde structurel, il convient également de prendre en compte les mesures non récurrentes. Un certain nombre de mesures à caractère unique prévues pour 2007 (vente de bâtiments, reprise de fonds de pension) n'ont pas été concrétisées. L'impact d'une série d'autres mesures uniques (cotisation sur pécule de vacances en cas de cessation du contrat, imposition à tarif réduit du retrait de certaines réserves) est plus qu'annihilé par l'impact négatif de mesures décidées antérieurement (titrisation) et par des remboursements exceptionnels d'impôts perçus au cours des années précédentes. En fin de compte, l'impact des mesures non récurrentes prévues en 2007 est légèrement négatif. Pour 2008, le budget initial ne comporte pas de mesures uniques importantes. En revanche, on a tenu compte, à chaque fois pour des montants relativement limités, de la vente de bâtiments désaffectés ou de matériel militaire. L'impact réduit de ces mesures est annihilé par l'impact négatif de mesures réalisées antérieurement. Grosso modo, on peut dire que l'impact des mesures à caractère unique sera neutre. Le solde structurel correspond dès lors au solde corrigé du cycle.

4 Comparaison avec le programme de stabilité 2007–2010 et analyse de sensibilité

4.1 Comparaison avec le programme de stabilité précédent

Le tableau 7 compare les objectifs du programme de stabilité 2007-2010 à ceux du présent programme de stabilité.

Tableau 7
Comparaison avec le programme de stabilité précédent

En % du PIB	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Croissance du PIB						
mise à jour précédente	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2	
mise à jour actuelle	2,8	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0
écart	0,1	0,5	-0,2	-0,2	-0,2	
Solde de financement						
mise à jour précédente (1)	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9	
mise à jour actuelle	0,3	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0
écart	0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	
Taux d'endettement brut						
mise à jour précédente (1)	87,7	83,9	80,4	76,6	72,6	
mise à jour actuelle	88,2	84,9	81,5	78,1	74,7	71,1
écart	0,5	1,0	1,1	1,5	2,1	

(1) Dans le programme de stabilité 2007-2010, le Fonds d'infrastructure ferroviaire n'avait pas été consolidé au niveau des pouvoirs publics.

Pour les années 2006 et 2007, le cadre macroéconomique était finalement plus favorable que l'hypothèse utilisée lors de la confection du programme de stabilité 2007-2010. Pour les années suivantes, on enregistre à chaque fois, sur la base des chiffres utilisés dans le présent programme, un écart négatif de 0,2 point de pourcentage. De manière cumulée, pour la période 2008-2010, la croissance est inférieure de 0,6 point de pourcentage. En cas de révision à la baisse de la croissance en 2008, cet écart continuerait à se creuser.

Les objectifs en matière de soldes de financement présentés dans le programme 2007-2010 étaient identiques à ceux repris dans la loi adaptée sur le Fonds de vieillissement.

La comparaison des chiffres en matière de soldes de financement et de taux d'endettement entre les deux versions est troublée par la consolidation du Fonds d'infrastructure ferroviaire. Cette consolidation a un effet positif de quelque 0,1% du PIB sur le solde de financement. En revanche, le taux d'endettement s'en trouve augmenté (1,4% du PIB en 2007 et diminuant progressivement pour atteindre 0,7% du PIB en 2011). En matière de soldes de financement, on enregistre, en 2007, un écart de 0,5 point de pourcentage par rapport à l'objectif préconisé (un excédent de 0,3% du PIB). Le budget initial 2008 renoue, dans un contexte macroéconomique moins favorable, avec l'équilibre. Au cours des années suivantes, le retard par rapport à l'objectif initial sera progressivement résorbé. L'objectif fixé pour 2011 est inférieur d'encre 0,1% du PIB par rapport à celui repris dans la loi sur le Fonds de vieillissement.

Compte tenu de la consolidation du FIF, le taux d'endettement est plus élevé dans la présente édition du programme de stabilité. En 2007, la différence est de 1 point de pourcentage. Dans les années suivantes, cette différence se creusera davantage sous l'effet cumulé d'un excédent légèrement inférieur et d'une croissance moins favorable du PIB.

4.2 Analyse de sensibilité

Compte tenu de l'ampleur toujours considérable de la dette belge, celle-ci reste sensible aux fluctuations des taux d'intérêt. La gestion de la dette du pouvoir fédéral (qui détient plus de 90% de la dette globale) vise notamment à maîtriser les divers risques (risque de change, risque d'intérêt, risque de refinancement). Cette gestion des risques s'inscrit dans le cadre des directives générales de la dette, imposées chaque année.

Compte tenu de la durée moyenne de l'encours, l'impact d'une augmentation du taux d'intérêt sur les charges d'intérêt se fera sentir avec beaucoup de retard. Le tableau 8 illustre l'impact, sur les charges d'intérêt, d'une augmentation des hypothèses d'intérêt de 100 points de base pour la période 2008-2011.

Tableau 8
Impact d'une modification des hypothèses d'intérêt

<i>En % du PIB</i>	2009	2010	2011
Écart des charges d'intérêt par rapport au scénario décrit	0,2	0,3	0,3

Dans le contexte économique international actuel, il y a moins de risque (du moins) à court terme de voir les taux d'intérêt évoluer de manière fort divergente que de voir l'inflation et, plus généralement, l'environnement économique général, évoluer moins favorablement.

Une modification du PIB se fait surtout sentir au niveau des recettes de l'État et, dans une moindre mesure, au niveau des dépenses. Le scénario de croissance utilisé dans le programme de stabilité est comparé à une trajectoire de croissance qui correspond à la croissance potentielle estimée, un scénario prévoyant une croissance annuelle inférieure de 0,5 point de pourcentage et un scénario prévoyant une croissance supérieure de 0,5 point de pourcentage.

Tableau 9
La sensibilité du solde de financement aux variations de croissance

	2008	2009	2010	2011
Programme de stabilité				
Croissance réelle du PIB	1,9	2,0	2,0	2,0
Solde de financement	0,0	0,3	0,7	1,0
Croissance potentielle				
Croissance réelle du PIB	2,1	2,0	2,0	1,9
Solde de financement	0,1	0,4	0,8	1,0
Une croissance moins forte				
Croissance réelle du PIB	1,4	1,5	1,5	1,5
Solde de financement	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Une croissance plus forte				
Croissance réelle du PIB	2,4	2,5	2,5	2,5
Solde de financement	0,3	0,8	1,5	2,1

L'hypothèse de croissance utilisée dans le présent programme de stabilité pour la période 2008-2011 est fort proche de la croissance potentielle. L'écart par rapport au scénario de base est dès lors fort limité. Si la croissance dépasse la croissance estimée et à condition que la croissance supplémentaire soit intégralement affectée à l'amélioration du solde de financement, l'excédent s'élèverait à 2,1% du PIB en 2011. Si, pour chaque année de la période 2008-2011, la croissance était inférieure de 0,5 point de pourcentage, on enregistrerait, sans effort compensatoire, un déficit limité de 0,1% du PIB en fin de la période.

5 La qualité des finances publiques

Depuis la soumission du précédent programme de stabilité, les autorités belges ont continué leur vaste programme de réformes destiné à accroître le potentiel de croissance et d'emploi de l'économie. Outre l'application des mesures déjà programmées, de nouvelles initiatives ont été prises au cours de l'année 2007, ainsi que lors de l'élaboration du budget 2008.

Ces nombreuses dispositions visent plus précisément à encourager l'offre et la demande de travail, à renforcer la compétitivité des entreprises et améliorer leur environnement fiscal et réglementaire, ainsi qu'à garantir un système de protection sociale de haut niveau. Des ressources ont également été affectées à des domaines d'actions identifiés comme prioritaires.

Dans son accord de mars 2008, le nouveau gouvernement fédéral a donné une nouvelle impulsion à cette dynamique, en définissant les grandes orientations de sa politique socio-économique sur le moyen terme.

La priorité est donnée à la promotion de l'emploi, afin de relever avec succès les principaux défis posés au modèle socio-économique. Cet objectif sera en particulier rencontré par la poursuite de la politique d'activation et de la baisse des charges sur le travail, en particulier pour les bas et moyens revenus, en tenant compte de leur situation familiale. L'esprit d'entreprise sera aussi encouragé, notamment avec un plan d'actions axé sur les petites et moyennes entreprises. Le régime de protection sociale, source de bien-être et de prospérité, sera de plus encore amélioré. L'environnement et le développement durable recevront aussi une attention spécifique. Les mesures mettant en œuvre ces lignes de force seront déterminées au cours des prochains mois.

5.1 La stimulation de l'offre et de la demande de travail

L'offre et la demande de travail sont stimulées par la continuation de la réduction des prélèvements sur les revenus du travail. De nouveaux allègements de charges ont été instaurés et diverses mesures ont été renforcées. Ces diminutions de charges fiscales ou parafiscales ciblent certains groupes, comme les travailleurs à bas salaires, ou concernent plus globalement l'ensemble des travailleurs.

5.2 Rendre le travail plus rémunérateur et accroître l'offre de travail

Plusieurs dispositions ont été introduites pour rendre le travail financièrement plus attractif et favoriser le passage de l'inactivité à l'activité. Grâce à ces mesures, le revenu net du travailleur est augmenté, sans entraîner de coûts supplémentaires pour l'employeur.

Le prolongement de la hausse des charges professionnelles forfaitaires déductibles permet d'effectuer une baisse générale de la pression fiscale sur les revenus du travail. L'augmentation en 2006 de la 1^{ère} tranche de ces charges a été doublée en 2007. Le plafond des dépenses déductibles a aussi été majoré. Cette mesure a été prolongée en 2008.

Le revenu net des travailleurs à bas salaire sera de surcroît amélioré grâce à l'augmentation ciblée de la quotité exonérée d'impôt à partir de juillet 2008. Cette mesure sera en outre élargie à l'avenir. Un pas complémentaire sera aussi effectué par le nouveau gouvernement pour limiter le nombre de barèmes intermédiaires intervenant dans le calcul de l'impôt.

Le système du "bonus à l'emploi", qui correspond à une réduction dégressive des cotisations sociales personnelles, est de nouveau étendu pour lutter contre les pièges à l'emploi. Le montant de la déduction et le plafond salarial en dessous duquel le bonus est octroyé ont été relevés dans le cadre de l'accord interprofessionnel 2007-2008⁴. De plus, une enveloppe financière est consacrée à l'extension de la mesure dans le budget 2008. Le nouveau gouvernement souhaite mettre l'accent sur les revenus les plus faibles.

- ⁴ Ces augmentations compensent le double relèvement du salaire minimum mensuel moyen garanti au 1^{er} avril 2007 et au 1^{er} octobre 2008. Une compensation est également prévue au niveau des réductions de charges pour les employeurs.

En outre, une réduction forfaitaire à l'impôt des personnes physiques a été instaurée en 2007 par la Région flamande, en faveur des travailleurs domiciliés dans cette Région. D'abord axée sur les bas salaires, cette réduction est élargie en 2008 et s'appliquera en 2009 à l'ensemble des travailleurs.

En complément à ces réductions de charges, la mobilité interrégionale des travailleurs est favorisée par l'octroi de primes et l'emploi des plus âgés est encouragé par l'augmentation du plafond de travail autorisé après la pension. Des initiatives seront aussi développées pour inciter les travailleurs à rester effectivement actifs jusqu'à l'âge légal de la pension. Une meilleure conciliation entre vie professionnelle et familiale stimulera également les travailleurs à prolonger leur présence sur le marché du travail.

Par ailleurs, les mesures d'activation des demandeurs d'emploi introduites en 2004 portent leurs fruits. D'après les évaluations réalisées, la diminution du chômage a été supérieure dans les catégories d'âge visées par le plan d'activation par rapport aux autres catégories. Cette évolution indique que la baisse du chômage n'est pas uniquement imputable à l'amélioration du contexte conjoncturel, mais également au dispositif mis en œuvre. L'évaluation de cette politique d'activation permettra au nouveau gouvernement d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans le cadre d'un suivi renforcé.

5.3 Augmenter la demande de travail

Des exonérations de précompte professionnel sur les rémunérations de chercheurs ont été instaurées dès 2004, pour soutenir l'effort de recherche et développement et favoriser l'économie de la connaissance. Cet incitant fiscal a été progressivement élargi au cours du temps. Depuis 2007, l'avantage est accordé à tous les titulaires d'un master dans une discipline scientifique. De plus, les différents taux de réduction seront uniformisés dès juillet 2008 et le taux maximum sera appliqué à toutes les catégories de chercheurs.

L'emploi des travailleurs de plus de 50 ans est stimulé par la mise en oeuvre, depuis avril 2007, d'une réduction additionnelle de cotisations sociales patronales, progressive en fonction de l'âge. Les entreprises sont également incitées à recruter des travailleurs victimes d'une restructuration, par un renforcement des diminutions de cotisations. La majoration de l'avantage en cas d'embauche d'un travailleur d'au moins 45 ans vise de surcroît à accroître l'emploi des plus âgés.

Le gouvernement s'est également montré prêt à élargir, dans le cadre des négociations de l'accord interprofessionnel 2009-2010 à l'automne prochain, le mécanisme de dispense partielle de versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe, déjà renforcé en 2007⁵.

Plusieurs dispositions concernent tant la demande que l'offre de travail. Ainsi, les avantages fiscaux en faveur des heures supplémentaires ont encore été majorés en avril 2007, avec une plus grande importance accordée aux revenus des travailleurs. En fonction des propositions des partenaires sociaux, le gouvernement envisagera lors des négociations interprofessionnelles un renforcement de ce système, ainsi qu'une modification du nombre d'heures supplémentaires autorisées et du régime de cotisations sociales patronales y afférentes.

De même, un nouveau régime d'incitant fiscal permettant aux travailleurs de bénéficier d'un bonus lié aux résultats de l'entreprise est établi en 2008, afin de stimuler l'implication de ces travailleurs dans leur entreprise.

- 5 Le gouvernement a posé une condition à cette demande des partenaires sociaux : la majoration de l'avantage fiscal ne devra pas servir au financement de hausses salariales.

5.4 La compétitivité et l'environnement des entreprises

L'amélioration continue du cadre fiscal et réglementaire des entreprises encourage les investissements, l'emploi et l'innovation et favorise, partant, la croissance économique.

Les entreprises sont incitées à poursuivre des activités de recherche et développement grâce à l'exonération à l'impôt des sociétés des primes et subsides octroyés par les institutions régionales dans le cadre de l'aide à la recherche et au développement. De plus, l'innovation technologique est stimulée par une nouvelle déduction fiscale encourageant les sociétés à acquérir et développer des brevets.

En outre, diverses mesures ont été adoptées pour attirer les investissements étrangers en Belgique, telles que l'introduction du principe d'unité fiscale en matière de TVA, d'un cadre légal pour les fonds de pension ou encore l'élargissement de la directive mère-filiale aux sociétés établies dans un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention préventive de double imposition.

Le maintien de la compétitivité des entreprises est également une priorité essentielle. En concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement s'engage, par le biais de la loi sur la compétitivité et une baisse des cotisations patronales, à ce que l'évolution des coûts salariaux belges soit plus avantageuse que celle des principaux partenaires commerciaux. Lors de la conclusion de l'accord interprofessionnel 2007-2008, le gouvernement a décidé d'introduire dès octobre 2007 une diminution spécifique de charges en faveur des employeurs. Cette "correction salariale structurelle interprofessionnelle" représente 0,15 % du coût salarial total et s'opère sous la forme d'une réduction de précompte professionnel. Les diverses réductions de charges précédemment citées contribuent aussi à assurer la compétitivité des entreprises.

Leurs contraintes administratives seront de surcroît réduites par un allègement des charges statistiques et le développement de l'e-government (notamment avec l'optimisation de l'utilisation de la banque carrefour des entreprises). Les citoyens profiteront également du développement de l'e-government, par exemple pour le règlement des formalités administratives ou l'utilisation de la carte d'identité électronique.

5.5 Un système de protection sociale renforcée

Le renforcement d'un haut niveau de protection sociale est un objectif majeur des autorités belges, qui veillent par ailleurs à éviter d'accroître les pièges à l'emploi. Outre son rôle d'assurer le bien-être des citoyens, la solidarité et la lutte contre la pauvreté, ce système contribue au dynamisme de l'activité économique. La croissance est en effet stimulée en maintenant le revenu des ménages à un niveau suffisant. Pour rencontrer ces multiples objectifs, diverses prestations sociales sont augmentées et les conditions d'accès sont élargies.

L'équilibre financier durable du régime de sécurité sociale est garanti par la mise en place d'un mode de financement structurel et par le contrôle de l'évolution des dépenses de soins de santé.

5.6 Une sécurité sociale en équilibre

Des sources de financement alternatives ont été développées afin d'assurer le financement de la sécurité sociale, tout en opérant un déplacement des prélèvements sur les revenus du travail vers d'autres bases imposables. Un montant est prélevé des recettes notamment du précompte mobilier, de la TVA, des accises sur le tabac et de la cotisation d'emballage pour être affecté au financement de la sécurité sociale. En 2007, le budget de la sécurité sociale a en outre bénéficié de l'effet positif attendu sur l'activité des diminutions de cotisations sociales patronales.

La politique de stricte maîtrise des dépenses a permis de maintenir l'augmentation des dépenses de soins de santé en 2005 et en 2006 dans le respect de la norme de croissance réelle de 4,5 %. Selon les estimations disponibles en mars 2008, les dépenses de soins de santé en 2007 devraient continuer à s'inscrire dans cette norme.

Conformément à l'accord de gouvernement, le budget des soins de santé 2008 respecte l'objectif de croissance de 4,5 %. Des moyens sont dégagés, à l'intérieur de cette norme, en faveur de dossiers prioritaires, comme l'amélioration de la protection du patient (par exemple avec l'adoption d'un plan pluriannuel de lutte contre le cancer) ou la poursuite de la revalorisation de la médecine générale. En outre, une réserve financière de 580 millions d'euros est constituée afin de garantir l'avenir du système de soins de santé⁶.

5.7 Le renforcement des prestations sociales

Lors de l'établissement du budget 2007, le gouvernement a octroyé une enveloppe complémentaire aux montants initialement prévus pour l'adaptation au bien-être des pensions les plus anciennes et les plus basses. Cette revalorisation des pensions s'est effectuée par l'attribution d'un "bonus annuel de liaison au bien-être" forfaitaire en avril 2007.

En addition aux moyens déjà décidés en exécution du Contrat de solidarité entre les générations, des ressources supplémentaires sont consacrées en 2008 à la revalorisation des pensions. Le bonus bien-être est majoré d'un nouveau bonus, dont bénéficie une catégorie plus large de pensionnés, et est intégré dans le montant mensuel de la pension⁷. Après l'augmentation opérée fin 2006, le montant du revenu minimum des personnes âgées (la grappa) bénéficiera d'une hausse supplémentaire de 2 % dès juillet 2008. Cette augmentation sera également appliquée aux pensions minimum des travailleurs salariés et des indépendants. Enfin, à partir de juillet 2008, la cotisation de solidarité sur les pensions sera progressivement diminuée. Cette mesure sera d'abord ciblée sur les pensions les plus basses.

- ⁶ 73,7 millions d'euros seront toutefois affectés à un rattrapage vis-à-vis des hôpitaux.

- ⁷ Ces adaptations au bien-être s'effectuent également sous la forme d'un pourcentage. Un supplément au bonus est attribué dans des situations où ce bonus serait inférieur à une augmentation de 2 % du montant de la pension.

Par ailleurs, dans l'objectif d'assurer un niveau de revenu décent aux plus âgés, l'accès à la pension minimum est élargi pour les travailleurs à temps partiel et le droit minimum par année de carrière est relevé à l'avantage des travailleurs à bas salaires.

Le relèvement des pensions sera poursuivi dans le futur, en accordant toujours une primauté aux pensions les plus anciennes et les plus basses. Le mode de calcul des pensions sera notamment revu afin de réformer et améliorer le système. Le développement des pensions complémentaires sera par ailleurs encouragé.

Les ménages comportant une personne handicapée bénéficieront d'une augmentation de leurs ressources, grâce à l'immunisation totale des revenus du partenaire dans le calcul de l'allocation d'intégration.

Le pouvoir d'achat des familles est également renforcé. L'allocation de rentrée scolaire devient un supplément d'âge et est ainsi étendue à tous les enfants ayant droit aux allocations familiales sur la période 2008-2009⁸. De surcroît, le montant des allocations familiales pour le premier enfant des indépendants est de nouveau majoré en 2008. Le gouvernement a en outre pris la décision en 2007 d'attribuer un supplément aux allocations familiales aux familles monoparentales à faibles revenus. De plus, à l'avenir, les allocations familiales bénéficieront d'une adaptation au bien-être.

La facture énergétique d'un plus grand nombre de ménages est enfin allégée grâce au relèvement en 2008 du plafond maximum de revenus, en dessous duquel une intervention dans le paiement des factures de mazout, de gaz ou d'électricité peut être sollicitée.

⁸ La prime introduite en 2006 et renouvelée en 2007 était réservée à la catégorie d'âge des 6-18 ans.

5.8 Les efforts en faveur de politiques prioritaires

Grâce à une stricte maîtrise des dépenses primaires⁹, des moyens ont été dégagés dans le budget 2008 en faveur de domaines prioritaires. Outre la sécurité, la coopération au développement et la mobilité, une attention particulière est accordée à l'énergie et à l'environnement.

Le gouvernement a en effet augmenté le budget du "Fonds Kyoto", qui finance la politique fédérale destinée à réduire les émissions de gaz à effets de serre, et de FEDESCO, qui préfinance les investissements écoénergétiques dans les services publics fédéraux, via le système du tiers investisseur. En outre, un montant spécifique est alloué à la réalisation d'études prospectives afférentes à la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Le nouveau gouvernement souhaite par ailleurs encourager les comportements écologiquement responsables, tant de la part des particuliers que des entreprises, notamment par le recours à des incitants fiscaux.

- ⁹ La hausse réelle des dépenses primaires hors vieillissement du pouvoir fédéral est limitée à 1,4 % (en termes budgétaires), soit un taux de croissance largement inférieur à celui prévu pour l'activité économique. La lutte contre la fraude fiscale et sociale est également intensifiée afin de générer des recettes supplémentaires.

6 La soutenabilité des finances publiques à long terme

6.1 Introduction

Comme la plupart des pays de l'Europe occidentale, la Belgique est confrontée à des changements importants quant à la structure démographique de sa population. L'effet cumulé de la baisse du taux de fertilité, d'une part, et de l'augmentation sensible de l'espérance de vie, d'autre part, entraîne d'ores et déjà des changements au niveau de la structure des âges, ce qui se manifestera encore davantage dans la période d'après 2010. De ce fait, à l'avenir, un nombre plus restreint de personnes actives devront financer les allocations sociales pour un nombre croissant de personnes non actives.

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

Dès 2001, une loi fut adoptée portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (loi du 5 septembre 2001), assortie de l'obligation de rédiger chaque année une note sur le vieillissement. Cette loi concrétise l'importance accordée par la Belgique au fait de pouvoir garantir à long terme une protection sociale efficace en général ainsi que le paiement des pensions en particulier.

6.2 Les conséquences budgétaires du vieillissement

Comme prévu par la loi sur le Fonds de vieillissement, le Comité d'étude sur le vieillissement met à jour, chaque année, son estimation du coût budgétaire du vieillissement. Cette estimation sert de base au gouvernement pour élaborer sa politique en matière de vieillissement. Selon le rapport de juin 2007 du Comité d'étude sur le vieillissement, les dépenses sociales augmenteraient, entre 2006 et 2030, de 4,4% du PIB et de 6,2% entre 2006 et 2050. Les projections de la commission d'étude diffèrent de celles de l'AWG¹⁰. D'une part, elles sont de date quelque peu plus récente (2007 au lieu de 2006) et, d'autre part, il existe également des différences en matière de méthodologie. Les projections de l'AWG mettent l'accent sur la comparabilité internationale, alors que le Comité d'étude sur le vieillissement essaie de tenir compte le mieux possible, lors de l'élaboration de sa projection, des mesures politiques nationales et des spécificités du régime de sécurité sociale de la Belgique.

Tableau 10
Conséquences budgétaires du vieillissement

En % du PIB	2006	2010	2020	2030	2050	2006-2030	2006-2050
	Comité d'étude sur le vieillissement						
Pensions	8,9	9,1	10,5	12,5	13,4	3,6	4,5
Soins de santé	7,0	7,7	8,4	9,2	10,5	2,2	3,5
Autres dépenses de la sécurité sociale	7,0	6,7	6,3	5,6	5,2	-1,5	-1,8
Dont:							
Invalidité	1,2	1,3	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,2
Chômage	2,1	1,9	1,7	1,2	1,1	-0,9	-1,0
Prépensions	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Autres secteurs	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
Dépenses de la sécurité sociale	22,9	23,5	24,0	27,3	29,1	4,4	6,2
P.m. rémunérations du personnel enseignants	4,0	3,8	3,7	3,6	3,7	-0,5	-0,4

¹⁰ European Commission: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050) – Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission, European Economy, Special Report nr 1/2006.

6.3 Une stratégie, trois axes politiques

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

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

La politique budgétaire

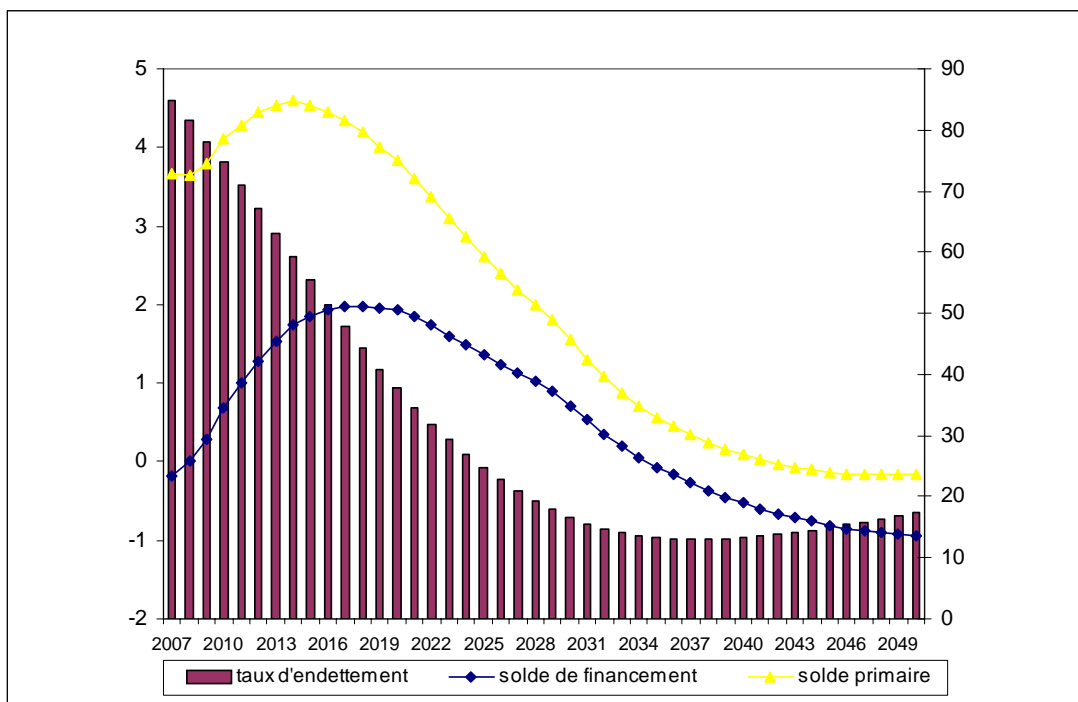
La politique budgétaire constitue un élément essentiel d'une stratégie globale visant à faire face aux effets du vieillissement. Dans la perspective d'un accroissement des dépenses liées au choc socio-démographique futur, il y a lieu d'analyser les marges et obligations budgétaires à long terme. Il convient également d'accorder une attention particulière à la soutenabilité¹¹ des finances publiques à long terme. Afin de ne pas hypothéquer lourdement la politique budgétaire future, il importe dès lors d'anticiper ces mutations afin de répartir équitablement les charges entre les différentes générations. Par la mise en place du Fonds de vieillissement et de la procédure annuelle y afférente, la politique budgétaire s'inscrit dès lors dans une perspective à long terme.

Un des objectifs premiers de la politique budgétaire consiste à diminuer suffisamment le taux d'endettement afin de réduire à l'avenir le poids des charges d'intérêt sur la dette publique. La marge ainsi dégagée peut alors être utilisée notamment pour faire face aux dépenses croissantes en matière de protection sociale sans devoir couper dans les autres dépenses ou augmenter les recettes.

- ¹¹ La Section "Besoins de financement" a défini comme suit la notion de soutenabilité: « La soutenabilité doit être considérée comme une situation dans laquelle à un niveau de recettes à peu près constant, les pouvoirs publics parviennent à absorber l'impact de la démographie sur une partie de leurs dépenses, sans que la part des autres dépenses primaires dans le PIB ne soit comprimée, ni que la réalisation de diverses normes de finances publiques ne soit mise en danger. »

Dans ce souci, des efforts ont été consentis afin de renouer, en ce qui concerne le budget 2008, avec un équilibre structurel. A partir de 2009, des excédents structurels seront progressivement constitués pour atteindre au moins 1% du PIB en fin de législature. De cette manière, d'ici 2011, on renouera à peu de chose près avec l'excédent prévu dans la loi adaptée sur le Fonds de vieillissement et recommandé par la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances. L'effort visant à constituer des excédents devra être poursuivi dans les années à venir ; selon les recommandations du Conseil supérieur des Finances, un excédent de 2% du PIB devra être réalisé d'ici à 2019. Le graphique ci-dessous illustre l'impact du scénario précité sur un certain nombre de paramètres importants des finances publiques.

Graphique 1



La politique budgétaire comme élément d'une stratégie globale

Comme déjà indiqué précédemment, la politique budgétaire ébauchée ci-dessus constitue seulement un élément d'une stratégie plus globale. Il serait erroné de baser exclusivement la stratégie visant à faire face aux conséquences du vieillissement sur un pilier budgétaire. Une série d'autres domaines politiques doivent également fournir une contribution importante. En stimulant l'emploi et, plus généralement, la croissance économique, l'assise financière pour faire face au coût du vieillissement se trouve renforcée. Étant donné que de plus en plus de personnes seront dépendantes de la sécurité sociale, une sécurité sociale forte et solidaire deviendra encore plus importante. L'accord de gouvernement prévoit un ensemble de mesures dans les domaines politiques susmentionnés, lesquels ont déjà été commentés au chapitre 5.

7 Aspects institutionnels de la politique budgétaire belge

La coordination de la politique budgétaire

La Belgique est un pays fédéral composé de différents niveaux de pouvoir ayant des compétences coordonnées. Ainsi, les régions sont notamment compétentes pour une grande partie de la politique économique et de la politique d'emploi, alors que les communautés sont compétentes pour la politique culturelle au sens large (y compris l'enseignement). A ce jour, la Sécurité sociale est organisée principalement au niveau fédéral.

Chacune des entités fédérées exerce non seulement une compétence exclusive et autonome quant à ses propres attributions, mais elle peut également mener sa propre politique budgétaire. Comme la Belgique, en tant que état-membre de l'Union économique et monétaire, est soumise à une série d'obligations internationales, notamment en matière de politique budgétaire, et que celles-ci concernent les résultats budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics, y compris donc les régions et communautés, une concertation budgétaire structurelle a été mise en place entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées.

Au niveau politique, cette coordination de la politique budgétaire est assurée par le Comité de concertation (composé des chefs de gouvernement du pouvoir fédéral et des communautés et régions) et par la Conférence interministérielle Finances et Budget. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances joue un rôle préparatoire important en tant qu'organe consultatif. Cette section est composée d'experts proposés par la Banque nationale de Belgique, les ministres fédéraux des Finances et du Budget et des gouvernements des communautés et régions.

Dans son avis annuel, la Section « Besoins de financement » formule des objectifs budgétaires à l'intention des différentes autorités : le pouvoir fédéral, la Sécurité sociale, les communautés et régions individuelles et l'ensemble des pouvoirs locaux. Comme déjà indiqué ci-dessus, les communautés et régions disposent d'une large autonomie budgétaire. Les avis du Conseil supérieur ne sont dès lors pas contraignants, mais constituent le point de départ des accords à conclure entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions au sein de la Conférence interministérielle Finances et Budget et à entériner par la suite par le Comité de concertation.

Nouvelles étapes dans la réforme de l'État

Depuis 1970, la Belgique unitaire a été convertie, en cinq réformes, en un État fédéral doté d'une structure à plusieurs niveaux de pouvoir. À chacune fois, davantage d'autonomie fut dévolue aux Communautés et Régions, afin de faire approcher la politique auprès des citoyens et de permettre une meilleure gouvernance à tous les niveaux de pouvoir.

Durant les mois précédents, s'est répandue l'idée qu'une nouvelle phase de la réforme de nos institutions s'avère souhaitable. En effet, la répartition des compétences et le financement actuels se sont clairement révélés insuffisants pour que tous les niveaux de pouvoir puissent formuler une réponse aux défis futurs. C'est la raison pour laquelle toute nouvelle réforme institutionnelle devra renforcer les niveaux de pouvoir. Un nouvel équilibre entre les différentes autorités doit être cherché, pour que celles-ci s'aident davantage et coopèrent de manière plus efficace.

Au sénat, une proposition de loi spéciale a été déposée prévoyant une première étape dans cette nouvelle réforme. Cette proposition de loi prévoit notamment le transfert, aux entités fédérées, d'une série de paquets de compétences en matière de politique économique et industrielle, de politique du logement et de mobilité. Il s'agit par exemple de la compétence relative à l'octroi des permis pour les implantations commerciales, de l'économie sociale, du fonds de participation, du fonds des calamités agricoles, ...

Dans le prolongement de cette première étape, le gouvernement fera, d'ici la mi-juillet, une déclaration à la Chambre sur le contenu d'un deuxième paquet de propositions de réforme. Tant le premier que le deuxième paquet s'articuleront autour de trois lignes de force :

- l'homogénéisation et la cohérence des compétences;
- un fonctionnement plus efficace de la fédération;
- un financement adapté des entités fédérées, de l'État fédéral et de la région de capitale.

Annexes

Annexe 1 : Hypothèses principales utilisées pour les perspectives à moyen terme

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) (1)	2,9	4,2	4,1	4,0	3,8	3,7
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) (1)	3,8	4,2	4,2	4,3	4,5	4,6
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	125,5	135,0	139,0	139,0	139,0	139,0
Taux de change effectif nominal (2000=100)	107,1	109,4	110,0	110,0	110,0	110,0
Croissance PIB - monde (hors UE)	5,8	5,6	5,3	5,5	5,3	5,2
Croissance PIB - UE	3	2,8	2,4	2,4	2,3	2,3
Croissance marchés extérieurs pertinents	8,9	6,7	6,5	7,0	6,9	6,9
Importations mondiales en volume (hors UE)	8,4	7,5	6,8	7,5	7,5	7,5
Prix du pétrole (USD)	65,2	69,5	74,9	72,7	73,6	74,6

(1) Il s'agit des hypothèses d'intérêt utilisées pour le cadre macro-économique.

Quant aux estimations des finances publiques, les perspectives de "foreward" du 28/01/2008 ont été utilisées.

Taux d'intérêt à court terme (3 mois)	4,3	4,0	4,2	4,1
Taux d'intérêt à long terme (10 ans)	4,4	4,5	4,7	4,8

Annexe 2: Hypothèses de base du Comité d'étude sur le vieillissement

Pour élaborer la stratégie budgétaire à long terme, le gouvernement se base notamment sur les estimations du coût du vieillissement établies par le Comité d'étude sur le vieillissement. Celle-ci actualise chaque année ses estimations relatives à l'évolution des dépenses sociales à long terme. Les hypothèses qui lui servent de base sont les suivantes:

Aperçu des hypothèses de base du scénario du Comité d'étude sur le vieillissement de la population		
Scénario démographique	2030	2050
Taux de fécondité	1,69	1,74
Espérance de vie à la naissance: hommes	80,9	83,9
Espérance de vie à la naissance: femmes	86,4	88,9
Solde migratoire	17.062	17.127
Scénario socio-économique (par sexe et classe d'âge, impact du vieillissement sur les générations successives)		
Taux de scolarité	maintenu au niveau de l'observation la plus récente	
Taux d'activité potentielle: hommes	modélisation tenant compte des cohortes et des probabilités de transition entre catégories socio-démographiques par sexe et classe d'âge	
Taux d'activité potentielle: femmes		
Sorties de la population active vers: invalidité, chômeurs âgés, prépension, pension		
Scénario macro-économique (à long terme)		
Croissance de la productivité et des salaires annuels par tête	1,75% par an	
Taux de chômage structurel en 2030 (<i>y compris les chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi</i>)	8%	
Taux d'emploi en 2030 (% de la population d'âge actif (15-64 ans))	69,2%	
Scénarios de politique sociale (à long terme)		
Plafond salarial	1,25% par an	
Droit minimum par année de carrière	1,25% par an	
Adaptation au bien-être (régime général)	0,5%	
Liaison au bien-être des allocations forfaitaires	1,0%	