
**LE PROGRAMME DE STABILITÉ
DE LA BELGIQUE**

(2009-2013)

TABLE DES MATIERES

1	Introduction : cadre politique général et objectifs	1
2	Le contexte économique	3
3	Le solde de financement et la dette publique	10
	3.1 L'évolution de la dette.....	15
	3.2 Le solde corrigé du cycle.....	17
	3.3 Comparaison avec le précédent programme de stabilité.....	19
4	La qualité des finances publiques	20
	4.1 La stimulation du marché du travail.....	21
	4.1.1. La diminution des charges pesant sur le travail.....	21
	4.1.2. La lutte contre les pièges à l'emploi.....	22
	4.1.3. Une politique d'activation ambitieuse.....	23
	4.1.4. Un effort de formation accru.....	24
	4.2 L'amélioration du contexte d'activité des entreprises.....	25
	4.3 Un système de sécurité social renforcé.....	26
	4.3.1. Une sécurité sociale en équilibre.....	26
	4.3.2. La revalorisation des prestations sociales.....	27
	4.4 Une gestion rigoureuse des dépenses.....	30
	4.5 Le plan de relance de l'économie.....	30
	4.5.1. Mesures en faveur des entreprises.....	30
	4.5.2. Soutien au pouvoir d'achat.....	31
	4.5.3. Développement durable.....	32
	4.5.4. Plans régionaux.....	32
5	La soutenabilité des finances publiques à long terme	33
	5.1 Introduction.....	33
	5.2 Les conséquences budgétaires du vieillissement.....	33
	5.3 Une stratégie, trois axes politiques.....	35
6	Aspects institutionnels de la politique budgétaire belge	38
	6.1 L'ICN comme organisme indépendant chargé de l'établissement des statistiques et des prévisions macro-économiques.....	38
	6.2 Vers une comptabilité publique modernisée.....	39

1 Introduction : cadre politique général et objectifs

Le programme de stabilité 2009-2013 commente la politique budgétaire belge en ce qui concerne la période concernée. Il tient compte du plan de relance que le gouvernement fédéral a décidé le 11 décembre 2008. Les lignes de force du programme sont basées sur l'avis que le gouvernement avait demandé à la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances.

Dans le courant de 2008 et au premier trimestre de 2009, les prévisions de croissance pour 2009 ont été systématiquement revues à la baisse. Ce ralentissement de la croissance fut encore renforcé par les problèmes auxquels les marchés financiers se sont vus confrontés aux mois de septembre et octobre et par la récession qui s'en est suivie. Le scénario central utilisé dans le présent programme part, pour 2009, d'une contraction de l'économie de l'ordre de 1,9%. En 2010 également, la croissance du PIB estimée à 0,6% resterait en dessous de son niveau potentiel.

Ces circonstances exceptionnelles requièrent une stratégie appropriée. Tout d'abord, au dernier trimestre de 2008, le gouvernement devait éviter une déstabilisation complète du système financier et bancaire. Afin d'assurer la continuité du système bancaire belge, le gouvernement a procédé à la recapitalisation d'un certain nombre de grandes institutions financières. En outre, il a prévu la possibilité de bénéficier d'une garantie d'État pour le financement interbancaire et pour l'émission d'obligations dans un délai déterminé. Par ailleurs, le plafond de la garantie des dépôts a été majoré et le système existant de garantie des dépôts a été élargi. La recapitalisation en question a, en premier lieu, un impact sur la dette publique brute.

Fin 2008, le gouvernement fédéral a élaboré, en concertation avec les gouvernements des entités fédérées, un paquet de mesures en vue de stimuler l'activité économique. Celles-ci visent à fournir aux entreprises suffisamment de moyens financiers, en élargissant, entre autres, les réductions de charges existantes. Une série de mesures visent à mieux protéger les chômeurs et à accélérer leur intégration sur le marché du travail. Certains programmes

d'investissement sont accélérés et renforcés. En ce qui concerne ces investissements, l'accent est mis sur la durabilité.

Afin de soutenir l'accord interprofessionnel conclu entre les employeurs et les travailleurs, les systèmes existants de réduction des cotisations seront simplifiés. Afin de réduire le handicap salarial des entreprises, une série de réductions de charges supplémentaires seront réalisées.

Le budget n'est pas insensible à l'environnement macro-économique. Maintenir tels quels les objectifs du précédent programme de stabilité nuirait encore davantage à l'économie. Un déficit conjoncturel temporaire est acceptable, étant donné que, dans ce cas, le jeu des stabilisateurs automatiques fait que l'activité économique ne se contracte pas trop. La Belgique s'est également inscrite dans le plan de relance élaboré par la Commission européenne. L'impact budgétaire du plan fédéral de décembre est estimé à 0,6% du PIB pour 2009. Actuellement, le gouvernement prévoit, pour l'ensemble des pouvoirs publics, un déficit de 3,4% du PIB pour 2009.

Les problèmes à court terme ne peuvent détourner l'attention de l'objectif à long terme. En effet, en même temps que la stimulation de l'économie, il y aura d'intensifier les efforts en vue d'assurer l'objectif à moyen terme, à savoir la réalisation d'un équilibre. Il s'agira de réduire le déficit généré par la basse conjoncture dès que le climat économique le permettra. Ainsi, la politique budgétaire pourra également contribuer au rétablissement de la confiance des acteurs économiques. Conformément à l'avis du Conseil supérieur des Finances, le gouvernement estime qu'il faudra, dès l'automne 2009, lors de la confection du budget 2010, préparer un programme pluriannuel permettant de retourner progressivement à l'équilibre budgétaire, de préférence à partir de 2013 et au plus tard en 2015, en fonction des perspectives de croissance pour ces années.

En outre, le gouvernement reprend la recommandation du Conseil supérieur des Finances, qui plaide en faveur d'une répartition claire et équilibrée des efforts d'assainissement budgétaire entre les deux grandes entités, ainsi qu'au sein de chacune d'elles.

2 Le contexte économique

En ce début d'année 2009, la situation économique globale et les perspectives de croissance à court terme sont particulièrement incertaines.

Comme il est d'usage, le Budget 2009 a été élaboré en se basant sur le Budget économique tel que finalisé par l'Institut des Comptes nationaux le 12 septembre 2008. Ce dernier tablait sur une croissance économique de 1,2% en 2009. Ce budget économique, estimé en se référant aux prévisions de printemps de la Commission européenne adaptées en fonction d'observations plus récentes, intégrait un ralentissement économique lié aux turbulences sur les marchés financiers. Cependant, après la faillite de Lehman Brothers à la mi-septembre les turbulences financières ont fait face à une perte générale de confiance et à une véritable crise sur les marchés des capitaux. A partir de ce moment l'environnement économique s'est profondément dégradé, l'incertitude devenant extrême.

Les perspectives esquissées par le Budget économique de septembre 2008 sont devenues irréalistes dès novembre. Au fil des mois le Bureau du Plan ajusta ses prévisions en tenant compte des dernières données disponibles. Ainsi en janvier et février 2009 deux budgets économiques ont été réalisés pour servir de référence au contrôle budgétaire et à la réactualisation des estimations budgétaires pour 2009 sur une base reflétant le mieux possible la situation économique. Enfin, début mars, le Bureau du Plan a effectué la projection de moyen terme qui fixe le contexte économique de ce Programme de stabilité.

Pour les années 2009 et 2010, l'environnement international retenu dans cette projection est celui des prévisions publiées par la Commission européenne le 19 janvier 2009. L'environnement international pour la période 2011-2014 se réfère essentiellement aux dernières projections de moyen terme de l'OCDE de décembre 2008.

Dans le contexte actuel il paraît quasiment impossible de tracer des perspectives stabilisées, mais la projection du Plan paraît être une base de référence raisonnable, même si de récentes estimations du FMI et plus encore de l'OCDE envisagent des évolutions plus défavorables encore. Il importe moins sans doute à ce stade de s'attacher exagérément à des chiffres très

incertains que de retenir un cadre général plausible et de définir une stratégie cohérente face à une réalité mouvante.

Quelques lignes générales des perspectives économiques au début de l'année 2009 peuvent cependant être retenues

A partir de la fin de l'été 2007, avec l'apparition de turbulences financières aux Etats-Unis le profil de l'activité économique s'est infléchi. Tant dans la zone euro qu'au Japon le PIB s'est contracté au deuxième trimestre 2008, ce recul s'est étendu aux Etats-Unis au troisième trimestre et s'est fortement accentué au quatrième trimestre dans la plupart des économies développées. Cette forte détérioration de l'environnement est par ailleurs confirmée par la chute des indicateurs de confiance, tant du côté des consommateurs que des chefs d'entreprise, qui dans le cas de nombreux pays ont atteint le niveau le plus bas depuis la création des indices de conjoncture européens en 1985. Dans les pays émergents, et en particulier en Chine et plus encore en Inde le rythme de la croissance a nettement ralenti. La crise est devenue globale.

Dans la zone euro toutes les composantes de la demande apparaissent en recul depuis le deuxième trimestre 2008.

Au cours de l'année 2008, la consommation privée fut d'abord affectée par l'accélération de la hausse des prix liée à l'envol des cours de l'énergie, des produits alimentaires, des matières. Par ailleurs, la crise financière s'est répercutée sur l'économie réelle. Elle a entraîné une forte détérioration de la confiance. Les conditions de crédit se sont resserrées, renforçant les ajustements en cours dans le secteur du logement dans un certain nombre de pays, entraînant aussi, par exemple, un tassement des ventes automobiles. L'effondrement des prix des actions, et dans certains pays le recul des prix des logements, entraînant un effet richesse négatif, ont également constitué un frein à la consommation. Le resserrement du crédit et les attentes défavorables en matière de demande entraînent par ailleurs une diminution des investissements productifs. Enfin, le ralentissement économique mondial pèse sur la croissance des exportations, ce mouvement s'accompagnant d'un net ralentissement des quantités importées.

Au départ, le ralentissement économique est ainsi associé à la superposition de facteurs de crise : hausse des cours de l'énergie, ajustement du marché immobilier, turbulences financières.

Cependant, la situation sur les marchés des capitaux paraît être aujourd'hui le principal facteur de crise mais aussi le principal élément d'incertitude quant aux perspectives conjoncturelles à court-moyen terme. Les interventions des autorités monétaires et gouvernementales ont été considérables. Néanmoins, les marchés financiers ne peuvent pas être considérés comme pleinement stabilisés et le temps nécessaire à une véritable normalisation des conditions financières est extrêmement incertain.

Il est généralement prévu que la récession se prolonge au moins durant les deux premiers trimestres de 2009.

La détérioration progressive des conditions sur le marché du travail devrait désormais constituer un facteur défavorable à la confiance et à l'évolution du revenu disponible des ménages. Par contre, la nette décélération de la hausse des prix apporte un élément de soutien de leur pouvoir d'achat. En moyenne en 2009, toutes les composantes de la demande devraient être en recul, hors la consommation et l'investissement publics. Les actions de relance des pouvoirs publics et les injections massives de liquidités par les banques centrales devraient permettre une reprise progressive de l'activité.

Jusqu'à la fin du troisième trimestre 2008, le ralentissement du rythme de la croissance fut moins accentué en Belgique que dans les pays voisins ; au quatrième trimestre le recul trimestriel du PIB fut par contre plus net encore que dans la moyenne de la zone. Le fléchissement des indicateurs de confiance des consommateurs et entrepreneurs fut considérable entre septembre 2008 et février 2009. Le baromètre de conjoncture de la Banque nationale s'est littéralement effondré entre septembre et décembre 2008, atteignant un niveau record à la baisse. Il s'est ensuite plus ou moins stabilisé.

Depuis la réalisation de la dernière projection du Bureau fédéral du Plan les comptes nationaux pour le quatrième trimestre et donc l'année 2008 ont été actualisés. Par souci de cohérence de l'ensemble de la projection les chiffres retenus par le Plan pour 2008 sont

maintenus dans les tableaux qui suivent, mais dans le texte on fait mention des données les plus récentes.

En Belgique, le rythme de croissance décélère depuis le dernier trimestre 2007, passant d'une augmentation du PIB à prix constants, de trimestre en trimestre, de 0,7% au troisième trimestre 2007 à 0,4 puis à 0,3% durant les trois trimestres suivants pour enfin se limiter à 0,1% au troisième trimestre 2008. Au quatrième trimestre un recul de 1,7% fut enregistré. A un an d'écart la croissance a ainsi été ramenée de 2,7%, durant l'été 2007, jusque 1,2% au troisième trimestre 2008 et à une croissance négative de -0,8% au quatrième trimestre. Le Bureau fédéral du Plan, tenant compte des derniers comptes trimestriels disponibles prévoyait dans sa projection finalisée en mars 2009, qu'après une augmentation moyenne annuelle du PIB en termes réels de 1,1% en 2008, le PIB reculerait en volume de 1,9% en 2009, son taux de croissance revenant à 0,6% en 2010.

La croissance de la zone euro en redressement dépasse légèrement son rythme potentiel à partir de 2011. Il en est en particulier ainsi pour la Belgique. Il s'ensuit que l'output gap, fortement accru en 2009 et légèrement encore en 2010, diminuerait progressivement ensuite, pour se résorber en 2014.

Tableau 1
Croissance et facteurs associés

<i>variation en % sauf indications contraires</i>	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	milliards							
1. Croissance du PIB à prix constants	288,7	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
2. PIB à prix courants (en milliards d'euros)	334,9	5,2	3,4	1,2	2,4	4,1	4,1	4,0
	Sources de la croissance: variation à prix constants							
3. Dépenses de consommation finale des particuliers	149,1	2,1	0,9	-0,4	0,7	1,4	1,8	1,9
4. Dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	60,5	2,3	2,4	1,9	1,7	2,3	2,2	1,9
5. Formation brute du capital fixe	65,0	6,2	4,3	-2,8	-0,2	2,8	2,8	1,7
6. Variation de stocks et acquisition nette d'actifs	-	1,3	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
7. Exportations de biens et services	263,5	4,0	2,2	-4,5	1,2	4,5	4,8	4,7
8. Importations de biens et services	253,8	4,6	3,7	-3,0	1,4	4,3	4,5	4,4
	Contribution à la croissance du PIB							
9. Demande finale totale (3+4+5)	-	3,2	2,4	-0,6	0,8	2,1	2,1	1,8
10. Variations de stocks et acquisition nette d'actifs	-	0,3	0,3	-0,2	0,1	0,2	0,0	0,0
11. Balance des biens et services	-	-0,4	-1,2	-1,3	-0,2	0,2	0,2	0,3

Ces prévisions ont été élaborées sous les hypothèses d'un taux de change de 1,47 dollar par euro en moyenne en 2008, ramené à 1,345 en 2009 avant d'être supposé stabilisé à 1,337 dollar, et d'un baril de Brent passant de 97\$ en moyenne en 2008, à 52,5\$ en 2009, avant de remonter progressivement à 63\$ en 2010.

Selon cette projection la demande intérieure finale est supposée fléchir jusqu'à la fin de l'année 2009, une reprise lente s'amorçant ensuite.

La consommation des particuliers n'a augmenté que faiblement, de 0,8% en 2008. Elle fléchirait de 0,4% en 2009, avant de croître faiblement de 0,7%, en moyenne, à nouveau en 2010. En 2008, le revenu disponible des ménages est resté approximativement stable en termes réels. Il s'est senti de l'accélération de l'inflation, et en particulier de la hausse des prix des carburants qui ne sont pas pris en compte dans l'indice santé qui sert à l'indexation des salaires. Mais la progression de l'emploi est restée nette en moyenne annuelle et la consommation fut également soutenue par le fléchissement du taux d'épargne et la progression en termes réels des salaires. En 2009, bien que l'emploi stagnerait, le ralentissement de l'inflation, joint à l'effet de l'indexation des barèmes fiscaux et au décalage dans l'indexation des salaires conduirait à une progression du revenu disponible hors inflation, mais il serait associé à un net redressement du taux d'épargne, dans un contexte de chômage croissant et compte tenu des pertes d'épargne financière enregistrées. En 2010, la croissance de la consommation se rapprocherait quelque peu de celle du revenu disponible.

Les investissements des entreprises sont restés relativement soutenus jusqu'au milieu de l'année 2008, leur progression atteignant 6,9% en moyenne annuelle. Mais dès le second semestre 2008, le ralentissement fut net. La dégradation des perspectives de demande, le resserrement des conditions de crédit et le tassement des marges devraient ensuite conduire à un sensible recul (-4,5% en 2009). Une reprise graduelle ne permettrait qu'une quasi stagnation en 2010 (-0,2%). Quant aux investissements en logements ils n'ont progressé que de 1% en 2008 et devraient reculer de 1,6% en 2009. Ils reculeraient encore modérément en 2010 (-1,1%).

L'évolution des exportations se ressent du ralentissement du commerce mondial et, en particulier des débouchés extérieurs des produits belges. Dans la première partie de l'année 2008, elle fut par ailleurs affectée par l'appréciation du taux de change de l'euro. La perte de parts de marché extérieurs devrait se poursuivre. Dans les hypothèses d'environnement international retenues, les exportations de biens et services qui ont encore progressé de 2,2% en 2008 reculeraient de 4,5% en 2009, avant de se redresser suite à la reprise progressive à 1,2% en 2010. Malgré le ralentissement de la croissance de la demande finale les importations

ont crû davantage que les exportations en 2008 (+3,7%) du fait d'un acquis de croissance important. Les exportations nettes ont ainsi contribué très négativement à la croissance en 2008. De même en 2009, le recul des importations serait moindre que celui des exportations. En 2010, cette contribution négative des échanges extérieurs devrait se réduire.

Tableau 2
Évolution des prix

<i>Variation en %</i>	2007 (2000=100)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Déflateur du PIB	116,0	2,4	2,3	3,2	1,7	1,8	1,8	1,8
2. Déflateur des dépenses de consommation finale des particuliers	117,4	2,8	4,3	0,7	1,8	1,8	1,7	1,8
3. Variation de l'IHPC	114,9	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7	1,8
4. Déflateur des dépenses de consommation finale des pouvoirs publics	122,9	1,8	4,0	3,4	1,8	2,0	1,8	2,0
5. Déflateur des investissements	111,6	2,2	4,1	1,4	2,3	1,5	1,5	1,4
6. Déflateur de l'exportation de biens et services	112,9	3,0	3,5	-2,5	1,0	1,8	1,7	1,8
7. Déflateur de l'importation de biens et services	113,1	2,6	6,1	-4,7	1,5	1,7	1,7	1,8

La hausse des prix mesurée par l'indice national des prix à la consommation était de 1,9% sur base annuelle en février 2009. Elle avait atteint un maximum de 5,9% en juillet 2008 sous l'influence de l'augmentation des prix de l'énergie et des denrées alimentaires sur les marchés internationaux mais aussi des tarifs de gaz et d'électricité. En moyenne annuelle la hausse fut de 4,5% en 2008. Dans les hypothèses de taux de change et de prix du pétrole mentionnées précédemment cette hausse serait ramenée à 0,7% en 2009 et 1,8% en 2010.

L'évolution de l'emploi a dans un premier temps bien résisté au ralentissement économique, mais à partir du quatrième trimestre 2008, le ralentissement conjoncturel traditionnel a fait place à une forte contraction de l'activité. L'effet de la crise sur l'emploi devrait dès lors être net à partir du premier semestre 2009, avec une nette augmentation du chômage dès le premier trimestre. En moyenne annuelle, l'emploi a encore augmenté de 1,6% en 2008, le taux d'emploi progressant légèrement à 63,6% contre 63,1% en 2007. Toujours en moyenne annuelle, l'emploi diminuerait en 2009 et en 2010 de 0,5%, le taux d'emploi se tassant (62,8% en 2009 et 62,2% en 2010). Le taux de chômage en données harmonisées d'Eurostat passerait de 7,1% en 2008, en recul par rapport à 2007, à 9,1% en 2010.

Tableau 3
Évolution sur le marché du travail

<i>Variation en %</i>	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Volume							
1. Emploi intérieur	4.364,8 (a)	1,8	1,6	-0,5	-0,5	0,4	1,0	0,9
2. Nombre d'heures travaillées	6.458,9 (b)	2,0	1,1	-1,3	-0,2	0,8	0,8	0,9
3. Taux de chômage (% définition Eurostat)	7,5	7,5	7,1	8,2	9,1	9,3	9,1	8,9
4. PIB réel par personne active	66,1 (c)	0,9	-0,5	-1,4	1,1	1,9	1,3	1,1
5. PIB réel par heure travaillée	44,7 (d)	0,8	0,1	0,6	0,8	1,5	1,5	1,2
6. Cout salarial des employés	168,0 (e)	5,8	5,2	2,6	1,8	3,5	4,0	4,2
7. Cout salarial par employé	45,9 (f)	3,7	3,3	3,2	2,2	3,0	2,8	3,1

a. milliers

b. millions d'heures

c. milliers d'euros

d. euros

e. milliards d'euros

f. milliers d'euros

Pour la période 2011-2013, l'environnement économique international auquel se réfère le Bureau fédéral du Plan dans sa projection est, moyennant quelques adaptations limitées, celui de la projection de moyen terme de l'OCDE, datant de décembre 2008. Dans la projection du Plan il est supposé que le cours du baril de pétrole s'élève progressivement jusque 69\$ le baril en moyenne en 2013, et que l'euro vaut 1,337\$.

3 Le solde de financement et la dette publique

Les résultats 2008 déjà marqués par la crise

Suite à la crise politique, le budget initial 2008 du pouvoir fédéral a été élaboré en mars 2008. Il portait d'un équilibre budgétaire pour l'ensemble des pouvoirs publics. A l'issue d'un contrôle budgétaire administratif en juin, les chiffres de 2008 ont été adaptés. Lors de la confection du budget 2009, le pouvoir fédéral s'est surtout orienté sur le budget 2009. L'estimation des recettes et des dépenses pour 2008 a été actualisée, mais pas ajustée. Un tel ajustement n'eût été possible que par la mise en œuvre soit de mesures non récurrentes, soit de mesures qui affecteraient encore davantage le ralentissement de la croissance économique. L'hypothèse de départ à ce moment était un déficit de 0,3% PIB. Selon les estimations de l'ICN publiées le 31/03/2009, le besoin de financement en 2008 est de 1,2% du PIB. Ce déficit s'explique notamment par le fait que l'impact de la crise économique sur les recettes fiscales est plus négatif que prévu et que l'on a procédé à la résorption d'un retard de paiement historique. En outre, une série de mesures ont été anticipées, notamment l'indexation des barèmes fiscaux.

Le budget 2009

Le budget initial se basait encore sur les estimations macro-économiques disponibles en septembre 2008. Partant de l'hypothèse d'une croissance de 1,2% du PIB, un budget en équilibre avait été déposé. Compte tenu du changement rapide du contexte économique, le contrôle budgétaire traditionnel a été anticipé et a été clôturé le 20 février 2009. Dans le cadre de ce contrôle budgétaire, le gouvernement s'est basé sur le budget économique établi par le Bureau fédéral du Plan à la demande de l'Institut des comptes nationaux. Tout comme dans le présent programme de stabilité, on attend, pour 2009, une contraction de l'économie de 1,9%. Le contrôle budgétaire a permis d'adapter les estimations des flux principaux de recettes et de dépenses en fonction du changement profond du climat économique et d'y intégrer les mesures décidées dans le cadre du plan de relance. Mener une politique budgétaire restrictive dans le contexte économique actuel aggraverait encore davantage le ralentissement de la

croissance. C'est pourquoi le gouvernement a préféré soutenir l'économie. Tous ces facteurs font que le gouvernement estime le solde de financement total à 3,4% du PIB.

L'impact du plan de relance

Conformément au plan d'action proposé par la Commission européenne, le gouvernement fédéral a élaboré, fin 2008, un plan de relance, en concertation avec les communautés et les régions.

Le budget 2009 partait encore d'un excédent pour l'entité II. Or, les budgets des communautés et régions et des pouvoirs locaux sont également touchés par la crise économique. Ils doivent par ailleurs créer de la marge pour stimuler les activités économiques dans les limites de leurs compétences. Cela résulte en un déficit pour l'entité II.

Le budget 2009 contenait déjà des mesures à concurrence de 0,5% du PIB en vue de soutenir le pouvoir d'achat. En outre, le gouvernement fédéral a élaboré, en décembre, un plan de relance s'articulant autour de 4 axes:

1. faire face à la crise financière et bancaire;
2. renforcer les leviers socio-économiques durables et investir dans le domaine environnemental;
3. promouvoir la compétitivité des entreprises, l'emploi, et favoriser un bon climat social;
4. préserver l'assainissement durable des finances publiques.

L'annexe 2 comporte un aperçu plus détaillé de l'impact budgétaire des mesures reprises dans le tableau 4. Les mesures complémentaires prises au niveau fédéral représentent en 2009 quelque 0,6% du PIB. Le plan contient également une série de mesures sans impact budgétaire.

Tableau 4
Impact budgétaire du plan de relance fédéral

	2009		2010	
	En mio d'euros	En % PIB	En mio d'euros	En % PIB
Mesures existantes	1,8	0,5	0,9	0,3
Nouvelles mesures	2,1	0,6	1,5	0,4
Oxygène aux entreprises	1,4	0,4	1,2	0,3
Assurer l'emploi et renforcer le pouvoir d'achat	0,3	0,1	0,1	0,0
Investir en croissance et durabilité	0,5	0,1	0,2	0,1
Total	3,8	1,1	2,4	0,7

Compte tenu du plan de relance et de l'impact de la crise économique sur le budget, le solde de financement s'élèverait, comme déjà indiqué, à 3,4% du PIB en 2009.

La situation à politique inchangée: déficits publics et taux d'endettement en hausse

Dans le scénario à politique inchangée, le solde de financement de 3,4% du PIB en 2009 continuerait d'augmenter jusqu'à 4,5% du PIB en 2010 et à environ 5% à moyen terme. Dans le tableau ci-dessous, le solde de financement et le taux d'endettement à politique inchangée sont repris.

Tableau 5
Le solde de financement et le taux d'endettement à politique inchangée¹

(En % du PIB)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance réelle du PIB	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
Solde de financement	-0,2	-1,2	-3,4	-4,5	-4,9	-5,1	-4,8
Solde structurel	-1,2	-1,8	-2,2	-3,0	-3,8	-4,4	-4,4
Taux d'endettement	84,0	89,6	93,0	95,4	96,8	98,4	99,6

Ce tableau montre que le solde de financement s'élèverait à 5,1% en 2012 et que le taux d'endettement frôlerait la limite de 100% en 2013. Il s'avère qu'une reprise de la croissance ne suffira pas pour éliminer les déficits à un rythme suffisant et pour infléchir l'évolution néfaste du taux d'endettement.

¹ Pour établir le solde structurel, on est parti de l'hypothèse selon laquelle une modification de la croissance du PIB n'a pas d'impact sur la croissance potentielle. .

La trajectoire normalisée: retour à l'équilibre à moyen terme

Du point de vue d'une politique anticyclique, des déficits sont justifiés dans le contexte macroéconomique actuel. Cela n'empêche qu'ils compromettent la soutenabilité des finances publiques à long terme. C'est pourquoi le gouvernement a la ferme intention d'éponger progressivement ces déficits à travers un trajet pluriannuel à moyen terme. Cette trajectoire correspond à l'avis du Conseil supérieur des finances, qui recommande au gouvernement de préparer un programme pluriannuel permettant un retour progressif à l'équilibre budgétaire structurel, de préférence à partir de 2013 et au plus tard en 2015, en fonction des prévisions de croissance pour ces années.

Afin d'éliminer le déficit, une trajectoire pluriannuelle est requise, prévoyant des mesures structurelles permettant un retour à l'équilibre des finances publiques. Cela nécessitera des efforts de toutes les composantes. Conformément à l'avis du CSF, il s'agit tant d'efforts à consentir par les différentes entités que d'efforts se situant, d'une part, au niveau des recettes et, d'autre part, à celui des dépenses. En outre, un effort particulier en matière de lutte contre la fraude sera consenti. Un tel exercice global, prévoyant des efforts partagés de la part des différents sous-secteurs de l'Etat et leur étalement sur un certain nombre d'années, sera réalisé par le gouvernement dans le cadre de la confection du budget 2010.

La trajectoire proposée pour la période 2010-2015 se base sur les points de départ suivants :

- un effort structurel (par rapport au scénario à politique inchangée) de 0,5% du PIB par année ;
- un effort structurel supplémentaire de 0,25% (par % de croissance du PIB) en cas de croissance économique se situant entre 1 et 2% ;
- un effort structurel supplémentaire de 0,8% (par % de croissance du PIB) pour la partie de la croissance au-delà de 2%.

Compte tenu des prévisions de croissance utilisées, cela aboutit à un équilibre en 2015, tant en termes structurels que nominaux. Cette trajectoire tient dès lors compte tant de la dynamique de croissance économique que de l'avis du CSF. La trajectoire telle que décrite dans le tableau 6, est exprimée en termes structurels en partant des hypothèses de croissance retenues. En cas de révision éventuelle de la trajectoire, il sera tenu compte des élasticités usuelles du solde de financement par rapport à la croissance.

Tableau 6
Impact budgétaire de la trajectoire normalisée

(en % du PIB)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde de financement	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5	-0,7	0,0
Solde structurel	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1	-0,7	0,0
Effort cumulé			-0,5	-1,5	-2,5	-3,3	-4,1	-5,0
Solde primaire	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5	3,3	3,9
Charges d'intérêt	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1	3,9

Une grande incertitude demeure quant à l'évolution macroéconomique. La trajectoire peut être revue en fonction de l'évolution macroéconomique et les éventuelles adaptations des options politiques au niveau européen suite à cette évolution.

La contribution des différents sous-secteurs

La Belgique est un pays à structure étatique fédérale. Les communautés et les régions ont une compétence autonome en matière de politique budgétaire. La coordination de la politique budgétaire 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 concernant le résultat à réaliser à chaque niveau, assorti d'une responsabilisation des différents sous-secteurs, est garant d'une politique budgétaire réussie.

Dans le cadre du plan pluriannuel à établir, il faudra dès lors organiser une concertation avec tous les niveaux de pouvoir afin de déterminer la contribution des différents sous-secteurs. En

tout cas, chaque sous-secteur devra contribuer de façon substantielle à la réalisation de la trajectoire commune.

3.1 L'évolution de la dette

Depuis des années déjà, la réduction du taux d'endettement constitue un objectif central de la politique budgétaire belge. En 2007, le taux d'endettement a été ramené à 84,0% du PIB.

Tableau 7

Évolution de la dette de l'ensemble des pouvoirs publics dans la trajectoire normalisée

<i>En % du PIB</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Taux d'endettement	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9	92,0
2. Changement dans le taux d'endettement	-3,9	5,6	3,4	2,0	-0,1	-0,9	-1,9
	Éléments contribuant à l'évolution du taux d'endettement brut						
3. Solde primaire	3,6	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5
4. Charges d'intérêt	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
5. Variation exogène de la dette	0,2	6,8	1,1	0,2	0,2	0,2	0,2
p.m. niveau implicite du taux d'intérêt	4,6	4,6	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5

Normalement, le taux d'endettement aurait dû maintenir sa tendance à la baisse en 2008. Son mouvement ascendant est imputable aux mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la crise financière. Ces mesures ont un impact global de 6,1% sur le taux d'endettement (voir encadré), d'où le chiffre anormalement élevé relatif aux facteurs dits exogènes. Sans ces mesures, le taux d'endettement aurait continué à baisser en 2008 pour atteindre 83,5 %.

A l'automne 2008, les pouvoirs publics se sont vus contraints de prendre une série de mesures en vue de soutenir le secteur financier et d'éviter des risques systémiques. En assurant la continuité des activités de ce secteur, les intérêts des clients, des épargnants et des actionnaires ont été préservés, tout en limitant le risque de conséquences négatives de la crise financière sur l'économie réelle.

Fin septembre, début octobre, deux institutions financières ont été en partie recapitalisées. Les arrêtés royaux des 29 septembre 2008 et 1er octobre 2008 ont autorisé la société fédérale de participations et d'investissement (SFPI) de souscrire à une augmentation de capital de Fortis Banque et de Dexia Banque à concurrence de respectivement 9,4 et 1 milliard d'euros. De surcroît, le gouvernement fédéral s'est engagé à un financement supplémentaire de Fortis Banque de l'ordre de 5,5 milliards d'euros. L'ensemble des régions ont injecté 1 milliard d'euros dans le capital de Dexia Banque. De plus, les gouvernements fédéral, flamand et wallon ont chacun apporté 500 millions d'euros dans la compagnie d'assurance Ethias. Enfin, le gouvernement fédéral a également souscrit pour 3,5 milliards d'euros à des instruments de capitalisation de base non cessibles sans droit de vote, à émettre par le groupe KBC. Le gouvernement fédéral a renforcé le capital de base du même groupe KBC à concurrence de 2 milliards d'euros par une facilité de capital de base de 1,5 milliards d'euros.

	Fédéral	Régions	Ensemble des pouvoirs publics
Fortis: 1e injection de capital	4,7		
Fortis: 2e injection de capital	4,72		
Fortis: injection de capital véhicule de financement	0,6		
Fortis: prêt au véhicule de financement	2		
Fortis: crédit de soudure à Fortis Holding	3		
total Fortis	15,02	0	15,02
Dexia: injection de capital pouvoir fédéral	1		
Dexia: injection de capital Flandre		0,5	
Dexia: injection de capital Wallonie		0,35	
Dexia: injection de capital Bruxelles		0,15	
total Dexia	1	1	2
Ethias: injection de capital pouvoir fédéral	0,5		
Ethias: injection de capital Flandre		0,5	
Ethias: injection de capital Wallonie		0,5	
total Ethias	0,5	1	1,5
KBC: prêt du pouvoir fédéral	3,5		
KBC: injection de capital Flandre		2	
total KBC	3,5	2	5,5
Total	20,02	4	24,02
Dont financé par nouvelle dette	20,02	3,5	23,52

Le total de ces mesures s'élève à 24,02 milliards d'euros dont 23,52 ont été financés par une nouvelle dette. Il importe de souligner que cette nouvelle dette est compensée par de nouveaux actifs, ce qui fait que la dette nette/valeur nette des pouvoirs publics ne s'en trouve pas affectée.

Outre ces mesures, une garantie d'Etat pour le financement interbancaire et pour l'émission d'obligations dans un délai déterminé ainsi qu'un relèvement de la garantie des dépôts jusqu'à 100.000 euros ont été prévus.

Après une baisse en 2009, le taux d'intérêt implicite augmenterait à nouveau à partir de 2011. Cette tendance va de paire avec une contraction du PIB en 2009 et une croissance limitée en 2010. Les paramètres relatifs à la réduction de la dette sont dès lors moins favorables que les années précédentes et, de plus, le solde de financement est marqué par la situation macro-économique. Pour la première fois depuis des années, en 2009 et 2010, les facteurs endogènes auront pour effet d'augmenter le taux d'endettement respectivement de 2,3 et 1,8%. En 2010, le taux d'endettement continuera à augmenter jusqu'à 95,0%. Ensuite, il diminuera en raison de l'impact de la réduction du solde de financement et du climat économique plus favorable.

L'estimation du taux d'endettement en 2009 a tenu compte d'un impact de 1% du PIB provenant de facteurs exogènes. Il s'agit, d'une part, de l'augmentation du capital de base de la KBC octroyée par le gouvernement flamand² et, d'autre part d'un tampon de 0,4% prévu pour d'autres écarts entre le solde de financement et l'évolution effective de la dette. Pour les estimations d'après 2009, il est uniquement tenu compte d'un impact de 0,4% provenant de facteurs dits exogènes (principalement l'écart entre le solde de caisse et le solde de financement). Il n'a pas encore été tenu compte d'éventuelles ventes des participations financières que le gouvernement a acquises ces derniers mois. Elles donneraient lieu à une réduction accélérée de la dette.

3.2 Le solde corrigé du cycle

Dans un passé récent, on parlait encore, pour l'économie belge, d'une croissance tendancielle de quelque 2%. Le changement du contexte macroéconomique donne surtout lieu à une forte révision vers le bas du facteur travail dans la croissance potentielle. Selon les estimations du présent programme, celui-ci tomberait de 0,8% en 2007 à 0,3% dans la période 2011-2013. La part du facteur capital diminuera également, bien que moins fortement. Les mouvements précités résultent en un recul de la croissance potentielle d'environ 1,5% dans la période 2009-2013.

² Le 22 janvier 2009, le gouvernement flamand a décidé de souscrire aux titres « capital de base » de la KBC à concurrence de 2 milliards d'euros et de prévoir une facilité supplémentaire de 1,5 milliards d'euros pour le capital de base.

Tableau 8
Output gap et solde corrigé du cycle

En % du PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance réelle du PIB	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
2. Solde de financement effectif	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
3. Charges d'intérêt	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
4. Mesures uniques ou temporaires	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB	2,1	1,9	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
Contribution:							
- emploi	0,8	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
- capital	0,9	1,0	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7
- productivité totale des facteurs	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
6. Output gap	2,1	1,3	-2,2	-2,9	-2,1	-1,3	-0,7
7. Composante cyclique du budget	1,1	0,7	-1,2	-1,6	-1,1	-0,7	-0,4
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle (2-7)	-1,4	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle (8+3)	2,5	1,8	1,6	1,5	1,7	2,2	2,9
10. Solde structurel (8-4)	-1,2	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1

L'output gap devient négatif à partir de 2009. Dans les hypothèses d'un retour de la croissance économique à un niveau supérieur à la croissance potentielle à partir de 2011, l'output gap sera comblé progressivement à partir de cette date et disparaîtra en 2014.

Sur la base de l'output gap estimé, il y aura, à partir de 2009, un impact négatif de la conjoncture sur le budget, lequel atteindra 1,6% en 2010 pour diminuer systématiquement par après.

Afin de passer au solde structurel, il convient également de prendre en compte les mesures non récurrentes. Pour 2008, on peut supposer que finalement les mesures à effet unique étaient neutres en termes de solde de financement. Le budget 2009 initial prévoyait une série de mesures à caractère unique dont l'impact peut être estimé à 0,4% du PIB. Cet impact est pour une grande partie neutralisé par les mesures prévues dans le plan de relance (suppression de l'effort des communautés et des régions, abaissement de la TVA pour la construction, paiement accéléré des factures, etc.).

Le solde structurel pour 2010 est estimé à -2,4% du PIB. Dans les années suivantes, la trajectoire proposée résultera en une amélioration systématique du solde structurel, lequel sera réduit à zéro en 2015 (voir trajectoire préconisée et hypothèses du tableau 6).

3.3 Comparaison avec le précédent programme de stabilité

Le tableau 9 compare les objectifs du programme de stabilité 2008-2011 à ceux du présent programme de stabilité.

Tableau 9
Comparaison avec le précédent programme de stabilité

<i>En % du PIB</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB							
mise à jour précédente	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0		
mise à jour actuelle	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
écart	0,1	-0,8	-3,9	-1,4	0,3		
Solde de financement							
mise à jour précédente	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0		
mise à jour actuelle	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
écart	0,0	-1,2	-3,7	-4,7	-4,4		
Taux d'endettement brut							
mise à jour précédente	84,9	81,5	78,1	74,7	71,1		
mise à jour actuelle	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9	92,0
écart	-0,9	8,1	14,9	20,3	23,8		

La comparaison avec les chiffres relatifs à la croissance du PIB montre que les cadres économique-financiers des deux versions ne sont quasi pas comparables. Pour la période 2009-2011, la croissance cumulée du PIB serait inférieure de quelque 5%. Comme déjà décrit ci-dessus, le gouvernement a choisi, conformément aux recommandations en la matière de la Commission européenne, de laisser jouer à court terme les stabilisateurs automatiques et de soutenir l'activité économique à travers un plan de relance.

La combinaison d'une moindre croissance du PIB, de déficits au lieu d'excédents et de l'impact des mesures de soutien au secteur financier résulte évidemment en une évolution moins favorable du taux d'endettement. En 2011, le taux d'endettement serait supérieur de quelque 24 % du PIB par rapport à ce que prévoyait le programme de stabilité 2008-2011.

4 La qualité des finances publiques

Depuis plusieurs années, les autorités belges mettent en œuvre une politique de réformes destinées à renforcer le potentiel de croissance de l'économie. Les initiatives développées visent plus particulièrement à stimuler le marché du travail, à améliorer l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises et à assurer un régime de protection sociale de haute qualité.

Une nouvelle impulsion a été donnée à cette politique lors de la définition des lignes de force de la politique socio-économique du gouvernement fédéral en mai 2008.

La promotion de l'emploi constitue une priorité essentielle de ce programme. La poursuite de la politique d'activation et d'allégement de charges sur le travail, ainsi que la stimulation de l'esprit d'entreprise concourent à rencontrer cet objectif. La primauté est également accordée au renforcement du système de sécurité sociale.

De nombreuses dispositions sont entrées en vigueur et de nouvelles initiatives ont été adoptées au cours de l'année 2008. Le budget 2009 a été élaboré dans un contexte économique particulièrement difficile. Néanmoins, grâce à une gestion rigoureuse des dépenses, des marges ont été dégagées pour des mesures en faveur de l'emploi, du pouvoir d'achat et de la compétitivité. Une série de domaines prioritaires ont en outre été privilégiés, comme la sécurité et la justice, ou la coopération au développement.

De plus, pour apporter une réponse appropriée à la crise et restaurer la confiance, le gouvernement fédéral a développé un plan de relance, conjointement avec les Régions et les partenaires sociaux. Il combine des mesures à court et long terme et s'inscrit dans le cadre du plan d'action proposé par la Commission européenne.

Les mesures du plan de relance s'articulent autour de quatre axes : l'approche de la crise bancaire et financière, le renforcement des leviers socio-économiques, le maintien de la compétitivité des entreprises et d'un bon climat social, et la soutenabilité des finances

publiques. Plusieurs de ces actions sont détaillées ci-après. En outre, de nombreuses dispositions du budget 2009 visent à faire face à la crise.

Dans ce qui suit, il a été choisi de présenter séparément les mesures annoncées dans le contexte de ce plan et de renvoyer à celui-ci quand les mesures prises dans ce cadre et les mesures précédemment adoptées sont convergentes.

4.1 La stimulation du marché du travail

Conformément à l'accord gouvernemental, diverses mesures en matière d'emploi ont été prises, devant impliquer les acteurs concernés à tous les niveaux de pouvoir, ainsi que les partenaires sociaux, dans la mise en œuvre d'une stratégie cohérente.

Ces mesures visent à la fois à maintenir le cap des politiques existantes, en en renforçant les moyens et l'intensité, et à s'adapter à la crise au moyen de mesures nouvelles, tout en laissant un champ d'autonomie important aux partenaires sociaux. Cette stratégie s'inscrit dans les orientations générales de la politique européenne. Elle agit tant sur l'offre que sur la demande de travail, sur la qualité des emplois et sur une meilleure gouvernance dans la politique de l'emploi, en particulier grâce au renforcement de la concertation et du partenariat avec les Régions.

La participation au marché du travail est favorisée par la réduction continue du coût du travail, la lutte contre les pièges à l'emploi et le renforcement de la politique d'accompagnement et d'activation. L'investissement dans le capital humain, et donc la formation tout au long de la vie, revêtent aussi une importance primordiale.

4.1.1. La diminution des charges pesant sur le travail

Ces mesures visent principalement à rendre le travail plus rémunérateur et, par conséquent, à encourager le passage de l'inactivité à l'activité. Elles permettent de plus d'accroître le revenu net des travailleurs, sans entraîner de coûts supplémentaires pour l'employeur. Une attention particulière est en outre accordée aux bas et moyens revenus. Une partie importante de ces mesures s'intègre dans le plan de relance et dans la mise en œuvre de l'accord interprofessionnel 2009-2010.

Depuis juillet 2008, les travailleurs à bas et moyens revenus bénéficient d'un salaire net plus élevé grâce à la hausse ciblée de la quotité de revenu exemptée d'impôt³. De plus, la majoration du bonus à l'emploi, en octobre 2008, est essentiellement axée sur les plus bas salaires. L'augmentation maximale s'applique en effet au niveau du salaire minimum, puis diminue de façon progressive au fur et à mesure que le salaire s'accroît.

De surcroît, l'anticipation en octobre 2008 de l'indexation des barèmes fiscaux sur le précompte professionnel, à concurrence de 2 %, et le maintien d'une indexation intégrale en 2009, sur la base de l'inflation en 2008, entraînent une hausse supplémentaire des revenus nets de l'ensemble des travailleurs.

Après les relèvements opérés en 2006 et 2007, la première tranche des frais professionnels forfaitaires déductibles est de nouveau majorée en 2009, à raison de 1,5 point pourcent. Cette augmentation concerne également le montant maximal des dépenses déductibles. Ces mesures seront répercutées dans le calcul du précompte professionnel de mai 2009. En outre, le montant de l'exonération de base des remboursements par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail est doublé en 2009.

La Région flamande a également élargi la réduction forfaitaire à l'impôt des personnes physiques, instaurée en 2007 pour les travailleurs domiciliés dans cette Région. En 2008, le seuil de revenus donnant droit à la réduction a été relevé et le montant de la réduction a été porté à 200 euros, au lieu des 150 euros initialement prévus. L'avantage concerne en 2009 tous les travailleurs. Le montant de la réduction s'élève à 250 euros pour tous les travailleurs et à 300 euros pour les travailleurs à faibles revenus.

4.1.2. La lutte contre les pièges à l'emploi

Outre les baisses de charges précitées, un ensemble de mesures ont été instaurées en juillet 2008 pour écarter d'éventuels pièges à l'emploi et accroître l'offre de travail.

³ Cette mesure, adoptée en juin 2008, est prise en compte dans le calcul du précompte professionnel depuis juillet 2008. Elle concerne cependant l'ensemble des revenus de l'année 2008.

Le régime de l'allocation "Garantie de revenu" permet à un chômeur qui reprend un emploi à temps partiel de continuer à bénéficier d'une partie de son allocation de chômage, de manière à ce qu'il gagne plus par rapport à cette seule indemnité. Le mécanisme a été réformé pour le rendre financièrement plus attractif : le supplément le plus élevé est dorénavant attribué indépendamment de la situation familiale du demandeur d'emploi et le bonus à l'emploi n'est plus soustrait de l'allocation.

Les jeunes sont de plus incités à prendre des risques et lancer leur propre activité. La période d'activité comme indépendant est désormais prise en considération dans le calcul de la période d'attente, après laquelle une allocation d'attente peut être octroyée.

Plus largement, l'augmentation du taux d'emploi des jeunes est un objectif majeur. A cette fin, les efforts seront concentrés sur les jeunes qui sortent des études, la formation et l'accompagnement dans la recherche d'un emploi seront renforcés.

Enfin, le partenaire d'un chômeur chef de famille est encouragé à reprendre un emploi grâce à la hausse du plafond de revenu autorisé. Cette augmentation est cependant limitée, afin de ne pas engendrer de nouveaux pièges à l'emploi dans le chef du chômeur chef de famille.

4.1.3. Une politique d'activation ambitieuse

La politique d'activation a été réformée en 2004 avec l'introduction du Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs. Les évaluations effectuées confirment l'efficacité de ce dispositif : le retour à l'emploi est facilité, le nombre de formations et de reprises d'études est en augmentation et le processus de contrôle s'est amélioré.

Cette politique d'activation sera encore renforcée en 2009, dans le cadre de la stratégie pour l'emploi.

Un nouveau plan d'activation sera tout d'abord développé en concertation avec les Régions, compte tenu de l'avis des partenaires sociaux. Les propositions du gouvernement fédéral concernent notamment la réduction du délai de prise en charge des demandeurs d'emploi, l'amélioration de la procédure d'accompagnement et de suivi, par une meilleure adaptation au

profil du demandeur d'emploi et un renforcement de l'implication de celui-ci. L'autonomie d'action des services régionaux de l'emploi devrait de plus être accrue.

La mobilité sur le marché du travail sera également stimulée. Des primes seront octroyées aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation linguistique intensive, qui reprennent un travail nécessitant de longs déplacements ou qui vont travailler dans une autre Région⁴.

Le complément de reprise au travail pour les chômeurs âgés sera ensuite élargi à partir de mai 2009, par la suppression de la condition de 20 années d'ancienneté. Cette allocation de chômage forfaitaire, cumulable avec le salaire d'un nouvel emploi, encourage les plus de 50 ans à reprendre un travail, même à un niveau de salaire inférieur à celui précédant la période de chômage. Le complément sera accordé pour une période maximale de 36 mois et son montant sera dégressif.

Par ailleurs, dans le même objectif de relèvement du taux d'emploi des plus âgés, un complément de revenu sera temporairement octroyé aux travailleurs âgés qui décident de passer d'un métier lourd à un métier plus léger au sein de l'entreprise et subissent dès lors une perte de revenus. Le montant et la durée de versement de ce complément seront progressifs en fonction de l'âge du travailleur.

Enfin, dès 2009, une prime de reprise de travail de 75 euros est attribuée pendant 12 mois aux demandeurs d'emploi chefs de famille monoparentales, afin d'encourager leur retour sur le marché du travail.

4.1.4. Un effort de formation accru

La formation joue un rôle essentiel dans la préservation de l'emploi et représente un facteur d'insertion, de promotion, d'épanouissement et de mobilité professionnelle important. La formation contribue en outre à accroître la valeur ajoutée et à améliorer les processus de production. L'accent est dès lors mis sur un investissement considérable dans la formation des travailleurs et demandeurs d'emploi, avec un effort renforcé pour certains groupes cibles.

⁴ Les modalités d'attribution de ces primes seront fixées après concertation des partenaires sociaux.

4.2 L'amélioration du contexte d'activité des entreprises

Un cadre fiscal et réglementaire favorable à l'activité des entreprises contribue à soutenir l'emploi, l'innovation et les investissements et renforce, par conséquent, le potentiel de croissance de l'économie.

Ces dernières années, toute une série de mesures ont rendu l'environnement fiscal plus attractif, comme la déduction des intérêts notionnels, la déduction pour les revenus de brevet ou l'extension de la directive mère-filiale. Le gouvernement souhaite poursuivre cette amélioration. La possibilité d'introduire un cadre légal relatif à la consolidation fiscale, dans un cadre budgétairement neutre, sera examinée et de nouveaux accords bilatéraux seront conclus pour stimuler les investissements.

Les entreprises bénéficieront aussi d'un nouvel allègement de leurs charges administratives⁵, avec la réduction des frais de publication pour le dépôt électronique des actes, l'extension des fonctionnalités de la Banque-Carrefour des Entreprises (notamment pour les professions libérales) ou la baisse continue des charges statistiques.

Une attention spécifique a été accordée aux petites et moyennes entreprises, avec l'adoption au niveau fédéral d'un plan d'action PME en octobre 2008. Ce plan comporte une quarantaine de mesures pour favoriser le cadre d'activité de ces entreprises et stimuler l'entrepreneuriat.

Ces dispositions visent plus précisément à encourager la création et le développement des entreprises, renforcer la sécurité des entrepreneurs, améliorer les relations avec les pouvoirs publics, le marché du travail et le statut social des indépendants. Il est entre autres prévu de faciliter le passage du statut de chômeur ou de salarié à celui d'indépendant, de poursuivre la réduction des charges administratives, de protéger et améliorer l'image des professions artisanales, de créer un modèle de société plus accessible, grâce à un capital de départ réduit (la SPRLStarters) ou encore de faciliter l'accès au capital, ainsi qu'aux marchés publics.

⁵ Des mesures de simplification administrative concernent également les particuliers (achat ou vente de bien immobilier, déclaration de naissance, déclaration fiscale, etc.).

Par ailleurs, des mesures spécifiques ont été prises afin de minimiser l'impact de la crise financière sur l'accès au crédit des PME et leur permettre la réalisation de leurs investissements⁶.

Un certain nombre de mesures complémentaires en faveur des entreprises ont été prises dans le cadre du plan de relance.

4.3 Un système de sécurité social renforcé

Le renforcement du régime de protection sociale constitue une priorité pour les autorités belges.

4.3.1. Une sécurité sociale en équilibre

La diversification des sources de financement de la sécurité sociale s'est imposée afin d'opérer un déplacement des prélèvements sur le travail vers d'autres bases imposables (en particulier le précompte mobilier, la TVA, les accises sur le tabac et la cotisation d'emballage). En outre, depuis 2007, le budget de la sécurité sociale bénéficie de l'impact positif attendu sur l'activité des baisses de cotisations sociales patronales, grâce au transfert d'un montant équivalent à une partie du produit de l'impôt des personnes physiques et des sociétés.

Grâce à la politique de stricte maîtrise des dépenses, la hausse des dépenses de soins de santé en 2006 et 2007 a respecté la norme de croissance réelle de 4,5 %. D'après les estimations disponibles, l'augmentation des dépenses en 2008 devrait continuer à s'inscrire dans cette norme.

Le budget 2009 des soins de santé prévoit le respect de l'objectif de croissance de 4,5 %. Des mesures d'économie structurelles⁷ ont été prises afin de dégager, au sein de cette norme, des

⁶ Il s'agit d'un renforcement du système de prêt subordonné octroyé par le Fonds de participation et de l'émission d'un emprunt obligataire pour répondre aux demandes de prêts.

⁷ Ces mesures concernent notamment le secteur des médicaments, des implants et le milieu hospitalier.

moyens en faveur de nouvelles initiatives et en vue d'alimenter le Fonds pour l'avenir des soins de santé.

Il est notamment prévu d'améliorer l'accessibilité aux soins, de promouvoir la médecine générale, de poursuivre le refinancement hospitalier, ainsi que de développer un plan d'attractivité de la profession d'infirmière. En outre, une enveloppe spécifique est consacrée à la mise en œuvre du Plan Cancer et à l'instauration d'un cadre pluriannuel pour améliorer la couverture des besoins spécifiques des malades chroniques.

La stratégie prévoyante en matière de soins de santé est de plus confirmée. En 2009, un montant de 306,6 millions d'euros⁸ sera en effet affecté au Fonds pour l'avenir des soins de santé, destiné à compenser, à partir de 2012, les coûts médicaux futurs qu'impliquera le vieillissement de la population.

Le gouvernement veille de surcroît à garantir la maîtrise durable des dépenses, la responsabilisation accrue des différents acteurs, ainsi que l'allocation efficace des ressources disponibles. A cette fin, une task force sera chargée de proposer des mesures structurelles pour assurer la soutenabilité financière du régime des soins de santé.

4.3.2. La revalorisation des prestations sociales

Un système de protection sociale de haut niveau permet de garantir le bien-être, la prospérité et la solidarité entre les citoyens, ainsi que de lutter contre la pauvreté. En assurant un revenu décent aux ménages, en particulier ceux à faibles revenus, ce régime contribue de plus à soutenir l'activité économique. La pertinence de ces objectifs se trouve encore renforcée dans un contexte économique plus difficile. De nombreuses dispositions ont dès lors été adoptées, dans le respect des objectifs budgétaires, de façon à revaloriser un ensemble de prestations sociales.

⁸ Ce montant vient s'ajouter aux 615 millions attribués au cours des années précédentes : en 2007, le Fonds avait été alimenté à concurrence de 309 millions d'euros et, lors du contrôle budgétaire de juillet 2008, le gouvernement avait décidé de doter le Fonds de 306,3 millions d'euros.

La poursuite du relèvement du niveau des pensions est une priorité majeure. En complément au mécanisme bisannuel de liaison au bien-être pour la période 2007-2008 et aux mesures programmées dans le budget 2008, le contrôle budgétaire de juillet 2008 a permis de libérer des ressources supplémentaires en faveur des pensions, en particulier les plus basses. Les pensions ayant pris cours en 2003 ont ainsi été majorées de 2% en septembre 2008, le montant de la pension minimum des indépendants et le montant de base de la garantie de revenus aux personnes âgées (grapa) ont été augmentés en octobre 2008.

Des montants spécifiques ont été réservés pour l'adaptation des allocations sociales au bien-être au cours de la période 2009-2010. La décision du gouvernement quant à la répartition précise de cette enveloppe entre les différentes allocations (pensions, indemnités, etc.) tient compte de l'avis des partenaires sociaux.

En 2009, en addition à l'ajustement au bien-être, des moyens supplémentaires seront consacrés à la hausse des pensions, toujours avec un accent renforcé sur les pensions les plus anciennes et les plus basses. Pour les travailleurs salariés, les pensions ayant pris cours depuis de plus de 15 ans seront majorées de 2 % et les pensions minimums seront augmentées de 3 % en juin 2009. Le droit minimum par année de carrière sera également relevé à concurrence de 3 %. Les autres catégories pensions connaîtront une hausse de 1,5 % à cette même date. Des mesures ont également été prises en faveur des indépendants : les pensions minimum seront augmentées de 20 euros par mois en mai 2009, de façon à réduire l'écart avec les pensions des salariés. En août 2009, le montant de la pension minimum sera encore augmenté de 3 % et le montant des autres pensions sera majoré de 1,5 %. En outre, le malus de pension est supprimé en 2009, en cas de prise de pension anticipée après une carrière de 42 ans.

Par ailleurs, dans la continuation des mesures adoptées en 2007 et 2008, les pensions des salariés et indépendants ayant pris cours en 2004 bénéficieront d'une adaptation au bien-être de 2 % en septembre 2009.

De plus, la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations prévoit d'attribuer à partir de 2009 une enveloppe⁹ supplémentaire pour l'adaptation au bien-être des allocations d'assistance sociale. Le gouvernement a décidé d'affecter cette enveloppe à une hausse de 2 % du revenu d'intégration sociale et de l'allocation de remplacement de revenu pour les personnes handicapées en juin 2009, ainsi qu'à une majoration de la grapa de 0,8 % en juin 2009 et de 0,6 % dès 2010.

Le pouvoir d'achat des familles est également renforcé. Le supplément aux allocations familiales pour les familles monoparentales à faibles revenus a de nouveau été relevé en octobre 2008, ainsi que le plafond de revenus permettant de bénéficier de l'avantage. L'augmentation du supplément d'âge pour la catégorie des jeunes de 18 à 25 ans, prévue en 2010, a été avancée en 2009. De plus, un supplément d'âge de 25,50 euros sera octroyé aux enfants de 0 à 5 ans. Le montant des allocations familiales pour le 1^{er} enfant des indépendants a été à une nouvelle reprise majoré en janvier 2009.

La facture énergétique des ménages à revenus les plus faibles sera réduite grâce à l'abaissement du tarif social pour le gaz et l'électricité ou l'intervention du Fonds social mazout. Pour les ménages à faible revenu qui n'ont pas droit aux tarifs sociaux, on prévoit une réduction forfaitaire unique de la facture de gaz et d'électricité et ils auront aussi le droit de faire appel au Fonds social mazout.

Le seuil de revenus en dessous duquel une intervention du Fonds peut être sollicitée, a été relevé en 2008 à travers l'instauration d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires. Le montant des interventions a également été augmenté. En 2009, le plafond de revenus de la nouvelle catégorie de bénéficiaires sera relevé et une intervention minimum sera accordée aux autres catégories. En outre, les catégories de bénéficiaires et les interventions en matière de gaz, d'électricité et de mazout seront harmonisées.

⁹ Conformément à cette loi, cette enveloppe doit au minimum correspondre à la somme estimée des dépenses découlant d'une adaptation au bien-être de 1 % de ces allocations.

4.4 Une gestion rigoureuse des dépenses

Lors de l'élaboration du budget 2009, une analyse approfondie des dépenses primaires du pouvoir fédéral a été effectuée. Un strict suivi des dépenses a été mis en oeuvre et les différents départements ont été invités à accroître l'efficacité de leurs dépenses. Les nouvelles initiatives proposées ont aussi été rigoureusement sélectionnées.

A titre d'exemple d'amélioration de l'efficacité des dépenses, une politique de remplacement sélectif des fonctionnaires fédéraux partant à la retraite a été développée. Le remplacement pourra n'être que partiel pour les services dont les processus ont été automatisés, alors que les fonctionnaires très qualifiés pourront être presque intégralement remplacés, de façon à garantir la qualité des services offerts. Cette politique doit permettre une diminution de l'ordre de 1 % des frais de personnel.

4.5 Le plan de relance de l'économie

4.5.1. Mesures en faveur des entreprises

Afin de soutenir la compétitivité des entreprises, le gouvernement a renforcé une série de réductions de charges en faveur des employeurs. Ces mesures mettent en oeuvre l'accord interprofessionnel conclu entre les partenaires sociaux, lequel constitue une part essentielle de ce plan de relance.

Lors de l'accord interprofessionnel 2007-2008, le gouvernement avait instauré une diminution spécifique de charges pour réduire le handicap salarial belge. Cette "correction salariale structurelle interprofessionnelle" consistait en une dispense partielle de versement du précompte professionnel à raison de 0,25 %. Cette exonération sera portée à 0,75 % en juin 2009 et à 1 % en janvier 2010.

Toujours dans l'objectif de limiter le handicap salarial, le pourcentage de dispense de versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe est de nouveau

majoré, passant de 10,7 % à 15,6 % en juin 2009. De plus, les incitants fiscaux en faveur des heures supplémentaires (exonération de précompte professionnel pour l'employeur et réduction d'impôt pour le travailleur) pourront s'appliquer à un nombre maximal de 100 heures supplémentaires en 2009 et de 130 heures en 2010, au lieu de 65 heures actuellement.

Les efforts en faveur de la recherche et du développement sont encore renforcés. Après l'harmonisation des taux de réduction de précompte professionnel pour les rémunérations de chercheurs sur le taux maximum de 65 % en juillet 2008, ce taux est porté à 75 % à partir de 2009.

Une simplification des plans d'embauche est par ailleurs prévue : les différentes réductions de charges existantes seront réorientées sur une réduction structurelle et sur une réduction accrue en faveur des travailleurs à bas salaires.

Pour offrir un ballon d'oxygène aux entreprises, le plan de relance prévoit également de faciliter l'accès au crédit et le paiement étalé des impôts et cotisations sociales, ainsi que d'accélérer le paiement des factures des autorités.

Le secteur de la construction, particulièrement sensible à la conjoncture, reçoit une attention particulière. Pour dynamiser ce secteur, des taux réduits de TVA sont applicables en 2009 pour la construction de nouvelles habitations (sur une tranche limitée des factures) et de logements sociaux publics, ainsi que pour la rénovation, après démolition, d'habitations. De surcroît, les avantages fiscaux pour les investissements économiseurs d'énergie sont élargis. Ils contribueront ainsi à réduire la facture énergétique des ménages et favoriser le développement durable.

4.5.2. Soutien au pouvoir d'achat

Le maintien du pouvoir d'achat des ménages constitue d'ailleurs une préoccupation majeure du gouvernement. Le pouvoir d'achat des travailleurs en situation de chômage temporaire est renforcé temporairement en 2009 et 2010 grâce à la hausse des pourcentages d'indemnisation et du plafond de calcul des allocations. Les travailleurs intérimaires et temporaires auront

également droit à ces allocations. En outre, afin de soutenir l'emploi, une approche renforcée est développée en cas de restructuration.

L'accord interprofessionnel réalise de plus un équilibre entre le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs et la compétitivité des entreprises : les différents secteurs pourront accorder aux travailleurs un avantage de maximum 125 euros en 2009 et 250 euros en 2010, parallèlement à l'indexation des salaires. Ces avantages pourront par exemple consister en une indemnité de mobilité ou une hausse des salaires sectoriels minimaux.

En complément aux mesures déjà adoptées dans le budget 2009, une réduction unique de 30 euros sur la facture d'électricité permettra de limiter le coût de l'énergie pour les ménages. En outre, la mise en place de l'observatoire des prix assurera une analyse rigoureuse de l'évolution des prix de produits "sensibles" et l'autorité de la concurrence examinera une série de secteurs identifiés comme prioritaires (énergie, alimentation, distribution et télécommunications).

4.5.3. Développement durable

Pour favoriser la croissance et la durabilité, les investissements verts et économiseurs d'énergie seront également privilégiés et une série de programmes d'investissements, notamment dans le domaine des transports, seront accélérés.

4.5.4. Plans régionaux

Les Régions ont aussi développé leurs propres plans de relance, en coordination entre elles et le plan du gouvernement fédéral. Le plan de la Région flamande est axé sur le renforcement du financement des PME, de l'activation des demandeurs d'emploi et de l'encadrement des restructurations. La Région de Bruxelles-Capitale a privilégié l'aide au financement des entreprises. Les actions de la Région wallonne sont concentrées sur les investissements, l'accès au crédit, l'emploi et la formation, l'alliance environnement-emploi et la simplification des démarches administratives.

5 La soutenabilité des finances publiques à long terme

5.1 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 au-delà de 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 approche budgétaire ciblée, d'importantes initiatives économiques et sociales.

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

5.2 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. Le rapport le plus récent du Comité d'étude date de juin 2008.¹⁰ Les chiffres à moyen terme ne tiennent dès lors pas encore compte du ralentissement de la croissance qui s'est accentué depuis. Ces

¹⁰ Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, rapport annuel, juin 2008

estimations ont cependant été établies sur la base des perspectives de population les plus récentes publiées dans le courant de 2008.¹¹

Tableau 10
Conséquences budgétaires du vieillissement

En % du PIB	2007	2010	2020	2030	2050	2007-2030	2007-2050
	Comité d'étude sur le vieillissement						
Pensions	8,8	9,1	10,5	12,3	13,3	3,5	4,5
Soins de santé	7,0	7,6	8,1	8,9	10,4	1,9	3,4
Autres dépenses de la sécurité sociale	6,9	6,9	6,3	5,7	5,2	-1,1	-1,6
Dont:							
Invalidité	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,1
Chômage	2,0	1,9	1,6	1,3	1,2	-0,7	-0,8
Prépensions	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Autres secteurs	3,3	3,2	3,1	2,9	2,6	-0,4	-0,7
Dépenses de la sécurité sociale	22,6	23,5	25,0	26,9	28,9	4,3	6,3
P.m. rémunérations du personnel enseignants	3,9	3,8	3,7	3,8	3,7	-0,5	-0,4

Selon le rapport de juin 2008 du Comité d'étude sur le vieillissement, les dépenses sociales augmenteraient de 6,3% du PIB entre 2007 et 2050. Cela résulte d'un accroissement du poids des dépenses de pensions et de soins de santé estimé respectivement à 4,5 et 3,4%. Cet accroissement n'est que partiellement compensé par la réduction du poids d'autres dépenses sociales (chômage, allocations familiales, ...).

Les projections du Comité d'étude diffèrent de celles établies par l'AWG.¹² D'une part, elles sont de date plus récente (2008 au lieu de 2006), et, d'autre part, elles diffèrent également sur le plan méthodologique. Si les projections de l'AWG mettent l'accent sur la comparabilité internationale, le Comité d'étude sur le vieillissement essaie, lors de l'établissement de sa projection, de prendre en compte le plus possible les mesures politiques nationales et les spécificités du système de sécurité sociale belge.

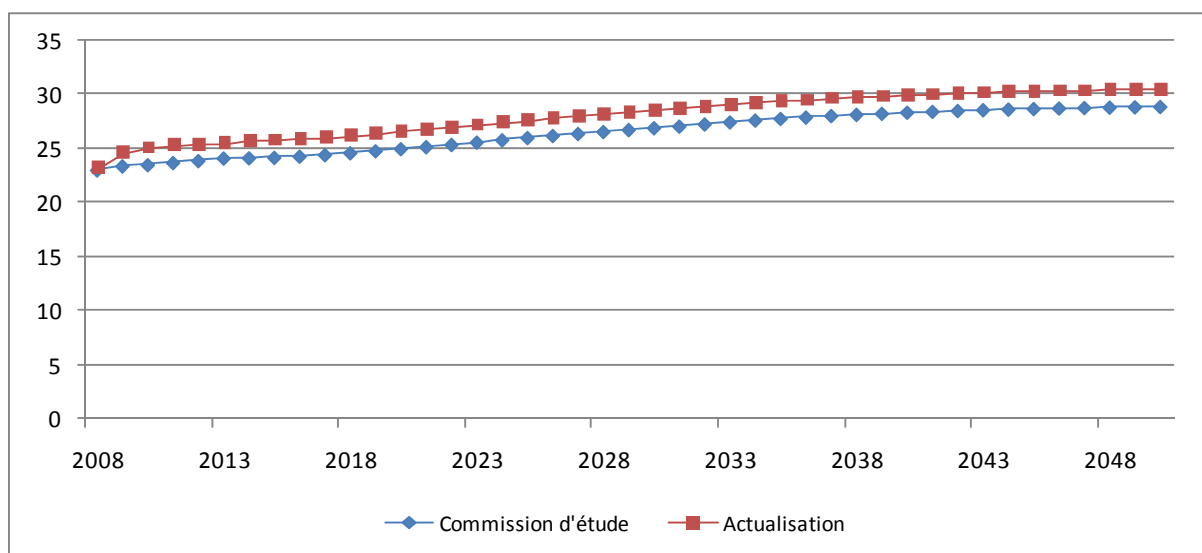
Tant les prévisions du Comité d'étude que celles de l'AWG ne tiennent pas encore compte de la crise économique actuelle. Afin de pouvoir tracer néanmoins une trajectoire à long terme, une estimation ajustée a été effectuée sur la base de l'évolution des dépenses sociales jusqu'à

¹¹ Bureau fédéral du plan – SPF économie - Direction générale Statistiques et information économique: perspectives de population 2007-2060.

¹² European Commission: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 member States on pensions, health care, long term 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.

2014 comme estimée par le Bureau fédéral du Plan. À partir de 2015, la dynamique des estimations du Comité d'étude du vieillissement est greffé sur cette série.

Graphique 1
Dépenses de sécurité sociale à long terme (en % du PIB)



5.3 Une stratégie, trois axes politiques

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

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

La politique budgétaire

La politique budgétaire constitue un élément important de la 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 les engagements budgétaires à long terme. Il convient d'accorder une attention particulière à la soutenabilité¹³ des finances publiques par rapport au coût budgétaire. Afin de ne pas hypothéquer lourdement la politique budgétaire future, il importe dès lors d'anticiper ces mutations afin de ne pas mettre les coûts sur le dos des générations futures. 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.

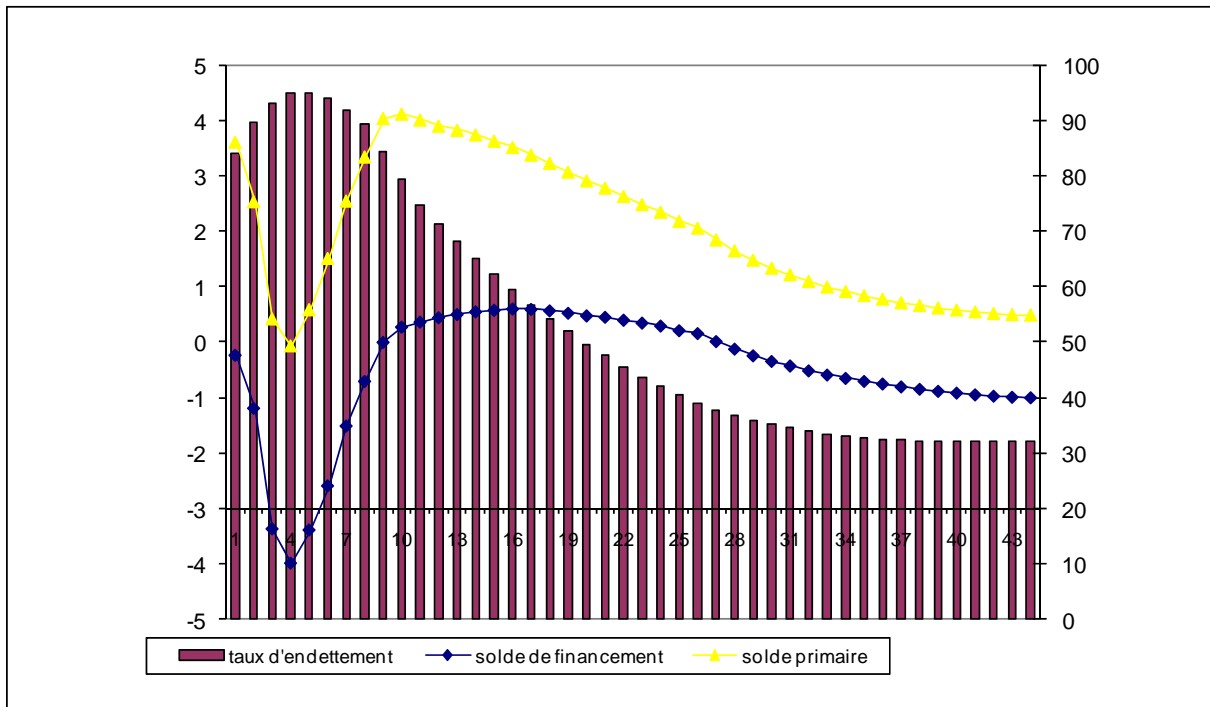
Un des objectifs premiers de la politique budgétaire consiste à diminuer suffisamment le taux d'endettement afin de réduire les charges d'intérêt futures. La marge ainsi dégagée pourra alors être utilisée pour faire face notamment aux dépenses croissantes en matière de protection sociale sans devoir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

Essentiellement en raison de l'impact de la crise financière mondiale et de la détérioration accélérée de la situation économique, le gouvernement s'écarte, à court terme, de l'objectif préconisé. Maintenir sans plus les objectifs budgétaires fixés impliquerait en effet que la politique budgétaire aurait un effet contractif, ce qui ne ferait qu'empirer la situation économique. Notamment en vue d'assurer la soutenabilité à long terme des finances à long terme, le présent programme de stabilité trace une trajectoire permettant de réaliser un équilibre en 2015. Sur cette base et conformément aux recommandations du Conseil supérieur des Finances, un scénario illustratif a été élaboré permettant, dans la période 2015-2050, de compenser en grande partie le coût supplémentaire du vieillissement en réduisant le solde primaire sans que le taux d'endettement n'augmente trop fortement. Le graphique 2 comporte les données de base les plus importantes dudit scénario selon lequel, après 2015, un léger excédent de près de 0,6% du PIB est constitué d'ici 2020. Dans la période suivante, cet excédent sera réduit progressivement pour à nouveau autoriser à partir de 2035.

¹³ 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. »

Graphique 2

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



La politique budgétaire comme élément d'une stratégie globale

Comme déjà indiqué ci-dessus, la politique budgétaire ne constitue qu'un élément parmi d'autres d'une stratégie plus globale. Il serait erroné de baser la stratégie de suivi du vieillissement sur le seul 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. Une série de mesures qui s'inscrivent dans le cadre de cet objectif ont été expliquées dans le chapitre 4.

6 Aspects institutionnels de la politique budgétaire belge

6.1 *L'ICN comme organisme indépendant chargé de l'établissement des statistiques et des prévisions macro-économiques*

Tant le FMI que la Commission européenne soulignent l'importance d'organismes indépendants pour l'établissement des statistiques les plus importantes et des estimations des paramètres macroéconomiques utilisés dans le cadre de la confection du budget. La loi du 21 décembre 1994 a créé l'Institut des Comptes nationaux (ICN). L'ICN est chargé de la coordination de l'établissement des statistiques essentielles et des prévisions macroéconomiques. L'établissement des statistiques est confié aux organismes suivants :

- Banque nationale de Belgique (comptes nationaux et régionaux, statistiques du commerce extérieur, comptes financiers).
- Bureau fédéral du Plan (les prévisions à court terme, le budget économique, les tableaux input-output).
- Les deux organismes assurent conjointement la confection des comptes publics.

Le Conseil d'administration de l'ICN est constitué de représentants de la Banque nationale, du Bureau fédéral du Plan et du SPF Economie. En outre, un comité d'orientation a été mis en place pour les comptes nationaux ainsi que deux comités scientifiques, un pour les comptes nationaux et un pour le budget économique.

Le budget économique, à savoir l'ensemble des paramètres macroéconomiques sur lesquels le gouvernement se base pour établir le budget, est préparé par le Bureau fédéral du Plan, soumis ensuite au comité scientifique sur le budget économique et approuvé enfin par le Conseil d'administration de l'ICN. Cette méthode, qui associe à la confection du budget économique différents organismes indépendants par le biais de leur représentation au sein du Conseil d'administration ou du comité scientifique, se porte garante de prévisions qualitatives à l'abri de toute influence politique. Le gouvernement prend les estimations du budget économique comme point de départ pour la confection du budget.

6.2 Vers une comptabilité publique modernisée

Notamment l'évaluation Rosc du FMI a insisté sur l'abandon de la comptabilité de caisse traditionnelle et sur l'harmonisation du cadre comptable pour les différentes entités des pouvoirs publics ainsi que sur la nécessité de prévoir des possibilités de fournir des données et des bilans consolidés.¹⁴

Une série de pas importants ont été franchis vers la modernisation du processus budgétaire et comptable. Au niveau fédéral, en septembre 2007, le projet FEDCOM a été effectivement lancé. Ce projet prévoyait la mise en place d'une plate-forme comptable moderne. Au départ, l'intention était de tenir une comptabilité budgétaire (s'inspirant des normes SEC quant au moment d'imputation). Dans le courant de 2008 (décision du Conseil des Ministres du 25 juillet 2008), il fut décidé d'implémenter, au sein du projet FEDCOM, une comptabilité en partie double à part entière, ce qui impliquait dès lors l'application intégrale de la loi du 22 mai 2003. Le 1^{er} janvier 2009, FEDCOM a été mis en œuvre intégralement dans les SPF dits pilotes¹⁵. Cela signifie qu'à partir de cette date, toutes leurs opérations budgétaires ainsi que le traitement comptable de celles-ci se font dans le nouveau système informatique. Il est tenu une comptabilité en partie double avec possibilité d'établir un bilan.¹⁶ Pour ce qui concerne les autres SPF, le nouveau système sera implémenté au cours de trois phases de déploiement qui coïncideront à chaque fois avec une année calendaire. A partir de 2012, la comptabilité devrait dès lors se dérouler via le système FEDCOM pour l'ensemble des SPF, SPP et départements du pouvoir fédéral et une comptabilité en partie double devrait également être tenue.

En même temps, le cadre légal est également adapté. La loi-programme comporte les dispositions requises pour régler l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Compte tenu de la mise en œuvre progressive de l'application FEDCOM, la nouvelle loi sera également appliquée graduellement. La loi s'applique aux SPF qui ont rejoint le système FEDCOM. La loi ne sera dès lors applicable intégralement qu'à partir de 2012.

¹⁴ IMF – 2008: Belgium: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.

¹⁵ Fedict, Chancellerie, SPF B&CG, SPF P&O et SPF Santé publique.

¹⁶ Si la publication d'un bilan pour un SPF individuel n'a guère d'utilité ou de valeur ajoutée, la possibilité en existe néanmoins.

Il fut également procédé à l'approbation d'un plan comptable général applicable au pouvoir fédéral et aux communautés et régions. Lors de la Conférence interministérielle Finances et Budget du 12 décembre 2008, un accord a été conclu avec celles-ci sur un plan comptable commun et sur la création d'une commission (composée notamment de représentants du pouvoir fédéral et des communautés et régions), qui émettra, à l'avenir, des avis sur l'application du plan comptable et sur les adaptations à apporter éventuellement à celui-ci. Ces décisions sont importantes dans le cadre du passage (à leur propre rythme) des communautés et des régions à un système de comptabilité en partie double, pour autant qu'elles n'y aient pas encore procédé.¹⁷ A moyen terme, le rapportage comptable du pouvoir fédéral et des communautés et régions sera donc basé sur un plan comptable identique.

¹⁷ En ce moment, la Communauté germanophone et la Région bruxelloise tiennent déjà une comptabilité en partie double.

Annexe

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) (1)	3,7	1,2	1,8	2,5	2,9	3,0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) (1)	4,4	3,6	3,9	4,9	4,9	4,9
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	147,1	134,5	133,7	133,7	133,7	133,7
Taux de change effectif nominal (2000=100)	110,5	111,6	111,9	111,9	111,9	111,9
Croissance PIB - monde (hors UE)	4,0	1,2	3,2	5,0	5,0	5,0
Croissance PIB - UE	1,0	-1,8	0,5	2,4	2,4	2,4
Croissance marchés extérieurs pertinents	3,5	-3,1	2,5	6,2	6,4	6,4
Importations mondiales en volume (hors UE)	5,6	1,8	4,5	7,0	7,0	7,0
Prix du pétrole (USD)	96,9	52,5	63,1	64,9	66,9	69,0

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

Quant aux estimations des finances publiques, les perspectives de "forward" du 06/02/2009 ont été utilisées.

Taux d'intérêt à court terme (3 mois)

4,4 1,5

Taux d'intérêt à long terme (10 ans)

4,6 4,5

Annexe 2 : Aperçu du plan de relance

	2009	2010
1. MESURES DÉJÀ DÉCIDÉES		
Baisse cotisation AFSCA	30	30
Enveloppe bien-être	291,5	570,1
Réduction professionnelle fédérale	85	85
Pensions	158,7	201,3
Réductions mazout, gaz et électricité	30,5	30,5
Majoration allocations familiales et compléments pour âge	11,3	17,6
Indexation barèmes fiscaux	1.143,2	PM
FRCE	2	2
SUBTOTAL	1752,15	936,5
2. NOUVELLES DÉCISIONS		
A. BALLON D'OXYGENE POUR LES ENTREPRISES		
Facilités de paiement ONSS, INASTI, TVA et PP, et restitution TVA	443,5	8,5
AIP : moins de charges pour les entreprises	184	428
Baisse générale des charges	233	590
Précompte professionnel chercheurs	38	38
Suppression taxe contrats d'assurance-crédit	15	15
Rattrapage du paiement des factures	267	0
Report paiement précompte professionnel	104	13
Adaptations AIP fonds d'oxygène (chèques repas, simplification diminution cotisations,...)	44,4	45,1
AIP baisse générale des charges entreprises publiques (net)	24,1	56,6
Augmentation capacité fonds de participation	0	1,5
	1353	1195,7
B. GARANTIR L'EMPLOI ET RENFORCER LE POUVOIR D'ACHAT		
Chômage temporaire	100	102,8
Mesures restructurations	16	16
Réduction des factures d'électricité ménages	135	0
	251	118,8
C. INVESTIR DANS LA CROISSANCE ET LA DURABILITE		
Investissements verts	18,8	52,5
Fonds de Réduction du Coût Global de l'Energie	9	9
Emprunt obligataire du FRGE: déduction fiscale	0	1
Accélération investissements publics	126,9	100
Mesures secteur de la construction	300	7,6
	454,7	170,1
SUBTOTAL	2058,7	1484,6
3. MESURES SANS COÛT BUDGETAIRE		
Ouverture de crédit		
Médiateur crédit auprès du CeFIP		
Demande d'extension crédits d'investissement BEI		
Observatoire des prix		
Autorité de la concurrence		
Flux d'info réciproque		
Répercussion fournisseurs		
AIP : avantages supplémentaires de 250 euros par travailleur		
FEDESCO : majorer la position de la dette pour atteindre 100 millions d'euros		
Alliance emploi-environnement		
Diplomatie économique		
Finexpo et Ducroire		
Campagne d'information commune		
Examen faisabilité Carry Back		
Utilisation correction AIP pour Maribel Social		
TOTAL	3810,9	2421,1

Annexe 3: Prévisions budgétaires pour l'ensemble des pouvoirs publics

	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Volume	En % du PIB						
	Solde de financement des sous-secteurs							
1. Ensemble des pouvoirs publics	-784	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
2. Pouvoir fédéral	-3.592	-1,1	-1,7	-2,4				
3. Communautés et régions	993	0,4	0,0	-0,3				
4. Pouvoirs locaux	-191	-0,1	0,0	-0,2				
5. Administrations de sécurité sociale	1.824	0,5	0,5	-0,4				
	Ensemble des pouvoirs publics							
6. Recettes totales	160.947	48,1	48,6	48,2				
7. Dépenses totales	161.882	48,3	49,8	51,6				
8. Solde de financement	-784	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
9. Charges d'intérêt (EDP)	12.838	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
10. Solde primaire	12.053	3,6	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5
11. Mesures uniques ou temporaires		-0,2	0,0	0,0				
	Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux	99.490	29,7	29,7	29,0				
12a. Impôts sur la production et les importations	42.810	12,8	12,5	12,2				
12b. Impôts sur le revenu, impôt sur le patrimoine, etc.	54.455	16,3	16,5	16,1				
12c. Impôts sur le capital	2.225	0,7	0,7	0,7				
13. Cotisations sociales	52.663	15,7	16,2	16,3				
14. Revenus de la propriété	2.087	0,6	0,7	0,8				
15. Autres	6.707	2,0	2,1	2,1				
16. Recettes totales	160.947	48,1	48,6	48,2				
p.m. Prélèvement global	154.411	46,1	46,5	46,0				
	Principales composantes des dépenses							
17. Dépenses de consommation (rémunérations et consommation intermédiaire)	51.105	15,3	15,8	16,1				
18. Prestations sociales totales	74.651	22,3	23,2	24,6				
19. Charges d'intérêt	12.838	3,8	3,7	3,8				
20. Subsidies	6.543	2,0	2,1	2,1				
21. Formation brute de capital fixe	5.439	1,6	1,6	1,7				
22. Autres	11.307	3,3	3,4	3,3				
23. Dépenses totales	161.882	48,3	49,8	51,6				

Annexe 4: Hypothèses de base du Comité d'étude sur le vieillissement

Aperçu des hypothèses de base du scénario du Comité d'étude sur le vieillissement de la population		
Scénario démographique		
Taux de fécondité	2030	2050
	1,76	1,76
Espérance de vie à la naissance: hommes	81,2	84
Espérance de vie à la naissance: femmes	87,0	89,7
Solde migratoire (*1000)	17,4	26,2
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	
Taux d'activité potentielle: femmes	probabilités de transition entre catégories socio-	
Sorties de la population active vers:	démographiques par sexe et classe d'âge et réformes	
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))	68,1%	
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%	