

## 6.7. L'heure est à l'action

Nous sommes à la veille d'un assainissement historique des finances publiques. Le déficit budgétaire doit repasser en dessous de la limite européenne de 3% du PIS d'ici à 2012, et l'équilibre doit être rétabli d'ici à 2015. Alors que notre pays connaît déjà une pression fiscale très forte et que nous devrions afficher des excédents budgétaires pour faire face au vieillissement de la population! Des décisions courageuses devront donc être prises pour éviter non seulement de reporter notre endettement élevé sur les générations futures mais aussi de réaliser l'assainissement des finances publiques au détriment de la croissance économique et de la compétitivité de notre pays. Des solutions existent: d'autres pays européens nous le montrent dès à présent!

### 1. Situation des finances publiques

#### ***Un déficit budgétaire historiquement élevé***

La Belgique a enregistré en 2009 un déficit budgétaire égal à 6% du PI B. Il faut remonter à 1993 pour trouver un résultat moins bon (-7,6% du PI B). Ce déficit de 6% est proche de la moyenne européenne (-6,8%). Des pays comme la Suède (-0,5%), la Finlande (-2,2%), le Danemark (-2,7%) et l'Allemagne (-3,3%) ont fait nettement mieux, tandis que l'Irlande (-14,3%), la Grèce (-13,6%), le Royaume-Uni (-11,5%) et l'Espagne (-11,2%) ont affiché un score inférieur (graphique 1). Après un creux à 84,2% du PIB en 2007, notre taux d'endettement a atteint en 2009 un niveau de 96,3% et l'on prévoit qu'il devrait dépasser 100% cette année.

#### ***Les stabilisateurs automatiques ont joué à bon escient***

En temps de crise économique, un déficit budgétaire est non seulement normal, mais aussi souhaitable. En effet, les recettes fiscales des pouvoirs publics diminuent fortement (en raison du recul de la consommation, des bénéfices, de l'emploi, ... ) et des dépenses supplémentaires doivent être consenties (à cause, par exemple, de l'augmentation du chômage). En décidant de ne pas compenser ces contretemps conjoncturels par des impôts plus lourds ou des dépenses plus faibles, les autorités insufflent de l'oxygène à l'économie à un moment où elle en a particulièrement besoin. Cela permet d'atténuer les effets de la crise économique.

#### ***Le déficit ne s'effacera pas de lui-même***

Le revers de la médaille est évidemment que lorsque l'économie se redresse, il faut que le déficit budgétaire disparaisse. Les prévisions annuelles publiées par le Bureau fédéral du plan en mai dernier révèlent toutefois que cela ne se fera pas tout seul: à politique inchangée, nous afficherons encore un déficit budgétaire de 5,3% en 2015 (ou 22 milliards EUR). Bref, le déficit est essentiellement structurel et il ne disparaîtra que si le gouvernement prend de nouvelles mesures (voir infra).

## **Les finances publiques belges à long terme**

Le solde primaire (c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses des pouvoirs publics, hors charges d'intérêt) et les charges d'intérêt ont évolué entre 1970 et 2009. On distingue cinq périodes:

- (1) la période 1975-1981 caractérisée par une forte détérioration du solde primaire et l'apparition d'un effet boule de neige;
- (2) la période 1982-1990, montrant une nette amélioration du solde primaire et encore une légère augmentation des charges d'intérêt;
- (3) la période 1993-2001 marquée par une amélioration du niveau du solde primaire et des charges d'intérêt;
- (4) la période 2002-2006 où la baisse des charges d'intérêt a été plus qu'annulée par une détérioration du solde primaire;
- (5) la période 2007-2009, où le solde primaire s'est encore détérioré, sans que les charges d'intérêt ne diminuent.

## **2. Parcours budgétaire futur**

### **Vers un équilibre budgétaire d'ici à 2015**

Le gouvernement s'est engagé vis-à-vis de l'Europe à présenter à nouveau un budget en équilibre en 2015. Le parcours défini à cet effet prévoit un déficit de -4,8% en 2010, -4,1% en 2011 et -3% en 2012. La vitesse prévue pour revenir à l'équilibre est correcte: d'une part, l'assainissement prévu est suffisamment progressif pour permettre au redressement économique de se poursuivre; d'autre part, il est "potentiellement" suffisamment fort pour convaincre les marchés financiers que l'État belge reste solvable. "Potentiellement", parce que le gouvernement devra mener en parallèle les réformes nécessaires au niveau du marché du travail et de la sécurité sociale. L'effet de ces réformes ne sera peut-être pas très perceptible au cours des prochaines années, mais elles permettront, en réduisant sensiblement le coût du vieillissement, de rendre plus favorables les perspectives à long terme des finances publiques.

### **L'effort requis est presque deux fois plus lourd que dans les années '90**

Sur la base des derniers chiffres, il semblerait que le gouvernement parvienne à réaliser son objectif budgétaire de -4,8% du PIB en 2010. Cela signifie que, pour pouvoir rétablir l'équilibre budgétaire d'ici à 2015, c'est son solde primaire qui devra augmenter au moins de cette ampleur sur les cinq prochaines années, parce que les charges d'intérêt, elles, ne devraient plus diminuer au cours de cette période, que du contraire!

Un effort d'au moins 4,8% àN PIB en cinq ans, soit près de 1 % par an, est immense. À titre de comparaison, l'assainissement réalisé pendant la première moitié des années '80 s'est chiffré à 1,6% du PIB par an et celui de la période 1994-1998 à 0,6% par an. En d'autres termes, l'effort demandé aujourd'hui est presque deux fois plus lourd que celui qui a permis à notre pays d'entrer dans l'Union monétaire européenne! Les mesures prises à l'époque ne sont que l'ombre de celles qui doivent être adoptées aujourd'hui.

### **3. Mesures**

La politique budgétaire future doit comporter 3 ingrédients Toute stratégie budgétaire doit comprendre trois types de mesures. Premièrement, les mesures classiques au niveau des recettes et des dépenses, pour réaliser les objectifs budgétaires annuels. Deuxièmement, les réformes du marché du travail et de la sécurité sociale, pour réduire la future facture du vieillissement. Comme indiqué précédemment, l'effet de ce deuxième type de mesures sera plutôt limité à court terme, mais il augmentera fortement au fil du temps. Troisièmement, il y a les mesures structurelles qui doivent stimuler la croissance économique. Comme l'a déclaré à juste titre l'actuel président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, seule une croissance de quelque 2% par an nous permettra de préserver notre modèle d'État-providence.

#### **Agir principalement sur les dépenses**

Un consensus international considère que les pays européens doivent faire le gros de l'effort budgétaire au niveau des dépenses. Tous les gouvernements de l'Union européenne se sont déclarés d'accord avec ce principe lorsqu'ils ont convenu lors du Sommet européen du 17 juin "d'accorder la priorité, dans le cadre de la consolidation budgétaire, aux stratégies de soutien de la croissance qui sont avant tout axées sur la maîtrise des dépenses". Cela vaut particulièrement pour la Belgique. Pour 2010 par exemple, la Commission européenne prévoit que les recettes totales des pouvoirs publics se chiffreront à 48,7% du PIB. C'est un peu moins que la moyenne des dix dernières années, qui est de 49,1 % du PIB. En revanche, les dépenses (hors charges d'intérêt) devraient atteindre 49,9% en 2010, contre une moyenne de 45,8% pour les dix dernières années. Le dérapage s'est donc surtout manifesté au niveau des dépenses et il convient de s'y atteler prioritairement.

#### **La Belgique connaît déjà une pression fiscale très forte**

Une comparaison de la pression fiscale belge avec celle des autres pays confirme encore cette nécessité d'agir surtout au niveau des dépenses. Après la Suède et le Danemark, nous affichons la pression fiscale totale la plus forte du monde. De plus, notre taux d'imposition implicite sur la consommation, le travail et le capital est chaque fois plus élevé que la moyenne des trois pays voisins et de la zone euro. Par ailleurs, des impôts élevés ont un coût économique. En effet, ils perturbent les décisions que les entreprises et les individus prennent pour investir, travailler, entreprendre... La conclusion est que nous avons atteint aujourd'hui les limites économiques de ce qui est encore possible en termes de nouveaux impôts. Il est donc totalement exclu que les budgets des cinq prochaines années ressemblent à celui de 2010, qui prévoit de réaliser plus de 70% de l'effort budgétaire au niveau des recettes. Le gouvernement doit donc garantir que, cette fois, au moins 80% de l'effort portera effectivement sur les dépenses.

#### **Plus d'efficacité au sein des pouvoirs publics**

Comme nous l'avons déjà indiqué, la marge - inexistante au niveau des recettes - existe bien au niveau des dépenses. Citons par exemple le coût de la fonction publique, premier poste des dépenses totales des pouvoirs publics.

Dans une étude sur ce thème, publiée en juin dernier, la FEB démontrait que l'administration belge occupe relativement plus de fonctionnaires (hors enseignement et soins de santé) que celle des trois pays voisins. Cette étude calculait que, si l'on portait l'efficacité de l'appareil public belge au niveau de la moyenne des trois pays voisins, on pourrait réaliser une économie de quelque 5 milliards EUR au cours des prochaines années. Par exemple, en profitant de la prochaine vague de mise à la pension pour ne pas remplacer tous les départs. Ces derniers mois, on a d'ailleurs constaté que les trois pays voisins ont pris des mesures pour encore augmenter l'efficacité de leurs pouvoirs publics (voir infra), ce qui modifie les termes de la comparaison. Dès lors, une économie de 6 à 7 milliards EUR semble non seulement faisable, mais aussi souhaitable. Il est évident que cela impliquera une réorganisation approfondie du fonctionnement des pouvoirs publics.

### **Il faut freiner la croissance des dépenses de santé**

Le deuxième domaine d'action concerne toutes les dépenses qui connaissent une croissance déconnectée de ce que l'économie peut réellement supporter. Outre l'adaptation des allocations au bien-être, l'exemple le plus connu est sans doute la norme légale de croissance des dépenses de santé, qui a permis à celles-ci d'augmenter de plus de 4% par an au-delà de l'inflation au cours des dix dernières années. En 2009, elles ont même augmenté de plus de 7% ! C'est nettement plus que la croissance économique moyenne des dix dernières années (1,5%) ou que le chiffre retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement dans ses projections annuelles relatives au coût du vieillissement (2,4%). Si, au cours des cinq prochaines années, les dépenses de santé évoluaient strictement selon l'hypothèse dudit Comité ou au même rythme que la croissance économique, on pourrait réaliser une économie de respectivement 1,5 à 2 milliards EUR. Nous devons de surcroît poursuivre cet effort après 2015 si nous voulons éviter un dérapage de la facture du vieillissement.

### **Une réforme approfondie des pensions s'impose d'urgence**

Outre le coût du personnel de l'État et les dépenses de santé, les pensions sont un troisième poste important dans les dépenses publiques totales. Lors du Sommet européen du 17 juin, les chefs de gouvernement se sont également engagés à procéder à une réforme des régimes de pension. Cela a plusieurs implications pour notre pays. Premièrement, nous devons relever le taux d'emploi des plus de 55 ans de 35,3% aujourd'hui à 62,4% à terme. Selon les calculs du Comité d'étude sur le vieillissement, on devrait ainsi pouvoir réduire la facture du vieillissement de plus de 20%.

Deuxièmement, nous devons adapter le régime des pensions à l'allongement des études et de la vie. Non seulement il faudra compter un certain nombre d'années de travail effectif, mais en outre ce nombre devra suivre de l'une ou l'autre manière l'évolution future de l'espérance de vie. Troisièmement, il n'y a aucune raison pour que la pension des fonctionnaires soit tellement plus généreuse que celle des travailleurs salariés. On affirme souvent qu'elle a pour objectif de compenser une rémunération moins généreuse pendant la carrière. Cette allégation ne correspond plus à la réalité: selon une récente étude de la Banque centrale européenne, les fonctionnaires belges ont vu leur salaire augmenter de quelque 3,8% par an pendant la période 1992-2008, contre 2,7% dans le secteur privé !

## **Notre compétitivité doit être renforcée**

Enfin, au cours des cinq prochaines années, le gouvernement devrait non seulement rétablir l'équilibre budgétaire, mais aussi veiller à ce que la compétitivité de l'économie belge n'en soit pas affectée.

S'il envisage, malgré les chiffres précités, d'augmenter certains impôts, il devra être particulièrement attentif aux effets directs et indirects de sa décision. Ainsi, une hausse de la TVA ou de certaines accises ou encore l'introduction d'une taxe verte font augmenter les prix et, indirectement, les salaires par le jeu de l'indexation automatique en vigueur en Belgique. Notre handicap salarial vis-à-vis des pays voisins se creusera alors inévitablement au détriment de la croissance et de la création d'emploi dans notre pays (graphique 7). Selon une étude du Bureau fédéral du plan et de la KU Leuven, chaque dérapage des coûts salariaux de 1 % s'accompagne de la perte de quelque 15.000 emplois. La conclusion est dès lors manifeste: l'assainissement des finances publiques et le renforcement de la compétitivité vont de pair.

### **4. Focus : quels efforts fournissent les autres pays?**

Nous pouvons trouver à l'étranger l'inspiration nécessaire pour identifier les mesures concrètes que la Belgique doit prendre. Nous évoquons ici brièvement les mesures étudiées ou adoptées récemment dans d'autres pays. Nous pouvons en tirer plusieurs leçons.

Premièrement, nous constatons que presque tous les pays prévoient de fortes économies au niveau de l'appareil public. Non seulement on ne remplace qu'une partie des fonctionnaires qui partent à la pension, mais les salaires des fonctionnaires ont également été adaptés dans certains pays. Ainsi, en Allemagne, on envisage de ne pas payer le bonus de Noël, tandis que d'autres pays prévoient un véritable gel des salaires pendant 2 à 3 ans. Outre ces mesures, l'Espagne et l'Italie adaptent également la pension des fonctionnaires.

Deuxièmement, le caractère activateur des dépenses de sécurité sociale est sensiblement renforcé dans presque tous les pays. Ainsi, l'Espagne durcit les conditions d'accès aux allocations de chômage, l'Allemagne intensifie le contrôle des demandeurs d'emploi et les Pays-Bas et le Danemark limitent encore davantage les allocations de chômage dans le temps.

Troisièmement, tous prennent des mesures pour réduire la facture future du vieillissement. Logiquement, les réformes des pensions sont privilégiées, mais presque tous les pays agissent aussi sur les soins de santé. Différents types de mesures sont combinés en matière de pension: relèvement du taux d'emploi des plus de 55 ans, liaison de l'âge de la pension à l'évolution de l'espérance de vie, relèvement de l'âge de la pension légale, ...

Enfin, l'on remarque que certains pays non seulement épargnent, mais aussi développent de nouvelles initiatives pour renforcer leur compétitivité et leur croissance économique. Ainsi, l'Allemagne affecte 12 milliards EUR supplémentaires à l'enseignement et à l'innovation, le Royaume-Uni et les Pays-Bas réduisent leur impôt des sociétés et l'Espagne assouplit sa réglementation du travail, beaucoup trop rigide pour les « insiders » sur la marché du travail.

## Quels efforts fournissent les autres pays?

	PENSIONS	ADMINISTRATION	SECURITE SOCIALE
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gel des pensions en 2011</li> <li>- âge de la pension de 65 à 67 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baisse des salaires des fonctionnaires de 5% + ensuite pendant 1 an</li> <li>- seul 1 fonction-naire sur 10 remplacé</li> <li>- salaire ministres : -15%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- économies dans les soins de santé</li> <li>- Renforcement des conditions pour avoir droit aux allocations de chômage</li> </ul>
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- âge de la pension de 65 à 67 ans</li> <li>- diminution du taux de remplacement</li> <li>+ augmentation du taux de cotisation</li> <li>+ incitants fiscaux pour le 3<sup>ème</sup> pilier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- - 40.000 soldats</li> <li>- non-paiement du bonus de Noël aux fonctionnaires</li> <li>- - 10.000 fonction-naires d'ici à 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diminution de l'alloc. parentale</li> <li>- diminution des suppléments pour les chômeurs de longue durée</li> <li>- contrôle + strict du droit aux allocations de chômage</li> </ul>
Roy.-Uni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accélération du relèvement de l'âge de la pension à 66 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baisse de 25% du budget des départements</li> <li>- gel salarial pour les fonctionnaires pendant 2 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gel des allocations familiales pendant 3 ans pour financer le crédit d'impôts</li> <li>- rendre plus activatrices les dépenses de sécurité sociale</li> </ul>
France	<ul style="list-style-type: none"> <li>- âge de la pension de 60 à 62 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100.000 fonctionnaires entre 2011 et 2013</li> <li>- gel des salaires pendant 3 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- économies sur l'assurance-maladie</li> </ul>
Italie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liaison des pensions dans le secteur public avec espérance de vie</li> <li>- âge de la pension des femmes dans le secteur public porté à 65 ans</li> <li>- report de quelques mois pour ceux qui peuvent partir à la retraite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les hauts fonctionnaires rendent 10% de leur salaire</li> <li>- suppression de 11 provinces sur 100</li> <li>- gel des salaires et de l'embauche de fonctionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baisse des dépenses en soins de santé</li> </ul>
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- âge de la pension de 65 à 67 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- économies au niveau des fonctionnaires, provinces et communes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moins d'argent pour l'accueil des enfants</li> <li>- économies sur médecin de famille et soins</li> <li>- médicaments moins cher</li> <li>- limitation dans le temps des allocations de chômage</li> </ul>