



AVENUE DE LA
**JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST**
LAAN

17-21

NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2016 - 0515

Consolidation budgétaire



Consolidation budgétaire : un arbitrage entre des considérations à court et à long terme

Personne de contact :
Hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be

Le présent document fait partie d'un ensemble de notes documentaires rédigées en 2015 par le secrétariat du Conseil central de l'Economie dans le cadre des travaux de la sous-commission « Rapport technique marge salariale ». Les débats qui ont suivis la présentation de ces notes aux interlocuteurs sociaux ont permis à ces derniers de tirer une série d'enseignements en commun pour chacune d'entre elles. Vous trouverez ici, l'ensemble des notes documentaires en question ainsi que les «conclusions» des interlocuteurs sociaux y afférents.

Lorsque les finances publiques sont évoquées dans le débat politique, elles le sont souvent en termes de « soutenabilité »¹. Les finances publiques belges seront-elles « soutenables » encore longtemps ? Et quelles sont les interventions éventuellement nécessaires pour en assurer la « soutenabilité » ? Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel que les partenaires sociaux échangent leurs points de vue à ce sujet. C'est même une longue tradition. En 1992, ces échanges ont même abouti à une position commune sur « l'assainissement des finances publiques », selon les termes utilisés par le gouvernement belge de l'époque dans le plan de convergence élaboré en 1992 en vue de l'adhésion à l'Union monétaire européenne. Cet avis avait été émis à la demande du ministre des Finances d'alors, Philippe Maystadt. Dans celui-ci, les partenaires sociaux soulignaient qu'indépendamment des critères d'adhésion du traité de Maastricht, un assainissement des finances publiques s'imposait. L'objectif était d'en finir définitivement avec l'« effet boule de neige » qui avait entraîné les finances publiques belges dans une spirale négative d'accumulation de déficits et de dettes, ainsi qu'avec l'« effet coucou », c'est-à-dire l'évincement des dépenses à but socio-économique et culturel par les dépenses pour les charges de la dette.

Le défi du vieillissement de la population pour les finances publiques occupe une place centrale dans le débat de la soutenabilité. Le vieillissement pose en effet la question de savoir si les autorités publiques disposeront à l'avenir de moyens suffisants pour faire face aux dépenses croissantes de pensions et de soins de santé tout en évitant le dérapage de la dette. Comment éviter un *nouvel* effet boule de neige ? Depuis les années 1990, la stratégie a consisté à réduire suffisamment la dette publique *explicite* dans le but de diminuer les charges d'intérêt et de préserver ainsi des moyens supplémentaires pour faire face au remboursement de la dette *implicite* croissante liée aux obligations (en termes de dépenses) des pouvoirs publics vis-à-vis de la population vieillissante (voir Vandembroucke, janvier 2010). Alors que la difficulté de mettre en pratique cette stratégie apparaissait de plus en plus clairement, les problèmes financiers et économiques survenus à partir de 2009 ont même menacé d'accélérer l'effet boule de neige en provoquant une augmentation considérable à la fois du déficit budgétaire et du taux d'endettement (voir Bogaert, juin 2010). Une réponse politique devenait indispensable. Les autorités belges sont intervenues et des mesures de consolidation budgétaire ont été prises à partir de 2011. Le budget devrait être *structurellement* en équilibre d'ici 2018.

La consolidation budgétaire dans une perspective historique

La consolidation budgétaire actuelle n'est pas la première du genre. Deux périodes de consolidation l'ont précédée, d'abord dans les années 1980, puis dans les années 1990. Dans une étude récemment publiée dans la *Revue économique* de la Banque nationale, les auteurs (Bisciari, e.a., juin 2015) soulignent que l'effort d'assainissement fourni dans le cadre de la période de consolidation actuelle est important mais qu'il reste limité par rapport à ceux fournis lors des deux épisodes d'assainissement précédents. C'est ce qu'il ressort en effet de l'évolution du solde de financement *structurel*, c'est-à-dire après correction des variations conjoncturelles et des facteurs non récurrents. Durant la période de consolidation actuelle de 2011 à 2017, l'amélioration structurelle du solde budgétaire s'élèverait à 1,8 % du PIB selon les estimations les plus récentes de la Banque, tandis qu'elle s'était chiffrée pendant les première et deuxième périodes de consolidation, resp. de 1982 à 1987 et de 1993 à 1998, à resp. 5,4 % et 9,0 % du PIB. Pour parvenir à l'équilibre budgétaire structurel en 2018, il conviendra toutefois de réaliser des efforts supplémentaires.

¹ Les contours de ce débat ont déjà été exposés dans un précédent article de la Lettre mensuelle (voir CCE, secrétariat, décembre 2013).

Les circonstances dans lesquelles les consolidations budgétaires des années 1980 et 1990 se sont déroulées ne sont évidemment pas tout à fait identiques à celles d'aujourd'hui. La position budgétaire initiale présente ainsi des différences notables. En 1992, la dette publique dépassait 130 % du PIB, alors qu'elle s'était limitée à 87 % du PIB en 1981 et qu'elle flirtait avec les 100 % en 2010. En outre, le déficit budgétaire était beaucoup plus élevé en 1981 (16,1 % du PIB) qu'en 1992 et 2010 (resp. 9,1 % et 4,0 % du PIB).

Si la consolidation budgétaire actuelle est moins drastique, elle n'est pas nécessairement (plus) facile à mettre en œuvre. La trajectoire budgétaire est semée d'embûches, comme la faible croissance potentielle, qui représente environ la moitié de ce qu'elle était au cours des consolidations précédentes. La pression fiscale et parafiscale au début de la période de consolidation actuelle était également plus lourde de 3 % par rapport au début des épisodes précédents (plus de 42 % en 2010 contre 39 % en 1981 et 1992), ce qui explique que les marges d'augmentation actuelles semblent plus tenues. Du côté des dépenses, l'exercice actuel est plus compliqué en raison de la pression croissante du vieillissement de la population mais aussi de l'absence des marges de réduction faciles en matière d'investissements, compte tenu du faible niveau de ces derniers (2,3 % du PIB en 2010 contre 5,3 % du PIB en 1981). En revanche, le niveau plus bas du taux d'intérêt à long terme est favorable à la consolidation budgétaire actuelle : resp. 13,4 % et 8,7 % en 1981 et 1992 contre 3,3 % en 2010.

Consolidation budgétaire et reprise économique sont-elles conciliables ?

L'une des questions récurrentes posées dans le cadre de la consolidation budgétaire est de savoir si les efforts fournis pour inscrire les finances publiques sur une trajectoire durable ne se font pas de façon excessive au détriment de l'économie. C'est ce qu'il ressort par exemple de la liste des publications d'institutions internationales qui formulent régulièrement des recommandations politiques en la matière. En début d'année (mars 2015), le FMI a mené une réflexion sur la question d'une consolidation budgétaire « favorable à la croissance » en Belgique, avançant trois priorités politiques : une plus grande efficacité des dépenses sociales, une révision des subventions aux entreprises et une maîtrise des dépenses affectées au personnel de la fonction publique. Plus généralement, l'OCDE a formulé et illustré (voir p.ex. Cournède, e.a., octobre 2013) les possibilités qui existent, lors d'une consolidation budgétaire donnée, en termes de choix structuré des instruments à court et à long terme qui permettront de réduire autant que possible les effets négatifs sur la croissance économique, mais aussi sur la répartition des revenus.

Les partenaires sociaux partagent cette interrogation et sont conscients des tensions que suscite la fixation du cadre budgétaire pour les années à venir, entre la nécessité d'une part de garantir la soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement démographique et d'autre part d'empêcher que des assainissements successifs ne compromettent la reprise économique après une crise profonde. Les membres du CCE estimèrent dès lors au printemps 2014 qu'il était opportun de lancer une réflexion critique sur la politique budgétaire selon la trame définie par le cadre réglementaire du Pacte de stabilité et de croissance (voir plus loin). Ils décidèrent à cet effet de créer la sous-commission « Impact économique du traité budgétaire européen ». Cette sous-commission a initialement été chargée d'examiner, en collaboration avec le Bureau fédéral du plan (BFP), quelles seraient les conséquences, pour l'économie et la soutenabilité des finances publiques, de la mise en œuvre de la trajectoire budgétaire à moyen terme fixée dans le programme de stabilité 2014 que le gouvernement Di Rupo avait déposé auprès de la Commission européenne au début du mois d'avril de la même année. Dans le même temps, la sous-commission s'interrogerait sur les possibilités d'atténuer les retombées économiques négatives dans le respect du cadre réglementaire européen. Après la formation du gouvernement Michel en octobre 2014, la sous-commission a poursuivi la réflexion et demandé au Bureau fédéral du plan d'estimer les effets des mesures gouvernementales sur l'économie et les finan-

ces publiques. Les principaux constats de cet exercice d'évaluation sont présentés succinctement ci-après.

À cet égard, nous pouvons également faire remarquer que, dans l'avis précité concernant le plan de convergence de 1992, les partenaires sociaux ont demandé, outre « l'assainissement des finances publiques », que l'on « *préserve, à tout prix, la cohésion économique (entre autres le maintien de la compétitivité des entreprises – au sens large) et la cohésion sociale* ». Cet extrait montre à quel point les préoccupations d'hier sont proches de celles d'aujourd'hui.

Élaboration du cadre budgétaire pluriannuel

Comme dans les années 1990, les contours de la politique budgétaire sont aujourd'hui largement définis par l'Union européenne. Au début des années 1990, il s'agissait encore de préparer l'adhésion à l'union monétaire. À l'heure actuelle, la priorité consiste à assurer une certaine stabilité financière au sein de cette union monétaire. Du reste, la crise financière et économique de 2008 a souligné la nécessité de renforcer et de compléter en profondeur le cadre budgétaire européen. Ce cadre réglementaire comporte des obligations et exigences strictes que les États membres européens sont tenus de respecter lors de l'établissement et de l'exécution de leur budget. Ainsi, chaque État membre doit se doter d'un objectif à moyen terme. C'est ce qu'on appelle le *medium-term budgetary objective* (MTO) pour le solde budgétaire et il est exprimé en termes *structurels*. Les fluctuations du solde budgétaire inhérentes au fonctionnement des *stabilisateurs automatiques* ne sont par conséquent pas prises en considération ; le but consiste en effet à définir l'*orientation* budgétaire. Lors de la fixation (triennale) du MTO, il est notamment tenu compte des coûts budgétaires du vieillissement de la population, de la dette publique et du potentiel de croissance à long terme. Le MTO de la Belgique est actuellement fixé à un surplus budgétaire structurel de 0,75 % du PIB. Il s'agit de l'objectif à moyen terme le plus élevé de l'Union européenne, ce qui s'explique par l'important coût du vieillissement et le taux d'endettement élevé de la Belgique (voir Commission européenne, 2012a, 2012b et 2015). Chaque année, en avril, les États membres doivent remettre à la Commission européenne leur programme de stabilité (ou programme de convergence pour les pays qui ne font pas partie de la zone euro), qui présente la trajectoire budgétaire normative pour l'année en cours et les trois années suivantes. Sur cette base, la Commission européenne émet en mai des recommandations spécifiques par pays, qui sont ensuite examinées et approuvées en juin ou juillet par le Conseil de l'Union européenne².

² Pour une description complète du cadre réglementaire européen, nous renvoyons le lecteur intéressé à un article de Buffel en Vanalme (2014) publié dans le Bulletin de documentation du SPF Finances.

Tableau 1 : Évolution du solde de financement structurel (en % du PIB)
selon différents cadres budgétaires pluriannuels

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Programme de stabilité 2014 (avril 2014)						
1.a Trajectoire à politique inchangée (CSF, mars 2014)	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-
1.b Trajectoire normative avec MTO de 0,75% en 2017	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,7%	-
→ Amélioration d'une année à l'autre	-	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	-
→ Amélioration par rapport à politique inchangée (1.a)	-	0,6%	1,5%	2,4%	3,4%	-
2. Cadre budgétaire alternatif (voir Bogaert, e.a., juin 2014)						
2.a Trajectoire normative avec MTO de 0,0%, <u>sans</u> assoupl. suppl.	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,0%	-
→ Amélioration d'une année à l'autre	-	0,5%	0,7%	0,7%	0,0%	-
→ Amélioration par rapport à politique inchangée (1.a)	-	0,6%	1,5%	2,4%	2,6%	-
2.b Trajectoire normative avec MTO de 0,0%, <u>avec</u> assoupl. suppl.	-1,9%	-1,5%	-1,0%	-0,5%	0,0%	-
→ Amélioration d'une année à l'autre	-	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-
→ Amélioration par rapport à politique inchangée (1.a)	-	0,6%	1,3%	2,0%	2,7%	-
3. Accord de gouvernement Michel I (octobre 2014)						
3.a Trajectoire à politique inchangée	-	-	-2,3%	-2,0%	-2,2%	-2,3%
3.b Trajectoire normative avec MTO de 0,0% en 2018	-	-	-1,3%	-0,6%	-0,1%	0,0%
→ Amélioration d'une année à l'autre	-	-	0,7%	0,7%	0,5%	0,1%
→ Amélioration par rapport à politique inchangée (3.a)	-	-	1,0%	1,4%	2,1%	2,3%
4. Programme de stabilité 2015 (avril 2015)						
4.a Trajectoire à politique inchangée (BFP, mai 2015)	-	-2,7%	-2,3%	-1,9%	-1,7%	-1,5%
4.b Trajectoire normative avec MTO de 0,0% en 2018	-	-2,8%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	0,0%
→ Amélioration d'une année à l'autre	-	-	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
→ Amélioration par rapport à politique inchangée (4.a)	-	-	0,3%	0,6%	1,1%	1,5%

Bron: Bogaert, Baislière en Saintrain (juin 2014), Federaal regeerakkoord (oktober 2014) en FPB (mei 2015)

Le Tableau 1 montre l'évolution du cadre budgétaire normatif depuis le printemps 2014, lorsque le gouvernement Di Rupo, peu avant sa démission, a remis le programme de stabilité 2014 à la Commission européenne. Ce programme prévoyait une amélioration structurelle annuelle du solde de financement de 0,7 % du PIB, ce qui reviendrait, à la fin de la trajectoire en 2017, à une amélioration structurelle totale de 3,4 % du PIB par rapport à un scénario à politique inchangée. Afin d'examiner comment atténuer les retombées économiques négatives de ce scénario budgétaire, Bogaert et al. (juin 2014) du BFP ont élaboré deux scénarios budgétaires alternatifs. Ceux-ci visaient non pas un surplus structurel de 0,75 % du PIB mais un équilibre budgétaire structurel en 2017. Dans le premier scénario alternatif, rien ne change par ailleurs, tandis que le deuxième scénario budgétaire alternatif prévoit un assouplissement supplémentaire en proposant une amélioration structurelle annuelle de 0,5 % du PIB. Pour pouvoir justifier une telle révision du MTO auprès de la Commission européenne, la piste politique consistant à mener des réformes qui réduisent le coût du vieillissement, l'un des déterminants du MTO, a également été examinée. Ceci permettrait à la fois d'atténuer les conséquences économiques négatives de la consolidation budgétaire et de jeter les bases de finances publiques soutenables. Dès son entrée en fonction, puis à travers le programme de stabilité de 2015, le gouvernement Michel s'est engagé dans cette voie en fixant à la fois un objectif d'équilibre budgétaire structurel (en 2018) et un programme de réformes destinées à réduire à terme le coût du vieillissement.

Mesurer les effets...

Afin d'évaluer les trajectoires budgétaires et réformes précitées, le Bureau fédéral du plan a utilisé deux modèles bien connus : HERMES (Harmonized Econometric Research for Modelling Economic Systems, voir Bassilière, e.a., novembre 2013) et MALTESE (Model for Analysis of Long-Term Evolution of Social Expenditure, voir Fasquelle, e.a., février 2013).

Le modèle macro-économique HERMES est un modèle de l'économie belge utilisé pour des projections à court et à moyen terme de l'activité économique et des finances publiques, à partir d'un scénario à politique inchangée, ainsi que pour des simulations des effets de scénarios politiques alternatifs. Ce modèle part du principe que l'économie est à court terme alimentée par la demande et il permet entre autres d'étudier l'impact sur la demande (intérieure) d'une augmentation ou diminution de certaines dépenses ou recettes publiques et la mesure avec laquelle ceci se répercute dans le PIB ou l'emploi. Cet impact est indiqué par ce qu'on appelle les multiplicateurs budgétaires. C'est du reste au sujet de l'ampleur de ces multiplicateurs qu'un débat animé s'est engagé au cours de ces dernières années. Ainsi, Blanchard, économiste en chef du FMI, et Leigh (2013) considèrent que des institutions comme le FMI, l'OCDE et la Commission européenne ont sous-estimé ces multiplicateurs, avec pour effet que les retombées négatives des consolidations budgétaires pour la croissance économique ont été plus importantes que ce qui était prévu, en particulier au début de la crise.

Parallèlement, le modèle macro-budgétaire MALTESE effectue des projections à long terme des dépenses sociales dans le contexte d'une population vieillissante, exprimées en pourcentage du PIB³, et ce sur la base de différents scénarios démographiques, socio-économiques et macro-économiques et selon un scénario politique en matière d'adaptations au bien-être des prestations sociales. Contrairement aux projections à court terme, c'est le côté de l'offre de l'économie qui prime ici. Sur une plus longue période, les fluctuations du PIB sont imputées à des modifications de la capacité de production de l'économie et celles de l'emploi à des modifications de l'offre de travail, qui dépend de la démographie et de la proportion de la population qui offre ses services sur le marché du travail.

Une évaluation des politiques exige aussi que l'on en spécifie à la fois les mesures et les objectifs. À moyen et long terme, l'intérêt se porte surtout sur les effets sur le PIB et l'emploi, tandis qu'à long terme, c'est la soutenabilité des finances publiques qui est visée. L'impact d'une mesure politique est systématiquement mesuré par rapport à un scénario à « politique inchangée ».

...d'une consolidation budgétaire plus importante à court et moyen terme...

Pour calculer les effets à court et moyen terme, il convient de détailler les scénarios budgétaires mentionnés dans le Tableau 1. Dans le cas du programme de stabilité 2014, l'absence de mesures concrètes implique que l'on effectue des suppositions. À cet égard, le BFP a opté pour « *une certaine forme de neutralité technique* » (voir Bogaert, e.a., juin 2014, p. 9). Ceci signifie que, pour réaliser les améliorations structurelles exigées, les principales catégories de dépenses et de recettes doivent être ajustées au prorata de sorte que la consolidation budgétaire se compose pour moitié d'une baisse des dépenses et pour moitié d'une augmentation des recettes. Ces assainissements se limitent en outre à l'autorité fédérale et à la sécurité sociale, c.-à-d. l'entité I, qui est responsable de la majeure partie du déficit budgétaire. De ces assainissements sont exclues les cotisations sociales, les subventions salariales et même la TVA, puisqu'un relèvement de ces catégories de recettes n'est pas conciliable avec les objectifs en matière d'évolution du coût salarial⁴. Les pensions ne sont pas non plus prises en compte. Les réformes dans ce domaine visent en effet surtout une incidence à *long* terme, à savoir sur l'offre de travail (voir plus loin). Les mêmes suppositions politiques ont été faites pour examiner les effets de deux scénarios budgétaires alternatifs et moins ambitieux qui prévoient une révision du MTO de 0,75 % à 0,0 %. Concernant l'accord de gouvernement, une série de mesures sont simulées (voir

³ Les dépenses sociales sont exprimées en pourcentage du PIB, en partant du principe que le PIB reflète la capacité financière de l'économie.

⁴ Dans le cas de la TVA, un relèvement engendre en effet des coûts salariaux plus élevés si elle n'est pas maintenue hors de l'index.

BFP, janvier 2015), parmi lesquelles le saut d'index, les réductions de charges prévues dans le Pacte pour la compétitivité et l'emploi, l'augmentation des recettes issues de la TVA et des accises, et la réduction des frais de fonctionnement, d'investissement et de personnel de l'autorité fédérale. Ces mesures ne remplissent toutefois qu'en partie les objectifs budgétaires. Même si l'on y ajoute les autres mesures gouvernementales qui ne sont pas prises en compte ici, des efforts complémentaires seront nécessaires pour atteindre en 2018 l'équilibre budgétaire structurel prévu dans le programme de stabilité 2015. Selon les perspectives à moyen terme les plus récentes du BFP (mai 2015), l'effort exigé d'ici 2018 s'élève à 1,5 % du PIB. Nous en estimons les effets en extrapolant les résultats pour le programme de stabilité 2014.

...et de réformes structurelles à long terme

Comme indiqué plus haut, les États membres européens ne peuvent pas réviser leur MTO de leur propre initiative. Lors de la fixation triennale du MTO, un déterminant important est constitué par le coût budgétaire du vieillissement, qui renvoie à la hausse des dépenses sociales à long terme (jusqu'en 2060) en pourcentage du PIB. D'où la piste examinée initialement, à savoir la mise en œuvre de réformes à long terme qui réduisent le coût du vieillissement et contribuent ainsi également à la soutenabilité des finances publiques⁵. Or aujourd'hui, le gouvernement Michel mise effectivement sur de telles réformes en adoptant des mesures dans les différentes branches de la sécurité sociale : les pensions (cf. relèvement des conditions d'âge et de carrière pour la retraite anticipée, relèvement de l'âge légal de la pension, suppression du « bonus pension » etc.), le chômage (renforcement des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise, suppression du complément d'ancienneté, réduction de certaines allocations etc.), l'incapacité de travail et les soins de santé (pour la liste complète des mesures et une description plus détaillée, voir BFP, mars 2015).

La question est de savoir quels sont les effets de ces mesures sur le coût du vieillissement et, *in fine*, sur la soutenabilité des finances publiques. Les résultats présentés ci-après se basent sur le coût du vieillissement tel qu'il est défini dans les rapports annuels du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV). La soutenabilité des finances publiques est mesurée à l'aide de l'« écart de soutenabilité » (« sustainability gap » en anglais), qui est exprimé en pourcentage du PIB. Cet indicateur reflète l'ajustement *structurel* du solde budgétaire primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) qui est nécessaire pour que la valeur actuelle des recettes publiques futures soit suffisante pour couvrir la valeur actuelle des dépenses publiques et obligations de dette futures. En d'autres termes, cet ajustement assure l'équilibre des comptes publics à long terme⁶. Le calcul de l'écart de soutenabilité exige par conséquent, outre les projections à long terme des dépenses sociales, des hypothèses complémentaires concernant l'évolution future des autres postes des comptes publics (voir à ce propos Fasquelle, e.a., 2008). Il est du reste d'usage de subdiviser l'écart de soutenabilité en une partie « Situation actuelle » et une partie « Evolution future ». La première partie indique l'ajustement nécessaire, compte tenu du solde primaire actuel et du taux d'endettement actuel, pour éviter un effet boule de neige en l'absence des coûts du vieillissement. La deuxième partie présente l'ajustement exigé pour couvrir les coûts du vieillissement de la population.

⁵ Selon Bogaert e.a. (juin 2014), une réduction du coût du vieillissement de 3,3 % du PIB devait suffire, compte tenu des modalités de calcul du MTO, à justifier une révision de cet objectif budgétaire de 0,75 % à 0,0 % du PIB.

⁶ Ceci n'exclut cependant pas que différentes orientations budgétaires soient conciliables avec des finances publiques soutenables. Ainsi, plutôt que de placer la charge totale de la consolidation au début de la période, l'ajustement structurel du solde primaire peut être plus progressif.

Effets à court et moyen terme

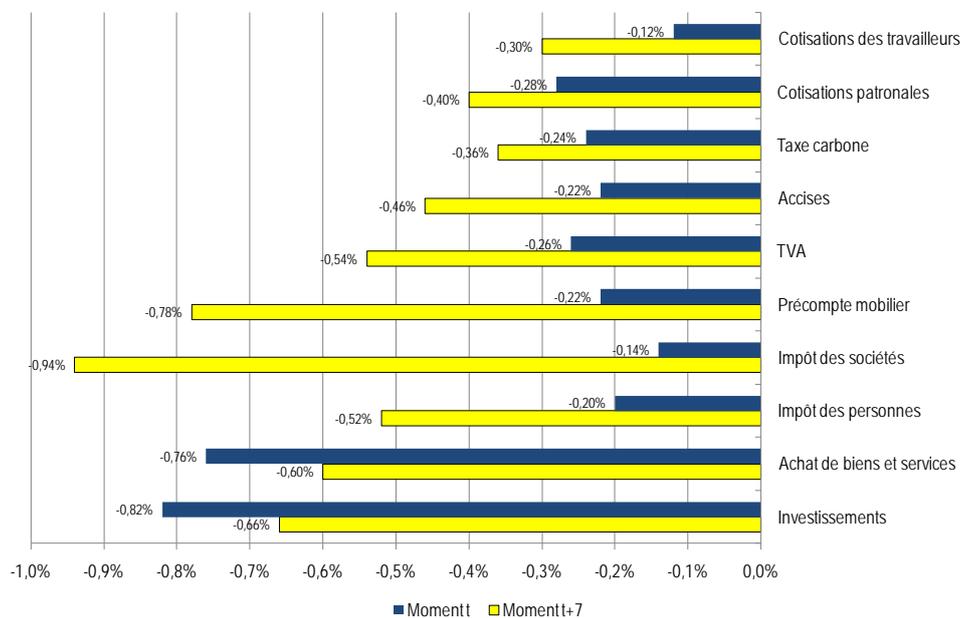
Avant de commenter les résultats relatifs aux effets de la consolidation budgétaire, évoquons brièvement les multiplicateurs budgétaires du modèle HERMES, qui sont déterminants pour ces résultats (voir plus haut) et figurent au Graphique 1. Les pourcentages montrent l'impact sur le PIB et l'emploi, aux moments t et $t+7$, d'une réduction des dépenses publiques ou d'une augmentation des recettes publiques de 1 % du PIB au moment t .

Les résultats nous apprennent trois choses. Premièrement, la valeur des multiplicateurs budgétaires varie assez fortement en fonction de la catégorie de recettes ou de dépenses. Ainsi, l'effet sur le PIB au moment t fluctue entre -0,12 % en cas de hausse des cotisations patronales et -0,82 % en cas de diminution des investissements⁷. La composition du paquet de consolidation budgétaire est donc importante ! Deuxièmement, la valeur des multiplicateurs budgétaires diffère selon que nous souhaitons mesurer l'effet sur le PIB ou sur l'emploi. Pour l'impôt des sociétés, par exemple, une hausse de 1 % du PIB au moment t engendre moins 0,94 % de PIB, mais « seulement » moins 0,36 % d'emploi. Troisièmement, la valeur des multiplicateurs budgétaires est liée au moment où nous souhaitons réaliser la mesure. À cet égard, on notera tout particulièrement que les effets d'une baisse des dépenses se réduisent avec le temps tandis que les effets d'une hausse des recettes se renforcent considérablement. Ainsi, si les pertes d'emploi liées à un relèvement de la TVA restent dans un premier temps limitées à 0,2 %, elles se chiffrent à moyen terme à plus de 1 % ; l'effet est donc multiplié par cinq.

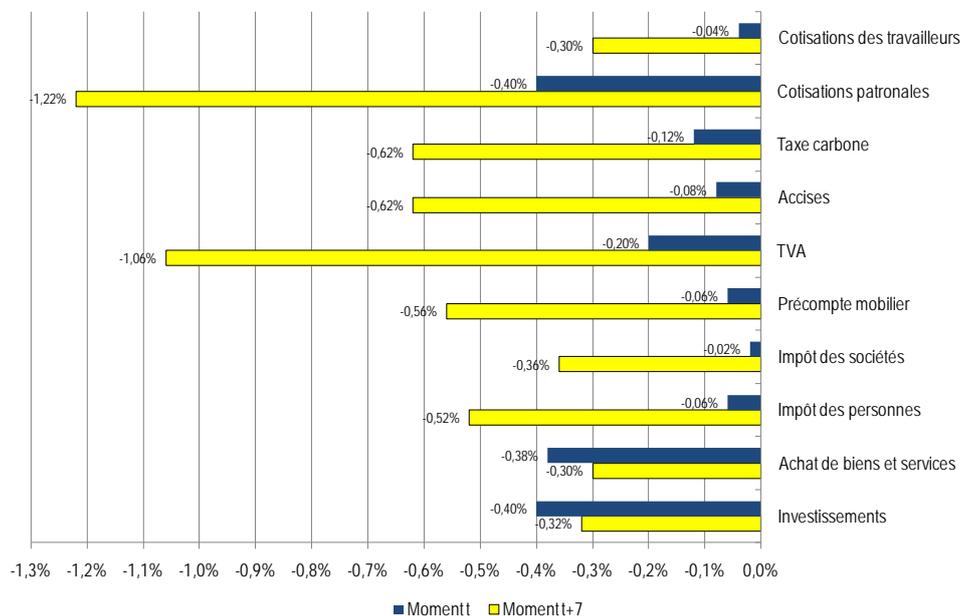
⁷ L'effet d'une diminution des dépenses de personnel serait même encore plus élevé selon Bogaert, e.a. (juin 2014), même si aucun chiffre précis n'est donné.

Graphique 1 : Multiplicateurs d'HERMES – Effet sur le PIB et l'emploi
d'une réduction des dépenses publiques ou d'une hausse des recettes publiques de 1 % du PIB

Effet sur le PIB



Effet sur l'emploi



Source : Bogaert, Basillière et Saintrain (juin 2014)

Les effets des scénarios de consolidation budgétaire présentés plus haut (voir Tableau 1) figurent dans le Tableau 2 : pour le PIB en points de pourcentage et pour l'emploi en milliers, à chaque fois pour les années 2017 (c'est-à-dire la date de fin de la trajectoire budgétaire normative du programme de stabilité 2014) et 2020. Nous constatons que la trajectoire d'assainissement telle qu'elle est prescrite par le programme de stabilité 2014 a des retombées négatives effectives pour l'économie, sous la forme

d'une baisse du PIB de 1,6 % et de l'emploi de 47 000 postes en 2017. L'effet sur le PIB diminue cependant en 2020, tandis que l'effet sur l'emploi s'accroît. Un MTO moins ambitieux de 0 % au lieu de 0,75 % peut atténuer considérablement les effets négatifs, en particulier à terme. Que l'on opte ou non pour des assainissements plus progressifs ne change pas fondamentalement la donne.

S'agissant de l'impact d'une série de mesures du gouvernement Michel I, nous dressons le constat singulier que ces mesures auront sans doute collectivement un effet à la hausse sur l'emploi, mais qu'elles sont négatives pour le PIB. Le saut d'index y contribue assurément : si cette mesure n'a guère d'effet, voire aucun, sur le PIB, elle engendre un accroissement important de l'emploi et compense donc les effets négatifs sur l'emploi de mesures de consolidation comme la réduction des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement au sein de l'autorité fédérale. La consolidation budgétaire n'est cependant pas terminée. En plus de ces mesures, et d'autres mesures non retenues dans la présente analyse, des efforts supplémentaires doivent en effet être fournis pour atteindre les objectifs budgétaires du programme de stabilité 2015. Ces interventions budgétaires pèseront inévitablement sur l'économie. Fin juillet, le gouvernement Michel a tenu un conclave budgétaire. Au moment d'écrire le présent article, la clarté devait encore être faite quant à la nature des nouvelles mesures.

Tableau 2 : Résultats des simulations des effets sur le PIB et l'emploi de différents scénarios politiques

	PIB (en %)		Emploi (en milliers)	
	2017	2020	2017	2020
1. Programme de stabilité 2014 (avril 2014)				
1.a Normatif traject met MTO van 0,75% in 2017	-1,6%	-1,4%	-47	-62
2. Cadre budgétaire alternatif (voir Bogaert, e.a., juin 2014)				
2.a Trajectoire normative avec MTO de 0,0%, <u>sans</u> assoupl. suppl.	-1,3%	-1,0%	-40	-47
2.b Trajectoire normative avec MTO de 0,0%, <u>avec</u> assoupl. suppl.	-1,3%	-0,9%	-38	-48
3. Accord de gouvernement Michel I (octobre 2014)				
3.a Liste de mesures gouvernementales, voir Bureau fédéral du plan (janvier 2015)	-0,4%	-0,4%	10	16
<i>parmi lesquelles :</i>				
- Saut d'index	0,0%	0,0%	20	29
- Réductions de charges issues du Pacte pour la compétitivité	0,1%	0,1%	6	13
- Augmentation des frais professionnels forfaitaires déductibles	0,1%	0,1%	2	4
- Mesures an matière d'accises et de TVA	0,0%	-0,1%	-2	-3
- Autres mesures fiscales	-0,1%	-0,1%	-4	-7
- Réduction des dépenses de l'autorité fédérale	-0,3%	-0,3%	-11	-16
- Mesures des Communautés et Régions	-0,1%	-0,1%	-2	-3
4. Programme de stabilité 2015 (avril 2015)				
	(2018)	(2021)	(2018)	(2021)
4.a Trajectoire normative avec MTO de 0,0% en 2018	-0,7%*	-0,6%*	-21*	-27*

* Ces résultats reposent sur une extrapolation des résultats en vertu du scénario 1.a, compte tenu du fait que par rapport à un scénario à «politique inchangée», le nouveau programme de stabilité 2015 prévoit à la fin de la trajectoire une amélioration du solde de financement structurel de 1,5% au lieu de 3,4% selon le programme de stabilité 2014.

Bron: Bogaert, Baislière en Saintrain (juni 2014) en FPB (januari 2015)

Effets à long terme

Si le gouvernement Michel a tempéré d'une part les ambitions budgétaires à moyen terme par rapport à ce qui avait été annoncé l'an dernier à la Commission européenne dans le programme de stabilité 2014, il a planifié d'autre part des réformes visant un effet à long terme, à savoir la soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement. Il s'agit de mesures dans le domaine des pensions, du chômage, des soins de santé et de l'incapacité de travail (voir plus haut) qui ont un impact direct sur l'évolution des dépenses sociales et, partant, sur le coût budgétaire du vieillissement.

Suite à ces réformes, le Bureau fédéral du plan (mars 2015) a actualisé les projections des dépenses sociales à long terme dans la perspective du volet long terme du programme de stabilité 2015. En comparaison avec les projections précédentes formulées pour le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement (juillet 2014), ces projections prennent également en considération les nouvelles perspectives démographiques ainsi que les perspectives économiques à moyen terme de 2015 à 2020. Les résultats de cette actualisation figurent au Tableau 3.

Le coût budgétaire du vieillissement se chiffre à 2,2 % du PIB entre 2014 et 2060. Les dépenses de pensions et de soins de santé augmentent de resp. 2,4 % et 1,9 % du PIB, tandis que toutes les autres dépenses diminuent de 2,1 % du PIB. Par rapport aux résultats du rapport du CEV de 2014, le coût du vieillissement est inférieur de 2 % du PIB. La part des pensions se contracte de 1,7 % du PIB, tandis que celle des soins de santé et des autres dépenses sociales recule de 0,3 % du PIB. Les réformes des pensions représentent à elles seules une réduction de 1,5 % du PIB de la part des pensions dans le coût du vieillissement. Il convient également d'ajouter que ces réformes n'engendrent pas seulement une baisse des dépenses de pensions mais aussi, via l'offre de travail, un accroissement du PIB (et donc de la capacité financière de l'économie) qui, selon les projections présentées ici, serait en 2060 11,3 % plus élevé que dans les projections de l'an dernier. La diminution des dépenses de pensions est attribuable à la baisse du nombre de retraités et à la suppression du « bonus pension ». Du fait de l'allongement des carrières, les réformes font d'ailleurs augmenter le montant moyen de la pension et abaissent par conséquent le risque de pauvreté des retraités. En résumé, le coût du vieillissement diminue en raison à la fois d'une baisse des dépenses sociales (l'« effet numérateur ») et d'une hausse du PIB (l'« effet dénominateur »).

Tableau 3 : Actualisation des résultats concernant le coût budgétaire du vieillissement à long terme (suivant la définition du CEV, en % du PIB)

	Projection mars 2015			Ecart par rapport aux résultats du CEV en juillet 2014
	2014	2060	2014-2060	2014-2060
Pensions	10,4%	12,8%	2,4%	-1,7%
- Régime salariés	5,6%	7,2%	1,5%	-1,1%
- Régime indépendants	0,8%	1,0%	0,2%	-0,1%
- Secteur public	3,9%	4,6%	0,7%	-0,5%
Soins de santé	8,0%	9,8%	1,9%	-0,1%
Incapacité de travail	1,7%	1,5%	-0,2%	0,1%
Chômage	2,3%	1,1%	-1,2%	-0,2%
Allocations familiales	1,6%	1,1%	-0,5%	-0,2%
Autres dépenses sociales	1,3%	1,2%	-0,2%	0,1%
Total	25,3%	27,4%	2,2%	-2,0%

Bron: Federaal Planbureau (maart 2015)

Nous arrivons à présent à la question finale des conséquences des réformes à long terme, et des mesures de consolidation à court et moyen terme, pour la soutenabilité des finances publiques. Le Bureau fédéral du plan (voir Saintrain, juin 2015) a actualisé dans ce cadre les résultats en termes d'« écart de soutenabilité » en tenant compte des projections précitées pour le coût budgétaire du vieillissement et les perspectives économiques à moyen terme de 2015 à 2020 (voir BFP, mai 2015). Pour rappel, cet indicateur mesure l'effort structurel (maintenant et pour toujours) qui est nécessaire pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Les résultats, repris au Tableau 4, révèlent une nette réduction de l'écart de soutenabilité, qui passe de 3,9 % du PIB (sur base des projections à long terme de juin 2014) à 1,6 % du PIB. Cette amélioration peut totalement être attribuée à la baisse du coût du vieillissement. C'est ce qu'il ressort en effet de la forte diminution de la part « Évolution future », qui indique l'effort structurel exigé pour couvrir le coût du vieillissement. Si le gouvernement Michel poursuit la mise en œuvre du programme de stabilité 2015 au travers d'interventions budgétaires supplémentaires, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire structurel en 2018, l'écart de soutenabilité s'améliorerait encore de 1,0 % du PIB. Les finances publiques seraient ainsi pratiquement engagées sur une trajectoire soutenable.

Tableau 4 : Actualisation des résultats en termes d'écart de soutenabilité (en % du PIB)

	Ecart de soutenabilité	Partie «Situation actuelle» (2014)	Partie «Evolution future» (2015 - ∞)
Scénario CEV (juin 2014)	3,9%	0,8%	3,1%
Scénario BFP (mai 2015), <u>sans</u> exécution ultérieure du programme de stabilité 2015	1,6%	1,2%	0,4%
Scénario BFP (mai 2015), <u>avec</u> exécution ultérieure du programme de stabilité 2015	0,6%	-	-

Source : Saintrain (juin 2015)

Questions pendantes

Le présent article a décrit sommairement la voie choisie par le gouvernement en exercice en matière de consolidation budgétaire et de réformes structurelles, ainsi que les considérations prises en compte. De nombreuses questions demeurent toutefois sans réponse.

Une stratégie à long terme pour des finances publiques soutenables ne peut réussir que si elle s'appuie sur une large assise sociétale (voir CCE, secrétariat, décembre 2013). Dans ce cadre, la question se pose du rôle que peut jouer la concertation sociale dans l'élaboration de cette stratégie. Peut-on imaginer que les partenaires sociaux adoptent une position « stratégique » commune, à l'instar de ce qu'ils avaient fait au début des années 1990 à propos du plan de convergence établi en 1992 par le gouvernement Dehaene dans l'optique de l'adhésion à l'Union monétaire européenne ?

Les défis restent considérables. Il est important de connaître les hypothèses sous-jacentes aux projections à long terme⁸. Ainsi, il est d'usage, dans le cadre de l'analyse de la soutenabilité des finances publiques, de partir du principe que les marges budgétaires dégagées par la baisse des taux d'intérêt sont intégralement utilisées pour faire face à l'augmentation des dépenses de pensions et de soins de santé. Est-ce réaliste dans un contexte où d'autres défis exigeront également une réponse politique – et donc des moyens complémentaires –, par exemple la transition vers une économie bas carbone, les

⁸ À propos de la sensibilité des résultats relatifs à l'« écart de soutenabilité », voir notamment Saintrain et Weemaes (février 2008) et Desmet, e.a. (2013).

migrations au départ des pays en développement, les ambitions d'une économie de la connaissance etc. Autre exemple : l'hypothèse que le taux de chômage structurel évoluera à terme vers un niveau jamais atteint depuis le début des années 1980 et contribuera ainsi à l'évolution favorable du taux d'emploi. Les réformes récentes permettent-elles la concrétisation de cette hypothèse ou de nouvelles mesures sont-elles nécessaires ? Par ailleurs, s'agissant de la réforme des pensions, le postulat de départ suppose qu'un relèvement d'un an de l'âge légal de la pension implique un report moyen d'un an des départs à la retraite. Ce changement de comportement de départ à la retraite sera-t-il effectif dans la pratique ? Cette « hypothèse de translation » est l'un des éléments qui déterminent l'évolution du taux d'activité.⁹ De la même manière, en ce qui concerne les projections de l'évolution de la productivité, à savoir une croissance annuelle à long terme de 1,5 %, on peut s'interroger sur les interventions nécessaires ou non pour y parvenir. Ces questions, parmi d'autres, seront abordées plus en détail dans un prochain article.

Il sera de toute évidence important, lorsque la stratégie à long terme aura été définie, d'assurer un suivi permanent des effets des nouvelles décisions politiques. C'est même indispensable dans le cadre réglementaire européen actuel. Dans quelle mesure les décisions récentes du gouvernement (cf. conclave budgétaire de fin juillet 2015) suffiront-elles à garantir l'exécution du programme de stabilité 2015 ? Quels seront les effets du « tax shift » sur l'économie ? Les résultats obtenus sont-ils suffisants pour prôner, lors de la prochaine fixation du MTO, une révision à la baisse de 0,75 % à 0,0 % ? Les réformes actuelles et futures contribueront-elles de manière suffisante à la concrétisation des hypothèses à long terme précitées ?

⁹ Le dernier rapport du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV, juillet 2015, pp. 71-76) examine les effets d'hypothèses alternatives en matière de comportement des départs à la retraite.

Références

- BASSILIÈRE, Delphine, BAUDEWYNS, Didier, BOSSIER, Francis, BRACKE, Ingrid, LEBRUN, Igor, STOCKMAN, Peter et Peter WILLEMÉ (novembre 2013), « *A new version of the HERMES model* », BFP, Working paper n° 13-13, 85 p.
- BISCIARI, P., EUGÈNE, B., MELYN, W., SCHOONACKERS, R., STINGLHAMBER, P., VAN MEENSEL, L. et S. VAN PARYS (juin 2015), Analyse de la politique d'assainissement des finances publiques belges, *Revue économique de la BNB*, pp. 75-98.
- BLANCHARD, Olivier et Daniel LEIGH (janvier 2013), « *Growth forecast errors and fiscal multipliers* », IMF Working paper, 41 p.
- BOGAERT, Henri (juin 2010), « *Le retour de l'effet boule de neige* », 20 p.
- BOGAERT, Henri, BASSILIÈRE, Delphine et Michel SAINTRAIN (juin 2014), « *Ajustement budgétaire de la prochaine législature. Recherche d'un équilibre entre un ajustement budgétaire rapide et des réformes de long terme* », 26 p.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (15 juillet 1992), « *Avis concernant le plan de convergence de la Belgique* », 6 p.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, secrétariat (décembre 2013), La soutenabilité du modèle social belge, *Lettre mensuelle socio-économique*, pp. 10-13.
- COURNÈDE, Boris, GOJJARD, Antoine et Álvaro PINA (octobre 2013), « *How to achieve growth- and equity friendly fiscal consolidation? A proposed methodology for instrument choice with an illustrative application to OECD countries* », OCDE, Working paper n° 1088, 110 p.
- DESMET, Raphaël, FASQUELLE, Nicole, JOYEUX, Christophe et Saskia WEEMAES (décembre 2013), « *La soutenabilité de la protection sociale* », BFP, Working paper n° 15-13, 30 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2012a), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), *European economy*, n° 2, 472 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2012b), Fiscal sustainability report 2012, *European economy*, n° 8, 214 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU28 Member States (2013-2060), *European economy*, n° 3, 424 p.
- FASQUELLE, Nicole, HENDRICKX, Koen, JOYEUX, Christophe et Igor LEBRUN (février 2012), « *The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios* », BFP, Working paper n° 5-12, 28 p.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (janvier 2015), « *Evaluation des effets de certaines mesures gouvernementales sur la croissance économique et l'emploi à l'horizon 2020* », 21 p.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (février 2015), « *Les impacts économiques et budgétaire de long terme des réformes structurelles décidés par le gouvernement Michel* », 14 p.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (mars 2015), « *Les conséquences budgétaires du vieillissement à l'horizon 2060 pour la Belgique, Estimation de mars 2015 tenant compte des réformes du gouvernement Michel* », 17 p.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (février 2015), « *Toward a growth-friendly fiscal consolidation in Belgium* », IMF Country report n° 15/71, 41 p.
- SAINTRAIN, Michel et Saskia WEEMAES (février 2008), « *Accumuler des surplus budgétaires pour faire face au vieillissement démographique en Belgique : réalités et perspectives* », BFP, Working paper n° 5-08, 56 p.
- SAINTRAIN, Michel (juin 2015), « *Estimation de l'écart de soutenabilité et implication pour l'objectif de moyen terme* », 14 p.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (juillet 2014), Rapport annuel, 68 p.

COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (juillet 2015), Rapport annuel, 83 p.

VANDENBROUCKE, Frank (janvier 2010), « *Strategische keuzes voor het sociale beleid* », mimeo, 34 p.