

# La 6<sup>e</sup> réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire

Janvier 2014

Vincent Frogneux, Michel Saintrain

# Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public.

Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. À cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales. Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

url : <http://www.plan.be>

e-mail : [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

## Publications

Publications récurrentes :

Les perspectives

Le "Short Term Update"

Planning Papers (le dernier numéro) :

*L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.*

113 Visions à long terme de développement durable. Concepts, applications et élaboration  
Langetermijnvisies inzake duurzame ontwikkeling. Begrippen, toepassingen en uitwerking  
Task Force Sustainable Development - Mars 2013

Working Papers (le dernier numéro) :

16-13 Downstream Offshoring and Firm-level Employment - Evidence for Belgian Manufacturing Firms  
Bruno Merlevede (Ghent University), Bernhard Michel - Décembre 2013

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Henri Bogaert

Dépôt légal : D/2014/7433/1

**Bureau fédéral du Plan**

Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles

tél. : +32-2-5077311

fax : +32-2-5077373

e-mail : [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)<http://www.plan.be>

# La 6<sup>e</sup> réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire

Janvier 2014

Vincent Frogneux, Michel Saintrain

Une première version de cet article a été publiée sous la référence : Frogneux, V. & M. Saintrain (2013), « La 6<sup>e</sup> réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire », in Maystadt, P., E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (Eds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, 20<sup>e</sup> Congrès des économistes belges de langue française, Presses interuniversitaires de Charleroi, pp. 641-690.

**Abstract** – La réforme de l'État a été élaborée au moment où d'importantes mesures de consolidation budgétaire sont requises pour rétablir la soutenabilité à long terme des finances publiques belges. L'accord institutionnel de 2011 lie la réforme à une contribution des entités fédérées à la consolidation budgétaire. Une telle contribution peut être motivée par le fait que la réforme, en réduisant l'envergure du niveau fédéral, diminue ses possibilités d'arbitrages et sa capacité à résoudre seul le problème de soutenabilité. L'ampleur de la contribution nécessaire pour éviter cette aggravation du défi de la soutenabilité est évaluée et comparée à la redistribution du déficit public organisée par la réforme. L'évaluation est réalisée dans un scénario à politique constante et pour différentes hypothèses de durée de vie de la réforme. Il en ressort que le transfert de charges aux entités fédérées est a priori suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité eu égard à la taille budgétaire résiduelle du niveau fédéral. Les entités fédérées ont gagné en envergure et en compétences propres mais devront prendre en charge une part significative de la restauration de la soutenabilité des finances publiques.

**Abstract** – De staatshervorming wordt uitgewerkt op een moment dat belangrijke budgettaire consolidatiemaatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op lange termijn te herstellen. Het institutioneel akkoord van 2011 koppelt de hervorming aan een bijdrage van de gefedereerde entiteiten in de budgettaire consolidatie. Een dergelijke bijdrage kan worden gemotiveerd door het feit dat de hervorming, door de budgettaire omvang van het federaal niveau te verminderen, zijn beweegruimte en vermogen om het houdbaarheidsprobleem alleen op te lossen, be-

perkt. De grootte van de bijdrage die nodig is om te vermijden dat die uitdaging moeilijker wordt, wordt geëvalueerd en vergeleken met de herverdeling van het overheidstekort ten gevolge van de hervorming. De analyse is gebaseerd op een scenario van ongewijzigd beleid en gaat uit van verschillende hypothesen inzake de levensduur van de hervorming. De evaluatie toont aan dat de lastenoverdracht naar de deelstaten a priori volstaat om het houdbaarheidsprobleem niet te vergroten, rekening houdend met de beperktere budgettaire omvang van het federaal niveau. De budgettaire omvang en de bevoegdheden van de deelstaten zijn toegenomen, maar de deelstaten zullen een significant deel van het herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op zich moeten nemen.

**Abstract** – The state reform was elaborated at a moment when large fiscal consolidation measures were required to restore the long-term sustainability of Belgian public finances. The 2011 institutional agreement provided that the federated entities contribute, through the reform, to the fiscal consolidation. That contribution can be justified by the fact that the reform, by reducing the budgetary size of the federal level, decreases the federal level's room for manoeuvre and its capacity to resolve on its own the sustainability issue. The magnitude of the contribution necessary to prevent the sustainability challenge from deteriorating is assessed and compared to the redistribution of the public deficit as organized by the reform. The assessment is made in a constant policy scenario and for different assumptions about the reform's life span. This study shows that the transfer of fiscal burden to the federated entities is, a priori, sufficient not to aggravate the sustainability problem considering the reduced size of the federal level's budget. The federated entities have gained scale and powers but will have to contribute substantially to the efforts to restore fiscal sustainability.

**Jel Classification** - H1, H2, H63

**Keywords** – Soutenabilité budgétaire, dette publique, fédéralisme budgétaire

# Table des matières

<b>Synthèse</b> .....	<b>1</b>
<b>Synthese</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Une réforme intervenant dans un contexte de non soutenabilité des finances publiques ..</b>	<b>12</b>
<b>2. Le problème de la répartition du défi de soutenabilité entre entités dans le contexte d'une réforme du fédéralisme budgétaire belge</b> .....	<b>15</b>
2.1. Quels critères de contribution des différentes entités à l'ajustement budgétaire?	15
2.2. Les recommandations du CSF quant à la contribution des différentes entités à l'ajustement budgétaire	16
2.3. Le critère du BFP basé sur la mesure du défi de soutenabilité de l'entité I	17
2.4. Deux critères différents, mais concordants dans leur quantification	21
<b>3. Impacts de la réforme sur la répartition du problème de soutenabilité entre entités</b> .....	<b>22</b>
3.1. Mode d'évaluation du transfert de charges entre entités découlant de la réforme	22
3.1.1. Une évaluation en termes de transfert d'écart de soutenabilité	22
3.1.2. Cadre macroéconomique et budgétaire	23
3.2. Évaluation par composante	24
a. Communautés et COCOM	25
b. Régions	26
c. Montants de transition	28
d. Cotisation « pensions »	29
e. Financement additionnel des institutions bruxelloises	29
f. Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement	29
3.3. Transfert de charges induit par la réforme dans sa globalité	30
3.3.1. À législation inchangée	30
3.3.2. Risques	31
a. Risques concernant l'évolution de l'IPP	31
b. Risques concernant la contribution au coût du vieillissement	35
3.3.3. Écart de soutenabilité par entité, avant et après réforme	36
<b>Annexe 1. Écart de soutenabilité : définitions</b> .....	<b>38</b>
a. Écart de soutenabilité	38
b. « Taux de préfinancement » de la dette implicite	39
c. Écart de soutenabilité transféré par la réforme	40
<b>Annexe 2. Révisions du diagnostic de soutenabilité dans les projections successives du BFP....</b>	<b>41</b>
<b>Références</b> .....	<b>44</b>
<b>Sigles et abréviations</b> .....	<b>46</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1	Écart de soutenabilité et dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante - estimation de novembre 2010.....	19
Tableau 2	Écart de soutenabilité et dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante - mise à jour de juillet 2013.....	20
Tableau 3	Transferts de compétences de la 6 <sup>e</sup> réforme de l'État en matière de dépenses.....	21
Tableau 4	Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par les différentes composantes de la réforme de l'État, en fonction de la durée de vie de la réforme.....	24
Tableau 5	Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par la réforme à législation inchangée, en fonction de la durée de vie de la réforme.....	30
Tableau 6	Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par la réforme, hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP, en fonction de la durée de vie de la réforme.....	34
Tableau 7	Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement en cas de croissance nulle ou négative, en fonction de la durée de vie de la réforme.....	36
Tableau 8	Écart de soutenabilité par niveau de pouvoir en 2015 avant et après réforme, pour une durée de vie de la réforme de 10 ans.....	37
Tableau 9	Décomposition des révisions de la composante « situation contemporaine » de l'écart de soutenabilité.....	42

## Liste des graphiques

Graphique 1	Taux de croissance économique potentielle dans les Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP.....	13
Graphique 2	Output gap dans les Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP.....	13
Graphique 3	Évolution du diagnostic de soutenabilité dans les projections successives du BFP.....	14
Graphique 4	Taux moyen de l'IPP et IPP en pour cent du PIB.....	32
Graphique 5	Taux de croissance de la productivité.....	33
Graphique 6	Décomposition du diagnostic de soutenabilité dans les projections successives du BFP.....	41

## Synthèse

La réforme de l'État a été élaborée au moment où d'importantes mesures de consolidation budgétaire sont requises pour rétablir la soutenabilité à long terme des finances publiques belges. L'accord de 2011 lie la réforme à une contribution des entités fédérées à la consolidation budgétaire. Une telle contribution peut être motivée par le fait que la réforme, en réduisant l'envergure du niveau fédéral, diminue ses possibilités d'arbitrages et sa capacité à résoudre seul le problème de soutenabilité. Cette étude montre que le transfert de charges aux entités fédérées est a priori suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité eu égard à la taille budgétaire résiduelle du niveau fédéral.

### **Pourquoi était-il important de prendre en compte la question de la soutenabilité budgétaire dans le cadre de la réforme ?**

Au début des années 2000, la Belgique a mis en place une politique de soutenabilité qui reposait sur l'idée de préfinancer les coûts futurs du vieillissement par la mise en réserve, dans un Fonds de vieillissement, des marges budgétaires dégagées par la baisse des charges d'intérêt. Cette stratégie échoua. En effet, les surplus budgétaires escomptés ne furent pas au rendez-vous et, de plus, la crise financière et sa propagation à l'économie réelle révélèrent un important déficit budgétaire structurel, l'orientation expansionniste de la politique budgétaire d'avant-crise apparaissant désormais incompatible avec le potentiel de croissance de l'économie revu rétrospectivement à la baisse.

Après 2010, les mesures d'assainissement budgétaire prises par les différents niveaux de pouvoir et les réformes structurelles mises en œuvre en matière de pensions, prépensions et chômage ont permis de réduire quelque peu le problème de soutenabilité. Mais malgré ces efforts, la situation des finances publiques est toujours non soutenable, principalement pour le niveau fédéral qui reste déficitaire, endetté, exposé à la dette implicite du vieillissement et à la dette contingente liée aux garanties octroyées à des institutions financières.

C'est dans ce contexte, d'autant plus délicat que les processus de surveillance budgétaire européens exigent une consolidation budgétaire rapide, que fut négociée la réforme de l'État. La réforme accroît l'envergure budgétaire et les compétences propres des entités fédérées, et réduit celles du niveau fédéral. Celle-ci risquerait d'être confrontée à des difficultés accrues pour résoudre le problème de soutenabilité vu la réduction de ses moyens d'action, à défaut d'un transfert d'une partie du déficit aux entités fédérées en vue d'une répartition plus adéquate de l'ajustement budgétaire requis.

### **Comment l'ajustement budgétaire requis devrait-il être réparti entre les entités ?**

De multiples critères sont envisageables pour juger du caractère adéquat de la répartition entre entités de l'ajustement budgétaire requis. Dans le contexte sociopolitique belge, ce ne sont pas des critères d'efficacité économique ou sociale qui ont prévalu, mais bien des critères plus strictement budgétaires, dérivés de la situation financière des différentes entités. Ils conduisent néanmoins à des choix allocatifs implicites en raison des contributions à l'ajustement budgétaire qu'ils impliquent à charge des différentes entités, et donc à charge des politiques de leurs compétences respectives.

Dans son avis de mars 2012, le CSF recommande le retour à l'équilibre de chaque entité à moyen terme, mais sous la condition d'un transfert de charges de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à l'entité II (régions, communautés et pouvoirs locaux), tenant compte de la réforme de l'État ou à organiser dans le cadre de celle-ci. Un critère envisagé pour une répartition qualifiée d'équitable des efforts, c'est-à-dire ne mettant pas une pression jugée inacceptable sur les composantes principales de l'entité I que sont la sécurité sociale et la fiscalité, repose sur le pro rata de chaque entité dans les dépenses primaires finales (clé 65/35 pour, respectivement, l'entité I et l'entité II). Selon ce critère et à titre illustratif, le CSF chiffre le transfert de charges à 1% du PIB au maximum dans son avis de mars 2012, et entre 0,26 et 0,9% du PIB dans son avis de 2013.

Par ailleurs, le BFP a publié en novembre 2010 une étude proposant un critère consistant à faire assumer une partie du défi de soutenabilité par les entités fédérées au pro rata de l'augmentation de la taille budgétaire de celles-ci suite à la réforme de l'État. Autrement dit, le transfert aux entités fédérées d'une masse budgétaire devrait s'accompagner du transfert de l'effort d'assainissement que le niveau fédéral aurait pu faire proportionnellement à cette masse budgétaire si elle était restée de sa compétence. Selon ce critère, le transfert de charges aux entités fédérées devrait représenter 20% des compétences transférées, sous forme d'un sous-financement ou sous d'autres formes. Le transfert de compétences organisé par la réforme de l'État étant estimé à 4,9% du PIB, le transfert de charges requis par ce critère s'établit à 1% du PIB, ou à 0,8% du PIB après une mise à jour des calculs sur base de données plus récentes.

### **L'accord de juillet 2013**

Courant 2013 furent finalisés les paramètres de la réforme de l'État, incluant les dispositions de l'accord institutionnel d'octobre 2011 et concrétisant les modalités d'une *contribution des régions et des communautés à l'assainissement des finances publiques* et d'une *contribution au coût du vieillissement*, dont le principe était posé dans l'accord institutionnel ainsi que dans la déclaration de politique générale de décembre 2011. La contribution d'assainissement prend la forme de réductions initiales (2,5 milliards d'euros en 2016) de certaines dotations du pouvoir fédéral aux entités fédérées, qui ensuite évoluent implicitement comme les dotations concernées. La contribution au coût du vieillissement prend la forme d'une moindre liaison de certaines dotations à la croissance économique à partir de 2017. Par exemple, la dotation « emploi » sera liée à seulement 55% de la croissance économique (au lieu des 75% prévus initialement) ; la dotation « soins aux personnes âgées » évoluera avec 65% de la croissance économique (au lieu de 82,5%).

### **La réforme rencontre-t-elle les critères de répartition entre entités de l'ajustement budgétaire requis ?**

Pour répondre à cette question, l'ensemble des modalités de la réforme doit être considéré, non seulement les contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, mais aussi les autres aspects de la réforme du financement des régions et communautés, dont la régionalisation d'une partie de l'IPP et la dynamique de cet impôt, la dynamique des dépenses pour les compétences transférées, les montants de transition (montants forfaitaires décroissants), la cotisation « pensions » (une cotisation à charge des

entités fédérées en proportion des rémunérations de leurs fonctionnaires) et le financement additionnel des institutions bruxelloises.

L'évaluation est effectuée dans un cadre de référence constitué des Perspectives économiques 2013-2018 du BFP de mai 2013 et des projections de long terme du rapport de juillet 2013 du CEV. Il s'agit de projections à politique constante dont la valeur prévisionnelle doit être considérée avec réserve en raison tant des incertitudes macroéconomiques que du caractère non soutenable des finances publiques qui en ressortent et qui appellera nécessairement des mesures d'assainissement budgétaire et des réformes structurelles, elles-mêmes susceptibles de modifier le cadre macroéconomique. L'évaluation est effectuée sous l'hypothèse d'absence d'utilisation de l'autonomie régionale ou communautaire en matière d'IPP et autres, par rapport aux dispositions prévalant avant réforme. L'analyse s'intéresse au transfert de charges entre l'entité I et l'entité II considérée dans sa globalité et n'aborde pas la question des impacts par pouvoir public individuel. L'analyse est effectuée sous l'hypothèse d'une « durée de vie de la réforme » finie - de 5, 10, 15 ou 45 ans -, à l'issue de laquelle les coûts ou gains budgétaires enregistrés lors de la dernière année de vie de la réforme sont « gelés », c'est-à-dire maintenus constants en pour cent du PIB à un horizon infini.

Un des principes repris dans l'exposé des motifs de la réforme est celui du non-appauvrissement des entités fédérées avant prise en compte de la contribution d'assainissement et de la contribution au coût du vieillissement. L'analyse confirme que ce principe serait respecté au niveau de l'entité II dans son ensemble, du moins si l'on table sur des recettes d'IPP suffisamment dynamiques pour compenser le sous-financement croissant des dépenses liées aux nouvelles compétences (notamment en matière de soins aux personnes âgées), le tassement programmé des montants de transition et l'augmentation progressive de la cotisation « pensions ».

Les contributions d'assainissement et au coût du vieillissement constituent l'essentiel du transfert de charges de l'entité I aux entités fédérées. Bien entendu, ce transfert de charges ne deviendra une contribution effective à la soutenabilité budgétaire que si les entités fédérées compensent ce transfert de charges par des mesures de consolidation budgétaire équivalentes.

Il ressort de l'analyse que, pour une durée de vie de la réforme de 10 ans (durée de vie moyenne approximative des précédentes réformes) et dans le cadre macroéconomique de référence, le transfert de charges aux entités fédérées se monte à 0,7% du PIB (mesuré en termes de transfert d'écart de soutenabilité, c'est-à-dire exprimé sous la forme d'un flux constant et permanent). Il ne s'accroît que très légèrement pour des durées de vie plus longues, les dynamiques des différents flux concernés par la réforme tendant à se compenser.

### **Risques macroéconomiques : quels impacts sur les résultats ?**

Le résultat à la section précédente tient pour autant que les régions bénéficient de la dynamique de l'IPP qui peut être attendue dans un scénario à législation inchangée. À législation inchangée, d'une part, la pression fiscale augmente en raison de la progressivité de l'IPP dans le contexte de croissance positive des revenus réels par tête qui caractérise le cadre macroéconomique de référence ; d'autre part, l'assiette imposable augmente plus rapidement que le PIB vu l'évolution des revenus de pensions qui contribuent dans une large mesure au coût du vieillissement estimé par le CEV. Le principe de

non-appauvrissement ne semblant respecté que pour autant que l'hypothèse de législation inchangée soit posée, il s'ensuit a fortiori que la réforme n'octroie pas aux régions les moyens financiers qui leur permettraient de réformer l'IPP en vue de stabiliser sa pression fiscale - ce à quoi elles pourraient être amenées, notamment du fait de pressions concurrentielles - ou de se prémunir de politiques fédérales susceptibles de réduire l'assiette d'imposition comme des réformes des pensions. Sous une hypothèse de pression fiscale constante en pour cent du PIB, le transfert de charges aux entités fédérées se monte à 0,9% du PIB pour une durée de vie de la réforme de 10 ans (au lieu de 0,7% du PIB sous l'hypothèse de législation inchangée).

En ce qui concerne la contribution au coût du vieillissement, le fait qu'elle prenne la forme d'une moindre liaison de certaines dotations à la croissance économique implique qu'elle s'estompe en cas de stagnation économique. Dans un scénario de dépression économique prolongée, la contribution au coût du vieillissement deviendrait même négative, alors pourtant que l'entité I ferait face à un coût du vieillissement considérablement augmenté.

### **Conclusion**

Au final, l'on peut conclure que, pour une durée de vie de la réforme proche de la moyenne observée pour les réformes antérieures et dans le cadre macroéconomique de référence, la réforme organise un transfert de charges de l'entité I à l'entité II suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité eu égard à la taille budgétaire résiduelle de l'entité I, rencontrant ainsi le critère qui avait été présenté dans l'étude du BFP de novembre 2010. Les entités fédérées ont gagné en envergure et en compétences propres mais devront prendre en charge une part significative de la restauration de la soutenabilité des finances publiques comme le recommandait le CSF.

## Synthese

De staatshervorming wordt uitgewerkt op een moment dat belangrijke budgettaire consolideringsmaatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op lange termijn te herstellen. Het akkoord van 2011 koppelt de hervorming aan een bijdrage van de gefedereerde entiteiten in de budgettaire consolidering. Een dergelijke bijdrage kan worden gemotiveerd door het feit dat de hervorming, door de budgettaire omvang van het federaal niveau te verminderen, zijn beweegruimte en vermogen om het houdbaarheidsprobleem alleen op te lossen, beperkt. Deze studie toont aan dat de lastenoverdracht naar de gefedereerde entiteiten a priori volstaat om het houdbaarheidsprobleem niet te vergroten, rekening houdend met de beperktere budgettaire omvang van het federaal niveau.

### **Waarom was het belangrijk in het kader van de hervorming rekening te houden met de budgettaire houdbaarheid?**

Begin de jaren 2000 had België een houdbaarheidsbeleid ingevoerd dat stoelde op het idee de toekomstige kosten van de vergrijzing te prefinancieren via de reservering van de budgettaire marges, als gevolg van de daling van de rentelasten, in het Zilverfonds. Dat beleid mislukte. De verhoopte budgettaire overschotten bleven uit en bovendien zorgden de financiële crisis en de verspreiding ervan naar de reële economie voor een belangrijk structureel begrotingstekort, waarbij de expansionistische koers van het begrotingsbeleid van vóór de crisis onverenigbaar bleek met het achteraf neerwaarts herzien groeipotentieel van de economie.

Dankzij de budgettaire saneringsmaatregelen van de verschillende beleidsniveaus en de structurele hervormingen inzake pensioenen, brugpensioenen en werkloosheid kon het houdbaarheidsprobleem na 2010 enigszins worden ingeperkt. Ondanks die inspanningen is de toestand van de overheidsfinanciën nog steeds onhoudbaar, vooral voor het federaal niveau dat kampt met een tekort, een hoge schuldgraad, en bovendien blootgesteld is aan de impliciete schuld van de vergrijzing en aan de voorwaardelijke schuld verbonden met de aan de financiële instellingen toegekende waarborgen.

Het is in die context, die des te uitdagender is sinds de Europese procedures inzake budgetcontrole een snelle budgettaire consolidering eisen, dat de staatshervorming werd onderhandeld. De hervorming verruimt de budgettaire omvang en de eigen bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten en vermindert die van het federaal niveau. Bij afwezigheid van een overdracht van een deel van het tekort naar de gefedereerde entiteiten, met het oog op een passende herverdeling van de vereiste budgettaire aanpassing, zou dat federaal beleidsniveau, gezien de geringere middelen, geconfronteerd worden met toenemende moeilijkheden om het houdbaarheidsprobleem op te lossen.

### **Hoe zou de vereiste budgettaire aanpassing verdeeld moeten worden tussen de entiteiten?**

Er kunnen talrijke criteria in aanmerking worden genomen om te oordelen over de meest aangewezen verdeling van de vereiste budgettaire aanpassing tussen entiteiten. In de Belgische sociaalpolitieke context wogen de criteria inzake economische of sociale efficiëntie weinig door, maar wel de meer strikt budgettaire criteria, die worden afgeleid uit de financiële situatie van de verschillende entiteiten.

Die budgettaire criteria leiden echter tot impliciete allocatieve keuzes, gezien de bijdragen in de budgettaire aanpassing die ze impliceren voor de verschillende entiteiten en het beleid met betrekking tot hun bevoegdheden

In haar advies van maart 2012 heeft de Hoge Raad van Financiën (HRF) aanbevolen om op middellange termijn te streven naar een evenwicht voor elke entiteit, op voorwaarde van een lastenoverdracht van entiteit I (federale staat en sociale zekerheid) naar entiteit II (gewesten, gemeenschappen en lagere overheid), rekening houdend met de staatshervorming of nog te organiseren binnen het kader van de staatshervorming. Een criterium dat beoogd wordt voor een passende verdeling van de inspanningen, zonder onaanvaardbare druk op de belangrijkste componenten van entiteit I (i.e. de sociale zekerheid en de fiscaliteit), berust op een verdeling van die inspanningen volgens het aandeel van elke entiteit in de finale primaire uitgaven (sleutel 65/35 voor respectievelijk entiteit I en entiteit II). Volgens dat criterium en ter illustratie raamde de HRF de lastenoverdracht op hoogstens 1% van het bbp in het advies van maart 2012, en tussen 0,26% en 0,9% van het bbp in het advies van 2013.

In november 2010 publiceerde het Federaal Planbureau (FPB) overigens een studie waarin een criterium werd voorgesteld waarbij de gefedereerde entiteiten een deel van de houdbaarheidsuitdaging voor hun rekening zouden nemen in verhouding tot hun budgettaire omvang na de staatshervorming. Anders gezegd, de overdracht van een budgettaire massa naar de gefedereerde entiteiten zou gepaard moeten gaan met de overdracht van de saneringsinspanningen die het federaal niveau zou gemaakt hebben in verhouding tot die budgettaire massa, indien die tot haar bevoegdheid was blijven behoren. Volgens dat criterium zou de lastenoverdracht naar de gefedereerde entiteiten 20% van de overgedragen bevoegdheden vertegenwoordigen, in de vorm van een onderfinanciering of in andere vormen. Aangezien de overdracht van bevoegdheden in het kader van de staatshervorming wordt geraamd op 4,9% van het bbp, bedraagt de volgens dit criterium vereiste lastenoverdracht 1% van het bbp, of 0,8% van het bbp na een update van de berekeningen op basis van meer recente gegevens.

### **Het akkoord van juli 2013**

In de loop van 2013 werden de parameters van de staatshervorming afgewerkt die de bepalingen van het institutioneel akkoord van oktober 2011 omvatten en de modaliteiten concretiseren van een *bijdrage van de gewesten en de gemeenschappen in de sanering van de openbare financiën* en een *bijdrage in de vergrijzingskost*. De bijdrage in de sanering neemt de vorm aan van een initiële vermindering (2,5 miljard euro in 2016) van sommige dotaties van de federale overheid aan de gefedereerde entiteiten. Die vermindering evolueert daarna impliciet zoals de betrokken dotaties. De bijdrage in de vergrijzingskost bestaat er in dat sommige dotaties een geringere koppeling aan de economische groei kennen vanaf 2017. De dotatie 'werkgelegenheid', bijvoorbeeld, zal slechts voor 55% gekoppeld zijn aan de economische groei (in plaats van de oorspronkelijk voorziene 75%); de dotatie 'ouderenzorg' zal toenemen met 65% van de economische groei (in plaats van 82,5%).

### **Houdt de hervorming rekening met de criteria inzake de verdeling tussen de entiteiten van de vereiste begrotingsaanpassing?**

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten niet enkel de bijdrage in de sanering en de bijdrage in de vergrijzingskost in aanmerking worden genomen, maar alle aspecten van de hervorming van de

financiering van de gewesten en de gemeenschappen, waaronder de regionalisering van een deel van de personenbelasting en de dynamiek van die belasting, de dynamiek van de uitgaven voor de overgedragen bevoegdheden, de overgangsbetragten (dalende forfaitaire betragten), de 'pensioenbijdrage' (een bijdrage ten laste van de gefedereerde entiteiten in verhouding tot de bezoldigingen van hun ambtenaren) en de bijkomende financiering van de Brusselse instellingen.

De analyse gebeurt binnen een referentiekader bestaande uit de Economische vooruitzichten 2013-2018 van het FPB van mei 2013 en de langetermijnprojecties van het rapport van juli 2013 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV). Het gaat om projecties bij ongewijzigd beleid waarvan de voorspellingswaarde met enig voorbehoud beschouwd moet worden. Enerzijds is er het onzeker macro-economisch kader. Anderzijds is er binnen dat referentiekader de onhoudbaarheid van de overheidsfinanciën die noodzakelijkerwijs budgettaire saneringsmaatregelen en structurele hervormingen vereist, die op hun beurt het macro-economisch kader zullen wijzigen. De evaluatie gebeurt in de veronderstelling dat er geen gebruik wordt gemaakt van de regionale of communautaire autonomie inzake personenbelasting en overige bevoegdheden, ten opzichte van de geldende bepalingen vóór de hervorming. De analyse heeft betrekking op de lastenoverdracht tussen entiteit I en entiteit II in haar globaliteit en beschouwt de impact voor de verschillende overheden niet afzonderlijk. De berekeningen worden gerealiseerd voor een 'levensduur van de hervorming' van 5, 10, 15 of 45 jaar, waarna de budgettaire kosten of winsten tijdens het laatste levensjaar van de hervorming 'bevroren' worden, d.w.z. constant gehouden in procent van het bbp voor een onbepaalde tijd.

Een van de principes die werden opgenomen in de memorie van toelichting bij de hervorming betreft de niet-verarming van de gefedereerde entiteiten vóór inachtneming van de bijdrage in de sanering en de bijdrage in de vergrijzingskost. De analyse bevestigt dat dit principe zou worden nageleefd op het niveau van entiteit II in haar geheel, tenminste indien wordt uitgegaan van inkomsten uit de personenbelasting die voldoende dynamisch zijn om de groeiende onderfinanciering te compenseren van de uitgaven voor de nieuwe bevoegdheden (met name de ouderenzorg), de voorziene vermindering van de overgangsbetragten en de geplande stijging van de 'pensioenbijdrage'.

De bijdrage in de sanering en de bijdrage in de vergrijzingskost vormen de essentie van de lastenoverdracht van entiteit I naar de gefedereerde entiteiten. Die overdracht zal uiteraard pas een effectieve bijdrage tot de budgettaire houdbaarheid worden wanneer de gefedereerde entiteiten die lastenoverdracht compenseren door equivalente budgettaire consolideringsmaatregelen.

Uit de analyse blijkt dat, voor een hervorming die 10 jaar duurt (de bij benadering gemiddelde levensduur van de vorige hervormingen) en binnen het macro-economisch referentiekader, de lastenoverdracht naar de gefedereerde entiteiten 0,7% van het bbp bedraagt (gemeten in termen van overdracht van de houdbaarheidskloof, d.w.z. uitgedrukt in de vorm van een constante en permanente stroom). De overdracht is slechts iets groter bij een langere levensduur, waarbij de verschillende evoluties van de bij de hervorming betrokken stromen elkaar zo goed als compenseren.

### **Macro-economische risico's: welke impact op de resultaten?**

Het resultaat in het voorgaande deel geldt als dat de gewesten voordeel hebben bij de dynamiek van de personenbelasting die mag worden verwacht in een scenario van ongewijzigde wetgeving. Bij onge-

wijzigde wetgeving stijgt enerzijds de belastingdruk door de progressiviteit van de personenbelasting in de context van positieve groei van de reële inkomens per hoofd, die kenmerkend is voor het macro-economisch referentiekader. Anderzijds stijgt de belastbare basis sneller dan het bbp gezien de evolutie van de pensioeninkomens die in grote mate bijdragen aan de door de SCvV geraamde vergrijzingskosten. Aangezien het principe van niet-verarming slechts wordt nageleefd voor zover de hypothese van ongewijzigde wetgeving geldt, vloeit daar a fortiori uit voort dat de hervorming aan de gewesten niet de financiële middelen toekent die hen zou toelaten de personenbelasting te hervormen. Ze zouden immers, vooral door de concurrentiële druk, kunnen aangezet worden om minstens de belastingdruk te stabiliseren. De hervorming voorziet voor de gewesten ook geen financiële middelen om zich te behoeden tegen mogelijke federale beleidsmaatregelen die de belastbare basis kunnen verlagen, zoals pensioenhervormingen. In de veronderstelling van constante belastingdruk in procent van het bbp, bedraagt de lastenoverdracht aan de gefedereerde entiteiten 0,9% van het bbp voor een levensduur van 10 jaar (in plaats van 0,7% van het bbp in de veronderstelling van ongewijzigde wetgeving).

Wat betreft de bijdrage in de vergrijzingskost, is er een geringere koppeling van sommige dotaties aan de economische groei, wat impliceert dat die bijdrage verdwijnt in geval van economische stagnering. In een scenario van aanhoudende economische achteruitgang zou de bijdrage in de vergrijzingskost zelfs negatief worden, terwijl entiteit I nochtans te maken zou krijgen met aanzienlijk hogere vergrijzingskosten.

## **Besluit**

Binnen het gegeven macro-economisch referentiekader van entiteit I, kunnen we besluiten dat voor een hervorming met een levensduur rond het gemiddelde van de voorgaande hervormingen, de hervorming een lastenoverdracht van entiteit I naar entiteit II teweegbrengt, die volstaat om het houdbaarheidsprobleem, gegeven de geringere budgettaire omvang, niet te verergeren. Zodoende wordt tegemoet gekomen aan het criterium dat werd voorgesteld in de studie van het FPB van november 2010. De budgettaire omvang en de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten zijn toegenomen, maar de deelstaten zullen een significant deel van het herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op zich moeten nemen, zoals aanbevolen door de HRF.

## Summary

The state reform was elaborated at a moment when large fiscal consolidation measures were required to restore the long-term sustainability of Belgian public finances. The 2011 institutional agreement provided that the federated entities contribute, through the reform, to the fiscal consolidation. That contribution can be justified by the fact that the reform, by reducing the budgetary size of the federal level, decreases the federal level's room for manoeuvre and its capacity to resolve on its own the sustainability issue. This study shows that the transfer of fiscal burden to the federated entities provided by the reform seems, a priori, sufficient not to aggravate the sustainability challenge considering the reduced size of the federal level's budget.

### **Why did the sustainability issue matter for the design of the state reform?**

The consolidation measures taken by the different levels of government since 2010 and the structural reforms with regard to pensions, early retirement and unemployment allowed the sustainability problem to be reduced to some extent. In spite of those efforts, however, the position of the public finances is still unsustainable. This is particularly so for the federal level, which remains in deficit and is exposed to considerable public debt, implicit liabilities associated with the costs of ageing and contingent liabilities associated with guarantees granted to financial institutions.

The state reform was negotiated against this background, which is even more challenging since the European budgetary surveillance procedures demand swift budgetary consolidation. The reform increases both the budget size and the powers of the federated entities and reduces those of the federal level. In the absence of a transfer of a part of the deficit to the federated entities in order to share the required fiscal adjustment more appropriately, the federal level would have faced increased difficulties in tackling the sustainability problem due to the reduction in its room for manoeuvre.

### **How should the fiscal adjustment requirement be distributed among the entities?**

Several criteria can be considered in order to assess what is the appropriate distribution of the fiscal adjustment among the entities. In the Belgian socio-political context, the budgetary position of the entities prevailed in the debate, rather than economic or social efficiency. Still, this budgetary criterion leads to implicit political choices due to the contribution to the fiscal adjustment it entails for the entities and, thus, for the budgets corresponding to their respective powers.

In its report of March 2012, the High Council of Finance (HCF) recommended that each entity should return to budgetary balance in the medium term, but under the condition of a transfer of burden from entity I (federal government and social security) to entity II (regions, communities and local government) in order to prevent unacceptable strain on the main components of entity I: social security and taxation. This transfer of burden takes into account the state reform or is to be organised as a part of the reform. A criterion considered for a fair distribution of the consolidation efforts consists of sharing these in proportion to final primary expenditure (distribution key 65/35 for respectively entity I and entity II). According to this criterion (and by way of illustration), the HCF calculated the transfer of

burden to be 1% of GDP at most in its report of March 2012 and between 0.26% and 0.9% of GDP in its 2013 report.

Furthermore, in a study published in November 2010, the Federal Planning Bureau (FPB) underlined that restoring Belgian fiscal sustainability is likely to be more difficult if the reform reduces the taxation powers and the budgetary room for manoeuvre of the federal level, leaving it to deal with the whole of its deficit, debts and budgetary costs of ageing. Preserving the capacity to improve the sustainability of public finances would entail transferring to the federated entities, jointly with a budgetary capacity, the consolidation effort (estimated at 20%) that the federal level could have made in proportion to that budget. With the transfer of powers organized by the state reform estimated at 4.9% of GDP, the transfer of burden required by this criterion amounts to 1% of GDP, or 0.8% of GDP after an update of the calculations that is based on more recent data.

### **The July 2013 agreement**

In the course of 2013, the different parameters of the state reform were finalized, taking over the provisions of the institutional agreement of October 2011 and concretizing the modalities of both a “contribution of the regions and communities to the consolidation of public finance” and a “contribution to the costs of ageing”. The “contribution to the consolidation of public finance” consists of initial reductions (EUR 2.5 billion in 2016) in some transfers granted by entity I to finance the federated entities. These reductions subsequently implicitly develop in the same way as the transfers concerned. The “contribution to ageing costs” consists of reducing, as from 2017, the degree to which some transfers will be indexed to economic growth. For example, transfers related to labour market policy expenditure will be linked to only 55% of economic growth (instead of 75%, as initially provided); transfers related to elder care expenditure will be linked to only 65% of economic growth (instead of 82.5%).

### **Does the reform meet the criteria for allocation of the required fiscal adjustment among the entities?**

To answer this question, all the components of the reform must be considered, not only the so-called “contribution to fiscal consolidation” and “contribution to the costs of ageing”. The other aspects of the regions and communities funding reform must also be considered, including the partial regionalization of personal income tax (PIT) and the dynamics of this tax, the dynamics of expenditure on the powers transferred, the so-called “transition amounts” (lump-sum transfers, with a phasing-out), the “pension” contribution (a contribution charged to the federated entities in proportion to their civil servants’ wages) and, lastly, the additional funding granted to the Brussels institutions. The FPB assessed the impact of the reform within a reference scenario based on its 2013-2018 Economic Outlook of May 2013 and on the long-term projection of July 2013 of the Study Committee on Ageing.

The reform had to respect a politically decided principle of “non-improvement” of the federated entities before contributions to “fiscal consolidation” and “the costs of ageing”. This principle seems to be respected for entity II as a whole, provided that the dynamics of PIT revenues compensate for the growing underfunding of expenditure for new powers (in particular for elder care), the planned decrease in “transition amounts” and the gradual increase in “pension” contribution.

The “contribution to fiscal consolidation” and the “contribution to ageing costs” constitute the bulk of the transfer of burden from entity I to the federated entities. Of course, this transfer of burden will actually contribute to fiscal sustainability only if the federated entities compensate that burden by equivalent budgetary consolidation measures.

Within the macroeconomic reference framework and assuming the reform has a 10-year lifespan (close to the average lifespan observed for previous reforms; thereafter, the budgetary impact measured during the tenth year is set as constant in percent of GDP over an infinite horizon), the transfer of burden to the federated entities amounts to 0.7% of GDP (measured in terms of a sustainability gap transfer, namely, expressed as a constant and permanent flow). The transfer increases only slightly for longer lifespans, as the dynamics of the different flows affected by the reform tend to offset each other.

### **Macroeconomic risks: what is their impact on the results?**

The result in the previous section holds, provided that the regions take full advantage of the PIT revenue dynamics that can be expected in a constant legislation scenario. At constant legislation, on the one hand, the tax burden increases as a result of the progressivity of PIT in the case of positive growth of real per capita incomes, as assumed in the reference scenario; on the other hand, the tax base increases faster than GDP, given the development of pension incomes which contribute to a large extent to the ageing cost estimated by the Study Committee on Ageing. Since the principle of “non-improvement” seems to hold assuming constant legislation, it means that the reform does not grant the regions the resources needed to finance possible PIT reforms – they could consider stabilizing the tax burden under competitive pressure – or to ward off federal policies, such as possible pension reforms reducing tax base growth. Under a constant tax to GDP ratio assumption, the transfer of burden amounts to 0.9% of GDP for a 10-year lifespan (instead of 0.7% of GDP under a constant legislation assumption).

As regards the “contribution to ageing cost” obtained through a lower indexation to economic growth of some transfers granted by entity I to the federated entities, it will be noted that it vanishes in the case of economic stagnation, by design. Assuming a scenario of a lasting economic depression, it should even become negative, whereas the weight of the ageing cost for entity I should increase considerably.

### **Conclusion**

Assuming a reform lifespan close to the average observed for previous reforms and within the macroeconomic reference framework, the transfer of burden from entity I to entity II seems to meet the criterion of not worsening the sustainability problem in view of the reduced budget size of entity I, as presented in the November 2010 FPB study. The federated entities have gained scale and powers but will have to contribute substantially to the efforts to restore fiscal sustainability, as recommended by the HCF.

## 1. Une réforme intervenant dans un contexte de non soutenabilité des finances publiques

Au début des années 2000, la Belgique a mis en place une politique de soutenabilité qui reposait sur l'idée de préfinancer les coûts futurs du vieillissement par la mise en réserve, dans un Fonds de vieillissement, des marges budgétaires dégagées par la baisse des charges d'intérêt. En effet, une baisse rapide du ratio d'endettement et des charges d'intérêt était alors prévue pour les années à venir : la consolidation budgétaire des années 90 et les perspectives de croissance économique et de taux d'intérêt favorables allaient induire un « effet boule de neige inversé ». Le gouvernement convenait de ne pas affecter la totalité de ces marges à des initiatives expansionnistes, mais d'en épargner une partie de sorte que la situation des finances publiques soit rendue suffisamment solide pour que l'apparition des coûts du vieillissement à partir de la décennie suivante ne puisse la mettre en péril.

Or, les surplus budgétaires ne furent pas au rendez-vous et il fallut même recourir, afin d'éviter des déficits, à une série de mesures « one-shot » (titrisation de recettes fiscales, ventes de bâtiments, reprises de fonds de pension et autres). L'absence de surplus s'explique par le ralentissement de l'activité économique en début de décennie et par l'ampleur, plus grande qu'escomptée initialement, des diverses initiatives mises en place, notamment en matière de prélèvements obligatoires, de politique d'emploi et, plus tard dans la décennie, en matière de politique sociale<sup>1</sup>.

En 2008, surviennent la crise financière et sa propagation rapide à la sphère réelle de l'économie. Il s'ensuit un creusement des déficits, tant par le jeu des stabilisateurs automatiques qu'en raison de la politique contra-cyclique mise en œuvre. La résurgence de forts déficits interrompt la baisse du ratio d'endettement et réenclenche un « effet boule de neige ». De plus, c'est par l'emprunt que sont récoltés les fonds publics destinés à la recapitalisation et au rachat d'institutions financières belges ébranlées par la crise ainsi qu'au financement de certains États en difficulté. Enfin, l'État est amené à se porter garant de certaines dettes d'institutions financières et des emprunts du Fonds européen de stabilité financière, d'augmenter sa garantie pour les dépôts des particuliers et de l'étendre aux assurances sur la vie. La dette contingente qui correspond à ces garanties vient s'ajouter, en termes de risques de soutenabilité, à la dette effective et à la dette implicite liée au vieillissement.

Les impacts de la crise sur le stock de capital et le chômage structurel ont conduit à une révision à la baisse des perspectives de croissance futures, mais ont également eu pour conséquence une relecture du passé. Ainsi une partie de la croissance considérée jusqu'au printemps 2008 comme « tendancielle » est, depuis, vue comme ayant été dopée temporairement par des bulles financières et immobilières. Autrement dit, la croissance potentielle pour la période précédant la crise est revue à la baisse<sup>2</sup> (voir

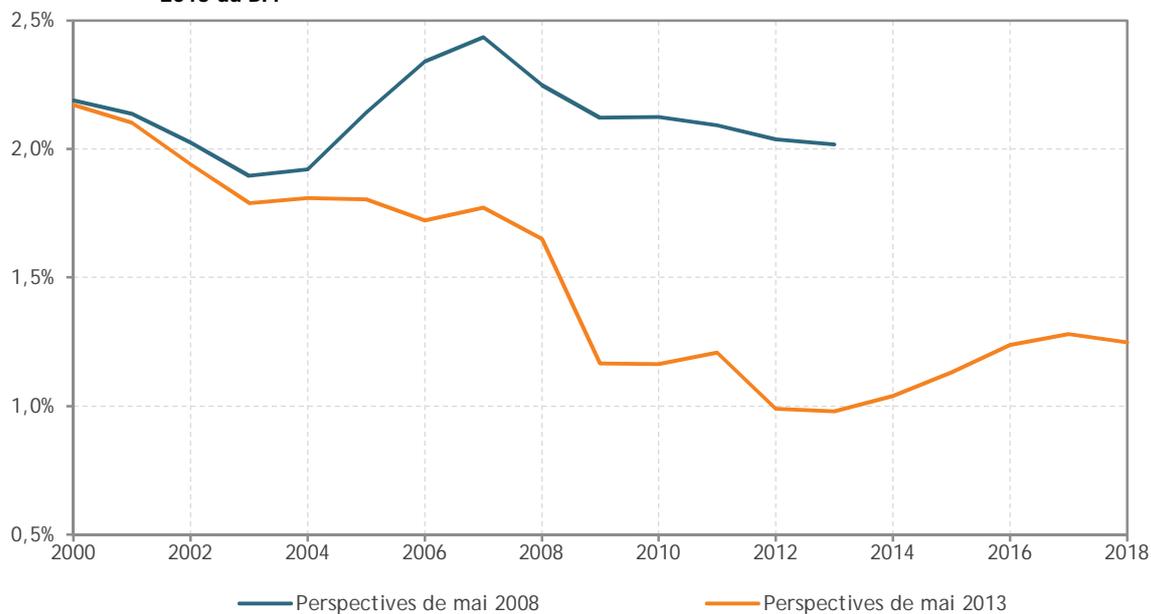
---

<sup>1</sup> Cf. Savage (2013).

<sup>2</sup> Lebrun (2007) analyse les erreurs d'estimation de la croissance potentielle et montre qu'en période de croissance soutenue la croissance potentielle tend plutôt à être surestimée et inversement en période de faible croissance. D'un point de vue technique, ce phénomène résulte de la difficulté de distinguer la tendance du cycle en fin d'échantillon, cette décomposition ne se révélant qu'une fois le futur connu. Autrement dit, les valeurs passées et présentes du PIB potentiel dépendent également des valeurs futures du PIB et donc du scénario que l'on forme pour le futur. Or, la crédibilité surfaite de nombre d'actifs financiers n'avait pas été détectée par la majorité des analystes et opérateurs ce qui, d'ailleurs, constitue une des conditions classiques de déclenchement d'une crise financière.

graphique 1). En corollaire, alors que la situation conjoncturelle en Belgique pour la période 2004-2008 était encore considérée avant la crise comme presque neutre (output gap proche de zéro, voir graphique 2), les estimations actuelles indiquent que les conditions cycliques étaient largement sous-estimées : l'output gap est maintenant vu comme nettement positif pour la même période.

**Graphique 1** Taux de croissance économique potentielle dans les Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP



Source : Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP.

**Graphique 2** Output gap dans les Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP

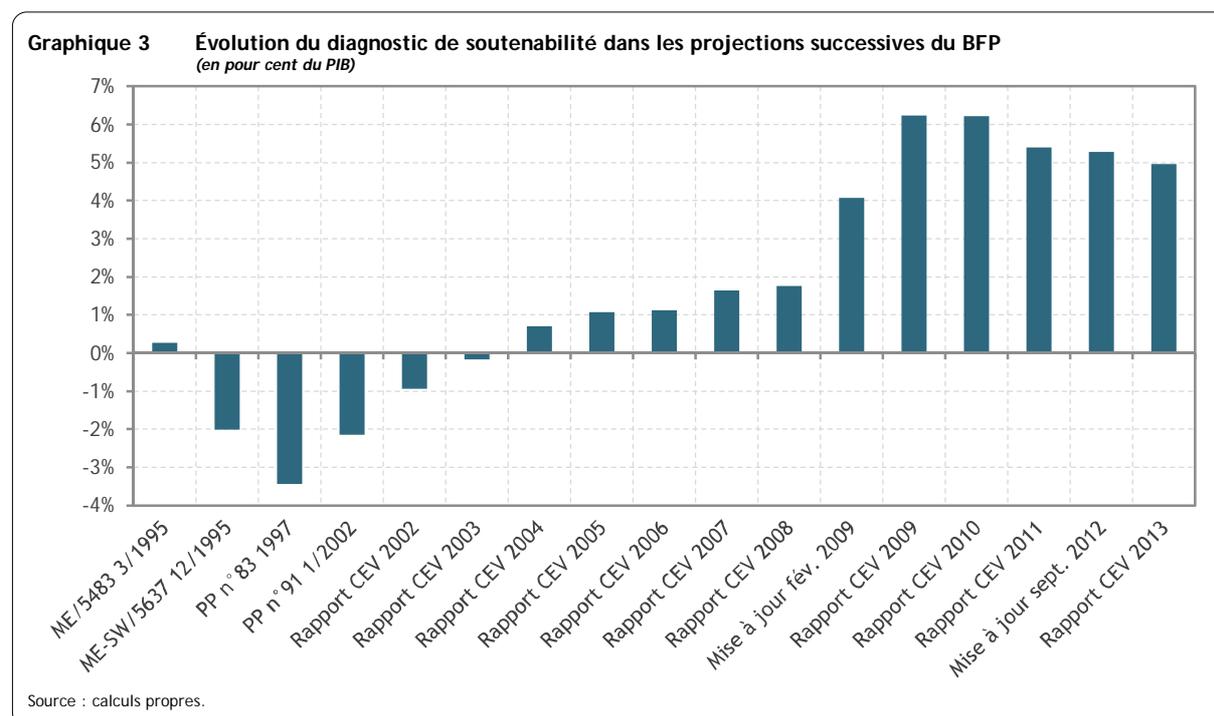


Source : Perspectives économiques de mai 2008 et de mai 2013 du BFP.

Il s'ensuit un changement d'appréciation quant au caractère structurel des soldes budgétaires du passé récent. Avant la crise, les soldes budgétaires de la période 2000-2008 exprimés en termes structurels (i.e. hors composante cyclique et mesures « one-shot ») apparaissaient légèrement négatifs et relativement

stables ; dorénavant, ils sont vus comme plus nettement déficitaires et en dégradation tendancielle. La période de crise aura donc définitivement consacré l'échec de la politique de soutenabilité mise en place au début des années 2000. Alors qu'elle était fondée sur l'idée que des surplus budgétaires allaient être réalisés sans efforts, un ajustement structurel de plusieurs pour cent du PIB est désormais requis pour restaurer l'équilibre budgétaire de l'ensemble des administrations publiques.

Le graphique 3 montre comment a évolué le diagnostic de soutenabilité sur base des différents millésimes de projections réalisées par le Bureau fédéral du Plan depuis la fin des années 90 jusqu'aujourd'hui<sup>3</sup>. Il est mesuré par l'écart entre le surplus primaire structurel à politique constante et le surplus primaire requis par la contrainte budgétaire intertemporelle (voir annexe 1). Les risques liés à la dette contingente ne sont pas pris en compte dans cette approche.



Du milieu des années 1990 au début des années 2000, la situation des finances publiques était vue comme soutenable (on estimait que l'écart de soutenabilité était nul ou négatif). Par contre, les évaluations faites à partir de 2004 pointent un problème de soutenabilité de plus en plus manifeste - pour ne pas dire gigantesque - au fur et à mesure qu'elles intègrent les décisions budgétaires expansionnistes et l'affaiblissement des perspectives macroéconomiques. Après 2010, les mesures d'assainissement prises par les différents niveaux de pouvoir ainsi que les réformes structurelles mises en œuvre, notamment en matière de pensions, ont permis de diminuer sensiblement l'écart de soutenabilité<sup>4</sup>.

Malgré ces efforts, la situation des finances publiques reste critique, principalement pour l'entité I. C'est dans ce contexte délicat que fut négociée la réforme de l'État, d'où le souci manifesté d'emblée pour la question de savoir dans quelle mesure la réforme impliquerait une modification de la répartition du défi de soutenabilité entre entités, ce que fait l'objet de la section suivante.

<sup>3</sup> Sur base des scénarios de référence uniquement (pas les variantes).

<sup>4</sup> L'annexe 2 présente une analyse plus détaillée de l'évolution du diagnostic de soutenabilité.

## 2. Le problème de la répartition du défi de soutenabilité entre entités dans le contexte d'une réforme du fédéralisme budgétaire belge

### 2.1. Quels critères de contribution des différentes entités à l'ajustement budgétaire?

De multiples critères sont envisageables pour la détermination des modalités d'un ajustement budgétaire. L'un d'eux serait celui de l'efficacité allocative qui impliquerait un ciblage sur des instruments en recettes et en dépenses visant à minimiser le coût marginal des fonds publics et à optimiser les effets de l'ajustement sur la croissance économique potentielle. Une autre approche pourrait être axée sur le respect des préférences émises par le corps social par la voie démocratique quant aux politiques à privilégier ou à réduire. De telles approches en termes d'efficacité sociale ou économique sont peu évoquées dans le débat public belge, notamment parce qu'elles pourraient conduire à une distribution de l'ajustement budgétaire entre niveaux de pouvoir inadéquate eu égard à la situation budgétaire propre à chacun d'eux, à moins d'une large solidarité horizontale et verticale entre niveaux de pouvoir qui pourrait être en opposition avec les principes d'une construction fédérale. Dès lors, des critères de nature plus spécifiquement budgétaire ont été avancés.

Ainsi, depuis la résurgence d'importants déficits suite à la crise de 2008-2009, le CSF recommande que l'entité I ne soit pas seule à supporter l'essentiel de l'ajustement budgétaire. Son avis de mars 2012, préalable à la finalisation de la réforme de l'État devant intégrer, selon les termes de la déclaration de politique générale de décembre 2011, une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques, conditionne le retour à l'équilibre budgétaire de toutes les entités à un transfert de charges de l'entité I à l'entité II tenant compte de la réforme de l'État. Un critère envisagé de « répartition équitable des efforts » repose sur le pro rata de chaque entité dans les dépenses primaires finales de l'ensemble des administrations publiques.

Par ailleurs, le BFP a publié en novembre 2010, dans le contexte des négociations qui allaient aboutir à l'accord institutionnel d'octobre 2011 pour la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, une étude abordant certaines questions à prendre en considération dans le cadre d'une révision du fédéralisme belge, l'une d'elles étant : dans quelle mesure une réduction du pouvoir fiscal et de la taille budgétaire de l'entité I devrait-elle s'accompagner d'un report de charges sur les entités fédérées, par exemple sous forme d'un sous-financement des compétences transférées, afin de ne pas détériorer sa crédibilité à honorer sa dette aux yeux des bailleurs de fonds ? Le critère proposé ici est celui du maintien inchangé, après transferts de compétences, de l'écart de soutenabilité de l'entité I exprimé en pourcentage de ses dépenses primaires finales.

Les sections suivantes reviennent sur ces deux critères et montrent que, quoiqu'ils diffèrent dans leur nature, leur quantification en termes de transfert de charges de l'entité I à l'entité II aboutit à des résultats pratiquement similaires.

À noter que, bien que ces deux critères soient très éloignés de critères exprimés en termes d'efficacité sociale ou économique, ils conduisent néanmoins à des choix allocatifs implicites en raison des contributions à l'ajustement budgétaire qu'ils impliquent à charge des différents niveaux de pouvoir, et donc à charge des politiques de leurs compétences respectives.

## **2.2. Les recommandations du CSF quant à la contribution des différentes entités à l'ajustement budgétaire**

Les avis émis par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF avant le déclenchement de la crise de 2008-2009 s'inscrivaient dans la logique de la stratégie de soutenabilité définie au début des années 2000 et qui visait la constitution progressive - mais sans cesse reportée - de surplus budgétaires à moyen terme. L'avis de mars 2007 recommande un surplus budgétaire de l'ensemble des administrations publiques de 1,5% du PIB à l'horizon 2013. Le CSF part de l'hypothèse que l'entité II serait à l'équilibre et que, donc, ce surplus serait localisé dans l'entité I, et renvoie aux autorités politiques la responsabilité de modifier éventuellement cette répartition.

L'important déficit apparu en 2009 conduit à renoncer aux objectifs de surplus budgétaires à moyen terme : dans son avis de septembre 2009, le CSF recommande un retour à l'équilibre budgétaire de l'ensemble des administrations publiques en 2015. Cependant, le CSF considère qu'il serait très difficile d'équilibrer les comptes de l'entité I à moyen terme sans une contribution de l'entité II, et estime donc qu'il serait inapproprié de viser un équilibre des comptes de chacune des deux grandes entités sans réforme du fédéralisme budgétaire car cela « mettrait une pression inacceptable sur les différentes composantes de l'entité I, à savoir la sécurité sociale ou la fiscalité ». Le CSF envisage diverses clés de répartition de l'ajustement budgétaire dont l'une, basée sur la part de chaque entité dans les dépenses primaires finales (65% entité I / 35% entité II) conduirait à un déficit de 1,2% du PIB dans l'entité I et un surplus budgétaire équivalent dans l'entité II. Une clé alternative, tenant compte également des capacités fiscales respectives, conduirait à un déficit de 0,5% du PIB dans l'entité I et à un surplus budgétaire équivalent dans l'entité II.

L'avis de janvier 2010 prend acte du fait que la clé de répartition de l'ajustement budgétaire basée sur la part de chaque entité dans les dépenses primaires finales a été avalisée par le Comité de concertation dans l'accord du 16 septembre 2009 pour la répartition des efforts budgétaires à l'horizon 2012, puis reprise dans l'accord de coopération du 15 décembre 2009 relatif aux objectifs budgétaires pour la période 2009-2010. En extrapolant à titre indicatif l'usage de cette clé 65/35 à l'horizon 2015, le CSF présente un scénario où l'équilibre en 2015 est obtenu par un déficit de 1% du PIB dans l'entité I et un surplus équivalent dans l'entité II, et émet des réserves par rapport à une telle trajectoire : « Cette trajectoire fournit une illustration de l'asymétrie peu soutenable de trajectoires budgétaires à laquelle conduirait à terme le principe d'équirépartition des efforts d'ajustements, en contexte de vieillissement, en l'absence d'adaptation du cadre institutionnel et financier du fédéralisme budgétaire belge ».

L'avis de mars 2011 porte l'objectif budgétaire à l'horizon 2015 à un surplus de 0,2% du PIB compte tenu de l'amélioration du solde en 2010 meilleure qu'escomptée. L'application de la clé 65/35 basée sur la part de chaque entité dans les dépenses primaires finales conduirait à un déficit de 1,0% du PIB dans l'entité I en 2015 et à un surplus de 1,2% du PIB dans l'entité II, scénario à l'égard duquel le CSF rap-

pelle ses réserves déjà émises dans l'avis précédent : il ne garantirait pas la soutenabilité budgétaire de l'entité I et conduirait à une accumulation d'actifs dans l'entité II alors que celle-ci est peu endettée et n'a pas à préfinancer d'importants coûts du vieillissement.

Dans l'avis de mars 2012, à l'occasion du changement de composition de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics », l'évocation d'un scénario de déficit budgétaire à moyen terme dans l'entité I compensé par un surplus dans l'entité II - scénario qui serait en contradiction avec les intentions budgétaires des gouvernements régionaux et communautaires issus des élections de juin 2009 d'atteindre<sup>5</sup> ou de rester<sup>6</sup> à l'équilibre budgétaire - fait place à la recommandation d'un équilibre budgétaire pour chaque entité en 2015, sous la condition d'un transfert de charges de l'entité I à l'entité II tenant compte de la réforme de la LSF. Le CSF fonde cette recommandation sur la déclaration de politique générale de décembre 2011 qui prévoit une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques dont les modalités sont à préciser lors de la finalisation des textes relatifs à la nouvelle loi de financement en ajustant, dans ce cadre, la valeur de certains paramètres de l'accord institutionnel d'octobre 2011, comme les montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution. À titre illustratif, le CSF estime ce transfert de charges à 1% du PIB à l'horizon 2015, au maximum et en ce compris les mesures qui auraient été prises entretemps<sup>7</sup>, ce qui correspond, compte tenu d'une projection de référence indiquant que l'équilibre budgétaire de l'entité II en 2015 serait réalisé à politique constante, à la part des entités fédérées dans les dépenses primaires finales (35%) multipliée par l'ajustement requis du solde primaire de l'ensemble des administrations publiques à l'horizon 2015.

L'avis de mars 2013 recommande d'atteindre l'équilibre budgétaire structurel de l'ensemble des administrations publiques en 2015 puis, en 2016, le MTO fixé à 0,75% du PIB en termes structurels ce qui correspond à un surplus budgétaire de 0,2% du PIB. Celui-ci est localisé dans l'entité I, l'entité II devant être à l'équilibre. Dans cet avis, le CSF propose deux « visions » de ces objectifs et renvoie aux autorités politiques la responsabilité d'opter pour l'une ou l'autre de ces « visions ». La première « vision » suppose, dans la logique de l'avis de mars 2012, un transfert de charges à concurrence de 0,9% du PIB. Dans la seconde « vision », la contribution de l'entité II à la consolidation budgétaire est vue comme sa participation à la réalisation du MTO supposée égale à 35% de celui-ci, soit 0,26% du PIB.

### **2.3. Le critère du BFP basé sur la mesure du défi de soutenabilité de l'entité I**

L'étude de 2010 du BFP (Saintrain, 2010) mettait également en évidence l'indissociabilité de la question de la soutenabilité budgétaire et d'une réforme du fédéralisme belge, dès lors que cette réforme modifierait la répartition des pouvoirs budgétaires entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Ce lien entre soutenabilité budgétaire et réforme de l'État était alors encore peu présent dans le débat public qui privilégiait les questions d'autonomie et de responsabilisation des entités fédérées, de solidarité interrégionale ou de cohérence des paquets de compétences des différents niveaux de pouvoir.

<sup>5</sup> En 2015, pour les entités francophones et la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>6</sup> Pour la Région flamande, qui a atteint l'équilibre en 2011.

<sup>7</sup> « [...] telles que la suppression du budget des compétences usurpées et du budget des dépenses fiscales d'économies d'énergie, et d'un éventuel financement incomplet des compétences dans le cadre de l'accord institutionnel » (source : avis de mars 2013).

Pour une administration publique, la capacité de faire face à son déficit et d'honorer sa dette dépend de son pouvoir fiscal - c'est-à-dire du pouvoir d'opérer des prélèvements obligatoires sur une assiette d'imposition suffisamment large - et de sa capacité de procéder à des réaménagements au sein de ses dépenses.

En matière de soutenabilité, la situation belge est fortement dissymétrique en ce sens que le problème de soutenabilité budgétaire affecte principalement le niveau fédéral, et très peu les entités fédérées :

- Le déficit public est principalement logé dans le pouvoir fédéral ; le retournement conjoncturel de 2008-2009 a contribué à ce déficit, mais il en a aussi révélé le caractère structurel, masqué auparavant par des bonis conjoncturels et le produit d'opérations « one-shot ».
- Le pouvoir fédéral est l'émetteur de neuf dixièmes de la dette publique belge. Historiquement, les transferts de compétences aux entités fédérées ne se sont pas accompagnés du transfert d'un pro rata de dette publique. La dette du pouvoir fédéral résulte aussi des fortes augmentations des transferts de moyens à la sécurité sociale.
- Le niveau fédéral supporte l'essentiel des coûts budgétaires croissants liés au vieillissement démographique. La sécurité sociale est en première ligne, mais c'est le pouvoir fédéral qui en subit, en fait, la plus grande partie, via la prise en charge de la quasi-totalité du financement des pensions de la fonction publique (y compris des entités fédérées) et de l'accroissement des dépenses de soins de santé, financé par un mécanisme spécifique de transfert de ressources vers la sécurité sociale. En outre, le pouvoir fédéral est garant du financement de la hausse attendue des dépenses de pension des régimes des salariés et des indépendants.
- Le pouvoir fédéral supporte la plus grande partie de la charge des opérations de sauvetage d'institutions financières menées depuis 2008, en ce compris la dette contingente constituée des diverses garanties d'État octroyées à des institutions financières fragilisées. De plus, les engagements que l'État belge a pris dans le cadre des mécanismes de stabilisation pour la zone euro mis en place au niveau européen ont apporté une dimension supplémentaire au facteur d'incertitude.

Une redistribution des pouvoirs budgétaires en faveur des entités fédérées, impliquant une réduction du pouvoir fiscal du niveau fédéral et de sa taille budgétaire, mais en lui laissant l'intégralité de son déficit, de sa dette et des coûts budgétaires du vieillissement, compliquerait considérablement l'assainissement budgétaire nécessaire à la restauration de la soutenabilité budgétaire et à la préservation de la crédibilité financière indispensable au maintien de taux d'intérêt raisonnables sur les emprunts publics, ce qui est vital pour l'ensemble des agents économiques du pays.

Inversement, les entités fédérées verraient leur capacité à supporter un certain degré d'endettement augmentée vu l'extension de leur pouvoir fiscal et de la taille de leur budget. Dès lors, préserver la capacité d'améliorer la soutenabilité globale des finances publiques impliquerait d'en faire assumer une partie de l'amélioration par les entités fédérées, et ce au pro rata de l'augmentation de leur pouvoir fiscal et de leur taille budgétaire découlant de la réforme de l'État. Autrement dit, le transfert aux entités fédérées d'une masse budgétaire devrait s'accompagner du transfert de l'effort d'assainissement que le niveau fédéral aurait pu faire proportionnellement à cette masse budgétaire si elle était restée de sa compétence.

L'étude suggérait donc de prendre en considération un critère selon lequel soit maintenu inchangé, après réforme de l'État, l'écart de soutenabilité de l'entité I exprimé en pourcentage de ses dépenses primaires finales. L'écart de soutenabilité mesure l'ajustement constant à apporter à la trajectoire de surplus primaire pour garantir le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle (voir annexe 1). Les dépenses primaires finales correspondent aux politiques propres et qui relèvent de la responsabilité directe d'un niveau de pouvoir et, en ce sens, sont représentatives de ses possibilités de réaménagement budgétaire. En considérant l'entité I, et non le seul pouvoir fédéral, ce critère suppose que les budgets de la sécurité sociale pourront être mis à contribution avec, donc, la participation des partenaires sociaux qui la cogèrent, afin de rétablir la soutenabilité budgétaire.

Le tableau 1 reprend les données présentées dans l'étude de 2010 du BFP relatives à l'écart de soutenabilité et aux dépenses primaires finales par entité. Le scénario à politique constante utilisé correspondait, pour le moyen terme, aux Perspectives économiques 2010-2015 publiées par le BFP en mai 2010 et, pour le long terme, au rapport de juin 2010 du CEV en ce qui concerne l'évolution des dépenses sociales et les paramètres sociodémographiques et macroéconomiques (emploi, chômage, productivité). Les hypothèses retenues pour la projection de long terme à politique constante des postes budgétaires extérieurs au champ d'analyse du CEV (dépenses non liées à l'âge, recettes, transferts entre niveaux de pouvoir) sont décrites dans Fasquelle et al. (2008)<sup>8</sup>.

Sur base de ces données, le ratio entre l'écart de soutenabilité de l'entité I et ses dépenses primaires finales s'élève à 20%. Par conséquent, maintenir inchangé ce ratio après réforme de l'État impliquerait que, pour chaque 1% du PIB de budget correspondant à des compétences transférées aux entités fédérées, 0,2% du PIB d'écart de soutenabilité soit transféré de l'entité I aux entités fédérées. Ce transfert d'un pro rata d'écart de soutenabilité peut prendre différentes formes, notamment celle d'un sous-financement des compétences transférées à concurrence de 20%<sup>9</sup>.

**Tableau 1 Écart de soutenabilité et dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante - estimation de novembre 2010**  
(en pour cent du PIB, sauf mention contraire)<sup>1</sup>

	Écart de soutenabilité (a)	Dépenses primaires finales (b)	Écart de soutenabilité en pour cent des dépenses primaire finales (c=a/b)
Ensemble des administrations publiques	6,2	47	13
Entité I	6,3	32	20
Entité II	-0,1	15	-1

1. Source : Saintrain (2010).

Le tableau 2 présente une mise à jour des données du tableau 1 sur base des Perspectives économiques 2013-2018 du BFP de mai 2013 et des projections de long terme du rapport de juillet 2013 du CEV. Ce

<sup>8</sup> En résumé, ces catégories de recettes et de dépenses évoluent plus ou moins en parallèle au PIB ; les taux implicites d'imposition sont constants et appliqués aux assiettes correspondantes, l'emploi de l'enseignement est influencé par les évolutions démographiques et le reste de l'emploi public par l'évolution de la population active, les autres dépenses non liées à l'âge évoluent parallèlement au PIB. Les transferts entre le pouvoir fédéral et la sécurité sociale sont projetés sur base d'hypothèses spécifiques propres aux différents dispositifs.

<sup>9</sup> L'étude de 2010 présentait des alternatives, équivalentes en termes de transfert d'écart de soutenabilité de l'entité I aux entités fédérées, comme le transfert aux entités fédérées d'une partie de la dette ou des coûts du vieillissement.

nouveau jeu de projections n'inclut pas les effets de la réforme de l'État mais bien une série d'autres éléments intervenus postérieurement aux projections de 2010, notamment :

- l'impact des mesures de consolidation budgétaire à court et moyen terme décidées lors de la formation du gouvernement fédéral fin 2011 et concrétisées dans les budgets 2012 et 2013, notamment en matière de recettes fiscales et non fiscales, de frais de fonctionnement et autres. À noter que l'orientation restrictive des budgets des entités fédérées a été initiée dès 2009 et, par conséquent, était déjà en grande partie reflétée dans les données de l'étude de 2010 ;
- l'impact budgétaire des réformes structurelles décidées lors de la formation du gouvernement fédéral fin 2011 en matière, notamment, de pension, chômage, chômage avec complément d'entreprise (prépension), crédits-temps et d'interruption de carrière, ainsi que la réforme du bonus de pension de 2013 ;
- les effets sur les finances publiques d'une croissance économique à court et moyen terme - effective et potentielle - moindre qu'anticipée dans les Perspectives économiques de 2010, sans rattrapage à long terme des pertes de PIB enregistrées (l'hypothèse de croissance de la productivité à long terme n'ayant pas été modifiée) ;
- les effets de révisions successives des perspectives démographiques (cf. les hypothèses de fécondité, migration et espérance de vie).

Sur base de cette mise à jour, il apparaît que l'écart de soutenabilité s'est réduit d'un peu plus de 1% du PIB par rapport aux estimations faites en 2010, et que cette amélioration est entièrement localisée dans l'entité I. La répartition des dépenses primaires finales entre les deux entités, environ 2/3 pour l'entité I et 1/3 pour l'entité II ne s'est pas sensiblement modifiée. Le ratio entre l'écart de soutenabilité de l'entité I et ses dépenses primaires finales s'élève à 16%. Par conséquent, maintenir inchangé ce ratio après réforme de l'État impliquerait, par exemple, un sous-financement des compétences transférées à concurrence de 16%.

**Tableau 2 Écart de soutenabilité et dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante - mise à jour de juillet 2013**  
(en pour cent du PIB, sauf mention contraire)<sup>1</sup>

	Écart de soutenabilité (a)	Dépenses primaires finales (b)	Écart de soutenabilité en pour cent des dépenses primaire finales (c=a/b)
Ensemble des administrations publiques	5,0	48	10
Entité I	5,1	32	16
Entité II	-0,2	16	-1

1. Source : calculs propres.

Retenir pour critère le taux de 20% de transfert de charges qui ressortait de l'étude de 2010 ou retenir le taux de 16% qui résulte de la mise à jour de 2013 est une question qui peut être débattue. En tout état de cause, étant donné que cette révision découle en tout ou partie des mesures de consolidation budgétaire et des réformes structurelles mises en œuvre au niveau fédéral en début de législature, retenir le taux de 16% reviendrait à considérer opportun que les entités fédérées bénéficient desdites mesures, sous forme d'un moindre transfert de charges dans le cadre de la réforme de l'État. À noter à cet égard

que, quel que soit le taux considéré - 20% ou 16% -, il implique de porter à charge des entités fédérées une partie du déficit structurel creusé au niveau fédéral dans la première décennie des années 2000.

## 2.4. Deux critères différents, mais concordants dans leur quantification

Le tableau 3 présente une estimation des transferts de compétences de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État finalisée en juillet 2013. Il s'agit des dépenses pour les compétences en matière de politique de l'emploi, allocations familiales, soins de santé et aux personnes âgées et autres matières diverses, mais aussi, dans cette présentation, des dépenses fiscales (qui, économiquement, s'apparentent davantage à des subventions qu'à une imposition)<sup>10</sup>. Ces compétences transférées seront financées en tout ou partie par des dotations et par l'IPP régionalisé (voir partie 3).

**Tableau 3 Transferts de compétences de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État en matière de dépenses**  
(en pour cent du PIB, en 2015)<sup>1</sup>

Total	4,9
Politique de l'emploi <sup>2</sup>	1,0
Dépenses fiscales	0,7
Allocations familiales	1,6
Soins de santé et aux personnes âgées	1,1
Autres compétences transférées aux régions <sup>3</sup>	0,2
Autres compétences transférées aux communautés <sup>4</sup>	0,2

1. Source : calculs propres sur base des montants cités dans la proposition de loi réformant la LSF ou, à défaut, du budget 2013 initial. Y compris frais de personnel, frais de fonctionnement et loyers. Estimation pour 2015, sauf pour les infrastructures hospitalières (2016) et les pôles d'attraction interuniversitaires (2018).

2. Non compris les interventions financières octroyées pour les programmes de remise au travail de chômeurs (droits de tirage) dont l'inclusion dans la nouvelle dotation IPP des régions ne constitue pas, à proprement parler, un transfert de compétence.

3. Compétences visées à l'art. 30 de la proposition de loi réformant la LSF.

4. Infrastructures hospitalières, maisons de justice et compétences visées à l'art. 38 de la proposition de loi réformant la LSF.

Selon cette présentation, l'ampleur des transferts de compétences se monte à 4,9% du PIB. Dès lors, du critère du rapport entre l'écart de soutenabilité de l'entité I et ses dépenses primaires finales découle la nécessité d'un transfert de charges de 1,0% du PIB (selon le chiffrage de l'étude de 2010 du BFP) ou de 0,8% du PIB<sup>11</sup> (selon la mise à jour de 2013) afin de ne pas aggraver le problème de soutenabilité de l'entité I.

Ce résultat est extrêmement proche de celui qui découle du critère du CSF basé sur la part respective des entités dans les dépenses primaires finales et qui conduit à chiffrer le transfert de charges à maximum 1% du PIB dans l'avis du CSF de mars 2012, ou à 0,9% du PIB dans l'une des deux « visions » de l'avis mars 2013. Bien qu'ils diffèrent dans la mesure de l'ajustement à réaliser et dans la manière de définir la contribution souhaitable de chaque entité à cet ajustement, les deux critères concordent néanmoins pratiquement dans leur quantification. À noter toutefois que cette concordance est fortuite et qu'il n'en aurait pas été ainsi si, par exemple, les transferts de compétences décidés dans le cadre de la réforme de l'État avaient été d'une autre ampleur.

<sup>10</sup> À noter que, en SEC 1995, la partie remboursée des crédits d'impôt est comptabilisée en dépenses de transferts aux ménages. Dans le SEC 2010 qui entrera en application en 2014, les crédits d'impôts seront intégralement comptabilisés en dépenses (tant la partie qui ramène l'impôt à zéro que la partie remboursée correspondant au montant de l'impôt négatif).

<sup>11</sup>  $20\% \times 4,9\% \text{ du PIB} = 1,0\% \text{ du PIB}$  et  $16\% \times 4,9\% \text{ du PIB} = 0,8\% \text{ du PIB}$ .

### 3. Impacts de la réforme sur la répartition du problème de soutenabilité entre entités

#### 3.1. Mode d'évaluation du transfert de charges entre entités découlant de la réforme

##### 3.1.1. Une évaluation en termes de transfert d'écart de soutenabilité

Cette partie aborde la question suivante : dans quelle mesure la réforme de l'État implique-t-elle un transfert de charges entre l'entité I et l'entité II et, le cas échéant, l'ordre de grandeur de ce transfert de charges répond-il aux critères de contribution des différentes entités à l'ajustement budgétaire évoqués à la partie 2 ?

Dans les sections suivantes, le transfert de charges sera exprimé en termes de transfert d'écart de soutenabilité - c'est-à-dire en termes d'un flux constant à horizon infini - ou, alternativement, en termes de transfert implicite d'un stock de dette équivalent. La méthodologie est présentée à l'annexe 1. Cette façon de procéder permet de rendre compte en un seul indicateur de coûts budgétaires qui ne sont pas nécessairement constants dans le temps vu les dynamiques des différentes mesures concernées. De plus, elle intègre une logique actuarielle de par l'actualisation des flux futurs sur base du différentiel intérêt-croissance.

Les flux futurs ne seront pas à proprement parler probabilisés mais, néanmoins, l'analyse sera effectuée sous l'hypothèse d'une « durée de vie de la réforme » finie. En effet, l'hypothèse d'une durée de vie infinie conduirait à des résultats incompatibles avec une logique de modélisation de long terme et difficilement interprétables (par exemple, la dotation pour la politique de l'emploi, liée à 75% de la croissance économique, tend à long terme vers 0% du PIB ; le taux moyen de l'IPP à législation inchangée tend, à long terme, à converger vers le taux marginal, etc.). Par hypothèse, l'on supposera une durée de vie finie de 5 ans, 10 ans, 15 ans et, à titre davantage illustratif, 45 ans. À l'issue de la durée de vie de la réforme, le solde primaire des différentes entités est supposé retrouver les mêmes variations annuelles que dans le scénario de référence hors réforme. En d'autres termes, les coûts ou gains budgétaires enregistrés lors de la dernière année de vie de la réforme sont ensuite « gelés », c'est-à-dire maintenus définitivement constants<sup>12</sup>. Les modalités concrètes d'après réforme qui aboutiraient à ce gel sont indéterminées.

L'évaluation sera effectuée à un niveau désagrégé par groupes de mesures cohérents (les résultats étant additifs par construction). L'on s'intéressera aux transferts de charges entre l'entité I et l'entité II considérée dans sa globalité : l'étude n'aborde pas la question des impacts par pouvoir public individuel au sein des entités fédérées.

L'incidence de la réforme sur l'enregistrement des recettes et des dépenses dans les comptes publics établis par l'ICN dans les concepts du SEC n'est pas encore connue au moment de clôturer cet article.

---

<sup>12</sup> Ce qui revient encore, par exemple, à supposer que tous les flux impliqués par la réforme - dotations, dépenses pour les compétences transférées, IPP - deviennent constants en pour cent du PIB à l'issue de la durée de vie de la réforme.

Certains postes transférés par la réforme aux entités fédérées pourraient rester comptabilisés au niveau du sous-secteur des administrations de sécurité sociale. L'on supposera ici que l'ensemble des composantes de la réforme donne lieu à un glissement de comptabilisation de l'entité I à l'entité II.

### 3.1.2. Cadre macroéconomique et budgétaire

Le cadre macroéconomique et budgétaire de référence sur lequel sont basés les calculs est constitué des Perspectives économiques 2013-2018 du BFP de mai 2013, des Perspectives économiques régionales 2013-2018 de juillet 2013 et des projections de long terme du rapport de juillet 2013 du CEV, cohérentes avec les Perspectives de population 2012-2060 du BFP et de la DGSIE. Ce cadre repose sur les mêmes principes de modélisation que le cadre produit en 2010 à l'intention des chargés de mission royale dans le cadre de la réforme de la loi spéciale de financement, et mis à jour à différentes reprises par la suite à la demande des négociateurs de la réforme<sup>13</sup>.

Ce cadre macroéconomique et budgétaire est également celui sur lequel est basée l'estimation de l'écart de soutenabilité présentée au tableau 2 ci-avant. Il s'agit de projections à politiques constantes dans lesquelles seules les mesures budgétaires suffisamment modalisées et effectivement décidées sont prises en compte. Par conséquent, dans ces projections, les objectifs de moyen terme du programme de stabilité ne sont pas rencontrés et, à plus long terme, le coût budgétaire du vieillissement - lié principalement à la hausse des dépenses de pensions et de soins de santé plus rapide que celle du PIB - entraîne une augmentation de la dette, du déficit et des charges d'intérêt (d'où l'important écart de soutenabilité) tellement importante<sup>14</sup> que les hypothèses de taux d'intérêt et de croissance économique de la projection deviennent manifestement incompatibles avec une telle détérioration des finances publiques. Il ne s'agit donc aucunement de prévisions car l'on peut considérer comme certain que ce scénario ne se matérialisera pas. Des réformes qui modifieraient la projection dans le sens d'une restauration de la soutenabilité budgétaire ne sont pas nécessairement sans conséquences sur les impacts de la réforme de l'État ; ce sujet est abordé à la section 3.3.2.

L'évaluation sera effectuée sous l'hypothèse d'absence d'exercice effectif de l'autonomie régionale ou communautaire en matière d'IPP et autres compétences transférées par rapport aux dispositions prévalant avant réforme.

L'évaluation prend en compte de façon exhaustive les paramètres d'évolution des dotations et autres financements de l'ancienne LSF et de la nouvelle LSF issue de la réforme<sup>15</sup>. Les montants initiaux des dépenses pour les nouvelles compétences régionalisées<sup>16</sup> sont repris des données mentionnées dans les documents parlementaires basées sur les crédits du budget 2013. L'évolution des dépenses de la politique de l'emploi, de soins aux personnes âgées et d'allocations familiales, de même que celle l'IPP, est projetée sous l'hypothèse de législation inchangée selon les méthodologies implémentées dans les modèles du BFP. Les dépenses pour les autres compétences transférées sont supposées constantes en pour cent du PIB.

<sup>13</sup> Voir notamment Bureau fédéral du Plan & Banque nationale de Belgique (2010).

<sup>14</sup> Voir Desmet et al. (2013).

<sup>15</sup> Telle que décrite dans la proposition de loi réformant la LSF.

<sup>16</sup> Telles que décrites dans la proposition de loi réformant la LSF (en matière de dépenses fiscales) et dans la proposition de loi relative aux transferts de compétences (en ce qui concerne les autres compétences transférées).

### 3.2. Évaluation par composante

Le tableau 4 présente l'estimation du transfert de charges découlant des différentes composantes de la réforme, en fonction de sa durée de vie. Les paragraphes du texte explicatif qui suit sont numérotés comme les lignes du tableau 4 auxquelles ils se réfèrent.

**Tableau 4** Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par les différentes composantes de la réforme de l'État, en fonction de la durée de vie de la réforme (en pour cent du PIB)<sup>1</sup>

	Transfert d'écart de soutenabilité				Transfert implicite de dette
	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans	10 ans
a. Communautés et COCOM (hors montants de transition, cotisation « pensions » et contributions d'assainissement et au coût du vieillissement)	-0,01	0,05	0,05	0,33	4
a.1. Remplacement de l'ancienne dotation TVA par la nouvelle	0,15	0,15	0,15	0,15	12
a.2. Remplacement de l'ancienne dotation IPP par la nouvelle	-0,16	-0,14	-0,12	-0,03	-12
a.3. Allocations familiales : dotation et dépenses (sans adaptations au bien-être)	-0,05	-0,08	-0,09	-0,13	-6
a.4. Soins aux personnes âgées : dotation et dépenses	0,01	0,08	0,07	0,29	7
a.5. Soins de santé : dotation et dépenses	0,00	0,00	0,01	0,02	0
a.6. Autres	0,04	0,04	0,04	0,04	3
b. Régions (hors montants de transition, cotisation « pensions », financement additionnel des institutions bruxelloises et contributions d'assainissement et au coût du vieillissement)	0,12	0,02	-0,09	-0,56	-2
b.1. Remplacement de l'ancienne dotation IPP de base et du terme négatif par l'IPP régional (après déduction des dépenses fiscales régionales) et la dotation dépenses fiscales	-0,10	-0,20	-0,29	-0,72	-16
b.1.1. Effet taux de l'IPP (augmentation endogène de la pression fiscale à législation inchangée)	-0,03	-0,12	-0,20	-0,69	-10
b.1.2. Effet assiette de l'IPP (augmentation des pensions imposables en pour cent du PIB)	-0,02	-0,06	-0,11	-0,16	-5
b.1.3. Hors effet taux et hors effet d'assiette	-0,05	-0,02	0,01	0,13	-1
b.2. Politique de l'emploi : dotation et dépenses	0,16	0,16	0,16	0,20	10
b.3. Remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par la nouvelle	0,07	0,06	0,05	-0,02	5
b.4. Autres	-0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0
c. Montants de transition	-0,08	-0,07	-0,03	-0,01	-6
d. Cotisation « pensions »	0,05	0,12	0,19	0,19	10
e. Financement additionnel des institutions bruxelloises	-0,10	-0,09	-0,09	-0,07	-8
f. Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement	0,63	0,67	0,71	0,93	56
f.1. Contribution d'assainissement (réductions initiales)	0,59	0,58	0,57	0,53	48
f.2. Contribution au coût du vieillissement (moindres liaisons à la croissance économique)	0,05	0,11	0,16	0,45	9
f.3. Effet joint	-0,01	-0,01	-0,02	-0,05	-1
p.m. adaptation des allocations familiales au bien-être	0,08	0,15	0,21	0,40	12

1. Source : calculs propres.

**a. Communautés et COCOM (hors montants de transition, hors cotisation « pensions » et hors contributions d'assainissement et au coût du vieillissement)**

Les communautés bénéficient d'une dotation TVA et d'une dotation IPP. La réforme modifie ces dotations et en octroie de nouvelles pour le financement de leurs nouvelles compétences en matière d'allocations familiales, soins aux personnes âgées, soins de santé et autres. À noter que le financement de la Communauté germanophone est essentiellement régi par d'autres dispositions légales qui n'ont pas encore été révisées au moment de clôturer cet article.

(a.1) L'ancienne dotation TVA (dotation de base et refinancement de 2001) évoluait avec 91% de la croissance économique, l'inflation des prix à la consommation et un facteur démographique. Il en va de même de la nouvelle dotation TVA. Cependant, son niveau est désormais plus faible en raison du glissement de la plus grande partie du refinancement de 2001 vers la dotation IPP<sup>17</sup> et malgré le fait qu'elle inclut désormais des moyens pour le financement de certaines nouvelles compétences (e.g. fonds pour les équipements et services collectifs, fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrants) ainsi que la dotation compensatoire de la RRTV anciennement comprise dans la dotation IPP.

(a.2) L'ancienne dotation IPP des communautés comprenait un montant principal (environ 88% du total en 2015) lié à 100% de la croissance économique et à l'inflation, et la dotation compensatoire de la RRTV indexée uniquement sur l'inflation. La nouvelle dotation couvre, la première année, l'ancienne dotation, hors dotation compensatoire de la RRTV (qui glisse vers la dotation TVA), et le refinancement de 2001 précédemment comprise dans la dotation TVA (cf. supra). Elle est donc, au départ, plus élevée que l'ancienne dotation IPP mais, par contre, n'évolue plus qu'avec 75% de la croissance économique et l'inflation. La dotation de la COCOM évolue désormais avec 82,5% de la croissance économique alors qu'elle n'était auparavant liée qu'à l'inflation.

(a.3) L'évolution des dépenses d'allocations familiales, dont la compétence est nouvellement transférée, est reprise du rapport 2013 du CEV en excluant, toutefois, l'impact des adaptations au bien-être dont il n'y a pas lieu de tenir compte à législation inchangée<sup>18</sup>. La nouvelle dotation « allocations familiales » a vocation à couvrir la totalité des dépenses la première année, puis évolue avec 25% de la croissance économique par habitant, la population de 0 à 18 ans inclus et l'inflation<sup>19</sup>. Cette liaison partielle de la dotation à la croissance économique dégage un surplus de financement par rapport à des dépenses d'allocations familiales qui ne bénéficieraient d'aucune revalorisation en termes réels. Pour mémoire, la dernière ligne du tableau 4 donne l'impact d'une revalorisation réelle de 1% l'an des allocations familiales selon l'hypothèse du CEV.

<sup>17</sup> Seule subsiste dans la dotation TVA la partie du refinancement de 2001 correspondant à la liaison de l'ancienne dotation TVA de base à 91% de la croissance économique pour les années 2010 à 2015.

<sup>18</sup> La loi de 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations prévoit que le montant des allocations familiales entre dans le calcul de l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être, mais que l'affectation de cette enveloppe ne concerne que les prestations de remplacement (du moins, dans le régime des travailleurs salariés). Le CEV projette néanmoins les dépenses d'allocations familiales en tenant compte de revalorisations réelles de 1% l'an - i.e. la contribution des allocations familiales au calcul de l'enveloppe - à défaut d'hypothèses quand à l'affectation de cette contribution aux prestations de remplacement.

<sup>19</sup> Par ailleurs, la réforme prévoit la possibilité de majorer la dotation « allocations familiales » d'une partie de l'enveloppe bien-être si les partenaires sociaux constatent une hausse du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur.

(a.4) L'évolution des dépenses de soins aux personnes âgées, dont la compétence est nouvellement transférée, est reprise de l'évolution des dépenses de soins de longue durée du rapport 2013 du CEV. Selon la méthodologie du CEV, elle dépend d'un facteur démographique sous forme de probabilités de recours à différentes catégories de soins de longue durée en fonction de l'âge et selon le degré de dépendance aux soins, et de l'évolution des taux de salaires des prestataires de soins (i.e., à long terme, de l'hypothèse de croissance de la productivité). La nouvelle dotation « soins aux personnes âgées » a vocation à couvrir la totalité des dépenses la première année puis évolue avec 82,5% de la croissance économique par habitant, la population de plus de 80 ans et l'inflation. Un sous-financement croissant des dépenses ressort de la projection en raison notamment de la liaison incomplète de la dotation à la croissance économique.

(a.5) La nouvelle dotation « soins de santé et aide aux personnes » est liée à 82,5% de la croissance économique et à l'inflation. Par hypothèse, les dépenses sont supposées constantes en pour cent du PIB.

(a.6) Les nouvelles dotations « infrastructures hospitalières et services médico-techniques<sup>20</sup> », « maisons de justice » et « pôles d'attraction interuniversitaires<sup>21</sup> » évoluent avec 100% de la croissance économique et l'inflation. Par hypothèse, les dépenses correspondantes sont supposées constantes en pour cent du PIB. Cette rubrique comprend également les dépenses relatives aux autres nouvelles compétences dont le financement est repris dans la nouvelle dotation TVA (cf. point a.1).

En résumé, avant prise en compte des montants de transition, de la cotisation « pensions » et des contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, la réforme est pratiquement neutre pour les communautés si la durée de vie de la réforme est limitée à 5 ans, mais un transfert de charges apparaît pour des durées de vie plus longues. Il est d'autant plus grand que la dynamique des flux concernés par la réforme est prolongée à un horizon de plus long terme. Ce transfert de charges de l'entité I aux communautés découle principalement de la moindre liaison de la dotation IPP à la croissance économique et du sous-financement croissant des dépenses de soins aux personnes âgées.

**b. Régions (hors montants de transition, hors cotisation « pensions », hors financement additionnel des institutions bruxelloises et hors contributions d'assainissement et au coût du vieillissement)**

Avant réforme, les régions recevaient une dotation IPP de base, diminuée d'un terme négatif compensant le pouvoir fédéral pour la régionalisation de certains impôts en 2001, une intervention de solidarité nationale et une dotation « moyens supplémentaires » pour le financement des compétences transférées en 1993 et 2001. La réforme modifie ces dotations, régionalise une partie de l'IPP et octroie de nouvelles dotations pour le financement de nouvelles compétences régionales en matière de dépenses fiscales (essentiellement pour le logement et les titres-services), politique de l'emploi et autres.

(b.1) L'ancienne dotation IPP de base évoluait avec 100% de la croissance économique et l'inflation mais le terme négatif dont elle était diminuée n'était lié qu'à 91% de la croissance économique<sup>22</sup> et à

<sup>20</sup> À partir de 2016.

<sup>21</sup> À partir de 2018.

<sup>22</sup> À l'exception de la composante « RRTV » du terme négatif, liée seulement à l'inflation.

l'inflation ; en net, l'ancienne dotation IPP évoluait donc plus vite que le PIB. Les dépenses fiscales régionalisées sont financées à concurrence de 60%, la première année, par une nouvelle dotation « dépenses fiscales », qui évolue ensuite avec 75% de la croissance économique et l'inflation. Le montant de l'IPP régionalisé, avant dépenses fiscales, sera calibré, la première année, de sorte à couvrir le reliquat (40%) des dépenses fiscales et à compenser l'ancienne dotation IPP de base diminuée d'une grande partie du terme négatif (et non de son entièreté<sup>23</sup>, ce qui implique que, au départ, le montant de l'IPP régionalisé et la nouvelle dotation « dépenses fiscales » couvrent légèrement plus que les dépenses fiscales et l'ancienne dotation IPP net du terme négatif). La projection de l'IPP régional net de dépenses fiscales est ici réalisée sous l'hypothèse de législation inchangée. Il s'ensuit une progression plus rapide que celle du PIB en raison, tant d'un effet taux positif (dont la contribution est distinguée à la ligne b.1.1) que d'un effet d'assiette positifs (ligne b.1.2). D'une part, en effet, la pression fiscale moyenne augmente en raison de la progressivité de l'IPP dans le contexte de croissance positive des revenus réels par tête qui caractérise le cadre macroéconomique de référence<sup>24</sup>. D'autre part, l'assiette imposable augmente plus rapidement que le PIB vu l'évolution des revenus de pensions, qui contribuent dans une large mesure au coût du vieillissement démographique tel qu'estimé par le CEV.

(b.2) L'évolution des dépenses pour les compétences en matière de politique de l'emploi, nouvellement transférées, est reprise pour le moyen terme (à l'horizon 2018) des Perspectives économiques du BFP de mai 2013 à législation inchangée ; à long terme, ces dépenses sont, par hypothèse, supposées constantes en pour cent du PIB. La nouvelle dotation « emploi » a vocation à couvrir, la première année, 90% de ces dépenses, ainsi que 90% des anciennes interventions financières du pouvoir fédéral pour les programmes de remise au travail de chômeurs (« droits de tirage », constants en termes nominaux). Elle évolue ensuite avec 75% de la croissance économique et l'inflation.

(b.3) L'ancienne intervention de solidarité nationale était égale à 11,6 euros à prix de 1990 et par habitant de la région, par point d'écart négatif entre le produit de l'IPP par habitant de la région et la moyenne nationale. La nouvelle intervention de solidarité, toujours verticale, est égale à 80% de l'écart négatif entre la part des contribuables d'une région dans l'IPP resté fédéral et la part de la population de cette région dans la population totale, multiplié par un montant de base<sup>25</sup> lié à 100% de la croissance économique et l'inflation. Moins élevée que l'ancienne en début de période, la nouvelle intervention de solidarité progresse ensuite à un rythme plus soutenu en raison de sa liaison au PIB remplaçant son caractère anciennement forfaitaire. La projection est ici réalisée sous l'hypothèse d'une stabilité à long terme des contributions régionales au produit de l'IPP.

(b.4) La dotation « moyens supplémentaires » était et reste liée à 100% de la croissance économique et à l'inflation. La réforme y ajoute un montant correspondant, la première année, aux dépenses pour les autres nouvelles compétences des régions. Par hypothèse, celles-ci sont ici supposées constantes en pour cent du PIB. Cette rubrique comprend également le produit transféré aux régions des perceptions

<sup>23</sup> Le terme négatif n'a pas entièrement été pris en compte afin de ne pas affecter trop fortement la clé de répartition régionale des moyens.

<sup>24</sup> Cf. la méthodologie présentée dans Frogneux et Saintrain (2012).

<sup>25</sup> La première année, ce montant de base est égal à « l'ensemble des montants liés à l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé fiscale aux régions » (montant de l'IPP régional, hors dépenses fiscales, et des dotations « emploi » et « dépenses fiscales » après réduction pour les recettes liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière) et 50% de la dotation IPP des communautés.

immédiates, amendes et transactions pénales relatives aux infractions routières pour lesquelles elles deviennent compétentes (également supposé constant en pour cent du PIB), en contrepartie d'une réduction de dotation d'un montant équivalent la première année, mais ensuite lié à 75% de la croissance économique et à l'inflation (et qui sera, en fait, imputée à la dotation « emploi »).

En résumé, avant prise en compte des montants de transition, de la cotisation « pensions », du financement additionnel des institutions bruxelloises et des contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, la réforme implique, à court terme, des coûts pour les régions en raison principalement du sous-financement des dépenses pour les compétences en matière d'emploi et de la réduction de l'intervention de solidarité nationale. Si la dynamique des flux concernés par la réforme est prolongée à plus long terme, les coûts résultant du caractère partiel de la liaison des dotations « emploi » et « dépenses fiscales » à la croissance économique sont compensés par les gains découlant principalement de la dynamique de l'IPP. Si la durée de vie de la réforme est suffisamment longue (plus de 10 ans), le transfert de charges de l'entité I aux régions est négatif.

### c. Montants de transition

La réforme prévoit un mécanisme de transition, sous forme de montants à recevoir du pouvoir fédéral ou à lui rétrocéder, ayant pour vocation que, la première année, la réforme soit neutre budgétairement pour chaque pouvoir public au sein des entités fédérées, avant cotisation « pensions », financement additionnel des institutions bruxelloises et contributions d'assainissement et au coût du vieillissement<sup>26</sup>. Pour les entités fédérées considérées dans leur ensemble, les montants de transition sont dès lors égaux, la première année, à la somme de trois termes<sup>27</sup> dont les deux premiers sont positifs et le troisième négatif : 1/9<sup>e</sup> de la dotation « emploi » (puisque la dotation « emploi » ne vise à couvrir que 90%, la première année, des nouvelles dépenses en la matière et des anciens « droits de tirage »), la réduction de l'intervention de solidarité par rapport à son montant calculé selon les anciennes dispositions, et la partie du terme négatif non prise en compte dans le calcul du montant de l'IPP régionalisé. Les montants de transition restent constants en termes nominaux durant les 9 années suivantes puis diminuent linéairement pour s'annuler 10 ans plus tard.

À noter que, si les montants de transition sont positifs pour les entités fédérées considérées dans leur ensemble, ils peuvent être négatifs pour certains pouvoirs publics (au niveau individuel, le calcul est plus complexe que la somme des trois termes susmentionnés). Notons encore que les montants de transition n'assureront la neutralité budgétaire initiale que dans la mesure où les dépenses effectives en 2015 pour les nouvelles compétences correspondront aux montants qui ont été estimés par le législateur pour fixer les dotations (sur base des crédits du budget 2013 et d'hypothèses quant à l'évolution de ces dépenses en 2014 et 2015)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Et hors impact du mécanisme de responsabilisation climat instauré par la réforme pour inciter les régions à prendre des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs tertiaires et résidentiels ; les écarts par rapport à une trajectoire en la matière donneront lieu à un bonus ou un malus financier.

<sup>27</sup> Le commentaire de l'article 50 de la proposition de loi réformant la LSF sous-entend l'existence d'une correction supplémentaire pour la COCOM via sa dotation « soins de santé et aide aux personnes ».

<sup>28</sup> Dans la projection de référence qui a servi de base aux calculs présentés ici, elles en diffèrent légèrement en ce qui concerne les allocations familiales et les dépenses d'emploi et de soins aux personnes âgées.

#### d. Cotisation « pensions »

La réforme prévoit que les contributions de responsabilisation en matière de pensions des entités fédérées seront calculées conformément à la loi spéciale du 5 mai 2003 jusque 2020 mais que, à partir de 2021, le taux de contribution convergera progressivement vers *le taux de cotisation sociale qui est dû par tout employeur pour ses travailleurs soumis au régime des pensions des travailleurs salariés*<sup>29</sup>, soit 8,86% actuellement. Le taux de cotisation correspondra à 30% de ce taux en 2021 et augmentera linéairement pour atteindre le taux plein en 2028. Ces taux sont appliqués à la masse salariale de l'année précédente.

#### e. Financement additionnel des institutions bruxelloises

La réforme de la LSF complète la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des institutions bruxelloises. La Région de Bruxelles-Capitale se voit octroyer une dotation à charge des autres régions en compensation de l'imposition au lieu de domicile des navetteurs travaillant à Bruxelles ; cette dotation est sans effets sur les chiffres du tableau 4 qui ne s'intéresse qu'aux entités fédérées dans leur ensemble. Les institutions bruxelloises reçoivent également, à partir de 2012-2013, diverses nouvelles dotations à charge du pouvoir fédéral : une dotation qui atteint 159 millions d'euros en 2015 et est ensuite indexée sur l'inflation (en compensation de l'exemption d'IPP dont bénéficient les fonctionnaires internationaux résidant à Bruxelles), une dotation qui atteint 135 millions d'euros en 2015 et est ensuite liée à 50% de la croissance économique et à l'inflation (pour la politique de mobilité) et une dotation de 25 millions d'euros liée à l'inflation (dotation « primes linguistiques »). La compensation mainmorte passe de 72 à 100%. La dotation à la COCOF et à la COCON est augmentée chaque année de 10 millions d'euros additionnels de 2012 à 2015. Enfin, les moyens du FRIFCB sont relevés de 30 millions d'euros constants en termes nominaux. Au total, le financement additionnel des institutions bruxelloises augmente moins rapidement que le PIB.

#### f. Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement

La négociation en vue de la finalisation de la réforme, courant 2013, a concrétisé les modalités d'une *contribution des régions et des communautés à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement* dont le principe était posé dans l'accord institutionnel d'octobre 2011 pour la 6<sup>e</sup> réforme de l'État et dans la déclaration de politique générale de décembre 2011. La contribution d'assainissement prend la forme de réductions initiales de certaines dotations ; la contribution au coût du vieillissement prend la forme de réductions de la liaison de certaines dotations à la croissance économique.

(f.1) En 2014, les dotations sont réduites de 250 millions d'euros. En 2015, les dotations réparties selon la clé fiscale (dotation IPP des communautés et dotations « emploi » et « dépenses fiscales » des régions), la dotation de la COCOM et la dotation de la Communauté germanophone<sup>30</sup> sont réduites à concurrence de montants qui, au total et compte tenu de l'effet induit sur le montant de base pour le calcul de l'intervention de solidarité, représentent quelque 1,25 milliard d'euros. En 2016, ces réductions sont doublées pour atteindre environ 2,5 milliards d'euros. Au-delà, les paramètres d'indexation

<sup>29</sup> Les termes en italique sont ceux de l'exposé des motifs de la proposition de loi réformant la LSF.

<sup>30</sup> Non prise en compte dans les résultats présentés au tableau 4.

des dotations s'appliquent aux dotations nettes de réductions initiales, de sorte que celles-ci évoluent comme les dotations auxquelles elles ont été imputées initialement.

(f.2) À partir de 2017, la liaison de certaines dotations à la croissance économique est réduite. Pour autant que la croissance économique réelle ne dépasse pas 2,25%, les taux de liaison de 75% sont ramenés à 55% (dotation IPP des communautés et dotations « emploi » et « dépenses fiscales » des régions), les taux de liaison de 82,5% à 65% (dotations « soins aux personnes âgées » et « soins de santé et aides aux personnes » des communautés et la dotation de la COCOM) et certains taux de liaison de 100% à 65% (dotation « infrastructures hospitalières et services médico-techniques des communautés et dotation « moyens supplémentaires » des régions). Les taux de liaison à la croissance économique des autres dotations ne sont pas modifiés<sup>31</sup>, ni celui du montant de base pour le calcul de l'intervention de solidarité. Si la croissance économique dépasse 2,25%<sup>32</sup>, ces taux de liaison réduits ne s'appliquent qu'à 2,25%, la liaison au surcroît étant de 100%.

### 3.3. Transfert de charges induit par la réforme dans sa globalité

#### 3.3.1. À législation inchangée

Le tableau 5 présente l'impact de la réforme en considérant, d'abord, un sous-total comprenant les modifications apportées au financement des communautés et régions, les dépenses liées aux transferts de compétences et les montants de transition pour former ce que l'on pourrait dénommer le périmètre « montants de transition » (ligne A). Ce périmètre apparaît au moins neutre budgétairement, ce qui correspond aux attentes puisque les montants de transition poursuivent l'objectif de faire tendre cet ensemble de mesures vers une neutralité budgétaire initiale pour chaque pouvoir public. Au fur et à mesure que sa durée de vie augmente, la réforme devient même avantageuse pour l'entité II, en raison surtout de la dynamique de l'IPP.

**Tableau 5** Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par la réforme à législation inchangée, en fonction de la durée de vie de la réforme (en pour cent du PIB)<sup>1</sup>

	Transfert d'écart de soutenabilité				Transfert implicite de dette
	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans	10 ans
A. Périmètre « montants de transition » (i.e. hors cotisation « pensions », financement additionnel des institutions bruxelloises et contributions d'assainissement et au coût du vieillissement = a + b + c) <sup>2</sup>	0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0
B. Périmètre « non appauvrissement » (i.e. hors contributions d'assainissement et au coût du vieillissement = A + d + e) <sup>2</sup>	-0,0	0,0	0,0	-0,1	-8
C. Périmètre entier (= B + f) <sup>2</sup>	0,6	0,7	0,7	0,8	58

1. Source : calculs propres.

2. Cf. les lignes correspondantes du tableau 4.

En y ajoutant la cotisation « pensions » et le financement additionnel des institutions bruxelloises, l'on obtient un sous-total correspondant au périmètre « non-appauvrissement » (ligne B). Un des principes

<sup>31</sup> Dotations TVA (91%), « allocations familiales » (25%), « maison de justice » (100%) et « pôles d'attraction interuniversitaires » (100%) des communautés.

<sup>32</sup> Ce cas de figure ne se présente pas dans le cadre macroéconomique de référence pris ici en considération.

repris dans l'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale réformant la LSF est celui du non-appauvrissement des entités fédérées avant prise en compte des contributions d'assainissement et au coût du vieillissement. Dans le programme de stabilité de la Belgique 2012-2015 d'avril 2012, les autorités présentaient les résultats d'une simulation des impacts de la réforme jusque 2030, selon les modalités de l'accord institutionnel d'octobre 2011 qui incluait déjà le principe mais pas encore les modalités des contributions d'assainissement et au coût du vieillissement. On y observait que la réforme était globalement neutre pour l'ensemble des régions et communautés à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale bénéficiant d'un financement additionnel. La ligne B tend à corroborer globalement ce résultat, malgré une méthodologie différente de projection des recettes et dépenses, un cadre macroéconomique mis à jour et certaines différences entre les modalités de l'accord institutionnel et celles retenues dans la nouvelle loi de financement. Rappelons que les résultats présentés ici ne portent que sur l'entité II considérée globalement et ne démontrent donc pas que la neutralité serait atteinte pour chaque pouvoir public.

Enfin, le transfert de charges induit par la réforme dans sa globalité (ligne C, périmètre entier) intègre les contributions d'assainissement et au coût du vieillissement. Le transfert de charges de l'entité I à l'entité II occasionné est pratiquement indépendant de la durée de vie de la réforme. En effet, l'essentiel en provient de la réduction des dotations en 2014, 2015 et 2016. La moindre liaison des dotations à la croissance économique compense les gains régionaux découlant de la dynamique de l'IPP compte tenu de la hausse de la pression fiscale à législation inchangée et de l'augmentation de l'assiette imposable par rapport au PIB.

### 3.3.2. Risques

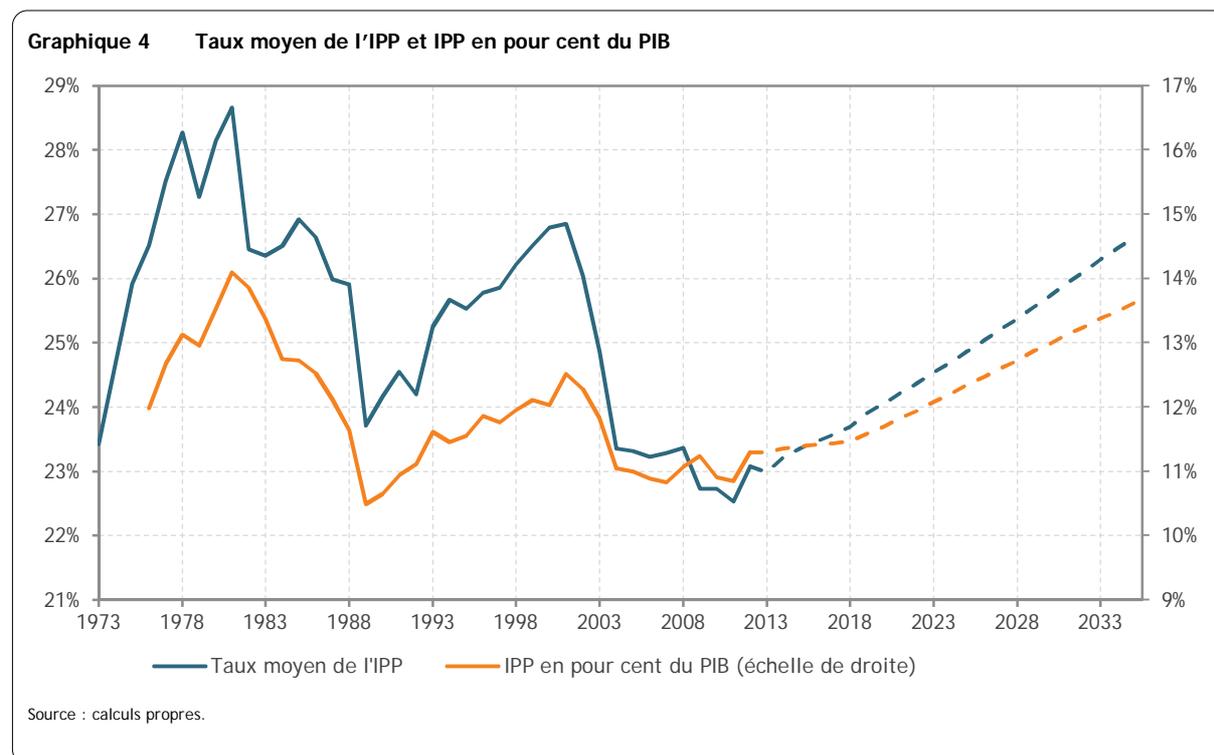
#### a. Risques concernant l'évolution de l'IPP

Les résultats présentés ci-avant sont obtenus dans un cadre macroéconomique et budgétaire de référence confectionné sous une hypothèse de politique constante qui, en ce qui concerne l'IPP, se traduit par une hypothèse de législation inchangée. Les recettes de l'IPP y augmentent plus rapidement que le PIB (graphique 4) ; une partie de l'IPP étant régionalisée, les régions bénéficient de cette dynamique.

Cette augmentation de l'IPP en projection, plus rapide que celle du PIB, tranche avec l'évolution de ces quinze dernières années. Depuis le début des années 2000, le taux moyen de l'IPP (l'IPP rapporté à son assiette d'imposition) a reculé suite aux mesures décidées par les autorités, comme la réforme de 2001 et, à partir de 2004, diverses mesures incitatives et en faveur de l'emploi. Par ailleurs, l'évolution de certaines composantes de l'assiette d'imposition s'est avérée défavorable aux recettes d'IPP : la part de la rémunération du facteur travail dans la valeur ajoutée a reculé au début des années 2000 (avant un rebond en 2009-2012 en lien avec le cycle de la productivité) et les revenus de pension en pourcentage du PIB sont en légère baisse tendancielle depuis deux décennies en raison notamment d'adaptations au bien-être faibles ou nulles jusqu'en 2005 et suite à la réforme de 1996.

En projection, l'évolution de la structure des revenus est assez différente de celle des dernières décennies. La part salariale dans le PIB, encore en légère baisse à l'horizon de moyen terme (2018), est ensuite

stable à long terme<sup>33</sup>, l'évolution des salaires suivant, par hypothèse, celle de la productivité. Par ailleurs, les revenus de pension – qui sont un élément de la distribution secondaire du revenu et ne constituent donc pas la rémunération d'une contribution à la valeur ajoutée<sup>34</sup> - augmentent fortement en pour cent du PIB, contribuant ainsi largement au coût budgétaire du vieillissement tel qu'estimé par le CEV. Outre cet effet d'assiette, le taux moyen de l'IPP augmente à législation inchangée en raison de la progressivité du régime fiscal dans le contexte de croissance positive des revenus par tête qui caractérise le cadre macroéconomique de référence.



L'on peut se poser la question de la valeur prévisionnelle d'une telle projection de l'IPP. Plus généralement, l'on peut aussi se poser la question de la valeur prévisionnelle du cadre macroéconomique et budgétaire à politique constante dans son ensemble, dans la mesure où il implique un creusement du déficit public et une évolution explosive de la dette insoutenable pour les finances publiques comme l'indique l'important écart de soutenabilité présenté au tableau 2<sup>35</sup>.

Contraints par les engagements européens de la Belgique en matière budgétaire et par les dispositions du TSCG, les autorités publiques devront vraisemblablement procéder à des ajustements budgétaires supplémentaires à court terme et mettre en œuvre des réformes structurelles de long terme qui modifieront le cadre macroéconomique et budgétaire des prochaines décennies.

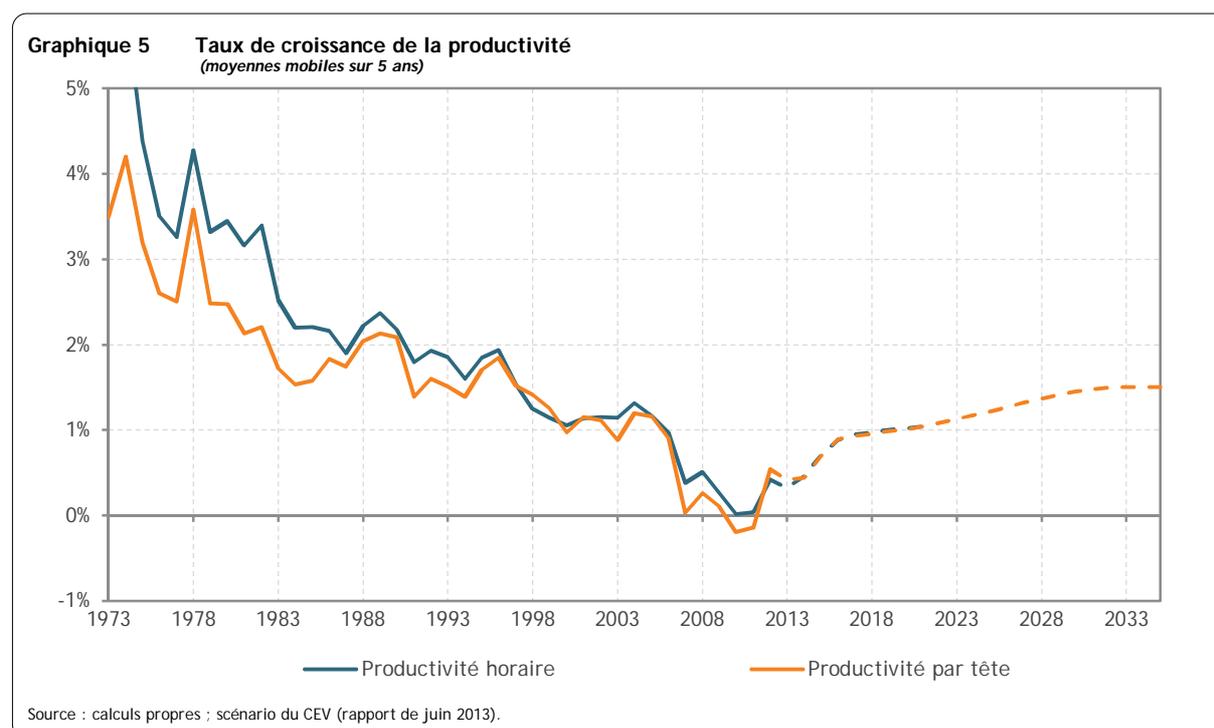
<sup>33</sup> Compte non tenu des cotisations sociales imputées correspondant, notamment, aux pensions du secteur public.

<sup>34</sup> Sauf, dans les conventions du SEC, les pensions du secteur public, par le biais des cotisations sociales imputées incluses dans les rémunérations. Cependant, ceci est sans influence sur le PIB en projection de long terme (le PIB étant déterminé selon une logique d'offre), mais bien sur le partage de la valeur ajoutée nette de l'économie (compte tenu du fait qu'il n'y a pas, en SEC, de rémunération du capital dans le secteur public).

<sup>35</sup> Calculé à taux macroéconomique des prélèvements obligatoires stable à long terme.

Des ajustements budgétaires supplémentaires à court terme - permettant d'atteindre le MTO<sup>36</sup> en 2016 comme la Belgique s'y est engagée dans son programme de stabilité d'avril 2013 - combleraient une partie importante de l'écart de soutenabilité. En tenant compte de tels ajustements de court terme, la croissance de l'assiette de l'IPP à long terme resterait supérieure à celle du PIB en projection, dans une mesure pratiquement similaire au scénario de référence.

Des réformes structurelles de long terme axées sur le renforcement de la productivité, surtout sous des hypothèses de non-alignement de la générosité de la politique sociale sur ces gains de productivité (en termes d'adaptations au bien-être), pourraient conduire à une moindre hausse du ratio des revenus de pensions par rapport au PIB. Néanmoins, comme l'ont montré les travaux du CEV<sup>37</sup>, la hausse des dépenses de pension en pour cent du PIB resterait toutefois considérable dans de tels scénarios. En ce qui concerne des réformes de long terme des pensions ou du marché du travail, les estimations présentées dans Desmet et al., 2013<sup>38</sup>, ainsi que les travaux du CEV<sup>39</sup>, montrent que, pour contrebalancer entièrement le principal facteur de hausse des dépenses de pension à long terme, à savoir l'augmentation considérable du coefficient de dépendance<sup>40</sup>, il faudrait des réformes qui diminuent le taux de remplacement, diminuent le taux de pensionnement ou augmentent le taux d'emploi dans des proportions peu réalistes socialement ou économiquement.



En ce qui concerne l'augmentation de la pression fiscale liée à la progressivité de l'impôt à législation inchangée, il est concevable que les régions et le pouvoir fédéral soient amenés à la modérer, voire à l'annuler ou même à l'inverser, sous pressions concurrentielles. D'une part, l'IPP sur les rémunérations

<sup>36</sup> Un surplus budgétaire de 0,75% du PIB en termes structurels.

<sup>37</sup> Cf. notamment le scénario de productivité haute présenté dans le rapport d'octobre 2012 de CEV.

<sup>38</sup> Qui présentent notamment des scénarios de réformes des systèmes de pensions.

<sup>39</sup> Cf. notamment le scénario de réduction des départs anticipés à la retraite et de réduction du taux de chômage de long terme présenté dans le rapport de juin 2011 du CEV.

<sup>40</sup> Le rapport entre la population des 65 ans et plus et la population d'âge actif.

du facteur travail contribue au coin salarial qui est, à long terme, un facteur de renchérissement du coût du travail et de dégradation de compétitive extérieure ; l'IPP apparaît en seconde place (après l'impôt des sociétés) dans le classement établi par l'OCDE (Johansson, 2008) des instruments fiscaux les plus défavorables à l'évolution du PIB par tête à long terme. D'autre part, la concurrence par comparaison pourrait amener les régions à contenir la pression fiscale à l'IPP.

Notons encore que la progressivité de l'impôt n'induit une hausse de la pression fiscale qu'en cas de croissance réelle positive des revenus par tête. En cas de stagnation de revenus par tête, par exemple dans un scénario de prolongation à moyen et long terme des gains de productivité très faibles, voire nuls, des dix dernières années (cf. graphique 5), le cas de figure d'une hausse du taux moyen de l'IPP à législation inchangée ne se poserait pratiquement plus.

À titre illustratif, le tableau 6 présente le transfert de charges induit par la réforme en excluant l'effet taux et l'effet d'assiette de l'IPP (bien que des réformes structurelles ne puissent vraisemblablement pas être de nature à annuler cet effet d'assiette). Ceci correspond donc à un scénario stylisé à pression fiscale constante (et non plus à législation inchangée) et dans lequel l'assiette d'imposition serait constante en pourcentage du PIB.

**Tableau 6** Transfert de charges de l'entité I à l'entité II induit par la réforme, hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP, en fonction de la durée de vie de la réforme (en pour cent du PIB)<sup>1</sup>

	Transfert d'écart de soutenabilité				Transfert implicite de dette
	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans	10 ans
1. Transfert de charges induit par la réforme à législation inchangée (périmètre entier)	0,6	0,7	0,7	0,8	58
2. Hors effet taux de l'IPP (= 1. - b.1.1) <sup>2</sup>	0,6	0,8	0,9	1,5	68
3. Hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP (= 2. - b.1.2) <sup>2</sup>	0,7	0,9	1,0	1,7	73
p.m. périmètre "non appauvrissement" (i.e. avant contributions d'assainissement et au coût du vieillissement) hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP (= B. - b.1.1 - b.1.2) <sup>3</sup>	0,0	0,2	0,3	0,7	7

1. Source : calculs propres.

2. Cf. les lignes correspondantes du tableau 4.

3. Cf. les lignes correspondantes du tableau 5 et du tableau 4.

Hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP, la réforme apparaît, bien entendu, davantage coûteuse pour l'entité II ; elle serait même coûteuse avant contributions d'assainissement et au coût du vieillissement. Le surcoût est relativement limité pour des durées de vie de la réforme courtes, mais augmente fortement si les dynamiques sont prolongées à plus long terme. Pour une durée de vie de 10 à 15 ans, le transfert de charges hors effet taux et effet d'assiette de l'IPP reste néanmoins la fourchette définie par les critères de contribution des entités fédérées à l'ajustement budgétaire dans le cadre de la réforme, présentés au point 2.

En tout état de cause, le paramétrage de la réforme par le législateur en vue du respect du principe de non-appauvrissement des entités fédérées avant prise en compte des contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, n'octroie pas de moyens financiers aux régions pour faire face à de moindres progressions de l'IPP que celles projetées sous une hypothèse de législation inchangée. Si les régions devaient perdre en assiette imposable en contrecoup de réformes décidées au niveau fédéral pour

restaurer sa soutenabilité budgétaire, ou réformer leur propre IPP afin de stabiliser ou réduire la pression fiscale, elles devraient le faire sur base de leurs propres moyens (mais, le cas échéant, en récoltant aussi, pour elles-mêmes, le bénéfice politique d'un allègement de la fiscalité).

#### **b. Risques concernant la contribution au coût du vieillissement**

La croissance économique dans le futur pourrait s'avérer moins favorable que celle qui caractérise le cadre macroéconomique de référence des calculs présentés ici. Dans un scénario hypothétique, mais que l'on ne peut exclure a priori, d'un recul généralisé des niveaux de vie en Europe, une croissance économique nulle ou négative en Belgique modifierait sensiblement les effets de la réforme en termes de transfert de charges de l'entité I à l'entité II.

L'augmentation de la pression fiscale à l'IPP, à législation inchangée, serait amoindrie en cas de moindre croissance des revenus par tête. Par contre, l'effet d'assiette lié aux revenus de pensions serait vraisemblablement renforcé étant donné le ratio accru de celles-ci en pourcentage d'un PIB affaibli. Le coût du vieillissement démographique serait accru pour la sécurité sociale, mais aussi pour les communautés désormais en charge du financement des soins aux personnes âgées. En cas de PIB réduit, les paramètres forfaitaires de la réforme seraient plus avantageux pour les entités fédérées, en pour cent du PIB, s'ils sont positifs (montants de transition) et plus désavantageux s'ils sont négatifs (contribution d'assainissement). Le caractère partiel des liaisons de la plupart des dotations à la croissance économique (renforcé par la contribution au coût du vieillissement) serait moins pénalisant pour les entités fédérées, toujours en pour cent du PIB, en cas de croissance économique plus faible.

Le tableau 7 se concentre sur les seules contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, et met en évidence la mesure dans laquelle elles seraient modifiées en cas de croissance nulle ou négative. Dans le scénario de croissance négative, les taux de décroissance annuels sont posés égaux en valeur absolue aux taux de croissance positifs du scénario de référence. Le différentiel intérêt-croissance (taux d'actualisation) est supposé inchangé par rapport au scénario de référence.

La contribution d'assainissement prend la forme de réductions initiales forfaitaires de certaines dotations ; ces réductions suivent ensuite implicitement l'évolution des dotations (cf. point 3.2), elles-mêmes liées, au moins partiellement, au PIB. Par conséquent, la charge que représente cette contribution d'assainissement pour les entités fédérées n'est qu'à peine plus élevée si la croissance économique est réduite.

La contribution au coût du vieillissement prend la forme de moindres liaisons de certaines dotations à la croissance économique. Le législateur a vraisemblablement voulu limiter cette contribution dans des circonstances où le coût du vieillissement serait allégé en raison d'un meilleur dynamisme de l'économie ; la réforme limite dès lors le caractère partiel des liaisons à la croissance économique à la partie de celle-ci qui n'excède pas 2,25%. Par contre, aucun dispositif spécifique n'est prévu en cas de croissance nulle ou négative. Il s'ensuit que, en cas de stagnation économique, la contribution au coût du vieillissement s'estompe puisqu'une liaison partielle à une croissance économique nulle laisse les dotations constantes en pour cent du PIB. En cas de croissance économique négative, la contribution des entités fédérées au coût du vieillissement devient négative. Dans un scénario de dépression écono-

mique durable, le financement par dotations de l'entité II serait donc renforcé au détriment de l'entité I qui devrait, de surcroît, faire face à un coût du vieillissement considérablement augmenté.

**Tableau 7 Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement en cas de croissance nulle ou négative, en fonction de la durée de vie de la réforme (en pour cent du PIB)<sup>1</sup>**

	Transfert d'écart de soutenabilité				Transfert implicite de dette
	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans	10 ans
<u>Croissance économique du scénario de référence (cf. ligne f du tableau 4)</u>					
Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, dont :	0,6	0,7	0,7	0,9	56
Contribution d'assainissement (réductions initiales)	0,6	0,6	0,6	0,5	48
Contribution au coût du vieillissement (moindres liaisons à la croissance économique)	0,0	0,1	0,2	0,4	9
Effet joint	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-1
<u>Croissance économique nulle</u>					
Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, dont :	0,6	0,6	0,6	0,6	50
Contribution d'assainissement (réductions initiales)	0,6	0,6	0,6	0,6	50
Contribution au coût du vieillissement (moindres liaisons à la croissance économique)	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Effet joint	0,0	0,0	0,0	0,0	0
<u>Croissance économique négative (taux de croissance annuels opposés de ceux du scénario de référence)</u>					
Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement, dont :	0,6	0,5	0,5	0,1	44
Contribution d'assainissement (réductions initiales)	0,6	0,6	0,7	0,7	53
Contribution au coût du vieillissement (moindres liaisons à la croissance économique)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,7	-11
Effet joint	0,0	0,0	0,0	0,1	1

1. Source : calculs propres.

### 3.3.3. Écart de soutenabilité par entité, avant et après réforme

Le tableau 8 présente l'écart de soutenabilité par entité avant et après la réforme, dans le scénario macroéconomique et budgétaire de référence. L'écart de soutenabilité étant calculé sous l'hypothèse d'une stabilité à long terme du taux macroéconomique des prélèvements obligatoires<sup>41</sup>, l'on exclura donc du transfert de charges induit par la réforme, pour des raisons de cohérence méthodologique, l'effet taux et l'effet d'assiette de l'IPP (comme au tableau 6). La durée de vie de la réforme est posée à 10 ans ce qui, sur base des observations du passé - et sans préjuger du futur -, correspond approximativement à la durée de vie moyenne d'une réforme de l'État en Belgique.

<sup>41</sup> Dans les modèles de long terme dédiés à l'étude de la soutenabilité budgétaire, l'hypothèse de politique constante s'interprète typiquement comme une hypothèse de pression fiscale inchangée en termes de stabilité du ratio de l'ensemble des prélèvements obligatoires par rapport à l'assiette macroéconomique constituée du PIB.

**Tableau 8 Écart de soutenabilité par niveau de pouvoir en 2015 avant et après réforme, pour une durée de vie de la réforme de 10 ans**  
(en pour cent du PIB)<sup>1</sup>

	Avant réforme (a)	Transfert de charges induit par la réforme (b)	Après réforme (c=a+b)
Ensemble des administrations publiques	5,0	0,0	5,0
Entité I	5,1	-0,9	4,2
Entité II	-0,2	0,9	0,7

1. Source : calculs propres.

Sous ces hypothèses, la part de l'entité I dans l'écart de soutenabilité serait ramenée à 4,2% du PIB après réforme, et celle de l'entité II, légèrement négative hors réforme, passerait à 0,7% du PIB. Le défi de soutenabilité reste considérable pour le niveau fédéral mais n'est pas aggravé, compte tenu du fait que le transfert de charges à l'entité II induit par la réforme correspond approximativement au pro rata d'ajustement budgétaire qui aurait pu être fait sur les masses budgétaires correspondant aux compétences transférées (cf. point 2.4). Les entités fédérées ont gagné en taille budgétaire et en compétences propres, mais devront prendre en charge une part non négligeable de la restauration de la soutenabilité des finances publiques belges.

## Annexe 1. Écart de soutenabilité : définitions

### a. Écart de soutenabilité

La littérature ne donne pas une acception univoque de la soutenabilité des finances publiques de sorte que différents indicateurs de soutenabilité existent. L'indicateur de soutenabilité utilisé dans cet article correspond à celui adopté par le Conseil européen et appliqué par la CE pour évaluer la situation de chaque État membre dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire.

Il se réfère à l'idée<sup>42</sup> que la politique budgétaire est soutenable si la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État est respectée, c'est-à-dire si la dette contemporaine est égale à la valeur actualisée des soldes primaires futurs :

$$d_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0 \quad (1)$$

où  $d_t$  et  $pb_t$  désignent, respectivement, la dette publique et le solde primaire exprimés en pour cent du PIB, et  $r$  désigne le différentiel nominal entre le taux d'intérêt<sup>43</sup>  $i$  et le taux de croissance économique  $y$ , tel que  $r = [i - y]/[1 + y]$ , supposé constant pour simplifier les formulations<sup>44</sup>.

L'écart de soutenabilité  $S$  mesure l'ajustement constant à apporter à la trajectoire de surplus primaire pour garantir le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle. L'on peut démontrer<sup>45</sup> que si  $S$  tel que défini à l'équation (2)<sup>46</sup> est nul, alors l'équation (1) est vérifiée.

$$S = \underbrace{r d_{t_0} - pb_{t_0}}_A - r \underbrace{\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_t - pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}}}_B \quad (2)$$

L'écart de soutenabilité peut être décomposé en deux termes représentés par les parties A et B de l'équation (2). Le premier terme donne la part de l'écart de soutenabilité imputable à la situation contemporaine : il est égal à l'écart entre le solde primaire contemporain et le solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement contemporain. Le second terme donne la part de l'écart de soutenabilité imputable aux variations futures du solde primaire ; celles-ci sont exprimées en valeur actualisée, c'est-à-dire en termes de « dette implicite ».

<sup>42</sup> A la Blanchard et al. (1990).

<sup>43</sup> Fixé à 3% à long terme en termes réels selon l'hypothèse standard.

<sup>44</sup> Les formulations pour des taux d'intérêt et de croissance économique variables sont données notamment dans CE (2006, pp. 176-183).

<sup>45</sup> Voir, notamment, Saintrain et Weemaes (2008, pp. 54-55).

<sup>46</sup> Avec  $r$  strictement positif.

Un écart de soutenabilité nul signifie que ni le poids de la dette contemporaine, ni le poids de la dette implicite liée aux variations futures du solde primaire ne sont susceptibles d'entraîner une trajectoire explosive du taux d'endettement. Le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle peut donc être vu comme une condition d'absence de déclenchement d'un « effet boule de neige » considéré en termes intertemporels.

L'écart de soutenabilité est un indicateur structurel, c'est-à-dire indépendant de la position dans le cycle. En effet, même si les parties « situation contemporaine » et « évolution de long terme » peuvent comprendre chacune une composante cyclique quand l'écart de soutenabilité est mesuré pour une année  $t_0$  pour laquelle l'écart de production n'est pas nul, leur somme s'annule<sup>47</sup> puisque toute projection de long terme suppose une résorption complète puis l'absence d'écart de production.

La contrainte budgétaire intertemporelle est une condition relative à l'évolution du taux d'endettement mais pas à son niveau : elle peut tout autant être respectée avec un taux d'endettement élevé à long terme (par exemple, si la dette initiale est élevée et les variations futures du solde primaire sont positives) que faible voire négatif (dans le cas contraire). Par conséquent, d'autres considérations interviennent dans la détermination d'un taux d'endettement souhaitable, comme la limitation des effets redistributifs découlant des paiements d'intérêt, la limitation de l'exposition au risque d'intérêt, la relation avec le taux des investissements publics ou la convergence vers le critère d'endettement du traité de Maastricht.

#### **b. « Taux de préfinancement » de la dette implicite**

L'on peut définir un « taux de préfinancement » de la dette implicite,  $p$ , comme le rapport entre les termes A et B de l'équation (2) ci-dessus.

$$p = -\frac{A}{B} \quad (3)$$

Ce « taux de préfinancement » indique dans quelle mesure la situation contemporaine en matière de surplus primaire permet, non seulement de stabiliser la dette contemporaine, mais aussi de compenser les charges de la dette implicite en termes de respect de la contrainte budgétaire intertemporelle. Si  $p$  est égal à 1 (ce qui implique que  $S$  soit égal à zéro), la dette implicite est entièrement « préfinancée ».

La politique de soutenabilité mise en place au début des années 2000 en Belgique, concrétisée par la création du Fonds de vieillissement en 2001, reposait sur l'idée de « préfinancer » les coûts futurs du vieillissement par la mise en réserve de surplus budgétaires dégagés par la baisse contemporaine des charges d'intérêt.

---

<sup>47</sup> Du moins avec la méthode d'estimation des composantes cycliques de la CE.

### c. Écart de soutenabilité transféré par la réforme

La formulation de l'écart de soutenabilité transféré en raison des modalités de la réforme découle directement du terme B de l'équation (2) ci-dessus.

Supposons une réforme entrant en vigueur l'année  $t_1$  et consistant en ce qu'une entité X transfère une compétence à une entité Y ou supprime une dotation annuelle qu'elle octroyait à l'entité Y, et verse annuellement des moyens financiers à l'entité Y pour financer tout ou partie de cette nouvelle compétence ou pour compenser tout ou partie de la suppression de l'ancienne dotation.

Comme le financement n'équivaut pas nécessairement au coût budgétaire encouru par l'entité Y, celle-ci supporte, chaque année  $t$ , un coût net  $c_t$  (positif ou négatif) exprimé en pour cent du PIB.

À long terme (i.e. à un horizon de temps infini), la réforme aura occasionné un coût net cumulé qui, exprimé en valeur présente de la dernière année avant réforme ( $t_0$ ), équivaut à une dette implicite  $b$  exprimée en pour cent du PIB de l'année  $t_0$  telle que:

$$b = \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{c_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad (4)$$

où  $r$  désigne le différentiel nominal entre le taux d'intérêt  $i$  et le taux de croissance économique  $y$ , tel que  $r = [i - y]/[1 + y]$ , strictement positif, et supposé constant pour simplifier les formulations.

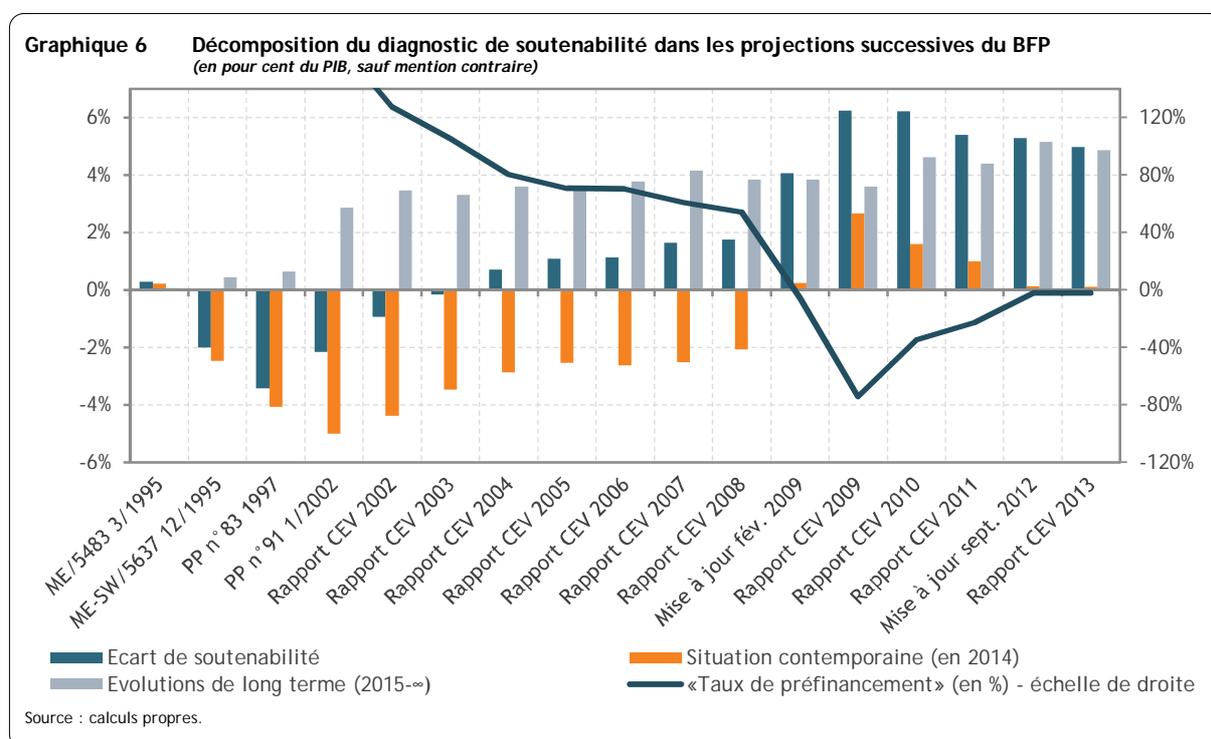
Ce coût net peut aussi être exprimé en termes d'un flux annuel constant à un horizon infini  $f$ , exprimé en pour cent du PIB de l'année courante, en multipliant la dette implicite par le taux d'actualisation  $r$  :

$$f = r b \quad (5)$$

Autrement dit, en termes de transfert de charges, la réforme revient à ce que l'entité X transfère en une fois à l'entité Y une quantité  $b$  de dette publique (dont l'entité Y devra supporter les charges d'intérêt mais qui s'érodera progressivement en raison de l'inflation et de la croissance économique). Elle revient aussi à ce que l'entité X transfère annuellement et à un horizon infini à l'entité Y une partie de son déficit primaire - ou une partie de son écart de soutenabilité - à concurrence de  $f$  constant en pour cent du PIB.

## Annexe 2. Révisions du diagnostic de soutenabilité dans les projections successives du BFP

L'écart de soutenabilité peut être décomposé en deux parties (voir annexe 1) : la contribution de la « situation contemporaine » en matière de dette et de solde primaire et la contribution des « évolutions de long terme » (charge de la dette implicite liée au vieillissement). Le graphique 6 montre comment ont évolué ces deux composantes (corrigées pour le cycle), ainsi que le rapport entre elles qui forme le « taux de préfinancement » de la dette implicite, sur base des différents millésimes de projections réalisées par le BFP depuis la fin des années 1990 jusqu'aujourd'hui<sup>48</sup> (en cohérence avec les rapports successifs du CEV).



La composante « évolution de long terme » a été revue fortement à la hausse dans les projections du début des années 2000<sup>49</sup> et ne connaîtra plus, par la suite, qu'un léger trend croissant en conséquence des révisions successives des hypothèses de long terme concernant les paramètres macroéconomiques et démographiques, les changements méthodologiques éventuels et la prise en compte des mesures décidées en matière de politique sociale.

La composante « situation contemporaine » se dégrade dans les projections successives réalisées de 2002 à 2009 en raison, d'abord, de la prise en compte progressive des mesures budgétaires expansionnistes et, plus tard, de l'affaiblissement de la croissance potentielle. À partir des projections de 2010,

<sup>48</sup> Sur base des scénarios de référence uniquement (pas les variantes).

<sup>49</sup> Pour un commentaire des facteurs ayant conduit à une dégradation importante des perspectives de long terme dans les projections réalisées au début des années 2000, voir également Saintrain et Weemaes, 2008 (pp. 46-50).

L'écart de soutenabilité se réduit en conséquence de la prise en compte de l'orientation restrictive imprimée à la politique budgétaire.

Entre l'estimation réalisée en 2002 et celle réalisée en 2013, l'écart de soutenabilité s'est détérioré de 5,9% du PIB, dont l'essentiel - 4,5% du PIB - au titre de la composante « situation contemporaine ». Le tableau 9 distingue trois contributions à cette dégradation de la composante « situation contemporaine » : la contribution des interventions en faveur du secteur financier et dans le cadre de la crise des dettes publiques, la contribution des révisions du cadre macroéconomique, et une contribution résiduelle « autres » incluant l'orientation de la politique budgétaire. Une telle décomposition est également fournie pour l'écart entre les estimations réalisées en 2008 et en 2013.

**Tableau 9 Décomposition des révisions de la composante « situation contemporaine » de l'écart de soutenabilité**  
(en pour cent du PIB)<sup>1</sup>

	Écart entre les estimations de 2002 et de 2013	Écart entre les estimations de 2008 et de 2013
Total	4,5%	2,2%
Interventions en faveur du secteur financier et dans le cadre de la crise des dettes publiques	-0,2%	-0,2%
Révisions du cadre macroéconomique, dont :	3,8%	2,9%
Révisions de la croissance potentielle (impacts sur le solde primaire)	5,1%	3,6%
Autres (taux d'intérêt, prix, etc.)	-1,3%	-0,7%
Autres (dont orientation de la politique budgétaire à cadre macroéconomique inchangé)	0,9%	-0,5%

1. Source : calculs propres.

Les interventions des autorités belges en faveur du secteur financier (recapitalisation, rachat, activation de garanties) et dans le cadre de la crise des dettes publiques via le MES et le FESF ont eu, jusqu'ici, un impact limité sur le défi de soutenabilité. En effet, même si ces interventions ont accru le taux d'endettement et les charges d'intérêt et, certaines années, affecté négativement le solde primaire (e.g. liquidation du holding communal en 2011, recapitalisation de Dexia en 2012), elles ont également augmenté les revenus de la propriété et conduit au versement d'indemnités en contrepartie des garanties octroyées par les autorités publiques. L'impact prévu de ces interventions sur le solde primaire contemporain (ici, 2014) est positif et suffisamment important pour dominer leur impact cumulé sur la dette, de sorte que ces interventions réduisent légèrement la composante « situation contemporaine » de l'écart de soutenabilité. Notons que les risques liés à la dette contingente ne sont pas pris en compte dans cette approche.

Le cadre macroéconomique (croissance, inflation, taux d'intérêt) s'est fortement modifié entre les estimations réalisées en 2002 et en 2013. Pour évaluer l'impact de la modification de cadre macroéconomique, l'écart de soutenabilité des projections de 2002 (et de 2008) est recalculé sur base du cadre macroéconomique des projections de 2013. Le solde primaire des projections de 2002 (et de 2008) est ainsi corrigé à concurrence de l'impact budgétaire de la perte de PIB potentiel estimé sur base de la semi-élasticité du solde budgétaire à l'écart de production de Mourre et al. (2013). Le cadre macroéconomique, et en particulier la révision à la baisse de la croissance potentielle, explique la plus grande partie des révisions de la composante « situation contemporaine » de l'écart de soutenabilité. Le PIB potentiel estimé pour l'année 2014 est en effet d'environ 10% inférieur dans les projections de 2013 par

rapport à ce qu'il était dans les projections de 2002, ce qui conduit, ceteris paribus, à une dégradation du solde de primaire d'environ 5% du PIB, et par conséquent à une hausse du taux d'endettement tant par un effet numérateur que par un effet dénominateur. Des taux d'intérêt plus faibles dans la projection de 2013 que dans celles de 2002 et 2008 atténuent l'impact de la révision du cadre macroéconomique sur l'écart de soutenabilité.

La contribution résiduaire aux révisions de la composante « situation contemporaine » comprend l'impact de l'orientation de la politique budgétaire à cadre macroéconomique inchangé. Même si le cadre macroéconomique estimé en 2002 s'était effectivement réalisé, la politique budgétaire menée depuis 2002 devrait être vue comme expansionniste, contribuant ainsi à la détérioration de l'écart de soutenabilité entre les estimations réalisées en 2002 et en 2013. Par contre, la politique de consolidation budgétaire mise en place depuis 2009 ou 2010 (selon les niveaux de pouvoir) a contribué à réduire l'écart de soutenabilité, comme l'indique la dernière colonne du tableau 9.

## Références

- Blanchard, O., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann & N. Sartor (1990), « The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question », *OECD Economic Studies*, 15, pp. 7-36.
- Bureau fédéral du Plan & Banque nationale de Belgique (2010), *Le cadre macroéconomique*, Rapports méthodologiques et présentations des résultats des scénarios macroéconomiques produits à l'intention des chargés de mission royale dans le cadre de la réforme de la loi spéciale de financement (annexe 1).
- Bureau fédéral du Plan (2011), *Augmentation de l'assiette d'imposition en pour cent du PIB et « coût du vieillissement »*, Rapports méthodologiques et présentations des résultats des scénarios macroéconomiques produits à l'intention des chargés de mission royale dans le cadre de la réforme de la loi spéciale de financement (annexe 7).
- Bureau fédéral du Plan (2013), *Perspectives économiques 2013-2018*.
- Bureau fédéral du Plan, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (2013), *Perspectives économiques régionales 2013-2018*.
- Bureau fédéral du Plan & SPF Économie - Direction générale Statistique et information économique (2013), *Perspectives de population 2012-2060*.
- Chambre des représentants des Belgique (2013), *Proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscales des régions et financement des nouvelles compétences*, 24 juillet 2013 (DOC 53-2974/1).
- Commission européenne (2006), « The long-term sustainability of public finances in the European Union », *European Economy*, 4, pp. 1-226.
- Conseil supérieur des Finances - section « Besoins de financement des pouvoirs publics » (2013), *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, Avis de mars 2013.
- Conseil supérieur des Finances - Comité d'étude sur le vieillissement (2013), *Rapport annuel*.
- Desmet, R., N. Fasquelle, C. Joyeux & S. Weemaes (2013), « La soutenabilité de la protection sociale », in Maystadt, P., E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (Eds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, 20<sup>e</sup> Congrès des économistes belges de langue française, Presses interuniversitaires de Charleroi, pp. 549-580.
- Fasquelle, N., M.-J. Festjens, M. Saintrain, B. Scholtus & S. Weemaes (2008), *Le financement à long terme de la sécurité sociale et ses conséquences sur les finances du pouvoir fédéral*, Working Paper N° 24-08, Bureau fédéral du Plan.
- Frogneux, V., & M. Saintrain (2012), *L'élasticité de l'impôt des personnes physiques - Approche macroéconomique prospective de l'élasticité nationale et de l'élasticité de l'impôt régionalisé*, Working Paper N° 1-12, Bureau fédéral du Plan.
- Johansson, Asa, C. Heady, J. Arnold, B. Brys & L. Vartia (2008), *Tax and Economic Growth*, Economic Department Working Paper N° 620, OCDE.

- Lebrun, I., (2007), « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case », in Ayuso-i-Casals, J., S. Deroose, E. Flores & L. Moulin (Eds.), *The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes*, (pp. 337-361). European Economy, Economic Papers, 275.
- Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster & M. Salto (2013), *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*, Economic Paper 478, European Commission.
- Saintrain, M., & S. Weemaes (2008), *Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen / Accumuler des surplus budgétaires pour faire face au vieillissement démographique en Belgique : réalités et perspectives*, Working Paper N° 5-08, Bureau fédéral du Plan.
- Saintrain, M. (2010), *Révision du fédéralisme budgétaire belge : questions de politique de soutenabilité budgétaire et de politique budgétaire dans le cycle*, Working Paper N° 23-10, Bureau fédéral du Plan.
- Savage, R., (2013), « The Belgian Fiscal Stance - the return of the public budget deficit », in De Callatay, E., & F. Thys-Clement (Eds.), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium over 2000-2010*, (pp. 65-94), Leuven University Press.
- Sénat de Belgique (2013), *Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État*, 25 juillet 2013 (5 - 2232/1).

## Sigles et abréviations

BFP	Bureau fédéral du Plan
CSF	Conseil supérieur des finances
CE	Commission européenne
CEV	Comité d'étude sur le vieillissement
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
COCON	Commission communautaire flamande
DGSIE	Direction générale Statistique et information économique (SPF Économie)
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FFRIFCB	Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles
ICN	Institut des comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
MES	Mécanisme européen de stabilité
MTO	Medium term objective
PIB	Produit intérieur brut
RRTV	Redevance radio-télévision
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM