

“Les priorités budgétaires selon l’Itinera Institute”

Qui aujourd’hui est vraiment conscient de l’avenir ? Au cours de ces dernières semaines, presque tous les partis politiques et groupes d’intérêt ont présenté leur cheval de bataille et défendu leur agenda budgétaire. Dans tous les segments de la société, on éprouve un certain fatalisme avec l’idée que « la situation est désespérée mais pas grave ».

Si nous voulons encore être capables de pouvoir regarder la prochaine génération dans les yeux, alors il faut mettre fin le plus rapidement possible à la politique du « après nous le déluge ». Le slogan devrait dès lors plutôt devenir : « la situation est très grave mais pas désespérée si nous intervenons maintenant ». Déjà avant la crise, nous pouvions déjà dire qu’un enfant qui naissait à notre époque aurait à payer au gouvernement en moyenne 60.000 euros de cotisations de plus que ce qu’il aurait reçu tout au long de son existence. Nous ne pouvons pas laisser s’accroître davantage de tels déséquilibres entre les générations.

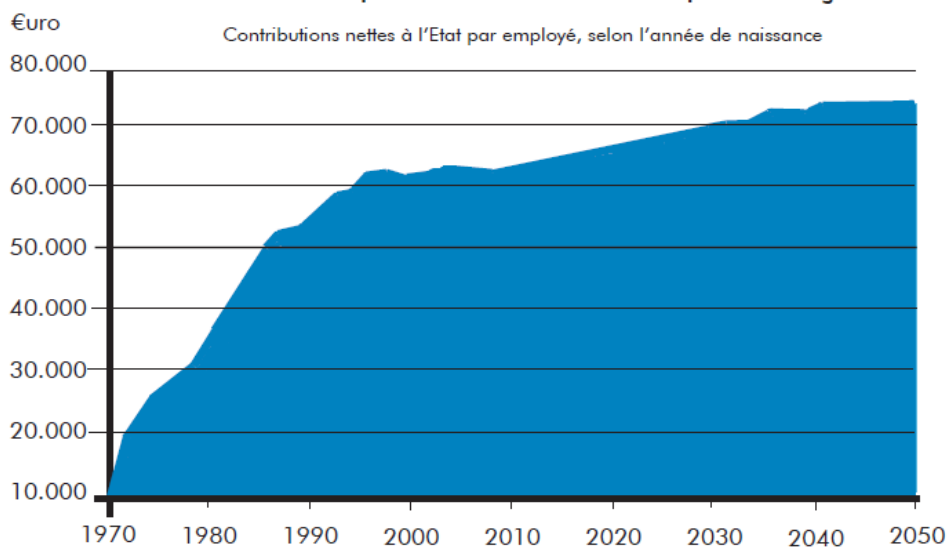
La crise et le vieillissement exigent une stratégie politique orientée sur trois axes :

- une discipline budgétaire ;
- une protection sociale durable ;
- une meilleure croissance économique.

Etant donné que les discussions actuelles tournent surtout autour de sous et de réduction du déficit budgétaire, l’Itinera Institute présente dans cette nota sa propre vision à ce sujet. Le débat fait rage à cet instant et c’est dans l’intérêt des jeunes générations qu’Itinera **fait passer très clairement le message que la trajectoire budgétaire proposée par le gouvernement est insuffisante.**

Graphique 1: Déséquilibres entre les générations

Différence entre ce qu'on donne et ce qu'on reçoit de l'Etat



Alors que les personnes nées en 1970 recevaient presque autant de l'Etat qu'ils contribuaient au cours de leur existence, l'addition est de plus en plus salée pour les personnes nées dans des périodes ultérieures. Ce graphique montre bien la charge qu'on inflige à nos enfants et petits-enfants.

Source: BCE/Itinera Institute

L'itinera Institute a toujours insisté sur la nécessité d'établir une trajectoire budgétaire dont le dommage est périclité sur les finances publiques, et ainsi de redonner une santé à notre avenir à tous. En début d'année, nous proposons un plan d'action qui devait nous permettre de faire des économies sans mettre en danger le redressement économique. L'agenda politique a vraisemblablement rendu impossible la mise sur pied avant la fin des vacances d'été des bases d'une trajectoire budgétaire. Tout cela est déjà bien loin aujourd'hui, mais l'itinera Institute considère que c'est trop peu et que c'est mis trop lentement en route: *too little, too late*. Nous pensons qu'il faut saisir ce moment critique pour prendre des mesures structurelles qui vont au-delà des seuls prêts aux besoins budgétaires.

- 1. La trajectoire budgétaire actuelle est insuffisante**
- 2. Ne pas faire payer les générations suivantes**

1. La trajectoire budgétaire actuelle est insuffisante

A politique inchangée, le ratio de la dette – à savoir le rapport entre la dette publique et la richesse nationale- augmenterait pour atteindre en 2020 plus de 130% du produit intérieur brut (PIB). Afin de pouvoir toujours financer le vieillissement de quelque manière que ce soit, nous aurions vraiment dû faire baisser la dette pour 2012 à hauteur de 60% du PIB. Le dommage infligé aux finances publiques est dès lors aussi important. Toute la préparation pour le vieillissement est tombée aux oubliettes. Dans les deux années à venir, le gouvernement ne veut épargner qu'1,5% du PIB soit 5,1 milliards d'euros. C'est insuffisant pour pouvoir arrêter l'effet boule de neige et c'est aussi trop peu pour rencontrer les intérêts des jeunes générations futures.

Chaque année, le présumé Comité d'Etude sur le Vieillissement sort un rapport avec son estimation de l'augmentation des dépenses de notre modèle social consécutives au vieillissement. Dans sa première évaluation en 2002, elle obtenait un surcoût estimé de près de 3% du PIB. Entre temps, la facture estimée est montée jusqu'à 8,2% du PIB. Par travailleur, le coût estimé du vieillissement a triplé au minimum de 3000 à 9000 euros, un montant qui chaque année doit être supporté de manière additionnelle.

Le consensus conclu ces dernières années en matière de vieillissement consistait à suivre une trajectoire budgétaire de démantèlement progressif de la dette qui aurait favorisé la baisse des charges d'intérêt sur la dette publique. Le gouvernement devrait consacrer moins d'argent au remboursement de la dette publique. Des moyens devraient être dégagés pour absorber les coûts du vieillissement sans mettre le modèle social en péril, mais aussi sans laisser la pression fiscale s'accroître davantage. C'était la philosophie du fameux Fonds de vieillissement.

Tout ce consensus se retrouve désormais sérieusement en danger à cause d'une part, du dommage budgétaire découlant de la crise financière et économique et d'autre part, de la reconnaissance par le Comité d'Etude sur le Vieillissement que les coûts du vieillissement sont bien trois fois supérieurs à ce qui avait été calculé auparavant. Ce Fonds de vieillissement est une boîte vide. On se prépare très mal au vieillissement, tant du point de vue budgétaire (Fonds de vieillissement), que du point de vue des politiques d'emploi (Pacte des Générations).

Le tableau 1 montre qu'à politique inchangée, on conserve un déficit budgétaire. Pire encore : il va encore augmenter. Les charges d'intérêt sur la dette publique ne devraient pas diminuer, mais devraient au contraire s'accroître à nouveau à hauteur de 4% à 6% du PIB. Les économistes appellent aussi cet effet boule de neige l'« effet cou-cou » dans le sens où si ce scénario se réalise, les paiements d'intérêt viendraient aussi opprimer d'autres fonctions

Think-tank indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables

vitales des pouvoirs publics. Dans ce scénario, nous ne devons donc plus calculer à combien les pensions, les dépenses en soins de santé et autres dépenses publiques peuvent augmenter mais plutôt comment, malgré le vieillissement, ces dépenses peuvent être réduites. C'est un scénario qui, selon nous, ne peut mener à rien d'autre qu'à d'énormes efforts de la part de la société, des efforts qui peuvent et doivent être évités.

Tableau 1: Trajectoire budgétaire selon le plan de stabilité du gouvernement

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| A politique inchangée | -5,9 | -6,5 | -7 | -7,3 | -7,2 | -7,2 | -7,4 |
| Effort cumulé | | 0,5 | 1,5 | 2,8 | 4,1 | 5,4 | 6,8 |
| Résultat | | -6 | -5,5 | -4,4 | -2,8 | -1,3 | 0 |

L'avis du Conseil Supérieur des Finances (CSF) implique qu'en 2015, le taux d'endettement retournerait sous la barre des 100%. Selon notre simulation, il y a de grandes chances que le seuil des 60% d'endettement ne soit pas atteint avant 2022. Le CSF avoue même que son scénario permet seulement de garantir 80% des coûts budgétaires estimés du vieillissement.

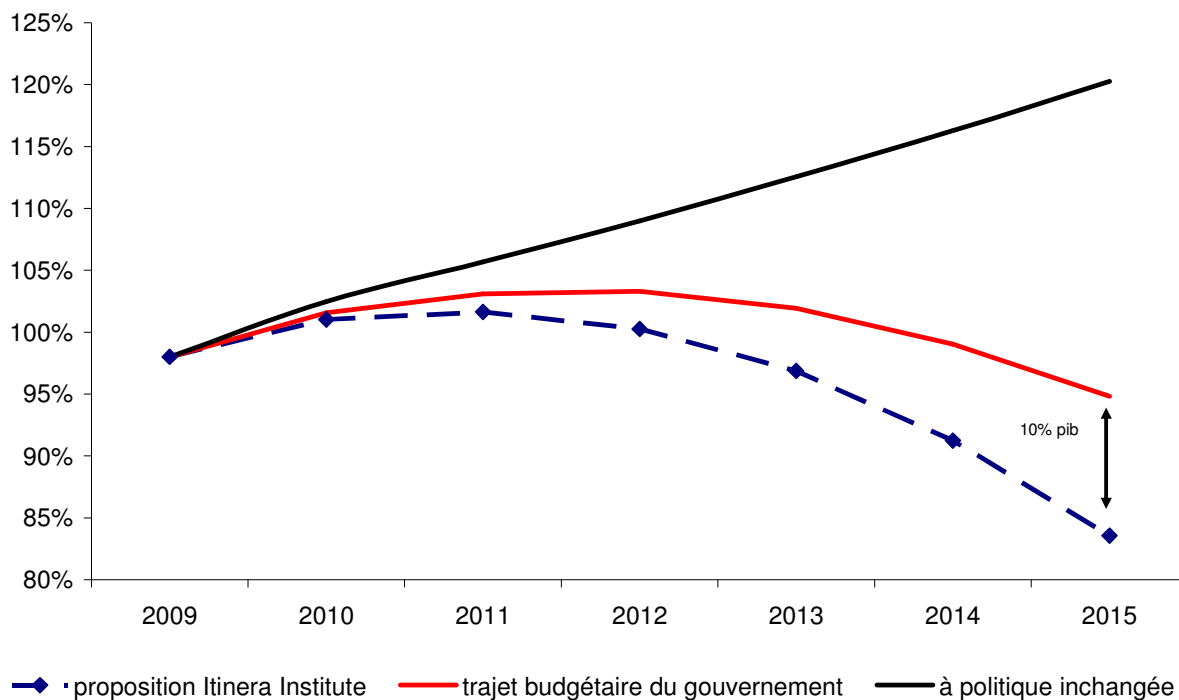
En considérant le plan de stabilité tel qu'il prend forme aujourd'hui, l'Itinera Institute plaide pour que nous fassions justement un petit quelque chose en plus et propose à cet effet un effort de 0,5% du PIB supplémentaire par année (soit un effort cumulé de 3% du PIB). Le résultat d'un tel exercice (tableau 2) fait en sorte que la dette retombe déjà sous la barre des 100% en 2013 et sous celle des 60% plusieurs années avant 2022. Si nous décidons de poursuivre un tel défi, nous pouvons par ailleurs réussir à mettre fin beaucoup plus tôt à l'effet boule de neige.

Tableau 2: Trajectoire budgétaire selon la proposition d'Itinera Institute

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| A politique inchangée | -5,9 | -6,5 | -7 | -7,3 | -7,2 | -7,2 | -7,4 |
| Effort cumulé | | 1,0 | 2,5 | 4,3 | 6,1 | 7,9 | 9,8 |
| Résultat | | -5,5 | -4,5 | -3,0 | -1,1 | 0,7 | 2,4 |

La question qui se pose vraiment consiste à savoir comment nous pouvons réussir cet exercice sans mettre en danger le redressement économique. **Nous pensons que cela est effectivement possible en n'épargnant pas sur les investissements qui peuvent stimuler le moteur de l'économie mais en poursuivant les pistes que nous exposons ci-dessous.**

Graphique 1: Evolution de la dette publique (% PIB) selon trois scénarios



Source: Itinera Institute

Le nouveau Premier ministre a, par le passé et dans son rôle du Ministre du Budget, mené une politique budgétaire réussie. En matière de méthodologie, nous pourrions également retourner à l'ancienne méthode utilisée pour orienter les finances publiques : celle de l'utilisation du solde primaire.

Dans un pays avec un taux d'endettement élevé comme la Belgique, il est préférable de **se focaliser sur le solde primaire**, se définissant comme la différence entre les recettes totales et les dépenses primaires (hors charges d'intérêt de la dette publique). En effet, derrière le solde final du budget se cachent des évolutions dans les marchés financiers et dans l'économie qui ne sont pas indicateurs de la politique budgétaire menée par le gouvernement. **Nous plaidons, par conséquent, pour un niveau minimal (structurel et corrigé des variations conjoncturelles) du solde primaire.** Ceci évitera l'utilisation des économies d'intérêt, tout en obligeant à une politique conservatrice lorsque les charges d'intérêts s'élèveront

Le **Conseil Supérieur des Finances doit être impliqué de façon plus active** dans la coordination des efforts budgétaires parmi les différentes composantes de notre Etat. Afin d'éviter de retomber à nouveau dans l'erreur des mesures budgétaires cosmétiques, FEDCOM - le nouveau système comptable de l'administration fédérale - doit devenir **une vraie comptabilité double** qui donne une vue plus fiable de la situation patrimoniale de l'Etat.

2. Ne pas faire payer les générations suivantes

Parce qu'il est inacceptable de reporter sur la prochaine génération le poids budgétaire de la crise financière, en plus des coûts du vieillissement, nous présentons ici une série de pistes alternatives qui, de par leur contenu qualitatif ne mettent pas en danger le redressement économique.

Avant que la crise financière ne commence, nous savions déjà que la prochaine génération se ferait imposée une charge plus importante en matière de financement des pensions et des soins de santé. Comme si cela ne représentait pas encore un défi suffisamment grand, nous voici désormais aujourd'hui aussi confrontés à une crise profonde. Parce qu'il est inacceptable d'en répercuter la charge sur les prochaines générations, nous présentons ici une série de pistes alternatives.

De notre point de vue, il est essentiel que les règles ne mettent pas en péril les moteurs de l'économie tels que les investissements privés et publics.

Proposition 1 : Moderniser l'administration publique : 4 milliards d'euros sur 4 ans

Nous inspirant de l'expérience de la Grande-Bretagne, nous estimons que quatre milliards d'euros peuvent être épargnés en l'espace de quatre ans, grâce à un programme bien réfléchi destiné à augmenter l'efficacité du secteur public. Il y a des discussions interminables sur l'ampleur optimale que peut prendre l'intervention des autorités publiques, mais tout le monde est d'accord sur le fait que la qualité même de l'intervention publique doit être améliorée.

Les axes prônés par Itinera en faveur de pouvoirs publics nouveaux et plus performants tournent surtout autour de (1) l'apparition d'une culture d'évaluation dans laquelle une amélioration équilibrée des prestations est rendue possible, (2) de l'évaluation des objectifs de qualité et d'efficacité, et (3) de l'information des citoyens sur la qualité et le résultat, en sachant que les budgets sont à lier davantage aux résultats qu'aux besoins. Le politique doit être responsable de la sélection des objectifs mais il est ensuite essentiel d'en laisser la réalisation à l'administration et de mettre fin à cette colonisation de l'administration par le politique. Il faut favoriser la satisfaction et la motivation des fonctionnaires en associant des tâches à des objectifs appropriés et concrets¹.

Au Royaume-Uni, sous l'aire Sir Peter Gershon, une telle pratique en faveur de l'efficacité des pouvoirs publics a permis de dégager un gain de 21,5 milliards de £. En la convertissant à

¹ Faire référence au livre de Jean Hindriks, "Au-delà de Copernic: de la confusion au consensus?", Itinera Institute, 2008.

l'échelle belge, il doit donc être possible, en développant une culture de l'efficacité, de réaliser des gains de performance à hauteur de 4 milliards d'euros dans notre pays.

Proposition 2 : Rajeunir les fonctionnaires génère des économies : 4 milliards en 4 ans

Le changement démographique au sein du personnel des pouvoirs publics offre une énorme opportunité de faire des économies. Un nouveau et jeune fonctionnaire coûte en moyenne 60% de moins qu'un fonctionnaire plus âgé. Dans les années à venir, près de 40% des fonctionnaires vont partir à la retraite. Cela offre un potentiel d'épargne de 12 milliards d'euros sur dix ans. L'itinera Institute propose de réserver cette épargne pour le financement du vieillissement. Cela pourrait déjà permettre de dégager un montant de quatre milliards d'euros sur les quatre prochaines années à venir.

Tableau 3: Des économies automatiques en remplaçant les fonctionnaires retraités par des jeunes

| | Nombre de départs à la retraite (nombre de fonctionnaires âgés de plus de 50 ans) | Gain moyen par remplacement par an | Gain total en 10 ans |
|---|---|------------------------------------|----------------------|
| Administration publique fédérale | 31.850 | 20.784,83 | 661.996.848 |
| Administration publique flamande ¹ | 12.731 | 22.495,71 | 286.392.942 |
| Administration publique wallonne ² | 7.322 ² | 19.652,29 | 143.894.060 |
| Administration publique bruxelloise | 1.756 | 15.280,8 | 26.833.093 |
| Administration publique locale ^{1/3} | 143.144 | 22.294,35 | 3.191.302.436 |
| Enseignement ³ | 113.895 | 22.294,35 | 2.539.214.993 |
| Santé ³ | 121.910 | 22.294,35 | 2.717.904.209 |
| TOTAL | 498.508 | | 9.567.538.581 |

Proposition 3 : Appliquer le principe du tiers payant

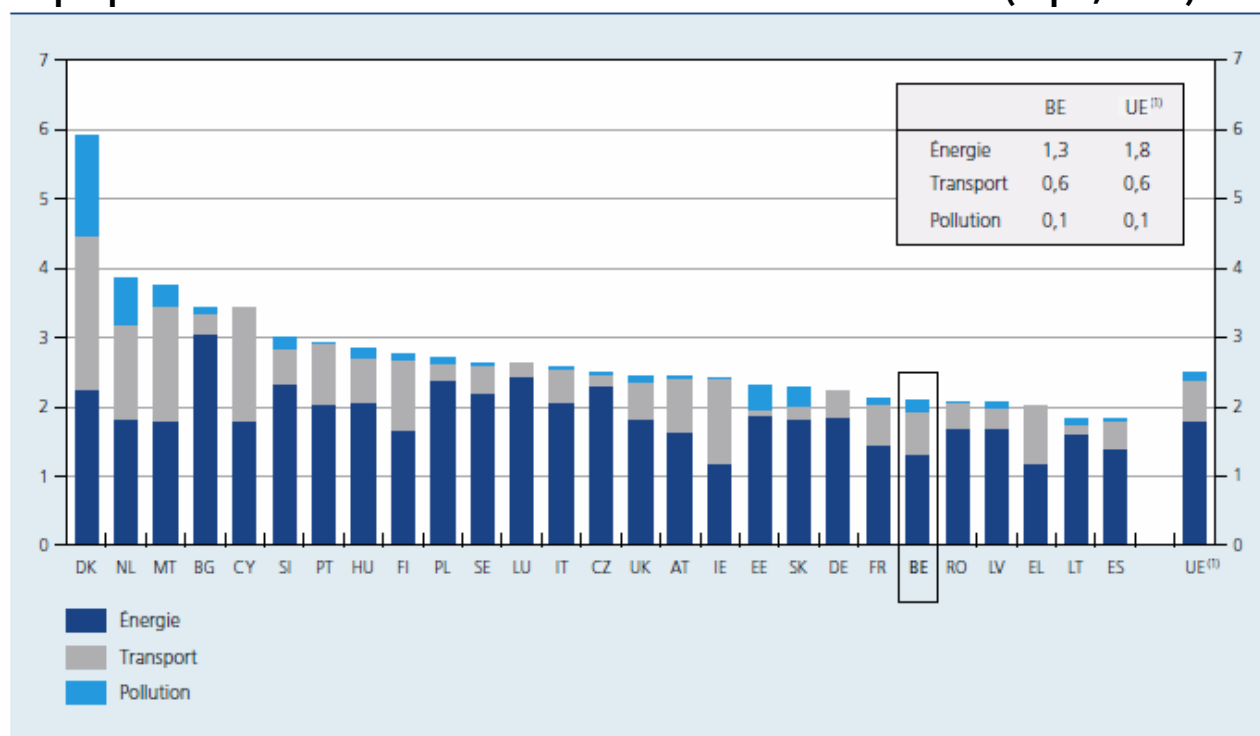
Une piste très intéressante consiste à stimuler aujourd'hui l'investissement que l'on pourrait récupérer sur le long terme. Si nous isolions par exemple dès aujourd'hui les bâtiments scolaires par le placement d'un double-vitrage, nous stimulerions l'économie belge en cette

période de crise tout en s’assurant de la neutralité d’une telle mesure à l’égard des finances publiques. Nous pourrions en tout cas épargner à l’avenir des frais de chauffage.

Proposition 4 : Réaliser le double dividende : taxer la pollution pour moins pénaliser le travail

Nous ne pouvons pas envisager les défis budgétaires en gardant uniquement à l’esprit la soutenabilité des finances publiques. Nous devons aussi tenir compte de la position concurrentielle de notre économie, qui est mise sous pression par des coûts salariaux croissants. Une des tragédies qui se développe aussi aujourd’hui, c’est la baisse des prix énergétiques. En effet, c’est lorsque les prix du pétrole sont élevés que d’importantes économies sont réalisées en matière de consommation d’énergie. De toute façon, il existe un argument fort pour neutraliser les fluctuations intempestives des prix en augmentant des accises. Il est essentiel que ces recettes soient à nouveau injectées dans l’économie. Par ces méthodes, les charges salariales peuvent être réduites de manière à favoriser la création d’emploi dans notre pays. Nous parlons donc du double dividende : nous stimulons la transition énergétique vers des sources d’énergie moins polluantes et réduisons les coûts salariaux. Le graphique 2 montre qu’on a encore de la marge de manœuvre en matière de taxes environnementales dans ce pays.

Graphique 2: Taxes environnementales dans les Etats membres de l’UE (% pib, 2007)



Source : BNB, EC

Proposition 5 : Faire payer l’usager

Think-tank indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables

La pression sur les finances publiques nous amène à constater qu'en Belgique, l'utilisateur est insuffisamment confronté aux coûts des services publics qu'il utilise. Pourtant, beaucoup souhaitent aujourd'hui que d'importants investissements aient lieu dans des infrastructures publiques telles que la voirie, les ponts, les écoles, les égouts, etc. Pourtant, on ne peut pas dire qu'il soit impossible d'attribuer individuellement aux usagers l'utilisation de cette infrastructure. Ainsi, nous pourrions attribuer un tarif à l'usage des routes par le fameux péage électronique. Le coût de l'enseignement supérieur à l'heure actuelle est à peine attribué à l'étudiant individuel. Pourtant, il pourra tirer personnellement les avantages d'un investissement qui génère des moyens généraux auxquels les groupes à plus faibles revenus contribuent. Ce n'est pas seulement efficace, mais c'est juste aussi de davantage confronter individuellement les étudiants au véritable coût de l'enseignement dont ils bénéficient. Ce ne doit absolument pas constituer un obstacle à une plus grande démocratisation de l'enseignement, notamment lors du recours à des mécanismes comme les bourses d'études devenues pratiques courantes dans d'autres pays.

Une constatation fondamentale est que l'efficacité économique fait en sorte que l'utilisateur du bien public paie correctement en fonction de l'usage qu'il en fait. De cette façon, les biens rares sont attribués à l'utilisateur qui en propose le meilleur prix.