



Le contrôle budgétaire, une étape intermédiaire vers l'équilibre

Introduction

Nous sommes au début d'une longue période de discipline budgétaire. Un grand contrôle budgétaire est toujours un moment où les desiderata politiques et la nécessité d'économies immédiates occupent le premier plan. Nos ministres doivent toutefois se rendre compte que la nécessité d'un assainissement budgétaire est structurelle, de par la combinaison de la réduction de la dette publique dans le cadre du pacte européen, et les surcoûts liés au vieillissement de la population. Les choix politiques d'aujourd'hui ne peuvent pas faire obstacle aux solutions structurelles de demain, mais ils doivent, au contraire, les faciliter.

L'effort

Pour cette année, le comité de monitoring a fixé l'objectif à 1,970 milliards d'euros en plus des 11,3 milliards décidés en novembre dernier. L'effort supplémentaire prend en compte une réserve financière de 500 millions d'euros au-dessus de l'effort de 1,470 milliards d'euros pour réduire le déficit budgétaire à 2.8% du PIB. Cette marge de sécurité n'est pas un luxe superflu:

- La croissance économique aujourd'hui estimée à 0,1% pour l'année 2012 pourrait davantage se détériorer.
- Certaines mesures décidées en novembre dernier n'économiseront peut-être pas le volume escompté. Il est vrai qu'il est toujours difficile d'évaluer l'impact de nouvelles mesures. En théorie, la différence pourrait être positive ou négative pour les caisses de l'Etat. Dans la pratique, nous savons par expérience qu'il est rare que le politique sous-estime l'impact budgétaire d'une mesure d'assainissement. En outre, il faut tenir compte d'un effet d'annonce : une fois les mesures connues, les acteurs économiques cherchent à être le moins affecté possible.

Par ailleurs, il est peu probable que la croissance économique dans les années à venir égale les estimations quelque peu optimistes du Bureau du Plan, alors que l'équilibre doit être atteint d'ici 2015.

Il est probable que la croissance économique des années à venir sera bien en-dessous des 2%. Autrement dit, après cet effort de **1,970 milliards** d'euros, de nouvelles économies de **plus de 3 milliards** d'euro d'ici 2015 (1) seront à réaliser sur base récurrente. Des mesures ponctuelles ('one shots') ne feront donc pas avancer les choses. Les interventions ayant un **effet progressif auront le plus de chance d'aboutir et d'être portées par l'opinion publique.**

Les mesures

1. Fiscalité

Un principe important est que le coût excédentaire qu'engendrent différents impôts doit être raisonnablement proportionnel. Pour ce qui est de l'impôt foncier, cela fait déjà très longtemps que l'on annonce que les revenus cadastraux estimés doivent être revus. Etant donné que les charges sur

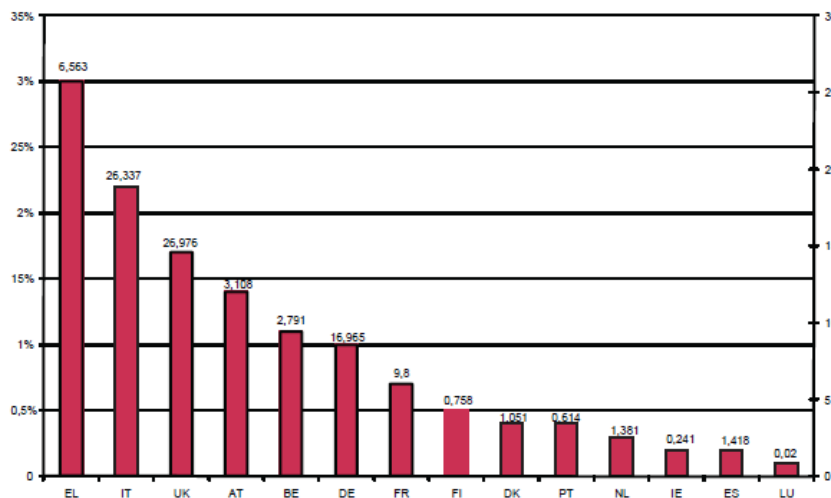


le travail sont très élevées dans notre pays, elles devraient continuer à être réduites de manière permanente.

On peut lire dans la littérature que les impôts sur les investissements peuvent créer d'importantes distorsions. Des taxes sur la consommation reposant sur une large base imposable semblent aussi générer moins d'effets défavorables pour la croissance. Ces dernières semaines, on a beaucoup discuté sur la possibilité d'augmenter le taux TVA de 21% à 22%, ce qui rapporterait environ 1,1 milliards d'euros. Des hausses TVA ont déjà été introduites, ou sont en discussion, dans de nombreux pays européens, et une telle mesure pourrait donc également être une option pour la Belgique. Il serait aussi intéressant d'examiner de plus près toutes les règles d'exception du système de la TVA. Toutes sortes de régimes dérivés empêchent le fisc d'obtenir environ 3 milliards d'euros dans le régime de la TVA, ce qui représente 11% du total des recettes TVA dans notre pays, contre seulement 3% aux Pays-Bas. Une rationalisation pourrait rapidement rapporter jusqu'à 2 milliards d'euros.

Ce qui compte avant tout, c'est de distinguer les effets à court et à long terme. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, ont procédé ces dernières années à une substitution des impôts sur les revenus par des impôts sur la consommation pour des raisons de compétitivité, sans perte fiscale pour l'Etat.

Graphique 11 : Perte de recettes dans le régime TVA suite à des mesures exceptionnelles (% recette totale, milliards d'euros)



Source: Reckon Report, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25, 2009

Augmenter le taux de TVA de 21% à 22% rapporterait environ 1,1 milliards d'euros. Des hausses TVA ont déjà été introduites, ou sont en discussion, dans de nombreux pays européens. Il serait aussi intéressant d'examiner de plus près toutes les exceptions ou exemptions au régime TVA. Celles-ci coûtent environ 3 milliards d'euros au fisc.

La logique de cet exercice budgétaire est avant tout court terme, mais nous devrions parallèlement préparer une **réforme de la fiscalité** qui permettrait d'accroître le **potentiel productif** de notre économie. Notre fiscalité doit avant tout permettre un bon fonctionnement du marché de l'emploi.



Dans un contexte d'ouverture des marchés, une réforme de l'impôt doit surtout tenir compte de la **compétitivité** de l'emploi presté en Belgique. Un aspect essentiel est également d'accroître la transparence et la poursuite de la **simplification** fiscale. Cela conduira non seulement à une réduction des coûts administratifs, mais permettra également de remporter davantage l'adhésion des citoyens. Composer un groupe d'experts pourrait ici être un instrument très efficace. Compte tenu de la question **environnementale**, notre système fiscal doit également mieux prendre en compte les externalités négatives liées aux consommations et aux productions polluantes. Enfin, **l'équité** doit être garantie, ce qui implique qu'il faut tenir compte de l'évolution des inégalités lors des réformes fiscales.

http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/09_tax_edc_nl.pdf

2. Pensions

On sait depuis des années qu'un budget sain est essentiel pour le financement des pensions. Nous savons aujourd'hui que le vieillissement n'est plus de la science-fiction : l'année dernière, on a battu le record de nouveaux pensionnés. La sortie du marché du travail des baby-boomers a commencé.

La réforme des pensions est au centre de l'accord de gouvernement. Mais les recettes budgétaires de la réforme des pensions doivent être à nouveau clarifiées vu que certains assouplissements ont été accordés depuis la réforme initiale.

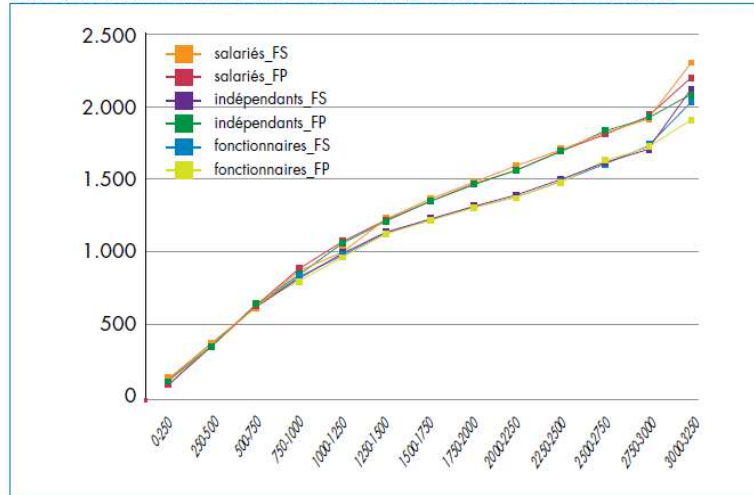
Travailler plus longtemps est un double dividende : l'Etat doit payer moins d'allocations, alors que ses recettes augmentent. La meilleure stratégie budgétaire consiste à encourager et généraliser l'allongement des carrières. Dans ce cadre, l'évaluation du pacte des générations doit être une première étape.

Si l'on souhaite encourager les travailleurs âgés à travailler plus longtemps, il faut aussi s'assurer que le traitement fiscal du revenu du travail ne soit pas plus élevé que celui des pensions. Pour l'instant, les pensions bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. En outre, en termes d'équité, cela ne nous semble pas acceptable qu'un travailleur qui gagne 2000 euros par mois par son travail soit taxé davantage qu'un pensionné dont la pension est de 2000 euros par mois, comme cela est le cas chez certains fonctionnaires. Par ailleurs, un traitement fiscal des pensions identique à celui du travail peut rapporter entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros¹, sans pour autant toucher aux pensions les plus modestes. Comme l'indique clairement le graphique suivant, les petites pensions ne sont pas affectées par cette harmonisation fiscale.

¹ Selon que l'on utilise le barème fiscal pour cohabitant ou isolé. Sur base du simulateur Tax-On-Web.



GRAPHIQUE 3.4. : IMPACT SUR LA PENSION NETTE D'UNE HARMONISATION FISCALE SUR LES REVENUS DU TRAVAIL



SOURCE : CALCULS PROPRES. FS FISCALITÉ SALAIRES ET FP FISCALITÉ PENSIONS

Si l'on souhaite encourager les travailleurs âgés à travailler plus longtemps, il faut aussi s'assurer que le traitement fiscal du revenu du travail ne soit pas plus élevé que celui du revenu de pension. Pour l'instant, les pensions bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. Selon que l'on utilise le barème fiscal pour cohabitant ou isolé, on obtient sur base du simulateur Tax-On-Web, un gain fiscal total pour l'ensemble des régimes de pension entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros par an. Les petites pensions ne sont pas affectées par cette harmonisation fiscale.

http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_binnen_NL_DEF.PDF

3. Soins de santé

Le gouvernement doit changer le fonctionnement institutionnel des soins de santé par lequel chaque exercice budgétaire se place dans la perspective de l'impact que l'effort aura sur chaque groupe d'intérêt. Il y a un besoin de politiques structurelles pour de meilleurs soins de santé dans un contexte de moyens budgétaires limités. De manière générale, il faudrait davantage motiver les acteurs de la santé à économiser en leur rétribuant une partie des économies qu'ils réaliseraient.

- Garantir l'efficacité des technologies médicales : chaque euro dépensé devrait correspondre à un gain réel en termes de santé.

Quick win 1: *Le rapport coût-efficacité de la création d'un centre d'Hadronthérapie en Belgique est actuellement en cours d'examen, mais des études antérieures ont montré que des investissements très importants sont nécessaires pour ce type de projet. Cela pose dès lors la question de la pertinence de ce projet. Dans le contexte des efforts budgétaires, de telles décisions d'investissement devraient être soigneusement motivées, en évitant au maximum l'influence du lobbying.*



Quick win 2 : Renforcer la concurrence de prix pour les médicaments hors brevet, sur base de recettes adoptées à l'étranger. Les économies qui en découlent pourraient en partie être réinvesties dans l'innovation.

- b) Introduire des indicateurs de référence de qualité ainsi que des rapports coût-efficacité pour les prestataires de soins et les hôpitaux.
- c) Rémunérer d'une autre manière les prestataires de soins et les hôpitaux, avec une plus grande attention donnée à la qualité et à l'efficacité

Quick win 3 : Etendre les montants de référence à davantage de traitements répondant à un haut taux de prévisibilité (forfaitarisation). Ne pas baser le prix par montant de référence sur une moyenne, mais sur une gestion responsable, soutenue par les dernières découvertes scientifiques.

Quick win 4 : Partager les économies : la moitié des économies réalisées à la suite d'une amélioration de la qualité ou de l'efficacité, doivent revenir aux prestataires de soins afin de soutenir ce type de projets. L'autre moitié peut être utilisée à des fins d'assainissement budgétaire.

- d) Introduire davantage de « management de patients » : il faut encourager les bons comportements et décourager les mauvais via une meilleure communication et information auprès des patients. Une augmentation du ticket-moderateur pour les soins dont le rapport coût-efficacité n'est pas satisfaisant peut également être une piste à suivre.

Quick win 5 : Lorsqu'un patient améliore son style de vie de manière volontaire (ex : arrêter de fumer), engendrant une économie tangible pour les soins de santé à long terme, une partie limitée peut être retournée au patient comme récompense pour ces efforts et les résultats atteints.

4. Marché du travail et chômage

La création d'emplois devrait être une source de nouvelles recettes, mais devient en Belgique une source de nouvelles dépenses. Plus de la moitié des emplois créés ces 10 dernières années ont été subsidiés. La création d'emplois devient ainsi un problème budgétaire. Le gouvernement devrait être plus prudent avec ces subsides.

En particulier, les nombreux plans d'embauche coûtent beaucoup d'argent sans générer réellement de nouveaux emplois. On peut économiser en substituant les subsides à l'emploi pour des groupes cibles par des services de réembauche sur mesure. La réforme de l'Etat doit rapidement être effectuée, étant donné que ces compétences seront régionalisées.

Il y a également un double bénéfice en remplaçant des dizaines de régimes fiscaux et parafiscaux particuliers par des diminutions des charges linéaires. On économisera ainsi sur la complexité du



système tout en encourageant une création d'emplois durables. Les réformes en matière de voitures de société n'est qu'un premier pas d'une réforme qui s'inscrit dans cette logique.

En matière de chômage, l'accord politique sur la dégressivité des allocations mérite une nouvelle lecture. L'accord actuel prévoit une dégressivité qui commence beaucoup trop tard pour le chômage de longue durée. L'effet d'activation des personnes qui sont loin du marché de l'emploi sera limité : on est en train d'organiser la pauvreté au lieu de créer de l'emploi. Par l'avancement de la dégressivité, en combinaison avec un accompagnement sur mesure, le double gain du taux d'activité accru et de l'économie sur les allocations pourra être perçu.

<http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/paper/vannogovnaargoodgov/>

5. Administration

Il y a des discussions interminables sur la taille optimale que doit 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.

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

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 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.

- **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'économies de 10 milliards. Cela pourrait déjà permettre de dégager un montant de quatre milliards d'euros sur les quatre années à venir.

Le tableau ci-dessous montre la répartition selon le niveau de pouvoir politique:



	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

Les axes prônés par Itinera en faveur de pouvoirs publics modernes 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 concrets.

Entre-temps, un groupe de managers publics a donné le bon exemple en proposant de manière autonome de réaliser deux fois plus d'économies que prévu. Les réelles opportunités d'économies n'apparaissent pas lors d'un exercice linéaire qui met 'tout le monde dans le même sac'. La motivation peut être renforcée en réinvestissant une partie du résultat dans les administrations concernées.

En général, les réformes du secteur public ne portent leurs effets que de manière progressive. On peut dès lors envisager de faire participer les fonctionnaires à l'effort budgétaire. Les fonctionnaires ont en effet été relativement protégés de la crise en bénéficiant d'une sécurité de l'emploi. En échange de cet avantage on pourrait envisager un saut d'index pour les fonctionnaires (ou une indexation forfaitaire limitée aux bas salaires). Pour le gouvernement général, ceci représente une économie nette de 400 millions d'euros.

<http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/paper/vannogovnaargoodgov/>



Conclusion

Il y a une inquiétude partagée par beaucoup que des économies tranchantes peuvent être un frein à la croissance économique en période de récession. Pour une économie ouverte comme celle de la Belgique il est important qu'il y ait aussi de la coordination budgétaire au niveau européen pour que les économies nécessaires puissent être réalisées de manière séquentielle. Ainsi, les efforts budgétaires de certains seront compensés par la demande des autres.

Aujourd'hui, la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) est très expansionniste. Ce comportement accommodant n'est possible que si la BCE ne doit pas augmenter trop rapidement le taux d'intérêt. Cela est possible si le risque d'inflation diminue, ce qu'une politique budgétaire rigoureuse favorise grandement. Enfin, rien n'empêche que l'assainissement se fasse là où il y a de la marge tout en maintenant les investissements nécessaires à niveau.

Les études ont démontré que les réformes qui touchent les dépenses de consommation des pouvoirs publics, comme les salaires, les subsides et les transferts à long terme sont celles qui produisent le plus d'effets favorables sur la croissance économique. Ceci peut aller de pair avec la préservation maximale des plus faibles en réalisant des dépenses sociales plus sélectives. Le rapport entre les investissements et les dépenses de consommation doit être suivi de plus près.

En guise de conclusion, nous tenons à souligner qu'une trajectoire budgétaire efficace ne peut être que graduelle. Il est donc à espérer que nous continuerons à garder cette option. Les pays qui se trouvent dans des situations de crise immédiate, n'ont pas d'autres choix que d'assainir de manière brutale. Cela peut devenir un paramètre déterminant lorsque le sérieux de l'effort budgétaire sera évalué. Sinon, la prime de risque pourrait déclencher un effet boule de neige incontrôlable sur notre dette public.

http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/findingtheightbudgetarypath/

(1) Sans tenir compte du coût budgétaire pour 2013 du débâcle financier du holding Arco s'élevant à plus d' 1,5 milliard d'euros.