

Contribution au 20^e Congrès des
Economistes belges de langue française

La 6^e réforme de l'Etat : enjeux en termes de
soutenabilité budgétaire

Vincent Frogneux, Michel Saintrain

21 novembre 2013



plan.be

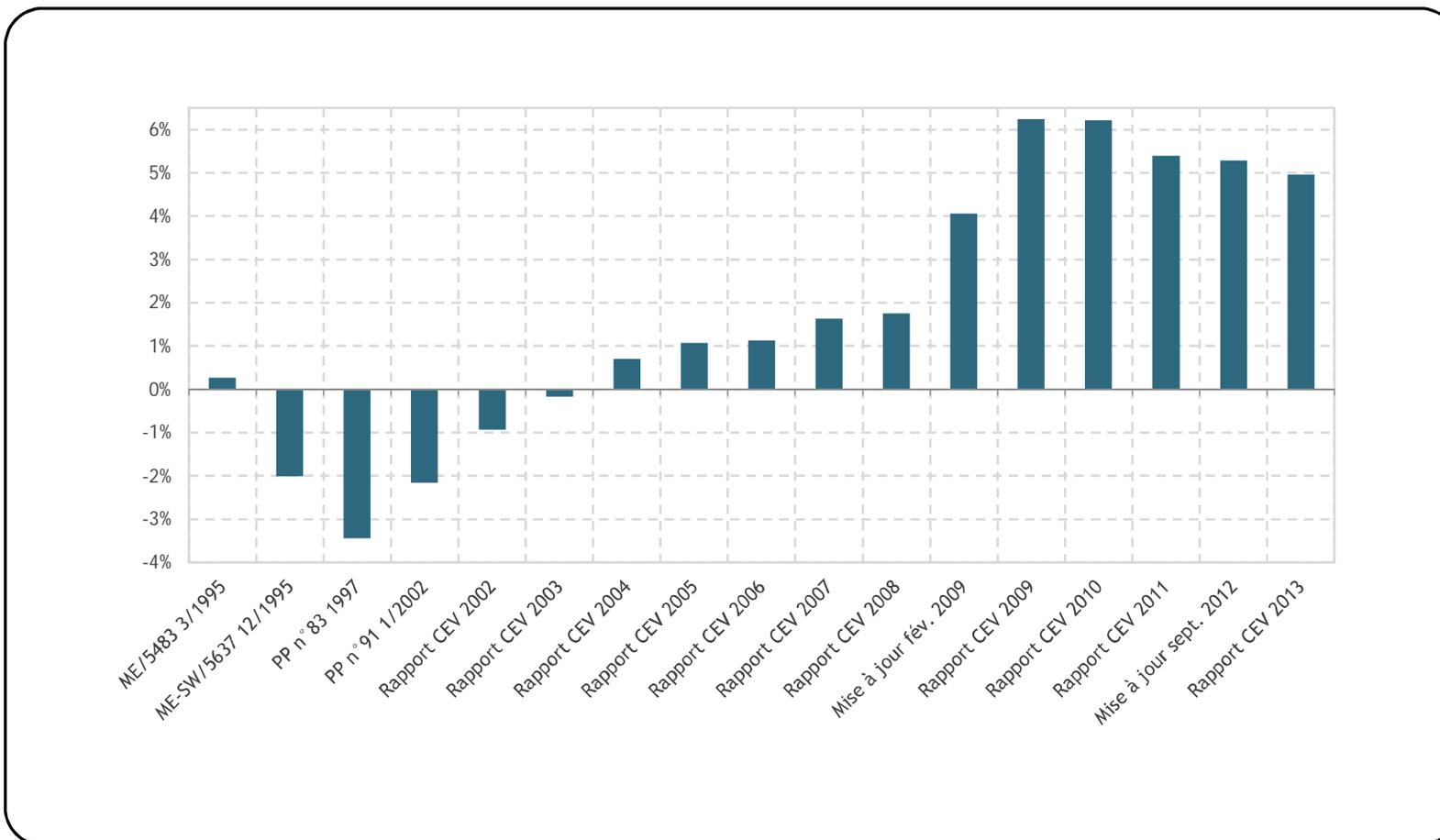
Plan

- Contexte: une réforme intervenant dans une situation de non soutenabilité des finances publiques
- Dissymétrie dans la répartition entre entités du défi de soutenabilité : selon quelques critères en tenir compte dans le cadre la réforme?
- Impacts de la réforme sur la répartition du problème de soutenabilité entre entités: adéquate?
- Risques macroéconomiques: impacts sur les résultats.
- Conclusion

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

- Contexte budgétaire de la 6e réforme: non-soutenabilité des finances publiques (très différent du contexte de la 5e réforme en 2001)
- Echec de la stratégie de soutenabilité mise en œuvre au début des années 2000 (Fonds de vieillissement).
- Cause: politique expansionniste ET croissance potentielle rétrospectivement nettement moindre qu'escomptée.
- Illustration: évolution de l'écart de soutenabilité dans les différents millésimes de projection du BFP

Evolution du diagnostic de soutenabilité dans les projections successives du BFP (en pour cent du PIB)



Critères: avis du CSF

- Avant la crise (avis de 2007): surplus budgétaires à moyen terme, localisés dans l'entité I
- Avis de 2009, 2010 et 2011:

Equilibre à MT, mais un retour à l'équilibre de l'entité I "mettrait une pression inacceptable [...] sur la sécurité sociale et la fiscalité"

Diverses clés de répartition de l'ajustement requis conduisent à une "asymétrie des trajectoires budgétaires peu soutenable en l'absence d'adaptation [...] du fédéralisme belge".
- Mars 2012 (après accord de 2011 sur la réforme de l'Etat): équilibre sous condition d'un transfert de charges de 1% du PIB (au maximum et à titre illustratif). Principe « d'équirépartition »
- Mars 2013: max. 0,9% du PIB (min. 0,26%)

Critères: approche du BFP (WP de novembre 2010)

- L'entité I concentre l'essentiel du problème de soutenabilité.
- Réduire son pouvoir fiscal et sa taille budgétaire compliquerait considérablement la restauration de la soutenabilité budgétaire...
- ... sauf à transférer aussi une partie du défi de la soutenabilité aux entités fédérées puisque, elles, verraient leurs moyens d'action augmenter.
- Critère: maintenir inchangé le problème de soutenabilité de l'entité I exprimé en proportion de sa taille budgétaire.
- Revient à transférer, avec une masse budgétaire donnée, la charge d'assainissement que le pouvoir fédéral aurait pu faire proportionnellement à cette masse si elle était restée de sa compétence.
- Chiffrage: transfert de charges, sous forme quelconque, équivalent à 20% des compétences transférées, soit 1% du PIB.

Écart de soutenabilité et dépenses primaires finales en 2015 à politique constante et avant réforme

Estimation de novembre 2010 (et mise à jour de juillet 2013)	Écart de Soutenabilité % du PIB (a)	Dépenses primaires finales % du PIB (b)	Écart de soutenabilité en % des dépenses primaire finales (c=a/b)
Ensemble des administrations publiques	6,2 (5,0)	47 (48)	13 (10)
Entité I	6,3 (5,1)	32 (32)	20 (16)
Entité II	-0,1 (-0,2)	15 (16)	-1 (-1)

Transfert de compétences de la réforme de l'Etat en matière de dépenses (% du PIB)

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

Impacts de la réforme sur la répartition du problème de soutenabilité entre entités

- Cadres macroéconomique et budgétaire:
 - Perspectives économiques nationales et régionales 2013-2018
 - Rapport 2013 du Comité d'étude sur le vieillissement
 - Dépenses d'emploi, d'allocations familiales et de soins aux personnes âgées reprises des modèles du BfP
- Simulation des différentes composantes de la réforme
 - Modification du mode de financement actuel
 - Transfert de compétences et leur financement
 - Mécanisme de transition
 - Cotisation de responsabilisation « pensions »
 - Financement additionnel des institutions bruxelloises
 - Contributions d'assainissement et au coût du vieillissement
- Transfert de charges exprimé sous la forme d'un flux constant et infini (transfert d'écart de soutenabilité)
- Différentes durées de vie de la réforme : 5, 10, 15 et 45 ans

Résultats à législation inchangée

- Respect du principe de non appauvrissement (avant prise en compte de la contribution d'assainissement)
 - Eléments en défaveur de l'entité II: soins aux personnes âgées, politique de l'emploi et cotisation de responsabilisation « pensions »
 - Eléments en faveur de l'entité II: dynamique de l'IPP régional (à législation inchangée) et financement additionnel des institutions bruxelloises
- Réforme couteuse pour les communautés et régions en raison de la contribution d'assainissement et au coût du vieillissement
 - Contribution d'assainissement : réductions de certaines dotations en 2014, 2015 et 2016
 - Contribution au coût du vieillissement : réductions de la liaison de certaines dotations au PIB à partir de 2017
- Transfert de charges total relativement indépendant de la durée de vie de la réforme

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)

	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans
Périmètre « montants de transition » (1)	0.0	-0.0	-0.1	-0.2
Périmètre « non appauvrissement » (2)	-0.0	0.0	0.0	0.1
Périmètre entier	0.6	0.7	0.7	0.8

(1) hors cotisation « pensions », financement additionnel des institutions bruxelloises et contributions d'assainissement et au coût du vieillissement

(2) hors contributions d'assainissement et au coût du vieillissement

Risques macroéconomiques: impacts sur les résultats

- Rôle de la croissance économique sur la contribution au coût du vieillissement

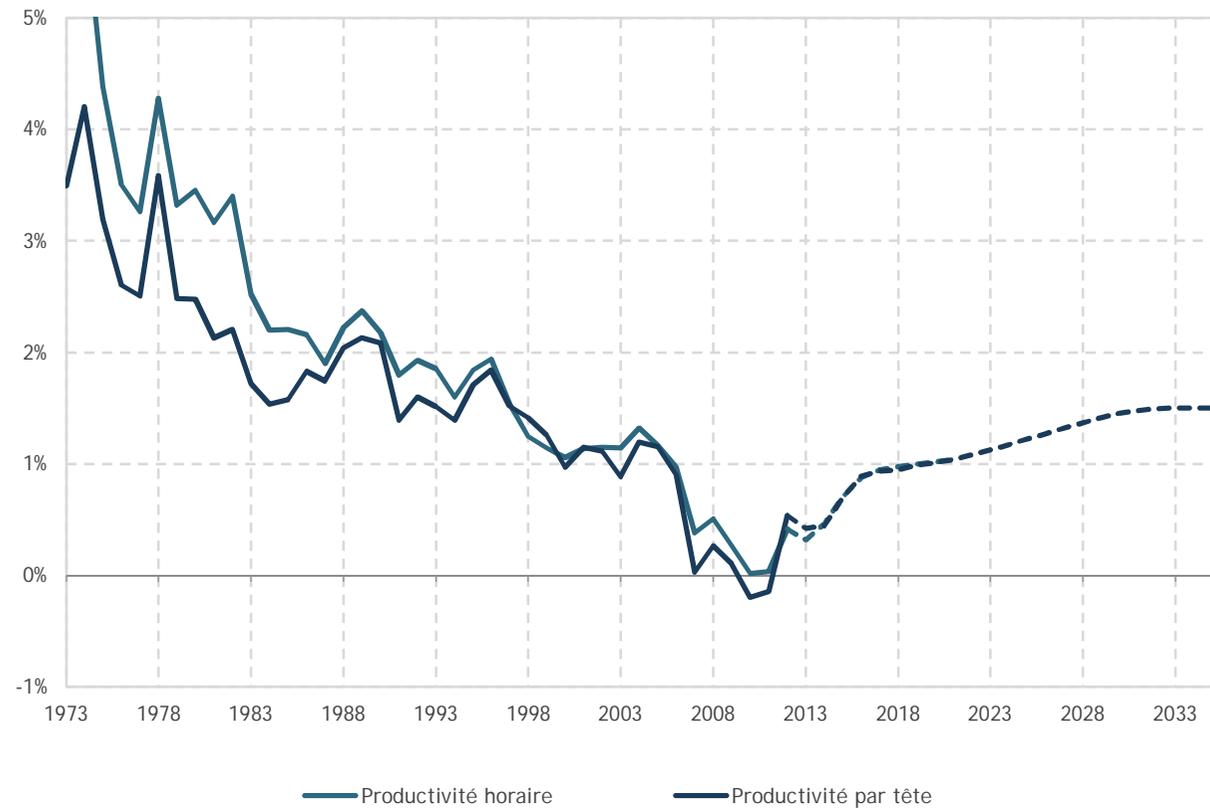
Constat : contribution au coût du vieillissement obtenue par une moindre liaison de dotations à la croissance économique, cette moindre liaison étant plafonnée en cas de forte croissance (>2,25%)

Risque:

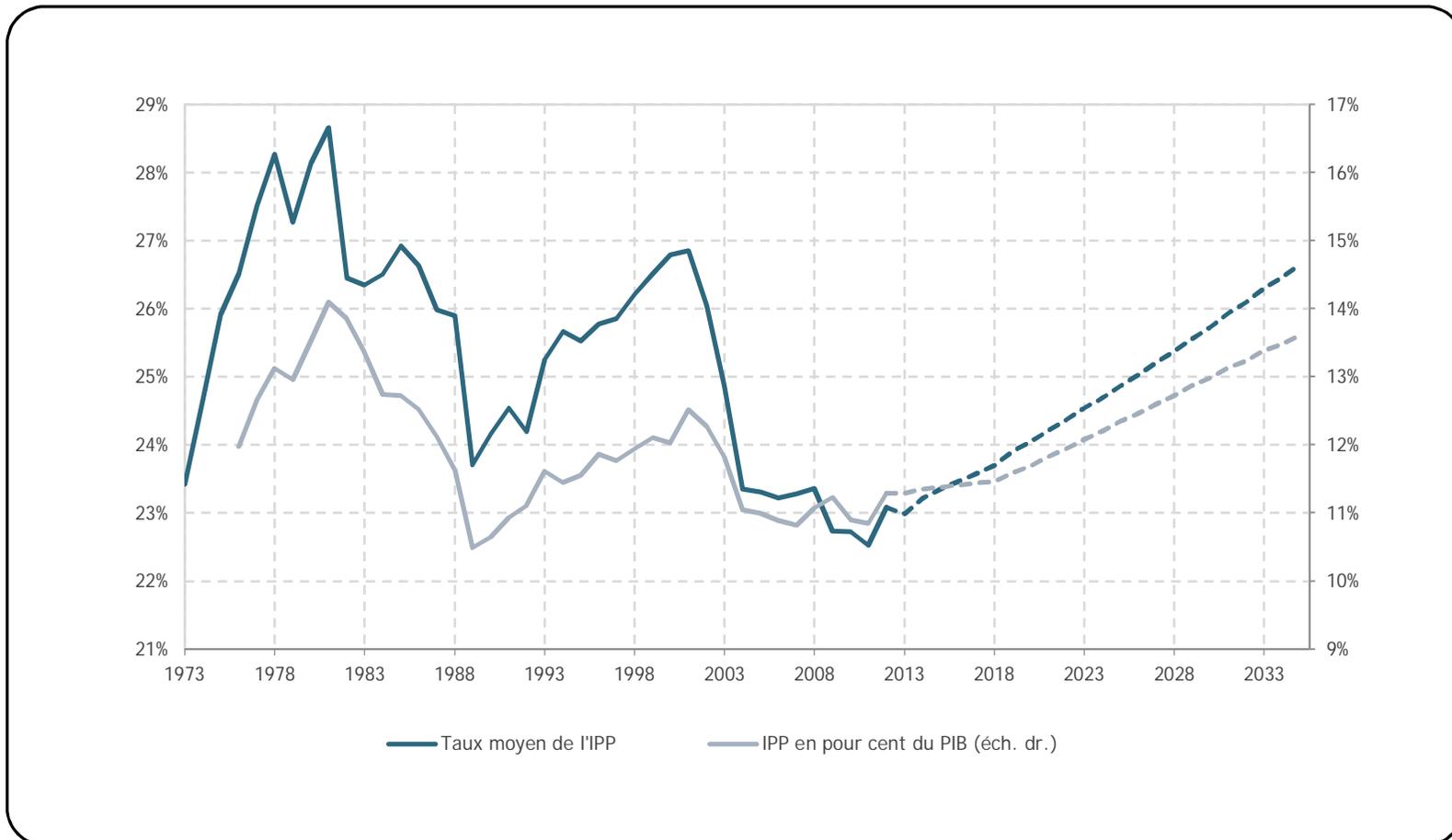
- En cas de stagnation économique, cette contribution au coût du vieillissement s'estompe.

Conclusion: dans un scénario de dépression économique durable, la contribution au coût du vieillissement deviendrait même négative, alors que l'entité I ferait face à un coût du vieillissement considérablement augmenté.

Taux de croissance de la productivité dans le scénario de référence



Taux moyen de l'IPP et IPP en pour cent du PIB en hausse dans le scénario de référence



Risques macroéconomiques: impacts sur les résultats

- Effet taux de l'IPP

Constat : hausse du taux moyen d'imposition à législation inchangée dans un scénario de hausse du revenu imposable réel par tête

Risques:

- Scénario de moindre croissance de la productivité et donc des revenus réels par tête
- Stabilisation (voire baisse) de la pression fiscale concevable pour éviter un renchérissement du coût du travail ou pour des raisons de concurrence fiscale

Conclusion : le respect du principe de non appauvrissement implique que les régions n'ont pas reçu les moyens financiers qui leur permettraient de réformer l'IPP en vue de stabiliser sa pression fiscale.

Risques macroéconomiques: impacts sur les résultats

- Effet assiette de l'IPP

Constat : hausse de la base imposable en % du PIB à législation inchangée en raison de la hausse du coût des pensions

Risque:

- Réforme des pensions en vue de restaurer la soutenabilité des finances publiques (impact vraisemblablement insuffisant pour stabiliser l'assiette « pensions » en % du PIB)

Conclusion : le respect du principe de non appauvrissement implique que les régions n'ont pas reçu les moyens financiers de se prémunir de politiques fédérales susceptibles de réduire l'assiette d'imposition comme des réformes des pensions.

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)

	5 ans	10 ans	15 ans	45 ans
Transfert de charges induit par la réforme à législation inchangée	0.6	0.7	0.7	0.8
Hors effet taux de l'IPP	0.6	0.8	0.9	1.5
Hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP	0.7	0.9	1.0	1.7
Périmètre "non appauvrissement" hors effet taux et hors effet d'assiette de l'IPP	0.0	0.2	0.3	0.7

Conclusion

- 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 proposé par le BFP.
- 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.