

Politique budgétaire et fiscale discrétionnaire globale et par grandes Entités :

Le cas belge 1990-2010

Annexes méthodologiques

Annexe I – Construction des indicateurs d’impact sociodémographique pondéré lié au « taux de dépendance ».

Le taux de dépendance q_{DT} est défini ici comme la part de la population de moins de 21 ans (<.21) et de plus de 60 ans (>.60) dans la population résidente (Royaume) totale. Son complément est la part de la population comprise entre 21 et 60 ans inclus (¹), définie comme un indicateur « proxy » de la population effectivement en mesure de travailler.

Ce taux se décompose en taux de dépendance « jeune » q_{DJ} et taux de dépendance « âgé » q_{DA} , tel que $DT = DJ + DA$.

On notera par iq_{DT} , iq_{DJ} et iq_{DA} les indices d’évolution respectifs de ces 3 taux ou coefficients.

On notera aussi respectivement par λ_T , λ_I et λ_{II} les parts relatives (fixes, en début de période (²)) des dépenses dites de dépendance liées à la population jeune (<.21 ans ou de 0 à 20ans inclus) au sein des dépenses publiques primaires « de dépendance » totales (³) au niveau global « T » ainsi qu’au niveau de chacune des 2 grandes Entités (I et II respectivement).

Par définition et construction, les parts relatives des dépenses liées à la population des aînés (>.60) au sein de ces mêmes dépenses dites « de dépendance », au niveau global et au niveau de chaque grande Entité, seront mesurées respectivement par $(1-\lambda_T)$, $(1-\lambda_I)$ et $(1-\lambda_{II})$.

Enfin, nous noterons par η_T , η_I et η_{II} les parts respectives (fixes, également en début de période) des dépenses de dépendance au niveau global « T » et à celui des deux grandes Entités (I et II) au sein des dépenses primaires finales correspondantes.

Pour chaque niveau de pouvoir « j » (global ou par Entité), et en notant par « ^ » la fonction « exposant », l’indice du coefficient de correction sociodémographique (ou de « pression » budgétaire) peut être défini comme :

$$iCD_j = \{ [iq_{DJ} \wedge \lambda_j] * [iq_{DA} \wedge (1- \lambda_j)] \} \wedge \eta_j$$

L’hypothèse implicite sous-jacente est bien entendu qu’une augmentation (ou variation) du coefficient sociodémographique ainsi défini se traduira par des inflexions correspondantes des « besoins » et/ou de la demande budgétaire « objective » non-discrétionnaire associée. Et ces « besoins » non discrétionnaires sont supposés être une fonction de ce coefficient, pondérés par l’importance relative initiale des dépenses « de dépendance », d’enseignement, d’allocations familiales et de pensions ou prépensions, au sein des DPR totales.

Les indicateurs ci-dessus retracent ou expriment donc à chaque grand niveau de pouvoir l’incidence des modifications de structures sociodémographiques sur les pressions ou « be-soins » budgétaires non discrétionnaires correspondants. Ceci tient compte à la fois de la structure associée des dépenses primaires (part relative des dépenses dites de dépendance en début de période ou en

¹ On prend ici en compte l’âge de 21 ans (et non l’âge de 18 ans) et l’âge de 60 ans (et non l’âge légal de 65 ans) pour tenir compte de la réalité sociologique déjà présente au début de la période analysée, à savoir le début des années 90. Il s’agit de la prolongation effective de la durée moyenne de la scolarité et de l’abaissement observé de l’âge du retrait effectif du marché du travail.

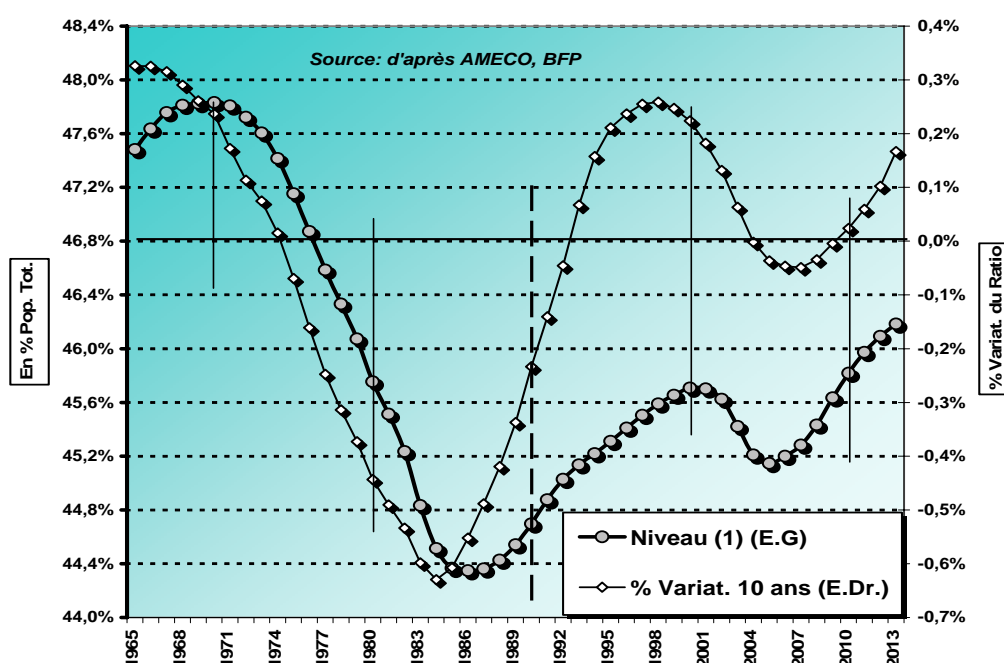
² Moyenne des années 1990 à 1992.

³ Pour rappel, pour construire les indicateurs de « correction sociodémographique », et par souci de simplification, ne sont prises en compte ici d’une part que les dépenses d’allocations familiales et d’enseignement (définition fonctionnelle des comptes nationaux) pour ce qui est de la population « jeune », et d’autre part des dépenses de pensions publiques (secteur privé et fonctionnaires) et de GRAPA (minimum vieillesse) pour ce qui est des aînés.

période d'amorçage) ainsi que de la structure interne des dépenses primaires de dépendance elles-mêmes ⁽⁴⁾, le tout en lien avec les évolutions spécifiques observées des taux de dépendance respectif au niveau global, des jeunes et des aînés.

Ainsi, la pression sociodémographique n'affectera pas nécessairement de la même manière les deux grandes Entités, l'Entité I étant directement en charge de l'essentiel des dépenses dites de vieillissement (pensions principalement, mais aussi indirectement pour une part les soins de santé), largement surreprésentées dans ses dépenses dites « de dépendance » malgré la présence de la grosse part des allocations familiales, alors qu'au niveau de l'Entité II l'essentiel des dépenses de « dépendance » est depuis 1989 située au niveau des tranches d'âge jeunes (enseignement principalement). Le graphique qui suit présente l'évolution à LT du ratio de dépendance moyen ainsi calculé (échelle de gauche) ainsi que son taux de variation décennal (échelle de droite).

Graphique 1 – Taux de dépendance (% Population totale) et évolution décennale.



Ce qu'il importe de noter ici est que pour ce qui est de la période qui nous intéresse (deux dernières décennies), on enregistre des évolutions sensiblement divergentes entre les années 90 et la décennie suivante.

- les années 90 se caractérisent par une hausse continue du taux de dépendance (de 100 points de pourcentage environ ou plus de 2% en termes relatifs), avec un ralentissement en fin de décennie et même un début d'inversion au début de la décennie suivante (années 2000 et suivante) ; annuellement, la hausse moyenne est d'un peu plus de 0,2% ;
- la décennie suivante au contraire (post-2000) se caractérise par un profil contrasté, avec une baisse sensible même si transitoire au cours de la première moitié de la décennie environ (-50 points de pourcentage) environ, suivie d'un rebond assez vigoureux permettant tout juste de re-dépasser le niveau de début de période ; sur l'ensemble de la décennie, la progression, même si elle se poursuit au-delà de 2010, reste marginale (15 points de pourcentage seulement en 10 ans).

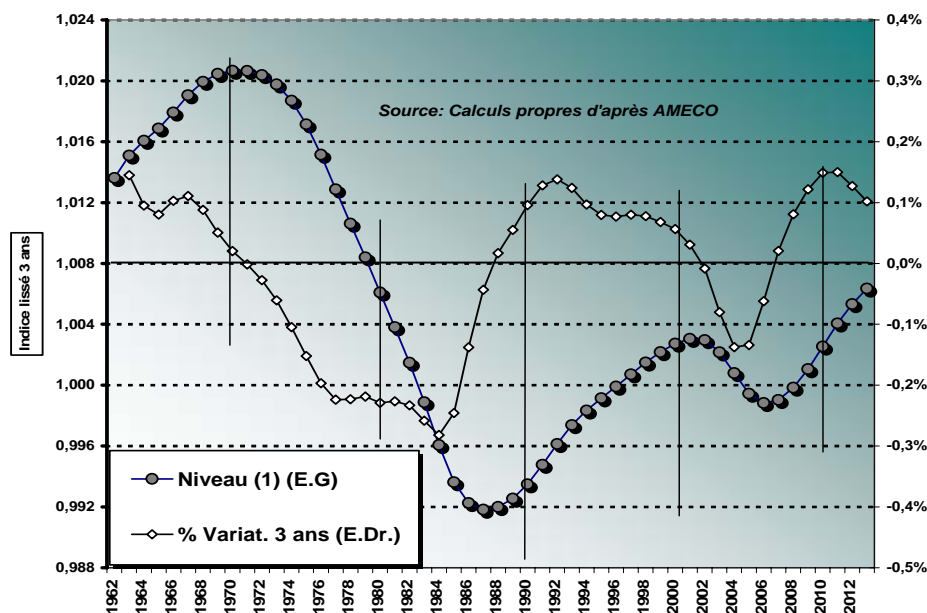
⁴ Part relative des dépenses liées aux tranches d'âge jeune par rapport à celle des aînés.

On retrouve en fait ici, au cours de la première moitié de la décennie passée, une inflexion transitoire à la baisse qui avait été anticipée par le BFP en matière de coût budgétaire du vieillissement (et plus largement d'évolutions sociodémographiques), avant un réamorçage ultérieur en hausse qui avait été prévu pour la seconde moitié de la décennie. Il importe donc bien d'intégrer ces inflexions de manière adéquate dans la définition de la trajectoire non-discrétionnaire en matière de dépenses primaires « neutres », et ce tant au niveau global qu'au niveau différencié des différents niveaux de pouvoirs.

Le graphique qui suit retrace l'évolution de l'indice de la part de la population potentiellement dépendante au sein de la population belge totale, et cela sur une base lissée sur 3 ans. Ce lissage intervient pour tenir compte du fait que toute la population potentiellement dépendante ne donne pas nécessairement lieu à des dépenses publiques et/ou pour intégrer un certain délai dans l'activation de dépenses correspondantes.

On voit clairement apparaître une différence d'évolution entre les années 90 et la décennie suivante. Pendant les années 90 – en fait depuis la seconde moitié des années 80 – le coefficient de dépendance augmente modestement mais significativement (près de 0,1% l'an). A partir du début des années 2000, ce rythme de progression se ralentit puis s'inverse transitoirement en baisse au cours de la seconde moitié de la décennie et avant de repartir en hausse dès la fin de la décennie. Au total, le coefficient de dépendance, à l'inverse des années 90, s'inscrit en légère baisse pendant la première décennie du nouveau millénaire.

Graphique 2 – Taux de dépendance : Niveau et évolutions



L'évolution de ce ratio de dépendance est prise en compte au prorata de l'évolution de la part des dépenses primaires « de dépendance » au sein des dépenses primaires totales. Ces dépenses dites « de dépendance » sont définies de manière restreinte et prennent en compte :

A) Pour les jeunes de moins de 21 ans (0 à 20 ans)

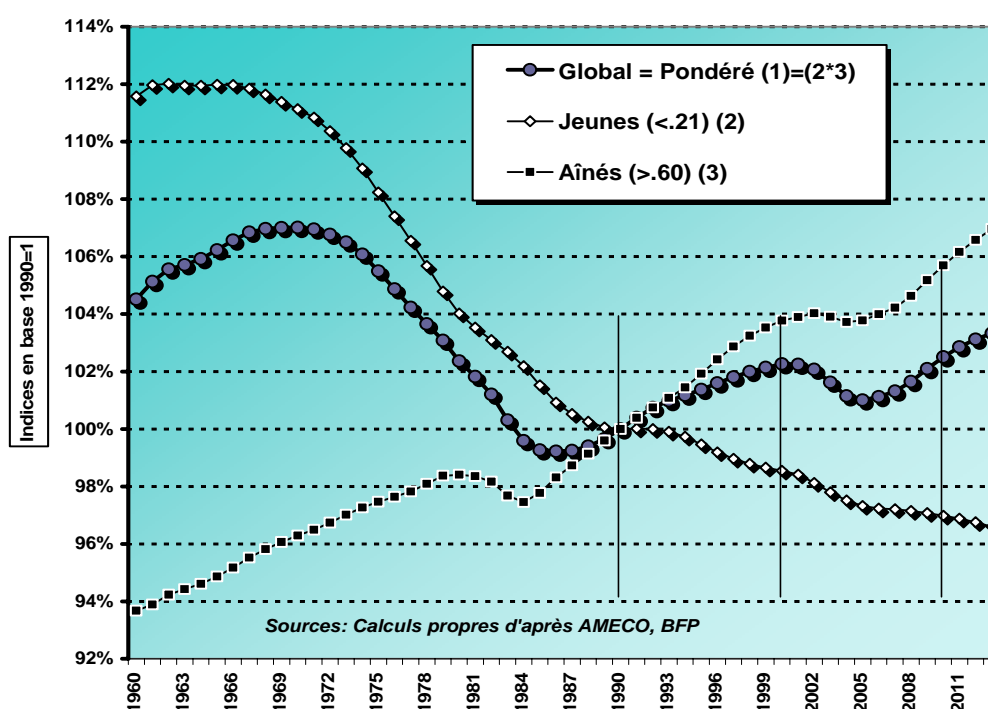
- 1) Le total des dépenses publiques d'enseignement, reprises de la répartition fonctionnelle 1990-2010 des dépenses publiques
- 2) Le total des allocations familiales

B) Pour les aînés (ici définis par la population de plus de 60 ans) :

- 1) Le total des dépenses de pensions publiques (régime du secteur privé et des fonctionnaires statutaires)
- 2) Les dépenses publiques de pré-pensions.
- 3) Le revenu minimum garanti aux personnes âgées (GRAPA).

Le graphique qui suit reprend l'évolution du coefficient de dépendance global sous forme indicée, toujours non-pondéré pour l'importance des dépenses de dépendance à l'intérieur des DPR finales totales, ainsi que les contributions multiplicatives pondérées (donc additives en termes différentiels) respectives des deux composantes « jeunes » (<.21) et « aînés » (>.60).

Graphique 3 – Composantes pondérées du coefficient d'incidences sociodémographiques sur les dépenses primaires



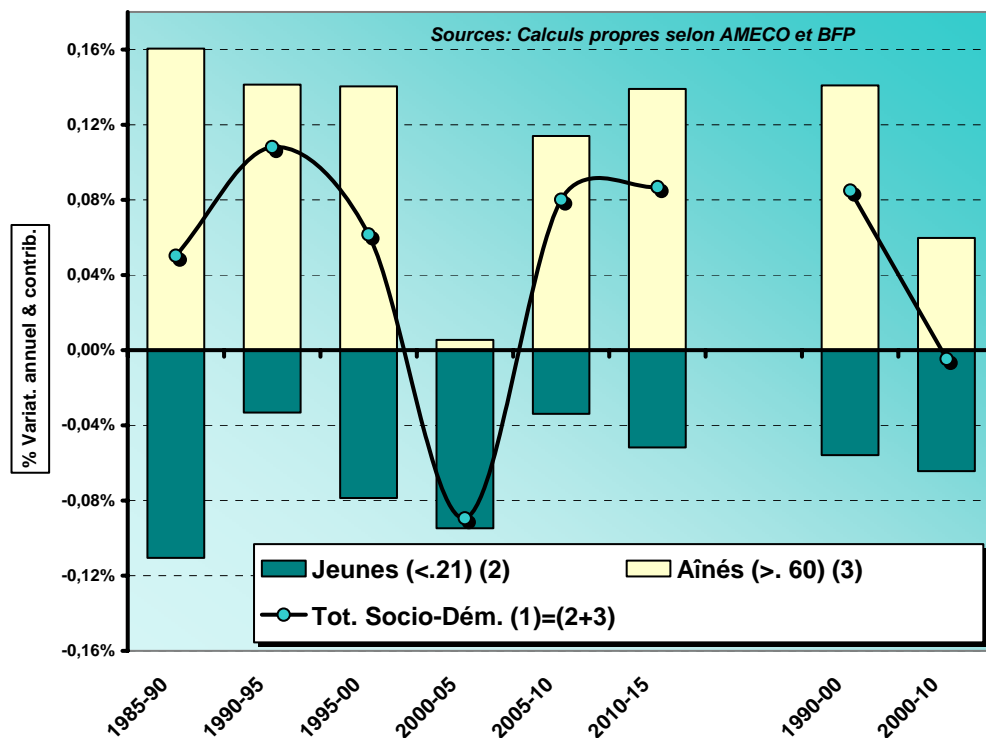
C'est au niveau de la pondération démographique des aînés surtout qu'on peut capter ici l'inflexion ou à tout le moins le palier de la première moitié des années 2000, selon un profil un peu similaire au profil déjà observé à la fin des années 70 et au cours de la première moitié des années 80. Ce palier est sans doute lié à l'impact temporaire différé du creux des naissances pendant la seconde guerre mondiale. En termes de réduction de la part relative de la population jeune (en âge de scolarité), on observe un palier un peu plus tardif dans la baisse, à la fin des années 80 et au début des années 90. A partir de la seconde moitié de la décennie passée, on relève à la fois une remontée de la part relative des tranches d'âges supérieures (post-60 ans) et un ralentissement du rythme de décrue relative des classes d'âge jeunes, le tout poussant à une nette reprise du coefficient de dépendance sociodémographique total.

Un dernier aspect important traité ici est celui de l'impact supposé de ces évolutions sociodémographiques complexes sur l'évolution de la trajectoire non-discrétionnaire de référence des dépenses primaires finales.

Le graphique qui suit retrace l'évolution de cet impact, en tenant compte de la double pondération déjà évoquée (selon le poids et la structure interne des dépenses dites « de dépendance »). Il est

présenté sous forme de contributions (additives) des deux types de dépenses primaires par grandes classes d'âge (« jeunes » et « aînés ») à l'incidence différentielle globale sur la croissance sous-jacente neutre postulée des DPR à long terme (en gros, la croissance tendancielle du PIB avant la crise financière de 2008-2010).

Graphique 4 – Contributions annuelles sociodémographiques à la croissance réelle des DPR

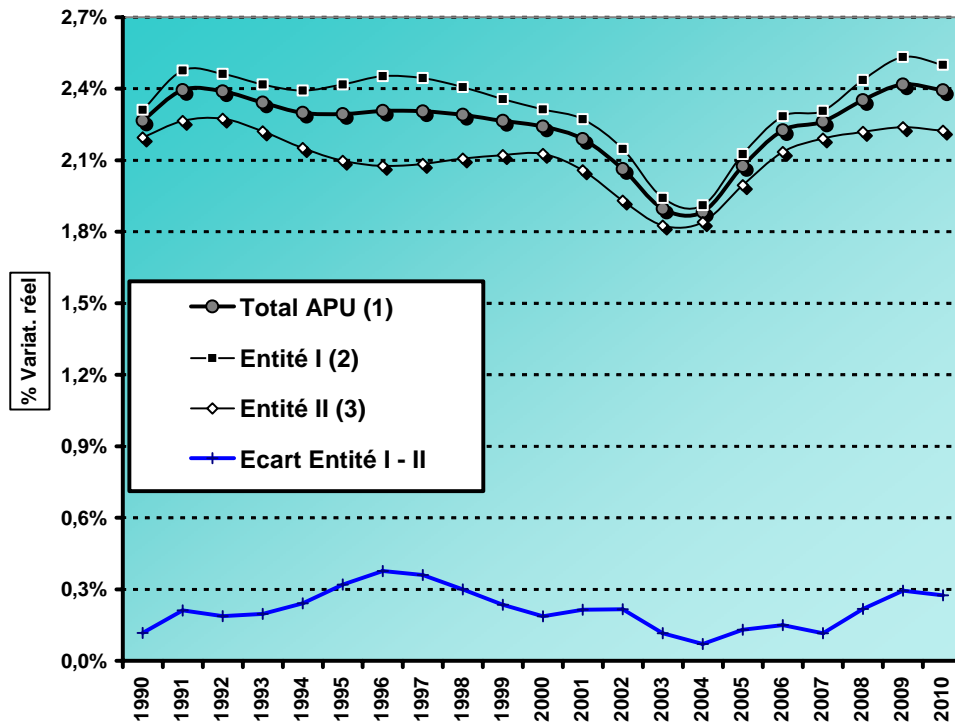


Par sous-périodes de 5 ans et depuis 1985, l'incidence des facteurs sociodémographiques hors chômage sur les « besoins budgétaires » en régime référentiel « neutre » est toujours haussière (défavorable en termes de soldes primaires non discrétionnaires), sauf pendant la première moitié des années 2000 (-0,1% l'an). La pression à la hausse sur les dépenses de vieillissement au sens étroit (pensions uniquement) est typiquement pour une part significative neutralisée par l'impact de la réduction tendancielle relative des classes d'âge jeune ou en âge de scolarité.

Alors que l'incidence moyenne (pondérée) au cours des années 90 à la progression discrétionnaire des DPR globales est encore proche de 0,1% l'an, cette contribution tombe à 0 pendant la décennie suivante avant de remonter à un peu moins de 0,1% l'an au cours des années 2005-2015 (pour partie en prospective).

Les graphiques qui suivent illustrent les trajectoires non discrétionnaires par grandes Entités en DPR, ainsi que les totaux pondérés correspondants.

Graphique 5 – Croissances non discrétionnaires des DPR, par Entité et globalement



En finale, l'incidence des variables sociodémographiques hors chômage ou sous-emploi ⁽⁵⁾ reste globalement limité au cours de la période sous revue. Sur les deux décennies, il s'élève à un surplus de croissance des DPR totales de 0,05% en moyenne annuelle, soit 1% environ au total ou un impact de près de 0,5% de PIB en 20 ans. Cet impact se concentre cependant pour l'essentiel sur la première décennie.

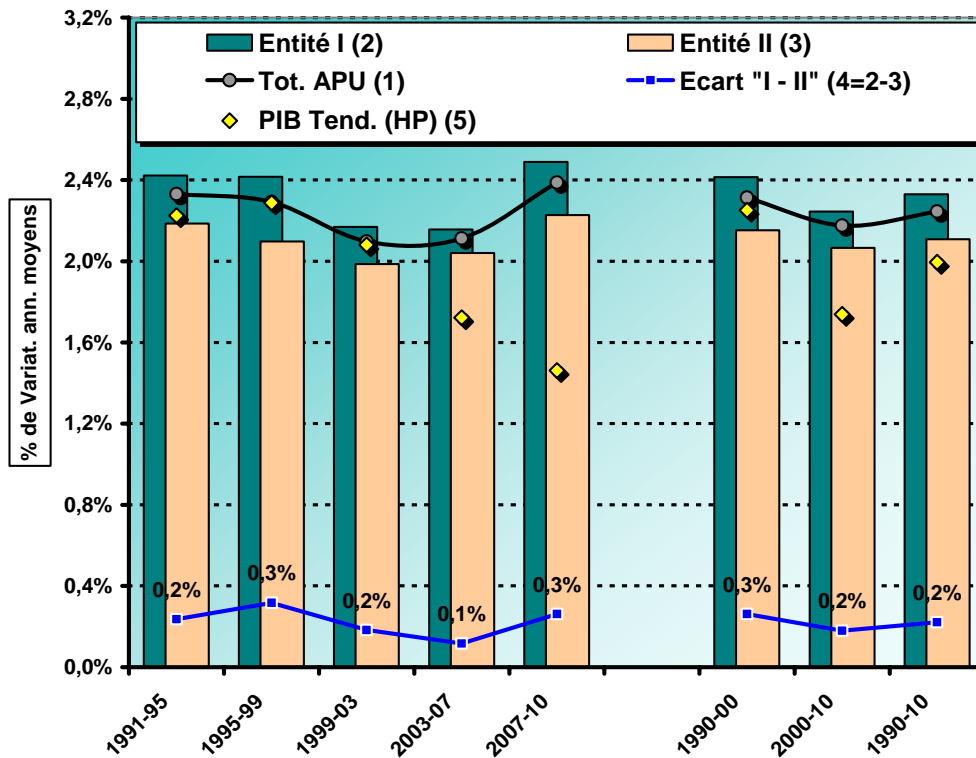
Comme déjà relevé, ceci résulte des différences de structures internes de dépenses « de dépendance » entre les 2 Entités ⁽⁶⁾, combinée avec un net différentiel d'évolution des deux groupes de population au rythme annuel moyen de 0,9% !

Par contre, on observe bien un différentiel plus net entre les deux grandes Entités. La croissance réelle « neutre » référentielle des DPR finales au niveau de l'Entité I est systématiquement supérieure à celle de l'Entité II.

⁵ Les incidences sociodémographiques via les dépenses structurelles (non-cycliques) de chômage ou plus largement de sous-emploi, à travers les inflexions de croissance de la population en âge de travail et indirectement de la population active, ne sont pas prises en compte ici ; elles sont par contre captées à travers l'évolution tendancielle (par filtrage HP) du nombre de personnes indemnisées et/ou de dépenses de sous-emploi, en-dehors des incidences cycliques réversibles.

⁶ Prépondérance des dépenses sociales liées aux aînés au niveau de l'Entité I, prépondérance marquée des dépenses liées aux tranches d'âge jeune au niveau de l'Entité II.

Graphique 6 - Rythmes comparés de croissance réelle moyenne des DPR non discrétionnaires par sous-périodes.

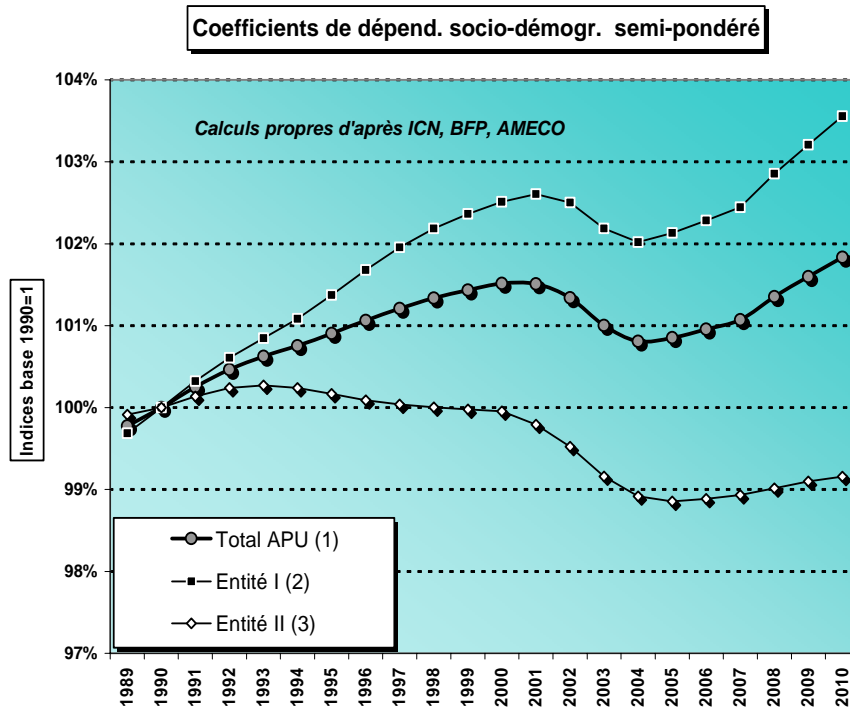


Ce différentiel d'évolution est le plus marqué au début de la seconde moitié des années 90, et le plus bas à peu près 10 ans plus tard (le milieu de la dernière décennie). Pendant la seconde moitié des années 90, il s'élève en moyenne à près de 0,4% l'an, alors que pendant la période 2003-2007 (4 ans), il retombe à un peu plus de 0,1% en moyenne annuelle seulement.

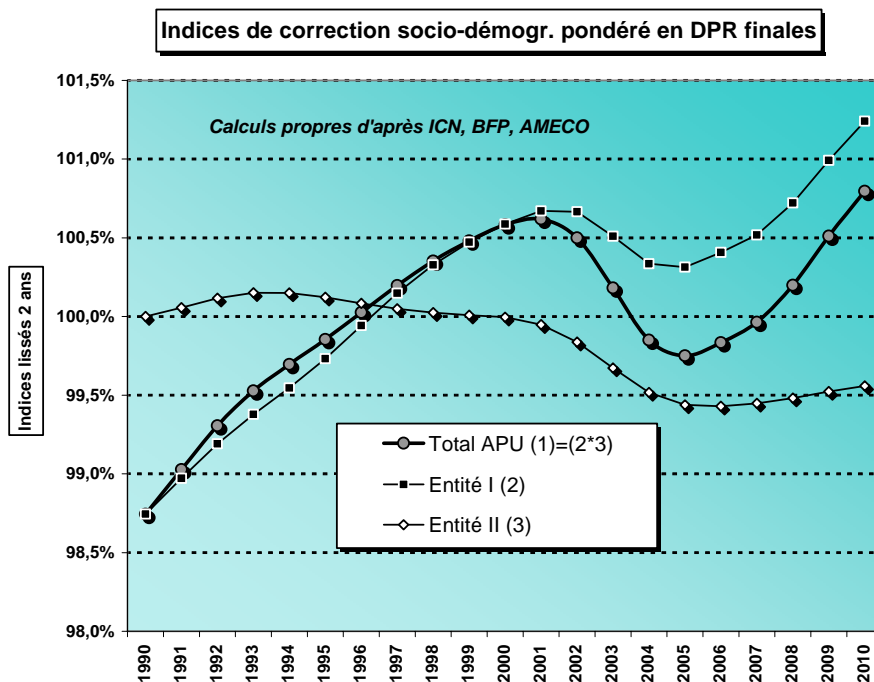
Le graphique qui suit retrace l'évolution des coefficients (semi-pondérés) de correction sociodémographique des deux grandes Entités, tenant compte de leurs structures (et poids) respectifs de leurs dépenses « sensibles à aux évolutions sociodémographiques ».

On observe ici les évolutions sensiblement divergentes des coefficients semi-pondérés, et ceci compte tenu des trajectoires divergentes d'évolutions des principales catégories de dépenses dépendantes à la démographie (poids de l'enseignement à la démographie peu dynamique, dans l'Entité II).

Graphique 7 - Coefficient de dépendance semi-pondéré global et par Entité



Graphique 8 - Coefficients de dépendance doublement pondéré (8)



Le graphique 8 ci-dessus présente cette-fois les indicateurs doublement pondérés, tenant compte, au niveau de chaque Entité, des dynamiques respectives des dépenses liées ou non liées aux évolutions sociodémographiques.

Malgré un poids relatif plus faible dans l'Entité I (que dans l'Entité II) des dépenses liées à la socio-démographie (vieillissement), la dynamique particulière liée aux dépenses de pensions (secteurs privé et public confondus) y pousse l'indicateur de correction pondéré nettement à la hausse, hormis le creux temporaire de la première moitié de la décennie passée.

Dans l'Entité II, le poids plus élevé des dépenses liées à l'âge (nouvelles générations), combiné avec le déclin relatif de ces tranches d'âge, pousse logiquement l'indicateur doublement pondéré, d'abord à la stagnation et ensuite même à la baisse.

Au total, l'indicateur composite agrégé augmente malgré tout de 2% environ en 20 ans, soit 0,1% l'an en moyenne annuelle. La progression est paradoxalement en moyenne plus marquée pendant les années 90 que la décennie suivante, mais un processus de rattrapage et même d'accélération semble en cours depuis le milieu de la décennie précédente, particulièrement marqué au niveau de l'Entité I du fait de la montée en puissance des dépenses de pensions principalement.

Annexe 2 – Les recettes non-fiscales

Cette annexe traite de l'évolution des recettes non fiscales effectives sur la période 1990-2010, et ce globalement (APU) et par grandes Entités.

Ces recettes fiscales sont mesurées en définition CSF. Par rapport à la définition SEC95 standard des comptes nationaux EUROSTAT, elles s'en distinguent essentiellement sur 3 points :

- 1) Les cotisations fictives ou imputées ne sont pas prises en compte, pour éviter tout double comptage en dépenses (primaires) ;
- 2) Les ventes d'actifs fixes, de terrains et d'actifs incorporels (⁷), qui en SEC95 sont comptabilisées en dépenses négatives (en capital ou d'investissement) sont ici considérées comme des recettes non fiscales avec comme contrepartie le « brutage » des dépenses primaires correspondantes
- 3) Ces recettes – et en particulier celles correspondant aux ventes de Biens et Services (B&S) - sont mesurées à « périmètre constant », ce qui veut dire que des corrections, tant en recettes (fiscales et non fiscales) qu'en dépenses primaires, sont opérées globalement et par Entités pour pallier les ruptures de séries lors de l'élargissement du champ des APU et/ou lors des changements de périmètres intra-publics (⁸).

En termes de comptes nationaux en définition CSF, le total de ces recettes non fiscales effectives est composé de 4 éléments, dont seuls 2 éléments sont supposés ici contenir une composante discrétionnaire identifiable.

1. les ventes de B&S (avec composante discrétionnaire)
2. les revenus de la propriété (intérêts et dividendes perçus), supposés non-discrétionnaires hormis d'éventuelles incidences one-shots (dividendes exceptionnels par ex.)
3. les transferts courants et en capital perçus en provenance des autres secteurs, supposés non-discrétionnaires hormis les reprises de fonds de pensions (et de leurs charges) tels que ceux de Belgacom, de Biac, du port d'Anvers et de la SNCB (2003 à 2005)
4. les cessions d'actifs fixes, de terrains et d'actifs immatériels non financiers (cf ci-dessus), tels les licences de téléphonie.

La trajectoire non-discrétionnaire des recettes de ventes de B&S est estimée par addition ou agrégation des trajectoires respectives de l'Entité I et de l'Entité II en la matière. Ces dernières sont estimées comme correspondant aux trends des ratios effectifs respectifs en volume des ventes effectives des 2 Entités en % du PIB tendanciel.

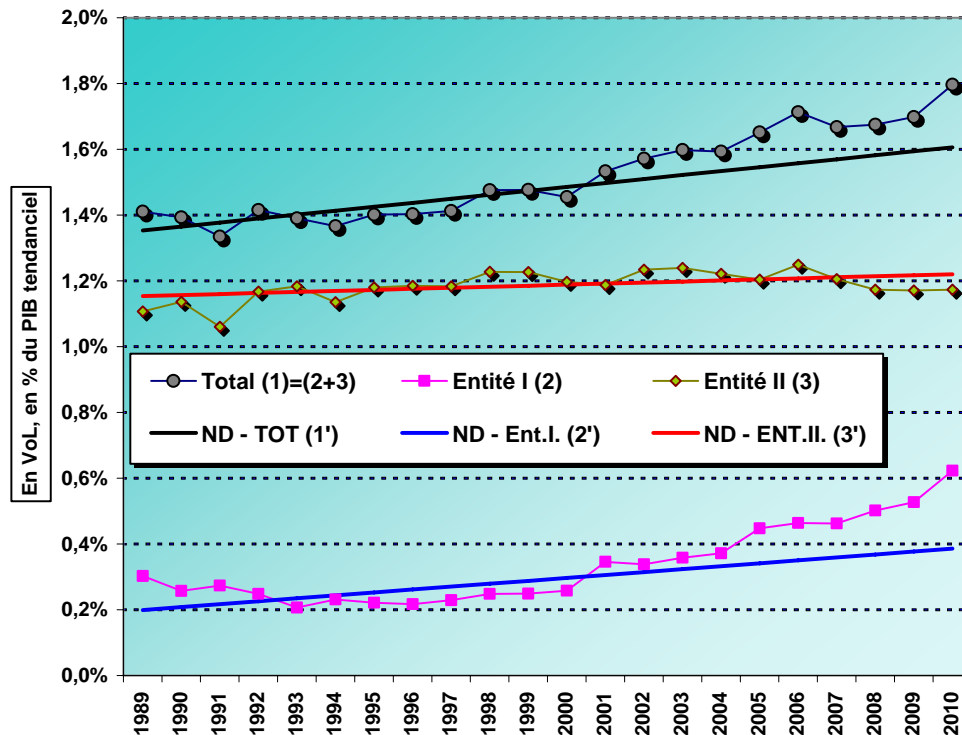
Le premier graphique qui suit présente l'évolution du ratio non-discrétionnaire estimé des ventes de B&S, exprimées en volumes et en % du PIB tendanciel de référence. Au niveau de l'Entité I, l'évolution non-linéaire du ratio effectif nous a conduit à limiter l'estimation du trend sur la période 1990-2004 et à extrapoler ensuite cette tendance au-delà (période 2005-2010).

⁷ Telles les licences UMTS par exemple.

⁸ Comme en 1991 avec l'intégration des Entreprises publiques de transports collectifs (EPTC), telles de LIJN, la STIB et les TEC, dans les comptes des Régions, ou en 2002 avec l'intégration des Entreprises publiques de Radio-télévision (EPRT) dans ceux des C&R. Il y a également un changement de périmètre intra-public significatif en 2002 avec la Réforme des Polices (glissement de compétences budgétaires du PF vers l'Entité II et en particulier les Communes).

Dans l'ensemble et en additionnant les deux trajectoires non-discrétionnaires partielles (Entité I + Entité II), la tendance non-discrétionnaire générale reste clairement ascendante, avec une hausse endogène estimée s'élevant à un peu plus de 0,2% de PIB en 20 ans.

Graphique 9 – Trajectoires non-discrétionnaires (trends) et effectives en matière de de ventes de B&S.



Sur cette base, on peut établir plus largement la trajectoire des recettes non-fiscales non discrétionnaires, dont deux composantes importantes, les revenus de la propriété et les transferts courants et en capital reçus, correspondent à la trajectoire effective, aux impulsions discrétionnaires one-shots discrétionnaires identifiées près. Par définition, les cessions d'actifs fixes et autres incidences one-shots de nature discrétionnaire (comme les reprises de fonds de pensions évoquées ci-avant) ne sont pas reprises dans la trajectoire non-discrétionnaire.

Le graphique ci-après représente cette trajectoire non-discrétionnaire agrégée en matière de recettes non fiscales ⁽⁹⁾, en distinguant ses diverses composantes principales.

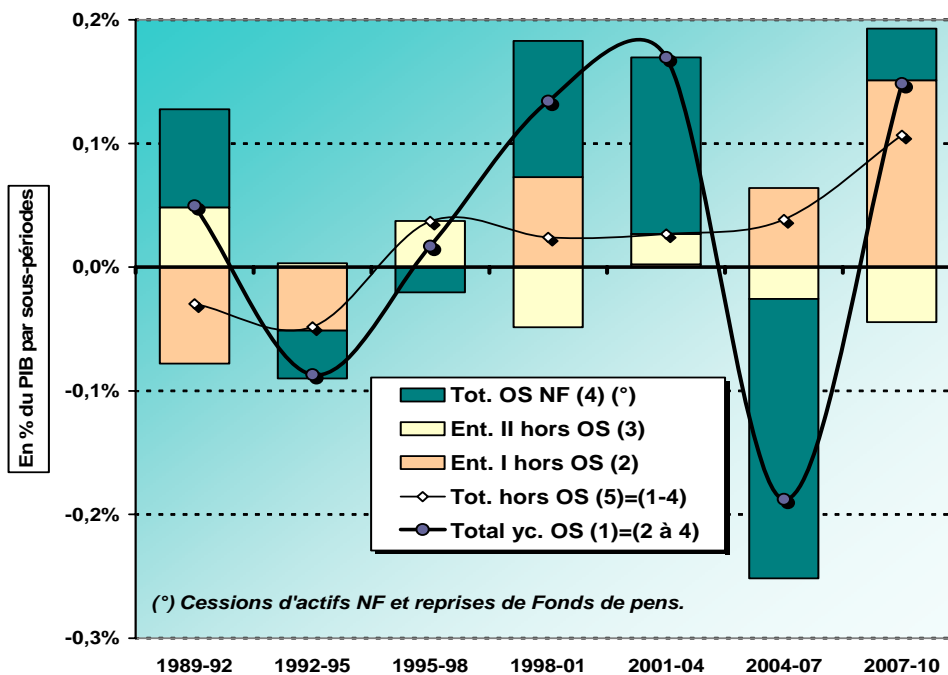
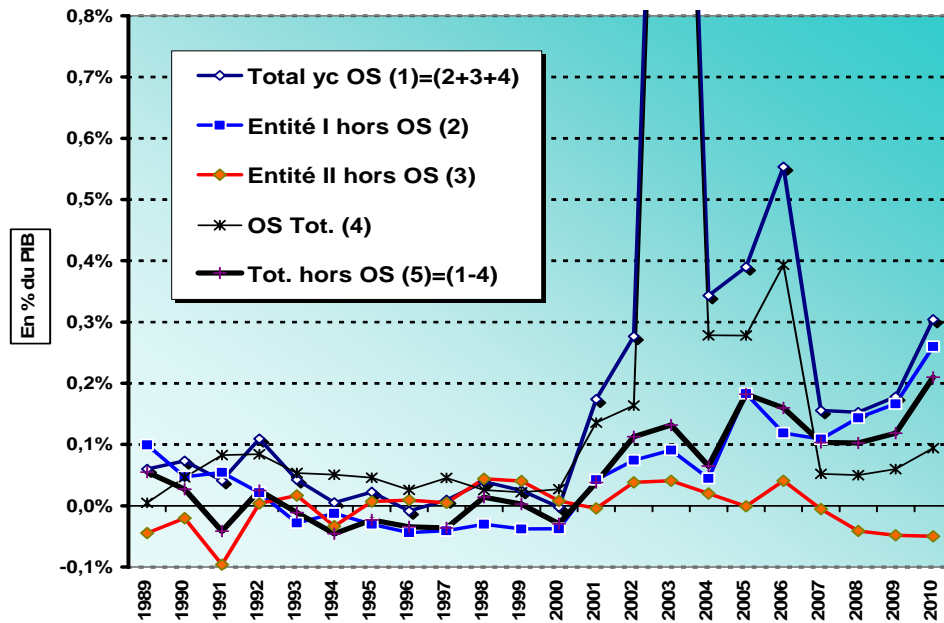
- dans l'ensemble, on observe que le trend non discrétionnaire croissant en matière de ratio des ventes de B&S est compensé voire surcompensé par l'évolution baissière du total agrégé des autres composantes, et en particulier par celle des revenus de la propriété dont le déclin est singulièrement prononcé au cours de la période 2000-2005 ;
- au niveau global, on relève une assez grande stabilité tendancielle du ratio non-discrétionnaire au cours de la première décennie, avec un affaissement manifeste au début de la décennie suivantes (baisse des revenus de la propriété) ;
- on observe aussi une certaine remontée de la trajectoire des revenus de la propriété en fin de période (années post-2006), en particulier au niveau des revenus autres qu'intérêts (dividendes etc.). Ceci peut s'expliquer comme découlant de la contrepartie des prises de participations financières dans le secteur bancaire lors de la crise financière. Cette augmentation est ici considérée comme non-discrétionnaire, dans la mesure où elle résulte

⁹ Et en pourcentage du PIB effectif cette fois

indirectement d'interventions urgentes et « obligées » des pouvoirs publics – notamment belges - dans le sauvetage du secteur financier.

Les graphiques suivants retracent les trajectoires discrétionnaires résultantes en matière de recettes non-fiscales.

Graphique 10 et Graphique 11 – Recettes non-fiscales discrétionnaires estimées, avec ou sans One-Shots.



Graphique 12 – Recettes non-fiscales non-discretionnaires.

