

Avis sur les perspectives budgétaires en préalable au Programme de stabilité 2009-2014 - Synthèse et recommandations

Conseil supérieur des Finances

Section «Besoins de financement des Pouvoirs publics»

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Etudes (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouvez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.

Les Membres de la Section :

Monsieur L. COENE, Président

Monsieur N. DE BATSELIER
Monsieur J. HILGERS
Monsieur P. PRAET

Représentants de la Banque nationale de Belgique

Monsieur A. BOON

Représentant du Ministre du Budget

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER
Monsieur G. PEERSMAN
Madame F. THYS
Monsieur G. PAGANO
Madame Ch. SERVATY
Monsieur E. DEGREEF

Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Observateur :

Monsieur N. HEUKEMES

Représentant de la Communauté germanophone

Secrétariat :

Mesdames C. SPINNOY
F. DENIL
E. VANALME
Messieurs L. BUFFEL
R. SAVAGE
F. STALLAERT

Table des matières

Liste des abréviations	17
Synthèse et recommandations	18
1 Une dégradation structurelle et non spontanément réversible	19
2 Deux scénarios comparés de « retour à l'équilibre »	20
3 Perspectives de plus long terme	24
4 Recommandations de court-moyen terme	25

Liste des abréviations

APU	Administrations publiques	IPP	Impôt des personnes physiques
BE	Budget économique	MT	Moyen terme
BFP	Bureau fédéral du Plan	MTO	Medium Term Objective
BNB	Banque nationale de Belgique	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BNF	Besoin net de financement	OCPP	Octrois de crédits et prises de participations
CBV	Coût budgétaire du vieillissement	PF	Pouvoir fédéral
CE	Commission européenne	PIB	Produit intérieur brut
C&R	Communautés et Régions	PL	Pouvoirs locaux
CEV	Comité d'étude du vieillissement	Pr	Prix relatifs
CSF	Conseil supérieur des Finances	SEBC	Système européen des Banques centrales
DPR	Dépenses primaires	SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
DPRH	Dépenses primaires hors vieillissement	SECU	Sécurité sociale
EDP	Excessive Deficit Procedure	SOPR	Solde des opérations primaires
E.Dr	Echelle de droite	UE	Union européenne
FMI	Fonds monétaire international		
HP	Hodrick Prescott		
ICN	Institut des Comptes nationaux		

Synthèse et recommandations

Cet Avis s'inscrit dans le cadre d'une demande officielle d'Avis préalable sur le nouveau programme de stabilité, formulée par le Ministre des Finances et le Secrétaire d'Etat au Budget début février 2009. Il vise ainsi notamment à baliser les perspectives de court-moyen en matière de finances publiques belges dans un scénario de référence macro-économique et budgétaire « à politique inchangée »⁽¹⁾. Ceci doit permettre de cadrer la discussion quant à l'ampleur et au timing des efforts budgétaires à réaliser en vue de permettre un retour à l'équilibre budgétaire, et ce de manière à assurer la soutenabilité budgétaire dans un contexte de montée en puissance attendue des coûts budgétaires liés au vieillissement.

L'exercice réalisé ici, même s'il se concentre sur les perspectives à l'horizon 2012-2015, va au-delà de cette approche intermédiaire et tente d'évaluer la mesure dans laquelle une trajectoire de retour progressif à l'équilibre est compatible avec une stratégie maintenue dans ses principes de préfinancement substantiel du coût budgétaire du vieillissement. Pour ce faire, et en attendant les nouvelles évaluations officielles du coût budgétaire du vieillissement qui devraient être disponibles en juin 2009, la Section est partie des estimations de juin 2008 du CEV, réévaluées cependant sur la période 2008-2015 pour intégrer l'impact des révisions en baisse des perspectives de croissance 2009 ainsi que les nouvelles hypothèses macro-économiques retenues pour les années ultérieures.

Ce balisage s'effectue dans un contexte macro-financier rendu particulièrement opaque et incertain par la rapidité exceptionnelle et par l'ampleur inédite de la dégradation cumulative des perspectives économiques et financières, telles qu'enregistrées depuis l'été 2008 (Voir à cet effet le Tableau 2 du texte principal). Cette incertitude majeure et radicale n'est pas seulement conjoncturelle, elle porte aussi sur les conséquences potentielles plus durables et structurelles de cette crise majeure sur les perspectives de croissance à moyen et plus long terme, voir sur le potentiel de croissance lui-même. Le problème est encore aggravé par le fait qu'on n'est sans doute pas encore au bout des révisions en baisse des prévisions de croissance européennes et belges pour 2009 et que les perspectives sur le timing et le rythme de reprise en 2010-2011 restent des plus hypothétiques. C'est pourquoi, beaucoup plus que par le passé, les trajectoires budgétaires discutées ci-après restent entachées de sérieuses marges d'incertitudes.

(1) Voir l'Annexe I, et en particulier la Section AII.2 pour une description des hypothèses macro-budgétaires sous-jacentes à ce scénario dit « à politique inchangée ».

1 Une dégradation structurelle et non spontanément réversible

Les finances publiques belges sont face à un défi majeur. On anticipe pour 2009 un déficit public de l'ordre de 3,5 % de PIB, sans doute appelé à dépasser la barre des 4 % de PIB en 2010. Cette dégradation sensible des résultats budgétaires s'explique en partie par les révisions successives à la baisse des perspectives de croissance économique à court-moyen terme depuis l'automne 2008. L'incertitude qui règne toujours quant à l'ampleur et la durée de la crise économique et financière affecte par ailleurs les projections des soldes budgétaires à court-moyen terme, tout comme leur évaluation en termes structurels. Sur base des informations actuellement disponibles, on peut évaluer pour 2008 à 1,7 % de PIB environ le déficit public *structurel* ⁽²⁾ enregistré, soit largement plus que ce qui était encore récemment estimé. Ce déficit structurel ne trouve pas son origine dans la crise actuelle. En 2009 et à politique inchangée (sur base du contrôle budgétaire récemment opéré), ce déficit *structurel* pourrait à ce stade atteindre 2,7 % de PIB environ selon les estimations actuelles. Cette composante structurelle du déficit, en principe indépendante de la conjoncture économique et du profil de croissance, ne va pas, par définition, se réduire « spontanément » au cours des prochaines années, même en cas de vigoureuse reprise conjoncturelle en 2011-2015. Au contraire, la tendance lourde déjà en cours est à la dégradation future de ce déficit structurel, sous la double impulsion de la hausse tendancielle engagée des dépenses de vieillissement (de l'ordre de 0,5 à 0,6 % de PIB tous les deux ans) et d'un début de réinversion (et réenclenchement) à la hausse de l'effet « Boule de neige » de la dette publique et surtout de ses charges d'intérêts. Pour ce qui est de ces dernières, leur alourdissement, masqué en 2009 par la forte réduction des taux d'intérêts à court terme, devrait se marquer dans les chiffres dès 2010-2011. En l'absence d'impulsions correctrices (scénario dit de « politique discrétionnaire neutre ou inchangée »), le déficit structurel risquerait alors fort de dépasser la barre des 3 % de PIB dès 2010, d'approcher 4 % de PIB en 2012 et de toucher voire dépasser la barre des 5 % de PIB dès 2015.

Compte tenu de la forte dégradation conjoncturelle en cours, et même en intégrant l'hypothèse d'une amorce de reprise progressive à partir de 2011, le déficit public belge à politique inchangée, donc la composante conjoncturelle et structurelle ensemble, pourrait atteindre la barre des 4,5 % de PIB en 2010 (4,3 % de PIB selon l'Interim Forecast récent de la Commission) et dépasser les 5 % de PIB en 2011. Même en cas de vigoureuse reprise par la suite, (se traduisant par une croissance économique supposée élevée en 2012-2014 avec élimination de l'Output-Gap en 2015, le déficit public belge « endogène » ou « à politique inchangée » ne descendra vraisemblablement pas spontanément sous le niveau de 4,5 % de PIB. En l'absence de correction majeure – et abstraction faite de son incompatibilité à terme avec les règles européennes

(2) Voir l'encadré n° 1 dans le corps du texte pour une description des principaux aspects conceptuels et méthodologiques de cette notion, ainsi que de celle associée de « stabilisateurs automatiques ».

existantes - , ce déficit est susceptible de déboucher plus rapidement qu'on ne le pense sur un dérapage potentiellement explosif des finances publiques, avec une dette publique redépassant les 100 % de PIB dès 2012 et un déficit public structurel dépassant les 6 % de PIB dès 2020.

Encore ne s'agit-il pas là d'une évaluation fondée sur un scénario pessimiste mais plutôt prudent, car il n'intègre pas les effets déstabilisateurs induits qu'une telle dérive ou inaction risquerait d'entraîner sur la prime de risque (spreads de taux d'intérêt) sur la dette publique belge, avec les effets d'entraînement pervers que l'on devine. Il n'intègre pas non plus les risques induits sur la croissance réelle elle-même qu'une telle dégradation budgétaire persistante pourrait impliquer via la hausse induite probable de l'épargne de précaution des ménages (effet dit « ricardien ») et via les effets plus classiques d'éviction financière (hausse du coût du capital et de financement des entreprises et investisseurs immobiliers, affectant la demande et la croissance potentielle de l'économie).

2 Deux scénarios comparés de « retour à l'équilibre »

Plusieurs exercices exploratoires ont été effectués en prenant soin de baliser une trajectoire macro-économique de référence qui est celle d'un rebond cyclique progressif en 2011 puis plus marqué et durable après. Ces exercices indiquent que pour revenir à l'équilibre budgétaire structurel, un effort d'ajustement du solde primaire de l'ordre de 4,5 à 5 % de PIB est requis à court-moyen terme, ce qui est considérable à l'aune de l'expérience des autres ajustements budgétaires primaires majeurs déjà opérés (années 1982-87 et 1993-98).

Ce retour à l'équilibre – indépendamment de la question de son timing – est un objectif intermédiaire incontournable dans une perspective de soutenabilité budgétaire à moyen-long terme. La crise financière et structurelle actuelle (y compris via ses incidences plus cycliques) n'efface en effet pas les enjeux majeurs de soutenabilité budgétaire et de financement durable de la protection sociale en contexte de vieillissement et de montée en puissance prévisible des coûts budgétaires associés. Ce retour programmé à l'équilibre ne doit en rien préjuger des réflexions à tenir en parallèle quant aux moyens de mieux maîtriser à l'avenir l'évolution des prestations sociales et de leur coût budgétaire, car l'analyse du passé récent (8 à 10 dernières années) montre à suffisance que les évolutions structurelles à la hausse en la matière ont été nettement plus marquées que ce qui avait été anticipé.

Plusieurs trajectoires exploratoires visant à assurer ce retour à l'équilibre dans une logique de soutenabilité à long terme ont été testées.

Le retour à l'équilibre nominal dès 2011 (avec retour à l'ancienne trajectoire de la Section de mars 2007) a été écarté comme option. L'effort d'ajustement requis et qui devrait être mené à bien au départ d'un contexte conjoncturel récessif est en effet énorme (5 % de PIB en termes *nets* ou ex post, davantage sans doute en termes bruts ou ex ante). Cet effort de grande amplitude devrait de plus être concentré sur une période extrêmement courte – deux ans à peine, dont une au moins (2010) de croissance très faible attendue. Une telle thérapie de choc semble non seulement peu recommandable sur le plan strictement conjoncturel, elle risque également fort de se traduire par un « assainissement » brutal et qualitativement sous-optimal, et enfin elle ne peut même pas se justifier sur le plan d'une trajectoire de rattrapage du pré-financement du vieillissement. En effet, il importe d'intégrer dans la réactualisation des perspectives budgétaires ici opérée, non seulement les modifications majeures de contexte macro-financier à court terme, mais également les révisions importantes intervenues entretemps (Rapport de juin 2008 du CEV) dans les perspectives démographiques à long terme, ainsi que dans les réestimations associées actuellement disponibles en matière de Coût budgétaire du Vieillissement (CBV) et de croissance économique potentielle ou tendancielle. Or, et jusqu'à preuve du contraire, les dernières estimations du CEV indiquent un allègement – certes limité - du CBV sur la période 2012-50 par rapport aux estimations antérieures (2006 et 2007). Ceci réduit significativement le niveau de surplus budgétaire à viser et atteindre à moyen terme pour assurer un taux de pré-financement déterminé du CBV.

Le premier scénario (n° 1), pour lequel la Section marque sa préférence, impose un retour à l'équilibre budgétaire effectif de préférence dès 2013 (ce qui selon nos hypothèses suppose implicitement un objectif de surplus structurel limité) et au plus tard en 2015. L'effort d'ajustement primaire net requis est donc très soutenu (un peu plus de 1,1 % de PIB en moyenne annuelle, cumulativement pendant 4 ans). A titre purement indicatif, si l'effort devait être concentré sur les seules dépenses primaires hors vieillissement (toutes entités confondues, pouvoirs locaux inclus) à l'exclusion des recettes publiques et prestations sociales, alors ces dépenses devraient cumulativement baisser en termes réels de pratiquement 16 % en 4 ans (-4,2 % l'an en moyenne annuelle, au lieu de la hausse annuelle de 1,9 % environ intégrée dans la trajectoire « à politique inchangée », et de la hausse annuelle de 2,5 % enregistrée depuis 10 ans). A partir de 2014, compte tenu de l'hypothèse « post-ajustement » de (quasi)-stabilisation du solde primaire hors vieillissement et du ratio des recettes publiques, la croissance réelle de ces dépenses pourrait reprendre à un rythme légèrement inférieur à celui du PIB tendanciel (et/ou des recettes publiques).

Si le même effort d'ajustement devait être élargi à l'ensemble des dépenses primaires (vieillissement inclus) à l'exclusive des recettes publiques, la croissance réelle moyenne de ces dépenses devrait être ramenée à 0 % environ (-0,2 % l'an) pendant 4 années consécutives, globalement et/ou à tous les niveaux de pouvoirs. Ceci est à comparer avec une croissance endogène de ces

dépenses estimée à 2,5 % l'an environ en moyenne annuelle, tirée vers le haut par les prestations sociales (soins de santé et pensions principalement).

Même dans ce scénario, ce n'est qu'en 2011 que le déficit apparent redescendrait sous les 3 % de PIB (2,7 % de PIB) pour atteindre 1,5 % de PIB en 2012 et 0 % de PIB en 2013.

Le second scénario (n° 2), qui a été établi pour avoir un point de référence, postule un effort budgétaire primaire discrétionnaire plus étalé, de 0,5 % de PIB l'an cumulativement, jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit rétabli. Dans le cadre du scénario macro-économique retenu, cet objectif serait atteint en 2019 seulement, soit au terme de 10 années consécutives d'ajustement restrictif conséquent (un total de près de 5 % de PIB, soit un effort au total un peu plus élevé que l'effort plus concentré du scénario n°1). Si comme dans le scénario 1 l'effort devait être concentré sur les dépenses hors vieillissement, alors ces dépenses devraient encore baisser en termes réels de 6,5 % environ à l'horizon 2019 (soit de 0,6 % l'an en moyenne). La croissance zéro de ces dépenses est donc insuffisante à elle seule pour assurer la réalisation de l'objectif. A titre exemplatif, il faudrait soit majorer progressivement le ratio des recettes publiques à due concurrence, soit abaisser de 0,5 % l'an le rythme de croissance du total des dépenses de vieillissement (une baisse cumulée de plus de 4 % par rapport au niveau projeté par le CEV), soit combiner diverses impulsions entre elles. Ce second scénario part aussi de l'hypothèse technique que le caractère plus étalé de l'ajustement et du redressement budgétaire n'aura pas d'incidences sur les spreads des taux d'intérêts belges et donc sur le taux d'intérêt implicite. Des estimations montrent que si dans ce scénario les spreads belges sur la dette publique devaient augmenter de 130 points de base par rapport à un scénario d'ajustement plus rapide, il en résulterait à l'horizon 2019 un coût additionnel de charges d'intérêts permanent de l'ordre de 1,3 % de PIB, soit près de 10 % de PIB cumulativement sur la période 2010-19.

Chacun de ces scénarios présente des avantages et des inconvénients.

Le premier scénario, certes plus pro-cyclique au départ, présente l'avantage de casser plus rapidement la spirale de dégradation cumulative qui semble enclenchée et d'attaquer plus frontalement les déficits structurels sous-jacents. Contrairement au scénario 2, le déficit public serait ramené dès 2011 sous la barre « symbolique » des 3 % de PIB.

Comme lors de l'assainissement pro-cyclique de 1993-94 (Plan global), ses principaux avantages pourraient être « hors simulation » :

- a. casser les anticipations de dérive budgétaire incontrôlée et réduire au minimum les risques de relèvement de l'épargne privée ⁽³⁾ (effet ricardien).
- b. éviter une dérive à la hausse des spreads sur les taux belges à long terme, alléger ainsi le financement à terme de la dette publique (donc aussi réduire l'effort global d'ajustement primaire à effectuer) et
- c. encourager la reprise de l'investissement productif et immobilier en réduisant le coût du capital.

Le pari est donc que les effets favorables de court-moyen terme liés à l'ajustement budgétaire contrebalancent suffisamment (vite) les inévitables et traditionnels effets-retours négatifs de court terme sur la croissance – même si ces derniers sont en principe relativement limités vu le degré très élevé d'ouverture de l'économie belge. Des travaux empiriques ⁽⁴⁾ tendent à montrer qu'au-delà d'un certain taux d'endettement, de l'ordre de 80 à 90 % pour l'Eurozone, une politique budgétaire restrictive ne pèserait plus sur la croissance réelle.

Les risques d'un tel programme restrictif ambitieux sont clairement du côté de sa faisabilité politique et sociale dans des délais somme toute rapprochés (4 ans, dont une en principe d'élections fédérales). L'ampleur de l'ajustement budgétaire requis implique inmanquablement sa répartition équilibrée et cohérente, tant en recettes qu'en dépenses, sur l'ensemble des niveaux de pouvoirs, et donc la définition et mise en œuvre d'accords institutionnels et/ou budgétaires internes permettant d'assurer cet équilibre et cette cohérence dans la durée.

Le second scénario présente des arguments « pro » et « contra » quasiment inverses. Le caractère nettement plus limité de l'ajustement restrictif à court terme (2010-2011) devrait en principe moins peser sur la reprise conjoncturelle initiale. A ce titre, il devrait susciter moins de résistances dans un contexte où les questions budgétaires de moyen terme risquent de rester pour un temps encore occultées par l'urgence des réponses à donner à la crise économique et sociale qui s'installe. Par contre, le caractère très « lointain » des objectifs à atteindre risque, comme dans le passé, de conduire à un processus d'enlisement et de report permanent de l'effort à réaliser. De plus, ce scénario n'intègre pas les risques déjà mentionnés d'augmentation des spreads d'intérêts sur la dette publique belge. La visibilité, et donc l'impact psychologique de cet ajustement progressif risquent d'être faibles voire in-

(3) En anticipation des inévitables futures mesures restrictives.

(4) Voir notamment le Working Paper n° 935 de septembre 2008 de la BCE (Nickel et Vansteenkiste : « Fiscal rules, the current account and ricardian equivalence »).

versés. Ceci est d'autant plus vrai que l'application même stricte de ce second scénario n'empêchera nullement dans un premier temps une poursuite de la détérioration *apparente* de la situation budgétaire, et ce même si le rétablissement *structurel* est progressivement implémenté. Le déficit public dans ce cas culminerait en effet pendant deux années consécutives (en 2011-2012) au-dessus de 4 % de PIB et ne redescendrait sous la barre symbolique des 3 % qu'en 2013 au plus tôt. Le déficit belge resterait ainsi dans ce scénario pendant 4 années consécutives (2009-2012) nettement au-dessus des 3 % de PIB, ce qui au-delà de 2010 ne peut qu'être problématique par rapport aux critères budgétaires européens et à l'application du programme de stabilité 2009-2014. De ce double point de vue, ce scénario doit donc être rejeté comme beaucoup trop gradualiste.

Compte tenu de l'ampleur de l'effort d'ajustement à réaliser, il paraît peu réaliste et non crédible de limiter l'effort d'ajustement discrétionnaire aux seules dépenses, même prestations sociales incluses. Il conviendra d'étendre cet effort à l'ensemble des leviers d'action, recettes publiques et fiscales incluses, en agissant tant sur leur niveau en pourcentage du PIB que sur leur composition, comme le recommande la Section Fiscalité et Parafiscalité dans son Avis du mois d'août 2007 sur la taxation du travail, l'emploi et la compétitivité.

3 Perspectives de plus long terme

L'objectif de l'exercice de balisage réalisé n'est pas à ce stade de redéfinir une trajectoire budgétaire normative de plus long terme. Il reste néanmoins important de vérifier la mesure dans laquelle l'écart important enregistré par rapport à la trajectoire budgétaire normative recommandée il y a deux ans remet en cause la soutenabilité à plus long terme des finances publiques belges, compte tenu des dernières estimations disponibles quant au CBV⁽⁵⁾. Dans cette perspective de plus long terme, il est rassurant de constater qu'une fois l'équilibre structurel retrouvé, la soutenabilité des finances publiques belges devrait être assurée. Elle devrait l'être de plus sans devoir pour cela porter les surplus budgétaires à des niveaux aussi élevés (près de 2 % de PIB) que ceux qui avaient été antérieurement recommandés par la Section sur base de paramètres macro-économiques et socio-démographiques de long terme différents. Pour assurer un degré suffisant de préfinancement du CBV et par là-même préserver un minimum de neutralité budgétaire inter-temporelle⁽⁶⁾ et intergénérationnelle, un léger surplus budgétaire structurel, compris entre 0 et 0,7 % de PIB, devrait néanmoins être maintenu pendant une quinzaine d'années au minimum pour entretenir un rythme suffisamment soutenu de diminution du taux d'endettement, assurer ainsi l'auto-réduction du poids

(5) Sur base du dernier scénario macro-économique (« lissé ») et du scénario socio-démographique du CEV tels que disponibles depuis l'été 2008.

(6) Définie ici au sens technique « d'évolution relativement stable et constante du solde primaire structurel hors vieillissement sur la période post-équilibre ».

des charges d'intérêts et contribuer de ce fait significativement au financement du CBV.

Ce surplus budgétaire recommandé se situe à un niveau proche de ce qui est actuellement recommandé comme MTO (Medium Term Objective) pour la Belgique par les instances européennes.

Il est également nettement plus faible que le surplus recommandé par la Section dans son Avis de mars 2007, ce qui peut sembler paradoxal vu la récente détérioration de la situation économique et budgétaire. Ceci est attribuable à deux mécanismes étroitement liés. Tout d'abord, les dernières estimations du CEV (juin 2008) supposent un allègement du coût budgétaire du vieillissement à *long terme* (post-2013) par rapport au scénario budgétaire de l'Avis 2007. Il en est ainsi en raison de nouvelles perspectives socio-démographiques et de croissance majorée de l'emploi qui, associées à des hypothèses élevées en termes de gains de productivité, induisent un relèvement de la croissance économique tendancielle escomptée. Cette réévaluation de la croissance tendancielle élargit quant à elle, pour une trajectoire donnée de solde primaire, les marges de croissance réelle des dépenses primaires hors vieillissement (mais pas les marges rapportées à la population).

La prise en compte du scénario 2008 du CEV a donc pour effet de réduire significativement le niveau de surplus à atteindre à moyen et long terme pour assurer un taux de préfinancement donné du Coût budgétaire du vieillissement. Par ailleurs, dans le scénario d'équilibre à l'horizon 2013, le taux de préfinancement retenu est un peu inférieur à celui visé dans l'Avis de mars 2007.

Ceci est cependant un résultat qui devra être réévalué régulièrement, et notamment à la lumière de la prochaine réestimation du Coût budgétaire du vieillissement (CBV) en principe en juin 2009, si possible aussi à la lumière de tests de sensibilité au départ de variantes impliquant des hypothèses alternatives (en particulier en matière de gains de productivité tendanciels, de taux d'activité, etc.).

4 Recommandations de court-moyen terme

Compte tenu de ces diverses perspectives et malgré les fortes incertitudes les entourant encore, la Section est d'avis qu'il importera dès l'automne 2009, lors de la préparation du budget 2010, d'organiser la mise en œuvre d'un programme pluri-annuel de retour progressif à l'équilibre budgétaire, de

préférence dès 2013 et au plus tard en 2015 en fonction des prévisions de croissance relatives à cette période. S'il devait être concentré sur la période 2010-2013, l'effort d'ajustement budgétaire serait supérieur en termes annuels à celui – déjà imposant – enregistré pendant la période d'assainissement 1993-98 liée au Plan global. S'il devait être étalé jusqu'en 2015, il lui serait modestement inférieur.

Quatre éléments au moins limitent très fortement en Belgique et actuellement la capacité à utiliser l'outil budgétaire et/ou fiscal à des fins de relance :

1. le taux d'ouverture économique très élevé et l'effet multiplicateur par conséquent relativement faible de cet instrument,
2. le taux d'endettement public belge qui reste élevé et à nouveau en nette hausse,
3. la vulnérabilité à toute hausse future – même différée – des taux d'intérêt internationaux et/ou des spreads belges par rapport aux taux de référence, enfin et surtout
4. l'importance des défis socio-démographiques liés au vieillissement et à son coût budgétaire déjà en hausse.

Compte tenu de tous ces éléments, les pouvoirs publics se doivent d'éviter, hors jeu normal des stabilisateurs automatiques, tout alourdissement de l'endettement public par des nouvelles mesures de relance qui ne soient pas strictement ciblées et temporaires, tout en rétablissant au plus tôt la soutenabilité budgétaire et en assurant ainsi à plus long terme un préfinancement substantiel du coût budgétaire du vieillissement.

Une stratégie minimaliste de simple stabilisation du taux d'endettement, même si elle permettrait à court terme d'éviter un dérapage explosif des finances publiques et limiterait pour un temps les efforts budgétaires immédiats à fournir, ne permettrait pas d'assurer de manière durable un financement approprié de la montée en puissance du coût budgétaire des régimes de pensions légales. Tout indique qu'un report de l'ajustement budgétaire indispensable ne ferait qu'en majorer le coût, faisant alors porter des menaces graves sur la pérennité même du modèle actuel de protection sociale et de son financement.

Le tableau qui suit reprend les objectifs et les résultats intermédiaires du scénario de retour à l'équilibre budgétaire en 2013. Ce scénario permet notamment de ramener le déficit public belge effectif légèrement sous la barre des 3 % de PIB en 2011, année au cours de laquelle une reprise de croissance économique est attendue.

Tableau 1: Trajectoire budgétaire normative de retour à l'équilibre en 2013

Scénario de retour à l'équilibre budgétaire en 2013 avec un effort annuel moyen de 1,1 % de PIB							
Niveaux (sauf (6)) en % du PIB		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde de financement à politique inchangée	(1)=(3-2)	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%
- Charges d'intérêts («+» = hausse)	(2)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,4%
Solde primaire à politique inchangée	(3)	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%
Solde primaire «requis» (Equil.2013)	(4)	2,6%	0,2%	0,4%	1,2%	2,5%	4,1%
Ecart = Effort cumulé requis	(5)=(4-3)	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	3,5%	4,6%
pm.Effort annuel net correspondant	(6)=d.(5)	0,0%	0,0%	1,0%	1,3%	1,2%	1,1%
pm. Solde (BNF) visé ex post	(7)=(4-8)	-1,1%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-1,5%	-0,0%
pm. Charges d'intérêts ex post	(8)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%
pm. Taux d'endettement	(9)	88,7%	94,7%	96,1%	95,9%	93,7%	89,6%

Note : Dans un souci de lisibilité, les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

En comparaison avec la trajectoire dite à politique inchangée, la ligne 6 indique quels seront les efforts budgétaires requis, dans les hypothèses de croissance retenues, pour parvenir à cet équilibre. A titre indicatif, un effort annuel moyen de 1,1 % de PIB, comme découlant de cette trajectoire, représente un montant annuel de l'ordre de 4 milliards d'euros à prix constants.

Le redressement structurel des finances publiques belges exige une stratégie budgétaire s'inscrivant dans la durée qui ne fixe pas seulement les objectifs budgétaires globaux, mais qui règle également de façon claire et équilibrée la répartition des efforts entre les deux grandes entités, ainsi qu'à l'intérieur de chaque entité. Les contours de cette répartition seront abordés lors du prochain Avis.