

Evaluation 2008-2009 et trajectoires budgétaires en préparation au prochain programme de stabilité - synthèse

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES
Section "Besoins de financement des pouvoirs publics"
Janvier 2010

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

Madame G. VAN DER STICHELE

Représentante du Ministre des Finances

Monsieur A. BOON

Représentant du Ministre du Budget

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur G. PEERSMAN

Monsieur S. DURIEUX

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

Secretariat :

Mesdames C. SPINNOY

F. DENIL

E. VANALME

Messieurs L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT



Table des matières

1	Evaluation rétrospective	69
2	Trajectoires et recommandations	75
3	Conclusions générales	82

1 Evaluation rétrospective

En 2008 et 2009, le déficit public s'est brutalement creusé à 1,2% puis à 6,1% de PIB, dépassant largement le seuil des 3% de PIB autorisés par le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance. En matière de finances publiques, la Belgique renoue ainsi avec une situation comparable à celle du début des années 90 marquée par des déficits élevés et des taux d'endettement public croissants. Par rapport à cette situation, les perspectives socio-économiques actuelles (vieillesse et absence de réductions attendues en matière de taux d'intérêt) rendent nettement plus difficile le rétablissement des finances publiques.

La crise économique et financière qui est survenue à l'automne 2008 et dont les pleins effets se sont fait sentir en 2009 a évidemment joué un rôle primordial dans l'apparition de déficits aussi importants. En retombant à 1% en 2008 et en enregistrant un recul de 3% en 2009, la croissance économique réelle s'est révélée nettement plus défavorable que ce qui avait été prévu dans les budgets et s'est traduite par des incidences budgétaires cycliques négatives. Néanmoins, l'environnement macro-économique et financier n'explique que partiellement la détérioration récente de la situation budgétaire.

Tableau 1 : Soldes de financement structurels et effectifs (globalement et par niveau de pouvoir)⁽¹⁾

							Evolutions cumulées		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Solde structurel	-1,3%	-1,0%	-1,4%	-1,4%	-2,2%	-4,0%	-0,1%	-0,8%	-2,6%
Solde effectif (BNF)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
Entité I	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,6%
* Pouvoir fédéral	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	0,9%	0,5%	-3,2%
* Sécurité sociale	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,4%
Entité II	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%
* Communautés et Régions	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%
* Pouvoirs locaux	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%
Taux d'endettement	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	-9,9%	5,6%	13,9%

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.

L'évolution des soldes structurels sur la période 2004-2009 relativise en effet l'impact de la conjoncture sur la contre-performance des finances publiques. Obtenus en neutralisant les incidences cycliques et celles des mesures 'one-shot' sur les résultats budgétaires, les soldes structurels reflètent l'orientation discrétionnaire sous-jacente des finances publiques. Toutefois, en période de fortes fluctuations conjoncturelles, la distinction entre les composantes structurelles et conjoncturelles n'est pas toujours clairement identifiable.

¹ Les estimations les plus récentes, mais néanmoins provisoires, aboutissent à un solde de financement de 5,9% de PIB en 2009 pour l'ensemble des administrations publiques. L'écart par rapport au solde global de 6,1% de PIB se situe pour 0,1% au niveau de la Sécurité sociale et pour 0,1% au niveau de l'Entité II.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les soldes structurels se détériorent fortement en 2008 et 2009 (-2,6% de PIB au total) témoignant de mesures discrétionnaires à caractère expansif au cours de cette période, et ce de manière largement accentuée par rapport aux années antérieures. En 2008 précisément, l'essentiel de la baisse du solde de financement effectif est imputable à une évolution structurelle défavorable, l'impact budgétaire du ralentissement conjoncturel étant encore limité. En 2009 par contre, le mécanisme des stabilisateurs automatiques de même que certaines mesures one-shots négatives ⁽²⁾ expliquent une part non négligeable de la détérioration du résultat budgétaire : cette détérioration de -4,9% de PIB peut être attribuée aux stabilisateurs automatiques pour -2,2% de PIB et à des mesures one-shots pour -0,8% de PIB. On observe parallèlement une détérioration du solde structurel de -1,9% de PIB, l'orientation discrétionnaire expansive de la politique budgétaire contribuant ainsi à environ 40% dans l'aggravation du déficit public effectif en 2009.

Une part importante de cette détérioration structurelle provient d'une hausse du ratio structurel des prestations sociales (+0,9% de PIB) dont une partie significative en soins de santé (+0,5% de PIB). Elle dépasse la marge budgétaire prévue pour le Plan de relance économique (0,5% de PIB en 2009), alors même que la Commission européenne recommandait de limiter les impulsions budgétaires dans les Etats membres dont le taux d'endettement et le degré d'ouverture étaient élevés. De plus, il est généralement admis que les mesures de relance sont beaucoup moins efficaces lorsque la soutenabilité budgétaire est mise en doute dans la mesure où, anticipant les inévitables mesures correctrices des dérives budgétaires, les ménages et les entreprises réorientent leurs ressources vers l'épargne (effets ricardiens).

Le taux d'endettement augmente en 2008 (+5,6% de PIB) sous l'impulsion d'opérations « hors BNF » qui font largement référence aux mesures de soutien du secteur financier par les Pouvoirs publics en réponse à la crise financière. En 2009, on s'attend à une hausse encore plus importante du taux d'endettement (+8,3% de PIB) mais qui serait cette fois « endogène », c'est-à-dire imputable au déficit élevé ainsi qu'au réenclenchement de l'effet boule de neige.

Par conséquent, la détérioration de la position budgétaire belge sur la période 2004-2009 revêt dans une large mesure un caractère **structurel**. Celui-ci sera encore renforcé à moyen et long terme face à l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement. Ce caractère structurel place les finances publiques belges, comme celles d'autres pays européens, en porte à faux par rapport aux conditions du Pacte de stabilité et de croissance qui autorise un déficit au-delà des 3% de PIB pour autant qu'il soit limité, dû à des circonstances exceptionnelles et temporaire. Dans ce contexte, la procédure des déficits excessifs engagée par la Commission européenne vis-à-vis de la Belgique prévoit le retour à un déficit de 3% en 2012 (cf. chapitre II).

2 Une moitié intervient en recettes au titre de modification des rythmes de recouvrement de recettes d'impôts, et une autre moitié est comptabilisée en dépenses au titre de remboursements exceptionnels d'impôts.

Le détail des soldes budgétaires par niveau de pouvoir (cf. Tableau 1) indique que le déficit s'est creusé pour toutes les Entités en 2008-2009, mais la détérioration a été de loin la plus forte pour l'Entité I et surtout pour le Pouvoir fédéral. Il est vrai qu'en 2009, le mécanisme des stabilisateurs automatiques a davantage joué au niveau de l'Entité I puisqu'elle est responsable de la quasi-totalité des dépenses de sous-emploi et que ses recettes sont directement liées à l'évolution des bases imposables. L'impact conjoncturel a donc été le plus fort à ce niveau. Mais l'analyse détaillée des recettes et des dépenses publiques réalisée dans cet Avis témoigne également d'un affaiblissement de la position budgétaire **structurelle** conjointe du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale sur la période 2004-2009.

Dépenses

En 2009, le ratio apparent des dépenses primaires enregistre une hausse considérable (+3,7% de PIB) mais pour une part importante cette hausse découle de l'effet mécanique de la récession (recul du dénominateur du ratio) plutôt que de la progression des dépenses elles-mêmes.

Lorsqu'elle est définie sur une base structurelle, c'est-à-dire corrigée pour éliminer l'influence de facteurs non discrétionnaires tels que la conjoncture, les prix relatifs ou les mesures 'one-shot', l'évolution des dépenses primaires est supposée mieux refléter l'orientation sous-jacente de la politique budgétaire.

Tableau 2 : Evolution structurelle des dépenses primaires finales (% de variation, en termes réels)

							Moyennes annuelles		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2005-2007	2008	2008-2009e
Dépenses primaires structurelles	3,9%	2,3%	2,1%	3,1%	3,1%	4,5%	2,5%	3,1%	3,8%
Entité I	3,7%	2,0%	2,1%	3,7%	3,8%	4,8%	2,6%	3,8%	4,3%
* Pouvoir fédéral	-2,2%	4,6%	3,1%	6,0%	4,7%	2,7%	4,6%	4,7%	3,7%
* Sécurité sociale	5,6%	1,8%	1,7%	3,0%	3,3%	5,5%	2,1%	3,3%	4,4%
Entité II	3,4%	1,8%	2,1%	1,7%	2,0%	3,7%	1,9%	2,0%	2,9%
* Communautés et Régions	6,6%	0,3%	2,4%	1,4%	2,0%	3,3%	1,4%	2,0%	2,6%
* Pouvoirs locaux	-1,4%	4,2%	1,7%	2,0%	2,1%	4,5%	2,6%	2,1%	3,3%
Prévisions sociales	3,8%	1,5%	1,4%	2,8%	2,9%	5,0%	1,9%	2,9%	3,9%
- en nature (soins santé)	6,0%	3,1%	1,4%	1,9%	4,2%	7,9%	2,1%	4,2%	6,0%
- en espèce	2,9%	0,8%	1,4%	3,2%	2,3%	4,0%	1,8%	2,3%	3,1%
DRP hors vieillissement	4,0%	3,2%	2,9%	3,3%	3,4%	3,9%	3,1%	3,4%	3,7%

Note: Les moyennes annuelles font référence au taux de croissance annuel moyen des dépenses sur chaque sous-période.

Par exemple, le taux de croissance annuel moyen des années 2005-2006 et 2007 pour la colonne «2005-2007».

En termes structurels, les dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté de 4,5% en 2009 et en moyenne de 3,6% sur 2007-2009, ce qui peut être considéré comme expansif. Le taux de croissance est particulièrement élevé au niveau de l'Entité I, et surtout de la Sécurité sociale (5,5% en 2009).

Les dépenses structurelles de l'Entité II sont en nette accélération en 2009 par rapport à la période 2005-2008 où leur rythme de croissance était en moyenne plus proche de la croissance tendancielle. Soulignons toutefois que ces résultats basés sur le SEC95 ne tiennent pas compte de l'évolution des dépenses d'octroi de crédit et prises de participation.

Les **prestations sociales globales** (deuxième partie du *Tableau 2*) qui sont pour l'essentiel localisées au niveau de l'Entité I progresseraient de 5% en 2009 dont 7,9% uniquement pour les soins de santé. Elles apparaissent en nette accélération en fin de période. Globalement, les prestations sociales structurelles augmentent en 2009 sous l'impulsion des mesures de l'accord interprofessionnel 2009-2010 et du plan de relance, mais aussi sous l'impulsion de mesures discrétionnaires expansives antérieurement décidées. En particulier, les dépenses de pensions augmentent plus rapidement depuis 2007 suite à l'octroi de moyens budgétaires supplémentaires destinés à la liaison au bien-être. Les enveloppes budgétaires étant fixées indépendamment de l'évolution des salaires, on peut s'attendre en 2009 à une croissance des allocations sociales relativement rapide par rapport aux autres revenus. Au niveau des soins de santé, les nouvelles initiatives prévues dans le budget 2009 et la forte croissance des dépenses de ce secteur attestent au minimum d'un rattrapage par rapport aux années antérieures où leur progression avait été maintenue sous la norme des 4,5% (réels). Les règles et mécanismes de fixation des prestations sociales induisent une augmentation à court terme plus rapide que le PIB, et ce indépendamment du vieillissement démographique et de l'impact conjoncturel.

Les **dépenses primaires hors vieillissement** évoluent également à un rythme soutenu sur l'ensemble de la période 2004-2009, dont l'origine réside surtout dans le succès des 'subventions salariales à l'emploi'. Celles-ci consistent en des réductions de coût salarial octroyées par le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale en vue de stimuler l'activité économique et son contenu en emploi. Compte tenu de leur impact positif sur l'emploi, ces dépenses se substituent en partie aux prestations en matière de revenu de remplacement.

Dans le cadre de ses perspectives de moyen terme (mai 2009), le BFP estimait que sur la période 2002-2014, la structure des dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques évoluerait sensiblement vers une part croissante des dépenses sociales et des dépenses consacrées à soutenir le marché de l'emploi, compensée par une baisse des ressources consacrées aux frais de fonctionnement de l'Etat.

Recettes

En 2008-2009, la part des **recettes fiscales et parafiscales** dans le PIB a diminué mais les évolutions sont très différentes selon le type de prélèvement. Ainsi, les recettes de l'impôt des sociétés et des impôts indirects subissent de plein fouet l'impact défavorable du cycle, tandis que les prélèvements sur les revenus du travail sont stabilisés sur ces deux années en raison d'effets compensatoires. L'adoption en 2008 et 2009 de certaines mesures fiscales et parafiscales expansives a plutôt exercé une pression à la baisse sur l'IPP et les cotisations sociales : augmentation de déductions fiscales incitatives, extension du job-korting en

Région flamande, accélération des enrôlements à l'IPP... Ces impulsions discrétionnaires ont toutefois été compensées par des 'effets de structures' favorables, à savoir une augmentation de la part salariale en 2008 et 2009. Celle-ci s'explique tout d'abord par un ajustement retardé de l'emploi aux variations conjoncturelles de la production, et ensuite pour 2009 par une augmentation des salaires nominaux dont l'indexation sur la forte croissance des prix en 2008 a été reportée en partie l'année suivante. Enfin, les cotisations à la Sécurité sociale ont également augmenté suite à l'extension de la couverture sociale des indépendants aux petits risques (extension de périmètre).

Sur l'ensemble de la période 2004-2009, l'élasticité ex post des recettes fiscales et parafiscales à la croissance économique a été inférieure à l'unité, mais en l'absence d'une estimation quantifiée des facteurs non discrétionnaires qui ont influencé l'évolution des prélèvements (effets de structure, impact conjoncturel...), il est difficile de donner des indications précises quant à l'orientation discrétionnaire globale de la politique fiscale.

Les recettes et plus largement le compte du Pouvoir fédéral sont sensiblement influencés par les transferts qu'il verse aux autres niveaux de Pouvoirs, qu'il s'agisse des transferts horizontaux à la Sécurité sociale, ou verticaux à destination des Entités fédérées et pouvoirs locaux. L'analyse en longue période (1996-2009) a mis en évidence qu'à périmètre inchangé, les transferts fiscaux et budgétaires du Pouvoir fédéral avaient fortement augmenté : + 2,3% de PIB, dont +2,6% de PIB pour les seuls transferts fiscaux. En niveau, l'Entité II (C&R et PL) bénéficie sur la période concernée de la majeure partie des ressources transférées. Plus récemment (depuis 2002), leur progression s'est faite pour l'essentiel en faveur de la Sécurité sociale : + 1,4% de PIB cumulés sur la période 2002-2008 comparativement à +0,4% pour l'Entité II.

Respect de la norme par les communautés et régions durant la période 2007-2008

Pour la période 2007-2008, les objectifs pour l'ensemble des communautés et régions ont été fixés à respectivement +0,1% de PIB et 0,0% de PIB. Ces deux objectifs ont été réalisés.

Pour l'année budgétaire 2007, l'excédent de financement global s'élève même à 0,4% de PIB, soit 0,3% de mieux que le pourcentage anticipé dans les accords budgétaires préalables. Chaque Entité fédérée, à l'exception de la Commission communautaire flamande, a réussi à au moins maintenir l'exécution budgétaire dans les limites des accords budgétaires et même, dans certains cas, à dégager des marges importantes par rapport aux objectifs.

Bien que neutre pour le solde de financement de l'Entité II, le solde de financement pour l'exercice budgétaire 2008 du sous-secteur communautés et régions a été biaisé, à concurrence de 0,2% de PIB, par la reprise par la Région flamande de certaines dettes des communes flamandes et de la Commission communautaire flamande. Malgré l'ampleur de cette reprise de dette, la Communauté flamande est parvenue à atteindre largement ses objectifs. Pour l'ensemble des communautés et régions, les marges des unes ont suffi à compenser quasi intégralement les dépassements de norme des autres.

Tableau 3 : Respect de la norme par les communautés et régions pour la période 2007-2008

Solde net de financement (x 1.000.000 euro)	Réalisations	Objectifs	Ecart	Réalisations	Objectifs	Ecart
	2007	2007		2008	2008	
(a)						
secteur communautés et régions (b)						
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.)	1.265,4	333,9	931,5	4,0	30,8	-26,7
dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFL	-	-	-	-651,3	0,0	0,0
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette	1.265,4	333,9	931,5	655,3	30,8	624,6
en % du PIB						
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.)	0,4%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%	-0,0%
dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFL	-	-	-	-0,2%	-	-
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette	0,4%	0,1%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%
détail par entité fédérée (b)						
Communauté flamande (Vlaams Zorgfonds yc.)	1.048,4	346,4	702,0	143,8	35,6	108,2
dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFL	-	-	-	-651,3	-	-
(détérioration du SNF de la Rég. flam. compensée par amélioration du SNF des communes flamandes et de la CCFL. (a))						
Communauté flamande (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette	1.048,4	346,4	702,0	795,1	35,6	759,5
Communauté française	-32,6	-37,0	4,4	58,6	8,4	50,2
Communauté germanophone	2,1	0,3	1,7	3,8	0,3	3,4
Région wallonne	224,8	46,6	178,2	-191,3	-16,0	-175,3
dont litige avec Eurostat sur la classification de dépenses (subside en capitale ou ocrp)	-	-	-	158,9	-	158,9
Région de Bruxelles - Capitale	6,9	-24,3	31,2	-0,8	0,6	-1,4
Commissions communautaire flamande	-7,8	0,0	-7,8	20,1	0,0	20,1
dont reprise de dette par la Région flamande	-	-	-	16,0	-	-
Commissions communautaire flamande hors reprise dette	-7,8	0,0	-7,8	4,1	0,0	4,1
Commissions communautaire française	5,4	1,9	3,5	-2,3	1,9	-4,2
Commissions communautaire commune	10,3	0,0	10,3	3,0	0,0	3,0

(a) Compensation entre la détérioration du SNF de la Région flamande et l'amélioration du SNF des communes flamandes et de la Commission communautaire flamande. Cette compensation a reçu un avis favorable de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances

(b) Pour l'ensemble des communautés et régions on tient compte d'une correction statistique qui n'est pas répartie entre les Entités fédérées. Ceci explique un léger écart entre le solde net de financement global et la somme des soldes individuels (écart de +7,9 millions d'euros en 2007 et de -30,8 millions d'euros en 2008).

2 Trajectoires et recommandations

Cadre de référence et perspectives à l'horizon 2015

Le présent Avis procède à une actualisation de la trajectoire budgétaire normée recommandée lors de l'Avis de septembre de la Section. Cette dernière était en effet basée sur les perspectives macro-économiques de court et moyen terme qui prévalaient à la mi-2009, et avait été établie en tant qu'exercice de balisage en préparation du Programme de Stabilité 2009-2012 ajusté de la Belgique et avant l'élaboration des budgets 2010.

Depuis lors, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Entités fédérées ont élaboré et adopté leurs budgets 2010 respectifs sur base des perspectives économiques d'automne de l'ICN de septembre 2009. De plus, et ceci est un élément important pour la mise à jour des trajectoires normatives des deux grandes Entités et de l'ensemble des Pouvoirs publics, le Pouvoir fédéral et les Entités fédérées ont conclu un accord de coopération en date du 15 décembre 2009, fixant les objectifs budgétaires respectifs pour les années 2009-2010. Entre-temps, sur base d'une analyse argumentée du Programme de stabilité actualisé déposé par les autorités belges fin septembre 2009, le Conseil ECOFIN de novembre 2009, a clairement recommandé à la Belgique d'amplifier son programme d'ajustement budgétaire 2011-2012 de manière à assurer un retour du déficit public belge sous la barre des 3% de PIB dès 2012, plutôt qu'en 2013 comme cela était recommandé par la Section et prévu dans le Programme de stabilité actualisé de septembre 2009.

Par ailleurs, diverses instances internationales (Commission européenne, OCDE, etc.) ainsi que nationales (BNB et BFP en décembre) ont procédé à une réactualisation de leurs perspectives macro-économiques et budgétaires à court ou moyen terme, permettant de réévaluer la situation.

Comme lors de l'Avis de septembre 2009, mais sur base d'une double actualisation (budgets 2010 et nouvelles perspectives macro-économiques et budgétaires 2009-2014 de décembre 2009 du BFP), la Section a établi une première analyse exploratoire en termes de trajectoire budgétaire dite à politique inchangée. Celle-ci découle d'une prise en compte en base SEC95 de décisions opérationnelles qui ont pu être identifiées dans les divers budgets 2010 établis et, pour ce qui est du Pouvoir fédéral, dans une pré-configuration du budget 2011 ⁽³⁾. Le cadre macro-économique retenu est celui des nouvelles Perspectives 2009-2014 établies par le BFP dans son scénario de base ⁽⁴⁾.

3 Il subsiste néanmoins une incertitude sur la mesure dans laquelle le BFP a pu intégrer toutes les mesures décidées par chaque niveau de pouvoir.

4 Une variante, basée sur l'Economic Outlook de novembre 2009 de l'OCDE, a également été réalisée par le BFP.

Pour 2010, le déficit budgétaire anticipé sur cette base par le BFP est de 5,4% de PIB, en concordance avec les prévisions de décembre de la BNB, et en légère amélioration par rapport aux estimations encore provisoires pour 2009 (de 5,8% à 6,1% de PIB selon les sources). Pour l'Entité I, les réalisations budgétaires attendues (un déficit de 4,0% de PIB) sont en quasi-concordance avec les objectifs fixés dans le budget 2010 ainsi que dans l'Accord de coopération du 15 décembre (un déficit de 4,1% de PIB). Pour l'Entité II, il subsiste un écart défavorable de l'ordre de 0,4% de PIB, dont la moitié (0,2% de PIB) au niveau des Pouvoirs locaux, entre les objectifs budgétaires officiels, repris dans l'Accord de coopération du 15 décembre, et les résultats probables récemment estimés tant par le BFP que par la BNB. Au niveau des Entités fédérées, l'écart observé de 0,2% de PIB peut s'expliquer pour l'essentiel par une opération budgétaire dont la méthode de comptabilisation, dans l'Accord de coopération, n'est pas jugée conforme à ce stade aux règles actuellement existantes définies par EUROSTAT et appliquées par l'ICN. En termes d'évolutions 2009-2010 par contre au niveau des Entités fédérées, tant l'Accord de coopération que la projection du BFP se traduisent par une quasi-stabilisation du déficit budgétaire en pourcentage du PIB, quoique à des niveaux différents (-0,6 et -0,8% de PIB respectivement). Pour ce qui est des pouvoirs locaux, l'Accord de coopération vise en 2010 un déficit limité à 0,4 % de PIB alors que le BFP anticipe, hors nouvelles initiatives, un déficit de 0,6% de PIB.

Sur base de ces données, la Section juge satisfaisants les objectifs budgétaires inscrits dans les budgets 2010, et repris dans l'Accord de coopération du 15 décembre. On peut en effet estimer à 0,7% de PIB environ l'amélioration du solde primaire structurel global qui résulterait de la mise en œuvre correcte des budgets votés, ce qui se situe en concordance avec les recommandations pour 2010 de la Commission européenne de novembre et un peu au-dessus de l'effort recommandé en septembre 2009 par la Section pour l'année 2010.

Elle estime néanmoins, sur base des écarts constatés au niveau de l'Entité II entre les objectifs budgétaires officiels et les réalisations probables en base SEC95 – moins favorables – estimées pour 2010 par la BNB et le BFP conjointement, qu'un effort additionnel concret d'ajustement budgétaire, de l'ordre de 0,2 à 0,3% de PIB sera selon toute vraisemblance requis, principalement au niveau des Pouvoirs locaux, pour atteindre effectivement les objectifs visés. Le déficit global de 5,1% de PIB visé pour 2010 signifie également que les améliorations 2010 qui découleraient en cours d'année d'une reprise cyclique plus vigoureuse qu'anticipé soient intégralement mobilisées au profit d'une réduction accélérée du déficit et non de mesures de relance additionnelles.

Par contre, sur base des projections établies par le BFP et confirmées par la BNB, aucune amélioration complémentaire comparable ne ressort pour l'année 2011 des projections à politique inchangée, avec un déficit qui resterait pratiquement inchangé malgré l'hypothèse d'une croissance renforcée supérieure au potentiel. Ceci signifie que les mesures décidées et identifiables dans le cadre de la préfiguration du budget 2011 du Pouvoir fédéral, ainsi que les incidences

complémentaires en 2011 des mesures des Budgets 2010 des Entités fédérées ne sont pas à ce stade d'envergure suffisantes, ou ne sont pas suffisamment précises et concrétisées à ce jour que pour se traduire en amélioration claire de la trajectoire post-2010 dans les projections macro-budgétaires du BFP et de la BNB à politique inchangée. Et au-delà de 2011, malgré des hypothèses de croissance élevées, le scénario à politique inchangée débouche sur un déficit qui reste supérieur à 5% de PIB et qui se creuserait à nouveau, même si modérément, principalement sous l'influence d'une tendance haussière du poids des charges d'intérêts en contexte d'effet « Boule de neige » persistant.

Trajectoire à politique inchangée de la Section et objectifs budgétaires normés à l'horizon 2012-2015

Pour établir sa projection de référence à politique inchangée, la Section a choisi comme point d'ancrage pour 2010 les objectifs officiels fixés dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009, soit un déficit global visé de 5,1% de PIB (0,3% de PIB de mieux que les réalisations probables estimées par le BFP). Pour la suite et sur cette base, cette projection intègre les *évolutions* budgétaires 2010-2014 escomptées par le BFP dans sa projection centrale à moyen terme, extrapolée à 2015. Pour revenir à l'équilibre en 2015 comme indiqué par la Section en septembre 2009, et repris comme objectif dans le Programme de Stabilité 2009-2013 actualisé de la Belgique de septembre 2009, il y a alors un déficit « spontané » ou à politique inchangée de 5,5% de PIB à éliminer en 5 ans (soit une amélioration requise de 1,1% de PIB en moyenne annuelle). Si ce déficit devait être éliminé de manière strictement linéaire, on aboutirait en 2012 à un déficit normé de 3,2% de PIB, proche mais néanmoins supérieur à l'objectif recommandé par le Conseil ECOFIN de novembre. La Section a dès lors repris l'idée, inscrite dans le Programme de stabilité actualisé de septembre 2009, d'un effort budgétaire 2012 de 1,3% de PIB, soit un effort additionnel de 0,2% de PIB au-delà de cette moyenne annuelle requise de 1,1% de PIB, 2012 étant une année au cours de laquelle la reprise économique est supposée atteindre sa pleine vigueur (croissance réelle escompté de 2,2%). Cet effort additionnel en 2012 (réversible en 2013) pourrait par ailleurs correspondre à un effort de lissage du cycle des investissements des Pouvoirs locaux, qui reste prononcé dans la projection du BFP (avec une hausse escomptée de 0,2% de PIB de ces investissements en 2012).

Compte tenu des gains induits de charges d'intérêts (0,5% de PIB à l'horizon 2015), et en termes d'amélioration à réaliser au niveau du solde primaire, ceci correspond à un effort cumulé de 5,0% de PIB à répartir sur 5 ans également, dont 2,35% de PIB environ les deux premières années et 2,65% de PIB les trois années suivantes). En termes annuels et sur la même période, il s'agit d'un effort qui est un peu inférieur à ce qui était prévu et recommandé tant par la Section dans son Avis de septembre 2009 que par le Complément du Programme de Stabilité 2009-2013 ⁽⁵⁾.

5 Soit 1,0% de PIB en moyenne annuelle comparativement à 1,25% dans l'Avis de septembre de la Section (voir Tableau 1 page 11 de cet Avis) ainsi que dans le Complément du Programme de Stabilité 2009-2013 de septembre 2009 (Tableau 4 page 9 de ce Programme).

Tableau 4 : Trajectoire budgétaire normée actualisée avec l'Accord de coopération de décembre 2009 comme base d'amorçage

Nouvelle Trajectoire normée de l'ensemble des APU	en % PIB					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trajectoire de BNF à politique inchangée	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Trajectoire normée (BNF) post-2010	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
Ecart de BNF / Polit. Inch. = amélioration requise	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
Id., Ecart annuel = améliorat. Complémentaire		1,1%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%

Le profil d'ajustement retenu par la Section conduit alors à retenir l'objectif d'un déficit public global ramené à 4,1% de PIB en 2011, 3,0% de PIB en 2012 et 2,0% de PIB en 2013 et 1,0% de PIB en 2014, avant le retour à l'équilibre en 2015. Ce profil découle en partie de la trajectoire à politique inchangée telle que retenue par la Section. Celle-ci n'intègre en principe, notamment en 2011 et au-delà, que la partie des mesures budgétaires décidées pour 2011 dont on peut être certain qu'elles auront un impact effectif et mesurable. Cela veut dire que pour une part, probablement limitée, l'effort complémentaire global de 1,1% de PIB inscrit ici pour 2011 englobe, notamment au niveau du Pouvoir fédéral et des Entités fédérées, des éléments de politique budgétaire déjà annoncés ou prévus mais dont les modalités d'exécution doivent encore être concrétisées ou opérationnalisées.

Il faut rappeler ici deux échéances claires qui conditionnent la trajectoire budgétaire:

- ▶ l'équilibre budgétaire en 2015, déjà inscrit comme objectif par la Section dans son Avis de septembre passé et repris dans le Complément 2009-2013 au Programme de stabilité ;
- ▶ l'objectif intermédiaire d'un déficit de 3% de PIB maximum en 2012, en concordance avec les recommandations européennes.

La trajectoire proposée ici vise à respecter cette double échéance et répartit les efforts, de manière la plus équilibrée et linéaire possible, en fonction de cette double contrainte. Bien sûr, et à l'intérieur de ce cadre, la répartition dans le temps des efforts d'ajustements relève in fine d'arbitrages ou de choix politiques. Et cette répartition peut être influencée par des éléments conjoncturels ou d'autres facteurs imprévus. Tout écart en 2011 par rapport à l'objectif visé devra être compensé par un effort additionnel en 2012, mais l'objectif 2012 laisse peu de marge.

Comme illustré dans la variante testée par le BFP, une croissance économique supérieure, qui suppose une politique de renforcement du potentiel de croissance, peut contribuer à atteindre l'objectif 2012 recommandé par le Conseil européen, sans imposer l'effort restrictif complémentaire de 0,2% de PIB postulé ici en 2012.

Il faut cependant tenir compte de l'effort budgétaire considérable qui reste à mettre en œuvre pour ramener le déficit public belge sous les 3% de PIB dès 2012, puis surtout pour revenir à l'équilibre en 2015 dans une perspective de soutenabilité à plus long terme du financement du système de protection sociale, en particulier du système de pensions légales. Dans cette optique, la Section recommande de s'atteler rapidement, c'est-à-dire au plus tard d'ici l'été 2010, à la définition d'un programme d'ajustement budgétaire structurel pluriannuel. Celui-ci devra à la fois compléter et concrétiser ce qui a déjà été décidé en 2009 dans le cadre des budgets 2010-2011, et permettre de réaliser ainsi les objectifs chiffrés définis ci-dessus. Ce Programme devra porter sur 1,1% de PIB en 2011, et 1,3% de PIB complémentaire en 2012, et être défini de manière à dégager un rendement budgétaire progressivement croissant en 2012 et au-delà. Un tel programme complémentaire, dans la droite ligne de la recommandation européenne de renforcer l'ajustement budgétaire belge 2011-2012, serait susceptible de renforcer la crédibilité des engagements budgétaires belges pour 2010 à court et moyen terme. Ceci contribuerait par là-même à maintenir les taux d'intérêt et de refinancement de la dette publique aux niveaux les plus bas possibles, et à réduire le coût global d'un ajustement de toutes façons inéluctable dans une perspective de soutenabilité à moyen et plus long terme. Au-delà de possibles effets cycliques de court terme, un tel engagement pluriannuel crédible serait susceptible de rétablir la confiance dans la soutenabilité à plus long terme des finances publiques belges et en particulier du financement pérenne du régime de pensions légales. Ceci pourrait favoriser une normalisation progressive à la baisse des taux d'épargne privés et élargir les bases d'une croissance durable.

La Section est également d'avis que l'amélioration récente, même encore fragile et incertaine, des perspectives de reprise économique modérée en 2010-2011 doit être mise à profit pour consolider et crédibiliser davantage l'effort de redressement budgétaire entrepris. Les gains budgétaires cycliques associés à cette reprise plus rapide et précoce qu'anticipé doivent être intégralement mobilisés au profit d'une amélioration plus rapide de la situation budgétaire, et ce à tous les niveaux de pouvoirs.

Répartition entre Entités de la trajectoire globale et des ajustements budgétaires requis

Pour ce qui est de la répartition des efforts budgétaires entre les deux grandes Entités et de la définition des objectifs budgétaires « normés » correspondants, le scénario de base applique comme en septembre 2009 la clé de répartition « 65% / 35% », sur laquelle existe un accord de principe jusqu'en 2012. Pour les années postérieures à 2012, la trajectoire, fondée sur la même clé de répartition et sans préjuger de la prolongation de celle-ci, est ici reprise à titre indicatif. D'autres trajectoires post-2012 par Entité peuvent résulter de l'application de clés de répartition alternatives, telles que celles explorées par la Section dans son Avis de septembre 2009. Cette trajectoire fournit une illustration de l'asymétrie peu soutenable de trajectoires budgétaires à laquelle conduirait à terme le principe d'équi-répartition des efforts d'ajustements, en contexte de vieillissement, en l'absence d'adaptation du cadre institutionnel et financier du fédéralisme budgétaire belge. Cette asymétrie persiste même si elle est un peu moins marquée que dans l'Avis de septembre 2009.

Comme au niveau global, la base d'amorçage reprend les objectifs de soldes budgétaires par Entités inscrits pour 2010 dans l'Accord de coopération du 15 décembre. Les informations disponibles indiquent cependant clairement que l'Entité II ne pourra réaliser effectivement ses objectifs, traduits en termes SEC95, que moyennant une contribution plus que proportionnelle (supérieure à 35%) à l'effort global. Cette contribution supplémentaire en 2010 de l'Entité II, qui peut être évaluée à un peu moins de 0,2% de PIB, doit donc être mise en déduction de l'effort complémentaire proportionnel à fournir de sa part à l'effort global requis précité en 2011 (1,1% de PIB). De cette manière, et conformément à l'accord conclu jusqu'en 2012 quant à la clé de répartition « 65% / 35% » des efforts entre les deux Entités, la contribution cumulée sur deux ans de l'Entité II à l'effort global est ramenée à sa part convenue de 35%, et « l'anomalie » de 2010 peut être corrigée. Dans la même logique, il va de soi que tout écart de réalisation en 2010 en base SEC95 de l'une ou l'autre Entité par rapport aux objectifs inscrits dans l'Accord devra faire l'objet l'année suivante de mesures correctrices qui, pour exclure tout double comptage, ne pourront être comptabilisées dans les mesures d'ajustement budgétaire de l'année en cours.

Tableau 5 : Répartition des objectifs par Entités.

Objectifs de soldes (BNF)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
* Entité I	-4,1%	-3,3%	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-1,0%
* Entité II	-1,0%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,0%
+ C&R	-0,6%	-0,5%	-0,2%	0,2%	0,6%	0,9%
+ PL	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,1%

(*) Pour les Pouvoirs locaux (PL) et pour 2010, l'objectif de -0,4% de PIB repris de l'Accord de Coopération est plus ambitieux que les résultats de -0,6% de PIB attendus à politique inchangée.

Dans cette configuration, tenant compte des efforts spécifiques – et asymétriques entre Entités - nécessaires en 2010 pour atteindre les objectifs fixés dans l'accord de coopération, la clé de répartition « 65% / 35% » serait à nouveau respectée sur l'ensemble des deux années 2010-2011 ainsi bien sûr qu'à l'horizon 2012.

Ceci conduirait pour l'Entité II à un objectif de déficit en base SEC95 de 0,8% de PIB et 0,4% de PIB respectivement en 2011 et 2012. Pour les années 2011-2012, une répartition entre les Entités fédérées et les Pouvoirs locaux est proposée ici à titre indicatif.

Il conviendra cependant aux Entités fédérées d'assurer un suivi étroit de l'assainissement des finances des Pouvoirs locaux, de sorte que progressivement, d'ici 2013, un retour à l'équilibre en moyenne de cycle soit redevenu effectif à leur niveau.

Pour ce qui est de l'Entité I, son déficit devrait être ramené de 4,1% de PIB à 3,3% de PIB et 2,6% de PIB respectivement en 2010, 2011 et 2012.

Trajectoires à l'horizon 2012 des différentes Entités fédérées

A l'occasion de l'élaboration du budget initial de l'année 2010, les communautés et régions ont établi des estimations pluriannuelles provisoires dans lesquelles il est tenu compte des mesures d'assainissement qui avaient été annoncées dans les déclarations gouvernementales respectives.

Ces estimations pluriannuelles s'accordent avec la trajectoire normative qui est proposée dans le présent avis, mais elles méritent d'être interprétées avec prudence. Une première réserve s'impose quant à la constatation que les mesures annoncées n'ont pas nécessairement déjà été traduites intégralement en dispositions légales. De plus, ces estimations pluriannuelles sont hypothéquées par la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord budgétaire du 15 décembre 2009 et les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat en appliquées par l'INR.

Tableau 6 : Trajectoire illustrative v.à.v. trajectoire normative jusqu'en 2012 pour les communautés et les régions

(x 1.000.000 euro)	2009	2010	2011	2012
Soldes nets de financement (SNF)		Objectifs accord budgétaire 15.12.2009	estimations pluriannuelles établies par les c&r (a)	
Communauté flamande	-997,0	-493,3	0,0	0,0
Communauté française	-266,5	-727,1	-548,0	-438,1
Communauté germanophone	-32,0	-11,1		
Région wallonne	-406,9	-364,7	-267,7	-134,4
Région de Bruxelles - Capitale	-232,7	-313,0	-254,1	-172,3
Commission communautaire française	-4,0	-2,0	-8,1	-11,5
Total	-1.939,0	-1.911,2	-1.077,9	-756,2
en % du PIB	-0,6% (b)	-0,6% (b)	-0,3% (b)	-0,2% (b)
Trajectoire normative (SNF) à partir de 2010	-0,7% R (c)	-0,6%	-0,5%	-0,2%
Ecart	-0,1%	0,0% (b)	-0,2% (b)	0,0% (b)

- (a) Estimations pluriannuelles établies par les Entités fédérées à l'occasion de l'élaboration du budget 2010 initial. La Communauté flamande : pas d'actualisation des estimations pluriannuelles mais l'annonce de son ambition de réaliser l'équilibre en 2011.
- (b) Sans tenir compte de la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord de décembre 2009 et les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat et appliquées par l'INR.
- (c) Réalisation sur base d'une estimation provisoire.

3 Conclusions générales

Dans son Avis de septembre 2009, la Section avait défini une trajectoire qui conduisait à l'équilibre budgétaire en 2015 et à un déficit intermédiaire de 4,4% de PIB en 2012.

L'actualisation de cette trajectoire, tenant compte des nouvelles hypothèses de croissance du BFP, des budgets déposés par les différents niveaux de pouvoirs et enfin de l'application après 2010 d'un ajustement budgétaire linéaire, conduit à un déficit intermédiaire de 3,2% de PIB en 2012 et à l'équilibre en 2015, et ce pour autant que les objectifs budgétaires 2010 soient atteints.

Suite aux recommandations du Conseil ECOFIN d'atteindre un déficit de 3% de PIB en 2012, l'effort requis en 2012 selon la trajectoire actualisée a été augmenté de 0,2% de PIB cette même année.

L'analyse tant rétrospective que prospective conduit à dégager trois conclusions.

- ▶ L'analyse rétrospective indique à quel point les finances publiques belges restent marquées par des rythmes de croissance élevés des dépenses primaires, incompatibles avec la soutenabilité budgétaire à moyen et long terme. Ceci pose clairement la question de l'établissement de procédures et/ou de normes de dépenses primaires permettant de rencontrer ce problème structurel ;
- ▶ L'analyse prospective indique clairement que le cadre financier, institutionnel et budgétaire du fédéralisme fiscal belge existant n'est plus compatible, en contexte de vieillissement, avec un retour à l'équilibre budgétaire en 2015 qui à la fois soit équitablement réparti entre les grandes Entités (et à l'intérieur de celles-ci) et qui débouche pour chaque niveau de pouvoir sur des soldes budgétaires soutenables et convergents ;
- ▶ Enfin, il est très important d'éviter des politiques budgétaires pro-cycliques. Un des enjeux pour les mois et années à venir est donc d'éviter que des gains conjoncturels éventuels, par définition réversibles et liés à la phase de reprise en cours et attendue, ne viennent affaiblir la volonté politique de réaliser les efforts budgétaires structurels qui sont indispensables pour assurer un retour durable à l'équilibre.