

Evaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le Programme de stabilité 2011-2015 - Synthèse

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.

Table des matières

Liste des abréviations	29
1 Avant-propos	31
2 Synthèse et recommandations	32
2.1 Evaluation des résultats budgétaires 2010	32
2.2 Réévaluation de la trajectoire budgétaire et recommandations	35
3 Conclusions	40

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

Secrétariat :

Mesdames C. SPINNOY

F. DENIL

E. VANALME

Messieurs L. BUFFEL

R. SAVAGE

Liste des abréviations

ALE	Agence Locale pour l'Emploi	FMI	Fonds Monétaire International
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN de la Commission européenne)	FSA	Financial Security Assurance
APU	Ensemble des administrations publiques	HP	Hodrick-Prescott
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel	HV	Hors Vieillessement
BCE	Banque centrale européenne	ICN	Institut des Comptes nationaux
BFP	Bureau fédéral du Plan	INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
BNB	Banque nationale de Belgique	IPC	Indice des prix à la consommation
BNF	Besoin net de financement	iPL	Cycle d'investissements des Pouvoirs locaux
CCF	Commission communautaire flamande	IPP	Impôt des personnes physiques
C&R	Communautés et Régions	ISBL	Institutions sans but lucratif
CDO	Crédits dissociés d'ordonnement	LSF	Loi spéciale de financement
CE	Commission européenne	MCFl	Ministère de la Communauté flamande
CEV	Comité d'étude du vieillissement	MRBC	Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale
CFI	Communauté flamande	OCP	Octrois de crédits et prises de participations
CFr	Communauté française	OMT	Objectif à moyen terme
CN	Comptes Nationaux	PAI	Politique actuelle inchangée
CND	Crédits non dissociés	PF	Pouvoir fédéral
CSF	Conseil supérieur des Finances	PI	Politique inchangée
CV	Crédits variables	PIB	Produit intérieur brut
DPR	Dépenses primaires	PL	Pouvoirs locaux
EDP	Excessive Deficit Procedure	Pr	Prix relatifs
E.Dr.	Echelle de droite	PSC	Pacte de stabilité et de croissance
Eurostat	Office Européen de Statistiques		

RAC	Rapport annuel sur la croissance	SNF	Solde net de financement
RBC	Région de Bruxelles-Capitale	SOPR	Solde des opérations primaires
RPI	Royal Park Investments	SPE	Surplus primaire effectif
RRTV	Redevances radio-télévision	SPF	Service public fédéral
RW	Région wallonne	SPR	Surplus primaire requis
SA	Société anonyme	SPV	Special Purpose Vehicle
SEBC	Système européen de Banques centrales	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995	UE	Union européenne
SECU	Sécurité sociale	Y-GAP	Output-gap ou Ecart de PIB
SFPI	Société Fédérale de Participations et d'Investissement	ZOF	Vlaams Zorgfonds

1 Avant-propos

Le présent Avis fait suite à la demande officielle du 3 février 2011 du Ministre des Finances à la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » d'émettre un avis préalable sur le nouveau programme de stabilité. Le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a en effet modifié le contenu et la forme des programmes de stabilité à venir. Dans le cadre de la nouvelle procédure du « semestre européen », ces derniers devront désormais être introduits chaque année par les Etats membres vers le milieu du mois d'avril.

Le premier chapitre de cet Avis fournit un état des lieux des dernières évolutions budgétaires (2009-2010) de l'ensemble des administrations publiques, de l'Entité I et de l'Entité II. Ces évolutions sont basées sur les estimations provisoires de janvier 2010 de la BNB, dans l'attente de la publication des résultats de la première estimation des comptes annuels 2010 par l'ICN à partir du 31 mars 2011.

Le deuxième chapitre aborde les perspectives et recommandations budgétaires à court et moyen terme (horizon 2012-2015). Cette analyse prospective constitue une actualisation de l'Avis de janvier 2010 de la Section et prend en considération les données et perspectives macro-économiques et budgétaires les plus récentes. Sur la base du scénario de référence macro-économique et budgétaire actualisé « à politique inchangée », une nouvelle trajectoire normative globale est établie par Entité jusqu'en 2015.

Le troisième chapitre comporte une évaluation budgétaire des entités fédérées considérées individuellement au cours de la période 2007-2011, ainsi qu'un examen de la conformité de leurs perspectives pluriannuelles par rapport aux recommandations d'octobre 2009 de la Section.

Ces trois chapitres sont précédés d'une partie « Synthèse et recommandations » qui reprend les principaux éléments et les conclusions en matière de politique budgétaire du présent Avis.

2 Synthèse et recommandations

2.1 Evaluation des résultats budgétaires 2010

L'année 2010 constitue une année charnière pour les finances publiques belges. Après une détérioration successive du solde de financement de 0,2 % du PIB en 2006 à -6 % du PIB en 2009, la position budgétaire de l'ensemble des administrations publiques s'est améliorée en 2010 pour se situer à -4,6 % de PIB et dépasser ainsi favorablement l'objectif visé pour cette année par le dernier Programme de Stabilité. Ces estimations de la BNB pour l'année 2010 sont encore provisoires. Sur la base des dernières informations disponibles, notamment en termes de recettes fiscales, il est probable que le déficit public s'établisse plutôt à 4,3 % du PIB, principalement en raison de corrections au niveau des Pouvoirs locaux. Les premiers résultats seront communiqués par l'ICN le 31 mars 2011.

Compte tenu des résultats budgétaires plus favorables que prévus et d'une gestion active de la dette publique au niveau du Pouvoir fédéral, le taux d'endettement a connu une hausse plus limitée que prévue initialement. Ainsi, le taux d'endettement devrait osciller autour de 97,5 % du PIB, contre 96,2 % du PIB en 2009. Sur la base des informations disponibles, la Belgique semble ainsi enregistrer une des plus faibles augmentations de l'endettement public au sein de la zone euro en 2010.

Tableau 1: Principaux indicateurs budgétaires

% du PIB	Niveaux					Evolutions cumulées	
	2006	2007	2008	2009	2010e	2006-2009	2009-2010e
Entité I (hors Zorgfonds)	0,2%	-0,6%	-1,2%	-5,0%	-3,4%	-5,2%	1,6%
Pouvoir fédéral	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,2%	-3,3%	-4,2%	0,9%
Sécurité sociale	0,2%	0,5%	0,4%	-0,8%	-0,2%	-1,0%	0,6%
Entité II (yc. Zorgfonds)	0,0%	0,3%	-0,1%	-1,0%	-1,1%	-1,0%	-0,1%
Communautés et Régions	0,2%	0,4%	0,0%	-0,8%	-0,8%	-1,0%	0,0%
Pouvoirs locaux	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,1%
Solde de financement (EDP)	0,2%	-0,3%	-1,3%	-6,0%	-4,6%	-6,2%	1,4%
Solde primaire structurel	2,8%	2,3%	1,6%	0,0%	0,0%	-2,8%	0,0%
Charges d'intérêt	3,9%	3,8%	3,8%	3,6%	3,4%	-0,3%	-0,2%
Solde de financement structurel	-1,1%	-1,5%	-2,2%	-3,6%	-3,4%	-2,5%	0,2%
Taux d'endettement	88,1%	84,2%	89,6%	96,2%	97,5%	8,1%	1,3%

L'amélioration du solde de financement de 1,4 % du PIB se situe exclusivement au niveau de l'Entité I, qui regroupe le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale. L'Entité I a ainsi sensiblement amélioré sa position budgétaire, passant d'un déficit de 5 % de PIB en 2009 à 3,4 % de PIB en 2010, tandis que le Programme de

Stabilité prévoyait de limiter celui-ci à 3,8 % de PIB. Un écart défavorable aux objectifs subsiste toutefois au niveau de l'Entité II, où la détérioration attendue du solde global des Pouvoirs locaux n'a pas été compensée par l'évolution du solde des Communautés et des Régions. Les Régions et Communautés ont stabilisé leur déficit alors qu'une amélioration de 0,2 % de PIB avait été anticipée dans les objectifs fixés par le Programme de Stabilité.

L'amélioration de la position budgétaire de l'ensemble des administrations publiques belges est principalement à mettre à l'actif de la reprise conjoncturelle plus rapide qu'attendue à très court terme. Après une chute du PIB de 2,7 % en 2009, la Belgique a bénéficié en 2010 d'une croissance réelle oscillant autour de 2 %, supérieure à la moyenne européenne (1,7 % environ). Les perspectives économiques sont ainsi nettement plus favorables que ce qui étaient initialement prévu au moment du Programme de Stabilité (1,1 %).

L'amélioration du solde de financement découle, d'une part, de la hausse des recettes qui se sont accrues de 0,7 % du PIB, après une chute importante en 2009, et d'autre part, d'une baisse du ratio des dépenses primaires de 0,6 % du PIB.

Les principaux facteurs ayant soutenu l'accélération des recettes en pourcentage du PIB sont :

1. la reprise de la demande intérieure,
2. l'accélération de l'inflation,
3. les mesures d'assainissement budgétaire tant au niveau Fédéral qu'au niveau des Régions, et
4. les revenus additionnels découlant des rémunérations provenant des institutions financières.

Du côté des **dépenses**, l'amélioration découle essentiellement du contexte économique favorable - qui tend à influencer favorablement les dépenses cycliques telles que le chômage -, de l'évolution favorable des prix relatifs et de la disparition d'opérations non récurrentes.

Afin d'évaluer le caractère expansif ou restrictif de la politique budgétaire, on se réfère généralement au concept de solde structurel. Corrigés pour l'incidence du cycle économique et pour l'influence des mesures one-shot, les soldes structurels sont en effet supposés mieux refléter l'orientation discrétionnaire sous-jacente des finances publiques. Selon la méthodologie préconisée par la Commission Européenne, le solde de financement structurel aurait évolué de -3,6 % du PIB à -3,4 % du PIB, soit une amélioration de 0,2 % du PIB. Le gain cyclique, c'est-à-dire l'impact favorable sur les finances publiques de la conjoncture éco-

nomique, est estimé à 0,3 % du PIB, alors que la disparition de mesures one-shot, qui avaient influencé défavorablement le solde de 2009, contribue à hauteur de 0,9 % du PIB.

L'amélioration très limitée du solde de financement structurel découle intégralement de la baisse des charges d'intérêt, dans un contexte de baisse généralisée du niveau moyen des taux d'intérêt à court et à long terme en 2010 et grâce à des opérations SWAP réalisées au niveau du Pouvoir fédéral. Le solde primaire structurel est donc resté à l'équilibre en 2010, tout comme en 2009, et ce alors que le programme de stabilité de janvier 2010 anticipait une augmentation de 0,5 % de PIB au cours de cette même année.

L'évolution du solde structurel primaire de financement contraste ainsi avec l'amélioration du solde effectif. Certes des mesures de consolidation, principalement en termes de recettes, ont été prises par les différents niveaux de pouvoirs dès 2010, mais l'effet de ces dernières n'a permis de neutraliser que partiellement la hausse structurelle des dépenses de prestations sociales, ainsi que certaines mesures prises dans le cadre du plan de relance économique.

Les dépenses primaires structurelles continuent à être orientées à la hausse, mais de manière nettement plus limitée que les années précédentes puisqu'après une hausse de 1,2 % du PIB sur la période 2006-2008 et de 1 % du PIB en 2009, l'ensemble des dépenses augmenterait en 2010 de 0,3 % du PIB en volume et en pourcentage du PIB tendanciel, dont 0,2 % sont attribuables aux dépenses de prestations sociales et 0,2 % proviennent de la hausse des subventions salariales à l'emploi dans le cadre de l'accord interprofessionnel 2009-2010, qui sont enregistrées en comptabilité nationale comme des dépenses publiques; ces éléments sont toutefois compensés par une contribution négative des autres dépenses, hors vieillissement, et ce pour la première fois depuis 2006.

Tableau 2: Evolution structurelle détaillée des dépenses primaires

		Niveaux, % PIB					Evolutions cumulées		
		2006	2007	2008	2009	2010e	2006-2008	2008-2009	2009-2010e
Prestat. soc cycl. corr. = DPR "Vieilliss."	(1a)	22,9%	23,2%	23,6%	24,2%	24,4%	0,6%	0,6%	0,2%
En nature (Soins de sante princip.)	(1a1)	7,1%	7,2%	7,3%	7,8%	7,8%	0,3%	0,5%	0,0%
En espèces, cycl. Corr.	(1a2)	15,9%	16,0%	16,2%	16,4%	16,6%	0,4%	0,2%	0,2%
DPR "hors vieillissement", dont:	(1b)	20,0%	20,2%	20,6%	21,0%	21,1%	0,6%	0,4%	0,1%
Subventions salariales à l'emploi (Ent. I)	(1b1)	0,6%	0,8%	1,0%	1,2%	1,4%	0,4%	0,2%	0,2%
Autres "hors vieillissement"	(1b2)	19,3%	19,4%	19,6%	19,8%	10,7%	0,2%	0,2%	-0,1%
Ratio structur. en vol., en % PIB tend., dont:	(1)	42,9%	43,4%	44,1%	45,2%	45,5%	1,2%	1,0%	0,3%

Au niveau des prestations sociales, certes l'impact du vieillissement de la population commence à se faire sentir, notamment sur les dépenses de pensions, mais ce sont essentiellement les mesures budgétaires discrétionnaires décidées antérieurement au niveau de l'Entité I, notamment en application de la Loi relative au Pacte de solidarité entre Générations mais également lors des différents conclaves successifs, qui influencent l'orientation à la hausse de 1,5 % du PIB de ces dépenses sur la période 2006-2010 (22,9 % du PIB à 24,4 % du PIB).

Les subventions salariales à l'emploi contribuent également fortement à l'évolution défavorable du ratio de dépenses primaires sur la période 2006-2010 (de 42,9 % du PIB à 45,5 % du PIB). Suite notamment aux différents accords entre le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux, des réductions de charge importantes, à hauteur de +0,8 % du PIB sur la période 2006-2010, ont été octroyées en vue de soutenir l'emploi et ainsi, contribuer à accroître le taux d'emploi en vue de se rapprocher des objectifs de Lisbonne.

Malgré l'amélioration apparente du solde de financement des administrations publiques et la réduction plus rapide du déficit dans un contexte économique plus porteur qu'initialement prévu, force est de constater que les recommandations préconisées par le Conseil Européen d'améliorer le solde de financement structurel à hauteur de 0,75 % du PIB en moyenne par an, n'ont pas été rencontrées.

2.2 Réévaluation de la trajectoire budgétaire et recommandations

2.2.1 Trajectoire de base à politique inchangée

Bien que les réalisations budgétaires 2010 aient été un peu meilleures qu'anticipées dans le Programme de Stabilité, elles découlent intégralement d'une conjoncture plus favorable qu'anticipée.

Certes, aucune détérioration primaire structurelle n'a été enregistrée en 2010, mais les prévisions « à politique inchangée » ne sont pas encourageantes. Sur base des prévisions économiques du Bureau du Plan, avec une croissance économique moyenne de 2,2 % sur la période 2010-2015, supérieure à la croissance tendancielle estimée à 1,8 % sur cet horizon, la Section a élaboré un scénario de base à « politique inchangée » qui indique que le déficit public belge ne redescendra pas durablement sous les 4,5 % de PIB au cours des cinq prochaines années (horizon 2015), et ce en supposant l'absence de nouveau ralentissement conjoncturel. Le déficit devrait en effet atteindre 4,6 % du PIB en 2015.

Cette trajectoire est assez optimiste dans la mesure où elle suppose une croissance réelle des dépenses primaires structurelles inférieure à concurrence de 1 % l'an à celle observée au cours des cinq dernières années, soit un recul de plus de 30 %, et ce malgré la montée en puissance des coûts du vieillissement. Au niveau de chacune des deux grandes Entités considérées séparément, cette trajectoire montre que les dépenses sont en rupture claire par rapport aux évolutions observées au cours de la décennie écoulée, surtout au niveau de l'Entité I et notamment des dépenses de soutien et de subventions à l'emploi. En plus la trajectoire prévoit une augmentation du ratio des recettes publiques totales de 0,2 % du PIB.

Des tests de sensibilité indiquent à quel point la trajectoire du scénario de base est sensible aux hypothèses retenues. Ainsi, dans un scénario de croissance réduite (-0,5 % par an par rapport au scénario de base à partir de 2012), le déficit budgétaire se détériorerait à hauteur de 1,2 % du PIB à l'horizon de 2015, pour atteindre 5,8 % du PIB, traduisant ainsi une élasticité de 0,55 environ du solde des administrations publiques à un écart de croissance déterminé. Cette détérioration découlerait principalement d'une détérioration du solde primaire (1 % du PIB) et d'un alourdissement des charges d'intérêt (0,15 % du PIB).

Dans l'hypothèse où la croissance des dépenses primaires hors vieillissement sur les cinq prochaines années serait aussi élevée que celle observée sur la période 2000-2010 (soit 2,4 % contre 0,9 %) le déficit subirait une détérioration substantielle à l'horizon 2015. Ce dernier se dégraderait progressivement pour atteindre -6 % en 2015, soit le niveau enregistré en 2009 au moment de la crise économique et financière.

Ce scénario de base dit à politique inchangée traduit donc l'absence de nouvelles initiatives ou d'impulsions discrétionnaires et suppose ainsi une politique particulièrement austère plutôt que la poursuite inchangée de politiques budgétaires et fiscales antérieurement suivies.

Le scénario de base montre qu'en l'absence de corrections structurelles complémentaires d'envergure, le déficit budgétaire belge devrait rester bloqué autour de 4,5 % de PIB au cours des quatre-cinq prochaines années. Cette absence de redressement « spontané » après 2010 malgré des hypothèses macro-économiques et budgétaires plutôt favorables, s'explique comme il y a un an par la combinaison de plusieurs facteurs:

- ▶ les gains budgétaires cycliques escomptés sont grignotés par la hausse induite des charges d'intérêt en contexte de taux d'endettement modérément haussier ainsi que de remontée progressive des taux d'intérêt implicites dans le sillage du redressement conjoncturel persistant supposé, amplifié par la tendance haussière persistante du taux d'endettement. Ces gains budgétaires sont aussi partiellement réduits par des

effets « prix relatifs » défavorables en 2011 suite à l'accélération de l'inflation à la consommation;

- ▶ les coûts budgétaires du vieillissement – même si revus ici en baisse par rapport à il y a un an – pèsent structurellement à la hausse sur le ratio des dépenses primaires et ne sont pas complètement neutralisés par l'amélioration postulée du solde primaire hors vieillissement, grâce principalement à la baisse supposée du ratio structurel des dépenses primaires hors prestations sociales.

En finale, éléments positifs et négatifs se compensent à peu près, de sorte qu'aucune tendance claire à l'amélioration ou à la détérioration ne se dessine à moyen terme, avec cependant une légère détérioration en fin de période.

La stabilisation du déficit sous les hypothèses retenues traduit néanmoins des évaluations différentes entre Entités dans un contexte institutionnel inchangé. Ainsi, le solde de l'Entité I se détériorerait à nouveau à partir de 2011 à hauteur de 0,8 % du PIB sur la période 2010-2015, pour atteindre -4,3 % du PIB. Les résultats budgétaires de l'Entité II, en revanche, s'amélioreraient de 0,7 % du PIB, pour s'établir à -0,4 % du PIB. Cette dynamique divergente en termes de solde de financement entre Entités reflète essentiellement l'importance des dépenses du vieillissement à charge quasi-exclusivement au niveau de l'Entité I, ainsi que la dynamique plus prononcée des charges d'intérêt au niveau de l'Entité I.

2.2.2 Recommandations

Dans le contexte conjoncturel pluriannuel plus favorable qu'il y a un an, la Section estime opportun de consolider et de reporter l'amélioration du solde de financement de 2010 par rapport aux objectifs initiaux du Programme de Stabilité 2010, sur les années 2011-2015. Concrètement, cela signifie que les objectifs de déficits annuels seraient revus à la baisse à hauteur de 0,4 % du PIB en 2011 et de 0,2 % de PIB en 2012 et les années suivantes.

Pour l'année 2011, l'objectif visé devrait donc être celui d'un déficit limité à 3,7 % de PIB. Ceci permettrait, dans le contexte prévu, de stopper dès 2011 la hausse endogène du taux d'endettement et de préparer une décrue nette de ce dernier dès 2012. Ceci concourrait aussi à rencontrer l'objectif fixé par les instances européennes d'un effort (primaire) structurel de l'ordre de 0,75 % de PIB. Enfin, cela permettrait de mieux répartir l'effort budgétaire à court terme (années 2011-2012) alors que la conjoncture actuelle est encore porteuse mais celle de 2012 plus incertaine. L'objectif d'un léger surplus en 2015 correspondrait à un équilibre structurel dans les hypothèses de croissance retenues. Cette nouvelle trajectoire normative permet ainsi de répondre favorablement aux recommandations du Conseil Européen.

Tableau 3: Nouvelle trajectoire normative globale et par Entité à l'horizon 2015

<i>en % du PIB</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Entité I	-3,4%	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,6%	-1,0%
Entité II (1)	-1,1%	-0,5%	-0,4%	0,2%	0,8%	1,2%
Communautés et Régions	-0,8%	-0,3%	-0,2%			
Pouvoirs locaux	-0,4%	-0,2%	-0,2%			
Besoin net de financement de l'ensemble des administrations publiques	-4,6%	-3,7%	-2,8%	-1,8%	-0,8%	0,2%
Entité I	-0,3%	-0,1%	0,7%	1,3%	1,7%	2,4%
Entité II	-0,8%	-0,2%	0,1%	0,6%	1,2%	1,6%
Solde primaire	-1,1%	-0,3%	0,8%	2,0%	2,9%	3,9%

(1) Les données 2011-2012, pour l'Entité II et ses composantes sont reprises du Programme de stabilité de 2010.

Rem. Pour des raisons d'arrondis, la somme d'éléments peut ne pas correspondre exactement au total correspondant

Par ailleurs, comme expliqué ci-dessus, l'Entité I a présenté un écart favorable de 0,4 % du PIB au moins par rapport aux objectifs fixés dans le Programme de Stabilité, alors que l'Entité II s'écarte défavorablement des objectifs définis à hauteur de 0,2 % du PIB.

La nouvelle trajectoire normative par Entités proposée par la Section se traduit donc pour l'Entité I par un objectif de déficit parallèlement revu en baisse de 0,4 % de PIB en 2011 et de 0,2 % de PIB en 2012. Pour l'Entité II, les objectifs antérieurs de déficit de -0,5 et -0,4 % du PIB respectivement en 2011 et 2012 ont été conservés, dans la mesure où l'Entité II bénéficiera en 2011 d'un fort rattrapage en niveau de ses recettes LSF. Cette nouvelle trajectoire à l'horizon 2012 repose sur la clé de répartition actuellement en vigueur 65 %-Entité I / 35 %-Entité II sur les trois années 2010-2012.

Pour la période 2013-2015, la Section propose de maintenir la clé de répartition 65 % - 35 %. Comme indiqué dans les précédents Avis, la répartition de l'effort entraînera une asymétrie croissante dans les objectifs budgétaires, dans la mesure où l'Entité I devra atteindre un déficit de 1 % du PIB alors que l'Entité II devra accumuler des surplus budgétaires à hauteur de 1,2 % du PIB en 2015. Cette asymétrie découle de la dynamique divergente entre l'évolution du solde de financement à politique inchangée de l'Entité I, d'une part, qui se situerait à -4,3 % du PIB en 2015 et de l'Entité II, d'autre part, qui devrait s'établir à -0,4 % du PIB ; elle résulte aussi d'un contexte institutionnel supposé inchangé où les coûts du vieillissement sont à plus de 90 % à charge de l'Entité I, où l'Entité II bénéficiera du rattrapage pré-mentionné de ses moyens LSF, et où l'effet boule de neige « frappe » essentiellement l'Entité I. Cette évolution divergente ne découle donc nullement d'une orientation asymétrique de la politique budgétaire.

Cette asymétrie apparente des trajectoires budgétaires attendues dans un contexte d'hypothèses pourtant largement communes et comparables traduit une fois de plus un constat déjà très largement exprimé dans les Avis et Rapports

antérieurs de la Section : celui du caractère devenu inadapté des mécanismes actuels de financement et des structures budgétaires du fédéralisme fiscal belge dans un contexte combiné de montée en puissance des dépenses dites « de vieillissement » (en fait les prestations sociales) et de contrainte budgétaire forte d'assainissement global des finances publiques et de réduction du taux d'endettement à l'horizon 2015 dans le cadre de la nouvelle procédure du « Semestre européen ».

Ceci montre une fois de plus que dans tout projet de réforme de l'Etat et des mécanismes de financement des Entités fédérées, il serait dangereux de dissocier ces derniers de la problématique de l'assainissement à l'horizon 2015 et de la répartition équilibrée des contraintes budgétaires entre Entités et niveaux de Pouvoirs. Une réforme qui affaiblirait davantage la capacité fiscale (au sens large) de l'Entité I au moment où celle-ci en a le plus besoin pour assurer à la fois le financement de la dette publique fédérale et du vieillissement, pourrait être source d'une fragilisation financière et sociale onéreuse pour la prospérité de l'ensemble des composantes de notre système fédéral.

3 Conclusions

Bien que les résultats budgétaires 2010 aient été plus favorables que les objectifs visés dans le Programme de Stabilité, l'analyse rétrospective montre que cet écart positif pour l'ensemble des administrations publiques découle essentiellement de l'embellie conjoncturelle et de charges d'intérêt plus faibles compte tenu notamment de la baisse des taux d'intérêt. Le solde primaire structurel en revanche ne s'améliore pas.

La Section estime qu'il est essentiel de mettre en œuvre le plus rapidement possible une stratégie de consolidation budgétaire crédible et propose, compte tenu de l'amélioration de l'environnement économique, une révision de la trajectoire proposée dans son Avis de janvier 2010 de manière à dégager un surplus effectif en 2015 de l'ordre 0,2 % du PIB (équilibre structurel).

Une stratégie de consolidation fiscale est indispensable en vue de rassurer les marchés financiers et ainsi réduire la prime de risque, qui s'est récemment accrue de manière significative. Outre l'effet sur les finances publiques, cette hausse, si elle venait à se prolonger et se renforcer, pourrait également peser sur la croissance potentielle à terme, en décourageant la consommation et l'investissement. Une stratégie crédible est également essentielle en vue de préparer le défi du vieillissement, qui pèsera lourdement sur les finances publiques à moyen et long terme.

L'effort budgétaire qui attend les autorités belges est substantiel. Il est sans doute un peu plus élevé que dans les années 90, et ce, d'autant plus que nos économies font face à un changement démographique important, que la croissance potentielle s'affaiblit et que le risque de hausses de taux d'intérêt est non négligeable.

Dans ce contexte, la Section estime qu'il est fondamental que la Belgique s'inscrive dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne visant, d'une part, à renforcer les règles budgétaires et d'autre part, à mettre en œuvre une surveillance macro-économique. En choisissant d'entrer dans l'Union Économique et Monétaire, la Belgique s'est en effet engagée à mener des politiques sociales, économiques et budgétaires compatibles avec le fonctionnement optimal de la zone euro.

La Section estime dès lors que les principes suivants sont essentiels:

- ▶ compte tenu de la dynamique des dépenses structurelles observées par le passé et le niveau de taxation déjà très élevé, la Section préconise une consolidation budgétaire reposant principalement sur la réduction des

taux de croissance des dépenses, en épargnant les dépenses qui favorisent la croissance économique durable. A cet égard, la Section estime ainsi qu'il est essentiel, d'une part, de rompre avec la tendance de la croissance des dépenses supérieure au PIB observée par le passé, soutenant ainsi la proposition de la Commission Européenne en la matière et d'autre part, de briser la baisse structurelle des investissements (en % du PIB). La répartition de l'effort doit être socialement responsable, en évitant de toucher les plus démunis dans la société.

- ▶ Le retour à l'équilibre devra s'appuyer sur des réformes structurelles visant à accroître le taux d'emploi et le potentiel de croissance de l'économie. La stratégie de consolidation devra donc s'inscrire ainsi dans la stratégie EU2020.
- ▶ L'analyse prospective indique qu'un assainissement durable des finances publiques belges ne semble pas possible en l'absence d'une profonde révision des flux de financement et du cadre institutionnel existant.
 - ▷ Cette révision doit permettre une responsabilisation accrue des différents niveaux de pouvoirs, un renforcement de la capacité fiscale de l'Etat Fédéral, qui assure le remboursement de la dette publique, et une convergence soutenable des soldes budgétaires.
 - ▷ La Section estime que la révision des flux de financement doit viser non seulement les transferts entre l'Entité I et l'Entité II mais également ceux au sein de chaque Entité.
 - ▷ Il importera d'avoir un meilleur 'reporting' de la situation budgétaire des Pouvoirs locaux. Il convient également que les régions en tant qu'autorité de tutelle, veillent à créer un cadre incitant les communes à rester en équilibre en moyenne en SEC95 sur l'ensemble du cycle et d'assurer une trajectoire soutenable de leur endettement.
- ▶ La Section recommande une mise en œuvre rapide du renforcement du cadre budgétaire proposé par la Commission Européenne, incluant notamment l'établissement de règles budgétaires et une coordination budgétaire renforcée entre les différents niveaux de pouvoirs.

En finale, il apparaît clairement qu'un ajustement budgétaire majeur et d'une telle importance – l'équivalent au moins de celui réalisé en 1993-1998 – devra jouer sur tous les leviers et à tous les niveaux de pouvoirs, selon des arbitrages quantitatifs « recettes / dépenses primaires » qui dépendront in fine de choix politiques, en fonction aussi des autres priorités des politiques économiques, sociales et environnementales mises en œuvre. Il est essentiel que la croissance des dépenses soit limitée à celle du potentiel de l'économie.

Encadré 1: Renforcement de la discipline budgétaire et de la gouvernance économique dans l'Union européenne

La politique budgétaire belge est encadrée par la réglementation européenne. Les réformes menées à l'heure actuelle au sein de l'UE prévoient un renforcement de la coordination économique et budgétaire ex ante.

Le rapport final du Groupe de travail sur la gouvernance économique a été approuvé fin octobre 2010 par le Conseil européen. Les recommandations formulées par ce groupe de travail correspondent pour la majeure partie aux propositions législatives de la Commission européenne (CE) introduites le 29 septembre 2010 afin de renforcer la discipline budgétaire et la surveillance macro-économique. L'objectif est que le Conseil et le Parlement européens parviennent à s'entendre sur ces propositions au plus tard pour l'été 2011. Le rapport final de ce groupe de travail comporte schématiquement les recommandations suivantes:

- ▶ l'amélioration de la discipline budgétaire via un renforcement du pacte de stabilité et de croissance (PSC). A cet égard, il a été demandé entre autres d'accorder une plus grande attention à la dette publique ainsi qu'à la soutenabilité des finances publiques, notamment en rendant opérationnelle la baisse exigée du taux d'endettement par rapport à la valeur de référence (60 % de PIB) inscrite actuellement dans le pacte de stabilité et de croissance. L'une des propositions de la CE précise que la diminution du taux d'endettement s'effectue à un rythme satisfaisant si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit à concurrence d'un vingtième au cours des trois années précédentes. La dette publique sera analysée à l'aide de quelques paramètres macro-financiers pertinents. La proposition de la CE prévoit, dans le volet préventif du PSC, un nouveau principe de politique budgétaire prudente, selon lequel la croissance annuelle des dépenses ne peut en principe excéder une estimation prudente de la croissance à moyen terme du PIB et doit même être nettement inférieure à cette estimation, aussi longtemps que l'objectif à moyen terme (OMT) n'a pas été atteint. La prescription générale selon laquelle les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur OMT doivent réduire leur déficit structurel à un rythme annuel de 0,5 % de PIB pour se rapprocher de leur OMT, est maintenue. D'un point de vue correctif, un mode de sanction plus efficace et plus rapide est prévu.
- ▶ en complément au PSC axé sur l'aspect budgétaire, la création d'un nouveau mécanisme de surveillance macro-économique, qui visera essentiellement les déséquilibres insoutenables affectant le compte courant et la perte continue de compétitivité. Le 12 mars 2011, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Euro-zone a entériné un « Pacte pour l'Euro » qui instaure une coordination renforcée de la gouvernance économique en matière de compétitivité et de convergence, et qui est en cohérence avec le nouveau mécanisme précité. Le Conseil Ecofin du 15 mars 2011 a ensuite dégagé un Accord sur une orientation générale

concernant un ensemble de propositions législatives visant à renforcer la gouvernance économique. Les propositions visent à renforcer la discipline budgétaire des Etats membres.

- ▶ un approfondissement et un élargissement de la coordination ex ante de la politique budgétaire et économique par l'introduction, à partir de début 2011, du 'semestre européen'. Ce semestre européen est un cycle de surveillance de six mois débutant en janvier avec la publication par la CE du « Rapport annuel sur la croissance » (RAC) qui reprend une évaluation des défis économiques pour l'UE et la zone euro dans son ensemble. Enfin, au cours de la seconde moitié du mois d'avril, les Etats membres doivent déposer leurs programmes nationaux de réforme et leurs programmes de stabilité et de convergence, en tenant compte des conclusions du Conseil sur le RAC qui contient des orientations de politique stratégiques. Après discussions par les institutions européennes et les Etats membres, le Conseil formule début juillet des recommandations spécifiques à chaque pays sur la politique budgétaire à suivre. Les Etats membres établissent alors à l'automne leur budget pour l'année suivante, en tenant compte de ces recommandations.
- ▶ à partir du second semestre de 2013, la mise en place d'un mécanisme de crise permanent (le nouveau mécanisme européen de stabilité) pour les Etats membres rencontrant des difficultés financières.
- ▶ le renforcement des institutions pour une gouvernance économique plus efficace. A cet égard, la CE pose des exigences minimales à remplir d'ici fin décembre 2013 en matière de cadres budgétaires nationaux, telles que la réalisation de plans budgétaires pluriannuels (au moins trois ans).

Il convient de rappeler que la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 à l'attention de la Belgique reste valable car les nouvelles propositions législatives européennes ne sont pas encore d'application. Il a été recommandé à la Belgique de ramener son déficit sous la valeur de référence de 3 % de PIB au plus tard en 2012 grâce à un effort structurel budgétaire annuel moyen de 0,75 % de PIB. Il lui a également été recommandé d'atteindre un équilibre budgétaire, tant en termes nominaux que structurels, à l'horizon 2015. En 2010, on estime l'effort structurel à 0,2 % de PIB.

La modification du calendrier de la procédure budgétaire nationale résultant de l'application du semestre européen influencera bien évidemment le calendrier des avis budgétaires de la Section. La partie plus « normative » des travaux de la Section pourrait dès lors donner lieu à un Avis prospectif préalable à l'établissement par le gouvernement du programme de stabilité. Il serait alors préférable de réaliser cet avis en février ou en mars.

