

Avis trajectoire budgétaire pour le Programme de stabilité 2012-2015

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

1	Liste des abréviations	11
2	Avant-propos	13
3	Synthèse et recommandations	15

Les Membres de la Section:

Monsieur J. SMETS, Président

Monsieur N. DE BATSELIER

Monsieur J. HILGERS

Monsieur P. WUNSCH

Représentants de la Banque nationale de Belgique

Monsieur M. DEWATRIPONT

Représentant du Ministre des Finances

Monsieur Johan HANSSENS

Représentant du Ministre du Budget

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur G. CLÉMER

Monsieur A-M. PONCELET

Monsieur S. DURIEUX

Monsieur E. DEGREEF

Monsieur O. HUBERT

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:

Monsieur L. BUFFEL

Madame F. DENIL

Madame D. DIDDEREN

Monsieur R. SAVAGE

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

1 Liste des abréviations

AIP	Accord interprofessionnel
AWG	Ageing Working Group
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
CE	Commission européenne
C&R	Communautés et Régions
CSF	Conseil supérieur des Finances
DPR	Dépenses primaires
EDP	Excessive deficit procedure (procédure pour déficit excessif)
EFSF	European Financial Stability Facility
ESM	European Stability Mechanism
ICN	Institut des Comptes Nationaux
iPL	Cycle d'investissements des Pouvoirs locaux
IPP	Impôt des personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
MTO	Medium-term objective (objectif à moyen terme)
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
R&D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SECU	Sécurité sociale

SOPR	Solde des opérations primaires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
ZOF	Vlaams Zorgfonds

2 Avant-propos

Cet Avis s'inscrit dans le cadre des travaux préparatoires du prochain Programme de Stabilité (2012-2015), qui devrait être remis aux autorités européennes au mois d'avril 2012.

Le texte de l'Avis s'articule comme suit.

Une première partie est consacrée à la description des possibles implications pour les finances publiques belges et pour les missions de la Section « Besoins de Financement » en particulier, de la nouvelle procédure de surveillance budgétaire européenne.

Dans une deuxième partie, une brève évaluation des soldes budgétaires sur la période 2009-2012 sera réalisée, avec une comparaison par rapport au Programme de Stabilité 2011-2014 et une analyse des évolutions structurelles au regard des recommandations européennes.

On examinera ensuite la trajectoire budgétaire des Pouvoirs publics à moyen terme, en vue des engagements que la Belgique doit prendre dans le cadre du prochain Programme de Stabilité 2012-2015. Les objectifs budgétaires seront envisagés comparativement à un scénario budgétaire neutre défini comme « de base » ou « à politique inchangée » et construit à partir des dernières projections de moyen terme du Bureau fédéral du Plan (BFP). L'analyse de ce scénario de base et celle de la (des) trajectoire(s) normative(s) feront l'objet respectivement des parties 3 et 4.

Enfin, la répartition de la trajectoire recommandée par la Section entre les différents niveaux de Pouvoir sera discutée, en vue de la négociation future entre le Gouvernement fédéral et les entités fédérées quant aux objectifs budgétaires à l'horizon du prochain Programme de Stabilité (2015). Un rappel des normes budgétaires en vigueur au niveau de l'Entité II et une évaluation de celles-ci sur la période 2009-2012 seront présentés en introduction de cette dernière partie.

Les principaux résultats de cet exercice de prospective, et d'évaluation dans une moindre mesure, ainsi que les recommandations de la Section seront rassemblés dans une synthèse qui débutera l'Avis.

Précisons que les calculs réalisés ici sont basés sur les dernières données disponibles de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) en matière de réalisations budgétaires, ainsi que sur une nouvelle Projection à moyen terme du Bureau fédéral du Plan, en préparation du nouveau Programme de Stabilité. Cette

projection intègre les dernières informations disponibles, dont les résultats des contrôles budgétaires effectués par le Gouvernement fédéral et par les Gouvernements des Communautés et des Régions.

3 Synthèse et recommandations

Le présent avis est le premier émis par la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances dans sa nouvelle composition. Il s'inscrit dans la préparation du programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015, qui doit être présenté aux instances européennes.

Avant toute chose, la Section estime qu'il est crucial de mettre durablement un terme à la situation de déficit budgétaire excessif - tel que défini dans la réglementation européenne -, dans laquelle la Belgique se trouve depuis 2009. En décembre de cette même année, le Conseil Ecofin avait dès lors recommandé de ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PIB en 2012. La Section juge par conséquent indispensable de respecter l'objectif annoncé par le gouvernement fédéral de réduire le besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics à 2,8 % du PIB.

Pour les années suivantes, la Section recommande de maintenir les grandes lignes de la trajectoire budgétaire nominale du programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011, conformément à l'engagement formulé dans l'accord de gouvernement fédéral du 1^{er} décembre 2011 de respecter les objectifs de ce programme, et de réaliser ensuite un équilibre budgétaire nominal pour 2015.

La trajectoire budgétaire recommandée rencontre, dans une large mesure, les exigences européennes en matière de politique budgétaire. En 2012, la situation de déficit budgétaire excessif devrait avoir disparu, et les années suivantes, l'amélioration annuelle du solde budgétaire structurel devrait dépasser les exigences minimales; sur la base des projections économiques données, l'objectif à moyen terme pour la Belgique (+0,5 % de surplus structurel) devrait être atteint en 2015. La réduction moyenne du taux d'endettement qui serait réalisée entre fin 2012 et fin 2015 devrait également dépasser la norme imposée par l'UE.

La Section est consciente que la réalisation de ces objectifs nécessitera des efforts considérables. En effet, d'après les dernières projections à moyen terme du Bureau fédéral du plan, les perspectives de croissance économique ont été revues à la baisse par rapport à l'année dernière. L'effort annuel moyen de la trajectoire décrite serait dès lors proche de 1 % du PIB durant la période 2013-2015. Il serait plus important en 2013 (1,2 % du PIB), pour se réduire ensuite à 0,9 % en 2014 et 0,8 % en 2015.

En raison de la très grande incertitude quant au contexte macroéconomique et au profil de la croissance économique potentielle et de l'évolution de la conjoncture au cours des années à venir, et compte tenu de la nécessité de préserver durablement les finances publiques belges d'éventuels risques de

contagion financière, la Section estime toutefois qu'il n'est, à ce stade, pas opportun d'envisager une révision fondamentale de la trajectoire budgétaire nominale. Pour le prochain exercice budgétaire, de 2013, il est en tout cas souhaitable que le déficit présente une nouvelle baisse nominale considérable afin que le taux d'endettement, qui remonterait à un niveau proche de 100 % à la fin de 2012 à la suite de la hausse survenue au cours de la dernière période et de la période actuelle, puisse faire également l'objet d'une correction substantielle à la baisse. Par ailleurs, il est très important de prendre suffisamment de mesures structurelles en 2013 afin que leur incidence au cours des années ultérieures soutienne une poursuite de la réduction du déficit. La trajectoire pour la période 2014-2015 sera bien évidemment à nouveau examinée par la Section dans son prochain avis, et tiendra compte des efforts structurels consentis dans l'intervalle ainsi que de l'évolution des perspectives de croissance.

Si les prévisions de croissance à l'horizon 2015 devaient sensiblement se détériorer, il appartiendra à la Section de réévaluer les perspectives budgétaires et de vérifier dans ce cas si le maintien d'un objectif d'équilibre nominal strict en 2015 n'implique pas une orientation budgétaire trop restrictive. A l'inverse, si la croissance devait s'avérer plus élevée qu'actuellement prévu pour les prochaines années, le respect de la trajectoire normative globale requerrait des améliorations moins élevées de soldes structurels.

La Section précédente a toujours plaidé pour une répartition des efforts budgétaires requis entre les différentes composantes des pouvoirs publics. Il ressort des avis précédents que l'extrapolation de la répartition des efforts entre l'Entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et l'Entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux) selon la clé retenue (65 % - 35 %) engendre la constitution de surplus budgétaires dans l'Entité II (jusqu'à 1 % du PIB en 2015), tandis que l'Entité I est confrontée à un déficit.

La Section était et reste consciente que la divergence des trajectoires budgétaires normatives entre l'Entité I et l'Entité II, résultant notamment de la clé de partage 65/35 des efforts budgétaires, peut ne pas correspondre au critère de soutenabilité budgétaire de chaque niveau de Pouvoir et peut s'avérer problématique au niveau de certaines composantes de l'Entité II, supposées accumuler durablement des surplus budgétaires. La Section précédente a donc recommandé dans ses avis successifs une réforme du cadre institutionnel de manière à permettre une convergence des perspectives et des trajectoires budgétaires des différentes Entités.

En cohérence avec ces recommandations, la Section actuelle prend comme point de départ, en vue du partage des objectifs budgétaires, le critère de convergence des soldes budgétaires entre les grandes Entités après application de la Réforme de la Loi spéciale de Financement.

Ce choix implique que les deux Entités et toutes les composantes de l'Entité II, en ce compris chaque Région et chaque Communauté, atteignent l'équilibre budgétaire à l'horizon 2015. Ceci se traduit, pour 2013, par un léger surplus budgétaire de 0,1 % de PIB au niveau de l'Entité II, assurant une cohérence par rapport au Programme de Stabilité avec l'objectif de -2 % de PIB que s'est fixé l'Entité I pour 2013. Pour les années 2014 et 2015, un léger surplus de 0,1 % de PIB est maintenu au niveau de l'Entité II tenant compte du cycle électoral des investissements des Pouvoirs locaux. Cet objectif d'équilibre doit être couplé à une répartition 'équilibrée' des efforts d'assainissement entre les Entités, qui garantisse au Pouvoir fédéral la capacité d'assurer le service de la dette publique, et qui permette de conserver une base collective suffisante de financement des prestations sociales, dont en particulier les dépenses de vieillissement. Dans ce contexte, il est indispensable qu'une répartition équitable des efforts soit réalisée par le transfert de charges de l'Entité I vers l'Entité II.

En vue de la négociation budgétaire sur les années 2014 et 2015, il importe donc de concrétiser les modalités de la participation des entités fédérées à l'assainissement budgétaire comme le prévoit la déclaration de politique générale du gouvernement fédéral du 1^{er} décembre 2011, en finalisant le texte de la nouvelle Loi spéciale de financement et en ajustant dans ce cadre certaines de ses variables, comme les montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution:

« L'accord politique sur la LSF devra être finalisé à l'issue de la discussion sur l'assainissement des finances publiques devant ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire d'ici 2015. Après cette discussion, sans modifier les dits mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et de juste financement des institutions bruxelloises, il conviendra d'ajuster définitivement certaines variables de la LSF, comme les montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution ⁽¹⁾ ».

Dans la mesure où le nouveau cadre institutionnel ne sera pas encore en vigueur en 2013, ce transfert de charge peut consister pour le gouvernement fédéral à cesser, après concertation avec les autorités concernées, de financer des dépenses dans des domaines qui sont régionalisés ou communautarisés, ou dans des domaines de compétence qui se chevauchent (compétences « usurpées »), ou encore en matière de politique de relance économique ⁽²⁾, à charge pour les entités régionales ou communautaires de décider si ces dépenses sont justifiées et d'en assurer si nécessaire le financement tout en compensant l'effet sur leur budget.

Pour les années 2014 et 2015, comme pour l'année 2013, il doit être tenu compte, dans la participation des entités fédérées à l'assainissement budgétaire, des

1 Voir article 4.14 de la déclaration de politique générale

2 A objectif et solde budgétaire inchangé.

mesures qui seraient prises entretemps sur base concertée (compétences « usurpées »). Si dans l'accord institutionnel actuel, un sous-financement global des compétences transférées devait apparaître, il faudrait également en tenir compte.

Tableaux 1: Trajectoire budétaire normative dans l'hypothèse d'une réforme de Loi Spéciale de Financement dans le cadre de la sixième réforme d l'Etat

En % du PIB	2012	2013	2014	2015
Solde de financement				
Entité (a)	-2,4	-2,0	-1,0	-0,1
Entité II (b)	-0,4	+0,1 (c)	+0,1 (c)	+0,1 (c)
Ensemble des pouvoirs publics	-2,8	-1,9	-0,9	0,0
(a) cf. tableau 14 page 64 de l'Avis complet				
(b) cf. tableau 15 page 65 de l'Avis complet				
(c) compte tenu du cycle des investissements des Pouvoirs locaux				