

Évolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport aux Programmes de Stabilité

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'Études (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouverez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matières

1	Avant-propos	13
2	Synthèse et recommandations	14
2.1	Evaluation pour l'ensemble des administrations publiques	14
2.2	Evaluation par sous-secteur	16
2.3	Evaluation par Communauté et Région	17

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 B. COPPENS

Madame F. DENIL

Madame D. DIDDEREN

Monsieur R. SAVAGE

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

Liste des abréviations

C&R Communautés et Régions

CCC Commission communautaire commune

CCF Commission communautaire française

CCFI Commission communautaire flamande

CF Communauté française

CFI Communauté flamande

CG Communauté germanophone

ICN Institut des Comptes nationaux

PIB Produit intérieur brut

RBC Région de Bruxelles-Capitale

RW Région wallonne

SEC95 Système européen des Comptes nationaux et régionaux 1995

1 Avant-propos

Contrairement au précédent Avis de la Section (mars 2012), le présent Avis est plutôt de nature rétrospective. Les réalisations budgétaires de 2010 et 2011 sont évaluées plus particulièrement. Cette évaluation est réalisée sur la base des « Comptes des administrations publiques » publiés en juillet de cette année par l'ICN, auxquels la Section applique ses traditionnels ajustements. Le présent Avis comporte également des éléments relatifs à l'année 2012.

Seront successivement traités dans le présent Avis: (1) l'évaluation des résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques, (2) l'évaluation des résultats budgétaires par grande entité et par sous-secteur et enfin (3) l'évaluation des résultats budgétaires et des budgets pour chaque entité fédérée prise individuellement.

Le premier chapitre évalue les évolutions budgétaires globales (soldes de financement nominaux, recettes et dépenses). Les soldes de financement nominaux réalisés en 2010 et en 2011 sont confrontés aux objectifs des programmes de stabilité respectifs de janvier 2010 et avril 2011. Les soldes structurels sont examinés afin de mieux évaluer l'orientation sous-jacente de la politique budgétaire. La méthode utilisée pour le calcul de ces soldes est abordée et les incertitudes qui accompagnent cette estimation sont énoncées. Les charges d'intérêts et les déterminants de l'évolution de la dette publique sont analysés.

Le deuxième chapitre évalue les résultats budgétaires par grande entité et par sous-secteur. Par ailleurs, les taux de croissance de chaque grande catégorie de dépenses ainsi que les transferts entre les niveaux de pouvoir sont examinés plus particulièrement.

Le troisième et dernier chapitre analyse les résultats budgétaires des autorités distinctes qui composent l'Entité II.

Ces trois chapitres sont précédés d'une « Synthèse » qui reprend les principaux éléments ainsi que les conclusions.

2 Synthèse et recommandations

En 2009, le déficit des administrations publiques a grimpé jusqu'à 5,5 % du PIB. Ceci a notamment été le cas en raison de la sévère récession économique et de facteurs non récurrents d'ampleur significative. Conformément aux règles européennes en vigueur, le Conseil Ecofin a placé la Belgique, comme d'autres pays européens, en procédure de déficit excessif en décembre 2009, et a recommandé de ramener le déficit budgétaire sous le seuil des 3 % de PIB à l'horizon 2012, de manière crédible et durable, et de fournir un effort budgétaire structurel de 0,75 % du PIB en moyenne sur la période 2010-2012.

Les programmes de stabilité de janvier 2010 et avril 2011 prévoyaient une réduction graduelle du déficit - sous la barre des 3 % du PIB en 2012 - et un retour à l'équilibre en 2015.

Le présent Avis examine pour les années 2010-2011 si les objectifs budgétaires fixés dans les programmes de stabilité successifs ont été atteints. Comme dans les Avis précédents, l'évaluation et l'analyse budgétaire concernent, tour à tour, l'ensemble des administrations publiques, les sous-secteurs et chaque communauté et région. L'Avis évoque également la situation en 2012 sur base de l'hypothèse de la réalisation de l'objectif pour l'ensemble des administrations publiques.

2.1 Evaluation pour l'ensemble des administrations publiques

En 2010, le déficit public a été ramené à 3,8 % du PIB, soit un point de pourcentage du PIB de moins que l'objectif fixé dans le Programme de Stabilité de janvier de la même année. Une diminution du déficit était déjà attendue lors de la formulation de l'objectif en raison, notamment, de la disparition des facteurs non récurrents qui avaient grevé les résultats de 2009. La réduction plus forte du déficit par rapport à l'évolution attendue tient pour partie à la croissance de l'activité économique plus élevée que prévu. L'amélioration du solde structurel est estimée à 0,4 % du PIB, facilitée par une nouvelle réduction de 0,2 % du PIB du poids des charges d'intérêt.

Tableau 1: Évaluation des soldes de financement par rapport aux programmes de Stabilité respectifs (en pourcentage du PIB, sauf mention contraire)

	2009	2010		2011	
	Réalisation	Réalisation	Programme de Stabilité janvier 2010	Réalisation	Programme de Stabilité avril 2011
Solde de financement	-5,5	-3,8	-4,8	-3,7	-3,6
Solde structurel	-3,7	-3,3		-3,5	
p.m. PIB en volume ⁽¹⁾	-2,8	2,4	1,1	1,8	2

Sources: ICN, calculs CSF et Programmes de Stabilité.

(1) Pourcentages de variation par rapport à l'année précédente.

Pour 2011, l'objectif formulé dans le Programme de Stabilité d'avril 2011 était un besoin de financement des administrations publiques limité à 3,6 % du PIB. Le déficit réalisé s'est élevé à 3,7 % du PIB, juste en deçà de l'objectif. Ce léger écart s'explique à la fois par une évolution conjoncturelle un peu moins favorable et par une dépense non récurrente inattendue en fin d'année à la suite de la liquidation du Holding communal (570 millions d'euros). En revanche, les réalisations intègrent une amélioration du solde des administrations locales à la suite d'une révision méthodologique apportée par l'ICN aux comptes de ce sous-secteur. Le solde structurel s'est détérioré d'environ 0,2 point de pourcentage du PIB.

Sur l'ensemble des années 2010 et 2011, l'amélioration du solde structurel est restée très modeste (0,2 % du PIB au total) en l'absence de gouvernement fédéral de plein exercice de mai 2010 à novembre 2011 et dans un contexte de révisions à la baisse de l'estimation de la croissance potentielle. Les mesures de consolidation budgétaire qui ont été prises en 2012 afin de limiter le déficit à 2,8 % du PIB, conformément au Programme de Stabilité d'avril 2012, permettraient d'améliorer le solde structurel d'un montant de l'ordre de 0,75 % du PIB, tel que prescrit par le Conseil Ecofin.

Sur les deux années 2010-2011, les résultats mentionnés ont résulté d'une augmentation de la part des recettes publiques dans le PIB, d'une part, et d'une quasi-stabilisation de la part des dépenses, de l'autre. Les recettes se sont accrues à la suite d'une augmentation des recettes fiscales et parafiscales, relevées notamment par des mesures budgétaires, et d'un surplus de recettes non fiscales. Le poids des dépenses d'intérêt a continué à se réduire en raison exclusivement de la diminution du taux d'intérêt implicite. Les dépenses primaires ont poursuivi leur croissance en termes structurels, à un rythme qui s'est ralenti par rapport aux années précédentes mais qui reste supérieur à la croissance potentielle de l'économie.

La dette des administrations publiques qui s'était stabilisée par rapport au PIB en 2010 est repartie à la hausse en 2011 sous l'impulsion de facteurs exogènes, en particulier la nationalisation de Dexia Banque Belgique. Cette augmentation devrait se poursuivre en 2012, toujours en raison de facteurs exogènes, cette fois liés à la crise de la dette souveraine dans la zone euro, spécialement les prêts octroyés, de manière indirecte, à la Grèce. A la fin de 2012, le taux d'endettement s'approcherait du seuil de 100 % ou pourrait même le dépasser.

Compte tenu de cette dernière évolution et de la situation des marchés financiers qui reste caractérisée par une grande incertitude et volatilité, il est nécessaire pour les finances publiques belges de pouvoir consolider la restauration de la confiance qui s'est répercutée dans une baisse importante des taux d'intérêt en 2012 et dans une réduction notable du budget des charges d'intérêt. A cette fin, et compte tenu par ailleurs des coûts du vieillissement réestimés à la hausse par le Comité d'Etude sur le Vieillissement, il importe de poursuivre la consolidation budgétaire de façon durable. Ainsi, comme la Section l'avait déjà signalé dans son Avis précédent, il est important que suffisamment de mesures structurelles soient prises sur la période 2013-2014, afin que leur incidence au cours des années ultérieures soutienne une poursuite de la réduction du déficit, et cela à tous les niveaux des pouvoirs publics.

2.2 Evaluation par sous-secteur

En 2010, c'est surtout au niveau de l'Entité I que l'on a observé une amélioration du solde budgétaire et de meilleurs résultats par rapport à l'objectif fixé. L'interprétation des soldes par composante de l'Entité I doit tenir compte de la dotation d'équilibre versée dès 2010 par le Pouvoir fédéral à la Sécurité sociale. Le déficit de l'Entité II est également plus favorable que l'objectif du Programme de Stabilité. Les Pouvoirs locaux ont atteint l'équilibre budgétaire, après intégration de la révision méthodologique des comptes des administrations locales. Les Communautés et Régions ont stabilisé leur déficit malgré la forte diminution des recettes fiscales résultant de la Loi spéciale de financement.

Tableau 2: Soldes de financement des différents sous-secteurs ⁽¹⁾ (en pourcentage du PIB)

	2009	2010		2011	
	Réalisation	Réalisation	Objectif ⁽²⁾	Réalisation	Objectif ⁽³⁾
Ensemble des admin. publiques	-5,5	-3,8	-4,8	-3,7	-3,6
Entité I	-4,9	-3,1	-3,8	-3,4	-3,1
Pouvoir fédéral	-4,2	-3	-3,3	-3,4	-3,1
Sécurité sociale	-0,7	0	-0,5	-0,1	0
Entité II	-0,7	-0,7	-0,9	-0,3	-0,5
C&R	-0,7	-0,7	-0,6	-0,2	-0,3
Pouvoirs locaux	0,1	0	-0,4	-0,1	-0,2

Sources: ICN et Programmes de Stabilité.

⁽¹⁾ Après correction pour le Zorgfonds repris ici dans les Communautés et Régions et non en Sécurité sociale.

⁽²⁾ Programme de Stabilité de janvier 2010

⁽³⁾ Programme de Stabilité d'avril 2011

En 2011, le déficit de l'Entité I est plus élevé de 0,3 point de pourcentage du PIB que l'objectif formulé dans le Programme de Stabilité, tandis que l'Entité II enregistre un déficit de 0,3 % du PIB, résultat meilleur, à concurrence de 0,2 %, que l'objectif. Les Communautés et Régions réduisent leur déficit à -0,2 % de PIB, et ce malgré une augmentation des dépenses de capital suite à la liquidation du Holding communal (+570 millions d'euros). Alors que leurs investissements s'intensifient en phase préélectorale, les pouvoirs locaux limitent la détérioration de leur déficit et font mieux que leur objectif.

2.3 Evaluation par Communauté et Région

Le déficit maximal autorisé de -0,6 % du PIB pour l'année 2010 pour l'ensemble des Communautés et Régions, fixé dans l'accord budgétaire du 15 décembre 2009, a été dépassé de 0,1 % du PIB.

Ce constat est basé sur les soldes de financement fixés conformément au SEC. Néanmoins, la Communauté flamande a atteint l'objectif pour 2010 d'un déficit de 493,3 millions d'euros, auquel elle s'était engagée dans l'accord de coopération précité, compte tenu de l'hypothèse reprise dans le budget flamand ainsi que dans l'accord de coopération précité, selon laquelle le montant de 500 millions d'euros qu'elle avait mis en réserve en 2009 sur le Fonds d'Egalisation serait comptabilisé en recettes l'année suivante. L'objectif de ce transfert était de compenser les moyens trop perçus résultant en 2009 de l'application de la Loi spéciale de financement (suite à une évaluation trop favorable des paramètres pour 2009) qui seraient corrigés en 2010. Ce faisant, les objectifs de l'accord de coopération précité ont été atteints sur la période 2009-2010. Toutefois, étant donné que le Fonds d'Egalisation est comptabilisé conformément à la méthodologie SEC dans

le périmètre de consolidation de la Communauté flamande, les recettes ont été corrigées à la baisse ex post à concurrence de 500 millions d'euros, de sorte que le déficit conforme au SEC en 2010 a été supérieur de 500 millions d'euros par rapport aux prévisions figurant dans l'accord budgétaire précité. Outre un léger dépassement de l'objectif de la Région wallonne, ceci explique l'écart de 0,1 % du PIB entre le déficit de -0,7 % du PIB enregistré selon la méthodologie SEC pour l'ensemble des Communautés et Régions et l'objectif en matière de déficit.

Pour l'année budgétaire 2011 l'objectif budgétaire indicatif est de -0,3 % du PIB pour l'ensemble des Communautés et Régions. Cet objectif a été préconisé dans le projet d'accord de coopération (non approuvé) qui a fait l'objet d'une concertation entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de Communauté et de Région le 3 février 2010. Les soldes mentionnés dans le tableau ci-dessous tiennent compte du transfert convenu entre la Communauté française et la Région wallonne. Le solde de financement de l'ensemble des Communautés et Régions est resté environ 0,1 % du PIB en dessous de l'objectif indicatif précité.

Tableau 3: Evaluation des soldes de financement réalisés en 2010 et 2011 par rapport aux objectifs budgétaires

(x 1.000.000 euros)	CFI (a)		CFr (b)	RW (b)	RBC	CG	COCOF	CCFI	CCC	total C & R			
	A	B								A	% PIB	B	% PIB
2010													
solde de financement	-485,9	-985,9	-719,4	-426,9	-260,8	-7,3	-0,3	3,9	-0,1	-1.896,8	-0,6	-2.396,8	-0,7
objectif	-493,3	-493,3	-727,1	-364,7	-313,0	-11,1	-2,0	0,0	0,0	-1.911,2	-0,6	-1.911,2	-0,6
écart	7,4	-492,6	7,7	-62,2	52,2	3,8	1,7	3,9	-0,1	14,4	0,0	-485,6	-0,1
% PIB	0,00	-0,14	0,00	-0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0		-0,1	
2011													
solde de financement (b)	164,5	164,5	-246,6	-486	-295,6	-5,1	-0,4	-2,6	2,1	-869,7	-0,2	-869,7	-0,2
objectif	0	0	-328	-487,7	-254,1	-3,9	-8,1	0	0	-1.081,8	-0,3	-1.081,8	-0,3
écart	164,5	164,5	81,4	1,7	-41,5	-1,2	7,7	-2,6	2,1	212,1	0,1	212,1	0,1
% PIB	0,04	0,04	0,02	0	-0,01	0	0	0	0	0,1		0,1	

A: selon l'accord de décembre 2009

B: conformément à l'ICN

(a) Zorgfonds inclus

(b) Compte tenu du transfert entre la Communauté française et la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011