

Avis 'Evolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport aux objectifs' - Synthèse

CONSEIL SUPERIEUR 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 (SE) du SPF Finances (<http://finances.belgium.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SE. Vous trouverez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matières

	Liste des abréviations	11
1	Soldes budgétaires et facteurs explicatifs	14
1.1	Evaluation pour l'ensemble des administrations publiques	14
1.2	Evaluation par niveau de pouvoir	17
2	Taux d'endettement	21
3	Perspectives 2014 dans le cadre des nouvelles exigences du Pacte de Stabilité et de croissance	23

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 Représentants du Ministre des Finances
Monsieur	J. HANSSENS * Représentants du Ministre du Budget
Madame	W. DEMEESTER-DEMEYER
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-Capital

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

* Ces membres ont démissionné et n'ont donc pas participé aux travaux de la Section.



Liste des abréviations

BCE	Banque centrale européenne
ICN	Institut des Comptes Nationaux
IPP	Impôt des Personnes Physiques
MTO	Medium-term objective (objective à moyen terme)
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
SEC	Système européen des Comptes nationaux et régionaux
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden



Introduction

Cet Avis de la Section Besoins de Financement évalue les résultats budgétaires des administrations publiques jusqu'à 2013 par rapport aux objectifs fixés dans le Programme de stabilité 2013-2016, complétés par les décisions du Comité de concertation du 2 juillet 2013 ainsi que les recommandations de la Commission européenne de juin 2013. Les soldes budgétaires et le taux d'endettement sont analysés pour l'ensemble des administrations publiques et par niveau de pouvoir, tandis que leurs facteurs explicatifs sont abordés de manière synthétique.

L'année 2013 est caractérisée par une réduction du déficit budgétaire sous le seuil des 3 % du PIB et ce pour la première fois depuis 2009. Considérant cette situation comme durable, le Conseil Ecofin a décidé le 20 juin 2014 de mettre fin à la procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique. Les finances publiques belges sont donc soumises depuis cette année aux dispositions du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Dans la mesure où cet Avis est publié dans le courant du semestre budgétaire national, la Section analyse également les premières estimations budgétaires relatives à 2014, telles que présentées dans le Projet de Plan Budgétaire transmis par la Belgique à la Commission européenne et dans les projections d'automne de celle-ci. Elle examine ces estimations, dans la mesure du possible, par rapport aux dispositions des volets préventif et correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance.

1 Soldes budgétaires et facteurs explicatifs

1.1 Evaluation pour l'ensemble des administrations publiques

Sur base des Comptes nationaux publiés le 30 septembre 2014, le déficit des administrations publiques se situerait à 2,9 % du PIB en 2013. Il s'agit d'un résultat moins favorable que celui prévu dans les Comptes des administrations publiques diffusés le 17 avril dernier, à savoir -2,6 % du PIB. D'importantes révisions sont en effet intervenues depuis cette date suite à l'entrée en vigueur du SEC 2010 et au réexamen à cette occasion de la classification de certaines institutions et opérations budgétaires. Ces éléments, dont l'impact négatif est particulièrement important en 2013 (0,3 % du PIB), consistent essentiellement en la reclassification en dépenses primaires du montant total des aides conditionnelles à l'investissement octroyées par la Sécurité sociale aux hôpitaux et par la Communauté flamande aux infrastructures du secteur social (VIPA).

Tableau 1: solde de financement de l'ensemble des administrations publiques (% du PIB)

	2012	2013	2013-2012
Solde de financement SEC2010 (1)	-4,1 %	-2,9 %	1,2 %
<i>pm. Solde de financement SEC1995</i>	<i>-4,1 %</i>	<i>-2,6 %</i>	<i>1,5 %</i>
Objectifs BNF programme de stabilité	-2,8 %	-2,5 %	0,3 %
Composante cyclique (2)	-0,6 %	-0,8 %	-0,2 %
Opérations one-shot (3)	-0,4 %	0,6 %	1,0 %
Solde structurel (1)-(2)-(3)	-3,1 %	-2,7 %	0,4 %

Source: ICN, Compte des administrations publiques, Commission européenne, Autumn forecast, Programme de stabilité 2013-2016.

Compte tenu des révisions intervenues, le solde budgétaire en 2013 est resté au-delà de l'objectif du Programme de stabilité (-2,5 % du PIB) et de la recommandation du Conseil Ecofin de juin 2013 de limiter le déficit à -2,7 % du PIB de manière à conserver une marge de sécurité par rapport au seuil de déficit excessif. Dans le cadre de la présente évaluation, la Section tient néanmoins compte du fait que ces objectifs avaient été fixés avant la mise en conformité des comptes des administrations publiques avec le SEC 2010 et le réexamen de certaines opérations.

En dehors des corrections relatives au périmètre des administrations publiques et selon les principes comptables du SEC 1995, le solde des administrations publiques aurait en effet été de -2,6 % du PIB en 2013 et les autorités budgétaires belges auraient ainsi respecté l'objectif européen.

L'estimation actualisée du solde budgétaire se situe par ailleurs sous le seuil de déficit excessif, mais la marge de sécurité par rapport à ce seuil est très étroite.

La réduction du déficit budgétaire par rapport à 2012, de l'ordre de 1,2 % du PIB, résulte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les opérations one-shot contribuent fortement à l'amélioration du solde (+1 % du PIB) du fait d'une part, de la disparition du transfert en capital octroyé en 2012 pour la recapitalisation de Dexia et d'autre part, de diverses recettes fiscales non récurrentes. Celles-ci proviennent en particulier de la régularisation fiscale, de l'effet d'anticipation par rapport à une mesure relative aux bonis de liquidation et de la réduction au niveau régional du délai de déclaration des droits de succession.

La composante cyclique du solde budgétaire aurait par contre pesé sur l'évolution de celui-ci, et ce à hauteur de 0,2 % du PIB. Cette composante, qui traduit l'impact (négatif) du cycle économique sur les finances publiques est relativement limitée en 2013 alors que la croissance économique réelle a été très basse au cours de cette même année ⁽¹⁾. Ceci résulte d'une hypothèse de croissance potentielle retenue par la Commission européenne très faible pour l'année 2013 (0,7 %), qui intègre les détériorations successives des perspectives de croissance intervenues au cours des dernières années. Ce caractère davantage procyclique de la croissance potentielle tend à relativiser l'amplitude du cycle conjoncturel et son influence sur les résultats budgétaires.

Tel qu'estimé sur base des hypothèses de la Commission européenne, le solde structurel, à savoir le solde nominal corrigé pour l'impact des opérations one-shot et l'influence du cycle conjoncturel, se serait donc amélioré d'environ 0,4 % du PIB en 2013. Cette amélioration est inférieure à celle recommandée par la Commission européenne à la Belgique au cours de la procédure de déficit excessif, à savoir 0,75 % du PIB par an. Néanmoins, compte tenu de la difficulté d'estimer la composante cyclique du solde et des incertitudes relatives à cette composante, il convient d'être prudent dans l'interprétation du solde structurel en tant qu'effort budgétaire. En outre, les variations de ce solde structurel ne reflètent que partiellement l'impact des mesures d'assainissement budgétaire (effort budgétaire), dont une partie compense la détérioration du solde à politique inchangée.

Il ressort de l'analyse détaillée des comptes publics que des efforts ont été consentis au niveau des recettes et des dépenses.

1 L'impact du cycle sur le budget est mesuré en appliquant un coefficient de sensibilité budgétaire (0,61) à l'output gap, ce dernier mesurant la position de l'économie dans le cycle conjoncturel et se définissant comme le ratio $(\text{PIB réel} - \text{PIB potentiel}) / \text{PIB potentiel}$.

Tableau 2: evolution des recettes et des dépenses des administrations publiques (*) (% du PIB)

	2012	2013	2012-2013	2009-2013
Recettes totales, dont	48,7 %	49,4 %	0,7 %	3,5 %
Recettes hors opérations one-shot	48,5 %	48,9 %	0,4 %	2,5 %
Dépenses primaires	49,4 %	49,1 %	-0,3 %	1,4 %
Rémunérations	9,9 %	10,0 %	0,1 %	0,0 %
Prestations sociales	24,7 %	25,2 %	0,4 %	0,9 %
Dépenses en capital	4,8 %	4,1 %	-0,8 %	0,2 %
Autres dépenses	9,9 %	9,9 %	0,0 %	0,4 %
Charges d'intérêts	3,4 %	3,2 %	-0,2 %	-0,5 %
Dépenses primaires hors cycle et one-shot	48,3 %	48,4 %	0,1 %	2,1 %
Idem en rythme de variation	1,2 %	0,8 %	0,8 %	1,9 %

Source: ICN, Compte des administrations publiques, Calculs CSF.

(*) Recettes et dépenses selon la définition du Conseil supérieur des Finances

Les recettes des administrations publiques se sont accrues de 0,7 % du PIB en 2013 pour atteindre 49,4 % du PIB. Une partie significative de cette augmentation s'explique par les mesures structurelles décidées par les gouvernements en matière de prélèvements fiscaux, dont en particulier le relèvement du précompte mobilier, le changement de définition du taux d'intérêt en vigueur pour le calcul des intérêts notionnels et la majoration des accises sur le tabac et l'alcool.

La diminution du ratio des dépenses primaires (-0,3 % du PIB en 2013) résulte de la baisse des dépenses en capital, laquelle est permise par le recul des investissements des Pouvoirs locaux après l'échéance électorale de 2012 mais surtout par l'imputation en 2012 sur les comptes des administrations publiques du transfert de recapitalisation de Dexia. La baisse des dépenses en capital est partiellement compensée par l'augmentation des prestations sociales. Ce sont surtout les prestations en espèces qui ont augmenté (+0,3 % du PIB), et parmi celles-ci les pensions et les dépenses de maladie et invalidité. Cette évolution s'explique notamment par l'accroissement du nombre de bénéficiaires suite à l'évolution de la structure d'âge. La progression des dépenses de soins de santé

a été limitée en 2013 par la restriction de la norme de croissance réelle des soins de santé et par les mesures qui ont suivi, notamment au niveau des médicaments.

On constate par ailleurs une légère augmentation des rémunérations payées par les administrations publiques, qui réside exclusivement dans l'accroissement des cotisations à charges des employeurs et est à mettre en rapport avec l'augmentation des contributions des Pouvoirs locaux au financement des pensions de leurs agents statutaires.

Lorsqu'elles sont corrigées pour éliminer l'impact des opérations non récurrentes et l'impact du cycle conjoncturel, les dépenses primaires se stabilisent en pourcentage du PIB en 2013. Compte tenu de la progression historiquement faible du PIB potentiel, cette stabilisation correspond à un rythme de croissance très faible des dépenses. Ce rythme a par ailleurs encore sensiblement ralenti en 2013, ce qui témoigne de l'effet des mesures d'assainissement en dépenses primaires.

Les finances publiques ont bénéficié en 2013 d'une réduction des charges d'intérêts, grâce à la faiblesse des taux d'intérêts auxquels sont financés les emprunts publics. La politique monétaire accommodante de la BCE, le calme sur les marchés financiers et l'inflation limitée expliquent ce niveau relativement faible des taux d'intérêts, qui a permis une réduction du taux d'intérêt implicite sur la dette publique en dépit de l'accroissement de celle-ci.

1.2 Evaluation par niveau de pouvoir

Le déficit de l'Entité I (Pouvoir fédéral + Sécurité sociale) s'élève à -2,5 % du PIB et celui de l'Entité II (Communautés et Régions et Pouvoirs locaux) à -0,4 % du PIB en 2013 comparativement à respectivement -3,6 % et -0,5 % du PIB en 2012. L'amélioration relativement importante du solde de financement du Pouvoir fédéral s'explique en grande partie par la contribution des facteurs non récurrents (en recettes comme en dépenses) tels que mentionnés précédemment. Celui-ci est conforme à l'objectif budgétaire fixé dans le Programme de stabilité d'avril 2013.

Tableau 3: soldes budgétaires par niveau de pouvoir (% du PIB)

(% du PIB)	Réalizations		Réalizations		Objectifs 2013 (*)
	2012	(SEC2010)	2013	(SEC2010)	
Administrations publiques	-4.1 %		-2.9 %		-2.5 %
<i>Entité I</i>	-3.6 %		-2.5 %		-2.5 %
Pouvoir fédéral	-3.4 %		-2.4 %		-2.5 %
Sécurité sociale	-0.1 %		-0.1 %		0.0 %
<i>Entité II</i>	-0.5 %		0.4 %		0.0 %
Communautés et Régions	0.0 %		-0.2 %		-0.1 %
Pouvoirs locaux	-0.5 %		-0.2 %		0.1 %

Source: ICN, Compte des administrations publiques, Programme de stabilité 2013-2016, établi avant la mise en œuvre du SEC 2010 et des autres changements méthodologiques.

(*) Ces objectifs sont repris du Programme de stabilité d'avril 2013. Il n'est pas tenu compte pour la répartition des normes à l'intérieur de l'Entité II des propositions du Comité de concertation de juillet 2013 relatives à des provisions pour le déficit attendu des Pouvoirs locaux et pour la contribution de responsabilisation pension dans la mesure où celles-ci n'ont pas été concrétisées par la suite.

La Sécurité sociale enregistre un solde de financement proche de l'équilibre en 2013 comme en 2012. Ce résultat doit toutefois être relativisé compte tenu de l'augmentation de la dotation d'équilibre (+0,3 % du PIB en 2013) octroyée depuis 2010 par le Pouvoir fédéral à la Sécurité sociale afin que celle-ci puisse équilibrer ses comptes. La part de cette dotation dans les moyens transférés à la Sécurité sociale a augmenté tandis que celle du financement alternatif, défini sur une base davantage structurelle, a diminué.

Les résultats du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale doivent par conséquent être appréciés en tenant compte de l'augmentation des transferts budgétaires entre ces deux niveaux de pouvoir.

Le résultat des Pouvoirs locaux, à savoir -0,2 % du PIB, est meilleur que le solde de financement enregistré en 2012 (à savoir -0,5 %), mais il ne respecte pas encore l'objectif fixé dans le Programme de stabilité 2013-2016. Malgré le recul des investissements bruts en raison du cycle d'investissement, les dépenses des Pouvoirs locaux ont augmenté. La hausse des dépenses courantes est essentiellement due à la nouvelle augmentation des cotisations sociales versées par les Pouvoirs locaux. La progression des cotisations patronales de sécurité sociale s'explique intégralement par la nouvelle hausse des cotisations de pension qui doivent être payées par les Pouvoirs locaux en raison de la réforme du financement des pensions de leurs agents statutaires. Les Pouvoirs locaux ont par ailleurs bénéficié en 2013 d'une augmentation des recettes d'additionnels à l'IRP ainsi que des transferts octroyés par le Pouvoir fédéral suite à un rattrapage dans le versement des amendes du Fonds de Sécurité routière.

L'impact du SEC 2010 et du réexamen de certaines opérations a été le plus élevé au niveau de l'ensemble des Communautés et Régions. Le déficit de celles-ci est de ce fait passé à 0,2 % du PIB et se situe donc un peu au-delà de l'objectif du Programme de stabilité 2013-2016 (à savoir 0,04 % du PIB).

L'écart de -0,04 % du PIB entre les réalisations et l'objectif global résulte principalement des diverses modifications (méthodologiques) effectuées par l'ICN en avril et septembre 2014 à la demande d'Eurostat ainsi que de l'introduction du SEC 2010. En particulier, ces modifications ont eu un impact négatif sur les soldes de financement de la Communauté flamande (en raison des aides conditionnelles à l'investissement du VIPA) et, dans une moindre mesure, de la Région wallonne (suite à l'élargissement du périmètre de consolidation et du financement alternatif). Ceci explique l'écart entre les objectifs fixés et les réalisations. De ce fait, ces deux entités n'ont pas atteint leur objectif individuel fixé par le Comité de concertation du 2 juillet 2013.

Toutefois, si l'on estime les soldes de financement réalisés avant l'introduction du SEC 2010 et des autres modifications effectuées par l'ICN à la demande d'Eurostat, il ressort que l'objectif budgétaire pour l'ensemble des Communautés et Régions fixé par le Comité de concertation aurait été atteint et que chaque entité, à l'exception de la Commission communautaire commune, aurait respecté son objectif individuel fixé par le Comité de concertation du 2 juillet 2013.

Tableau 4: comparaison entre les réalisations budgétaires 2013 et les objectifs pour l'ensemble des Communautés et Régions

	Objectif 2013 Com. concertation 2 juillet 2013 (1)	Solde de finance- ment 2013 réalisé en SEC 2010 (2)	Ecart (3) = (2)-(1)	Solde de finance- ment 2013 réalisé pour le SEC 2010 et modifications ICN (4)	Ecart (5) = (4) - (1)
Communauté flamande (a)	0,0	-343,0	-343,0	342,2	342,2
Communauté française	-228,0	-142,8	85,2	-166,3	61,7
Région wallonne	-110,0	-285,1	-175,1	-32,3	77,7
Région de Bruxelles-Capitale	-132,0	126,1	258,1	145,5	277,5
Communauté germanophone	-67,0	-66,2	0,8	-66,0	1,0
Commission communautaire française	0,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Commission communautaire flamande	0,0*	16,4	16,4	16,4	16,4
Commission communautaire commune	0,0*	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Unités interrégionales		3,6	3,6	3,6	3,6
Ajustement statistique		0,3	0,3	0,3	0,3
Total	-537,0	-680,5	-143,5	253,6	790,6
<i>En % du PIB</i>	<i>-0,14 %</i>	<i>-0,17 %</i>	<i>-0,04 %</i>	<i>0,06 %</i>	<i>0,20 %</i>

Sources: Comptes des administrations publiques 2013 (ICN) et décision du Comité de concertation du 2 juillet 2013.

* Objectif implicite prévu.

(a) Zorgefonds inclus.

Note: Pour le calcul des soldes de financement avant l'introduction du SEC 2010 et les autres modifications, une seule correction a été effectuée pour les opérations résultant du réexamen par l'ICN et les conséquences du SEC 2010, ainsi que pour le projet PPP « Scholen van Morgen » (étant donné que l'avis d'Eurostat (septembre 2013) n'a été connu qu'après la fixation de l'objectif par le Comité de concertation (juillet 2013)). Le solde de financement avant le SEC 2010 et les modifications de l'ICN prend donc en compte les soldes des organismes pour lesquels des informations ont été reçues pour la première fois (étant donné que ces organismes appartiennent depuis beaucoup plus longtemps au périmètre de consolidation).

2 Taux d'endettement

A la fin 2013, le taux d'endettement des administrations publiques était évalué à 104,5 % du PIB, soit une augmentation de 0,5 % du PIB par rapport à 2012.

Tableau 5: evolution du taux d'endettement

	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'endettement des administrations publiques	99,3 %	99,6 %	102,1 %	104,0 %	104,5 %
dont C&R (a)	10,8 %	11,3 %	11,7 %	12,0 %	11,8 %

Source: ICN

(a) Contribution des Communautés et Régions à la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques.

Plus encore que le solde budgétaire, le niveau de la dette publique a fait l'objet d'importantes révisions dans le cadre de la mise en œuvre du SEC 2010 et d'autres ajustements demandés par Eurostat. L'application plus stricte de critères relatifs au périmètre des administrations publiques a conduit à l'élargissement de celui-ci, et notamment à l'ajout de la dette des sociétés de logement social régionales et des intercommunales et régies communales, à la reprise des dettes des partenariats public-privé, ainsi qu'à l'ajout des aides conditionnelles à l'investissement. Les révisions intervenues depuis avril 2014 ont conduit à une augmentation du taux d'endettement de 6,8 % du PIB, essentiellement située au niveau des Régions et Communautés et des Pouvoirs locaux. Celle-ci a été partiellement compensée par une révision à la hausse du PIB suite à l'introduction du SEC 2010, de sorte que le taux d'endettement s'est accru de 3,3 % du PIB.

Tableau 6: impact de l'introduction du SEC 2010 et d'autres éléments sur la dette publique en septembre 2014

	2012	2013
SEC 2010	4,8 %	4,9 %
Elargissement du périmètre de consolidation	1,0 %	1,0 %
dont C&R	0,3 %	0,3 %
dont PL	0,6 %	0,6 %
Sociétés régionales du logement (C&R)	3,8 %	3,8 %
PPP (C&R et PL)	0,1 %	0,1 %
Ajustements méthodologiques qui ne sont pas directement liés au SEC 2010 (a)	1,4 %	1,8 %
Aides conditionnelles à l'investissement	1,4 %	1,8 %
dont C&R	0,3 %	0,5 %
Autres	0,0 %	0,0 %
IMPACT OPERATIONS SEPTEMBRE 2014	6,2 %	6,8 %

Source: ICN.

(a) D'une part, l'ICN a profité de l'introduction d'un nouveau système pour les comptes nationaux pour affiner ou examiner certains autres éléments afin d'accroître la qualité de la dette brute consolidée. D'autre part, certains autres éléments sont, quant à eux, une conséquence indirecte de l'introduction du SEC 2010, tels que la réglementation qui existait déjà sous le SEC 1995 mais qui a été explicitée à l'occasion du passage au nouveau système SEC 2010.

La hausse du taux d'endettement en 2013 par rapport à 2012 résulte exclusivement de la dynamique endogène de la dette (+1,1 % du PIB) tandis que les opérations hors besoin de financement ont une influence favorable (-0,5 % du PIB). Cette contribution favorable s'explique notamment par la vente de participations acquises précédemment par l'Etat belge ou le remboursement de prêts accordés dans le cadre du soutien au secteur financier. Au total, l'impact sur la dette publique de ce soutien financier s'élèverait à 4,6 % du PIB fin 2013 comparativement à 8,4 % du PIB tel qu'évalué fin 2012. L'ensemble des garanties auraient par ailleurs encore diminué en 2013 pour se situer à 11,5 % du PIB à la fin 2013.

L'accroissement endogène de la dette en 2013 résulte du fait que le solde primaire des administrations publiques est inférieur au solde requis au cours de cette même année pour stabiliser la dette. La faiblesse de la croissance nominale en 2013 (+1,8 %) comparativement au taux d'intérêt implicite, et le niveau assez bas du solde primaire expliquent cette situation. Compte tenu de son niveau élevé, le taux d'endettement des Pouvoirs publics belges est particulièrement sensible aux variations de la croissance nominale, soit les fluctuations inhérentes au cycle conjoncturel combinées aux fluctuations des prix du PIB.

Le montant total de la dette brute consolidée des Communautés et Régions ⁽²⁾ s'élevait à 11,8 % du PIB au 31 décembre 2013. Il s'agit d'une légère diminution par rapport à la dette brute consolidée au 31 décembre 2012 (12 % du PIB), qui a été intégralement réalisée en raison du premier remboursement par KBC à la Communauté flamande de l'injection de capital (1,75 milliard d'euros).

2 Compte tenu des unités interrégionales et de la consolidation entre les entités fédérées.

3 Perspectives 2014 dans le cadre des nouvelles exigences du Pacte de Stabilité et de croissance

La Section a examiné les critères que la Belgique doit désormais respecter dans le cadre de surveillance budgétaire européen. Les exigences qui doivent être satisfaites dans les volets préventif et correctif du Pacte de Stabilité et Croissance (PSC) sont présentées, sans toutefois que leur pertinence en tant que règle budgétaire ne soit évaluée. La Section se limite donc dans le présent Avis à dresser le constat du nouveau cadre de surveillance et n'anticipe pas sur le rôle d'évaluation des objectifs qui lui a été attribué par l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et qu'elle exercera à partir de 2015.

Dans le cadre du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance, les autorités belges doivent respecter une règle d'amélioration du solde structurel ainsi qu'une règle d'évolution des dépenses:

1. Le critère du solde structurel: le PSC requiert une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB au minimum par an jusqu'à la réalisation du MTO. Dans le cas de la Belgique, cette amélioration est portée à 0,6 % du PIB à partir de 2015 compte tenu du taux d'endettement supérieur à 60 % et du contexte économique jugé neutre.
2. Le critère des dépenses (expenditure benchmark): l'évolution des dépenses est limitée à un taux de croissance de référence, qui est fixé en fonction de la croissance potentielle mais est inférieur à celle-ci compte tenu du fait que la Belgique n'a pas encore atteint son MTO. Les dépenses prises en compte pour le critère des dépenses sont notamment diminuées des nouvelles recettes issues des mesures d'assainissement budgétaire. Pour les années 2014 et 2015, le taux de croissance des dépenses compatible avec la convergence à un rythme suffisant vers le MTO est respectivement de 0,2 % et 0 % en termes réels. Le respect de ce critère signifie donc, pour l'année 2015, que les dépenses devraient rester constantes en terme réels en l'absence de recettes discrétionnaires additionnelles ou qu'elles devraient se réduire en termes réels dans le cas où des réductions d'impôt sont décidées.

Le respect des critères du volet préventif est évalué par la Commission européenne. Le dépassement de ces critères est jugé important lorsqu'il est supérieur à 0,5 % du PIB au cours d'une année, ou à 0,25 % du PIB en moyenne au cours de deux années consécutives.

Depuis la transmission du Draft Budgetary Plan aux autorités européennes et la publication de ses projections d'automne, la Commission n'a pas encore exprimé d'opinion sur le respect de ces critères. Les informations actuellement disponibles se limitent donc aux données contenues dans le Draft Budgetary Plan et à celles publiées dans la base de données des autumn forecast. Selon le projet de plan budgétaire transmis par la Belgique à la Commission européenne, l'amélioration du solde structurel serait de 0,3 % du PIB en 2014 et de 0,7 % du PIB en 2015, soit au-delà de l'exigence minimum du volet préventif pour cette dernière année. D'après les prévisions d'automne de la Commission, par contre, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB en 2014 et de 0,4 % du PIB en 2015. Les écarts entre les deux estimations s'expliquent essentiellement par le fait que le scénario de la Commission européenne ne prend pas en compte le rendement des mesures qui ne sont pas suffisamment précisées et par la révision à la baisse, dans ce même scénario, de la croissance économique nominale et potentielle.

Au-delà des dispositions du volet préventif, la Belgique est également soumise aux règles du volet correctif du Pacte de Stabilité et Croissance, dont le but est d'éviter qu'un Etat Membre se trouve en situation de déficit excessif. D'une part, le solde de financement nominal des administrations publiques ne peut dépasser la valeur de référence de -3 % du PIB. D'autre part, une règle de diminution du taux d'endettement est appliquée (critère de la dette). Selon cette règle, l'écart entre le taux d'endettement et le taux de référence de 60 % du PIB doit être réduit à raison de 1/20^{ème} chaque année en moyenne sur trois ans, selon une approche rétrospective ou, à défaut, prospective ⁽³⁾.

Au cours de la période transitoire qui couvre les trois années suivant la correction du déficit excessif (2014, 2015 et 2016), des progrès suffisants doivent être réalisés en termes d'évolution du taux d'endettement pour que la règle de la dette soit respectée à la fin de la phase transitoire (à savoir en 2016). Concrètement, la Commission estime un ajustement minimum annuel du solde structurel au cours de la période 2014-2016 qui permet de rencontrer le critère de la dette en 2016. Sur base des projections de printemps en 2014 de la Commission européenne, cet ajustement minimum requis est de 0,3 % du PIB, et correspond à l'amélioration du solde structurel à réaliser en 2014, 2015 et 2016 pour que le taux d'endettement se réduise à concurrence d'un vingtième de l'écart par rapport à 60 % en moyenne sur la période 2016-2018 ⁽⁴⁾.

3 L'approche rétrospective calcule la réduction de 1/20^{ème} à partir des données de l'année en cours et des deux années précédentes, tandis que l'approche prospective évalue cette même réduction sur base des données de l'année en cours et des deux années suivantes.

4 La Commission calcule l'ajustement du solde structurel permettant le respect du critère de la dette à la fin de la période transitoire, respectivement selon l'approche rétrospective et prospective et retient le critère le moins contraignant. Dans le cas de la Belgique, il s'agit du critère prospectif, d'où un ajustement du solde permettant la réduction d'un 20^{ème} de l'écart par rapport à 60 % à l'horizon 2018 (2016 + 2 années).

L'ajustement tel que calculé par la Commission européenne sur base de ses projections de printemps en 2014, à savoir 0,3 % du PIB, repose toutefois sur des hypothèses optimistes quant aux perspectives de croissance nominale et potentielle, ainsi que par rapport au taux d'endettement, lequel était encore défini avant élargissement du périmètre. Ce chiffre sera revu par la Commission européenne.

Tableau 7: normes à respecter par la Belgique dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne

Volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance		
Critère	Valeur de référence	Remarques
(1) Amélioration minimum du solde structurel	(% du PIB)	
Amélioration requise en 2014	0,5 %	Conditions économiques défavorables (1) et dette > 60% PIB
Amélioration requise en 2015	0,6 %	Conditions économiques neutres (2) et dette > 60% PIB
(2) Taux de croissance maximum des dépenses	(% de variation)	
Taux de croissance maximum des dépenses en 2014	0,2 %	Dépenses réelles corrigées (3), nettes des mesures discrétionnaires en matière de recettes, et compte tenu de l'évolution requise du solde structurel.
Taux de croissance maximum des dépenses en 2015	0,0 %	
Volet correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance		
Critère	Valeur de référence	Remarques
(1) Seuil de déficit excessif (solde nominal)(% PIB)	-3,0 %	
(2) Critère de la dette en période transitoire (% PIB): ajustement minimum requis du solde structurel de 2014 à 2016 permettant le respect du critère de la dette en 2016(4)	0,3 % (5)	Règle de la dette: réduction annuelle de 1/20 ^{ème} (en moyenne sur 3 ans) de l'écart entre le taux d'endettement effectif et le seuil de 60% du PIB (4)

(1) Output-gap compris entre -1,5 % et -4 % du PIB

(2) Output-gap compris entre -1,5 % et 1,5 % du PIB

(3) Déduction de la composante cyclique des dépenses de chômage, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne entièrement financées par des recettes provenant des fonds de l'Union européenne et lissage des dépenses d'investissement sur 4 ans.

(4) La conformité à ce critère est évaluée selon une approche rétrospective ou à défaut prospective. L'approche la moins contraignante est retenue au cours de la période transitoire.

(5) Sur base des 'Spring Forecast 2014' de la Commission européenne.

En vertu de l'Accord de Coopération du 13 décembre 2013, la Section évaluera à partir de 2015 le respect des objectifs budgétaires par les différents gouvernements. Si, à cette occasion, la Section constate un écart par rapport aux objectifs, elle devra déterminer si celui-ci est important et s'il y a lieu de mettre en place un mécanisme de correction. Les objectifs des différents gouvernements devront être formellement fixés par le Comité de concertation, et ce sur base de l'Avis que la Section réalisera en mars en vue du Programme de stabilité.

