



# CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

## SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

---

### AVIS

## TRAJECTOIRE BUDGETAIRE EN PREPARATION DU PROGRAMME DE STABILITE 2014-2017

---

MARS 2014



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 J. 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



---

## *TABLE DES MATIERES*

---

<i>TABLE DES MATIERES</i> .....	5
<i>LISTE DES ABREVIATIONS</i> .....	7
<i>AVANT-PROPOS</i> .....	9
<i>SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS</i> .....	11
La trajectoire budgétaire globale recommandée .....	12
Le partage de la trajectoire .....	16
1    Implications de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 .....	21
1.1    Introduction .....	21
1.2    Une formalisation du rôle de la Section.....	22
1.3    Un élargissement du rôle de la Section.....	23
1.4    Adaptation de l'organisation de la Section .....	25
2    Evaluation budgétaire 2013.....	27
2.1    Evaluation du solde de financement des administrations publiques.....	27
2.2    L'évolution de la dette publique en 2013 .....	31
2.2.1    Aperçu de la situation .....	31
2.2.2    Evolution endogène et exogène de la dette.....	31
2.2.3    Garanties de l'Etat en faveur du secteur financier .....	35
3    Scénario budgétaire de 'base' du bureau fédéral du plan.....	37
3.1    Scénario budgétaire de base pour l'ensemble des Pouvoirs publics .....	39
3.2    Projection à politique inchangée par grande Entité et par grand niveau de Pouvoir .....	41
3.2.1    Conséquences de la sixième réforme de l'Etat.....	41
3.2.2    Les données de la projection par niveau de Pouvoir.....	45
3.2.3    L'évolution des dépenses primaires structurelles des administrations publiques sur la période 2002-2013, prévisions pour la période 2014-2019.....	46
4    Trajectoire normative pour l'ensemble des pouvoirs publics.....	55
4.1    Mise en perspective .....	55
4.2    Examen de la trajectoire .....	56
5    Partage de la trajectoire .....	63
5.1    Mise en perspective .....	63
5.1.1    Rappel des conclusions des précédents Avis de la Section .....	63
5.1.2    Transfert de charges à l'Entité II en conséquence de la nouvelle loi spéciale de financement.....	64
5.2    Partage de la trajectoire entre Entité I et Entité II .....	66
5.3    Objectifs budgétaires des composantes de l'Entité II .....	68
5.3.1    Trajectoire budgétaire nominale et structurelle pour l'ensemble des communautés et régions et les pouvoirs locaux .....	69

5.3.2	Trajectoire budgétaire nominale et structurelle par communauté et par région .....	72
6	Annexes .....	79
6.1	Scénario de base du Bureau Fédéral du Plan : tableaux 2014-2019 .....	79
6.2	Scénario normatif illustratif .....	81
6.3	Répartition de la composante cyclique du solde entre l'Entité I et l'Entité II .....	82
6.4	Méthodologie clé de répartition dépenses finales : explication source utilisée .....	87
6.4.1	Données Base documentaire générale.....	87
6.4.2	Bureau fédéral du Plan .....	89
6.4.3	Compte public ICN le plus récent réparti selon le BFP .....	92

---

## *LISTE DES ABREVIATIONS*

---

AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN de la Commission européenne)
APU	Ensemble des administrations publiques
BEI	Banque européenne d'investissement
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
BDG	Base documentaire générale
$B_t$	Benchmark $t$
C&R	Communautés et Régions
CAB	Cyclically Adjusted Balance
CBV	Coût budgétaire du vieillissement
CE	Commission européenne
CEV	Comité d'étude sur le vieillissement
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
CSF	Conseil supérieur des Finances
DG ECFIN	Directorate general for Economic and Financial Affairs
EDP	Excessive deficit procedure (procédure pour déficit excessif)
EFSF	European Financial Stability Facility
EI	Entité I
EII	Entité II
ESM	European Stability Mechanism
GDP	Gross domestic product
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPP	Impôts des personnes physiques
LSF	Loi spéciale de Financement
MTO	Medium term (budgetary) objective (objectif à moyen terme)
OG	Output gap
OMT	Objectif à moyen terme
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
R&D	Recherche et Développement
RE	Regroupement économique

SEC95	Système européen des Comptes nationaux et régionaux 1995
SED	Service d'Etudes et de Documentation
SFPI	Société Fédérale de Participations et d'Investissement
SICAV	Société d'Investissement à Capital Variable
SNCB	Société nationale des chemins de fer belge
SOPR/SP	Solde Primaire
SPE	Solde primaire effectif
SPF	Service public fédéral
SPR	Solde primaire requis
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne



---

## *AVANT-PROPOS*

---

Cet Avis s'inscrit dans le cadre des travaux préparatoires du prochain Programme de stabilité (2014-2017) que la Belgique doit soumettre aux autorités européennes en avril 2014.

L'Avis s'articule de la façon suivante :

La première partie décrit les implications de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013, qui transpose en droit belge la nouvelle règle d'or budgétaire européenne, pour le rôle et l'organisation des travaux de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics ».

Dans la deuxième partie, une évaluation succincte de la situation budgétaire au cours de la période 2012-2013 est effectuée. Cette évaluation inclut une comparaison avec les objectifs du Programme de Stabilité 2013-2016 et une analyse des évolutions structurelles au regard des recommandations européennes. Les différences entre le scénario macro-budgétaire de la Commission européenne et celui du Bureau fédéral du plan (BFP) sont également examinées. L'évolution de la dette en 2013 est enfin décrite.

La troisième partie discute le scénario de base servant de référence pour déterminer les conséquences de la trajectoire budgétaire normative. Ce scénario neutre ou scénario à politique inchangée se fonde sur les perspectives à moyen terme établies par le BFP dans le cadre de la préparation du prochain Programme de stabilité. L'impact de la sixième réforme de l'Etat, intégré dans ces projections, est détaillé, y compris au niveau de la situation budgétaire de chaque Entité et de chaque niveau de pouvoir. Les rythmes des dépenses par niveau de pouvoir sont aussi examinés.

La définition de la trajectoire budgétaire normative pour l'ensemble des pouvoirs publics fait l'objet de la quatrième partie. Cette trajectoire prend en compte les modifications du contexte budgétaire par rapport au précédent Avis, tout en respectant les règles budgétaires européennes. L'accent est de nouveau mis sur les soldes budgétaires structurels, dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen.

Les recommandations de la Section relatives au partage de la trajectoire budgétaire sont discutées dans la cinquième partie. Celle-ci comporte trois sections.

Une mise en perspective est effectuée préalablement. Les conclusions des précédents Avis sont rappelées et la contribution de l'Entité II à l'effort budgétaire, prévue dans la nouvelle Loi Spéciale de Financement, est présentée.

La deuxième section propose un partage de la trajectoire entre l'Entité I et l'Entité II, compte tenu des recommandations précédentes.

La dernière section est consacrée à la répartition de la trajectoire budgétaire entre les sous-entités de l'Entité II. Conformément à la nouvelle mission attribuée à la Section par l'Accord de coopération du 13 décembre 2013, les objectifs budgétaires sont définis à la fois en termes nominaux et structurels. La Section est partie de la trajectoire nominale pour la traduire en objectif structurel pour chaque sous-entité. La trajectoire est d'abord répartie entre l'ensemble des Communautés et Régions, d'une part, et les Pouvoirs locaux, d'autre part. La trajectoire budgétaire de chaque Région et de chaque Communauté est ensuite discutée. La méthodologie utilisée pour déterminer les soldes structurels des sous-entités est explicitée dans cette section et davantage détaillée dans les annexes.

Les points les plus importants du présent Avis ainsi que les recommandations de la Section sont repris dans la synthèse.

Les calculs figurant dans le présent Avis ont été effectués à l'aide des nouvelles projections à moyen terme (Perspectives économiques 2014-2019) du BFP. Ces perspectives sont toujours fondées sur les informations disponibles les plus récentes. Etant donné le timing tant du contrôle budgétaire fédéral que du contrôle budgétaire des diverses Communautés et Régions, les résultats de ces contrôles budgétaires n'ont pas pu être intégrés dans les projections.

---

## SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

---

Cet Avis de la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics s'inscrit dans la préparation du prochain programme de stabilité 2014-2017 qui sera transmis à la Commission européenne en avril 2014. Il est réalisé conformément à la mission confiée à la Section par le nouvel Accord de Coopération de décembre 2013, de formuler des recommandations sur l'objectif budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics et sa répartition entre les différents niveaux de pouvoir, dans le contexte de la mise à jour du Programme de stabilité. Ces objectifs doivent être déterminés à la fois en termes nominaux et structurels.

Pour l'établissement de la trajectoire budgétaire 2014-2017, la Section s'est basée sur les perspectives économiques 2014-2019 du Bureau Fédéral du Plan<sup>1</sup>, réalisées à partir des informations disponibles au 10 mars 2014.

Selon ce scénario macro-budgétaire, le déficit effectif des administrations publiques se situerait à 2,6% du PIB en 2013. Ce résultat, proche de l'objectif du programme de stabilité (-2,5% du PIB) permettrait de rencontrer la recommandation du Conseil de l'UE de ramener le déficit sous le seuil de déficit excessif, et plus particulièrement à 2,7% du PIB. En fonction des hypothèses de croissance réelle et potentielle retenue par le Bureau Fédéral du Plan, l'évolution du solde nominal se traduirait en outre par une amélioration du solde structurel de l'ordre de 0,8% de PIB. Les résultats du scénario de moyen terme du BFP confirment ainsi les principaux indicateurs budgétaires résultant des dernières projections de la Commission européenne (Winter forecast) publiées quelques semaines auparavant. Dans les deux scénarios, le solde effectif se situe en effet significativement sous le seuil de 3% du PIB en 2013 et l'ordre de grandeur de l'effort structurel est comparable.

---

<sup>1</sup> Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019 (13 mars 2014), transmises au Gouvernement Fédéral et à la Section Besoins de Financement. Ces perspectives sont basées sur les informations disponibles au 10 mars 2014 et n'intègrent donc pas le résultat du contrôle budgétaire ni les comptes ICN provisoires de 2013. Il n'est pas tenu compte ici des éventuelles modifications de périmètre ou de changements méthodologiques qui peuvent avoir un impact sur la dette.

Au cours des prochaines années, les perspectives à politique inchangée du Bureau Fédéral du Plan indiquent une évolution légèrement négative du solde dans un premier temps (déficit de -2,9% du PIB à l'horizon 2015), et une amélioration progressive dans un second temps grâce à la reprise conjoncturelle et à la réduction des charges d'intérêts. A l'horizon de la période du programme de stabilité (2017), le solde budgétaire effectif resterait ainsi proche mais sous le seuil de 3% de PIB.

Sur base de ses prochaines projections économiques et budgétaires de printemps prévues au mois de mai 2014, la Commission européenne évaluera si les finances publiques belges sont en position de sortir de la procédure EDP, et si la Belgique peut alors être soumise aux règles budgétaires du volet préventif du Six-Pack.

Enfin, le Bureau fédéral du Plan a tenu compte, pour la première fois, de la sixième réforme de l'Etat, et en particulier de la réforme de la Loi spéciale de Financement, ainsi que du transfert de compétences dans ses projections à moyen terme. En conséquence, il y a une augmentation tant des recettes que des dépenses des communautés et régions.

### *La trajectoire budgétaire globale recommandée*

Dans ses recommandations relatives aux objectifs budgétaires des administrations publiques en vue du programme de stabilité, la Section a retenu les principes généraux suivants.

Il importe tout d'abord de renforcer la sortie durable de la situation de déficit excessif par l'implémentation de mesures de qualité qui permettent de poursuivre la consolidation budgétaire grâce à l'amélioration du solde primaire.

La trajectoire devra ensuite s'inscrire dans la poursuite de l'assainissement budgétaire, compte tenu des facteurs de risques spécifiques pour la soutenabilité des finances publiques belges que sont le niveau élevé du taux d'endettement et l'impact budgétaire du vieillissement démographique, mais aussi compte tenu des défis posés par le renforcement du potentiel de croissance économique et d'emploi (investissements dans le capital humain, et dans la R&D entre autres). Par ailleurs, il convient également de respecter les règles budgétaires qui découlent du cadre de surveillance européen (convergence vers le MTO, réduction de la dette notamment).

Enfin, la trajectoire devrait être complétée par une stratégie de renforcement du potentiel de croissance et de l'emploi en écho à la stratégie européenne pour la croissance (Europe 2020). Les réformes structurelles liées au marché du travail, à la position compétitive, au marché des biens et services, à l'innovation etc. constituent par ailleurs également des mesures de soutien, hors politique budgétaire, à la soutenabilité des finances publiques.

La trajectoire budgétaire à laquelle les autorités belges ont souscrit dans le dernier programme de stabilité 2013-2016 d'avril 2013 prévoyait, sur base des estimations de l'output gap à ce moment-là, d'atteindre l'équilibre budgétaire structurel en 2015 et l'équilibre nominal en 2016. En ramenant son déficit sous les 3% de PIB en 2013, la Belgique pouvait prétendre à la sortie de la situation de déficit excessif. Ce scénario était basé, compte tenu des projections de l'époque, sur la réalisation d'une amélioration structurelle de 0,6% en 2014, 1,2% de PIB en 2015 pour atteindre l'équilibre structurel, et 0,75% de PIB en 2016 pour atteindre le MTO.

Cette trajectoire avait été recommandée par la Section dans un contexte caractérisé par la non réalisation des objectifs nominaux et structurels en 2012 et la perspective d'une prolongation d'un an au moins de la procédure EDP pour la Belgique. Entretemps, les mesures additionnelles décidées lors des ajustements budgétaires successifs en 2013 des différents Gouvernements ont permis une amélioration des résultats budgétaires pour cette dernière année. Comme mentionné ci-dessus, le solde nominal devrait se situer significativement sous le seuil des 3% du PIB, grâce à une amélioration structurelle de l'ordre de 0,8% de PIB, de sorte que la Belgique est en bonne voie pour sortir de la procédure de déficit excessif dans le courant de cette année, et d'être alors soumise au volet préventif du SixPack.

Compte tenu de ces éléments de contexte, la Section est tout d'abord attentive à la réalisation d'une amélioration structurelle de 0,5% de PIB en 2014 qui permettra, tout en respectant le cadre européen de surveillance, de rencontrer l'objectif nominal du programme de stabilité (-2,15% PIB). Cette augmentation du solde structurel nécessitera toutefois que les gouvernements veillent à ce que les mesures déjà adoptées aient l'effet escompté, et le cas échéant que des mesures budgétaires complémentaires dont le rendement devra encore être observé cette année soient adoptées.

Au départ de ce renforcement de la situation budgétaire nominale et structurelle en 2014, la Section recommande la poursuite de l'amélioration structurelle au cours des trois prochaines années à un rythme stable dans le temps, c'est-à-dire à concurrence de 0,7 % par an, pour atteindre le MTO en 2017. Bien que cette trajectoire se matérialise par le report d'un an du MTO par rapport à l'échéance proposée par la Section dans son précédent Avis de mars, elle se situe au-delà du scénario qui serait basé sur les améliorations minimales requises selon le volet préventif du Six-Pack, pour des pays qui ne sont plus soumis à la procédure de déficits excessifs, à savoir une amélioration du solde structurel d'au minimum 0,5 % par an.

La trajectoire proposée implique également une réduction du taux d'endettement à un rythme suffisant une fois que les pays sortent de la situation de déficit excessif. Ce rythme suffisant se traduit par la convergence, au cours d'une période transitoire de 3 ans qui suit la sortie de l'EDP, du taux d'endettement observé vers le 'benchmark', ce dernier étant le taux d'endettement qui respecte le critère de la dette (à savoir la réduction de la dette (en % du PIB) à hauteur d'un vingtième de l'écart entre le niveau observé au cours des trois dernières années et le seuil de 60%). On peut en effet constater que la trajectoire proposée ici permet d'atteindre le taux d'endettement 'benchmark' en 2016, soit au terme de la période de transition après la sortie de l'EDP.

Enfin, la répartition de l'amélioration structurelle sur les trois années 2015, 2016 et 2017 permet avant tout de tenir compte du rendement croissant dans le temps des mesures structurelles, en particulier en dépenses, et assure ainsi un processus

d'assainissement pluriannuel. A l'horizon 2017, le scénario implique une amélioration totale du solde structurel de 2,7% de PIB<sup>2</sup>.

**Tableau 1**  
*Trajectoire atteignant le MTO en 2017, avec une amélioration structurelle de 0,5% de PIB en 2014<sup>(°)</sup>, et une amélioration équivalent de 0,7% de PIB en 2015-2016 et 2017*

En % du PIB		2013	2014	2015	2016	2017
BNF à politique inchangée	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%
Charges d'intérêts (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
Solde primaire (SOPR)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%
<b>Améliorations structurelles</b>	<b>(d.4)</b>		<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>
<b>BNF normé structurel</b>	<b>(4)</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
Incidences cycliques	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%
One shots	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>BNF normé</b>	<b>(7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,6%</b>
Charges d'intérêts (normées)	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%
SP normé structurel	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,3%	2,9%	3,6%
Améliorations structurelles primaires	d9		0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
Charges d'intérêts			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<b>Effort primaire cumulé</b>	<b>(7)+(8)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,2%</b>
Effort primaire complémentaire	d7		<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,8%</b>
Taux d'endettement	(10)	99,9%	99,5%	97,7%	95,1%	91,6%
Ecart annuel, dont:	(11)=d.10		-0,3%	-1,8%	-2,6%	-3,5%
Evolution endogènes	(11.a)		-0,7%	-2,0%	-2,8%	-3,7%
Incidence hors BNF	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Taux d'endettement 'benchmark' (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,2%	93,8%
Ecart ("+" = respect critère de la dette)	(12)-(10)		-4,1%	-1,8%	0,1%	2,2%

Source : Calculs propres, Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(\*) Taux d'endettement qui respecte le critère de la dette, dont la formule est donnée précisément dans la partie 2.1. Ce taux d'endettement correspond à une réduction d'un vingtième de l'écart moyen observé respectivement entre le taux d'endettement des trois dernières années et 60%.

(°) Cette amélioration doit être comparée au scénario à politique inchangée du Bureau Fédéral du Plan qui ne tient pas compte du rendement complet de certaines mesures prises.

<sup>2</sup> L'amélioration structurelle fait référence à l'évolution du solde structurel observée par rapport à l'année précédente (ou une autre année de référence), tandis que l'effort budgétaire se calcule comme l'écart, pour une même année, entre l'objectif budgétaire et le solde que l'on observerait à politique inchangée (et représente ainsi les mesures complémentaires à prendre pour atteindre l'objectif).

Comme l'illustre l'exercice de simulation à long terme réalisé dans cet Avis (Encadré 1, p. 59), ce scénario, qui implique la réalisation du MTO en 2017 permet un préfinancement significatif du coût budgétaire du vieillissement, tel qu'estimé par le Comité d'études du vieillissement à l'horizon 2060.

### *Le partage de la trajectoire<sup>3</sup>*

Dans son Avis de mars 2012, la Section a recommandé le retour à l'équilibre budgétaire nominal de chaque niveau de Pouvoir à l'horizon 2015, en ce compris chaque Région et chaque Communauté, et en conditionnant cette trajectoire à un transfert de charges financières de l'Entité I vers l'Entité II en vue de garantir une répartition équilibrée des efforts d'assainissement budgétaire entre ces deux Entités. Dans son Avis de mars 2013, la Section a examiné deux visions possibles de contribution de l'Entité II à l'effort d'assainissement budgétaire, suite à une demande du Gouvernement fédéral de pouvoir disposer de *différents scénarios en matière de transferts de charge vers l'Entité II*<sup>4</sup>.

La sixième réforme de l'Etat, dont le second volet a été approuvé fin 2013, assure un transfert de charges vers les communautés et régions. En raison de la nouvelle Loi spéciale de Financement, ce transfert de charges et la contribution de responsabilisation pensions augmentent progressivement à l'horizon du présent Avis pour atteindre 0,7% du PIB en 2017 et il se compose principalement de la contribution à l'assainissement qui est prélevée sur certaines dotations.

---

<sup>3</sup> Un membre n'a pas marqué son accord sur cette section.

<sup>4</sup> Notification budgétaire du 30 novembre 2012.



*Tableau 2*  
*Transfert de charges et contribution de responsabilisation pensions vers les communautés et*  
*régions suite à la nouvelle*  
*Loi spéciale de Financement (en % du PIB)*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Contribution à l'assainissement	0,06%	0,31%	0,62%	0,60%
Contribution au coût du vieillissement via la limitation de la liaison à la croissance	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
<b>Transfert de charges</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,62%</b>
Contribution de responsabilisation pensions	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
<b>Transfert de charges et respo pensions</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,34%</b>	<b>0,65%</b>	<b>0,66%</b>

Sources : Calculs propres et projections à moyen terme BFP 2014-2019 (mars 2014).

La Section prend acte de l'accord politique relatif à la Sixième Réforme de l'Etat et du transfert de charges budgétaires qui a été convenu. Dès lors, la Section retient le principe d'un équilibre budgétaire nominal de l'Entité II en vue du programme de stabilité 2014-2017. Cet objectif d'équilibre nominal s'accorde, comme indiqué dans le dernier programme de stabilité 2013-2016, avec le principe d'un surplus transitoire de 0,1% de PIB au niveau des Pouvoirs locaux tenant compte de leur cycle d'investissements. Cette trajectoire implique par ailleurs que l'Entité I atteigne un surplus nominal de 0,6% de PIB en 2017 en vue de la réalisation du MTO.

En vue de rencontrer les dispositions du nouvel Accord de coopération de décembre 2013, les objectifs nominaux sont également exprimés en termes structurels pour les différents niveaux de Pouvoir. Il faut toutefois être prudent à ce stade sur l'interprétation des soldes structurels car ceux-ci sont estimés sur base d'une méthodologie encore exploratoire, qu'il conviendra d'affiner pour les prochains Avis. Sur base de cette méthode, il apparaît que, compte tenu de l'incidence cyclique négative sur le solde et des opérations one-shot, l'équilibre nominal correspondrait à un léger surplus structurel pour l'Entité II et ses différentes composantes, qui disparaît à mesure que l'output gap se réduit sur la période de projection.

**Tableau 3**  
**Trajectoire normative par Entité, partage selon les objectifs nominaux**  
**du Programme de stabilité pour l'Entité II**

Trajectoire normative Entité I		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1)	<b>-2,5%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,3%</b>
Charges d'intérêts (EDP)	(1a)	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%
Solde primaire (SOPR)	(1b)	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
<b>BNF normé</b>	(2)	<b>-2,5%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,6%</b>
Charges d'intérêts normées	(2a)	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Solde primaire normé	(2b)	0,4%	0,6%	1,2%	2,3%	3,2%
<b>Solde primaire normé par rapport à P. inchangée</b>	<b>(3)=(2b)-(1b)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,8%</b>
Corrections cycliques et one-shot	(4)	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
BNF Structurel (à politique inchangée)	(5)=(1)-(4)	-2,2%	-2,3%	-2,2%	-2,0%	-2,2%
<b>BNF normé structurel</b>	<b>(6)=(2)-(4)</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,7%</b>
<i>Améliorations structurelle</i>	d6		0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Trajectoire normative Entité II		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1)	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>
Charges d'intérêts (EDP)	(1a)	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Solde primaire (SOPR)	(1b)	0,2%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,2%
<b>BNF normé</b>	(2)	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Charges d'intérêts normées	(2a)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Solde primaire normé	(2b)	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
<b>Solde primaire normé par rapport à p. inchangée après Réforme</b>	<b>(3)=(2b)-(1b)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Solde primaire à p. inchangée : différence après vs avant Réforme</b>	<b>(*)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>
Corrections cycliques et one-shot	(4)	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
BNF Structurel (à politique inchangée)	(5)=(1)-(4)	0,3%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,4%
<b>BNF normé structurel</b>	<b>(6)=(2)-(4)</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>
<i>Améliorations structurelle</i>	d6		0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%

Source : Calculs propres, Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(\*) Correspond au transfert de charge tel que calculé dans le tableau de la partie 5.1.2

La répartition telle que prévue par la trajectoire implique, dans les hypothèses de la projection, que l'Entité I réalise un effort budgétaire de l'ordre de 2,8% de PIB à l'horizon 2017, et l'Entité II de 0,7% de PIB si on considère l'écart par rapport à la situation avant réforme (transfert de charges), ce qui correspond à une répartition des efforts budgétaires primaires d'environ 80/20 respectivement pour les Entités I et II sur base du scénario à politique inchangée du Bureau fédéral du Plan.

Tel qu'il est mentionné dans le nouvel Accord de coopération de décembre 2013, il appartiendra au Comité de concertation de se prononcer sur la proposition faite par la Section de fixation des objectifs en termes nominaux et structurels des différents niveaux de Pouvoir.

Conformément au mandat confié par ce nouvel Accord de coopération, la Section prendra en charge la surveillance budgétaire des différents niveaux de Pouvoir au cours des prochaines années, et en particulier en fin de période au niveau de l'Entité I compte tenu du coût budgétaire du vieillissement. La Section veillera ainsi à la soutenabilité budgétaire de chacun de ceux-ci, d'une part en fonction des facteurs de risques spécifiques des différentes Entités et d'autre part en tenant compte d'une éventuelle révision du MTO au cours de la période. En fonction des évolutions budgétaires constatées, la Section jugera de l'opportunité de formuler de nouvelles recommandations sur les trajectoires respectives.



---

# 1 IMPLICATIONS DE L'ACCORD DE COOPERATION DU 13 DÉCEMBRE 2013

---

## *1.1 Introduction*

Le 13 décembre 2013, un accord de coopération a été conclu entre l'Etat fédéral, les Régions et Communautés, ainsi que les Commissions communautaires, afin de mettre en œuvre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Cet accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cette mise en œuvre concerne plus particulièrement la transposition en droit belge de la "règle d'or" budgétaire de ce Traité. Cette règle stipule que le solde budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics doit être à l'équilibre ou en excédent. Cela suppose que le solde structurel annuel corresponde à l'objectif de moyen terme (OMT) spécifique à chaque pays, avec un seuil minimal de -0,5% du PIB nominal. Pour les pays dont le ratio d'endettement est en dessous de 60% du PIB et dont les risques de soutenabilité pour les finances publiques sont faibles, le seuil est de -1% du PIB. Le concept de solde structurel annuel fait référence au solde annuel corrigé des variations conjoncturelles et abstraction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Un mécanisme de correction doit être prévu et déclenché automatiquement en cas d'écart significatif par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers celui-ci.

Au niveau national, une institution indépendante doit être chargée de vérifier le respect de cette règle d'équilibre budgétaire.

L'accord de coopération attribue cette mission à la Section Besoin de financement des Pouvoirs publics du Conseil Supérieur des Finances et formalise ainsi le rôle qu'elle a joué jusqu'à présent. En outre, l'accord renforce son rôle en l'étendant à de nouvelles tâches, tant en matière de surveillance budgétaire que de la formulation de recommandations.

## *1.2 Une formalisation du rôle de la Section*

L'article 49 § 6 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, qui institue la Section au sein du Conseil Supérieur des Finances, lui confie déjà une mission d'évaluation budgétaire. Il est ainsi prévu que la Section formule chaque année un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. En outre, à son initiative ou à la demande du Ministre des Finances, la Section peut rendre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en cas de forte détérioration de sa situation budgétaire. Ce mécanisme n'a cependant jamais été mis en œuvre. Par rapport à ces dispositions de la loi spéciale, les responsabilités de la Section sont élargies par l'accord de coopération.

Ces dernières années, la Section a inscrit ses travaux dans le cadre du processus de surveillance budgétaire européen. La Section transmet annuellement deux Avis au gouvernement. D'une part, un Avis est rendu au printemps en vue de la préparation du Programme de stabilité que le gouvernement belge doit soumettre à la Commission européenne de préférence pour la mi avril et au plus tard pour la fin avril de chaque année. Dans cet Avis de nature normative, la Section émet des recommandations concernant la trajectoire budgétaire à moyen terme, de façon à assurer la soutenabilité des finances publiques belges à moyen et long terme. Des objectifs budgétaires sont déterminés pour l'ensemble des pouvoirs publics belges. Ces objectifs sont également répartis entre l'Entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale) et l'Entité II (Régions et Communautés et Pouvoirs locaux). Le gouvernement belge s'est traditionnellement fondé sur ces recommandations pour établir le Programme de stabilité.

D'autre part, la Section rend un Avis à l'automne, de nature rétrospective, dans lequel elle évalue la mise en œuvre du Programme de stabilité. Les réalisations budgétaires de l'année précédente sont comparées aux objectifs de ce Programme et les raisons d'un éventuel écart sont analysées. Un examen des recettes et des dépenses est aussi effectué. L'analyse est menée pour l'ensemble des pouvoirs publics, de même que chaque niveau de pouvoir considéré individuellement.

### *1.3 Un élargissement du rôle de la Section*

L'accord de coopération donne une base légale à ces fonctions de recommandation et d'évaluation de la Section et les complète sur plusieurs points.

La Section est ainsi chargée de formuler des recommandations sur la répartition de l'objectif budgétaire structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics entre les différents niveaux de pouvoir, dans le contexte de la mise à jour du Programme de stabilité. Ces objectifs doivent être déterminés à la fois en termes nominaux et structurels.

Dans son Avis de mars 2013, la Section avait déjà mis l'accent sur le concept de solde structurel. Elle avait pris acte de la détérioration des perspectives économiques et adapté par conséquent la trajectoire budgétaire proposée pour l'ensemble des pouvoirs publics. Une amélioration structurelle du solde de financement avait été recommandée, de façon à atteindre l'équilibre structurel en 2015 et l'OMT (0,75% du PIB) en 2016. Cette adaptation permettait de rendre la politique budgétaire moins dépendante des fluctuations de la conjoncture économique.

Outre le respect de la règle d'équilibre budgétaire, les recommandations doivent prendre en considération le cycle électoral des dépenses d'investissement des pouvoirs locaux ou une éventuelle révision de l'OMT.

Comme elle le faisait déjà jusqu'à présent, mais de manière plus formelle suite à l'Accord de coopération, la Section veillera à ce que la soutenabilité budgétaire de chaque niveau de Pouvoir soit assurée. Dans le contexte économique et institutionnel en évolution, il conviendra d'évaluer les contraintes budgétaires respectives, et les dynamiques de dépenses et de recettes des différents niveaux de Pouvoir.

L'objectif budgétaire global de l'ensemble des pouvoirs publics doit au préalable faire l'objet d'une concertation au sein du Comité de Concertation. Ce Comité réunit le Premier Ministre du gouvernement fédéral, les Ministres-Présidents des Communautés et Régions, ainsi que les Ministres des Finances et du Budget de toutes ces entités, étant donné que des questions budgétaires y sont traitées. La répartition des objectifs entre les niveaux de pouvoir doit en outre être approuvée

par une décision de ce Comité. L'accord de coopération systématise par conséquent les rapports entre la Section et le Comité de concertation.

La Section se voit également attribuer la responsabilité de surveiller le respect par les parties contractantes de leurs engagements budgétaires.

Une procédure spécifique est instaurée en cas d'écart important par rapport aux objectifs à un niveau de gouvernement.

Lorsque la Section constate un tel écart, une procédure bilatérale entre la Section et ce niveau de gouvernement est lancée. Ce dernier est tenu de justifier la déviation et de prendre des mesures immédiates de correction. Ces mesures doivent assurer la correction de l'écart par rapport à l'objectif dans un délai de dix-huit mois. Ce délai peut être étendu pour des motifs institutionnels ou économiques sur la base d'un Avis de la Section, dans le respect des délais fixés au niveau européen. La Section examine de plus si la déviation résulte de circonstances exceptionnelles, qui autoriseraient un écart temporaire par rapport à la règle d'équilibre budgétaire.

Dans l'hypothèse où un écart est détecté au niveau des pouvoirs locaux, la Section examine la part de cet écart qui découle de l'impact nouveau des mesures adoptées par le gouvernement fédéral et pour lequel les Régions ou Communautés ne sont dès lors pas responsables. Une attention est déjà accordée aux finances des pouvoirs locaux dans le rapport complémentaire de la Section relatif aux « *évolutions budgétaires des administrations locales* », réalisé en réponse à la demande du Comité de Concertation.

Concernant l'organisation des travaux de la Section, l'évaluation de la conformité aux objectifs pourrait s'effectuer dans l'Avis d'automne, lorsque les données pour l'année précédente sont disponibles. Une éventuelle déviation pourrait également être décelée, sur la base de données provisoires, dans l'Avis de printemps.

Il est également demandé à la Section d'émettre un Avis sur l'ampleur des mesures de correction à adopter et de surveiller leur application dans un Avis annuel. Afin d'assurer l'efficacité de la procédure, l'accord de coopération instaure un devoir d'information des gouvernements concernés à la Section.



Par ailleurs, la Section a pour nouvelle mission de proposer une répartition d'une éventuelle sanction imposée par le Conseil de l'Union européenne entre les différents niveaux de gouvernements, en proportion des manquements identifiés.

#### ***1.4 Adaptation de l'organisation de la Section***

Il est prévu de modifier l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil Supérieur des Finances afin de mieux refléter son domaine d'action. Le mode de fonctionnement de la Section est adapté suite à la mise en œuvre du Traité budgétaire, en impliquant davantage les différents niveaux de pouvoir dans ses travaux.

Ainsi, des experts en matière de finances publiques des pouvoirs locaux peuvent participer aux réunions de la Section pour les questions concernant les pouvoirs locaux. La composition du Secrétariat est aussi adaptée : il comprendra six membres de l'Entité I, issus du SPF Finances et du SPF Budget et Contrôle de la Gestion, et six représentants de l'Entité II, chacun étant désigné par son autorité de tutelle. Pour l'Entité II, deux fonctionnaires sont désignés par le Gouvernement de la Communauté flamande, un par le Gouvernement de la Communauté française, un par le Gouvernement de la Région wallonne, deux par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale après concertation avec le Collège Réuni de la COCOM et le Collège de la Commission communautaire française (COCOF). La parité linguistique entre les membres du Secrétariat devra être respectée.

Le Président de la Section sera toujours proposé conjointement par le Ministre des Finances et le Ministre du Budget. L'accord des Ministres régionaux et communautaires du Budget et des Finances sera désormais requis. En cas de désaccord, la proposition sera soumise au Comité de concertation, auquel il appartiendra de prendre une décision. Par ailleurs, le Président devra obligatoirement provenir de la Banque nationale de Belgique.



---

## 2 EVALUATION BUDGETAIRE 2013

---

### *2.1 Evaluation du solde de financement des administrations publiques*

Constatant que le déficit des Pouvoirs publics se situait en 2012 encore au-dessus du seuil des 3% de PIB et que l'effort structurel annuel moyen (estimé) sur la période 2010-2012 était inférieur à l'effort recommandé de 0,75%<sup>5</sup>, le Conseil de l'Union Européenne a décidé en juin 2013 que la Belgique n'avait pas engagé d'action suivie d'effets dans le délai imparti en réponse à la recommandation de décembre 2009<sup>6</sup>.

Conformément à la réglementation européenne en vigueur, la procédure en déficit excessif à l'encontre de la Belgique a été accélérée et celle-ci a été mise en demeure de mettre fin au déficit excessif en 2013 et de prendre les mesures nécessaires à cette correction. En particulier, le Conseil a décidé que le déficit nominal devait être ramené à 2,7% du PIB en 2013, de façon à assurer une marge de sécurité suffisante par rapport à la limite des 3% du PIB. Cette amélioration nominale correspondait à une amélioration du solde structurel de 1% du PIB en 2013, sur la base des prévisions de printemps 2013 de la Commission européenne.

Les recommandations du Conseil de l'Union européenne confirmaient ainsi largement les engagements pris par la Belgique dans son programme de stabilité 2013-2016 d'avril 2013. Celui-ci fixait l'objectif budgétaire à un déficit nominal de -2,5% de PIB pour 2013 et prévoyait ainsi une marge supplémentaire par rapport au seuil des 3%. Cet objectif nominal correspondait, dans les hypothèses macroéconomiques retenues à ce moment-là, à une amélioration structurelle de 1,1% de PIB.

---

<sup>5</sup> L'évaluation des résultats budgétaires 2012 et des évolutions structurelles sur la période 2010-2012 a fait l'objet d'un examen détaillé lors de l'Avis de la Section de novembre 2012.

<sup>6</sup> Il s'agit de la recommandation de décembre 2009 de ramener le déficit sous les 3% de PIB à l'horizon 2012 et de réaliser un effort structurel de l'ordre de 0,75% de PIB par an.

**Tableau 4**  
*Evaluation des réalisations budgétaires 2013 (% du PIB)*

Paramètres macro-économiques (évolutions annuelles)		Scénario BFP (Mars 2014)		Scénario CE (Février 2014)	
		2012	2013	2012	2013
PIB réel		-0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%
PIB potentiel			0,9%	0,9%	0,6%
Output Gap (niveau)		-1,6%	-2,3%	-1,3%	-1,7%
Indicateurs budgétaires (niveaux)		Scénario BFP (Mars 2014)		Scénario CE (Février 2014)	
		2012	2013	2012	2013
<b>BNF effectif (EDP)</b>	<b>(1)</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-2,7%</b>
(-) Incidence cyclique	(2)	-0,9%	-1,3%	-0,7%	-1,0%
(-) Opérations one-shots	(3)	-0,4%	0,6%	-0,3%	0,4%
<b>BNF structurel</b>	<b>(4)=(3)-(2)-(1)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,2%</b>
<i>Variations annuelles</i>	<i>d4</i>		<b>0,8%</b>		<b>0,7%</b>
pm. Charges d'intérêts (EDP)	(5)	3,4%	3,2%	3,4%	3,2%
Solde primaire structurel	(6)=(4)+(5)	0,7%	1,3%	<b>0,5%</b>	<b>1,0%</b>
<i>Variations annuelles</i>	<i>d6</i>		<b>0,5%</b>		<b>0,5%</b>

Source: Bureau Fédéral du Plan, Winter forecast, Commission européenne

Sur la base du scénario macro-budgétaire de moyen terme du Bureau Fédéral du Plan<sup>7</sup>, le déficit effectif des administrations publiques se situerait à 2,6% du PIB en 2013. Ce résultat, proche de l'objectif du programme de stabilité (-2,5% du PIB) permettrait de rencontrer la recommandation du Conseil de l'UE de ramener le déficit sous le seuil de déficit excessif, et plus particulièrement à 2,7% du PIB. Selon les hypothèses de croissance réelle et potentielle retenue par le Bureau Fédéral du Plan, l'évolution du solde nominal se traduirait par une amélioration du solde structurel de l'ordre de 0,8% de PIB.

Les résultats du scénario de moyen terme du BFP confirment les principaux indicateurs budgétaires résultant du scénario de la Commission européenne (Winter forecast) publié quelques semaines auparavant. Dans les deux scénarios, le solde effectif se situe en effet significativement sous le seuil de 3% du PIB et l'ordre de grandeur de l'effort structurel est comparable.

<sup>7</sup> Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019 (version de mars 2014), transmises au Gouvernement Fédéral et à la Section Besoins de Financement (publication prévue le 24 mars 2014).

Les deux exercices présentent néanmoins des différences respectivement dans l'estimation de l'impact budgétaire des opérations 'one-shot' et dans l'estimation de la composante cyclique. La convergence des soldes structurels entre les deux scénarios résulte d'une compensation de ces différences. Ainsi, les opérations one-shot seraient plus importantes en 2013 (0,6% du PIB) que celles enregistrées par la CE dans les Winter forecast (0,4% du PIB), dans la mesure où ces dernières ne prennent pas en compte le rendement d'une mesure temporaire sur l'incorporation des réserves au capital social ainsi que le rendement du rattrapage de l'imposition des plus-values sur les SICAV sans passeport européen (conjointement à hauteur de 0,2% du PIB).

Par ailleurs, la composante cyclique (négative) du solde budgétaire est plus élevée selon les estimations du Bureau Fédéral du Plan que selon le scénario de la Commission européenne. L'écart s'explique exclusivement par une estimation différente de la croissance potentielle, en particulier par l'évolution de la productivité totale des facteurs, et dans une moindre mesure de l'emploi<sup>8</sup>.

Le Bureau fédéral du Plan privilégie notamment le principe de la relative stabilité de la croissance potentielle dans le temps, afin de limiter sa pro-cyclicité, et la minimisation des révisions de celles-ci, conformément aux critères repris dans la méthode commune de l'UE dans l'estimation de la croissance potentielle. Les estimations de croissance potentielle du BFP présentent donc une relative stabilité entre les projections réalisées en mars 2013 et les projections actuelles, tandis que les Winter forecast 2014 (CE) enregistrent des révisions plus importantes par rapport au même scénario d'hiver 2013<sup>9</sup>.

Dans son appréciation des efforts structurels et du respect des recommandations, la Commission tient compte des révisions de la croissance potentielle. Celle-ci indiquait dans son évaluation du projet de plan budgétaire 2014 de la Belgique : « *The Fiscal effort is currently estimated at 0,8% of GDP. However, when corrected for the downward revision in potential growth since the time of the Council decision as well as for revenue*

---

<sup>8</sup> Igor Lebrun, «La prévision par la Commission de l'output gap pour la Belgique est-elle crédible ? », mars 2014.

<sup>9</sup> Le scénario de Moyen terme du BFP retenait pour 2013 une croissance potentielle de 1% en mars 2013 et de 0,9% en mars 2014. Les Winter forecast de la Commission estimaient la croissance potentielle 2013 à environ 0,8% en février 2013 et à 0,6% en février 2014.

*shortfalls compared to the forecast underlying the Council decision, the adjusted structural improvement is estimated at 1% of GDP...Therefore, Belgium can be considered to have taken effective action in compliance with the Council Decision of June 2013."*

Dans la mesure où les projections de printemps de la Commission prévues au mois de mai 2014 confirment les résultats du scénario d'hiver (Winter-forecast), les finances publiques belges devraient sortir de la situation de déficit excessif en 2014 : « *If this assessment of a sustainable correction is confirmed by the spring fiscal notification (validated by eurostat) and the spring forecast, the Commission will be in a position to propose to the Council the abrogation of the EDP after the 2014 Spring Forecast. In this case Belgium would be subject to the requirements of the preventive arm from 2014*''<sup>10</sup>.

Dans le cas où la sortie de la situation de déficit excessif est confirmée, la Belgique sera alors soumise au volet préventif du cadre de surveillance européen (comparativement au volet correctif). En termes de règles budgétaires, ceci a essentiellement les conséquences suivantes :

- D'une part, l'amélioration annuelle du solde structurel doit être de 0,5% au minimum (compte tenu du taux d'endettement supérieur à 60% du PIB) ;
- D'autre part, l'évolution du taux d'endettement fait l'objet d'une règle spécifique à partir de 2014. Au cours des trois années qui suivent la sortie de l'EDP (2014 à 2016), la réduction du taux d'endettement doit progressivement satisfaire au critère de la dette, à savoir une réduction annuelle d'un vingtième de l'écart entre le taux moyen des trois dernières années et le seuil de 60%. Le Benchmark, qui correspond au taux d'endettement rencontrant ce critère, devrait ainsi être atteint en 2016. Concrètement, la formule de calcul de ce benchmark est la suivante :

$$\text{Benchmark}_t = 60\% + 0,95/3 * (B_{t-1} - 60\%) + 0,95^2/3 * (B_{t-2} - 60\%) + 0,95^3/3 * (B_{t-3} - 60\%)$$

---

<sup>10</sup> European Commission, Implications of the Commission 2014 Winter Forecast for budgetary surveillance, ECFIN-DDG1.01 Ares (2014)615770.

Dans le cas où le critère de la dette n'est pas rencontré, une procédure EDP n'est pas automatiquement ouverte. La Commission européenne vérifie si le benchmark peut être atteint à politique inchangée au cours des deux années suivantes (forward-looking), et examine ensuite l'évolution du taux d'endettement 'hors effet cyclique' (correction for the cycle).

## *2.2 L'évolution de la dette publique en 2013*

### **2.2.1 Aperçu de la situation**

Fin 2012, le taux d'endettement (dette brute consolidée en % du PIB) de l'ensemble des administrations publiques (APU) s'élevait à 99,8% du PIB. Dans le cadre du contrôle budgétaire de mars 2013, le gouvernement fédéral a décidé qu'il prendrait les mesures nécessaires afin de maintenir le taux d'endettement sous la barre des 100%. Cet engagement a été pris en même temps que celui du gouvernement fédéral, repris dans le Programme de stabilité 2013-2016, visant à améliorer le solde structurel de 1% du PIB en 2013.

Il s'est avéré lors du contrôle budgétaire de mars 2013 qu'étant donné la très faible croissance économique, la limitation du solde de financement des APU à -2,5% du PIB<sup>11</sup> ne suffirait pas à réaliser une diminution endogène du taux d'endettement en 2013. Au vu de ce constat, des mesures ciblées réductrices de la dette et n'ayant aucun impact sur le solde de financement ont dû être prises afin de maintenir le taux d'endettement sous la barre des 100%.

### **2.2.2 Evolution endogène et exogène de la dette**

Avec la réalisation d'un taux d'endettement de 99,7% du PIB fin 2013, l'engagement du gouvernement fédéral, repris dans le Programme de stabilité d'avril 2013, visant à ne pas laisser croître le taux d'endettement au-dessus des 100% du PIB, a été respecté. Le faible recul du taux d'endettement en 2013 à concurrence de 0,1 point de pourcentage à 99,7% du PIB résulte de deux mouvements contraires : d'une part, une

---

<sup>11</sup> Il s'agit du solde de financement qui correspond à l'engagement pris visant à limiter le solde structurel des APU à concurrence de 1% du PIB.

hausse endogène de la dette de 1,0% du PIB et d'autre part, une diminution exogène légèrement plus importante du taux d'endettement de 1,1% du PIB. Le tableau ci-après indique que **l'augmentation endogène de la dette** a été nettement plus limitée en 2013 qu'en 2012 (+2,3% du PIB), ce qui s'explique essentiellement par le retournement favorable du solde primaire effectif de -0,6% du PIB en 2012 à +0,5% du PIB en 2013. Pour la première fois depuis 2008, le solde primaire a de nouveau été positif en 2013.

*Tableau 5*  
*Déterminants du taux d'endettement et de son évolution (% du PIB)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Taux d'endettement réalisé</b>	<b>89,2%</b>	<b>95,7%</b>	<b>95,7%</b>	<b>98,0%</b>	<b>99,8%</b>	<b>99,7%</b>
<i>Ecart annuel (% PIB)</i>	5,2%	6,5%	-0,1%	2,3%	1,8%	-0,1%
Solde primaire requis (SPR) (°)	1,3%	5,1%	-0,7%	-0,2%	1,7%	1,5%
Solde primaire effectif (SPE)	2,8%	-1,9%	-0,4%	-0,4%	-0,6%	0,5%
<b>(1) Ajustement endogène de la dette (SPR) - (SPE)</b>	<b>-1,6%</b>	<b>7,1%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,0%</b>
(2) Opérations hors solde de financement	6,7%	-0,5%	0,3%	2,1%	-0,4%	-1,1%
<b>Paramètres techniques</b>						
Taux d'intérêt implicite "i"	4,7%	4,0%	3,7%	3,6%	3,5%	3,2%
Croissance nominale du PIB "n"	3,1%	-1,6%	4,4%	3,8%	1,8%	1,7%
Croissance réelle du PIB	1,0%	-2,8%	2,3%	1,8%	-0,1%	0,2%
<b>Différentiel nominal corrigé "(i-n)/(1+n)"</b>	<b>1,5%</b>	<b>5,7%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,5%</b>

Source : Calculs propres sur la base de ICN, BNB.

Note: Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

(°)  $SPR = (dette/PIB)_{t-1} * [(i-n)/(1+n)]_t$ .

Les opérations hors solde de financement (ajustements déficit-dette, **déterminants exogènes de la dette**) ont eu en 2013, par solde, un impact favorable plus net sur le taux d'endettement public qu'en 2012 (-1,1% du PIB contre -0,4% du PIB). Une importante partie se composait de mesures spéciales (opérations financières) qui ont eu un effet baissier immédiat sur la dette (-1,4% du PIB). Il s'agissait principalement de ventes d'actifs financiers supposés n'avoir aucun intérêt stratégique pour l'économie belge : en mai 2013, les parts dans Royal Park Investments, la « bad bank » de l'ex-Fortis, ont été vendues, ce qui a directement réduit la dette publique



de 929 millions d'euros (0,2% du PIB)<sup>12</sup>. En novembre 2013, des parts (une participation de l'Etat de 25%) dans BNP Paribas Fortis ont été vendues pour un montant de 3,25 milliards d'euros (0,9% du PIB) et enfin, en décembre 2013, la créance sur la CE relative au bâtiment Berlaymont a été vendue à des institutions financières, ce qui a entraîné une diminution directe de la dette de 624 millions d'euros (0,2% du PIB)<sup>13</sup>.

Par ailleurs, les placements complémentaires (493 millions d'euros ou 0,1% du PIB) en dette publique fédérale ont entraîné une consolidation renforcée, de sorte qu'un montant plus élevé en actifs consolidables de la dette totale a pu être déduit afin d'obtenir la dette brute consolidée. Cela est dû au fait qu'un nombre plus élevé d'organismes appartenant au périmètre de l'Entité I se sont vus imposer en 2013 l'obligation légale<sup>14</sup> d'effectuer ce type de placements (au lieu de maintenir des créances sur le secteur privé). Cette consolidation renforcée s'exprime dans les comptes financiers par une diminution des achats nets d'actifs financiers (du secteur privé) sans poste de contrepartie compensatoire de la hausse des créances sur le pouvoir fédéral car ces comptes sont établis sur une base consolidée.

---

<sup>12</sup> Le produit de la vente a été plus élevé (6,7 milliards d'euros, correspondant à une valeur d'actif net ou valeur intrinsèque d'environ 2,3 milliards d'euros, ce qui pour la SFPI (avec une participation de 43,53%) a entraîné une recette d'environ 1 milliard d'euros). De ce dernier montant, il convient toutefois de déduire une partie des réserves distribuées qui doit être considérée comme un dividende normal, car il s'agit d'une recette non fiscale ayant un impact sur le solde de financement, de sorte que la diminution exogène favorable de la dette s'élève à 929 millions d'euros.

<sup>13</sup> Le prix de vente total s'élevait à 635,7 millions d'euros. Etant donné que ce montant comprenait une recette non fiscale d'intérêts courus pour 12,1 millions d'euros, l'ajustement déficit-dette réducteur de la dette à proprement parler se chiffrait à 623,6 millions d'euros.

<sup>14</sup> Loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions fiscales et financières diverses, Titre 11 – Mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, art. 113-121. Les organismes appartenant au Pouvoir fédéral et à la Sécurité sociale (abstraction faite de quelques exceptions) doivent : 1° placer leurs disponibilités à vue sur un compte ouvert auprès de l'institution désignée par l'Etat et 2° investir leurs autres disponibilités directement auprès du Trésor et/ou les investir en instruments financiers émis par l'Etat fédéral.

En outre, parmi les autres facteurs exogènes de la dette, il convient d'encore mentionner en particulier les éléments suivants. Le remboursement par KBC d'un tiers du prêt subordonné accordé par la Communauté flamande a diminué la dette de 1,75 milliard d'euros<sup>15</sup>. L'annulation des swaps d'intérêts a eu un impact favorable sur la dette de 730 millions au total en raison des primes d'annulation reçues<sup>16</sup>. Enfin, les importantes primes d'émission et de rachat ont entraîné, tout comme en 2012 mais de manière plus limitée, une diminution de la dette (-1,502 milliard d'euros ou -0,4% du PIB en 2013 contre -2,79 milliards d'euros ou 0,74% du PIB) car le taux du marché s'est généralement situé nettement en-dessous du taux du coupon des titres de la dette publique en 2013, de sorte que la valeur d'émission ou de rachat des titres a été globalement supérieure à leur valeur nominale.

Tout comme au cours des dernières années, le soutien aux Etats membres de la zone euro en difficultés financières a contribué à augmenter la dette. En 2013 (+0,7% du PIB), cet impact défavorable (en raison de garanties pour les prêts du FESF à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal ainsi que de l'apport de capital dans le MES) a toutefois été plus limité qu'en 2012 (+1,7% du PIB). Lors de l'évaluation européenne de l'évolution autorisée de la dette publique, il est tenu compte, comme une forme de circonstance atténuante, de la hausse de la dette résultant de ce soutien accordé dans le cadre de la solidarité européenne. Enfin, la participation à l'augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) a également encore contribué à augmenter la dette de 0,448 milliard d'euros ou 0,1% du PIB.

Le graphique ci-dessous illustre l'importance du soutien aux Etats membres de la zone euro dans l'ensemble des déterminants exogènes de la dette, en comparaison avec l'évolution de la dette totale. A partir de 2008, le taux d'endettement est comparé à une évolution théorique de ce taux qui ne serait déterminée que par ses seuls déterminants endogènes. Depuis 2010, l'impact du soutien des Etats membres de la zone euro à certains Etats membres de la zone euro en difficultés financières s'est accru à vue d'œil. L'effet cumulatif sur la dette publique belge des prêts intergouvernementaux (à la Grèce), des garanties pour le FESF et de l'apport de

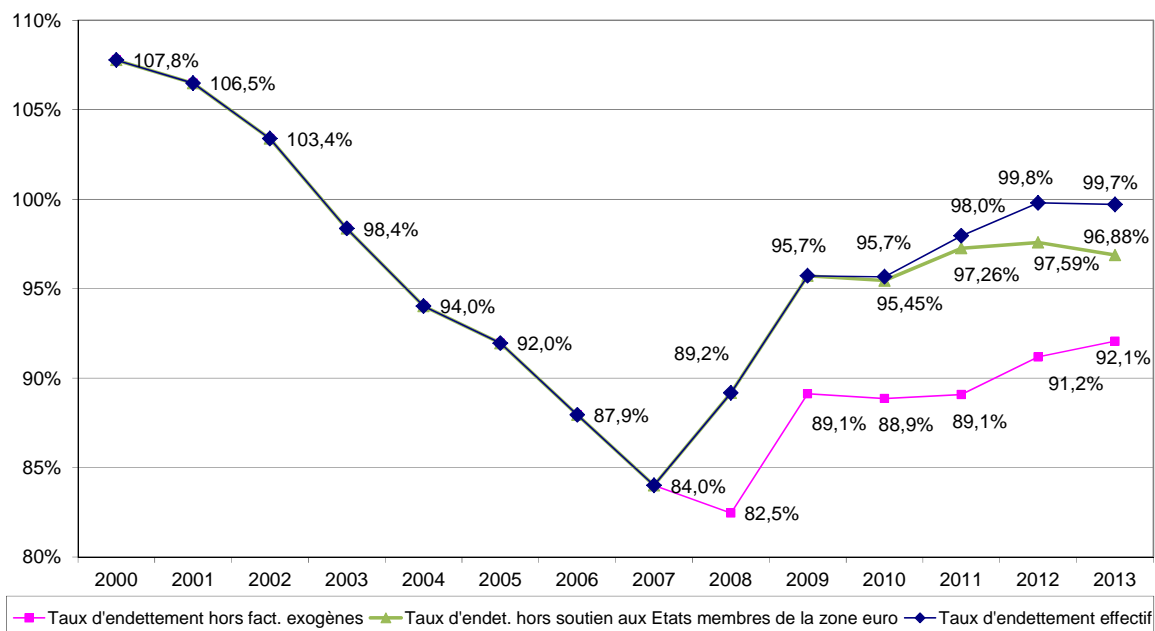
---

<sup>15</sup> Ce montant se compose de capital pour 1,167 milliard d'euros et d'une prime pour 0,583 milliard d'euros.

<sup>16</sup> Les primes d'annulation reçues sont comptabilisées en SEC95 comme une diminution des charges d'intérêts qui sont réparties sur la durée résiduelle des swaps. Par ailleurs, il y a également une augmentation des charges d'intérêts suite à la disparition de l'effet positif des cash flows issus de ces swaps sur les charges d'intérêts.

capital dans le MES est passé de 0,2% du PIB en 2010 à 0,7% du PIB en 2011, à 2,2% du PIB en 2012 et à 2,8% du PIB en 2013.

*Graphique 1  
Taux d'endettement (% du PIB)*



### 2.2.3 Garanties de l'Etat en faveur du secteur financier

En marge de ce chapitre relatif à la dette publique, il peut encore être mentionné que la dette des institutions financières garantie par le PF pendant la crise financière a chuté de façon notable au cours de l'année écoulée et est passée de 59,06 milliards d'euros (15,71% du PIB) à 45,36 milliards d'euros (11,86% du PIB).



---

### 3 SCÉNARIO BUDGETAIRE DE 'BASE' DU BUREAU FEDERAL DU PLAN

---

Cette partie est consacrée à l'examen du scénario budgétaire de base qui servira de référence pour déterminer les implications de la trajectoire budgétaire normative. Ce scénario repose sur la projection macro-budgétaire de moyen terme du Bureau Fédéral du Plan, qui a été transmise au Gouvernement fédéral dans le cadre de la préparation du prochain programme de stabilité. Les principales hypothèses macro-économiques et relatives aux finances publiques de cette projection sont détaillées dans le Rapport du 13 mars relatif aux « Perspectives économiques 2014-2019 » du BFP. On retiendra en particulier les éléments suivants :

- Les perspectives utilisées ici sont basées sur les données disponibles au 10 mars 2014. Elles ne tiennent donc pas encore compte des comptes nationaux 2013 provisoires qui seront disponibles le 31 mars 2014, ni des résultats de l'ajustement budgétaire qui aura lieu à la fin du mois de mars. La projection intègre par contre l'impact de la réforme de l'Etat (cf. description détaillée 3.2.1), les mesures prises dans le cadre budget initial 2014 et les mesures prises à l'issue du pacte de compétitivité de novembre 2013 (la compensation de l'impact de ces mesures n'a cependant pas été prise en compte car les modalités de concrétisation et de financement (par une ou plusieurs entités) de cette compensation n'ont pas encore été clarifiées) ;
- Les recettes fiscales sont notamment influencées par l'implémentation de la « fairness tax » sur les sociétés, des mesures en matière de précompte immobilier, l'effet différé de la suppression de la réduction d'impôt pour les investissements économiseurs d'énergie, ainsi que la baisse du taux de TVA sur l'électricité (de 21% à 6%) à partir d'avril 2014 ;
- Tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées, les dépenses de rémunération évoluent selon les perspectives d'emploi public, l'évolution salariale et les revalorisations salariales décidées dans le cadre des accords sectoriels signés actuellement. En particulier, une hypothèse de réduction de l'emploi public sur la période de projection est retenue, notamment dans l'administration des Pouvoirs locaux et des Communautés et Régions.

L'impact de la réforme des pensions des agents des Pouvoirs locaux sur les dépenses de rémunération a par ailleurs également été estimé ;

- La projection anticipe que les mesures supplémentaires destinées à réduire les départs anticipés du marché du travail (relèvement de l'âge d'accès à la retraite anticipée, le durcissement des conditions de carrière et la réforme du régime de mise en disponibilité des enseignants) auront un effet positif sur l'offre de travail ;
- Des mesures one-shot sont estimées à hauteur de 0,6% de PIB et 0,3% de PIB respectivement en 2013 et 2014. En 2013, la projection retient entre autres un rendement de près de 700 millions d'euros pour la régularisation fiscale, une recette de 600 millions d'euros au titre d'une mesure temporaire sur l'incorporation des réserves au capital social et du rendement du rattrapage de l'imposition des plus-values sur les SICAV sans passeport européen, ainsi qu'un impact à hauteur de 550 millions d'euros pour le Gouvernement fédéral du ralentissement du rythme des enrôlements<sup>17</sup>. Le montant des one-shot en 2014 provient pour l'essentiel du rendement de la régularisation fiscale ('régularisation ter') et dans une moindre mesure de ventes d'actifs par les entités fédérées.
- Enfin, en matière d'opérations financières, la projection tient compte de la poursuite du remboursement (étalé dans le temps) par une grande banque de l'emprunt contracté auprès de la Région flamande et du versement de revenus de la propriété par cette même banque.

---

<sup>17</sup> A l'inverse, le ralentissement du rythme des enrôlements devrait diminuer les recettes des Pouvoirs locaux pour un montant de l'ordre de 129 millions d'euros.

### 3.1 Scénario budgétaire de base pour l'ensemble des Pouvoirs publics

Dans la projection budgétaire du Bureau Fédéral du Plan, la croissance économique atteindrait 1,4% en 2014 et augmenterait à 1,7% au cours des années suivantes pour converger ensuite vers un taux de variation de 1,4% en 2019, ce dernier étant déduit de l'hypothèse de fermeture de l'output gap en 2019<sup>18</sup>. En moyenne sur la période 2014-2017, soit la période correspondant à l'horizon du programme de stabilité, la croissance réelle serait supérieure à la croissance potentielle (1,7% par an comparativement à 1,2% en termes de PIB potentiel). La composante cyclique du solde, qui est encore fortement négative en 2014, diminue progressivement à mesure que l'output gap se réduit.

**Tableau 6**  
**Scénario à politique inchangée sur base de la projection**  
**du Bureau Fédéral du Plan de mars 2014**

Perspectives budgétaires sur base des hypothèses du BFP							Moy. Ann.
<u>Niveaux</u>		2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017
<b>Croissance réelle PIB</b>	<b>(1)</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>
Croissance potentielle PIB	(2)	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,2%
Ecart	(3)=(1)-(2)	-0,7%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,5%
Output-Gap (Niveau)	(4)	-2,3%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	-1,0%
<u>Niveaux ou évolution cumulée</u>		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>BNF effectif : Niveau (EDP)</b>	<b>(8)</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-0,2%</b>
Solde primaire		0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,4%
Incidences cycliques (Niveau)	(9)=0,55*(4)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	1,1%
BNF ajusté du cycle	(10)=(8)-(9)	-1,3%	-1,7%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-1,3%
One-shots	(11)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,6%
BNF structurel	(12)=(10)-(11)	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-0,7%
<b>Améliorations structurelles</b>			<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	
Charges d'intérêts (EDP)	(13)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	-0,2%
Solde primaire structurel	(14)	1,3%	1,1%	0,8%	0,6%	0,4%	-0,9%
<b>Améliorations primaires struct.</b>			<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	

Source : Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

<sup>18</sup> Une version des tableaux présentés dans cette partie jusqu'à 2019 apparaît en annexe.

Sur l'ensemble de la période de projection, le solde budgétaire structurel (ligne 12 du Tableau 6) se détériorerait d'environ 0,5% de PIB, pour partie sous l'effet des mesures prises dans le cadre du plan de compétitivité (réduction de cotisations sociales de l'ordre de 500 millions d'euros en 2015, 2017 et 2019) et de la réduction à partir de 2014 de la TVA sur l'électricité, mais aussi sous l'effet de l'accroissement des prestations sociales en contexte de vieillissement démographique. Cette détérioration resterait néanmoins limitée, notamment en raison du faible rythme de progression attendu des dépenses autres que les prestations sociales<sup>19</sup>.

Après une évolution négative en début de période (à l'horizon 2015), le solde de financement effectif des administrations publiques s'améliorerait progressivement grâce à la reprise conjoncturelle et à la réduction des charges d'intérêts. A l'horizon de la période du programme de stabilité (2017), le solde budgétaire effectif resterait ainsi sous le seuil de 3% de PIB.

En 2014, les évolutions budgétaires se caractérisent par une légère détérioration du déficit nominal et structurel (-0,1% de PIB). Des mesures complémentaires seraient donc nécessaires pour respecter les engagements pris dans le programme de stabilité (amélioration structurelle de 0,6% de PIB).

Le taux d'endettement n'augmenterait que légèrement en 2014 mais passerait au-dessus du seuil de 100% du PIB. Compte tenu du renforcement de la croissance nominale attendue et de la baisse du taux d'intérêt implicite, le taux d'endettement diminuerait toutefois au cours des années suivantes sous l'effet d'une dynamique endogène favorable. Dans une moindre mesure, les opérations 'hors soldes de financement' continuent d'exercer une influence négative sur la dette. Il n'est pas tenu compte ici des éventuelles modifications de périmètre ou de changements méthodologiques qui peuvent avoir un impact sur la dette.

---

<sup>19</sup> Environ 1% par an sur la période 2013-2017.



*Tableau 7  
Perspectives en matière de taux d'endettement*

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Taux d'endettement</b>	<b>99,9%</b>	<b>100,1%</b>	<b>99,8%</b>	<b>99,5%</b>	<b>99,1%</b>
Ecart annuel		0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
* Evolution Endogène		-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
* Incidences "hors BNF"		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
PIB nominal	1,5%	2,9%	3,5%	3,4%	3,4%
Taux d'intérêt implicite	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%
Taux d'endettement 'benchmark' (*)		95,4%	96,1%	96,1%	95,9%

Source : Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(\*) Taux d'endettement qui respecte le critère de la dette, dont la formule est donnée dans la partie 2.1. Ce taux d'endettement correspond à une réduction d'un vingtième de l'écart moyen observé respectivement entre le taux d'endettement des trois dernières années et 60%.

La dynamique endogène du taux d'endettement n'est toutefois pas suffisante pour rencontrer le critère de la dette, tel que spécifié dans le Six Pack. Le taux d'endettement reste en effet supérieur au taux d'endettement 'benchmark' à l'horizon 2017, c'est-à-dire l'horizon du programme de stabilité.

## *3.2 Projection à politique inchangée par grande Entité et par grand niveau de Pouvoir*

### **3.2.1 Conséquences de la sixième réforme de l'Etat**

Fin 2013, le second volet de la sixième réforme de l'Etat (notamment la nouvelle Loi spéciale de Financement (LSF)) a été approuvé au Parlement fédéral. Cette réforme augmente la part des communautés et régions dans les finances publiques belges à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>20</sup>, et ce en élargissant les compétences des communautés et régions et partant, en révisant le financement actuel des entités fédérées. Pour la première fois, le Bureau fédéral du Plan (BFP) a tenu compte de la sixième réforme

<sup>20</sup> Le transfert de compétences aura lieu le 1<sup>er</sup> juillet 2014 et la Loi spéciale de Financement entrera également en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Le volet fiscal de la LSF entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 mais s'applique à l'exercice d'imposition 2015 ; le volet financier (sauf quelques exceptions) de la LSF s'applique à partir de l'année budgétaire 2015.

de l'Etat, et en particulier de la réforme de la Loi spéciale de Financement et du transfert de compétences dans ses projections à moyen terme.

Selon les projections du Bureau fédéral du Plan, les nouvelles compétences représentent en 2015 3,3% du PIB de dépenses supplémentaires pour les communautés et régions. Si dans le poste des dépenses, on additionne les dépenses liées à la compétence « dépenses fiscales » et certaines dépenses relatives à la politique des groupes cibles (à savoir diminution des cotisations sociales)<sup>21</sup>, les dépenses supplémentaires résultant de la sixième réforme de l'Etat grimpent à 4,5% du PIB. Pour faire face à ces nouvelles dépenses, des moyens supplémentaires sont naturellement prévus pour les communautés et régions. Selon la projection du BFP, les nouvelles dotations s'élèvent à 4,2% du PIB en 2015.

Suite à la sixième réforme de l'Etat, les régions deviennent compétentes en matière d'emploi, de dépenses fiscales ainsi qu'une série de compétences plus limitées dont le Fonds des calamités et la politique des grandes villes. En raison de la nouvelle loi de financement, les moyens fédéraux prévus pour ces compétences sont (partiellement) transférés aux régions. Ainsi, les moyens fédéraux pour la compétence emploi sont entièrement transférés aux régions à l'horizon 2015, dont 90% via une dotation et les 10% restant via le mécanisme de transition. Les nouvelles dotations relatives à l'emploi et aux dépenses fiscales (dotation résiduaire<sup>22</sup>) seront adaptées à l'inflation et partiellement à la croissance (voir *infra*) et réparties entre les régions sur la base de la nouvelle clé IPP (fédérale). Le financement actuel des régions a également été revu en profondeur à l'occasion de la nouvelle LSF. La dotation IPP et le terme négatif disparaissent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et sont remplacés par un élargissement de l'autonomie fiscale (qui sert également au financement d'une partie des dépenses fiscales). L'élargissement de l'autonomie fiscale (11,9 milliards d'euros) est réalisé en régionalisant une partie de l'impôt des personnes physiques. Enfin, le mécanisme de solidarité a également été revu (seuls 80% de la différence entre la part de la région dans la population totale et la part de la région dans l'impôt des personnes physiques fédéral sont encore indemnisés) et un « financement correct » des institutions bruxelloises a été prévu.

---

<sup>21</sup> Ces éléments sont classés en tant que recette négative dans la projection du Bureau fédéral du Plan.

<sup>22</sup> Une dotation qui regroupe le financement des nouvelles compétences, plus restreintes, ainsi que les moyens IPP supplémentaires.

Les nouvelles compétences des communautés (de la Commission communautaire comme pour Bruxelles) sont liées aux personnes et impliquent pour la première fois un transfert de compétences de la sécurité sociale aux communautés et régions. Ces compétences sont les allocations familiales, les soins aux personnes âgées et les soins de santé. D'autres compétences transférées aux communautés concernent notamment les maisons de justice et les infrastructures hospitalières. Pour les nouvelles compétences communautaires, la Loi spéciale de Financement a également prévu de nouvelles dotations qui seront systématiquement réparties entre les communautés sur la base de clés démographiques. Les dotations relatives aux allocations familiales et aux soins aux personnes âgées seront adaptées à l'inflation et à la croissance de la population<sup>23</sup>, et seront partiellement liées à la croissance réelle du PIB par habitant (voir *infra*). La dotation relative aux soins de santé est liée à l'évolution de l'inflation, à la croissance de la population totale et à un certain pourcentage de la croissance économique (voir *infra*). Le financement actuel des communautés a également été revu. Le turbo Lambermont<sup>24</sup> a pris fin et les moyens du Lambermont seront intégrés dans la dotation TVA et la dotation IPP. La dotation relative à la redevance radio-télévision disparaît et est totalement intégrée à la dotation TVA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Il a également été établi que la nouvelle Loi spéciale de Financement doit être neutre au cours de l'année de départ (2015) ; cela implique qu'en 2015, chaque entité doit disposer des mêmes moyens que sous l'actuelle LSF. A cette fin, un mécanisme de transition qui compense une perte éventuelle et qui dispose que les entités qui engrangent un bénéfice par rapport à l'actuelle LSF doivent le céder, a été prévu. Tous les éléments de la Loi spéciale de Financement ne relèvent pas de ce mécanisme – c'est le cas notamment des éléments qui sont analysés dans les paragraphes qui suivent – et le financement correct des institutions bruxelloises doit être laissé en-dehors du mécanisme de transition.

---

<sup>23</sup> A savoir la croissance de la population âgée de 0 à 18 ans pour les allocations familiales et la croissance de la population âgée de plus de 80 ans pour les soins aux personnes âgées.

<sup>24</sup> La répartition des moyens TVA supplémentaires sur la base de la clé de répartition IPP.

Conformément à l'accord de gouvernement de décembre 2011, la nouvelle Loi spéciale de Financement prévoit une contribution des communautés et régions à l'assainissement des finances publiques ainsi qu'au coût du vieillissement. La première contribution s'élève à 250 millions d'euros en 2014 et grimpe ensuite à 1,25 milliard d'euros en 2015 et à 2,5 milliards d'euros en 2016. Cette contribution est prélevée à partir de 2015 sur la dotation relative à l'emploi pour les régions et sur la dotation IPP pour les communautés. La contribution au coût du vieillissement est réalisée en diminuant la liaison à la croissance des dotations à partir de 2017<sup>25</sup>. Pour les régions, la liaison à la croissance des dotations relatives à l'emploi et aux dépenses fiscales est ainsi réduite de 75% à 55% et la liaison à la croissance de la dotation résiduaire passe de 100% à 55%. Au niveau des communautés, la liaison à la croissance des dotations relatives aux soins de santé, aux soins aux personnes âgées et aux infrastructures hospitalières est réduite de 82,5% à 65% et la liaison à la croissance de la dotation IPP passe de 75% à 55%. La contribution des communautés et régions au coût du vieillissement doit finalement s'élever à 0,23% à l'horizon 2030.

Il convient de faire remarquer que le transfert réel de charges peut notamment être influencé par un écart entre la dynamique effective observée des besoins à politique inchangée et les moyens transférés, par exemple en ce qui concerne les compétences en matière de vieillissement. Le Comité d'étude sur le vieillissement procédera à une analyse plus poussée des conséquences de la sixième réforme de l'Etat sur le coût du vieillissement.

Enfin, la nouvelle Loi spéciale de Financement prévoit également que les communautés et régions doivent progressivement payer une contribution plus élevée pour le coût des pensions de leurs agents. Cette contribution de responsabilisation pensions doit être égale à 8,86% (le pourcentage de contribution applicable pour l'instant au personnel contractuel) à l'horizon 2028. Par ailleurs, les régions sont également responsabilisées en matière de climat.

Les efforts budgétaires des communautés et régions suite à la nouvelle Loi spéciale de Financement sont examinés plus loin dans le présent Avis, voir 5.1.2.

---

<sup>25</sup> Il est à noter qu'au cas où la croissance économique est supérieure à 2,25%, la liaison à la croissance équivaut bien à 100% pour la partie de la croissance qui excède 2,25%.

### 3.2.2 Les données de la projection par niveau de Pouvoir

Le tableau qui suit présente les principaux indicateurs budgétaires par Entité et par grand niveau de Pouvoir sur la période 2012-2017 tels qu'ils résultent de la projection du Bureau Fédéral du Plan.

*Tableau 8  
Perspectives budgétaires par Entité et par niveau de Pouvoir(°)*

Perspectives budgétaires par Entité	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>BNF</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-0,2%</b>
<u>Entité I</u>	<u>-2,5%</u>	<u>-2,7%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>0,2%</u>
* Pouvoir Fédéral	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%	0,2%
* Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entité II</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>
* Communautés et Régions	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,4%
<i>Transfert de charges (*)</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>
* Pouvoirs locaux	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%
<b>Solde primaire (**)</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,4%</b>
<u>Entité I</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,0%</u>
* Pouvoir Fédéral	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,0%
* Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entité II</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,4%</u>
* Communautés et Régions	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,4%
* Pouvoirs locaux	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>-0,2%</b>
Entité I	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	-0,2%
Entité II	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%

(\*) Calculs SED

(\*\*) Les soldes primaires sont consolidés pour les intérêts entre niveaux de Pouvoir

Source : Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(°) Des tableaux jusqu'à 2019 sont disponibles en annexe

Il ressort clairement de la projection que la Réforme de l'Etat a sensiblement influencé les situations budgétaires respectives des deux grandes Entités. L'Entité I enregistre une stabilisation de son solde primaire entre 2013 et 2017 après transfert de charges, tandis que l'Entité II voit celui-ci se détériorer à partir de 2015 sous l'effet de l'introduction de la contribution à l'assainissement. L'impact de la Réforme de l'Etat sur la situation budgétaire de l'Entité II, qui est évalué à 0,7% du PIB à l'horizon 2017, n'est que partiellement reflété dans l'évolution du solde primaire (ou du solde de financement) (cf. partie 5.1.2 , Tableau 13 pour plus de détails). Ceci s'explique par le fait qu'en l'absence de réforme institutionnelle, les Communautés et

Régions auraient dégagé globalement de légers surplus budgétaires selon les hypothèses du scénario du Bureau Fédéral du Plan.

Le déficit de l'Entité I, d'un niveau plus élevé que celui de l'Entité II (en raison des charges d'intérêts) enregistre néanmoins une diminution à politique inchangée sur la période 2013-2017 grâce à la réduction des charges d'intérêts (-0,2% entre 2013 et 2017). A ce propos, il faut rester attentif au caractère conditionnel de l'évolution favorable des charges d'intérêts, notamment via la baisse du taux d'intérêts implicite. La projection fait en effet implicitement l'hypothèse d'une stabilité des marchés financiers et du maintien de la confiance à l'égard des titres de la dette souveraine belge. Cette hypothèse suppose elle-même le maintien d'une politique budgétaire crédible à moyen terme et d'une croissance économique suffisante.

Dans son exercice de projection, le Bureau Fédéral du Plan a isolé l'impact budgétaire de certaines décisions du Pouvoir Fédéral sur les Pouvoirs locaux, en vue de donner à la Section un maximum d'informations en vue de l'évaluation qu'elle devra réaliser ensuite des résultats budgétaires (cf. rapport sur l'évolution budgétaire des pouvoirs locaux). Ainsi, la projection tient compte de la réforme des pensions du personnel statutaire des administrations publiques, dont le coût estimé à 560 millions d'euros en 2017 est à charge des Pouvoirs locaux. Cette projection intègre également les mesures relatives aux zones de secours et au revenu d'intégration, lesquelles sont prises en charge par le Pouvoir fédéral (et dont le coût est estimé à presque 200 millions d'euros en 2017).

### **3.2.3 L'évolution des dépenses primaires structurelles des administrations publiques sur la période 2002-2013, prévisions pour la période 2014-2019**

#### *3.2.3.1 Introduction*

Les tableaux 9 et 10 représentent, pour l'ensemble des administrations publiques, les entités et les grands niveaux de pouvoir, l'évolution du niveau de leurs dépenses structurelles en proportion du PIB d'une part, et en taux de croissance, à prix constants, d'autre part.

Dans le contexte de ce chapitre, la Section a retenu le concept de *dépenses primaires structurelles*.

Ce concept de *dépenses primaires* diffère du concept de dépenses SEC sur les points suivants : dans ce cadre, les dépenses primaires n'incluent ni les cotisations sociales (fictives) imputées aux administrations publiques<sup>26</sup>, ni la réduction structurelle de précompte professionnel<sup>27</sup>, ni la contribution RNB de la Belgique à l'Union européenne. Leur ordre de grandeur est ainsi plus faible que celui des dépenses SEC et leur évolution peut différer.

Par *dépenses structurelles*, la Section entend *les dépenses annuelles (concept CSF) corrigées des effets des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires*. Les variations conjoncturelles prises en compte pour le calcul de la proportion des dépenses dans le PIB sont de deux ordres. Pour les deux séries de dépenses présentées dans les tableaux ci-dessous, les composantes cycliques des dépenses de chômage et des investissements des pouvoirs locaux ont été neutralisées. En outre, pour la série en proportion du PIB, c'est le PIB potentiel, corrigé des variations conjoncturelles, qui a été retenu comme unité de mesure.

Seules les dépenses finales sont retenues dans la décomposition entre entités, ce qui exclut les transferts entre entités<sup>28</sup>. Le transfert des allocations familiales aux communautés dans le cadre de la réforme de l'Etat est pris en compte à partir de 2015 dans l'entité II, au niveau des communautés et régions.

---

<sup>26</sup> L'imputation de cotisations sociales consiste, lorsque les administrations publiques paient directement des prestations sociales à leur (ancien) personnel, à considérer, pour l'établissement des comptes, que ces prestations transitent par un fonds comptable (fictif). Les montants imputés sont identiques en recettes et en dépenses, de sorte que cette opération comptable augmente les recettes et les dépenses par rapport aux encaissements et décaissements effectifs, mais est neutre pour le solde de financement.

<sup>27</sup> En SEC, les recettes du précompte professionnel incluent les montants non perçus à la suite de l'application de la réduction. Le SEC la traite ainsi comme une dépense, tandis que le Conseil supérieur des Finances la considère comme une moindre recette.

<sup>28</sup> Conformément à la méthodologie du Conseil supérieur des Finances, les dépenses de sécurité sociale contrôlées par l'Etat fédéral sont classées dans la composante *sécurité sociale* de l'entité I, tandis que les dépenses de sécurité sociale contrôlées par les entités fédérées sont regroupées dans la composante *Communautés et régions* de l'entité II. Cela concerne le Zorgfonds, et, à partir de 2015, les allocations familiales. En SEC, l'ensemble de ces dépenses sont comptabilisées dans le sous-secteur S.1314 (sécurité sociale).

Enfin, afin d'analyser des données comparables dans le temps, la Section a neutralisé les changements des périmètres suivants et les transferts budgétaires y afférents : en 2004, le transfert à la sécurité sociale par le pouvoir fédéral du financement du prix de la journée d'hospitalisation, accompagné d'un transfert budgétaire et la reprise par l'Etat des pensions statutaires de Belgacom, en 2007, la reprise par l'Etat des pensions de la SNCB. En 2008, l'extension de la couverture sociale obligatoire de soins de santé des indépendants aux petits risques s'est traduite par une augmentation des prestations sociales de la sécurité sociale de l'ordre de 0,1 % du PIB, compensée par une hausse des cotisations versées et par une réduction des transferts aux autres secteurs. Par manque de données disponibles pour l'ensemble de la période considérée, la Section n'a toutefois pas pu neutraliser ce changement de périmètre. La Section n'a pas non plus neutralisé l'impact de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat, de sorte que les évolutions par entité présentées dans le Tableau 6 ne sont pas pertinentes l'année de sa mise en œuvre budgétaire, c'est-à-dire en 2015.

### *3.2.3.2 Description de l'évolution du ratio des dépenses*

Le Tableau 9 présente l'évolution des dépenses en proportion du PIB potentiel. Sur la période 2002-2013, les dépenses primaires structurelles des administrations publiques ont augmenté de 41,7 % à 46,3 %. Cette augmentation ne se répartit toutefois pas uniformément, ni dans le temps, ni entre entités, ni entre types de dépenses.

C'est ainsi principalement en 2008 et 2009, lors de l'exécution des budgets établis juste avant et au début de la crise économique<sup>29</sup>, et en 2011, que cette mesure des dépenses structurelles a fortement augmenté.

---

<sup>29</sup> Notons que les interventions dans les institutions financières intervenues à ce moment ne sont pas un facteur explicatif de ces hausses, car elles ne sont pas reprises dans ces données : elles ne constituent en général pas des dépenses au sens du SEC, et, quand elles le sont, elles sont ponctuelles et non structurelles.



En ce qui concerne les entités, l'entité I a vu son poids passer de 26,5 % à 30,2 %, tandis que la part de l'entité II est majorée de 15,4 % à 16,1 %, soit une augmentation relativement plus faible. En termes de composantes, au sein de l'entité I, c'est la sécurité sociale qui progresse le plus, de 18,7 % à 21,6 %, tandis que le pouvoir fédéral passe de 7,8 à 8,6 %.

Si l'on isole au sein du pouvoir fédéral les dépenses sociales, principalement les pensions du secteur public, la quasi-totalité de l'augmentation leur est toutefois imputable. Au sein de l'entité II, la part des communautés et régions a progressé de 9,3 % à 9,9 %, tandis que celle des pouvoirs locaux est demeurée globalement stable aux alentours de 6 % du PIB sur cette période.

En ce qui concerne le type des dépenses, ce sont clairement les dépenses sociales qui augmentent de manière régulière, surtout à partir de 2008. A l'exception des dépenses sociales, les dépenses des administrations publiques ont été globalement stationnaires ou en très légère hausse, en proportion du PIB potentiel, sur la période 2002-2013.

Pour la période 2014-2019, les prévisions du Bureau fédéral du Plan, après réforme de l'Etat, qui provoque logiquement en 2015 une baisse des dépenses de l'entité I et une hausse des dépenses des communautés et régions au sein de l'entité II, indiquent la poursuite de la stabilité des différents types de dépenses, à l'exception des dépenses sociales, qui devraient continuer à progresser.

### 3.2.3.3 Facteurs explicatifs et commentaire des rythmes de progression des dépenses

L'évolution de la proportion des dépenses primaires dans le PIB, telle que présentée dans le Tableau 9, peut se décomposer en trois termes :

- avec un signe positif, un terme découlant de l'évolution des dépenses primaires à prix constants, dont le taux de croissance est l'objet du Tableau 10<sup>30</sup> ;
- avec un signe négatif, un terme généralement relativement stable découlant du taux de croissance du PIB potentiel, repris dans le Tableau 9;
- un terme, repris dans le Tableau 9 pour l'ensemble des administrations publiques, découlant de l'évolution relative des prix des dépenses publiques et de la production intérieure<sup>31</sup>.

Comme la croissance du PIB potentiel est en général relativement stable, à court terme, l'évolution de la proportion précitée dépend principalement du rythme d'augmentation des dépenses combiné à l'effet des prix relatifs. Afin d'éclairer l'évolution sous-jacente des dépenses, le Tableau 9 présente pour l'ensemble des administrations publiques l'évolution de celles-ci hors l'effet des prix relatifs.

A trois exceptions près, celle-ci a été relativement stable proche de 0,5 % par an entre 2003 et 2011, malgré la stabilité apparente du ratio des dépenses publiques la plupart des années exposée antérieurement. Ensuite, elle est toutefois devenue négative en 2012 et devrait rester faible jusque 2019, selon les prévisions du Bureau fédéral du Plan.

---

<sup>30</sup> Les différentes composantes des dépenses sont déflatées par les indices pertinents : l'indice des prix à la consommation pour les prestations sociales en nature et les autres dépenses, l'indice des prestations sociales, pour les prestations sociales en espèces, et l'indice des rémunérations de la fonction publique pour les rémunérations.

<sup>31</sup> En effet, si les prix de la dépense publique, augmentent plus ou moins que ceux de la production intérieure qui compose le PIB, à PIB et dépenses inchangés à prix constants, la part des dépenses dans le PIB augmentera ou diminuera mécaniquement.

Les fortes augmentations du ratio constatées en 2008, 2009, et 2011 peuvent ainsi partiellement s'expliquer grâce à l'ensemble de ces indicateurs de la manière suivante :

- en 2008 et en 2011, la forte augmentation des prix relatifs des dépenses publiques a eu un impact estimé à 0,8 % et 0,5 % respectivement ;
- en 2009, le taux de croissance du PIB potentiel a fortement baissé, d'environ 1,8 % par an avant la crise, à environ 1 % depuis, de sorte qu'à évolution identique des dépenses, l'évolution de leur proportion dans le PIB potentiel est plus élevée qu'auparavant, ce qui a contribué à l'augmentation du ratio.

En marge du Tableau 10, les rythmes d'évolution des dépenses par grandes périodes illustrent le ralentissement de celles-ci intervenu à partir du déclenchement de la crise économique et l'évolution attendue par le Bureau fédéral du Plan sur la période 2016-2019.

**Tableau 9**  
**Ratio des dépenses primaires structurelles (en % du PIB potentiel)**

Dépenses primaires structurelles par entité (en pourcentage du PIB potentiel)	réalisations											provisoire	budget économique et prévisions à moyen terme du BFP (avec réforme de l'Etat)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Administrations publiques</b>	<b>41,7%</b>	<b>42,0%</b>	<b>42,4%</b>	<b>42,5%</b>	<b>42,8%</b>	<b>42,6%</b>	<b>44,0%</b>	<b>45,1%</b>	<b>45,3%</b>	<b>46,2%</b>	<b>46,3%</b>	<b>46,3%</b>	<b>46,3%</b>	<b>46,6%</b>	<b>46,9%</b>	<b>47,1%</b>	<b>47,0%</b>	<b>47,2%</b>
différence annuelle		0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	-0,2%	1,4%	1,2%	0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%
<i>dont effet des prix relatifs</i>		-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,3%	-0,3%	0,8%	0,1%	-0,4%	0,5%	0,3%	0,1%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%
différence hors effet des prix relatifs		0,5%	0,6%	0,0%	0,5%	0,1%	0,6%	1,1%	0,5%	0,5%	-0,3%	-0,1%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,5%
<u>Entité I</u>	<u>26,5%</u>	<u>26,8%</u>	<u>27,1%</u>	<u>27,2%</u>	<u>27,4%</u>	<u>27,4%</u>	<u>28,4%</u>	<u>29,2%</u>	<u>29,5%</u>	<u>30,2%</u>	<u>30,2%</u>	<u>30,2%</u>	<u>30,3%</u>	<u>27,4%</u>	<u>27,7%</u>	<u>27,9%</u>	<u>27,9%</u>	<u>28,2%</u>
* Pouvoir Fédéral, dont	7,8%	7,7%	7,7%	7,9%	8,2%	8,1%	8,5%	8,6%	8,7%	9,0%	8,6%	8,6%	8,5%	8,3%	8,4%	8,5%	8,4%	8,5%
<i>prestations sociales</i>	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
<i>autres dépenses</i>	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,8%	4,7%	4,9%	4,9%	4,9%	5,1%	4,8%	4,7%	4,7%	4,6%	4,7%	4,7%	4,6%	4,6%
* Sécurité sociale	18,7%	19,0%	19,3%	19,3%	19,2%	19,2%	20,0%	20,6%	20,8%	21,2%	21,5%	21,6%	21,8%	19,1%	19,3%	19,5%	19,5%	19,7%
<u>Entité II</u>	<u>15,4%</u>	<u>15,4%</u>	<u>15,4%</u>	<u>15,4%</u>	<u>15,4%</u>	<u>15,2%</u>	<u>15,5%</u>	<u>15,9%</u>	<u>15,8%</u>	<u>16,0%</u>	<u>16,1%</u>	<u>16,1%</u>	<u>15,9%</u>	<u>19,2%</u>	<u>19,2%</u>	<u>19,2%</u>	<u>19,0%</u>	<u>19,1%</u>
* Communautés et Régions	9,3%	9,3%	9,7%	9,5%	9,5%	9,4%	9,6%	9,9%	9,8%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	13,0%	13,1%	13,1%	13,0%	13,0%
* Pouvoirs locaux	6,1%	6,1%	5,8%	5,9%	5,9%	5,8%	5,9%	6,0%	6,0%	6,1%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,1%	6,0%	6,0%
pm : taux de croissance du PIB potentiel		1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,6%	1,1%	1,2%	1,3%	1,1%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%

(\*) Les ratios présentés ici ne sont pas corrigés pour les effets prix relatifs, à savoir les différences entre la variation des indices d'indexation des dépenses primaires et le déflateur du PIB

**Tableau 10**  
**Rythme de progression des dépenses (en volume)**

Dépenses primaires structurelles par entité (évolution à prix constants)	réalisations											provisoire	budget économique et prévisions à moyen terme du BFP (avec réforme de l'Etat)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Administrations publiques</b>		<b>3,1%</b>	<b>3,3%</b>	<b>1,9%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,5%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,5%</b>	<b>2,2%</b>
Entité I		<u>3,4%</u>	<u>3,5%</u>	<u>2,3%</u>	<u>3,3%</u>	<u>2,2%</u>	<u>3,6%</u>	<u>3,7%</u>	<u>2,8%</u>	<u>2,8%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,7%</u>	<u>2,5%</u>	<u>-8,6%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,1%</u>	<u>1,8%</u>	<u>2,5%</u>
* Pouvoir Fédéral, dont		1,3%	2,4%	3,7%	7,2%	0,9%	4,5%	2,2%	2,8%	3,7%	-3,2%	-0,4%	2,1%	-1,4%	2,2%	1,7%	1,3%	2,3%
prestations sociales		4,4%	4,1%	2,6%	2,6%	3,5%	2,9%	4,9%	2,4%	3,3%	0,6%	1,6%	2,2%	-3,1%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%
autres dépenses		-0,9%	1,1%	4,5%	10,7%	-0,9%	5,7%	0,2%	3,0%	4,0%	-6,1%	-2,1%	2,0%	-0,1%	2,3%	1,3%	0,5%	2,2%
* Sécurité sociale		4,3%	3,9%	1,8%	1,7%	2,7%	3,2%	4,4%	2,8%	2,4%	1,8%	1,1%	2,7%	-11,5%	2,2%	2,4%	2,0%	2,7%
Entité II		<u>2,4%</u>	<u>2,6%</u>	<u>1,3%</u>	<u>2,6%</u>	<u>1,1%</u>	<u>2,0%</u>	<u>3,1%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,5%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,4%</u>	<u>1,0%</u>	<u>21,9%</u>	<u>1,3%</u>	<u>1,0%</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,7%</u>
* Communautés et Régions		2,4%	6,0%	-0,2%	2,2%	1,3%	2,2%	3,8%	1,2%	1,3%	0,6%	-0,2%	1,2%	35,0%	1,5%	1,2%	1,3%	1,8%
* Pouvoirs locaux		2,4%	-2,6%	3,6%	3,2%	0,7%	1,8%	2,0%	2,5%	1,8%	1,3%	1,4%	0,7%	1,1%	0,9%	0,5%	0,7%	1,5%

Source : ICN, Compte des administrations publiques, Bureau Fédéral du Plan, perspectives économiques 2014-2019, Calculs propres

*Tableau 11*  
*Rythmes de progression des dépenses primaires par sous-période (en volume)*

Dépenses primaires structurelles par entité (évolution à prix constants)	moyennes		
	2003-2009	2010-2014	2016-2019
<b>Administrations publiques</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,8%</b>
<u>Entité I</u>	<u>3,1%</u>	<u>1,8%</u>	<u>2,2%</u>
* Pouvoir Fédéral, dont	3,2%	1,0%	1,9%
<i>prestations sociales</i>	3,6%	2,0%	2,2%
<i>autres dépenses</i>	2,9%	0,2%	1,6%
* Sécurité sociale	3,1%	2,2%	2,3%
<u>Entité II</u>	<u>2,2%</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,3%</u>
* Communautés et Régions	2,5%	0,8%	1,4%
* Pouvoirs locaux	1,6%	1,5%	0,9%

Source : ICN, Compte des administrations publiques, Bureau Fédéral du Plan, perspectives économique 2014-2019, Calculs propres

---

## 4 TRAJECTOIRE NORMATIVE POUR L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS

---

### 4.1 *Mise en perspective*

La trajectoire budgétaire à laquelle les autorités belges ont souscrit dans le dernier programme de stabilité 2013-2016 d'avril 2013 prévoyait, sur base des estimations de l'output gap à ce moment-là, d'atteindre l'équilibre budgétaire structurel en 2015 et l'équilibre nominal en 2016. En ramenant son déficit sous les 3% de PIB en 2013, la Belgique pouvait prétendre à la sortie de la situation de déficit excessif.

Pour l'établissement de la trajectoire en vue du programme de stabilité 2014-2017, la Section est particulièrement attentive aux principes suivants :

- Il importe de renforcer la sortie durable de la situation de déficit excessif par l'implémentation de mesures de qualité qui permettent de poursuivre la consolidation budgétaire grâce à l'amélioration du solde primaire. Bien que le solde de financement reste sous le seuil de 3% dans la projection du Bureau Fédéral du Plan, le déficit se situe en effet encore proche de ce seuil en 2014 et 2015.
- La trajectoire devra s'inscrire dans la poursuite de l'assainissement budgétaire, compte tenu des facteurs de risques spécifiques pour la soutenabilité des finances publiques belges que sont le niveau élevé du taux d'endettement et l'impact budgétaire du vieillissement démographique, mais aussi compte tenu des défis posés par le renforcement du potentiel de croissance économique et d'emploi (investissements dans le capital humain, et dans la R&D entre autres). Par ailleurs, il convient également de respecter les règles budgétaires qui découlent du cadre de surveillance européen (convergence vers le MTO, réduction de la dette notamment) ;

- Enfin, la trajectoire devrait être complétée par une stratégie de renforcement du potentiel de croissance et de l'emploi en écho à la stratégie européenne pour la croissance (Europe 2020). Les réformes structurelles liées au marché du travail, à la position compétitive, au marché des biens et services, à l'innovation etc constituent par ailleurs également des mesures de soutien, hors politique budgétaire, à la soutenabilité des finances publiques.

## *4.2 Examen de la trajectoire*

Le tableau qui suit présente les résultats détaillés de la trajectoire budgétaire proposée. Les objectifs sont définis en termes structurels, en fonction des améliorations structurelles requises. Le calcul des indicateurs structurels est basé sur les incidences budgétaires cycliques et celles des opérations one-shots estimées par le BFP selon la méthodologie européenne. Les objectifs sont ensuite exprimés en termes nominaux.

Notons que les objectifs de solde de financement sont déclinés en objectifs de solde primaire et évolutions endogènes de charges d'intérêts, déterminées par les hypothèses de taux d'intérêts et par le rythme d'évolution de l'endettement public résultant de l'assainissement budgétaire.

Le scénario fixé dans le programme de stabilité 2013-2016 était basé sur la réalisation d'une amélioration structurelle de 0,6% en 2014, 1,2% de PIB en 2015, pour atteindre l'équilibre structurel, et 0,75% de PIB en 2016 pour atteindre le MTO.

Cette trajectoire avait été recommandée par la Section dans un contexte caractérisé par la non réalisation des objectifs nominaux et structurels en 2012 et la perspective d'une prolongation d'un an au moins de la procédure EDP pour la Belgique. Entretemps, les mesures additionnelles décidées lors des ajustements budgétaires successifs en 2013 des différents Gouvernements ont permis une amélioration des résultats budgétaires pour cette dernière année. Le solde nominal devrait se situer significativement sous le seuil des 3% du PIB, grâce à une amélioration structurelle de l'ordre de 0,8% de PIB (et près de 1% de PIB si on tient compte des révisions du PIB potentiel), de sorte que la Belgique est en bonne voie pour sortir de la procédure de déficit excessif dans le courant de cette année. La Commission a ainsi indiqué, sur base de ses dernières projections (winter forecast), que la Belgique semblait avoir corrigé le déficit excessif d'une manière durable. Dans la mesure où ce scénario d'hiver est confirmé par les perspectives de printemps, la Commission pourrait



suggérer au Conseil de l'Union Européenne de mettre un terme à la procédure EDP. La Belgique serait alors soumise au volet préventif du SixPack.

Compte tenu de ces éléments de contexte, la Section est tout d'abord attentive à la réalisation d'une amélioration structurelle de 0,5% de PIB en 2014 qui permettra, tout en respectant le cadre européen de surveillance, de rencontrer l'objectif nominal du programme de stabilité (-2,15% PIB). Cette augmentation du solde structurel nécessitera toutefois que les gouvernements veillent à ce que les mesures déjà adoptées aient l'effet escompté<sup>32</sup>, et le cas échéant que des mesures budgétaires complémentaires dont le rendement devra encore être observé cette année soient adoptées.

Au départ de ce renforcement de la situation budgétaire nominale et structurelle en 2014, la Section recommande la poursuite de l'amélioration structurelle au cours des trois prochaines années à un rythme stable dans le temps, c'est-à-dire à concurrence de 0,7 % par an, pour atteindre le MTO en 2017. Bien que cette trajectoire se matérialise par le report d'un an du MTO par rapport à l'échéance proposée par la Section dans son précédent Avis de mars, elle se situe au-delà du scénario qui serait basé sur les améliorations minimales requises selon le volet préventif du Six-Pack pour des pays qui ne sont plus soumis à la procédure déficits excessifs, à savoir une amélioration du solde structurel d'au minimum 0,5 % par an (on trouvera un scénario pareil à titre illustratif en annexe 6.2).

---

<sup>32</sup> Il apparaît sur base du dernier rapport du Comité de Monitoring, que la pleine réalisation, du rendement attendu des incidences complémentaires de politique fiscale et le respect des objectifs par l'Entité II permettraient d'atteindre l'objectif nominal 2014. La Section se réfère néanmoins pour l'établissement de ses trajectoires normatives, aux estimations du Bureau Fédéral du Plan, lequel opère formellement en tant que fiscal council en charge de la production de projections économiques.

La trajectoire proposée résulte également dans une réduction du taux d'endettement à un rythme suffisant une fois que les pays sortent de la situation de déficit excessif. Ce rythme suffisant se traduit par la convergence, au cours d'une période transitoire de 3 ans qui suit la sortie de l'EDP, du taux d'endettement observé vers le 'benchmark', ce dernier étant le taux d'endettement qui respecte le critère de la dette (à savoir la réduction de la dette (en % du PIB) à hauteur d'un vingtième de l'écart entre le niveau observé au cours des trois dernières années et le seuil de 60%. On peut en effet constater que la trajectoire proposée ici permet d'atteindre le taux d'endettement 'benchmark' en 2016, soit au terme de la période de transition après la sortie de l'EDP.

Enfin, la répartition de l'amélioration structurelle sur les trois années 2015, 2016 et 2017 permet avant tout de tenir compte du rendement croissant dans le temps des mesures structurelles, en particulier en dépenses, et assure ainsi un processus d'assainissement pluriannuel.

A l'horizon 2017, le scénario implique une amélioration totale du solde structurel de 2,7% de PIB<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> L'amélioration structurelle fait référence à l'évolution du solde structurel observée par rapport à l'année précédente (ou une autre année de référence), tandis que l'effort budgétaire se calcule comme l'écart, pour une même année, entre l'objectif budgétaire et le solde que l'on observerait à politique inchangée (et représente ainsi les mesures complémentaires à prendre pour atteindre l'objectif).

Tableau 12

Trajectoire atteignant le MTO en 2017, avec une amélioration structurelle de 0,5% de PIB en 2014 (°), et une amélioration structurelle équivalente de 0,7% de PIB en 2015-2016 et 2017

En % du PIB		2013	2014	2015	2016	2017
BNF à politique inchangée	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%
Charges d'intérêts (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
Solde primaire (SOPR)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%
<b>Améliorations structurelles</b>	<b>(d.4)</b>		<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>
<b>BNF normé structurel</b>	<b>(4)</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
Incidences cycliques	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%
One shots	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>BNF normé</b>	<b>(7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,6%</b>
Charges d'intérêts (normées)	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%
SP normé structurel	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,3%	2,9%	3,6%
Améliorations structurelles primaires	d9		0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
Charges d'intérêts			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<b>Effort primaire cumulé</b>	<b>(7)+(8)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,2%</b>
Effort primaire complémentaire	d7		<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,8%</b>
Taux d'endettement	(10)	99,9%	99,5%	97,7%	95,1%	91,6%
Ecart annuel, dont:	(11)=d.10		-0,3%	-1,8%	-2,6%	-3,5%
Évolutions endogènes	(11.a)		-0,7%	-2,0%	-2,8%	-3,7%
Incidences hors BNF	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Taux d'endettement 'benchmark' (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,2%	93,8%
Ecart ("+" = respect critère de la dette)	(12)-(10)		-4,1%	-1,8%	0,1%	2,2%

Source : Calculs propres, Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

- (\*) Taux d'endettement qui respecte le critère de la dette, dont la formule est donnée précisément dans la partie 2.1. Ce taux d'endettement correspond à une réduction d'un vingtième de l'écart moyen observé respectivement entre le taux d'endettement des trois dernières années et 60%.
- (°) Cette amélioration doit être comparée au scénario à politique inchangée du Bureau Fédéral du Plan qui ne tient pas compte du rendement complet de certaines mesures prises.

Comme l'illustre l'encadré ci-dessous, ce scénario, qui implique la réalisation du MTO en 2017, permet un préfinancement significatif du coût budgétaire du vieillissement, tel qu'estimé par le Comité d'études du vieillissement à l'horizon 2060.

### **Encadré 1 : L'objectif budgétaire à moyen terme (MTO) dans le contexte du vieillissement.**

Au-delà de l'objectif de sortie de la procédure européenne de déficit excessif (EDP) <sup>(34)</sup>, une préoccupation majeure de la politique budgétaire à plus long terme est d'assurer la soutenabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement de la population et de hausse importante du coût budgétaire de ce vieillissement (CBV). Le soutien à la croissance potentielle est, par le renforcement de la base de financement marchande des dépenses sociales, un premier axe important d'une stratégie visant à assurer la soutenabilité budgétaire à long terme. La réalisation de réformes visant à réduire le coût du vieillissement en est une autre. Le préfinancement d'une part substantielle du CBV par des finances publiques saines et le désendettement est un dernier axe fondamental. Cette stratégie de soutenabilité se traduit pour la Belgique par la fixation d'un « objectif budgétaire à moyen terme » (MTO), qui tient compte du niveau de la dette publique et de l'importance estimée du CBV. Il s'agit d'un objectif chiffré et spécifique à chaque Etat membre, établi sur base de critères méthodologiques définis par la CE. Pour la Belgique ce MTO correspond à un surplus budgétaire structurel de 0,75% de PIB de l'ensemble des Administrations publiques. Pour les années postérieures à 2017 et à politique inchangée à l'horizon 2050, le CBV a été estimé par le Comité d'études sur le vieillissement à 4,7% de PIB <sup>(35)</sup> dans son scénario de base.

L'objectif de la stratégie de préfinancement partiel est de retrouver assez rapidement un équilibre et même un surplus budgétaire structurel. Ceci permettra de réenclencher un processus « d'effet boule de neige » inversé, par la réduction soutenue du taux d'endettement permettant d'alléger le poids des charges d'intérêts et donc de dégager ainsi des marges budgétaires pour financer une partie du CBV. De plus, après le maintien pendant quelques années d'un surplus structurel, la contrainte budgétaire pourrait très progressivement être relâchée tout en évitant, dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, de dépasser un déficit maximal de 1% de PIB en fin de période.

---

<sup>34</sup> Consistant à ramener le déficit public de manière durable sous la barre des 3% de PIB.

<sup>35</sup> Rapport annuel 2013 du CEV, septembre 2013.

Les deux graphiques qui suivent illustrent une trajectoire possible de préfinancement substantiel du CBV à partir d'une situation de MTO atteint en 2017 <sup>(36)</sup> et qui serait maintenu à ce niveau pendant 5 à 6 ans <sup>(37)</sup>. Quelques résultats importants se dégagent de cet exercice.

Dans ce scénario, le taux d'endettement se met à reculer dès 2015 et le rythme de désendettement annuel atteint et dépasse 2% de PIB dès 2016. Le taux d'endettement passe sous la barre symbolique de 60% de PIB en 2030 et tend à se stabiliser sous le niveau de 45% de PIB en fin de période.

- Sur la période 2017-2050, l'allègement progressif de la contrainte budgétaire en termes de BNF (à concurrence de 1,6% de PIB <sup>(38)</sup>), couplé avec la réduction induite des charges d'intérêt (1,4% de PIB) permet une réduction progressive du surplus primaire qui atteindrait au total 3% de PIB <sup>(39)</sup>.
- Par rapport à un CBV estimé de 4,7% de PIB sur la même période, la marge primaire ainsi dégagée permet de couvrir ou de financer 64% environ de ce coût. Il reste alors 1,7% de PIB à financer soit par une amélioration du solde primaire hors vieillissement sur une période de 33 ans <sup>(40)</sup>, encouragée par le renforcement de la croissance économique potentielle, soit par une réduction progressive du CBV total par certaines réformes structurelles, soit par une combinaison de ces deux options.

---

<sup>36</sup> Dans les hypothèses retenues ici, basées sur les Perspectives économiques 2014-2019 du BFP en date de mars 2014, ce surplus structurel correspondrait à un surplus effectif de 0,6% de PIB, et ce compte tenu de l'existence en 2017 d'un output-gap encore légèrement négatif (-0,1%).

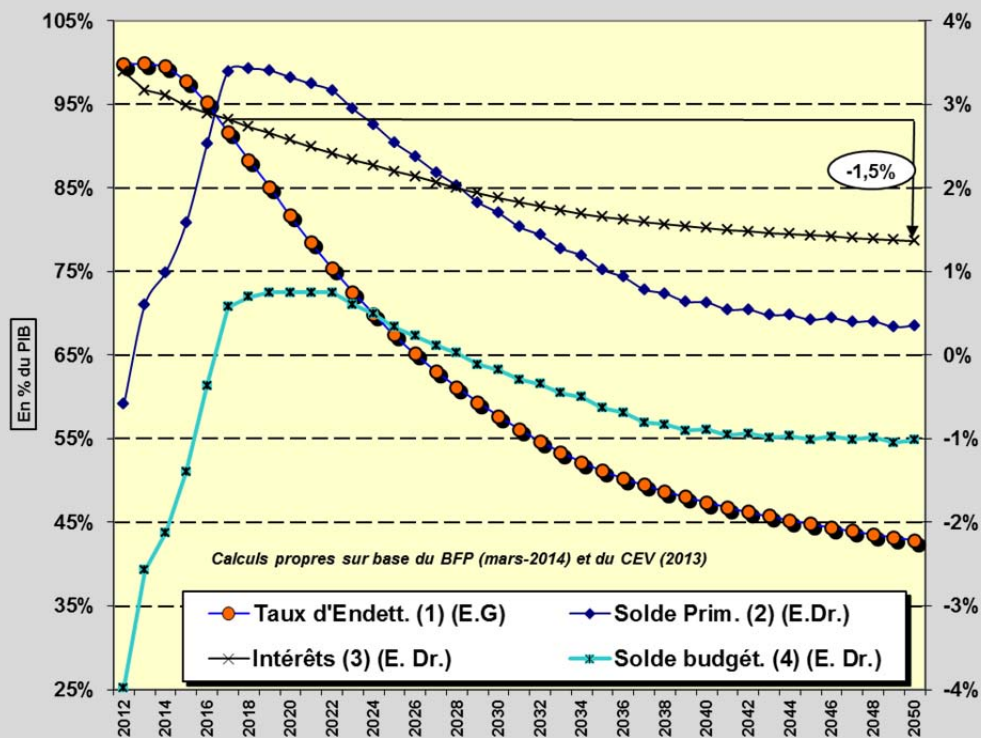
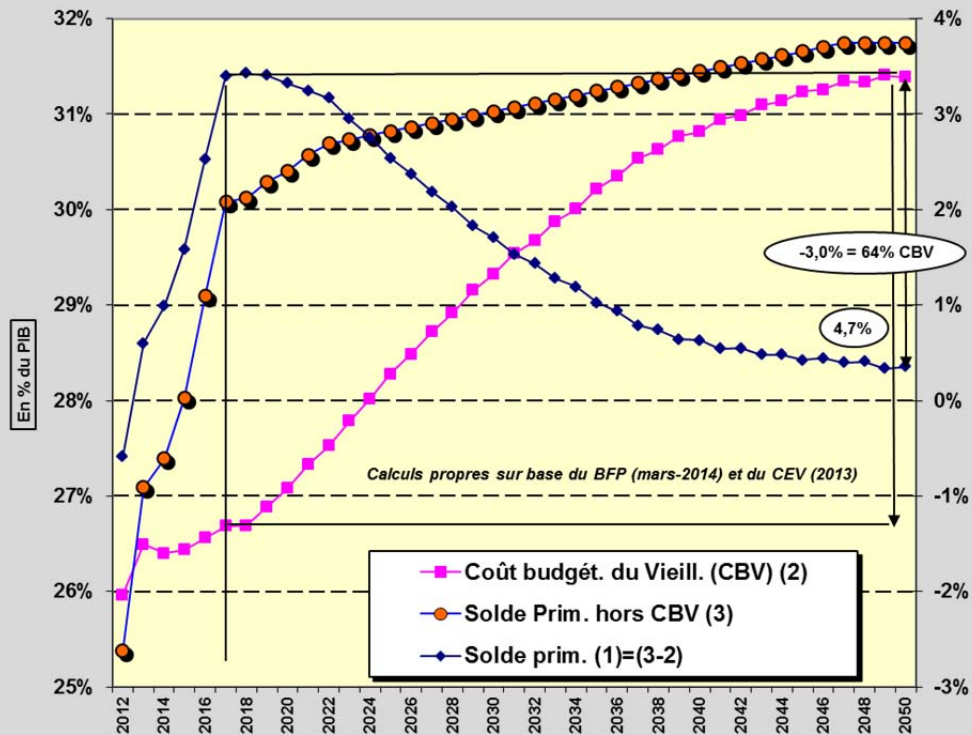
<sup>37</sup> Pour les années 2013 à 2019, les hypothèses de base de la projection sont celles du BFP (mars 2014), pour les années post-2019, ce sont les hypothèses du CEV (septembre 2013) qui sont retenues. En matière de taux d'intérêt implicite sur la dette publique, on suppose une poursuite de la remontée de ce taux jusqu'à atteindre en 2023 le taux de croissance nominal tendanciel de l'économie (différentiel nul).

<sup>38</sup> On passe en effet d'un surplus effectif de 0,6% de PIB en 2017 à un déficit de 1% de PIB en 2050.

<sup>39</sup> Celui-ci passerait ainsi d'un maximum de 3,4% de PIB en 2017 à un plancher de 0,4% de PIB en fin de période.

<sup>40</sup> Soit un effort annuel moyen limité mais cumulatif de 0,05% de PIB

**Scénario illustratif de financement du CBV sur base d'un MTO atteint en 2017.**



---

## 5 PARTAGE DE LA TRAJECTOIRE<sup>41</sup>

---

### 5.1 Mise en perspective

#### 5.1.1 Rappel des conclusions des précédents Avis de la Section

Dans son Avis de mars 2012, la Section a recommandé le retour à l'équilibre budgétaire nominal de chaque niveau de Pouvoir à l'horizon 2015, en ce compris chaque Région et chaque Communauté, et en conditionnant cette trajectoire à un transfert de charges financières de l'Entité I vers l'Entité II en vue de garantir une répartition équilibrée des efforts d'assainissement budgétaire entre ces deux Entités. Dans son Avis de mars 2013, la Section a examiné deux visions possibles de contribution de l'Entité II à l'effort d'assainissement budgétaire, suite à une demande du Gouvernement fédéral de pouvoir disposer de *différents scénarios en matière de transferts de charge vers l'Entité II*<sup>42</sup>.

La première vision se situait dans la continuité de la démarche suivie à titre illustratif dans l'Avis de mars 2012, à savoir le partage entre l'Entité I et l'Entité II des efforts budgétaires résultant de la trajectoire normative retenue<sup>43</sup> et l'utilisation pour ce partage d'une clé 65/35. Selon cette clé, et sur base des projections du Bureau Fédéral du Plan ainsi que de la trajectoire normative globale retenue, cette première vision aboutissait, une fois l'équilibre budgétaire nominal atteint, à une contribution de l'Entité II à l'effort budgétaire de l'ordre de 0,9% de PIB à l'horizon 2016. Une deuxième vision consistait en une contribution de l'Entité II à la réalisation du MTO (0,75% de surplus structurel). La contribution de l'Entité II s'élevait dans ce cadre à 0,3% du PIB à l'horizon 2016 (35% du MTO). Précisons qu'il ne s'agissait pas d'un partage du solde (MTO) mais d'un transfert de charge équivalent à environ un tiers du montant du MTO (0,75%), ce transfert devant être appliqué à une trajectoire à politique inchangée.

---

<sup>41</sup> Un membre n'a pas marqué son accord sur ce chapitre.

<sup>42</sup> Notification budgétaire du 30 novembre 2012.

<sup>43</sup> Les efforts budgétaires se définissent ici comme l'écart entre le solde primaire global à politique inchangée et le solde primaire normatif.

### 5.1.2 Transfert de charges à l'Entité II en conséquence de la nouvelle loi spéciale de financement

Les charges transférées aux communautés et régions en raison de la nouvelle Loi spéciale de Financement (voir également 3.2.1) sont illustrées au Tableau 13. Le transfert de charges et la contribution de responsabilisation pensions augmentent progressivement à l'horizon du présent Avis pour atteindre 0,7% du PIB en 2017.

*Tableau 13  
Transfert de charges et contribution de responsabilisation pensions aux communautés et régions suite à la nouvelle Loi spéciale de Financement (en % du PIB)*

	2014	2015	2016	2017
Contribution à l'assainissement	0,06%	0,31%	0,62%	0,60%
Contribution au coût du vieillissement via la limitation de la liaison à la croissance	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
<b>Transfert de charges</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,62%</b>
Contribution de responsabilisation pensions	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
<b>Transfert de charges et respo pensions</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,34%</b>	<b>0,65%</b>	<b>0,66%</b>

Sources : Calculs propres et projections à moyen terme du BFP 2014-2019 (mars 2014)

Selon le modèle d'équilibre sur lequel repose la Loi spéciale de Financement, la contribution de responsabilisation pensions ne pourrait entraîner un appauvrissement des communautés et des régions à l'horizon 2030. Cette contribution de responsabilisation représente cependant un effort à l'horizon 2017, étant donné que le moment où la loi spéciale de financement, cotisation de responsabilisation incluse, présente un équilibre, ne se produit qu'à plus long terme. L'exposé des motifs de la LSF comporte le passage suivant (p. 7) : « Si le coût du vieillissement se situe principalement au niveau fédéral, il est toutefois nécessaire que les régions et les communautés contribuent davantage au coût des pensions des fonctionnaires. »

Bien que la nouvelle Loi spéciale de Financement ne prenne effet qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il y a déjà un transfert de charges aux communautés et régions en 2014. En effet, la contribution de responsabilisation pensions est déjà relevée en 2014 et une contribution ponctuelle à l'assainissement de 250 millions d'euros est déjà demandée aux communautés et régions. A partir de 2015, le transfert de charges aux communautés et régions se compose d'une contribution à l'assainissement et d'une contribution de responsabilisation pour les pensions. En 2017, s'ajoute de plus la



contribution au coût du vieillissement, via une diminution des liaisons à la croissance.

La contribution à l'assainissement qui prend cours en 2015 (1,25 milliard d'euros) et continue d'augmenter en 2016 (2,5 milliards d'euros) représente le principal transfert de charges aux communautés et régions sur la période 2015-2017. Cette contribution est réalisée en prélevant les montants précités de certaines dotations (voir également 3.2.1).

Les efforts résultant de la contribution de responsabilisation pensions et de la contribution au coût du vieillissement augmentent progressivement et continueront de progresser même après 2017. En effet, la contribution de responsabilisation pensions continue d'augmenter jusqu'à ce qu'elle soit égale à la contribution pensions qui est versée pour l'instant sur le traitement des agents contractuels, à savoir 8,86% <sup>44</sup>. La hausse a lieu comme indiqué à l'art. 65quinquies de la Loi spéciale de Financement. La contribution au coût du vieillissement (via la diminution de la liaison à la croissance), qui ne prendra cours que durant la dernière année de l'horizon du présent Avis, continuera d'augmenter jusqu'à ce qu'elle atteigne 0,23% du PIB en 2030.

Le transfert de charges repris au Tableau 13 ne tient pas encore compte de la disparition progressive du mécanisme de transition. Ce mécanisme reste constant en termes nominaux durant les dix premières années et se réduit au cours des dix années suivantes jusqu'à zéro.

---

<sup>44</sup> Selon le modèle d'équilibre sur lequel repose la Loi spéciale de Financement, cette contribution des communautés et régions ne pourrait entraîner une perte à long terme (2030) au niveau des C&R.

## *5.2 Partage de la trajectoire entre Entité I et Entité II*

La Section prend acte de l'accord politique relatif à la Sixième Réforme de l'Etat et du transfert de charges budgétaires qui a été convenu. Dès lors, la Section retient le principe d'un équilibre budgétaire nominal de l'Entité II en vue du programme de stabilité 2014-2017. Cet objectif d'équilibre nominal s'accorde, comme indiqué dans le dernier programme de stabilité 2013-2016, avec le principe d'un surplus transitoire de 0,1% de PIB au niveau des Pouvoirs locaux tenant compte de leur cycle d'investissements. Cette trajectoire implique par ailleurs que l'Entité I atteigne un surplus de 0,6% de PIB en 2017 en vue de la réalisation du MTO.

En ce qui concerne l'Entité II, l'écart du solde primaire par rapport à la trajectoire à politique inchangée après Réforme de l'Etat (ligne 3 du tableau 14), de l'ordre de 0,4% de PIB ne reflète que partiellement le transfert de charges précité de 0,7% du PIB. Comme mentionné précédemment, ceci s'explique par le fait qu'en l'absence de Réforme institutionnelle, les Communautés et les Régions auraient dégagé globalement de légers surplus budgétaires selon les hypothèses du Bureau Fédéral du Plan. La contribution de l'Entité II équivaut dès lors à l'écart de solde primaire que l'on observe si l'on se réfère à une situation à politique inchangée avant réforme institutionnelle, lequel correspond au transfert de charges.

En outre, en vue de rencontrer les dispositions du nouvel Accord de coopération de décembre 2013, les objectifs nominaux sont également exprimés en termes structurels pour les différentes Entités. Il faut toutefois être prudent à ce stade sur l'interprétation des soldes structurels car ceux-ci sont estimés sur base d'une méthodologie encore exploratoire (expliquée en annexe), qu'il conviendra d'affiner pour les prochains Avis. Sur base de cette méthode, il apparaît que, compte tenu de l'incidence cyclique négative sur le solde et des opérations one-shot, l'équilibre nominal correspondrait à un léger surplus structurel pour l'Entité II, qui disparaît à mesure que l'output gap se réduit sur la période de projection.

**Tableau 14**  
**Trajectoire normative par Entité, partage selon les objectifs nominaux**  
**du Programme de stabilité pour l'Entité II**

Trajectoire normative Entité I		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1)	<b>-2,5%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,3%</b>
Charges d'intérêts (EDP)	(1a)	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%
Solde primaire (SOPR)	(1b)	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
<b>BNF normé</b>	(2)	<b>-2,5%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,6%</b>
Charges d'intérêts normées	(2a)	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Solde primaire normé	(2b)	0,4%	0,6%	1,2%	2,3%	3,2%
<b>Solde primaire normé par rapport à P. inchangée</b>	(3)=(2b)-(1b)	<b>0,0%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,8%</b>
Corrections cycliques et one-shot	(4)	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
BNF Structurel (à politique inchangée)	(5)=(1)-(4)	-2,2%	-2,3%	-2,2%	-2,0%	-2,2%
<b>BNF normé structurel</b>	(6)=(2)-(4)	<b>-2,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,7%</b>
<i>Améliorations structurelle</i>	d6		0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Trajectoire normative Entité II		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1)	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>
Charges d'intérêts (EDP)	(1a)	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Solde primaire (SOPR)	(1b)	0,2%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,2%
<b>BNF normé</b>	(2)	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Charges d'intérêts normées	(2a)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Solde primaire normé	(2b)	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
<b>Solde primaire normé par rapport à p. inchangée après Réforme</b>	(3)=(2b)-(1b)	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Solde primaire à p. inchangée : différence après vs avant Réforme</b>	(*)	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>
Corrections cycliques et one-shot	(4)	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
BNF Structurel (à politique inchangée)	(5)=(1)-(4)	0,3%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,4%
<b>BNF normé structurel</b>	(6)=(2)-(4)	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>
<i>Améliorations structurelle</i>	d6		0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%

Source : Calculs propres, Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(\*) Correspond au transfert de charge tel que calculé dans le tableau 13 de la partie 5.1.2

La répartition telle que prévue par la trajectoire implique, dans les hypothèses de la projection, que l'Entité I réalise un effort budgétaire de l'ordre de 2,8% de PIB à l'horizon 2017, et l'Entité II de 0,7% de PIB si on considère l'écart par rapport à la situation avant réforme (transfert de charges), ce qui correspond à une répartition des efforts budgétaires primaires d'environ 80/20 respectivement pour les Entités I et II sur base du scénario à politique inchangée du Bureau fédéral du Plan.

Tel qu'il est mentionné dans le nouvel Accord de coopération de décembre 2013, il appartiendra au Comité de concertation de se prononcer sur la proposition faite par la Section de fixation des objectifs en termes nominaux et structurels des différents niveaux de Pouvoir.

Conformément au mandat confié par ce nouvel Accord de coopération, la Section prendra en charge la surveillance budgétaire des différents niveaux de Pouvoir au cours des prochaines années, et en particulier en fin de période au niveau de l'Entité I compte tenu du coût budgétaire du vieillissement. La Section veillera ainsi à la soutenabilité budgétaire de chacun de ceux-ci, d'une part en fonction des facteurs de risques spécifiques des différentes Entités et d'autre part en tenant compte d'une éventuelle révision du MTO au cours de la période. En fonction des évolutions budgétaires constatées, la Section jugera de l'opportunité de formuler de nouvelles recommandations sur les trajectoires respectives.

### ***5.3 Objectifs budgétaires des composantes de l'Entité II***

La présente partie de l'Avis analyse la trajectoire budgétaire au sein de l'Entité II. Tant pour les pouvoirs locaux que pour les communautés et régions, les objectifs budgétaires sont systématiquement établis en termes nominaux et en termes structurels, et ce conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013 (voir chapitre 1).

Dans les paragraphes qui suivent la trajectoire budgétaire nominale par entité est utilisée comme point de départ et il est ensuite procédé au passage aux objectifs budgétaires en termes structurels. Ceci est réalisé d'une part, pour les pouvoirs locaux et l'ensemble des communautés et régions et d'autre part, par communauté et région.

### 5.3.1 Trajectoire budgétaire nominale et structurelle pour l'ensemble des communautés et régions et les pouvoirs locaux

Il convient avant tout de répartir la trajectoire budgétaire de l'Entité II entre l'ensemble des communautés et régions et les pouvoirs locaux avant de déterminer les trajectoires budgétaires par communauté et région.

Dans le prolongement de recommandations antérieures de la Section, une trajectoire budgétaire normative d'équilibre budgétaire nominal est recommandée pour l'Entité II, vu les efforts d'assainissement imposés à l'Entité II en raison de la réforme de l'Etat (voir également 3.2.1). Cette trajectoire budgétaire nominale se traduit ici par un solde structurel pour l'ensemble des communautés et régions et pour les pouvoirs locaux.

Afin de pouvoir déterminer les soldes structurels au sein de l'Entité II, la composante cyclique de l'Entité II doit être répartie entre d'une part, les communautés et régions et d'autre part, les pouvoirs locaux. Conformément à la méthodologie appliquée par le CSF afin de déterminer les soldes structurels de l'Entité I et de l'Entité II, la composante cyclique de l'Entité II est également répartie sur la base de la part des pouvoirs locaux et des communautés et régions dans les dépenses finales de l'Entité II. Cette clé est sensiblement modifiée en 2015 suite à la sixième réforme de l'Etat. Plus particulièrement, la part de l'ensemble des communautés et régions dans les dépenses finales de l'Entité II augmente fortement en raison de l'élargissement des compétences.

*Tableau 15*  
*Clé de répartition composante cyclique pour les pouvoirs locaux – ensemble des C&R*  
*période 2014-2017*

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Pouvoirs locaux	38,67%	38,40%	31,96%	31,92%	32,15%
Communautés et Régions	61,33%	61,60%	68,04%	68,08%	67,85%

Sources : Calculs propres, Bureau fédéral du Plan – Perspectives économiques 2014-2019

### 5.3.1.1 Trajectoire budgétaire pouvoirs locaux

La trajectoire budgétaire normative part de l'hypothèse que les pouvoirs locaux doivent réaliser un léger excédent de 0,1% du PIB en 2014 et 2015 afin de prendre en compte le cycle électoral des investissements des pouvoirs locaux. Pour le reste de la période, on s'attend à ce que les pouvoirs locaux réalisent un équilibre budgétaire nominal.

Cette trajectoire normative est ensuite transposée au Tableau 16 en soldes structurels en ajustant les objectifs budgétaires nominaux à l'incidence cyclique pour les pouvoirs locaux et aux opérations ponctuelles des pouvoirs locaux. En ce qui concerne les pouvoirs locaux, un constat n'a pu être posé pour l'instant que concernant les opérations ponctuelles en 2013. On a ainsi noté au niveau des recettes le ralentissement de la perception de l'impôt des personnes physiques et au niveau des dépenses un impact négatif du traitement des affaires judiciaires.

Pour les pouvoirs locaux, la trajectoire normative d'un équilibre budgétaire nominal entraîne de légers excédents structurels qui diminuent au terme de la période en raison de la clôture de l'output gap en 2019. De ce fait, l'impact négatif du cycle économique devient de plus en plus limité (voir Tableau 16).

*Tableau 16  
Trajectoire budgétaire pouvoirs locaux*

		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1a)	<b>-0,14%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,00%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,11%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,16%	-0,13%	-0,08%	-0,05%	-0,02%
One-shots	(3)	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4a) = (1a) -					
<b>NBF structurel à politique inchangée</b>	(2) - (3)	<b>0,06%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-0,09%</b>
<hr/>						
<b>BNF normé</b>	(1b)	<b>-0,14%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,16%	-0,13%	-0,08%	-0,05%	-0,02%
One-shots	(3)	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4b) = (1b) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,06%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,02%</b>

Sources : Calculs propres, Bureau fédéral du Plan – Perspectives économiques 2014-2019

### 5.3.1.2 Trajectoires budgétaires de l'ensemble des communautés et régions

La réalisation à partir de 2014 d'un équilibre budgétaire nominal est également recommandée pour l'ensemble des communautés et régions. Ceci est également conforme à ce qui a été décidé durant l'été 2013 lors du comité de concertation en ce qui concerne l'année budgétaire 2014<sup>45</sup>.

Pour le calcul du solde structurel, les opérations ponctuelles ont également été déterminées pour l'ensemble des communautés et régions. Les opérations one-shots en 2013 sont liées au raccourcissement du délai de déclaration en matière de droits de succession ainsi qu'à la vente des licences de téléphonie mobile. En 2014 et 2015, les opérations one-shots se limitent à la vente d'actifs de diverses communautés et régions.

L'équilibre budgétaire nominal se traduit également par des soldes structurels positifs pour les communautés et régions. Tout comme pour les pouvoirs locaux, ces excédents structurels sont moins élevés à la fin de la période en raison de la disparition de l'output gap en 2019.

*Tableau 17*  
*Trajectoire budgétaire communautés et régions*

		2013	2014	2015	2016	2017
<b>BNF à politique inchangée</b>	(1a)	<b>0,02%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,22%</b>	<b>-0,46%</b>	<b>-0,36%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,26%	-0,21%	-0,18%	-0,10%	-0,04%
One-shots	(3)	0,05%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4a) = (1a) - (2)					
<b>NBF structurel à politique inchangée</b>	(3)	<b>0,24%</b>	<b>0,15%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,36%</b>	<b>-0,32%</b>
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>						
<b>BNF normé</b>	(1b)	<b>0,02%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,26%	-0,21%	-0,18%	-0,10%	-0,04%
One-shots	(3)	0,05%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4b) = (1b) - (2)					
<b>BNF normé structurel</b>	(3)	<b>0,24%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,04%</b>

Sources : Calculs propres, Bureau fédéral du Plan – Perspectives économiques 2014-2019

<sup>45</sup> Selon le comité de concertation du 17 juillet 2013, l'Entité II doit réaliser un excédent de 0,1% du PIB en 2014 ; toutefois, cela ne signifie pas qu'une ou plusieurs communauté(s) et région(s) doi(ven)t réaliser un excédent.

### **5.3.2 Trajectoire budgétaire nominale et structurelle par communauté et par région**

En conséquence directe de la trajectoire budgétaire recommandée pour l'Entité II, à savoir un équilibre budgétaire nominal à compter de 2014, la trajectoire budgétaire nominale par communauté et région est également égale à l'équilibre nominal.

Les paragraphes qui suivent illustrent pour la première fois la manière dont cet équilibre nominal par entité fédérée se traduit en termes structurels. Avant d'aborder la trajectoire budgétaire nominale et structurelle, il convient tout d'abord d'examiner la méthodologie employée en ce qui concerne la répartition de la composante cyclique et la répartition des opérations ponctuelles.

Contrairement aux pouvoirs locaux et à l'ensemble des communautés et régions, il n'est pas possible d'établir ici une trajectoire à politique inchangée. La projection à moyen terme du Bureau fédéral du Plan (mars 2014) ne comprend en effet aucune projection par communauté et région.

#### *5.3.2.1 Répartition de la composante cyclique*

Afin de pouvoir déterminer les soldes structurels par communauté et région, il convient d'établir, tout comme pour les autres niveaux de pouvoir, la sensibilité des dépenses au cycle économique, par communauté et région. Pour rester cohérent par rapport à la répartition de la composante cyclique entre d'une part, EI-EII et d'autre part, PL-C&R, on a également choisi de travailler avec une clé de répartition basée sur les dépenses finales.

Pour déterminer les dépenses finales (charges d'intérêts incluses) par communauté et région, il faudrait idéalement utiliser les comptes publics publiés par l'ICN. Toutefois, pour l'instant, seuls les comptes publics détaillés pour l'ensemble des communautés et régions sont publiés<sup>46</sup> ; il convient par conséquent de faire appel à d'autres sources pour déterminer les dépenses finales par entité.

---

<sup>46</sup> La publication des comptes publics détaillés par communauté et région est prévue, pour l'instant, pour septembre 2014.



Après analyse (voir annexe 6.4), il a été décidé que la meilleure option pour déterminer les dépenses finales (charges d'intérêts incluses) par communauté et région consiste, pour l'instant, à utiliser les comptes individuels publiés par le Bureau fédéral du Plan (complétés par les données de la Base documentaire générale (BDG)). En ce qui concerne la Communauté flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, ce sont les comptes individuels du Bureau fédéral du Plan qui ont été employés<sup>47</sup>. Les dépenses finales de la Communauté germanophone et des trois commissions communautaires ont été déterminées sur la base des données de la Base documentaire générale<sup>48</sup>.

La clé de répartition basée sur les dépenses finales a été déterminée en calculant la part de chaque communauté et région dans les dépenses finales moyennes pour la période 2010-2012. Cette clé doit toutefois être modifiée en 2015 afin de prendre en compte l'impact de la sixième réforme de l'Etat.

#### 5.3.2.1.1 Clé de répartition après la réforme de l'Etat

Pour calculer la clé de répartition après la réforme de l'Etat, ces dépenses finales (à savoir les dépenses moyennes pour la période 2010-2012) par entité ont été augmentées d'une estimation des dépenses liées aux nouvelles compétences pour ces entités en 2015.

Les nouvelles dépenses des communautés et régions ont été déterminées sur la base de la nouvelle Loi spéciale de Financement ainsi que de la proposition de loi portant modification de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983. Concrètement, ces nouvelles dépenses ont été déterminées comme suit : le montant des moyens transférés par compétence a été systématiquement repris à 100% pour l'année budgétaire 2015<sup>49</sup>. En d'autres termes, il n'a pas été tenu compte du transfert partiel de certains moyens, de la contribution à l'assainissement et d'éventuels autres montants qui doivent être déduits des moyens à transférer. Cela devrait correspondre approximativement aux moyens retirés par le pouvoir fédéral pour le financement de ces compétences.

---

<sup>47</sup> Plus précisément, publiés en juin 2013.

<sup>48</sup> Rapport annuel 2012, publié en décembre 2013.

<sup>49</sup> Conformément à la Loi spéciale de Financement et à la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les montants pour 2013 ont été systématiquement indexés, comme décrit dans ces deux lois, pour aboutir au montant de 2015.

Les dépenses relatives à la nouvelle compétence en matière de dépenses fiscales ne sont pas comptabilisées ici dans les dépenses finales afin de rester cohérent par rapport à la projection du Bureau fédéral du Plan dans laquelle ces dépenses sont considérées comme une recette (fiscale) négative. Certaines dépenses liées à la politique des groupes cibles (compétence en matière d'emploi) sont également considérées comme une recette négative par le Bureau fédéral du Plan. L'estimation réalisée par le Bureau du Plan concernant la politique des groupes cibles (plus particulièrement, la réduction des cotisations sociales) a été déduite des dépenses relatives à la compétence en matière d'emploi, à nouveau pour rester cohérent par rapport à la répartition de la trajectoire EI-EII et PL-C&R.

En raison de cette interprétation, il n'est donc pas tenu compte intégralement de l'impact de la sixième réforme de l'Etat pour déterminer les dépenses finales.

Les autres nouvelles dépenses ont ensuite été réparties entre les différentes communautés et régions selon la clé des besoins reprise, pour chaque nouvelle compétence, dans le mécanisme de transition de la Loi spéciale de Financement, et non selon la clé de répartition qui s'applique aux moyens. Ce résultat a ensuite été comptabilisé dans les dépenses moyennes pour la période 2010-2012 afin d'obtenir les dépenses finales après la réforme de l'Etat ainsi que la clé de répartition pour les années 2015-2017.

*Tableau 18*  
*Clé de répartition composante cyclique au sein des C&R*

	<b>Clé de répartition avant réforme (2013-2014)</b>	<b>Clé de répartition après réforme (2015-2017)</b>	<b>Ecart</b>
Communauté flamande	59,02%	58,10%	-0,92%
Communauté française	19,02%	21,02%	2,01%
Région wallonne	13,53%	11,76%	-1,76%
Région de Bruxelles-Capitale	6,28%	5,28%	-1,00%
Communauté germanophone	0,56%	0,53%	-0,03%
Commission communautaire française	1,01%	0,72%	-0,29%
Commission communautaire flamande	0,37%	0,26%	-0,11%
Commission communautaire commune	0,22%	2,33%	2,10%

Sources : Calculs propres, Rapport annuel 2012 BDG, Perspectives économiques régionales 2013-2018 BFP

Il convient de noter qu'après la sixième réforme de l'Etat, la part de la Commission communautaire commune dans les dépenses finales de l'ensemble des communautés et régions augmente considérablement. Ceci résulte directement du fait que la Commission communautaire commune est compétente, en ce qui concerne Bruxelles, pour les compétences communautaires en matière d'allocations familiales, de soins aux personnes âgées et de soins de santé. Par conséquent, le poids budgétaire de cette entité après la réforme de l'Etat est sensiblement accru. La même explication s'applique à l'augmentation du poids de la Communauté française. Il n'est pas encore tenu compte de l'accord de la Sainte Emilie.

#### *5.3.2.2 Opérations ponctuelles*

Afin d'obtenir le solde structurel, il convient naturellement de déterminer les opérations ponctuelles de chaque communauté et de chaque région. Afin de rester cohérent par rapport à la trajectoire de l'ensemble des communautés et régions (voir 0), il a été décidé de répartir davantage, par entité, l'ensemble des opérations one-shots, telles que communiquées par le Bureau fédéral du Plan en ce qui concerne les communautés et régions.

Pour ce qui est de l'année budgétaire 2013, une importante recette ponctuelle résultant du raccourcissement du délai de déclaration en matière de droits de succession, a été constatée ; cette recette a été répartie entre les trois régions sur la base de leur part dans le total des droits de succession. L'opération ponctuelle relative à la vente de licences de téléphonie mobile a également été répartie entre la Communauté flamande et la Communauté française.

Les opérations ponctuelles durant l'année budgétaire 2014 et 2015 sont intégralement ramenées à la vente d'actifs de diverses communautés et régions. Des données par entité fédérée étaient disponibles à ce sujet auprès du BFP ; ces opérations one-shots ont donc pu être attribuées sans problème à l'entité concernée.

#### *5.3.2.3 Trajectoire budgétaire nominale et structurelle*

Le Tableau 19 et le Tableau 20 comprennent les trajectoires budgétaires nominale et structurelle pour chaque communauté et région.

Le solde nominal qui constitue le point de départ en 2013 pour la détermination du solde structurel s'écarte légèrement (à savoir 0,07% du PIB) du solde pour l'ensemble des communautés et régions qui résulte de la projection du BFP. Etant donné qu'il s'agit ici des soldes de chaque communauté ou région considérée individuellement, qui ne sont pas communiqués dans la projection à moyen terme de mars du BFP, nous nous sommes basés soit sur le solde de financement 2013 fixé lors du contrôle budgétaire 2013, soit sur le solde qui résulte des premières estimations des réalisations de l'année budgétaire 2013 si celui-ci nous a été communiqué par l'entité concernée.

A partir de 2014, c'est la trajectoire normative, à savoir un équilibre budgétaire nominal pour toutes les communautés et régions, qui sert de point de départ.

**Tableau 19**  
*Trajectoire budgétaire Communauté flamande, Communauté française, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale (en % du PIB)*

		2013	2014	2015	2016	2017
		<b>COMMUNAUTE FLAMANDE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>0,05%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,15%	-0,13%	-0,10%	-0,06%	-0,03%
One-shots	(3)	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,17%</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,03%</b>
		<b>COMMUNAUTE FRANCAISE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>-0,06%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,05%	-0,04%	-0,04%	-0,02%	-0,01%
One-shots	(3)	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>-0,02%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,01%</b>
		<b>REGION WALLONNE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>-0,03%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,04%	-0,03%	-0,02%	-0,01%	-0,01%
One-shots	(3)	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,00%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>
		<b>REGION DE BRUXELLES-CAPITALE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>0,02%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	0,00%
One-shots	(3)	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,03%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,00%</b>

Sources : Calculs propres, Bureau fédéral du Plan – Perspectives économiques 2014-2019

Etant donné le poids budgétaire limité des entités qui suivent, les données du Tableau 20 comportent jusqu'à quatre décimales.

**Tableau 20**  
*Trajectoire budgétaire Communauté germanophone, Commission communautaire commune, Commission communautaire française et Commission communautaire flamande (en % du PIB)*

		2013	2014	2015	2016	2017
		<b>COMMUNAUTE GERMANOPHONE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>-0,0176%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,0015%	-0,0012%	-0,0009%	-0,0006%	-0,0002%
One-shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>-0,0161%</b>	<b>0,0012%</b>	<b>0,0009%</b>	<b>0,0006%</b>	<b>0,0002%</b>
		<b>COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>-0,0003%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,0006%	-0,0005%	-0,0042%	-0,0024%	-0,0010%
One-shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,0002%</b>	<b>0,0005%</b>	<b>0,0042%</b>	<b>0,0024%</b>	<b>0,0010%</b>
		<b>COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,0026%	-0,0022%	-0,0013%	-0,0008%	-0,0003%
One-shots	(3)	0,0000%	0,0015%	0,0015%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,0026%</b>	<b>0,0006%</b>	<b>-0,0002%</b>	<b>0,0008%</b>	<b>0,0003%</b>
		<b>COMMISSION COMMUNAUTAIRE FLAMANDE</b>				
<b>BNF normé</b>	(1)	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>
Incidences cycliques	(2)	-0,0010%	-0,0008%	-0,0005%	-0,0003%	-0,0001%
One-shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
<b>BNF normé structurel</b>	(2) - (3)	<b>0,0010%</b>	<b>0,0008%</b>	<b>0,0005%</b>	<b>0,0003%</b>	<b>0,0001%</b>

Sources : Calculs propres, Bureau fédéral du Plan – Perspectives économiques 2014-2019



## 6 ANNEXES

### 6.1 Scénario de base du Bureau Fédéral du Plan : tableaux 2014-2019

*Tableau 21  
Paramètres budgétaires et macroéconomiques*

Perspectives budgétaires sur base des hypothèses du BFP								Moy. Ann.
<u>Niveaux</u>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2017
<b>Croissance réelle PIB</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,7%</b>
Croissance potentielle PIB	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%
Ecart	-0,7%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%
Output-Gap (Niveau)	-2,3%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-1,0%
<u>Niveaux ou évolution cumulée</u>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013-2017
<b>BNF effectif : Niveau (EDP)</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,2%</b>
Solde primaire	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%	0,6%	-0,4%
Incidences cycliques (Niveau)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,1%	1,1%
BNF ajusté du cycle	-1,3%	-1,7%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-2,4%	-2,4%	-1,3%
One-shots	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,6%
BNF structurel	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-2,4%	-2,4%	-0,7%
<b>Améliorations structurelles</b>		<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	
Charges d'intérêts (EDP)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-0,2%
Solde primaire structurel	1,3%	1,1%	0,8%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	-0,9%
<b>Améliorations primaires struct.</b>		<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	

*Tableau 22  
Perspectives en matières de taux d'endettement*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Taux d'endettement</b>	<b>99,9%</b>	<b>100,1%</b>	<b>99,8%</b>	<b>99,5%</b>	<b>99,1%</b>	<b>98,7%</b>	<b>98,2%</b>
Ecart annuel		0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
* Evolution Endogène		-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
* Incidences "hors BNF"		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
PIB nominal	1,5%	2,9%	3,5%	3,4%	3,4%	3,2%	3,1%
Taux d'intérêt implicite	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
Taux d'endettement 'benchmark' (*)		95,4%	96,1%	96,1%	95,9%	95,6%	95,3%

**Tableau 23**  
**Perspectives budgétaires par niveau de Pouvoir**

<b>Perspectives budgétaires par Entité</b>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BNF</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,4%</b>
<u>Entité I</u>	<u>-2,5%</u>	<u>-2,7%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,1%</u>	<u>-2,2%</u>
* Pouvoir Fédéral	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%	-2,1%	-2,2%
* Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entité II</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,2%</u>
* Communautés et Régions	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%
* Pouvoirs locaux	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%
<b>Solde primaire (**)</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,6%</b>
<u>Entité I</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,5%</u>
* Pouvoir Fédéral	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%
* Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entité II</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,1%</u>
* Communautés et Régions	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
* Pouvoirs locaux	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>
Entité I	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Entité II	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%



## 6.2 Scénario normatif illustratif

Tableau 24  
Trajectoire illustrative correspondant aux améliorations minimum requises  
dans le volet préventif du Six Pack

En % du PIB		2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNF à politique inchangée	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-2,5%
Charges d'intérêts (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Solde primaire (SOPR)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%
<b>Améliorations structurelles</b>	<b>(d.4)</b>		<b>0,50%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,50%</b>
<b>BNF normé structurel</b>	<b>(4)</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,75%</b>
Incidences cycliques	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
One shots	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>BNF normé</b>	<b>(7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,7%</b>
Charges d'intérêts (normées)	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%	2,8%
SP normé structurel	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,1%	2,6%	3,1%	3,5%
Améliorations structurelles primaires	d9		0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%
Charges d'intérêts			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<b>Effort primaire cumulé</b>	<b>(7)+(8)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>3,0%</b>
Effort primaire complémentaire	d7		<b>0,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,2%</b>
Taux d'endettement	(10)	99,9%	99,5%	97,9%	95,6%	92,5%	89,1%
Ecart annuel, dont:	(11)=d.10		-0,3%	-1,7%	-2,3%	-3,0%	-3,4%
Evolution endogènes	(11.a)		-0,7%	-1,8%	-2,5%	-3,2%	-3,6%
Incidence hors BNF	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Taux d'endettement 'benchmark' (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,3%	94,0%	91,8%
Ecart ("+" = respect critère de la dette)	(12)-(10)		-4,1%	-2,0%	-0,3%	1,4%	2,7%

Source : Calculs propres, Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2014-2019

(\*) Taux d'endettement qui respecte le critère de la dette, dont la formule est donnée précisément dans la partie 2.1. Ce taux d'endettement correspond à une réduction d'un vingtième de l'écart moyen observé respectivement entre le taux d'endettement des trois dernières années et 60%.

### ***6.3 Répartition de la composante cyclique du solde entre l'Entité I et l'Entité II***

La méthode appliquée au niveau de l'ensemble des administrations publiques pour estimer les soldes structurels est celle de la Commission européenne.

En synthèse, la Commission modélise la composante cyclique, en pourcentage du PIB, comme le produit d'un paramètre de sensibilité budgétaire et de l'écart de production (output-gap), c'est-à-dire, par définition, l'écart entre le PIB observé et le PIB *potentiel*, exprimé en proportion du PIB potentiel. La composante cyclique est positive en période d'expansion économique, et négative en période récession, comme la période actuelle.

$$\text{CAB} = \text{BNF} - \varepsilon * \text{OG} \quad \text{où}$$

CAB est le solde corrigé des variations du cycle ('cyclically adjusted balance')

OG est l'output-gap

$\varepsilon$  est le paramètre de sensibilité budgétaire

Le paramètre de sensibilité budgétaire ( $\varepsilon$ ), résulte de deux sous-paramètres :

- 1) le sous-paramètre de sensibilité des recettes (en % du PIB) au cycle conjoncturel ;
- 2) le sous-paramètre de sensibilité des dépenses (en % du PIB) au cycle conjoncturel.

Concrètement, selon les observations de la Commission européenne, les valeurs prises par ces paramètres sont les suivantes.

- 1) Les recettes publiques évoluent proportionnellement aux chocs qui frappent le PIB<sup>50</sup>, de sorte qu'elles restent constantes en proportion de celui-ci. Le sous-paramètre de sensibilité des recettes est donc proche de 0 et négligeable.
- 2) Les dépenses publiques sont peu sensibles aux chocs qui frappent le PIB<sup>51</sup>, à l'exception des dépenses de chômage, de sorte que leur ratio augmente de manière proportionnelle lorsque l'écart de production est négatif et diminue lorsqu'il est positif ('effet dénominateur'). La sensibilité du ratio des dépenses de chômage fait par contre l'objet d'une estimation séparée, puisque dans ce cas particulier on identifie un impact sur le numérateur et le dénominateur du ratio<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Leur élasticité est quasi-unitaire (0,94). La CE estime le sous-paramètre de sensibilité budgétaire du ratio des recettes à 0,03 ce qui signifie qu'en cas de détérioration cyclique d'un point de pourcent du PIB, le ratio des recettes diminuerait de 0,03% de PIB (et inversement pour une amélioration cyclique)

<sup>51</sup> Leur élasticité est nulle

<sup>52</sup> La sensibilité du ratio des dépenses de chômage est estimée dans le cas belge à environ 0,07, ce qui signifie que les dépenses de chômage augmentent de 0,07% de PIB en cas d'augmentation de l'output gap de 1%.

*Tableau 25*  
*Paramètres de sensibilité budgétaire et composante cyclique*  
*du solde de financement des APU (% du PIB sauf mention contraire)*

	2010	2011	2012	2013e
(1) Output-gap (niveau)	-0,80%	-0,34%	-1,35%	-1,73%
<b>(2) Paramètre de sensibilité budgétaire (ε)</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>
(2.1) En recettes	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
(2.2) En dépenses	0,58	0,58	0,58	0,58
<i>Effet numérateur (chômage)</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Effet dénominateur</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>
<b>(3) Composante cyclique du solde (1) * (2)</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,0%</b>
En recettes (2.1) * (1)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
En dépenses (2.2) * (1)	-0,5%	-0,2%	-0,8%	-1,0%
(4) BNF effectif	-3,7%	-3,7%	-4,0%	-2,7%
(5) BNF corrigé des variations cycliques (4) -(3)	-3,3%	-3,5%	-3,2%	-1,7%

Source : AMECO, BNB, calculs propres

Globalement, le coefficient de sensibilité budgétaire s'élève dans le cas belge à 0,55, ce qui correspond pour l'essentiel à la part des dépenses dans le PIB (effet dénominateur), augmentée de la sensibilité cyclique des dépenses de chômage (effet numérateur). Multiplié par l'output-gap, ce coefficient correspond à la composante cyclique du solde.

### **Répartition de la composante cyclique entre les niveaux de Pouvoirs publics belges**

Il importe donc que la Section répartisse la composante cyclique pour qu'elle soit capable de mettre en œuvre les différentes étapes de sa méthodologie. Pour ce faire, la cohérence conceptuelle entre l'estimation du solde au niveau global et son estimation par niveau de Pouvoir sera privilégiée. Ainsi, la Section répartirait dans son prochain avis de mars la composante cyclique par extrapolation aux niveaux de pouvoirs belges des méthodes que la Commission européenne applique aux Etats membres.

Considérant que l'output-gap est calculé au niveau national, la question centrale est celle de la ventilation du paramètre de sensibilité budgétaire.

Les observations de la Commission quant à l'estimation du paramètre de sensibilité budgétaire en **dépenses** sont extensibles aux niveaux de pouvoirs belges. Mis à part les dépenses de chômage, la sensibilité des dépenses des différents niveaux de Pouvoir à l'output gap peut être considérée comme semblable. En d'autres termes, le ratio des dépenses de chaque niveau de Pouvoir augmentera de manière proportionnelle à l'écart de production négatif. A l'exception de la sensibilité des dépenses de chômage, qui devrait être attribuée à l'Entité I (Sécurité Sociale), le paramètre de sensibilité budgétaire des dépenses (effet dénominateur) pourrait ainsi être réparti entre les niveaux de Pouvoir selon leur part respective dans les dépenses finales.

En matière de sensibilité des **recettes**, les observations de la Commission (sensibilité quasi nulle du ratio) peuvent être appliquées aux différents niveaux de Pouvoir belges pour autant que leurs recettes évoluent plus ou moins de la même manière par rapport au cycle.

Ainsi, à titre illustratif, la composante cyclique est répartie par grande Entité dans le tableau qui suit selon la part de chaque Entité dans les dépenses finales (y compris charges d'intérêts), à l'exception des dépenses de chômage qui sont attribuées à l'Entité I et de la composante cyclique (marginale) en recettes qui est distribuée selon la part de chaque Entité dans les recettes fiscales<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Ce qui correspond, avant réforme institutionnelle, à une clé 85/15 respectivement pour l'Entité I et l'Entité II car seules les recettes fiscales propres sont prises en compte.

**Tableau 26**  
*Composante cyclique estimée par niveau de pouvoir (% du PIB sauf mention contraire)*

	2010	2011	2012	2013
<b>(1) Paramètre de sensibilité budgétaire en recettes (*)</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,03</b>
(1.1) Entité I	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
(1.2) Entité II	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>(2) Sensibilité budgétaire des dépenses de chômage (**)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(3) Paramètre de sensibilité budgétaires en dépenses (***)</b>	<b>0,58</b>	<b>0,58</b>	<b>0,58</b>	<b>0,58</b>
(3.1) Entité I	0,39	0,39	0,40	0,39
(3.2) Entité II	0,19	0,19	0,19	0,19
<b>(4) Coefficient cyclique global</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>	<b>0,55</b>
(4.1) Entité I (1.1)+(2)+(3.1)	0,37	0,37	0,37	0,37
(4.2) Entité II (1.2)+(3.2)	0,18	0,19	0,18	0,18
<b>(5) Composante cyclique (4) * Output-gap</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,0%</b>
(5.1) Entité I (4.1) * Output-gap	-0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,6%
(5.2) Entité II (4.2) * Output-gap	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%
<b>(6) BNF effectif</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-2,7%</b>
(6.1) Entité I	-3,1%	-3,4%	-3,5%	-2,6%
(6.2) Entité II	-0,7%	-0,4%	-0,5%	-0,1%
<b>(7) BNF corrigé des variations cycliques (6)-(5)</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-1,7%</b>
Entité I (6.1)-(5.1)	-2,8%	-3,2%	-3,0%	-1,9%
Entité II (6.2)-(5.2)	-0,5%	-0,3%	-0,2%	0,2%

Source : AMECO, ICN, calculs propres

#### ***6.4 Méthodologie clé de répartition dépenses finales : explication source utilisée***

Pour pouvoir déterminer les soldes structurels par entité, et plus précisément par communauté et région, il convient de répartir la composante cyclique entre les C&R. Le Secrétariat propose d'utiliser les dépenses finales (charges d'intérêts incluses) par entité comme clé pour la répartition de la sensibilité des dépenses au cycle économique entre les communautés et régions<sup>54</sup>. Dans ce cadre, on examine dès lors avant toute chose s'il est possible de déterminer les dépenses finales par communauté et région et quelles sont les données qui peuvent être utilisées à cette fin.

Etant donné que pour l'instant, l'ICN n'a pas encore procédé à la publication des Comptes nationaux détaillés par communauté et région<sup>55</sup>, le CSF doit se baser sur d'autres sources afin de pouvoir procéder à la répartition des dépenses finales des communautés et régions. Deux options ont été examinées à cette fin : la Base documentaire générale et le Bureau fédéral du Plan.

Enfin, l'impact potentiel du timing de la publication des données du Bureau fédéral du Plan sur la clé de répartition a également été vérifié.

##### **6.4.1 Données Base documentaire générale**

En premier lieu, nous avons pensé utiliser la Base documentaire générale qui publie le regroupement économique (RE) par communauté et région jusqu'à 4 codes. Ce regroupement économique constitue en effet la base pour l'ICN dans l'établissement du compte public Communautés et Régions. De plus, elle offre l'avantage de comporter de nombreux détails.

Sur la base des dernières données disponibles (Rapport annuel 2012, publié en décembre 2013) de la BDG, un calcul des dépenses finales a été effectué selon la définition CSF. Le résultat obtenu est le suivant :

---

<sup>54</sup> Les dépenses finales sont calculées selon la définition CSF.

<sup>55</sup> Ce serait éventuellement chose faite en septembre 2014.

*Tableau 27*  
*Dépenses finales selon la définition CSF sur la base du RE (BDG)*  
*(en millions d'euros)*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Communauté flamande	20.168,9	21.226,1	21.834,7
Communauté française	6.427,1	7.291,9	7.024,8
Région wallonne	4.841,3	5.277,7	5.161,6
Région de Bruxelles-Capitale	2.209,0	2.344,7	2.393,6
Communauté germanophone	140,3	146,7	147,7
Commission communautaire commune	56,4	56,6	57,3
Commission communautaire française	355,8	369,1	397,6
Commission communautaire flamande	114,3	122,9	125,0
<b>Total</b>	<b>34.313,0</b>	<b>36.835,6</b>	<b>37.142,2</b>

Sources : Rapport annuel 2012 BDG et calculs propres

Toutefois, si l'on additionne les dépenses finales de toutes les communautés et régions, on constate que ce résultat s'écarte très fortement des dépenses finales telles que calculées sur la base du compte public Communautés et Régions de l'ICN.

*Tableau 28*  
*Ecart entre les dépenses finales calculées sur la base de la BDG et de l'ICN*  
*(en millions d'euros)*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Dépenses finales ICN	35.902,6	38.033,3	38.736,6
Dépenses finales BDG	34.313,0	36.835,6	37.142,2
<b>Ecart</b>	<b>1.589,64</b>	<b>1.197,72</b>	<b>1.594,37</b>

Sources : BDG, ICN et calculs propres

Cet écart s'explique par les éléments suivants :

- certaines corrections et reclassifications effectuées par l'ICN sur le regroupement économique de la BDG. Une première expérience d'utilisation de la BDG en ce qui concerne les pouvoirs locaux (à l'occasion du Rapport CSF sur la situation financière des pouvoirs locaux) nous a appris que certains éléments sont effectivement mal classés. Par exemple, jusqu'en 2011 inclus, la Communauté flamande a considéré erronément ses transferts à la Sécurité sociale comme un transfert au sein d'un groupe institutionnel. Dans la même



lignée, l'ICN a fait savoir qu'elle ne retient pas certains montants ou qu'elle ajoute certains flux au RE afin d'appliquer un périmètre de consolidation correct. Ainsi, l'ICN signale par exemple que le RE ne comprend pas encore les données relatives aux universités et aux hautes écoles et qu'elle applique de ce fait une correction (sans impact sur le solde) tant au niveau des recettes que des dépenses<sup>56</sup>.

- dans le même ordre d'idée, le problème peut également se situer au niveau des corrections qui sont nécessaires au passage au SEC95. Dans ce cas, nous n'avons pu prendre en considération que les corrections qui ont un impact sur le solde (et qui nous sont communiquées dans le cadre de l'avis CSF d'octobre/novembre). Il est possible qu'il y ait encore d'autres corrections qui n'ont pas d'impact sur le solde, mais qui peuvent toutefois influencer le niveau des dépenses. Ces données ne sont pas disponibles.

Ces deux éléments (et en particulier, les corrections effectuées en lien avec le périmètre de consolidation des C&R) peuvent expliquer la majeure partie de l'écart de niveau des dépenses entre la BDG et l'ICN. Sur la base de ce qui a été décrit ci-dessus, il n'est pas indiqué d'utiliser le regroupement économique tel qu'il est publié par la BDG.

#### **6.4.2 Bureau fédéral du Plan**

Contrairement à l'ICN, le Bureau fédéral du Plan publie les comptes individuels des communautés et régions. Les comptes pour les quatre entités principales – Communauté flamande, Communauté française, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale – sont notamment publiés, tout comme le total des communautés et régions<sup>57</sup>. La version la plus récente de ces comptes a été publiée en juin 2013 dans le cadre des perspectives économiques régionales 2013-2018.

---

<sup>56</sup> Selon des données de l'ICN, la seule absence de ces universités et hautes écoles dans le regroupement économique explique une grande partie de l'écart au Tableau 28.

<sup>57</sup> En effectuant la différence entre le compte pour le total des communautés et régions et la somme des comptes individuels des entités, un seul compte peut être établi pour la Communauté germanophone et les trois commissions communautaires (correction statistique incluse).

Sur la base de ces comptes individuels, nous avons également tenté de calculer les dépenses finales totales par communauté et région. Le résultat obtenu est le suivant :

*Tableau 29*  
*Dépenses finales selon la définition CSF sur la base du BFP (en millions d'euros)*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Communauté flamande	21.270,1	22.459,7	22.935,7
Communauté française	6.850,1	7.236,1	7.393,4
Région wallonne	4.867,7	5.223,6	5.187,5
Région de Bruxelles-Capitale	2.260,3	2.402,7	2.430,5
Communauté germanophone			
Commission communautaire commune			
Commission communautaire française	661,7	689,9	739,9
Commission communautaire flamande			
<b>Total</b>	<b>35.910,0</b>	<b>38.012,1</b>	<b>38.687,0</b>

Sources : BFP et calculs propres

Les dépenses finales calculées sur la base des données du Bureau fédéral du Plan s'écartent du résultat obtenu sur la base du compte public Communautés et Régions (voir Tableau 30). L'écart par rapport à l'ICN est toutefois beaucoup plus limité que dans le cas de la Base documentaire générale et il s'explique plus que probablement par la période de publication des données<sup>58</sup> (ainsi que par les arrondis).

Les dépenses finales calculées sur la base de l'ICN sont fondées sur les comptes publics les plus récents publiés par l'ICN, à savoir les comptes des administrations publiques 2012 publiés en septembre 2013. Cependant, les dépenses finales calculées sur la base du BFP sont fondées sur les comptes individuels du Bureau du Plan tels que publiés en juin 2013 (voir supra). Pour pouvoir établir ces comptes individuels, le Bureau du Plan a également utilisé les comptes des administrations publiques de l'ICN, mais il s'agit de ceux publiés en mars 2013.

<sup>58</sup> Plus on remonte dans le temps, plus cet écart se réduit (pour finalement devenir négligeable (à savoir écarts d'arrondis)).

*Tableau 30*  
*Ecart entre les dépenses finales calculées sur la base du BFP et de l'ICN*  
*(en millions d'euros)*

	2010	2011	2012
Dépenses finales			
ICN	35.902,6	38.033,3	38.736,6
Dépenses finales			
BDG	35.910,0	38.012,1	38.687,0
<b>Ecart</b>	<b>-7,40</b>	<b>21,20</b>	<b>49,60</b>

Sources : calculs propres, BFP et ICN.

L'utilisation des données du Bureau fédéral du Plan présente aussi des imperfections, mais des solutions aux différents problèmes ont été trouvées :

- Ecart résultant du timing de publication : l'idéal serait d'utiliser les données les plus récentes. La question a été posée au BFP de savoir s'il était déjà possible de disposer d'une version actualisée des comptes individuels par communauté et région. Il s'est toutefois avéré que cela n'était pas possible dans le timing et le contexte donnés. Par conséquent, un exercice a été réalisé afin de vérifier si la différence de timing avait une grande incidence sur la clé de répartition (voir 6.4.3).
- Pour le calcul des dépenses finales selon la définition CSF par entité sur la base du Bureau fédéral du Plan, nous avons dû déterminer quelques clés de répartition, et plus particulièrement, pour la répartition des ventes d'actifs (celles-ci sont réparties sur la base de données de l'ICN et de la BDG) et la répartition des pensions du secteur public qui sont imputées par l'ICN sur les dépenses<sup>59</sup> des C&R (clé de répartition basée sur le nombre de pensionnés par entité selon le SdPSP).

---

<sup>59</sup> En réalité, il s'agit des pensions publiques qui sont payées par le pouvoir fédéral. Toutefois, l'ICN impute ces dépenses de pension sur les dépenses des communautés et régions. Ceci n'a aucun impact sur le solde car le même montant est imputé par l'ICN au niveau des recettes en tant que transfert du pouvoir fédéral.

- Enfin, le compte de la Communauté germanophone et des trois commissions communautaires communes doit être réparti entre les entités considérées individuellement. Cette répartition est effectuée sur la base des données de la BDG. En effet, au niveau de ces entités plus restreintes, l'utilisation des données de la BDG ne pose aucun problème, étant donné que les données de ces entités ne sont pas sujettes, ou ne le sont que de manière limitée, aux corrections dont il est question au paragraphe 6.4.1 (par exemple : leur périmètre de consolidation est déjà beaucoup plus limité).

Ces corrections donnent finalement lieu aux dépenses finales qui constituent la base de la détermination de la clé de répartition :

*Tableau 31*  
*Dépenses finales calculées sur la base du BFP et de la BDG*  
*(en millions d'euros)*

	2010	2011	2012
Communauté flamande	21.270,1	22.459,7	22.935,7
Communauté française	6.850,1	7.236,1	7.393,4
Région wallonne	4.867,7	5.223,6	5.187,5
Région de Bruxelles-Capitale	2.260,3	2.402,7	2.430,5
Communauté germanophone	197,1	210,7	225,7
Commission communautaire commune	361,2	376,4	402,2
Commission communautaire française	122,2	135,5	158,5
Commission communautaire flamande	83,9	84,3	85,7
<b>Total</b>	<b>36.012,7</b>	<b>38.129,2</b>	<b>38.819,0</b>

Sources : BFP, BDG et calculs propres

### **6.4.3 Compte public ICN le plus récent réparti selon le BFP**

Afin d'évaluer de façon adéquate le problème éventuel concernant le timing des données du Bureau fédéral du Plan, nous avons vérifié s'il existe un écart (important) au niveau de la clé de répartition obtenue sur la base des données du Bureau fédéral du Plan ou sur la base de l'ICN. Pour ce faire, nous avons réalisé l'exercice suivant : nous avons déterminé les parts des communautés et régions considérées individuellement (pour la Communauté germanophone et les trois commissions communautaires, ce sont les données de la BDG qui ont été utilisées) dans le total notamment des dépenses courantes et de capital selon les comptes du BFP (et de la BDG). Les pourcentages obtenus ont ensuite été appliqués sur le compte public

Communautés et Régions le plus récent de l'ICN (à savoir les comptes des administrations publiques 2012 de l'ICN, publiés en septembre 2013). Ceci nous a permis d'obtenir un résultat par entité sur la base des données de l'ICN et de déterminer ainsi une clé de répartition des dépenses finales sur la base de l'ICN.

Le Tableau 32 montre clairement qu'il n'y a pratiquement aucune différence entre la clé de répartition basée sur les comptes individuels du BFP et la clé selon les données les plus récentes de l'ICN, d'autant que la clé de répartition a été déterminée sur la base des dépenses moyennes pour la période 2010-2012. Par conséquent, nous pouvons choisir l'option la plus efficace, à savoir les comptes individuels du Bureau fédéral du Plan ayant subi une nouvelle subdivision pour la Communauté germanophone et les trois commissions communautaires sur la base de la BDG.

**Tableau 32**  
*Clé de répartition dépenses finales (moyenne période 2010-2012) selon le BFP et l'ICN*

	Clé de répartition sur la base du BFP	Clé de répartition ICN (selon les parts dans BFP et BDG)	Ecart
Communauté flamande	59,0%	59,0%	0,0%
Communauté française	19,0%	19,0%	0,0%
Région wallonne	13,5%	13,5%	0,0%
Région de Bruxelles-Capitale	6,3%	6,3%	0,0%
Communauté germanophone	0,6%	0,6%	0,0%
Commission communautaire française	1,0%	1,0%	0,0%
Commission communautaire flamande	0,4%	0,4%	0,0%
Commission communautaire commune	0,2%	0,2%	0,0%
<b>Total communautés et régions</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>

Sources : BFP, ICN et calculs propres

**D/2014/11691/1**