



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

AVIS

TRAJECTOIRE BUDGETAIRE EN PREPARATION DU PROGRAMME DE STABILITE 2014-2017

SYNTHESE

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

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 Plan¹, 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.

¹ 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 PIB².

Tableau 1
Trajectoire atteignant le MTO en 2017, avec une amélioration structurelle de 0,5% de PIB en 2014^(°), 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%
Améliorations structurelles	(d.4)		0,5%	0,7%	0,7%	0,7%
BNF normé structurel	(4)	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,75%
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%
BNF normé	(7)=(4)+(5)+(6)	-2,6%	-2,1%	-1,4%	-0,4%	0,6%
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%
Effort primaire cumulé	(7)+(8)-(3)	0,0%	0,6%	1,4%	2,4%	3,2%
Effort primaire complémentaire	d7		0,6%	0,8%	0,9%	0,8%
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.

² 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. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**), 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 trajectoire³

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*⁴.

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.

³ Un membre n'a pas marqué son accord sur cette section.

⁴ 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)

	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%
Transfert de charges	0,06%	0,31%	0,62%	0,62%
Contribution de responsabilisation pensions	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
Transfert de charges et respo pensions	0,10%	0,34%	0,65%	0,66%

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
BNF à politique inchangée	(1)	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%
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%
BNF normé	(2)	-2,5%	-2,2%	-1,5%	-0,4%	0,6%
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%
Solde primaire normé par rapport à P. inchangée	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,5%	1,1%	1,9%	2,8%
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%
BNF normé structurel	(6)=(2)-(4)	-2,2%	-1,8%	-1,1%	-0,1%	0,7%
<i>Améliorations structurelle</i>	d6		0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Trajectoire normative Entité II		2013	2014	2015	2016	2017
BNF à politique inchangée	(1)	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,5%
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%
BNF normé	(2)	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
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%
Solde primaire normé par rapport à p. inchangée après Réforme	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,4%
Solde primaire à p. inchangée : différence après vs avant Réforme	(*)	0,0%	0,1%	0,3%	0,7%	0,7%
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%
BNF normé structurel	(6)=(2)-(4)	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%
<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.