



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

EVALUATION DES BUDGETS 2007 ET 2008 ET DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITÉ 2008-2011

JUIN 2008

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	5
AVANT-PROPOS.....	9
SYNTHESE	11
EVALUATION DES BUDGETS 2007 ET 2008 ET DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITE 2008-2011....	11
1. RESULTAT BUDGETAIRE DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS.....	11
2. EVOLUTIONS BUDGETAIRES STRUCTURELLES.....	12
3. RESULTATS BUDGETAIRES PAR SOUS-SECTEURS	14
4. CONCLUSIONS.....	15
CHAPITRE I. EVALUATION DE L'EXECUTION DU PROGRAMME DE STABILITE EN 2007.....	17
I.1 EVOLUTIONS GLOBALES EN 2006-2007	17
I.1.1 LES PRINCIPALES LIGNES DE FORCE DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2007-2010.....	17
I.1.2 RESPECT DES OBJECTIFS EN 2007.....	18
I.1.3 LES INCIDENCES CYCLIQUES ET NON RÉCURRENTES SUR LES SOLDES BUDGÉTAIRES 2007.....	20
I.2 PRINCIPALES EVOLUTIONS AU NIVEAU DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS.....	23
I.2.1 EVOLUTION DU SOLDE PRIMAIRE ET DE SES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS.....	23
I.2.2 RÉALISATIONS DÉTAILLÉES AU NIVEAU DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS	25
I.2.2.1 EVOLUTION DES RECETTES.....	25
I.2.2.2 EVOLUTION DES DEPENSES PRIMAIRES : REALISATIONS EN 2007	27
I.2.3 EVOLUTION DES CHARGES D'INTÉRÊTS.....	34
I.2.4 EVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT ET DE SES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS	35
I.3 EVOLUTIONS 2007 AU NIVEAU DE L'ENTITE I.....	37
I.3.1 PRINCIPAUX RÉSULTATS 2007 COMPARATIVEMENT AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE STABILITÉ (2007-2010) DE DÉCEMBRE 2006	37
I.3.2 EVOLUTION DES DÉPENSES PRIMAIRES SUR UNE BASE 'CORRIGÉE'	38
I.3.3 LE COMPTE DU POUVOIR FÉDÉRAL : APERÇU GLOBAL.....	40
I.3.4 EVALUATION DES RECETTES FISCALES TOTALES 2007 DU POUVOIR FÉDÉRAL (AVANT TRANSFERTS FISCAUX), EN BASES « CAISSE » ET « SEC95 » COMPARÉES.....	43
I.3.4.1 ANALYSE DES RECETTES 2007 EN BASE CAISSE ET DE LEURS EVOLUTIONS	44
I.3.4.2 EVOLUTIONS COMPAREES 2006-2007 DES RECETTES FISCALES DU PF EN BASES « CAISSE » ET « SEC95 »	53
I.3.5 LES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX DU POUVOIR FÉDÉRAL	57
I.3.6 LE FINANCEMENT DU FONDS DE VIEILLISSEMENT EN 2006 ET EN 2007	61
I.3.7 LE COMPTE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	62
I.4 EVOLUTIONS 2007 AU NIVEAU DE L'ENTITE II.....	65
I.4.1 PRINCIPAUX RÉSULTATS 2007 COMPARATIVEMENT AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE STABILITÉ (2007-2010) DE DÉCEMBRE 2006	65
I.4.2 ANALYSE DÉTAILLÉE DES RECETTES ET DES DÉPENSES	65
I.4.3 LE COMPTE CONSOLIDÉ DES ENTITÉS FÉDÉRÉES	67
I.4.4 LES POUVOIRS LOCAUX	69

CHAPITRE II. LE BUDGET 2008	73
II.1 LE BUDGET 2008 ET SON INSERTION DANS LA TRAJECTOIRE DE MOYEN TERME.....	73
II.2 ELEMENTS D'APPRECIATION SUR LE BUDGET 2008 – LES SOLDES DE FINANCEMENT, RECETTES ET DEPENSES PRIMAIRES	75
II.2.1 SOLDES DE FINANCEMENT ET SOLDES PRIMAIRES.....	75
II.2.2 LES RECETTES DE L'ENTITÉ I	76
II.2.3 LES DÉPENSES PRIMAIRES DE L'ENTITÉ I.	80
II.3 APPRECIATION GLOBALE DANS UN CONTEXTE CONJONCTUREL MOINS FAVORABLE.....	81
II.3.1 DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES ENTACHÉES D'INCERTITUDES	81
II.3.2 L'IMPACT DE CERTAINES VARIANTES DE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE	82
II.4 LES PERSPECTIVES MACRO-BUDGETAIRES DE PRINTEMPS 2008 DU FMI, DE LA COMMISSION EUROPEENNE, DU BFP, DE L'OCDE ET DE LA BNB POUR LA BELGIQUE EN 2008-2009.....	83
CHAPITRE III. EVALUATION DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITE (2008-2011).....	87
III.1 LES GRANDES LIGNES DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITE	87
III.2 ANALYSE ET IMPLICATIONS DE LA TRAJECTOIRE ILLUSTRATIVE DU PROGRAMME DE STABILITE	89
III.2.1 EVALUATION GLOBALE	89
III.2.2 LE FINANCEMENT ET LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME DU FONDS DE VIEILLISSEMENT.....	94
III.3 UNE ESTIMATION ACTUALISEE DU « COUT DE L'AJUSTEMENT ».....	96
III.3.1 LES ANNÉES 2008-2009	96
III.3.2 PERSPECTIVES 2007-2011 RÉVISÉES ET CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ASSOCIÉES.....	98
ANNEXE I ASPECTS METHODOLOGIQUES DU CHAPITRE I.	103
ANNEXE II. PROCEDURES ET ETAPES DE L'ESTIMATION PREVISIONNELLE DES RECETTES FISCALES TOTALES DU PF.....	113
ANNEXE III RATIO DES DEPENSES PRIMAIRES, EFFETS « PRIX RELATIFS » ET INCIDENCES CYCLIQUES	115

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN) de la Commission européenne
APU	Ensemble des administrations publiques
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
BT-FV	Bons du Trésor – Fonds de vieillissement
Cb	Contrôle budgétaire
CBV	Coût budgétaire du vieillissement
CE	Commission européenne
CDI	Contributions directes
C&R	Communautés et Régions
CEV	Comité d'études du vieillissement
CN	Comptes Nationaux
CREDIBE	ex – OCCH
CSF	Conseil supérieur des Finances
DLU	Déclaration libératoire unique
DPR	Dépenses primaires
EBE	Excédent brut d'exploitation
EDP	Excessive Deficit Procedure
EG	Exposé général
EPRT	Entreprises publiques de radio-télévision
EUROSTAT	Office Européen de Statistiques
FADELS	Fonds d'amortissement des Emprunts de Logement social
FIF	Fonds de l'Infrastructure ferroviaire
FMI	Fonds Monétaire International
FV	Fonds de vieillissement
ICN	Institut des Comptes nationaux
ID	Impôts directs
INAMI	Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité
IPP	Impôt des personnes physiques
ISBL	Institutions sans but lucratif
ISOC	Impôt des Sociétés
LSF	Loi spéciale de financement
LT	Long terme
MD	Méthode désagrégée
MT	Moyen terme

OCCH	Office central de crédit hypothécaire
OCCP	Octrois de crédits et prises de participations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Pc	Indice des prix à la consommation
PF	Pouvoir fédéral
PI	Précompte immobilier
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
PM	Précompte mobilier
PP	Précompte professionnel
Pr	Prix relatifs
Pu	Déflateur des dépenses publiques primaires
Py	Déflateur du PIB
RNB	Revenu national brut
RP	Réforme des Polices
RRTV	Redevance radio-télévision
SEBC	Système européen des Banques centrales
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SECU	Sécurité sociale
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
SNF	Solde net à financer
SPE	Solde primaire effectif
SPF	Service public fédéral
SPR	Solde primaire requis
SQS	Sociétés et quasi-sociétés
STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
TEC	Société de Transport en Commun
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VA	Versements anticipés
Y-GAP	Ecart entre le PIB effectif et le PIB potentiel
Yv	PIB en volume
ZOF	Vlaams Zorgfonds

Les Membres de la Section :

Monsieur	L. COENE, Président
Monsieur	N. DE BATSELIER
Monsieur	J. HILGERS
Monsieur	P. PRAET
	Représentants de la Banque nationale de Belgique
Madame	I. STANDAERT
	Représentante du Ministre des Finances
Monsieur	A. BOON
	Représentant du Ministre du Budget
Madame	W. DEMEESTER-DE MEYER
Monsieur	G. PEERSMAN
Madame	F. THYS
Monsieur	G. PAGANO
Madame	Ch. SERVATY
Monsieur	E. DEGREEF
	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 :	
Mesdames	C. SPINNOY
	F. DENIL
	E. VANALME
Messieurs	L. BUFFEL
	R. SAVAGE
	F. STALLAERT

AVANT-PROPOS

Cet avis s'inscrit dans la continuité des travaux relatifs à l'évaluation annuelle de l'exécution du Programme de Stabilité, dont la précédente version publiée date de juillet 2007. Comme pour l'année passée, l'analyse proposée ici se distingue par l'intégration des données révisées les plus récentes, tant quant aux comptes publics eux-mêmes (tableaux synoptiques publics provisoires publiés par l'ICN fin mars 2008) que quant au PIB et aux grands agrégats (données de l'ICN de fin avril 2008). Elle intègre également des estimations quant aux incidences des mesures « one-shots » ou non-récurrentes, quant à la dette publique agrégée des APU en définition Maastricht (1), et quant aux réalisations budgétaires des pays membres de l'Union Européenne et de la zone Euro (telles que publiées dans la base de données AMECO de la Commission européenne, mise à jour en avril 2008).

Par rapport à la dernière évaluation opérée par la Section en 2007, la principale modification méthodologique intervenue a trait au fait que l'Institut des Comptes nationaux (ICN) a décidé, pour ce qui est du traitement comptable de la reprise de la dette historique de la SNCB en 2005 ainsi que des comptes du Fonds de l'Infrastructure ferroviaire créé à cette date, de s'aligner sur la méthode d'évaluation adoptée par EUROSTAT. Ce point est traité plus en détail dans l'annexe méthodologique, et a pour principales conséquences de relever quelque peu le niveau d'endettement public belge à partir de 2005, mais aussi d'améliorer quelque peu le solde de financement annuel à partir de 2006 (de moins de 0,1% de PIB).

L'analyse présentée ici dans un premier Chapitre compare les réalisations budgétaires provisoires (2) estimées pour 2007 aux objectifs fixés dans ce Programme de Stabilité 2007-2010 de décembre 2006. Elle ne se contente cependant pas de la seule comparaison des objectifs et réalisations pour l'année 2007. Elle tente aussi de resituer les évolutions budgétaires sous-jacentes au cours des dernières années écoulées par rapport aux objectifs plus structurels et de moyen terme de la politique budgétaire, tels qu'inscrits dans ce Programme de Stabilité, à savoir la poursuite du désendettement public et la constitution progressive de surplus budgétaires en vue de faire face dans les meilleures conditions au coût budgétaire lié au vieillissement.

Dans cette optique, cette analyse (Chapitre I.) cherche à identifier les facteurs divers – conjoncturels, non-récurrents et discrétionnaires – permettant d'analyser les déterminants des résultats obtenus ainsi que les évolutions observées en matière de finances publiques (soldes budgétaires, taux d'endettement).

1 Telle que communiquée dans le cadre de la procédure officielle de « Reporting of Government Deficits and Debt Levels », en date du 30 mars 2008.

2 Les estimations définitives seront disponibles en septembre 2008, en même temps que les comptes institutionnels des autres grands agents macroéconomiques.

Un second Chapitre (II) procède à une évaluation des lignes de force du Budget 2008 du Pouvoir fédéral (et plus largement de l'Entité I). Après une présentation succincte, il procède à une évaluation plus détaillée des hypothèses macroéconomiques à la base de ce budget, et tente d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs inscrits au Budget 2008 pourraient être affectés par les révisions macroéconomiques les plus récentes opérées par diverses instances internationales et nationales (Commission européenne et Bureau fédéral du Plan notamment).

Un troisième Chapitre (III) élargit le propos en analysant le nouveau Programme de Stabilité (2008-2011) adopté par les autorités belges en avril 2008. Les implications de la nouvelle trajectoire illustrative inscrite dans ce Programme sont analysées, en termes d'efforts d'ajustements requis, et ce tant dans le scénario macroéconomique de base retenu par le Programme, que dans un scénario alternatif moins favorable inspiré notamment des dernières prévisions de la Commission européenne (printemps 2008), ou que dans le scénario de moyen terme publié en mai par le BFP.

Une évaluation plus approfondie des perspectives budgétaires, ainsi que des implications de la trajectoire budgétaire de moyen terme proposée dans le nouveau Programme de Stabilité, sera développée cet automne sur base des nouvelles estimations du coût budgétaire du vieillissement (CBV) à moyen et long terme qui seront publiées en juin par le Comité d'études du vieillissement (CEV), ainsi que sur base des nouvelles perspectives conjoncturelles de court et moyen terme qui seront disponibles cet été ou à l'automne.

La « synthèse et recommandations » enfin, regroupe en début de texte les principales analyses et conclusions de cet Avis.

La notice méthodologique qui détaille les bases conceptuelles et statistiques sur lesquelles se fonde l'analyse des réalisations 2007 développée ci-après, n'est plus reprise en introduction comme l'an passé mais se retrouve en Annexe.

SYNTHÈSE

EVALUATION DES BUDGETS 2007 ET 2008 ET DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITE 2008-2011

1. Résultat budgétaire de l'ensemble des Pouvoirs publics

Dans le Programme de Stabilité établi en décembre 2006 pour la période 2007-2010, l'objectif visé pour l'année 2007 était un excédent budgétaire de 0,3% du PIB. Cet objectif représentait le premier pas vers la constitution progressive d'excédents budgétaires qui devaient atteindre 1,3% du PIB en 2012. Cette trajectoire budgétaire correspondait aux recommandations formulées par la Section en mars 2007 et constituait, avec une augmentation du taux d'emploi, une partie cruciale de la stratégie destinée à faire face aux conséquences du vieillissement de la population. La réduction des charges d'intérêt provenant de la réduction de la dette, la réduction progressive des excédents constitués et la maîtrise des dépenses liées au vieillissement devront fournir en effet une marge budgétaire pour financer l'augmentation des dépenses prévues au titre du vieillissement comme les pensions et les soins de santé. La politique budgétaire et la politique de l'emploi constituent les deux piliers les plus importants d'une politique apte à faire face aux conséquences du vieillissement.

Tableau 1
Solde de financement et déterminants au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

	Niveaux, en % PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives (°)	49,7%	47,8%	48,0%	47,7%	47,2%	-2,5%	-1,7%	-0,8%
Dépenses primaires (°)	44,4%	43,1%	46,1%	43,4%	43,5%	-0,8%	1,7%	-2,6%
Solde primaire	5,3%	4,7%	1,9%	4,3%	3,7%	-1,7%	-3,4%	1,7%
Charges d'intérêts (EDP)	5,3%	4,7%	4,2%	4,0%	3,8%	-1,5%	-1,1%	-0,4%
Solde de financement (EDP)	0,0%	0,0%	-2,3%	0,3%	-0,2%	-0,2%	-2,3%	2,1%
Taux d'endett. EUROSTAT	98,6%	94,2%	92,1%	88,2%	84,8%	-13,8%	-6,5%	-7,3%

(°) SEC95-EUROSTAT, hors cotisations imputées, yc. transferts fisc. à UE et cessions d'actifs, avant correct."one-shots" et périmètre.

Selon la version provisoire des comptes publics de l'année 2007 publiée en mars 2008 par l'ICN, l'objectif budgétaire n'a pas été atteint et le compte de l'ensemble des Pouvoirs publics ferait apparaître en 2007 un déficit de 0,2% du PIB au lieu de l'excédent programmé. Cet écart de 0,5% de PIB se produit principalement au niveau du solde primaire. Il y a cependant eu deux facteurs qui auraient dû en principe faciliter la réalisation de l'objectif. D'une part, le solde budgétaire pour 2006 s'est avéré meilleur que prévu : lors de la rédaction du Programme de Stabilité de décembre 2006 on retenait l'hypothèse d'un équilibre budgétaire alors que les données les plus récentes pour 2006 font apparaître un excédent de 0,3% du PIB. D'autre part, la croissance de l'activité a été supérieure d'un demi-pourcent à la croissance réelle de 2,2% retenue pour l'élaboration du Programme de Stabilité de décembre 2006.

L'année 2007 a été évidemment une année exceptionnelle caractérisée par une période inhabituellement longue de gouvernement d'affaires courantes. Cette période a duré neuf mois et a rendu particulièrement difficile la mise en œuvre de mesures d'accompagnement. Ces éléments ont eu d'autant plus de conséquences que le budget comportait plusieurs mesures non récurrentes.

Selon la Section, les raisons de cet écart assez important par rapport à l'objectif budgétaire doivent être recherchées dans trois facteurs.

Il s'agit en premier lieu de deux mesures non récurrentes annoncées, à savoir les ventes immobilières prévues et la reprise d'obligations de pension en échange d'un transfert de capital, qui n'ont pas été exécutées pour les raisons citées ci-dessus. Au total, le Budget 2007 escomptait de ces opérations un montant de 0,3% à 0,4% de PIB qui n'a pas été réalisé.

Mais d'autres éléments ont également joué un rôle dans l'écart par rapport à l'objectif : au cours des contrôles budgétaires, il n'a pas été tenu compte de la décision d'Eurostat de ne plus prendre en compte à partir de 2007 la titrisation des arriérés fiscaux. Ce type d'opération avait été effectué par le pouvoir fédéral dans le cadre du Budget 2006.

Ensuite, les recettes fiscales totales de l'année 2007, tout en évoluant en phase avec la croissance plus élevée de l'activité, se sont néanmoins avérées moins importantes que prévu lors de l'élaboration du Budget. Ainsi, les recettes fiscales effectuées se sont avérées inférieures de près de 0,5% de PIB au niveau prévu dans le budget initial. Cet écart relativement important ne résulte que de manière limitée du fait que certains litiges fiscaux se sont dénoués de manière défavorable pour l'autorité publique. Il est à imputer surtout à une estimation trop généreuse des recettes fiscales. Ce fait semble indiquer des problèmes dans l'élaboration du budget et dans le contrôle de son exécution. La Section souhaite mettre l'accent sur le fait que la politique budgétaire doit se fonder sur des points de départ crédibles. Les recettes des Pouvoirs publics doivent ainsi être estimées de manière réaliste – et de préférence même de manière prudente. Une évaluation approfondie des méthodes employées pour l'estimation des recettes fiscales semble donc souhaitable. Un budget crédible nécessite par ailleurs que ne soient prises en compte que des mesures suffisamment précisées et dont l'exécution sera effectuée, sauf circonstances exceptionnelles.

Enfin lors des contrôles budgétaires et donc avant la période d'affaires courantes, des mesures suffisantes n'ont pas été prises à temps pour corriger les écarts par rapport aux objectifs budgétaires.

2. Evolutions budgétaires structurelles

L'analyse des évolutions budgétaires structurelles fait apparaître que le solde budgétaire corrigé de l'incidence de la conjoncture et des facteurs non récurrents est resté pratiquement inchangé en 2007 par rapport à 2006. La diminution limitée des charges d'intérêt a en effet été neutralisée par un nouveau léger recul du solde primaire structurel. Les recettes publiques structurelles sont certes restées pratiquement inchangées par rapport au PIB tendanciel. Mais dans l'attente de recettes plus élevées, une attention suffisante n'a pas été consacrée à l'évolution des dépenses : la croissance structurelle des dépenses primaires qui a été supérieure à celle du PIB tendanciel explique également la détérioration du solde primaire. On constate ainsi une croissance relativement forte des dépenses de soins de santé, des chèques-service et des réductions de charge pour les entreprises (notamment en ce qui concerne les

heures supplémentaires et le travail en équipe). Dans la méthodologie des comptes nationaux, ces réductions de charge sont enregistrées comme des subventions et par conséquent comme des dépenses publiques.

Tableau 2
Evolution du solde primaire effectif et de ses composantes (°)

Evolution du solde primaire en 2007 (définit. ICN) et composantes, en % du PIB		Progr. Stabil. 2006 (objectifs)			Réalizations (définit. ICN-avril 2008)			Ecart Réalisat. - Prog.Stab.	
		2006	2007	Ecart	2006	2007	Ecart	2007 (Niv.)	2006-07
		A	B	C=B-A	D	E	F=E-D	G=E-B	H=F-C
Solde primaire effectif	(1)	4,1%	4,2%	0,1%	4,2%	3,7%	-0,5%	-0,5%	-0,6%
Incid. Cyclique (Déf. UE.)	(2)	-0,4%	-0,4%	0,0%	-0,4%	-0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Solde primaire cycl. corr.	(3)=(1-2)	4,5%	4,5%	0,0%	4,6%	3,8%	-0,8%	-0,7%	-0,8%
One-shots (partim)	(4)	0,7%	0,5%	-0,2%	0,7%	0,0%	-0,7%	-0,5%	-0,5%
Pm. Total Incid. non-discrét.	(5)=(2+4)	0,3%	0,1%	-0,2%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
Solde primaire structurel	(6)=(3-4)	3,8%	4,0%	0,2%	3,9%	3,8%	-0,1%	-0,2%	-0,3%

(°) Dans ce tableau, pour assurer la comparabilité des objectifs du Programme de Stabilité (établis selon l'ancienne définition « hors FIF ») avec les réalisations effectivement enregistrées, ces dernières ont également et à titre exceptionnel été mesurées « hors FIF ». Il en résulte notamment de légères différences (de l'ordre de 0,1% de PIB) en matière de soldes primaires 2007 (et d'évolutions 2006-2007 de ces soldes), par rapport aux données correspondantes du Tableau 1 précédent, définies selon l'approche EUROSTAT « FIF inclus ».

La très faible réduction du solde primaire structurel en 2007 fait suite à une réduction sensible de ce solde au cours des années précédentes. Dans l'ensemble le solde primaire structurel s'est réduit de quelque 2,7% du PIB depuis l'année 2000 où ce solde avait atteint un sommet. Cette réduction correspond à peu de choses près à la réduction des charges d'intérêt au cours de cette période. La marge budgétaire qui a résulté de la diminution des charges d'intérêt – en raison aussi bien de la réduction de la dette publique que de la baisse du taux d'intérêt moyen sur la dette – n'a donc pas été utilisée pour la constitution des excédents budgétaires souhaités mais pour financer des mesures qui ont soutenu l'activité économique : il s'agit d'une part, de la diminution des recettes publiques structurelles, en particulier de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales, et d'autre part d'une augmentation des dépenses primaires supérieure à la croissance tendancielle de l'activité économique.

Le **Budget 2008** n'établit pas de rupture par rapport à la trajectoire budgétaire récente. Bien que les mesures non récurrentes soient limitées, la croissance attendue des recettes semble irréaliste compte tenu de l'essoufflement de la conjoncture. Mais de plus la croissance des dépenses reste, comme les années précédentes, supérieure à la croissance potentielle de l'économie et elle dépasse le rythme de croissance de la trajectoire à moyen terme retenue par la Section. Si le Gouvernement veut atteindre ses objectifs, des ajustements importants d'au moins 0,3 à 0,4% du PIB devront être mis en œuvre en 2008.

Objectifs et réalisations solde de financement	en % PIB					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(1) Trajectoire de référence - Section	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3
(2) Réalisations 2007 et Programme de Stabilité 2008-11	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0	
Ecart (2) - (1)	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	
Ecart cumulatif	-0,5	-1,0	-1,4	-1,6	-1,7	

Mais comme expliqué, le retard par rapport à la trajectoire proposée par la Section ne se réduit en aucune manière. Le nouveau Programme de Stabilité (2008-2011) du Gouvernement prévoit à partir de 2009 seulement une résorption du retard à concurrence de 0,3% du PIB par an au cours de la période s'achevant en 2011. Cela signifie que de manière cumulative au cours de la période 2008-2011, l'écart par rapport au scénario de référence de la Section s'élève à 1,7% du PIB soit 5 milliards d'euros environ. En plus de la dette publique plus élevée qui en résulte, cette évolution implique pour les générations suivantes une réduction de la marge budgétaire de 200 à 250 millions d'euros chaque année. Compte tenu des hypothèses macroéconomiques favorables qui sont à la base du nouveau Programme de Stabilité l'écart réel et le coût pourraient s'élever à un niveau encore plus important.

Les efforts budgétaires à effectuer pendant la période 2008-2011 pour se rapprocher à nouveau de la trajectoire de la Section deviennent particulièrement importants, à savoir 1% du PIB contre 0,6% du PIB dans le Programme de Stabilité précédent. Ce programme constitue une mission difficile compte tenu du fait qu'au cours de cette période les dépenses hors vieillissement ne peuvent augmenter qu'à un rythme inférieur de moitié au rythme observé au cours des dix dernières années (1,4% par rapport à 2,6%) et ce dans une période caractérisée par deux élections (2009 et 2011).

3. Résultats budgétaires par sous-secteurs

L'objectif budgétaire d'un excédent de 0,3% du PIB contenu dans le Programme de Stabilité de décembre 2006 se décomposait en un équilibre budgétaire pour le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux et un léger excédent des Communautés et Régions ainsi que de la Sécurité sociale. L'analyse des résultats par sous-secteurs fait apparaître que le non respect de l'objectif pour l'ensemble des Pouvoirs publics est imputable au seul pouvoir fédéral ; les trois autres sous-secteurs ont atteint ou dépassé leurs objectifs budgétaires.

Le pouvoir fédéral fait apparaître un déficit de 1% du PIB en 2007 au lieu de l'équilibre budgétaire visé. La surestimation des recettes fiscales et la non exécution des mesures non récurrentes annoncées décrites ci-dessus ont en effet affecté surtout le solde budgétaire du pouvoir fédéral.

Au cours de la période 1995-2007 la répartition des moyens entre les sous-secteurs a mis en évidence les points névralgiques du modèle actuel de répartition et la charge qui pèse sur le pouvoir fédéral : les transferts totaux du Pouvoir fédéral (transferts de recettes fiscales et transferts budgétaires) vers les autres sous-secteurs ont augmenté, à compétences inchangées, de 1,8% de plus que le PIB; cette augmentation se manifeste surtout au profit du sous-secteur de la Sécurité sociale (+1,2%) et dans une moindre mesure au profit de l'entité II (+0,6%). Après 2003 la hausse des transferts a plus qu'intégralement bénéficié à la Sécurité sociale et on a assisté à une légère réduction des transferts à l'entité II (-0,3%). L'automatisme de ces transferts vers la Sécurité sociale et vers les Entités fédérées impose un effort d'assainissement plus que proportionnel de la part du Pouvoir fédéral dans le contexte du vieillissement de la population.

4. Conclusions

Comme indiqué dans le Rapport de mars 2007 de la Section, la préparation au vieillissement nécessite une stratégie budgétaire proactive qui anticipe correctement les évolutions inéluctables et prévisibles. Il était déjà annoncé dans ce rapport qu'il ne reste pas beaucoup de temps pour réagir.

Compte tenu du fait que les marges pour la poursuite de la réduction du taux d'intérêt moyen de la dette publique sont très réduites et que par conséquent la diminution des charges d'intérêts se ralentira sans doute, il est nécessaire que la tendance à la réduction du solde primaire structurel soit inversée pour se rapprocher de la trajectoire budgétaire recommandée par la Section. Cela nécessite une politique budgétaire résolue caractérisée par une inversion de tendance dans la maîtrise des dépenses et une juste perception des recettes publiques.

Dans ce contexte, il y a lieu de déplorer que l'objectif budgétaire pour l'année 2007 n'ait pas été atteint malgré une croissance de l'activité plus forte qu'attendue et malgré un point de départ plus favorable pour l'année 2006. L'incapacité à atteindre les objectifs de 2007 a eu pour effet que les objectifs annoncés dans le nouveau Programme de Stabilité d'avril 2008 sont inférieurs aux objectifs recommandés par la Section. De plus, pour 2008 le Programme ne va pas plus loin que la réalisation d'un équilibre. Au cours des années qui suivent le but proposé est bien la constitution progressive de surplus budgétaires qui devraient atteindre 1% du PIB à l'horizon 2011 mais dont la réalisation réclame une inversion drastique de la politique budgétaire.

La Section insiste fortement pour que les mesures nécessaires soient prises pour se rapprocher de la trajectoire recommandée par la Section. Cette trajectoire sera, il est vrai, évaluée à nouveau compte tenu des nouvelles projections démographiques qui ont été publiées récemment et des nouvelles estimations du coût du vieillissement qu'en tirera la Commission d'étude pour le vieillissement. Il est toutefois peu probable que cette actualisation se traduise par une modification significative de la trajectoire de référence.

Par ailleurs, le fait de différer davantage les ajustements budgétaires pour faire face au vieillissement ne peut avoir pour effet que d'augmenter les efforts nécessaires et/ou la charge pesant sur les générations futures.

La Section plaide enfin pour un renforcement des procédures budgétaires existantes là où c'est nécessaire pour éviter la répétition des facteurs décrits ci-dessus qui ont conduit aux écarts par rapport à l'objectif budgétaire de 2007. Le contrôle budgétaire de 2008 fournit une première opportunité dans ce sens.

CHAPITRE I. EVALUATION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DE STABILITÉ EN 2007

I.1 Evolutions globales en 2006-2007

I.1.1 Les principales lignes de force du Programme de Stabilité 2007-2010

En décembre 2006, le Gouvernement belge adoptait le Programme de Stabilité 2007-2010. Celui-ci s'inscrivait dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral de 2003. La trajectoire élaborée visait la réalisation de l'équilibre budgétaire, dans la ligne des objectifs du précédent Programme de Stabilité 2006-2009, et à partir de 2007, la constitution progressive d'excédents budgétaires de même que la poursuite de la réduction du taux d'endettement.

Conformément à la loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, il était prévu d'atteindre un solde de financement de 0,3% de PIB en 2007, augmentant chaque année de 0,2% de PIB pour arriver à 0,9% de PIB en 2010 et 1,3% en 2012. La constitution d'excédents devait notamment reposer sur deux points : l'utilisation des marges dégagées par la baisse des charges d'intérêts, et, en cas de révision à la hausse de la croissance économique, l'affectation prioritaire de la marge supplémentaire ainsi rendue disponible.

La constitution progressive de surplus budgétaires croissants devait permettre la poursuite de la réduction du taux d'endettement (visant pour celui-ci l'objectif de 72,9% de PIB à l'horizon 2010) garantissant ainsi des finances publiques soutenables dans le contexte du choc démographique, notamment par l'alimentation structurelle du Fonds de vieillissement. Le Programme de Stabilité 2007-2010 réaffirmait donc la politique budgétaire comme l'un des piliers majeurs de la stratégie de soutenabilité mise en place pour faire face au défi du vieillissement démographique, parallèlement à la politique de l'emploi. Cette dernière visait en particulier le relèvement du taux d'emploi, notamment par la réduction de la pression fiscale et parafiscale sur le facteur travail et par des politiques d'activation.

Tableau 3
Objectifs en matière de solde de financement fixés
dans les Programmes de Stabilité successifs

	Période	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Novembre 2003	2004-2007	0,0	0,0	0,0	0,3			
Novembre 2004	2005-2008	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6		
Décembre 2005	2006-2009		0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
Décembre 2006	2007-2010			0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Réalisations EDP		0	-2,3	0,3	-0,2			

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la trajectoire prévue sur la période 2007-2010 ne modifiait pas la trajectoire des soldes telle qu'elle apparaissait dans le programme 2006-2009.

Tableau 4
Programme de Stabilité 2007-2010 pour la Belgique
Répartition des normes budgétaires entre les différentes entités

<i>En % du PIB</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Solde primaire	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2
Entité I	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6	3,7
Entité II	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
Charges d'intérêts	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
Entité I	3,9	3,7	3,5	3,3	3,1	3
Entité II	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Solde de financement	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Entité I	0	0,1	0,2	0,4	0,5	0,7
Entité II	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Source : Programme de Stabilité de la Belgique (2007-2010), Actualisation 2006, Tableau 5, p.23.

Dans le Programme de Stabilité de 2006, comme précédemment, les objectifs fixés pour les années 2007-2010 concernant l'ensemble des Pouvoirs publics ont également été répartis entre les diverses entités. Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, le programme prévoyait que l'Entité I devrait dégager des excédents progressivement croissants sur la période considérée. La trajectoire assignée à l'Entité II prévoit un solde de 0,2% de PIB à l'horizon 2010, résultant d'un assouplissement de l'objectif budgétaire des Communautés et Régions (0,0 % à l'horizon 2010), compensé par une amélioration du solde des Pouvoirs locaux conformément au cycle budgétaire électoral.

1.1.2 Respect des objectifs en 2007

Les résultats budgétaires obtenus en 2007 au niveau de l'ensemble consolidé des administrations publiques (APU) se révèlent nettement moins favorables que les objectifs fixés, puisque l'on acte un déficit à hauteur de 0,2% de PIB (EDP), ce qui représente un écart absolu de 0,5% de PIB par rapport au surplus attendu de 0,3% de PIB (cf. Tableau 5, ci-après) selon la même méthodologie (3).

3 Le tableau mentionne également le solde de financement calculé sous l'hypothèse d'intégration du FIF dans les sociétés financières (-0,2% de PIB). Ce critère a divisé la Belgique et les autorités européennes depuis 2005 avec comme issue récente de retenir la solution de consolidation du FIF avec l'ensemble des APU (cf. Annexe méthodologique).

Tableau 5
Réalisations 2007 comparées aux principaux objectifs

(en % du PIB)

Réalisations 2007 versus objectifs En % PIB - Définit. ICN	Réalisations 2006		2007			pm- 2007 - Prog.Stab.2006		
	Est. Juin-07	CN-Avr.08	Objectif	Réalisat. CN-Avr.08	Ecart / Objectif	Réalisat. (hors FIF)	Ecart / CN-Avr.08	Ecart / Objectif
	A	B	C	D	E=D-C	F	G=F-D	H=F-C
Entité I.								
Solde primaire	3,9%	4,0%	3,7%	3,1%	-0,6%	3,0%	-0,1%	-0,7%
Charges d'intérêts	3,7%	3,7%	3,5%	3,6%	0,1%	3,5%	-0,1%	0,0%
Solde de financement (EDP)	0,2%	0,3%	0,2%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	0,0%	-0,7%
Entité II.								
Solde primaire	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%	0,1%	0,5%	0,0%	0,1%
Charges d'intérêts	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,1%
Solde de financement (EDP)	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%	0,2%
Ensemble des Pouvoirs publics								
Solde primaire	4,2%	4,2%	4,2%	3,7%	-0,5%	3,5%	-0,1%	-0,7%
Charges d'intérêts	4,0%	3,9%	3,9%	3,8%	0,0%	3,8%	-0,1%	-0,1%
Solde de financement (EDP)	0,2%	0,3%	0,3%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,0%	-0,5%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau

Encadré 1 : flux d'intérêts entre les différents niveaux de pouvoir

Pour chaque grande Entité comme pour l'ensemble des Pouvoirs publics, les chiffres 2006 et 2007 en matière de soldes primaires et de charges d'intérêts sont consolidés, ce qui permet d'en assurer l'additivité. Tous les flux d'intérêts versés ou perçus entre sous-secteurs publics, que ce soit en tant que recettes non-fiscales (revenus intra-publics de la propriété perçus) ou que charges d'intérêts versées à d'autres niveaux de Pouvoirs publics, sont consolidés et donc neutralisés. L'écart total entre les chiffres consolidés et non consolidés, tant en Soldes primaires qu'en Charges d'intérêts, est de l'ordre de moins de -0,1% de PIB (très largement localisé au niveau de l'Entité I), sans incidence sur le solde de financement global.

Comme on peut le lire dans le Tableau 5 (colonne E), l'écart par rapport à l'objectif de solde de financement de l'ensemble des APU en 2007 (-0,5% de PIB) se situe en chiffres bruts plus que totalement (-0,6% de PIB) au niveau de l'Entité I et résulte entièrement d'une évolution défavorable du surplus primaire, qui a diminué à 3,1% du PIB au lieu des 3,7% du PIB visés. Cette contre-performance n'est pas attribuable à des éléments de conjoncture économique puisqu'en 2007, la croissance réelle a atteint 2,7% par rapport à une prévision de 2,2%. La composition de la dette publique principalement axée sur des encours à long terme a par ailleurs permis d'amortir l'impact de la hausse des taux d'intérêt à court terme sur les charges d'intérêts de la dette.

Les facteurs explicatifs résident en partie dans l'impossibilité pour un Gouvernement fédéral en affaires courantes de réaliser d'importantes mesures non récurrentes (ventes de bâtiments à hauteur de 600 millions d'euros, reprise de fonds de pension pour un montant de 500 millions d'euros), ou dans la non prise en compte de celles-ci à partir de 2007 en comptabilité SEC95 (titrisation des créances fiscales à hauteur de 160 millions d'euros). Au total, la non réalisation des mesures one-shots représente de 0,3 à 0,4% de PIB, et explique à due concurrence l'écart entre le solde primaire requis de l'Entité I et le solde primaire observé (0,6% de PIB).

Le solde de financement réalisé au niveau de l'Entité II (0,3% de PIB), dont l'écart positif par rapport à l'objectif s'élève à 0,2% de PIB, est principalement situé dans le chef des Communautés et Régions (0,3% de PIB). Ce résultat découle notamment du fait que la croissance économique plus vigoureuse a donné lieu à une révision à la hausse des moyens transférés par l'Etat Fédéral aux Communautés et Régions, conformément aux mécanismes prévus par la Loi spéciale de Financement (LSF).

1.1.3 Les incidences cycliques et non récurrentes sur les soldes budgétaires 2007

L'analyse des soldes budgétaires structurels et de leurs évolutions est un élément essentiel dans l'évaluation de la performance sous-jacente des finances publiques, indépendamment de facteurs plus temporaires ou réversibles principalement liés aux incidences conjoncturelles et à l'impact net des mesures dites « one-shots ».

L'évaluation de la sensibilité cyclique des résultats budgétaires est donc centrale pour opérer un passage correct aux soldes structurels. Cette évaluation est entre autres basée généralement sur l'estimation d'un « Output-Gap » ou « Ecart de PIB » (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : définition de l'Output-Gap et méthodes d'estimation

L'Output-Gap est un concept utilisé pour mesurer la position cyclique ou conjoncturelle d'une économie par rapport à sa croissance tendancielle ou potentielle. En haute conjoncture, le PIB (en volume) se situera au-dessus de son trend ou potentiel (Output-Gap positif), alors qu'il sera en dessous en basse conjoncture (Output-Gap négatif). La position cyclique de l'économie influence les résultats budgétaires, et en particulier les soldes primaires, notamment via les dépenses cycliques de chômage et via les recettes publiques. Plusieurs méthodologies existent quant à l'estimation de l'Output-Gap et de ses incidences budgétaires. Ces méthodologies diffèrent généralement quant à l'estimation des *niveaux* d'Output-Gap et des incidences budgétaires associées ; elles convergent néanmoins le plus souvent étroitement dans l'analyse des *évolutions* cycliques (les modifications de l'Output-Gap d'une année à l'autre) ainsi que des impacts budgétaires associés (les boni ou mali budgétaires découlant de ces variations dans le temps des positions cycliques). La **Commission européenne**, pour quantifier ces incidences budgétaires cycliques en % du PIB, utilise une méthodologie fondée sur une élasticité fixe (de 51% dans le cas belge) multipliant l'écart de PIB estimé par rapport à la croissance *potentielle*, cette dernière étant mesurée sur base d'une fonction de production. Ainsi, lorsque la croissance économique effective est supérieure de 1% à la croissance potentielle, on estime, toutes autres choses étant égales, qu'il en résultera une amélioration cyclique du solde primaire à hauteur de 0,5% de PIB (sans amélioration correspondante du solde primaire structurel).

Les programmes de stabilité de la Belgique, pour ce qui est de l'estimation des soldes budgétaires cycliquement corrigés, se basent sur la méthodologie européenne.

Le **SEBC et la BNB** pour leur part emploient depuis plusieurs années une méthodologie plus élaborée. Celle-ci revient de facto à estimer des élasticités annuelles agrégées mais variables, dépendant en plus du *contenu* de la croissance et des dynamiques cycliques spécifiques des principales bases imposables (et des recettes publiques associées); l'écart de PIB par contre est fondé sur l'estimation statistique de la croissance tendancielle (et non pas potentielle). Dans cette seconde approche, illustrée dans le Tableau 4 ci-après pour le cas belge, l'influence conjoncturelle totale sur les soldes budgétaires (ligne 4) se décompose donc en deux éléments distincts :

1. un effet « Output-Gap » « pur » (ligne 5), selon une approche globalement proche de celle mise au point par les services de la Commission européenne;
2. un effet additionnel de « composition » (ligne 6), qui capte les effets spécifiques du contenu de la croissance (principalement mais pas exclusivement du caractère plus ou moins intensif de cette croissance en bases imposables à fort ou faible potentiel de recettes publiques).

Le tableau qui suit fournit une analyse du cas belge, pour la période 2003-2007, fondée sur la méthodologie SEBC-BNB à partir des données en version EUROSTAT.

On a donc enregistré en 2007 en chiffres bruts une détérioration de 0,7% de PIB du solde primaire effectif en termes SEC95, au lieu de l'amélioration de 0,1% de PIB initialement prévue (un passage de 4,1% de PIB en 2006 à 4,2% de PIB en termes SEC95-ICN). Ceci s'est opéré malgré un gain budgétaire conjoncturel évalué à 0,4% de PIB en 2007 (ligne 4), effets de composition inclus, un chiffre proche de celui de 2006 par ailleurs. En termes cycliquement corrigés (ligne 8), la détérioration du solde primaire en 2007 aurait donc atteint pas moins de 1,1% de PIB.

Mais à l'inverse, l'impact jusque-là favorable des mesures one-shots sur le solde primaire effectif, telles que mesurées par la méthodologie SEBC-BNB, s'est fortement détérioré et même inversé, à concurrence de près de 1,0% de PIB (ligne 9) par rapport à 2006, de sorte qu'en finale, la détérioration du solde primaire structurel se serait limitée sur cette base à un peu plus de 0,1% de PIB en 2007 (voir ligne 11), après une détérioration beaucoup plus prononcée de 0,8% de PIB en 2006. Toujours sur cette base, le déficit structurel global (charges d'intérêts comprises) serait resté inchangé à -0,2% de PIB.

Tableau 6
Soldes structurels et déterminants

		Niveaux annuels (%PIB)					Evolut. ann. (%PIB)				Evolutions cumulées		
		2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2003-07	2003-05	2005-07
Solde de financement observé (déf. EDP - EUR)	(1)	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2	0,0	-2,3	2,6	-0,5	-0,2	-2,3	2,1
Charges d'intérêts (EDP - EUR)	(2)	5,3	4,7	4,2	4,0	3,8	-0,6	-0,5	-0,2	-0,1	-1,5	-1,1	-0,4
Soldes primaires observés (CN - avril 2007)	(3)=(1+2)	5,3	4,7	1,9	4,3	3,7	-0,6	-2,8	2,4	-0,7	-1,7	-3,4	1,7
Influences conjoncturelles en niveaux	(4)=(5+6)	-0,1	-0,2	-0,6	-0,2	0,2	0,0	-0,5	0,4	0,4	0,3	-0,5	0,8
- Effet "Output-Gap" ("+" = favor.) (°)	(5)	-0,7	-0,2	-0,5	-0,1	0,1	0,5	-0,3	0,4	0,3	0,8	0,2	0,6
- Effet "Composition" ("+" = favor.) (°)	(6)	0,5	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,5	-0,2	0,1	0,2	-0,5	-0,7	0,2
Pm. Solde prim. Corrigé pour l'"Output-Gap"	(7)=(3-5)	6,0	4,9	2,4	4,4	3,5	-1,1	-2,5	2,1	-0,9	-2,5	-3,6	1,1
Solde prim. corrigé des influences conjonctur. tot.	(8)=(3-4)	5,5	4,9	2,6	4,6	3,5	-0,6	-2,3	2,0	-1,1	-2,0	-2,9	0,9
Incidences "one-shots" en niveaux	(9)	1,2	0,8	-2,0	0,8	-0,2	-0,4	-2,8	2,8	-1,0	-1,4	-3,2	1,8
Pm. Total incidences non-structurelles prim.	(10)=(4+9)	1,1	0,6	-2,6	0,6	0,0	-0,4	-3,3	3,2	-0,5	-1,1	-3,7	2,7
Soldes primaires structurels	(11)=(3-10)	4,2	4,1	4,6	3,8	3,6	-0,2	0,5	-0,8	-0,1	-0,6	0,3	-0,9
Pm. Solde de financement (BNF) structurel	(12)=(11-2)	-1,1	-0,6	0,4	-0,2	-0,2	0,4	1,0	-0,6	0,0	0,9	1,4	-0,5

Source : Calculs propres CSF d'après données ICN pour les lignes de 1 à 3, et d'après SEBC pour les lignes de 4 à 8.

(°) « + » = favorable. Dans la partie gauche du tableau (niveaux annuels), un signe positif indique une influence favorable (en niveau) sur le solde budgétaire effectif, et inversement pour un signe négatif. En termes d'évolution (milieu du tableau), un chiffre positif indique une amélioration ou évolution cyclique favorable pour les résultats budgétaires, et un chiffre négatif une détérioration ou évolution conjoncturelle défavorable.

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Alternativement et de manière complémentaire, si l'on se réfère aux objectifs budgétaires en termes structurels tels qu'inscrits dans le Programme de Stabilité 2007-2010, et qu'on en évalue la réalisation à l'aune de la méthodologie de la Commission européenne cette fois, on obtient une appréciation convergente. Dans le tableau qui suit, pour assurer la comparabilité des objectifs du Programme de Stabilité, définis selon l'ancienne définition « hors FIF » (4), avec les réalisations effectivement enregistrées, ces dernières ont également et exceptionnellement été mesurées « hors FIF ».

Ainsi, selon la méthodologie européenne, le solde primaire structurel se serait détérioré de 0,1% de PIB en 2007 (colonne F du tableau ci-après), au lieu de l'amélioration de 0,2% de PIB telle que visée par le Programme de stabilité de 2006 (colonne C). Les légères différences selon les méthodes et périodes d'estimation indiquent toutefois que les estimations du solde structurel doivent être interprétées avec prudence, compte tenu des révisions, parfois importantes, des niveaux de l'Output-Gap.

4 Voir l'Annexe méthodologique I pour plus de détails. Il en résulte notamment de légères différences (de l'ordre de 0,1% de PIB) en matière de soldes primaires 2007 (et d'évolutions 2006-2007 de ces soldes), par rapport aux données correspondantes des autres tableaux, définies selon l'approche EUROSTAT « FIF inclus ».

Tableau 7
Evolutions des soldes primaires effectifs et composantes explicatives (°)

Evolution du solde primaire en 2007 (défini. ICN) et composantes, en % du PIB		Progr. Stabil. 2006 (objectifs)			Réalizations (défini. ICN-avril 2008)			Ecart Réalisat. - Prog.Stab.	
		2006	2007	Ecart	2006	2007	Ecart	2007 (Niv.)	2006-07
		A	B	C=B-A	D	E	F=E-D	G=E-B	H=F-C
Solde primaire effectif	(1)	4,1%	4,2%	0,1%	4,2%	3,7%	-0,5%	-0,5%	-0,6%
Incid. Cyclique (Déf. UE.)	(2)	-0,4%	-0,4%	0,0%	-0,4%	-0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Solde primaire cycl. corr.	(3)=(1-2)	4,5%	4,5%	0,0%	4,6%	3,8%	-0,8%	-0,7%	-0,8%
One-shots (partim)	(4)	0,7%	0,5%	-0,2%	0,7%	0,0%	-0,7%	-0,5%	-0,5%
Pm. Total Incid. non-discrét.	(5)=(2+4)	0,3%	0,1%	-0,2%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
Solde primaire structurel	(6)=(3-4)	3,8%	4,0%	0,2%	3,9%	3,8%	-0,1%	-0,2%	-0,3%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Sources : Programme de Stabilité 2007-2010, données AMECO (CCE), calculs CSF propres.

(°) Les corrections opérées dans ce tableau pour passer aux soldes primaires structurels le sont sur base d'une méthodologie différente du tableau précédent (Voir Encadré 2 pour plus de précisions). Les niveaux de soldes structurels pour une année donnée ne sont donc pas comparables entre les deux tableaux; seules sont comparables leurs évolutions d'une année à l'autre.

I.2 Principales évolutions au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

La partie qui suit s'attache à définir l'évolution des principales composantes des soldes budgétaires, mettant en évidence, tant en recettes qu'en dépenses, les éléments qui ont pu jouer un rôle dans leur récente détérioration.

I.2.1 Evolution du solde primaire et de ses principaux déterminants

En 2007, le solde primaire effectif de l'ensemble des Pouvoirs publics accuse donc une nette baisse par rapport à 2006 (-0,7% de PIB), baisse qui s'inscrit dans la ligne de l'évolution observée depuis 2002. Pour la première fois depuis le début de la période considérée (à l'exception de l'année 2005, influencée par l'intégration du « FIF »), la détérioration du solde primaire a été nettement supérieure à l'évolution encore modestement favorable des charges d'intérêts, ce qui explique le passage d'une situation d'équilibre à une situation de déficit modéré des finances publiques. A noter que le déficit aurait été plus marqué si la réduction des charges d'intérêts n'avait pas été plus favorable que prévu (cf. Tableau 5).

Tableau 8
Soldes de financement et déterminants au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

	Niveaux, en % PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives (°)	49,7%	47,8%	48,0%	47,7%	47,2%	-2,5%	-1,7%	-0,8%
Dépenses primaires (°)	44,4%	43,1%	46,1%	43,4%	43,5%	-0,8%	1,7%	-2,6%
Solde primaire	5,3%	4,7%	1,9%	4,3%	3,7%	-1,7%	-3,4%	1,7%
Charges d'intérêts (EDP)	5,3%	4,7%	4,2%	4,0%	3,8%	-1,5%	-1,1%	-0,4%
Solde de financement (EDP)	0,0%	0,0%	-2,3%	0,3%	-0,2%	-0,2%	-2,3%	2,1%
Taux d'endett. EUROSTAT	98,6%	94,2%	92,1%	88,2%	84,8%	-13,8%	-6,5%	-7,3%

(°) Définition CSF : Base EUROSTAT, hors cotisations imputées, yc. transf. fisc. à l'UE et cessions d'actifs.

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le ratio des recettes publiques effectives (définition CSF) diminue sensiblement en 2007 (de 47,7% à 47,2%) poursuivant ainsi le mouvement à la baisse initié en 2006 (-0,3% de PIB par rapport à 2005). Pour l'année 2007, c'est presque exclusivement la contraction des recettes non fiscales par rapport à 2006 qui explique ce phénomène, résultant elle-même d'une disparition presque totale des recettes one-shots fiscales et non fiscales (de 0,9% en 2006 à 0,2% en 2007, cf. infra).

Le ratio apparent des dépenses primaires (définition CSF) n'augmente que légèrement. Cette quasi-stabilisation est toutefois imputable à de nombreuses incidences non discrétionnaires favorables (5) (effets conjoncturels et prix relatifs notamment), dont la neutralisation aboutit à une croissance plus marquée du ratio structurel des dépenses primaires en volume (cf. infra).

La dynamique des recettes et des dépenses ainsi combinée aboutit à une détérioration du surplus primaire par rapport à 2006, mais surtout par rapport à l'objectif fixé lors de la confection du Budget 2007, à hauteur de 4,2% de PIB, en vue de contribuer à l'alimentation structurelle du Fonds de vieillissement.

5 Il s'agit ici d'incidences qui ont ralenti la croissance du ratio des dépenses primaires et qui ont donc contribué à améliorer le solde primaire effectif.

1.2.2 Réalisations détaillées au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

1.2.2.1 Evolution des recettes

a) Recettes totales

En préalable à l'analyse de l'évolution des recettes, rappelons que dans le cadre du présent rapport celles-ci s'écartent quelque peu de la définition usuelle des comptes synoptiques de l'ICN afin de mieux correspondre au concept de recettes effectives perçues par l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, les recettes publiques en 'définition CSF' ne tiennent pas compte des cotisations fictives, incluent les recettes fiscales transférées à l'Union Européenne et les recettes non-fiscales de cessions d'actifs corporels et incorporels (considérées comme des dépenses négatives selon le SEC95). La justification de ces choix méthodologiques est détaillée en annexe.

b) Recettes fiscales et parafiscales

Le ratio des recettes fiscales et parafiscales effectives enregistre un recul de presque 0,1% de PIB entre 2006 et 2007, ce qui est légèrement moins que la baisse observée entre 2005 et 2006 (-0,3% de PIB) mais signifie tout de même la poursuite de la tendance à la baisse de la pression fiscale et parafiscale dans son ensemble. Contrairement à ce qui avait été constaté depuis 2003 en termes de composition des prélèvements obligatoires, à savoir une baisse des prélèvements sur le facteur travail compensée par une augmentation de ceux-ci sur les autres facteurs de production, on observe un mouvement inverse dans la répartition de la pression fiscale et parafiscale selon ce critère en 2007 : les prélèvements sur le facteur travail augmentent à concurrence de 0,1% de PIB, et ceux sur les autres facteurs de production diminuent de 0,3% de PIB.

Les recettes fiscales et parafiscales exceptionnelles ont connu un mouvement de « pic » à « creux » entre 2006 et 2007. Celles-ci avaient atteint 0,4% de PIB en 2006, sous l'impulsion principalement de l'accélération de l'enrôlement à l'impôt des sociétés, pour retomber à 0,1% de PIB en 2007, de sorte que déduction faite de ces opérations non récurrentes, le ratio des recettes fiscales et parafiscales augmente en 2007 (+0,2% de PIB). Cette hausse est notamment attribuable à la progression importante de l'emploi.

Tableau 9
Evolution des recettes de l'ensemble des Pouvoirs publics

	Niveaux réalisés, % PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-07	2003-05	2005-07
Recettes effectives, hors cotisat. imputées	49,7%	47,8%	48,0%	47,7%	47,2%	-2,5%	-1,7%	-0,8%
+ Recettes fiscales et parafiscales effectives	44,9%	45,0%	44,9%	44,6%	44,5%	-0,4%	0,1%	-0,5%
* Fiscales courantes effectives	30,0%	30,3%	30,6%	30,4%	30,0%	0,0%	0,5%	-0,6%
Impôts directs (dont titrisat.)	16,7%	16,7%	16,9%	16,5%	16,4%	-0,2%	0,3%	-0,5%
+ Ménages et ISBL	13,7%	13,4%	13,3%	12,7%	12,6%	-1,1%	-0,3%	-0,7%
+ Sociétés	3,0%	3,3%	3,6%	3,9%	3,8%	0,8%	0,6%	0,2%
Impôts indirects (yc transf. fisc. à l'UE)	13,4%	13,6%	13,7%	13,8%	13,6%	0,2%	0,3%	0,0%
* Cotisations sociales effectives	14,3%	14,0%	13,7%	13,6%	13,7%	-0,6%	-0,6%	0,0%
* Impôts en capital (yc. DLU en 2004)	0,5%	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,2%	0,1%	0,0%
+ Non fiscales	4,8%	2,8%	3,1%	3,1%	2,7%	-2,1%	-1,7%	-0,3%
* Définition SEC95	4,7%	2,5%	3,0%	2,7%	2,7%	-2,0%	-1,8%	-0,3%
* Autres en capital (cessions d'actifs)	0,1%	0,3%	0,1%	0,4%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%
<i>Pm. Cotisations imputées</i>	2,2%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
<i>Pm. Recettes SEC95 (yc. cotisat. imputées)</i>	51,1%	49,1%	49,4%	48,8%	48,6%	-2,5%	-1,7%	-0,8%
<i>Recettes one-shots (yc. cess. d'actifs) & Périm.,</i>	1,9%	0,6%	0,7%	0,9%	0,2%	-1,7%	-1,2%	-0,5%
* Fiscales et parafiscales (yc. en capital)	-0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,1%	0,2%	0,4%	-0,2%
* Non-fiscales (courantes et capital)	2,0%	0,3%	0,4%	0,5%	0,1%	-1,9%	-1,6%	-0,2%
Recettes hors one-shots	47,8%	47,3%	47,4%	46,8%	47,0%	-0,8%	-0,4%	-0,4%
* Fiscales et parafiscales (yc. en capital)	45,0%	44,8%	44,7%	44,2%	44,4%	-0,6%	-0,3%	-0,3%
+ Entité I	40,5%	40,3%	40,1%	39,6%	39,7%	-0,8%	-0,4%	-0,4%
+ Entité II	4,5%	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	0,2%	0,1%	0,1%
* Non-fiscales (courantes et capital)	2,8%	2,5%	2,7%	2,6%	2,6%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
<i>Prélèvements fiscaux et parafiscaux (yc. UE)</i>	44,9%	45,0%	44,9%	44,6%	44,5%	-0,4%	0,1%	-0,5%
+ Sur le facteur travail	26,8%	26,3%	25,9%	25,2%	25,3%	-1,5%	-0,9%	-0,6%
+ Sur les autres facteurs de production	18,0%	18,7%	19,0%	19,4%	19,1%	1,1%	1,0%	0,1%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Enfin, **sur l'ensemble de la période 2003-2007**, le ratio corrigé des prélèvements obligatoires diminue de 0,4% de PIB, ce qui provient exclusivement de la baisse des cotisations sociales et de la réforme fiscale de l'IPP initiée en 2002. En matière de prélèvements fiscaux, la réduction des impôts directs sur les ménages (-1,1%) a été compensée par la hausse importante du rendement de l'impôt sur les sociétés (+0,8% sur l'ensemble de la période 2003-2007), des impôts sur le capital (+0,2% de PIB) et des impôts indirects (+0,2% de PIB). En termes de composition de la pression fiscale et parafiscale, remarquons aussi que la baisse des impôts directs sur les ménages (-1,1% du PIB) a été plus importante que la réduction des cotisations sociales effectives (-0,6% de PIB) (6).

I.2.2.2 Evolution des dépenses primaires : réalisations en 2007

a) Ratio des dépenses

Le Tableau 10 décrit l'évolution du ratio des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics. Dans le cadre du présent rapport et comme cela a été fait en matière de recettes, on opte pour une définition du ratio qui s'écarte quelque peu de celle des comptes nationaux (définition CSF, cf. annexe méthodologique pour plus de détails) (7). Selon ce concept, on note une progression limitée (+0,1%) du ratio des dépenses primaires *en valeur* pour l'année 2007 (de 43,4% de PIB en 2006 à 43,5% de PIB en 2007).

Sont ensuite pris en compte divers facteurs (corrections non discrétionnaires) dont l'influence sur le ratio des dépenses primaires biaise son interprétation en termes d'indicateur d'orientation budgétaire discrétionnaire en matière de volume des dépenses. Ces facteurs sont chiffrés en détail dans le Tableau 10 (lignes 2 et 4). Ils doivent être déduits des dépenses primaires en % du PIB pour aboutir au ratio *structurel* correspondant en volume, dont l'évolution est supposée mieux refléter les orientations de la politique budgétaire en dépenses.

6 Il importe cependant de noter qu'une partie des réductions de cotisations sociales, celles ciblées sur des mesures ou secteurs spécifiques (principalement le Maribel social en faveur du non-marchand, les chèques-services, les subventions-salaires des contractuels des hôpitaux, etc.), sont traitées d'un point de vue comptable en SEC95 comme des subventions (dépenses primaires) et non comme des réductions de cotisations. Si l'on devait traiter ces subventions « salariales » (ou à l'emploi) comme des réductions de cotisations, alors la baisse du ratio global des cotisations et des prélèvements obligatoires sur la période apparaîtrait plus élevée (à concurrence de 0,2% de PIB sur la période 2003-2007).

7 La ventilation des dépenses finales et de transferts diffère également par la reclassification des dépenses de pensions de l'Entité II à charge du Pouvoir fédéral en dépenses primaires finales de celui-ci, et non en transferts budgétaires vers l'Entité II comme c'est le cas dans la comptabilité nationale.

Encadré 3 : Impulsions discrétionnaires, définition

On appellera « **discrétionnaire** » une impulsion budgétaire (ou fiscale) considérée comme délibérée ou « volontaire » prise par les autorités politiques,

- soit par exemple qu'il s'agisse d'une modification de législation fiscale (ou sociale) entraînant une évolution différente des **recettes publiques** que ce qu'on aurait pu anticiper sur base d'un raisonnement « à législation inchangée »,
- soit qu'il s'agisse, en **dépenses primaires**, de décisions impliquant une divergence durable (à la hausse comme à la baisse) du rythme de croissance du volume de ces dépenses par rapport à la croissance économique tendancielle ou potentielle de l'économie, utilisée ici comme « benchmark » ou référence d'une politique jugée « neutre » en la matière.

En recettes, seront jugées « discrétionnaires » les mesures qui sont reprises comme « incidences complémentaires » (anciennes et nouvelles) lors de l'élaboration des Budgets et/ou les contrôles budgétaires.

De manière plus générale, les impulsions dites « discrétionnaires » - « fiscal stance » dans le jargon anglo-saxon - sont mesurées soit directement (comme dans le cas des mesures fiscales), soit indirectement ou par « solde » (comme le plus souvent en dépenses primaires). Dans ce cas, on identifie au maximum (voir l'Annexe méthodologique pour plus de détails) l'impact en % du PIB des incidences dites « non-discrétionnaires » au sens large – comme les dépenses cycliques de chômage, l'effet-dénominateur cyclique de l'Output-Gap sur le ratio (cf. Encadré 2), les mesures one-shots en dépenses primaires, les modifications de « périmètre » des Administrations publiques, les « effets prix relatifs », etc. –. Le ratio structurel des dépenses est alors obtenu par solde en soustrayant ces incidences non-discrétionnaires des ratios effectifs ou non-corrigés observés. Les impulsions discrétionnaires en dépenses entre deux périodes – « expansives » ou au contraire « restrictives » - sont alors définies comme les *variations* dans le temps des ratios structurels calculés.

En dépenses, les principales incidences non-discrétionnaires identifiées en 2007 sont les suivantes :

1. Les dépenses primaires one-shots ou non récurrentes, les glissements de dépenses d'une année sur l'autre, ainsi que les changements de périmètre comptables du secteur des administrations publiques (comme ce fut le cas des pensions publiques de la SNCB en 2007) s'élèvent globalement en 2007 à 0,5% de PIB (ligne 2a) ;
2. Le financement total (budgétaire et fiscal) de l'UE, qui peut être considéré comme une dépense « contrainte » ou obligée, donc a priori non-discrétionnaire, représente 1,4% de PIB en 2007, soit le même niveau depuis 2003 (ligne 2b) ;
3. La correction apportée pour tenir compte de la composante cyclique des dépenses de chômage (« effet-numérateur ») définie par rapport à leur évolution lissée de long terme s'élève à -0,1% de PIB pour l'année 2007 (ligne 2c). Ceci signifie que, compte tenu de la phase de haute conjoncture en 2006-2007, et de l'évolution partiellement décalée de l'emploi, les dépenses de chômage se sont situées en 2007 à un niveau de 0,1% de PIB inférieur par rapport à leur trajectoire lissée de plus long terme. Dans une optique structurelle, ce décrochage doit être neutralisé ;

4. Contrairement à 2006, on n'identifie pas en 2007 d'incidence du cycle « politique ou électoral » des dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux par rapport à leur trend de long terme, (ligne 2d) ;
5. L'incidence de l'écart entre la croissance du PIB effectif et la croissance tendancielle (soit « l'effet-dénominateur » lié à l'Output-Gap) sur le ratio en valeur des dépenses primaires totales, s'élève en 2007 à -0,2% de PIB (ligne 4a, cf. Encadré 2 p.20 pour plus de détails). Sur base de la méthodologie retenue, on estime en effet qu'en 2007 l'évolution de l'écart de PIB (Output-Gap) a réduit le ratio effectif des dépenses primaires à concurrence de 0,2% de PIB, qu'il convient également d'isoler lorsque l'on passe en analyse structurelle ;
6. Enfin, l'incidence sur le ratio apparent en valeur des dépenses primaires, des prix relatifs (ici mesurée par le rapport entre le déflateur implicite des dépenses primaires, et le déflateur du PIB) s'élève à -0,1% de PIB en 2007 (ligne 4b). Ceci signifie que le déflateur implicite des dépenses publiques a évolué moins rapidement que celui du PIB par rapport à l'année de base 2000, réduisant de l'ordre de 0,1% de PIB la hausse apparente du ratio des dépenses primaires.

L'impact de ces facteurs s'élève au total à 1,6% de PIB en 2007 par rapport à 1,9% du PIB en 2006 de sorte que, déduction faite des incidences non discrétionnaires, le ratio des dépenses primaires passe de 41,5% de PIB en 2006 à 42,1% de PIB en 2007. Il s'agit d'une augmentation d'un peu plus de 0,5% de PIB, qui, étant la plus importante depuis le début de la période, place le ratio structurel des dépenses primaires en définition CSF à son plus haut niveau depuis 2003. Notons qu'en 2007, les incidences cycliques totales (chômage cyclique + Output-Gap, ligne 5) s'élèvent à -0,3% de PIB, exprimant à due concurrence l'effet modérateur sur le ratio des dépenses primaires des conditions conjoncturelles favorables.

L'écart total entre l'impact des incidences non-discrétionnaires en 2006 et 2007 est commenté en annexe.

L'augmentation du ratio structurel des dépenses primaires en 2007 se situe pour partie au niveau des dépenses liées au vieillissement, définies ici hors reprise des dépenses de pensions de la SNCB (8) : celles-ci passent de 22,4% de PIB en 2006 à 22,6% de PIB en 2007. Le ralentissement dans la croissance de ces dépenses que l'on avait observé en 2005 et 2006 (-0,4% de PIB tendanciel de 2004 à 2006) a été partiellement compensé en 2007, de sorte que l'on retrouve cette dernière année leur niveau de 2005. L'accélération est perceptible au niveau des prestations sociales en nature, soit essentiellement les soins de santé (+0,1% de PIB) mais aussi en ce qui concerne les prestations sociales en espèces, parmi lesquelles on retient les pensions. Cette évolution découle notamment de l'application de la loi du 31 décembre 2005 (Pacte de solidarité entre les Génération), qui prévoit un mécanisme automatique de liaison au bien-être des allocations sociales.

8 Celles-ci représentent plus de 0,2% de PIB en termes bruts, mais moins de 0,1% de PIB en termes nets, soit lorsque l'on tient compte des transferts antérieurement versés par le PF à la SNCB (cf. annexe méthodologique).

Les dépenses primaires hors vieillissement progressent également en pourcentage du PIB en 2007, pour l'essentiel au niveau des subventions salariales à l'emploi acquittées par l'Entité I, et dont la progression en 2007 (+0,1% de PIB tendanciel) s'inscrit dans leur tendance à la hausse depuis 2002. Ces subventions salariales à l'emploi concernent tant des dépenses au titre des chèques services que certaines réductions ciblées de cotisations patronales et personnelles, notamment le Maribel social en faveur du non-marchand, voire des réductions de précompte professionnel en faveur des entreprises pratiquant le travail en équipes et/ou le travail de nuit, et qui, en système SEC95, sont comptabilisées comme des subventions aux entreprises et non comme des réductions de cotisations ou de recettes publiques.

Tableau 10

Evolution des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics – Ratio apparents et structurels

Ratios comparés des dépenses primaires		Niveaux, % PIB (sauf italiques = écart annuel)					Evolutions Cumulées			Evolutions
		2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007	2007-2006
Ensemble des Administrations Publiques										
Dépenses primaires en définition CSF	(1)	44,4%	43,1%	46,1%	43,4%	43,5%	-0,8%	1,7%	-2,6%	0,1%
Correct. diverses à déduire (hors cess. d'actifs)	(2)	2,3%	1,5%	4,4%	2,0%	1,8%	-0,5%	2,1%	-2,6%	-0,1%
+ "One-shots" h. cess. d'actifs & Périm.	(2a)	0,9%	0,0%	2,7%	0,2%	0,5%	-0,4%	1,9%	-2,2%	0,3%
+ Financement total de l'UE	(2b)	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Chômage cyclique	(2c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%
+ Cycle d'Investissements des PL	(2d)	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	-0,1%	-0,2%
Ratio CSF corrigé en valeur	(3=1-2)	42,1%	41,6%	41,7%	41,4%	41,7%	-0,4%	-0,4%	0,0%	0,3%
Correct. Y-GAP et prix relatifs ("+" = fav.) - A déduire	(4)	0,8%	0,1%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-1,1%	-0,5%	-0,6%	-0,3%
+ Incid. Y - GAP ("effet-dénominateur")	(4a)	0,5%	0,1%	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,7%	-0,2%	-0,6%	-0,3%
+ Incid. prix relatifs (P2000) / Déflateur du PIB.	(4b)	0,3%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,1%	0,0%
Pm. Incidences conjoncturelles totales = (2c. + 4a)	(5)	0,5%	0,3%	0,4%	0,1%	-0,3%	-0,9%	-0,1%	-0,8%	-0,4%
Ratio structur. en vol., en % PIB tend., dont:	(6=3-4)	41,3%	41,5%	41,4%	41,5%	42,1%	0,8%	0,1%	0,6%	0,5%
<i>Pm. Ecart annuel (moy.)= Impuls. Discrét.</i>	<i>d6</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,2%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,5%</i>
+ Prestat. soc. cycl. corr. = DPR "Vieilliss."	(6a)	22,5%	22,8%	22,6%	22,4%	22,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%
* En espèces, cycl. Corr.	(6a1)	15,7%	15,7%	15,5%	15,5%	15,6%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,1%
* En nature (Soins de santé princip.)	(6a2)	6,8%	7,0%	7,0%	6,9%	7,0%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,1%
+ DPR "hors vieillissement", dont:	(6b)	18,8%	18,8%	18,9%	19,2%	19,5%	0,6%	0,0%	0,6%	0,3%
* Subventions salariales à l'emploi (Ent. I)	(6b1)	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,1%	0,3%	0,2%
* Autres "hors vieillissement"	(6b2)	18,6%	18,5%	18,5%	18,6%	18,7%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,2%
Ecart de ratios CSF "Vol. corr. / Valeur non-corr."	(7=1-6)	3,0%	1,6%	4,7%	1,8%	1,5%	-1,6%	1,6%	-3,2%	-0,4%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Sur l'ensemble de la période 2003-2007, le ratio des dépenses primaires (définition CSF) déduction faite de toutes les corrections 'non discrétionnaires' a connu une augmentation de 0,8% de PIB. Cette dernière, après correction en 2007 pour la prise à charge des dépenses de pensions de la SNCB, ne se situe que pour une part limitée (0,1% de PIB) au niveau des dépenses « de vieillissement » (prestations sociales) alors que l'essentiel se situe au niveau des dépenses hors vieillissement, et encore plus précisément au niveau des subventions salariales de l'Entité I (cf. supra) qui ont progressé de 0,5% de PIB en 4 ans à peine. La décomposition de l'évolution des prestations sociales révèle par ailleurs un mouvement différencié des prestations sociales en espèce et en nature : les premières (essentiellement pensions) diminuent en pourcentage du PIB tendanciel entre 2003 et 2005 (-0,2% de PIB) pour connaître une légère accélération en fin de période (+0,1% de PIB) alors que les secondes (soins de santé surtout) étaient difficiles à maîtriser en 2003 et 2004 mais ont pu être stabilisées à partir de 2005 (-0,1% de PIB tendanciel de 2005 à 2007).

b) Evolution des taux de croissance

A prix constants (déflatées par l'indice national des prix à la consommation) et sur une base non corrigée, les dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté en 2007 à un rythme soutenu de 3,7%. La comparaison par rapport aux années 2005 et 2006 est délicate puisque l'opération de reprise de la dette SNCB, sous l'hypothèse d'une consolidation du Fonds de l'Infrastructure ferroviaire, a poussé ponctuellement à la hausse les dépenses de capital en 2005, qui se sont naturellement inscrites en retrait en 2006 suite à la disparition de cette opération ponctuelle.

Les corrections non discrétionnaires apportées à la croissance des dépenses pour aboutir à une base structurelle s'élèvent globalement en 2007 à 0,3%. L'effet à la hausse sur le taux de croissance exercé par la variation des dépenses cycliques de chômage et d'investissement des Pouvoirs locaux est plus que compensé par l'effet à la baisse des autres facteurs non récurrents (9), et notamment les corrections pour cessions d'actifs et cotisations imputées qui permettent le passage du ratio apparent Eurostat au ratio en valeur selon la définition CSF.

Ainsi, sur une base corrigée, la croissance du volume des dépenses primaires s'élève à 3,4% en 2007, ce qui est sensiblement supérieur à la croissance économique tendancielle estimée (un peu plus de 2%), et apparaît comme le chiffre le plus élevé depuis 2003. L'explication réside dans la progression particulièrement élevée des dépenses primaires (hors prestations sociales) de l'Entité I en 2007 (5,8%, sur base corrigée), qui est largement soutenue par la progression des subventions salariales.

9 Parmi lesquels on note l'écart d'indexation/inflation. Il s'agit de l'écart entre le coefficient de hausse des prix à la consommation et le coefficient moyen pondéré d'indexation des rémunérations publiques et prestations sociales et des autres dépenses primaires. L'impact de ce dernier facteur sur la croissance réelle estimée des dépenses primaires a été relativement faible en 2006 et 2007 (+0,1%), comparativement à +0,3% en 2005, +0,5% en 2004 et +0,2% en 2003.

Tableau 11
Rythme de croissance réelle des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics

Croissance réelle des dépenses prim. totales Ensemble des APU	Evolutions annuelles					Moyennes annuelles		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Définition SEC95 (avant correct.), / Prix consomm.	5,0%	0,1%	8,5%	-3,5%	3,7%	2,1%	4,2%	0,1%
Incidences corrections totales (à déduire)	1,9%	-2,6%	6,1%	-6,1%	0,3%	-0,7%	1,7%	-3,0%
Incid. correct. pour cessions d'actifs & cotisat. imput.	-0,1%	-0,3%	0,0%	-0,5%	0,8%	0,0%	-0,1%	0,1%
Incid. correct. diverses, dépenses non-récurr. etc.	1,4%	-2,1%	6,0%	-5,7%	0,6%	-0,4%	1,9%	-2,6%
Incid. financement UE (budgét. & fisc.)	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Incid. chômage cyclique	0,3%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,1%	0,1%	-0,2%
Incid. cycle investissements des pouv. locaux	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	-0,5%	0,0%	0,2%	-0,2%
Incid. écart d'Indexation / inflation	-0,2%	-0,5%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,1%
Croiss. réelle corrig. (Non-corr. - Correct. Tot.)	3,0%	2,7%	1,8%	2,4%	3,4%	2,6%	2,3%	2,9%
+ Prestat. Sociales cycl. corr. (Dép. Vieilliss.)	3,8%	3,4%	1,3%	1,4%	3,1%	2,3%	2,3%	2,2%
+ Dépenses prim. hors Prestat. sociales, dont:	2,2%	1,9%	2,5%	3,7%	3,8%	3,0%	2,2%	3,8%
* Entité I. (yc. transferts Réforme des Polices)	3,5%	1,5%	4,9%	4,9%	5,8%	4,3%	3,2%	5,3%
dt.: hors subvent. salariales (SECU+PF)	6,0%	-1,1%	2,8%	1,5%	2,6%	1,4%	0,8%	2,1%
* Entité II corr. Cycle inv. PL (hors prestat. soc.)	1,6%	2,1%	1,4%	3,2%	2,9%	2,4%	1,7%	3,1%
Pm. Total APU, hors correct. cycle invest. PL	2,8%	2,6%	1,5%	2,2%	3,9%	2,6%	2,1%	3,1%

Concernant les dépenses primaires hors vieillissement, il convient également de distinguer les Entités I et II où celles-ci ont crû en termes réels respectivement de 5,8% et 2,9% en 2007, soit des rythmes de croissance sensiblement différents.

Sur l'ensemble de la période 2003-2007, la croissance du volume des dépenses primaires (sur une base corrigée) s'élève à 2,6%, soit un rythme supérieur à la croissance économique tendancielle. A titre comparatif, dans le Rapport présentant l'Evaluation de l'exécution du Programme de Stabilité en 2006 et les Perspectives 2007-2011 (10), la Section estimait l'été passé à 2,1% seulement la marge annuelle moyenne maximale de croissance globale des dépenses primaires sur la période 2007-2011, compatible avec sa trajectoire de soutenabilité budgétaire. Il est aussi intéressant de noter que les prestations sociales ont évolué moins rapidement que les dépenses primaires hors vieillissement sur l'ensemble de cette période (2,3% en moyenne comparativement à 3,0%). Pour ces dernières, à coût budgétaire donné pour le vieillissement, le Rapport de juillet 2007 de la Section n'estimait plus qu'à un peu plus de 1% leur croissance réelle moyenne « admissible » sur la période quadriennale 2007-2011 (Voir Tableau 25 du rapport, p. 79).

Concernant les dépenses primaires hors prestations sociales, c'est au niveau de l'Entité I que les impulsions ont été globalement les plus fortes : 4,3% de variation annuelle moyenne dans l'Entité I comparativement à 2,4% dans l'Entité II.

1.2.3 Evolution des charges d'intérêts

Comme cela a déjà été noté, depuis maintenant plus de 14 ans (1993-2007) la réduction du taux d'intérêt implicite (ou moyen, en définition EDP) a apporté une contribution considérable à la réduction du poids apparent des charges d'intérêts sur la dette publique belge. Plus récemment, après la stabilisation intervenue en 2000-2001, la baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette a repris de manière assez vigoureuse jusqu'en 2005 avant de se tasser en 2006 et de s'arrêter en 2007. De 2001 à 2007, la baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette publique totale a atteint 1,6% (160 points de base), soit un recul relatif de plus de 26% en 5 ou 6 ans à peine.

Sur la même période de 6 ans, la réduction du poids des charges d'intérêts (et la contribution de ce facteur au dégagement de marges budgétaires) a encore atteint 2,6% de PIB au total (11), permettant ainsi de « couvrir » une partie importante (78%), de la forte détérioration du surplus primaire sur la même période (-3,6% de PIB, ou -0,6% de PIB en moyenne annuelle). Sur cette réduction de 2,6% de PIB du poids des charges d'intérêts, 1,6% de PIB, soit 60% du total, peut être considéré comme imputable à la baisse du taux d'intérêt implicite, et le 1,0% de PIB restant à la réduction du taux d'endettement lui-même.

Tableau 12
Evolutions des charges d'intérêts (EDP) et déterminants

	Données annuelles					Evolutions cumulées			
	2001	2003	2005	2006	2007	2003-07	2001-03	2003-05	2005-07
Charges d'intérêts (Niv., % PIB, déf. EDP)	6,5%	5,3%	4,2%	4,0%	3,8%	-1,5%	-1,1%	-1,1%	-0,4%
Evolutions annuelles (% PIB), dont:	-0,1%	-0,4%	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-1,5%	-1,1%	-1,1%	-0,4%
Facteurs explicatifs - Contrib. additives:									
+ De l'évolution du taux d'intérêt implicite	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,1%	0,0%	-0,7%	-0,9%	-0,6%	-0,1%
+ De l'évolution du taux d'endettement (t-1)	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,8%	-0,2%	-0,5%	-0,3%
Taux d'intérêt implicite (Niveau, EDP)	6,2%	5,3%	4,7%	4,5%	4,5%	-0,7%	-0,9%	-0,6%	-0,1%
* Taux sur certificats de Trésor. à 3 mois	4,3%	2,3%	2,0%	2,8%	3,9%	1,5%	-2,0%	-0,3%	1,8%
* Taux sur dette à LT du Trésor en Euro	6,5%	5,7%	5,2%	5,0%	4,8%	-0,9%	-0,8%	-0,5%	-0,4%
Pm. Taux de marché à LT	5,1%	4,1%	3,4%	3,8%	4,3%	0,2%	-0,9%	-0,8%	1,0%
Pm. Ecart avec le taux implicite de LT	-1,4%	-1,6%	-1,8%	-1,2%	-0,5%	1,1%	-0,1%	-0,3%	1,3%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

La baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette publique belge, consécutive entre autres à la réduction des taux d'intérêt au lendemain du crash boursier de 2000-2002 et des attentats du 11 septembre, ainsi qu'à la baisse de la prime de risque incorporée dans les taux d'intérêt à long terme en 2004 et 2005 (conundrum), a en fait plus qu'ailleurs permis de limiter fortement l'impact budgétaire négatif du retournement conjoncturel prolongé des années 2001 à 2003.

11 Soit un peu plus que la réduction engrangée au cours des 6 années précédentes (période 1995-2001).

Le rythme de réduction du poids des charges d'intérêts, même s'il s'est nettement ralenti en 2006, est resté soutenu en moyenne au cours des trois années 2004-2006 comparativement aux trois années antérieures (-0,4% de PIB en moyenne annuelle).

En 2007, cette baisse s'est à nouveau ralentie, se limitant à un peu plus de 0,1% de PIB seulement comparativement à 0,4% l'an en moyenne annuelle les trois années précédentes. En particulier, le taux d'intérêt implicite a interrompu sa décrue antérieure. Ceci s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs.

D'abord, pour la seconde année consécutive, on a pu observer en 2007 une hausse sensible des taux d'intérêt à court terme (12) résultant du relèvement des intérêts directeurs de la BCE, ceci contribuant à la hausse du taux implicite malgré le faible poids de ce type de financement dans la dette publique totale. Par ailleurs, la baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette à long terme – majoritaire – s'est poursuivie en 2007 pratiquement au même rythme que l'année précédente (soit -20 points de base environ pour les taux longs en Euros), et ce alors même que les taux de marchés à long terme enregistraient pour leur part une remontée également significative pendant la première moitié de l'année 2007 (+0,44% et +0,52% respectivement en 2006 et 2007 pour les taux longs en Euros). Cependant, ce mouvement de baisse du taux implicite long devrait bientôt se tarir ou à tout le moins se ralentir, car l'écart entre le taux implicite de long terme et les taux longs de marché (en hausse) s'est fortement réduit au cours des deux dernières années, passant de 1,8% en 2005 à 0,5% seulement en 2007. Le potentiel de baisse ultérieure du taux implicite à long terme se réduit donc assez nettement et devrait s'éteindre d'ici la fin de la décennie en cas de nouvelle remontée des taux longs en 2009-2010.

1.2.4 Evolution du taux d'endettement et de ses principaux déterminants

Le solde primaire *requis* (13) en 2007 s'est établi, avec 0,1% de PIB, à un niveau supérieur de 0,4% de PIB à celui de l'année précédente (-0,3% de PIB en 2006). Le surplus primaire *effectif* s'est pour sa part établi en 2007 à un niveau inférieur de 0,7% de PIB à celui de 2006. En conséquence, la réduction « endogène » du taux d'endettement, résultant de l'écart entre ces deux variables, s'est établie en 2007 à un niveau inférieur de 1,0% de PIB à celui de l'année précédente (3,6% de PIB en 2007 comparativement à 4,6% de PIB en 2006).

Par contre, la contribution défavorable des opérations « hors solde de financement » (14) à la réduction du taux d'endettement aurait été nettement plus limitée en 2007 (0,2% de PIB) qu'en 2006 (0,7% de PIB), permettant ainsi malgré tout d'enregistrer une réduction de 3,4% de PIB du taux d'endettement belge brut en définition Maastricht.

12 Selon les données de la BNB, ce taux serait par exemple remonté en moyenne de 100 points de base environ en 2007 pour les certificats de Trésorerie à trois mois, après une hausse de plus de 80 points de base déjà en 2006.

13 Niveau de solde primaire permettant de stabiliser le taux d'endettement au niveau de l'année antérieure, en l'absence supposée d'opérations financières « solde de financement ».

14 A l'inverse, en 2003, deux opérations financières « solde de financement » importantes, CREDIBE et FADELS, avaient permis de réduire le taux d'endettement d'un peu plus de 2,3% de PIB, contrairement à l'ensemble des autres opérations financières ou « solde de financement » qui se soldaient par une incidence négative nette de l'ordre de 0,4% de PIB sur le taux d'endettement.

Dans une perspective de plus long terme, la réduction cumulée du taux d'endettement engrangée au cours des quatre dernières années (période 2003-2007) reste appréciable, avec un recul de 13,8% de PIB, plus qu'intégralement imputable aux incidences « endogènes » (-14,9% de PIB). Cette baisse s'est cependant un peu ralentie par rapport aux évolutions quadriennales antérieures (1999-2003), où elle avait atteint 15,0% de PIB.

Tableau 13
Taux d'endettement et déterminants (°)

	En % du PIB					Moyennes annuelles		
	2003	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2005	2006-2007
Taux d'endett. selon Progr. Stabil. respectifs	98,1%	94,3%	91,5%	87,7%	83,9%	89,4%	92,9%	85,8%
Ecart annuel selon Progr. Stabil. respectifs	-3,8%	-3,8%	-2,8%	-3,8%	-3,8%	-3,6%	-3,3%	-3,8%
Taux d'endettem. réalisé - Définit. EUROSTAT	98,6%	94,2%	92,1%	88,2%	84,8%	89,8%	93,2%	86,5%
Ecart annuel ou moyen (% PIB)	-4,8%	-4,4%	-2,1%	-3,9%	-3,4%	-3,4%	-3,2%	-3,7%
* Ajustement endogène (EDP) = SPR-SPE	-2,7%	-5,1%	-1,5%	-4,6%	-3,6%	-3,7%	-3,3%	-4,1%
+ Solde primaire requis = SPR	2,6%	-0,4%	0,4%	-0,3%	0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
+ Surplus primaire effectif = SPE	5,3%	4,7%	1,9%	4,3%	3,7%	3,7%	3,3%	4,0%
* Opérations hors solde de financement	-2,1%	0,7%	-0,5%	0,7%	0,2%	0,3%	0,1%	0,4%
+ OCPP hors privatisat. & opérat. spéc.	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%
+ Autres OCPP nets (yc. Privatisations)	-2,2%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,1%
+ Total autres (hors OCPP nets)	0,0%	0,8%	-0,5%	0,5%	-0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Paramètres techniques	% annuel					Moyennes annuelles		
Taux d'intérêt implicite "i" (EDP)	5,3%	5,0%	4,7%	4,5%	4,5%	4,7%	4,8%	4,5%
Croissance nominale du PIB "n"	2,6%	5,4%	4,2%	4,9%	4,5%	4,8%	4,8%	4,7%
Croissance réelle du PIB (euros chaînés), na.	1,0%	3,0%	1,7%	2,8%	2,8%	2,6%	2,3%	2,8%
Différentiel nominal "i - n" corrigé (/1+n)	2,6%	-0,4%	0,4%	-0,3%	0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Pm. Taux d'intérêt réel (/ déflateur PIB)	3,6%	2,6%	2,1%	2,5%	2,9%	2,5%	2,3%	2,7%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

(°) La première ligne reprend les objectifs dérivés de taux d'endettement tels qu'inscrits jusqu'en 2006 dans les Programmes de Stabilité respectifs (hors intégration du FIF donc). La troisième ligne reprend les taux d'endettement réalisés tels que mesurés par Eurostat (avec intégration du FIF dans le périmètre des APU à partir de 2005).

I.3 Evolutions 2007 au niveau de l'Entité I

I.3.1 Principaux résultats 2007 comparativement aux objectifs du Programme de Stabilité (2007-2010) de décembre 2006

Comme cela a été commenté dans le paragraphe (I.1.2), l'Entité I se caractérise par une contre-performance budgétaire en 2007 puisque les objectifs fixés dans le Programme de Stabilité (2007-2010) de décembre 2006 n'ont pu être remplis. En lieu et place d'un surplus visé de 0,2% du PIB, l'Entité I acte un déficit de 0,5% de PIB.

Tableau 14
Réalizations au niveau de l'Entité I

Réalizations au niveau de l'Entité I (corrigées V. Zorgfonds)	Ratios au PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes totales effectives après transferts fiscaux	34,0%	32,5%	32,5%	32,3%	31,6%	-2,4%	-1,5%	-0,9%
Recettes fiscales après transferts fiscaux (avant transferts fiscaux)	16,8%	17,6%	17,5%	17,4%	16,9%	0,1%	0,7%	-0,7%
* Impôts directs	26,1%	26,6%	26,7%	26,5%	26,1%	0,0%	0,6%	-0,6%
* Impôts indirects (recettes fiscales à transférer, yc à l'UE)	15,5%	15,7%	15,8%	15,4%	15,2%	-0,3%	0,3%	-0,6%
(recettes fiscales à transférer, yc à l'UE)	10,7%	10,9%	10,9%	11,1%	10,9%	0,2%	0,3%	-0,1%
Cotisations sociales effectives (consolidées.)	-9,3%	-9,0%	-9,2%	-9,1%	-9,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Autres recettes non-fiscales (yc. cessions d'actifs)	14,3%	13,9%	13,7%	13,5%	13,7%	-0,6%	-0,6%	0,0%
Pm. Recettes fisc.et parafisc. avant transf.fisc.tot.	3,0%	0,9%	1,3%	1,3%	1,0%	-2,0%	-1,7%	-0,3%
Périmètre & Recettes "one-shots", yc. Cess. d'actifs	40,4%	40,6%	40,4%	40,0%	39,8%	-0,6%	0,0%	-0,6%
Recettes hors "one-shots", avant transferts fiscaux tot.	1,9%	0,4%	0,6%	0,9%	0,2%	-1,7%	-1,3%	-0,4%
+ Fiscales et para-fiscales	41,5%	41,1%	41,1%	40,5%	40,6%	-0,9%	-0,4%	-0,5%
* Fiscales	40,5%	40,3%	40,1%	39,6%	39,7%	-0,8%	-0,4%	-0,4%
* Para-fiscales	26,2%	26,4%	26,4%	26,1%	26,1%	-0,1%	0,2%	-0,3%
+ Non-fiscales (corrigées FIF)	14,3%	13,9%	13,7%	13,5%	13,6%	-0,7%	-0,6%	-0,1%
Idem après transferts fiscaux totaux	1,0%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Dépenses primaires (défin. CSF)	32,1%	32,1%	31,9%	31,4%	31,4%	-0,8%	-0,3%	-0,5%
* Dépenses primaires finales	29,1%	28,2%	31,0%	28,2%	28,4%	-0,7%	1,9%	-2,6%
* Transferts budgét. à Entité II (yc. Réf. Polices) et UE	27,4%	26,3%	29,3%	26,5%	26,8%	-0,6%	1,9%	-2,5%
+ Transferts budgét. à l'Entité II (hors fin.pens. à ch. PF)	1,7%	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	-0,1%	0,0%	-0,1%
+ Transferts budgét. à l'UE (dont contribution RNB)	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Solde primaire	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,0%	0,1%	-0,1%
Charges d'Intérêts (EDP)	4,9%	4,3%	1,5%	4,1%	3,1%	-1,8%	-3,4%	1,7%
Dépenses totales (hors financement tot. de l'UE)	4,9%	4,3%	3,9%	3,8%	3,6%	-1,3%	-1,0%	-0,3%
Solde de financement (EDP)	33,3%	31,7%	34,1%	31,2%	31,3%	-2,0%	0,9%	-2,8%
	0,0%	-0,1%	-2,4%	0,3%	-0,5%	-0,5%	-2,5%	2,0%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le tableau ci-dessus nous enseigne que la détérioration du solde de financement en 2007 dans l'Entité I résulte d'une détérioration du solde primaire particulièrement forte (plus de 0,9% de PIB), que la baisse concomitante des charges d'intérêts en % du PIB (-0,2%) n'a que très partiellement compensée.

Les facteurs explicatifs résident surtout dans l'évolution des recettes et, dans une moindre mesure, dans celle des dépenses. Concernant les premières, on note en effet une baisse importante du ratio des recettes effectives après transferts fiscaux (-0,7% de PIB), comparativement aux années 2005 et 2006 où on avait enregistré un léger repli respectivement de 0,0% et 0,2% de PIB. Cette diminution est issue des trois éléments suivants :

- une chute des recettes non-fiscales de 0,3% de PIB, principalement suite à la quasi-disparition des recettes one-shots. Ceci témoigne de l'inconvénient de ces opérations qui ne peuvent être matérialisées dans le cadre d'un Gouvernement en affaires courantes et dont les réalisations les années précédentes ne créent pas de recettes récurrentes (mais peuvent au contraire impliquer des dépenses futures récurrentes) ;
- une baisse du ratio des recettes fiscales (avant transferts fiscaux) de 0,4% de PIB;
- une légère augmentation des transferts fiscaux « verticaux » totaux (15) (à l'Entité II et à l'UE), à raison de 0,1% de PIB.

Du côté des dépenses primaires de l'Entité I (définition CSF), on enregistre une hausse du ratio en % du PIB en 2007 (+0,2% de PIB) située plus qu'intégralement en dépenses primaires finales, ce qui signifie une quasi-stabilité des transferts budgétaires vers l'Entité II. Rappelons à ce sujet que les pensions publiques de l'Entité II qui sont à charge du Pouvoir fédéral sont comptabilisées ici comme dépenses finales de l'Entité I, et non comme transfert budgétaire à l'Entité II comme c'est le cas en SEC95, de sorte qu'une augmentation de ces dernières figurera dans les dépenses primaires finales de l'Entité I.

Ainsi, la contre-performance budgétaire de l'Entité I s'est produite dans un contexte particulier entourant les finances publiques : d'une part la quasi-disparition des opérations one-shots a sensiblement détérioré le ratio des recettes effectives par rapport à 2006, où l'on notait encore un recours élevé à ces mesures (0,9% de PIB), et d'autre part les recettes fiscales ont évolué moins vite que prévu initialement dans le Budget 2007. Ce contexte particulier invite à diagnostiquer une forte dépendance des résultats budgétaires aux mesures ponctuelles qui témoigne in fine d'une certaine faiblesse structurelle des finances publiques.

1.3.2 Evolution des dépenses primaires sur une base 'corrigée'

Si le ratio en valeur des dépenses primaires (définition CSF) se révèle pertinent pour expliquer l'évolution des soldes budgétaires, il convient d'isoler l'impact de certains facteurs 'non-discrétionnaires' sur son évolution lorsque l'on souhaite examiner l'orientation de la politique budgétaire dans son volet 'dépenses'.

15 Hors transferts à la SECU puisque l'on raisonne au niveau de l'Entité I.

Pour rappel, les corrections apportées au ratio des dépenses de l'Entité I afin d'arriver à un indicateur corrigé en volume et en pourcentage du PIB tendanciel sont relatives aux dépenses exceptionnelles (imputables notamment à des glissements annuels), aux changements de périmètre des APU, au financement de l'UE, aux incidences cycliques (chômage cyclique et effet 'Output-Gap'), et à l'effet prix-relatif (décalage entre le déflateur implicite des dépenses publiques et le déflateur du PIB). Elles sont décrites en détail dans l'annexe méthodologique.

Tableau 15
Ratio des dépenses primaires non-corrigées et structurelles de l'Entité I

Ratios des dépenses primaires de l'Entité I.	Niveaux en % du PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Dépenses primaires CSF (°)(°°): Ratios en valeur	29,8%	28,8%	31,7%	28,8%	29,1%	-0,7%	1,9%	-2,6%
- Correct. de passage (à déduire) au ratio struct. en Vol.	2,5%	1,4%	4,2%	1,4%	1,3%	-1,2%	1,7%	-2,9%
* One-shots & Périmètre	0,5%	-0,2%	2,5%	0,0%	0,2%	-0,3%	2,0%	-2,3%
* Financement tot. de l'UE	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%
* Cyclique tot. (Chôm. conjonct. + Effet "PIB-GAP")	0,4%	0,2%	0,3%	0,1%	-0,2%	-0,6%	-0,1%	-0,6%
+ Chômage cyclique	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%
+ Effet "PIB-GAP" Entité I	0,3%	0,1%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,1%	-0,4%
* Effet "Prix relatifs" (/ Déflat. du PIB)	0,2%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Ratio en Vol. (& cycl.corr.), hors UE, en % PIB tend.	27,3%	27,4%	27,4%	27,4%	27,8%	0,5%	0,2%	0,4%
+ Transf.budgét. à l'Entité II. (corrigés one-shots)	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	-0,1%	0,0%	0,0%
+ Dépenses primaires finales structur. (cycl.corr.)	26,3%	26,5%	26,5%	26,5%	26,9%	0,6%	0,2%	0,4%
* Pouvoir fédéral hors one-shots	7,9%	7,9%	8,0%	8,1%	8,3%	0,5%	0,2%	0,3%
* Sécurité sociale cycl. corr. (hors ZOF)	18,4%	18,6%	18,5%	18,4%	18,6%	0,1%	0,0%	0,1%
Autre répartition du ratio structurel en volume.								
+ Prestat. Soc. (dépenses "de vieilliss.") cycl. corr.	20,8%	21,0%	20,9%	20,7%	20,9%	0,1%	0,1%	0,0%
+ Dépenses primaires hors prestat. sociales, dont:	5,5%	5,5%	5,6%	5,8%	6,0%	0,5%	0,1%	0,4%
* Subventions salariales ou à l'emploi	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,1%	0,3%
* Autres	5,2%	5,1%	5,2%	5,2%	5,3%	0,1%	0,0%	0,1%

(°) Yc. Pensions Entité II à charge PF

(°°) Yc. Financement tot. UE

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Déduction faite de ces corrections, le ratio corrigé en volume des dépenses primaires augmente de 0,4% de PIB en 2007 (de 27,4% de PIB à 27,8% de PIB), soit un peu plus que le ratio en valeur non-corrigé (+0,3% de PIB). Ceci s'explique par des incidences non discrétionnaires qui ont joué plus favorablement en 2007 qu'en 2006 sur l'évolution du ratio effectif, en particulier en ce qui concerne les incidences conjoncturelles, qui ont contribué à réduire ce même ratio à concurrence de 0,2% de PIB en 2007 alors qu'elles l'alourdissaient en 2006 (+0,1% de PIB).

Le constat qui a été posé au niveau de l'ensemble des administrations publiques vaut également ici, à savoir que la hausse du ratio des dépenses primaires *finales* (sur une base corrigée) est la plus élevée depuis le début de la période considérée, portant à 0,6% de PIB la progression globale du ratio de 2003 à 2007. Ce coup d'accélération sur les dépenses de l'Entité I en fin de période confère à la politique budgétaire de cette même Entité un

caractère expansif entre 2003 et 2007. Celui-ci s'est surtout révélé en dépenses primaires hors vieillissement (+0,5% de PIB), et en particulier en matière de subventions à l'emploi (+0,5% de PIB entre 2003 et 2007), les prestations sociales cycliquement corrigées progressant pour leur part plus modestement (+0,1 % de PIB sur l'ensemble de la période).

Tableau 16
Croissance réelle des dépenses primaires de l'Entité I

Evolutions à prix constants	% variation annuel					Moyenne annuelle		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Dépenses prim. tot. CSF corrig. One-shots / Prix consomm.	4,5%	2,3%	2,0%	1,8%	2,9%	2,3%	2,2%	2,3%
Idem, corrigées différentiel d'indexation	4,7%	2,8%	2,3%	1,9%	3,0%	2,5%	2,6%	2,5%
Idem, corrigées chômage cyclique, hors fin. UE	3,9%	2,6%	2,2%	2,0%	3,7%	2,6%	2,4%	2,8%
Dép. prim. finales CSF (h.UE) corr. One-shots & Périm.	3,8%	2,6%	1,9%	1,9%	3,0%	2,3%	2,2%	2,4%
Idem, corrigées différentiel d'indexation	4,0%	3,1%	2,1%	2,0%	3,2%	2,6%	2,6%	2,6%
Idem, cycliquement corrigées, dont:	3,5%	2,9%	2,2%	2,1%	3,8%	2,7%	2,5%	2,9%
Prestations sociales (dép. de vieill.) cycl. corr.	3,9%	3,2%	1,4%	1,3%	3,1%	2,2%	2,3%	2,2%
* Soins de santé	7,2%	5,6%	1,8%	0,2%	3,5%	2,8%	3,7%	1,9%
* Pensions tot. (yc. Ent. II, de guerre, etc.), h.SNCB	2,6%	3,0%	1,9%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,1%
* Autres (yc. Chôm. cycl. corr.)	2,7%	1,3%	0,3%	1,6%	3,7%	1,7%	0,8%	2,7%
Hors prestat. sociales (hors vieillism.), dont:	2,2%	1,6%	5,1%	5,0%	6,2%	4,5%	3,3%	5,6%
* Hors subventions salariales à l'emploi	1,3%	0,6%	3,6%	2,0%	3,5%	2,4%	2,1%	2,8%
Pm. Tot. Cycl. corr., hors subvent. salariales	3,4%	2,7%	1,8%	1,5%	3,1%	2,3%	2,3%	2,3%

L'orientation expansive de la politique budgétaire que l'on peut identifier au départ de l'évolution des ratios est largement confirmée par l'analyse des taux de croissance à prix constants. En termes réels, les dépenses primaires cycliquement corrigées de l'Entité I progressent à un rythme de 3,8% en 2007, comparativement à 2,7% en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période.

Les prestations sociales enregistrent un taux de croissance de 3,1% (à prix constants) en 2007, soit un rythme comparable à celui des dépenses primaires hors vieillissement abstraction faite des subventions salariales à l'emploi (3,5%), se situant par ailleurs toujours au-dessus de la croissance économique tendancielle. Compte tenu des subventions salariales à l'emploi, les dépenses primaires hors vieillissement ont toutefois progressé de 6,2% en 2007.

1.3.3 Le compte du Pouvoir fédéral : aperçu global

Le solde primaire du Pouvoir fédéral s'est sensiblement détérioré en 2007 (soit un surplus de 2,7% de PIB par rapport à 3,9% en 2006). La réduction des charges d'intérêts ayant été nettement plus limitée que les années précédentes (seulement -0,1% de PIB), la situation s'est soldée par un déficit de 1% de PIB, ce qui confirme la progressive détérioration du solde du Pouvoir Fédéral depuis 2004. Ce résultat se situe également largement sous l'objectif d'équilibre budgétaire requis par le Programme de Stabilité 2007-2010 concernant le Pouvoir fédéral.

La détérioration du solde primaire est attribuable essentiellement à la réduction du ratio des recettes effectives totales (après transferts fiscaux), qui passe de 15,4% de PIB en 2006 à 14,4% en 2007. Replacée dans le contexte de l'ensemble de la période (2003-2007), il s'agit d'une baisse très importante. Parmi les facteurs explicatifs, on peut citer d'emblée la forte réduction des opérations one-shots fiscales et non fiscales (-0,8% de PIB en un an à comparer à 1,0% de PIB de réduction des recettes totales après transferts). On remarquera aussi la hausse des transferts du Pouvoir fédéral aux autres niveaux de pouvoir (+0,3% de PIB, principalement à la SECU) qui accentue la détérioration du ratio des recettes effectives par rapport à 2006, lorsque l'on passe du concept 'avant transferts' à celui 'après transferts'. L'augmentation des recettes transférées en 2007 s'inscrit dans leur tendance à la hausse, perceptible depuis 2003 mais qui avait marqué une pause en 2006 (en partie pour des raisons de glissements comptables concernant les Communauté et Régions, cf. infra). Elle est surtout en faveur de la Sécurité sociale (+0,2% de PIB), et dans une moindre mesure de l'Entité II (+0,1% de PIB). Entre 2003 et 2007, l'évolution des transferts fiscaux selon leur destination est nettement plus contrastée : -0,1% de PIB vers l'Entité II et +1,7% de PIB vers la Sécurité sociale (cf. infra).

Ainsi, lorsqu'il est corrigé pour les recettes one-shots et exprimé avant transferts fiscaux, le ratio des recettes effectives totales du Pouvoir fédéral est resté stable en 2007.

Tableau 17
Synthèse des opérations du Pouvoir fédéral

Opérations du Pouvoir fédéral (PF)		Niveaux, Ratios au PIB (sauf (8 & 9))					Evolut. cumul.		
		2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives avant transferts fiscaux, dont:	(1)	29,0%	27,4%	27,9%	27,7%	27,0%	-2,0%	-1,1%	-0,9%
* Recettes transférées à d'autres pouvoirs, dont:	(1.A)	11,0%	11,7%	12,3%	12,3%	12,6%	1,6%	1,2%	0,3%
+ A l'Entité II (LSF) et l'UE	(1.A1)	9,3%	9,0%	9,2%	9,1%	9,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%
+ A la Sécurité sociale	(1.A2)	1,7%	2,7%	3,1%	3,2%	3,4%	1,7%	1,4%	0,3%
* Recettes effectives après transf. fiscaux totaux	(1.B)=(1.-1.A)	18,0%	15,6%	15,7%	15,4%	14,4%	-3,6%	-2,3%	-1,3%
+ Fiscales et parafiscales	(1.B1)	15,0%	14,7%	14,3%	14,0%	13,4%	-1,6%	-0,7%	-0,9%
+ Autres (yc. cessions d'actifs)	(1.B2)	2,9%	0,9%	1,3%	1,4%	1,0%	-1,9%	-1,6%	-0,3%
Recettes non récurrentes (yc. cess. d'actifs) + Périm.	(2)	1,9%	0,4%	0,6%	0,9%	0,1%	-1,8%	-1,3%	-0,5%
Recettes corrig. pour "one-shots" et avant transf. fisc.	(3)=(1 - 2)	27,1%	27,0%	27,3%	26,9%	26,9%	-0,2%	0,2%	-0,4%
* Fiscales directes + capital	(3A)	15,2%	15,1%	15,2%	14,8%	14,8%	-0,4%	0,1%	-0,4%
* Fiscales indirectes (yc. UE)	(3B)	10,3%	10,5%	10,5%	10,5%	10,6%	0,2%	0,1%	0,1%
* Autres (parafiscales et non-fiscales)	(3C)	1,6%	1,4%	1,6%	1,6%	1,5%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Dépenses budgét. primaires totales (définition CSF)	(4)	12,7%	11,3%	14,1%	11,5%	11,7%	-0,9%	1,4%	-2,4%
* Transferts budgétaires à d'autres pouvoirs	(4.A)	4,2%	4,2%	4,0%	3,9%	3,7%	-0,4%	-0,2%	-0,3%
* Dépenses prim. finales, yc. pensions Ent. II (partim)	(4.B)	8,5%	7,1%	10,1%	7,6%	8,0%	-0,5%	1,6%	-2,1%
Dépenses non récurrentes (yc. transf.) & Périmètre	(5)	0,5%	-0,7%	2,0%	-0,4%	-0,2%	-0,8%	1,5%	-2,3%
Dépenses primaires corrigées, dont:	(6)=(4-5)	12,2%	12,0%	12,1%	11,9%	12,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Finales corrigées (ratio en valeur)	(6.A)	8,0%	7,9%	8,1%	8,1%	8,3%	0,2%	0,1%	0,2%
Id. en vol. (corr. différent.) et % PIB tendanciel	(7)	7,9%	7,9%	8,0%	8,1%	8,3%	0,5%	0,2%	0,3%
Pm. Idem, hors subventions salariales	(7.bis)	7,9%	7,9%	8,0%	8,0%	8,1%	0,3%	0,1%	0,1%
Pm % Croiss. vol. des Dép. prim. corr. tot.	(8)	5,0%	2,4%	2,2%	1,8%	3,3%	2,4%	2,3%	2,5%
Pm % Croiss. vol. corr. des Dép. prim. finales.	(9)	2,8%	2,8%	3,6%	2,7%	5,4%	3,6%	3,2%	4,0%
Idem, hors subvent. Salariales	(9.bis)	2,8%	2,7%	3,3%	1,6%	4,2%	2,9%	3,0%	2,9%
Solde primaire	(10)=(1.B-4)	5,3%	4,3%	1,6%	3,9%	2,7%	-2,6%	-3,7%	1,1%
Charges d'intérêts (EDP)	(11)	5,0%	4,4%	4,0%	3,8%	3,7%	-1,3%	-1,0%	-0,3%
Solde de financement (BNF, définition EDP)	(12)=(10-11)	0,3%	-0,1%	-2,4%	0,1%	-1,0%	-1,4%	-2,8%	1,4%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

La progression apparente du ratio des dépenses primaires en valeur (définition CSF) du Pouvoir fédéral peut paraître relativement modeste en 2007 (+0,2% de PIB), mais elle masque une progression assez soutenue du ratio des dépenses primaires finales (+0,4% de PIB), atténuée par la réduction du ratio des transferts budgétaires (-0,2% de PIB). Sur une base corrigée pour tenir compte des divers facteurs non discrétionnaires, le ratio des dépenses primaires *finales* du PF (en volume et en % du PIB tendanciel) progresse d'ailleurs de 8,1% du PIB à 8,3%, soit, avec + 0,2% de PIB, un peu plus que les années précédentes, dont +0,1% est attribuable au financement des pensions de l'Entité II par le Pouvoir fédéral (voir Tableau 21).

Cette accélération est particulièrement visible lorsque l'on examine les taux de croissance à prix constant des dépenses primaires (sur une base corrigée), puisqu'en 2007, ceux-ci se situent à 3,3% et 5,4% respectivement pour les dépenses primaires totales et finales comparativement à une moyenne annuelle de 2,4% et 3,6% sur l'ensemble de la période de 4 ans 2003-2007.

Comme on l'a déjà évoqué dans les paragraphes consacrés à l'ensemble des APU et à l'Entité I, ces taux de croissance sont poussés à la hausse par la forte progression des subventions salariales liées aux réductions de précompte professionnel mises en place par le PF en faveur des entreprises (travail en équipes et de nuit, recherche et développement, etc.). Sur la période 2003-2007, la moitié environ (0,2% de PIB) de la progression du ratio structurel en volume des DPR finales du Pouvoir fédéral est attribuable à la forte progression de ces subventions. Hors subventions salariales, ces taux de croissance des dépenses primaires fédérales finales restent élevés mais sont néanmoins ramenés, pour 2007 et en moyenne sur la période 2003-2007, à 4,2% et 2,9% respectivement.

1.3.4 Evaluation des recettes fiscales totales 2007 du Pouvoir fédéral (avant transferts fiscaux), en bases « caisse » et « SEC95 » comparées

Deux phénomènes distincts doivent être analysés pour comprendre l'évolution des recettes fiscales totales 2007, et en particulier les recettes fiscales totales (avant transferts aux autres niveaux de pouvoirs) perçues par le Pouvoir fédéral, qui représentent (en base SEC95) près de 90% du total.

1. D'une part, les recettes 2007 en base caisse se sont avérées en final inférieures à ce qui était anticipé tant lors du budget initial (un écart de 0,5% de PIB) que lors du contrôle budgétaire de mars 2007 (un écart de 0,4% de PIB).
2. D'autre part, l'évolution de ces recettes fiscales totales du PF en 2007 par rapport à 2006 s'est avérée encore moins favorable en base SEC95 (base « transactions ») qu'en base caisse (16). En base caisse, elles ont encore progressé modestement par rapport à 2006 (une hausse du ratio au PIB à concurrence de +0,1% de PIB) alors qu'en base transactions ou SEC95, leur ratio au PIB aurait à l'inverse régressé de près de 0,4% de PIB.

16 En principe, la base « transactions » évalue « l'impôt dû » aux Pouvoirs publics et non pas l'impôt effectivement perçu en caisse et comptabilisé par ces derniers. Dans la pratique, les recettes en base SEC95 sont établies pour une large part sur base des recettes encaissées soit, pour certaines (cf. tableau ci-après) de février (année « t ») à janvier (année « t+1 »), soit pour d'autres de mars (année « t ») à février (année « t+1 »), et non de janvier à décembre « année t » comme en base caisse.

1 mois	2 mois
Taxe de circulation	Précompte immobilier
Précompte mobilier	Rôles sociétés
Précompte professionnel	Rôles personnes physiques
TVA pure	Accises tabac
Droits de succession	

I.3.4.1 Analyse des recettes 2007 en base caisse et de leurs évolutions

Les données de base sont connues. Le Budget 2007 initial prévoyait une hausse importante des recettes totales perçues par le Pouvoir fédéral, à concurrence de 5,9% par rapport aux recettes 2006 probables (automne 2006). Les réalisations 2006 en recettes fiscales totales se sont avérées in fine de plus de 800 millions inférieures (un peu moins de 0,3% de PIB) aux recettes probables estimées lors de l'élaboration du Budget 2007, ceci représentant aussi un écart de réalisation relatif d'un peu plus de 0,9%, et donc une surestimation équivalente de la base de départ pour 2007. Le Budget 2007 était donc en fait basé sur une augmentation des recettes de 6,9% par rapport aux réalisations effectives de 2006.

Malgré cette forte révision en baisse de la base d'amorçage 2006 lors du contrôle budgétaire de 2007 (mars 2007), la prévision de recettes 2007 n'a cependant été revue en baisse qu'assez modestement, soit -233 millions d'euros (moins de 0,1% de PIB), et de -125 millions d'euros à peine au niveau des impôts dits « non-régionalisés » (17). Le caractère limité de cet ajustement à la baisse, malgré la révision sensible de la base d'amorçage 2006, découle à la fois des révisions (à la hausse) de la plupart des bases macroéconomiques imposables 2007 résultant du nouveau Budget économique (février 2007) par rapport au précédent (septembre 2006), ainsi que de révisions du rendement escompté de certaines mesures complémentaires.

Ceci conduit à rappeler que l'estimation des recettes fiscales est le résultat de l'articulation de différentes composantes et de différentes étapes, qui toutes sont au départ entachées d'incertitudes et de marges d'erreurs qui peuvent tantôt se cumuler et s'amplifier mutuellement, tantôt se neutraliser plus ou moins complètement. Ces étapes et composantes dans la prévision des recettes budgétaires du PF sont décrites en Annexe (II).

17 Depuis 2002, dans le cadre des accords dits « du Lambermont », une part nettement plus importante des impôts perçus administrativement par le PF et inscrits comme impôts fédéraux au budget (fédéral) sont de jure des impôts régionaux à part entière et comptabilisés comme tels en SEC95 (impôts propres des C&R). Il s'agit principalement de diverses taxes routières, d'une part accrue des droits d'enregistrement, des taxes sur les jeux, paris et appareils de divertissement.

En résumé, comme l'indique l'Annexe méthodologique II, tout « écart » de prévision en la matière peut provenir de la combinaison d'un ou plusieurs des facteurs suivants :

1. Au niveau de l'année d'amorçage (t), un écart entre les recettes probables (estimées) et les recettes effectives.
2. Au niveau du Budget économique (18), une évaluation erronée des perspectives ou prévisions macroéconomiques pour l'année « t+1 » (19), tant au niveau du PIB nominal que de sa composition (et donc indirectement les niveaux et pondérations respectives des différentes bases macroéconomiques imposables).
3. Une spécification imparfaite ou incomplète (20), au niveau de la méthode désagrégée (21), des relations économétriques permettant d'établir les relations structurelles et les paramètres d'élasticité reliant « ex ante » bases imposables et recettes « à législation inchangée ». (Voir l'Annexe II pour plus de précisions).
4. Des erreurs de prévisions en matière d'évolutions escomptées des recettes fiscales « hors méthode désagrégée », prévisions qui sont faites par les administrations fédérales sauf pour les droits de douane pour lesquels cette prévision est faite par les services de la Commission européenne.
5. Des erreurs dans la quantification du rendement (ou du coût) des « incidences complémentaires » des mesures ou décisions fiscales discrétionnaires récentes, ainsi que des « glissements et facteurs techniques » affectant l'estimation des recettes en base « caisse ».

Lors du contrôle budgétaire de printemps, les erreurs liées au premier facteur sont en principe corrigées et éliminées. La seconde erreur peut être partiellement corrigée sur base de ré-estimations « techniques » réalisées à partir du Budget économique « intermédiaire » réalisé par le Bureau fédéral du Plan en juillet, en préparation du Budget économique officiel de l'ICN de l'automne (fin septembre). Ce n'est cependant bien après, à l'automne de l'année « t+2 » (par rapport à l'année des prévisions initiales), que les bases macro-imposables pourront être connues ex post avec précision, lors de la publication des comptes nationaux détaillés.

En plus des données du budget initial (ini) et du contrôle budgétaire de printemps (cb) nous présenterons ici les résultats d'estimations complémentaires datées de juillet, très proches de celles d'octobre.

-
- 18 Le « Budget économique » consiste en fait en un exercice de prévision macroéconomique cohérent des principales variables permettant de définir le cadre d'élaboration du véritable « Budget », et notamment de prévoir l'évolution des principales base macroéconomiques imposables.
 - 19 Que ce soit en automne de l'année « t » (prévisions initiales) ou au printemps (contrôle budgétaire) voire en été de l'année « t+1 » (contrôle budgétaire bis).
 - 20 Ce caractère incomplet peut être « contraint » et découler notamment de l'absence de données en prévision pour certaines variables exogènes pourtant identifiées en analyse rétrospective comme statistiquement significatives. Par ailleurs, la qualité et le pouvoir explicatif d'une estimation économétrique ne tiennent pas seulement à l'absence de biais systématique, mais aussi à l'importance relative de la variance autour de l'estimation centrale.
 - 21 La méthode dite désagrégée, utilisée par le Service public fédéral des Finances pour établir les prévisions des principaux impôts fédéraux en base caisse (IPP, ISOC, TVA, Accises), a été entièrement révisée et réestimée en 2005.

La difficulté majeure consiste alors à départager correctement, tant que faire se peut, la composante 3 d'une part, et les composantes 4 et 5 d'autre part. Ces deux derniers paquets restent par ailleurs étroitement associés, tant il est vrai que la qualité des estimations économétriques à la base de la méthode désagrégée dépend de celle de la quantification des incidences complémentaires dans le passé (22). L'impact séparé des éventuelles différences d'évolutions des variables explicatives « exogènes » (bases imposables etc.) par rapport aux estimations initiales peut cependant être évalué et quantifié en procédant à une réestimation « ex post » de la prévision initiale, et ce sur base des données du budget économique le plus récent voire des données définitives issues des comptes nationaux détaillés.

L'analyse des réalisations 2007, par rapport aux prévisions initiales et surtout par rapport au contrôle budgétaire de mars 2007, permet de se faire une idée plus précise de la localisation des écarts et de leur répartition, en base caisse tout au moins.

22 C'est cette quantification qui, pour plusieurs catégories de recettes, permet de construire les séries correspondantes de recettes effectives « ex ante » (corrigées pour les incidences discrétionnaires) ou non-discrétionnaires (à législation fiscale inchangée).

Tableau 18 – Evolution 2007 des recettes fiscales totales du Pouvoir fédéral en base caisse.

Recettes fiscales totales du PF En base caisse En % du PIB	2007 initial			2007 contrôle budgét.			2007 réal G	Evolutions ou écarts			% de sous-réalisation	
	2006 prob A	2007 ini B	2006-07 ini C=B-A	2006 réal D	2007 cb E	2006-07 cb F=E-D		2006 réal - cb H=C-A	2007 réal - cb I=G-E	2007- 06 réal J=G-D	2006 réa/prob K=H/A	2007 réa/cb L= I/G
	TOTAL recettes fiscales	27,6%	27,9%	0,4%	27,3%	27,9%		0,6%	27,4%	-0,3%	-0,4%	0,1%
Total méthode désagrégée	23,2%	23,5%	0,3%	23,2%	23,5%	0,3%	23,2%	0,0%	-0,3%	0,0%	-0,1%	-1,4%
* Impôts directs (partim)	13,9%	14,1%	0,2%	13,9%	14,1%	0,2%	13,9%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,0%	-1,7%
+ IPP	10,6%	10,4%	-0,1%	10,4%	10,3%	-0,1%	10,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-1,6%	-0,2%
+ ISOC	3,3%	3,6%	0,3%	3,5%	3,8%	0,3%	3,6%	0,2%	-0,2%	0,1%	5,1%	-5,8%
* Impôts indirects (partim)	9,3%	9,5%	0,2%	9,3%	9,4%	0,1%	9,3%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,3%	-1,0%
+ TVA pure	7,1%	7,2%	0,1%	7,1%	7,2%	0,1%	7,2%	0,0%	0,0%	0,1%	-0,3%	0,2%
+ Accises	2,2%	2,2%	0,1%	2,1%	2,2%	0,1%	2,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,3%	-4,7%
Hors méthode désagrégée	4,4%	4,4%	0,0%	4,2%	4,4%	0,2%	4,3%	-0,2%	-0,1%	0,1%	-5,2%	-2,4%
* Contributions directes	1,4%	1,3%	-0,1%	1,2%	1,3%	0,1%	1,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	-13,0%	-4,1%
+ Préc.mobil. PP et Immob.	0,7%	0,7%	0,0%	0,6%	0,7%	0,1%	0,7%	-0,1%	0,0%	0,1%	-13,9%	-1,6%
+ Taxes routières & assimilées	0,6%	0,6%	0,0%	0,6%	0,6%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,7%	-3,8%
+ Divers (Paris, jeux, app. divert., etc)	0,1%	0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-56,8%	-30,7%
* TVA (h. "pure"), Enregistrem. et divers	2,3%	2,5%	0,1%	2,3%	2,4%	0,1%	2,3%	-0,1%	-0,1%	0,1%	-2,4%	-3,6%
+ Assimilés au timbre	0,5%	0,5%	0,1%	0,4%	0,5%	0,1%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	-4,2%	-6,9%
+ Enregistrement	1,1%	1,2%	0,0%	1,1%	1,1%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,8%	-1,0%
+ Autres et divers	0,3%	0,3%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,6%	-11,3%
+ Droits de succession	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	-2,1%
* Douanes	0,6%	0,6%	0,0%	0,6%	0,6%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	5,5%
pm. ISOC + Accises	5,5%	5,9%	0,4%	5,6%	6,1%	0,4%	5,7%	0,2%	-0,3%	0,1%	3,0%	-5,4%
pm. IPP + TVA "pure"	17,7%	17,7%	-0,1%	17,5%	17,4%	-0,1%	17,4%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-1,1%	0,0%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le tableau ci-avant reprend, en pourcentage du PIB, les principaux groupes de recettes inscrites au Budget initial 2007 (recettes probables 2006 et prévisions initiales 2007 – colonnes A et B) ainsi qu’au contrôle budgétaire du printemps 2007 (recettes 2006 réalisées et prévisions 2007 ré-estimées – colonnes D et E).

Les réalisations 2007 en base caisse sont reprises (colonne G), permettant une décomposition de l’écart de réalisation (colonne I) par rapport aux prévisions du contrôle budgétaire, en termes de différence (J-F) entre

1. L’évolution effective (réalisations) 2006-2007 du ratio des recettes (colonne J)
2. L’évolution prévue de ce même ratio lors du contrôle budgétaire du printemps 2007 (colonne F).

Enfin, deux dernières colonnes (K et L) reprennent les « taux de sous-réalisation » respectifs en 2006 et 2007 (l’écart de recettes réalisées par rapport aux recettes probables (2006) ou au contrôle budgétaire (2007), en % des recettes escomptées).

Pour bien identifier les sources d’écarts, les recettes totales perçues par le PF sont ventilées en deux grandes catégories : d’une part, les recettes (23,2% de PIB ou 84% du total) prévues sur base de la méthode économétrique désagrégée (IPP, ISOC, TVA « pure » et Accises), d’autre part l’ensemble des autres recettes fiscales « hors méthode désagrégée », estimées au départ de procédures spécifiques ad hoc. Le cas échéant, pour mesurer l’impact des différences d’évolutions des bases macroéconomiques imposables (23), une rétro-simulation des recettes 2007 a été opérée en utilisant les estimations les plus récentes quant aux bases macroéconomiques imposables 2007.

Il est à relever que pour 2006, l’écart de réalisation – par rapport aux recettes probables estimées à l’automne 2006 - se retrouve fortement concentré (à près de 90%) sur les recettes « hors méthode désagrégée ». Pour un taux de sous-réalisation global et moyen de -0,9% (voir colonne J), ce taux n’est en moyenne que de 0,1% pour les recettes « méthode désagrégée » mais de pas moins de -5,2% pour les autres recettes, « hors méthode désagrégée », pour un montant total de plus de 720 millions d’euros. A l’intérieur du paquet « recettes méthode désagrégée », on note cependant que l’absence d’écart de réalisation global (colonne F), notamment en impôts directs, masque de fait des écarts pratiquement compensatoires en IPP (-550 millions d’euros ou près de -0,2% de PIB) et ISOC (+540 millions d’euros ou près de +0,2% de PIB). Le taux de sous-réalisation nul en impôts directs (colonne J) masque ainsi une surévaluation relative de 1,6% en IPP et symétriquement une sous-évaluation relative de pas moins de 5,1% en ISOC. Hors recettes « méthode désagrégée », le taux de surestimation global (-5,2%) s’avère particulièrement prononcé en contributions directes « autres que IPP et ISOC » (-13%) ainsi, de manière moins marquée, qu’en recettes de l’Administration de la TVA et de l’enregistrement, hors « TVA pure » (taux moyen de sous-réalisation de -2,4%).

23 Entre les estimations macroéconomiques détaillées les plus récentes (Budget économique de janvier 2008) par rapport aux estimations utilisées lors du contrôle budgétaire 2007 (Budget économique de février 2007, soit un an plus tôt).

Pour l'année **2007**, les conclusions principales suivantes peuvent être tirées de cette comparaison entre réalisations (réal) et contrôle budgétaire (cb):

- a. L'écart total de réalisation en base caisse dépasse 0,4% de PIB (1,44 milliard d'euros), dont l'essentiel (0,3% de PIB ou 76% du total) en recettes « méthode désagrégée ».
- b. Le taux de sous-réalisation (surestimation) moyen des recettes « méthode désagrégée » (24), soit 1,4%, est cependant inférieur à la moyenne générale (1,6%) et surtout à celui des recettes « autres » (hors méthode désagrégée), qui s'élève pour sa part à 2,4% en moyenne.
- c. A l'intérieur du groupe de recettes fiscales « méthode désagrégée (MD) », l'intégralité de l'écart d'estimation se situe au niveau du sous-groupe « ISOC + Accises » (25), où le taux de sous-réalisation atteint en moyenne pas moins de 5,4% et annule la sur-réalisation de l'année précédente. Proportionnellement, c'est au niveau de l'ISOC que l'écart relatif est le plus important (-5,8%), suivi de près par les accises (-4,7%).
- d. L'écart de réalisation au niveau de l'ISOC est très important et représente à lui seul plus de la moitié de l'écart total (740 millions d'euros ou plus de 0,2% de PIB sur le total pré-mentionné de 1.440 millions d'euros) et plus des deux tiers des écarts de réalisations au niveau du total des recettes « méthode désagrégée ». Cet écart est étonnant par rapport à l'écart positif en 2006. Une ré-estimation « ex post » des recettes ISOC 2007 sur base du Budget économique le plus récent (janvier 2008) et des bases macroéconomiques imposables associées permet d'évaluer – encore provisoirement (26) – à plus de 300 millions d'euros (0,1% de PIB) la composante spécifique « écart négatif de base imposable » sur le rendement escompté de l'ISOC en 2007. Il en découle qu'à ce stade encore approximatif (27), on peut estimer à près de 440 millions d'euros (plus de 0,1% de PIB) l'erreur probable d'estimation du rendement net des « incidences complémentaires » ou « mesures discrétionnaires » (cf. supra), combinée avec l'erreur statistique inhérente aux méthodes d'estimations économétriques. Ceci renvoie à un problème de surestimation en 2007 du rendement escompté des mesures améliorant les recettes (lutte contre la fraude, meilleure perception, taxation à tarif réduit des réserves immunisées principalement – voir infra), et complémentirement, de sous-estimation du

24 Soit l'écart de réalisation de chaque recette rapportée à l'estimation du niveau de recette du contrôle budgétaire.

25 Ceci ne veut pas encore dire qu'il n'a pas de problème d'estimation des incidences complémentaires et/ou de méthode d'estimation au niveau des deux autres impôts (IPP et TVA). Cela veut simplement dire que s'il y a eu des écarts d'évolutions des bases imposables depuis le contrôle budgétaire de début 2007, l'incidence fiscale de ces écarts a été compensée quasi-intégralement par des écarts symétriques – et de signe inverse – au niveau de la mesure des incidences complémentaires et/ou de la méthode d'estimation (« erreurs » statistiques résiduelles y compris).

26 Pour une estimation plus définitive, il faudra attendre la publication des comptes nationaux détaillés fin septembre 2008, et notamment les chiffres relatifs à l'excédent net d'exploitation du secteur des entreprises (SQS) en 2007.

27 Le raisonnement qui suit suppose en effet de prendre comme une « donnée » la méthode d'estimation économétrique des recettes d'ISOC. L'estimation macro-économétrique des recettes d'ISOC pose depuis toujours des problèmes méthodologiques récurrents, tant la relation reliant les bases fiscales effectives imposables et la base macroéconomique correspondante (l'excédent net d'exploitation des entreprises selon la comptabilité nationale) est instable et pratiquement impossible à modéliser correctement et surtout à prévoir.

coût fiscal additionnel en 2007 des mesures réduisant les recettes (intérêts notionnels principalement, mis en œuvre en 2006 (28)).

- e. En accises, la moins-value importante, à concurrence de 340 millions d'euros (0,1% de PIB) par rapport à l'estimation du contrôle budgétaire peut être aisément identifiée et localisée pour une large part (les trois quarts environ) au niveau des incidences complémentaires, et le quart restant au niveau d'un effet « prix diesel » endogène (Voir l'encadré ci-après pour Annexe II-B pour plus de détails).
- f. Pour ce qui est des recettes fiscales « hors méthode désagrégée » enfin, on observe en 2007 une tendance nette à la surestimation assez systématique des rendements escomptés. Globalement, celle-ci s'élève à 0,1% de PIB, et 0,15% de PIB hors recettes de Douanes. Cette surestimation est marquée tant en contributions directes (hors IPP et ISOC), avec une surestimation relative moyenne élevée de 4,1% (notamment au niveau des taxes « routières et assimilées », avec un écart relatif de 3,8%), qu'en recettes hors « TVA pure » de l'administration de la TVA, de l'Enregistrement et des domaines (yc. les droits de succession), avec un écart relatif total moyen de 3,6%.

Encadré 4. La surestimation du rendement des incidences complémentaires en Accises (et complémentaiement en TVA).

Cette moins-value en accises s'explique tant en termes de rendement surestimé des incidences complémentaires (plus de 60 millions de surestimation de la partie « accises » de la nouvelle cotisation « environnementale » (voir infra), que - surtout - de non-réalisation de la majoration prévue (au 1^{er} juillet 2007) des accises sur le tabac (rendement prévu sur 6 mois : 273 millions d'euros en accises (29)). Par contre, ces recettes ont été majorées à concurrence de 95 millions d'euros environ (plus un complément dérivé de 20 millions d'euros environ en recettes TVA) par une hausse des accises sur les cigarettes intervenue au 1^{er} janvier 2007, mesure par ailleurs paradoxalement non mentionnée, ni à l'EG 2007, ni dans les tableaux récapitulatifs relatifs au contrôle budgétaire du printemps 2007. Au total, en matière de fiscalité des produits liés au tabac, la surestimation nette du rendement fiscal inscrit au budget peut être évaluée à 215 millions d'euros environ, dont 175 millions d'euros en accises et 40 millions complémentaires en TVA induite). Sur les deux rubriques reprises ci-dessus (cotisation « environnementale » + cigarettes), la moins-value fiscale totale par rapport aux incidences complémentaires officielles du contrôle budgétaire approche les 300 millions d'euros ou près de 0,1% de PIB (dont plus de 250 millions d'euros en accises et le reste en TVA).

Par ailleurs, compte tenu de la hausse plus rapide que prévu du prix du diesel, les effets du

28 Les estimations dont il a été fait état, quant au coût des intérêts notionnels, concernent le coût estimé global pour l'exercice d'imposition 2007- revenus 2006 - (soit un coût net estimé de 760 millions d'euros en tenant compte les effets en « dynamique », mais en incluant aussi le rendement estimé des mesures compensatoires). Ce coût global se répartirait pour majeure partie – 560 millions d'euros - sur les VA 2006 des Sociétés, et pour 200 millions d'euros environ en rôles des sociétés (principalement en 2008). Cette estimation ne concerne donc pas le coût *additionnel* en 2007 en base caisse qui n'aurait pas été pris en compte.

29 Sans compter 57 millions complémentaires et dérivés en TVA induite, soit un total en fiscalité « tabac » de 330 millions ou 0,1% de PIB.

« cliquet inversé » pourraient en 2007 avoir coûté plus que prévu (un coût prévu de 92 millions d'euros lors du contrôle budgétaire). Enfin, une ré-estimation récente « ex post » des accises 2007 sur base des évolutions réelles et effectives de prix (du diesel) et non plus sur base des prix 2007 anticipés (un an plus tôt) conduit à une estimation de rendement fiscal de 100 millions d'euros environ inférieure (30) à celle anticipée lors du contrôle budgétaire. Le total de « l'effet-prix » endogène et de la surestimation des mesures permet de retomber pratiquement sur l'écart observé.

De manière complémentaire, un aperçu du détail des incidences complémentaires (et glissements et facteurs techniques) repris dans l'EG 2007 (automne 2006) ainsi que dans les tableaux relatifs aux incidences complémentaires du contrôle budgétaire de mars 2007, permet de se faire une idée certes encore approximative et partielle des sources potentielles de surévaluation du rendement (et/ou de sous-évaluation des pertes de recettes fiscales) de ces incidences en 2007.

Quelques éléments peuvent être épinglés dont on peut difficilement établir à ce stade qu'ils ont eu le rendement fiscal escompté, ou symétriquement dont le coût n'a pas été sous-estimé.

- ✓ Le Budget 2007 initial contient ainsi en incidences complémentaires pour un peu plus de 300 millions d'euros (0,1% de PIB) de recettes *additionnelles* reprises sous la rubrique « mesures de lutte contre la fraude et de meilleure perception de l'impôt, dont 140 millions en TVA. Lors du contrôle budgétaire de mars 2007, un montant additionnel total de 95 millions d'euros a été inscrit comme incidence complémentaire sous le même intitulé, portant ainsi le total du rendement officiellement « prévu » et comptabilisé en la matière à plus de 400 millions d'euros, dont notamment un peu plus de 120 millions d'euros à l'ISOC et 150 millions en TVA. Sans contester a priori le rendement de la lutte anti-fraude ou anti-abus, ce qui est discutable est l'inscription de ces recettes en incidences complémentaires, alors qu'il est hautement probable que le rendement « de croisière » de cette lutte récurrente est de facto déjà majoritairement intégré dans les diverses élasticité fiscales ex ante, telles que statistiquement estimées par la méthode désagrégée.
- ✓ A l'impôt des sociétés, et tant au Budget 2007 initial qu'au contrôle budgétaire, on retrouve en positif le rendement escompté (343 millions d'euros) de la « taxation à tarif réduit de l'utilisation de certaines réserves pour permettre la mobilisation des capitaux dormants », alors que symétriquement le coût complémentaire en 2007 de la montée en puissance du régime des intérêts notionnels n'est quantifié qu'à concurrence de moins de 60 millions d'euros, ceci correspondant par ailleurs à la prise en compte de l'augmentation du taux d'intérêt de référence. Dans les estimations plus récentes prises en compte notamment lors de l'élaboration du Budget 2008, le rendement sur 2007 de la première mesure a été révisé en baisse à 245 millions d'euros, soit près de 100 millions de moins que prévu. Quant au coût additionnel du régime des intérêts notionnels en 2007 (en VA des Sociétés), aucune estimation chiffrée précise n'est encore actuellement disponible.

30 Et ce du fait d'une élasticité négative estimée de la recette d'accises aux prix du diesel.

- ✓ L'instauration au 1^{er} juillet 2007 d'une contribution sur les déchets d'emballage était comptabilisée au budget initial pour un montant de 320 millions d'euros (soit le double en année pleine). Lors du contrôle budgétaire de mars 2007, le rendement de cette mesure (et autres mesures assimilées) a été révisé en nette baisse, à 84 millions d'euros seulement, dont 68 millions environ en recettes d'accises et le reste en TVA induite. En réalité, cette cotisation, rebaptisée « cotisation environnementale », a rapporté en 2007 4,7 millions d'euros en accises, soit à elle seule 0,1% de PIB de moins qu'escompté lors du budget initial.
- ✓ Enfin, toujours en accises, la décision prise lors du budget initial (et confirmée lors du contrôle budgétaire) de relever au 1^{er} juillet les accises, avec un rendement escompté sur six mois de plus de 270 millions (en accises) et de 60 millions complémentaires (en TVA) n'a tout simplement pu être mise en application, du fait de la crise politique et du régime des affaires courantes. Une partie (un tiers environ) de cette moins-value a cependant de facto été compensée par l'augmentation des accises sur le tabac au 1^{er} janvier 2007 (cf. supra).

En totalisant l'ensemble des facteurs ci-dessus, on arrive à un sous-total cumulé *maximum* de 800 millions d'euros ou près de 0,25% de PIB d'incidences complémentaires vraisemblablement surestimées ou non-réalisées, soit pratiquement plus de 70% de l'écart de réalisation observé en 2007 au niveau des recettes « méthode désagrégée ». Au niveau de ces recettes, l'écart de réalisation résiduel « hors mesures » (0,1% de PIB) a été largement identifié au niveau des déterminants exogènes macroéconomiques (plus de 300 millions d'euros en moindre croissance qu'escompté des bases imposables à l'ISOC, et 100 millions d'euros à peu près en impact négatif d'une hausse plus rapide du prix du diesel, soit plus de 400 millions d'euros au total).

En conclusions, il apparaît qu'en base caisse, une part très largement prépondérante de l'écart de réalisation se concentre sur les recettes d'ISOC (0,2% de PIB), d'Accises (0,1% de PIB) ainsi que de manière diluée, pour le 0,1% de PIB « résiduel », sur la majorité des autres recettes « hors méthode désagrégée ». Pour ce qui est des deux premières catégories, sans que l'on ne dispose à ce stade des informations chiffrées permettant d'établir un diagnostic plus définitif, tout conduit à affirmer que sur un écart négatif total de 0,3% de PIB de recettes engrangées en 2007, 0,1% de PIB (en ISOC) provient d'une surestimation probable de la croissance des bénéfiques imposables des sociétés, et 0,2% de PIB au moins d'une surestimation du rendement des incidences complémentaires (mesures anti-fraude incluses), et/ou de la non-réalisation de mesures inscrites au budget (accises sur cigarettes notamment et). Pour un montant de 0,1% de PIB enfin, cet écart s'explique par une tendance à surestimer la plupart des recettes « hors méthode désagrégée ».

Un examen critique semble s'imposer des méthodes d'estimation. A l'avenir, il importera de plus d'établir avec beaucoup de prudence l'impact estimé des incidences complémentaires, ainsi que d'adopter un principe de précaution dans la prévision des recettes moins importantes quantitativement, en évitant d'extrapoler trop rapidement à partir d'évolutions récentes favorables, parfois liées à des facteurs exceptionnels et/ou transitoires.

I.3.4.2 Evolutions comparées 2006-2007 des recettes fiscales du PF en bases « caisse » et « SEC95 »

Le tableau qui suit présente une comparaison des niveaux (2006-2007) et évolutions des principales catégories de recettes fiscales perçues administrativement par le Pouvoir fédéral (le Trésor), pour partie pour compte d'autres niveaux de pouvoirs (recettes dites régionalisées). Cette présentation est réalisée d'une part en base « caisse », d'autre part en base correspondante « SEC95 » ou « base transactions (ou droits constatés) ».

En principe, la base « transactions » évalue « l'impôt dû » aux Pouvoirs publics et non pas l'impôt effectivement perçu en caisse et comptabilisé par ces derniers. Dans la pratique, et en première estimation lors de l'établissement des comptes publics provisoires de l'année « t » au printemps de l'année « t+1 », les recettes en base SEC95 sont établies pour une large part (surtout en impôts directs) sur base des recettes encaissées de mars (année « t ») à février (année « t+1 »), et non de janvier à décembre « année t » comme en base caisse.

Ceci permet d'imputer correctement et de neutraliser pour une large part les recettes non-ventilées ou non-comptabilisées qui apparaissent traditionnellement en fin d'année, de corriger les recettes pour les glissements erratiques d'une année sur l'autre, glissements qui peuvent être instables dans le temps et donc biaiser l'évaluation du niveau des recettes sous-jacentes.

Il convient de rappeler par ailleurs qu'à partir de 2007 et selon EUROSTAT, les nouvelles recettes de titrisation ne peuvent plus être prises en compte à l'actif du solde budgétaire en définition SEC95, alors que par ailleurs les moins-values décalées liées aux opérations antérieures de titrisation continuent d'être comptabilisées. En SEC95, le bilan du « rendement » des opérations de titrisation, tel qu'il ressort des comptes nationaux, est le suivant (Tableau infra):

- a. Le solde des opérations de titrisation reste positif en 2006, malgré l'impact négatif décalé sur 2006 (-170 millions environ) de la titrisation opérée en 2005 en matière d'impôts directs (IPP et ISOC), plus que compensé par l'impact favorable à court terme de la titrisation importante en impôts indirects cette fois (plus de 480 millions d'euros, mais avec un impact négatif décalé de 250 millions d'euros environ sur 2007).
- b. Ainsi, de positif en 2006 encore (plus de 300 millions d'euros ou 0,1% de PIB), le solde des opérations de titrisation devient fortement négatif en 2007 (-400 millions d'euros), soit une détérioration de plus de 0,2% de PIB d'une année à l'autre, affectant d'autant l'évolution 2006-2007 des recettes fiscales totales en base SEC95.

Tableau 19
Recettes de titrisation selon le SEC95 (estimations ICN).

Recettes de titrisation selon le SEC95	Millions d'euros			% PIB			Evolut. 2006-07
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
Titrisation, total	432,6	315,6	-401,8	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,2%
+ Impôts directs	432,6	-168,7	-150,4	0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
* IPP	219,8	-49	-96,5	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
* ISOC	212,8	-119,7	-53,9	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Impôts indirects	0	484,3	-251,4	0,0%	0,2%	-0,1%	-0,2%

Il faut rappeler enfin que certains remboursements d'impôts exceptionnels, suite à des décisions de justice (31), sont traités en SEC95 *non* comme des moins-values fiscales (réductions de recettes), mais bien comme des dépenses primaires publiques « one-shots ».

Les conclusions suivantes peuvent en être tirées et le sont sur base des recettes non-corrigées pour les recettes non-ventilées et autres corrections (32).

- L'écart d'évolution 2007/2006 des recettes fiscales entre définitions en SEC95 et en base caisse est important (-1,3% au total hors recettes non-ventilées), et particulièrement marqué en contributions directes (CDI) et plus spécifiquement encore au niveau des impôts courants sur le revenu (VA, PP, PM, Rôles). Cet écart est beaucoup plus faible en impôts indirects (-0,4% au total), sauf en accises (-1,4%). Sur l'ensemble des recettes autres que sur les revenus, l'écart est même marginal (-0,1%).
- En termes de ratios au PIB, les recettes totales en base caisse (hors corrections) progressent de 0,1% de PIB alors qu'elles reculent de 0,2% de PIB en définition SEC95, d'où un écart d'évolution 2006-2007 de 0,3% de PIB (colonne 12) entre les deux optiques. Il est à relever aussi que l'écart se situe intégralement au niveau des recettes 2006 (et pas 2007 !), les recettes 2006 en base caisse s'avérant de 0,3% de PIB inférieures aux recettes correspondantes en base transactions ou SEC95. On observe donc en 2007 une « normalisation » en matière de ratio des recettes « SEC95 / caisse », alors que ce ratio était largement supra-unitaire en 2006.
- En matière de contributions directes et plus spécifiquement d'impôts fédéraux sur le revenu (soit l'IPP, l'ISOC et le Précompte mobilier Ménages, hors additionnels et hors précompte immobilier), la progression enregistrée en 2007 en base caisse est d'un peu moins de 0,1% de PIB, comparativement à un recul de 0,25% de PIB en base SEC95. Mais de nouveau l'écart entre les deux optiques se situe très largement en 2006 (un écart de niveau de 0,3% de PIB) alors qu'en 2007 cet écart s'inverse mais ne devient que faiblement négatif (moins de 0,1% de PIB en valeur absolue).

31 Comme par exemple récemment (2007) en faveur du secteur des assurances, ou encore de la banque de New-York et d'Electrabel, pour un total d'un peu plus de 485 millions d'euros (près de 0,15% de PIB).

32 La prévision des recettes budgétaires se fait toujours sur une base non corrigée pour les recettes non-ventilées. Par ailleurs, pour les corrections autres (recettes non comptabilisées en fin d'année au-delà de la moyenne habituelle), il s'agit d'une estimation (270 millions pour ce qui est de l'année 2007) qui n'a de plus aucun impact sur les recettes réelles en SEC95.

- Plus spécifiquement au niveau des impôts directs estimés dans le cadre de la méthode désagrégée, on observe en matière d'IPP que les recettes en base caisse sont un peu inférieures qu'en base SEC95, à concurrence de 0,15% de PIB environ tant en 2006 qu'en 2007. En termes d'évolutions 2006-2007 des ratios au PIB, les chiffres enregistrés en base caisse (un recul de 0,15% de PIB) s'avèrent très proches de ceux relevés en base SEC95 (un recul d'un peu plus de 0,15% de PIB), soit un écart d'évolutions proche de 0,0% de PIB (colonne 12).
- En matière d'ISOC par contre, la hausse 2006-2007 de son ratio en base caisse (+0,1% de PIB) contraste avec la baisse quasi-symétrique (près de 0,1% de PIB) relevée en base transactions, de sorte que l'écart d'évolution 2006-2007 selon les optiques « caisse » et « SEC95 » approche 0,2% de PIB. Par rapport à l'écart total, ceci représente plus de 50% du total (colonne 13).
- On peut en inférer que c'est pour une part importante en ISOC que des glissements favorables sont intervenus, tant début 2007 (au détriment de fin 2006) que fin 2007 (au détriment de début 2008), pour 560 millions d'euros au total sur base des données actuellement disponibles. Ces glissements sont intervenus plus qu'intégralement en rôles des entreprises, pour un montant total de 700 millions d'euros ou plus de 0,2% de PIB, soit les deux tiers à eux seuls de l'écart d'évolution des recettes fiscales totales en 2006-2007 entre base caisse et base définition ICN-SEC95 (avril 2008).
- Enfin, plus du tiers de l'écart d'évolution total en 2007 (entre base « caisse » et « base SEC95 »), soit 0,1% de PIB, se localise au niveau des autres impôts perçus par le PF (hors IPP et ISOC), principalement au niveau des autres recettes de contributions directes (près de 25% du total général) et le reste (près de 15% du total) au niveau des impôts indirects totaux perçus par le PF (en particulier la TVA et les accises).

Tableau 20
Écarts de niveaux et d'évolutions entre base caisse et définition SEC95.

	Recettes en base caisse - réalisat.			Recettes en SEC95 (avril 2008)			Écarts SEC95 - caisse			Part relat. % Tot. (13)=(%12)
	2006 (4)	2007 (5)	Ecart (6)=(5-4)	2006 (7)	2007 (8)	Ecart (9)=(8-7)	2006 (10)=(7-4)	2007 (11)=(8-5)	Evolut. (12)=(9-6)	
TOTAL général PF, non-corrigées, dont:	27,3%	27,4%	0,1%	27,6%	27,4%	-0,2%	0,3%	0,0%	-0,3%	100,0%
Contribut. directes (CDI), hors non-ventilées	15,1%	15,1%	0,0%	15,4%	15,1%	-0,3%	0,2%	0,0%	-0,3%	85,8%
* Impôts directs méthode désagrégée	13,9%	13,9%	0,0%	14,3%	14,0%	-0,2%	0,4%	0,2%	-0,2%	60,9%
+ IPP (hors addit.)	10,4%	10,3%	-0,1%	10,5%	10,4%	-0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	7,2%
+ ISOC	3,5%	3,6%	0,1%	3,7%	3,7%	-0,1%	0,2%	0,1%	-0,2%	53,7%
: Rôles ISOC (yc. NR)	0,4%	0,4%	0,0%	0,6%	0,4%	-0,2%	0,2%	0,0%	-0,2%	66,1%
: Autres (VA, Préc. Mobil.)	3,1%	3,2%	0,1%	3,2%	3,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-12,4%
* Autres contribut. directes	1,2%	1,3%	0,0%	1,1%	1,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	24,8%
+ Sur les revenus (PM Mén., PI, Titrisat. ID ,etc.)	0,5%	0,6%	0,1%	0,4%	0,4%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	36,7%
+ Autres (Taxe "routières", Jeux, paris, etc.)	0,7%	0,7%	-0,1%	0,7%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-11,9%
Douanes et accise	2,8%	2,8%	0,0%	2,8%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,3%
* Douanes	0,6%	0,7%	0,0%	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,4%
* Accises	2,1%	2,1%	0,0%	2,2%	2,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%
TVA, Enregistrement & Domaines	9,4%	9,5%	0,1%	9,4%	9,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	6,9%
* TVA	7,6%	7,7%	0,1%	7,6%	7,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	6,6%
* Enregistrement	1,1%	1,1%	0,0%	1,1%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
* Autres courants + Droits de succession	0,7%	0,8%	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
pm. Total impôts indirects et succession	12,2%	12,3%	0,1%	12,2%	12,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	14,2%
pm. Total autres que IPP et ISOC	13,4%	13,6%	0,2%	13,3%	13,4%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	39,1%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

En conclusion, on peut déduire de ceci que l'évolution 2006-2007 moins favorable des recettes en base SEC95 qu'en base caisse découle principalement d'un niveau anormalement bas des recettes 2006 réalisées en base caisse (par rapport à leur niveau en SEC95, et donc corrigés pour les glissements sur les deux premiers mois de l'année suivante), plutôt que d'un niveau anormalement bas des réalisations 2007 en base caisse, qui correspondraient grosso modo à ce stade à leur niveau effectif en définition SEC95. Les recettes 2007 ont ainsi visiblement été soutenues tant par des glissements « caisse » de fin-2006 vers début 2007 que par des glissements sur fin-2007 au détriment des deux ou trois premiers mois de 2008, qui ont été particulièrement mauvais, et ce pour une part majoritaire à l'ISOC.

1.3.5 Les transferts budgétaires et fiscaux du Pouvoir fédéral

L'évolution du compte du Pouvoir fédéral est sensiblement influencée par les transferts financiers dont celui-ci s'acquitte au profit des autres niveaux de pouvoirs, qu'il s'agisse de transferts qualifiés 'd'horizontaux', à destination de la Sécurité sociale, ou qualifiés de 'verticaux', en faveur de l'Union Européenne ou de l'Entité II, composée des Communautés et Régions et des Pouvoirs locaux. Par leur importance relative au PIB (16,3% en 2007) et en fonction de leurs mécanismes de fixation (récurrents, liaison à la croissance, affectés, non affectés,...), ces transferts jouent également un rôle dans le maintien de finances publiques soutenables. Leur mise en perspective historique revêt donc un intérêt tout particulier.

En première ligne du tableau qui suit (Tableau 21) figure l'évolution en pourcentage du PIB des transferts fiscaux et budgétaires (33) que le Gouvernement fédéral a versés à l'ensemble des autres niveaux de pouvoir. Ces transferts représentent 16,3% du PIB en 2007. Partant d'un niveau de 15% du PIB en 1995, ils ont progressé à hauteur de 1,3% de PIB sur 12 ans.

Analyser l'évolution des transferts fiscaux et budgétaires en longue ou moyenne période impose toutefois de distinguer dans leur progression, ce qui résulte d'une dynamique propre (processus 'd'auto-alimentation' ou refinancement négocié par volonté politique), et les variations issues des changements de périmètre relatif des différentes composantes des APU. Ces derniers font référence à une modification dans la répartition des missions de service public entre les différents niveaux de pouvoir, voire dans la répartition de la compétence fiscale.

33 On distingue ici les transferts fiscaux et budgétaires. On définira le transfert fiscal comme une recette fiscale perçue par le Pouvoir fédéral et transférée (pour partie) aux autres entités, qui est associée à une autonomie décisionnelle en matière de dépense élevée ainsi qu'à une certaine stabilité dans les mécanismes de fixation. Par transfert budgétaire, on vise les montants octroyés au titre de dépenses par le Pouvoir fédéral aux autres entités, fixés sur une base légale ou exécutive, affectés ou non affectés, ponctuels ou récurrents.

Tableau 21

Transferts budgétaires et fiscaux du Pouvoir fédéral à d'autres niveaux de pouvoir

Transferts budgétaires et fiscaux du PF à d'autres niveaux de pouvoirs	Niveaux, ratios au PIB						Evolutions cumulées, % PIB				
	1995	1999	2001	2003	2005	2007	1995-2001	2001-2007	1995-99	1999-03	2003-07
I. Total Transf. budgét. & fiscaux du PF - Non-corrigeé périm.	15,0%	15,6%	15,6%	15,2%	16,2%	16,3%	0,6%	0,7%	0,6%	-0,4%	1,1%
II. Total à Périmètre inchangé (avec correct. RP <. 2002)	15,1%	15,7%	15,8%	16,2%	16,8%	16,9%	0,7%	1,1%	0,6%	0,5%	0,7%
* Fiscaux, yc. terme négatif, corr. Fin. journée d'hospital.	11,1%	11,8%	11,9%	12,0%	12,8%	13,2%	0,8%	1,2%	0,7%	0,2%	1,1%
* Budgétaires (hors fin. Pensions Ent. II)	4,0%	3,9%	3,8%	4,2%	4,0%	3,7%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,3%	-0,4%
Total, dont											
* A l'Entité II, yc. fact. négat., hors Pens. et corr. RP <. 2002	9,8%	10,4%	10,6%	10,7%	10,5%	10,4%	0,8%	-0,2%	0,5%	0,3%	-0,3%
+ Transferts fiscaux, corrigés Terme négatif (LSF)	9,0%	9,6%	9,8%	9,7%	9,5%	9,5%	0,8%	-0,3%	0,6%	0,0%	-0,2%
+ Transferts budgét., hors Pens., yc. Réforme des Polices (RP)	0,8%	0,7%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,3%	-0,1%
* Hors Entité II	5,3%	5,3%	5,1%	5,5%	6,3%	6,5%	-0,2%	1,4%	0,1%	0,2%	1,0%
+ A l'UE (fisc. & budgét.)	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
+ A la SECU, corr. Transf. journée d'hospital. (post-2003)	4,0%	4,0%	3,8%	4,1%	4,9%	5,1%	-0,2%	1,3%	0,0%	0,2%	0,9%
: Fiscaux	1,1%	1,4%	1,4%	1,7%	2,6%	3,0%	0,3%	1,6%	0,3%	0,3%	1,3%
: Budgétaires	2,9%	2,6%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,1%	-0,3%
III. Correction tot. (Périmètre) = II. - I.	0,1%	0,1%	0,1%	1,0%	0,5%	0,6%	0,0%	0,4%	0,0%	0,9%	-0,4%
* Réforme des Polices (RP) avant 2002 (PL ou Entité II)	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%
* Terme négatif (depuis 2002, C&R ou Entité II)	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	1,0%	0,0%	1,0%	0,0%
* Financem. Journée d'hospitalisation (SECU, depuis 2004)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,4%	-0,4%	0,0%	-0,4%	0,0%	0,0%	-0,4%
Pm. Recettes fiscales propres Entité II hors "facteur négatif"	3,0%	3,3%	3,2%	3,4%	3,5%	3,7%	0,2%	0,4%	0,3%	0,1%	0,2%
II. Bis. Total Transf. corr. yc. fin. Pens. Entité II, dont:	16,0%	16,7%	16,8%	17,3%	17,9%	18,1%	0,8%	1,3%	0,7%	0,6%	0,8%
* Financement Pensions Entité II par le Pouvoir fédéral	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
* Transf. Tot. à l'Entité II, yc. fin. Pensions (implicites), dont	10,7%	11,3%	11,6%	11,8%	11,6%	11,6%	1,0%	-0,1%	0,6%	0,5%	-0,2%
+ Transf. Budgét., yc. Réf. des Polices et Pensions II à ch. PF	1,6%	1,7%	1,8%	2,1%	2,1%	2,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,4%	0,0%
* Transferts tot. à la SECU et à l'UE (cf. supra)	5,3%	5,3%	5,1%	5,5%	6,3%	6,5%	-0,2%	1,4%	0,1%	0,2%	1,0%
Pm. Recettes fiscales propres des C&R (SEC95)	1,0%	1,2%	1,2%	2,2%	2,3%	2,4%	0,2%	1,2%	0,2%	1,0%	0,2%
Idem, hors facteur négatif corrigé	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%

II.Bis : Les pensions Entité II font référence aux pensions des agents statutaires de la fonction publique régionale, communautaire et locale, y compris les enseignants (réseau libre et officiel pour les entités fédérées, et réseau officiel subventionné pour les Pouvoirs locaux).

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Les changements de périmètre relatif peuvent biaiser l'interprétation des transferts comme indicateur d'intensité des relations budgétaires entre le Gouvernement fédéral et les autres niveaux de pouvoirs, apparentant à tort leur croissance ou ralentissement à un élargissement ou une restriction des mécanismes de financement.

Dans le Tableau 21 qui précède, l'évolution des transferts est corrigée pour tenir compte de ces changements de périmètre (cf. point III Corrections totales). Les corrections s'élèvent à 0,1% de PIB en 1995 pour atteindre 0,6% de PIB en 2007, et sont à ajouter au ratio total des transferts budgétaires et fiscaux pour une analyse inter-temporelle cohérente des mécanismes de financement. Elles incluent les éléments suivants :

- Une correction supposée stable à hauteur de +0,1% de PIB appliquée aux transferts à destination des Pouvoirs locaux avant 2002, estimant rétrospectivement le financement de la compétence qui leur a été transférée en matière de zones de polices à partir de cette date moyennant l'octroi d'une subvention fédérale (34).
- Une réduction à concurrence de 0,4% de PIB des transferts totaux, équivalente au montant additionnel de financement alternatif accordé à partir de 2004 à l'INAMI par le Pouvoir fédéral, en compensation du transfert de compétence à sa charge en matière de remboursement du prix de journée d'hospitalisation (35).
- Une correction de l'ordre de 1% de PIB en supplément à partir de 2002, qui équivaut au 'terme négatif' (36) (moyenne sur la période 1999-2001 des impôts régionalisés en 2002, indexée et liée à 91% de la croissance économique). Depuis 2002, le terme négatif vient en déduction des transferts IPP aux Régions pour compenser, au niveau du Gouvernement fédéral, la perte de recettes due à l'accroissement de l'autonomie fiscale intervenue lors des Accords du Lambert. Considérant que la régionalisation des impôts en 2002 constitue un élargissement des mécanismes de financement des Régions, par rapport à une situation de 'référence' en matière de financement qui se situe en 1995, le 'terme négatif' a été rajouté aux transferts du Gouvernement fédéral à partir de 2002, neutralisant ainsi pour l'essentiel l'impact sur ceux-ci de la réforme institutionnelle de 2001 (37).

34 Arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi d'une « subvention fédérale de base » aux zones de police. La subvention fédérale est supposée refléter *'la part de l'autorité fédérale dans le financement des missions locales ainsi que des missions fédérales générales et spécifiques qui seraient accomplies au sein de la zone intéressée'* (Dexia, 2007).

35 Loi-programme du 2 janvier 2001, modifiée par les 'loi-programme' du 22 décembre 2003, du 27 décembre 2004, et du 23 décembre 2005, art.67 bis.

36 Il s'agit en réalité du terme négatif 'corrigé', défini hors redevance radio-télévision pour éviter les doubles comptages. La prise en compte de la RRTV dans le terme négatif vise à compenser au niveau des Régions le transfert compensatoire du Pouvoir fédéral aux Communautés (dotation compensatoire RRTV) suite à la redéfinition en 2002 de la redevance radio-télévision comme impôt régional (et non plus communautaire).

37 Notons que, théoriquement, ce sont les recettes des impôts régionaux 'à politique inchangée' qui devraient être utilisées pour corriger les transferts. Aucune estimation officielle n'existe toutefois. Dans son avis de 2001 sur la *'définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée'*, le Conseil supérieur des Finances (section fiscalité et parafiscalité) fait état de la complexité relative à l'estimation à politique inchangée. L'évolution effective des impôts régionaux ne constitue pas une meilleure correction dans la mesure où l'octroi de l'autonomie est assorti d'un pouvoir discrétionnaire en matière fiscale.

Sur une base corrigée ou à périmètre constant (point II du tableau), les transferts fiscaux et budgétaires progressent davantage que le ratio 'apparent' : de 15,1% de PIB en 1995 à 16,9% de PIB en 2007, soit une augmentation de 1,7% de PIB sur l'ensemble de la période. Concernant les transferts fiscaux uniquement, la progression est encore plus marquée (+2,1% de PIB entre 1995 et 2007). Contrairement aux transferts budgétaires, dont l'évolution est plutôt erratique, résultant davantage de l'apparition de nouveaux transferts compensant l'érosion de ceux existant due à une croissance souvent faible en termes réels, les recettes fiscales transférées affichent une progression continue et régulière.

Les transferts fiscaux et budgétaires sont majoritairement destinés à l'Entité II : 10,4% en 2007 par rapport à 5,1% à la Sécurité sociale, et 1,4% à l'Union européenne. Mais leur progression se situe davantage au niveau de la Sécurité sociale : +1,1% de PIB sur l'ensemble de la période 1995-2007, comparativement à +0,6% au niveau de l'Entité II et +0,1% en faveur de l'UE. Entre 2003 et 2007, soit la période analysée dans ce rapport, les transferts explicites à l'Entité II se sont même réduits de 0,3 % de PIB (passant de 10,7% à 10,4%), alors qu'ils se sont accrus de 1,0% de PIB en faveur de la Sécurité sociale.

Si l'on se limite par ailleurs aux seuls transferts fiscaux, leur évolution sur la période 2003-2007 (soit +1,6% de PIB) explique quasi-intégralement pourquoi les recettes fiscales effectives du Pouvoir Fédéral *après* transferts fiscaux totaux (soit ses recettes fiscales « Voies et moyens ») ont connu une baisse sensible, soit -1,6% du PIB également, au cours de la même période. Pour une part cependant, ces transferts fiscaux accrus du Pouvoir fédéral, principalement en faveur de la Sécurité sociale, correspondent à une compensation soit pour des transferts de compétences (le budget du « prix de la journée d'hospitalisation », mis à charge de la SECU en 2004), soit pour des baisses nouvelles de cotisations sociales en faveur de l'emploi.

L'accroissement du volume des transferts versés par le Gouvernement fédéral rapporté au PIB depuis 1995, est donc aussi associé à un changement sensible dans leur composition, particulièrement depuis 2003, allant dans le sens d'une importance croissante des transferts 'horizontaux' à la Sécurité sociale, et en particulier des transferts fiscaux (financement alternatif). Si l'on prend de plus en considération les transferts dits « implicites » (38) du Pouvoir fédéral en faveur de l'Entité II, via le financement direct des pensions publiques d'une majeure partie de ses agents statutaires, alors l'accélération de l'intervention financière du Pouvoir fédéral en direction de l'ensemble des autres niveaux de pouvoirs est encore plus marquée : une hausse à concurrence de 1,3% de PIB de 2001 à 2007 comparativement à +0,8% de PIB entre 1995 et 2001. Il convient de mentionner que des transferts implicites peuvent également intervenir dans l'autre sens, c'est-à-dire en faveur du Pouvoir fédéral et/ou de la Sécurité sociale.

38 Dans le cadre de cette analyse des transferts en moyen terme, il importe également de mettre en évidence, dans la mesure des informations existantes, les transferts que l'on qualifie 'd'implicites' qui, s'ils ne sont pas explicitement identifiés par un flux financier d'un budget à l'autre, représentent une intervention financière du Pouvoir fédéral en faveur des Entités fédérées. A ce titre, nous avons fait l'exercice de rajouter aux transferts 'à périmètre constant', les pensions des agents définitifs de la fonction publique de l'Entité II, qui sont financées par le Gouvernement fédéral. Les résultats figurent dans le Tableau 21 ci-avant (point II.bis). Il en résulte que les transferts fiscaux et budgétaires totaux à charge du Pouvoir fédéral sont évalués à 18,1% du PIB en 2007.

I.3.6 Le financement du Fonds de vieillissement en 2006 et en 2007

Comme au cours des années précédentes le Fonds de vieillissement (39) a été alimenté en **2006** uniquement par des recettes non fiscales non récurrentes ainsi que l'indique le tableau ci-dessous. Le portefeuille du Fonds de vieillissement s'établissait ainsi à la fin de l'année 2006 à 14,7 milliards d'euros y compris les intérêts capitalisés (40).

Tableau 22
Aperçu des montants investis dans le Fonds de vieillissement
au 31 décembre 2007

(en euros)

Année d'investissement en bons du trésor	Origine	Montant	Cumul	Valeur du portefeuille en fin d'année
2002		1.055.816.269,8	1.055.816.269,8	1.087.456.149,1
2003		3.096.905.478,3	4.152.721.748,1	4.266.416.806,0
2004		7.796.159.365,4	11.948.881.113,5	12.491.915.116,1
2005		442.653.633,1	12.391.534.746,6	13.503.991.981,1
2006	Bénéfice BNB	211.934.919,8		
	Part dans les bénéfices de Belgacom	317.056.955,2		
	DLU	150.737,0		
	Solde Credibe	26.477.330,6		
	Intérêts court terme	8.259,5		
	Total	555.628.202,1	12.947.162.948,7	14.661.225.148,3
2007	Solde de financement 2006	176.000.000,0		
	Intérêts à court terme	663.399,0		
	Total	176.663.399,0	13.123.826.347,7	15.493.689.686,1

En **2007** le solde de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics de l'année 2006 tel qu'estimé par la BNB selon la méthodologie EDP-ICN (41) en février 2007, à savoir un montant de 176 millions d'euros, a été versé au Fonds. Ce versement n'a cependant pas été imputé au Budget 2007 mais à celui de 2006. Les fonds investis par le Fonds de vieillissement s'élevaient ainsi à 15,5 milliards d'euros (4,69% du PIB) (intérêts capitalisés compris).

39 Pour un exposé du fonctionnement du Fonds de vieillissement et de ses aspects comptables voir annexe 2 Fonctionnement du Fonds de vieillissement dans l'Avis de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF « Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan inter-temporel dans le contexte du vieillissement » (pp. 59-63). Un aperçu détaillé de la provenance des montants investis dans le Fonds de vieillissement est donné dans le tableau 14 de l'Avis précité.

40 Ainsi qu'indiqué dans le tableau, le total des intérêts capitalisés (différence entre les versements cumulés et la valeur du portefeuille en fin d'année) s'élevait à 1.714 millions d'euros à la fin de l'année 2006 et à 2.370 millions d'euros à la fin de l'année 2007. En 2006 et 2007 les intérêts capitalisés pour l'année considérée s'élevaient à respectivement 601,6 et 655,8 millions d'euros.

41 Ce montant estimé diffère notablement du surplus effectivement réalisé qui s'élève à 1.096 millions d'euros ou 0,3% du PIB.

Au terme de la loi modifiée sur le Fonds de vieillissement du 20 décembre 2005 un versement au Fonds de vieillissement correspondant à un excédent de l'ensemble des Pouvoirs publics de 0,3% du PIB devait être effectué (augmenté chaque année de 0,2 point de pourcentage jusque et y compris 2012). L'augmentation du financement structurel du Fonds de vieillissement prescrite par la loi correspond à la trajectoire budgétaire de l'ensemble des Pouvoirs publics définie par le Programme de Stabilité 2007-2010, trajectoire qui elle-même a été reprise par la Section dans son Avis de mars 2007. Le versement recommandé n'a toutefois pas eu lieu en 2007, puisque cette année a été caractérisée par un déficit de 574,3 millions d'euros soit 0,2% du PIB.

1.3.7 Le compte de la Sécurité sociale

A l'inverse du solde de financement du Pouvoir fédéral caractérisé par une importante détérioration, celui de la Sécurité sociale s'est amélioré en 2007 de +0,3% de PIB (passant de 0,3% de PIB à 0,6% de PIB), soit une progression comparable à celle connue en 2006. Les recettes totales de la Sécurité sociale ont légèrement augmenté en pourcentage du PIB, grâce à une nouvelle hausse des transferts en provenance du Pouvoir Fédéral (financement alternatif) et à une progression des recettes parafiscales, pour la première fois depuis 2003, mais qui s'explique intégralement par une importante mesure non-récurrente (mais non-réversible), consistant à soumettre directement le pécule de vacances anticipé versé au terme d'un contrat de travail au prélèvement de cotisations sociales. Cette mesure a compensé les nouvelles dispositions de baisse des cotisations sociales appliquées en 2007 en vertu du Pacte de solidarité entre les générations.

Toujours en matière de recettes, on constate une stabilité des transferts reçus par la Sécurité sociale en provenance du Pouvoir fédéral et des Communautés et Régions. Celle-ci résulte d'une augmentation des recettes fiscales transférées par le Pouvoir fédéral au titre du financement alternatif (+0,2% de PIB), compensée par une réduction des transferts budgétaires accordés par celui-ci (principalement) et par les Communautés et Régions.

Tableau 23
Réalisations au niveau de la Sécurité sociale

Réalisations de la Sécurité sociale (hors Zorgfonds)	Niveaux					Evolutions en % PIB		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes totales	18,6%	19,3%	19,2%	19,2%	19,4%	0,8%	0,6%	0,1%
* En provenance du Pouvoir fédéral et des C&R	4,1%	5,1%	5,3%	5,4%	5,5%	1,4%	1,2%	0,2%
* Propres, dont	14,5%	14,2%	13,9%	13,8%	13,9%	-0,6%	-0,6%	0,0%
+ Parafiscales (cotisations)	13,6%	13,3%	13,0%	12,9%	13,0%	-0,6%	-0,6%	0,0%
Pm. Total autres que cotisations effectives	5,0%	6,0%	6,2%	6,3%	6,4%	1,4%	1,2%	0,2%
Dépenses prim. effectives (NC Périm.)	18,9%	19,3%	19,2%	18,9%	18,8%	-0,1%	0,3%	-0,4%
dont: Subvent. Salar. (Réduct. Cotisat.)	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%
* Prestations sociales (à périmètre constant)	17,8%	17,7%	17,6%	17,2%	17,1%	-0,7%	-0,2%	-0,5%
Dont: Chômage, prépensions	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	-0,3%	-0,1%	-0,3%
Dont: Hors chômage et prépensions	15,1%	15,0%	15,0%	14,7%	14,7%	-0,4%	-0,2%	-0,2%
Dont: Soins de santé (hors jour. d'hospit.)	5,6%	5,8%	5,8%	5,7%	5,7%	0,1%	0,2%	-0,1%
Dont: Pensions	6,1%	6,0%	5,9%	5,8%	5,8%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
Dont: Autres	3,4%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%
Dép. prim. finales corrigées pour chômage cycl.	18,8%	18,6%	18,6%	18,4%	18,4%	-0,4%	-0,2%	-0,2%
<i>Idem, en volume, en % PIB tendanciel, dont:</i>	18,4%	18,6%	18,5%	18,4%	18,6%	0,1%	0,0%	0,1%
+ Sous-emploi cycl. corr. + subvent. salar.	2,8%	2,9%	2,9%	2,9%	3,0%	0,1%	0,0%	0,1%
+ Santé + Pensions	11,6%	11,7%	11,7%	11,5%	11,6%	0,0%	0,1%	-0,1%
+ Autres	4,1%	4,0%	3,9%	4,0%	4,0%	0,0%	-0,1%	0,1%
Solde de financement (hors Zorgfonds)	-0,3%	0,0%	0,0%	0,3%	0,6%	0,9%	0,3%	0,6%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le ratio des dépenses primaires effectives accuse par ailleurs une légère baisse par rapport à 2006, et ce malgré la hausse continue des subventions salariales, qui regroupent essentiellement des programmes de réductions des cotisations sociales « ciblées » en faveur du secteur non-marchand (au sens large, secteur hospitalier inclus). On note une quasi-stabilité des prestations sociales en pourcentage du PIB à périmètre constant (42), au niveau global et par sous-catégorie, avec une faible diminution au niveau du ratio des dépenses de chômage et prépensions.

Lorsqu'elles sont corrigées pour tenir compte des facteurs cycliques (dépenses cycliques de chômage et effet 'Output-Gap'), ainsi que des effets prix relatifs (43), les dépenses primaires finales de la Sécurité sociale augmentent toutefois en pourcentage du PIB tendanciel en 2007 (de 18,4% du PIB tendanciel à 18,6%) alors qu'elles avaient plutôt tendance à se réduire en 2005 et 2006. Les évolutions à prix constants (cf. Tableau 24, ci-dessous) confirment cette orientation plutôt expansive en 2007, liée pour l'essentiel à la reprise de la croissance réelle des dépenses de santé à un niveau proche de la « norme » officielle de 4,5%.

42 C'est-à-dire corrigées pour le remboursement du prix de journée hospitalisation, transféré par le Pouvoir fédéral en 2004.

43 Pour rappel, une explication détaillée de ces concepts se trouve en Annexe méthodologique, à l'Encadré 2 p.20 et l'Encadré 3 p.28.

Tableau 24
Compte de la Sécurité sociale : évolutions à prix constants

Réalizations de la Sécurité sociale <i>Evolutions à prix constants</i>	% Variation annuel					Moyenne annuelle		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes totales effect. (/ Prix à la Consommation))	0,0%	7,2%	0,9%	3,0%	3,4%	3,6%	4,0%	3,2%
+ Parafiscales (cotisations)	-0,7%	1,0%	-0,6%	1,9%	3,4%	1,4%	0,2%	2,7%
+ Total autres que cotisations	1,9%	24,1%	4,4%	5,3%	3,5%	9,0%	13,8%	4,4%
* En provenance du PF	2,8%	27,2%	5,6%	5,6%	3,7%	10,2%	15,9%	4,7%
: Financement alternatif	1,1%	65,9%	13,9%	9,3%	7,6%	22,1%	37,4%	8,4%
: Transfert budgétaire	4,1%	0,3%	-3,8%	0,6%	-1,9%	-1,2%	-1,8%	-0,7%
Dépenses prim. finales (à périmètre constant)	4,6%	3,2%	1,5%	1,7%	2,2%	2,1%	2,4%	1,9%
* Prestations sociales (hors journ. d'hospital.)	4,3%	3,0%	1,2%	1,0%	2,0%	1,8%	2,1%	1,5%
Dont: Sous-emploi (yc. cyclique)	6,0%	3,9%	0,0%	-0,9%	-3,3%	-0,1%	1,9%	-2,1%
Dont: Hors sous-emploi	4,0%	2,9%	1,4%	1,3%	3,0%	2,1%	2,1%	2,1%
Dont: Soins de santé (hors journ. d'hospit.)	7,1%	5,7%	2,0%	0,3%	3,8%	2,9%	3,8%	2,0%
Dont: Autres (dt pens., alloc. famil., etc.)	2,6%	0,9%	0,0%	2,9%	3,3%	1,8%	0,4%	3,1%
Dépenses prim. finales cycl. corrigées, dont:	3,9%	2,9%	1,6%	1,9%	3,0%	2,3%	2,2%	2,5%
+ Sous-emploi cycl. corr. + subvent. salar.	2,9%	3,2%	2,5%	3,3%	4,5%	3,4%	2,9%	3,9%
+ Santé + Pensions	4,5%	3,4%	1,8%	0,9%	2,9%	2,2%	2,6%	1,9%
+ Autres	2,9%	1,0%	0,3%	3,9%	2,5%	1,9%	0,6%	3,2%
Pm. DPR tot.cycl. corr.. hors subvent. salar.	3,7%	2,7%	1,2%	1,5%	2,8%	2,0%	1,9%	2,1%
<i>Pm. Incidence des dépenses cycl. de sous-emploi</i>	0,7%	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,8%	-0,2%	0,1%	-0,5%

En effet, les dépenses primaires finales cycliquement corrigées de la SECU augmentent plus rapidement en 2007, à hauteur de 3% comparativement à une croissance annuelle moyenne de 2,3% sur l'ensemble de la période. L'accélération se situe au niveau des dépenses de santé, pensions, et de sous-emploi (y compris les subventions salariales), alors que pour ces mêmes dépenses, on constatait une stabilisation du rythme de croissance en 2005 et 2006.

L'évolution des agrégats à prix constant amène également à relativiser l'évolution des recettes en 2007, qui contraste quelque peu avec les orientations des précédentes années concernant la composition du financement de la Sécurité Sociale. On observe en effet que sur l'ensemble de la période, les cotisations se sont accrues de 1,4% en moyenne par an en termes réels, ce qui contraste fortement avec la hausse annuelle moyenne de 9,0% des autres recettes, intégrant pour l'essentiel le financement alternatif ainsi que la dotation budgétaire du Pouvoir fédéral.

I.4 Evolutions 2007 au niveau de l'Entité II

I.4.1 Principaux résultats 2007 comparativement aux objectifs du Programme de Stabilité (2007-2010) de décembre 2006

En 2007, les réalisations budgétaires de l'Entité II sont plus favorables que les objectifs fixés dans le Programme de Stabilité 2007-2010. Le solde de financement s'élève à 0,3% de PIB, comparativement au chiffre de 0,1% de PIB visé initialement (cf. Tableau 5, p.19). Le solde primaire de l'Entité II a atteint en 2007 le niveau escompté voire légèrement plus, ce qui signifie une sérieuse amélioration par rapport à 2006 (0,2% de PIB), mais un boni apparaît également au niveau des charges d'intérêts. Estimées à 0,3% de PIB pour l'année 2007, de manière à anticiper l'impact de la hausse prévue des taux d'intérêt, elles se situent finalement à 0,2% de PIB.

I.4.2 Analyse détaillée des recettes et des dépenses

Le ratio des recettes totales effectives de l'Entité II est passé de 15,7% de PIB en 2006 à 15,9% de PIB en 2007, soit une augmentation de 0,2% de PIB qui s'explique pour partie (+0,1% de PIB) par un accroissement des transferts de recettes fiscales (LSF) destinées aux Communautés et Régions en proportion du PIB. Celui-ci résulte d'une révision à la hausse des attributions de recettes fiscales aux entités fédérées relatives à 2006, suite à l'évolution favorable des paramètres de croissance économique, et dont le versement a glissé sur l'année 2007 conformément au mécanisme d'imputation des soldes de décomptes. L'augmentation du ratio des recettes fiscales transférées (de 8,4% à 8,5% de PIB) reflète uniquement l'impact du solde du décompte des moyens qui en exécution de la LSF ne sont attribuées que l'année qui suit. Cette évolution ne résulte donc pas d'une révision à la hausse des mécanismes de financement des Communautés et Régions.

L'augmentation des recettes en 2007 tranche quelque peu avec la diminution, certes progressive, mais persistante des ressources de l'Entité II en pourcentage du PIB sur l'ensemble de la période. Ainsi, entre 2003 et 2007, on note une baisse de 0,2% de PIB des moyens de l'Entité II, qui s'explique pour partie par une érosion simultanée des recettes fiscales transférées (-0,1 % de PIB) ainsi que des transferts budgétaires reçus (-0,1% de PIB). Les recettes propres de l'Entité sont par ailleurs restées globalement stables, la progression significative (+0,2% de PIB) des recettes fiscales propres de l'Entité (et notamment des impôts des C&R régionalisés en 2002) étant neutralisée par une baisse sensible et symétrique (-0,2% de PIB) de ses recettes non-fiscales (au niveau des PL principalement).

Le ratio des dépenses primaires finales (définition CSF) en valeur accuse par ailleurs une réduction de 0,2% de PIB en 2007 qui, combinée à la hausse des recettes, contribue à l'amélioration du solde primaire effectif de l'Entité II par rapport à 2006. Toutefois, comme cela a déjà été commenté pour les autres niveaux de pouvoir, il importe de compléter l'interprétation de ce ratio en isolant l'impact sur celui-ci de divers facteurs non discrétionnaires tels que les glissements, changements de périmètre, dépenses cycliques, etc. En 2007, ces corrections se chiffraient à 0,3% de PIB 'à déduire' du ratio des dépenses en valeur (définition CSF), par rapport à 0,5% en 2006 (44).

44 L'écart entre les deux années (0,2% de PIB) provient en grande partie des corrections apportées pour tenir compte de la composante cyclique des dépenses des Pouvoirs locaux qui a connu un pic en 2006 suite aux élections communales pour s'estomper en 2007.

Tableau 25
Réalisations au niveau de l'Entité II

Réalisations de l'Entité II (C&R + PL), yc. Zorgfonds	Niveaux en % du PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes totales effectives	16,1%	15,9%	15,9%	15,7%	15,9%	-0,2%	-0,2%	0,0%
Recettes propres (yc. LSF)	15,1%	14,8%	14,9%	14,8%	15,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%
Transferts de recettes fiscales perçues (LSF)	8,7%	8,4%	8,6%	8,4%	8,5%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Recettes propres, yc. cessions d'actifs	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%	6,5%	0,0%	-0,1%	0,1%
+ Fiscales et para-fiscales	4,5%	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	0,2%	0,1%	0,1%
+ Non-fiscales	1,9%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	-0,2%	-0,1%	0,0%
Transferts budgét. effect. reçus (hors fin. Pensions)	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Dépenses prim. finales (hors pens. à ch. PF), dont:	15,6%	15,4%	15,4%	15,5%	15,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Courantes finales	13,4%	13,2%	13,3%	13,2%	13,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%
En capital finales, yc. cessions d'actifs	2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Corrections (dép. non-récurr. périm. & cycle invest. PL)	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,3%	0,0%	0,1%	-0,1%
Dépenses prim. finales corrigées (ratio en valeur)	15,3%	15,1%	15,0%	15,0%	15,0%	-0,3%	-0,3%	0,0%
<i>Idem, Ratio en Vol., en %PIB tendanciel.</i>	15,0%	15,1%	14,9%	15,0%	15,2%	0,1%	-0,1%	0,2%
+ C&R	8,9%	9,2%	9,0%	9,1%	9,2%	0,2%	0,1%	0,2%
+ PL (corrigé cycle invest. PL)	6,1%	5,9%	5,9%	5,9%	6,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%
Soldes primaires effectifs	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%	0,1%	0,0%	0,1%
Charges d'intérêts	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Dépenses totales (non-corr.), yc. transferts à l'Entité I.	16,1%	15,8%	15,7%	15,7%	15,6%	-0,5%	-0,4%	-0,1%
Solde de financement	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%
Evolutions à prix constants	% Variation annuel					Moyenne annuelle		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes totales (yc. cessions d'actifs) / Pc	5,0%	2,0%	1,2%	2,2%	3,5%	2,2%	1,6%	2,9%
* Recettes propres (yc. LSF)	4,2%	1,4%	2,1%	2,4%	3,6%	2,4%	1,7%	3,0%
* En provenance de l'Entité I. (hors fin. Pensions Ent. II)	18,3%	10,7%	-10,1%	-1,4%	0,9%	-0,2%	-0,3%	-0,2%
Dépenses primaires finales CSF / Pc	3,1%	2,0%	1,4%	3,5%	1,7%	2,2%	1,7%	2,6%
Idem, finales corr. pour périm. & one-shots	2,5%	2,2%	1,9%	3,5%	1,3%	2,2%	2,0%	2,4%
Idem, corr. pour différentiel d'indexation	2,7%	2,6%	2,1%	3,6%	1,4%	2,4%	2,4%	2,5%
Finales, corrig. pour le cycle d'investiss. des PL	2,1%	2,4%	1,2%	3,0%	2,8%	2,4%	1,8%	2,9%
<i>Pm. Impact cycle des Invest. des PL</i>	0,5%	0,2%	0,9%	0,6%	-1,4%	0,0%	0,5%	-0,4%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Par conséquent, sur une base corrigée pour ces divers facteurs, le ratio des dépenses primaires est quasi-stable en pourcentage du PIB (15% de PIB). L'apport d'une correction supplémentaire pour tenir compte de 'l'effet dénominateur' ou 'Output-Gap' (45) permet d'aboutir au ratio structurel en volume en pourcentage du PIB tendanciel, dont le niveau est un peu différent, de même que l'interprétation en termes d'évolution, puisque l'on constate une légère hausse du ratio à hauteur de 0,2% de PIB. Celle-ci se situe au niveau des Pouvoirs locaux et des Communautés et Régions.

45 Ecart entre la croissance effective du PIB et sa croissance tendancielle (cf. Encadré 2 p.20).

L'analyse de la croissance des agrégats livre également quelques enseignements (cf. 2^{ème} partie du Tableau 25). La croissance réelle des recettes (déflatée par l'indice des prix à la consommation) de l'Entité II est soutenue en 2007 (3,5%), ce qui s'explique pour partie, compte tenu du contexte de haute conjoncture, par la liaison à la croissance économique réelle des transferts IPP dans leur entièreté et des moyens TVA suivant un coefficient de 91% (depuis 2007). En définition CSF, les dépenses primaires finales de l'Entité II affichent par ailleurs une croissance modérée en termes réels (+1,7%), mais sur une base corrigée, en particulier lorsqu'on tient compte du cycle d'investissement des Pouvoirs locaux, les dépenses primaires évoluent également à un rythme réel soutenu (2,8%).

Sur l'ensemble de la période 2003-2007, la progression annuelle moyenne des dépenses primaires *finales* en termes réels et sur une base corrigée pour les facteurs non discrétionnaires se situe un peu au-dessus de la croissance économique tendancielle (2,4%), témoignant d'une orientation plutôt expansive de la politique budgétaire en dépenses de l'Entité II. Elle masque toutefois la progression quelque peu asymétrique des dépenses structurelles, entre le début de la période où elle se révèle assez modérée, et les années 2006-2007 marquées par une sensible accélération.

1.4.3 Le compte consolidé des Entités fédérées

Les Communautés et Régions ont connu en 2007 une amélioration de leur solde de financement (+0,1% de PIB) en raison d'une évolution favorable et d'ampleur égale de leur solde primaire. Le rôle joué par la baisse des charges d'intérêts sur la situation budgétaire de l'Entité II (cf. supra) ne se situe donc pas au niveau des Entités fédérées mais bien des Pouvoirs locaux. En ce qui concerne les années 2005 et 2006, les Entités fédérées ont respecté l'engagement pris dans le Programme de Stabilité en matière de solde de financement (respectivement 0,3% et 0,2% de PIB). En 2007, elles dépassent même l'objectif de 0,2% de PIB fixé initialement dans le programme 2007-2010.

Depuis 2004, la situation des Communautés et Régions en termes de solde de financement témoigne donc au minimum du maintien d'un 'cap budgétaire'.

L'analyse des recettes et des dépenses nous enseigne que ce sont les recettes des Entités fédérées qui ont permis l'amélioration du solde primaire. Les recettes effectives totales augmentent en 2007 de 0,1% de PIB, et ce grâce à l'augmentation des transferts de recettes fiscales (LSF) de la part du Pouvoir fédéral, en symétrie avec leur baisse équivalente enregistrée en 2006. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette progression s'explique par des facteurs comptables, et plus particulièrement le glissement en 2007 du solde de décompte probable de l'année 2006, lequel était particulièrement élevé (environ 200 millions euros) vu la révision à la hausse de la croissance économique. Ces corrections reflètent l'impact des mécanismes automatiques d'adaptation inhérents à la LSF. Les recettes propres et les transferts budgétaires effectifs affichent quant à eux une quasi-stabilité en 2007.

Tableau 26
Le compte consolidé des Entités fédérées

Compte des C&R (yc. Vlaams Zorgfonds)	Ratios au PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives totales	12,2%	12,3%	12,2%	12,1%	12,2%	0,0%	0,0%	0,0%
* Recettes perçues d'autres Pouvoirs (yc. LSF)	9,1%	8,9%	8,9%	8,8%	8,9%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
+ LSF (IPP + TVA)	8,6%	8,4%	8,5%	8,4%	8,5%	-0,1%	-0,1%	0,0%
+ Transf. budgét. effectifs (hors financ. pensions)	0,5%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,0%
* Recettes propres, dont:	3,2%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	0,2%	0,1%	0,1%
+ Fiscales (yc. en Capital)	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%	0,2%	0,1%	0,0%
Dépenses primaires (hors pens. publ. à ch. PF)	11,9%	11,8%	11,8%	11,8%	11,8%	-0,2%	-0,2%	0,0%
* Transferts à d'autres pouvoirs publics	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%	-0,1%	0,0%	-0,1%
* Finales (hors pens. publ. à charge du PF)	9,4%	9,4%	9,3%	9,3%	9,4%	-0,1%	-0,1%	0,1%
Corrections pour dép. non-récurr. & Périmètre	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	-0,1%	-0,1%	0,1%
Dépenses prim. finales corrigées.	9,1%	9,2%	9,1%	9,1%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Idem, en Vol., en % PIB tend. (cycl. Corr.)</i>	8,9%	9,2%	9,0%	9,1%	9,2%	0,2%	0,1%	0,2%
Solde primaire	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%	0,0%
* Interne (yc. recettes LSF)	2,3%	2,2%	2,5%	2,4%	2,4%	0,1%	0,2%	-0,1%
* Externe (hors recettes LSF)	-2,0%	-1,8%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Charges d'Intérêts	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Dépenses totales	12,2%	12,0%	12,0%	11,9%	11,9%	-0,3%	-0,2%	0,0%
Soldes de Financement (yc. Vlaams Zorgfonds)	0,0%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%
Croissance réelle à prix constants	% de variation annuel					% de variation annuel moyen		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives totales (/ Pc)	4,4%	3,5%	1,2%	2,1%	3,4%	2,5%	2,3%	2,8%
* Budgét. & fiscales en provenance de l' Entité I.	3,9%	1,6%	1,5%	1,0%	3,8%	2,0%	1,6%	2,4%
* Recettes propres	6,1%	8,9%	0,3%	5,1%	2,2%	4,1%	4,5%	3,7%
Dépenses prim. tot. corrig. "one-shots" (/ Pc)	2,4%	3,0%	1,3%	2,7%	2,5%	2,4%	2,1%	2,6%
Idem corrigées pour différentiel d'inflat., dont:	2,5%	3,4%	1,5%	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%	2,7%
Finales (corrigées)	1,3%	4,6%	0,4%	3,4%	2,8%	2,8%	2,5%	3,1%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le ratio en valeur (définition CSF) des dépenses primaires est lui aussi stable en % du PIB en 2007, comme lors des années précédentes. Cette stabilité masque en 2007 une légère diminution des transferts aux autres Pouvoirs publics (essentiellement les Pouvoirs locaux), compensée par une faible augmentation du ratio des dépenses primaires finales (définies hors pensions publiques à charge du Pouvoir fédéral). Tenant compte de l'impact des facteurs non-discretionnaires tels que les dépenses non récurrentes, les changements de périmètre, les facteurs cycliques et les effets prix relatifs, le ratio structurel des dépenses primaires en volume et en pourcentage du PIB tendanciel se situe à 9,2% de PIB en 2007, soit légèrement plus qu'en 2006. Entre 2003 et 2007, ce ratio structurel augmente de 0,2% de PIB, comparativement à 0,6% de PIB recensé au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics (cf. Tableau 10, p.31, ligne 6).

Sur l'ensemble de la période 2003-2007, les recettes effectives totales des Entités fédérées dans leur ensemble évoluent au même rythme que le PIB, d'où un ratio inchangé entre 2003 et 2007. On remarque toutefois un léger glissement dans la composition des ressources avec une érosion des transferts fiscaux issus du fédéral (-0,2% de PIB) compensée par une augmentation tendancielle des recettes propres, et en particulier des recettes fiscales (+0,2% de PIB).

Lorsque l'on examine la croissance réelle des recettes et des dépenses (2^{ème} partie du tableau), on note d'emblée la progression soutenue des recettes en 2007, et en particulier des recettes budgétaires et fiscales en provenance de l'Entité I (3,8%). Comme cela avait également été mentionné plus haut, la liaison des transferts IPP et TVA, respectivement selon un coefficient de 1 et de 0,91, à la croissance économique réelle explique pour partie cette progression dans un contexte de haute conjoncture. Le glissement sur 2007 d'une partie des attributions afférentes à l'année 2006 complète l'explication, comme en témoigne l'accélération des recettes transférées en 2007 (3,8% de croissance réelle par rapport à 1,0% en 2006).

Lorsqu'elles sont corrigées pour les dépenses non récurrentes, le périmètre et le différentiel d'inflation, les dépenses primaires finales des Communautés et Régions affichent un taux de croissance de 2,8% en 2007, identique au rythme annuel moyen sur l'ensemble de la période 2003-2007, mais nettement supérieur à la croissance économique tendancielle. L'accélération de la croissance des dépenses primaires finales en fin de période (c'est-à-dire en 2006 et 2007) confère à la politique budgétaire menée au niveau de l'ensemble des Communautés et Régions un caractère expansif.

1.4.4 Les Pouvoirs locaux

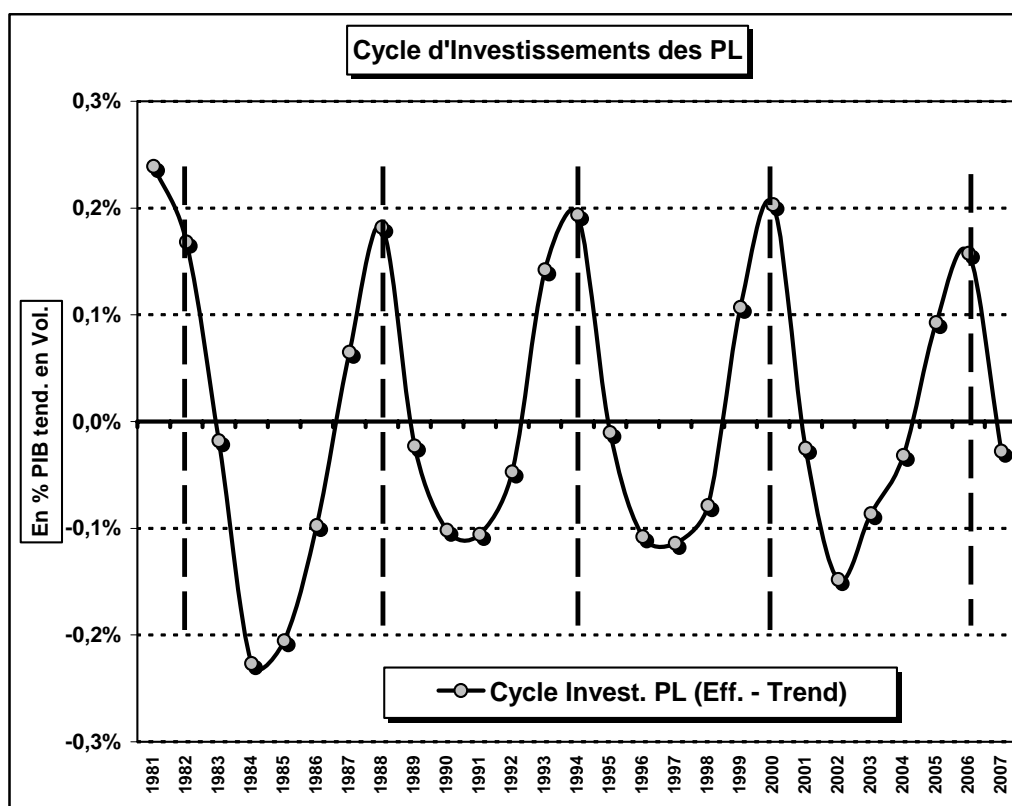
Le solde de financement des Pouvoirs locaux s'est amélioré en 2007 par rapport à 2006, passant de -0,2% de PIB à 0,0% de PIB. Ceci est attribuable exclusivement à une réduction du ratio des dépenses primaires en valeur (définition CSF) à hauteur de 0,2% du PIB (de 6,2% de PIB à 6% de PIB), comparable à la variation de la composante cyclique des dépenses d'investissement des Pouvoirs locaux suivant les échéances électorales, telle qu'elle est estimée dans le présent rapport.

Ainsi, en 2007, et contrairement au pic cyclique (46) atteint en 2006, année d'élections communales, les dépenses d'investissements des PL reviennent sur leur tendance de long terme. On n'identifie par conséquent plus en 2007 dans les chiffres (ligne 2d) d'incidence du cycle « politique ou électoral » des dépenses d'investissements des PL, alors que cet impact était de près de 0,2% de PIB en 2006.

A prix constant (déflaté par l'indice des prix à la consommation), les recettes effectives totales des Pouvoirs locaux augmentent sensiblement en 2007 (+3,5%) et en particulier les recettes propres (+5,3%).

46 On observe depuis longtemps un cycle « politique ou électoral » régulier de six ans en matière de dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux, qui n'est pas sans importance sur l'évaluation des finances publiques belges globales (et pas seulement locales). En effet, de pic à creux, ce cycle atteint près de 0,3% de PIB en moyenne, et l'année qui suit les élections communales, le ratio de ces investissements se contracte généralement de 0,2% de PIB, améliorant temporairement d'autant le solde primaire de l'ensemble des administrations publiques.

Graphique
Cycle d'investissements de Pouvoirs locaux – Ecart au trend



Sur une base corrigée pour tenir compte des facteurs non discrétionnaires, les dépenses primaires finales des Pouvoirs locaux augmentent de 2,9% en 2007 et selon un taux de croissance annuel moyen de 1,8% sur l'ensemble de la période 2003-2007, soit un rythme inférieur à la croissance économique tendancielle. Mais parallèlement à ce qui a été observé à l'échelon des Communautés et Régions, on constate aussi en fin de période au niveau des Pouvoirs locaux une accélération du rythme de croissance de leurs dépenses primaires corrigées.

Tableau 27
Le compte des Pouvoirs locaux

	Niveaux, en % du PIB					Evolutions cumulées		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives totales	6,3%	6,1%	6,2%	6,1%	6,1%	-0,2%	-0,2%	0,0%
* Recettes propres	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%	3,1%	-0,2%	-0,2%	0,0%
+ Fiscales	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	0,0%	-0,1%	0,1%
+ Non-fiscales	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
* Perçues en provenance d'autres pouvoirs	3,0%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	0,0%	0,1%	-0,1%
Dépenses primaires (DPR)	6,2%	6,0%	6,1%	6,2%	6,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
* Courantes	5,3%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%
* En capital, dont:	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,0%	0,1%	-0,1%
+ Cycle invest. PL	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	-0,1%
<i>Vol. DPR Corr. Cycle invest., % PIB tend.</i>	6,1%	5,9%	5,9%	5,9%	6,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%
Soldes primaires	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,1%
Charges d'Intérêt	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Soldes de Financement	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,1%
Evolutions à prix constants	% de variation annuel					% de variation annuel moyen		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Recettes effectives totales (/ Pc)	6,5%	-0,9%	3,0%	1,3%	3,5%	1,7%	1,0%	2,4%
* Recettes propres	4,3%	-3,0%	0,5%	1,9%	5,3%	1,2%	-1,2%	3,6%
* Perçues en provenance d'autres pouvoirs	8,9%	1,3%	5,5%	0,7%	1,7%	2,3%	3,4%	1,2%
Dépenses primaires CSF	4,4%	0,7%	3,2%	3,7%	-0,5%	1,8%	1,9%	1,6%
* Courantes	1,4%	0,6%	1,5%	2,5%	2,4%	1,8%	1,1%	2,5%
* En capital	26,3%	0,7%	13,0%	10,0%	-14,9%	1,6%	6,7%	-3,3%
Pm. Dép. prim. fin. corr. pour cycle Invest. PL	3,1%	-1,1%	2,2%	2,3%	2,8%	1,5%	0,5%	2,6%
Pm. Idem, corr. pour différentiel d'inflation	3,3%	-0,7%	2,5%	2,4%	2,9%	1,8%	0,9%	2,7%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

CHAPITRE II. LE BUDGET 2008

Ce second chapitre est consacré à une brève présentation du Budget 2008 et à une évaluation des hypothèses sur lesquelles il repose, notamment eu égard aux ré-estimations les plus récentes des perspectives macro-financières et conjoncturelles, parmi lesquelles les prévisions de printemps de la Commission européenne (avril 2008).

La première section de ce chapitre présentera brièvement les grandes lignes du Budget 2008, en le situant surtout par rapport à la trajectoire budgétaire de court et moyen terme préconisée par la Section dans son Avis de mars 2007, et confirmée dans son Avis de juillet 2007, ainsi que par rapport à la trajectoire (identique) reprise dans la Loi ajustée sur le Fonds de vieillissement (FV).

Une seconde section abordera la question des incidences budgétaires possibles de la dégradation actuellement perceptible ou attendue des perspectives de croissance, ainsi que de l'accélération sensible de l'inflation. Cette évaluation se fera cependant sans prétendre avancer un chiffrage détaillé en l'absence de certains éléments de quantification précis, et notamment d'un nouveau Budget économique basé sur des perspectives conjoncturelles internationales actualisées et cohérentes.

II.1 Le Budget 2008 et son insertion dans la trajectoire de moyen terme

Le nouveau gouvernement fédéral a récemment déposé un projet de Budget 2008. Celui-ci prévoit un équilibre global pour les finances publiques belges en 2008, soit une amélioration d'un peu plus de 0,2% de PIB par rapport aux réalisations 2007 telles qu'actuellement estimées en définition EDP-EUROSTAT. Cet équilibre global résulte d'une répartition des soldes attendus, entre Entités, selon le tableau suivant.

Tableau 28
Soldes de financement

	En milliards EUR			En % du PIB		
	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial
BNF Total APU	1,1	-0,4	0,0	0,4	-0,1	0,0
Entité I	1,2	-1,3	-0,8	0,4	-0,4	-0,2
+ Pouvoir fédéral	0,3	-3,1	-2,1	0,1	-0,9	-0,6
+ Sécurité sociale	1,0	1,8	1,3	0,3	0,5	0,4
Entité II	-0,1	0,9	0,9	0,0	0,3	0,3
+ C&R	0,6	0,8	0,5	0,2	0,3	0,2
+ PL	-0,7	0,0	0,3	-0,2	0,0	0,1

Source : Exposé général (EG) 2008.

Le déficit escompté de l'Entité I, d'un peu plus de 0,2% de PIB, serait marginalement surcompensé par un surplus attendu de 0,3% de PIB de l'Entité II, principalement au niveau des C&R.

Par rapport aux chiffres du tableau ci-dessus, l'amélioration 2007-2008 nécessaire pour atteindre l'objectif 2008, en particulier au niveau de l'Entité I, est en fait un peu supérieure (de 0,1% de PIB). L'écart provient du fait que le solde de financement 2007 de l'Entité I (-0,5% de PIB), tel que publié par l'ICN fin mars 2008, est encore un peu moins favorable que celui estimé en février par la BNB lors de la parution de son Rapport annuel 2007, et qui est repris dans l'EG 2008 et ci-dessus sous la rubrique « réalisations 2007 » (-0,4% de PIB).

Avec un objectif d'équilibre global des finances publiques en 2008 en définition Eurostat, le Budget 2008 s'inscrit bien dans le cadre de la Déclaration gouvernementale de mi-mars 2008. Il s'écarte par contre très sensiblement en 2008 de la trajectoire préconisée par le Conseil supérieur des Finances il y a un an à peine, ainsi que du Programme de Stabilité antérieur de 2006 (2007-2010) et de la trajectoire inscrite dans la Loi ajustée de 2001 relative à l'alimentation du Fonds de vieillissement (FV). Cette trajectoire, faut-il le rappeler, préconisait la réalisation en 2008 d'un surplus de financement public global de 0,5% de PIB, et ce après la réalisation supposée d'un surplus de 0,3% de PIB en 2007.

Comme indiqué dans le chapitre précédent, l'année 2007 s'est de facto soldée par un écart conséquent de 0,5% de PIB de solde de financement par rapport à l'objectif officiel fixé. Elle s'est caractérisée aussi par une détérioration du solde primaire structurel (47) d'un peu plus de 0,1% de PIB au lieu de l'amélioration de 0,2% de PIB escomptée dans le Programme de Stabilité précédent (soit un écart de résultat de plus de 0,3% de PIB ou 1 milliard d'euros environ en termes structurels).

Le Budget 2008 ne récupère pas, même partiellement, le dérapage structurel enregistré en 2007. L'écart d'objectif de solde de financement en 2008 par rapport au Programme de Stabilité 2006-2010 s'établit comme en 2007 à 0,5% de PIB, et même un peu plus si l'on raisonnait en définitions et périmètres comparables (voir Annexe pour les aspects méthodologiques). Cet écart n'est donc pas inférieur à la contre-performance enregistrée en 2007.

Dans son Rapport récent (48) sur la Belgique dans le cadre de ses Consultations pour 2007 (Article IV), le FMI préconisait pour sa part de viser une amélioration [budgétaire] structurelle de 0,5% de PIB en 2008, impliquant, dans le contexte conjoncturel peu porteur attendu, de fixer au minimum un objectif de surplus de financement de 0,2% de PIB. Selon le FMI, cette recommandation apparaissait comme un compromis satisfaisant entre souci de faisabilité, d'une part, et effort pour restaurer la crédibilité des engagements gouvernementaux dans le sens de la consolidation fiscale, d'autre part.

47 Corrigé pour les incidences one-shots et conjoncturelles, dans la lignée de la méthodologie retenue par les services de la Commission européenne.

48 IMF Country Report N° 08/11, mars 2008, p. 17.

Il importe également de noter que par rapport au Programme de Stabilité précédent, la **répartition des objectifs** de soldes de financement entre Entités en 2008 a été sensiblement modifiée. Le Programme de Stabilité antérieur (2006-2010) prévoyait que le surplus visé de 0,5% de PIB en 2008 au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics se traduirait par un surplus de 0,4% de PIB au niveau de l'Entité I et un surplus de 0,1% de PIB au niveau de l'Entité II (Pouvoirs locaux ici en l'occurrence).

Dans le nouveau programme, l'objectif global d'équilibre en 2008 se traduit par un objectif de déficit d'un peu plus de 0,3% de PIB au niveau de l'Entité I (un écart négatif de 0,7% de PIB par rapport à l'objectif antérieur), plus que compensé par un surplus escompté de 0,3% de PIB au niveau de l'Entité II (soit un surplus visé majoré (49) de 500 millions d'euros ou près de 0,2% de PIB au niveau de l'Entité II et des C&R en particulier (50)).

II.2 Eléments d'appréciation sur le Budget 2008 – Les soldes de financement, recettes et dépenses primaires

Le tableau qui suit présente quelques éléments plus détaillés relatifs aux objectifs du Budget 2008 au niveau de l'Entité I, notamment pour ce qui est des objectifs dérivés en matière de soldes primaires (en termes « budgétaires »), de charges d'intérêts, et enfin de « clés de passage » pour traduire ces objectifs intermédiaires en termes d'objectifs en définition SEC95-EDP.

II.2.1 Soldes de financement et soldes primaires

Au niveau de l'Entité I et par rapport aux réalisations 2007, le Budget 2008 prévoit en termes budgétaires non-corrigés une détérioration du solde primaire consolidé du Pouvoir fédéral (PF) et de la Sécurité sociale (SECU), compensée par une amélioration non-négligeable de 0,2% de PIB de la correction de passage globale à la comptabilisation en termes « SEC95 » (51). Le solde primaire de l'Entité I (définition SEC95) se stabiliserait ainsi à 3,2% de PIB en 2008, après un recul de 1,0% de PIB enregistré en 2007, et sans entamer de véritable redressement.

Le poids des charges d'intérêts consolidées (SEC95-EDP) de l'Entité pour sa part reculerait encore d'un peu plus de 0,1% de PIB dans le contexte conjoint d'un taux d'intérêt implicite quasi-stabilisé mais aussi de la poursuite de l'érosion tendancielle du taux d'endettement correspondant (en % du PIB). Globalement, le déficit de l'Entité (en définition « SEC95-EDP ») diminuerait de moitié à 0,2% de PIB, sans cependant retrouver le surplus de près de 0,4% de PIB enregistré en 2006.

49 Par rapport au quasi-équilibre ou très léger surplus (30 millions d'euros) qui était prévu pour 2008 dans le Programme de Stabilité antérieur.

50 Il s'agit ici d'un chiffre global visé, sans qu'il n'y ait à ce stade d'engagement formel et précisément chiffré des différentes entités fédérées quant à leurs contributions respectives.

51 Techniquement, ce « gain » escompté découle pour l'essentiel de l'amélioration attendue en 2008 au niveau combiné des rubriques « différences de moment d'enregistrement » et « passage en base transactions », en recettes.

En matière de déterminants des soldes primaires de l'Entité I et de ses composantes, il est encore difficile à ce stade d'opérer une transposition complète, précise et cohérente des données budgétaires en base caisse (recettes, dépenses) inscrites au Budget 2008 en termes de comptes publics en système SEC95 (52).

Tableau 29
Compte agrégé de l'Entité I.

	En milliards EUR			En % du PIB		
	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial
1. Solde budgétaire primaire	12,8	12,3	12,1	4,1	3,7	3,5
- Pouvoir fédéral(1)	12,3	11,2	11,8	3,9	3,4	3,4
- Sécurité sociale	0,5	1,1	0,3	0,2	0,3	0,1
2. Corrections de passage	0,3	-1,6	-1,0	0,1	-0,5	-0,3
- Pouvoir fédéral	0,0	-2,1	-1,7	0,0	-0,6	-0,5
dont Ressource RNB	-2,2	-2,2	-2,4	-0,7	-0,7	-0,7
- Sécurité sociale	0,3	0,5	0,7	0,1	0,2	0,2
3. Solde de financement primaire	13,1	10,7	11,1	4,2	3,2	3,2
- Pouvoir fédéral	12,3	9,1	10,1	3,9	2,7	2,9
- Sécurité sociale	0,8	1,6	1,0	0,3	0,5	0,3

(1) Pour la comparaison des données, il a été tenu compte d'une sous- utilisation traditionnelle des crédits des dépenses.

Source : EG – 2008

Nonobstant ces remarques, les données en « base caisse » présentées dans les documents budgétaires permettent de dégager les lignes de force du Budget 2008.

II.2.2 Les recettes de l'Entité I

Le tableau ci-dessous présente à un certain niveau de détails l'évolution escomptée des recettes fiscales et non-fiscales (courantes et en capital), en base « caisse », perçues par le Pouvoir fédéral, avant et après rétrocession aux différents niveaux de pouvoirs (y compris aux C&R pour lesquelles une partie de ces recettes sont en fait d'un point de vue comptable et juridique des recettes « propres » de ces Entités, même si administrativement perçues par les administrations fédérales) (53).

52 Car les corrections de passage présentées pour 2007 lors de la confection du budget et dans les documents parlementaires l'ont été sur base de données encore provisoires, disponibles en février 2007 et avant que ne soient publiés par l'ICN fin mars les comptes publics synoptiques. Des modifications de données significatives sont notamment intervenues entre-temps en recettes publiques, et en recettes fiscales perçues par le Pouvoir fédéral en particulier, pour lesquelles les données en termes de comptes nationaux (et en « base transactions ou droits constatés » et non en « base caisse ») se sont avérées en 2007 en progression plus faible qu'en « base caisse », telles que mensuellement publiées. Ceci est particulièrement vrai en « contributions directes » (recettes perçues par le Trésor).

53 Pour rappel, la déduction de l'ensemble de ce qui est regroupé dans le tableau ci-dessus sous le vocable de « Prélèvements fiscaux » (en fait des « transferts fiscaux » à d'autres niveaux de pouvoir budgétaire) permet de passer des recettes totales du Pouvoir fédéral à ses recettes propres « Voies et Moyens ».

Tableau 30
Les recettes fiscales et non-fiscales du Pouvoir fédéral

Les recettes fiscales et non fiscales du PF								
	En milliards EUR			En % du PIB			% de variation	
	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2007 Réalizations	2008 Initial / réal.
1. Recettes courantes	87,8	91,3	97,3	27,7	27,6	28,2	3,9%	6,6%
- Recettes fiscales	84,9	89,1	94,7	26,8	27,0	27,4	4,9%	6,2%
Contributions directes	47,9	50,1	53,6	15,1	15,1	15,5	4,4%	7,2%
Douanes et Accises	8,8	9,2	9,4	2,8	2,8	2,7	4,6%	2,0%
TVA	23,9	25,3	26,8	7,6	7,7	7,7	5,9%	5,7%
Enregistrement et divers	4,2	4,5	4,8	1,3	1,4	1,4	5,8%	7,7%
- Recettes non fiscales	2,9	2,2	2,6	0,9	0,7	0,8	-26,0%	22,7%
2. Recettes de capital	2,3	2,3	1,9	0,7	0,7	0,6	-1,3%	-14,6%
- Recettes fiscales	1,6	1,7	1,8	0,5	0,5	0,5	5,9%	7,6%
- Recettes non fiscales	0,7	0,6	0,1	0,2	0,2	0,0	-16,9%	-76,1%
Sous-total recettes fiscales	86,5	90,8	96,5	27,3	27,5	27,9	4,9%	6,3%
Sous-total recettes non fiscales	3,6	2,8	2,8	1,2	0,8	0,8	-24,2%	1,0%
3. Recettes totales	90,2	93,5	99,3	28,5	28,3	28,7	3,8%	6,1%
- Recettes fiscales	86,5	90,8	96,5	27,3	27,5	27,9	4,9%	6,3%
- Recettes non fiscales	3,6	2,8	2,8	1,2	0,8	0,8	-24,2%	1,0%
4. Prélèvements fiscaux	46,8	50,0	53,2	14,8	15,1	15,4	6,7%	6,5%
- Union européenne	2,5	2,7	2,8	0,8	0,8	0,8	8,8%	3,1%
- Régions et Communautés	33,4	35,2	37,2	10,5	10,7	10,8	5,5%	5,6%
* Recettes LSF	26,6	28,1	29,5	8,4	8,5	8,5	5,6%	5,1%
* Autres (yc. propres C&R part.)	6,8	7,2	7,7	2,1	2,2	2,2	5,4%	7,7%
- Sécurité sociale	10,5	11,4	12,8	3,3	3,5	3,7	9,0%	11,8%
- Autres	0,5	0,6	0,4	0,1	0,2	0,1	28,2%	-32,4%
5. Voies et Moyens	43,2	43,5	46,0	13,7	13,1	13,3	0,5%	5,8%
- Fiscales	39,7	40,8	43,2	12,5	12,3	12,5	2,8%	6,0%
- Non fiscales	3,6	2,7	2,7	1,1	0,8	0,8	-25,7%	2,7%

Source : EG – 2008.

On notera que les recettes fiscales globales perçues par le PF (avant transferts fiscaux) sont prévues en forte croissance en 2008 (+6,3% au total en termes nominaux, +6,6% pour les seules recettes fiscales courantes), soit un rythme nettement plus élevé que la croissance nominale du PIB (+5,0% prévu en 2008, plus qu'en 2007 malgré une croissance réelle escomptée d'un tiers plus faible environ).

Ceci implique que le ratio (au PIB) des recettes fiscales perçues par le PF est attendu également en nette progression par rapport à 2007, de l'ordre de 0,45% de PIB, dont l'essentiel (près de 0,4% de PIB) au niveau des seules contributions directes, la hausse du ratio des impôts « indirects » (en base caisse) étant beaucoup plus limitée (moins de 0,1% de PIB, uniquement au niveau de l'Administration de la TVA et de l'enregistrement). Pour les contributions directes, la hausse escomptée en termes de « base caisse » atteindrait même 7,2% globalement, soit une élasticité implicite totale escomptée de 1,6 par rapport à la croissance nominale du PIB.

Au vu notamment des informations encore très partielles en provenance du rythme des rentrées fiscales au cours des trois premiers mois, ainsi que des prévisions de Trésorerie pour les trois mois suivants, des questions ont été posées quant à la plausibilité d'une telle progression des recettes fiscales sur l'ensemble de l'année 2008. On aurait tort cependant de tirer argument un peu hâtivement des révisions conjoncturelles en baisse, en matière de croissance réelle du PIB, pour en induire que les recettes fiscales auraient été systématiquement surestimées.

Il faut rappeler ici que pour une très large part – et à l'exception des accises, qui dépendent d'évolutions de bases imposables en volumes - la croissance des recettes dépend de la croissance nominale (pondérée) des bases imposables (et indirectement du PIB), et non de leur croissance réelle. Dans la mesure où l'affaîssement attendu de la croissance réelle est contrebalancé par l'accélération de l'inflation, comme cela semble être la configuration probable pour 2008, l'impact global sur les recettes fiscales et plus largement totales reste incertain ou a priori indéterminé, d'autant plus que l'indexation automatique des barèmes fiscaux joue avec retard d'un an et pourrait affecter négativement les recettes 2009 plutôt que 2008.

On peut considérer néanmoins que sur un certain nombre de points convergents, le Budget 2008 a été établi **sur base d'hypothèses ou de présupposés – en dehors des hypothèses macroéconomiques déjà discutées (54) - que l'on peut qualifier d'optimistes ou de volontaristes**. On peut citer quelques points à titre illustratif, certains d'entre eux ayant également été relevés par la Cour des comptes, notamment :

- Le Budget 2008 prévoit pour 150 millions d'euros de recettes fiscales liées à l'« effet retour » (55). La prise en compte de ces effets-retours implique que l'on suppose que les bases imposables augmenteront plus vite que ce qui est anticipé dans le Budget économique, sans que ceci n'ait véritablement été vérifié au terme d'une procédure complète d'évaluation macroéconomique « ex post », intégrant l'impact combiné de l'ensemble des décisions budgétaires et fiscales discrétionnaires, tant restrictives qu'expansives. Cette prise en compte sélective et partielle des seuls effets-retours « favorables », sans bouclage avec le scénario macroéconomique d'ensemble, manque de rigueur d'un point de vue méthodologique.
- Le Budget 2008 prévoit pour 200 millions de rentrées fiscales additionnelles (en versements anticipés) liés à une rubrique intitulée « Circulaire et contrôle capital à risque », et qui concerne en fait principalement le gain supposé de l'encadrement des intérêts notionnels. A ce stade, le rendement en année pleine de cette mesure reste incertain.
- La croissance de certaines recettes est supposée rester très vive en 2008 (notamment en précompte mobilier sur intérêts et en droits d'enregistrement), en prolongement des tendances antérieures, alors que le tassement conjoncturel en cours, notamment au niveau immobilier ou des revenus de la propriété imposables des ménages, pourrait se traduire par un certain ralentissement en la matière.

54 Pour rappel, il s'agit essentiellement de l'hypothèse de croissance réelle pour 2008, avec une prévision de 1,9%, et de celle d'inflation (prix à la consommation, indice santé, et déflateur du PIB), avec des chiffres respectifs de 3,0, de 2,8 et de 2,6%.

55 Voir tableau II, p. 144-145 de l'Exposé Général 2008.

- Parmi les recettes non-fiscales, la contribution du secteur énergétique, pour un montant évalué à 250 millions d'euros (un peu moins de 0,1% de PIB), était au départ non définie et non précisée quant à ses modalités d'application et quant à ses éventuelles contreparties. Dans l'attente d'un accord formel pour 2008 avec le secteur concerné et/ou de modalités d'application décidées et mises en œuvre par le PF, le rendement de cette recette ne peut à ce stade être considéré comme définitivement acquis. Faute de précisions quant à d'éventuelles extensions de mesures analogues en 2009 et au-delà, cette mesure doit de plus être considérée comme une mesure one-shots et non-structurelle.

Chacune de ces mesures ou prévisions peut être défendue pour ses mérites propres. Mais à ce stade, et sans préjuger des décisions du contrôle budgétaire 2008, le degré de probabilité que la forte croissance anticipée des recettes totales (avant transferts) du PF se matérialise complètement est peu élevé. Sans mesures correctrices additionnelles, un écart négatif de recettes totales (avant transferts) de l'ordre de 0,2% de PIB peut donc à ce stade être considéré comme de l'ordre du plausible.

En matière de recettes propres de la Sécurité sociale également, la croissance attendue (principalement les cotisations sociales) est relativement élevée, avec un écart de croissance de plus de 1,0% par rapport à la croissance économique nominale escomptée. Ceci ne peut être attribué que pour partie au changement de régime de financement des petits risques des indépendants, la progression escomptée des cotisations en régime salarié étant un peu plus basse (5% nominal) mais néanmoins supérieure aussi à la croissance nominale attendue. Ceci résulte pour une part importante du nouveau financement alternatif des soins de santé découlant de l'application de la loi du 31 janvier 2007 (Pacte de solidarité entre les générations) qui prévoit que l'Etat Fédéral doit financer la différence entre l'objectif budgétaire et l'apport limité de la gestion globale. Ce financement augmentera significativement les prochaines années (de 644 millions en 2008 pour atteindre 3,084 milliards en 2013, selon les estimations du BFP).

Tableau 31
Recettes de la Sécurité sociale

	En milliards EUR			En % du PIB			% de variation nominal	
	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2007 Réalizations	2008 Initial
Recettes totales	57,9	61,3	65,0	18,3	18,5	18,8	5,8%	6,2%
1. Cotisations sociales	37,8	39,8	42,1	11,9	12,1	12,2	5,3%	5,6%
2. Financement alternatif	10,1	11,1	12,5	3,2	3,4	3,6	9,7%	12,3%
3. Transferts pouvoir fédéral	6,5	6,6	6,9	2,1	2,0	2,0	0,4%	5,2%
4. Autres recettes	3,4	3,8	3,6	1,1	1,1	1,0	10,5%	-4,4%
Pm. Recettes propres (cotisat. + autres)	41,2	43,6	45,7	13,0	13,2	13,2	5,7%	4,8%
Pm. Financ. alternatif + Transf. budgét. PF	16,7	17,7	19,4	5,3	5,3	5,6	6,1%	9,7%

Source : EG – 2008 et calculs CSF.

II.2.3 Les dépenses primaires de l'Entité I.

Le tableau qui suit reprend les principales évolutions inscrites dans le Budget 2008 en matière de dépenses primaires de l'Entité I (yc. les transferts fiscaux à d'autres niveaux de pouvoirs).

Tableau 32
Les dépenses primaires de l'Entité I.

	En milliards EUR			En % du PIB			Croissance réelle (/ Pc)	
	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2006 Réalizations	2007 Réalizations	2008 Initial	2007 Réalizations	2008 Initial / réal
1. Dépenses primaires	81,7	85,8	91,5	25,8	26,0	26,5	3,1%	3,6%
- Pouvoir fédéral	30,9	32,3	34,2	9,8	9,8	9,9	2,6%	2,8%
- Sécurité sociale	57,3	60,1	64,2	18,1	18,2	18,6	2,9%	3,8%
- Transferts du pouvoir fédéral vers la SS	-6,5	-6,6	-6,9	-2,1	-2,0	-2,0	-1,4%	2,1%
2. Autres pouvoirs - Transferts fiscaux	36,8	39,0	40,8	11,6	11,8	11,8	4,1%	1,6%
3. Dépenses consolidées	118,5	124,8	132,3	37,4	37,8	38,3	3,4%	3,0%
- Pouvoir fédéral (finales)	24,4	25,7	27,3	7,7	7,8	7,9	3,6%	2,9%
- Sécurité sociale	57,3	60,1	64,2	18,1	18,2	18,6	2,9%	3,8%
- Autres entités = Transferts fiscaux	36,8	39,0	40,8	11,6	11,8	11,8	4,1%	1,6%

Source : EG – 2008.

Pour ce qui est de l'Entité I, l'information principale se situe au niveau de la première ligne, qui reprend les dépenses primaires consolidées de l'Entité I, hors transferts fiscaux (56) aux autres niveaux de pouvoirs (UE et Entité II). On observe sur cette base une progression plus marquée du ratio des dépenses primaires de l'Entité en 2008 (initial) qu'en 2007 (réalisations), soit +0,5% de PIB comparativement à +0,2% de PIB en 2007.

En termes réels aussi (en termes de prix nationaux à la consommation (57)), le rythme de progression reste très soutenu en 2008 (+3,6%), comparativement à +3,1% en 2007. C'est surtout au niveau de la Sécurité sociale que cette accélération se marque, avec une hausse attendue de 3,8%, comparativement à 2,9% « seulement » en 2007. Mais même au niveau du Pouvoir fédéral, la croissance prévue des dépenses primaires (hors transferts à la SECU) reste élevée en termes réels (+2,9% dans le tableau ci-dessus), très largement au-delà de la croissance tendancielle de l'économie et au-delà du rythme jugé compatible à moyen terme avec le respect de la trajectoire budgétaire visée.

Ces évolutions ne marquent donc pas de véritable infléchissement significatif par rapport aux évolutions antérieures, évolutions qui ont contribué au non-respect des trajectoires budgétaires fixées.

56 Ces transferts fiscaux ou « Prélèvements externes » apparaissent au point 2 du tableau ci-dessus, mais il ne s'agit pas à proprement parler de « dépenses (primaires) », plutôt de moyens mis à la disposition de ces autres niveaux de pouvoirs pour financer leurs propres dépenses.

57 Sur base de l'hypothèse retenue dans le Budget 2008, soit une hausse moyenne de 3% en 2008 (et 2,8% pour l'indice-santé).

II.3 Appréciation globale dans un contexte conjoncturel moins favorable

Il est sans doute encore trop tôt pour opérer une évaluation complète et exhaustive des chances d'atteindre les objectifs fixés dans le Budget 2008. Celui-ci a été établi en février sur base des prévisions économiques disponibles fin janvier, et notamment du Budget économique élaboré par le Bureau fédéral du Plan et publié en janvier par l'ICN. Ce Budget économique 2008 prévoyait une croissance économique réelle de 1,9% en 2008, associée à une hypothèse d'inflation de 3,0% en termes d'indice national des prix à la consommation, et de 2,8% en moyenne annuelle pour l'indice-santé. La croissance nominale du PIB attendue en 2008, également importante pour l'évolution des recettes publiques, était de 4,5%, soit un chiffre équivalent à celui estimé pour 2007 (4,5% selon les dernières estimations publiées le 30 avril par l'ICN), mais avec une répartition « volumes / prix » très sensiblement différente (une croissance réelle nettement plus faible compensée par une inflation plus marquée au niveau du déflateur du PIB).

II.3.1 Des prévisions macroéconomiques entachées d'incertitudes

Entretemps, l'aggravation de la crise financière, la forte progression couplée du prix du baril (surtout) et de l'euro (par rapport au dollar) (58), l'entrée possible en récession de l'économie américaine en cours d'année, et plus récemment encore les baisses sensibles d'indicateurs conjoncturels avancés en Belgique et en Europe ont conduit plusieurs prévisionnistes à revoir en baisse leurs prévisions de croissance pour 2008 et surtout 2009. Il est sans doute encore trop tôt pour se faire une idée robuste, complète et quelque peu stabilisée des révisions conjoncturelles à opérer. Mais la plupart des informations encore partielles disponibles pointent clairement dans le sens d'une révision à la baisse des perspectives de croissance réelle (de l'ordre de 0,2%, à 1,7% donc au lieu de 1,9% pour la Belgique), mais combinée simultanément à une révision plus importante à la hausse des perspectives d'inflation.

Le Bureau fédéral du Plan a ainsi récemment (4 juin 2008) et à nouveau révisé en nette hausse ses prévisions d'inflation pour la Belgique en 2008, avec une hausse attendue de l'indice national des prix à la consommation de 4,3% (1,3% de plus que dans le Budget économique de janvier), et de 3,8% pour l'indice-santé (1,0% de plus également en base annuelle). En finale, cette combinaison pourrait se traduire en 2008 par une croissance nominale du PIB un peu plus élevée que précédemment anticipé (5%) malgré le ralentissement conjoncturel, ce qui a priori n'est pas défavorable à court terme pour les recettes publiques.

58 Le Budget 2008 était encore fondé sur les hypothèses techniques d'un euro (moyenne 2008) à 1,44 \$ et d'un prix moyen du baril de Brent à 89,4\$. A titre comparatif, les prévisions plus récentes de la Commission européenne tablent sur un euro à 1,55 \$ (une dépréciation de 7,6% de la parité \$/euro) et un prix du Brent à 101,2 \$ le baril (+13,2%). D'un scénario à l'autre, la hausse du prix du baril en euros se limiterait ainsi à un peu plus de 5%.

Par contre, l'accélération de l'inflation alourdira inévitablement les dépenses primaires (prestations sociales et rémunérations publiques notamment), alors que l'évolution de l'emploi et du chômage pourrait se révéler moins favorable que prévu, avec des surcoûts associés en matière de dépenses d'indemnisation du chômage. On peut déjà estimer qu'une hausse additionnelle de l'indice-santé de 0,7% en moyenne annuelle par rapport aux prévisions initiales (59), pourrait alourdir les dépenses primaires totales à concurrence de 0,2% de PIB environ, détériorant pratiquement d'autant, en l'absence de mesures correctrices, les performances budgétaires 2008. De plus, l'accélération sensible de l'inflation en 2008 se traduira en 2009 (principalement) par un coût plus élevé qu'initialement prévu de l'indexation des barèmes fiscaux et autres paramètres du système fiscal, avec des incidences négatives retardées sur les recettes fiscales.

II.3.2 L'impact de certaines variantes de contexte macroéconomique

Lors d'un exercice de « sensibilité » présenté par le Bureau fédéral du Plan lors de la journée d'études consacré par l'IBFP au Budget 2008, les incidences budgétaires de plusieurs variantes conjoncturelles ont été présentées. L'une d'elles, combinant un écart de croissance de 0,4% des marchés à l'exportation ainsi qu'un relèvement de 10% des prix pétroliers (tant en euros qu'en dollars), aboutissait à un écart négatif limité de croissance réelle du PIB (moins de 0,1% de PIB) et de l'emploi (un écart également inférieur à 0,1%), mais néanmoins à une détérioration substantielle des finances publiques (un déficit accru à concurrence de 590 millions d'euros ou près de 0,2% de PIB).

Le caractère inquiétant de cette variante plausible de choc d'offre et de demande est qu'elle se traduit de facto par une élasticité très élevée des impacts budgétaires nets négatifs par rapport à l'écart de croissance et/ou d'Output-Gap. En effet, avec une détérioration induite du solde budgétaire de (près de) -0,2% pour un écart négatif de croissance de -0,1% de PIB « seulement », on se retrouve de facto avec une élasticité budgétaire de court terme de l'ordre de 1,8 (supra-unitaire donc) par rapport à l'Output-Gap, au lieu de l'élasticité budgétaire historique moyenne d'un peu plus de 0,5 généralement retenue pour la Belgique (60). Ceci implique aussi que si l'on devait envisager de manière réaliste une combinaison hybride de chocs de plus forte ampleur encore, débouchant sur un ralentissement de la croissance réelle de 0,2% de PIB, comme cela est en train de s'imposer comme nouveau « consensus », par rapport au scénario conjoncturel retenu lors de la confection du Budget 2008 à la fin de l'hiver passé, alors il devient parfaitement plausible que les incidences budgétaires négatives « ex ante » d'un tel scénario atteignent de 0,3 à 0,4% de PIB.

59 Même en supposant parallèlement en 2008 une hausse un peu plus marquée du déflateur du PIB qu'initialement anticipé, à concurrence de 0,2 ou 0,3%.

60 Cette dernière n'est cependant qu'une moyenne historique estimée en longue période, avec des années et des périodes, en fonction de la nature des chocs encourus, présentant des élasticités budgétaires cycliques nettement plus élevées, et d'autres à l'inverse des élasticités cycliques plus basses voire faibles.

Dans une petite économie très ouverte comme l'est l'économie belge, les chocs « mixtes » - choc d'offre significatif via la détérioration des termes d'échanges externes et internes, choc de demande via la détérioration des perspectives à l'exportation et ses effets induits sur la demande intérieure – ont traditionnellement des impacts négatifs nettement plus marqués et durables sur les finances publiques que de simples inflexions conjoncturelles réversibles. Ceci découle du fait que sur les incidences cycliques traditionnelles transitoires (via l'effet-chômage et l'effet Output-Gap) viennent se surajouter des effets « prix relatifs » défavorables plus permanents, transitant principalement via la hausse non-discrétionnaire induite du ratio des dépenses primaires.

II.4 Les perspectives macro-budgétaires de printemps 2008 du FMI, de la Commission européenne, du BFP, de l'OCDE et de la BNB pour la Belgique en 2008-2009.

Cette incertitude sur les perspectives de croissance des recettes publiques est une des raisons principales qui a conduit la Commission européenne à revoir très récemment en baisse ses prévisions budgétaires 2008-2009 pour l'Union européenne et la Belgique. Pour 2008, la Commission prévoit un déficit budgétaire global de près de 0,4% de PIB. Cette estimation a été néanmoins établie en n'intégrant pas un certain nombre de recettes (61) inscrites au Budget 2008 mais qui sont considérées à ce stade par la Commission comme « insuffisamment documentées pour être intégrées dans la projection ». Même en intégrant ces recettes, la prévision de la Commission pour le solde budgétaire belge reste celle d'un déficit, mais un peu plus limité (près de 0,3% de PIB). Les différences principales, par rapport aux données correspondantes inscrites dans le nouveau Programme de Stabilité de la Belgique (2008-2011), se situent tant du côté des recettes (en particulier fiscales) que du côté des dépenses (primaires).

La Commission prévoit une quasi-stabilisation du ratio des recettes fiscales totales (hors transferts à l'UE), avec une progression inférieure à 0,1% de PIB (0,0% en termes arrondis), alors que le Programme de Stabilité, en conformité avec le Budget 2008, inscrit une progression, plus élevée, d'un peu plus de 0,3% de PIB (au niveau de l'ensemble agrégé des Pouvoirs publics). En dépenses primaires, la Commission prévoit une progression du ratio apparent de l'ordre de 0,4% de PIB, alors que le Programme de Stabilité anticipe une progression plus limitée de l'ordre de 0,2% de PIB.

Une partie prépondérante de l'écart en dépenses primaires semble provenir des différences d'hypothèses en matière d'inflation (des prix à la consommation et indirectement de l'indice-santé) et plus précisément encore de prix relatifs (ratio des prix à la consommation et du déflateur du PIB). La prévision de la Commission part de l'hypothèse d'un différentiel particulièrement élevé (et défavorable) en 2008 entre hausses respectives des prix à la consommation (3,6%) et du déflateur du PIB (2,6%), alors que l'écart est nettement plus faible dans les hypothèses à la base du Budget 2008 et du Programme de Stabilité (3,0% et 2,6%

61 D'après les documents publiés, il s'agit d'un total de 450 millions d'euros, soit un peu plus de 0,1% de PIB, dont la contribution spécifique de 250 millions d'euros du secteur énergétique et, à l'impôt des sociétés, les 200 millions d'euros de rendement escompté d'une « détection plus efficace de la fraude » (Prévisions de Printemps, p. 55).

respectivement) (62). En matière de charges d'intérêts par contre, les prévisions sont concordantes.

A ce stade, et avant contrôle budgétaire, les projections les plus récentes réalisées par les principaux organismes (BNB, BFP, OCDE) quant aux perspectives budgétaires 2008 pour la Belgique tournent plutôt autour d'un déficit de 0,3% de PIB, soit légèrement moins que le déficit de 0,4% de PIB anticipé par la Commission européenne dans ses prévisions de printemps.

Le second message important qui ressort des projections budgétaires de la Commission (ainsi d'ailleurs que de celles du FMI en mars) est que les mesures inscrites au Budget 2008 n'ont pas permis à ce jour de remettre les finances publiques sur une trajectoire de soutenabilité à moyen et long terme, c'est-à-dire de constitution progressive de surplus structurels et régulièrement croissants. Dans ses prévisions de printemps, la Commission anticipe en effet, à politique inchangée, une nouvelle détérioration du déficit public belge à -0,6% de PIB en 2009.

Dans ses nouvelles Perspectives économiques 2008-2013 de moyen terme, le Bureau fédéral du Plan (BFP) a également revu ses perspectives de croissance réelle en baisse pour 2008 à 1,7%, avec comme corolaire un déficit public attendu de 0,3% de PIB, soit en ligne avec le consensus actuel des prévisionnistes. Pour la croissance réelle 2009, le BFP est plus optimiste que la Commission européenne et surtout que le FMI, avec une prévision de 1,7% également (comparativement à 1,5% et 1,2% respectivement pour ces deux Institutions). Cette différence découle essentiellement des hypothèses nettement plus optimistes prises en compte par le BFP en ce qui concerne l'environnement international. Ceci n'empêche pas le BFP d'aboutir à des prévisions plus pessimistes que la Commission et que le FMI en matière de déficits publics 2009, avec une prévision de déficit à concurrence de 0,8% de PIB – soit un écart de 1,1 % par rapport aux objectifs du Programme de Stabilité 2008-2011 -, comparativement à -0,6% et -0,8% respectivement pour les deux autres Institutions.

62 Pour rappel, le ratio en valeur des dépenses primaires (par rapport au PIB nominal) est influencé non seulement par le *volume* des dépenses primaires, mais aussi par la position cyclique de l'économie (l'écart de PIB) et par l'évolution relative de l'indice des prix implicites des dépenses publiques (proche de l'indice d'indexation des salaires publics et prestations sociales) par rapport au déflateur du PIB (Voir l'annexe méthodologique pour la formalisation).

Enfin, dans ses dernières prévisions macroéconomiques de juin 2008, la BNB évalue à 3,1% (63) la croissance réelle cumulée escomptée pour la Belgique au cours des années 2008-2009, soit 0,3% de moins que le BFP. En matière de déficits publics en définition EDP, la BNB anticipe par ailleurs, hors mesures correctrices, un déficit de 0,3% de PIB en 2008, en légère détérioration par rapport à 2007, mais aussi et surtout, tout comme le BFP, un déficit « à politique inchangée » de 0,8% de PIB en 2009, soit un écart de 1,1% de PIB ou près de 4 milliards d'euros par rapport à l'objectif fixé dans le nouveau Programme de Stabilité.

63 Soit 1,6% en 2008 et 1,5% seulement en 2009. Pour cette dernière année, la BNB rejoint ainsi les prévisions de la Commission européenne et se situe 0,2% en-dessous de celles des Perspectives de moyen terme du BFP.

CHAPITRE III. EVALUATION DU NOUVEAU PROGRAMME DE STABILITÉ (2008-2011)

Ce troisième chapitre analyse le contenu et les implications du nouveau Programme de Stabilité (2008-2011) récemment adopté par le Gouvernement fédéral belge. Cette analyse sera menée en trois phases successives.

1. Une brève présentation des lignes de force du nouveau Programme.
2. Une analyse comparative de la nouvelle trajectoire budgétaire globale par rapport à l'ancienne, ainsi qu'un examen plus approfondi du contenu et des implications de la trajectoire illustrative inscrite dans le Programme, notamment en termes d'ajustement budgétaire requis.
3. Une évaluation critique de l'importance de cet ajustement à court et moyen terme (horizon 2011), tenant compte des révisions en cours, pour les années 2008-2009 en particulier, en matière de croissance réelle, d'inflation et de prix relatifs.

III.1 Les grandes lignes du nouveau Programme de Stabilité

Le Programme de Stabilité 2008-2011 de la Belgique présente une trajectoire budgétaire à court et à moyen terme qui s'inscrit en net retrait par rapport aux engagements fixés dans les précédents programmes de stabilité, en particulier concernant les objectifs de court terme.

Compte tenu de la contre-performance observée en 2007 au niveau du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques, partiellement liée à la période prolongée d'affaires courantes, l'objectif budgétaire assigné en 2008 a été revu à la baisse. Le Gouvernement vise ainsi un équilibre budgétaire (ensemble des APU) au lieu du surplus de 0,5% de PIB tel que fixé dans le Programme de Stabilité 2007-2010 conformément à la loi ajustée sur le Fonds de vieillissement.

Selon la nouvelle trajectoire, il est prévu d'aboutir à un solde de financement de minimum 1,0% de PIB à l'horizon 2011, soit légèrement en repli par rapport à l'objectif de 1,1% de PIB inscrit dans la loi précitée et recommandé par la Section dans son Avis de mars 2007. Le respect de cette nouvelle trajectoire devrait conduire à un taux d'endettement de 71,1% de PIB à la fin 2011, comparativement à un niveau proche de 68,6% de PIB dans l'ancien Programme de Stabilité 2007-2010 (64).

Le tableau qui suit détaille les objectifs intermédiaires et illustratifs par sous-secteur des administrations publiques tels que présentés dans le nouveau Programme de Stabilité. Les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la confection du Budget 2008 sont issues du Budget économique du Bureau fédéral du Plan datant de janvier 2008. Pour les années suivantes, ces hypothèses sont issues des Perspectives économiques 2007-2012 réalisées par le BFP en octobre 2007.

64 Soit un niveau prévu de 72,6% de PIB fin 2010 (voir Tableau 6, p. 25 du Programme de Stabilité 2007-2010) extrapolé sur 2011 suite à une nouvelle réduction escomptée du taux d'endettement de l'ordre de 4,0% de PIB.

Tableau 33
Perspectives budgétaires de l'ensemble des Pouvoirs publics

% du PIB	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes totales	48,7%	49,0%	48,8%	48,9%	49,2%
Dépenses totales	48,9%	49,0%	48,5%	48,3%	48,2%
Solde de financement	-0,2%	0,0%	0,3%	0,7%	1,0%
<u>Détail du solde par sous secteur</u>					
Pouvoir fédéral	-1,0%	-0,6%	-0,3%	0,0%	0,3%
Communautés et Régions	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Pouvoirs locaux	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Sécurité sociale	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%

Source : Programme de Stabilité 2008-2011, Tableau 4, p. 12.

La réalisation de l'équilibre budgétaire en 2008 est largement conditionnée à la réduction du déficit du Pouvoir fédéral. De 1% de PIB en 2007, il devrait passer à 0,6% du PIB en 2008. Pour ce faire, le Gouvernement a prévu de contenir la croissance de ses dépenses primaires totales sous le seuil de 1,9% en termes réels, calculé sur base d'une croissance réelle de ses dépenses hors vieillissement limitée à 1,4%, et sous l'hypothèse d'une progression en volume de 2,5% des dépenses relatives au vieillissement. A titre de comparaison, on observe que sur la période 2003-2007, les dépenses primaires totales du Pouvoir fédéral se sont accrues de 2,4% en moyenne par an (en volume et sur une base corrigée) et qu'en 2007 ce taux a atteint 3% (voir l'analyse développée au Chapitre I).

En matière de trajectoire budgétaire pluriannuelle, il apparaît qu'un 'raccrochage' progressif à la trajectoire prévue par la loi ajustée sur le Fonds de vieillissement et recommandée par la Section lors de l'Avis de mars, impliquera un effort additionnel en matière de solde primaire, consécutif au retard pris dans la constitution des surplus budgétaires (cf. infra). Les informations relatives à cette trajectoire pluriannuelle, et sur les mesures à prendre pour réaliser cet effort additionnel sont encore parcellaires. Seuls des principes de base sont énoncés.

Ainsi, il est prévu que chaque niveau de pouvoir contribuera à la réalisation des objectifs de soldes de financement, sans toutefois que cette contribution ne fasse l'objet d'engagements fermes. Les normes proposées pour chaque sous-secteur des APU ont un statut « *indicatif* » à partir de 2009. Dans la configuration actuelle, c'est le Pouvoir fédéral qui devra fournir l'effort le plus conséquent : +0,9% d'augmentation du solde de financement.

Lors de la confection du Budget 2009, une préfiguration de la trajectoire pluriannuelle sera développée. Celle-ci veillera au respect d'un « *équilibre entre la croissance des recettes et la maîtrise des dépenses* ».

III.2 Analyse et implications de la trajectoire illustrative du Programme de Stabilité

III.2.1 Evaluation globale

Le nouveau Programme de Stabilité se caractérise ainsi surtout par une nouvelle trajectoire budgétaire de court et moyen terme (horizon 2011 cette fois). Par rapport à la trajectoire du Programme antérieur (2007-2010), ainsi que par rapport à la trajectoire inscrite dans la Loi ajustée sur le Fonds de vieillissement et celle recommandée par la Section en mars 2007, cette nouvelle trajectoire s'inscrit en retrait dans le court terme. Elle prend acte de l'écart de réalisation (0,5% de PIB) enregistré en 2007, malgré une conjoncture porteuse, entre les objectifs budgétaires fixés et les réalisations observées, et se fixe comme objectif de neutraliser progressivement, et à partir de 2009 seulement, l'essentiel (0,4% de PIB ou 80% du total) de cet écart d'ici 2011.

Le tableau qui suit reprend à titre indicatif les principaux déterminants de la trajectoire budgétaire illustrative inscrite dans le nouveau Programme de Stabilité. A titre comparatif, les objectifs implicites dérivés pour 2007 (année de départ de la nouvelle trajectoire) de l'ancien programme sont indiqués (65).

Même si les données (ratios) ne sont pas parfaitement comparables pour 2007 entre les objectifs de l'ancien Programme de Stabilité et les réalisations encore provisoirement (66) estimées pour 2007, notamment du fait d'écarts sur le niveau du PIB lui-même, cette comparaison reste néanmoins instructive quant aux ajustements à opérer.

Tableau 34
Trajectoire illustrative 2007-2011 et points de départ 2007 comparés

En % PIB	Prog.Stab.2006		Programme de Stabilité 2008-2011				2007-11	2007-11	
	Object. 2007	Ecart / Obj.	2007	2008	2009	2010	2011	/ STAB 2008	/ STAB.2006
Recettes totales	48,9%	-0,2%	48,7%	49,0%	48,8%	48,9%	49,2%	0,5%	0,3%
* Impôts totaux	30,5%	-0,4%	30,1%	30,4%	30,1%	30,2%	30,3%	0,2%	-0,2%
* Cotisations & non-fiscales	18,4%	0,2%	18,6%	18,6%	18,7%	18,7%	18,9%	0,3%	0,5%
Dépenses Totales	48,6%	0,3%	48,9%	49,0%	48,5%	48,3%	48,2%	-0,7%	-0,4%
* Charges d'intérêts	3,9%	-0,1%	3,8%	3,7%	3,5%	3,4%	3,3%	-0,5%	-0,6%
* Dépenses Primaires.	44,7%	0,3%	45,1%	45,3%	45,0%	44,9%	44,9%	-0,2%	0,2%
+ Prestations sociales	22,8%	-0,2%	22,6%	23,0%	23,0%	23,0%	23,1%	0,5%	0,3%
+ Autres DPR (hors Vieill.)	21,9%	0,6%	22,5%	22,3%	22,0%	21,9%	21,8%	-0,7%	-0,1%
Solde primaire	4,2%	-0,5%	3,7%	3,7%	3,8%	4,1%	4,3%	0,6%	0,1%
Solde de financement (EDP)	0,3%	-0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%	0,7%	1,0%	1,1%	0,7%
Solde primaire hors vieillissm.	27,0%	-0,7%	26,3%	26,7%	26,8%	27,1%	27,4%	1,1%	0,4%
Taux d'endettement	84,9%	-0,1%	84,8%	81,4%	78,1%	74,7%	71,0%	-13,8%	-13,9%

65 Programme de Stabilité de la Belgique (2007-2010), Actualisation 2006, Tableau 4, page 17.

66 Les objectifs 2007 de l'ancien Programme de Stabilité (fin 2006) avaient encore été fixés selon l'ancienne définition « ICN » (hors intégration du FIF), ceci se traduisant en 2006-2007 par un écart de recettes publiques de l'ordre de 0,1% de PIB. Les données pour 2007 du nouveau Programme de Stabilité 2008-2011 sont encore basées sur les estimations provisoires réalisées par la BNB dans le cadre de son Rapport annuel 2007 (FIF inclus cette fois), et non sur les Comptes nationaux intermédiaires tels que publiés par l'ICN fin mars 2008.

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Ainsi, le tableau ci-avant, défini comme les Programmes de stabilité sur une base SEC95 non-corrigée (67), nous indique qu'en 2007 les *recettes publiques totales* se seraient établies 0,2% de PIB en-dessous du niveau escompté, et ce plus qu'intégralement du fait de recettes fiscales totales de 0,4% de PIB inférieures au niveau attendu. Les *dépenses primaires totales* par ailleurs se seraient sur cette base établies 0,3% de PIB au-dessus du niveau sous-jacent visé, et ce malgré des dépenses de prestations sociales inférieures (de 0,2% de PIB) au niveau anticipé (et ce pour partie du fait de dépenses cycliques de chômage plus basses que prévu).

Hors prestations sociales, le ratio des dépenses primaires se serait ainsi situé près de 0,5% de PIB au-dessus du niveau anticipé. Pour 0,2% de PIB environ cependant, cet écart s'explique par la non-réalisation de ventes de bâtiments et cessions d'actifs non-financiers, qui en SEC95 sont comptabilisées en tant que dépenses négatives (en capital). Il reste néanmoins, indépendamment de ce facteur, un niveau de dépenses « hors vieillissement » d'environ 0,3% de PIB (1,4%) supérieur au niveau attendu. Une partie de cet écart restant (près des deux tiers environ) peut à son tour être imputée à des dépenses SEC95 exceptionnelles (one-shots) non anticipées, notamment des remboursements exceptionnels d'impôts à concurrence de plus de 480 millions d'euros suite à des décisions de justice, ainsi qu'à des transferts exceptionnels (200 millions d'euros) versés par la Région flamande aux sociétés de distribution d'eau.

En termes de trajectoire budgétaire, la comparaison avec l'ancien Programme de Stabilité est aussi très instructive.

- Dans l'ancien Programme de Stabilité, le solde primaire était supposé rester stable à 4,2% de PIB entre 2007 et 2010, et l'amélioration du solde de financement sur la même période, à concurrence de 0,6% de PIB, était présumée se réaliser intégralement grâce à une auto-réduction équivalente du poids des charges d'intérêts (un « gain » de 0,6% de PIB également en 4 ans).
- Dans ce contexte, et compte tenu de la progression limitée attendue du ratio des prestations sociales (+0,1% de PIB) sur cette période de 3 ans, la contrainte d'amélioration pesant sur le solde primaire « hors vieillissement » était également supposée symétriquement limitée (à 0,1% de PIB). La trajectoire illustrative prévoyait à l'époque une baisse en trois ans du ratio des recettes publiques de 0,2% de PIB, plus que compensée par une réduction de l'ordre de 0,3% de PIB du ratio des dépenses primaires hors vieillissement (hors prestations sociales).

Même s'il s'avère moins ambitieux que le Programme précédent quant à sa trajectoire en matière de soldes de financement, surtout en début de période, les efforts restrictifs sous-jacents requis par le nouveau Programme pour respecter la nouvelle trajectoire seront à l'inverse nettement plus exigeants et contraignants, à partir de 2008, que ceux de l'ancien Programme 2006, et ce du fait de l'effort de rattrapage requis. On peut avancer plusieurs raisons majeures à l'appui de cette thèse.

67 C'est-à-dire sans apporter les corrections traditionnelles pour se rapprocher des définitions budgétaires et passer à la définition CSF.

1. Tout d'abord, le point de départ 2007 *effectif* est nettement moins « favorable » qu'escompté, du fait d'un solde structurel (primaire) – corrigé pour les one-shots et les incidences cycliques – de 0,3% de PIB inférieur à celui anticipé ; la période de turbulences macroéconomiques 2008-2009 doit dès lors être affrontée en situation budgétaire structurelle fragilisée, avec au départ un « passif » de 0,3% de PIB.
2. La réduction initialement escomptée du poids des charges d'intérêts sera à l'avenir indubitablement plus limitée que ce qui était prévu, du fait d'un certain ralentissement du rythme de désendettement (consécutif à des soldes de financement au moins transitoirement moins favorables) et surtout du fait de l'arrivée à terme du cycle de baisse du taux d'intérêt implicite ou moyen sur la dette. Au lieu de -0,6% de PIB sur la période 2007-2010, cette baisse se limiterait à -0,4% de PIB voire un peu moins, soit un écart défavorable de 0,2% de PIB environ.
3. Certes, l'objectif de solde de financement à atteindre en 2011 est un peu moins ambitieux que dans le Programme précédent ou dans la Loi ajustée sur le Fonds de vieillissement (un surplus minimum de 1,0% de PIB au lieu de 1,1% de PIB précédemment). Mais en termes d'amélioration requise du surplus primaire, la progression à engranger est dorénavant de 0,6% de PIB en 4 ans (au lieu de 0,1% de PIB précédemment, certes à partir d'un niveau initial plus élevé), soit une amélioration additionnelle de 0,5% de PIB à engranger. Cet écart correspond à la somme des écarts relevés aux points 1) et 2) ci-dessus (soit respectivement 0,3% et 0,2% de PIB).
4. Enfin, une contrainte additionnelle, déjà épinglée dans l'Avis de juillet 2007 de la Section, découle du fait que les dépenses de vieillissement ont pour leur part été sensiblement révisées en hausse par le CEV en mai 2007 (par rapport à la version d'avril 2006 ayant servi de base au Programme de Stabilité de décembre 2006). Là où le Programme de Stabilité de 2006 n'anticipait qu'une progression limitée du ratio des prestations sociales (0,1% de PIB sur la période 2007-2010), le nouveau Programme, plus ou moins en phase avec les estimations 2007 plus récentes du CEV, table sur une progression de 0,4% de PIB sur la même période et de 0,5% de PIB jusqu'en 2011 (soit tout de même 0,1% de PIB de moins qu'estimé par le CEV en mai 2007) (68)
5. A coût budgétaire supposé donné du vieillissement, il en résulte par conséquent, dans le cadre du nouveau Programme de Stabilité, une contrainte *d'amélioration* du solde primaire « hors vieillissement » (hors prestations sociales) à concurrence de plus de +1,1% de PIB en 4 ans (69), comparativement à +0,2% de PIB dans le Programme antérieur, et comparativement à une *détérioration* de -2,3% de PIB au cours des 5 dernières années (2002-2007). Dans la trajectoire détaillée illustrative reprise dans le Programme de Stabilité, cette amélioration de 1,1% de PIB est supposée être obtenue via un relèvement substantiel (près de 0,5% de PIB) du ratio des recettes publiques ainsi que par une réduction importante (près de 0,7% de PIB ou 3,0% en termes relatifs) du ratio des dépenses primaires hors vieillissement, tous niveaux de Pouvoirs publics confondus.

68 Cette estimation de progression du ratio des prestations sociales, à politique inchangée, devra de plus selon toute vraisemblance être revue en nette hausse. Dans les dernières Perspectives à moyen terme du BFP, la hausse attendue de ce ratio sur la période 2007-2011 est dorénavant évaluée à 1,1% de PIB, comparativement à 0,5% de PIB dans le Programme de Stabilité, soit un « surcoût » important à court-moyen terme de 0,6% de PIB.

69 Voir avant-dernière colonne du Tableau 34 ci-avant, avant-dernière ligne.

Une telle inflexion restrictive de politique budgétaire, comme déjà souligné dans l'Avis de juillet 2007 de la Section, sera très difficile à mettre en œuvre, surtout si l'instabilité politique et décisionnelle et/ou l'incertitude quant au futur cadre institutionnel devait persister, empêchant la définition et mise en œuvre d'une stratégie budgétaire cohérente pluriannuelle.

L'ampleur de l'ajustement budgétaire que la nouvelle trajectoire budgétaire requiert peut être appréciée, tant en recettes qu'en dépenses primaires, par le biais d'estimations directes ou plus indirectes (dérivées).

1. Dans le scénario inscrit dans le nouveau Programme de Stabilité, l'amélioration requise du solde primaire hors vieillissement sur la période 2007-2011 (soit +1,1% de PIB) est supposée réalisée pour partie grâce à une augmentation du ratio des recettes publiques totales (un peu moins de +0,5% de PIB, dont +0,2% de PIB de recettes fiscales totales), mais pour la majeure partie (près de 0,7% de PIB) par une forte réduction du ratio des dépenses primaires « hors vieillissement » (hors prestations sociales). La hausse du ratio des recettes publiques est supposée découler d'un processus « endogène », à *législation inchangée* (70), à partir de 2009, et donc d'une élasticité ex ante globalement supra-unitaire de ces recettes. L'hypothèse « technique » implicitement retenue ici est donc celle d'un stop à la politique discrétionnaire de baisse des prélèvements obligatoires globaux, et donc d'une neutralité discrétionnaire en la matière (hypothèse de « constant legislation » plutôt que de « no policy change »).
2. Un calcul dérivé permet d'établir que cette trajectoire en matière de ratio des dépenses primaires totales, ainsi que de ses deux principales composantes (prestations sociales et hors prestations sociales), implique de facto une contrainte probablement peu réaliste sur la croissance réelle des dépenses primaires « hors vieillissement » de l'ensemble des administrations publiques. En effet, la « marge brute » (71) indiquée ci-dessous (1,4% en moyenne annuelle) est très largement inférieure à la croissance réelle historique observée au cours des 8 à 10 dernières années (2,6%) ; elle reste par ailleurs fortement en deçà de la croissance réelle 2007-2011 escomptée, hors nouvelles initiatives (ou à « politique inchangée »), de 2,4% environ, telle qu'elle peut être évaluée au départ des nouvelles Perspectives à moyen terme (2008-2013) du BFP. En réalité, cette « marge brute » théorique correspond bien, hors évolutions « endogènes », à une « marge nette » significativement et durablement négative (en moyenne de l'ordre de -1% l'an, tous niveaux de pouvoirs confondus).

70 Le concept de « législation inchangée » ne correspond pas nécessairement à celui de « politique inchangée ». Dans le passé, la politique fiscale (et parafiscale) a consisté à réduire de manière discrétionnaire les prélèvements obligatoires sur le facteur travail, et ce même si la traduction de cette politique dans les chiffres apparents a été pour partie contrecarrée ou neutralisée par l'élasticité ex ante supra-unitaire de ces prélèvements et/ou des mesures fiscales compensatoires en impôts indirects principalement.

71 Ces « marges » ont été calculées en utilisant comme déflateur une moyenne pondérée de l'indice-santé (comme approximation de l'indice d'indexation des rémunérations publiques et prestations sociales en espèces) et de l'indice national des prix à la consommation. De plus, pour estimer une « vraie » marge, hors incidences « one-shots » et hors évolutions « endogènes » des investissements des pouvoirs locaux, la base de départ 2007 en matière de dépenses primaires hors vieillissement est corrigée en baisse de 0,2% de PIB (l'impact estimé des dépenses one-shots 2007), et le ratio pour 2011 à concurrence de 0,1% de PIB (pour la remontée cyclique endogène des investissements des pouvoirs locaux).

Tableau 35

Les « marges » dérivées (71) de croissance réelle des dépenses primaires dans le scénario du nouveau Programme de Stabilité

Marges implicites (corr.) de croissance réelle des dépenses prim. (APU)	Moyennes annuelles		
	2007-11	2007-09	2009-11
* Dépenses primaires totales	2,0%	2,1%	1,9%
+ Prestations sociales	2,6%	2,9%	2,3%
+ Autres DPR (hors Vieillissem.)	1,4%	1,4%	1,4%

3. Même si la nouvelle trajectoire constitue indéniablement un « assouplissement » apparent par rapport à la précédente, elle requerra des efforts discrétionnaires importants. Dans le Programme de Stabilité antérieur (fin 2006), une amélioration de solde de financement de 0,6% de PIB était requise entre 2008 et 2011 (sur 3 ans, soit 0,2% de PIB par an), faisant suite à une amélioration de 0,5% de PIB supposée enregistrée les deux années précédentes (entre 2006 et 2008). Dans le nouveau Programme, cette amélioration requise sera dorénavant de 1,0% de PIB en 3 ans également (soit 0,4% de plus que précédemment), faisant suite - pour autant que l'équilibre 2008 soit effectivement atteint - à une *détérioration* de 0,3% de PIB avalisée sur la période 2006-2008 (72). L'effort de rattrapage se trouve ainsi concentré sur les trois seules dernières années de la période sous-revue, période marquée de plus par des élections prévues en 2009 et 2011.

Au final, le Programme de Stabilité 2008-2011 du Gouvernement propose bien une nouvelle trajectoire de soldes budgétaires à atteindre, qui se situe en-deçà de la trajectoire proposée par la Section, même si à partir de 2009 et surtout en fin de course, elle s'en rapproche en principe très sensiblement. Les « Voies et Moyens » à mettre en œuvre pour respecter une telle trajectoire ne sont cependant nulle part indiqués, ni en termes d'engagements sur des objectifs intermédiaires cohérents, ni en termes de répartition quantifiée des efforts d'ajustements entre les deux grandes Entités et leurs sous-secteurs.

Le décryptage de la trajectoire illustrative du nouveau Programme de Stabilité indique seulement que même dans l'hypothèse d'un relèvement endogène progressif du ratio des recettes publiques (de l'ordre de 0,5% de PIB en 4 ans (73)), et dans des hypothèses de prix relatifs peu réalistes (voir infra), la « marge » de croissance des dépenses primaires totales se limiterait à 2,0% en moyenne en 2007-2011 (4 ans), à 2,6% pour les dépenses de prestations sociales (74) et à 1,4% seulement pour les dépenses hors prestations sociales (hors vieillissement).

72 Passant d'un surplus effectif de 0,3% de PIB finalement observé en 2006 à un équilibre visé en 2008.

73 Ce relèvement « endogène » (à législation fiscale et sociale dite inchangée à partir de 2009) compenserait en fait plus qu'intégralement la non-réalisation en 2007 de mesures one-shots en recettes non-fiscales, ainsi que le coût net en 2007 des opérations de titrisation. Ce relèvement « endogène » peut cependant paraître élevé, comparativement au relèvement « endogène » nettement moins élevé de 0,2% de PIB environ prévu par les dernières Perspectives pluriannuelles du Bureau fédéral du Plan.

74 Ce chiffre de 2,6% en la matière est lui-même significativement inférieur au chiffre (2,9%) établi par la Section en juillet 2007 (voir Tableau 25, p.79) pour la même période sur base des estimations les plus récentes du CEV (mai 2007).

III.2.2 Le financement et les perspectives à moyen terme du Fonds de vieillissement

Aucun versement au Fonds de vieillissement n'aura lieu en 2008 puisqu'on part de l'objectif d'un équilibre budgétaire structurel (solde de financement de 0% de PIB) alors que la loi sur le Fonds de vieillissement prévoit un versement qui correspond à un excédent de l'ensemble des Pouvoirs publics de 0,5% du PIB. Le portefeuille continuera cependant à augmenter au cours de cette année en raison de la capitalisation des intérêts (687,5 millions d'euros). Le capital du Fonds atteindra ainsi à la fin de l'année 2008 16,2 milliards d'euros (4,7% du PIB).

Le nouveau Programme de Stabilité 2008-2011 d'avril 2008 prévoit à partir de 2009 et après un équilibre structurel en 2008 la constitution graduelle d'excédents structurels qui devraient s'élever à au moins 1% du PIB en 2011. Ainsi donc, après un écart initial, l'objectif à atteindre en matière de solde de financement d'ici la fin de la législature sera très proche de celui retenu dans la loi modifiée sur le Fonds de vieillissement qui avait été intégré dans le scénario normatif de la Section dans son Avis de mars 2007. L'objectif pour 2011 est encore inférieur de 0,1% de PIB à celui qui est prévu dans la loi sur le Fonds de vieillissement.

Pour l'instant (et à l'instar du Programme de Stabilité 2008-2011) il n'est pas tenu compte du produit éventuel de privatisation ou d'autres opérations qui réduiraient le taux d'endettement sans incidence sur le solde de financement (mesures « solde de financement »). Le Fonds continuera cependant à être financé par les produits de placement (capitalisation des intérêts). Même en l'absence d'excédent de financement, il est possible que le capital du Fonds de vieillissement exprimé en % du PIB ne diminue pas pour autant que le taux d'intérêt (soit le taux de la capitalisation, ici supposé s'élever à 4,5%) ne soit pas inférieur au taux de croissance nominal du PIB.

Alors que la loi sur le Fonds de vieillissement prescrivait une trajectoire de financement qui correspondait entièrement à la trajectoire normative du solde de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics inscrite dans le Programme de Stabilité 2007-2010 de décembre 2006, cette équivalence n'existe plus par rapport au Programme de Stabilité 2008-2011. L'écart entre la trajectoire de solde de financement du Programme de Stabilité actuel et celle du programme antérieur se réduira de -0,5% du PIB en 2008 à -0,1% en 2011. De manière cumulative toutefois le désendettement sera plus lent au cours de l'ensemble de la période.

Tableau 36

Objectifs du solde de financement et trajectoire financière du Fonds de Vieillissement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(1) Loi FV		0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3
(2) Réal.(2007) et Prog.Stab 08-11		-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0	0,0
Ecart solde de financement (1-2)		-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Port.FV.en milliards d'euros sur base de (2) (a)	14,7	15,5	16,2	18,0	21,4	26,3	32,7
Idem, en % du PIB (b)	4,6	4,7	4,7	5,0	5,7	6,8	8,1
Port.FV en milliards d'euros sur base du PS précédent	14,7	16,3	18,8	22,1	26,5	32,0	38,7
Idem, en % du PIB (c)	4,6	4,9	5,4	6,1	7,1	8,2	9,5
Ecart : (b)-(c)	0,0	-0,2	-0,8	-1,2	-1,4	-1,5	-1,5

(a) Basé sur un versement effectif de 0,05% du PIB (sur base de caisse) pour l'année 2007.

Source : Loi Fonds de vieillissement, Programme de Stabilité 2008-2011 et calculs propres.

Partant du portefeuille réel à la fin de l'année 2006 de 14,66 milliards d'euros (4,6% du PIB) le capital du Fonds, sur base de l'ancien Programme de Stabilité 2007-2010 (75), aurait atteint 8,2% du PIB fin 2011. Partant d'un portefeuille réel de 15,49 milliards d'euros (4,7% du PIB) à la fin de l'année 2007, le capital atteindrait seulement 6,8% du PIB fin 2011 sur base du nouveau Programme de Stabilité 2008-2011 (donc sans versement en 2007). **Ainsi, la non réalisation du surplus visé pour 2007 et le passage à une trajectoire budgétaire plus souple dans le nouveau Programme de Stabilité conduit à une moindre constitution de réserve du Fonds de vieillissement à concurrence de 1,5% du PIB à la fin de l'année 2011.**

En conséquence de la réduction plus lente du taux d'endettement selon la définition de Maastricht résultant de moindres excédents de financement et de la constitution plus lente de réserves du Fonds de vieillissement qui en découle, il est possible que le recours au Fonds de vieillissement pour les dépenses de pensions légales soit retardé d'une année. Il est en effet prévu que les prélèvements du Fonds de vieillissement pour la couverture des coûts supplémentaires des pensions légales ne peuvent s'effectuer qu'après 2010 et lorsque le taux d'endettement sera descendu en dessous du seuil de 60% du PIB.

Sur base de la trajectoire prévue dans le Programme de Stabilité 2008-2011, le taux d'endettement descendrait à 71,1% du PIB à la fin de l'année 2011. Dans l'hypothèse où à partir de 2012 le solde de financement rejoint la trajectoire budgétaire normative présentée par la Section en mars 2007 (76) et sur base d'un montant annuel d'OCPP de 0,2% du PIB, le taux d'endettement selon les définitions de Maastricht se réduirait annuellement de 4,2% du PIB au cours de la période 2012-2014 et le niveau de 60% serait atteint en 2014, de sorte qu'il serait possible de puiser dans les réserves du Fonds de vieillissement à partir de 2015.

A titre de comparaison on peut indiquer que lors du premier projet de trajectoire financière établi lors de la constitution du Fonds de vieillissement en 2000 (77), le taux d'endettement descendait sous les 60% en 2012. Dans le scénario précédent de la Section dans son Avis de juillet 2004 et sur base d'une autre trajectoire en matière de solde de financement, le taux d'endettement serait juste descendu en dessous du seuil de 60% en 2014, de sorte que l'activation du Fonds de vieillissement pour la couverture des coûts supplémentaires des pensions légales pouvait aussi commencer en 2015, c'est-à-dire au cours de la même année que celle qui est prévue sur la base du Programme de Stabilité 2008-2011 et de la trajectoire normative de la Section de mars 2007.

75 Donc avec un versement de 0,3% du PIB en 2007.

76 Au cours de la période 2012-2015 et en raison des excédents croissants le taux d'endettement dans les définitions de Maastricht diminuerait plus rapidement qu'au cours de la période couverte par le programme de stabilité 2008-2011.

77 Discours prononcé lors de la réunion générale des Inspecteurs des finances fédéraux et régionaux : « De toekomst moet de begroting van vandaag bepalen », Van de Lanotte J, La Hulpe 10 mai 2000. Dans cette proposition d'évolution chronologique d'alimentation du Fonds de vieillissement il n'était pas prévu de conditions relatives aux versements. Cette proposition de trajectoire prévoyait également des prélèvements à partir de 2006.

Du point de vue de la technique budgétaire le recours aux réserves pour le paiement des dépenses liées au vieillissement pourrait se dérouler comme suit (78). L'utilisation des réserves du Fonds de vieillissement s'effectue de manière symétrique à la formation des réserves : alors que lors de la création de réserves il n'y a pas d'incidence sur la dette publique mais que la dette au sens de Maastricht diminue, en cas de prélèvement dans les réserves l'incidence nette sur la dette est également nulle (79) mais la dette en définition Maastricht augmente puisque moins d'actifs du Fonds de vieillissement peuvent être portés en déduction de la dette publique nominale.

Les coûts supplémentaires des dépenses de pension (à laquelle les dotations du Fonds de vieillissement sont affectées) influencent bien entendu de manière négative le solde de financement.

Il convient enfin de remarquer que l'apport d'opérations qui réduisent la dette sans incidence concomitante sur le solde de financement (recettes non récurrentes) est limité à 250 millions d'euros par an jusqu'en 2010 et à 500 millions d'euros par an par la suite. Pour éviter que l'importance des versements ne soit influencée par de fortes variations conjoncturelles, d'autres règles sont d'application lorsque la croissance est inférieure à 2% pendant deux années consécutives ou lorsque cette croissance est supérieure à 3%. Dans ces circonstances, les montants cités ci-dessous peuvent être augmentés ou diminués après avis de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du CSF (en vertu de l'art. 27 §3 de la loi modifiée sur le Fonds de vieillissement du 20 décembre 2005). Compte tenu des perspectives actuelles en matière de croissance réelle du PIB, qui sont inférieures à 2% pour l'année en cours et pour l'année qui suit, il est bien possible qu'il soit recouru à ces autres règles.

III.3 Une estimation actualisée du « coût de l'ajustement »

III.3.1 Les années 2008-2009

L'ampleur de l'ajustement budgétaire et fiscal discrétionnaire requis est selon toute vraisemblance encore sous-estimée dans le Programme de Stabilité 2008-2011, du fait de l'adoption d'hypothèses macro-financières probablement trop optimistes, non seulement en matière de croissance réelle en 2008-2009, mais aussi et surtout en matière d'inflation apparente (prix à la consommation) et indirectement de prix relatifs (ou termes d'échanges internes).

La croissance réelle cumulée escomptée pour les deux années 2008-2009 est ainsi fixée à 3,9%, alors que la Commission européenne a revu récemment en baisse ses prévisions pour la Belgique (3,2% en deux ans), et que le FMI, plus pessimiste encore, avait déjà redescendu les siennes pour la Belgique en mars 2008 à 2,6% seulement sur deux ans. Plus récemment, les dernières prévisions à moyen terme du BFP ont réestimé cette croissance

78 Voir : Annexe 2, Le fonctionnement du Fonds de vieillissement (Diminution des réserves pp.60-61) de l'Avis de la Section de mars 2007.

79 Le mouvement en sens inverse a lieu lors du remboursement des titres du Fonds de vieillissement d'une part et d'autre part lors de la diminution des moyens de trésorerie et/ou le refinancement par de nouveaux emprunts d'Etat.

cumulée 2008-2009 à 3,4%, soit 0,2% de plus que la Commission européenne, mais néanmoins encore 0,5% en-dessous de l'hypothèse du Programme de Stabilité.

Il est à noter aussi, comme déjà mentionné, que les hypothèses retenues par le nouveau Programme de Stabilité en matière d'inflation (des prix à la consommation) et surtout de prix relatifs (80) doivent être considérées comme très (trop) favorables, particulièrement à nouveau en 2008-2009, avec comme conséquence une sous-estimation probablement substantielle des pressions à la hausse sur le ratio apparent des dépenses publiques primaires. Il faut en effet rappeler ici qu'une variation (favorable ou défavorable) de prix relatifs, dans un contexte où une part prépondérante des dépenses publiques primaires est de facto directement ou indirectement liée à un indice d'indexation (lui-même dérivé de l'indice-santé), exerce sur le solde budgétaire un effet analogue à celui d'un écart de croissance réelle (variation de l'Output-Gap). Lorsque les prix à la consommation (ou l'indice-santé associé) augmentent par exemple de 0,5% de plus que prévu, à déflateur du PIB inchangé, alors, à volume de dépenses inchangé, ceci alourdit le ratio nominal global des dépenses primaires à concurrence de 0,2% de PIB (700 millions d'euros environ), et détériore le solde primaire (et de financement) à due concurrence.

Le tableau qui suit reprend à titre indicatif, pour ces deux variables (croissance et prix relatifs), les hypothèses comparées 2008-2009 du Programme de Stabilité (PRSTAB), des dernières prévisions européennes (COMEUR) (81) et enfin celles du BFP (BFP-MT – Perspectives de Moyen terme 2008-2013). Il reprend aussi (colonnes G et H) l'impact budgétaire estimé (82) – ou, ce qui revient au même, la contrainte budgétaire additionnelle – découlant fin 2009 des écarts cumulés de ces deux variables combinées, dans les scénarios respectifs « COMEUR » et « BFP-MT », par rapport au scénario « PRSTAB ». La justification formalisée du raisonnement développé ici se trouve en annexe.

Tableau 37
Incidence budgétaires estimées 2008-2009 des écarts de croissance réelle (PIB) et de prix relatifs

Scénarios macro comparés & Incid. Budgét.		% variation cumulés 2008-2009 (2 ans)						Incid. Budgét. % PIB	
		PRSTAB	COMEUR	BFP-MT	Ecart			COMEUR	BFP-MT
		A	B	C	D=B-A	E=C-A	F=C-B	G (/D)	H (/E)
PIB Vol.	(1)	3,9%	3,2%	3,4%	-0,7%	-0,5%	0,2%	-0,4%	-0,3%
Déflat. PIB (Py)	(2)	4,8%	4,7%	5,4%	-0,1%	0,6%	0,7%		
Prix consom. Pc	(3)	4,6%	5,9%	5,8%	1,3%	1,2%	-0,1%		
Pr = Py-Pc	(4)=(2-3)	0,1%	-1,2%	-0,4%	-1,3%	-0,5%	0,8%	-0,6%	-0,2%
Croiss. Corr. Pr	(5)=(1+4)	4,1%	2,0%	3,0%	-2,1%	-1,1%	1,0%	-1,0%	-0,5%

Note : Pour des raisons d'arrondis, les valeurs indiquées pour une variable peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes.

80 Prix à la consommation par rapport au déflateur du PIB.

81 European Commission, Economic Forecast – Spring 2008.

82 L'élasticité à l'écart de croissance « corrigée » est ici prudemment fixée à 0,45, soit un chiffre un peu plus bas que celui utilisé pour la Belgique par les services de la Commission européenne.

En matière de croissance réelle, et par rapport aux hypothèses du Programme de Stabilité, l'écart cumulé négatif sur deux ans atteint 0,7% pour ce qui est du scénario « COMEUR » (colonne D), et 0,5% pour ce qui est du scénario « BFP-MT » (colonne E). En matière d'hypothèses de prix relatifs, l'écart cumulé négatif 2008-2009 du scénario « COMEUR » atteint pas moins de -1,3% par rapport à celles du Programme de Stabilité (colonne D), et celui du scénario « BFP-MT2008 » un chiffre plus limité de -0,5% (colonne E).

Au total (dernière ligne), la croissance réelle corrigée (pour les prix relatifs) dans le scénario « COMEUR » est de moitié inférieure à celle du Programme de Stabilité, soit 1,0% en moyenne annuelle en 2008-2009 contre un peu plus de 2,0% dans le Programme de Stabilité. Le scénario des dernières Perspectives du BFP se situe à mi-chemin de ces deux scénarios, avec une croissance annuelle moyenne corrigée de 1,5% (3% en deux ans – colonne C), soit 0,5% de moins par an qu'implicitement dans la trajectoire illustrative du nouveau Programme de Stabilité.

En termes d'incidences budgétaires négatives induites, et donc, par rapport aux hypothèses du Programme de Stabilité, d'effort additionnel à réaliser en 2008-2009 pour respecter la trajectoire définie en matière de soldes de financement, on aboutit à des chiffres allant de 0,5% de PIB sur deux ans dans le cas le plus favorable (BFP-MT2008) à 1,0% de PIB dans les prévisions moins favorables de la Commission européenne (COMEUR).

III.3.2 Perspectives 2007-2011 révisées et contraintes budgétaires associées

Dans le tableau qui suit, on compare à titre illustratif le scénario macroéconomique à la base du « Programme de Stabilité » 2007-2011 avec un scénario « alternatif » tel qu'il découle pour la même période des dernières Perspectives macroéconomiques de moyen terme du BFP (2008-2013). Ce dernier scénario reste bien sûr lui-même conditionnel dans la mesure où il part de l'hypothèse « technique » d'un prix moyen du baril de Brent pratiquement inchangé en \$, à peine au-dessus de 100\$ jusque 2010 inclus. Ceci implique notamment une retombée rapide de l'inflation à la consommation autour de 2% dès 2009 (83), ainsi qu'une hypothèse de rebond conjoncturel sensible en 2010-2011 (+2,35% de croissance annuelle moyenne), neutralisant largement le ralentissement modéré de 2008-2009 (+1,7% en moyenne).

Sur l'ensemble des quatre années en projection, la croissance réelle supposée du Programme de Stabilité est même marginalement inférieure à celle des Perspectives du BFP. Seule l'évolution des prix relatifs diffère, et encore principalement en 2008 (et plus modestement en 2009).

Ainsi, en corrigeant la croissance réelle du PIB pour l'impact des variations de prix relatifs, on obtient des différences plus marquées entre les deux scénarios macroéconomiques, particulièrement les deux premières années.

83 Dans le scénario des dernières Perspectives de moyen terme du BFP, les termes d'échanges externes belges sont supposés s'améliorer de 0,3% au cours des années 2009-2010, ceci neutralisant pour moitié la détérioration prévue en 2008 en la matière et limitant ainsi le choc d'offre et de prix relatifs induit.

1. Pour les années 2008-2009, la croissance réelle corrigée n'atteint plus en moyenne que 1,6% dans le scénario « BFP-MT2008 », comparativement à 2,1% dans le cas du Programme de Stabilité, soit un écart annuel moyen d'un peu plus de 0,5% (dont un peu moins de la moitié en prix relatifs).
2. Pour les deux années suivantes (2010-2011), la comparaison s'inverse. De 2,1% en moyenne dans le Programme de Stabilité, la croissance réelle corrigée (pour les prix relatifs) passe à 2,3% dans les Perspectives du BFP, soit un gain moyen de 0,2%.

Tableau 38

Marges annuelles comparées de croissance réelle des dépenses primaires

	Programme de Stabilité 2008			BFP - MT2008			Ecart annuel moyen		
	2008-09	2010-11	2008-11	2008-09	2010-11	2008-11	2008-09	2010-11	2008-11
PIB en Volume (1)	2,0%	2,0%	2,0%	1,7%	2,3%	2,0%	-0,3%	0,3%	0,0%
Prix-relatifs "Pr" (2)	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,2%
PIB "réel" (corr. Pr) (3)=(1-2)	2,1%	2,1%	2,1%	1,6%	2,3%	2,0%	-0,5%	0,2%	-0,1%
Croissances réelles implicites dérivées des dépenses primaires, corrigées pour "one-shots" (2007) et cycle invest. PL (2011)									
	2008-09	2010-11	2008-11	2008-09	2010-11	2008-11	2008-09	2010-11	2008-11
Totales	2,1%	1,9%	2,0%	1,6%	2,1%	1,8%	-0,6%	0,2%	-0,2%
* Prestations sociales (Veilliss.)	2,9%	2,3%	2,6%	2,9%	2,3%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
* Hors prestations sociales	1,4%	1,4%	1,4%	0,2%	1,8%	1,0%	-1,2%	0,4%	-0,4%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Dans un scénario d'évolution des soldes primaires, du ratio des recettes publiques et des dépenses réelles de prestations sociales (« vieillissement ») supposé identique à celui du Programme de Stabilité, le chiffrage alternatif des « marges » en dépenses primaires, basé sur le scénario macroéconomique des dernières Perspectives à moyen terme du BFP (scénario « BFP-MT2008 ») débouche « mécaniquement » pour l'ensemble des années 2008-2011 sur une contrainte renforcée de moindre croissance réelle des dépenses primaires totales, et a fortiori des dépenses primaires « hors prestations sociales ».

- En 2008-2009 (en moyenne), la marge de croissance réelle des dépenses primaires totales se trouve amputée de presque 0,6% l'an (on passe de 2,1% l'an à 1,6% seulement) ; à croissance réelle supposée inchangée des prestations sociales, la marge déjà faible pour les autres dépenses (hors prestations sociales) s'effondre, passant de +1,4% à +0,2% seulement (une croissance réelle moyenne « admissible » quasi-nulle, tous niveaux de pouvoirs confondus).
- A l'inverse, en 2010-2011, l'hypothèse de reprise conjoncturelle plus franche après le creux plus marqué de 2008-2009 permet d'alléger quelque peu la contrainte, avec un gain annuel de marge de croissance de 0,2% pour les dépenses primaires totales et de 0,4% pour les dépenses hors prestations sociales. Pour ces dernières, la marge « admissible » remonterait ainsi à 1,8%, soit un chiffre encore très sensiblement inférieur aux observations historiques des huit à dix dernières années (2,6%), ainsi qu'aux évolutions futures « spontanées ou endogènes » estimées en la matière (2,4% environ), hors initiatives nouvelles en 2008-2011.

- Sur l'ensemble du cycle de quatre ans (2008-2011) enfin, et ici sous l'effet uniquement du jeu plus défavorable des prix relatifs (84), la contrainte sur les « marges » de croissance réelle du total des dépenses primaires se trouverait aggravée de près de 0,2% l'an (1,8% au lieu de 2,0%, soit 0,8% l'an de moins que les réalisations moyennes des dix dernières années) ; les « marges » de croissance réelle des seules dépenses primaires hors prestations sociales, toujours à trajectoire supposée donnée des prestations sociales, se verraient amputées pour leur part en moyenne annuelle de 0,4% (à peine 1,0% l'an au lieu de 1,4% environ dans le scénario « Programme de Stabilité »).

Conclusions

Le problème posé conjointement par le Budget 2008 et par le nouveau Programme de Stabilité est donc triple.

1. Ces derniers entérinent dans l'immédiat le dérapage structurel observé en 2007, et dont les éléments sous-jacents ont été développés au Chapitre I. De plus, le Budget 2008, certes élaboré dans des circonstances politiques difficiles et en retard par rapport au calendrier normal, ne contient pas suffisamment de mesures structurelles que pour compenser au moins partiellement ce dérapage, et pour ne fût-ce qu'initier un début de rattrapage durable par rapport à l'objectif quasiment maintenu de moyen terme (un surplus de minimum 1% de PIB en 2011).
2. Les marges implicites qui se dégagent de la trajectoire budgétaire « illustrative » du Programme de Stabilité pour la croissance des dépenses primaires hors vieillissement sont à tout le moins extrêmement limitées – en rupture même avec les évolutions enregistrées dans le passé récent – et impliquent des coupes radicales dans ces dépenses.
3. Ces marges sont par ailleurs encore largement surestimées en 2008-2009 compte tenu des révisions à la baisse des perspectives de croissance réelle en 2008-2009 et surtout des hypothèses peu réalistes retenues par le Programme de Stabilité en matière d'inflation et indirectement de prix relatifs. En moyenne sur la période de deux ans 2008-2009, la croissance réelle « corrigée » (pour les prix relatifs) serait surestimée de 1% l'an environ selon les dernières prévisions de la Commission européenne, et de 0,5% l'an selon les dernières Perspectives à moyen terme du BFP, limitant d'autant, à trajectoire supposée identique du ratio des recettes publiques, la croissance réelle « admissible » des dépenses primaires totales.

84 Sur l'ensemble du cycle de quatre ans, l'écart de croissance annuelle s'avère en finale assez limité et même marginalement positif (proche de 0,0% en termes arrondis).

Le nouveau report dans le timing de la trajectoire de constitution de surplus budgétaires structurels témoigne d'une difficulté croissante des autorités belges à concilier la stratégie officielle affichée de préfinancement progressif et au moins partiel du coût budgétaire du vieillissement, avec les arbitrages permanents de court terme de gestion budgétaire. Cette gestion à court terme s'inscrit en effet dans un contexte d'instabilité politique et de demandes concurrentes et incompatibles sur les ressources publiques disponibles, que ce soit en matière de nouvelles réductions fiscales et parafiscales et/ou de dépenses primaires additionnelles (en matière sociale notamment). L'incertitude politique et les difficultés à redéfinir un cadre institutionnel et budgétaire stabilisé dans lequel la répartition du coût budgétaire du vieillissement pourra être organisée et gérée, menacent l'indispensable ré-ancrage de la stratégie budgétaire de préparation au vieillissement. Une telle orientation fera peser l'ensemble du coût du vieillissement sur les jeunes générations, un choix politique qui paraît peu judicieux et peu équitable.

La réévaluation du coût budgétaire du vieillissement cet été, sur base de nouvelles perspectives socio-démographiques à moyen et long terme, sera l'occasion d'une ré-appréciation globale de la stratégie de préparation aux incidences budgétaires du choc du vieillissement.

ANNEXE I

ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DU CHAPITRE I.

Sauf mentionné autrement, les soldes de financement analysés ici correspondent à la définition retenue au niveau européen par la Procédure de Déficit Excessif (EDP en anglais), également utilisée dans les Programmes de stabilité ainsi qu'au plan budgétaire. Il convient de relever que ce concept « EDP » de solde budgétaire (solde de financement) diffère marginalement de celui en termes de comptabilité nationale en système SEC95. La différence entre les deux définitions se situe au niveau du traitement des swaps d'intérêts, et ne concerne par conséquent *pas* l'analyse effectuée au niveau des soldes primaires et de leurs composantes.

Cette différence – favorable pour le solde de financement en définition EDP - n'avait pas fait l'objet d'une attention particulière auparavant dans la mesure où elle était restée marginale (moins de 0,05% de PIB). Elle a cependant gagné en importance en 2004 pour la première fois en approchant 0,1% de PIB, puis en 2005 en dépassant 0,1% de PIB. En 2006, cette différence est retombée à moins de 0,1% de PIB et en 2007, elle se serait encore amoindrie pour retomber en-dessous de 0,05% de PIB (soit 0,0% de PIB en termes arrondis).

Les recettes publiques effectives et dépenses primaires en « définition CSF »

La présentation de ces données en base SEC95-EDP a par ailleurs, comme dans le Rapport précédent (juillet 2007) été adaptée sur quatre points principaux par rapport aux tableaux synoptiques de l'ICN afin de mieux correspondre aux concepts de dépenses et recettes publiques effectives de l'ensemble des Administrations publiques (APU) et de ses différentes Entités et niveaux de pouvoir budgétaires.

1. Les chiffres présentés ici, comme c'était le cas auparavant aussi pour les Avis de la Section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des Finances (CSF), ne tiennent pas compte des « cotisations sociales imputées », et ce pour éviter tout double comptage correspondant en dépenses primaires (85). Les recettes publiques sont donc limitées aux seules recettes *effectives* (hors cotisations imputées) et symétriquement les Rémunérations publiques sont reprises, en dépenses primaires, *nettes de cotisations imputées* (la contrepartie de ces dernières étant sinon incluses une seconde fois dans les prestations sociales en espèces). Cette double correction (en recettes et en dépenses), est donc parfaitement neutre en termes de soldes budgétaires).
2. Les recettes non-fiscales par contre sont majorées pour *inclure* les recettes de cessions d'actifs corporels et incorporels (bâtiments, actifs fixes, terrains, licences, etc.) qui en système SEC95, sont comptabilisées comme des *dépenses négatives* en capital (désinvestissement). Symétriquement, les dépenses primaires en capital sont « brutées » d'un montant correspondant. Les montants pris en compte ici sont directement repris des

85 Les dépenses primaires liées aux cotisations sociales imputées seraient en effet comptabilisées deux fois : une fois au titre de rémunérations publiques (cotisations imputées incluses), une seconde fois au titre de prestations sociales (pensions et allocations familiales des agents statutaires du secteur public essentiellement) liées à ces cotisations imputées.

comptes publics détaillés et sont à nouveau sans incidence sur les soldes de financement.

3. Les recettes fiscales (TVA et autres) transférées à l'Union européenne, non prises en compte en système SEC95 dans les comptes des Administrations publiques (APU) (86), sont intégrées ici au niveau agrégé en recettes tout comme en dépenses primaires (transferts courants au Reste du Monde). Cette « correction » est opérée d'une part pour permettre d'évaluer l'évolution de l'ensemble de la pression fiscale et parafiscale effective, d'autre part pour éviter les biais liés aux modifications éventuelles dans le mode et la structure de financement des Institutions européennes (entre recettes fiscales transférées d'une part, et transferts budgétaires sous forme de « contribution RNB » principalement d'autre part). Par contre, l'évaluation de l'évolution des dépenses primaires finales ou « propres » du seul Pouvoir fédéral (et de l'Entité I plus largement) s'opère déduction faite de l'ensemble des transferts budgétaires ET fiscaux aux Institutions européennes (de même d'ailleurs que déduction faite de l'ensemble des transferts budgétaires et fiscaux *effectifs* à l'Entité II).
4. Depuis l'Avis de juillet 2007 de la Section, une autre modification méthodologique a été apportée dans l'analyse des dépenses et recettes respectives des deux grandes Entités (du PF, des C&R et des PL plus spécifiquement) afin de mieux se rapprocher de la *réalité budgétaire*. Les pensions publiques des agents statutaires des C&R (et dans une moindre mesure des PL pour ce qui est de l'enseignement communal) à charge du Pouvoir fédéral (PF), qui en système SEC95 sont « fictivement » traitées comme des dépenses primaires *finales* de l'Entité II financées par un transfert budgétaire - également fictif - en provenance du PF, sont comptabilisées ici directement comme des dépenses primaires *finales* du PF (et donc de l'Entité I), et non plus comme un transfert budgétaire intra-public. Les recettes *et* les dépenses primaires effectives finales (87) des C&R et PL (et de l'ensemble de l'Entité II) s'en trouvent donc symétriquement « diminuées » d'autant, sans incidence évidemment sur leurs soldes primaires et de financement. Complémentairement, les transferts budgétaires intra-publics « versés » par l'Entité I (ici le Pouvoir fédéral) en sont réduits d'autant, mais symétriquement ses dépenses primaires finales s'en trouvent majorées d'autant, sans incidence sur les dépenses primaires totales (ni sur les soldes primaires ou de financement) de l'Entité I.

Il résulte de ces divers ajustements techniques que globalement, en pourcentage du PIB, tant le niveau des recettes que celui des dépenses sont inférieurs d'un certain pourcentage aux niveaux correspondants qui sont publiés dans les tableaux de synthèse synoptiques présentés par l'ICN en matière de Comptes des Pouvoirs publics (Comptes synoptiques). Ces corrections sont évidemment parfaitement neutres au niveau des soldes primaires et de financement. On obtient ainsi une définition « CSF » du niveau des Recettes publiques effectives et des Dépenses primaires (DPR) totales et/ou finales correspondantes.

86 Parce que considérées ou imputées directement comme des recettes propres de l'Union européenne et non comme des recettes nationales transférées à cette dernière.

87 On appelle « finales » les dépenses primaires totales d'une Entité ou d'un niveau déterminé de pouvoir budgétaire, déduction faite des transferts budgétaires (courants et en capital) aux autres niveaux de pouvoir publics.

Dans le présent Avis, deux modifications méthodologiques additionnelles ont été apportées, l'une que l'on peut qualifier « d'exogène » - l'alignement de l'ICN sur la position d'Eurostat pour ce qui est du traitement du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ou FIF – l'autre en ce qui concerne la délimitation des périmètres respectifs de l'Entité I et de l'Entité II (plus spécifiquement ici la SECU et la Communauté flamande), et plus précisément le traitement statistique du « Vlaams Zorgfonds » ou ZOF.

L'alignement de l'ICN sur la position d'EUROSTAT pour ce qui est du traitement du FIF

Il convient de rappeler que selon l'optique retenue par l'ICN jusqu'en 2007 (comptes nationaux 2006), le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF), créé dans le contexte de la restructuration de la SNCB le 1^{er} janvier 2005, était traité comme relevant du secteur des sociétés non financières. Il en résultait que la reprise de la dette historique de la SNCB par le FIF en 2005 à concurrence de 7.400 millions d'euros n'était pas considérée dans cette optique comme une dépense publique primaire (en l'occurrence un transfert en capital). Cette reprise n'affectait en conséquence ni le solde de financement, ni l'endettement public. Selon l'optique d'EUROSTAT à l'inverse, ce Fonds devait être classé dans le secteur des administrations publiques et la reprise de la dette de la SNCB, à laquelle il avait été procédé en 2005, devait être enregistrée comme un transfert en capital de ce secteur public vers le secteur des sociétés non financières dont fait partie la SNCB. Le solde de financement public s'en trouvait alors ponctuellement détérioré en 2005 de 2,4% de PIB (incidence « one-shots » défavorable), et le niveau d'endettement majoré à concurrence de 1,8% de PIB.

L'adoption par l'ICN, dans les comptes publics 2007 (et ce rétroactivement jusqu'en 2005 inclus), du point de vue défendu par EUROSTAT présente un certain nombre de conséquences.

L'intégration du FIF dans le périmètre des APU, à partir de 2005, se traduit cette année-là par une détérioration conséquente mais ponctuelle (non-récurrente) du solde de financement des APU. La reprise de la dette de la SNCB par les APU, via le FIF, est ainsi assimilée à un transfert en capital « one-shots » considérable (de 7,4 milliards d'euros ou 2,4% de PIB) vers le secteur des Sociétés (auquel appartient la SNCB) ; cette dépense additionnelle vient donc creuser pratiquement d'autant le solde de financement des APU.

Les années ultérieures, les comptes du FIF laissent apparaître des recettes publiques substantielles (de l'ordre de 0,1% de PIB) au titre (surtout) de ventes de biens et services (redevances pour mise à disposition des infrastructures). Ces recettes nouvelles peuvent également s'apparenter à un nouveau changement (une extension) de périmètre des APU, comme en 1991 avec l'intégration des entreprises publiques de transports (TEC, STIB, de Lijn, etc.) dans le périmètre des APU, ou en 2002 avec l'intégration similaire des entreprises publiques de radio-télévision (jusqu'à là également considérées comme faisant partie du secteur marchand des Sociétés).

Au « passif », on trouve par contre un certain montant de dépenses en capital, mais aussi et surtout des charges d'intérêts récurrentes (sur l'endettement additionnel ainsi « repris »). Globalement, en 2006-2007, et à l'inverse de 2005, le solde de financement du FIF ressort comme excédentaire (davantage de recettes que de dépenses, primaires ou financières), de sorte que pour ces deux années-là (et pour l'année 2008 aussi d'après les travaux préparatoires à l'établissement du Budget 2008 (88)), le solde de financement global des APU en définition EUROSTAT (FIF inclus) ressort comme plus favorable qu'en ancienne définition ICN (hors FIF).

Le « reclassement » du Vlaams Zorgfonds dans le compte des C&R (et non plus de la Sécurité sociale).

L'assurance-dépendance de la Communauté flamande, le « Vlaams Zorgfonds » ou ZOF, est statistiquement traitée de manière particulière dans les comptes publics nationaux. Pour des raisons liées à la nature des dépenses engagées (majoritairement des prestations sociales en nature) et des recettes propres perçues (des cotisations sociales), le ZOF est considéré en SEC95 comme faisant partie du secteur institutionnel de la Sécurité sociale, et non des entités fédérées (C&R). Les recettes propres (cotisations principalement) et dépenses primaires (prestations sociales en nature principalement) sont ainsi imputées comme des recettes et dépenses primaires finales de la SECU et non des C&R. De plus, comme les recettes propres du ZOF sont significativement inférieures à ses dépenses primaires finales, la Communauté flamande verse une dotation annuelle (transfert budgétaire courant) au ZOF, dotation qui dans le passé a systématiquement dépassé le déficit « final » propre du ZOF (les recettes propres moins les dépenses). La comptabilité nationale impute de plus ce transfert budgétaire courant compensatoire versé par la Communauté flamande comme un transfert « externe » au bénéfice du secteur de la SECU. L'excédent budgétaire global du ZOF (transferts reçus inclus) se trouve donc « imputé » comme surplus de la Sécurité sociale (Entité I) et non de la Communauté flamande (Entité II).

Dans le souci de correspondre davantage à la réalité budgétaire, mais à l'intérieur du cadre cohérent de la comptabilité nationale, il a été choisi de reclassifier ou réintégrer le Vlaamse Zorgfonds dans le compte agrégé des C&R et de l'Entité II (et de le « sortir » symétriquement du compte de la SECU). Les recettes propres et les dépenses (primaires) du ZOF sont donc réintégrées dans le compte des C&R, et le transfert budgétaire courant imputé de la Communauté flamande vers la SECU est annulé (il est « internalisé » par la consolidation du compte du ZOF dans celui de la Communauté flamande et donc il « disparaît »). Ce faisant, le périmètre effectif de la SECU se trouve corrigé (tant en recettes – cotisations – qu'en dépenses primaires), la surestimation en 2002-2004 (surtout) de la croissance des dépenses primaires finales effectives de la SECU est éliminée (89), et l'élargissement discrétionnaire du champ de compétences et de dépenses primaires finales des C&R en 2002-2007 est correctement pris en compte (90).

88 Pour un montant estimé alors à 200 millions d'euros ou près de 0,1% de PIB.

89 Soit de 0,2% en 2002 et 0,1% chacune des deux années suivantes.

90 Soit à concurrence de 0,3% de ces dépenses par an en 2002 et 2003, et 0,1% encore en 2004.

Ces diverses réallocations ne sont *pas* neutres en termes de soldes primaires et de financement des divers niveaux de pouvoirs : les surplus de la SECU s'en trouvent quelque peu réduits – surtout en 2006, à concurrence de 168 millions d'euros ou 0,05% de PIB (91) -, et les surplus de la Communauté flamande et des C&R s'en trouvent majorés d'autant.

Autres corrections pour évaluer la croissance des dépenses primaires « sous-jacentes » à prix constants (en « volume »)

Le calcul de la croissance sous-jacente du volume des dépenses primaires nécessite par ailleurs l'intégration d'un certain nombre de corrections complémentaires qui permettent d'éliminer l'incidence de facteurs soit conjoncturels et cycliques, soit statistiques et/ou exceptionnels (non-récurrents ou « one-shots »), soit encore de nature non-discrétionnaire (effets prix relatifs par exemple).

Les corrections opérées ici ont été les suivantes.

1. La première correction consiste à déduire l'incidence d'un certain nombre de dépenses exceptionnelles et non-récurrentes (ou de glissements de dépenses d'une année sur l'autre), ainsi que d'éventuelles adaptations statistiques affectant le niveau des recettes et dépenses publiques (comme la reclassification des entreprises publiques de radio-télévision (EPRT) en 2002 dans le champ des administrations publiques), ou encore d'éventuels transferts de compétences entre Entités ou niveaux de pouvoir budgétaire (également en 2002).
2. La seconde correction consiste, au niveau de l'Entité I et du Pouvoir fédéral en particulier, à déduire l'ensemble des transferts (fiscaux et budgétaires) à l'UE, dans la mesure où ces transferts sont en très large part « contraints » (découlant de règles ou décisions européennes) et donc non-discrétionnaires.
3. La troisième correction consiste à isoler la composante à proprement parler cyclique ou conjoncturelle de l'évolution du niveau des dépenses primaires, en identifiant la composante cyclique des dépenses de chômage par rapport à leur évolution structurelle de plus long terme (identifiée ici au départ d'un filtre statistique du ratio – lissé - de ces dépenses au PIB).
4. La quatrième correction consiste à tenir compte du « cycle politique » bien identifié depuis vingt ans en matière d'évolution des dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux. Ces dépenses sont donc corrigées en « éliminant » leur écart au trend réel de plus long terme. Ce trend a été réestimé sur base des données publiées par l'ICN et des dernières prévisions à moyen terme du Bureau fédéral du Plan (octobre 2007).
5. La cinquième et dernière correction consiste à tenir compte de l'écart parfois significatif d'évolution entre le coefficient d'indexation pertinent depuis 1993 pour la majeure partie des dépenses primaires – à savoir une moyenne mobile retardée et lissée sur quatre mois de l'indice-santé – et l'indice national des prix à la consommation traditionnellement utilisé comme déflateur de référence pour mesurer les dépenses publiques en termes réels. Cette correction permet de mieux cerner l'évolution du « volume » réel des dépenses primaires.

91 Nettement moins en 2007, soit 30 millions d'euros environ selon les données actuellement disponibles.

Tableau 39
Incidences des différentes corrections sur la croissance réelle annuelle
des dépenses primaires – Ensemble des administrations publiques (APU)

Croissance réelle des dépenses prim. totales Ensemble des APU	Evolutions annuelles					Moyennes annuelles		
	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Définition SEC95 (avant correct.), / Prix consomm.	5,0%	0,1%	8,5%	-3,5%	3,7%	2,1%	4,2%	0,1%
Incidence corrections totales (à déduire)	1,9%	-2,6%	6,1%	-6,1%	0,3%	-0,7%	1,7%	-3,0%
Incid. correct. pour cessions d'actifs & cotisat. imput.	-0,1%	-0,3%	0,0%	-0,5%	0,8%	0,0%	-0,1%	0,1%
Incid. correct. diverses, dépenses non-récurr. etc.	1,4%	-2,1%	6,0%	-5,7%	0,6%	-0,4%	1,9%	-2,6%
Incid. financement UE (budget. & fisc.)	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Incid. chômage cyclique	0,3%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,1%	0,1%	-0,2%
Incid. cycle investissements des pouv. locaux	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	-0,5%	0,0%	0,2%	-0,2%
Incid. écart d'indexation / inflation	-0,2%	-0,5%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,1%
Croiss. réelle corrig. (Non-corr. moins Correct. Tot.)	3,0%	2,7%	1,8%	2,4%	3,4%	2,6%	2,3%	2,9%

Vu la pluralité des méthodologies existantes, certaines de ces corrections sont sujettes à discussion et en particulier la composante cyclique, et leur interprétation doit des lors se faire avec beaucoup de prudence, certainement quant à leurs niveaux ; cette correction est néanmoins effectuée pour avoir une idée approximative de la tendance sous-jacente, « structurelle », des données analysées.

L'ordre de ces corrections pourrait bien entendu être modifié. Le tableau qui précède fournit, au niveau consolidé de l'ensemble des administrations publiques, une analyse illustrative de l'impact individuel de chacune des corrections sur le rythme annuel ou moyen d'évolution des dépenses primaires réelles ou en « volume » (prix constants), par rapport à leur évolution apparente et non-correctée.

Ratio des dépenses primaires : du ratio non-correcté en valeur au ratio corrigé en volume

Enfin, des corrections analogues doivent être effectuées pour mieux identifier les déterminants (cycliques, non-récurrents, structurels, discrétionnaires) de l'évolution des *ratios* apparents de dépenses primaires totales et/ou finales (en % du PIB en valeur). Le ratio (au PIB) en valeur des dépenses primaires corrigées (voir l'énumération ci-avant, jusqu'au point 4 inclus) peut en effet lui-même être décomposé en trois éléments additifs, dont deux éléments non-discrétionnaires et une composante « résiduelle », en volume. Cette dernière peut être considérée comme structurelle et fournissant un bon indicateur « proxy » de l'orientation discrétionnaire ou délibérée en matière d'impulsions budgétaires (expansives, neutres ou au contraire restrictives).

Les deux composantes non-discrétionnaires mentionnées ci-dessus sont les suivantes :

1. Un effet cyclique purement statistique encore appelé « effet-dénominateur » ou « écart de PIB » – par rapport à son trend. En effet, lorsque le PIB en volume « Y_v » – au dénominateur du ratio - augmente plus vite que le PIB tendanciel Y_t , alors – toutes autres choses restant égales par ailleurs – ceci pousse le ratio apparent des dépenses primaires corrigées à la *baisse*, et inversement en cas de croissance réelle du PIB plus lente que le trend estimé.
2. Un effet dit « prix relatifs ». Lorsque le déflateur (pondéré) « P_u » de la dépense publique primaire – au numérateur du ratio - augmente plus vite que le déflateur du PIB « P_y » - au dénominateur du ratio -, autrement dit lorsque le prix relatif de la dépense primaire augmente, alors, toutes autres choses restant égales par ailleurs, le ratio apparent en valeur augmente indépendamment des évolutions-volumes structurelles ou discrétionnaires sous-jacentes. On a évidemment une configuration inverse en cas de baisse du prix relatif « $P_r = P_u / P_y$ » de la dépense primaire.

Tableau 40
Ratios des dépenses primaires en valeur et volume

Ratios comparés des dépenses primaires		Niveaux, % PIB (sauf italiques = écart annuel)					Evolutions Cumulées		
		2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007	2003-2005	2005-2007
Ensemble des Administrations Publiques									
Dépenses prim. en définit. SEC95 - EUROSTAT.	(1)	45,8%	44,4%	47,5%	44,5%	44,9%	-0,8%	1,7%	-2,5%
+ Correct. pour cessions d'actifs	(2a)	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
+ Autres correct. (cotisat. fict., transf. fisc. à l'UE)	(2b)	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	-0,1%	0,0%	0,0%
Dépenses primaires en définition CSF	(3)=(1-2)	44,4%	43,1%	46,1%	43,4%	43,5%	-0,8%	1,7%	-2,6%
Correct. diverses à déduire (hors cess. d'actifs)	(4)	2,3%	1,5%	4,4%	2,0%	1,8%	-0,5%	2,1%	-2,6%
+ "One-shots" hors cessions d'actifs (yc. SNCB 2007)	(4a)	0,6%	-0,3%	2,5%	0,0%	0,3%	-0,4%	1,9%	-2,2%
+ Périmètre (EPRT)	(4b)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Financement total de l'UE	(4c)	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Chômage cyclique	(4d)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%
+ Cycle d'Investissements des PL	(4e)	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	-0,1%
Ratio CSF corrigé en valeur	(5)=(3-4)	42,1%	41,6%	41,7%	41,4%	41,7%	-0,4%	-0,4%	0,0%
Correct. Y-GAP et prix relatifs ("+" = fav.) - A déduire	(6)	0,8%	0,1%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-1,1%	-0,5%	-0,6%
+ Incid. Y - GAP ("effet-dénominateur")	(6a)	0,5%	0,1%	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,7%	-0,2%	-0,6%
+ Incid. prix relatifs (P2000) / Déflateur du PIB.	(6b)	0,3%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
Pm. Incidences conjoncturelles totales	(7)=(4d.+6a)	0,5%	0,3%	0,4%	0,1%	-0,3%	-0,9%	-0,1%	-0,8%
Ratio structur. en vol., en % PIB tend., dont:	(8)=(5-6)	41,3%	41,5%	41,4%	41,5%	42,1%	0,8%	0,1%	0,6%
<i>Pm. Ecart annuel (moy.)= Impuls. Discrét.</i>	d8	0,4%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,5%	0,2%	0,1%	0,3%
Ecart de ratios CSF "Vol. corr. / Valeur non-corr."	(9)=(3-8)	3,0%	1,6%	4,7%	1,8%	1,5%	-1,6%	1,6%	-3,2%
<i>Pm. Evolut. annuelle (ou moyenne) de l'Ecart, dont:</i>	d9	1,4%	-1,5%	3,1%	-2,8%	-0,4%	-0,4%	0,8%	-1,6%
+ Cycliques tot. (chôm. + PIB-GAP)	d9a	0,6%	-0,3%	0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,4%
+ Cycle Investiss. PL + Prix-relatifs	d9b	0,0%	-0,3%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
+ Divers autres (one-shots, périmètre, financ. UE)	d9c	0,8%	-0,9%	2,8%	-2,5%	0,2%	-0,1%	1,0%	-1,1%

Note : Dans un souci de lisibilité les chiffres sont arrondis à la première décimale. Il en résulte que la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peuvent s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le ratio structurel en volume des dépenses primaires, tel que repris dans le tableau ci-avant (ligne 8), est le ratio corrigé CSF en valeur de ces dépenses (ligne 5), ajusté de plus pour les deux autres incidences non-discrétionnaires mentionnées ci-dessus (corrections 6a et 6b).

A titre illustratif, les évolutions pour l'année 2007, par rapport à 2006, peuvent se lire comme suit :

1. Le ratio apparent en définition SEC95 progresse en 2007 de 0,5% de PIB.
2. Le ratio CSF non-corrigé pour sa part enregistre une progression plus limitée de 0,2% de PIB, l'écart de 0,3% de PIB par rapport au point ci-dessus s'expliquant pour l'essentiel par la forte diminution en 2007 des cessions d'actifs, qui avaient « artificiellement » réduit en 2006 le ratio SEC95 apparent des dépenses primaires (dépenses en capital).
3. Les autres corrections (à déduire) qui permettent ensuite de passer au ratio « CSF corrigé » (pour les one-shots, le chômage cyclique, etc.) se réduisent globalement de 0,1% de PIB seulement en 2007 (par rapport à 2006), suite aux évolutions divergentes de diverses composantes. Les incidences « one-shots » en dépenses primaires (hors cessions d'actifs) augmentent de 0,3% de PIB en 2007, mais ceci est plus qu'intégralement contrebalancé par la réduction des dépenses cycliques de sous-emploi (-0,15% de PIB) et surtout la réduction (cyclique aussi) des investissements des pouvoirs locaux, à concurrence de 0,2% de PIB, après le pic « électoral » atteint en 2006. Au total, le ratio « CSF corrigé » en valeur augmente par conséquent de 0,3% de PIB (+0,2% - (-0,1%)).
4. Les autres corrections permettant de passer au ratio structurel en volume se soldent à leur tour par une réduction de 0,2% de PIB entre 2006 et 2007, traduisant pour l'essentiel l'impact favorable (à la baisse) sur le ratio des dépenses primaires de l'amélioration de l'Output-Gap enregistrée pour la seconde année consécutive en 2007, du fait de « l'effet-dénominateur » expliqué ci-avant. En 2007, l'impact du jeu des prix relatifs sur le ratio est pratiquement nul.
5. Au total, le ratio structurel en volume augmente donc de pas moins de 0,5% de PIB, (soit les +0,3% de PIB de ratio CSF corrigé en valeur (point 4) moins les -0,2% de PIB d'effet-dénominateur), ce qui correspond à un écart de croissance très substantiel des dépenses primaires corrigées ou structurelles en termes réels par rapport à la croissance tendancielle en volume du PIB.

Au total, l'écart entre le ratio CSF non-corrigé en valeur et le ratio CSF structurel en volume (ligne 9) passe de 1,8% de PIB en 2006 à 1,5% de PIB en 2007, soit une réduction totale de 0,3% de PIB, traduisant l'impact globalement favorable des incidences dites non-discrétionnaires. Cette évolution peut à son tour être décomposée en trois éléments principaux.

1. Une composante conjoncturelle totale très favorable (près de -0,4% de PIB d'incidence à la baisse sur le ratio apparent des dépenses primaires, dont -0,15% de PIB « d'effet-numérateur » via la réduction des dépenses cycliques de chômage, et plus de -0,2% de PIB d'effet-dénominateur via l'amélioration de l'Output-Gap).
2. L'impact mentionné de la réduction « cyclique » (et réversible) des dépenses d'investissements des PL (-0,2% de PIB)..
3. Enfin à l'inverse des incidences one-shots défavorables à concurrence de plus de 0,2% de PIB en dépenses primaires, liées à des remboursements exceptionnels et importants de taxes aux entreprises (pour plus de 485 millions d'euros), à un préfinancement d'Aquafin pour près de 200 millions d'euros ainsi qu'à l'incidence nette de la reprise par l'Etat des pensions des agents statutaires de la SNCB.

Périmètre et one-shots en recettes

En recettes publiques, les corrections apportées tiennent compte non seulement des one-shots identifiées (cf. infra), mais également des extensions de périmètre des APU en la matière après 2002.

Pour ce qui est des one-shots hors cessions d'actifs (y compris les reprises de fonds de pensions par les Pouvoirs publics), elles sont reprises des données détaillées fournies par la BNB dans le cadre de sa méthodologie d'estimation des incidences cycliques et non-récurrents et des soldes structurels. Les cessions d'actifs sont reprises directement des comptes nationaux détaillés, pour les différents niveaux de pouvoirs.

Les extensions de périmètre enfin pour la période post-2002 ne concernent que deux cas principaux.

1. Dans le cadre du passage de l'ancienne comptabilité en définition « ICN » à la nouvelle comptabilité « ICN » conforme à l'optique EUROSTAT, l'intégration du FIF dans le périmètre des APU implique une extension-majoration des recettes publiques non-fiscales (produits des ventes de biens et services principalement) à concurrence de 240 millions d'euros environ ou un peu moins de 0,1% de PIB.
2. En 2007, dans le cadre de la reprise par l'Etat des pensions des agents statutaires de la SNCB, le Pouvoir fédéral perçoit dorénavant, en provenance de cette dernière, des cotisations effectives pour un montant de près de 200 millions d'euros, et ce en compensation du coût net de cette opération en matière de dépenses primaires (voir à ce propos la section consacrée spécifiquement au traitement de ce cas).

ANNEXE II.
PROCÉDURES ET ÉTAPES DE L'ESTIMATION PRÉVISIONNELLE DES RECETTES
FISCALES TOTALES DU PF

Cette annexe détaille les diverses étapes et procédures permettant d'établir, au temps « t », une prévision de recettes fiscales pour le Pouvoir fédéral au temps « t+1 ». Elle analyse les marges d'incertitude ou d'erreur prévalant à chaque étape.

Au niveau du Budget initial, les étapes s'articulent de la manière suivante :

1. Une estimation des recettes probables pour l'année en cours « t », établie à l'automne, et qui servira de base d'amorçage pour l'estimation des recettes initiales pour l'année suivante « t+1 ». Une surestimation de la base d'amorçage (au temps « t ») conduit, toutes autres choses restant égales, à une surestimation des recettes escomptées l'année suivante (et vice-versa pour une sous-estimation). En circonstances normales, comme lors de l'élaboration du Budget 2007, ces recettes « probables » sont estimées en automne sur base des réalisations pour les huit à neuf premiers mois de l'année (en base caisse) ainsi que de prévisions de la Trésorerie sur cette base pour les mois restants de l'année.
2. La seconde étape consiste à identifier les paramètres d'évolution des bases macroéconomiques imposables, tels qu'ils peuvent être dérivés du Budget économique publié bis-annuellement par l'ICN, et réalisé par le Bureau fédéral du Plan. Ce qui importe ici pour la prévision des recettes, c'est moins a priori la croissance économique réelle (PIB en volume) que la croissance nominale pondérée des diverses bases macroéconomiques imposables, donc aussi l'inflation « totale » mesurée par le déflateur du PIB et de ses principales composantes. Les « erreurs » de prévision macroéconomique (y compris quant à la structure de la croissance nominale) risquent ainsi d'entacher les prévisions de recettes. Il se peut aussi que les bases imposables fiscales effectives ne se comportent pas exactement comme les bases macroéconomiques sous-jacentes, par exemple du fait de changements imprévus (92) de comportements fiscaux des agents économiques, ou lors de réformes fiscales pouvant entraîner de tels changements de comportements. Il importe de noter enfin que les bases d'amorçage ainsi définies, en base caisses, sont de plus corrigées pour des effets « de glissement » transitoires de recettes, également estimés, pouvant survenir d'une année sur l'autre, et qu'il convient donc de neutraliser.
3. C'est sur base des recettes probables et des paramètres déterminant la croissance escomptée des diverses bases macroéconomiques nominales (sauf pour les accises (93)) que la méthode désagrégée (94) d'estimation des recettes est ensuite appliquée. Cette méthode ne concerne grosso modo « que » 85% environ des recettes totales perçues par le Pouvoir fédéral, les autres recettes étant estimées sur base de méthodes ad hoc non-économétriques. Comme pour toute méthode de prévision économétrique, celle-ci produit des estimations « centrales », avec une marge d'erreur ou d'imprécision qui est minimisée mais qui subsiste, le principal souci étant de ne pas avoir de biais d'estimation systématique

92 Et par conséquent non pris en compte dans l'estimation du coût ou du rendement des mesures ou incidences complémentaires.

93 Pour lesquels ce sont des variables « réelles » ou en volume qui comptent.

94 Cette méthode consiste dans ses grandes lignes à estimer quatre impôts principaux (l'IPP, l'ISOC, la TVA « pure » et les Accises), en appliquant aux bases macro-économiques imposables une série de coefficients estimés économétriquement sur base de relations statistiques testées sur des séries chronologiques.

(à la hausse ou à la baisse). Il est à relever que la méthode de prévision économétrique est contrainte par la disponibilité des données exogènes en projection. L'analyse statistique du passé peut être affinée par le recours à des variables exogènes additionnelles disponibles rétrospectivement ; mais si les données correspondantes ne sont pas disponibles en prévision (dans le Budget économique prévisionnel), elles ne peuvent être intégrées à l'analyse prévisionnelle.

4. Une fois l'estimation de base obtenue pour les recettes fiscales sur une base « ex ante » ou en régime non-décrétionnaire (à législation fiscale inchangée), il convient d'imputer l'estimation du rendement net (positif ou négatif) des mesures complémentaires décidées lors de l'élaboration du budget, ainsi que celle des incidences complémentaires sur l'année à venir de mesures pluriannuelles décidées antérieurement. Si la quantification de l'impact de certaines mesures ou décisions fiscales ne pose pas de problèmes particuliers, dans d'autres cas (95), cette quantification peut être beaucoup plus aléatoire et imprécise, avec le risque récurrent de surestimer le rendement (positif) de certaines mesures, et/ou de sous-estimer inversement le coût fiscal net d'autres décisions. Une fois cette estimation « ex post » obtenue, elle est corrigée une dernière fois pour tenir compte des glissements et autres facteurs techniques pouvant intervenir (entre t+1 et t+2).

Lors du contrôle budgétaire qui intervient normalement en février-mars du temps « t+1 », la première source d'incertitude ou d'erreur est en principe éliminée, car les recettes effectives d'amorçage (en base caisse) de l'année écoulée sont normalement connues. La marge d'erreur ou d'incertitude sur les bases macroéconomiques est en principe réduite, mais est loin d'être éliminée, puisque les comptes nationaux détaillés relatifs à l'année « t+1 » ne sont disponibles en définitive qu'à l'automne de l'année « t+2 ».

95 Comme lors de l'estimation du rendement de mesures peu spécifiées de lutte contre la fraude fiscale ou de meilleur recouvrement des recettes, ou lors de la mise en œuvre de nouvelles taxes ou de réformes dont il faut encore préciser les modalités d'application, ou encore lors de la prise en compte « d'effets-retour » déconnecté du Budget économique et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un bouclage macro-économétrique cohérent et complet.

ANNEXE III
RATIO DES DÉPENSES PRIMAIRES, EFFETS « PRIX RELATIFS »
ET INCIDENCES CYCLIQUES

Avec:

Y_I = le PIB en valeur = $Y_v * P_y$, et P_y le déflateur du PIB

\hat{Y}_v = le PIB tendanciel en volume, Y_v = le PIB effectif en volume

P_u = le déflateur des dépenses publiques primaires (96)

DPRI = les dépenses primaires en valeur (hors dépenses cycliques de chômage et hors dépenses « one-shots »), et

$DPRI = DPR_v * P_u$

$Pr = (P_u / P_y) =$ les prix relatifs

icy = l'indicateur d'incidences cycliques liées au PIB-GAP « Gap »

(Y_v / \hat{Y}_v)

= l'effet cyclique « dénominateur »

Nous n'aurons que le ratio en valeur des dépenses primaires

$dprl = DPRI / Y_I = (DPR_v * P_u) / (Y_v * P_y) = (DPR_v / Y_v) * Pr$

$= (DPR_v / \hat{Y}_v) * (\hat{Y}_v / Y_v) * Pr = (dprv / (Y_v / \hat{Y}_v)) * Pr$

Avec $dprv$ = le ratio structurel en volume cycliquement corrigé (corrigé pour les effets « dénominateur ou Y-GAP » et « prix relatifs »)

Et : « iCy/Pr » = $[(Y_v / \hat{Y}_v) / Pr]$ = l'indicateur cyclique « réel » (corrigé pour les prix relatifs)

Nous aurons $= dprl = dprv / (iCy/Pr)$

et, symétriquement

$dprv = dprl * (iCy/Pr)$

= le ratio structurel des dépenses primaires en volume (en % du PIB tendanciel)

96 Soit une moyenne pondérée de l'indice-santé (variable « proxy » pour l'indice d'indexation des rémunérations publiques et prestations sociales en espèces) et de l'indice national des prix à la consommation (variable « proxy » pour le déflateur des autres dépenses primaires).