
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Le présent Avis de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances (ci-après : la Section) commente les évolutions budgétaires récentes. La Section place les réalisations budgétaires de 2019 dans une perspective à moyen terme (point 1 de l'Avis) et les évalue sur base des règles budgétaires existantes (point 2 de l'Avis). Enfin, les perspectives pour les années 2020-2021 sont brièvement tracées et les points d'attentions pour la politique à venir sont mentionnés (point 3 de l'Avis).

Réalisations budgétaires 2019 dans une perspective à moyen terme

L'ensemble des administrations publiques a enregistré en 2019 un solde de financement nominal de -1,9% du PIB. Le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques a ainsi augmenté de 1,1 point de pourcentage du PIB par rapport à l'année budgétaire 2018, durant laquelle un déficit de 0,8% du PIB avait été réalisé. En 2019, la part des recettes publiques a diminué de 1,1 point de pourcentage du PIB pour atteindre un niveau de 48,7% du PIB. La forte diminution des recettes publiques résulte entre autres d'une baisse prononcée des recettes à l'impôt des sociétés. La forte hausse des versements anticipés des entreprises en 2017-2018 a été en partie de nature temporaire en raison du glissement dans le temps des versements anticipés. De plus, les recettes des impôts directs sur les ménages ont aussi connu une forte baisse en raison de la dernière phase du *tax-shift*.

La part des dépenses publiques est restée stable à 50,6% du PIB. La progression des dépenses primaires à concurrence de 0,1 point de pourcentage du PIB s'explique par la hausse des prestations sociales (+0,2 point de pourcentage du PIB). Cette hausse a été partiellement compensée par la baisse des dépenses d'investissement à concurrence de 0,1 point de pourcentage du PIB.

Le solde primaire a diminué de 1,2 point de pourcentage du PIB en 2019, passant d'un excédent primaire de 1,3% du PIB à un excédent symbolique de 0,1% du PIB. La détérioration du solde de financement a été légèrement atténuée par une poursuite de la baisse des charges d'intérêts de 0,1 point de pourcentage du PIB. En 2019, les charges d'intérêts ont ainsi atteint 2,0% du PIB.

Tableau 1
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (en p.p.)
Recettes (*)	49,6%	49,1%	49,6%	49,8%	48,7%	-1,1%
Recettes fiscales et parafiscales	44,8%	44,0%	44,5%	44,7%	43,7%	-1,0%
Impôts directs sur les ménages (dont IPP), non-résidents et ISBL	13,0%	12,5%	12,4%	12,4%	12,0%	-0,5%
Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC)	3,4%	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	-0,6%
Impôts indirects	13,5%	13,8%	13,7%	13,8%	13,9%	0,1%
Cotisations sociales effectives	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,3%	0,0%
Impôts en capital	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	-0,1%
Recettes non fiscales, dont	4,7%	5,0%	5,1%	5,1%	5,0%	-0,1%
Revenus de la propriété	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	-0,1%
Dépenses primaires (*)	49,1%	48,7%	47,9%	48,5%	48,6%	0,1%
Rémunérations	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	10,1%	0,0%
Prestations sociales, dont	24,7%	24,7%	24,5%	24,6%	24,8%	0,2%
en espèces	17,0%	16,9%	16,9%	16,9%	17,0%	0,1%
en nature	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,8%	0,1%
Investissements	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,6%	-0,1%
Autres	11,6%	11,4%	10,9%	11,1%	11,1%	0,0%
Solde primaire	0,5%	0,3%	1,6%	1,3%	0,1%	-1,2%
Charges d'intérêts	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Solde de financement	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,1%
Composante cyclique	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%
One-shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	-0,5%
Solde structurel	-2,6%	-2,4%	-1,6%	-1,9%	-2,4%	-0,5%
Solde primaire structurel	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,6%
Dettes brutes	105,2%	104,9%	101,8%	99,9%	98,7%	-1,2%

(*) Recettes et dépenses primaires déterminées selon la définition CSF (hors cotisations sociales imputées mais impôts cédés à l'UE inclus et les ventes d'actifs sont comptabilisées dans les recettes).

Source : ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2020)), Perspectives économiques 2020-2025 BFP (mars/juin 2020), et calculs propres.

Selon une approche structurelle, il est fait abstraction de l'impact de la conjoncture et des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement. Considéré en termes structurels, le solde structurel s'est détérioré de 0,5 point de pourcentage du PIB en 2019 pour atteindre -2,4% du PIB. La détérioration structurelle est moins prononcée que la détérioration nominale (-1,1 point de pourcentage du PIB) en raison de la baisse de l'impact favorable de la composante cyclique et des facteurs temporaires et non récurrents. En 2019 (+0,5% du PIB potentiel), l'output gap a légèrement baissé par rapport à 2018 (+0,7% du PIB potentiel), mais est resté positif. L'influence positive de l'output gap sur le solde de financement nominal a par conséquent diminué de 0,1 point de pourcentage du PIB. Les one-shots ont eu un impact positif (favorable) de 0,2% du PIB sur le solde budgétaire alors qu'on notait encore un impact positif de 0,6% du PIB en 2018 (principalement en raison de la hausse temporaire des versements anticipés des entreprises).

L'évolution budgétaire de l'ensemble des administrations publiques est répartie entre ses sous-secteurs au point 1 du présent Avis : Entité I (point 1.2), Communautés et Régions (point 1.3) et Pouvoirs locaux (point 1.4).

Tableau 2
Soldes de financement des sous-secteurs de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (en p.p.)	2018 (*)	Δ 2018-2019 (en p.p.) (*)
Entité I	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,2%	-1,7%	-1,5%	-0,6%	-1,1%
Entité II	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,2%	0,0%
Communautés et Régions	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%
Pouvoirs locaux	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%
Ensemble des APU	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,1%	-0,8%	-1,1%

Note : Après correction pour le one-shot relatif à la fixation du facteur d'autonomie définitif.

Source : ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2020)), Perspectives économiques 2020-2025 BFP (mars/juin 2020), et calculs propres.

Réalisations budgétaires 2019 par rapport aux règles budgétaires existantes, perspective sommaire pour 2020-2021 et points d'attention pour la politique future

Aujourd'hui, le grand défi est la conciliation et la coexistence de ce que doivent être les objectifs prioritaires de la politique économique et de la politique budgétaire, à savoir d'une part la maîtrise nécessaire de la crise sanitaire et l'allègement des conséquences économiques, sociales et budgétaires désastreuses qui en découlent, ainsi que la politique de relance économique nécessaire, et d'autre part le retour à moyen et long terme à des finances publiques soutenables et prudentes dans lesquelles des déficits et accroissements de la dette excessifs sont à proscrire.

Notre pays doit plus que jamais s'inscrire, en tant qu'État membre responsable de l'Union européenne, et en particulier de la zone euro, dans une politique économique coordonnée, soutenue par une politique budgétaire coordonnée, comme cela est et sera précisé par les instances européennes dans les prochains mois, car notre pays dont l'économie est fortement ouverte, et donc très dépendante des autres États membres pour notre bien-être, ne peut qu'en bénéficier à terme.

La soutenabilité à moyen et long terme des finances publiques doit être garantie de sorte que les stabilisateurs automatiques puissent jouer et ainsi absorber les chocs conjoncturels sans impacter l'économie de manière néfaste. Comme bien d'autres pays, la Belgique a été surprise à la mi-mars par la flambée de la pandémie de Covid-19, mais la position défavorable de notre pays sur le plan budgétaire constitue une différence majeure avec certains autres États membres de la zone euro. Afin d'augmenter à terme la résilience de notre économie et de notre société, il convient aussi certainement de tirer les leçons qui s'imposent de la crise sur le plan budgétaire de sorte que, conformément aux critères budgétaires européens, il soit à l'avenir tenu compte des recommandations pour constituer des amortisseurs en période de conjoncture économique favorable pour les périodes de conjoncture économique moins favorable ou pour absorber des chocs internes ou externes inattendus.

La politique budgétaire doit être orientée sur une vision stratégique à long terme et sans remettre à plus tard les objectifs budgétaires à moyen terme comme ce fut le cas de manière répétée dans le passé. C'est une condition importante pour pouvoir offrir toutes les chances aux jeunes et futures générations malgré les vulnérabilités qui mettent notre pays face à des défis considérables. Les conséquences économiques et budgétaires du vieillissement de la population, la réduction continue du taux d'endettement substantiel, et les investissements publics nécessaires pour permettre une croissance économique durable et assurer que la transformation numérique et la transition écologique ne soient pas manquées, n'en sont que quelques exemples.

La nécessité d'un revirement est clairement rendue dans les résultats de l'évaluation des réalisations budgétaires de l'année 2019. Les résultats du contrôle du respect des critères européens des volets préventif et correctifs du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que des règles budgétaires nationales ne sont pas du tout optimistes.

En ce qui concerne le volet préventif, la Commission européenne a fait remarquer :

- un écart important en 2019 et pour 2018 et 2019 considérés conjointement de l'amélioration structurelle minimale requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme au niveau de l'ensemble des administrations publiques, soit l'équilibre structurel qui était encore visé en 2021 dans le Programme de stabilité 2019-2022 ;
- un écart important de la référence de dépenses au niveau de l'ensemble des administrations publiques en 2019 et pour 2018 et 2019 considérés conjointement.

Sur base de ces constatations, la Commission européenne a conclu qu'il y a eu un écart important de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme conformément au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Le fait que les conditions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance n'aient pas été respectées, est selon la Commission européenne un facteur aggravant pour l'évaluation selon laquelle la Belgique n'a pas respecté à première vue (prima facie) le critère de la dette du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance en 2019.

Ces constatations sont tout à fait en accord avec les prévisions pessimistes de la Commission en juin 2019 sur la faisabilité des objectifs (indicatifs) qui ont été retenus pour 2019-2020 dans le Programme de stabilité 2019-2022. La Commission relevait alors déjà le risque d'écarts et même d'écarts importants par rapport aux critères du Pacte de stabilité et de croissance pour 2018 et 2019 conjointement.

Ce pessimisme a conduit la Commission en juin 2019 à attirer à nouveau l'attention sur le fait que la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme est à risque et constitue toujours un défi sérieux en raison de la combinaison d'un taux d'endettement élevé et d'une hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population, en particulier les dépenses de pensions et soins de longue durée.

Il va sans dire que cet avertissement doit être aujourd'hui, plus encore que par le passé, un point d'attention central dans l'élaboration des options politiques futures et du plan de relance économique.

En ce qui concerne le respect des critères du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance, la Commission européenne a estimé que :

- malgré la forte augmentation du solde de financement nominal de l'ensemble des administrations publiques en 2019, le critère du déficit de 3% du PIB a encore été respecté ; mais la Commission prévoit un dépassement significatif de la valeur de référence pour 2020 et 2021 ;
- aucun facteur pertinent ne peut être pris en compte étant donné que le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques dépasse la valeur de référence de 60% du PIB et que la double condition n'est pas remplie, à savoir que le déficit public demeure proche de la valeur de référence de 3% du PIB et que le dépassement de la valeur de référence ne soit que de nature temporaire ;

- les progrès réalisés vers le respect de la référence d'ajustement de la dette sont insuffisants et après avoir pris en considération l'ensemble des facteurs pertinents, le critère de la dette n'a pas été respecté en 2019 ;
- l'analyse que la Commission a retenue dans le rapport du 20 mai 2020 visé à l'article 126(3) du TFUE, attire l'attention sur le fait que le critère du déficit et de la dette du Pacte de stabilité et de croissance n'a pas été respecté.

Sur base de l'appréciation du respect des règles budgétaires nationales comme déterminée dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 ¹, la Section a adopté les conclusions suivantes :

- des progrès insuffisants ont été réalisés dans l'implémentation de la coordination budgétaire interfédérale requise et sa surveillance, et ce, malgré l'exigence européenne concernant la mise en place d'institutions nationales indépendantes qui doivent assurer le monitoring de règles budgétaires nationales, y compris une règle pour implémenter l'objectif budgétaire à moyen terme au niveau national ; ces institutions sont aussi chargées de l'évaluation dans le cadre du mécanisme de correction automatique.

Pour cette raison, la Section rappelle de nouveau l'importance d'une coordination budgétaire efficace afin de réaliser la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme, conformément aux engagements de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne, et de garantir ainsi la soutenabilité des finances publiques dans l'intérêt des générations futures.

C'est pourquoi le message retenu dans l'avis de la Section de juillet 2019 est de nouveau répété, à savoir que la Commission européenne a déjà formulé d'importantes observations concernant le dysfonctionnement de la coordination budgétaire belge. Dans sa proposition de recommandations adressée au Conseil de l'Union européenne le 9 juillet 2019, la Commission fait notamment remarquer que :

- la coordination budgétaire entre les niveaux de pouvoir n'est pas suffisamment flexible afin de libérer des marges pour les investissements publics ;
- une coordination budgétaire efficace est nécessaire dans un État fédéral tel que la Belgique, où une part importante des dépenses publiques relève de la compétence des entités fédérées et des Pouvoirs locaux ;

¹ Cf. https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

- l'absence d'accord concernant les objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir peut compromettre la réalisation de la trajectoire budgétaire globale vers l'objectif à moyen terme.

En l'absence d'engagements officiels souscrits pour les objectifs fixés dans le Programme de stabilité 2019-2022 (et tous les autres Programmes de stabilité depuis 2014), l'évaluation du respect des règles budgétaires nationales par la Section n'est qu'illustrative :

- au niveau de l'Ensemble des administrations publiques, l'amélioration structurelle visée mentionnée dans le Programme de stabilité n'a pas été atteinte, que ce soit en 2019 ou lorsque 2018 et 2019 sont considérés conjointement ;
- cette même conclusion est aussi valable pour l'Entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale) ;
- au niveau de l'Entité II (Communautés, Régions, Commissions communautaires et Pouvoirs locaux consolidés), l'objectif d'amélioration structurelle prévue a bien été réalisé, tant en 2019 que lorsque 2018 et 2019 sont considérés conjointement.

Enfin, il y a lieu d'attirer encore l'attention sur l'avis du Conseil de l'Union européenne après examen du programme de stabilité pour 2020 :

« Le Conseil recommande que la Belgique s'attache, en 2020 et 2021 :

1. Dans le respect de la clause dérogatoire générale, à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement; à renforcer la résilience globale du système de santé et à garantir l'approvisionnement en produits médicaux critiques.
2. À atténuer les répercussions sur l'emploi et les effets sociaux de la crise, notamment en promouvant des mesures actives efficaces du marché du travail et en encourageant le développement des compétences.

3. À parvenir à une mise en œuvre efficace des mesures visant à aider les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants en leur fournissant des liquidités et à améliorer l'environnement des affaires; à lancer des projets aboutis d'investissement public et à promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique; à axer les investissements sur la transition écologique et numérique, en particulier sur les infrastructures de transport durable, la production et l'utilisation propres et efficaces d'énergie, les infrastructures numériques, comme les réseaux 5G et Gigabit, et la recherche et l'innovation. »