



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »



***EXECUTION DU PROGRAMME DE STABILITE
EN 2001***



FEVRIER 2002

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	3
AVANT - PROPOS	5
SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS	6
1. Principales conclusions au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics	6
2. Principales conclusions au niveau de l'entité I	9
3. Principales conclusions au niveau de l'entité II	10
4. Examen prospectif de l'exécution du programme de stabilité 2002-2005 en 2002	11
TEXTE INTEGRAL	12
1. Evolutions globales	12
1.1 Les principales lignes de force du programme de stabilité 2001-2005	12
1.2 Respect des objectifs en 2001	14
1.3 Du solde corrigé du cycle au solde structurel	16
1.4 Les réalisations dans une perspective internationale	18
2. Principales évolutions au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics	20
2.1 Déterminants du solde	20
2.2 Réalisations détaillées de l'ensemble des pouvoirs publics	21
2.2.1 Evolution des recettes	21
2.2.2 Evolution des dépenses primaires	23
2.2.3 Evolution des charges d'intérêts	25
2.2.4 Evolution du taux d'endettement	26
3. Evolutions au niveau des entités et des sous-secteurs	28
3.1 Evolutions au niveau de l'entité I et de ses sous-secteurs	28
3.1.1 Principales évolutions au niveau de l'entité I	28
3.1.2 Principales évolutions au niveau du pouvoir fédéral	30
3.1.3 Principales évolutions au sein de la sécurité sociale	33
3.2 Evolutions au sein de l'entité II et de ses sous-secteurs	35
3.2.1 Principales évolutions au sein de l'entité II	35
3.2.2 Principales évolutions au niveau des communautés et des régions	36
3.2.3 Principales évolutions au niveau des pouvoirs locaux	38
4. Perspectives pour 2002	40
4.1 Le programme de stabilité 2002-2005	40
4.2 Exécution du programme de stabilité en 2002 dans un contexte macro-économique difficile	42
4.3 Nécessité d'une adaptation des budgets	42
4.3.1 Au niveau de l'entité I	43
4.3.2 Au niveau de l'entité II	44

LISTE DES ABREVIATIONS

BCE	Banque Centrale Européenne
FMI	Fonds Monétaire International
ICN	Institut des Comptes Nationaux
IPP	Impôt des Personnes Physiques
LSF	Loi spéciale de Financement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLO	Obligation linéaire
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
SEC	Système européen de comptes économiques
SFP	Société fédérale de Participations
SNCI	Société nationale de crédit à l'industrie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Universal Mobile Telecommunications systems

Les Membres de la Section

Monsieur P. VAN ROMPUY, Président

Madame M. DE WACHTER

Monsieur J.P. PAUWELS

Monsieur G. QUADEN

Représentants de la Banque Nationale de Belgique

Monsieur B. JURION

Représentant du Ministre des Finances

Monsieur J.-P. ARNOLDI

Monsieur D. HEREMANS

Monsieur G. RAYP

Monsieur R. DESCHAMPS

Madame D. MEULDERS

Monsieur M. BIENSTMAN

Madame D. JANSSEN

Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Observateurs :

Messieurs H. BOGAERT

A. BOON

C. HELLEBRANDT, représentant de la Communauté germanophone

Le Secrétariat :

Madame C. SPINNOY

Messieurs G. DE SMET

F. STALLAERT

AVANT - PROPOS

Le pacte de stabilité et de croissance a donné une impulsion importante à la coordination de la politique budgétaire au niveau européen. Les Etats membres se sont engagés à viser, à moyen terme, une position "proche de l'équilibre, voire excédentaire". Ils doivent expliciter annuellement, dans un programme de stabilité ou de convergence actualisé, les lignes de force de leur politique budgétaire. Les programmes introduits annuellement par le gouvernement belge chargent la Section d'établir, dans le courant du printemps, un avis relatif au respect des objectifs du programme de stabilité.

Le présent avis évalue les réalisations budgétaires 2001 par rapport aux objectifs fixés dans le programme de stabilité 2001-2005. La Section estime que sa mission ne se limite pas à la seule comparaison des réalisations et des objectifs. Elle aborde également les évolutions sous-jacentes et s'intéresse à l'évolution structurelle des recettes et des dépenses.

L'évaluation des réalisations 2001 est basée sur les estimations de la Banque nationale de Belgique qui ont servi de base au Rapport Annuel de cette institution (1). En ce qui concerne les années antérieures à 2001, les chiffres proviennent des Comptes des pouvoirs publics tels qu'ils ont été publiés par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). La présentation de ces données a été modifiée afin qu'elle corresponde mieux aux tableaux de synthèse publiés par l'ICN dans les Comptes des pouvoirs publics (2).

La synthèse regroupe les principales conclusions de la Section. Le texte même comporte quatre parties. La première partie analyse les évolutions constatées au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics en les plaçant dans leur contexte macro-économique et en les comparant aux évolutions constatées dans les pays environnants ou à la moyenne européenne.

Les parties deux et trois analysent respectivement les réalisations des entités I et II et de leurs sous-secteurs. On y vérifie par niveau de pouvoir dans quelle mesure les objectifs fixés ont été respectés.

La quatrième partie analyse dans quelle mesure les budgets initiaux des différentes entités permettent la réalisation des objectifs fixés pour 2002 dans le programme de stabilité 2002-2005.

1 La Section a également tenu compte de données plus récentes relatives aux transferts entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux dans le cadre de la réforme des polices. En raison de cet ajustement, tant les recettes que les dépenses des pouvoirs locaux ont été revues à la baisse.

2 Sauf indication contraire, les chiffres utilisés par la Section ne tiennent pas compte de ce qu'on appelle les cotisations sociales imputées. Il en résulte que tant le niveau des recettes que celui des dépenses sont inférieurs à ceux qui sont publiés dans le Rapport annuel de la Banque nationale de Belgique ou dans les tableaux de synthèse publiés par l'ICN dans les Comptes des pouvoirs publics. Cette correction est parfaitement neutre au niveau du solde.

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Le présent avis compare les réalisations budgétaires aux objectifs du programme de stabilité 2001-2005. La Section ne se contente pas de la seule comparaison des objectifs et des réalisations. Elle cherche également les facteurs pouvant expliquer le résultat et elle signale les principales évolutions constatées en matière de finances publiques. Cette synthèse regroupe les principales conclusions de la Section.

1. Principales conclusions au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics

Dans le programme de stabilité 2001-2005, le gouvernement s'est engagé, sur la base d'un déficit limité en 2000 et d'une évolution tendancielle de l'économie, à améliorer systématiquement la capacité de financement, qui devait passer de 0,2% du PIB en 2001 à 0,7% du PIB en 2005. Le programme de stabilité posait également comme règle de ne pas tenir compte, dans les objectifs 2001 du programme de stabilité, du produit de la vente de licences UMTS. L'engagement de constituer une capacité de financement devait s'appliquer également en cas de croissance décevante, sauf écarts négatifs sensibles de la croissance tendancielle ou évolution exceptionnelle des taux d'intérêt.

L'objectif au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics a été réparti entre les différentes entités. Leur engagement a été stipulé dans l'accord de coopération du 15 décembre 2000 relative aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005. Conformément à la recommandation de la Section, reprise dans le Rapport annuel 2000, et eu égard à l'évolution atypique des recettes des communautés et des régions, on s'est basé sur une capacité de financement de 0,3% du PIB. L'ensemble des communautés et des régions s'est engagé à réaliser une capacité de financement de 0,1% du PIB à partir de 2002. Compte tenu du cycle électoral, l'objectif des pouvoirs locaux en matière de solde de financement a été fixé à 0,2% du PIB pour la période 2001-2003, et à 0,1% du PIB pour les années ultérieures. Le solde de financement de l'entité I doit donc passer d'un besoin de financement de 0,3% du PIB à une capacité de financement de 0,5% en 2005.

D'après les données disponibles au début de l'année 2002, une capacité de financement de 0,2% du PIB a été atteinte en 2001, ce qui correspond à l'objectif fixé dans le programme de stabilité. Mais cet objectif doit encore être corrigé du produit de la vente des licences UMTS (0,2% du PIB). Après cette correction, le résultat en matière de solde de financement se situe 0,2% du PIB environ en dessous de l'objectif fixé. Au niveau du solde primaire, l'écart est un peu plus important mais il est partiellement compensé par les charges d'intérêt. Le solde de financement de l'entité I est 0,3 point de pourcentage en dessous de l'objectif (recettes UMTS comprises) et l'entité II fait légèrement mieux que respecter la norme fixée.

La réalisation de l'équilibre financier (à l'exclusion des recettes UMTS) place la Belgique dans un groupe de pays qui occupent au sein de l'eurozone une position intermédiaire entre le pays présentant des surplus importants et ceux qui affichent des déficits budgétaires supérieurs à 1,0% du PIB.

Tableau 1
Comparaison des principaux objectifs et de leurs réalisations

(en % du PIB)

	2000			2001		
	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Ecart	Objectifs y compris UMTS	Ecart
Entité I						
Solde primaire	6,3	5,7	5,5	-0,2	5,9	-0,3
Solde de financement	0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Entité II						
Solde primaire	0,6	1,0	1,2	0,2	1,0	0,2
Solde de financement	0,0	0,5	0,6	0,1	0,5	0,1
Communautés et régions	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3
Pouvoirs locaux	-0,2	0,2	0,0	-0,2	0,2	-0,2
Ensemble des pouvoirs publics						
Solde primaire	6,8	6,8	6,7	-0,1	7,0	-0,3
Solde de financement	0,1	0,2	0,2	0,0	0,4	-0,2
Taux d'endettement brut	109,3	105,8	107,6	1,8	105,6	2,0

L'amélioration de la capacité de financement de l'ensemble des pouvoirs publics, qui passe de 0,1% du PIB en 2000 à 0,2% du PIB en 2001, est à attribuer exclusivement à l'évolution des charges d'intérêt. Les recettes - exprimées en % du PIB - ont légèrement reculé, alors que l'importance des dépenses primaires a connu une augmentation marginale. C'est pourquoi le surplus primaire (6,7% du PIB) était inférieur de 0,1 point de pourcentage à celui de 2000.

Le résultat doit être apprécié dans son contexte conjoncturel. Le résultat favorable réalisé par les finances publiques en 2000 a été rendu possible en partie par la forte croissance économique. Lors de la confection du budget initial (automne 2000), la plupart des prévisions conjoncturelles tablaient sur un ralentissement limité de la croissance en 2001. Le Budget économique de juillet 2000, par exemple, tablait encore sur une croissance réelle du PIB de l'ordre de 3,1% en 2001. En application du principe du hamster doré, le gouvernement fédéral a basé son budget et celui de la sécurité sociale sur une croissance économique de 2,5%. Un amortisseur conjoncturel fut créé. Dans le courant de 2001, il devint évident que le ralentissement de l'économie serait plus sérieux que prévu initialement. Lors des différentes estimations du budget économique, la croissance pour 2001 fut revue à la baisse, passant de 2,8% en février à 2,4% en juillet et à 1,1% en octobre. Le fait que le gouvernement se soit basé sur une croissance tendancielle a permis d'absorber en partie l'impact de la croissance décevante grâce aux amortisseurs conjoncturels constitués.

En raison de la forte croissance en 2000, il s'était créé un important output gap positif (3). Même avec une croissance du PIB estimée à 1,0%, l'output gap restait positif en 2001. L'établissement d'un solde corrigé du cycle conjoncturel élimine l'influence de la conjoncture sur le solde. D'après les calculs de la Section, le solde corrigé du cycle est passé d'un besoin de financement de 0,6% du PIB en 2000 à un besoin de financement de 0,2%.

3 L'output gap représente l'écart entre le PIB effectif et le PIB tendanciel.

La Section constate que l'amélioration du solde corrigé du cycle est à attribuer essentiellement à l'impact de mesures non structurelles. En 2000 ces mesures ont eu un impact négatif sur le solde de financement. En 2001 certaines mesures non structurelles telles la vente de bâtiments publics et la vente de licences UMTS, ont contribué au solde. Le solde de financement structurel, obtenu en excluant du solde corrigé du cycle l'impact de mesures non structurelles, reste approximativement constant au niveau atteint en 2000. La Section constate par contre que le surplus primaire structurel a diminué de 6,4% du PIB à 6,0%.

La pression fiscale et parafiscale totale, qui fait abstraction des cotisations sociales imputées mais qui reprend par contre les impôts versés à l'UE, baisse de 45,9% du PIB en 2000 à 45,7% en 2001. La pression globale retrouve ainsi son niveau de 1997. En dépit d'une hausse de la consommation des ménages, on enregistre un recul des recettes TVA en termes nominaux. L'évolution constatée en 2001 a donc été déterminée surtout par les chiffres décevants enregistrés en matière d'impôts indirects, dont le poids est retombé de 13,1% du PIB à 12,7%, ce qui contraste avec les impôts directs et les cotisations sociales effectives dont l'importance relative, exprimée en pourcentage du PIB, a encore légèrement augmenté.

Sur la base de l'estimation utilisée, les dépenses primaires font apparaître une croissance réelle de 1,0% en 2001. En vue d'analyser la tendance plus fondamentale des dépenses primaires, la Section a appliqué certaines corrections. Celles-ci concernent entre autres des opérations non récurrentes, l'impact de dépenses liées au marché de l'emploi, le cycle d'investissement des pouvoirs locaux, etc. Après ces corrections, l'évolution sous-jacente des dépenses primaires passe à 2,7%.

Dans son rapport annuel de juillet 1999 déjà, la Section a mis en évidence la nécessité de limiter l'augmentation structurelle des dépenses primaires à un niveau sensiblement inférieur à la croissance tendancielle de l'économie de manière à préserver des marges de manœuvre appelées à s'élargir progressivement. De manière plus concrète, la Section a recommandé à cette époque une croissance moyenne réelle des dépenses primaires d'environ 1,8% l'an pour l'ensemble des pouvoirs publics. La Section estime que la croissance sous-jacente estimée des dépenses s'écarte substantiellement de cette recommandation. La Section considère qu'en même temps qu'une exacte perception des impôts, la modération de l'augmentation des dépenses primaires constitue un élément déterminant pour la réalisation des objectifs fixés en matière de finances publiques.

Le taux d'endettement a encore été réduit et passe à 107,6% du PIB. Ce résultat est supérieur d'environ 1,8 point de pourcentage aux chiffres prévus dans le programme de stabilité et ce en dépit d'un point de départ plus favorable que prévu en 2000. Des facteurs exogènes ont augmenté le taux d'endettement de 1,8 point de pourcentage.

2. Principales conclusions au niveau de l'entité I

Pour se conformer au programme de stabilité 2001-2005, l'entité I devait limiter son besoin de financement à 0,3% du PIB. Compte tenu du produit de la vente de licences UMTS, l'objectif a été porté à 0,1%. Le résultat final (0,4% du PIB) dépasse la norme de 0,3 point de pourcentage. L'entité I subit relativement vite les effets d'une modification du climat conjoncturel par le biais des recettes fiscales et parafiscales ainsi que des dépenses consécutives au chômage. Un deuxième facteur négatif a influencé le résultat de l'entité I : au moment où la croissance des recettes fiscales était anémiée par un environnement macro-économique défavorable, les recettes à transférer à d'autres pouvoirs ont connu une forte augmentation. L'application (jusqu'à et y compris l'année budgétaire 2000) du mécanisme utilisé pour le calcul des parts IPP et TVA à verser aux communautés et aux régions, a provoqué une augmentation de ces moyens de pas moins de 9,8%.

Le programme de stabilité préconisait l'objectif d'une croissance réelle des dépenses primaires de l'entité I de 1,5%. Cet objectif a été utilisé pour l'estimation de la marge disponible dans la période 2001-2005. Sur la base de l'estimation de l'évolution en matière de dépenses (0,5%), cet objectif est largement respecté. Mais les dépenses primaires sont influencées par de nombreux facteurs non récurrents. Après application de certaines corrections en vue de dégager la tendance fondamentale des dépenses, la croissance réelle des dépenses primaires passe à 3,0% (4). La Section est d'avis qu'il faut veiller à ce que la tendance sous-jacente des dépenses primaires soit compatible avec la réalisation des objectifs fixés dans le programme de stabilité 2002-2005.

Le besoin de financement du pouvoir fédéral a augmenté de 0,5% du PIB en 2000 à 1,0% en 2001. La reprise de la dette de la sécurité sociale par le pouvoir fédéral est comptabilisée dans les Comptes Nationaux comme un transfert de capital et influence donc le solde de financement. Si l'on corrige le solde de ces opérations non récurrentes et des recettes UMTS, le solde de financement s'élève à 0,6% du PIB. En raison de la croissance peu importante des recettes fiscales totales et de la forte augmentation des recettes à verser à d'autres pouvoirs, les recettes propres retombent de 17,7% du PIB en 2000 à 17,0% en 2001. Les dépenses primaires connaissent une augmentation réelle de 1,1% mais ont subi par ailleurs l'influence de facteurs non récurrents. Il a déjà été fait état de la reprise de la dette de la sécurité sociale. Celle-ci a été compensée en partie par l'inscription de la vente de bâtiments publics et de licences UMTS en tant que dépense négative. Après correction pour certaines opérations non récurrentes, la Section estime la croissance réelle sous-jacente des dépenses primaires à 2,1%.

4 Il s'agit ici de la croissance réelle des dépenses consolidées de l'entité I. Etant donné que cette évolution fait abstraction de transferts entre le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, elle peut différer de la croissance moyenne pondérée des dépenses totales des sous-secteurs.

La sécurité sociale enregistre pour la troisième année consécutive une capacité de financement (0,6% du PIB). Corrigé de l'effet net de la reprise de dette le solde est ramené à un excédent de 0,2% du PIB. En 2001 les recettes en provenance des cotisations augmentent plus vite que le PIB en dépit de l'augmentation des réductions de cotisations. Mais si l'on ne prend pas en compte le transfert relatif à la reprise de la dette, les transferts du pouvoir fédéral sont ramenés de 4,1% du PIB à 3,9%. En effet, en compensation de la reprise de la dette, le financement alternatif a été réduit. Les recettes totales (à l'exclusion du transfert relatif à la reprise de la dette) régressent de 18,4% à 18,3% du PIB. La croissance réelle des dépenses pour prestations n'est plus freinée par l'évolution favorable du chômage et passe à 2,9% sous l'impulsion de l'augmentation des dépenses pour soins de santé. Les dépenses de soins de santé ont augmenté de 5,4% en termes réels. La Section est d'avis qu'un tel rythme d'augmentation n'est pas tenable à terme sans une révision des priorités stratégiques.

3. Principales conclusions au niveau de l'entité II

Le programme de stabilité 2001-2005 fixait une solde de financement de 0,5% du PIB pour l'entité II. Le solde de l'entité II est passé d'un équilibre en 2000 à une capacité de financement de 0,6% en 2001. Ce résultat favorable est à attribuer principalement à l'évolution des recettes. En raison de la forte augmentation des parts attribuées IPP et TVA à verser aux communautés et aux régions par le pouvoir fédéral, les recettes totales sont passées de 15,9% du PIB à 16,6%. La croissance réelle de dépenses primaires, qui ont évolué de 15,3% du PIB en 2000 à 15,4% en 2001, a été de 1,6%. Corrigée de l'impact du cycle électoral des pouvoirs locaux et des versements de la Communauté flamande au Zorgfonds, la croissance réelle s'élève à 2,8%.

Conformément à la recommandation de la Section, reprise dans le Rapport annuel 2000, les communautés et les régions se sont engagées à réaliser une capacité de financement de 0,3% du PIB. En réalisant une capacité de financement de 0,6%, leur résultat final est donc nettement meilleur que prévu. Ce résultat a été influencé surtout par la forte hausse des parts attribuées IPP et TVA en provenance du pouvoir fédéral. Les recettes totales ont augmenté de 12,2% de PIB en 2000 à 12,8% en 2001. Les dépenses primaires, qui ont crû de 2,7% en termes réels, ont évolué de 11,7% du PIB en 2000 à 12,0% en 2001.

Les pouvoirs locaux n'ont pas réussi à réaliser l'objectif qui leur a été fixé, à savoir une capacité de financement de 0,2% du PIB. Les recettes des pouvoirs locaux sont passées de 6,1% du PIB en 2000 à 6,2% en 2001, sous l'impulsion de leurs recettes propres. En raison du recul traditionnel des dépenses d'investissement au cours de l'année suivant les élections, le volume des dépenses primaires totales a baissé de 6,0% du PIB à 5,9%. Grâce à ces évolutions, le besoin de financement réalisé en 2000, qui était de 0,2% du PIB, s'est transformé en un quasi-équilibre.

4. Examen prospectif de l'exécution du programme de stabilité 2002-2005 en 2002

Lors de la confection du programme de stabilité 2002-2005, la trajectoire initiale en matière de capacité de financement à réaliser a été ajustée. On ne se base plus pour 2002 sur une capacité de financement de 0,3% du PIB mais seulement sur un équilibre. La justification avancée pour cet ajustement est la croissance décevante de 2001 et 2002, qui, cumulée, est inférieure de 2,6 points de pourcentage à la croissance tendancielle utilisée dans le programme de stabilité 2001-2005.

Les prévisions macro-économiques actuelles diffèrent de celles qui ont été utilisées pour l'élaboration du programme de stabilité 2002-2005. La Section est d'avis que le gouvernement doit maintenir comme objectif pour 2002 la réalisation de l'équilibre prévue dans le programme de stabilité actualisé. Le taux d'endettement élevé ne laisse pas beaucoup de marge aux stabilisateurs automatiques. La Section estime que les diverses entités doivent tout mettre en œuvre pour que l'objectif fixé dans le programme de stabilité ajusté soit réalisé.

Au niveau de l'entité I, il faudra analyser notamment dans quelle mesure la perte des recettes fiscales par rapport aux prévisions en 2001 influencera les estimations pour l'année 2002. Une partie au moins de cet ajustement sera compensée par la révision des chiffres relatifs aux parts attribuées IPP et TVA à verser aux communautés et régions. Lors de la confection du budget initial, ces montants étaient encore basés sur les paramètres du budget économique de juillet. En ce qui concerne la sécurité sociale, la maîtrise des dépenses de soins de santé reste une priorité absolue. Il faudra vérifier si les dépenses de chômage ont été calculées de manière réaliste.

Les moyens à verser aux communautés et régions par le pouvoir fédéral seront nettement inférieurs à ceux prévus dans le budget fédéral des voies et moyens. Les communautés et les régions n'ont anticipé dans leurs budgets initiaux qu'en partie la révision de ces moyens. Les dépenses des régions et, plus encore, celles des communautés subiront l'influence défavorable du dépassement de l'indice pivot, intervenu plus tôt que prévu.

Les pouvoirs locaux n'ont pas réussi à respecter leur objectif. Pour l'atteindre en 2002, il faudra que l'évolution de leurs dépenses soit plus en conformité avec celle de leurs recettes. La Section considère la réalisation de cet objectif comme un des points clés de l'exécution du programme de stabilité.

La Section est d'avis que l'équilibre budgétaire est réalisable en 2002 dans le cadre des prévisions conjoncturelles actuelles à condition que les différents niveaux de pouvoirs réalisent les efforts nécessaires. Dans le cadre de la politique budgétaire à moyen terme, l'année budgétaire 2002 constitue une année de transition qui doit permettre de réaliser à nouveau en 2003 les objectifs contenus dans la trajectoire initiale du programme de stabilité 2001-2005 relative au solde de financement. L'incertitude qui entoure la reprise conjoncturelle en 2003 ainsi que la disparition des opérations ponctuelles et non récurrentes qui ont favorablement influencé le résultat budgétaire en 2001 et en 2002 renforcent l'importance des objectifs budgétaires de l'année en cours dans la perspective de la constitution d'un excédent budgétaire structurel à moyen terme.

TEXTE INTEGRAL

1. Evolutions globales

1.1 Les principales lignes de force du programme de stabilité 2001-2005

La création de l'UEM menaçait de provoquer une asymétrie entre la politique monétaire, qui est centralisée par la BCE, et la politique budgétaire, qui reste de la compétence des différents Etats membres. L'acceptation du pacte de stabilité et de croissance par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997 a créé un nouveau cadre pour la politique budgétaire de l'UEM. Les Etats membres s'y sont engagés à viser à moyen terme une position proche de l'équilibre, voire excédentaire. Lorsque cet objectif est atteint, les stabilisateurs automatiques peuvent jouer sans entraîner un danger immédiat de dépassement de la valeur limite du déficit budgétaire de 3,0% du PIB.

Le pacte de stabilité et de croissance a non seulement fixé les objectifs en matière de finances publiques; il a également renforcé les procédures visant à coordonner les politiques budgétaires des Etats membres. Ceux-ci sont obligés d'introduire chaque année un programme de stabilité explicitant les lignes de force de leur politique budgétaire. Le programme de stabilité 2001-2005 évalué dans le présent document, constituait le troisième des programmes de stabilité introduits par le gouvernement belge. Le Tableau 2 donne un aperçu des objectifs en matière de solde de financement figurant dans les divers programmes de stabilité.

Tableau 2
Objectifs en matière de solde de financement fixés dans les programmes de stabilité successifs

Introduit	Période	<i>(en % du PIB)</i>							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Décembre 1998	1999-2002	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3				
Décembre 1999	2000-2003	-1,1	-1,0	-0,5	0,0	0,2			
Décembre 2000	2001-2005	-0,7	-0,1	(a) 0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	
Novembre 2001	2002-2005		0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	

(a) à l'exclusion des recettes UMTS.

L'objectif principal du programme de stabilité introduit en décembre 1998 était la stabilisation du solde primaire à 6,0% du PIB. Le solde de financement était donc un objectif dérivé. A partir du programme de stabilité introduit en décembre 1999, l'objectif est établi en terme de solde de financement.

Les résultats plus favorables que prévu sont une des raisons pour lesquelles les normes en matière de solde de financement sont devenues de plus en plus ambitieuses au gré des programmes de stabilité successifs. Lors de l'établissement du programme de stabilité 2001-2005 le gouvernement est parti du principe que l'équilibre, prévu initialement pour 2002, serait pratiquement atteint dès 2000. Il a dès lors ajusté ses objectifs. Le programme de stabilité 2001-2005 introduit en décembre 2000, dont l'évaluation fait l'objet du présent document, prévoit –sur la base d'un déficit limité de 0,1% du PIB en 2000 (et d'une croissance tendancielle de 2,5%)- la constitution progressive d'un excédent de 0,7% du PIB d'ici 2005. Pour 2001 le gouvernement s'est engagé à réaliser un excédent de 0,2% du PIB. Il a été stipulé expressément que cet objectif ne prenait pas en compte le produit attendu de la vente des licences UMTS. Le produit réalisé de 0,2% du PIB porte donc cet objectif à 0,4% du PIB.

Le programme de stabilité stipule que l'engagement de constituer une capacité de financement reste valable en cas de croissance défavorable, sauf écarts négatifs sensibles par rapport à la croissance tendancielle ou évolution exceptionnelle des taux d'intérêt. Il ne précise pas cependant ce qu'il faut comprendre par écart négatif sensible par rapport à la croissance tendancielle.

Il convient également d'attirer l'attention sur l'objectif fixé dans le programme de stabilité en matière de croissance réelle des dépenses primaires de l'Entité I. Lors du calcul des marges budgétaires pour l'entité I, on tablait sur une croissance réelle de 1,5% par an des dépenses primaires des départements fédéraux et de la sécurité sociale. C'est ce chiffre qui a été retenu comme objectif pour les années à venir.

Dans le programme de stabilité, l'objectif fixé pour l'ensemble des pouvoirs publics est réparti entre les diverses entités. La contribution de l'entité II a été fixée dans la Convention du 15 décembre 2000 relative aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005. Les communautés et les régions s'y sont engagées à réaliser une capacité de financement de 0,3% du PIB en 2001 et de 0,1% du PIB au cours des années suivantes. Cela correspond aux recommandations formulées par la Section dans son avis de juillet 2000. Les régions se sont également engagées à inciter le plus possible les pouvoirs locaux à réaliser les objectifs budgétaires qui leur sont impartis. Compte tenu du cycle électoral, une capacité de financement de 0,2% leur est imposée pour la période 2001-2003. Après cette période l'objectif sera ramené à 0,1% du PIB.

Tableau 3
Objectifs du programme de stabilité 2001-2005 par entité

	(en % du PIB)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Solde primaire	6,9	6,8	6,6	6,4	6,3	6,2
Entité I	6,1	5,7	5,7	5,7	5,7	5,6
Entité II	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,6
Charges d'intérêt	7,0	6,6	6,3	6,0	5,7	5,5
Entité I	6,4	6,0	5,8	5,5	5,3	5,1
Entité II	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Solde de financement	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Entité I	-0,2	-0,3	0,0	0,2	0,4	0,5
Entité II	0,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
Dettes publiques brutes	110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7

1.2 *Respect des objectifs en 2001*

La conjoncture a connu un tassement relativement important et imprévu en 2001. Jusqu'au milieu de 2001 la majorité des prévisions conjoncturelles partaient du principe qu'après la forte performance de 2000, l'économie européenne ne connaîtrait qu'un recul limité qualifié « d'atterrissage en douceur ». Le fort tassement de la croissance aux Etats-Unis n'aurait pas un impact trop important sur le rythme de croissance en Europe. Tant pour l'UE que pour la Belgique on tablait sur une croissance du PIB de l'ordre de 2,5% à 3%. Au milieu de 2001 on vit apparaître les premiers signes d'un ralentissement plus sensible que prévu de la croissance en Europe. La croissance de l'économie belge est tombée à 1,0% en 2001. La croissance s'avère ainsi inférieure de 1,5% à l'hypothèse utilisée dans le programme de stabilité 2001-2005. La question qui se pose immédiatement est de savoir dans quelle mesure cette évolution a compromis la réalisation des objectifs fixés.

Au vu des résultats provisoires, la capacité de financement réalisée en 2001 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics est de 0,2% du PIB. Cela correspond à l'objectif fixé dans le programme de stabilité 2001-2005. Mais, comme il a été dit plus haut, l'objectif doit être ajusté en fonction du produit de la vente des licences UMTS (0,2% du PIB). L'objectif est donc porté à 0,4% du PIB de sorte que le résultat final en matière de solde de financement se situe à 0,2% du PIB en dessous de l'objectif fixé. Au niveau du solde primaire, l'écart est un peu plus important (0,3% du PIB), mais il est compensé en partie par un écart favorable au niveau des charges d'intérêt.

Tableau 4
Principaux objectifs comparés aux réalisations

(en % du PIB)

	2000	Objectifs	Réalisé	2001	Objectifs y compris UMTS	Ecart
	Réalisations			Ecart		
Entité I						
Solde primaire	6,3	5,7	5,5	-0,2	5,9	-0,3
Solde de financement	0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Entité II						
Solde primaire	0,6	1,0	1,2	0,2	1,0	0,2
Solde de financement	0,0	0,5	0,6	0,1	0,5	0,1
Communautés et régions	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3
Pouvoirs locaux	-0,2	0,2	0,0	-0,2	0,2	-0,2
Ensemble des pouvoirs publics						
Solde primaire	6,8	6,8	6,7	-0,1	7,0	-0,3
Solde de financement	0,1	0,2	0,2	0,0	0,4	-0,2
Taux d'endettement brut	109,3	105,8	107,6	1,8	105,6	2,0

Le non-respect de l'objectif fixé est à attribuer entièrement à l'entité I. Tant le solde primaire que le solde de financement sont inférieurs de 0,3 point de pourcentage du PIB à l'objectif fixé. L'entité II par contre, dont la capacité de financement est de 0,6% du PIB, fait mieux que l'objectif fixé (0,5% du PIB). L'écart entre le taux de réalisation des deux entités n'a rien d'étonnant. L'entité II est en effet beaucoup moins sensible aux fluctuations imprévues de la conjoncture. Le produit de l'IPP et de la TVA à transférer aux communautés et aux régions en 2001, par exemple, a encore été calculé - entre autres - sur la base de la croissance du PIB et sur l'inflation de 2000. Cela implique que l'entité I a dû non seulement absorber l'impact direct du tassement de la conjoncture sur ses recettes et dépenses mais qu'elle a été confrontée en même temps à la forte hausse des moyens à transférer à d'autres pouvoirs publics lesquels n'ont pas été affectés par l'évolution de la conjoncture au cours de cette année. D'autre part une partie importante des moyens des pouvoirs locaux ne réagit pas ou ne réagit qu'avec retard à l'évolution conjoncturelle.

Au sein de l'entité II, les communautés et les régions ont réalisé une capacité de financement de 0,6% du PIB, soit le double du chiffre fixé (0,3%). D'après les résultats provisoires, les pouvoirs locaux n'ont pas réussi à réaliser une capacité de financement de 0,2% du PIB. Ils n'ont fait que ramener à un quasi-équilibre le déficit de 0,2% du PIB réalisé en 2000 (5).

La réduction du taux d'endettement s'est faite un peu plus lentement que ne le prévoit le programme de stabilité 2001-2005. Mais cela est dû en grande partie, comme il sera expliqué plus loin, à des facteurs purement techniques.

5 D'après les estimations utilisées, les pouvoirs locaux réalisent un léger déficit en 2001.

1.3 Du solde corrigé du cycle au solde structurel

Les résultats budgétaires ne dépendent pas uniquement de la politique budgétaire menée. D'autres facteurs, parmi lesquels figure le contexte macro-économique, sont également déterminants. Le solde corrigé du cycle élimine l'impact de la conjoncture sur le résultat budgétaire en calculant ce solde sur la base d'une évolution tendancielle de l'économie. Vu les problèmes techniques que représente le calcul du solde corrigé du cycle conjoncturel, les résultats doivent être interprétés avec beaucoup de circonspection. Ce calcul apporte cependant une importante contribution complémentaire pour l'analyse des finances publiques.

Dans le tableau ci-dessous les résultats budgétaires sont corrigés de l'influence du cycle conjoncturel. La correction du cycle consiste en deux composantes. La correction traditionnelle, basée sur l'output gap, est complétée par l'impact de la composition du PIB sur le solde (effet composition) (6).

Tableau 5
Solde corrigé du cycle conjoncturel (7)

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Ecart		
Output gap	-1,7	-0,4	-0,4	0,3	1,9	0,6	2,0	0,3	2,3
Composante cyclique du solde	-0,9	-0,6	-0,4	0,1	0,6	0,4	1,0	0,3	1,3
Output gap	-1,0	-0,2	-0,2	0,2	1,1	0,4			
Effet composition	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	-0,5	0,0			
Réalisé									
Solde de financement	-3,7	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	0,2	3,1	0,8	3,9
Solde primaire	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7	1,3	0,3	1,6
Corrigé du cycle									
Solde de financement	-2,8	-1,4	-0,4	-0,7	-0,6	-0,2	2,1	0,5	2,6
Solde primaire	6,0	6,6	7,1	6,3	6,2	6,3	0,3	0,0	0,3

Bien que la croissance ait été décevante en 2001, l'output gap est resté positif. Le PIB réalisé reste supérieur au PIB tendanciel et a donc un effet positif sur le solde. Cet effet représente 0,4% du PIB soit moins qu'en 2000 (1,1% du PIB). L'effet de la composition du PIB, négatif en 2000 (-0,5%) devient neutre en 2001. Cette évolution favorable résulte d'une croissance des revenus du travail et des dépenses de consommation, qui sont taxés de manière relativement forte, plus rapide que celle du PIB. C'est pourquoi le solde de financement et le solde primaire réalisés en 2001 sont ajustés à la baisse. La capacité de financement effective réalisée de 0,2% du PIB est ramenée à un solde corrigé du cycle présentant un déficit de 0,2%.

6 Voir l'article « Soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles » dans la Revue économique de la Banque nationale de Belgique, 7^e année, août 2001, pp. 9-23.

7 Les soldes corrigés de l'incidence du cycle diffèrent légèrement de ceux qui figurent dans le rapport annuel 2001 de la Banque nationale de Belgique. Les écarts proviennent de différences dans les méthodologies utilisées.

Les objectifs fixés dans le programme de stabilité 2001-2005 étaient considérés comme des valeurs corrigées du cycle. D'après le programme de stabilité 2001-2005, le solde de financement devait s'améliorer de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2001, passant d'un déficit de 0,1% du PIB en 2000 à un excédent de 0,2% en 2001. Le solde corrigé de l'influence du cycle conjoncturel passe d'un déficit de 0,6% du PIB à un déficit de 0,2%. Si cette amélioration est corrigée de l'impact de la vente des licences UMTS, l'amélioration réalisée s'avère un peu plus limitée que l'amélioration prévue. Un raisonnement analogue peut être suivi en ce qui concerne le solde primaire. Le programme de stabilité 2001-2005 prévoyait une diminution du surplus primaire de 6,9% du PIB en 2000 à 6,8% en 2001. Le solde primaire corrigé du cycle se stabilise à 6,2% du PIB environ.

Le solde peut être corrigé non seulement de l'influence du cycle conjoncturel mais également de l'impact de mesures non récurrentes. On obtient alors le solde structurel, qui traduit en fait la tendance fondamentale. En 2000 les mesures non récurrentes ont grevé le solde. Certaines dettes « latentes » ont été imputées au budget 2000. En 2001 certaines opérations non structurelles ont contribué au résultat, en particulier la vente de bâtiments publics et le produit de la vente des licences UMTS (8). Si l'on corrige les résultats de 2000 et de 2001 de ces opérations, on ne constate plus d'amélioration du solde de financement mais seulement une stabilisation. Le recul du surplus primaire structurel, qui a atteint 0,4 point de pourcentage du PIB, est supérieur au recul de 0,1 point de pourcentage prévu dans le programme de stabilité.

Il ressort de cette analyse que la réalisation de l'amélioration du solde de financement - corrigée du cycle - est due surtout à des mesures non structurelles.

Tableau 6
Passage du solde corrigé du cycle au solde structurel

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Ecart		
Corrigé du cycle									
Solde de financement	-2,8	-1,4	-0,4	-0,7	-0,6	-0,2	2,1	0,5	2,6
Solde primaire	6,0	6,6	7,1	6,3	6,2	6,3	0,3	0,0	0,3
Impact mesures non structurelles	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	0,3			
Structurel									
Solde de financement	-2,9	-1,1	-0,2	-0,5	-0,4	-0,5	2,4	0,0	2,4
Solde primaire	5,9	6,8	7,3	6,5	6,4	6,0	0,6	-0,5	0,1

Il est à remarquer que, sur la base du solde structurel, l'assainissement s'est arrêté dans la période 1999-2001. Après 1998 le solde de financement structurel est resté quasi inchangé. Au cours de cette même période, le surplus primaire structurel a reculé de 7,3% du PIB à 6,0%.

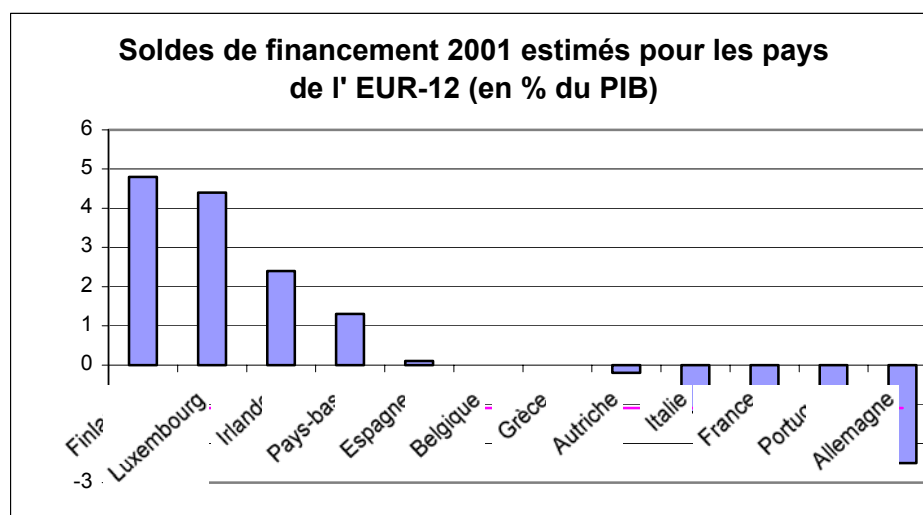
8 Dans les Comptes nationaux ces opérations sont enregistrées en tant que dépenses négatives et ne figurent donc pas dans les recettes.

La stagnation du solde structurel est indissociable du cadre plus large de la politique gouvernementale. Celle-ci prévoyait entre autres une série de mesures en vue de diminuer les pressions fiscale et parafiscale. L'allégement de la pression fiscale et parafiscale n'a donc pas ou insuffisamment été compensé par la maîtrise des dépenses, de sorte que par solde la politique budgétaire a exercé une influence expansive. Au cours de la période 1999-2001, les mesures entrées en vigueur effectivement visaient surtout la diminution de la pression parafiscale. Le coût total de la réduction de cotisations sociales a augmenté de quelque 0,7% du PIB entre 1999 et 2001. Les mesures visant la réduction de la pression fiscale au niveau fédéral (à l'exception de la réintroduction de l'indexation intégrale du régime de l'impôt des personnes physiques et de la suppression graduelle de la contribution complémentaire de crise) n'auront un impact significatif sur le résultat budgétaire qu'après 2001. En 2001 l'impact de la suppression progressive de la contribution complémentaire de crise s'est limité à environ 0,1% du PIB. L'impact de la plupart des mesures prises par les autres niveaux de pouvoir en vue de diminuer la pression fiscale (suppression de la redevance radio et télévision, centimes soustractionnels à l'IPP et réduction des droits d'enregistrement en Flandre), ne se fera sentir effectivement qu'à partir de 2002.

1.4 Les réalisations dans une perspective internationale

Dans le cadre de l'UEM, les réalisations d'un Etat membre sont évaluées, plus encore que par le passé, par rapport aux réalisations de l'EUR-12 dans son ensemble ou des autres Etats membres pris individuellement. C'est pourquoi le graphique ci-après compare les résultats de la Belgique à ceux des autres Etats membres de l'Union monétaire. Les chiffres relatifs à la Belgique ne sont cependant pas entièrement comparables à ceux des autres Etats membres. Pour ces derniers on se base en effet sur les prévisions d'automne de la Commission européenne. Les résultats qui apparaissent au graphique 1 ne prennent pas en compte le produit éventuel de la vente de licences UMTS.

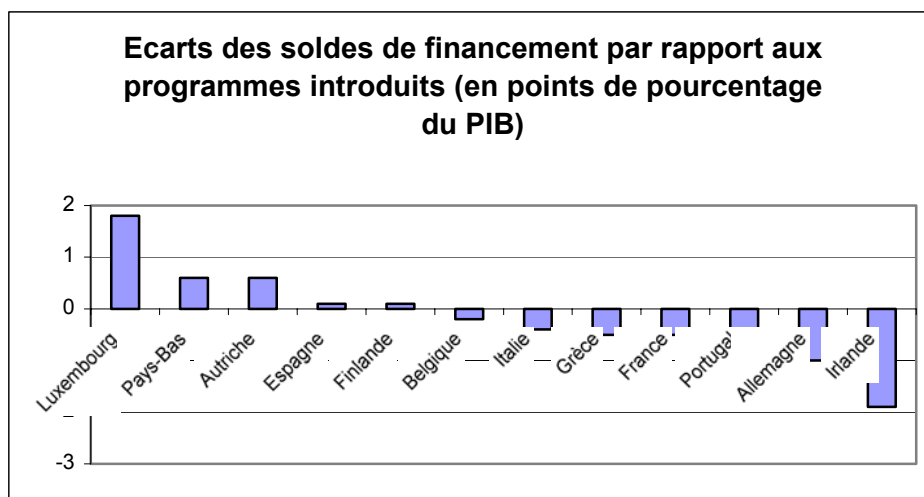
Graphique 1



Le graphique 1 met en lumière que, sur la base des estimations de la Commission européenne, la Belgique se trouve dans le groupe intermédiaire. Il y a un groupe de tête, composé de quatre pays, pour lesquels on prévoit une capacité de financement située entre 5,0% et 1,0% du PIB. Ce sont d'ailleurs les pays dont les taux d'endettement sont les plus bas. Vient ensuite un groupe de quatre pays, dont la Belgique, qui réaliseraient un excédent ou un déficit limité. Pour les quatre pays suivants, dont la France et l'Allemagne, la Commission table sur un déficit dépassant 1% du PIB. La Commission estime le déficit de EUR-12 à 1,1% du PIB. La Belgique fait donc nettement mieux que la moyenne. Mais si la moyenne de EUR-12 est si négative, c'est parce que trois grands Etats membres qui à eux trois totalisent presque 70% du PIB de la zone euro, présentent des déficits estimés à plus de 1% du PIB. La moyenne non pondérée, qui accorde une importance identique au résultat de chaque Etat membre, donne une capacité de financement de 0,5% du PIB.

A quelques exceptions près, comme la Grèce par exemple, les pays de la zone euro ont connu un recul plus important que prévu de leur croissance en 2001. Dans la plupart des cas la croissance économique s'est donc avérée inférieure aux hypothèses utilisées dans les programmes de stabilité. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les résultats s'écartent des objectifs fixés dans les programmes de stabilité en raison notamment du ralentissement de la croissance. Le graphique 2 présente ces écarts.

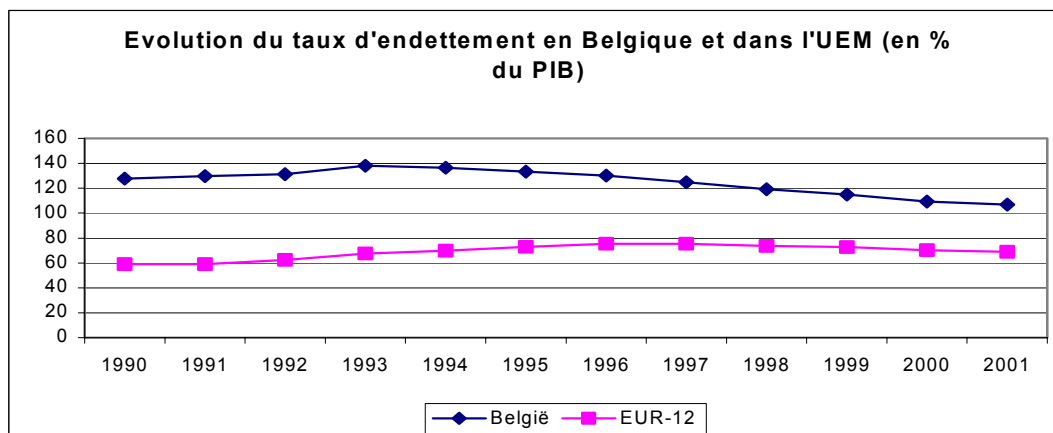
Graphique 2



Comme c'était le cas pour les résultats, la Belgique occupe ici une place médiane. Selon les estimations de la Commission européenne, trois pays feraient nettement mieux que prévu dans les objectifs de leur programme de stabilité. En ce qui concerne l'Espagne et la Finlande, le solde de financement serait tout juste supérieur aux prévisions du programme de stabilité. Vient ensuite la Belgique, qui prend la tête d'un groupe de pays qui manqueraient de peu leur objectif (après correction de recettes UMTS éventuelles). Vient ensuite un groupe où l'écart est substantiel.

La position relativement favorable de la Belgique en matière de solde de financement ne peut pas faire oublier qu'elle continue à souffrir d'un handicap important du fait d'un endettement public élevé. Le graphique 3 illustre les efforts accomplis au cours des dernières années en vue de réduire ce taux d'endettement élevé. L'écart avec la moyenne de l'EUR-12 a diminué systématiquement, mais représente toujours plus de 38 points de pourcentage du PIB.

Graphique 3



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

2.1 Déterminants du solde

La capacité de financement a augmenté de 0,1% du PIB en 2000 à 0,2% en 2001. Le surplus primaire est inférieur de 0,1 point de pourcentage du PIB à celui de 2000. D'une part, les recettes, exprimées en pourcentage du PIB, ont légèrement reculé, d'autre part le volume des dépenses primaires a augmenté de manière marginale. L'amélioration du solde de financement constatée est donc à attribuer entièrement aux charges d'intérêt. Le volume de ces dernières a continué à régresser et passe de 6,8% du PIB en 2000 à 6,5% en 2001.

Tableau 7
Déterminants du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

	Niveau						Ecart		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Recettes	47,0	47,3	47,8	47,6	47,5	47,4	0,6	-0,2	0,4
Dépenses primaires	41,9	41,4	41,1	41,2	40,6	40,7	-0,7	-0,5	-1,2
Solde primaire	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7	1,3	0,3	1,6
Charges d'intérêt	8,8	8,0	7,5	7,0	6,8	6,5	-1,8	-0,5	-2,3
Solde de financement	-3,7	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	0,2	3,1	0,8	3,9

Au cours de la période 1996-2001 on est passé d'un besoin de financement de 3,7% du PIB à une capacité de financement limitée de 0,2% du PIB. Cette amélioration de 3,9% du PIB est à attribuer à concurrence de 2,3 points de pourcentage à la diminution du poids des charges d'intérêt, qui sont donc à l'origine de 3/5 de l'assainissement. Les 2/5 restants sont à attribuer à l'amélioration du solde primaire. Ce dernier est passé de 5,1% du PIB à 6,7% du PIB. Cette amélioration du solde primaire de 1,6 point de pourcentage du PIB est due à concurrence de 0,4 point de pourcentage (environ 1/4) à l'augmentation des recettes, la majeure partie (1,2 point de pourcentage) étant à attribuer au recul du poids des dépenses primaires.

Au cours de la période 1999-2001, qui correspond plus ou moins à la période écoulée de la législature du gouvernement actuel, le solde de financement a été amélioré de 0,8 point de pourcentage, passant d'un besoin de financement de 0,6% du PIB à une capacité de financement de 0,2% du PIB. Comme c'était le cas dans la période 1996-1999, l'évolution des charges d'intérêt est à l'origine de quelque 3/5 de cette évolution positive, les 2/5 restants étant à attribuer à l'amélioration du solde primaire. Contrairement à ce qui s'était passé dans la période 1996-1999, le ratio des recettes a légèrement diminué dans la période 1999-2001 et n'a donc plus contribué à l'amélioration du solde primaire.

2.2 Réalisations détaillées de l'ensemble des pouvoirs publics

2.2.1 Evolution des recettes

Après avoir connu un sommet en 1998, où il atteignait 47,8% du PIB, le ratio des recettes s'est infléchi et est retombé progressivement à 47,4%. La pression fiscale et parafiscale a baissé de 0,5 point de pourcentage du PIB dans la période 1998-2001. Cette baisse a cependant été compensée en partie par l'augmentation du poids des recettes non fiscales. L'évolution constatée en 2001 confirme cette tendance. La pression fiscale et parafiscale a diminué de 45,0% du PIB à 44,8% en 2001. Mais le poids des recettes non fiscales a augmenté dans les mêmes proportions, passant de 2,5% du PIB à 2,7%. C'est pourquoi la diminution du poids des recettes totales est restée marginale (de 47,5% à 47,4% du PIB).

Conformément à la méthodologie SEC, les recettes en provenance de la vente de bâtiments publics et de licences de mobilophonie et UMTS sont considérées comme des dépenses négatives. Comme elles ne figurent pas dans les recettes, elles contribuent à réduire la hausse des dépenses primaires. Afin que les chiffres correspondent mieux à la présentation budgétaire, les opérations citées ont été inscrites comme recettes non fiscales. Cette correction accentue l'augmentation des recettes non fiscales en 2001. Le ratio des recettes totales passe de 47,5% du PIB en 2000 à 47,7% en 2001.

Tableau 8
Evolution des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics

	Niveau						(en % du PIB)		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	Ecart 99-2001	96-2001
Recettes fiscales	29,7	30,3	30,8	30,8	30,9	30,6	1,0	-0,2	0,9
Contributions directes	16,6	17,0	17,6	17,1	17,3	17,4	0,5	0,3	0,8
Particuliers	13,8	14,0	14,0	13,6	13,7	14,0	-0,2	0,3	0,2
Sociétés	2,8	3,0	3,6	3,4	3,4	3,4	0,6	0,0	0,6
Autres	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Impôts indirects	12,7	12,8	12,8	13,2	13,1	12,7	0,5	-0,5	0,0
Impôts en capital	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,1
Recettes parafiscales	14,6	14,4	14,4	14,3	14,1	14,2	-0,3	-0,1	-0,5
Recettes fiscales et parafiscales	44,4	44,7	45,3	45,1	45,0	44,8	0,7	-0,3	0,4
Recettes non fiscales	2,7	2,6	2,5	2,6	2,5	2,7	-0,1	0,1	0,0
Recettes totales	47,0	47,3	47,8	47,6	47,5	47,4	0,6	-0,2	0,4
p.m. pression fiscale et parafiscales y compris UE	45,4	45,7	46,2	46,0	45,9	45,7	0,6	-0,3	0,3
Recettes non fiscales y compris Recettes inscrites comme dépenses	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5	3,0	-0,2	0,4	0,2
Recettes totales	47,1	47,3	47,9	47,6	47,5	47,7	0,5	0,1	0,6

En 2000, sous l'impulsion de l'évolution des impôts directs, le poids des recettes fiscales dans le PIB avait continué à augmenter et était passé à 30,9% du PIB. La tendance entamée en 1993 s'était donc maintenue. Elle a été interrompue en 2001. La pression fiscale a diminué en 2001 et est passée à 30,6% du PIB. Cette baisse est à attribuer entièrement aux impôts indirects. Ceux-ci évoluent de 13,1% du PIB en 2000 à 12,7% en 2001.

Le poids des impôts directs à charge des particuliers a augmenté assez fortement en 2001, passant de 13,7% du PIB en 2000 à 14,0% du PIB en 2001. Comme c'était le cas l'an dernier, deux forces opposées se sont exercées: d'une part, certaines mesures ont été prises récemment en faveur de la stabilisation de la pression fiscale (réintroduction de l'indexation intégrale) et de sa diminution (suppression progressive de la contribution complémentaire de crise); d'autre part, la masse salariale, qui représente quand même une part importante de la base imposable, a augmenté plus rapidement que le PIB. Les impôts directs payés par les particuliers ont été favorablement influencés non seulement par l'évolution de l'impôt des personnes physiques mais également par celle du précompte mobilier. Grâce, entre autres, aux résultats décevants des marchés boursiers, les instruments de placement traditionnels, soumis plus souvent que les autres au précompte mobilier, ont connu un regain de popularité.

Le poids des impôts directs à charge des sociétés est resté stable, pour la troisième année consécutive, au niveau de 3,4% du PIB. Cette stabilisation fait suite à une longue période de forte croissance. En 1996 le poids des impôts directs dus par les sociétés n'était que de 2,8% du PIB.

La diminution du poids des impôts indirects de 13,1% du PIB en 2000 à 12,7% en 2001 représente l'évolution la plus marquante au niveau des recettes fiscales. En termes nominaux on enregistre même une diminution de ces recettes, fut-elle minime. Cela s'explique par l'évolution de certains impôts, parmi lesquels des impôts importants et d'autres qui le sont moins. Suite, entre autres, à la part toujours croissante du diesel en tant que carburant pour le trafic routier, les recettes en accises se sont stabilisées ou ont connu une croissance négligeable (0,6% pour l'année 2001). Les recettes TVA ont suivi une évolution atypique en 2001. Alors que la consommation des ménages a augmenté, les recettes TVA ont reculé. Au premier semestre l'augmentation des recettes brutes a été annulée plus qu'entièrement par la hausse particulièrement rigoureuse des restitutions. Au second semestre ces deux grandeurs ont suivi des évolutions moins divergentes. D'autres impôts moins importants, tels la taxe sur les opérations de bourse, ont connu une évolution décevante.

Le poids des cotisations sociales effectives dans le PIB a de nouveau augmenté légèrement en 2001, ce qui a mis fin, de manière assez surprenante, à la tendance entamée en 1994 qui voyait se réduire systématiquement le poids des cotisations sociales. Compte tenu de l'augmentation prévue du coût de la réduction des cotisations (675 millions d'euros), ce résultat révèle une croissance relativement forte de la masse salariale, en dépit du ralentissement économique. L'évolution des salaires et de l'emploi réagissent manifestement avec retard par rapport à l'évolution de la conjoncture.

Suite aux évolutions mentionnées ci-dessus, la pression fiscale et parafiscale a continué à baisser en 2001, passant à 45,7% du PIB, ce qui annule à peu près la moitié de la hausse enregistrée dans la période 1996-1999.

2.2.2 Evolution des dépenses primaires

L'importance relative des dépenses primaires dans le PIB a de nouveau augmenté et passe de 40,6% du PIB en 2000 à 40,7% en 2001. La tendance entamée en 1997 est ainsi interrompue. En termes de PIB, les dépenses primaires ont diminué de 1,2 point de pourcentage dans la période 1996-2001. C'est surtout aux dépenses primaires courantes qu'il convient d'attribuer cette évolution.

A prix courants les dépenses primaires ont augmenté de 3,5% en 2001. Compte tenu d'une inflation de 2,5%, la hausse s'élève à 1,0% à prix constants. C'est le chiffre de croissance le plus bas enregistré dans la période 1996-2001; il se situe nettement en dessous de la moyenne de cette période, qui est de 2%. Ce résultat prolonge celui de 2000, année où fut également réalisée une croissance relativement limitée des dépenses primaires. L'augmentation réelle moyenne des dépenses primaires sur les deux dernières années est de 1,2%. La croissance limitée des dépenses primaires totales en 2001 est à attribuer en partie à l'évolution atypique des dépenses de capital. En termes réels, celles-ci reculent de 17,7%. Outre le recul traditionnel de la formation brute de capital dans l'année suivant les élections communales, les dépenses de capital calculées selon la méthodologie SEC ont été influencées également par l'inscription, en tant que dépense négative (9), de la vente de licences UMTS et de la vente de bâtiments publics.

Tableau 9
Evolution des dépenses primaires de l'ensemble des pouvoirs publics

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Dépenses primaires totales	41,9	41,4	41,1	41,2	40,6	40,7	-0,7	-0,5	-1,2
Dépenses courantes	39,2	38,3	38,2	38,1	37,5	38,2	-1,2	0,2	-1,0
Dépenses de capital	2,7	3,0	2,9	3,1	3,1	2,5	0,4	-0,6	-0,2
(formation brute de capital)	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,5	0,1	-0,2	-0,1
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Dépenses primaires totales	1,3	1,9	2,2	3,4	1,4	1,0	2,5	1,2	2,0
Dépenses courantes	1,5	0,9	2,6	2,7	1,4	2,5	2,1	1,9	2,0
Dépenses de capital	-1,7	15,9	-2,9	12,2	0,8	-17,7	8,1	-8,9	0,9
(formation brute de capital)	-7,6	2,0	0,1	17,2	3,9	-14,3	6,2	-5,6	1,3
Dépenses primaires totales après correction de:									
Recettes comptabilisés comme dépenses négatives	1,3	1,6	2,4	3,2	1,4	1,7	2,4	1,5	2,1
Opérations non récurrentes	1,3	1,0	2,4	3,3	1,3	2,2	2,3	1,8	2,1
Prestations chômage, pré pensions et interruption de carrière	1,2	1,2	2,6	3,7	1,7	2,2	2,5	1,9	2,3
Ressources PNB transférées à l'UE	0,9	1,0	2,5	3,6	1,7	2,3	2,4	2,0	2,2
Cycle d'investissement des pouvoirs locaux	0,9	1,0	2,5	3,2	1,4	2,7	2,2	2,1	2,2
Différentiel indexation/inflation	1,3	1,3	2,1	3,1	2,1	2,7	1,7	2,4	2,3

Afin de pouvoir déterminer avec plus de précision la tendance sous-jacente de l'évolution réelle des dépenses primaires, un certain nombre de corrections ont été apportées. La première étape consiste à corriger les dépenses primaires des principales recettes inscrites comme dépenses négatives. Il s'agit en premier lieu du produit de la vente de licences de mobilophonie en 1996 (223,1 millions d'euros) et en 1998 (197,3 millions d'euros) et des licences UMTS en 2001 (450,2 millions d'euros). Pour 2001, une correction analogue doit en outre être effectuée pour la vente de bâtiments publics (319,8 millions d'euros). Après cette correction, la croissance réelle des dépenses primaires en 2001 est portée de 1,0% à 1,7%.

9 La vente de bâtiments publics influence la formation brute de capital, le produit (de la vente) des licences UMTS influence les "autres dépenses de capital".

L'étape suivante consiste à corriger les dépenses primaires de certaines dépenses non récurrentes. Il s'agit :

- de l'imputation en tant que "autres dépenses de capital" du versement de la SFP à la S.A. Financière T.G.V. en 1997 à concurrence de 545,4 millions d'euros;
- de la compensation en 1998 par le pouvoir fédéral des pertes de change de la SNCI à concurrence de 570,1 millions d'euros ;
- des dépenses réalisées dans le cadre de la crise de la dioxine, imputées en 1999 dans les Comptes Nationaux (421,4 millions d'euros);
- de la décision du gouvernement fédéral d'imputer dès 2000 une série de dépenses futures (535,5 millions d'euros).

Il n'y a pas eu en 2001 d'opérations non récurrentes d'une telle ampleur. Suite à cette correction, la croissance réelle des dépenses primaires augmente encore pour atteindre 2,2% en 2001.

En raison de l'évolution favorable du chômage, les dépenses liées au marché de l'emploi limitaient la hausse du rythme de croissance des dépenses primaires depuis 1997 (10). En 2001 la baisse du chômage s'est interrompue. Les dépenses de chômage, qui étaient restées stables les années précédentes ou avaient même diminué, sont réparties à la hausse en 2001. En excluant ces dépenses sensibles à la conjoncture des dépenses primaires, on ne modifie pas fondamentalement la croissance réelle corrigée des dépenses primaires en 2001.

Etant donné que le pouvoir fédéral n'a pas d'influence directe sur la ressource PNB transférée à l'UE, celle-ci a été exclue des dépenses primaires. La croissance réelle des dépenses primaires corrigées en 2001 augmente ainsi légèrement et passe à 2,3%.

Les dépenses d'investissement des pouvoirs locaux suivent un cycle que l'on peut qualifier sans équivoque d'électoral. En comparant l'évolution effective de la formation brute de capital à une évolution tendancielle, on élimine cet effet 'électoral'. La croissance réelle des dépenses primaires en 2001 s'en trouve encore augmentée et passe de 2,3% à 2,7%.

Les taux de croissance calculés ont également été corrigés du différentiel entre l'indexation et l'inflation. Pour calculer l'évolution réelle des dépenses primaires, on utilise l'indice des prix à la consommation. Mais une grande partie des dépenses des diverses autorités est liée à l'indice santé; en raison du mécanisme de l'indice pivot, elle réagit en outre avec un certain retard à l'évolution de l'inflation. Cela peut provoquer d'importants écarts entre le chiffre de la hausse des dépenses consécutive à l'indexation et celui de l'inflation d'une année déterminée. Cet effet, qui avait été assez sensible en 2000, s'est à peine fait sentir en 2001.

Sur la base des résultats provisoires relatifs aux finances publiques, les dépenses primaires connaissent une croissance réelle de 1,0% en 2001. Afin de faire apparaître l'évolution structurelle des dépenses primaires, certaines corrections ont été apportées, elles font apparaître une augmentation de la croissance réelle des dépenses primaires en augmentation de 1,0% à 2,7%. A la suite de ces corrections, l'augmentation réelle moyenne sous-jacente des dépenses primaires au cours de la période 1999-2001 est portée à 2,4%. La Section est d'avis que le maintien d'une telle augmentation au cours des années à venir constitue un obstacle à la constitution d'excédents structurels prévue dans les plans de stabilisation récents. La Section avait déjà insisté dans son rapport annuel 2001 sur la nécessité de limiter l'augmentation réelle des dépenses primaires.

10 Sont considérées comme dépenses liées au marché de l'emploi : les dépenses de chômage, de prépension et d'interruption de carrière.

2.2.3 Evolution des charges d'intérêt

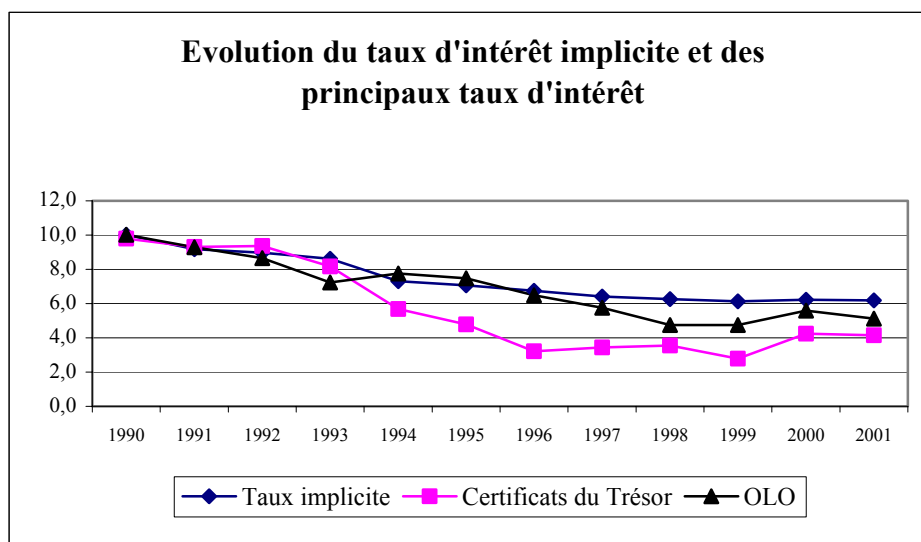
Ces dernières années, les charges d'intérêt ont apporté une contribution considérable à l'amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Dans la période 1996-2001 le poids des charges d'intérêt dans le PIB a diminué de 2,3 points de pourcentage du PIB, passant de 8,8% en 1996 à 6,5% en 2001. La majeure partie de cette diminution (environ 3/5) est à attribuer à la baisse du taux d'endettement, les 2/5 restants résultent de la baisse du taux d'intérêt implicite.

Tableau 10
Evolution des charges d'intérêt de l'ensemble des pouvoirs publics

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Evolution en % du PIB						Ecart		
Charges d'intérêt	8,8	8,0	7,5	7,0	6,8	6,5	-1,8	-0,5	-2,3
Evolution d'une année à l'autre	-0,4	-0,9	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-1,8	-0,5	-2,3
Facteurs explicatifs									
Evolution taux d'endettement	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	-1,0	-0,5	-1,4
Evolution taux d'intér. implicite	-0,2	-0,5	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,8	0,0	-0,9
Taux d'intérêt implicite	6,7	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2	-0,6	0,0	-0,6

Le Tableau 10 montre clairement que la tendance décrite plus haut est moins prononcée en 2000 et 2001. Pour chacune de ces deux années, la diminution du poids des charges d'intérêt n'a été "que" de 0,2 point de pourcentage, ce qui est nettement moins que la moyenne des cinq dernières années. L'évolution cumulée du taux d'endettement 2000-2001 est comparable à celle des périodes antérieures. Mais le niveau du taux d'intérêt implicite a légèrement augmenté en 2000 et est resté à peu près stable en 2001.

Graphique 4



L'évolution du taux d'intérêt implicite reflète en grande partie l'évolution des marchés financiers. En 2000, la poussée inflationniste croissante a incité la BCE à relever ses taux directeurs de 175 points de base. Le taux du financement de base, par exemple, a été relevé de 3,0% début 2000 à 4,75% fin 2000. La pression inflationniste a progressivement ralenti dans le courant de 2001. En raison de la conjonction de prévisions inflationnistes plus modérées et d'une forte détérioration de la conjoncture, la BCE a été amenée à desserrer sa politique monétaire. Après avoir été ajusté une première fois en mai (à 4,5%), le taux de refinancement a été ramené à 3,25% en trois étapes; il se situe de ce fait à 150 points de base en dessous de son niveau de début 2001. A 25 points de base près, les hausses réalisées en 2000 ont donc été annulées. Comme les baisses des taux se situent principalement dans la seconde moitié de 2001, la moyenne annuelle du taux court est à peine inférieure (9 points de base) à celle de 2000. Le rendement brut de l'OLO de référence a atteint un sommet au début de l'année 2000 (5,79%). Le taux long a ensuite baissé progressivement. En 2001, la moyenne mensuelle se situait dans l'intervalle 5,35 – 4,75.

Les évolutions sur les marchés financiers ont induit une baisse limitée du taux d'intérêt implicite (non apparent dans le Tableau 10 en raison de l'arrondi à une décimale).

2.2.4 Evolution du taux d'endettement

La poursuite de la réduction du taux d'endettement est l'un des principaux objectifs du programme de stabilité 2001-2005. Non seulement elle est indispensable si l'on veut réduire la vulnérabilité des finances publiques aux fluctuations du taux d'intérêt, elle est également une condition sine qua non pour absorber l'impact du vieillissement dans les décennies à venir. Le programme de stabilité 2001-2005 prévoyait une baisse du taux d'endettement de 4,8 points de pourcentage (de 110,6% en 2000 à 105,8% en 2001). En fin de compte, le taux d'endettement 2000 était inférieur de 1,3 point de pourcentage au niveau de départ prévu dans le programme de stabilité 2001-2005. Cette avance prise a disparu en 2001, bien que l'objectif en matière de solde de financement ait été atteint (11). La réduction du taux d'endettement est restée limitée à 1,7 point de pourcentage au lieu des 4,8 points préconisés.

11 Abstraction faite à vrai dire des recettes UMTS.

Tableau 11
Evolution du taux d'endettement et ses principaux déterminants

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Evolution cumulée		
Taux d'endettement selon programme de stabilité					110,6	105,8			
Taux réalisé	130,1	124,7	119,3	115,0	109,3	107,6			
Variation	-3,8	-5,4	-5,4	-4,3	-5,7	-1,7	-15,2	-7,4	-22,5
Ajustement endogène	0,6	-4,2	-3,8	-4,3	-6,0	-3,5	-12,3	-9,5	-21,7
Ajustement exogène (a)	-4,4	-1,3	-1,6	0,0	0,3	1,8	-2,9	2,1	-0,8
Paramètres techniques									
Taux implicite	6,7	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2			
Croissance PIB nominale	2,4	5,0	3,9	4,3	5,4	3,1			
Différentiel nominal	4,3	1,5	2,4	1,9	0,8	3,0			
Solde primaire requis pour stabilisation	5,7	1,8	2,9	2,1	0,9	3,2			
Solde primaire effectif	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7			

(a) Il s'agit ici d'un solde résiduel net, qui comprend aussi bien des éléments hors solde de financement ayant contribué à augmenter l'endettement public (octrois de crédits et prises de participation, différences entre rythmes d'imputations budgétaires et de décaissement, etc.) que divers autres facteurs d'ajustement entre le solde net à financer et la variation de la dette (différences de change, etc.) ainsi que d'autres éléments exceptionnels hors solde de financement ayant contribué à réduire ce taux d'endettement (privatisations, opérations sur or, etc.).

Le différentiel entre la croissance du PIB et le taux d'intérêt moyen ou implicite est un facteur clé pour la détermination de la dynamique de la dette. L'évolution de ce facteur était nettement plus défavorable en 2001 qu'en 2000. Le taux d'intérêt implicite a connu un léger recul, qui a cependant été très insuffisant pour compenser le ralentissement de la croissance du PIB (de 5,4% à 3,1%). Par conséquent, le différentiel entre ces deux éléments a augmenté et est passé de 0,8 point de pourcentage en 2000 à 3,0 points en 2001. Dès lors, le surplus primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement est passé à 3,2% du PIB, contre 0,9% seulement en 2000. Le solde primaire réalisé en 2001 (6,7% du PIB) a entraîné une réduction endogène du taux d'endettement de 3,5% du PIB, contre 6,0% en 2000. Cette réduction endogène relativement limitée du taux d'endettement a été accentuée encore davantage par l'évolution défavorable des facteurs exogènes.

On peut déduire des chiffres du programme de stabilité que l'impact escompté des facteurs exogènes a été évalué à 0,1% du PIB seulement. Par solde, les facteurs exogènes ont augmenté le taux d'endettement de 1,8 point de pourcentage du PIB en 2001. Cette évolution est due pour une large part (environ 1,4 point) au fait que la dette de l'OCCH a été reprise dans la dette publique selon les définitions de Maastricht.

Au cours de la période 1996-2001, le taux d'endettement a baissé de 22,5 points de pourcentage. Cette réduction est à attribuer presque intégralement à la politique budgétaire menée. Seule une partie négligeable provient de facteurs qualifiés d'exogènes. En 1997 et 1998 ces derniers avaient apporté une contribution substantielle à la réduction du taux d'endettement, respectivement par l'utilisation du produit de diverses opérations de privatisation (deuxième volet CGER, Crédit Communal, GIMV) et par un deuxième versement au Trésor par la BNB de plus-values sur or, relativement important.

Le financement du fonds de vieillissement a commencé en 2001. Le gouvernement a affecté à ce fonds non seulement la plus-value réalisée sur or de la Banque nationale de Belgique, mais également le produit de la vente des licences UMTS (12).

3. Evolutions au niveau des entités et des sous-secteurs

3.1 *Evolutions au niveau de l'entité I et de ses sous-secteurs*

3.1.1 Principales évolutions au niveau de l'entité I

Comme il a été dit plus haut, l'entité I n'a pas réussi à atteindre son objectif en matière de solde de financement en 2001. Selon le programme de stabilité 2001-2005, le besoin de financement devait rester limité à 0,3% du PIB. Les estimations utilisées chiffrent le besoin de financement à 0,4% du PIB. En outre, ce résultat prend en compte le produit de la vente de licences UMTS, qui était pourtant expressément exclu de l'objectif. En fin de compte, les résultats s'écartent donc de quelque 0,3 point de pourcentage du PIB de l'objectif poursuivi.

12 Une partie du montant affecté n'a donné lieu à un versement effectif qu'au début de l'année 2002.

Tableau 12
Réalisations au niveau de l'entité I

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Ecart		
Recettes totales	32,8	32,9	33,3	32,9	33,5	32,7	0,1	-0,2	-0,1
Recettes fiscales	17,1	17,4	17,9	17,6	18,4	17,4	0,5	-0,2	0,3
(recettes fiscales avant transfert)	26,4	26,9	27,5	27,4	27,7	27,3	0,9	0,0	0,9
(recettes fiscales à transférer)	9,4	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Cotisations sociales effectives	14,6	14,4	14,4	14,3	14,1	14,2	-0,3	-0,1	-0,4
Autres	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1	-0,1	0,1	0,0
Dépenses primaires	28,4	27,8	27,6	27,5	27,2	27,2	-0,9	-0,3	-1,2
(dépenses primaires finales)	26,8	26,2	26,0	25,9	25,4	25,3	-0,9	-0,6	-1,5
Solde primaire	4,4	5,2	5,7	5,4	6,3	5,5	1,0	0,1	1,1
Charges d'intérêt	8,0	7,2	6,9	6,4	6,2	-0,6	-1,5	-0,5	-2,0
Solde de financement	-3,6	-2,1	-1,2	-1,0	0,1	-0,4	2,6	0,6	3,1
Objectif programme de stabilité						-0,3			
Objectif programme de stabilité y compris licences UMTS						-0,1			

Après avoir enregistré une légère capacité de financement en 2000 (0,1% du PIB), l'entité I renoue donc en 2001 avec les besoins de financement (0,4% du PIB). Le surplus primaire recule de 6,3% du PIB en 2000 à 5,5% en 2001. Ce recul n'est que partiellement compensé par la baisse des taux d'intérêt. L'évolution du solde primaire reflète essentiellement celle des recettes.

Les recettes de l'entité I, et plus spécialement ses recettes fiscales, ont subi l'influence de deux effets négatifs. L'évolution des recettes fiscales avant transferts a subi l'influence négative de la conjoncture décevante. Ce sont surtout les mauvais résultats des impôts indirects qui ont provoqué le recul des recettes fiscales avant transferts de 27,7% du PIB en 2000 à 27,3% du PIB en 2001. Parallèlement les parts IPP et TVA à transférer aux communautés et aux régions ont été calculées encore sur la base de la croissance du RNB et de l'inflation enregistrées en 2000. L'effet conjugué de ces deux facteurs a provoqué la diminution du volume des recettes fiscales propres, qui passe de 18,4% du PIB en 2000 à 17,4% en 2001. Exprimées en % du PIB, les cotisations sociales enregistrent encore une légère hausse. Les chiffres du Tableau 12 relatifs aux autres recettes ne traduisent pas la réalité budgétaire, étant donné que les produits de la vente de bâtiments et de la vente de licences UMTS n'y sont pas repris.

Comme il a été indiqué plus haut, le programme de stabilité 2001-2005 vise à atteindre une croissance réelle des dépenses primaires de l'entité I de 1,5%. La croissance réelle étant de 0,5%, les résultats de l'entité I restent largement en deçà de l'objectif chiffré. Mais si on applique des corrections comparables à celles du point 2.2.2, il s'avère que l'évolution sous-jacente des dépenses primaires est moins favorable qu'il n'y paraît. Le résultat, prometteur à première vue, est influencé surtout par le fait que certaines recettes ont été inscrites en tant que dépenses négatives et que les dépenses primaires étaient grevées de nombreuses dépenses non récurrentes en 2000. Après application des corrections, la croissance réelle des dépenses primaires monte à 3,0% (13).

13 Il s'agit ici de la croissance réelle des dépenses consolidées de l'entité I. Etant donné que cette évolution fait abstraction de transferts entre le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, elle peut différer de la croissance moyenne pondérée des dépenses totales des sous-secteurs.

Tableau 13
Croissance réelle des dépenses primaires de l'entité I

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Dépenses primaires	1,7	1,1	2,2	2,8	1,8	0,5	2,0	1,1	1,7
Après correction de :									
Recettes comptabil.comme dépens.négatives	1,7	0,7	2,5	2,5	1,8	1,6	1,9	1,7	1,8
Opérations non récurrentes	1,7	-0,2	2,5	2,7	1,1	3,0	1,7	2,0	1,8
Prestations chômage, prépensions et interruptions de carrière	1,7	-0,2	2,8	3,2	1,7	3,0	1,9	2,4	2,1
Ressource PNB transférée à l'UE	1,2	-0,5	2,7	3,1	1,8	3,1	1,8	2,4	2,0
Différentiel indexation/inflation	1,6	-0,2	2,3	3,1	2,4	3,0	1,8	2,7	2,1

Contrairement aux résultats de l'entité II, ceux de l'entité I sont sensibles à la conjoncture à court terme. En effet, tant les recettes que (dans une moindre mesure) les dépenses subissent l'influence immédiate des fluctuations de la conjoncture. Lors de la confection du budget initial (automne 2000), la plupart des prévisions conjoncturelles prévoyaient un ralentissement modéré de la croissance en 2001. Le budget économique de juillet 2000, (par exemple), tablait encore sur une croissance réelle du PIB de l'ordre de 3,1% pour 2001. En application du principe du hamster doré, le gouvernement fédéral a basé son budget et celui de la sécurité sociale sur une croissance économique de 2,5%. Un tampon conjoncturel fut ainsi constitué. Dans le courant de l'année 2001, il devint évident que le ralentissement de l'économie serait plus important que prévu initialement. Lors des diverses estimations du budget économique, la croissance a été revue à la baisse et est passée successivement de 2,8% en février à 2,4% en juin et à 1,1% en octobre. Le gouvernement fédéral ayant basé son budget et celui de la sécurité sociale sur la croissance tendancielle, le tampon conjoncturel a permis de limiter partiellement l'impact du ralentissement de la croissance.

3.1.2 Principales évolutions au niveau du pouvoir fédéral

L'année 2001 a marqué l'arrêt de la longue période de réduction du besoin de financement du pouvoir fédéral. La diminution du poids des charges d'intérêt, qui passe de 6,3% à 6,0% du PIB, n'a pas suffi pour compenser la détérioration du solde primaire (de 5,8% du PIB à 5,0%). Le besoin de financement s'est donc accru, passant de 0,5% à 1,0% du PIB. Les chiffres cités comprennent les recettes de la vente des licences UMTS.

Le recul du surplus primaire s'explique surtout par l'évolution des recettes. Etant donné qu'une partie importante des recettes perçues par le pouvoir fédéral est transférée à d'autres niveaux de pouvoir, il convient de faire une distinction entre recettes avant et après transferts (14). Les recettes totales avant transferts avaient augmenté considérablement en 2000, passant à 28,6% du PIB. En 2001 le ratio des recettes est retombé à 28,3% du PIB. C'est la première fois depuis 1992 que les recettes totales connaissent un recul en termes réels (-0,3%).

14 Contrairement à ce qui se fait dans l'optique budgétaire, les Comptes Nationaux imputent directement en tant que recettes régionales les recettes perçues par le fédéral pour compte des régions.

L'importance relative des recettes fiscales à transférer à d'autres pouvoirs a augmenté en 2001, passant à 11,3% du PIB. En contrepartie de la reprise de la dette du régime des travailleurs salariés et de celui des salariés indépendants, le financement alternatif a été diminué de 911,0 millions d'euros (15). Ce fait explique le recul des recettes fiscales à transférer à la sécurité sociale (16). La forte hausse des recettes fiscales à transférer est donc à imputer entièrement aux parts IPP et TVA à transférer aux communautés et aux régions en vertu de la loi spéciale de financement.

L'augmentation des recettes à transférer à d'autres pouvoirs vient se greffer sur la baisse des recettes totales. Les recettes propres reculent ainsi de 17,7% du PIB en 2000 à 17,0% en 2001.

La diminution de l'importance relative des dépenses primaires exprimées en pourcentage du PIB a été interrompue en 2001. Cette évolution n'est pas à attribuer aux dépenses primaires finales, dont l'importance a régressé, passant de 8,3% du PIB en 2000 à 7,8% en 2001 mais à l'évolution des moyens à transférer à d'autres pouvoirs, qui augmentent et passent de 4,3% du PIB à 4,8% du PIB. On vient d'attirer l'attention sur la reprise de la dette des deux principaux régimes de sécurité sociale par le pouvoir fédéral. Dans l'optique SEC, cette reprise de la dette (1.401,8 millions d'euros) est imputée en tant que transfert de capital du pouvoir fédéral vers la sécurité sociale.

Tableau 14
Réalisations au niveau du pouvoir fédéral

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Recettes avant transfert recettes fiscales	27,6	27,9	28,4	28,1	28,6	28,3	0,5	0,2	0,7
Recettes transférées à d'autres pouvoirs	10,7	11,0	11,0	11,2	10,9	11,3	0,5	0,1	0,6
LSF	9,3	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Sécurité sociale	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	0,1	0,0	0,1
Recettes propres	16,9	17,0	17,3	16,9	17,7	17,0	0,0	0,1	0,1
Fiscales et parafiscales	15,9	15,9	16,4	16,1	16,8	16,0	0,2	-0,2	0,0
Autres	1,0	1,1	0,9	0,8	0,9	1,0	-0,2	0,3	0,0
Dépenses primaires totales	12,3	12,2	12,0	12,0	11,9	11,9	-0,3	-0,1	-0,4
Transferts à d'autres pouvoirs	4,5	4,3	4,2	4,2	4,3	4,8	-0,3	0,6	0,2
Dépenses primaires finales	7,8	7,9	7,7	7,8	7,6	7,2	0,0	-0,6	-0,6
Solde primaire	4,6	4,8	5,3	4,9	5,8	5,6	0,3	0,2	0,4
Charges d'intérêt	8,0	7,2	6,9	6,5	6,3	6,0	-1,5	-0,4	-1,9
Solde de financement	-3,4	-2,5	-1,6	-1,6	-0,5	-0,4	1,8	0,6	2,4
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Recettes avant transfert recettes fiscales	1,7	4,5	4,5	2,0	4,6	-0,3	3,7	2,1	3,1
Recettes transférées à d'autres pouvoirs	3,2	5,9	3,7	4,7	-0,1	4,8	4,7	2,3	3,8
Recettes propres	0,8	3,7	5,0	0,4	7,8	-3,4	3,0	2,0	2,6
Dépenses primaires totales	0,9	2,2	1,0	3,2	1,9	1,1	2,2	1,5	1,9
Transferts à d'autres pouvoirs	0,1	-2,5	2,1	2,1	4,5	12,2	0,5	8,3	3,6
Dépenses primaires finales	1,4	5,0	0,5	3,8	0,5	-5,1	3,1	-2,3	0,9

15 En exécution de l'article 66 de la loi du 2 janvier 2001 portant dispositions budgétaires, sociales et diverses, cette compensation est exécutée intégralement en 2001 en ce qui concerne le régime des travailleurs salariés mais est répartie sur la période 2001-2008 en ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants.

16 Outre le financement alternatif, celles-ci comprennent les transferts du solde de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale.

Il ressort de l'analyse des principaux flux au sein du pouvoir fédéral que les résultats ont été influencés par une série d'opérations non récurrentes. Certaines de ces opérations sont imputées de manière différente dans les Comptes Nationaux et dans les comptes budgétaires. Afin de rester plus proche du concept budgétaire, les chiffres donnés dans le Tableau 15 sont des chiffres corrigés.

Tableau 15
Chiffres corrigés relatifs au pouvoir fédéral

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Solde primaire	4,6	4,8	5,3	4,9	5,8	5,0			
A l'exclusion reprise de la dette						5,6			
A l'exclusion recettes UMTS						5,4			
Solde de financement hors reprise de la dette	-3,4	-2,5	-1,6	-1,6	-0,5	-1,0			
A l'exclusion reprise de la dette						-0,4			
A l'exclusion recettes UMTS						-0,6			
Autres recettes dépenses négatives comprises	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	1,3	-0,3	0,6	0,2
Recettes propres dépenses négatives comprises	18,0	18,0	18,3	17,6	18,6	18,3	-0,4	0,7	0,3
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Recettes propres dépenses négatives comprises	1,2	3,4	4,4	-0,7	8,3	-0,9	2,4	3,6	2,9
Dépenses primaires totales corrigées	-0,2	-1,4	1,4	2,9	0,5	2,1	0,9	1,3	1,1

La baisse du surplus primaire constatée initialement disparaît en grande partie si l'on exclut la reprise de la dette. Si on exclut ensuite également le produit de la vente des licences UMTS, le surplus primaire descend de 5,8% du PIB en 2000 à 5,4% en 2001. Il va de soi qu'un glissement analogue est observé en ce qui concerne le solde de financement si les mêmes corrections lui sont appliquées. Après exclusion de la reprise de la dette et des recettes UMTS, le besoin de financement 2001 s'élève à 0,6% du PIB. Ce résultat est un peu plus mauvais que les 0,5 enregistré en 2000.

Avant correction, les autres recettes augmentent de 0,9% du PIB en 2000 à 1,0% en 2001. Si la vente de bâtiments publics et celle des licences UMTS sont considérées également comme "autres recettes", celles-ci montent à 1,3% du PIB en 2001. Cela compense une partie de la baisse constatée des recettes totales propres.

En vue de mieux évaluer la tendance fondamentale des dépenses primaires, la croissance réelle est calculée après certaines corrections. Celles-ci concernent:

- certaines opérations non récurrentes augmentant les dépenses ;
- l'imputation en tant que dépense négative de la vente de bâtiments publics et d'actifs immatériels;
- la ressource PNB cédée à l'UE;
- la reprise de la dette de la sécurité sociale en 2001.

Ces corrections apportent une modification fondamentale au rythme de croissance réel des dépenses primaires totales des trois dernières années. Pour 2002 la croissance réelle s'élève à 2,1%.

3.1.3 Principales évolutions au sein de la sécurité sociale

La sécurité sociale réalise pour la cinquième année consécutive une capacité de financement. Celle-ci est passée à 0,6% du PIB en 2001. Il convient d'ajouter immédiatement que ce résultat est dû en grande partie au transfert comptable, imputé comme recette, qui a fait suite à une reprise de la dette par le pouvoir fédéral. Corrigé de l'effet net de la reprise de la dette, le solde est ramené à un excédent de 0,2% du PIB.

Tableau 16
Réalisations au niveau de la sécurité sociale

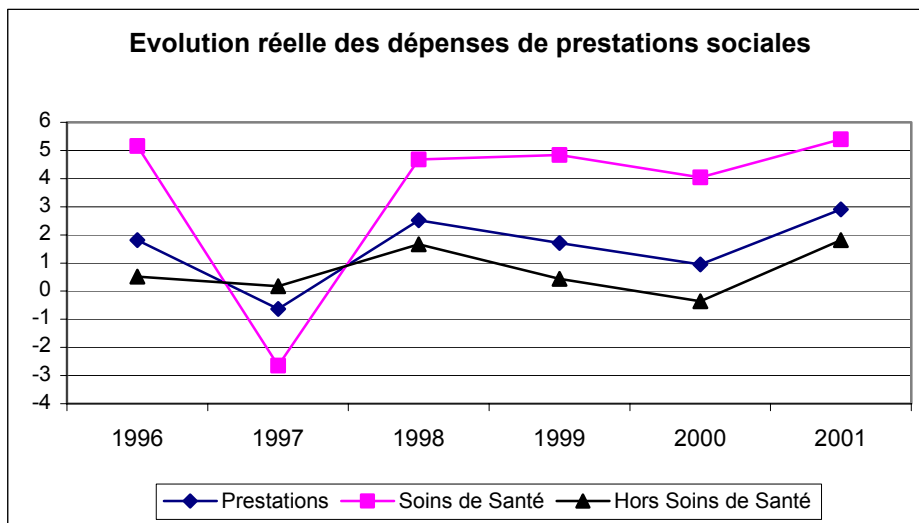
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Recettes totales	18,9	18,8	18,7	18,8	18,4	18,9	-0,1	0,1	0,0
<i>A l'exclusion reprise de la dette</i>						18,3		-0,4	-0,6
Transferts du pouvoir fédéral	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1	4,5	-0,2	0,4	0,2
<i>A l'exclusion reprise de la dette</i>						3,9		-0,2	-0,4
Dont									
Transferts budgétaires	2,9	2,7	2,7	2,6	2,5	3,0	-0,3	0,4	0,1
<i>A l'exclusion reprise de la dette</i>						2,5		-0,2	-0,5
Recettes attribuées	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	0,1	0,0	0,1
Recettes propres	14,6	14,6	14,7	14,7	14,3	14,4	0,1	-0,3	-0,2
Dont									
Cotisations	14,0	13,8	13,9	13,8	13,5	13,6	-0,3	-0,1	-0,4
Autres	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,3	-0,1	0,2
Dépenses primaires	19,0	18,3	18,3	18,2	17,9	18,3	-0,9	0,1	-0,7
Prestations	18,2	17,5	17,4	17,2	16,9	17,2	-1,0	0,1	-0,9
Prestations hors chôm.,prép.et interr.carr.	16,2	15,6	15,6	15,6	15,5	15,9	-0,5	0,3	-0,3
Charges d'intérêt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,2
Solde de financement	-0,2	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,8	0,0	0,8
<i>A l'exclusion de l'effet net de la reprise de la dette</i>						0,2			
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Recettes totales	0,8	2,7	2,7	3,4	0,8	3,2	2,9	2,0	2,6
<i>A l'exclusion reprise de la dette</i>						0,2		0,5	1,9
Transferts du pouvoir fédéral	4,4	-0,1	1,1	4,2	2,6	9,7	1,7	6,1	3,5
<i>A l'exclusion reprise de la dette</i>						-3,9		-0,7	0,7
Recettes propres	-0,2	3,5	3,1	3,2	0,3	1,4	3,3	0,8	2,3
Cotisations	-0,2	1,9	3,0	2,5	1,1	1,3	2,4	1,2	1,9
Dépenses primaires	1,6	-0,6	2,8	2,4	1,2	3,0	1,5	2,1	1,8
Prestations	1,8	-0,6	2,5	1,7	1,0	2,9	1,2	1,9	1,5
Prestations hors chôm.,prép.et interr.carr.	1,5	-0,5	3,2	3,1	2,2	2,9	1,9	2,6	2,2

Après 1996, l'importance relative des dépenses primaires par rapport au PIB a diminué systématiquement. L'année 2001 a mis fin à cette tendance. Le ratio des dépenses s'est accru de 17,9% du PIB en 2000 à 18,3% en 2001. Les prestations représentent environ 95% des dépenses primaires. L'évolution des dépenses évoquées ici se réduit donc pour l'essentiel à celle des prestations.

Les dépenses de prestations ont augmenté de 2,9% en termes réels en 2001. C'est l'augmentation la plus importante enregistrée dans la période 1996-2001. Depuis 1998 l'évolution favorable des dépenses liées au marché de l'emploi freinait le rythme de croissance des dépenses totales de prestations. En ne prenant pas en compte ces dépenses on ne modifie pas le rythme de croissance réel en 2001, mais on modifie par contre bien celui des années précédentes. On peut lire ainsi dans le Tableau 16 que la croissance réelle des dépenses primaires (à l'exclusion des dépenses liées au marché de l'emploi) qui était respectivement de 3,2% et 3,1% en 1998 et 1999, était supérieure à celle de 2001.

Différentes raisons peuvent être avancées pour expliquer l'augmentation relativement forte des dépenses de prestation constatée au cours de ces dernières années. Le Maribel social, dont le coût est passé progressivement à 314,8 millions d'euros au fil des ans, est enregistré dans les Comptes Nationaux en tant que subside aux entreprises, et donc comme dépense. Lors de la confection du programme pluriannuel 2001-2005, le gouvernement a réalisé un certain nombre de corrections sociales, qui grèvent déjà les dépenses 2001 à concurrence de 0,7 milliard d'euros. Mais, comme on peut le voir dans le graphique 5, c'est surtout aux dépenses pour soins de santé qu'il faut attribuer la hausse des dépenses de prestations.

Graphique 5



A l'exception de 1997, le rythme de croissance des dépenses pour soins de santé, en termes réels, a toujours été sensiblement supérieur à celui des dépenses totales en prestations. Pour la période 1999-2001, la croissance réelle moyenne des prestations est de 1,9%. Si l'on exclut les dépenses pour soins de santé, ce chiffre se réduit à 0,7%. En 2001, les dépenses pour soins de santé ont crû de 5,4% en termes réels. Le gouvernement fédéral a relevé la norme de croissance à 2,5% à partir de 2000. Par ailleurs, le budget 2000 et plus encore celui de 2001, prévoient, en sus de la norme de croissance, une enveloppe importante pour des dépenses exceptionnelles. L'expérience enseigne que les réalisations dépassent souvent le budget accordé. En dépit de certaines mesures annoncées par le gouvernement en juillet, lors du contrôle budgétaire complémentaire, ce dépassement pourrait se chiffrer à 400 millions d'euros en 2001.

Compte non tenu de la recette que représente le transfert consécutif à la reprise de la dette par le gouvernement fédéral, le ratio des recettes baisse légèrement en 2001 et passe à 18,3% du PIB. La tendance constatée depuis 1996 est ainsi poursuivie. La sécurité sociale est financée pour une large part par des transferts en provenance du pouvoir fédéral. Ceux-ci se présentent sous deux formes. D'une part il y a les subventions publiques traditionnelles, qui sont supprimées progressivement et passent de 2,9% du PIB en 1999 à 2,5% (hors transfert reprise de la dette) en 2001. Cette réduction a été compensée en partie par l'augmentation des recettes attribuées, qui sont constitués pour la plus grande part du financement alternatif. Comme il a été dit plus haut, le montant du financement alternatif a été diminué en 2001 en compensation de la reprise de la dette par le pouvoir fédéral (17).

Les cotisations sociales représentent encore environ 3/4 des recettes totales de la sécurité sociale. Exprimé en % du PIB, le poids des cotisations sociales a légèrement augmenté de 13,5% en 2000 à 13,6% en 2001. Exprimées en termes réels aussi, les cotisations sociales ont augmenté un peu plus vite en 2001 (1,3%) qu'en 2000 (1,1%). Le coût de la réduction de cotisations a augmenté d'un montant analogue. La hausse sous-jacente de la masse salariale était encore relativement importante en dépit de la croissance économique décevante de 2001.

3.2 Evolutions au sein de l'entité II et de ses sous-secteurs

3.2.1 Principales évolutions au sein de l'entité II

Selon le programme de stabilité 2001-2005, l'entité II devait réaliser une capacité de financement de 0,5% du PIB. Ayant réalisé une capacité de financement de 0,6%, l'entité II a donc respecté l'objectif fixé. Ce résultat est nettement meilleur que celui de 2000, qui réalisait un équilibre. La réalisation de cette capacité de financement est à attribuer intégralement au solde primaire; les charges d'intérêt sont en effet restées quasi inchangées.

Le solde primaire a légèrement augmenté de 0,6% du PIB en 2000 à 1,2% du PIB en 2001. L'augmentation du poids des dépenses primaires de 15,3% à 15,4% du PIB a en effet été dépassée largement par la hausse des recettes de 15,9% à 16,6%. Le Tableau 17 répartit les recettes de l'entité II en quatre grands groupes. En termes de PIB, chacune des subdivisions des recettes a connu une hausse ou au moins une stabilisation en 2001. L'entité II est financée à concurrence d'environ 70% au moyen de transferts en provenance de l'entité I principalement le pouvoir fédéral. L'accroissement des recettes fiscales transférées par l'entité I de 9,3% du PIB à 9,9% est le reflet de l'évolution décrite au point 3.1.1. Après leur recul de 2000 les recettes fiscales propres sont remontées à un niveau comparable à celui de 1998 et 1999. Les recettes non fiscales propres ont connu une évolution analogue.

17 En ce qui concerne le régime des travailleurs salariés, le montant de la reprise de la dette a été compensé entièrement en 2001 (844,0 millions d'euros). En ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, la compensation a été répartie sur la période 2001-2008. Le montant total de la dette reprise (582,5 millions d'euros), 66,9 millions ont été répercutés sur le financement alternatif en 2001.

Tableau 17
Réalisations au niveau de l'entité II

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Ecart		
Recettes totales	15,9	16,1	16,2	16,4	15,9	16,6	0,5	0,2	0,7
Transferts recetttes fiscales entité I	9,4	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Recettes fiscales propres	3,3	3,4	3,3	3,4	3,1	3,3	0,1	-0,1	-0,1
Recettes non fiscales propres	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	0,0	0,0	0,0
Transferts ordinaires entité I	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	0,0	0,2	0,2
Dépenses primaires	15,2	15,3	15,2	15,4	15,3	15,4	0,2	0,0	0,2
Solde primaire	0,7	0,8	1,0	1,0	0,6	1,2	0,3	0,2	0,5
Charges d'intérêt	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,2	0,0	-0,3
Solde de financement	-0,2	0,1	0,4	0,4	0,0	0,6	0,6	0,2	0,8
Objectif programme de stabilité						0,5			

Bien qu'il n'existe aucune norme explicite quant aux dépenses primaires de l'entité II, il va de soi que la croissance des dépenses primaires doit s'accorder avec celle des recettes si l'on veut pouvoir respecter les objectifs fixés. En termes réels, les dépenses primaires réalisées augmentent de 1,6%. Comparée à celles des années précédentes, cette croissance peut être qualifiée de modérée. L'évolution des dépenses primaires a cependant été influencée par le cycle d'investissement des pouvoirs locaux. Une correction apportée pour tenir compte non seulement de ce facteur mais également des versements de la Communauté flamande en faveur du Zorgfonds (18), porte la croissance réelle des dépenses primaires à 2,8%.

Tableau 18
Croissance réelle des dépenses primaires de l'entité II

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Dépenses primaires réalisées	0,5	3,4	2,4	4,7	2,0	1,6	3,5	1,8	2,8
Dépenses primaires corrigées de:									
Transfert Zorgfonds	0,5	3,4	2,4	4,4	2,0	1,7	3,4	1,8	2,8
Cycle d'investiss. pouvoirs locaux	0,5	3,4	2,4	3,2	1,2	2,8	3,0	2,0	2,6

3.2.2 Principales évolutions au niveau des communautés et des régions

En 1998 l'ensemble des communautés et des régions a réalisé, et c'était une première depuis la réforme institutionnelle de 1989, une capacité de financement. Les années suivantes, cette capacité de financement a été consolidée. En 2001 elle est passée à plus de 0,6% du PIB. Vu l'évolution atypique des recettes, la Section a recommandé aux communautés et aux régions, dans son Avis de juillet 2000, de réaliser un excédent de 0,3% du PIB. Cette recommandation a été reprise dans la Convention du 15 décembre 2000 relative aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005 et elle a été inscrite comme telle dans le programme de stabilité 2001-2005. L'ensemble des communautés et les régions respecte donc largement l'objectif fixé dans le programme de stabilité.

18 Les Comptes nationaux classent le Zorgfonds de la Communauté flamande dans la sécurité sociale. C'est pourquoi les versements en faveur de ce fonds sont enregistrés en tant que transferts de l'entité II vers l'entité I.

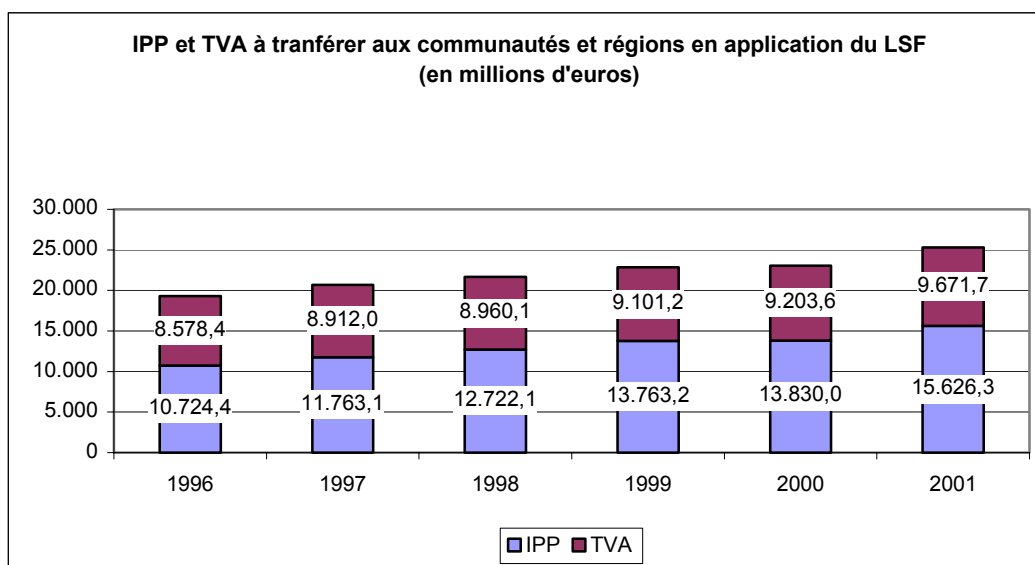
Tableau 19
Réalisations au niveau des communautés et des régions

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Recettes totales	12,1	12,3	12,6	12,7	12,2	12,8	0,6	0,2	0,8
Recettes propres	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	0,2	-0,1	0,1
Fiscales	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	0,1	0,0	0,1
Non fiscales	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0
Recettes LSF	9,3	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Transferts d'autres pouvoirs publics	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	0,0	0,1	0,1
Dépenses primaires	12,1	12,1	12,0	12,0	11,7	12,0	-0,1	-0,1	-0,2
Dépenses primaires finales	9,5	9,5	9,5	9,5	9,3	9,5	0,0	0,0	0,0
Transferts à d'autres pouvoirs publics	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	-0,1	-0,1	-0,2
Solde primaire	-0,1	0,2	0,5	0,6	0,5	0,9	0,7	0,3	0,9
Charges d'intérêt	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,0	-0,1
Solde de financement	-0,4	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,8	0,3	1,0
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Recettes totales	2,3	4,9	5,2	4,0	-0,9	6,0	4,7	2,5	3,8
Recettes propres	8,9	2,8	11,4	4,8	-0,4	0,4	6,3	0,0	3,7
Fiscales	11,6	4,5	8,1	5,3	2,2	-1,9	6,0	0,1	3,6
Non fiscales	4,0	-0,5	18,1	3,8	-5,2	5,2	6,8	-0,1	4,0
Recettes LSF	0,9	5,4	3,9	4,3	-1,8	7,2	4,5	2,6	3,8
Transferts d'autres pouvoirs publics	5,2	4,3	7,1	0,5	5,4	4,7	3,9	5,0	4,4
Dépenses primaires	-1,0	3,0	2,2	3,2	0,2	2,7	2,8	1,4	2,3
Dépenses primaires finales	0,5	4,0	2,5	3,2	0,5	3,0	3,2	1,8	2,6
Transferts à d'autres pouvoirs publics	-5,6	-0,6	1,4	3,6	-0,9	1,4	1,4	0,3	1,0

Le résultat de 2001 ne peut être dissocié de l'évolution atypique des recettes des communautés et des régions de cette même année. Selon le régime de la LSF qui était d'application jusqu'à l'année budgétaire 2001 comprise, les parts IPP et TVA à verser aux communautés et aux régions au cours d'une année déterminée étaient calculées sur la base de la valeur de paramètres macro-économiques de l'année précédente (croissance RNB et inflation)¹⁹. L'application de ce mécanisme de calcul a conduit à la stabilisation des moyens à transférer en 2000 (cf graphique 6). Les versements opérés en 2001 ont donc été influencés favorablement par la forte croissance et l'inflation relativement forte de 2000. Ils ont été calculés sur la base d'une croissance de 3,1% du RNB et d'une inflation de 2,55%. En outre le solde de décompte pour 2000 était positif et s'élevait à 558,4 millions d'euros. Ces deux facteurs expliquent la forte hausse, à savoir une croissance réelle de 7,2%, de ces moyens. Pour la période 1989-2001 la hausse moyenne a été de 4,0%. Le ratio des recettes des communautés et des régions a donc augmenté en 2001, passant à 12,8% du PIB.

19 Le calcul du montant total de la part TVA attribuée aux communautés est par ailleurs déterminé également par l'évolution de la population de moins de 18 ans.

Graphique 6



En 2000 les dépenses primaires des communautés et des régions n'ont augmenté que de 0,2% en termes réels. La croissance réelle estimée pour 2001 (2,7%) est nettement supérieure à la moyenne de la période 1996-2001, à savoir 2,3%. Ce sont surtout l'évolution des salaires et celles des transferts courants aux autres secteurs (hors pouvoirs publics) qui ont contribué à l'augmentation de la croissance réelle en 2001. Les transferts à d'autres secteurs (principalement les pouvoirs locaux) ont connu une croissance réelle de 1,4% et ont donc ralenti de rythme de croissance des dépenses primaires totales. La croissance réelle des dépenses primaires finales s'élève à 3,0% en 2001.

Comme la majeure partie de la dette publique est restée fédérale, le poids des charges d'intérêt reste relativement limité pour les communautés et les régions. Il a fluctué autour de 0,3% du PIB pendant plusieurs années. Jusqu'en 1996 les effets favorables de la baisse du taux du marché ont en effet été plus que compensés par l'augmentation de la charge de la dette consécutive aux déficits budgétaires. Grâce à la réduction des déficits et, plus récemment, à la réalisation d'excédents, cette tendance s'est inversée ces dernières années. Le poids des charges d'intérêt est depuis lors descendu à 0,2% du PIB.

3.2.3 Principales évolutions au niveau des pouvoirs locaux

Le programme de stabilité 2001-2005 estime qu'il est raisonnable, en raison du cycle électoral auquel sont sujets les résultats budgétaires des pouvoirs locaux, de retenir pour ceux-ci un excédent de 0,2% du PIB en 2001. Dans la Convention du 15 décembre 2000 les régions se sont engagées à inciter autant que possible les pouvoirs locaux à respecter les objectifs budgétaires fixés. Il s'avère, d'après l'estimation utilisée ici, qu'à peu de choses près les pouvoirs locaux ont réalisé l'équilibre et n'atteignent donc pas l'objectif fixé. Le besoin de financement réalisé en 2000 a presque entièrement disparu mais l'amélioration a été insuffisante pour réaliser l'objectif poursuivi.

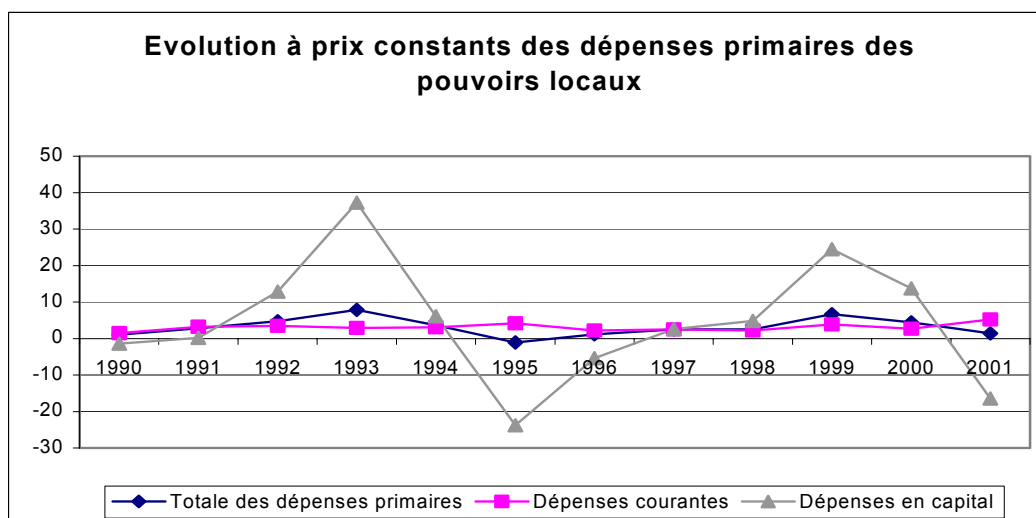
Tableau 20
Réalisations au niveau des pouvoirs locaux

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	En % du PIB								
	Niveau						Ecart		
Recettes totales	6,5	6,3	6,2	6,3	6,1	6,2	-0,2	-0,1	-0,3
Recettes propres	3,3	3,3	3,2	3,3	3,0	3,2	-0,1	-0,1	-0,1
Autres recettes	3,2	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	-0,1	0,0	-0,1
Dépenses primaires	5,8	5,7	5,7	5,9	6,0	5,9	0,1	0,0	0,2
Solde primaire	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,3	-0,3	-0,1	-0,4
Charges d'intérêt	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	-0,2	0,0	-0,1
Solde de financement	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
	Variation à prix constants								
	Par rapport à l'année précédente						Moyenne		
Recettes totales	0,1	0,9	0,2	5,1	0,3	2,2	2,0	1,2	1,7
Recettes propres	3,1	2,6	-1,1	6,1	-4,6	6,2	2,5	0,6	1,8
Autres recettes	-2,8	-1,0	1,6	4,0	5,6	-1,7	1,5	1,9	1,6
Dépenses primaires	1,1	2,5	2,5	6,7	4,5	-0,5	3,9	2,0	3,1
Courantes	2,2	2,5	2,2	3,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8
De capital	-5,4	2,6	4,8	24,5	13,7	-16,4	10,2	-2,5	4,9

Les recettes totales des pouvoirs locaux ont légèrement augmenté, passant de 6,1% du PIB en 2000 à 6,2% en 2001. Les recettes propres (qui consistent pour la plus grande partie en centimes additionnels à l'IPP et au précompte immobilier) augmentent de 6,2% en termes réels. Suite à un ralentissement des enrôlements en 2000, les centimes additionnels à l'IPP transférés aux pouvoirs locaux cette année ont été relativement peu importants. Cette évolution a été compensée par l'apurement d'arriérés historiques. Dans les Comptes Nationaux ceux-ci sont inscrits comme transferts de capital et ils se trouvent dans le Tableau 20 sous la rubrique "autres recettes". Cela explique le recul de cette rubrique de recettes de 3,1% du PIB en 2000 à 3,0% en 2001.

Les dépenses primaires des pouvoirs locaux sont visiblement sujettes au cycle électoral. Ce dernier est surtout déterminé par les dépenses de capital. Au cours des années précédant des élections, les investissements des pouvoirs locaux augmentent, pour retrouver ensuite un niveau plus normal au cours de l'année suivant les élections. Ce phénomène s'est répété en 2001 et explique pourquoi les dépenses primaires totales ont chuté de 0,5% en termes réels. La croissance réelle des dépenses primaires courantes, qui est de 2,9%, s'inscrit dans la moyenne des cinq dernières années.

Graphique 7



Le solde primaire des pouvoirs locaux, qui était encore de 0,7% du PIB en 1996, s'est effrité et n'était plus que de 0,2% du PIB en 2000. En 2001 il a de nouveau augmenté jusqu'à 0,3% du PIB. Pour l'ensemble de la période 1996-2001, le solde primaire a donc diminué de 0,4 point de pourcentage. Dans cette même période le poids des charges d'intérêt a légèrement reculé. La détérioration constatée au niveau du surplus primaire s'est donc traduite entièrement par une détérioration du solde de financement.

4. Perspectives pour 2002

4.1 Le programme de stabilité 2002-2005

Lors de la confection du programme de stabilité 2001-2005, le gouvernement s'était engagé à constituer une capacité de financement qui passerait de 0,2% (du PIB) en 2001 à 0,7% (du PIB) en 2005. Le gouvernement s'était basé pour cela sur une croissance tendancielle du PIB de 2,5% au cours de la période considérée. Le programme de stabilité 2001-2005 stipulait expressément que cet engagement restait valable en cas de croissance décevante, sauf écart négatif sensible de la croissance tendancielle ou évolution exceptionnelle des taux d'intérêt.

Lors de la confection du budget 2002 et du programme de stabilité 2002-2005, la croissance réelle du PIB a été estimée à 1,1% et 1,3% respectivement pour 2001 et 2002. L'écart cumulé de la croissance tendancielle sur les deux années, qui est de 2,6 points de pourcentage, est considéré par le gouvernement comme un écart sensible de la croissance tendancielle. C'est pourquoi, sous la pression du contexte conjoncturel, l'objectif initial pour 2002 a été ramené à l'équilibre budgétaire. L'engagement a été pris cependant que, si la croissance dépassait le chiffre de 1,3% fixé, la marge supplémentaire créée serait utilisée prioritairement pour améliorer le solde budgétaire.

A moyen terme le gouvernement tient expressément à maintenir l'objectif de constituer d'ici 2005 une capacité de financement de 0,7% du PIB. Il compte sur une forte croissance économique en 2003 (de 3,0% environ) pour pouvoir reprendre la trajectoire fixée dans le programme de stabilité 2001-2005 en matière de solde de financement.

Tableau 21
Objectifs du programme de stabilité 2002-2005

(en % du PIB)

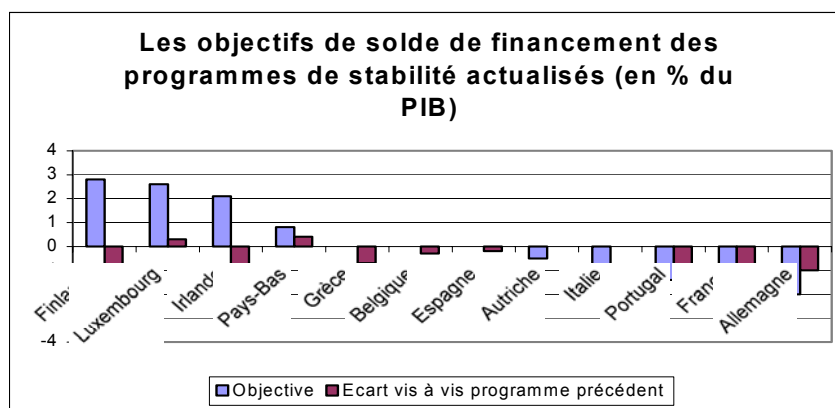
	Réalizations 2001		Finances publiques en 2002 selon programme de stabilité		Ecart	
	Y compris UMTS	Hors UMTS	2001-2005	2002-2005	Réalizations 2001	Progr.stab. 2001-05
Solde primaire	6,7	6,5	6,6	6,0	-0,5	-0,6
Entité I	5,5	5,4	5,7	5,1	-0,3	-0,6
Entité II	1,2	1,2	0,8	0,9	-0,3	0,1
Charges d'intérêt	6,5	6,5	6,3	6,0	-0,5	-0,3
Entité I	-0,6	-0,6	5,8	5,5	6,1	-0,3
Entité II	0,6	0,6	0,5	0,5	-0,1	0,0
Solde de financement	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0	-0,3
Entité I	-0,4	-0,6	0,0	-0,3	0,3	-0,3
Entité II	0,6	0,6	0,3	0,3	-0,3	0,0

Par comparaison au programme de stabilité 2001-2005, l'objectif en matière de solde de financement pour 2002 est revu à la baisse de 0,3 point de pourcentage du PIB, ce qui signifie qu'il revient à l'équilibre budgétaire. Les charges d'intérêt aussi sont revues à la baisse de 0,3 point de pourcentage du PIB. Par solde on se base donc sur un surplus primaire en baisse de 0,6 point de pourcentage. Au niveau des entités, seule la norme pour l'entité I est assouplie; pour l'entité II l'objectif initial est maintenu.

Par comparaison au résultat de 2001 (hors licences UMTS), l'équilibre réalisé en 2001 est maintenu pour 2002. Suite à l'évolution prévue des charges d'intérêt, cela implique une réduction du solde primaire de l'ordre de 0,5 point de pourcentage. Les objectifs fixés impliquent qu'au niveau de l'entité I le besoin de financement soit ramené de 0,6% du PIB à 0,3%. La capacité de financement réalisée en 2001 par l'entité II (0,6%) peut être ramenée à 0,3% du PIB.

Le gouvernement belge n'est pas le seul à avoir modifié ses objectifs en matière de finances publiques pour 2002 sous la pression de l'environnement conjoncturel. D'autres Etats membres ont ajusté les objectifs fixés aux finances publiques, que ce soit sous la pression de la conjoncture ou pas. Le graphique 8 traduit les objectifs de l'EUR-12 en matière de solde de financement pour 2002, tels qu'ils figurent dans les programmes de stabilité introduits récemment. Il traduit également l'écart par rapport à la version précédente du programme de stabilité. Au sein de l'EUR-12, la Belgique fait partie du groupe intermédiaire qui vise l'équilibre en 2002. Par comparaison à la majorité des autres Etats membres, l'ajustement a été relativement limité en Belgique.

Graphique 8



4.2 Exécution du programme de stabilité en 2002 dans un contexte macro-économique difficile

Jusqu'au milieu de l'année 2001 la plupart des prévisions conjoncturelles retenaient l'hypothèse que l'économie européenne ne serait pas touchée par le ralentissement de la croissance aux Etats-Unis, ou qu'elle le serait à peine. Les prévisions de printemps de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI, par exemple, tablaient sur des croissances allant, selon l'organisme, de 2,4% à 3,1% pour 2002. Il s'est avéré peu à peu que l'économie européenne ne pourrait pas échapper, elle non plus, à un ralentissement sensible de la croissance. Tant au deuxième qu'au troisième trimestre, la zone euro a connu un arrêt de la croissance. Pour ces deux trimestres, la croissance du PIB par rapport au trimestre précédent est tombée à 0,1%. En ce moment plusieurs indicateurs font croire à un rétablissement proche. Le moment de ce redressement sera déterminant pour la croissance effective en 2002. Le dernier budget économique du 22 février constitue une bonne base pour l'évaluation de l'environnement macro-économique en 2002.

Dans ce budget économique il est fait état d'une croissance du PIB de 0,9%. Bien que ce taux de croissance soit comparable à celui qui a été réalisé au cours de l'année 2001, il recouvre un profil conjoncturel très différent caractérisé par une reprise progressive de la croissance dans le courant de l'année. La consommation privée et les investissements connaîtraient tous deux une croissance modérée de 0,9% et 0,2% respectivement. L'inflation redescendrait à 1,6% mais en raison de son profil d'évolution modifié l'indice pivot serait dépassé en janvier. En raison du retard avec lequel l'emploi subit l'influence du ralentissement de l'activité économique, la dégradation de l'évolution de l'emploi se manifesterait surtout en 2002. Au cours de l'année 2001, l'emploi a encore augmenté de 45.000 unités. En 2002, l'emploi se réduirait quelque peu, ce qui serait à l'origine d'une augmentation du nombre de chômeurs de plus de 20.000 unités en moyenne annuelle.

4.3 Nécessité d'une adaptation des budgets

En réalisant l'équilibre budgétaire en 2000 et en 2001 (hors recettes UMTS), la Belgique satisfait aux obligations du pacte de stabilité et de croissance. Grâce à ce résultat les stabilisateurs automatiques peuvent jouer librement, du moins en principe. La Section est cependant d'avis que, vu le taux d'endettement public élevé, la Belgique ne peut de toute façon laisser qu'une marge restreinte aux stabilisateurs automatiques. C'est pourquoi la Section estime, sur la base des prévisions conjoncturelles actuelles, que les différents niveaux de pouvoir doivent faire des efforts pour que l'objectif fixé dans le programme de stabilité 2002-2005 (à savoir l'équilibre budgétaire) puisse être réalisé.

Bien que la majorité des sous-secteurs aient déjà tenu compte d'un ralentissement de la conjoncture lors de la confection de leur budget 2002 initial une correction supplémentaire sera sans doute nécessaire lors du contrôle budgétaire. La Section n'entend pas donner une estimation exhaustive de l'effort qui sera nécessaire à chaque niveau. Cependant certains éléments qui seront déterminants pour l'ampleur de cet effort sont exposés ci-dessous.

4.3.1 Au niveau de l'entité I

En 2001, les recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral étaient inférieures de 535 millions d'euros environ (0,2% du PIB) aux recettes probables qui ont servi de base de calcul pour l'estimation des recettes fiscales 2002. Les estimations devront tenir compte non seulement d'une révision à la baisse de la base mais également des estimations actualisées en matière de paramètres macro-économiques. Comme il a été dit plus haut, le gouvernement s'est basé sur une croissance de 1,3% du PIB lors de la confection de son budget 2002. Selon le dernier budget économique, la croissance du PIB ne serait que de 0,9%. De manière purement mécanique cette révision devrait se traduire par une réduction des recettes fiscales de l'ordre de 0,1% du PIB. Mais il faut tenir compte également de la composition de la croissance, de l'impact possible de glissements et de facteurs techniques. En outre, une grande partie de la moins-value en matière de recettes sera compensée par une diminution des parties IPP et TVA à verser aux communautés et aux régions. Les montants inscrits dans le budget initial étaient calculés sur la base des paramètres du budget économique de juillet 2001. Celui-ci anticipe déjà en partie un ajustement des versements en fonction d'estimations plus récentes, en inscrivant dans le budget initial une provision de 330 millions d'euros. La correction finale sera cependant plus importante.

Lors de la confection du budget initial, le gouvernement s'est basé sur les forward rates pour l'estimation des charges d'intérêt. Il tient compte d'un taux d'intérêt moyen de 3,43% pour les certificats du Trésor à trois mois et de 5,27% pour les OLO à 10 ans. Les prévisions actuelles du marché ne diffèrent pas fondamentalement de celles utilisées lors de la confection du budget initial. Les forward rates à court terme sont pratiquement identiques et à long terme ils sont légèrement inférieurs. Les corrections au niveau des charges d'intérêts resteront donc probablement assez limitées.

L'indice pivot a été dépassé quatre mois plus tôt que ne le prévoit le budget initial. Cela implique une hausse importante des dépenses. Néanmoins, si ce dépassement fait suite à une hausse généralisée de l'inflation, celle-ci est compensée, au moins partiellement, par une plus-value au niveau des recettes.

Outre la réestimation de l'évolution de la masse salariale, il faut tenir compte, au niveau de la sécurité sociale, de trois éléments cruciaux:

- Lors de l'estimation des dépenses liées au chômage, il a été tenu compte d'une hausse du nombre de chômeurs (de 14.000 unités) entre 2001 et 2002. On peut se demander si cette évaluation n'est pas dépassée par les faits.
- Lors de la confection du budget initial, l'objectif budgétaire global en matière d'assurance maladie a été fixé à 14,4 milliards d'euros, soit une hausse nominale de 7,2% par rapport à 2001. Afin de pouvoir tenir les dépenses d'assurance maladie dans les limites de cette enveloppe, des mesures d'économie ont été annoncées à concurrence de 0,5 milliard d'euros. Comme les années précédentes, on peut se demander si cet objectif budgétaire pourra être respecté en 2002.

- L'indice pivot a été dépassé quatre mois plus tôt que ne le prévoit le budget initial. L'augmentation des dépenses qui en découle doit pouvoir être compensée au moins partiellement par la croissance plus forte de la masse salariale.

4.3.2 Au niveau de l'entité II

Au niveau des communautés et des régions, il convient d'attirer avant tout l'attention sur l'évolution des recettes. Conformément à l'article 33 §2 de la LSF (modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001), les moyens à verser aux communautés et aux régions sont déterminés provisoirement sur la base de l'inflation et de la croissance du RNB telles qu'elles sont estimées dans le budget économique. Dans le Budget des Voies et Moyens fédéral ces moyens sont donc déterminés sur la base des paramètres tels qu'ils sont estimés dans le budget économique de juillet 2001.

Les paramètres qui seront utilisés pour le calcul des moyens à verser en 2002 s'écartent sensiblement des paramètres utilisés lors de la confection du budget initial. Lors de la confection de leur budget initial, les différents sous-secteurs ont anticipé cet ajustement des moyens, au moins en partie, par la constitution de provisions ou par l'utilisation de paramètres plus prudents.

Les accords du Lambermont et du Lombard ont profondément modifié les mécanismes de financement des communautés et des régions. Outre l'élargissement des compétences fiscales des régions et le transfert des compétences nouvelles, ces accords prévoient également un financement supplémentaire qui s'élève à 345 millions d'euros en 2002 (20). Toutefois en dépit de ce refinancement les moyens à transférer aux communautés et aux régions diminueront au cours de cette année.

Les communautés et les régions seront confrontées non seulement à une diminution des recettes mais également à une hausse des dépenses consécutive au dépassement de l'indice pivot intervenu plus tôt que prévu. Cela représente une importante dépense supplémentaire, certainement pour les matières communautaires, où la part du coût salarial est élevée.

La Section avait déjà établi, dans son Avis de juillet 2000, que l'évolution des recettes en 2001 était très favorable pour les communautés et les régions. Elle les avait prévenues que cette évolution des recettes ne pouvait donner lieu à une adaptation structurelle du rythme des dépenses à la forte hausse non récurrente des recettes. C'est pourquoi il leur a été recommandé de viser une capacité de financement de 0,3% du PIB. Il ressort des estimations provisoires que les communautés et les régions ont réalisé une capacité de financement de 0,6% du PIB. Les communautés et les régions se sont engagées à respecter en 2002 une capacité de financement de 0,1% du PIB en termes SEC. Dans la mesure où les sous-secteurs ont su respecter en 2001 l'objectif qui leur était fixé ou ont fait mieux que de le respecter, l'utilisation du solde réalisé en 2001 leur permet d'absorber en partie la stabilisation des moyens.

20 Il s'agit de 198 millions d'euros au titre de refinancement des communautés, de 98 millions d'euros au titre de financement des compétences complémentaires transférées et de 50 millions d'euros versés dans le cadre de l'accord du Lombard.

En ce qui concerne les pouvoirs locaux, on se base pour 2002 sur un excédent à réaliser de 0,2% du PIB. Cet objectif est le même qu'en 2001. En 2001 l'objectif n'a pas été atteint; il y a même eu un (léger) déficit. D'une part, le résultat de 2002 sera influencé positivement par le fait que les additionnels communaux sur l'IPP seront calculés sur la base des revenus 2000, année où l'évolution des revenus a été favorable. Il existe par ailleurs une tendance à augmenter les additionnels communaux. On constate d'autre part que, dans le passé, les dépenses réalisées au cours de la première année suivant les élections connaissent une croissance très modérée et ne retrouvent le rythme de croissance normal qu'à partir de la deuxième année. Si cela devait également être le cas en 2002, une partie au moins de l'éventuelle plus-value disparaîtra. C'est pourquoi la Section estime que la réalisation par les pouvoirs locaux du résultat qui leur est fixé constitue un des points critiques du programme de stabilité.