



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

**TRAJECTOIRES BUDGETAIRES À COURT
ET À MOYEN TERME RELATIVES
AU PROGRAMME DE STABILITÉ 2009-2012 AJUSTÉ**

SEPTEMBRE 2009

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	5
SYNTHESE	7
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I. DES PERSPECTIVES MACRO-ECONOMIQUES SERIEUSEMENT REVISEES A LA BAISSSE	15
CHAPITRE II. LA TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE	17
II.1 Autres hypothèses d’amorçage	17
II.2 Les principaux résultats au niveau global (ensemble des APU)	17
II.3 Les trajectoires budgétaires à politique inchangée par grandes Entités	21
3.1 Méthodologie et hypothèses techniques	21
3.2 Principaux résultats	22
CHAPITRE III. IMPLICATIONS D’UNE STRATEGIE NORMATIVE DE RETOUR A L’EQUILIBRE (STRUCTUREL) EN 2015	27
III.1 Les trajectoires budgétaires normatives de l’Avis de mars 2009 et du programme de stabilité d’avril 2009	27
III.2 Trajectoire normative de retour à l’équilibre (structurel) global en 2015	28
III.3 Répartition verticale, entre grandes Entités, des efforts d’ajustement budgétaire, et trajectoires normatives associées	29
III.4 Implications pour la conduite et la coordination de la politique budgétaire	34
ANNEXE I REVISIONS RECENTES EN MATIERE DE CROISSANCE REELLE, DE PRIX-RELATIFS, ET DE CROISSANCE REELLE CORRIGEE (POUR LES PRIX RELATIFS)	35
ANNEXE II ELEMENTS METHODOLOGIQUES COMPLEMENTAIRES POUR LA CONSTRUCTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE REFERENCE A POLITIQUE INCHANGEE	37
ANNEXE III CROISSANCE POTENTIELLE ET OUTPUT-GAP	39

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APU	Administrations publiques
BE	Budget économique
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
CBV	Coût budgétaire du vieillissement
CE	Communauté européenne
C&R	Communautés et Régions
CEV	Comité d'étude du vieillissement
CSF	Conseil supérieur des Finances
DPR	Dépenses primaires
EDP	Excessive Deficit Procedure
E.Dr	Echelle de droite
FMI	Fonds monétaire international
HP	Hodrick Prescott
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
MT	Moyen terme
MTO	Medium Term Objective
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCP	Octrois de crédits et prises de participations
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
Pr	Prix relatifs
SEBC	Système européen des Banques centrales
SED	Service d'Etudes et de documentation
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SECU	Sécurité sociale
SOPR	Solde des opérations primaires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
Yv	PIB en volume

Les Membres de la Section :

Monsieur	L. COENE, Président
Monsieur	N. DE BATSELIER
Monsieur	J. HILGERS
Monsieur	P. PRAET
	Représentants de la Banque nationale de Belgique
Madame	G. VAN DER STICHELE
	Représentante du Ministre des Finances
Monsieur	A. BOON
	Représentant du Ministre du Budget
Madame	W. DEMEESTER-DE MEYER
Monsieur	G. PEERSMAN
Madame	F. THYS
Monsieur	G. PAGANO
Madame	Ch. SERVATY
Monsieur	E. DEGREEF
	Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale
Observateur :	
Monsieur	N. HEUKEMES
	Représentant de la Communauté germanophone
Secrétariat :	
Mesdames	C. SPINNOY
	F. DENIL
	E. VANALME
Messieurs	L. BUFFEL
	R. SAVAGE
	F. STALLAERT

SYNTHÈSE

Les perspectives économiques internationales, européennes et belges à court et moyen terme se sont détériorées au cours des 6 derniers mois à la fois à une vitesse inégalée et avec une amplitude inédite depuis la grande crise d'avant-guerre. Les projections budgétaires établies il y a quelques mois à peine (1), pourtant déjà sombres, se sont ainsi assez vite avérées dépassées.

Pourtant, les principales conclusions dégagées déjà à l'époque restent valables, mais doivent être formulées en termes plus acérés.

Soldes à politiques inchangées et trajectoires d'ajustement : une phase d'assainissement budgétaire inéluctable et d'envergure pour assurer le retour à l'équilibre en 2015

A politique inchangée, et même en cas de reprise économique persistante et robuste en 2011-2015 (2), les finances publiques belges se dirigent tout droit vers des déficits publics dépassant un niveau de 7% de PIB et ne redescendant par la suite à aucun moment en-dessous de ce chiffre. L'effet « Boule de neige » serait durablement réenclenché dès 2010, poussant le taux d'endettement, et par là-même les charges d'intérêts et les déficits, structurellement à la hausse. Si rien n'est entrepris, et en faisant de plus abstraction dans ce cas de risques accrus de hausse des primes de risques et donc de taux d'intérêts sur la dette publique, le taux d'endettement pourrait redépasser dès 2020 le maximum historique atteint en 1993. Il n'y a pas non plus de miracle ni de salut budgétaire à attendre d'une reprise cyclique qui finira pourtant bien par se matérialiser. Les simulations opérées montrent en effet que les gains budgétaires cycliques escomptés, même substantiels, ne suffiront pas à eux seuls à absorber la hausse en cours des coûts structurels du vieillissement ainsi que l'alourdissement endogène des charges d'intérêts. En l'absence de mesures restrictives complémentaires d'envergure, les gains cycliques permettront au mieux de stabiliser temporairement les déficits publics à un niveau élevé, pas de les ramener à un niveau significativement plus bas.

Or tôt ou tard, et sans parler même de retour à l'équilibre, il faudra ramener le déficit public belge sous la barre des 3% de PIB, et ce non seulement pour respecter les critères budgétaires européens qui reviendront avec force à l'avant-plan dès que la reprise économique sera confirmée et bien installée (en 2011-2012 ?), mais aussi et surtout pour casser la logique pernicieuse de l'effet « Boule de neige » qui risque à nouveau de dégénérer en spirale explosive. Cette dernière risque en effet à son tour de menacer gravement la soutenabilité des finances publiques belges ainsi que le financement à plus long terme du coût budgétaire du vieillissement (3).

1 Et sur lesquelles s'étaient notamment fondées l'Avis de mars 2009 de la Section « Besoins de financement » pour réaliser un équilibre en 2003, ainsi que le Programme de Stabilité 2009-2013 de la Belgique.

2 Soit une croissance annuelle moyenne escomptée de 2,2% sur cette période de 5 ans.

3 Ce financement était en effet fondé sur une logique d'équilibre voire de surplus budgétaires permettant d'assurer une réduction substantielle du poids des charges d'intérêts et donc pour partie un financement par la suite « indolore » du CBV. Une dérive haussière des charges d'intérêts anéantirait cette logique.

Rien que pour ramener le déficit public belge sous la barre de 3% de PIB à l'horizon 2012-2014 – la date visée étant fonction du degré de gradualisme de l'ajustement budgétaire opéré – on peut estimer à pas moins de 4% de PIB (15 milliards d'euros environ) l'effort restrictif discrétionnaire cumulé à mettre en œuvre comme première étape vers le retour à l'équilibre.

Dans le Programme de Stabilité d'avril 2009, le déficit budgétaire « normé » était supposé être ramené à 2,6% de PIB en 2012, mais ce en partant d'un déficit à politique inchangée pour 2010 estimé à 4,5% de PIB à l'époque. En partant d'un déficit 2010 à politique inchangée réactualisé et estimé maintenant à 6,5% de PIB au moins, un tel objectif semble dorénavant hors de portée et de plus non souhaitable : il conduirait à devoir pratiquement tripler l'effort discrétionnaire restrictif d'ici 2012, en partie à un moment où la reprise dans sa phase initiale pourrait s'avérer encore fragile et timorée. Inversement, l'application stricte des règles de calcul des efforts budgétaires tels qu'inscrites et formalisées dans le même Programme de Stabilité conduirait, sur base des hypothèses de croissance réelle retenues, à reporter à 2014 seulement le retour du déficit belge juste sous la barre des 3% de PIB. Un tel report de deux ans par rapport à l'objectif initial – outre son incompatibilité avec les règles budgétaires européennes existantes en cas de reprise conjoncturelle franche tel que postulé - retarderait significativement le timing du retour à l'équilibre. Sur base des hypothèses de croissance retenues et des règles budgétaires du Programme de Stabilité, celui-ci n'interviendrait plus alors qu'en 2019.

Compte tenu des hypothèses de croissance retenue, le profil de reprise anticipé devrait conduire à une quasi clôture de l'Output-Gap d'ici 2015 dans un contexte de croissance tendancielle entretemps aussi revue en baisse (Voir Annexe II). Dans ce contexte, l'objectif final d'un retour à l'équilibre structurel en 2015 devrait rester maintenu, ceci correspondant dans ce cas à un objectif d'équilibre budgétaire effectif conditionnel.

La Section estime que le report de l'ajustement budgétaire au-delà de 2015 n'est pas souhaitable, et ce au moins pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, l'allongement de la période d'ajustement amplifie « l'effet boule de neige » des charges d'intérêts de la dette publique, reportant encore à plus tard le moment où celui-ci s'inverse et où une dynamique positive d'autoréduction des charges d'intérêts est enclenchée. Ainsi, les tests réalisés en interne par la Section quant au report de l'équilibre budgétaire à 2019 ont révélé un effort comparable en termes de solde primaire, mais plus important au niveau du solde de financement en raison de la dynamique moins favorable des charges d'intérêts.

Ensuite, le retour à l'équilibre budgétaire entraîne non seulement à des primes de risque plus élevées sur les marchés financiers, il entraîne aussi le risque d'avoir un impact haussier sur le taux d'épargne privée, en réaction à l'anticipation de dérives budgétaires incontrôlées et de mesures restrictives ultérieures inévitables (effets ricardiens). Ces mécanismes ont clairement un effet multiplicateur négatif sur l'économie.

Enfin, conformément aux dispositions du Pacte européen de Stabilité et de Croissance, un déficit supérieur à 3% de PIB n'est admis au niveau des différents Etats-Membres de l'Union économique et monétaire que temporairement, et s'il est consécutif à une profonde récession économique (4). Lorsqu'un déficit supérieur à 3% de PIB est jugé comme étant non temporaire, une procédure concernant les déficits excessifs peut être enclenchée, invitant les Etats-Membres concernés à ramener leur déficit sous la barre des 3% dans les meilleurs délais (5).

Cet ajustement devra cependant s'opérer au prix d'un effort budgétaire restrictif encore substantiellement alourdi – surtout après 2011 – par rapport à l'effort cumulé important déjà intégré dans la trajectoire du Programme de Stabilité d'avril 2009. Le Programme de Stabilité d'avril 2009 prévoyait en termes de BNF une amélioration cumulée globale de 5% de PIB (et un effort primaire restrictif discrétionnaire implicite ou dérivé de 4,5% de PIB). Dans le nouveau scénario « Horizon 2015 », cette amélioration par rapport à la trajectoire dite « à politique inchangée » devrait être portée à plus de 7% de PIB (7,4%), dont 6,8% de PIB d'effort restrictif primaire cumulé à proprement parler, et 0,6% de PIB environ de réduction induite du poids des charges d'intérêts. Pour ne pas (trop) entraver la reprise, l'effort restrictif initial à mettre en œuvre se limiterait à 1,5% de PIB cumulativement les deux premières années (2010-2011) et serait concentré sur les années 2012-2015 pour le reste (5,3% de PIB en 4 ans, soit 1,3% de PIB en moyenne annuelle).

Dans ce scénario « normé », le déficit public global serait ramené sous la barre des 3% de PIB en 2013 (2,8%). L'effet « Boule de neige » serait inversé également à cette date et le taux d'endettement, même en l'absence de revente d'actifs financiers publics, repasserait sous le seuil des 100% de PIB en 2015. Une simulation de plus long terme opérée sur base des dernières hypothèses et estimations du CEV (Rapport de juin 2009) montre aussi qu'avec un tel résultat, un degré substantiel – de l'ordre de 80% - du coût budgétaire du vieillissement post-2015, tel qu'estimé, pourrait être assuré.

La question de la répartition des efforts d'ajustement

La question de la répartition verticale, entre les deux grandes Entités, de cet effort primaire total d'un peu moins de 7% de PIB sur 6 ans à peine, est évidemment incontournable. Ce choix, éminemment politique, aura des implications importantes pour la capacité d'intervention des différents niveaux de pouvoir. La section a développé plusieurs scénarios qui permettent de mieux appréhender les implications des différentes options.

4 A savoir un taux de croissance annuel négatif du PIB ou une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance (Règlement (CE) n°1056/2005 du Conseil, Art.2).

5 En théorie, le délai de correction des déficits excessifs est d'un an et peut être prolongé d'une année supplémentaire lorsque certaines circonstances particulières le justifient (Règlement (CE) n°1056/2005 du Conseil, Art.3)

Les simulations opérées montrent qu'en cas d'objectif de retour simultané à l'équilibre des deux grandes Entités en 2015, l'Entité I devrait de facto prendre à sa charge plus de 81% de l'effort d'ajustement budgétaire restrictif primaire total, et l'Entité II moins de 19% (un peu plus de la moitié seulement de sa part relative objective au sein des dépenses primaires publiques totales). Une telle répartition mettrait une pression inacceptable sur les différentes composantes de l'Entité I, à savoir la sécurité sociale ou la fiscalité.

Une méthode alternative consiste à se baser sur la part relative des dépenses, comme indicateur de la capacité relative en termes d'intervention publique (spending power). Sur les 3 à 5 dernières années, la part relative de l'Entité II dans les dépenses primaires finales totales en définition CSF (6) est de 35%. Une *répartition à l'horizon 2015 des efforts d'ajustements budgétaires primaires* entre Entités selon cette clé « 65% / 35% » implique que l'Entité II fasse le nécessaire pour retrouver globalement l'équilibre budgétaire **dès 2013** et dégage un surplus substantiel (de l'ordre de 1,2% de PIB) en 2015 et après. Le déficit de l'Entité I devrait alors être symétriquement ramené à 2,8% en 2013 et à 1,2% de PIB en 2015.

D'autres formules de répartition de l'effort pourraient être basées sur la capacité fiscale respective des différentes Entités (taxing power), tenant compte davantage des marges potentielles pour réaliser une partie de l'ajustement budgétaire au niveau des recettes. Par exemple, la part cumulée des recettes fiscales et parafiscales propres des Entités fédérées et des transferts IPP versés aux Régions dans le total des recettes fiscales et parafiscales perçues par les administrations publiques pourrait être utilisée comme indicateur 'proxy' de la capacité fiscale des entités fédérées (7). Sur la période 2006-2008, cette part s'élève en moyenne à 12%. L'utilisation d'une clé 88/12 pour répartir l'effort d'ajustement en vue du retour à l'équilibre budgétaire en 2015 impliquerait alors que l'Entité I dégage un surplus de 0,5% de PIB tandis que l'Entité II devrait atteindre un déficit de même ampleur. L'Entité II resterait en déficit au moins jusqu'à 2020. Cette hypothèse s'apparente fortement à celle du retour à l'équilibre pour chaque entité et met une pression encore plus disproportionnée sur l'Entité I et donc la sécurité sociale et la fiscalité.

Enfin, un scénario peut se concevoir sur base de la moyenne de la capacité de dépenses et de la capacité fiscale. Cette moyenne répartit l'effort d'ajustement selon une clé 76,5/23,5 et oblige l'entité II à atteindre l'équilibre en 2014 et un surplus de 0.4% du PIB en 2015.

6 Les dépenses primaires totales sont mesurées en définition CSF et incluent l'ensemble du financement belge de l'UE. Les dépenses primaires finales de l'Entité II sont définies hors les pensions publiques de l'Entité II qui sont effectivement à charge du Pouvoir fédéral, et qui sont traitées telles quelles dans les simulations « à politique inchangée » des deux grandes Entités. Le périmètre de l'Entité II est aussi défini après intégration du Zorgfonds dans les dépenses finales des C&R et non de la SECU (comme en SEC95).

7 Seuls les transferts IPP aux Régions prévus par la loi spéciale de financement sont ajoutés aux recettes fiscales propres car les Communautés n'ont pas de pouvoir fiscal sur les transferts IPP et TVA qu'elles reçoivent du Gouvernement fédéral dans le cadre de cette même loi de financement.

Dans le cadre institutionnel et budgétaire existant, le souci de répartition de l'effort d'ajustement global entre grandes Entités aboutit ainsi aux trajectoires normatives recommandées suivantes :

Tableau 1
Trajectoires normatives
de l'effort de retour global à l'équilibre en 2015

Trajectoires budgétaires normées, globalement et par grandes Entités							
En % du PIB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNF à politique inchangée	-5,9%	-6,5%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
BNF normé (objectifs)	-5,9%	-6,0%	-5,5%	-4,4%	-2,8%	-1,3%	0,0%
Répartition entre Entités (BNF)							
* Retour simultané à l'équilibre							
Entité I (81%)	-4,9%	-4,5%	-4,2%	-3,3%	-2,2%	-1,0%	0,0%
Entité II (19%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	0,0%
* Clé "dépenses"							
Entité I (65%)	-4,9%	-4,5%	-4,4%	-3,7%	-2,9%	-2,0%	-1,2%
Entité II (35%)	-1,0%	-1,5%	-1,1%	-0,7%	0,0%	0,6%	1,2%
* Clé mixte "spending & taxing power"							
Entité I (76,5%)	-4,9%	-4,5%	-4,2%	-3,4%	-2,4%	-1,3%	-0,4%
Entité II (23,5%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,0%	-0,5%	0,0%	0,4%
Efforts primaires cumulés							
* Retour simultané à l'équilibre							
Entité I (81%)	0,0%	0,4%	1,2%	2,3%	3,4%	4,4%	5,5%
Entité II (19%)	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,8%	1,0%	1,3%
* Clé "dépenses"							
Entité I (65%)	0,0%	0,3%	1,0%	1,8%	2,7%	3,5%	4,4%
Entité II (35%)	0,0%	0,2%	0,5%	1,0%	1,4%	1,9%	2,4%
* Clé mixte "spending & taxing power"							
Entité I (76,5%)	0,0%	0,4%	1,1%	2,2%	3,2%	4,2%	5,2%
Entité II (23,5%)	0,0%	0,1%	0,4%	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%

Dans le contexte de l'organisation institutionnelle actuelle, la répartition des efforts entre Entités selon les différentes hypothèses débouche donc sur des trajectoires normatives durablement divergentes (surplus pour les uns, déficits pour les autres). Cette divergence découle de la concentration des charges liées au vieillissement au niveau de l'Entité I. Les surplus durables requis de l'Entité II posent alors en effet des problèmes délicats de répartition *horizontale* des objectifs budgétaires assignés aux diverses Entités fédérées et, à plus longue échéance, d'asymétrie croissante et de non-soutenabilité – financière et politique - des trajectoires d'endettement de chaque Entité considérée séparément (8).

On se trouve ainsi face à un problème de « soutenabilité budgétaire ». On ne peut à la fois avoir équi-répartition proportionnelle des efforts d'ajustements entre Entités et relative synchronicité ou parallélisme des trajectoires normatives de retour à l'équilibre.

Une sortie de crise ordonnée et équilibrée en matière de finances publiques doit assurer la soutenabilité budgétaire, dans le cadre du vieillissement, non seulement globalement mais aussi au niveau des diverses grandes composantes de l'Etat fédéral. Ceci ne pourra s'opérer à terme sans une redistribution cohérente des compétences et une redéfinition associée des mécanismes de financement, impliquant directement ou indirectement une meilleure répartition des coûts budgétaires liés au vieillissement.

8 Voir à ce propos l'Avis de mars 2007 de la Section : « Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement ».

L'ampleur de l'ajustement budgétaire requis implique immanquablement sa répartition équilibrée et cohérente, tant en recettes qu'en dépenses, sur l'ensemble des niveaux de pouvoirs, et donc la définition et mise en œuvre d'accords institutionnels et/ou budgétaires internes permettant d'assurer cet équilibre et cette cohérence dans la durée.

La Section est également d'avis que la trajectoire devra être ajustée à la croissance observée. Ainsi, si cette dernière s'avère moins élevée qu'estimée aujourd'hui, les efforts d'ajustement pourront être adaptés à la baisse sur cette base. A l'inverse, une amélioration de la croissance devra conduire à des efforts plus importants que ceux préconisés aujourd'hui.

L'ampleur de l'effort à entreprendre exigera la mobilisation de tous les instruments: aussi bien dépenses de vieillissement, que dépenses hors vieillissement et recettes. Des mesures structurelles et récurrentes s'imposent. Des mesures à rendement progressif permettraient de renforcer la perspective d'amélioration continue des finances publiques.

Enfin l'ajustement budgétaire serait renforcé par un environnement économique plus favorable: l'application de réformes structurelles qui renforcent la croissance potentielle de l'économie permettrait une meilleure répartition des efforts d'ajustement.

INTRODUCTION

L'analyse qui suit s'inscrit dans le prolongement de l'Avis de mars 2009 de la Section « Besoins de financement ». Il le réactualise sur plusieurs points en intégrant les informations et prévisions macro-économiques et budgétaires les plus récentes (jusqu'à la fin juillet 2009).

La démarche poursuivie est assez largement similaire à celle de l'Avis de mars.

L'Avis commence par une mise en perspective comparative des prévisions macro-économiques les plus récentes, tant à court qu'à moyen et plus long terme. Il opère une comparaison avec les hypothèses retenues lors de l'Avis de mars 2009 et en tire les principales implications quant aux effets induits sur les perspectives budgétaires. Il intègre également les révisions entretemps intervenues pour ce qui est de l'évolution des prix relatifs moyens de la dépense publique (primaire), autre élément important déterminant l'évolution du ratio des dépenses primaires, donc des soldes de financement publics en % du PIB.

Une seconde section commente les résultats d'une nouvelle projection globale (ensemble des administrations publiques) et semi-désagrégée (Entités I et II) dite « à politique inchangée ». Il s'agit en effet d'un élément central d'évaluation des évolutions budgétaires « spontanées » ou « endogènes » en l'absence de nouvelles impulsions budgétaires discrétionnaires (expansives ou au contraire restrictives),. Il importe en effet de bien identifier d'éventuelles divergences d'évolutions des soldes budgétaires endogènes ou à politique inchangée entre les grandes Entités et les divers niveaux de pouvoirs, en fonction de leurs structures budgétaires et fiscales propres (poids respectifs des dépenses dites « de vieillissement » notamment), des arrangements institutionnels existants, de leur degré d'exposition aux influences conjoncturelles et de leur sensibilité respective aux variables financières (effet « boule de neige »).

Une troisième section évaluera, au départ de ce nouveau « scénario (actualisé) à politique inchangée » l'ampleur des efforts budgétaires restrictifs à réaliser si l'objectif visé reste, comme dans le Programme de Stabilité d'avril 2009, le retour à l'équilibre budgétaire (structurel) en 2015. A titre illustratif, il sera procédé à une analyse des trajectoires budgétaires normées respectives qui découleraient d'un scénario de répartition de l'effort restrictif global estimé entre les deux grandes Entités selon une clé fixe (avec comme critère objectif possible leur part relative au sein des dépenses primaires finales en définition CSF). A contrario, et compte tenu des trajectoires budgétaires à politique inchangée, on évaluera la clé de répartition « implicite » de l'effort global qui découlerait d'une norme commune de retour progressif à l'équilibre budgétaire en 2015 pour chacune des deux Entités. Des conclusions seront tirées de cet exercice.

La synthèse en début d'Avis tirera les conclusions principales en termes de diagnostic et de recommandations normatives.

CHAPITRE I. DES PERSPECTIVES MACRO-ÉCONOMIQUES SÉRIEUSEMENT RÉVISÉES À LA BAISSÉ

Depuis l'Avis de mars 2009 de la Section « Besoins de financement », les perspectives macro-économiques (principalement de croissance, mais aussi à court terme de prix relatifs) ont été assez sérieusement révisées, et ce tant à court (2009-2010) que moyen (2011-2014) et plus long terme (post-2014).

Pour le court terme (2009-2011), les nouvelles hypothèses sont reprises du Budget économique provisoire (Préfiguration 2010-2011) de fin juin 2009 réalisé par le BFP, alors que celles de l'Avis de mars 2009 de la Section se fondaient (pour les seules années 2009-2010) sur le Budget Economique de février 2009 de l'ICN. Il est possible cependant que ces prévisions de croissance seront révisées en légère hausse en automne (septembre), l'estimation « Flash » de la croissance réelle du PIB belge au 2^{ème} trimestre 2009 étant moins négative qu'anticipé (-0,4% au lieu de -0,8% prévu), alors même que des taux de croissance trimestriels positifs inattendus étaient enregistrés pour le même trimestre en France, en Allemagne et au Japon.

Pour les nouvelles données 2012 à 2014 inclus, les hypothèses sont issues des dernières Perspectives économiques 2009-2014 à moyen terme du BFP (mai 2009), alors que le scénario de croissance 2011-2014 de l'Avis de mars du CSF découlait d'estimations provisoires « ad hoc » retenues par la Section dans un contexte d'incertitudes majeures quant au profil et au timing de la reprise escomptée.

Le tableau qui suit illustre ces révisions intervenues en 3-4 mois à peine. Ces révisions sont commentées plus en détails en Annexe (I).

- Au total, la perte de croissance réelle corrigée (pour les prix relatifs) atteint 3,9% dès 2009 et reste à ce niveau environ en 2011-2012 pour atteindre en finale 5% en 2015 (soit une révision en baisse de l'ordre de 0,7% l'an en moyenne sur une période de 7 ans).
- Au plan budgétaire, ces révisions défavorables de perspectives macro-économiques à court-moyen terme impliquent a priori une forte dégradation des perspectives budgétaires (hausse du ratio des dépenses primaires) pour un volume donné des dépenses. Compte tenu d'un coefficient d'impact généralement évalué comme étant proche de 0,5 ou légèrement supérieur, on peut a priori évaluer « mécaniquement » à près de 2% de PIB en 2009 l'incidence budgétaire défavorable additionnelle sur le solde de financement, et à près de 2,5% de PIB cette même incidence négative sur le solde 2015.

Tableau 2
Hypothèses comparées de croissance du PIB et de prix relatifs (9)

Hypothèses comparées de contexte macro-économique	% Variat. Annuel				
	2009	2012	2013	2014	2015
Croissance réelle comparée					
* CSF - mars 2009	-1,9%	2,5%	3,0%	2,8%	2,3%
* CSF - août 2009	-3,8%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%
pm - Ecart	-1,9%	-0,1%	-0,8%	-0,5%	-0,2%
pm. Ecart cumulé (2008=0%)	-1,9%	-2,5%	-3,3%	-3,9%	-4,0%
Prix relatifs "Pr" ("-" = améliorat.)					
* CSF - mars 2009	-1,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
* CSF - août 2009	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
pm - Ecart	2,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
pm. Ecart cumulé (2008=0%)	2,0%	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%
Effet cumulatif					
* CSF - mars 2009	-0,5%	2,4%	2,9%	2,6%	2,2%
* CSF - août 2009	-4,4%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%
pm - Ecart	-3,9%	0,0%	-0,7%	-0,4%	-0,1%
pm. Ecart cumulé (2008=0%)	-3,9%	-3,8%	-4,5%	-4,9%	-5,0%

- 9 Cet effet cumulatif permet d'évaluer l'impact conjoint sur les finances publiques de deux paramètres macro-économiques essentiels que sont la croissance économique réelle et les prix relatifs. Formellement, il s'apparente à la croissance déflatée en fonction du prix de la dépense publique ou la croissance réelle 'corrégée pour les prix relatifs' :

$$(\Delta \text{PIB nominal} / \text{déflateur PIB}) * (\text{déflateur} / \Delta \text{prix dépenses publiques}) = \text{croissance réelle} * 1 / \text{prix relatifs}$$

Lorsque le prix implicite de la dépense publique augmente plus rapidement que le déflateur du PIB, les prix relatifs se détériorent et le ratio des dépenses primaires s'en trouve alourdi (toutes autres choses étant égales). La croissance réelle 'corrégée' tient compte de cet effet prix relatif et nuance le cas échéant l'impact attendu de certaines révisions à la hausse comme à la baisse de la croissance réelle sur les agrégats budgétaires.

En 2009 en particulier, on s'attendait à une amélioration des prix relatifs grâce à une évolution favorable attendue des termes de l'échange et une forte hausse anticipée du déflateur du PIB. Mais les nouvelles perspectives de juin laissent finalement présager une détérioration de ces prix relatifs notamment en raison d'une révision à la baisse du déflateur du PIB (composante variation des stocks) et d'une progression relativement forte des indices d'indexation en 2009 en vertu du lissage des mécanismes d'indexation des salaires sur les années 2008-2009.

CHAPITRE II. LA TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

II.1 Autres hypothèses d'amorçage

La trajectoire à politique inchangée (TPI) est fondée sur les hypothèses macro-économiques définies ci-dessus. Pour la période post-2014, la croissance réelle retenue est reprise du scénario central du CEV dans son dernier Rapport annuel (juin 2009), c'est-à-dire avec une hypothèse de gains annuels de productivité à long terme ramenée à 1,5% (au lieu de 1,75% dans les Rapports précédents). La croissance potentielle à long terme s'en trouve ainsi réduite de 0,25% l'an environ en moyenne relativement au Rapport annuel précédent du CEV (2008). Ceci ne fait cependant que compenser grosso modo l'augmentation quasi équivalente, mais à la hausse, de la croissance potentielle de long terme qui avait résulté en 2008 (Rapport CEV de juin) de l'intégration des nouvelles perspectives sociodémographiques, avec une accélération de l'ordre de 0,3% en moyenne annuelle à long terme de la croissance escomptée de la population active.

En matière de taux d'intérêt implicite sur la dette publique global en définition « Maastricht » ou « EDP », les hypothèses retenues sont proches de celles de l'Avis de mars 2009, avec une remontée progressive à partir d'un niveau nominal « bas » de 4,2% en 2009-2010 vers un niveau stabilisé de 4,6% à partir de 2015 (4,7% dans l'Avis de mars 2009). Avec une inflation (déflateur du PIB) supposée stabilisée à 1,7% l'an à partir de 2015, ceci correspond à un taux d'intérêt réel moyen de 2,85%. Pour plus de détails techniques sur la méthodologie de construction de cette trajectoire de référence, le lecteur est renvoyé à l'annexe II.

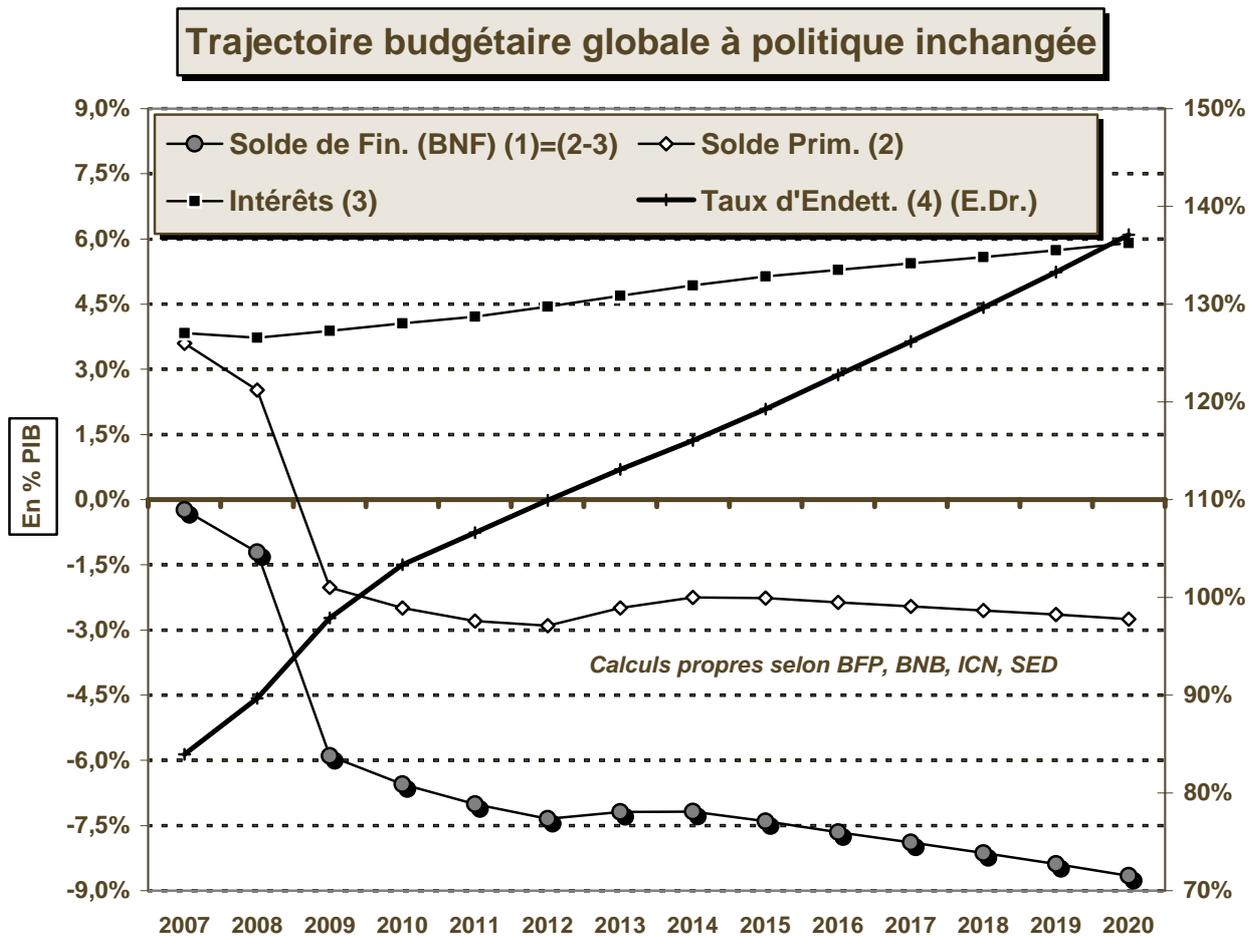
II.2 Les principaux résultats au niveau global (ensemble des APU)

La nouvelle projection budgétaire « à politique inchangée », en contexte macro-économique dégradé, se traduit par des résultats nettement plus défavorables encore que ceux de mars 2009. Le déficit public belge approcherait 6% de PIB en 2009 (5,9% de PIB plus exactement), avoisinerait 6,6% de PIB en 2010 et atteindrait voire dépasserait marginalement 7,0% de PIB en 2011 (10), malgré le retour supposé à une croissance positive, un peu inférieure à 2%.

Par la suite le déficit public, sous l'emprise notamment de l'effet « Boule de neige » structurellement réamorçé et de l'augmentation tendancielle des coûts budgétaires du vieillissement, ne retomberait jamais sous le seuil des 7% de PIB. Après une brève stabilisation en 2012-2013 sous l'effet combiné d'une croissance réelle supérieure au trend et d'un recul temporaire des dépenses cycliques d'investissements des Pouvoirs locaux (2013-2014), le déficit se recreuserait inéluctablement dès 2015 pour dépasser les 8,5% de PIB en 2020. Par rapport à la projection à politique inchangée de l'Avis de mars 2009, le déficit public serait en moyenne de 2,3% de PIB plus élevé (2,5% de PIB en fin de période). Ceci n'est pas une surprise compte tenu de la forte dégradation des perspectives en matière de croissance réelle corrigée et de niveaux permanents du PIB.

10 Ces résultats sont un peu plus favorables (en 2010-2011) que ceux dérivés de la Préfiguration 2010-2011 de juin 2009 du Budget économique, réalisé par le BFP (des déficits respectifs en définition EDP de 6,7% et 7,2% de PIB, dans l'hypothèse du maintien des SWAPs au niveau de 0,1% de PIB environ).

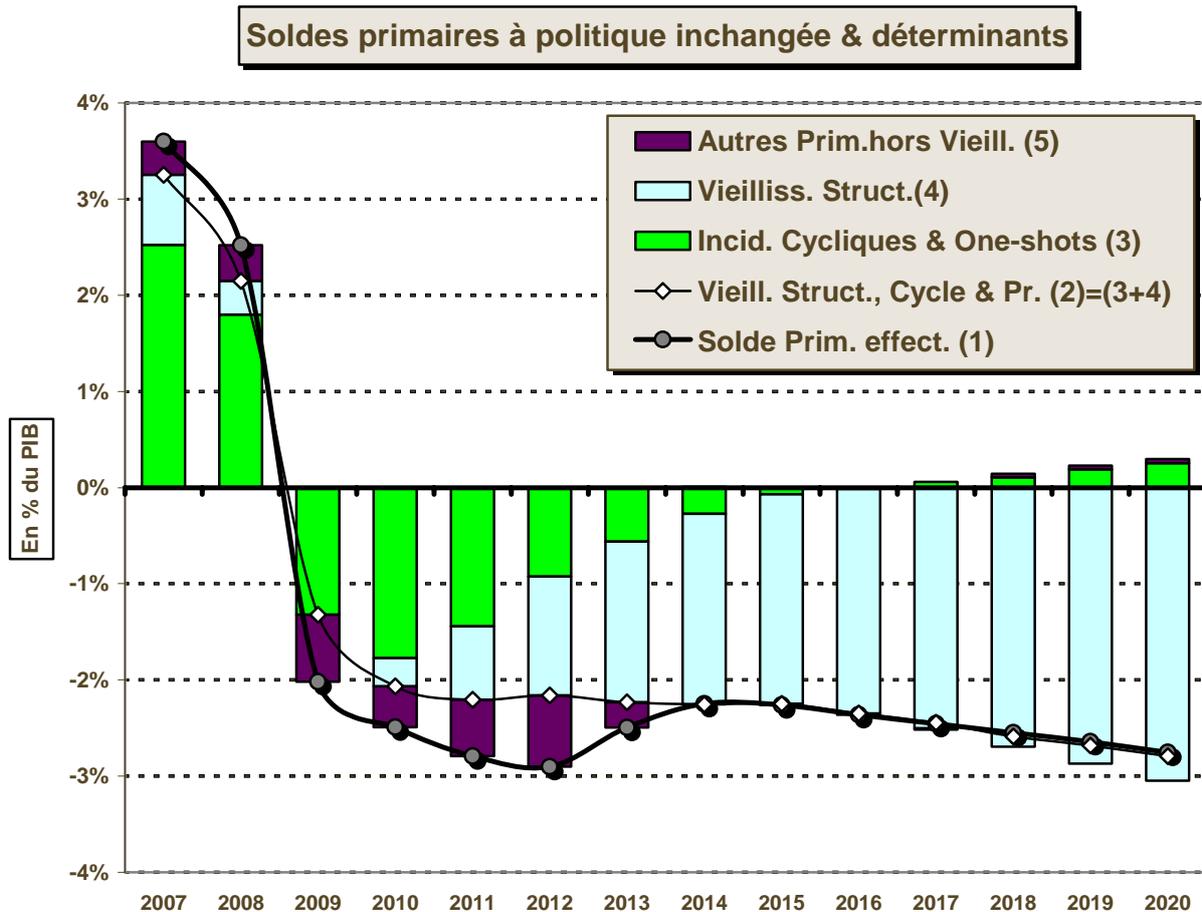
Graphique 1
Trajectoire budgétaire actualisée à politique inchangée



Deux causes distinctes peuvent être avancées pour expliquer cette absence de redressement à moyen terme des finances publiques belges à politique inchangée, voire leur détérioration tendancielle à plus long terme.

Le gain conjoncturel escompté au plan budgétaire entre 2010 (creux) et 2018 (pic), de l'ordre de 2% de PIB, se trouve intégralement neutralisé ou absorbé par la détérioration du solde primaire cycliquement corrigé ou « structurel », et, au sein de ce dernier, plus qu'intégralement par la montée en puissance anticipée des dépenses de vieillissement (+2,3% de PIB en 8 ans).

Graphique 2
Soldes primaires cycliquement corrigés



Là-dessus vient se greffer la hausse structurelle du poids des charges d'intérêts à partir de 2010, résultant de l'effet « Boule de neige » durablement ré-enclenché même en contexte de rebond conjoncturel et de clôture supposée de l'output-gap en 2015-2016. Cette hausse endogène du poids des charges d'intérêts atteindrait 1,5% de PIB en 2010-2018 dans le scénario à politique inchangée.

De plus, entre 2009 et 2020, le taux d'endettement poursuit l'inversion haussière entamée en 2008 et redépasserait dès 2019-20 le maximum historique atteint en 1993 (plus de 130% de PIB).

L'effet « Boule de neige » se trouve clairement réenclenché dès 2010, ceci se traduisant à nouveau par une tendance à l'alourdissement structurel du poids des charges d'intérêts dans un contexte où le taux d'intérêt implicite serait lui-aussi transitoirement et modérément en hausse (2012-2015).

Tableaux 3 et 4
Evolutions des Soldes de financement par sous-périodes et déterminants
dans le scénario « à politique inchangée »

Scénario à politique inchangée	Evolutions en % du PIB (°)					
	2007-10	2010-15	2015-20	2009-15	2009-11	2011-15
BNF (Soldes de Financement)	-6,3%	-0,9%	-1,3%	-1,5%	-1,1%	-0,4%
-Intérêts ("-" = hausse = défavor.)	-0,2%	-1,1%	-0,8%	-1,3%	-0,3%	-0,9%
Solde Prim. (SOPR)	-6,1%	0,2%	-0,5%	-0,2%	-0,8%	0,5%
- Incid. Cycliques prim. Tot.	-3,6%	1,7%	0,3%	0,8%	-0,6%	1,4%
Solde Prim. Cycl. corrigé	-2,5%	-1,5%	-0,8%	-1,0%	-0,2%	-0,8%
+ Recettes endogènes	0,4%	0,2%	0,0%	0,6%	0,2%	0,4%
+ Dép. prim. (cycl. corr.) (°)	-2,9%	-1,6%	-0,8%	-1,6%	-0,4%	-1,2%
* Effet Prix relat.	-0,9%	0,2%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%
* Autres non-discrét. (inv. PL)	0,2%	0,0%	-0,1%	0,4%	0,1%	0,2%
* Dép. Prim. S structur.	-2,2%	-1,8%	-0,7%	-2,5%	-1,1%	-1,4%
: Vieilliss. (cycl. corr.)	-1,1%	-1,9%	-0,8%	-2,2%	-0,8%	-1,4%
: Hors Vieill.	-1,0%	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,3%	0,0%
pm. SOPR S struct. hors Vieill.	-0,6%	0,2%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,3%

(°) Un signe "-" signifie une contribution défavorable aux évolutions du BNF.

Evolutions en % du PIB (°)	2008-11	2011-14	2008-14	2009-15	2015-20	2007-10	2010-15
Solde de financem.(BNF) effectif	-5,8%	-0,2%	-6,0%	-6,1%	-1,3%	-6,3%	-0,9%
- Incid. non-discrétionn. en Dép.	-3,4%	1,5%	-2,0%	-0,5%	0,3%	-4,6%	2,1%
+ Cycliques tot.	-3,5%	1,3%	-2,2%	-1,0%	0,4%	-3,8%	1,8%
+ Autres non-discrét.	0,0%	0,2%	0,2%	0,4%	-0,1%	-0,7%	0,2%
= BNF structurel, dont:	-2,4%	-1,6%	-4,0%	-5,6%	-1,5%	-1,7%	-2,9%
* Intérêts structur. (inversés)	-0,3%	-0,8%	-1,1%	-1,9%	-0,8%	0,0%	-1,2%
* Solde Prim. S structurel	-2,1%	-0,8%	-2,9%	-3,8%	-0,7%	-1,8%	-1,7%
+ Vieilliss.	-1,1%	-1,2%	-2,3%	-3,6%	-0,9%	-1,0%	-1,9%
+ Hors Vieillissement	-1,0%	0,4%	-0,6%	-0,2%	0,1%	-0,8%	0,2%
: Recettes	-0,5%	0,4%	-0,1%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%
: DPR Hors vieill. En Vol.	-0,5%	0,0%	-0,5%	-0,5%	0,1%	-1,0%	0,0%

(°) Un signe "+" renvoie à une amélioration ou contribution positive à l'évolut. du BNF.

Ces charges atteindraient 5,9% de PIB en 2020, soit une hausse de 2,1% de PIB par rapport au minimum atteint en 2008 (3,7% de PIB). On se retrouve ainsi dans une configuration où la composante cyclique ou non-discrétionnaire initiale du déficit public, importante en 2009-2010, se trouve progressivement *remplacée* par une composante déficitaire structurelle croissante, tant en dépenses de vieillissement qu'en charges d'intérêts (effet « Boule de neige ») au fur et à mesure qu'inversement l'écart cyclique de PIB est comblé.

II.3 Les trajectoires budgétaires à politique inchangée par grandes Entités

3.1 Méthodologie et hypothèses techniques

L'étape suivante a consisté à élaborer, sur base de méthodologies identiques, des trajectoires budgétaires à politique inchangée pour les deux grandes Entités, ainsi que, à l'intérieur de l'Entité I, du Pouvoir fédéral (PF) et de la Sécurité sociale (SECU) séparément.

Ces trajectoires tiennent évidemment compte des dynamiques différenciées d'évolutions « endogènes » estimées des dépenses de vieillissement et hors vieillissement (hors prestations sociales). Compte tenu des pondérations fortement différenciées de ces deux catégories au sein des dépenses primaires finales de chaque Entité, il en résulte des dynamiques différenciées d'évolutions des dépenses primaires finales totales (vieillissement + hors vieillissement, ou V + HV) de chaque Entité.

Elles tiennent également compte des évolutions endogènes des transferts fiscaux à l'Entité II (principalement via la Loi Spéciale de Financement ou LSF) en fonction des dispositions légales et institutionnelles existantes ainsi que des paramètres macro-économiques (croissance réelle du PIB, prix nationaux à la consommation) et socio-démographiques projetés (jeunes de moins de 18 ans) et d'hypothèses quant aux évolutions des capacités fiscales régionales relatives. Les transferts budgétaires inter-Entités sont estimés sur une base nette (transferts reçus moins versés) et n'incluent pas les transferts « fictifs » au titre des Pensions publiques des fonctionnaires de l'Entité II qui sont effectivement à charge de l'Entité I (le PF en l'occurrence). La part relative des coûts budgétaires du vieillissement (hors chômage) de chaque Entité au sein du total est directement reprise des données fournies par le Secrétariat du CEV dans le cadre du dernier Rapport en date du CEV (juin 2009).

Les dépenses primaires hors vieillissement de chaque Entité sont supposées évoluer à partir de 2011 en phase avec la trajectoire commune retenue pour l'ensemble des pouvoirs publics. Jusqu'en 2014 inclus, l'évolution des recettes propres (fiscales et non-fiscales) des deux Entités est fondée sur la répartition interne découlant des dernières perspectives à moyen terme (2009-2014) du BFP de juin 2009. Les taux d'intérêts implicites des deux grandes Entités sont par simplification supposés épouser le même profil que le taux d'intérêt implicite agrégé pour l'ensemble des administrations publiques.

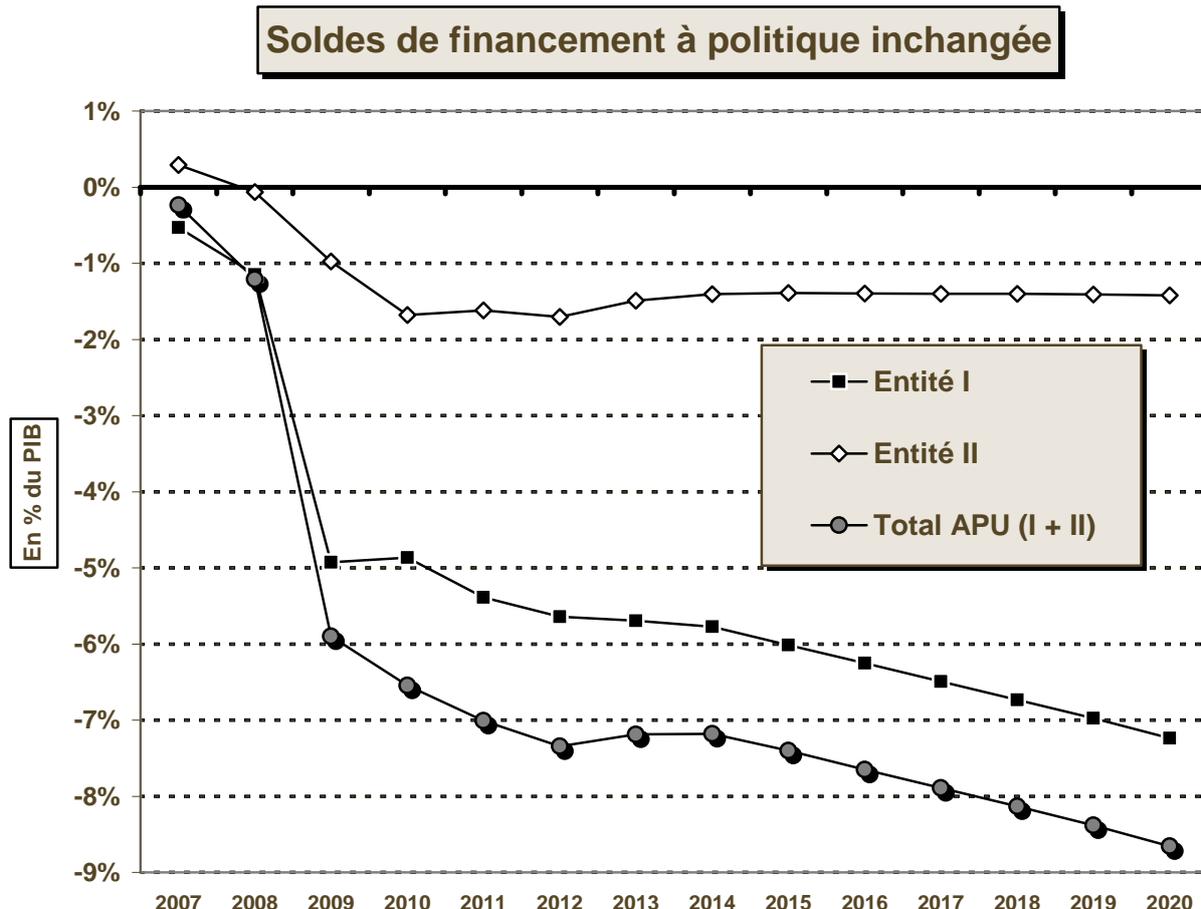
3.2 Principaux résultats

Le tableau et les graphiques qui suivent retracent les évolutions enregistrées par les divers niveaux de Pouvoirs dans le cadre de la trajectoire globale à politique inchangée, en tenant compte des transferts fiscaux et budgétaires inter-Entités découlant des dispositions légales actuelles et des hypothèses techniques d'amorçage retenues.

Quelques conclusions importantes se dégagent de ces résultats.

1. Sur la période 2008-2010 ou 2008-2011, l'Entité II contribue à la détérioration globale des soldes budgétaires endogènes (totaux ou primaires) à un niveau relatif un peu inférieur à sa part dans les dépenses publiques totales.
2. Par la suite (post-2010 ou-2011), les Soldes de financement (BNF) et surtout les soldes primaires de l'Entité II s'améliorent ou se redressent substantiellement, malgré la poursuite de la hausse significative de ses charges d'intérêts, alors même que les soldes primaires et surtout les soldes de financement de l'Entité I continuent à se détériorer.
3. On assiste donc bien à des évolutions divergentes à partir de 2010-2011 des trajectoires budgétaires à politique inchangée des deux grandes Entités.
 - a) Malgré la hausse persistante du poids de ses charges d'intérêts (effet « Boule de neige »), l'Entité II parvient à réduire (période 2010-2014) puis à stabiliser (post-2014) son déficit de financement « à politique inchangée » autour de 1,4% de PIB, et ce grâce à une amélioration puis à une quasi-stabilisation de son solde primaire. Le déficit de l'Entité reste cependant à un niveau trop élevé pour enrayer totalement cette hausse persistante des charges d'intérêt, qui entrave de nouvelles réductions de déficit.
 - b) L'Entité I pour sa part, après une forte détérioration de son solde primaire (un recul de près de 4% de PIB entre 2008 et 2011), ne parvient dans ce scénario « endogène » à enregistrer qu'une stabilisation voire une légère amélioration temporaire (2013-2015) de ce solde primaire, avant l'enclenchement d'une nouvelle détérioration lente mais structurelle de ce dernier (-0,6% de PIB sur la période 2015-2020). Comme le déficit de l'Entité I reste largement supérieur au seuil d'enclenchement de l'effet « Boule de neige », la hausse de ses charges d'intérêts se poursuit inexorablement, entraînant dans sa suite le déficit global qui se creuse d'année en année.

Graphique 3
Trajectoires budgétaires comparées des deux grandes Entités



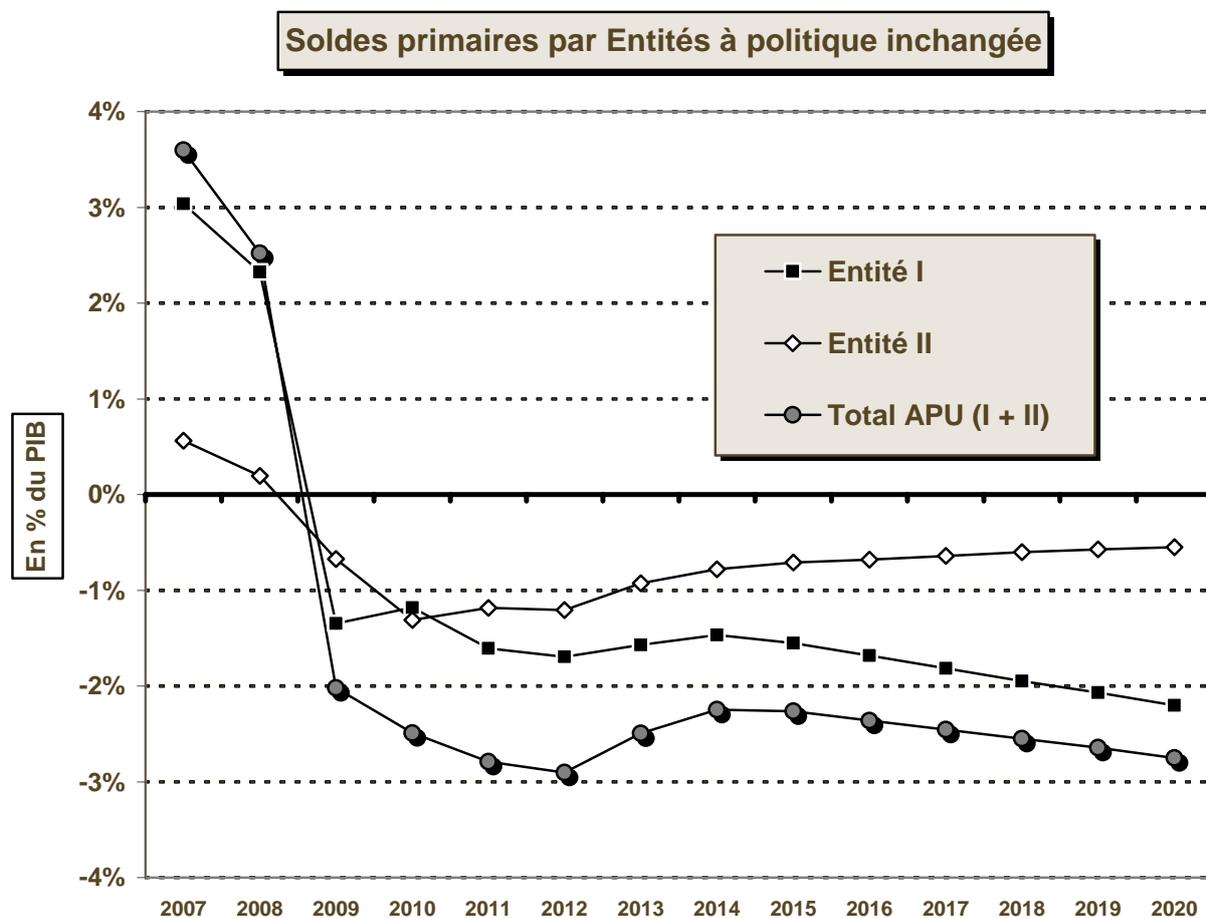
Cette divergence d'évolution des soldes de financement entre les deux Entités s'explique donc très largement par la dissimilitude d'évolution des soldes primaires, elle-même déterminée de manière prépondérante par la concentration des CBV (coûts budgétaires du vieillissement) sur la seule Entité I. Sur la période 2010-2020, l'Entité I, selon les données du CEV, prendrait à sa charge plus de 95% de ces coûts tels que définis par le CEV « à politique inchangée »(11). La baisse structurelle du solde primaire de l'Entité I au cours de la dernière décennie (1999-2008) qui résulte pour partie d'impulsions discrétionnaires expansives à caractère permanent en recettes comme en dépenses, explique également en partie la détérioration du solde primaire de l'Entité I entre 2010 et 2020.

11 Soit 2,6% de PIB sur un total de 2,7% de PIB en définition CSF structurelle (% du PIB tendanciel en Volume).

Tableau 5
Trajectoires budgétaires à politique inchangée par Entités

Trajectoires à politique inchangée Solde de financem. & composantes	En % du PIB								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
BNF - Ensemble des APU	-1,2%	-5,9%	-6,6%	-7,0%	-7,4%	-7,2%	-7,2%	-7,4%	
+ Entité I	-1,1%	-4,9%	-5,0%	-5,4%	-5,7%	-5,7%	-5,8%	-6,0%	
* Pouvoir fédéral	-1,7%	-3,9%	-3,4%	-3,8%	-4,0%	-4,0%	-4,1%	-4,2%	
* Sécurité sociale	0,5%	-1,0%	-1,6%	-1,7%	-1,6%	-1,7%	-1,7%	-1,8%	
+ Entité II	-0,1%	-1,0%	-1,7%	-1,6%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,4%	
Soldes primaires									
Ensemble des APU	2,5%	-2,0%	-2,6%	-2,8%	-2,9%	-2,5%	-2,3%	-2,3%	
+ Entité I	2,3%	-1,3%	-1,3%	-1,6%	-1,7%	-1,6%	-1,5%	-1,6%	
* Pouvoir fédéral	1,9%	-0,2%	0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	
* Sécurité sociale	0,4%	-1,1%	-1,5%	-1,7%	-1,6%	-1,6%	-1,5%	-1,5%	
+ Entité II	0,2%	-0,7%	-1,3%	-1,2%	-1,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%	
Charges d'intérêts									
Ensemble des APU	3,7%	3,9%	4,1%	4,2%	4,4%	4,7%	4,9%	5,1%	
+ Entité I	3,5%	3,6%	3,7%	3,8%	3,9%	4,1%	4,3%	4,5%	
+ Entité II	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	

Graphique 4
Trajectoire des soldes primaires par Entités à politique inchangée



Par ailleurs, la dégradation sensible (en 2010) et la non-linéarité ultérieure de la trajectoire « à politique inchangée » de l'Entité II s'expliquent fondamentalement par deux éléments :

- 1) la baisse sensible en 2010, en % du PIB (-0,4% de PIB), des transferts fiscaux perçus par les C&R sur base des mécanismes de la Loi spéciale de financement, après leur forte progression en 2008-2009 (+0,4% de PIB sur 2 ans). Ceci s'explique techniquement pour l'essentiel par l'ajustement ex-post (au temps t+1) des recettes transférées à la croissance réelle effectivement enregistrée au temps « t », alors que les transferts comptabilisés au temps « t » le sont sur base des *prévisions* de croissance en début d'année (et non des réalisations ex post). En prévision, le niveau des recettes LSF normalise en 2011 (+0,2% de PIB de progression).
- 2) Le cycle bien connu des investissements des Pouvoirs locaux, affectant la trajectoire 2010-2013 (progression du ratio des dépenses en 2011-2012, puis net recul en 2013).

Enfin, l'absence de dégradation apparente de la position budgétaire de l'Entité I entre 2009 et 2010 dans le scénario à politique inchangée s'expliquent principalement par les deux éléments conjoints suivants:

- 1) l'effet symétrique du point 1 ci-dessus (un gain de près de 0,4% de PIB en 2010);
- 2) la disparition (en 2010) de l'incidence négative one-shot de 0,4% de PIB prise en compte en 2009 au titre de l'opération « COBELFRET ».

CHAPITRE III. IMPLICATIONS D'UNE STRATÉGIE NORMATIVE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE (STRUCTUREL) EN 2015

III.1 Les trajectoires budgétaires normatives de l'Avis de mars 2009 et du programme de stabilité d'avril 2009

Dans son Avis de mars 2009, la Section recommandait le retour à l'équilibre budgétaire en 2013 de préférence et au plus tard en 2015. La forte détérioration des perspectives macro-économiques à court et à moyen terme intervenues depuis la publication de cet Avis, et leur impact défavorable sur la trajectoire à politique inchangée des finances publiques ont largement entamé la faisabilité sociale, politique et économique du scénario de retour à l'équilibre en 2013. Ainsi, celui-ci impliquerait de réaliser en quatre ans un effort global en termes de solde de financement de 7,2% de PIB, soit 1,8% de PIB en moyenne annuellement. Outre que cet effort dépasse de loin celui qui a été accompli lors du Plan Global, il devrait déjà être réalisé substantiellement en début de période et risquerait à ce titre d'hypothéquer la reprise économique naissante des années 2011-2012.

Par ailleurs, le programme de stabilité 2009-2013 de la Belgique visait l'objectif inconditionnel d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2015. Celui-ci était le résultat attendu de l'application d'un certain nombre de critères quant aux efforts annuels complémentaires d'ajustement budgétaire à réaliser (12), et ce par rapport à des déficits 2009-2010 anticipés et à une trajectoire budgétaire attendue à politique inchangée. Comme les déficits endogènes 2009-2013 (et ultérieurs) anticipés sont ici nettement plus élevés, l'application stricte des règles définies dans le programme de stabilité prolonge durablement la période d'ajustement et reporte le retour à l'équilibre budgétaire en 2019. Le taux d'endettement resterait supérieur à 100% jusque 2016.

La Section estime que le report de l'ajustement budgétaire au-delà de 2015 n'est pas souhaitable, et ce au moins pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, l'allongement de la période d'ajustement amplifie « l'effet boule de neige » des charges d'intérêts de la dette publique, reportant encore à plus tard le moment où celui-ci s'inverse et où une dynamique positive d'autoréduction des charges d'intérêts est enclenchée. Ainsi, les tests réalisés en interne par la Section quant au report de l'équilibre budgétaire à 2019 ont révélé un effort comparable en termes de solde primaire, mais plus important au niveau du solde de financement en raison de la dynamique moins favorable des charges d'intérêts.

12 Ces règles sont les suivantes:

- un effort structurel (par rapport au scénario à politique inchangée) de 0,5% de PIB par année ;
- un effort structurel supplémentaire de 0,25% (par % de croissance du PIB) en cas de croissance économique se situant entre 1 et 2% ;
- un effort structurel supplémentaire de 0,8% (par % de croissance du PIB) pour la partie de croissance au-delà de 2% ;

Ensuite, le retour à l'équilibre budgétaire à un horizon temporel perçu comme trop lointain risque d'avoir un impact haussier sur le taux d'épargne privée, en réaction à l'anticipation de dérives budgétaires incontrôlées et de mesures restrictives ultérieures inévitables (effets ricardiens).

Enfin, conformément aux dispositions du Pacte européen de Stabilité et de Croissance, un déficit supérieur à 3% de PIB n'est admis au niveau des différents Etats-Membres de l'Union économique et monétaire que temporairement, et s'il est consécutif à une profonde récession économique (13). Lorsqu'un déficit supérieur à 3% de PIB est jugé comme étant non temporaire, une procédure concernant les déficits excessifs peut être enclenchée, invitant les Etats-Membres concernés à ramener leur déficit sous la barre des 3% dans les meilleurs délais (14).

Dès lors, en vue de la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme, la Section recommande le retour à l'équilibre budgétaire en 2015. Ce scénario se situe dans la ligne de l'Avis de la Section de mars 2009 et respecte par ailleurs l'objectif inconditionnel que le précédent programme de stabilité avait soumis aux autorités européennes.

La Section est également d'avis que la trajectoire doit être liée à la croissance observée. Ainsi, si cette dernière s'avère moins élevée qu'estimée aujourd'hui, les efforts d'ajustement pourront être adaptés à la baisse sur cette base. A l'inverse, une amélioration de la croissance devra conduire à des efforts plus importants que ceux préconisés aujourd'hui.

III.2 Trajectoire normative de retour à l'équilibre (structurel) global en 2015

Avec un déficit endogène global attendu de 7,4% de PIB en 2015, le retour à l'équilibre à la même date requiert logiquement une amélioration discrétionnaire cumulée du même ordre sur les années 2010-2015. Des économies de charges d'intérêts « indolores » seraient cependant dans ce cas progressivement engrangées, ce qui limitera quelque peu « l'effort discrétionnaire » à fournir (au sens strict) en termes de solde primaire, de l'ordre de 6,8% de PIB cumulativement en 6 ans.

Si l'on devait appliquer strictement aux nouvelles hypothèses de croissance les règles d'ajustements budgétaires définies dans le Programme de Stabilité d'avril 2009, alors l'amélioration cumulée du BNF à réaliser d'ici 2015, par rapport à la trajectoire « à politique inchangée », se limiterait à 5,1% de PIB, dont 4,6% d'effort discrétionnaire restrictif (et 0,5% d'économies dérivées ou induites en matière de charges d'intérêts). Ceci ne représente qu'un peu plus des deux tiers seulement de l'effort total requis pour revenir à l'équilibre en 2015.

13 A savoir un taux de croissance annuel négatif du PIB ou une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance (Règlement (CE) n°1056/2005 du Conseil, Art.2).

14 En théorie, le délai de correction des déficits excessifs est d'un an et peut être prolongé d'une année supplémentaire lorsque certaines circonstances particulières le justifient (Règlement (CE) n°1056/2005 du Conseil, Art.3)

Dans le scénario normatif qui suit visant ce retour à l'équilibre structurel en 2015, un effort budgétaire primaire additionnel, de l'ordre de 2,2% de PIB sur 6 ans, doit donc être introduit en sus de celui déjà prévu dans le Programme de Stabilité d'avril 2009. Pour ne pas pénaliser la reprise naissante escomptée en 2010, l'effort budgétaire pour cette année a été maintenu inchangé (0,5% de PIB), mais celui pour 2011 est supposé majoré (de 0,35% de PIB) pour atteindre 1% de PIB. Pour les 4 autres années, un effort primaire additionnel annuel marginalement supérieur à 1,3% de PIB est requis pour obtenir le total cumulé requis de 6,8% de PIB en 6 ans ou d'ici 2015. Compte tenu des économies induites de charges d'intérêts (de l'ordre de 0,6% de PIB en 2015), ceci devrait annuler à cette date le déficit endogène (7,4% de PIB) prévu dans le scénario « à politique inchangée ».

Dans ce cadre, le déficit public belge global (Entités I et II), au terme de 3 années de reprise économique escomptée (2011-2013), pourrait être ramené tout juste sous la barre des 3% de PIB (2,8% de PIB) en 2013. Cet objectif d'un retour différé à 2013 sous la norme budgétaire européenne des 3% de PIB peut sembler à première vue peu ambitieux (une réduction du déficit de moitié en 4 ans par rapport au niveau initial attendu de 5,9% de PIB). Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'à politique inchangée, le déficit 2013 « endogène » attendu dépasse encore les 7% de PIB (7,1% de PIB selon les projections opérées). Dès lors, selon les simulations, ramener le déficit public sous la barre des 3% de PIB en 2013 requerra un effort primaire cumulé sur 4 ans de 4% de PIB (1% de PIB d'effort complémentaire en moyenne annuelle). Ceci reste considérable et légèrement supérieur à ce qui a été réalisé en termes annuels (0,9% de PIB environ) au cours de la période passée d'assainissement 1993-1998. Malgré cet effort le déficit aura été pendant quatre ans (de 2009 à 2012) en-dessous de la barre de 3%.

III.3 Répartition verticale, entre grandes Entités, des efforts d'ajustement budgétaire, et trajectoires normatives associées

Une question dérivée mais essentielle est celle de la répartition de cet effort primaire (et indirectement global) entre les deux grandes Entités. Bien que dans le cadre institutionnel existant, la majeure partie des dépenses de vieillissement soit à charge de l'Entité I, il semble peu équitable d'attribuer à cette même Entité l'entièreté de l'effort d'ajustement à accomplir pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire en 2015. Dans la mesure où les dépenses de rémunérations publiques, prestations sociales et subventions salariales, sources directes de revenus primaires et de transferts aux ménages, représentent 85% des dépenses primaires finales de l'Entité I (par rapport à 60% de celles de l'Entité II), les marges d'ajustement se révèlent très ténues au niveau de cette Entité. Dans l'hypothèse extrême où la totalité de l'effort lui serait imposé, l'Entité I devrait améliorer sa trajectoire budgétaire à concurrence de 7,4% de PIB à l'horizon 2015, soit un ajustement du solde primaire de l'ordre de 27 milliards (6,8% de PIB) d'euros à imputer à ses seules recettes et dépenses. Ceci porterait son solde de financement à un surplus de 1,4% de PIB. L'Entité II se contenterait alors de conserver sa trajectoire à politique inchangée, laissant filer son déficit aux alentours de 1,4% de PIB.

A contrario, il semble tout aussi peu équitable d'imposer à l'Entité II la totalité de l'effort budgétaire, et de concentrer sur ses dépenses, compte tenu de sa marge fiscale relativement plus limitée, une inflexion restrictive de l'ordre de 27 milliards d'euros.

Par conséquent, vu son ampleur, l'effort d'ajustement budgétaire à accomplir pour assurer le retour de l'équilibre budgétaire en 2015 au niveau de l'ensemble des administrations publiques doit être réparti de manière équilibrée entre tous les niveaux de Pouvoir.

Dans le cadre de cet exercice, plusieurs formules de répartition sont envisageables.

Dans le scénario où chaque Entité vise l'équilibre budgétaire en 2015, une proportion de 81% de l'effort d'ajustement budgétaire incomberait à l'Entité I (6,0% sur 7,4%) et 19% à l'Entité II (1,4% sur 7,4%), compte tenu de leurs trajectoires budgétaires « à politique inchangée » au départ sensiblement différentes. Ceci signifie que des trajectoires budgétaires normatives synchronisées, prévoyant un retour simultané à l'équilibre des deux grandes Entités en 2015, impliquent d'imposer à l'Entité I la majeure partie de l'effort d'ajustement budgétaire. Un tel scénario mettrait un très grande pression sur la sécurité sociale et une pression additionnelle sur la fiscalité.

Tableau 6
Variantes de répartition possibles de l'effort d'ajustement budgétaire
(niveaux, % du PIB)

En % du PIB	BNF 2015	Effort primaire	Effort global
Ensemble des APU	0,0%	6,80%	7,40%
* Retour simultané à l'équilibre budgétaire			
Entité I (81%)	0,0%	5,5%	6,0%
Entité II (19%)	0,0%	1,3%	1,4%
* Clé "dépenses"			
Entité I (65%)	-1,2%	4,4%	4,8%
Entité II (35%)	1,2%	2,4%	2,6%
* Clé mixte "Spending & taxing power"			
Entité I (76,5%)	-0,4%	5,2%	5,7%
Entité II (23,5%)	0,4%	1,6%	1,7%

Une autre répartition plus équilibrée de l'effort d'ajustement pourrait être basée sur la part relative de chaque Entité dans les dépenses primaires totales. Ce critère a l'avantage de prendre en compte les positions relatives des grande Entités en termes d'intervention publique et trouve une rationalité dans le fait que la soutenabilité budgétaire repose notamment sur une maîtrise à long terme du périmètre d'action du secteur public. Sur les trois dernières années, la répartition des dépenses entre Entités donne une proportion d'environ 65% à l'Entité I et 35% à l'Entité II (15).

15 Dans le cadre de cet exercice, les dépenses primaires totales sont définies selon l'optique CSF et incluent l'ensemble de la contribution belge au financement de l'UE. Les dépenses d'investissements sont brutes (corrigées pour les ventes d'actifs non-financiers), les pensions publiques de l'Entité II effectivement à charge du PF sont traitées comme dans l'optique budgétaire, en tant que dépenses primaires finales de l'Entité I (et non de l'Entité II comme dans les comptes nationaux) et le Zorgfonds est reclassifié dans l'Entité II (et sorti du périmètre final de la SECU). Les dépenses primaires sont corrigées pour les one-shots. La répartition des dépenses primaires finales entre l'Entité I et l'Entité II donne une proportion d'environ 65% à l'Entité I et 35% à l'Entité II sur les 3 dernières années (2006-2008).

Ainsi, dans le cadre institutionnel et budgétaire existant, et en cas de répartition « 65% / 35% » de l'effort d'ajustement budgétaire global (16), requis pour atteindre l'équilibre global (APU) en 2015, l'Entité II devrait revenir à l'équilibre **dès 2013** (et dégager un surplus de 1,2% de PIB en 2015 ainsi que des surplus budgétaires croissants après 2015).

L'Entité I pour sa part, devrait ramener son déficit de 4,9% de PIB en 2009 à 2,9% de PIB en 2013, puis 1,2% en 2015, et à nouveau 1,4% de PIB en 2020. Cette divergence de trajectoire normée ne fait ainsi que traduire, toutes autres choses égales par ailleurs, l'impact ex ante différencié, entre les deux Entités, de la montée en puissance et de la prise en charge des CBV.

D'autres formules de répartition de l'effort pourraient inclure la capacité fiscale respective des différentes Entités, tenant compte davantage des marges potentielles pour réaliser une partie de l'ajustement budgétaire au niveau des recettes. Par exemple, la part cumulée des recettes fiscales et parafiscales propres des Entités fédérées et des transferts IPP versés aux Régions dans le total des recettes fiscales et parafiscales perçues par les administrations publiques pourrait être utilisée comme indicateur 'proxy' de la capacité fiscale des entités fédérées (17). Sur la période 2006-2008, cette part s'élève en moyenne à 12% (18). L'utilisation d'une clé 88/12 pour répartir l'effort d'ajustement en vue du retour à l'équilibre budgétaire en 2015 impliquerait toutefois que l'Entité I dégager un surplus de 0,5% de PIB tandis que l'Entité II devrait atteindre un déficit de même ampleur. L'Entité II resterait en déficit au moins jusqu'à 2020. Cette hypothèse s'apparente fortement à celle du retour à l'équilibre pour chaque entité et met une pression encore plus disproportionnée sur l'Entité I et donc la sécurité sociale et les recettes fiscales.

Une approche alternative consisterait alors à envisager un critère de répartition mixte tenant compte à la fois de la clé basée sur les dépenses et de la clé « capacité fiscale » telle que définie ci-dessus (19). La répartition de l'effort budgétaire selon cette clé mixte « spending & taxing power » (76.5%/23.5%, cf. Tableau 6) impliquerait que l'Entité I ramène son déficit à -0,4% à l'horizon 2015, tandis que l'Entité II dégager un surplus identique. Dans ce scénario, l'Entité II rejoindrait l'équilibre budgétaire en 2014.

La clé de répartition de l'effort d'ajustement budgétaire est une décision politique appartenant aux Gouvernements, mais il convient de garder à l'esprit les répercussions que les différents scénarios de répartition présentés auront sur les finances publiques de chaque niveau de Pouvoir à moyen et long terme.

16 Défini comme l'écart entre le solde global « normé » (l'objectif à atteindre) et le solde à politique inchangée.

17 Conformément à la méthodologie retenue per la section « Fiscalité et parafiscalité » dans l'Avis du CSF sur le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir, seuls les transferts IPP aux Régions prévus par la loi spéciale de financement sont ajoutés aux recettes fiscales propres car les Communautés n'ont pas de pouvoir fiscal sur les transferts IPP et TVA qu'elles reçoivent du Gouvernement fédéral dans le cadre de cette même loi de financement.

18 Cette clé est définie ex post sur les années 2006 à 2008 et donc utilisée de manière statique. Dans une perspective dynamique, elle pourrait induire des effets pervers dans le sens où les différentes régions seraient incitées à abaisser leur fiscalité en vue d'alléger l'effort d'assainissement qui leur serait imposé.

19 Sous la forme d'une moyenne arithmétique des proportions de chaque Entité selon les deux clés.

A titre illustratif, le scénario de répartition de l'ajustement entre Entités selon la clé « dépenses » est détaillé dans les graphiques et tableaux ci-dessous.

Graphiques 5 et 6
Trajectoires budgétaires illustratives normées, globales et par Entité (Horizon 2015)

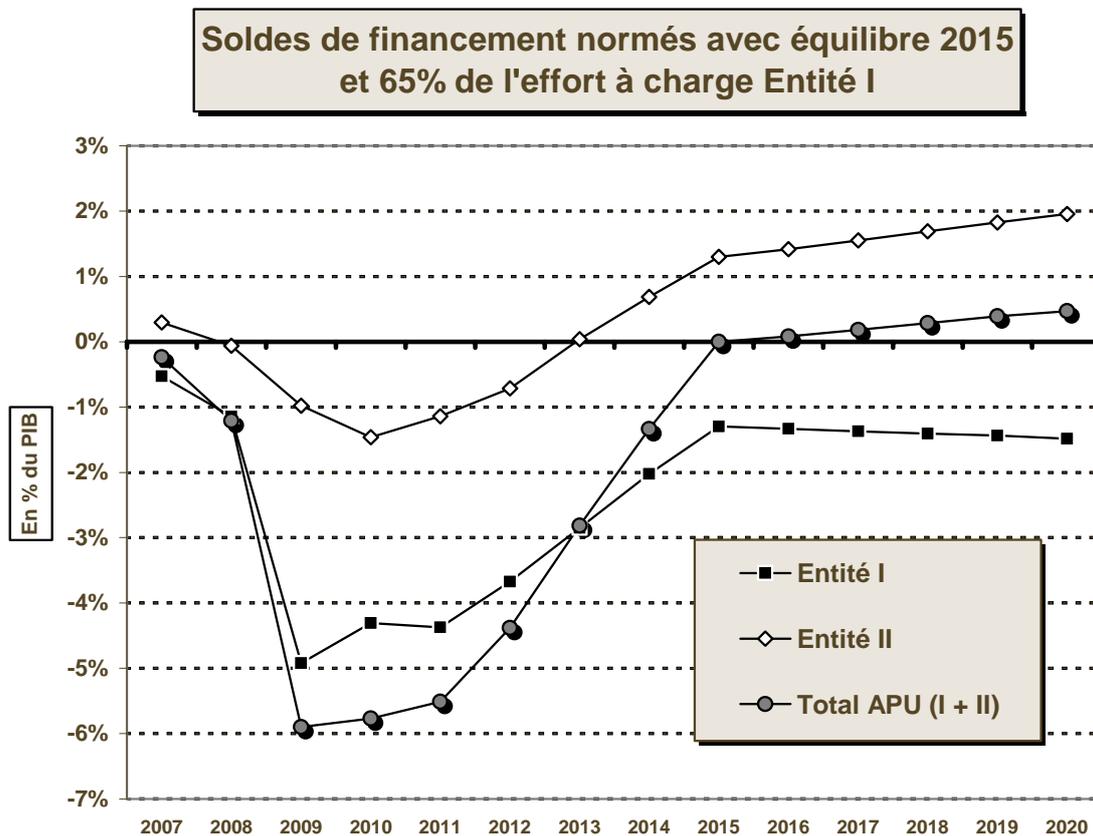
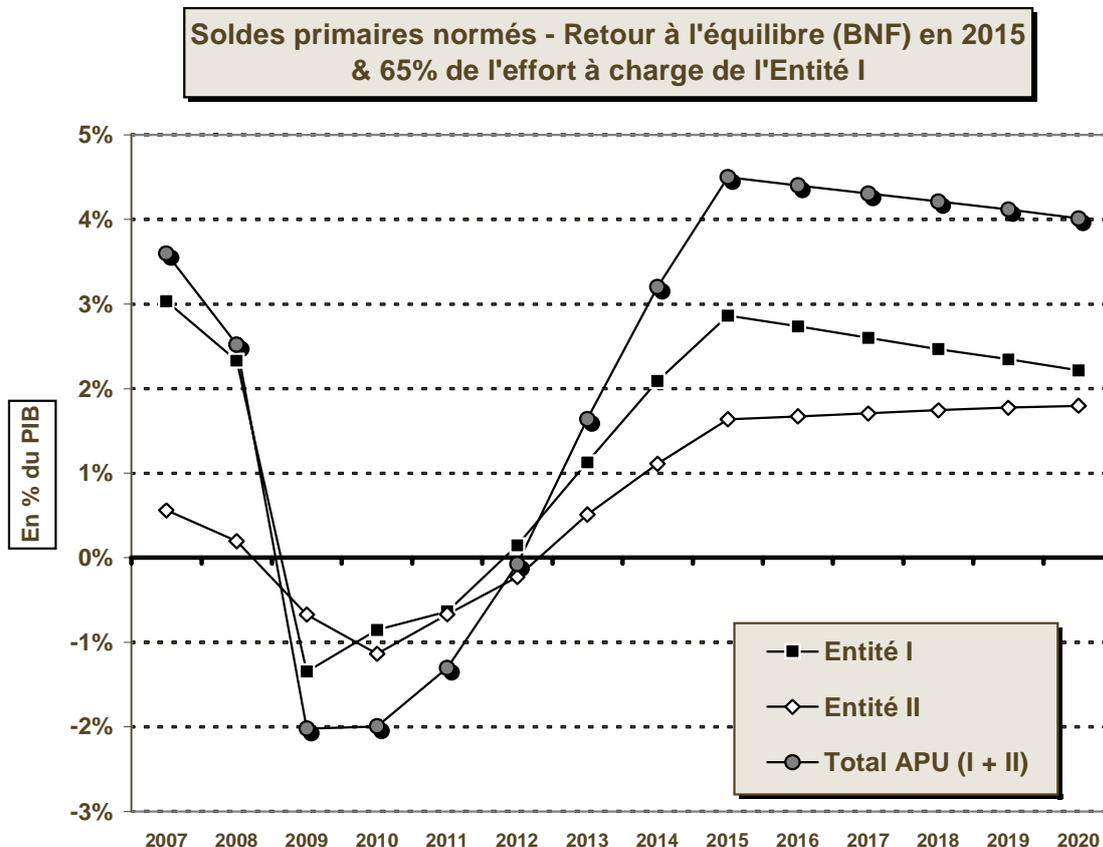


Tableau 7
Trajectoires normatives pour l'Entité II et ses sous secteurs

en % du PIB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde de financement à politique inchangée							
ensemble des pouvoirs publics	-5,9%	-6,6%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
entité I	-4,9%	-4,9%	-5,4%	-5,6%	-5,7%	-5,8%	-6,0%
entité II	-1,0%	-1,7%	-1,6%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,4%
* C&R	-0,5%	-1,2%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,8%
* PL	-0,5%	-0,5%	-0,7%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,6%
Solde de financement normatif pour l'ensemble des pouvoirs publics (objectif)	-5,9%	-6,0%	-5,5%	-4,4%	-2,8%	-1,3%	0,0%
Répartition des trajectoires normatives au sein de l'entité II							
° Retour progressif à l'équilibre (2015)							
entité II	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	0,0%
* C&R	-0,5%	-1,1%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,2%	0,0%
* PL	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	0,0%
° Clé de répartition "dépenses primaires"							
entité II (35%)	-1,0%	-1,5%	-1,2%	-0,7%	0,0%	0,6%	1,2%
* C&R (60,9%)	-0,5%	-1,0%	-0,6%	-0,3%	0,0%	0,4%	0,8%
* PL (39,1%)	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,4%	0,0%	0,2%	0,5%
° Clé de répartition mixte "spending & taxing power"							
entité II (23,5%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,0%	-0,5%	0,0%	0,4%
* C&R (60,9%)	-0,5%	-1,1%	-0,7%	-0,5%	-0,2%	0,0%	0,2%
* PL (39,1%)	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,2%	0,0%	0,1%

NB. En raison des arrondis à une décimale il est possible que la somme des parties ne correspondent pas exactement avec le total

III.4 Implications pour la conduite et la coordination de la politique budgétaire

Compte tenu de l'ampleur de l'effort à accomplir, le respect de la trajectoire normative proposée ici impliquera de toute évidence une contribution équilibrée de toutes les Entités, et de tous les leviers d'action, qui se traduira à la fois par une efficience accrue des dépenses tant de vieillissement que hors vieillissement, et par des efforts en recettes. Des mesures structurelles et récurrentes s'imposent. Des mesures à rendement progressif permettraient de renforcer la perspective d'amélioration continue des finances publiques.

Une conclusion s'impose dorénavant. Dans le cadre des arrangements institutionnels existants, un objectif commun indifférencié de retour à l'équilibre des deux Entités en 2015 implique qu'une part numériquement disproportionnée de l'effort d'ajustement soit mis à charge de l'Entité I, et, soit sans doute imposée aux dépenses de vieillissement compte tenu de la part relative élevée de ces dépenses au sein de l'Entité I, ou sur la fiscalité.

Une répartition de l'effort d'ajustement budgétaire entre les deux grandes Entités à l'horizon 2015, qui assure la soutenabilité à tous les niveaux, implique donc, à structure institutionnelle inchangée, que des surplus budgétaires sont tôt ou tard requis au niveau de l'Entité II, et ce quelle que soit la clé de répartition choisie.

Indépendamment de la répartition de l'effort budgétaire, on peut légitimement s'interroger sur l'acceptabilité d'une démarche d'accumulation de surplus budgétaires croissants et d'un désendettement accéléré dans une seule des deux grands Entités (20). La soutenabilité stricte (stabilisation du taux d'endettement) de l'Entité I ne serait en effet plus assurée à moyen et long terme tandis que l'Entité II serait à l'inverse contrainte d'accumuler des actifs financiers croissants.

L'ampleur de l'ajustement budgétaire requis implique inmanquablement sa répartition équilibrée et cohérente, tant en recettes qu'en dépenses, sur l'ensemble des niveaux de pouvoirs, et donc la définition et mise en œuvre d'accords institutionnels et/ou budgétaires internes permettant d'assurer cet équilibre et cette cohérence dans la durée.

20 Et ceci sans compter avec les problèmes récurrents de fixation « horizontale » des niveaux respectifs de surplus à atteindre entre les diverses Entités fédérées.

ANNEXE I RÉVISIONS RÉCENTES EN MATIÈRE DE CROISSANCE RÉELLE, DE PRIX-RELATIFS, ET DE CROISSANCE RÉELLE CORRIGÉE (POUR LES PRIX RELATIFS)

Les commentaires qui suivent détaillent les résultats du tableau 1 ainsi que des deux graphiques dérivés ci-après.

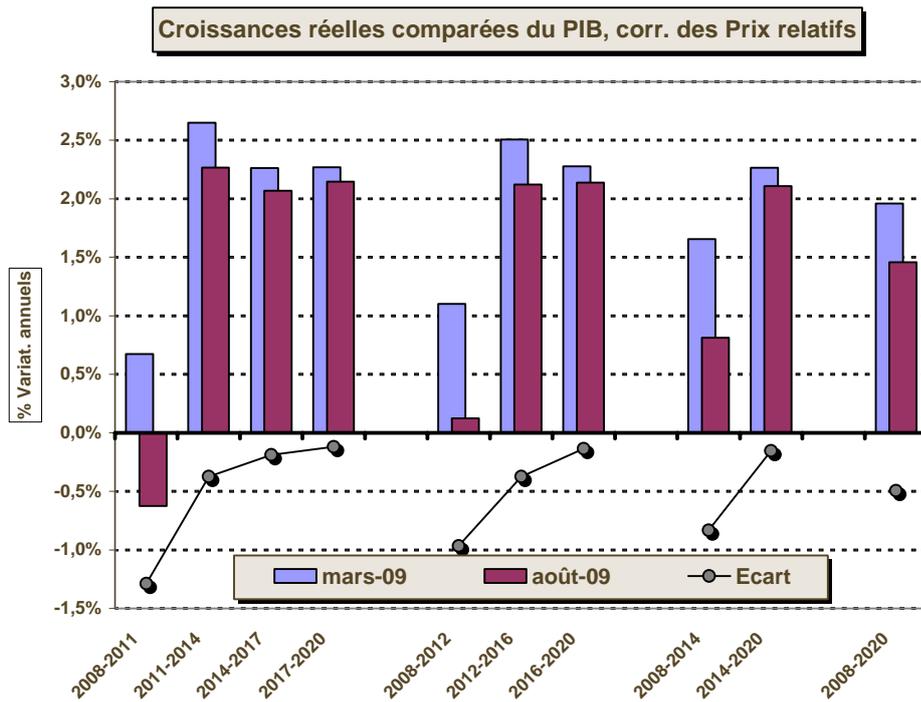
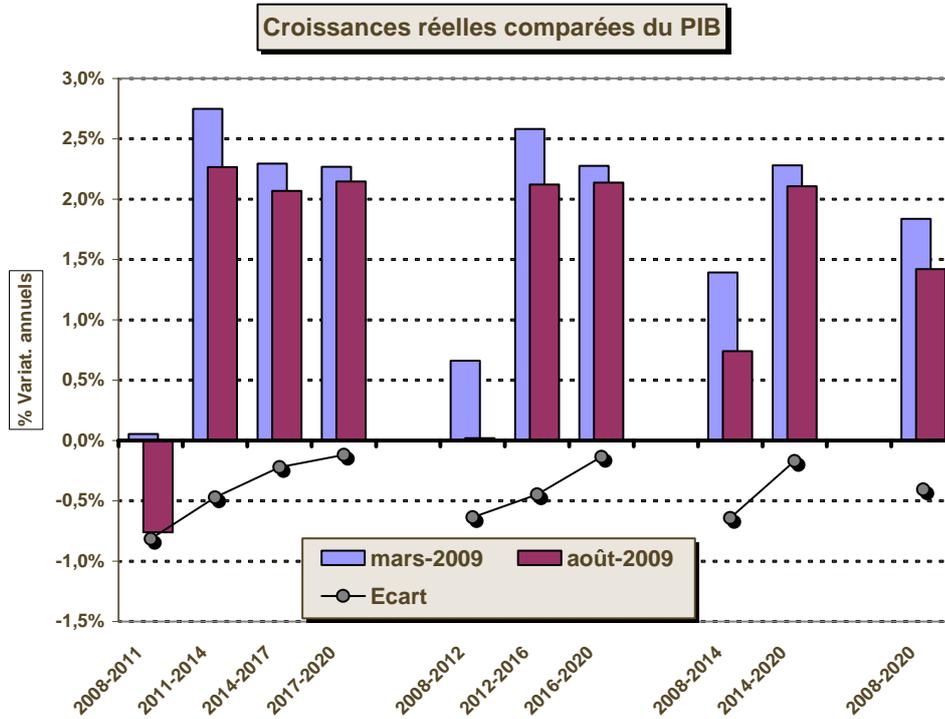
- Les écarts de loin les plus marqués concernent l'année 2009. Alors que le Budget économique de février (de même que le Programme de Stabilité de la Belgique 2009-2013) retenaient encore une récession limitée à 1,9%, les prévisions les plus récentes tablent sur un recul allant de 3,5% (BNB, juin 2009) à 4,1% (OCDE, juin 2009). Le chiffre retenu est ici celui, intermédiaire, de la Préfiguration de juin du Budget Economique d'automne, avec -3,8%, soit le double du recul anticipé il y a moins de 4 mois.
- En matière de prix relatifs (21) également, l'écart entre les deux jeux d'hypothèses pour l'année 2009 est non moins imposant. Alors qu'en février 2009 l'ICN, et en mai 2009 le BFP tablaient encore sur une baisse significative (amélioration) des prix relatifs de la dépense publique en 2009, et ce du fait d'une forte hausse attendue du déflateur du PIB, cette hausse escomptée a été récemment revue en très forte baisse (divisée par plus de trois), sans correction similaire, que du contraire, du côté des indices d'indexation des rémunérations publiques et prestations sociales. Ces derniers devraient continuer de croître sensiblement plus vite que l'indice national des prix à la consommation en 2009, du fait de l'effet d'inertie lié aux mécanismes de lissage de l'indexation et à un ralentissement moins marqué de l'indice-santé que de l'indice national des prix à la consommation.
- Globalement, en 2009, l'écart défavorable entre les deux jeux d'hypothèse atteint 2% (autant voire plus que l'écart de croissance réelle pré-mentionné), portant à 4% pratiquement, en une seule année, l'écart défavorable de croissance réelle corrigée (pour les prix relatifs) pour l'année en cours.
- Pour 2010, l'écart défavorable de croissance réelle attendue est nettement plus limité (0,6%), et très marginalement compensé par un léger écart positif de prix relatifs. En 2011-2012, l'écart de croissance réelle escomptée est globalement nul, mais les écarts de prix relatifs sont un peu plus marqués (en 2011 essentiellement, avec une amélioration attendue de l'ordre de 0,4%). Au total, sur les 3 années 2010-2012, l'écart moyen de croissance réelle corrigée est pratiquement nul, la détérioration des perspectives de croissance en 2010 étant pratiquement compensée par l'amélioration des perspectives de prix relatifs en 2011.
- Sur les 3 dernières années enfin (2013-2015), les perspectives de croissance réelle sont sensiblement détériorées (surtout en 2013-2014), de 0,5% l'an en moyenne, avec cependant des perspectives de prix relatifs marginalement moins favorables.

21 Pour rappel, les prix relatifs (des dépenses publiques par rapport au déflateur du PIB) jouent, tout comme les effets de composition sur le versant des recettes, un rôle parfois majeur dans l'évolution du ratio des dépenses primaires en valeur et donc des soldes de financement. Une hausse de ce prix relatif d'un pourcentage déterminé a quasiment le même impact budgétaire qu'un ralentissement (d'un pourcentage comparable) de la croissance économique réelle du PIB.

- Au total, sur une période cumulée de 7 ans (2009-2015), la révision en baisse des perspectives de croissance réelle est de 4%, soit près de 0,6% en moyenne annuelle ou près de 40% en termes relatifs). Cette détérioration est de plus accentuée par celle en matière de prix relatifs, qui vient s'y superposer, surtout en tout début de période (2009) : cette détérioration en matière de prix relatifs, de 2% dès 2009, est par la suite progressivement réduite de moitié et ramenée à 1%.

Graphiques 7 et 8

Perspectives comparées de croissance réelle (PIB) et de croissance corrigée.



ANNEXE II ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES COMPLÉMENTAIRES POUR LA CONSTRUCTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE RÉFÉRENCE À POLITIQUE INCHANGÉE

La projection des finances publiques à l'horizon 2011, sur base des hypothèses macro-économiques du Budget Economiques de juin 2009, est réalisée en combinant un certain nombre d'informations partielles, circonstanciées et complémentaires en provenance de la BNB (Perspectives économiques de juin 2009) et du BFP (projection non publiée des comptes publics dans le cadre du Budget Economique de juin 2009). La prévision pour 2009 intègre des dépenses one-shots (dont principalement l'opération COBELFRET) pour un total de près de 0,4% de PIB. Il est tenu compte également, en opérant une correction pour le passage aux comptes SEC95, des prévisions actualisées de recettes fiscales en base caisse du SED (SPF Finances) à l'horizon 2011.

A partir de l'année 2012, les projections budgétaires à politique inchangée sont essentiellement basées, tant en recettes qu'en dépenses primaires, sur les projections à moyen terme du BFP de juin 2009 pour ces 3 années. Le ratio « endogène » des recettes publiques est supposé augmenter modérément en fonction des effets de composition et des élasticités fiscales ex ante estimées, et celui des dépenses primaires non-discrétionnaires hors vieillissement augmente en parallèle compte tenu d'un écart en voie de résorption entre la croissance réelle non-discrétionnaire « endogène » supposée de ces dépenses, d'une part, et la croissance économique réelle potentielle en voie de « normalisation » (autour de 1,9%) après le creux des années 2008-10 (1,2% environ). Grosso modo, de 2010 à 2015, ces deux éléments (recettes et dépenses primaires) se compensent mutuellement très largement, de sorte qu'à politique inchangée, le solde primaire structurel hors vieillissement est supposé rester quasiment stable (une amélioration de 0,2% de PIB). Il est tenu compte jusqu'en 2015 (milieu de la prochaine législature communale) du cycle des investissements des pouvoirs locaux.

Pour les dépenses primaires hors vieillissement, la trajectoire « à politique inchangée » retenue suppose un rythme de croissance réelle moyen de l'ordre de 1,7% pour les années 2010 à 2020 et 1,5% pour les années 2010 à 2015 (soit 1% de moins environ que la moyenne observée jusqu'en 2008 inclus). Ceci est en phase avec la croissance tendancielle moyenne du PIB estimée pour la même période.

A partir de 2015 inclus, le solde primaire structurel hors vieillissement (et corrigé pour le cycle des investissements des PL) est supposé quasiment stable comme représentatif d'une orientation budgétaire discrétionnaire « neutre », la croissance réelle de ces dépenses étant supposée être calquée sur celle de la croissance économique tendancielle. Le solde primaire structurel total (vieillissement inclus) se détériore donc à moyen et long terme au prorata de la hausse du coût budgétaire (structurel) du vieillissement, soit par exemple à concurrence de 2,7% de PIB sur la décennie 2010-2020.

ANNEXE III CROISSANCE POTENTIELLE ET OUTPUT-GAP

Une des difficultés majeures actuelles dans l'analyse des finances publiques et dans l'établissement de trajectoires normatives « réalistes » consiste dans l'évaluation la moins biaisée possible des composantes cycliques (conjoncturelle) et structurelles respectives des déficits actuels et anticipés (à politique inchangée). Les incertitudes majeures et la forte volatilité entourant les prévisions macro-économiques à court et moyen terme ont entraîné d'importantes difficultés à évaluer correctement un nouveau sentier plausible de croissance tendancielle et/ou potentielle ; il en a résulté des difficultés à établir en cohérence, y compris rétrospectivement (années 2005-2008) des niveaux plausibles d'output-gaps et donc indirectement de la composante cyclique des soldes budgétaires.

Lors de l'Avis de mars 2009, la Section avait opté de manière pragmatique pour le recours à la technique éprouvée d'estimation de la croissance (et du PIB) tendancielle (plutôt que potentielle) via la technique statistique des filtres dits « d'Hodrick-Prescott » (22), en se basant sur la trajectoire de croissance réelle anticipée à court, moyen et long terme (sur base du CEV pour cette dernière). La même méthode est utilisée ici, mais cette fois bien entendu sur base de la nouvelle trajectoire de croissance anticipée et des nouvelles hypothèses de croissance à long terme du CEV (2009).

Comme la récession 2009 est nettement plus brutale et profonde qu'initialement anticipé, et comme parallèlement le profil de la reprise escomptée est moins vigoureux qu'anticipé en mars 2009, il en résulte pour le court-moyen terme (période 2008-2014) une croissance tendancielle moyenne sensiblement plus basse que précédemment (1,35% contre 1,7% précédemment). Le profil de l'Output-Gap est également modifié, avec une composante cyclique favorable plus importante qu'initialement estimé en 2008 (et par conséquent un déficit structurel 2008 plus élevé qu'estimé).

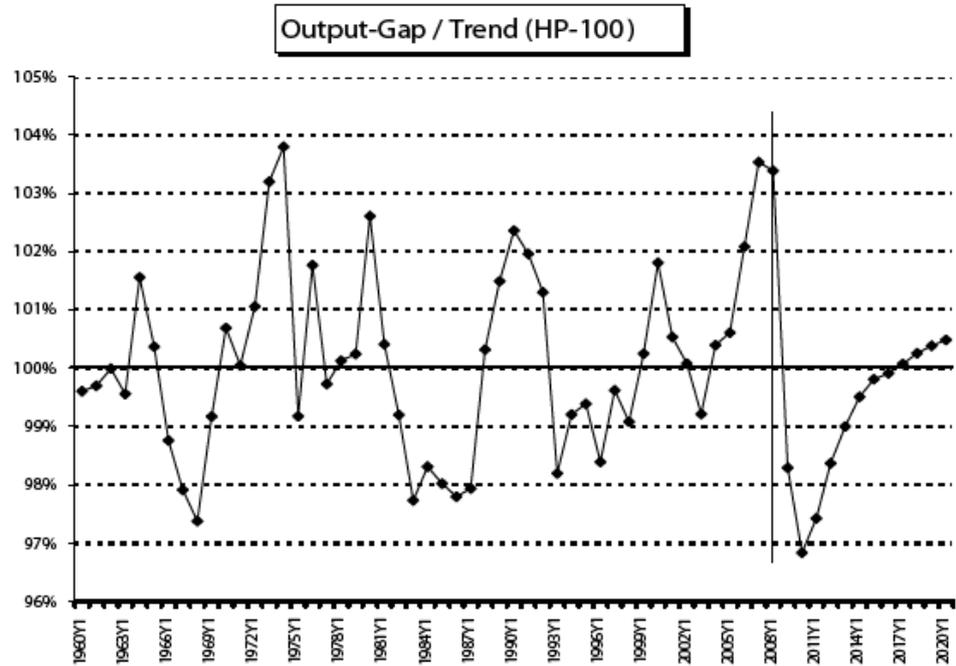
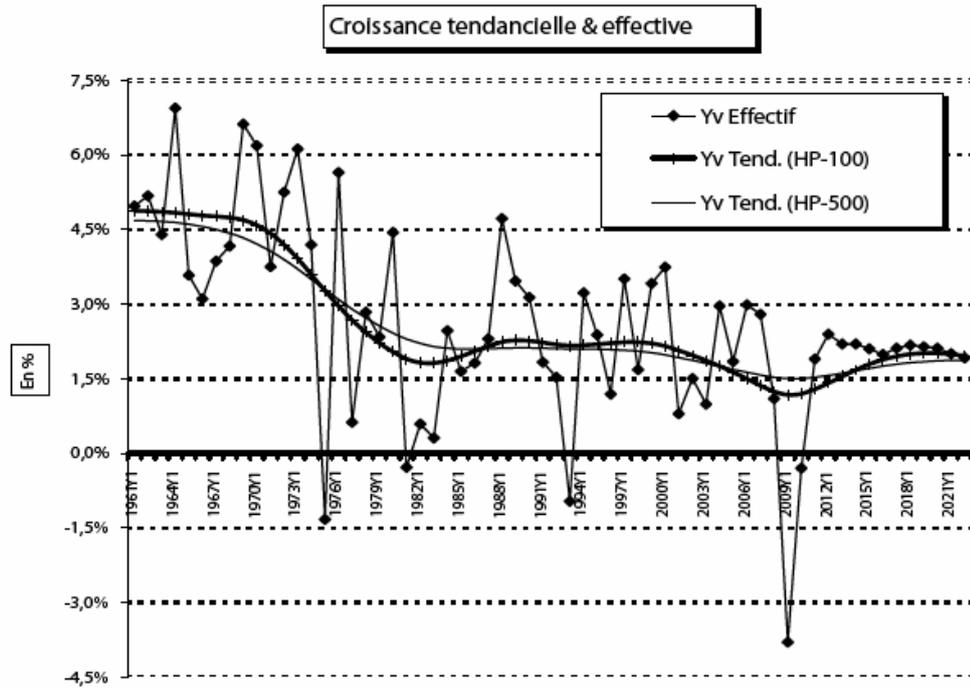
Le tableau comparatif qui suit reprend les différentes estimations d'Output-Gaps et de croissance tendancielle (avec filtres HP de valeur 100).

Tableau 8
Outputs-gaps comparés

Output-Gaps comparés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niveaux								
* CSF - mars 2009	2,3%	-1,2%	-2,4%	-2,2%	-1,7%	-0,8%	-0,2%	0,0%
* CSF - août 2009	3,4%	-1,7%	-3,2%	-2,6%	-1,6%	-1,0%	-0,5%	0,0%
pm - Ecart (Niveau)	1,1%	-0,5%	-0,8%	-0,3%	0,1%	-0,2%	-0,3%	0,0%
Evolutions annuelles								
* CSF - mars 2009	-0,4%	-3,4%	-1,2%	0,1%	0,5%	1,0%	0,6%	0,2%
* CSF - août 2009	-0,1%	-5,1%	-1,5%	0,6%	0,9%	0,6%	0,5%	0,5%
pm - Ecart (Niveau)	0,3%	-1,6%	-0,2%	0,4%	0,4%	-0,3%	-0,1%	0,3%
PIB Tendanciel (% Var.)								
* CSF - mars 2009	1,6%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
* CSF - août 2009	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%	1,8%
pm. Ecart	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%
pm. Ecart cumulé (2008=0%)	0,0%	-0,3%	-0,7%	-1,1%	-1,4%	-1,8%	-2,1%	-2,4%

22 Avec un coefficient de lissage de 100, comme généralement retenu par les services de la Commission européenne.

Graphiques 9 et 10
Croissance tendancielle et output-Gaps



D/2009/11.691/5