



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

**EVALUATION 2008-2009 ET TRAJECTOIRES BUDGETAIRES
EN PREPARATION AU PROCHAIN PROGRAMME DE STABILITE**

JANVIER 2010

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	5
AVANT-PROPOS.....	9
SYNTHESE	11
1. Evaluation rétrospective.....	11
2. Trajectoires et recommandations.....	16
3. Conclusions générales.....	24
CHAPITRE I EVALUATION RETROSPECTIVE 2004-2009 DESFINANCES	25
PUBLIQUES.....	25
I.1 Principales évolutions au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics.....	25
I.1.1 Evolution des soldes budgétaires effectifs et de leurs principaux déterminants ..	25
I.1.2 Evolution des soldes budgétaires structurels	28
I.1.3 Réalisations détaillées au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics.....	34
I.1.3.1 Evolution des recettes.....	34
I.1.3.2 Evolution des dépenses primaires	36
I.1.4 Evolution des charges d'intérêts	39
I.1.5 Evolutions du taux d'endettement et principaux déterminants endogènes	40
I.1.6 Taux d'endettement en 2008-2009 et influences exogènes (hors BNF)	42
I.1.6.1 Aperçu des divers facteurs exogènes déterminant l'évolution de la dette au cours de la période 2004-2009.....	42
I.1.6.2 Répercussions budgétaires des mesures publiques de soutien en faveur d'institutions financières.....	45
I.1.6.3 Evolution générale des déterminants exogènes de la dette de Maastricht en 2008-2009	47
I.2 Evolutions 2008 et 2009 par niveau de Pouvoir.....	48
I.2.1 Résultats au niveau de l'Entité I	48
I.2.1.1 Le Compte du Pouvoir fédéral : aperçu global	50
I.2.1.2 Les transferts budgétaires et fiscaux du Pouvoir fédéral	52
I.2.1.3 Le compte de la Sécurité sociale	56
I.2.2 Evolutions au niveau de l'Entité II	57
I.2.2.1 Le compte consolidé des Entités fédérées.....	57
I.2.2.2 Les Pouvoirs locaux	60
CHAPITRE II PERSPECTIVES BUDGETAIRES ET RECOMMANDATIONS	62
A L'HORIZON 2012-2015	62
II.1. Introduction.....	62
II.2 Amélioration des perspectives conjoncturelles à court terme (2009-2010), mais incertitudes majeurs persistantes à moyen terme (2011-2013) et au-delà	63
II.3 Projection de référence 2009-2010 du BFP à politique inchangée	66
II.3.1 Réalisations budgétaires probables estimées en 2010 par le BFP.....	66
II.3.2 Perspectives budgétaires 2011-2014 à politique inchangée du BFP	69
II.4 Trajectoires à politique inchangée du BFP par Entités après 2010	75
II.5 Trajectoire normée actualisée	78
II.5.1 Au niveau de l'ensemble des administrations publiques	78
II.5.2 Soldes budgétaires normés actualisés par grandes Entités.....	82

CHAPITRE III	EVALUATION BUDGETAIRE DES COMMUNAUTES ET DES	
	REGIONS AU COURS DE LA PERIODE 2007-2010.....	85
III.1	Introduction.....	85
III.2	Evaluation des réalisations budgétaires 2007-2008 par rapport aux objectifs convenus	85
III.3	Evaluation des perspectives budgétaires 2009 – 2010 sur base de l'accord budgétaire de décembre 2009.....	91
III.4	Trajectoire à l'horizon 2012 des différentes Entités fédérées	94
ANNEXES	95

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APU	Administrations publiques
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BFP	Bureau fédéral du Plan
BRF	Belgische Rundfunt
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
CBV	Coût budgétaire du vieillissement
CC	Comité de concertation
CCC	Commission communautaire commune
CCF	Commission communautaire flamande
CDO	Collateral debt obligations
CE	Commission européenne
CEV	Comité d'étude du vieillissement
CFr	Communauté française
CFI	Communauté flamande
CG	Communauté germanophone
CIFB	Conférence interministérielle des Finances et du Budget
C&R	Communautés et Régions
CN	Comptes nationaux
CoCof	Commission communautaire française
CSF	Conseil supérieur des Finances
DPR	Dépenses primaires
EDP	Excessive Deficit Procedure
EUR	euros
Fadels	Fons d'amortissement du Logement social
FSA	Financial Security Assurance
ICN	Institut des Comptes nationaux
INR	Institut des Comptes nationaux
iPL	Investissements Pouvoirs locaux
IPP	Impôt des personnes physiques
ISBL	Institutions sans but lucratif
LSF	Loi spéciale de financement
MUHKA	Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCPP	Octrois de crédits et prises de participations
ONSS	Office nationale de sécurité sociale
Pc	Prix à la consommation

PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
PMV	Participatie Maatschappij Vlaanderen
RE	Regroupement économique
RPI	Royal Park Investments
RRTV	Redevances radio télévision
RTBF	Radio Télévision belge francophone
RW	Région wallonne
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SECU	Sécurité sociale
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SNF	Solde net de financement
SFPI	Société fédérale de participation et d'investissement
SOPR	Solde des opérations primaires
SPE	Surplus primaire effectif
SPR	Surplus primaire requis
SPV	Special purpose vehicle
SRIW	Société régionale d'investissement wallonne
SRLB	Société régionale du logement bruxellois
STIB	Société des transports intercommunaux de Bruxelles
TEC	Transport en commun
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VRT	Vlaams radio televisie
ZF	Vlaams Zorgfonds

Les Membres de la Section :

Monsieur	L. COENE, Président
Monsieur	N. DE BATSELIER
Monsieur	J. HILGERS
Monsieur	P. PRAET
	Représentants de la Banque nationale de Belgique
Madame	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
Monsieur	S. DURIEUX
Monsieur	G. PAGANO
Madame	Ch. SERVATY
Monsieur	E. DEGREEF
	Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale
Observateur :	
Monsieur	N. HEUKEMES
	Représentant de la Communauté germanophone
Secrétariat :	
Mesdames	C. SPINNOY
	F. DENIL
	E. VANALME
Messieurs	L. BUFFEL
	R. SAVAGE
	F. STALLAERT

AVANT-PROPOS

En septembre 2009, le CSF a remis, à la demande du Gouvernement fédéral, un Avis relatif aux « Trajectoires budgétaires à court et à moyen terme relatives au Programme de stabilité 2009-2012 ajusté ». Cet Avis est l'un des éléments sur lesquels le Gouvernement fédéral s'est basé à l'époque pour élaborer son Programme de Stabilité ajusté (2009-2012) de fin septembre 2009.

Le présent Avis fait le point, dans un premier chapitre, sur les évolutions budgétaires récentes (2008-2009), tant au niveau agrégé que des différents niveaux de pouvoir. Ce chapitre analyse les réalisations budgétaires 2008 sur base des données de l'ICN ainsi que les résultats 2009 probables sur base des données détaillées de décembre 2009 de la BNB. Il procède aussi, dans le contexte de rupture de croissance que l'on connaît, à une analyse des différents déterminants sous-jacents aux évolutions budgétaires observées – incidences conjoncturelles ou cycliques, impacts d'éventuels one-shots et impulsions budgétaires plus structurelles. En période de forte volatilité et incertitude des perspectives de croissance, une telle distinction entre évolutions budgétaires structurelles et incidences budgétaires liées à la conjoncture est cependant rendue plus difficile et dépendante des méthodologies retenues.

Dans un second chapitre seront abordées les perspectives et recommandations budgétaires à court et moyen terme (horizon 2012-2015).

L'Avis procède en effet à une évaluation de la mesure dans laquelle les évolutions et projections économiques et conjoncturelles les plus récentes modifient les perspectives budgétaires telles que décrites en septembre. Il se fonde pour ce faire sur une analyse attentive des évolutions qui se dégagent de la projection centrale à politique inchangée réalisée par le BFP en décembre pour la période 2009-2014. Il intègre également de la manière la plus complète possible l'impact des mesures budgétaires et fiscales des budgets 2010 déposés par les différents exécutifs, tant fédéral que régionaux et communautaires. Il procède ainsi à l'élaboration d'une nouvelle trajectoire à politique inchangée 2010-2015. Cette dernière, pour ce qui est de l'année 2010, se base sur les engagements inscrits dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009 conclu entre le Pouvoir fédéral et les Entités fédérées ; pour les évolutions 2010-2014 elle s'appuie très largement sur les hypothèses macro-économiques et budgétaires qui sont retenues dans la nouvelle Projection 2009-2014, version de base, réalisée en décembre par le BFP en préparation au nouveau Programme de Stabilité prévu pour la fin-janvier 2010. Un nouveau Programme de stabilité, portant sur la période 2010-2013, doit en effet être introduit auprès de la Commission européenne.

Sur base de cette nouvelle projection à politique inchangée, ce chapitre procède à une réévaluation de la trajectoire budgétaire normée, ainsi que de l'effort d'ajustement budgétaire structurel correspondant à réaliser pour assurer comme prévu le retour à l'équilibre budgétaire en 2015, ainsi que pour respecter la recommandation émise par la Commission européenne à la Belgique de ramener son déficit sous la barre des 3% de PIB dès 2012. Il se termine par une répartition entre les deux grandes Entités de cette trajectoire normée et des efforts budgétaires associés.

Un troisième Chapitre procède à une analyse des réalisations budgétaires 2007-2008 des Entités fédérées considérées séparément, ainsi que de leurs prévisions budgétaires 2009-2010.

Ces trois chapitres sont précédés d'un texte de Synthèse et recommandations qui reprend les principaux éléments, les conclusions et les recommandations de l'Avis.

SYNTHÈSE

1. Evaluation rétrospective

En 2008 et 2009, le déficit public s'est brutalement creusé à 1,2% puis à 6,1% de PIB, dépassant largement le seuil des 3% de PIB autorisés par le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance. En matière de finances publiques, la Belgique renoue ainsi avec une situation comparable à celle du début des années 90 marquée par des déficits élevés et des taux d'endettement public croissants. Par rapport à cette situation, les perspectives socio-économiques actuelles (vieillesse et absence de réductions attendues en matière de taux d'intérêt) rendent nettement plus difficile le rétablissement des finances publiques.

La crise économique et financière qui est survenue à l'automne 2008 et dont les pleins effets se sont fait sentir en 2009 a évidemment joué un rôle primordial dans l'apparition de déficits aussi importants. En retombant à 1% en 2008 et en enregistrant un recul de 3% en 2009, la croissance économique réelle s'est révélée nettement plus défavorable que ce qui avait été prévu dans les budgets et s'est traduite par des incidences budgétaires cycliques négatives. Néanmoins, l'environnement macro-économique et financier n'explique que partiellement la détérioration récente de la situation budgétaire.

Tableau 1
Soldes de financement structurels et effectifs (globalement et par niveau de pouvoir)(1)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Evolutions cumulées		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Solde structurel	-1,3%	-1,0%	-1,4%	-1,4%	-2,2%	-4,0%	-0,1%	-0,8%	-2,6%
Solde effectif (BNF)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
Entité I	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,6%
* Pouvoir fédéral	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%
* Sécurité sociale	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,4%
Entité II	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%
* Communautés et Régions	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%
* Pouvoirs locaux	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%
Taux d'endettement	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	-9,9%	5,6%	13,9%

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

1 Les estimations les plus récentes, mais néanmoins provisoires, aboutissent à un solde de financement de 5,9% de PIB en 2009 pour l'ensemble des administrations publiques. L'écart par rapport au solde global de 6,1% de PIB se situe pour 0,1% au niveau de la Sécurité sociale et pour 0,1% au niveau de l'Entité II.

L'évolution des soldes structurels sur la période 2004-2009 relativise en effet l'impact de la conjoncture sur la contre-performance des finances publiques. Obtenus en neutralisant les incidences cycliques et celles des mesures 'one-shot' sur les résultats budgétaires, les soldes structurels reflètent l'orientation discrétionnaire sous-jacente des finances publiques. Toutefois, en période de fortes fluctuations conjoncturelles, la distinction entre les composantes structurelles et conjoncturelles n'est pas toujours clairement identifiable.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les soldes structurels se détériorent fortement en 2008 et 2009 (-2,6% de PIB au total) témoignant de mesures discrétionnaires à caractère expansif au cours de cette période, et ce de manière largement accentuée par rapport aux années antérieures. En 2008 précisément, l'essentiel de la baisse du solde de financement effectif est imputable à une évolution structurelle défavorable, l'impact budgétaire du ralentissement conjoncturel étant encore limité. En 2009 par contre, le mécanisme des stabilisateurs automatiques de même que certaines mesures one-shots négatives (2) expliquent une part non négligeable de la détérioration du résultat budgétaire : cette détérioration de -4,9% de PIB peut être attribuée aux stabilisateurs automatiques pour -2,2% de PIB et à des mesures one-shots pour -0,8% de PIB. On observe parallèlement une détérioration du solde structurel de -1,9% de PIB, l'orientation discrétionnaire expansive de la politique budgétaire contribuant ainsi à environ 40% dans l'aggravation du déficit public effectif en 2009.

Une part importante de cette détérioration structurelle provient d'une hausse du ratio structurel des prestations sociales (+0,9% de PIB) dont une partie significative en soins de santé (+0,5% de PIB). Elle dépasse la marge budgétaire prévue pour le Plan de relance économique (0,5% de PIB en 2009), alors même que la Commission européenne recommandait de limiter les impulsions budgétaires dans les Etats-Membres dont le taux d'endettement et le degré d'ouverture étaient élevés. De plus, il est généralement admis que les mesures de relance sont beaucoup moins efficaces lorsque la soutenabilité budgétaire est mise en doute dans la mesure où, anticipant les inévitables mesures correctrices des dérives budgétaires, les ménages et les entreprises réorientent leurs ressources vers l'épargne (effets ricardiens).

Le taux d'endettement augmente en 2008 (+5,6% de PIB) sous l'impulsion d'opérations « hors BNF » qui font largement référence aux mesures de soutien du secteur financier par les Pouvoirs publics en réponse à la crise financière. En 2009, on s'attend à une hausse encore plus importante du taux d'endettement (+8,3% de PIB) mais qui serait cette fois « endogène », c'est-à-dire imputable au déficit élevé ainsi qu'au réenclenchement de l'effet boule de neige.

Par conséquent, la détérioration de la position budgétaire belge sur la période 2004-2009 revêt dans une large mesure un caractère **structurel**. Celui-ci sera encore renforcé à moyen et long terme face à l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement. Ce caractère structurel place les finances publiques belges, comme celles d'autres pays

2 Une moitié intervient en recettes au titre de modification des rythmes de recouvrement de recettes d'impôts, et une autre moitié est comptabilisée en dépenses au titre de remboursements exceptionnels d'impôts.

européens, en porte à faux par rapport aux conditions du Pacte de stabilité et de croissance qui autorise un déficit au-delà des 3% de PIB pour autant qu'il soit limité, dû à des circonstances exceptionnelles et temporaire. Dans ce contexte, la procédure des déficits excessifs engagée par la Commission européenne vis-à-vis de la Belgique prévoit le retour à un déficit de 3% en 2012 (cf. chapitre II).

Le détail des soldes budgétaires par niveau de pouvoir (cf. Tableau 1) indique que le déficit s'est creusé pour toutes les Entités en 2008-2009, mais la détérioration a été de loin la plus forte pour l'Entité I et surtout pour le Pouvoir fédéral. Il est vrai qu'en 2009, le mécanisme des stabilisateurs automatiques a davantage joué au niveau de l'Entité I puisqu'elle est responsable de la quasi-totalité des dépenses de sous-emploi et que ses recettes sont directement liées à l'évolution des bases imposables. L'impact conjoncturel a donc été le plus fort à ce niveau. Mais l'analyse détaillée des recettes et des dépenses publiques réalisée dans cet Avis témoigne également d'un affaiblissement de la position budgétaire **structurelle** conjointe du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale sur la période 2004-2009.

Dépenses

En 2009, le ratio apparent des dépenses primaires enregistre une hausse considérable (+3,7% de PIB) mais pour une part importante cette hausse découle de l'effet mécanique de la récession (recul du dénominateur du ratio) plutôt que de la progression des dépenses elles-mêmes.

Lorsqu'elle est définie sur une base structurelle, c'est-à-dire corrigée pour éliminer l'influence de facteurs non discrétionnaires tels que la conjoncture, les prix relatifs ou les mesures 'one-shot', l'évolution des dépenses primaires est supposée mieux refléter l'orientation sous-jacente de la politique budgétaire.

Tableau 2
Evolution structurelle des dépenses primaires finales (% de variation, en termes réels)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Moyennes annuelles		
							2005-2007	2008	2008-2009e
Dépenses primaires structurelles	3,9%	2,3%	2,1%	3,1%	3,1%	4,5%	2,5%	3,1%	3,8%
Entité I	3,7%	2,0%	2,1%	3,7%	3,8%	4,8%	2,6%	3,8%	4,3%
* Pouvoir fédéral	-2,2%	4,6%	3,1%	6,0%	4,7%	2,7%	4,6%	4,7%	3,7%
* Sécurité sociale	5,6%	1,8%	1,7%	3,0%	3,3%	5,5%	2,1%	3,3%	4,4%
Entité II	3,4%	1,8%	2,1%	1,7%	2,0%	3,7%	1,9%	2,0%	2,9%
* Communautés et Régions	6,6%	0,3%	2,4%	1,4%	2,0%	3,3%	1,4%	2,0%	2,6%
* Pouvoirs locaux	-1,4%	4,2%	1,7%	2,0%	2,1%	4,5%	2,6%	2,1%	3,3%
Prestations sociales	3,8%	1,5%	1,4%	2,8%	2,9%	5,0%	1,9%	2,9%	3,9%
- En nature (soins santé)	6,0%	3,1%	1,4%	1,9%	4,2%	7,9%	2,1%	4,2%	6,0%
- En espèce	2,9%	0,8%	1,4%	3,2%	2,3%	4,0%	1,8%	2,3%	3,1%
DPR hors vieillissement	4,0%	3,2%	2,9%	3,3%	3,4%	3,9%	3,1%	3,4%	3,7%

Note : Les moyennes annuelles font référence au taux de croissance annuel moyen des dépenses sur chaque sous-période. Par exemple, le taux de croissance annuel moyen des années 2005, 2006 et 2007 pour la colonne '2005-2007'.

En termes structurels, les dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté de 4,5% en 2009 et en moyenne de 3,6% sur 2007-2009, ce qui peut être considéré comme expansif. Le taux de croissance est particulièrement élevé au niveau de l'Entité I, et surtout de la Sécurité sociale (5,5% en 2009).

Les dépenses structurelles de l'Entité II sont en nette accélération en 2009 par rapport à la période 2005-2008 où leur rythme de croissance était en moyenne plus proche de la croissance tendancielle. Soulignons toutefois que ces résultats basés sur le SEC95 ne tiennent pas compte de l'évolution des dépenses d'octroi de crédit et prises de participation.

Les **prestations sociales globales** (deuxième partie du **Tableau 2**) qui sont pour l'essentiel localisées au niveau de l'Entité I progresseraient de 5% en 2009 dont 7,9% uniquement pour les soins de santé. Elles apparaissent en nette accélération en fin de période. Globalement, les prestations sociales structurelles augmentent en 2009 sous l'impulsion des mesures de l'accord interprofessionnel 2009-2010 et du plan de relance, mais aussi sous l'impulsion de mesures discrétionnaires expansives antérieurement décidées. En particulier, les dépenses de pensions augmentent plus rapidement depuis 2007 suite à l'octroi de moyens budgétaires supplémentaires destinés à la liaison au bien-être. Les enveloppes budgétaires étant fixées indépendamment de l'évolution des salaires, on peut s'attendre en 2009 à une croissance des allocations sociales relativement rapide par rapport aux autres revenus. Au niveau des soins de santé, les nouvelles initiatives prévues dans le budget 2009 et la forte croissance des dépenses de ce secteur attestent au minimum d'un rattrapage par rapport aux années antérieures où leur progression avait été maintenue sous la norme des 4,5% (réels). Les règles et mécanismes de fixation des prestations sociales induisent une augmentation à court terme plus rapide que le PIB, et ce indépendamment du vieillissement démographique et de l'impact conjoncturel.

Les **dépenses primaires hors vieillissement** évoluent également à un rythme soutenu sur l'ensemble de la période 2004-2009, dont l'origine réside surtout dans le succès des 'subventions salariales à l'emploi'. Celles-ci consistent en des réductions de coût salarial octroyées par le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale en vue de stimuler l'activité économique et son contenu en emploi. Compte tenu de leur impact positif sur l'emploi, ces dépenses se substituent en pour partie aux prestations en matière de revenu de remplacement.

Dans le cadre de ses perspectives de moyen terme (mai 2009), le BFP estimait que sur la période 2002-2014, la structure des dépenses primaires de l'ensemble des administrations publiques évoluerait sensiblement vers une part croissante des dépenses sociales et des dépenses consacrées à soutenir le marché de l'emploi, compensée par une baisse des ressources consacrées aux frais de fonctionnement de l'Etat.

Recettes

En 2008-2009, la part des **recettes fiscales et parafiscales** dans le PIB a diminué mais les évolutions sont très différentes selon le type de prélèvement. Ainsi, les recettes de l'impôt des sociétés et des impôts indirects subissent de plein fouet l'impact défavorable du cycle, tandis que les prélèvements sur les revenus du travail sont stabilisés sur ces deux années en raison d'effets compensatoires. L'adoption en 2008 et 2009 de certaines mesures fiscales et parafiscales expansives a plutôt exercé une pression à la baisse sur l'IPP et les cotisations sociales : augmentation de déductions fiscales incitatives, extension du job-

korting en Région flamande, accélération des enrôlements à l'IPP...Ces impulsions discrétionnaires ont toutefois été compensées par des 'effets de structures' favorables, à savoir une augmentation de la part salariale en 2008 et 2009. Celle-ci s'explique tout d'abord par un ajustement retardé de l'emploi aux variations conjoncturelles de la production, et ensuite pour 2009 par une augmentation des salaires nominaux dont l'indexation sur la forte croissance des prix en 2008 a été reportée en partie l'année suivante. Enfin, les cotisations à la Sécurité sociale ont également augmenté suite à l'extension de la couverture sociale des indépendants aux petits risques (extension de périmètre).

Sur l'ensemble de la période 2004-2009, l'élasticité ex-post des recettes fiscales et parafiscales à la croissance économique a été inférieure à l'unité, mais en l'absence d'une estimation quantifiée des facteurs non discrétionnaires qui ont influencé l'évolution des prélèvements (effets de structure, impact conjoncturel...), il est difficile de donner des indications précises quant à l'orientation discrétionnaire globale de la politique fiscale.

Les recettes et plus largement le compte du Pouvoir fédéral sont sensiblement influencés par les transferts qu'il verse aux autres niveaux de Pouvoirs, qu'il s'agisse des transferts horizontaux à la Sécurité sociale, ou verticaux à destination des Entités fédérées et pouvoirs locaux. L'analyse en longue période (1996-2009) (cf. Tableau 20, page 53) a mis en évidence qu'à périmètre inchangé, les transferts fiscaux et budgétaires du Pouvoir fédéral avaient fortement augmentés : + 2,3% de PIB, dont +2,6% de PIB pour les seuls transferts fiscaux. En niveau, l'Entité II (C&R et PL) bénéficie sur la période concernée de la majeure partie des ressources transférées. Plus récemment (depuis 2002), leur progression s'est faite pour l'essentiel en faveur de la Sécurité sociale : + 1,4% de PIB cumulés sur la période 2002-2008 comparativement à +0,4% pour l'Entité II.

Respect de la norme par les communautés et régions durant la période 2007-2008

Pour la période 2007-2008, les objectifs pour l'ensemble des communautés et régions ont été fixés à respectivement +0,1% de PIB et 0,0% de PIB. Ces deux objectifs ont été réalisés.

Pour l'année budgétaire 2007, l'excédent de financement global s'élève même à 0,4% de PIB, soit 0,3% de mieux que le pourcentage anticipé dans les accords budgétaires préalables. Chaque Entité fédérée, à l'exception de la Commission communautaire flamande, a réussi à au moins maintenir l'exécution budgétaire dans les limites des accords budgétaires et même, dans certains cas, à dégager des marges importantes par rapport aux objectifs.

Bien que neutre pour le solde de financement de l'Entité II, le solde de financement pour l'exercice budgétaire 2008 du sous-secteur communautés et régions a été biaisé, à concurrence de 0,2% de PIB, par la reprise par la Région flamande de certaines dettes des communes flamandes et de la Commission communautaire flamande. Malgré l'ampleur de cette reprise de dette, la Communauté flamande est parvenue à atteindre largement ses objectifs. Pour l'ensemble des communautés et régions, les marges des unes ont suffi à compenser quasi intégralement les dépassements de norme des autres.

Tableau 3
Respect de la norme par les communautés et régions pour la période 2007-2008

Solde net de financement (x 1.000.000 euro)	Réalisations	Objectifs	Ecart	Réalisations	Objectifs	Ecart
	2007	2007		2008 (a)	2008	
secteur communautés et régions (b)						
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.)	1.265,4	333,9	931,5	4,0	30,8	-26,7
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	-	-	-	-651,3	0,0	0,0
<i>L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette</i>	1.265,4	333,9	931,5	655,3	30,8	624,6
en % du PIB						
L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.)	0,4%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	-	-	-	-0,2%	-	-
<i>L'ensemble des c&r (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette</i>	0,4%	0,1%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%
détail par entité fédérée (b)						
Communauté flamande (Vlaams Zorgfonds yc.)	1.048,4	346,4	702,0	143,8	35,6	108,2
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	-	-	-	-651,3	-	-
<i>(détérioration du SNF de la Rég. flam. compensée par amélioration du SNF des communes flamandes et de la CCFI. (a))</i>						
<i>Communauté flamande (Vlaams Zorgfonds yc.) hors reprise dette</i>	1.048,4	346,4	702,0	795,1	35,6	759,5
Communauté française	-32,6	-37,0	4,4	58,6	8,4	50,2
Communauté germanophone	2,1	0,3	1,7	3,8	0,3	3,4
Région wallonne	224,8	46,6	178,2	-191,3	-16,0	-175,3
<i>dont litige avec Eurostat sur la classification de dépenses (subside en capitale ou OCPP)</i>	-	-	-	158,9	-	158,9
Région de Bruxelles - Capitale	6,9	-24,3	31,2	-0,8	0,6	-1,4
Commissions communautaire flamande	-7,8	0,0	-7,8	20,1	0,0	20,1
<i>dont reprise de dette par la Région flamande</i>	-	-	-	16,0	-	-
<i>Commissions communautaire flamande hors reprise dette</i>	-7,8	0,0	-7,8	4,1	0,0	4,1
Commissions communautaire française	5,4	1,9	3,5	-2,3	1,9	-4,2
Commissions communautaire commune	10,3	0,0	10,3	3,0	0,0	3,0

- (a) Compensation entre la détérioration du SNF de la Région flamande et l'amélioration du SNF des communes flamandes et de la Commissions communautaire flamande. Cette compensation a reçu un avis favorable de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publiques » du Conseil Supérieur des Finances.
- (b) Pour l'ensemble des communautés et régions on tient compte d'une correction statistique qui n'est pas répartie entre les Entités fédérées. Ceci explique un léger écart entre le solde net de financement global et la somme des soldes individuels (écart de +7,9 millions d'euros en 2007 et de -30,8 millions d'euros en 2008).

2. Trajectoires et recommandations

Cadre de référence et perspectives à l'horizon 2015

Le présent Avis procède à une actualisation de la trajectoire budgétaire normée recommandée lors de l'Avis de septembre de la Section. Cette dernière était en effet basée sur les perspectives macro-économiques de court et moyen terme qui prévalaient à la mi-2009, et avait été établie en tant qu'exercice de balisage en préparation du Programme de Stabilité 2009-2012 ajusté de la Belgique et avant l'élaboration des budgets 2010.

Depuis lors, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Entités fédérées ont élaboré et adopté leurs budgets 2010 respectifs sur base des perspectives économiques d'automne de l'ICN de septembre 2009. De plus, et ceci est un élément important pour la mise à jour des trajectoires normatives des deux grandes Entités et de l'ensemble des Pouvoirs publics, le Pouvoir fédéral et les Entités fédérées ont conclu un accord de coopération en date du 15 décembre 2009, fixant les objectifs budgétaires respectifs pour les années 2009-2010. Entretemps, sur base d'une analyse argumentée du Programme de stabilité actualisé déposé par les autorités belges fin septembre 2009, le Conseil ECOFIN de novembre 2009, a clairement recommandé à la Belgique d'amplifier son programme d'ajustement budgétaire 2011-2012 de manière à assurer un retour du déficit public belge sous la barre des 3% de PIB dès 2012, plutôt qu'en 2013 comme cela était recommandé par la Section et prévu dans le Programme de stabilité actualisé de septembre 2009.

Par ailleurs, diverses instances internationales (Commission européenne, OCDE, etc.) ainsi que nationales (BNB et BFP en décembre) ont procédé à une ré-actualisation de leurs perspectives macro-économiques et budgétaires à court ou moyen terme, permettant de ré-évaluer la situation.

Comme lors de l'Avis de septembre 2009, mais sur base d'une double actualisation (budgets 2010 et nouvelles perspectives macro-économiques et budgétaires 2009-2014 de décembre 2009 du BFP), la Section a établi une première analyse exploratoire en termes de trajectoire budgétaire dite à politique inchangée. Celle-ci découle d'une prise en compte en base SEC95 de décisions opérationnelles qui ont pu être identifiées dans les divers budgets 2010 établis et, pour ce qui est du Pouvoir fédéral, dans une pré-configuration du budget 2011 (3). Le cadre macro-économique retenu est celui des nouvelles Perspectives 2009-2014 établies par le BFP dans son scénario de base (4).

Pour 2010, le déficit budgétaire anticipé sur cette base par le BFP est de 5,4% de PIB, en concordance avec les prévisions de décembre de la BNB, et en légère amélioration par rapport aux estimations encore provisoires pour 2009 (de 5,8% à 6,1% de PIB selon les sources). Pour l'Entité I, les réalisations budgétaires attendues (un déficit de 4,0% de PIB) sont en quasi-concordance avec les objectifs fixés dans le budget 2010 ainsi que dans l'Accord de coopération du 15 décembre (un déficit de 4,1% de PIB). Pour l'Entité II, il subsiste un écart défavorable de l'ordre de 0,4% de PIB, dont la moitié (0,2% de PIB) au niveau des Pouvoirs locaux, entre les objectifs budgétaires officiels, repris dans l'Accord de coopération du 15 décembre, et les résultats probables récemment estimés tant par le BFP que par la BNB. Au niveau des Entités fédérées, l'écart observé de 0,2% de PIB peut s'expliquer pour l'essentiel par une opération budgétaire dont la méthode de comptabilisation, dans l'Accord de coopération, n'est pas jugée conforme à ce stade aux règles actuellement existantes définies par EUROSTAT et appliquées par l'ICN. En termes d'évolutions 2009-2010 par contre au niveau des Entités fédérées, tant l'Accord de coopération que la projection du BFP se traduisent par une quasi-stabilisation du déficit

3 Il subsiste néanmoins une incertitude sur la mesure dans laquelle le BFP a pu intégrer toutes les mesures décidées par chaque niveau de pouvoir.

4 Une variante, basée sur l'Economic Outlook de novembre 2009 de l'OCDE, a également été réalisée par le BFP.

budgétaire en pourcentage du PIB, quoique à des niveaux différents (-0,6 et -0,8% de PIB respectivement). Pour ce qui est des pouvoirs locaux, l'Accord de coopération vise en 2010 un déficit limité à 0,4 % de PIB alors que le BFP anticipe, hors nouvelles initiatives, un déficit de 0,6% de PIB.

Sur base de ces données, la Section juge satisfaisants les objectifs budgétaires inscrits dans les budgets 2010, et repris dans l'Accord de coopération du 15 décembre. On peut en effet estimer à 0,7% de PIB environ l'amélioration du solde primaire structurel global qui résulterait de la mise en œuvre correcte des budgets votés, ce qui se situe en concordance avec les recommandations pour 2010 de la Commission européenne de novembre et un peu au-dessus de l'effort recommandé en septembre 2009 par la Section pour l'année 2010.

Elle estime néanmoins, sur base des écarts constatés au niveau de l'Entité II entre les objectifs budgétaires officiels et les réalisations probables en base SEC95 – moins favorables - estimées pour 2010 par la BNB et le BFP conjointement, qu'un effort additionnel concret d'ajustement budgétaire, de l'ordre de 0,2 à 0,3% de PIB sera selon toute vraisemblance requis, principalement au niveau des Pouvoirs locaux, pour atteindre effectivement les objectifs visés. Le déficit global de 5,1% de PIB visé pour 2010 signifie également que les améliorations 2010 qui découleraient en cours d'année d'une reprise cyclique plus vigoureuse qu'anticipé soient intégralement mobilisées au profit d'une réduction accélérée du déficit et non de mesures de relance additionnelles.

Par contre, sur base des projections établies par le BFP et confirmées par la BNB, aucune amélioration complémentaire comparable ne ressort pour l'année 2011 des projections à politique inchangée, avec un déficit qui resterait pratiquement inchangé malgré l'hypothèse d'une croissance renforcée supérieure au potentiel. Ceci signifie que les mesures décidées et identifiables dans le cadre de la préfiguration du budget 2011 du Pouvoir fédéral, ainsi que les incidences complémentaires en 2011 des mesures des Budgets 2010 des Entités fédérées ne sont pas à ce stade d'envergure suffisantes, ou ne sont pas suffisamment précisées et concrétisées à ce jour que pour se traduire en amélioration claire de la trajectoire post-2010 dans les projections macro-budgétaires du BFP et de la BNB à politique inchangée. Et au-delà de 2011, malgré des hypothèses de croissance élevées, le scénario à politique inchangée débouche sur un déficit qui reste supérieur à 5% de PIB et qui se creuserait à nouveau, même si modérément, principalement sous l'influence d'une tendance haussière du poids des charges d'intérêts en contexte d'effet « Boule de neige » persistant.

Trajectoire à politique inchangée de la Section et objectifs budgétaires normés à l'horizon 2012-2015

Pour établir sa projection de référence à politique inchangée, la Section a choisi comme point d'ancrage pour 2010 les objectifs officiels fixés dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009, soit un déficit global visé de 5,1% de PIB (0,3% de PIB de mieux que les réalisations probables estimées par le BFP). Pour la suite et sur cette base, cette projection intègre les évolutions budgétaires 2010-2014 escomptées par le BFP dans sa projection centrale à moyen terme, extrapolée à 2015. Pour revenir à l'équilibre en 2015 comme indiqué par la Section en septembre 2009, et repris comme objectif dans le Programme de Stabilité 2009-2013 actualisé de la Belgique de septembre 2009, il y a alors un déficit « spontané » ou à politique inchangée de 5,5% de PIB à éliminer en 5 ans (soit une amélioration requise de 1,1% de PIB en moyenne annuelle). Si ce déficit devait être éliminé de manière strictement linéaire, on aboutirait en 2012 à un déficit normé de 3,2% de PIB, proche mais néanmoins supérieur à l'objectif recommandé par le Conseil ECOFIN de novembre. La Section a dès lors repris l'idée, inscrite dans le Programme de stabilité actualisé de septembre 2009, d'un effort budgétaire 2012 de 1,3% de PIB, soit un effort additionnel de 0,2% de PIB au-delà de cette moyenne annuelle requise de 1,1% de PIB, 2012 étant une année au cours de laquelle la reprise économique est supposée atteindre sa pleine vigueur (croissance réelle escompté de 2,2%). Cet effort additionnel en 2012 (réversible en 2013) pourrait par ailleurs correspondre à un effort de lissage du cycle des investissements des Pouvoirs locaux, qui reste prononcé dans la projection du BFP (avec une hausse escomptée de 0,2% de PIB de ces investissements en 2012).

Compte tenu des gains induits de charges d'intérêts (0,5% de PIB à l'horizon 2015), et en termes d'amélioration à réaliser au niveau du solde primaire, ceci correspond à un effort cumulé de 5,0% de PIB à répartir sur 5 ans également, dont 2,35% de PIB environ les deux premières années et 2,65% de PIB les trois années suivantes). En termes annuels et sur la même période, il s'agit d'un effort qui est un peu inférieur à ce qui était prévu et recommandé tant par la Section dans son Avis de septembre 2009 que par le Complément du Programme de stabilité 2009-2013 (5).

Tableau 4
Trajectoire budgétaire normée actualisée avec l'Accord de coopération de décembre 2009 comme base d'amorçage

Nouvelle Trajectoire normée de l'ensemble des APU	2010	En % PIB				
		2011	2012	2013	2014	2015
Trajectoire de BNF à politique inchangée	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Trajectoire normée (BNF) post-2010	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,00%
Ecart de BNF / Polit. Inch. = amélioration requise	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
Id., Ecart annuel = améliorat. complémentaire		1,1%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%

5 Soit 1,0% de PIB en moyenne annuelle comparativement à 1,25% dans l'Avis de septembre de la Section (voir Tableau 1 page 11 de cet Avis) ainsi que dans le Complément du Programme de Stabilité 2009-2013 de septembre 2009 (Tableau 4 page 9 de ce Programme).

Le profil d'ajustement retenu par la Section conduit alors à retenir l'objectif d'un déficit public global ramené à 4,1% de PIB en 2011, 3,0% de PIB en 2012 et 2,0% de PIB en 2013 et 1,0% de PIB en 2014, avant le retour à l'équilibre en 2015. Ce profil découle en partie de la trajectoire à politique inchangée telle que retenue par la Section. Celle-ci n'intègre en principe, notamment en 2011 et au-delà, que la partie des mesures budgétaires décidées pour 2011 dont on peut être certain qu'elles auront un impact effectif et mesurable. Cela veut dire que pour une part, probablement limitée, l'effort complémentaire global de 1,1% de PIB inscrit ici pour 2011 englobe, notamment au niveau du Pouvoir fédéral et des Entités fédérées, des éléments de politique budgétaire déjà annoncés ou prévus mais dont les modalités d'exécution doivent encore être concrétisées ou opérationnalisées.

Il faut rappeler ici deux échéances claires qui conditionnent la trajectoire budgétaire

- l'équilibre budgétaire en 2015, déjà inscrit comme objectif par la Section dans son Avis de septembre passé et repris dans le Complément 2009-2013 au Programme de stabilité ;
- l'objectif intermédiaire d'un déficit de 3% de PIB maximum en 2012, en concordance avec les recommandations européennes.

La trajectoire proposée ici vise à respecter cette double échéance et répartit les efforts, de manière la plus équilibrée et linéaire possible, en fonction de cette double contrainte. Bien sûr, et à l'intérieur de ce cadre, la répartition dans le temps des efforts d'ajustements relève in fine d'arbitrages ou de choix politiques. Et cette répartition peut être influencée par des éléments conjoncturels ou d'autres facteurs imprévus. Tout écart en 2011 par rapport à l'objectif visé devra être compensé par un effort additionnel en 2012, mais l'objectif 2012 laisse peu de marge.

Comme illustré dans la variante testée par le BFP, une croissance économique supérieure, qui suppose une politique de renforcement du potentiel de croissance, peut contribuer à atteindre l'objectif 2012 recommandé par le Conseil européen, sans imposer l'effort restrictif complémentaire de 0,2% de PIB postulé ici en 2012.

Il faut cependant tenir compte de l'effort budgétaire considérable qui reste à mettre en œuvre pour ramener le déficit public belge sous les 3% de PIB dès 2012, puis surtout pour revenir à l'équilibre en 2015 dans une perspective de soutenabilité à plus long terme du financement du système de protection sociale, en particulier du système de pensions légales. Dans cette optique, la Section recommande de s'atteler rapidement, c'est-à-dire au plus tard d'ici l'été 2010, à la définition d'un programme d'ajustement budgétaire structurel pluriannuel. Celui-ci devra à la fois compléter et concrétiser ce qui a déjà été décidé en 2009 dans le cadre des budgets 2010-2011, et permettre de réaliser ainsi les objectifs chiffrés définis ci-dessus. Ce Programme devra porter sur 1,1% de PIB en 2011, et 1,3% de PIB complémentaire en 2012, et être défini de manière à dégager un rendement budgétaire progressivement croissant en 2012 et au-delà. Un tel programme complémentaire, dans la droite ligne de la recommandation européenne de renforcer l'ajustement budgétaire belge 2011-2012, serait susceptible de renforcer la crédibilité des engagements budgétaires belges pour 2010 à court et moyen terme. Ceci contribuerait par là-même à maintenir les taux d'intérêts et de refinancement de la dette publique aux niveaux les plus bas possibles, et à réduire le coût

global d'un ajustement de toutes façons inéluctable dans une perspective de soutenabilité à moyen et plus long terme. Au delà de possibles effets cycliques de court terme, un tel engagement pluriannuel crédible serait susceptible de rétablir la confiance dans la soutenabilité à plus long terme des finances publiques belges et en particulier du financement pérenne du régime de pensions légales. Ceci pourrait favoriser une normalisation progressive à la baisse des taux d'épargne privés et élargir les bases d'une croissance durable.

La Section est également d'avis que l'amélioration récente, même encore fragile et incertaine, des perspectives de reprise économique modérée en 2010-2011 doit être mise à profit pour consolider et crédibiliser davantage l'effort de redressement budgétaire entrepris. Les gains budgétaires cycliques associés à cette reprise plus rapide et précoce qu'anticipé doivent être intégralement mobilisés au profit d'une amélioration plus rapide de la situation budgétaire, et ce à tous les niveaux de pouvoirs.

Répartition entre Entités de la trajectoire globale et des ajustements budgétaires requis

Pour ce qui est de la répartition des efforts budgétaires entre les deux grandes Entités et de la définition des objectifs budgétaires « normés » correspondants, le scénario de base applique comme en septembre 2009 la clé de répartition « 65% / 35% », sur laquelle existe un accord de principe jusqu'en 2012. Pour les années postérieures à 2012, la trajectoire, fondée sur la même clé de répartition et sans préjuger de la prolongation de celle-ci, est ici reprise à titre indicatif. D'autres trajectoires post-2012 par Entité peuvent résulter de l'application de clés de répartition alternatives, telles que celles explorées par la Section dans son Avis de septembre 2009. Cette trajectoire fournit une illustration de l'asymétrie peu soutenable de trajectoires budgétaires à laquelle conduirait à terme le principe d'équi-répartition des efforts d'ajustements, en contexte de vieillissement, en l'absence d'adaptation du cadre institutionnel et financier du fédéralisme budgétaire belge. Cette asymétrie persiste même si elle est un peu moins marquée que dans l'Avis de septembre 2009.

Comme au niveau global, la base d'amorçage reprend les objectifs de soldes budgétaires par Entités inscrits pour 2010 dans l'Accord de coopération du 15 décembre. Les informations disponibles indiquent cependant clairement que l'Entité II ne pourra réaliser effectivement ses objectifs, traduits en termes SEC95, que moyennant une contribution plus que proportionnelle (supérieure à 35%) à l'effort global. Cette contribution supplémentaire en 2010 de l'Entité II, qui peut être évaluée à un peu moins de 0,2% de PIB, doit donc être mise en déduction de l'effort complémentaire proportionnel à fournir de sa part à l'effort global requis précité en 2011 (1,1% de PIB). De cette manière, et conformément à l'accord conclu jusqu'en 2012 quant à la clé de répartition « 65% / 35% » des efforts entre les deux Entités, la contribution cumulée sur deux ans de l'Entité II à l'effort global est ramenée à sa part convenue de 35%, et « l'anomalie » de 2010 peut être corrigée. Dans la même logique, il va de soi que tout écart de réalisation en 2010 en base SEC95 de l'une ou l'autre Entité par rapport aux objectifs inscrits dans l'Accord devra faire l'objet l'année suivante de mesures correctrices qui, pour exclure tout double comptage, ne pourront être comptabilisées dans les mesures d'ajustement budgétaire de l'année en cours.

Tableau 5
Répartition des objectifs par Entités.

Objectifs de soldes (BNF)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
* Ent. I	-4,1%	-3,3%	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-1,0%
* Ent. II	-1,0%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,0%
+ C&R	-0,6%	-0,5%	-0,2%	0,2%	0,6%	0,9%
+ PL	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,1%

(*) Pour les Pouvoirs locaux (PL) et pour 2010, l'objectif de -0,4% de PIB repris de l'Accord de Coopération est plus ambitieux que les résultats de -0,6% de PIB attendus à politique inchangée.

Dans cette configuration, tenant compte des efforts spécifiques – et asymétriques entre Entités - nécessaires en 2010 pour atteindre les objectifs fixés dans l'accord de coopération, la clé de répartition « 65% / 35% » serait à nouveau respectée sur l'ensemble des deux années 2010-2011 ainsi bien sûr qu'à l'horizon 2012.

Ceci conduirait pour l'Entité II à un objectif de déficit en base SEC95 de 0,8% de PIB et 0,4% de PIB respectivement en 2011 et 2012. Pour les années 2011-2012, une répartition entre les Entités fédérées et les Pouvoirs locaux est proposée ici à titre indicatif.

Il conviendra cependant aux Entités fédérées d'assurer un suivi étroit de l'assainissement des finances des Pouvoirs locaux, de sorte que progressivement, d'ici 2013, un retour à l'équilibre en moyenne de cycle soit redevenu effectif à leur niveau.

Pour ce qui est de l'Entité I, son déficit devrait être ramené de 4,1% de PIB à 3,3% de PIB et 2,6% de PIB respectivement en 2010, 2011 et 2012.

Trajectoires à l'horizon 2012 des différentes Entités fédérées

A l'occasion de l'élaboration du budget initial de l'année 2010, les communautés et régions ont établi des estimations pluriannuelles provisoires dans lesquelles il est tenu compte des mesures d'assainissement qui avaient été annoncées dans les déclarations gouvernementales respectives.

Ces estimations pluriannuelles s'accordent avec la trajectoire normative qui est proposée dans le présent avis, mais elles méritent d'être interprétées avec prudence. Une première réserve s'impose quant à la constatation que les mesures annoncées n'ont pas nécessairement déjà été traduites intégralement en dispositions légales. De plus, ces estimations pluriannuelles sont hypothéquées par la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord budgétaire du 15 décembre 2009 et les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat en appliquées par l'INR.

Tableau 6
Trajectoire illustrative v.à.v. trajectoire normative jusqu'en 2012
pour les communautés et les régions

(x 1.000.000 euro)	2009	2010	2011	2012
Soldes nets de financement (SNF)	Objectifs accord budgétaire 15.12.2009		estimations pluriannuelles établies par les c&r (a)	
Communauté flamande	-997,0	-493,3	0,0	0,0
Communauté française	-266,5	-727,1	-548,0	-438,1
Communauté germanophone	-32,0	-11,1		
Région wallonne	-406,9	-364,7	-267,7	-134,4
Région de Bruxelles - Capitale	-232,7	-313,0	-254,1	-172,3
Commission communautaire française	-4,0	-2,0	-8,1	-11,5
Total	-1.939,0	-1.911,2	-1.077,9	-756,2
en % du PIB	-0,6% (b)	-0,6% (b)	-0,3% (b)	-0,2% (b)
Trajectoire normative (SNF) à partir de 2010	-0,7% R (c)	-0,6%	-0,5%	-0,2%
Ecart	-0,1%	0,0% (b)	-0,2% (b)	0,0% (b)

- (a) Estimations pluriannuelles établies par les Entités fédérées à l'occasion de l'élaboration du budget 2010 initial.
La Communauté flamande : pas d'actualisation des estimations pluriannuelles mais l'annonce de son ambition de réaliser l'équilibre en 2011.
- (b) Sans tenir compte de la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord de décembre 2009 en les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat en appliquées par l'INR.
- (c) Réalisation sur base d'une estimation provisoire.

3. Conclusions générales

Dans son Avis de septembre 2009, la Section avait défini une trajectoire qui conduisait à l'équilibre budgétaire en 2015 et à un déficit intermédiaire de 4,4% de PIB en 2012.

L'actualisation de cette trajectoire, tenant compte des nouvelles hypothèses de croissance du BFP, des budgets déposés par les différents niveaux de pouvoirs et enfin de l'application après 2010 d'un ajustement budgétaire linéaire, conduit à un déficit intermédiaire de 3,2% de PIB en 2012 et à l'équilibre en 2015, et ce pour autant que les objectifs budgétaires 2010 soient atteints.

Suite aux recommandations du Conseil ECOFIN d'atteindre un déficit de 3% de PIB en 2012, l'effort requis en 2012 selon la trajectoire actualisée a été augmenté de 0,2% de PIB cette même année.

L'analyse tant rétrospective que prospective conduit à dégager trois conclusions.

1. L'analyse rétrospective indique à quel point les finances publiques belges restent marquées par des rythmes de croissance élevés des dépenses primaires, incompatibles avec la soutenabilité budgétaire à moyen et long terme. Ceci pose clairement la question de l'établissement de procédures et/ou de normes de dépenses primaires permettant de rencontrer ce problème structurel ;
2. L'analyse prospective indique clairement que le cadre financier, institutionnel et budgétaire du fédéralisme fiscal belge existant n'est plus compatible, en contexte de vieillissement, avec un retour à l'équilibre budgétaire en 2015 qui à la fois soit équitablement réparti entre les grandes Entités (et à l'intérieur de celles-ci) et qui débouche pour chaque niveau de pouvoir sur des soldes budgétaires soutenables et convergents ;
3. Enfin, il est très important d'éviter des politiques budgétaires pro-cycliques. Un des enjeux pour les mois et années à venir est donc d'éviter que des gains conjoncturels éventuels, par définition réversibles et liés à la phase de reprise en cours et attendue, ne viennent affaiblir la volonté politique de réaliser les efforts budgétaires structurels qui sont indispensables pour assurer un retour durable à l'équilibre.

I.1 Principales évolutions au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

Cette première partie consacrée à l'évaluation rétrospective des finances publiques sera d'abord centrée sur les soldes budgétaires, dont l'évolution effective sera comparée à l'évolution structurelle estimée, de manière à évaluer la performance sous-jacente des finances publiques indépendamment de l'impact conjoncturel et des mesures one-shot. Ensuite, les ratios des recettes effectives et des dépenses primaires seront analysés en détail sur la période 2004-2009, en distinguant la dynamique pré- et post-crise de même qu'en mettant en évidence les évolutions structurelles au niveau des dépenses. Enfin, l'évolution du taux d'endettement et des charges d'intérêts sera abordée dans une dernière section.

Remarquons que les données 2009 sont basées sur les projections d'automne de la BNB. Elles ont encore un caractère provisoire et doivent être interprétées avec prudence. Concernant les soldes, elles s'écartent quelque peu d'estimations plus récentes (6) mais qui ne sont à ce stade pas suffisamment détaillées pour l'analyse. Les premiers comptes nationaux de l'année 2009 sont prévus pour le mois d'avril prochain et seront intégrés dans le prochain Avis.

I.1.1 Evolution des soldes budgétaires effectifs et de leurs principaux déterminants

La situation de quasi équilibre budgétaire qui caractérisait les finances publiques belges depuis 2000 (hormis 2005) s'est muée en position déficitaire dès 2008, et de façon aggravée en 2009. Avec un déficit de 6,1% de PIB, la Belgique se retrouve dans une situation budgétaire comparable à celle du début des années 90 à l'aube du Plan global d'austérité. De plus, le dépassement du seuil des 3% de PIB de déficit nous place au-delà de la limite autorisée par le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance.

6 Les estimations les plus récentes, mais encore provisoires, aboutissent à un solde de financement de 5,9% de PIB pour l'ensemble des administrations publiques. L'écart par rapport au solde global de 6,1% de PIB se situe pour 0,1% au niveau de la sécurité sociale et pour 0,1% au niveau de l'Entité 2.

Tableau 7
Soldes de financement et déterminants au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Evolutions cumulées		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes effectives (°)	47,6%	47,9%	47,6%	46,7%	47,2%	45,9%	-1,0%	0,6%	-0,7%
Dépenses primaires (°)	43,2%	46,4%	43,4%	43,0%	44,6%	48,3%	-0,2%	1,6%	5,3%
Solde primaire	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	-0,8%	-1,0%	-6,0%
Charges d'intérêts (EDP)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%	-0,1%
Solde de financement (EDP)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
Dette brute (Maastricht)	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	-9,9%	5,6%	13,9%

(°) Définition CSF : Base Comptes nationaux, hors cotisations imputées, yc. Transferts fiscaux à l'UE et cessions d'actifs (en recettes).

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

La détérioration brutale de l'environnement macroéconomique et financier à la fin de 2008 et en 2009 a joué un rôle primordial dans l'aggravation du déficit qu'il convient d'évaluer précisément (cf. section I.1.2 consacrée aux soldes structurels). Néanmoins, l'érosion progressive des recettes (en % du PIB) et la dynamique haussière des dépenses primaires témoignent conjointement d'une évolution structurelle défavorable des finances publiques sur l'ensemble de la période. De 2004 à 2008, la part des recettes dans le PIB a diminué de 0,4 point de % tandis que les dépenses primaires ont progressé à hauteur de 1,4% de PIB. Pour ces dernières, il convient toutefois de neutraliser l'influence de facteurs non discrétionnaires sur leur évolution pour déterminer précisément l'importance des impulsions discrétionnaires expansives (cf. ci-dessous).

Jusqu'à 2007 environ, la réduction du solde primaire a été plus ou moins compensée par une baisse concomitante des charges d'intérêts. Mais ensuite, ce mouvement de baisse s'est fortement ralenti. Alors qu'elles ont diminué cumulativement de 0,8% de PIB entre 2004 et 2007, les charges d'intérêts ne se sont réduites que de 0,1% de PIB au cours des deux dernières années. La réduction du solde primaire se traduit maintenant quasi entièrement par une détérioration du solde de financement.

L'apparition d'une position déficitaire, de même que les opérations de 'sauvetage financier' des principales institutions financières intervenues à la fin 2008 ont conduit, pour la première fois depuis 1993, à une augmentation du taux d'endettement. En 2009, celui-ci se rapproche de 100% soit un niveau comparable à la situation de 2002.

Tableau 8
Réalisations par niveau de Pouvoir

Réalizations par Entités (°)							Evolutions cumulées		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Solde de financement	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
* Entité I (hors Zorgfonds)	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,6%
+ Pouvoir fédéral	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%
+ Sécurité sociale	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,4%
* Entité II.	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%
+ C&R (yc. Zorgfonds)	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%
+ PL	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%
Charges d'intérêts (EDP) (°°)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%	-0,1%
* Entité I	4,3%	3,9%	3,7%	3,6%	3,5%	3,4%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
* Entité II.	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,1%
Solde primaire (°°)	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	-0,8%	-1,0%	-6,0%
* Entité I	4,2%	1,3%	4,0%	3,0%	2,4%	-1,8%	-1,1%	-0,7%	-4,8%
* Entité II.	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,6%	0,4%	-0,4%	-1,2%

(°) Contrairement à l'approche retenue dans les comptes nationaux, le solde de financement du Zorgfonds est imputé à la Communauté flamande et non à la Sécurité sociale.

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

Comme l'indiquent les réalisations par niveau de Pouvoir, toutes les Entités enregistrent une contre-performance budgétaire en 2008-2009 mais le déficit public est essentiellement localisé au niveau de l'Entité I et en particulier au niveau du Pouvoir fédéral. En 2009, ceci est en partie dû au fait que le mécanisme des stabilisateurs automatiques en recettes et en dépenses agit surtout à l'échelon de l'Entité I, qui est responsable pour la quasi-totalité des dépenses sociales de sous-emploi et dont les recettes sont directement liées à l'évolution des bases imposables (7). Remarquons que les résultats relativement moins défavorables de la Sécurité sociale au sein de l'Entité I doivent être interprétés avec prudence car ils s'expliquent pour une large part par la progression des transferts versés par le Pouvoir fédéral au titre de financement alternatif.

L'analyse des soldes budgétaires structurels et de leurs évolutions qui est réalisée ci-dessous va permettre de distinguer dans l'évolution des soldes effectifs ce qui peut être raisonnablement attribué à l'impact du cycle conjoncturel et plus largement des mesures one-shot, et ce qui s'explique par une orientation budgétaire discrétionnaire.

7 C'est relativement moins le cas au niveau de l'Entité II. Les transferts IPP et TVA aux Communautés et Régions, soit l'essentiel de leurs ressources, sont liés à la croissance économique mais pas directement à l'évolution des bases imposables, ce qui les préserve d'effets de structure défavorables sur les bases à l'IPP ou à la TVA. Par ailleurs, les Pouvoirs locaux sont largement financés par des transferts budgétaires versés par les Communautés et Régions.

1.1.2 Evolution des soldes budgétaires structurels

Méthodologie et mise en perspective

Les réalisations budgétaires 2008 ont bien sûr été influencées par les évolutions conjoncturelles et le ralentissement de la croissance réelle par rapport aux rythmes élevés enregistrés en 2006-2007 et plus largement depuis 2004. Mais c'est surtout en 2009 – ainsi que les années suivantes - que l'impact budgétaire majeur de la récession historique enregistrée laissera des marques pour une part irréversible. Cette récession 2009, de par son amplitude et sa durée, exerce par ailleurs une influence indirecte sur l'évaluation rétrospective qui est faite des positions cycliques récentes mesurées par l'Output-Gap, et par conséquent des résultats budgétaires structurels 2008-2009.

Encadré 1 : Croissance potentielle, Output-Gaps et incidences budgétaires conjoncturelles associées.

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

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

Le SEBC et la BNB pour leur part emploient depuis plusieurs années une méthodologie plus élaborée. Celle-ci revient de facto à estimer des élasticités annuelles qui sont variables au niveau agrégé, parce que dépendant du contenu de la croissance et des dynamiques cycliques spécifiques des principales bases imposables (et des recettes publiques associées); l'écart de PIB par contre est fondé sur l'estimation statistique de la croissance tendancielle (et non pas potentielle), au départ de techniques de filtrage ou lissage statistique (filtres dits de Hodrick-Prescott). Dans cette seconde approche, utilisée dans le passé par le CSF pour le cas belge, l'influence conjoncturelle totale sur les soldes budgétaires (ligne 4) se décompose donc en deux éléments distincts :

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

Pour les besoins de l'analyse dans le cadre de la préparation du prochain Programme de Stabilité, et pour faciliter les comparaisons avec les analyses de la Commission européenne, l'évaluation des soldes structurels se fera dans le présent Avis sur base de la méthodologie de la Commission européenne et non plus comme de coutume sur base de celle du SEBC. Les hypothèses en matière d'Output-Gap et de croissance potentielle sont reprises de la nouvelle Projection macro-économique de moyen terme (2010-2014) réalisée en décembre par le BFP (8), sur base de la méthodologie des services statistiques de la Commission.

En effet, le caractère pour partie irréversible des pertes de croissance enregistrées en 2009-2010, par rapport aux anticipations d'avant-crise, a amené les analystes macro-économiques à réviser en baisse, jusqu'à un certain point, la croissance potentielle estimée des années proches d'avant-crise (2007-2008) et bien entendu aussi des années 2009-2010. De ce fait, le PIB potentiel sur les dernières années d'avant-crise a été revu en baisse, et par ricochet les « Output-Gaps » ou « Ecart de PIB » positifs ont symétriquement été revus en hausse.

Ces révisions ex post sont logiques dans la mesure où, en période de haute conjoncture persistante, la plupart des analystes ont été amenés à sous-estimer les risques de retournements conjoncturels baissiers et à surestimer la croissance tendancielle ou potentielle. Dans le cas belge, cela a conduit à une sous-estimation de la dégradation structurelle en cours des résultats budgétaires. Il en résulte de manière générale que pour les années récentes (2007 et surtout 2008), les incidences budgétaires cycliques favorables ont dû être revues en hausse, et symétriquement les soldes (primaires) structurels ou cycliquement corrigés ont été ré-estimés défavorablement à la baisse. A titre exemplatif, dans le Programme de Stabilité 2008-2011 de la Belgique, le Solde structurel et la Composante cyclique du budget pour l'année 2007 étaient encore respectivement estimés à +0,1 et -0,2% de (avec un PIB alors encore estimé comme légèrement inférieur à son potentiel). Actuellement, comme il ressort du tableau ci-dessous, les estimations pour la

8 BFP, « Projection 2009-2014 de décembre 2009 », Rapport, Décembre 2009.

même année sont respectivement de -1,4% et +1,3% de PIB (soit des écarts d'estimations de pas moins de 1,5% de PIB), le PIB 2007 étant dorénavant considéré par les services statistiques de la Commission comme s'étant établi très largement au-dessus de son potentiel (2,4% au-dessus).

Le tableau qui suit reprend les principales données actuellement disponibles permettant, avec les réserves d'usage qui s'imposent, d'évaluer les résultats budgétaires passés (2004-2007), récents (2008) et estimés (2009). Il permet également de départager l'impact respectif de leurs principales composantes, à savoir d'une part les principales (9) incidences dites « non-discrétionnaires », à savoir les influences cyclique et les incidences des mesures « one-shots » ou non-récurrentes, et d'autre part par déduction ou par solde les évolutions dites structurelles ou « sous-jacentes ».

Il importe de rappeler que, particulièrement en période de rupture des rythmes antérieurs de croissance et d'incertitudes majeures quant à l'amplitude et au profil de la trajectoire de reprise à court et moyen terme, ces données en matière d'output-gaps et d'incidences budgétaires cycliques doivent être considérées avec prudence et comme purement indicatives. Par contre les évolutions d'une année à l'autre peuvent être davantage considérées comme des indicateurs fiables des orientations et inflexions en cours.

Le tableau ci-après est établi sur base de données compatibles avec la méthodologie utilisée par les services statistiques de la Commission européenne pour l'évaluation des soldes (primaires) structurels des pays membres. La croissance potentielle estimée en particulier, ainsi que les Output-Gaps et les incidences budgétaires cycliques associées, sont dérivées des dernières prévisions à court terme réalisées par les services de la Commission (Autumn Forecast de novembre 2009) sur base de la méthodologie dite de la « Fonction de production ».

Evolutions passées 2004-2007 révisées

Sur base d'une croissance potentielle belge encore estimée à 1,9% en 2007, et compte tenu d'une croissance effective supérieure au potentiel en 2006-2007, l'Output-Gap ou « Ecart de PIB », déjà favorable en 2004, serait devenu de plus en plus positif pour atteindre 2,4% de PIB en 2007.

Parallèlement, l'incidence budgétaire conjoncturelle favorable (en niveau) serait passée de +0,2% de PIB en 2004 à +1,4% de PIB en 2007. Mais parallèlement, cette incidence favorable aurait en quelque sorte masquée la détérioration sous-jacente du solde structurel et surtout du solde primaire structurel.

9 Pour des raisons de comparabilité et d'homogénéité internationale, toutes les incidences « non-discrétionnaires » ne sont pas prises en compte dans la méthodologie commune retenue par les services de la Commission européenne. Les effets « prix-relatifs » en dépenses primaires, qui sont importants dans le cas de petites économies très ouvertes comme l'économie belge, ne sont notamment pas pris en compte, de même que les effets dits « de structures » ou « de composition » en recettes et plus largement les effets socio-démographiques en dépenses (comme par exemple les effets liés au vieillissement). Par conséquent, les soldes primaires structurels ne peuvent pas être interprétés sans nuances et précaution comme des indicateurs d'impulsions budgétaires discrétionnaires.

Tableau 9
Soldes budgétaires et composantes non-discrétionnaires et structurelles.

Soldes budgétaires effectifs et structurels et incidences cycliques		2004	2005	2006	2007	2008	2009e
% PIB sauf (1 à 3)							
Croissance réelle effect.	(1)	3,2%	1,8%	2,8%	2,9%	1,0%	-3,1%
Croiss. réelle Potent. (CE)	(2)	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%	1,1%
Ecart	(3)=(1-2)	1,6%	0,0%	0,9%	1,1%	-0,7%	-4,2%
Output-Gap (CE)	(4)	0,4%	0,4%	1,4%	2,4%	1,7%	-2,5%
Incid. budgét. cycliques (Niveau)	(5)	0,2%	0,2%	0,7%	1,3%	0,9%	-1,3%
One-shots	(6)	0,8%	-2,0%	0,9%	-0,1%	0,0%	-0,8%
<i>pm. Non-diskrét. total</i>	(7)=(5+6)	1,0%	-1,8%	1,6%	1,2%	1,0%	-2,1%
Solde primaire effectif	(8)	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%
Idem, corrigé one-shots	(9)=(8-6)	3,6%	3,5%	3,3%	3,7%	2,6%	-1,6%
Solde primaire structurel	(10)=(9-5)	3,3%	3,2%	2,6%	2,4%	1,6%	-0,3%
Intérêts	(11)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%
Soldes structurels	(12)=(10-11)	-1,3%	-1,0%	-1,4%	-1,4%	-2,2%	-4,0%
Soldes (BNF) effectifs	(13)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%
Evolutions annuelles (% PIB)							
Solde prim. effectifs	(14)=d(8)	-0,8%	-2,9%	2,7%	-0,6%	-1,0%	-5,0%
- Incid. cycliques & one-shots	(15)=d(7)	0,4%	-2,8%	3,4%	-0,4%	-0,3%	-3,1%
* Cycliques	(16)=d(5)	0,8%	0,0%	0,5%	0,6%	-0,4%	-2,2%
* One-shots	(17)=d(6)	-0,4%	-2,8%	2,9%	-0,9%	0,1%	-0,8%
Solde primaire structurel	(18)=d(10)	-1,2%	-0,1%	-0,6%	-0,2%	-0,8%	-1,9%
Soldes structurels	(19)=d(12)	-0,6%	0,4%	-0,4%	-0,1%	-0,7%	-1,9%

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

Ce solde primaire structurel, compte tenu par ailleurs de l'évolution des incidences « one-shots », se serait ainsi détérioré de 1,0% de PIB sur la période 2004-2007, donnant ainsi des indications quantifiées quant à l'orientation expansive de la politique budgétaire et fiscale discrétionnaire (« fiscal stance ») au cours de la même période. Ceci ne s'est cependant pas traduit par une détérioration parallèle et significative du solde structurel global (charges d'intérêts incluses), car symétriquement les charges d'intérêts ont continué à se réduire de manière endogène à un rythme soutenu, à concurrence de 0,8% de PIB en 3 ans (voir Tableau 10 ci-après, ligne 11).

De manière schématique mais illustrative, on peut expliquer qu'une double marge favorable (de deux fois 0,9% de PIB environ, la première en « boni » conjoncturels croissants et la seconde en réduction du poids des charges d'intérêts) a été absorbée, la première par l'évolution « défavorable » des incidences budgétaires one-shots (-0,9% de PIB en 3 ans) et la seconde par l'orientation budgétaire primaire expansive mesurée à l'aune de la détérioration des soldes primaires structurels (-1% de PIB). Globalement, les incidences budgétaires non-discrétionnaires primaires telles que mesurées ici n'ont donc été que

faiblement positives sur ces 3 années (+0,2% de PIB, voir ligne 7 ci-après), alors que la baisse des charges d'intérêts était absorbée par l'orientation budgétaire et fiscale expansive plutôt qu'investie dans la politique de constitution de surplus en vue de l'alimentation du Fonds de Vieillesse en prévision du préfinancement du CBV.

Tableau 10
Soldes effectifs et structurels – Evolutions par sous-périodes

Soldes budgétaires effectifs et structurels et incidences cycliques					
Evolut. en % PIB sauf (1 à 3)		2004-07	2007-09e	2007-08	2008-09e
Croissance réelle effect. (°)	(1)	2,5%	-1,1%	1,0%	-3,1%
Croiss. réelle Potent. (CE) (°)	(2)	1,8%	1,4%	1,7%	1,1%
Ecart	(3)=(1-2)	0,7%	-2,5%	-0,7%	-4,2%
Output-Gap (CE)	(4)	2,0%	-4,9%	-0,7%	-4,2%
Incid. budgét. cycliques (Niveau)	(5)	1,1%	-2,6%	-0,4%	-2,2%
One-shots (Comm. Europ.)	(6)	-0,9%	-0,7%	0,1%	-0,8%
<i>pm. Non-discret. total</i>	(7)=(5+6)	0,2%	-3,3%	-0,3%	-3,1%
Solde primaire effectif	(8)	-0,8%	-6,0%	-1,0%	-5,0%
Idem, corrigé one-shots	(9)=(8-6)	0,1%	-5,3%	-1,1%	-4,2%
Solde primaire structurel	(10)=(9-5)	-1,0%	-2,7%	-0,8%	-1,9%
Intérêts	(11)	-0,8%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Soldes structurels	(12)=(10-11)	-0,1%	-2,6%	-0,7%	-1,9%
Soldes (BNF) effectifs	(13)	0,1%	-5,9%	-1,0%	-4,9%

(°) Moyennes annuelles

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

Analyse 2008

En 2008, la croissance potentielle ne se serait que légèrement tassée (à 1,7%) alors que le ralentissement de la croissance effective pour sa part a été nettement plus marqué, cette croissance retombant à 1,0%. L'Output-gap initial très favorable de 2007 se serait ainsi significativement réduit (de 0,7% de PIB) pour retomber à un niveau de 1,7% de PIB, soit un chiffre malgré tout encore très largement positif. Parallèlement, le « bonus » conjoncturel se serait également réduit (à concurrence de 0,4% de PIB environ) tout en restant lui-aussi clairement positif en niveau (0,9% de PIB), le PIB effectif 2008 restant supérieur au PIB potentiel.

En termes d'évolutions par rapport à 2007, le solde de financement effectif 2008 se détériore de 1% de PIB, de même d'ailleurs que le solde primaire effectif. Cette dernière évolution peut s'expliquer pour 0,3% de PIB environ par des évolutions non-discrétionnaires défavorables, en particulier conjoncturelles (croissance effective inférieure au potentiel), mais est majoritairement (0,7% de PIB) imputable à une nouvelle détérioration substantielle du solde primaire structurel (orientation discrétionnaire à tendance expansive). En 2008 et par rapport à 2007, l'impact budgétaire du ralentissement conjoncturel, via le jeu des

stabilisateurs automatiques cycliques, est donc resté relativement limité (0,4% de PIB) et n'explique qu'une part minoritaire de la détérioration budgétaire observée.

Analyse des estimations 2009

En 2009, le recul de l'activité économique atteindrait 3% environ, soit un recul inférieur à celui anticipé cet été (-3,8%), mais néanmoins largement supérieur à ce qui avait été prévu lors de l'élaboration du budget 2009 (-1,9%). Sur cette base, l'Output-Gap, encore positif en 2008, deviendrait largement négatif en 2009 (-2,5% de PIB), ceci se traduisant par des incidences budgétaires cycliques négatives en niveau estimées sur cette base à -1,3% de PIB.

En 2009, sur base des informations encore partielles et provisoires disponibles en fin d'année, le déficit public global pourrait atteindre voire dépasser marginalement 6% de PIB, ceci représentant une détérioration de l'ordre de 4,9% de PIB par rapport à 2008. Une part non-négligeable de cette détérioration peut s'expliquer par le jeu « cyclique » des stabilisateurs automatiques (-2,2% de PIB) en période récessive ainsi que par des incidences « one-shots » importantes (-0,8% de PIB (10)), dont la moitié en recettes (principalement liées à des modifications de rythmes de recouvrements et restitutions de recettes d'impôts directs) et l'autre moitié comptabilisées en dépenses (principalement des remboursements exceptionnels d'impôts suite à des décisions de justice).

Mais au total, le jeu combiné de ces deux influences ne couvrirait que 60% environ de la détérioration totale du solde primaire, laissant pour résultat final une détérioration de 1,9% de PIB du solde structurel primaire. Les charges d'intérêts étant restées stables en pourcentage du PIB, le solde structurel global se serait également détérioré de 1,9% de PIB environ.

Le niveau très élevé du déficit 2009, même hors incidences « one-shots », reste préoccupant, car même si le recul de l'activité économique s'avère en finale un peu moins sévère qu'anticipé au plus fort de la crise, cette « amélioration » relative ne se traduit pas parallèlement par un déficit public moindre qu'anticipé. Ceci semble accréditer l'idée que l'impact un peu plus limité qu'anticipé du jeu des « stabilisateurs automatiques » en 2009, de l'ordre de 0,4 à 0,5% de PIB, a été quasi neutralisé ou compensé par une détérioration plus prononcée encore que prévu du solde primaire structurel.

Plus que les autres années, ce résultat est influencé par la méthodologie retenue et notamment par la forte révision en baisse en 2009 de l'hypothèse de croissance potentielle (qui selon les estimations actuelles n'atteindrait plus que 1,1% en 2009 contre 1,7% en 2008). Ceci a pour conséquence de réduire de 0,3% de PIB environ en 2009 l'impact

10 Des différences méthodologiques significatives existent également quant à la quantification des incidences one-shots, surtout en période de crise et de politique de relance budgétaire. Certaines mesures de relance potentiellement réversibles peuvent en effet être considérées comme assimilables à des incidences « one-shots » plutôt que devant être imputées à la composante structurelle. Pour 2009 par exemple, la Commission européenne ne reprend que pour 0,5% de PIB d'incidences one-shots, alors que dans une définition moins restrictive usuellement retenue par le CSF, ces incidences atteindraient 0,8% de PIB en 2009.

défavorable estimé des incidences budgétaires cycliques (jeu des stabilisateurs automatiques) et donc de majorer d'autant la détérioration du solde structurel primaire. Mais même mesurée ainsi, à croissance potentielle supposée inchangée par rapport à 2008, la détérioration estimée du solde primaire structurel atteindrait encore 1,6% de PIB, dont seul un tiers environ (0,5 à 0,6% de PIB maximum) peut être imputé au plan de relance, partiellement réversible, mis en œuvre en 2009. Selon toute vraisemblance, l'année 2009 se traduira donc par une détérioration exceptionnelle de la position budgétaire structurelle belge, dépassant l'impact des plans de relance en cours. Ceci pose la question de l'efficacité même de ces plans de relance dans la mesure où, lorsque la soutenabilité budgétaire est mise en doute, les ménages et entreprises ne réagiraient pas comme attendu aux politiques de relance keynésiennes (réactions non keynésiennes) car ils anticipent des futures mesures correctrices des dérives budgétaires.

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

L'analyse des recettes et des dépenses réalisée dans la partie qui suit apporte un éclairage complémentaire sur cette évolution structurelle récente des finances publiques. Elle sera détaillée par niveau de Pouvoir dans la section 1.2.

1.1.3.1 Evolution des recettes

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

L'évolution des recettes effectives des administrations publiques est essentiellement déterminée par le ratio des recettes fiscales et parafiscales. Celui-ci aurait accusé une forte baisse sur la période 2004-2009 (-1,8% de PIB). Il convient toutefois de distinguer les évolutions *pré-* et *post-* crise économique et financière.

Tableau 11
Evolution des recettes effectives de l'ensemble des Pouvoirs publics

								Evolutions cumulées		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes effectives, hors cotisat. imputées (°)	(1)=2+3	47,6%	47,9%	47,6%	46,7%	47,2%	45,9%	-1,0%	0,6%	-0,7%
+ Recettes fiscales et parafiscales effectives	(2)	44,7%	44,7%	44,4%	43,9%	44,3%	43,0%	-0,9%	0,4%	-0,9%
Impôts directs (dont titrisat.)	(2a)	16,7%	16,9%	16,5%	16,3%	16,6%	15,2%	-0,4%	0,3%	-1,1%
+ Ménages et ISBL		13,4%	13,5%	12,8%	12,7%	13,1%	12,6%	-0,8%	0,4%	-0,1%
+ Sociétés		3,2%	3,4%	3,7%	3,6%	3,5%	2,7%	0,4%	-0,1%	-1,0%
Impôts indirects (yc transf. Fisc. à l'UE)	(2b)	13,4%	13,5%	13,7%	13,3%	13,1%	12,8%	-0,1%	-0,2%	-0,5%
* Cotisations sociales effectives	(2c)	13,9%	13,7%	13,5%	13,6%	13,9%	14,3%	-0,3%	0,4%	0,7%
* Impôts en capital	(2d)	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-0,1%	0,0%	0,0%
+ Non fiscales (yc. cessions actifs)	(3)	2,9%	3,2%	3,2%	2,8%	2,9%	3,0%	-0,1%	0,2%	0,2%
Recettes one-shots (yc. cess. d'actifs) & Périm.	(4)	0,5%	0,6%	0,8%	0,1%	0,2%	-0,2%	-0,4%	0,1%	-0,3%
Recettes hors one-shots	(5)=1-4	47,1%	47,3%	46,7%	46,5%	47,0%	46,1%	-0,6%	0,5%	-0,4%
* Fiscales et para-fiscales (yc. en capital)	(5a)	44,5%	44,5%	43,9%	43,8%	44,1%	43,2%	-0,7%	0,3%	-0,6%
* Non-fiscales (courantes et capital)	(5b)	2,6%	2,9%	2,8%	2,7%	2,9%	2,9%	0,1%	0,1%	0,2%
Prélèvements fiscaux et parafiscaux (yc. UE)	(6)	44,7%	44,7%	44,4%	43,9%	44,3%	43,0%	-0,9%	0,4%	-0,9%
+ Sur le facteur travail	(6a)	26,2%	25,9%	25,1%	25,0%	25,8%	nd.	-1,2%	0,8%	nd.
+ Sur les autres facteurs de production	(6b)	18,5%	18,9%	19,2%	18,9%	18,5%	nd.	0,4%	-0,4%	nd.

(°) Recettes totales selon les comptes nationaux, dont on déduit les cotisations fictives, et auxquelles on ajoute les cessions d'actifs et les transferts fiscaux à l'Union européenne.

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

Après avoir diminué cumulativement de 1% entre 2004 et 2007, les recettes fiscales et parafiscales des pouvoirs publics augmentent ponctuellement de 0,4% de PIB en 2008. L'analyse des différentes composantes témoigne de l'existence d'effets de structure (11) favorables aux prélèvements fiscaux. Ainsi, le cycle de la productivité qui se matérialise par un délai d'ajustement de l'emploi par rapport aux variations de la croissance économique, a induit en 2008 une augmentation sensible de la part salariale dont la progressivité intrinsèque est supérieure à celle de l'excédent d'exploitation ou à celle des assiettes imposables soumises aux impôts indirects.

Cet effet a été renforcé au niveau de l'impôt des personnes physiques par l'indexation progressive en 2008 des barèmes du précompte professionnel sur la croissance de l'indice des prix à la consommation. L'indexation complémentaire qui interviendra en 2009 exercera toutefois un effet à la baisse sur les recettes fiscales IPP. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le travail (cf. Tableau 11) se sont donc retrouvés en nette hausse pour la première fois depuis le début de la période analysée. Leur augmentation conjointe de 0,8% de PIB a plus que compensé la baisse des impôts indirects et des sociétés (-0,3% de PIB au total) observée en 2008.

11 Les effets de structure réfèrent à la variation des recettes fiscales uniquement imputable aux changements de composition de la croissance économique, en faveur et en défaveur de bases imposables à progressivité intrinsèque différente.

D'autres facteurs de nature non-discrétionnaire ont également influencé l'évolution des prélèvements sur le facteur travail en 2008, dont l'extension de la couverture sociale des indépendants aux petits risques. Cette opération est quasiment neutre pour le budget de l'Etat dans la mesure où l'augmentation des prestations sociales de soins de santé aux travailleurs indépendants est couverte par une augmentation des cotisations sociales et la neutralisation de transferts antérieurs de la Sécurité sociale. Elle implique toutefois un élargissement du périmètre d'intervention du secteur public, et en particulier des institutions de Sécurité sociale, qui se matérialise par une augmentation des ratios de pression fiscale et parafiscale et de dépenses (sociales) à concurrence de 0,1% de PIB environ

En 2009, toutes les composantes des recettes fiscales diminuent en pourcentage du PIB mais dans une mesure différente selon le type de prélèvement. L'impact de la crise économique et financière est particulièrement important sur l'impôt des sociétés (- 1% de PIB sur 2007-2009), dont le rendement est étroitement et simultanément lié aux fluctuations conjoncturelles. Concernant les impôts indirects, les effets de la crise se seraient déjà répercutés à l'automne 2008 avec l'augmentation des restitutions TVA suite à la constitution des stocks et la réorientation de la consommation vers les biens moins taxés (BFP, 2009, p.110). Les prélèvements sur les revenus du travail évoluent quant à eux relativement moins défavorablement, et enregistrent même une remontée dans le cas des cotisations sociales (+0,7% entre 2007-2009). Ceci s'expliquerait par la poursuite attendue en 2009 de la progression de la part salariale en raison de l'ajustement décalé de l'emploi et des salaires aux variations cycliques.

1.1.3.2 Evolution des dépenses primaires

Le **Tableau 12** décrit l'évolution du ratio des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics. Dans le cadre du présent Avis et comme cela a été fait en matière de recettes, on opte pour une définition du ratio qui s'écarte quelque peu de celle des Comptes nationaux (définition CSF) (12). Selon le concept, on enregistre une progression significative du ratio des dépenses primaires en 2008 (+1,6% de PIB) et surtout en 2009 (+3,7%).

Sont ensuite pris en compte divers facteurs non discrétionnaires qui influencent l'évolution du ratio effectif des dépenses primaires et qui biaisent son interprétation en termes d'indicateur d'orientation budgétaire discrétionnaire. Ces facteurs doivent être déduits des dépenses primaires en % du PIB pour aboutir au ratio *structurel* correspondant en volume, dont l'évolution est supposée refléter les impulsions discrétionnaires (cf. Encadré 2).

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

Encadré 2 : Impulsions discrétionnaires, définition.

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

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

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

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

Les incidences non discrétionnaires sur l'évolution du ratio apparent des dépenses sont regroupées à la ligne (2) du **Tableau 12** (*corrections diverses à déduire, 2a à 2f*). Sur la période **2004-2007**, elles ont eu dans leur ensemble un effet favorable sur le ratio effectif des dépenses primaires, modérant son évolution d'environ 1,3% de PIB. C'est surtout la conjoncture favorable via son effet sur le dénominateur du ratio des dépenses et sur les dépenses cycliques de sous-emploi qui explique cet effet modérateur : les incidences conjoncturelles ont 'neutralisé' environ 1,4% de PIB de progression des dépenses primaires entre 2004 et 2007.

En **2008 et 2009** par contre, les facteurs non discrétionnaires ont clairement exercé une pression à la hausse sur le ratio des dépenses primaires : 3,2% de PIB supplémentaires entre 2007 et 2009 (dernière colonne). On retiendra surtout l'impact de la détérioration conjoncturelle exceptionnelle de 2009 sur la progression des dépenses (mécanisme des stabilisateurs automatiques) et l'évolution défavorable des prix-relatifs en 2008. Au cours de cette dernière année, le déflateur implicite des dépenses primaires a évolué plus rapidement

que celui du PIB sous l'effet du choc pétrolier, exerçant mécaniquement un effet à la hausse sur le ratio effectif des dépenses primaires (en valeur) (13).

Tableau 12
Evolution des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics – Ratios apparents et structurels

Ratios comparés des dépenses primaires		Niveaux, % PIB (sauf <i>italiques</i> = écart annuel)						Evolutions Cumulées		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Ensemble des Administrations Publiques										
Dépenses primaires en définition CSF	(1)	43,2%	46,4%	43,4%	43,0%	44,6%	48,3%	-0,2%	1,6%	5,3%
Correct. diverses à déduire	(2)	0,8%	3,8%	0,5%	-0,5%	0,4%	2,7%	-1,3%	0,9%	3,2%
+ One-shots (hors cessions d'actifs) & Périm.	(2a)	-0,3%	2,5%	0,0%	0,2%	0,2%	0,6%	0,5%	0,0%	0,4%
+ Financement total de l'UE	(2b)	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Chômage cyclique	(2c)	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%	0,2%
+ Cycle d'Investissements des PL	(2d)	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
+ Incid. Y - GAP ("effet-dénominateur")	(2e)	-0,1%	-0,2%	-0,7%	-1,3%	-1,2%	0,7%	-1,2%	0,1%	2,0%
+ Incid. prix relatifs / Déflateur du PIB.	(2f)	-0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,6%	0,4%	0,1%	-0,4%	0,9%	0,7%
Pm. Incidences conjoncturelles tot.	(3)=2c+2e	0,0%	-0,1%	-0,7%	-1,4%	-1,4%	0,8%	-1,4%	0,0%	2,2%
Ratio structur. en vol., en % PIB tend., dont:	(4)=1-2	42,4%	42,7%	42,9%	43,6%	44,3%	45,7%	1,1%	0,7%	2,2%
Pm. Ecart annuel (moy.)= Impuls. Discrét.		0,9%	0,2%	0,2%	0,7%	0,7%	1,4%			
+ Prestat. soc. cycl. corr. = DPR "Vieilliss."	(4a)	23,0%	23,0%	22,9%	23,2%	23,6%	24,4%	0,2%	0,3%	1,2%
* En nature (Soins de santé princip.)	(4a1)	7,0%	7,1%	7,1%	7,1%	7,3%	7,8%	0,1%	0,2%	0,7%
* En espèces, cycl. Corr.	(4a2)	16,0%	15,9%	15,9%	16,1%	16,3%	16,7%	0,1%	0,1%	0,6%
+ DPR "hors vieillissement", dont:	(4b)	19,4%	19,7%	20,0%	20,3%	20,7%	21,3%	0,9%	0,4%	0,9%
* Subventions salariales à l'emploi (Ent. I)	(4b1)	0,3%	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	0,5%	0,2%	0,2%
* Autres "hors vieillissement"	(4b2)	19,1%	19,3%	19,4%	19,6%	19,8%	20,3%	0,4%	0,2%	0,8%

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

Une fois l'influence de tous ces éléments non-discrétionnaires éliminée, on obtient le ratio structurel des dépenses primaires, dont l'augmentation de 0,7% de PIB en 2008 et supposée de 1,4% de PIB en 2009 a accentué le caractère expansif de la politique budgétaire en dépenses que l'on observe depuis le début de la période, y compris en phase de retournement conjoncturel. Pour l'année 2009, seule une partie des impulsions discrétionnaires expansives est due aux plans de relance économique planifiés au niveau des Gouvernements fédéral et régionaux. Leur impact budgétaire était en effet évalué à environ 0,5% de PIB, dont une partie était déjà prévue comme mesures accompagnant l'Accord interprofessionnel 2009-2010.

Globalement, **sur la période 2004-2009**, les impulsions discrétionnaires en dépenses primaires devraient atteindre 3,3% de PIB, le ratio structurel des dépenses grimant de 42,4% à 45,7% de PIB. **Jusqu'à 2008**, la plus grande partie de ces impulsions à caractère expansif était ciblée sur les dépenses hors vieillissement et en particulier sur les

13 Les prix relatifs représentent le rapport entre le prix implicite de la dépense publique et le déflateur du PIB. « L'effet prix-relatif » fait référence à l'impact sur la progression du ratio des dépenses publiques au PIB, d'une évolution différenciée du prix de la dépense publique et du déflateur du PIB. En cas de détérioration des termes de l'échange par exemple, le prix implicite de la dépense publique, qui tient compte de l'indice des prix à la consommation (et donc des prix à l'importation) évoluera plus rapidement que le déflateur du PIB, exerçant par ce biais un effet à la hausse sur le ratio des dépenses primaires indépendamment de leur évolution en volume.

subventions salariales à l'emploi (+0,6% de PIB de 2004 à 2008). Ces dernières consistent essentiellement en des réductions de coût salarial, mais sont considérées comme des subventions aux entreprises car elles sont accordées à certains secteurs dans un but de stimuler l'activité économique et son contenu en emploi (14). Elles sont donc comptabilisées comme des dépenses hors vieillissement mais, via leur effet positif sur l'emploi, se substituent en quelque sorte à des prestations sociales en matière de revenus de remplacement. Les subventions salariales à l'emploi ont encore été renforcées dans le cadre de l'Accord interprofessionnel 2009-2010, mais leur évolution a été quelque peu ralentie en 2009 par l'effet défavorable de la crise économique et financière sur le marché de l'emploi.

En 2009 la progression du ratio structurel des dépenses primaires s'explique en effet surtout par une **augmentation des prestations sociales** (+0,9% de PIB). Celle-ci résulte en partie des mesures de soutien aux ménages et aux travailleurs prévues dans le cadre du plan de relance et de l'Accord interprofessionnel 2009-2010. Mais elle traduit aussi l'impact structurel de certaines politiques antérieurement décidées, telle que la liaison des allocations sociales au bien-être (loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité) qui prévoit à partir de 2007 et de façon récurrente l'octroi de moyens budgétaires supplémentaires. Ces derniers étant fixés indépendamment de la croissance des salaires (et du PIB), ils ont pour effet d'augmenter le ratio des prestations sociales en 2009. En matière de soins de santé, l'accroissement du ratio des dépenses pourrait être interprété comme un mouvement de rattrapage des efforts antérieurs entrepris pour maintenir la progression des dépenses sous la norme de croissance annuelle de 4,5% en termes réels.

Enfin, il faut souligner que pour assurer une comparabilité dans le temps de leur évolution, les prestations sociales 'structurelles' ont été notamment corrigées pour tenir compte de deux extensions significatives de périmètre des administrations publiques en matière de couverture sociale, que sont la reprise des pensions SNCB en 2007 et l'assurance obligatoire petits risques des indépendants en 2008. Ces opérations induisent un accroissement des dépenses sociales de respectivement 0,2 % et 0,1% de PIB (neutralisées ici).

1.1.4 Evolution des charges d'intérêts

En 2008, tout comme en 2007, le poids des charges d'intérêts s'est encore légèrement contracté (d'un peu moins de 0,1% de PIB). Ceci a été enregistré malgré une hausse sensible en 2008 du taux d'endettement et une quasi-stabilisation à 4,6% du taux d'intérêt implicite. Il faut rappeler cependant que l'évolution annuelle du poids des charges d'intérêts, en pourcentage du PIB, peut être rétrospectivement décomposée en un effet « taux d'intérêt », directement lié à l'évolution du taux d'intérêt implicite en cours d'année, et un effet dit « taux d'endettement », qui est très étroitement relié à l'évolution du taux d'endettement au cours de l'année précédente ou décalé d'une période (entre 2006 et 2007 en l'occurrence ici). En 2008, malgré l'absence d'effet « taux d'intérêts » significatif, c'est sous l'effet retardé de la baisse du taux d'endettement de 2007 que le poids des charges

14 Mesures liées au Maribel social, contractuels hôpitaux, chèques services, exonération du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe et pour les chercheurs.

d'intérêt s'est encore légèrement effrité (-0,1% de PIB).

En 2009 par contre, le poids des charges d'intérêts se serait stabilisé à un peu plus de 3,7% de PIB. Contrairement à 2008, ceci résulte cependant de l'impact contradictoire et symétrique de deux effets opposés. La hausse décalée du taux d'endettement en 2008 a en effet entraîné, à taux d'intérêt implicite inchangé, une hausse substantielle du poids des charges d'intérêts en 2009 (+0,5% de PIB), alors qu'à l'inverse la baisse sensible du taux d'intérêt nominal implicite aurait réduit le ratio des charges d'intérêts à concurrence de 0,5% de PIB. Effets « taux d'intérêt » et « taux d'endettement (retardé) » se seraient ainsi globalement neutralisés.

Tableau 13
Evolution des charges d'intérêts et déterminants (°)

	Données annuelles						Evolut. cumulées	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-07	2007-09e
Charges d'intérêt (Niv., % PIB, déf. EDP)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%
Evolutions annuelles (% PIB), dont:	-0,6%	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%		
Facteurs explicatifs - Contrib. additives:								
+ de l'évolution du taux d'intérêt implicite	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,5%	-0,4%	-0,5%
+ de l'évolution du taux d'endettement (t-1)	-0,4%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,5%	-0,5%	0,4%
Taux d'intérêt implicite (Niveau, EDP)	5,0%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,1%	-0,4%	-0,5%

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

(°) Ces données sont basées sur les informations de décembre 2009 en provenance de la BNB. Des informations plus récentes en date du 7 janvier, font état d'un taux d'endettement révisé en légère baisse en 2009 par rapport aux chiffres ci-dessus (soit 97,9% de PIB ou 0,2% de PIB de moins). Ceci correspond à un déficit également révisé en légère baisse (-0,2% du PIB).

1.1.5 Evolutions du taux d'endettement et principaux déterminants endogènes

En 2008, pour la première fois depuis 1993, le *taux d'endettement* public belge brut, en définition EDP ou « Maastricht », a sensiblement progressé, passant de 84,2% de PIB en 2007 à 89,8% de PIB (soit une hausse de 5,6% de PIB).

Cette hausse est cependant plus qu'intégralement imputable à des opérations dites « hors BNF », sans lien direct avec le déficit public en définition EDP. Comme cela sera documenté plus en détails par la suite, l'impact 2008 de ces opérations « hors BNF » est assez largement lié aux opérations financières initiées par les pouvoirs publics en réponse à la crise financière, dans le cadre de plans de soutien aux institutions bancaires et autres opérateurs financiers. En dehors de ces opérations exceptionnelles, le taux d'endettement « endogène », lié au seul solde de financement (BNF) en définition EDP, pourtant déficitaire, a continué à s'améliorer, quoique à un rythme nettement plus lent (-1,2% de PIB) que la moyenne des 3 années antérieures (-3,3% par an sur la période 2004-2007).

Tableau 14
Taux d'endettement et déterminants

	En % du PIB						Moyennes annuelles	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2005-2007	2008-09e
Taux d'endettem. réalisé - Définit. EUROSTAT	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,10%	88,2%	94,0%
Ecart annuel ou moyen (% PIB)	-4,3%	-2,0%	-4,0%	-3,9%	5,6%	8,3%	-3,3%	6,9%
* Ajustement endogène (EDP) = SPR-SPE	-4,8%	-1,0%	-4,7%	-4,2%	-1,2%	8,1%	-3,3%	3,5%
+ Solde primaire requis = SPR	-0,4%	0,4%	-0,5%	-0,6%	1,4%	5,7%	-0,2%	3,6%
+ Surplus primaire effectif = SPE	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	3,1%	0,1%
* Opérations hors solde de financement	0,5%	-1,0%	0,7%	0,3%	6,8%	0,1%	0,0%	3,5%
Paramètres techniques							Moyennes annuelles	
Taux d'intérêt implicite "i" (EDP)	5,0%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,1%	4,6%	4,3%
Croissance nominale du PIB "n"	5,5%	4,1%	5,1%	5,3%	2,9%	-2,2%	4,8%	0,3%
Croissance réelle du PIB (euros chaînés), na.	3,2%	1,8%	2,8%	2,9%	1,0%	-3,1%	2,5%	-1,1%
Différentiel nominal "i - n" corrigé (/1+n)	-0,5%	0,5%	-0,5%	-0,7%	1,7%	6,4%	-0,2%	4,0%
Pm. Taux d'intérêt réel (/ déflateur PIB)	2,8%	2,3%	2,2%	2,3%	2,7%	3,1%	2,2%	2,9%

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

Le ralentissement de la baisse endogène du taux d'endettement s'explique par la détérioration **en 2008** du « différentiel nominal corrigé » (entre taux d'intérêt et croissance nominale du PIB), qui est un des paramètres techniques essentiel de « l'effet Boule de neige inversé ». Ce différentiel est passé d'une moyenne de -0,2% (favorable) sur 2005-2007 à un chiffre défavorable de 1,7% en 2008, du fait que la croissance économique réelle et nominale s'est fortement ralentie et n'a pas été contrebalancée, même partiellement par une baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette publique (qui reste stable à 4,6% comme précédemment).

Ceci a néanmoins pu être compensé par le maintien d'un surplus budgétaire primaire *effectif* qui, même si en baisse par rapport à 2007, est resté supérieur, avec 2,6% de PIB, au surplus primaire requis pour la stabilisation du taux d'endettement (1,4% de PIB). Pour rappel, ce surplus primaire requis est déterminé par le produit du taux d'endettement retardé (t-1) et du différentiel (corrigé). Pour un taux d'endettement donné, le surplus primaire requis sera d'autant plus élevé que le taux d'intérêt implicite dépasse la croissance du PIB.

En 2009, il faut s'attendre à une nouvelle augmentation, encore plus substantielle (+8,3% de PIB) du taux d'endettement. Mais cette fois la dynamique sous-jacente serait très différente. La hausse serait presque intégralement « endogène », traduisant le ré-enclenchement de l'effet « Boule de neige ». Bien sûr, un élément déterminant de ce ré-enclenchement est l'ampleur de la récession (un recul d'activité réelle de l'ordre de 3%) et du recul du PIB nominal (de 2,2%, soit une première dans l'histoire belge d'après-guerre). Ce choc nominal n'est que très partiellement compensé par une baisse, même substantielle, du taux d'intérêt implicite qui redescendrait à 4,1% en 2009 (soit un recul de l'ordre de 0,5% ou 50 points de base en un an). Cette baisse du taux nominal n'est d'ailleurs pas suffisante pour compenser la baisse plus marquée encore du taux d'inflation macro-économique (délateur du PIB) qui

n'avoisinerait plus que 1% environ en 2009 (comparativement à 2,3 ou 2,4% encore en 2006-2007 et 1,8% en 2008). On assisterait donc en 2009, pour la seconde année consécutive, à une nouvelle hausse du taux d'intérêt implicite réel sur la dette publique, à concurrence de 0,4%.

En 2009, on relèverait pour la première fois depuis près de 25 ans un déficit primaire substantiel, creusant ainsi fortement l'écart par rapport au surplus primaire « requis » lui-même en nette hausse (5,7% de PIB) du fait de la détérioration du différentiel (surtout). L'écart entre solde primaire effectif et solde « requis » atteindrait ainsi 8,1% de PIB. L'impact net des autres opérations, hors BNF, sur l'évolution du taux d'endettement serait très limité, de l'ordre de 0,1% de PIB, portant ainsi la hausse totale de ce taux en 2009 à un record de 8,3% de PIB.

1.1.6 Taux d'endettement en 2008-2009 et influences exogènes (hors BNF)

Cette partie examine en détail les déterminants de l'évolution de la dette qui ne proviennent pas de la politique budgétaire au sens strict mais qui consistent en « opérations hors solde de financement », à savoir les facteurs purement techniques et les opérations de nature purement financière (opérations bilantaires ou patrimoniales). Ces déterminants exogènes de la dette ne sont que peu ou pas et de manière indirecte influencés par la politique budgétaire (il s'agit notamment de la rubrique différences de change et ajustements statistiques comme les changements de secteurs dans les comptes nationaux).

Dans d'autres cas, il s'agit de mesures délibérées visant à réduire la dette publique (privatisations par exemple) ou des mesures de soutien envers certaines institutions financières de nature systémique qui ont été effectuées en 2008 et dans une bien moindre mesure en 2009. Il convient enfin de remarquer que les montants totaux mentionnés en matière de variations exogènes de la dette sont déterminés par soldes qui recouvrent et/ou compensent des montants positifs et négatifs.

1.1.6.1 Aperçu des divers facteurs exogènes déterminant l'évolution de la dette au cours de la période 2004-2009

Les rubriques les plus importantes sont constituées de la variation des actifs financiers qui se décomposent en *octrois nets de crédits et prises de participation* (OCP) (ligne 1 du **Tableau 15** ci-dessous) et de la *formation nette d'autres actifs financiers* (ligne 2). Les montants figurant dans ces rubriques ont été très importants surtout en 2008 et en 2009 et feront pour cette raison l'objet d'une partie distincte (1.1.6.2) relative aux mesures de soutien de l'Etat aux institutions financières dans le cadre de la crise financière.

En 2004, la dette a été réduite de 1.082 millions d'euros grâce aux *recettes de privatisation* (ligne 1a). La vente des actions Belgacom et BIAC (à concurrence de respectivement 539 et 352 millions d'euros) et la compensation pour la reprise d'une partie des obligations en matière de pensions de Belgo-control (191 millions d'euros) ont réduit la dette de 0,4% du PIB. Les principales opérations de réduction de la dette au moyen de privatisation (vente de

participations financières dans des entreprises marchandes) ont été les ventes des actions GIMV par la Société de participation flamande en 2005 et en 2006 qui ont réduit la dette de 208,7 millions d'euros en 2005 et de 129,0 millions d'euros en 2007.

La rubrique « Variation des autres montants à recevoir » (*formation nette d'autres actifs financiers*) (ligne 2) se rapporte aux différents moments où sont enregistrés d'un point de vue économique, les recettes sur base de caisse (montants dus) et est attribuable en particulier au décalage de l'imputation des recettes fiscales (décalage de 1 mois (impôts indirects) ou de 2 mois (impôts directs enrôlés)). Le montant particulièrement important observé en 2006 (1.692,8 millions d'euros soit 0,4% du PIB) résulte pour la plus grande part de l'incidence d'une accélération structurelle dans la perception des rôles à l'impôt des sociétés et du produit de la vente en 2006 du terrain de l'ambassade de Tokyo qui n'a été perçu qu'en 2007.

En ce qui concerne l'*effet volume* (ligne 3a) (de nature purement comptable) il y a seulement lieu de mentionner le *changement de secteur* de Aquafin (déconsolidation). Cette opération a réduit la dette selon les définitions de Maastricht de 1.339,3 millions d'euros (-0,4% du PIB) en 2005, date à partir de laquelle Aquafin est considéré comme producteur marchand. A ce propos, il convient de rappeler que la reprise par l'Etat des dettes de la SNCB à concurrence de 7,4 milliards d'euros environ à la date du 1^{er} janvier 2005 est considérée rétrospectivement comme un transfert de capital avec une incidence négative sur le solde de financement.

Les *effets-prix* (sur la valeur de la dette) (ligne 3b) sont constitués pour leur part des différences de change (revalorisation purement comptable) ou des primes d'émission ou échange par rapport au pair qui ne sont pas déjà comprises dans le calcul des intérêts courus. Les rubriques « émissions au-dessus ou en dessous du pair » (primes d'émission) et « intérêts courus mais non échus de la dette publique » (voir ci-dessous) ont trait d'une part à la différence entre le taux d'intérêt facial et le taux d'intérêt de marché et d'autre part entre l'imputation budgétaire des intérêts échus sur base de caisse et des intérêts courus sur base des transactions conformément au SEC95. La rubrique « *Différence entre les intérêts sur base des transactions et sur base de caisse* » (ligne 3c) est constituée des « autres montants à payer (intérêts courus mais non échus) et des bénéfices d'intérêts nets sur les opérations de swap qui entrent en considération pour la détermination du solde selon la procédure de déficit excessif mais pas dans le cadre du SEC95. Les effets volume et prix (15) sont à considérer comme des effets non discrétionnaires. La politique de financement des pouvoirs locaux a par ailleurs contribué en 2007 et en 2008 à augmenter la dette en raison du remplacement de titres publics par des instruments non consolidables (à concurrence de 1.054,0 et de 543,8 millions d'euros respectivement).

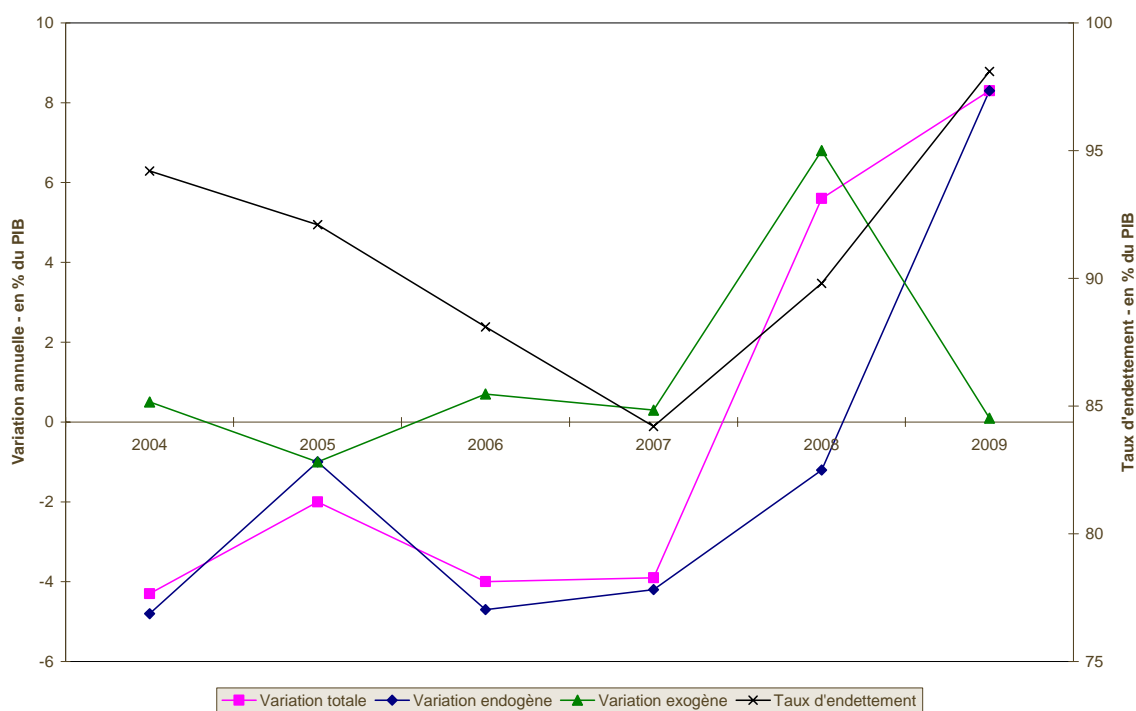
Enfin, la rubrique « *autres engagements consolidés* » (repris dans « *autres ajustements* ») (ligne 3d) est constituée de réserves mathématiques (provisions techniques d'assurance), de crédits commerciaux et d'autres montants à payer fiscaux ou non fiscaux). Le Tableau 15 ci-dessous fournit un aperçu des facteurs exogènes déterminant la dette au cours de la période 2004-2009. Le Graphique 1 suivant présente la décomposition de la variation annuelle totale de la dette de Maastricht en variation endogène et exogène.

15 Les primes d'émission et d'échange reflètent cependant en partie la politique d'émission.

Tableau 15
Impact sur la dette de Maastricht des ajustements stock-flow
(opérations "hors besoin de financement")

	en % du PIB					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e
Variations exogènes de la dette	0,5	-1,0	0,7	0,3	6,8	0,1
(1) OCPP nets	-0,4	-0,2	0,0	0,3	3,6	0,4
(1a) dont privatisations	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(1b) dont injections de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,4
(2) Formation d'autres actifs financiers	0,4	-0,3	0,4	0,3	2,8	-0,7
(3) Ajustements	0,5	-0,4	0,2	-0,2	0,4	0,1
(3a) dont effets volume (modification de la classification sectorielle)	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
(3b) dont effets prix (principalement primes d'émission et d'échange)	0,0	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
(3c) dont Ecart entre les intérêts sur base des transactions et sur base de caisse	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
(3d) Divers (y compris ajustement statistique)	0,3	0,0	0,1	-0,4	0,3	0,3

Graphique 1
Taux d'endettement et déterminants



I.1.6.2 Répercussions budgétaires des mesures publiques de soutien en faveur d'institutions financières

Etant donné que la formation de dette pour le financement de ces mesures de soutien a pour contrepartie des actifs financiers de même valeur (opérations évaluées selon la « fair value » ou au prix du marché, donc sans composante de subvention), ces OCPP (opérations code 8) n'ont pas d'incidence sur le solde de financement mais uniquement une incidence sur la dette publique. Bien que tous les OCPP n'aient pas été financés par une nouvelle dette – la Région flamande a financé ses injections dans Dexia et Ethias aux moyens de ressources propres – ils entraînent tous une augmentation concomitante de la dette de Maastricht parce qu'il est supposé que les ressources propres auraient été investies dans des titres consolidables. Le Tableau 16 ci-dessous donne une vue d'ensemble de ces mesures de soutien.

Les mesures de soutien influencent indirectement le solde de financement en raison des charges d'intérêt qu'elles occasionnent et des revenus auxquels elles donnent naissance (sous forme de dividendes, d'intérêt et d'éventuelles plus-values sur la vente future des participations (16)). Le pouvoir fédéral (et dans une mesure limitée les Régions en raison de l'octroi de garantie au Holding communal (de manière conjointe avec le pouvoir fédéral)) perçoit de plus des primes de garantie en raison de l'octroi de garanties sur les opérations de passif de Dexia (principalement des prêts interbancaires) et sur les actifs structurés à risque. Il reçoit par ailleurs une contribution des institutions financières au Fonds pour la protection des dépôts et des assurances-vie constitué au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Tableau 16
Incidence des mesures de soutien de l'Etat belge sur la dette de Maastricht et octrois de garanties (e)

en milliard d'euro

	OCPP			PF			TOT net 2008-2009	Garanties	
	PF 2008	hors PF 2008	TOT 2008	PF 2009	hors PF 2009	TOT 2009			
Fortis: 1ère inj.cap.	4,7		4,7				4,7	Fortis-holding (Cashes)	2,35
Fortis: 2ème inj.cap.	4,72		4,72				4,72	Fortis-holding (financ. RPI)	1
Fortis: inj. cap. dans SPV RPI	0,6		0,6	0,14		0,14	0,74	SPV RPI	4,365
Fortis: prêt à SPV RPI (a)	2		2	-2,00		-2,00	0,00	Fortis Banque (port. crédits divers)	1,5
Fortis: prêt à Fortis Holding (a)	3		3	-3		-3	0		
<i>total Fortis</i>	<i>15,02</i>	<i>0</i>	<i>15,02</i>				<i>10,16</i>		
Dexia: inj.cap. PF	1		1					(prêt interbank.) (d)	60,5
Dexia: inj. cap. Flandre (b)		0,5	0,5					(port. FSA) (f)	7,2
Dexia: inj. cap. Wallonie		0,35	0,35						
Dexia: inj. cap. Bruxelles		0,15	0,15						
<i>total Dexia</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>				<i>2</i>		
Ethias: inj. cap. PF	0,5		0,5						
Ethias: inj. cap. Flandre (b)		0,5	0,5						
Ethias: inj. cap. Wallonie		0,5	0,5						
<i>total Ethias</i>	<i>0,5</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>				<i>1,5</i>		
KBC: prêt du PF	3,5		3,5					(port. CDO's)	15,32
KBC: prêt de la Flandre					3,5	3,5			
<i>total KBC</i>	<i>3,5</i>		<i>3,5</i>		<i>3,5</i>	<i>3,5</i>	<i>7</i>		
GD Lux.: prêt Kaupthing (c)				0,16		0,16	0,16		
Holding Communal (g)									0,25
total	20,02	2	22,02 (a)	-4,70	3,5	-1,20	20,82		92,485
en % PIB			6,39			-0,36			27,44

16 De manière symétrique, les recettes de la vente ou du remboursement des OCPP n'influencent pas le solde de financement et réduisent seulement la dette publique.

L'incidence sur les **charges d'intérêt** est le coût budgétaire résultant de la dette additionnelle. Au niveau du seul pouvoir fédéral, l'incidence de la forte augmentation de la dette sur les charges d'intérêt (sur base économique) s'élève à 92,05 millions d'euros (17) en 2008 et un peu plus de 500 millions d'euros (510 à 515 millions d'euros) en 2009. Sur base d'une estimation approximative tenant compte d'un taux d'intérêt moyen de 4%, les charges d'intérêt supplémentaires pour les Entités fédérées s'élèveraient à un peu plus de 100 millions d'euros en 2009 (18). De manière approximative, les charges d'intérêt supplémentaires pour l'ensemble des pouvoirs publics en 2009 s'élèveraient à 0,2% du PIB environ, compte tenu de remboursements déjà effectués à concurrence de 1,5% du PIB (voir note a du Tableau 16 ci-dessus).

Les **octrois de garantie**, qui représentent seulement un risque théorique maximum, sont considérés dans les comptes nationaux comme des engagements contingents et comme des opérations hors bilan. Ils n'ont par conséquent pas d'incidence directe sur le solde de financement ni sur la dette publique. Abstraction faite de la garantie des dépôts bancaires et des assurances-vie (système de protection des dépôts, deux catégories de garantie ont été octroyées (19). Il s'agit des garanties sur des dettes interbancaires ou du marché de gros (vis-à-vis d'investisseurs institutionnels) des banques (Dexia en l'occurrence et dans une bien moindre mesure le Holding communal) et des garanties sur des pertes futures éventuelles sur des actifs à risque (crédits structurés). Les primes de garantie reçues en provenance des institutions qui profitent de la garantie (0,1% du PIB environ est attendu sur base de caisse en 2009) et les éventuels transferts de capital en cas de recours effectif à la garantie publique ont bien sûr une incidence positive ou négative sur le solde de financement. La probabilité que l'Etat devra payer dans le cadre des garanties octroyées est très difficile à estimer. Dans le cadre des garanties de dettes et dans celui du système de protection des dépôts (voir plus bas) cette probabilité est sans doute très réduite.

Cette année (20) l'**incidence budgétaire nette** pour le Pouvoir fédéral des mesures d'aide (OCP) en faveur du secteur financier pourrait déjà être positive, même sans prise en compte des recettes de la participation au règlement de la garantie des dépôts (le Fonds spécial déjà mentionné). Ces recettes sont évaluées à environ 85 millions d'euros en 2009, 220 millions d'euros en 2010, 670 millions d'euros en 2011 et à partir de 2012 un montant récurrent de 540 millions d'euros. La recette totale (qui peut consister en dividendes, intérêts (sous condition de dividende par la KBC) et primes de garantie) en provenance des mesures d'aide est budgétisée à 666,145 millions d'euros. De sorte que les opérations avec

17 Cette incidence réduite est due à l'imputation prorata temporis des charges d'intérêt relatives à la dette supplémentaire contractée au dernier trimestre 2008.

18 Sur base d'une dette supplémentaire de 4,5 milliards d'euros, sans tenir compte du prélèvement sur les recettes de placement de la Communauté flamande qui a fait usage de ses réserves à concurrence de 1 milliard d'euros et en tenant compte de ce que les intérêts sur les 3,5 milliards d'euros accordés à la KBC en 2009 n'ont pas couru pas sur une année entière.

19 Un aperçu de toutes les garanties octroyées par l'Etat est livré dans « Impact de la crise financière et des mesures d'aide sur la gestion de la dette de l'Etat et sur l'évolution des finances publiques », Cour des comptes, décembre 2009, p.30. Selon cette source, les garanties octroyées à des institutions particulières s'élèveraient à 92,6 milliards d'euros environ.

20 Selon des statistiques d'Eurostat en date du 30/9/2009, l'incidence budgétaire nette des mesures d'aide au secteur financier sur le solde de financement s'élève à -85,4 millions d'euros en 2008.

les banques fournissent un bénéfice net d'environ 250 millions d'euros pour le budget fédéral en 2009 (y compris la contribution au Fonds spécial) (21).

Dans l'hypothèse où la rentabilité des institutions financières concernées se normalise au fil du temps et où les garanties attribuées ne doivent pas être exécutées, la répercussion nette positive des actifs financiers devrait augmenter toutes choses égales par ailleurs (22). L'incidence budgétaire nette pour les Régions est estimée être négative en 2009 et en 2010 parce qu'à l'encontre du Pouvoir fédéral celles-ci ne bénéficient presque pas de primes de garantie. Lorsqu'à l'avenir les actifs financiers seront vendus ou remboursés, le taux d'endettement selon la définition de Maastricht diminuera de manière accélérée et les éventuelles plus-values influenceront de manière positive le solde de financement. Au fil du temps, les recettes des actifs financiers peuvent équilibrer l'incidence nette pour les Entités fédérées ou même les rendre excédentaires en raison surtout de la forte prime de remboursement (50%) lors des amortissements et du taux d'intérêt élevé de 8,5% (qui entraîne une différence positive conséquente entre les intérêts reçus et payés pour les deux niveaux de pouvoir) à payer par la KBC en cas de distribution de dividendes en fonction des emprunts subordonnés octroyés par la Communauté flamande et le Pouvoir fédéral.

1.1.6.3 Evolution générale des déterminants exogènes de la dette de Maastricht en 2008-2009

Ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus l'augmentation de la dette en **2008**, à concurrence de 5,6% du PIB (de 84,2% à 89,8%) résulte d'une diminution endogène de la dette de 1,2% du PIB et d'une augmentation due à des facteurs exogènes de 6,8%. L'importance de ces facteurs exogènes a été exceptionnellement élevée au cours de l'année dernière. Au cours des autres années de la période considérée (23) ces facteurs représentaient seulement entre -1,0% du PIB et +0,7% du PIB. En 2008, les facteurs exogènes ont été pour la plus grande partie constitués par les opérations de sauvetage en faveur de quelques grandes institutions financières (injection de capital et octroi de crédits). L'incidence de ces opérations sur la dette de Maastricht atteint 21,9 milliards d'euros soit 6,35% du PIB, voir note (a) du Tableau 16. L'acquisition nette d'actifs financiers (6,4% contre 0,6% du PIB en 2007) a été constituée d'OCCP nets de 3,6% (dont 3,8% 'injections de capital) et de formation nette d'autres actifs financiers à concurrence de 2,8%. Dans cette dernière catégorie se trouvent par exemple le versement par la SFPI de fonds sur le compte Fortis pour le financement de la SPV Royal Park Investments, une « defeasance structure » qui constitue la création d'une (mini) « mauvaise » banque dans laquelle les crédits structurés de l'ancienne Fortis-banque ont été rassemblés. Il s'agit également de la souscription par la SFPI d'instruments de fonds propres KBC (crédits subordonnés). Exception faite des interventions dans le secteur financier le taux d'endettement se serait encore réduit en 2008 pour se situer aux environs de 83,4% du PIB (en dépit d'un solde de financement négatif).

21 Voir Programme national de réforme 2008-2010 Belgique, Rapport d'évaluation 2009, p.38.

22 Les recettes de l'intervention de l'Etat en faveur des institutions financières sont évaluées à 939,3 et à 1.295,9 millions d'euros pour les années 2010 et 2011 respectivement.

23 Pour une « Analyse de l'évolution de la dette de Maastricht au cours de la période 1994-2003 », voir le Rapport annuel 2004 de la Section.

L'augmentation importante attendue de la dette en **2009** (+8,3% pour atteindre 98,1% du PIB) est attribuable presque entièrement à la variation endogène de la dette (+8,1%) en raison de la récession. Cette évolution contraste avec celle des années antérieures au cours desquelles la variation endogène contribuait toujours à la réduction de la dette. En 2009, les mesures de soutien au secteur financier ont eu une incidence favorable sur l'évolution de la dette. Cette situation résulte de ce que les remboursements d'emprunts en faveur de la SPV RPI (1,5% du PIB, voir note (a) du Tableau 16) ont largement compensé l'injection de capital du gouvernement flamand dans KBC (3,5 milliards d'euros) et le prêt au Grand Duché de Luxembourg dans le cadre de la restructuration de la Banque Kaupthing.

Plus précisément, il y a cette année une réduction de la dette à concurrence de -0,7% du PIB en raison de la formation nette d'actifs financiers. Cette évolution résulte du retrait du dépôt de la SFP à Fortis à concurrence de 5.600 millions d'euros. De ce montant, qui était encre en possession de la SFP à fin décembre 2008, 600 millions d'euros ont été affectés à une injection de capital dans le SPV RPI, lequel a bénéficié fin avril 2009 d'une injection de capital supplémentaire d'environ 140 millions d'euros. Il y a eu de plus en 2009 le versement d'un dividende exceptionnel de 150 millions d'euros de la SRIW à la Région wallonne. Les communes pour leur part ont effectué une injection de capital dans le Holding communal à concurrence de 484 millions d'euros qui a nécessité de contracter 250 millions d'euros de nouvelles dettes. En avril 2009, il y a encore eu par ailleurs une injection de capital augmentant la dette de la Région flamande au bénéfice de la SA Gigarant gérée par la PMV (24) à concurrence de 300 millions d'euros. La SA Gigarant est une institution qui accorde des garanties aux entreprises pendant la crise économique.

1.2 Evolutions 2008 et 2009 par niveau de Pouvoir

La partie qui suit analyse en détail le compte de chaque niveau de Pouvoir en tentant de mettre en évidence les éléments qui, en recettes comme en dépenses, ont conduit aux soldes budgétaires respectifs décrits dans le **Tableau 2**. Une attention particulière sera accordée aux mécanismes de transferts et de financement des différents niveaux de pouvoir, ainsi que leur rôle sur la position budgétaire relative de chaque Entité.

1.2.1 Résultats au niveau de l'Entité I

Comme cela a été mentionné précédemment, la crise économique et financière explique pour une partie significative la détérioration brutale du déficit des pouvoirs publics, et en particulier de l'Entité I compte tenu des stabilisateurs automatiques qui ont surtout joué à ce niveau. Néanmoins, la tendance à la baisse du solde primaire de l'Entité I depuis 2004 témoigne également d'un affaiblissement structurel de la position de cette Entité, et en particulier du Pouvoir fédéral (cf. section 1.2.1.1). Le solde primaire s'est en effet réduit de presque 2% de PIB entre 2004 et 2008, tandis que la baisse des charges d'intérêts dont bénéficie surtout l'Entité I ralentissait fortement sur la même période.

Tableau 17
Réalisations au niveau de l'Entité I

Réalisations au niveau de l'Entité I (corrige Zorgrfonds)								Evolutions cumulées		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes tot. effectives après transferts fiscaux	(1)=2+3+4	32,4%	32,5%	32,2%	31,3%	31,9%	30,6%	-1,1%	0,6%	-0,7%
<u>Recettes fiscales après transferts fiscaux</u>	<u>(2)=2a-2b</u>	<u>17,6%</u>	<u>17,5%</u>	<u>17,4%</u>	<u>16,7%</u>	<u>16,8%</u>	<u>15,1%</u>	<u>-0,8%</u>	<u>0,1%</u>	<u>-1,6%</u>
(avant transferts fiscaux)	(2a)	26,5%	26,6%	26,3%	25,7%	26,1%	24,3%	-0,7%	0,4%	-1,4%
(recettes fiscales à transférer, yc à l'UE)	(2b)	-8,9%	-9,1%	-9,0%	-9,0%	-9,3%	-9,2%	-0,1%	-0,3%	-0,2%
<u>Cotisations sociales effectives (consolidées.)</u>	<u>(3)</u>	<u>13,9%</u>	<u>13,6%</u>	<u>13,5%</u>	<u>13,5%</u>	<u>13,9%</u>	<u>14,2%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,7%</u>
<u>Autres recettes non-fiscales (yc. cessions d'actifs)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,0%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,2%</u>
Pm. Recettes fiscales et parafiscales (avant transferts fisc.)	(5)=2a+3	40,3%	40,2%	39,8%	39,2%	40,0%	38,6%	-1,1%	0,8%	-0,7%
Recettes "one-shots" (yc. Cess. d'actifs) & périmètre	(6)	0,4%	0,5%	0,8%	0,1%	0,2%	-0,2%	-0,2%	0,1%	-0,3%
Recettes hors "one-shots" (après transferts fiscaux)	(7)=1-6	32,0%	32,0%	31,5%	31,2%	31,7%	30,8%	-0,9%	0,5%	-0,4%
Dépenses primaires (définit. CSF)	(8)	28,2%	31,2%	28,2%	28,3%	29,6%	32,4%	0,0%	1,3%	4,1%
* Dépenses primaires finales	(8a)	26,4%	29,4%	26,5%	26,6%	27,8%	30,5%	0,3%	1,2%	3,9%
* Transferts budgét. à Entité II (yc. Réf. Polices) et UE	(8b)	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,9%	-0,2%	0,1%	0,3%
Solde primaire	(9)=1-8	4,2%	1,3%	4,0%	3,0%	2,4%	-1,8%	-1,1%	-0,7%	-4,9%
Charges d'Intérêts (EDP)	(10)	4,3%	3,9%	3,7%	3,6%	3,5%	3,4%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
Solde de financement (EDP)	(11)=9-10	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,7%

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

Contrairement à ce que l'on observe tendanciellement depuis 2004, les **recettes fiscales et parafiscales** (avant transferts fiscaux) perçues par l'Entité I ont progressé ponctuellement en **2008** à hauteur de 0,8% de PIB. Cette Entité conservera seulement une partie de cette progression (0,5%) puisque les transferts fiscaux à l'Entité II augmentent eux aussi. L'augmentation des recettes se situe au niveau des impôts directs et des cotisations sociales et s'explique par des effets de composition en recettes et d'extension du périmètre des APU qui sont décrits en détail dans la section I.1.3.1. En **2009**, le ratio des recettes effectives totales de l'Entité I aurait diminué de 1,3% de PIB, tandis que les transferts versés à l'Entité II ont été quasi-stables en pourcentage du PIB.

Du côté des **dépenses primaires**, on enregistre une hausse du ratio de l'Entité I à concurrence de 4,1% de PIB entre 2007 et 2009, alors que celui-ci était resté stable en terme effectifs ou 'apparents' sur la période 2004-2007. Pour une part importante, cette hausse découle de l'impact de la récession (effet dénominateur du ratio des dépenses) plutôt que de la progression des dépenses elles-mêmes. Elle se situe essentiellement au niveau des dépenses primaires finales, mais aussi quoique dans une moindre mesure au niveau des transferts budgétaires vers l'Entité II. Rappelons à ce sujet que les pensions publiques de l'Entité II qui sont à charge du Pouvoir fédéral sont comptabilisées ici comme des dépenses finales de l'Entité I, et non comme un transfert budgétaire à l'Entité II comme c'est le cas en SEC95. Une augmentation de ces dépenses de pensions publiques figurera donc dans les dépenses primaires finales de l'Entité I.

Si le ratio en valeur des dépenses primaires (définition CSF) se révèle pertinent pour expliquer l'évolution des soldes budgétaires, il convient d'isoler l'impact de certains facteurs 'non-discrétionnaires' sur son évolution lorsque l'on souhaite examiner l'orientation de la politique budgétaire (Tableau 18, ci-dessous).

Tableau 18
Ratio des dépenses primaires non-corrigées et structurelles de l'Entité I

Ratios des dépenses primaires de l'Entité I.							Evolutions cumulées		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Dépenses primaires CSF (*): Ratios en valeur	28,2%	31,2%	28,2%	28,3%	29,6%	32,4%	0,0%	1,3%	4,1%
Correct. de passage (à déduire) au ratio structurel	0,4%	3,2%	0,2%	-0,4%	0,23%	2,2%	-0,8%	0,6%	2,5%
Ratio structurel (vol.et % PIB tend.)	27,8%	27,9%	28,0%	28,6%	29,3%	30,2%	0,8%	0,7%	1,6%
Transferts budgétaires. EI	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dépenses primaires finales structurelles	26,9%	27,0%	27,1%	27,7%	28,4%	29,4%	0,8%	0,7%	1,7%
+ Prestat. Soc. (dépenses "de vieilliss.) cyd. corr.	21,3%	21,2%	21,1%	21,4%	21,7%	22,6%	0,0%	0,4%	1,2%
+ Dépenses primaires hors prestat. Sociales	5,6%	5,8%	6,0%	6,3%	6,6%	6,8%	0,8%	0,3%	0,5%
* Subventions salariales ou à l'emploi	0,3%	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	0,5%	0,2%	0,2%
* Autres	5,2%	5,4%	5,4%	5,5%	5,7%	5,8%	0,3%	0,2%	0,2%

(°) Yc. Pensions de l'Entité II à charge du Pouvoir fédéral.

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

Ainsi, sur une **base structurelle**, le ratio des dépenses primaires augmente de 0,7% de PIB en 2008 et d'environ 0,9% en 2009. Conformément à ce qui a été observé au niveau de l'ensemble des administrations publiques, les incidences **non-discrétionnaires** auraient dans leur ensemble encouragé la progression du ratio effectif des dépenses primaires en 2008-2009, alors qu'elles avaient plutôt ralenti sa progression de 2004 à 2007.

Soulignons que sur la **période 2007-2009**, le ratio structurel des dépenses primaires finales de l'Entité I augmente de 1,7% de PIB, comparativement à 2,2% au niveau de l'ensemble des APU ce qui suppose également une orientation expansive, mais de moindre ampleur, de la politique budgétaire au niveau de l'Entité II.

1.2.1.1 Le Compte du Pouvoir fédéral : aperçu global

L'essentiel du déficit des administrations publiques recensé en 2008 et en 2009 est localisé au niveau du Pouvoir fédéral : - 1,6% de PIB sur un déficit total de 1,2% de PIB en 2008, et - 4,3% sur un total de 6,1% de PIB en 2009. Le Pouvoir fédéral enregistre également la plus forte détérioration de son solde primaire et de son solde de financement depuis 2004. En ce sens, il apparaît comme le niveau de Pouvoir dont la position budgétaire est la plus affaiblie.

Les facteurs explicatifs résident tant dans l'évolution des recettes que celle des dépenses.

Tableau 19
Synthèse des opérations du Pouvoir fédéral

Opérations du Pouvoir fédéral (PF)		Niveaux, Ratios au PIB						Evolutions cumulées		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes effectives avant transferts fiscaux, dont:	(1)	27,3%	27,8%	27,6%	26,7%	27,2%	25,4%	-0,6%	0,5%	-1,2%
* Recettes transférées à d'autres pouvoirs, dont:	(2)	11,6%	12,1%	12,2%	12,3%	12,9%	13,0%	0,7%	0,6%	0,6%
+ A l'Entité II (LSF) et l'UE	(2a)	8,9%	9,1%	9,0%	9,0%	9,3%	9,2%	0,1%	0,3%	0,2%
+ A la Sécurité sociale	(2b)	2,7%	3,0%	3,2%	3,4%	3,6%	3,8%	0,6%	0,3%	0,4%
* Recettes effectives après transf. fiscaux totaux	(3)=1-2	15,6%	15,7%	15,4%	14,3%	14,3%	12,5%	-1,3%	-0,1%	-1,9%
+ Fiscales et parafiscales	(3a)	14,7%	14,3%	14,0%	13,3%	13,1%	11,3%	-1,4%	-0,2%	-2,0%
+ Autres (yc.cessions d'actifs)	(3b)	1,0%	1,3%	1,4%	1,0%	1,2%	1,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Recettes non récurrentes (yc. cess. d'actifs) + Périm.	(4)	0,4%	0,5%	0,8%	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,3%	0,0%	-0,4%
Recettes corrig. pour "one-shots" (avant transf.fisc.)	(5)=1-4	26,9%	27,3%	26,8%	26,6%	27,1%	25,8%	-0,3%	0,5%	-0,8%
Dépenses budgét. primaires totales (définition CSF)	(6)	11,4%	14,2%	11,6%	11,7%	12,3%	13,3%	0,4%	0,5%	1,6%
* Transferts budgétaires à d'autres pouvoirs	(6a)	4,2%	4,0%	3,9%	3,7%	3,9%	4,1%	-0,5%	0,2%	0,4%
* Dépenses prim. finales, yc.pensions Ent. II	(6b)	7,2%	10,2%	7,7%	8,1%	8,4%	9,2%	0,9%	0,3%	1,2%
Dépenses non récurrentes (yc. transf.) & Périmètre	(7)	0,0%	2,7%	0,2%	0,3%	0,1%	0,5%	0,3%	-0,3%	0,1%
Dépenses finales corrigées (ratio en valeur)	(8)	7,3%	7,5%	7,5%	7,7%	8,3%	8,8%	0,4%	0,6%	1,0%
<i>Id. en vol. et % PIB tendanciel</i>		7,6%	7,8%	7,9%	8,3%	8,5%	8,7%	0,7%	0,3%	0,4%
<i>Pm. Idem, hors subventions salariales</i>		7,6%	7,8%	7,8%	8,0%	8,2%	8,2%	0,4%	0,2%	0,2%
Solde primaire	(9)=3-6	4,3%	1,5%	3,8%	2,6%	2,0%	-0,8%	-1,7%	-0,6%	-3,4%
Charges d'intérêts (EDP)	(10)	4,4%	4,0%	3,8%	3,7%	3,6%	3,5%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
Solde de financement (BNF, définition EDP)	(11)=9-10	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%

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

Le ratio des **recettes effectives** perçues par le Pouvoir fédéral (avant transferts fiscaux) a diminué sur la période 2004-2009, exception faite de l'accroissement ponctuel des prélèvements en 2008 qui a déjà été commenté ci-dessus. De plus, les transferts fiscaux aux autres niveaux de pouvoir se sont accrus sur la même période, accentuant encore la diminution des recettes effectives dont dispose réellement le Pouvoir fédéral. Les transferts fiscaux ont augmenté conjointement de 0,7% de PIB entre 2004 et 2007 et de 0,6% de PIB sur les deux dernières années. L'essentiel de cette augmentation est octroyé à la Sécurité sociale. L'évolution des transferts ainsi que leurs facteurs explicatifs sont détaillés dans la section consacrée à l'analyse des transferts du Pouvoir fédéral.

La progression du ratio effectif des dépenses primaires du Pouvoir fédéral en 2007-2009 (+1,6% de PIB) s'explique surtout par une augmentation des dépenses primaires **finale**s mais aussi, bien que dans une moindre mesure, par l'augmentation des transferts budgétaires à d'autres niveaux de Pouvoirs qui apparaît pour la première fois en 2008.

Le **ratio structurel des dépenses primaires du Pouvoir fédéral** (en % du PIB tendanciel) s'accroît à hauteur de 0,4% de PIB sur les années 2007-2009. Ceci témoigne d'une orientation expansive des dépenses primaires du Pouvoir fédéral mais n'explique qu'une faible partie des impulsions discrétionnaires recensées globalement au niveau de l'Entité I (+1,7% au total sur 2007-2009). L'essentiel de celles-ci se situe en effet au niveau de la Sécurité sociale (cf. ci-dessous).

Dans la progression des dépenses primaires structurelles, on soulignera l'impact des subventions salariales à l'emploi octroyées par le Gouvernement fédéral depuis quelques années. Ces mesures ont été maintenues et même élargies dans le cadre de l'Accord-interprofessionnel 2009-2010, de sorte que leur impact expansif sur les dépenses revêt un caractère structurel. Ensuite, un élément ponctuel vient renforcer en 2008 l'augmentation des dépenses. Il s'agit de l'initiative prise par le Gouvernement fédéral de résorber, du moins en partie, les retards de paiement accumulés ces dernières années dans les frais de fonctionnement des administrations fédérales (achats de biens et services).

1.2.1.2 Les transferts budgétaires et fiscaux du Pouvoir fédéral

L'évolution du compte du Pouvoir fédéral est sensiblement influencée par les transferts financiers dont celui-ci s'acquitte au profit des autres niveaux de pouvoirs, qu'il s'agisse de transferts qualifiés d'horizontaux à destination de la Sécurité sociale, ou qualifiés de verticaux en faveur de l'Union Européenne ou de l'Entité II, composée des Communautés et Régions, et des Pouvoirs locaux. Leur mise en perspective revêt donc un intérêt tout particulier.

En première ligne du tableau qui suit (Tableau 20) figure l'évolution en pourcentage du PIB des transferts fiscaux et budgétaires (25) que le Gouvernement fédéral a versé à l'ensemble des autres niveaux de pouvoir. Ces transferts représentent 17,1% de PIB en 2009. Partant d'un niveau de 15,2% de PIB en 1996, ils ont progressé à hauteur de 1,9% de PIB sur 12 ans.

Analyser l'évolution des transferts fiscaux et budgétaires en longue ou moyenne période impose toutefois de distinguer dans leur progression, ce qui résulte d'une dynamique propre (processus d'auto-alimentation ou refinancement négocié par volonté politique), et les variations issues de changement de périmètre relatif des différents niveaux de Pouvoir. Ces derniers modifient la répartition des compétences et du pouvoir fiscal entre les différents niveaux de pouvoir, mais sont budgétairement neutres (du moins à court terme).

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

Tableau 20
Transferts budgétaires et fiscaux du Pouvoir fédéral à d'autres niveaux de pouvoir

Transferts budgétaires et fiscaux du PF à d'autres niveaux de pouvoirs		Niveaux, ratios au PIB							Evolutions cumulées		
		1996	2000	2002	2004	2007	2008	2009e	1996-2002	2002-2008	2007-2009e
I. Total Transf. budgét. & fiscaux du PF - Non-corrigé périm.	(1)	15,2%	15,0%	14,5%	15,7%	16,0%	16,8%	17,1%	-0,7%	2,3%	1,0%
II. Total à Périmètre inchangé (I)+(III)	(2)=3+4	15,8%	15,5%	15,9%	16,7%	17,0%	17,8%	18,1%	0,1%	1,9%	1,1%
* Fiscaux (yc. terme négatif, Fin. journée d'hospital)	(2a)	11,8%	11,8%	12,1%	12,6%	13,3%	13,9%	14,0%	0,3%	1,8%	0,7%
* Budgétaires (yc. réforme des polices)	(2b)	4,0%	3,7%	3,8%	4,1%	3,7%	3,9%	4,1%	-0,2%	0,1%	0,4%
* A l'Entité II	(3)	9,9%	9,9%	10,3%	10,3%	10,3%	10,6%	10,7%	0,4%	0,4%	0,4%
+ Transferts fiscaux corrigés	(3a)	9,2%	9,2%	9,4%	9,4%	9,4%	9,7%	9,7%	0,3%	0,3%	0,3%
+ Transferts budgétaires	(3b)	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,1%	0,1%	0,1%
* Hors Entité II	(4)	5,9%	5,6%	5,7%	6,4%	6,7%	7,2%	7,4%	-0,3%	1,5%	0,6%
+ A l'UE (fisc. & budgét.)	(4a)	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	0,0%	0,1%	0,1%
+ A la SECU	(4b)	4,7%	4,3%	4,4%	5,1%	5,4%	5,8%	6,0%	-0,2%	1,4%	0,6%
: Fiscaux	(4b1)	1,8%	1,9%	2,1%	2,7%	3,4%	3,6%	3,8%	0,3%	1,6%	0,4%
: Budgétaires	(4b2)	2,9%	2,4%	2,4%	2,4%	2,1%	2,2%	2,2%	-0,5%	-0,2%	0,1%
III. Correction tot. (Périmètre)	(5)	0,6%	0,5%	1,4%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%	-0,4%	0,0%
* Réforme des Polices (PL, avant 2002)	(5a)	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
* Terme négatif (C&R, depuis 2002)	(5b)	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%
* Journée d'hospitalisation (SECU, avant 2004)	(5c)	0,5%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,4%	0,0%
II. Bis. Total Transf. corr. yc. fin. Pens. Entité II., dont:	(6)=2+7	16,7%	16,5%	17,0%	17,8%	18,2%	19,1%	19,4%	0,3%	2,1%	1,2%
pm. Fin. Pensions Entité II par le Pouvoir fédéral	(7)	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	0,1%	0,2%	0,2%

On identifie principalement trois changements de périmètre sur la période 1996-2008 : l'octroi aux pouvoirs locaux de la compétence en matière de zones de polices en 2001, la régionalisation de certains impôts en 2002 et le transfert à la Sécurité sociale de la compétence relative au prix de journée hospitalisation en 2004. Dans le Tableau 20 qui précède, l'évolution des transferts est corrigée pour éliminer l'influence de ces changements de périmètre (III, Corrections totales). Les corrections s'élèvent à 0,6% de PIB en 1996 pour atteindre 1% de PIB en 2008, et sont à ajouter au ratio total des transferts budgétaires et fiscaux pour une analyse inter-temporelle cohérente des mécanismes de financement (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Détail des corrections de périmètre apportées aux transferts versés par le Pouvoir fédéral

1. L'impact de la **régionalisation de certains impôts** sur les transferts du Pouvoir fédéral a été neutralisé en ajoutant à ces transferts un montant de l'ordre de 1% de PIB à partir de 2002, qui équivaut au terme négatif (26) (moyenne sur la période 1999-2001 des impôts régionalisés en 2002, indexée et liée à 91% de la croissance économique). Depuis 2002, le terme négatif vient en effet en déduction des transferts IPP aux Régions pour compenser, au niveau du Gouvernement fédéral, la perte de recettes due à l'accroissement de l'autonomie fiscale régionale intervenue lors des Accords du Lambertmont.
2. Les transferts versés par le Pouvoir fédéral (à la SECU) ont été majorés avant 2004 à concurrence d'un montant (+/- 0,5% de PIB) qui correspond au **remboursement du prix de journée d'hospitalisation** (27) antérieurement assuré par le Pouvoir fédéral.
3. Enfin, une correction est appliquée aux transferts à destination des pouvoirs locaux avant 2002, qui estime aussi de manière rétrospective le financement du transfert de compétence en matière de **zones de polices** à partir de cette date, et ce moyennant l'octroi d'une subvention fédérale (28).

-
- 26 Il s'agit en réalité du terme négatif 'corrigé' défini hors redevance radio-télévision pour éviter des doubles comptages. La prise en compte de la RRTV dans le terme négatif vise à compenser au niveau des Régions le transfert compensatoire du Pouvoir fédéral aux Communautés (dotation compensatoire RRTV) suite à la redéfinition en 2002 de la redevance radio-télévision en impôt régional (et non plus communautaire).
- 27 Loi-programme du 2 janvier 2001, modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2003, art.67bis.
- 28 Arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi d'une « subvention fédérale de base » aux zones de police. La subvention fédérale est supposée refléter *'la part de l'autorité fédérale dans le financement des missions locales ainsi que des missions fédérales générales et spécifiques qui seraient accomplies au sein de la zone intéressée'* (Dexia 2007).

Sur une base corrigée ou à périmètre constant (point II du tableau), les transferts fiscaux et budgétaires ont davantage progressé que le ratio apparent : de 15,8% de PIB en 1996 à 18,1% de PIB en 2009, soit une augmentation de 2,3% de PIB sur l'ensemble de la période. La progression est surtout marquée au niveau des transferts fiscaux (+2,2% de PIB entre 1996 et 2009). Contrairement aux transferts budgétaires, dont l'évolution est plutôt erratique, les recettes fiscales transférées affichent une progression continue et régulière.

Sur l'ensemble de la période considérée, les transferts fiscaux et budgétaires ont été majoritairement destinés à l'Entité II (10,7% en 2009 par rapport à 6% à la Sécurité sociale, et 1,4% à l'Union européenne). Mais depuis 2002, leur progression est sensiblement plus importante au niveau de la Sécurité sociale. Les transferts du Pouvoir fédéral à la Sécurité sociale ont en effet progressé de 1,6% de PIB entre 2002 et 2009, comparativement à une augmentation de 0,4% de PIB au bénéfice de l'Entité II. Pour une part cependant, ces transferts fiscaux accrus du Pouvoir fédéral en faveur de la Sécurité sociale correspondent à une compensation pour des baisses complémentaires de cotisations en faveur de l'emploi.

Ainsi, l'accroissement du volume des transferts versés par le Gouvernement fédéral est aussi associé à un changement sensible dans leur structure en faveur des transferts 'horizontaux' à la Sécurité sociale, et en particulier des transferts fiscaux depuis 2000 (financement alternatif).

Enfin, si l'on prend de plus en considération les transferts dits « implicites » du Pouvoir fédéral (29) en faveur de l'Entité II, via la prise en charge de ses pensions publiques, alors l'accélération de l'intervention financière du Pouvoir fédéral en direction de l'ensemble des autres niveaux de pouvoir est encore plus marquée : une hausse à concurrence de 2,4% de PIB de 2002 à 2009, comparativement à +0,3% de PIB entre 1996 et 2002.

Le système fédéral belge fonctionne ainsi de façon comparable aux autres pays fédéraux de l'OCDE, où une partie significative des dépenses des Entités fédérées est financée par des transferts de la part du Gouvernement fédéral. Toutefois, notre système se caractérise par une 'concurrence' et des arbitrages importants entre les transferts verticaux (vers les Entités fédérées) et horizontaux (en faveur de la Sécu).

29 Dans le cadre de cette analyse des transferts en moyen terme, il importe également de mettre en évidence, dans la mesure des informations existantes, les transferts que l'on qualifie 'd'implicites' qui, s'ils ne sont pas explicitement identifiés par un flux financier d'un budget à l'autre, représentent une intervention financière du Pouvoir fédéral en faveur des Entités fédérées. A ce titre, nous avons fait l'exercice de rajouter aux transferts 'à périmètre constant', les pensions des agents définitifs de la fonction publique de l'Entité II, qui sont financées par le Gouvernement fédéral. Les résultats figurent dans le tableau ci-dessus (point II.bis). Il en résulte que les transferts fiscaux et budgétaires versés par le Pouvoir fédéral sont évalués à 18,7% du PIB en 2008.

I.2.1.3 Le compte de la Sécurité sociale

Jusqu'en 2008, le compte de la Sécurité sociale était en boni et affichait un surplus de l'ordre de 0,5% de PIB. Ce résultat positif doit toutefois d'emblée être mis en relation avec l'augmentation des transferts versés par le Pouvoir fédéral, dont une partie significative l'est au titre du financement alternatif : +0,8% de PIB entre 2004 et 2008. La part croissante de ces transferts dans les ressources de la Sécurité sociale a été commentée dans la section ci-dessus.

En 2008 et 2009, la Sécurité sociale a également bénéficié d'une augmentation des recettes de cotisations sociales, de sorte que le ratio des recettes totales se serait encore accru en 2009 malgré le retournement conjoncturel. Sur la période 2007-2009 ce ratio a augmenté de 1,3%, dont 0,7% proviennent de la progression des recettes propres. Comme cela a été mentionné précédemment, l'accroissement de la part salariale en 2008-2009 et l'extension de la couverture sociale des travailleurs indépendants aux petits risques en 2008 ont soutenu la progression des prélèvements parafiscaux sur le travail.

Tableau 21
Réalisations au niveau de la Sécurité sociale

Réalisations de la Sécurité sociale (hors Zorgfonds)							Evolutions en % PIB		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes totales	19,3%	19,2%	19,1%	19,2%	20,0%	20,4%	-0,1%	0,8%	1,3%
* En provenance du Pouvoir fédéral	5,1%	5,3%	5,4%	5,4%	5,8%	6,0%	0,4%	0,4%	0,5%
* Propres, dont	14,2%	13,9%	13,7%	13,7%	14,1%	14,4%	-0,5%	0,4%	0,7%
+ Parafiscales (cotisations)	13,2%	13,0%	12,8%	12,9%	13,2%	13,5%	-0,4%	0,4%	0,6%
Recettes totales (à périmètre constant)	19,3%	19,2%	19,1%	19,2%	19,9%	21,3%	-0,1%	0,7%	2,2%
Dépenses prim. effectives	19,3%	19,2%	18,9%	18,6%	19,5%	21,3%	-0,6%	0,9%	2,7%
dont: Subvent. Salar. (Réduct. Cotisat.)	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,2%	0,1%	0,2%
* Prestations sociales (à périmètre constant)	18,1%	18,0%	17,6%	17,3%	17,9%	19,6%	-0,8%	0,6%	2,3%
Dont: Chômage, prépensions	2,7%	2,6%	2,5%	2,3%	2,3%	2,6%	-0,3%	0,0%	0,3%
Dont: Hors chômage et prépensions	15,4%	15,4%	15,1%	15,0%	15,6%	17,0%	-0,5%	0,7%	2,0%
Dont: Soins de santé (hors jour. d'hospit.)	6,2%	6,2%	6,0%	6,0%	6,3%	6,9%	-0,1%	0,3%	0,9%
Dont: Pensions	5,9%	5,9%	5,8%	5,7%	6,0%	6,4%	-0,2%	0,3%	0,7%
Dont: Autres	3,3%	3,3%	3,2%	3,2%	3,3%	3,6%	-0,1%	0,1%	0,4%
Dép. prim. finales corrigées pour chômage cycl.	19,0%	19,1%	18,8%	18,7%	19,5%	21,1%	-0,4%	0,8%	2,4%
Idem, en volume, en % PIB tendanciel, dont:	19,2%	19,2%	19,2%	19,5%	19,9%	20,7%	0,3%	0,4%	1,2%
Solde de financement (hors Zorgfonds)	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,5%

La détérioration du solde de financement de la Sécurité sociale en 2009 provient d'une forte progression du ratio des dépenses primaires (+1,8% de PIB). Une partie de cette progression est évidemment attribuable à la crise économique et financière qui a exercé une pression à la hausse sur les dépenses de sous-emploi (chômage et prépensions) ainsi que sur le ratio global via l'effet dénominateur (output gap). Celles-ci progressent de pas moins de 0,3% de PIB en 2009 alors qu'elles étaient en diminution depuis 2004.

Néanmoins, l'augmentation structurelle du ratio des dépenses (en volume, en % du PIB tendanciel) témoigne également d'impulsions discrétionnaires expansives au niveau de la Sécurité sociale. Ainsi, sur 2007-2009 ces impulsions sont estimées à +1,2% de PIB, soit presque la moitié de la progression des dépenses primaires sur la même période (2,7% de

PIB). L'essentiel des impulsions discrétionnaires en dépenses de l'Entité I (1,7% sur 2007-2009) se situe donc au niveau de la Sécurité sociale.

On observe une situation asymétrique au sein de l'Entité I, où le compte du Pouvoir fédéral se détériore de façon récurrente suite à la baisse de ses recettes, dont une partie de plus en plus significative est transférée à la Sécurité sociale. Par ailleurs, le compte de la Sécurité sociale se détériore également sous la pression des dépenses primaires qui augmentent sur une base structurelle.

1.2.2 Evolutions au niveau de l'Entité II

En 2008-2009, l'Entité II a contribué à accroître le déficit budgétaire de l'ensemble des administrations publiques, contrairement à ce que l'on avait observé en 2006 et 2007. On assiste à une détérioration du solde primaire en 2008 et en 2009 qui s'explique par l'augmentation significative du ratio des dépenses primaires, alors que les recettes totales effectives augmentent légèrement en pourcentage du PIB. En effet, l'augmentation des transferts fiscaux à l'Entité II en 2008 et leur stabilisation attendue en 2009 (cf. Tableau 22 ci-dessous) a compensé la baisse des recettes fiscales globalement sur ces deux années. Du côté des dépenses, l'évolution structurelle du ratio indique qu'environ la moitié de la progression des dépenses (0,5%) résiderait dans des impulsions discrétionnaires à caractère expansif.

Tableau 22
Réalisations au niveau de l'Entité II

Réalizations de l'Entité II (C&R + PL), yc. Zorgfonds							Evolutions cumulées		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes totales effectives	15,8%	15,9%	15,7%	15,7%	15,8%	15,9%	-0,1%	0,0%	0,2%
Recettes propres (yc. LSF)	14,7%	14,9%	14,8%	14,8%	14,8%	14,9%	0,1%	0,0%	0,1%
Transferts de recettes fiscales perçues (LSF)	8,4%	8,5%	8,4%	8,4%	8,7%	8,7%	0,0%	0,3%	0,3%
Recettes propres, yc. cessions d'actifs	6,3%	6,4%	6,4%	6,4%	6,1%	6,2%	0,0%	-0,3%	-0,2%
+ Fiscales et para-fiscales	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%	4,3%	4,4%	0,2%	-0,3%	-0,2%
+ Non-fiscales	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	-0,1%	0,0%	0,0%
Transferts budgét. effect. recus (hors fin. Pensions)	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	-0,2%	0,1%	0,1%
Dépenses prim. finales (hors pens. à ch. PF):	15,5%	15,7%	15,5%	15,1%	15,5%	16,4%	-0,5%	0,4%	1,3%
Corrections (dép. non-récurr. périm. & cycle invest. PL)	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Dépenses prim. finales corrigées (ratio en valeur)	15,5%	15,6%	15,4%	15,1%	15,6%	16,5%	-0,4%	0,5%	1,4%
Idem, Ratio en Vol., en %PIB tendanciel.	15,6%	15,7%	15,7%	15,8%	15,9%	16,3%	0,1%	0,1%	0,5%
Soldes primaires effectifs	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,6%	0,4%	-0,4%	-1,2%
Charges d'intérêts	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,1%
Solde de financement	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%

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

1.2.2.1 Le compte consolidé des Entités fédérées

Pour la première fois depuis 2004, les Entités fédérées enregistrent un déficit budgétaire en 2009. Celui-ci provient à la fois d'une diminution du ratio des recettes et d'une progression des dépenses en % du PIB.

Concernant les **recettes**, la détérioration en 2009 provient des recettes fiscales propres des Communautés et Régions. Celles-ci sont fortement liées à l'évolution du marché immobilier et subissent de plein fouet la baisse des prix de l'immobilier et du volume des transactions depuis la fin 2008.

Les transferts fiscaux (LSF) aux Communautés et Régions seraient restés quasi-stables en 2009 après avoir sensiblement augmenté en 2008. Ces évolutions présentent toutefois un caractère exceptionnel, et ce pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, l'augmentation ponctuelle des transferts fiscaux en **2008** s'explique en grande partie par un '**effet prix-relatif**' matérialisé par la progression plus rapide de l'indice des prix à la consommation par rapport au déflateur du PIB, compte tenu de la détérioration des termes de l'échange. Les transferts fiscaux de la LSF qui sont indexés sur la croissance économique réelle et sur l'indice national des prix à la consommation ont en effet évolué plus rapidement que la croissance économique nominale, d'où leur progression en pourcentage du PIB. Un autre facteur explicatif intervient également au niveau des **paramètres de calcul**. En principe, les moyens octroyés aux Communautés et Régions pour une année donnée sont indexés sur la croissance économique réelle et sur l'indice national des prix à la consommation tels qu'estimés lors de l'élaboration du Budget. Si ceux-ci s'écartent de leur valeur définitive (30), une correction est appliquée aux transferts octroyés l'année qui suit. En 2008, à titre exceptionnel, le Gouvernement a décidé de reverser directement le correctif, ce qui a gonflé les moyens attribués aux Entités fédérées vu l'évolution favorable des paramètres de croissance et de prix par rapport à leur estimation initiale.

En **2009**, la stabilité des moyens transférés en pourcentage du PIB est en partie due au fait que l'ajustement à la baisse des dotations suite à la révision défavorable des paramètres de croissance et de prix sera imputé en grande partie en 2010, conformément aux règles prévalant avant 2008.

Par conséquent, on s'attend à une diminution des transferts fiscaux en 2010 en répercussion décalée du retournement cyclique. A politique inchangée, ceux-ci devraient retomber à 8,4% de PIB en 2010 pour remonter à 8,6% en 2011 et les années suivantes en régime de croisière, c'est-à-dire selon une croissance économique positive ainsi qu'en l'absence d'effets prix-relatifs et d'ajustements retardés aux paramètres macro-économiques.

30 Pour une année t, l'estimation définitive est arrêtée au début de l'année t+1 (traditionnellement lors du premier ajustement budgétaire).

Tableau 23
Le compte consolidé des Entités fédérées

Compte des C&R (yc. Zorgfonds)		2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Evolutions cumulées		
								2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes effectives totales	(1)=2+3	12,1%	12,2%	12,1%	12,1%	12,3%	12,1%	-0,1%	0,2%	0,0%
* Recettes perçues d'autres Pouvoirs (yc. LSF)	(2)	8,9%	8,9%	8,7%	8,8%	9,1%	9,1%	-0,1%	0,3%	0,4%
+ LSF (IPP + TVA)	(2a)	8,3%	8,5%	8,4%	8,4%	8,7%	8,7%	0,1%	0,3%	0,3%
+ Transf. budgét. effectifs (hors pensions)	(2b)	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-0,2%	0,0%	0,0%
* Recettes propres, dont:	(3)	3,2%	3,3%	3,4%	3,3%	3,2%	2,9%	0,0%	-0,1%	-0,4%
+ Fiscales	(3a)	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	1,9%	0,1%	-0,1%	-0,4%
Dépenses primaires (hors pens. publ. à ch. PF)	(4)	11,9%	11,9%	11,8%	11,5%	12,2%	12,6%	-0,4%	0,6%	1,1%
* Transferts à d'autres pouvoirs publics	(4a)	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%	2,7%	2,7%	0,0%	0,3%	0,3%
* Finales (hors pens. publ. à charge du PF)	(4b)	9,5%	9,4%	9,3%	9,1%	9,4%	10,0%	-0,4%	0,3%	0,8%
Corrections pour dép. non-récurr. & Périmètre	(5)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dépenses prim. finales corrigées.	(6)=4b-5	9,5%	9,4%	9,3%	9,1%	9,4%	9,9%	-0,4%	0,3%	0,8%
Idem, en Vol., en % PIB tend. (cycl. Corr.)		9,7%	9,5%	9,6%	9,6%	9,7%	9,9%	-0,1%	0,1%	0,2%
Solde primaire	(7)=1-4	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,2%	-0,6%	0,3%	-0,4%	-1,1%
Charges d'Intérêts	(8)	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%
Soldes de Financement (yc. Zorgfonds)	9=7-8	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%

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

Le ratio des dépenses primaires augmenterait de 1,1% de PIB sur 2007-2009, en raison d'une progression des dépenses primaires finales, mais aussi d'un accroissement des transferts aux autres niveaux de pouvoirs pour la première fois depuis le début de la période. En 2008, celui-ci provient d'un transfert budgétaire ponctuel à hauteur de 635 millions d'euros de la Communauté flamande aux Pouvoirs locaux au titre d'une reprise partielle de leur dette.

Tenant compte de l'impact des facteurs non-discrétionnaires tels que les dépenses non récurrentes, les changements de périmètre, les facteurs cycliques et les effets prix relatifs, le ratio structurel des dépenses primaires *finales* (en volume et en pourcentage du PIB) enregistre une légère augmentation de 0,1% de PIB en 2007-2009. Ceci n'est pas sans influence sur l'interprétation à donner des orientations budgétaires des Entités fédérées. Sur une base SEC95, les Communautés et Régions affichent en effet une politique budgétaire neutre en dépenses. Toutefois, ces résultats basés sur le SEC95 ne tiennent pas compte de l'évolution des dépenses d'octroi de crédit et de prises de participation.

1.2.2.2 Les Pouvoirs locaux

En 2008, les recettes fiscales et parafiscales des administrations locales ont baissé de 2,3% à 2% du PIB. Ce recul est vraisemblablement le contrecoup de la forte progression réelle enregistrée en 2007. Ces recettes sont en effet constituées pour la plus grande part par les additionnels au précompte immobilier et les additionnels à l'IPP qui sont perçus par les administrations fédérales et reversés par celles-ci avec des délais variables. Cette diminution est compensée par la progression des transferts en provenance des autres administrations publiques et en particulier des transferts en provenance des Régions. Cette évolution résulte du Pacte fiscal en Flandre (31) et de la réforme du Fonds des Communes en Wallonie.

Les dépenses primaires exprimées en pourcentage du PIB sont restées stables à 6% du PIB en 2008. Compte tenu de la faible croissance réelle et de la forte inflation en 2008, cette évolution implique un recul des dépenses primaires en termes réels pour la seconde année consécutive. Au terme de ces évolutions le solde de financement s'établit à -0,1% du PIB, en léger retrait par rapport à l'équilibre enregistré en 2007.

Tableau 24
Le compte des Pouvoirs locaux

	Niveaux, en % du PIB						Evolutions cumulées		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	2004-2007	2007-2008	2007-2009e
Recettes effectives totales	6,1%	6,2%	6,1%	6,1%	6,1%	6,5%	0,0%	0,1%	0,4%
* Recettes propres	3,1%	3,1%	3,0%	3,1%	2,8%	3,2%	0,0%	-0,3%	0,1%
+ Fiscales	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,0%	2,4%	0,1%	-0,3%	0,2%
+ Non-fiscales	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	-0,1%	0,0%	0,0%
* Perçues en provenance d'autres pouvoirs	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	3,3%	3,2%	0,0%	0,3%	0,2%
Dépenses primaires (DPR)	6,0%	6,3%	6,2%	6,0%	6,0%	6,4%	-0,1%	0,1%	0,5%
* Courantes	5,1%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%	5,5%	0,0%	0,0%	0,4%
* En capital, dont:	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Cycle invest. PL	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Vol. DPR Corr. Cycle invest., % PIB tend.	6,0%	6,1%	6,1%	6,2%	6,2%	6,4%	0,2%	0,0%	0,2%
Soldes primaires	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%
Charges d'Intérêt	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Soldes de Financement	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%

En 2009, le solde primaire des Pouvoirs locaux se détériore légèrement sous la pression des dépenses primaires dont le ratio progresse tant en termes apparents qu'en termes structurels. L'augmentation des recettes en 2009, pour la première fois depuis 2005, ne suffit pas à stabiliser cette progression en dépenses. Depuis l'année 2000 et à l'exception de 2007, les administrations locales présentent un solde de financement négatif qui contraste avec l'équilibre budgétaire généralement observé en moyenne de cycle.

31 Le Pacte local consiste principalement en une reprise de dettes des communes par la Communauté flamande à concurrence de 100 euros par habitant soit une intervention totale de l'ordre de 635 millions d'euros (0,2% du PIB). Cette reprise est accordée en contrepartie notamment d'une stabilisation de la pression fiscale exercée par les communes.

CHAPITRE II PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ET RECOMMANDATIONS À L'HORIZON 2012-2015

II.1. Introduction

L'analyse qui suit s'inscrit dans le prolongement de l'Avis de septembre 2009 de la Section « Besoins de financement ». Elle le réactualise sur plusieurs points en intégrant les informations et prévisions macro-économiques et budgétaires les plus récentes (jusque fin décembre 2009, soit un recul de 5 mois par rapport aux informations de la mi-juillet utilisées pour la rédaction de l'Avis de septembre).

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

Dans sa première section de cette partie prospective, 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 septembre 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) réalisée par le BFP en décembre 2009 pour la période 2009-2014. Cette projection est dite « à politique inchangée ou « endogène » car elle suppose l'absence de nouvelles impulsions budgétaires discrétionnaires (expansives ou au contraire restrictives), et correspond à un contexte d'orientation budgétaire future « neutre » (neutral fiscal stance). Cette seconde section commente les évolutions qui se dégagent tant au niveau global qu'à celui des deux grandes Entités et procède à une comparaison pour 2009 et 2010 des soldes budgétaires obtenus dans la projection aux objectifs budgétaires correspondants inscrits pour ces deux années dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009.

Une troisième section établit une trajectoire de référence de la Section à politique inchangée, en prenant pour données d'amorçage 2010 les objectifs budgétaires inscrits dans cet Accord de coopération, et en se basant pour la suite sur les évolutions budgétaires 2010-2014 dérivées de la projection du BFP. Elle évaluera sur cette base l'ampleur des efforts budgétaires restrictifs à réaliser si l'objectif poursuivi reste, comme dans le Programme de Stabilité ajusté de septembre 2009, le retour à l'équilibre budgétaire en 2015, et si de plus, l'objectif intermédiaire d'un déficit ramené à 3% de PIB maximum est visé dès 2012 (plutôt que 2013), comme recommandé par les instances européennes. 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 proportionnelle fixe « 65% / 35% » (32), prolongée à titre indicatif au-delà de 2012.

II.2 Amélioration des perspectives conjoncturelles à court terme (2009-2010), mais incertitudes majeurs persistantes à moyen terme (2011-2013) et au-delà

Depuis l'Avis de septembre 2009, basé sur les perspectives macro-économiques de l'été (pour le court terme) voire du printemps (pour le moyen terme), la forte dégradation des prévisions de court terme, qu'on avait pu observer de la mi-2008 à la mi-2009, s'est arrêtée et même franchement inversée.

Ainsi, comme l'indique le tableau ci-après, l'ampleur de la récession de l'économie belge en 2009, qui avait été évaluée à -3,8% au printemps (Perspectives 2009-2013 de mai 2009 du BFP) ou cet été (Préfiguration du Budget économique, juillet 2009) a depuis lors été revue en nette baisse (amélioration) à -3,1% (Budget économique de septembre 2009, confirmée par les dernières prévisions de la BNB (décembre 2009) et la nouvelle projection de moyen terme du BFP (décembre 2009 également)). Cette récession reste bien d'amplitude historique, mais le retournement cyclique favorable est intervenu plus tôt et de manière plus franche que prévu, avec une sortie technique de récession au troisième trimestre 2009 (+0,5%) par rapport au deuxième.

Si ce retournement devait se confirmer voire s'amplifier au quatrième trimestre ainsi qu'au premier semestre 2010, ceci devrait se traduire par une reprise conjoncturelle nette en 2010 ainsi qu'une croissance réelle annuelle redevenue positive au lieu du léger recul encore attendu l'été passé. En moyenne sur l'année – et sauf nouvel accident imprévu –, celle-ci pourrait alors atteindre un niveau situé dans une fourchette comprise entre un minimum de 0,6% (Commission européenne, Projections d'automne de novembre), ou de 0,8% (BFP, décembre 2009) et un maximum de 1,5% tel qu'actuellement retenu en moyenne par les principales grandes banques. De nouveau, l'écart favorable pour 2010 par rapport aux prévisions de l'été 2009 (un recul du PIB de 0,3%) est substantiel. Il dépasse 1% et pourrait atteindre 1,5% voire plus.

Est-ce à dire que ces révisions favorables de croissance effective à court terme sont susceptibles d'alléger significativement les contraintes plus structurelles d'ajustements budgétaires à moyen et long terme, à l'horizon 2012-2015 ? Rien n'est moins sûr. D'abord, pour 2009, les révisions favorables significatives en matière de croissance réelle ne semblent pas s'être traduites par des révisions symétriquement favorables en matière de solde budgétaire. En clair, la composante structurelle ou permanente du déficit semble s'être aggravée alors même que la composante cyclique s'améliorait, et ce à concurrence de 0,4 à 0,5% de PIB.

32 Correspondant à leur part relative au sein des dépenses primaires finales en définition CSF.

Ensuite, dans la perspective d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2015 ou même de manière plus rapprochée dans celle d'un retour du déficit budgétaire sous la barre des 3% de PIB d'ici 2013 voire 2012, ce n'est pas tant le profil cyclique annuel particulier de la reprise qui importe que son amplitude sur l'ensemble de la période 2010-2013-2015. En d'autres termes encore, ce qui importe pour la consolidation budgétaire à moyen terme, c'est la croissance cumulée qu'il est raisonnable d'escompter à moyen terme sur les 3 à 5 prochaines années, et non le rythme ou le profil particulier de la reprise à court terme.

Or, à ce niveau là, les perspectives ne se sont pas franchement améliorées depuis septembre 2009 ; elles restent moins favorables également que celles retenues comme hypothèses dans l'Avis de mars 2009, ou que celles escomptées à l'horizon 2014 par le BFP dans ses Perspectives 2009-2014 du printemps 2009. Comme l'indique le tableau ci-après, la croissance annuelle moyenne au cours des 6 prochaines années (2010-2015 (33)) telle qu'estimée tout récemment par le BFP dans sa projection de base, est de 1,8%, soit un chiffre quasi-identique à celui retenu comme hypothèse de travail par le CSF dans son Avis de septembre 2009. Ce chiffre reste relativement élevé, car il est égal à la moyenne enregistrée depuis 1995, il dépasse de manière substantielle la croissance potentielle moyenne actuellement estimée par le BFP pour les 6 prochaines années (1,5%), et postule même pour la période 2010-2015 5 années de croissance réelle soutenue ininterrompue au rythme annuel moyen de 2%, sans accident conjoncturel.

Tableau 25
Hypothèses de croissance réelle comparées

Hypothèses comparées de croissance réelle du PIB	% variat. Annuels						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e
Budget Econ. Sept. 2009	-3,1%	0,4%	1,9%				
Commission Europ. - Prév. d'automne 2009	-2,9%	0,6%	1,5%				
BFP - Rapport Décembre 2009 - Scénario de base	-3,1%	0,8%	1,6%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%
Hypoth. CSF été 2009	-3,8%	-0,3%	1,9%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%
Ecart	0,7%	1,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Ecart cumulé par rapport à 2009	0,0%	1,1%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
pm. Croiss. réelle potentielle - Scénario de base	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
pm. BFP - Croiss. PIB - Variante décembre 2009	-3,1%	1,1%	1,7%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%

Dans son Rapport relatif à la « Projection 2009-2014 de décembre 2009 », le BFP publie les résultats d'une variante qui tient compte d'un environnement extérieur plus porteur en 2010-2011 qu'escompté dans les perspectives d'automne de la Commission européenne, et qui se base sur les perspectives du dernier Economic Outlook publié par le secrétariat de l'OCDE (34). Pour l'économie belge, cet environnement plus porteur se traduirait par une croissance réelle plus soutenue en 2010 (surtout) et 2011 que dans le scénario de base, avec des rythmes respectifs de 1,1% et 1,7% contre 0,8% et 1,6% respectivement dans le scénario de base.

33 Extrapolée pour 2015 sur base des estimations à plus long terme du CEV (juin 2009)

34 OECD Economic Outlook, OECD, November 2009. Selon ce document, la croissance du PIB de la zone EURO atteindrait respectivement 0,9 et 1,7% en 2010 et 2011 (contre 0,7 et 1,5% respectivement dans la prévision de la Commission européenne).

Pour les années ultérieures, les chiffres de croissance restent inchangés. Sur les deux années 2010 et 2011, l'écart de croissance cumulé s'élève à 0,4%, soit pratiquement 0,1% en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période de projection 2010-2014. Dans cette seconde projection, la croissance potentielle est également supposée plus élevée (de l'ordre de 0,1% en moyenne annuelle également), de sorte que l'output-gap n'est pas comblé plus tôt que dans la projection de base (2017 dans les deux projections).

Tableau 26
Croissances réelles comparées

Hypothèses comparées de croissance réelle	Moyennes annuelles			
	2010-11	2010-12	2013-14	2010-14
Budget Econ. Sept. 2009	1,2%			
Commission Europ. - Prévision d'automne	1,1%			
BFP - Hypoth. Décembre 2009	1,2%	1,5%	2,2%	1,8%
Hypoth. CSF été 2009	0,8%	1,3%	2,2%	1,7%
Ecart	0,4%	0,2%	-0,1%	0,1%
pm. BFP - Variante décembre 2009	1,4%	1,7%	2,2%	1,9%
pm. Ecart par rapport Scénario de base	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%
pm. Croiss. potent. - Scénario de base	1,3%	1,3%	1,6%	1,4%

En termes budgétaires, le niveau plus élevé de PIB réel dès 2010 se traduit logiquement par un déficit budgétaire moins élevé (de 0,2% de PIB) dès 2010, l'écart favorable par rapport à la projection de base atteignant 0,3% à partir de 2013 (un solde de financement de -5,3% de PIB au lieu de -5,6%).

La Section est consciente de ce que la croissance réelle belge retenue pour l'année 2010 dans le scénario de base du BFP est probablement dans le bas de la fourchette, et que, compte tenu des informations les plus récentes disponibles, celle retenue pour 2010 dans sa variante est plus vraisemblable. Par contre, pour 2011, des doutes importants subsistent quant à la capacité de dégager une croissance significativement supérieure à 1,5%. En 2011 notamment, il faut tenir compte du fait que les mesures de soutien économique s'éteindront normalement, privant la reprise de l'un de ses moteurs importants. Partout en Europe, l'année 2011 sera aussi vraisemblablement celle d'une première phase incontournable de consolidation budgétaire généralisée qui ne sera probablement pas sans incidences à court terme sur le rythme de reprise ou de croissance.

Compte tenu de ces éléments, 2,4% de croissance réelle cumulée pour l'économie belge sur les deux années 2010-2011, et 1,2% de croissance annuelle moyenne, comme dans le scénario de base du BFP, semble à la Section une hypothèse de travail raisonnable, surtout compte tenu des 4 années de croissance soutenue et ininterrompue postulées en 2012-2015 (8,8% cumulés), largement au-delà de la croissance potentielle. La projection à politique inchangée utilisée par la Section sera donc basée sur le scénario macro-économique de base développé par le BFP.

II.3 Projection de référence 2009-2010 du BFP à politique inchangée

II.3.1 Réalisations budgétaires probables estimées en 2010 par le BFP

La projection *budgétaire* à politique inchangée analysée ici est la Projection de base de décembre 2009 réalisée par le BFP en préparation du prochain Programme de Stabilité. Cette projection intègre dans toute la mesure du possible les décisions identifiables récentes prises dans le cadre de l'élaboration des budgets 2010 du Pouvoir fédéral (y compris la Sécurité sociale) et des Entités fédérées (C&R) (35). Elle intègre également les décisions prises par le Pouvoir fédéral dans le cadre de la pré-configuration du budget 2011.

L'année d'amorçage prise en compte est l'année 2010, pour laquelle la projection prévoit un déficit budgétaire consolidé, au niveau de l'ensemble des Administrations publiques (APU) de 5,4% de PIB. Ce déficit budgétaire est similaire à celui estimé par la BNB (36). Il se situe à la fois favorablement 0,2% de PIB en-dessous de celui inscrit au Budget fédéral 2010 (5,6% de PIB), *avant* prise en compte des Budgets 2010 des Entités fédérées, mais aussi inversement près de 0,3% de PIB *au-dessus* de celui inscrit dans le récent Accord de coopération (15 décembre) entre le Pouvoir fédéral et les Entités fédérées (5,1% de PIB au total).

L'écart favorable de 0,2% de PIB par rapport aux objectifs budgétaires initiaux peut logiquement s'expliquer pour l'essentiel par l'hypothèse de croissance 2010 ici plus favorable que celle adoptée en septembre-octobre lors de l'élaboration du budget (0,4% contre respectivement 0,8% et 1,0% en décembre par le BFP et la BNB). Cet écart se répartirait moitié-moitié entre l'Entité I (un déficit de 4,0% de PIB au lieu de 4,1%) et l'Entité II (un déficit consolidé de 1,4% de PIB projeté par le BFP, mais après prise en compte des Budgets 2010 des Entités fédérées, au lieu de 1,5% de PIB retenu par le PF avant élaboration des budgets 2010 des Entités fédérées).

Pour les années 2009-2010, il subsiste néanmoins, comme cela ressort du tableau comparatif ci-après, des différences significatives entre les engagements budgétaires souscrits et chiffrés dans l'Accord de coopération du 15 décembre, d'une part, et les « réalisations probables » en SEC95 telles que projetées pour les mêmes années tant par la BNB (projections macro-économiques de décembre 2009) que le BFP (Projections 2009-2014 de décembre 2009), après prise en compte des décisions budgétaires 2010 identifiables.

Pour 2009, l'écart ponctuel au niveau des PL (de l'ordre de 0,3% de PIB) peut être identifié : la projection du BFP – à contrario de celle de la BNB - ne prend pas en compte, pour l'année 2009, l'incidence en SEC95 au niveau des PL de l'accélération de l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques. Pour un résultat neutre au niveau global, les impôts directs des PL

35 Il subsiste néanmoins une incertitude sur la mesure dans laquelle le BFP a pu intégrer toutes les mesures décidées par chaque niveau de pouvoir.

36 Même si obtenu au départ d'hypothèses sur certains points un peu différentes de celles utilisées par la BNB dans sa projection 2010 de décembre 2009, telle que publiée dans la Revue économique de décembre 2009.

s'en trouvent ponctuellement sous-estimés de 0,3% de PIB, et ceux du Pouvoir fédéral (après versements aux PL) surestimés d'un montant équivalent. Il subsiste néanmoins en 2009 un écart favorable d'un peu moins de 0,2% de PIB au niveau des Entités fédérées entre les estimations officielles sur base des contrôles budgétaires, telles que reprises dans l'Accord du 15 décembre, et les réalisations probables récemment estimées par la BNB et le BFP. Cet écart subsiste et est même légèrement accentué en 2010.

Tableau 27
Objectifs et projections budgétaires 2009-2010 comparés

BNF comparés (% PIB)	2009	2010	Evolut.
Budgets 2010 & Accord 15 déc.			
Total Entités I + II	-5,8%	-5,1%	0,7%
Entité I	-5,0%	-4,1%	0,9%
Entité II	-0,8%	-1,0%	-0,2%
* C&R	-0,6%	-0,6%	0,0%
* PL	-0,2%	-0,4%	-0,2%
BFP - Déc.2009 (Base)			
Total Entités I + II	-5,8%	-5,4%	0,4%
Entité I (corr. 2009)	-4,9%	-4,0%	0,8%
Entité II (corr. 2009)	-1,0%	-1,4%	-0,4%
* C&R	-0,7%	-0,8%	-0,1%
* PL (corr. Enrôlements 2009)	-0,2%	-0,6%	-0,3%
pm. PL non-corr. 2009	-0,5%	-0,6%	-0,1%
Ecart			
Total Entités I + II	0,0%	0,3%	0,3%
Entité I (corr. 2009)	-0,2%	-0,1%	0,1%
Entité II (corr. 2009)	0,2%	0,4%	0,2%
* C&R	0,2%	0,2%	0,1%
* PL (corr. Enrôlements 2009)	0,0%	0,2%	0,1%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des parties peut en apparence différer du total correspondant, à concurrence de 0,1% de PIB.

En termes d'évolutions 2009-2010, l'écart s'accroît même au niveau de l'Entité II considérée globalement entre les engagements de l'Accord de coopération et les prévisions à politique budgétaire inchangée du BFP (et de la BNB) : il passe de 0,2% de PIB en 2009 (base corrigée) à 0,4% de PIB.

Au niveau des PL, l'accentuation de cet écart ne doit pas étonner : les hypothèses en matière d'impact en 2010 de la poursuite du rythme d'enrôlement à l'IPP divergent et les chiffres de l'Accord de coopération concernent un objectif à atteindre, sans précision des moyens pour réaliser cet objectif. Les projections à politique inchangée du BFP et de la BNB par contre, de par la méthodologie retenue, ne tiennent compte que des résultats probables sur base des mesures budgétaires effectivement identifiées et décidées.

Pour les Entités fédérées, l'écart à ce stade concerne pour l'essentiel la différence de niveau de déficit en 2009 en base SEC95, et non l'orientation clairement restrictive de leur politique budgétaire en 2010 sur laquelle une convergence d'analyse existe (37). Cette orientation budgétaire restrictive effective, au départ des données BFP et BNB, peut être évaluée en base SEC95 pour l'ensemble des Entités fédérées à un peu plus de 0,3% de PIB, dont 0,2% de PIB en recettes (pour l'essentiel la forte limitation du champs d'application de la « job-korting » en Flandre) et un peu plus de 0,1% de PIB en dépenses primaires finales (38). Dans la projection du BFP, la croissance réelle agrégée des dépenses primaires finales des C&R en 2010 en définition CSF (39) retomberait en effet à un chiffre historiquement bas, de 0,2% seulement (après 3,7% en 2009).

La différence d'estimation 2009 quant aux résultats budgétaires de l'ensemble des Entités fédérées subsiste si l'on intègre deux éléments jouant en sens contraire – avec un impact net de 60 millions d'euros environ - dont l'un au moins persiste en 2010 pour un peu moins de 0,15% de PIB.

- Le premier a trait à la révision en hausse, à concurrence de 200 millions d'euros environ, du déficit consolidé 2009 des Entités fédérées – en particulier de la Communauté flamande – par rapport aux estimations du contrôle budgétaire repris dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009.
- Le second, plus important de par son impact dérivé sur 2010, a trait à deux opérations budgétaires de la Communauté flamande qui ne sont pas traitées dans l'Accord de coopération du 15 décembre selon les règles statistiques et comptables actuellement en vigueur dans le système SEC95 défini par EUROSTAT et appliqué par l'ICN. Il s'agit de deux opérations que l'on peut qualifier de « préfinancement » au temps « t » de dépenses réelles effectivement réalisées ou réalisables au temps « t+1 », avec des impacts nets en SEC95 de +355,8 millions d'euros, +144,2 millions d'euros et –500 millions d'euros respectivement en 2008, 2009 et 2010.

En résumé, l'absence d'amélioration en SEC95 – et même la détérioration – attendue de la situation budgétaire de l'Entité II, en projection 2010, peut surprendre à première vue compte tenu de l'importance des efforts budgétaires adoptés lors de l'élaboration des budgets 2010 des Entités fédérées. Deux éléments importants permettent cependant d'expliquer l'essentiel de cette contradiction apparente :

37 Avec dans les deux optiques une stabilisation du déficit des Entités fédérées en 2010 par rapport à 2009, mais à des niveaux différents (-0,6 et -0,8% de PIB respectivement dans l'Accord de coopération et la Projection du BFP).

38 Elles doivent être mesurées en termes SEC95 et déduction faite en sens inverse de l'impact budgétaire des nouvelles initiatives.

39 Pour rappel, ces dépenses primaires finales sont définies hors cotisations fictives, et hors pensions publiques des agents statutaires de l'Entité II qui sont effectivement à charge du PF.

- en projection, le gain fiscal 2009 des PL en termes d'accélération de l'enrôlement à l'IPP est considéré comme ponctuel et n'est pas reconduit en 2010 et après. Il en résulte, par rapport à 2009, un recul du ratio des recettes des PL à concurrence de 0,3% de PIB, qui masque plus qu'intégralement, au niveau consolidé de l'Entité II, l'évolution inverse liée à la réduction du champ d'application de la « job-korting » en Flandre ;
- en 2010, la projection anticipe une baisse, temporaire celle-ci, des recettes d'impôts transférées aux Entité fédérées via la LSF, à concurrence de 0,3% de PIB également. Cette baisse sensible découle elle-même de deux facteurs : 1) le « remboursement » décalé d'un an d'un « trop perçu » en 2009, le recul d'activité ayant cette année-là été plus marqué qu'estimé lors du contrôle budgétaire de février (-1,9%), et 2) un montant 2010 « provisoire » prévu au départ, lors de l'élaboration du budget, sur base d'hypothèses de croissance initialement plus basses que celles maintenant anticipées, avec une correction à la clé à valoir pour 2011.

Au total, ces deux facteurs pèsent à eux seuls pour 0,6% de PIB sur l'absence d'amélioration *visible* attendue des réalisations budgétaires de l'Entité II en 2010, malgré les efforts de consolidation clairement entrepris pour cette même année. A l'inverse, l'Entité I devrait bénéficier en 2010 d'un gain fiscal symétrique temporaire, ceci expliquant pour une part significative l'importance apparente de l'amélioration budgétaire escomptée (soit +0,8% de PIB par rapport à 2009).

Les informations actuellement disponibles indiquent que l'objectif fixé pour les Pouvoirs locaux pour 2010 postule probablement à leur niveau un effort d'ajustement budgétaire de l'ordre de 0,2% de PIB. Par ailleurs, si les règles de comptabilisation existantes du SEC95 devaient prévaloir, on peut considérer que l'objectif budgétaire d'un solde de -0,56% de PIB en 2010 pour l'ensemble des Entités fédérées correspondra en fait en SEC95 à un solde de -0,70% de PIB, soit un écart de 0,15% de PIB à compenser.

II.3.2 Perspectives budgétaires 2011-2014 à politique inchangée du BFP

Les hypothèses budgétaires sous-jacentes

Les hypothèses *d'évolutions* budgétaires pour les années 2011 à 2014 retenues par la nouvelle Projection de base du BFP sont très proches de celles retenues par le CSF dans son Avis de septembre 2009. Pour l'année 2015, la projection de la Section part, comme dans son Avis de septembre 2009, d'une hypothèse de croissance réelle de 2,1% du PIB (nouvelle réduction de l'Output-Gap de 0,3% de PIB) et retient un profil d'évolution du solde primaire structurel en phase avec les hypothèses budgétaires sous-jacentes pour les années 2013-2014 en matière d'évolutions respectives des recettes publiques (légère progression endogène), de dépenses structurelles de prestations sociales (+0,3% de PIB) et d'évolutions endogènes des dépenses hors vieillissement (stabilisation du ratio en pourcentage du PIB potentiel).

Le tableau ci-après reprend les trajectoires comparées, à politique inchangée, de l'Avis de septembre de la Section et de la nouvelle projection du BFP. Une décomposition des écarts est proposée, distinguant les écarts de charges d'intérêts et de soldes primaires.

A titre indicatif, une estimation est donnée pour l'impact des écarts de croissance (cumulée) entre les deux projections, à partir de 2010, sur l'écart de solde primaire. L'écart résiduel peut être considéré comme un indicateur approximatif des impulsions discrétionnaires (restrictives) identifiables mises en œuvre depuis 2010. Cet indicateur atteint 0,9% de PIB fin 2011, ce qui tendrait à montrer qu'à ce stade, et à l'horizon 2011, 60% environ de l'effort d'ajustement recommandé en septembre par la Section pour les deux années 2010-11 (soit 1,5% de PIB) aurait été mis en œuvre, mais que les 40% restants (0,6% de PIB) devraient encore être décidés ou opérationnalisés.

Tableau 28
Trajectoires comparées à politique inchangée (avec extrapolation à 2015)

Trajectoires à politique inchangée (% PIB)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
* BNF - CSF - Septembre 2009	-6,5%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
* BNF - Janvier 2010 (BFP - Déc.2009 - Base)	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,8%
Ecart, dont:	1,2%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,7%
+ Charges d'intérêts ("+" = favor.)	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
+ Soldes primaires ("+" = favor.)	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,1%	1,1%
* Impact estimé de l'Ecart de croissance	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
* Impact Mesures (2010-11) et Hypoth. Budgét.	0,5%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%

Les hypothèses budgétaires pour les années post-2010 sont le mieux illustrées par l'évolution (40) des Soldes primaires structurels « à politique inchangée » sous-jacents, c.-à-d. corrigés pour les incidences cycliques ainsi que les opérations one-shots (supposées quasi-inexistantes après 2010). Même si des incertitudes accrues existent quant à la croissance potentielle future et donc quant à l'estimation de l'output-gap actuel et de son évolution future, une telle analyse en termes de trajectoires des soldes (primaires) structurels reste utile et nécessaire pour bien identifier les hypothèses budgétaires sous-jacentes à la trajectoire à politique inchangée. Elle est de plus couramment utilisée comme outil d'évaluation par les services de la Commission européenne et doit en principe être intégrée lors de l'élaboration des Programmes de stabilité pluriannuels.

Il faut relever une différence méthodologique importante incorporée dans cette projection à politique inchangée, par rapport à la méthodologie retenue dans la Projection CSF de septembre 2009. La projection actualisée du BFP analysée ici retient l'hypothèse d'une amélioration endogène ou « spontanée » du solde primaire structurel hors vieillissement (41), à concurrence de 0,6% de PIB en 4 ans (2010-2014), alors que la projection CSF de

40 Les analyses en termes d'évolutions sont de loin préférables à celles en termes de niveaux, ces derniers étant bien davantage dépendants que les premières des méthodologies retenues ainsi que des hypothèses adoptées en matière de croissance potentielle future.

41 Soit les recettes publiques effectives totales, moins les dépenses primaires hors vieillissement, le tout corrigé pour les incidences cycliques et one-shots hors vieillissement.

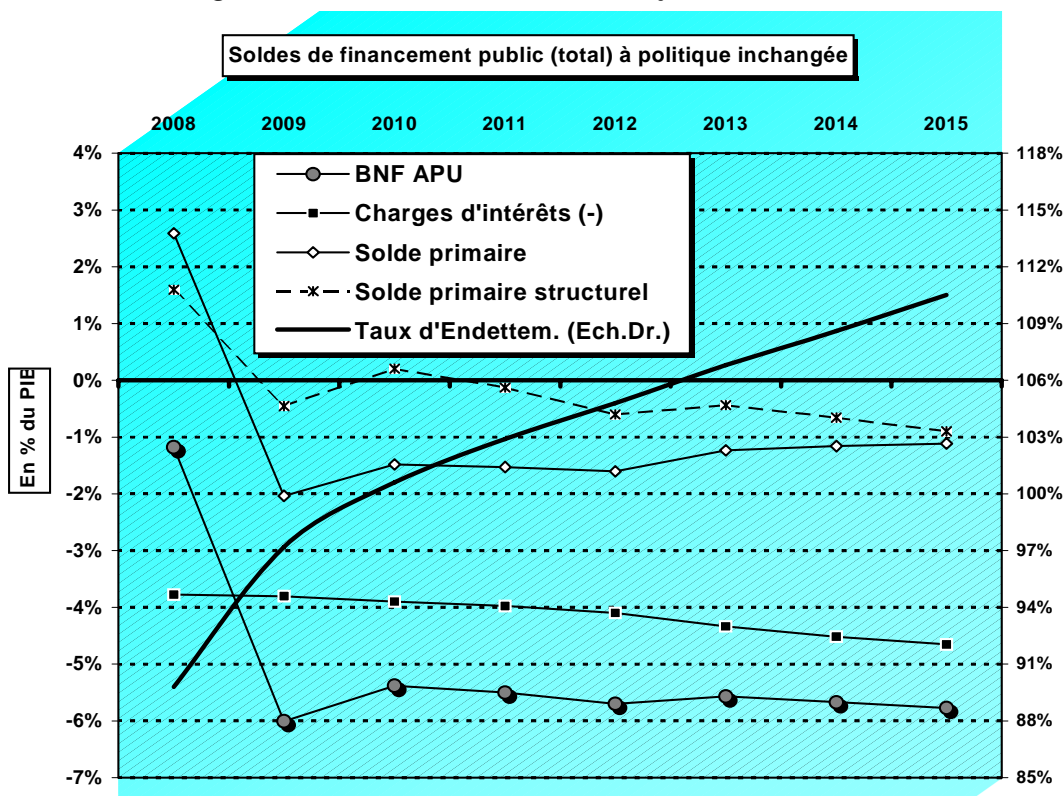
septembre « à politique inchangée » partait d'une hypothèse un peu moins favorable de quasi-stabilité du solde primaire structurel « endogène » hors vieillissement. Pour les années post-2010, les hypothèses du BFP en la matière sont un peu plus favorables que celles du CSF de septembre, soit un écart de 0,5% de PIB à l'horizon 2015 (0,1% de PIB en moyenne annuelle).

Les principaux éléments d'analyse sont présentés dans les tableaux et graphiques qui suivent.

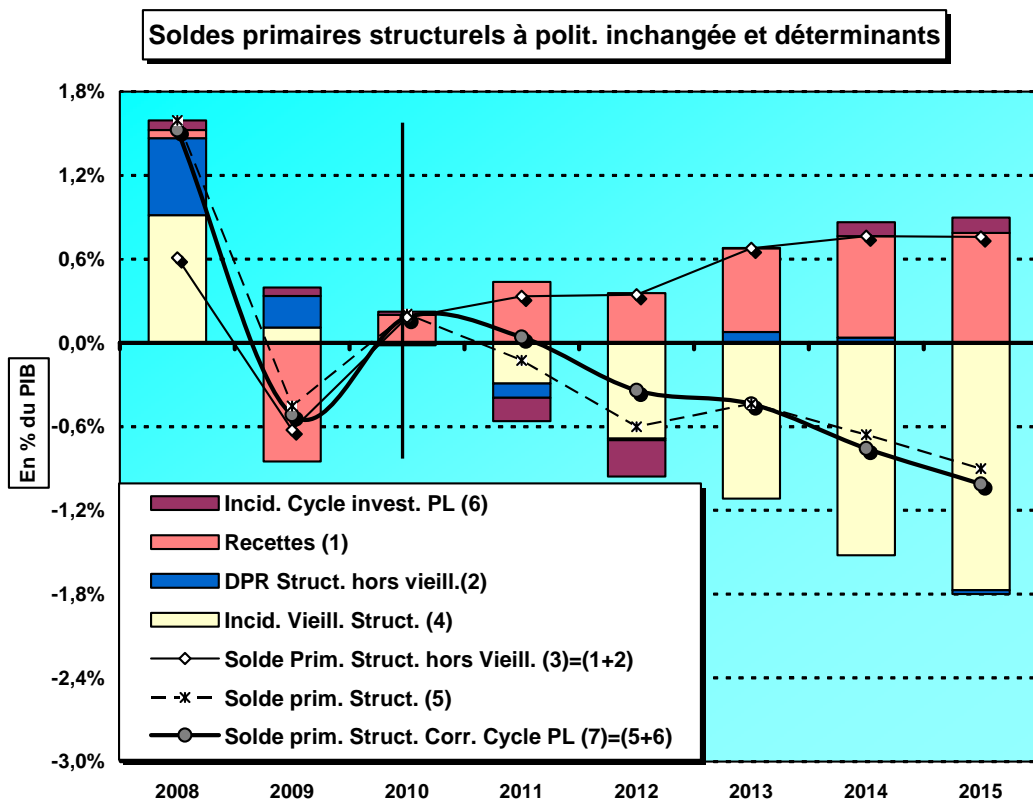
Tableau 29
Trajectoire budgétaire du BFP (extrapolée à 2015) à politique inchangée

Trajectoire budgétaire post-2010 à politique inchangée		En % du PIB						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNF (Définit. EDP)	(1)	-5,8%	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,8%
* Solde primaire	(2)	-2,1%	-1,5%	-1,5%	-1,6%	-1,2%	-1,2%	-1,1%
* Charges d'intérêts	(3)	3,8%	3,9%	4,0%	4,1%	4,3%	4,5%	4,7%
Output-Gap (Niveau) / PIB Potent.	(4)	-2,4%	-2,9%	-2,7%	-1,9%	-1,4%	-0,9%	-0,4%
Incid. Cycliques - Niveaux	(5)	-1,3%	-1,6%	-1,4%	-1,0%	-0,8%	-0,5%	-0,2%
Incid. One-shots (définit. Commission)	(6)	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BNF Structurel	(7)=(1)-(5+6)	-4,2%	-3,7%	-4,1%	-4,7%	-4,8%	-5,2%	-5,6%
Solde primaire structurel, dont:	(8)=(2)-(5+6)	-0,4%	0,2%	-0,1%	-0,6%	-0,4%	-0,7%	-0,9%
* Cycle Invest. des PL ou "iPL" ("-"=Défavor.)	(9)	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	0,0%	0,1%	0,1%
* Solde prim. struct. hors cycle Invest. des PL	(10)=(8-9)	-0,5%	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,8%	-1,0%
<i>pm. Evolut. Annuelles</i>	(11)=d.(10)	-2,0%	0,7%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,3%
+ Prestat. Sociales structur. (Base 2010) ("="= Hausse)	(12)	0,1%	0,0%	-0,3%	-0,7%	-1,1%	-1,5%	-1,8%
+ Solde Prim. struct. "hors Vieill." (corr. cycle iPL)	(13)	-0,6%	0,2%	0,3%	0,3%	0,7%	0,8%	0,8%
: Recettes totales (Définit. CSF)	(13.a)	-0,9%	0,2%	0,4%	0,4%	0,6%	0,7%	0,8%
: DPR struct. hors Vieill. Corr. cycle iPL	(13.b)	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%

Graphique 2
Soldes budgétaires et déterminants dans la trajectoire du BFP



Graphique 3
Soldes primaires structurels et composants dans la trajectoire du BFP



Projection budgétaire 2009-2014 à politique inchangée du BFP

Plusieurs conclusions se dégagent de ces tableaux et graphiques

- De 2010 à 2014, le déficit public belge oscillerait autour de 5,5 à 5,7% de PIB pour atteindre 5,8% de PIB en fin de période (2015). Malgré la réduction persistante supposée de l'Output-Gap (croissance réelle systématiquement et durablement supérieure au potentiel à partir de 2011) et la diminution des incidences budgétaires cycliques négatives associées (un gain budgétaire cyclique escompté de 1,4% de PIB entre 2010 et 2015), le déficit effectif resterait bloqué au-dessus de 5,5% de PIB ;
- Comme dans la projection de septembre de la Section, et même si à un niveau de déficit un peu plus bas (42), les gains budgétaires cycliques (43) sont plus que contrebalancés par la détérioration endogène des soldes structurels (-1,8% de PIB en 5 ans) ;
- Cette dernière résulte à son tour d'une double influence : 1) la détérioration attendue des soldes primaires structurels (à politique inchangée), à concurrence de 1% de PIB, et 2) la hausse endogène du poids des charges d'intérêts (+0,8% de PIB en 5 ans) dans un contexte de hausse tendancielle du taux d'endettement combinée à une ré-augmentation progressive attendue du taux d'intérêt implicite ou moyen sur la dette à partir de 2012 ;
- Pour ce qui est de la détérioration attendue du solde primaire structurel, elle découle plus qu'intégralement de la hausse attendue du ratio structurel des prestations sociales (dépenses dites « de vieillissement », corrigées pour le chômage cyclique), qui atteindrait 1,8% de PIB en 5 ans ou 0,35% de PIB en moyenne annuelle. Cette hausse, dans le scénario budgétaire retenu, serait néanmoins compensée pour un tiers environ (0,6% de PIB) par l'amélioration escomptée du Solde primaire structurel hors vieillissement (et hors cycle des investissements des Pouvoirs locaux ou iPL) ;
- Cette dernière pour sa part résulterait intégralement de l'augmentation attendue du ratio endogène des recettes publiques totales (en définition CSF) (44), alors que le ratio structurel des dépenses primaires hors vieillissement, corrigé pour le cycle des investissements des Pouvoirs locaux, resterait globalement stable (45). Cette dernière hypothèse postule déjà en soi un net ralentissement de la croissance réelle « à politique inchangée » de ces dépenses, de l'ordre de 1% l'an en moyenne, par rapport aux rythmes élevés enregistrés au cours des dix dernières années aux différents niveaux de pouvoirs ;

42 Cette amélioration relative des perspectives budgétaires à l'horizon 2015 découle d'une part des mesures discrétionnaires restrictives substantielles décidées aux différents niveaux de pouvoirs pour l'année 2010, et d'autre part d'une certaine amélioration des perspectives de croissance escomptées pour les années 2010 à 2015 (un écart cumulé de croissance de l'ordre de 0,5% en 6 ans). Il résulte par ailleurs de ces deux éléments une certaine limitation de l'effet « Boule de neige » et donc à terme une moindre progression endogène du poids des charges d'intérêts (-0,1% de PIB à l'horizon 2015).

43 La mesure de ces gains cycliques doit être considérée comme purement indicative, leur évolution dans le temps, à croissance économique effective donnée, étant tributaire des hypothèses retenues en matière de croissance économique potentielle, particulièrement incertaines au lendemain d'un choc négatif de croissance de l'ampleur et de la nature de celui enregistré en 2009.

44 Dans le scénario budgétaire du BFP, cette augmentation résulterait pour un peu plus de 0,3% de PIB de la hausse endogène des recettes fiscales et parafiscales à politique inchangée, et pour un peu plus de 0,2% de PIB d'une forte progression des recettes non-fiscales effectives.

45 En l'absence d'effets « prix relatifs » significatifs sur la période de projection, ceci suppose une hypothèse de croissance réelle moyenne de ces dépenses qui soit alignée sur la croissance économique potentielle moyenne escomptée pour cette période de 5 ans (2011-2015), soit 1,5% ici.

- En matière de taux d'endettement, le seuil de 100% de PIB sera re-dépassé en 2010, sous l'impact principalement, pour la seconde année consécutive, du ré-enclenchement de l'effet dit « Boule de neige » (du fait d'un déficit supérieur au déficit « neutre » ou compatible avec la stabilisation du taux d'endettement). Au cours des cinq années suivantes, compte tenu des déficits attendus à politique inchangée, ce taux d'endettement progresserait de 2% de PIB en moyenne annuelle pour atteindre ou dépasser légèrement 108% de PIB en 2015.

Tableau 30
Evolutions budgétaires par sous-périodes à politique inchangée et déterminants

Trajectoire budgétaire post-2010 à politique inchangée		En % du PIB		
Evolutions par sous-périodes et contributions		2008-10	2010-12	2012-15
BNF (Définit. EDP)	(1)	-4,2%	-0,3%	-0,1%
* Solde primaire	(2)	-4,1%	-0,1%	0,5%
* Charges d'intérêts	(3)	0,1%	0,2%	0,6%
Output-Gap (Evolut. / PIB Potent.)	(4)	-4,9%	1,0%	1,5%
Incid. Budgétaires Cycliques - Evolutions	(5)	-2,7%	0,6%	0,8%
Incid. One-shots (définit. Commission)	(6)	0,0%	0,1%	0,0%
BNF Structurel	(7)=(1)-(5+6)	-1,5%	-1,0%	-0,9%
Solde primaire structurel, dont:	(8)=(2)-(5+6)	-1,4%	-0,8%	-0,3%
* Cycle Invest. des PL ("-"=Défavor.)	(9)	0,0%	-0,3%	0,4%
* Solde prim. hors cycle iPL ("+" = Améliorat.)	(10)=(8-9)	-1,3%	-0,5%	-0,7%
+ Prestat. Sociales structur. ("-" = hausse du ratio)	(11)	-0,9%	-0,7%	-1,1%
+ Solde Prim. struct. "hors Vieill." (corr. cycle iPL)	(12)	-0,4%	0,2%	0,4%
: Recettes totales (Définit. CSF)	(12.a)	0,1%	0,2%	0,4%
: Dép.Prim. struct. hors Vieill. corr. cycle iPL	(12.b)	-0,6%	0,0%	0,0%

La conclusion principale de l'Avis de septembre 2009 quant aux implications de la trajectoire dite « à politique inchangée » reste donc inchangée quant au fond. Malgré le recours à des hypothèses budgétaires ici plus favorables qu'en septembre pour ce qui est des évolutions structurelles à politique inchangée, et malgré un début significatif d'effort de consolidation budgétaire en 2010, le retour supposé dès 2012 à une croissance nettement supérieure au trend ne parvient pas à ramener le solde budgétaire sous un seuil acceptable, compatible avec l'arrêt ou l'inversion de l'effet « boule de neige ». Dans le meilleur des cas, la reprise soutenue escomptée permet tout juste de stabiliser le déficit à un niveau élevé, compris entre 5,5 et 6% de PIB, largement supérieur au seuil de soutenabilité à court terme et d'arrêt de l'effet boule de neige. Elle permet encore moins à elle seule de ramener le déficit à l'équilibre, c'est-à-dire à un niveau de soutenabilité socio-budgétaire à plus long terme, tenant compte de l'impact à venir des coûts budgétaires du vieillissement.

II.4 Trajectoires à politique inchangée du BFP par Entités après 2010

La section qui suit présente, toujours dans le cadre de la Projection centrale 2009-2014 réalisée en décembre 2009 par le BFP, extrapolée à 2015, les trajectoires budgétaires à politique inchangée au niveau des deux grandes Entités. Comme dans l'Avis de septembre 2009 de la Section, ces trajectoires tiennent évidemment compte des dynamiques différenciées d'évolutions endogènes estimées des dépenses dites « de vieillissement » (les prestations sociales), très massivement (plus de 90%) localisées au niveau de l'Entité I (46) ainsi que des dépenses primaires hors vieillissement, pour leur part majoritairement localisées au niveau de l'Entité II.

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) de chaque Entité.

Ces trajectoires 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). Enfin, la trajectoire de l'Entité II et en particulier des Pouvoirs locaux reste fortement marquée par les particularités du cycle des investissements des Pouvoirs locaux, un pic cyclique étant atteint en la matière en 2012 avec un niveau anticipé de dépenses de près de 1,2% de PIB, avant de retrouver en 2014-15 un creux comparable au creux antérieur de 2008-2009 (0,8% de PIB).

Il faut rappeler ici que les données d'amorçage 2009-2010 de la projection du BFP, soit des déficits respectifs de 1,2 et 1,4% de PIB, dépassent sensiblement les objectifs correspondants inscrits dans l'Accord de coopération du 15 décembre. Pour sa trajectoire à politique inchangée, la Section, comme expliqué ultérieurement (Section II.5), partira des objectifs fixés dans l'Accord de coopération pour 2010 comme donnée d'amorçage.

46 En ce d'autant plus qu'en définition CSF, la majeure partie des dépenses de pensions des agents statutaires de l'Entité II, qui sont à charge budgétaire directe du Pouvoir fédéral, sont considérées comme des dépenses primaires finales de ce niveau de Pouvoir. En système comptable SEC95 par contre, ces prestations sont considérées comme assurées par l'Entité II, mais financées par un transfert budgétaire « fictif » ou imputé correspondant en provenance du Pouvoir fédéral.

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 du BFP, en tenant compte des transferts fiscaux et budgétaires inter-Entités découlant des dispositions légales actuelles et des hypothèses techniques d'amorçage retenues.

Les transferts fiscaux liés aux lois spéciales de financement notamment remonteraient ainsi à 8,6% de PIB environ en 2011-2013 après avoir atteint un pic de 8,7% de PIB en 2009 et un creux symétrique de 8,4% de PIB seulement en 2010.

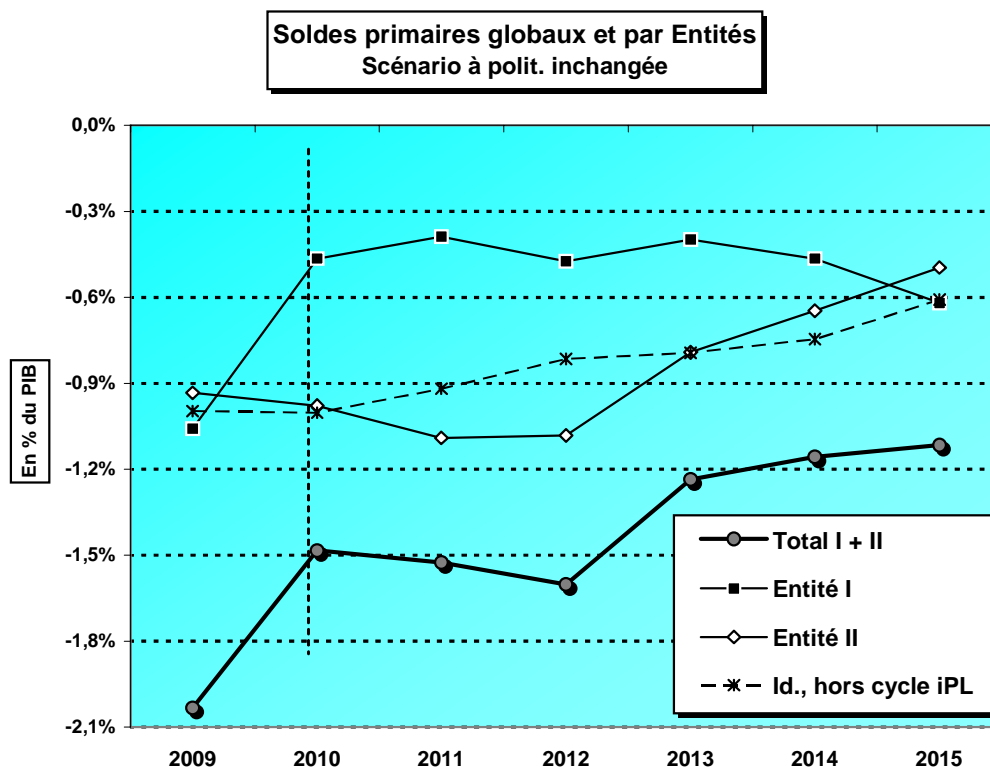
Quelques conclusions importantes se dégagent de ces résultats.

- De manière générale et comme déjà mentionné, le déficit public global se stabiliserait au mieux à un niveau élevé, supérieur à 5,5% de PIB, voire présenterait après 2011 une tendance très légèrement croissante (5,8% en fin de période de projection), sous l'influence surtout d'un alourdissement tendanciel des charges d'intérêt.

Tableau 31
Soldes et composantes dans le scénario à politique inchangée

Soldes à polit. Inchangée	En % du PIB						Evolut.		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-12	2012-15	2010-15
Soldes de Financ. EDP	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,7%	-0,3%	0,0%	-0,3%
* Entité I	-4,0%	-4,0%	-4,1%	-4,2%	-4,4%	-4,5%	-0,1%	-0,4%	-0,5%
+ P F	-3,5%	-3,7%	-3,2%	-3,3%	-3,4%	-3,5%	0,3%	-0,3%	0,0%
+ S E C U hors Z F	-0,5%	-0,2%	-0,9%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-0,4%	-0,1%	-0,5%
* Entité II	-1,4%	-1,5%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-1,1%	-0,2%	0,4%	0,2%
+ C & R	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	0,2%	0,1%	0,3%
+ P L	-0,6%	-0,8%	-0,9%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	0,3%	-0,1%
Soldes primaires	-1,5%	-1,5%	-1,6%	-1,2%	-1,2%	-1,0%	-0,1%	0,6%	0,5%
* Entité I	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	0,0%	0,0%	-0,1%
* Entité II	-1,0%	-1,1%	-1,1%	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,1%	0,6%	0,5%
pm. Idem hors cycle i P L	-1,0%	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-0,6%	0,2%	0,2%	0,4%
Charges d'intérêts (E D P)	3,9%	4,0%	4,1%	4,3%	4,5%	4,7%	0,2%	0,6%	0,8%
* Entité I	3,5%	3,6%	3,6%	3,8%	3,9%	4,1%	0,1%	0,4%	0,5%
* Entité II	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,1%	0,2%	0,3%

Graphique 4
Soldes primaires globaux et par Entités



- Ce mouvement général résulterait de la combinaison d'une tendance haussière endogène persistante du déficit de l'Entité I, pratiquement totalement imputable à la hausse endogène des charges d'intérêts en contexte de solde primaire quasi-stabilisé, alors que le déficit à politique inchangée de l'Entité II, abstraction faite des particularités du cycle des investissements des Pouvoirs locaux, serait en légère régression tendancielle.
- Dans ce dernier cas, ce tassement du déficit de l'Entité II interviendrait malgré un alourdissement substantiel du poids de ses charges d'intérêts (+0,3% de PIB), et ce grâce à une amélioration (0,5% de PIB en 5 ans) de son solde primaire endogène.
- Il est à noter que dans ce scénario à politique inchangée, l'effet « Boule de neige » est proportionnellement plus marqué dans l'Entité II que dans l'Entité I. Ceci se traduit en projection par une progression nettement plus rapide, en termes relatifs, de la dette de l'Entité II que de l'Entité I, et par ricochet des charges d'intérêts de l'Entité II (dont le ratio au PIB augmenterait en termes relatifs de 66% entre 2010 et 2015, comparativement à +15% « seulement » pour l'Entité I).
- En termes de soldes primaires enfin, on notera que l'amélioration escomptée au niveau global (soit +0,5% de PIB) dans la projection à politique inchangée résulte intégralement de la seule amélioration escomptée au niveau de l'Entité II, et ce y compris sur une base corrigée pour le cycle des investissements des Pouvoirs locaux. Pour une part cependant (0,2% de PIB), cette amélioration résulterait d'une hausse (normalisation) des transferts fiscaux en provenance de l'Entité I (PF), et ce à partir du niveau exceptionnellement bas de 2010 (voir supra).
- Au niveau de l'Entité I, la stabilité globale endogène du solde primaire résulte de l'effet conjoint d'une hausse des dépenses de vieillissement (+0,8% de PIB) compensée par une amélioration supposée équivalente du solde primaire hors vieillissement de l'Entité. Cette dernière résulterait pour sa part de l'effet conjoint d'une hausse « endogène » du

ratio des recettes consolidées de l'Entité I (après transferts fiscaux à l'Entité II), à concurrence de 0,4% de PIB (47), et d'une baisse endogène supposée équivalente du ratio des dépenses hors vieillissement de l'Entité I (48).

Pour rappel, et contrairement à la simulation de référence à politique inchangée de la Section de septembre 2009, la récente projection de décembre 2009 du BFP, qui sert de base à la définition de la trajectoire à politique inchangée, intègre une hypothèse d'amélioration endogène du solde primaire structurel hors vieillissement pour la période 2010-2015 (à concurrence de près de 0,6% de PIB). Dans la projection de septembre 2009 de la Section, ce solde primaire structurel hors vieillissement était a priori supposé inchangé

I.5 Trajectoire normée actualisée

II.5.1 Au niveau de l'ensemble des administrations publiques

Dans son Avis de septembre 2009 et sur base des prévisions macro-économiques qui avaient alors cours en été, la Section recommandait le retour à l'équilibre budgétaire en 2015 ainsi qu'une trajectoire intermédiaire conduisant à ramener le déficit public sous la barre des 3% de PIB en 2013. Un effort restrictif cumulé de 1,5% de PIB était recommandé pour les années 2010-2011 dans un contexte où la croissance cumulée du PIB pour ces deux années était alors évaluée à 1,6% seulement (-0,3% en 2010 et +1,9% en 2011). Le texte précisait que « 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 » (49). C'est bien dans cette dernière configuration, au vu des prévisions macro-économiques les plus récentes (une croissance économique cumulée de 2,4% en 2010-2011), que l'on se retrouve début 2010.

Entretemps, comme déjà expliqué ci-avant, l'ampleur du recul de l'activité économique prévu en 2009 a en effet été revue à la baisse (-3,1% au lieu de -3,8% anticipé en été 2009) et l'année 2010 pourrait se solder, selon les prévisions actuelles également plus optimistes, par une croissance réelle avoisinant voire dépassant 1%, au lieu du léger recul encore anticipé il y a 6 mois.

47 Et de 0,6% de PIB avant transferts fiscaux à l'Entité II.

48 Pour moitié environ au niveau des rémunérations publiques (hors cotisations imputées) et l'autre moitié au niveau des autres dépenses primaires hors vieillissement (consommations intermédiaires et subventions – y compris salariales – principalement).

49 CSF, « Trajectoires budgétaires à court et à moyen terme relatives au Programme de Stabilité 2009-2012 ajusté », Septembre 2009, p. 12.

Selon les estimations les plus récentes du BFP (décembre 2009, projection de base), le déficit 2010 devrait au départ s'avérer de 1,2% de PIB inférieur à ce qui était anticipé en septembre par la Section (avant élaboration des budgets 2010 des différents niveaux de pouvoirs) dans son scénario à politique inchangée. Cet écart peut s'expliquer grosso modo :

- 1) pour près de 0,2% de PIB par des charges d'intérêts plus basses qu'escompté à l'époque;
- 2) pour 0,5% de PIB environ par l'impact budgétaire cyclique (stabilisateurs automatiques) d'une croissance plus favorable qu'initialement escompté (un écart de croissance d'au minimum 1%) ;
- 3) pour 0,7% de PIB par l'impact effectif attendu en SEC95 des mesures discrétionnaires restrictives incorporées dans les divers budgets 2010 ;
- 4) à l'inverse, le déficit structurel hérité de 2009, avant mesures correctrices prises dans le cadre des budgets 2010 déposés, était certainement plus élevé qu'initialement escompté (à concurrence de 0,2% de PIB au moins).

Cette modification à la fois de la base d'amorçage 2010 et des perspectives de croissance et de taux d'intérêt pour les années post-2010 a conduit la Section à procéder à une réévaluation complète de la trajectoire normative à l'horizon 2015.

Cette réévaluation intègre l'impact escompté des mesures budgétaires et fiscales clairement identifiées contenues dans les divers budgets 2010. Selon les estimations disponibles, ceci devrait se traduire en 2010 par une amélioration perceptible de la situation budgétaire. Ceci devrait se traduire par une réduction de 0,7% à 0,8% de PIB du déficit budgétaire selon les sources, malgré un léger retournement à la hausse du poids des charges d'intérêts (+0,1% de PIB). Ceci résulterait d'une nette amélioration du solde primaire et en particulier du solde primaire structurel (+0,7% de PIB). Les services de la Commission européenne partagent cette analyse pour l'année 2010.

Par contre, même si le budget fédéral élaboré à l'automne contient une pré-configuration du budget 2011 et intègre à cet effet une série de mesures qui devraient en principe affecter favorablement les réalisations budgétaires 2011, la projection à politique inchangée du BFP, de même d'ailleurs que les estimations de la Commission européenne, indiquent qu'à ce stade, ces mesures fédérales complémentaires ne sont pas suffisamment précisées ou opérationnelles que pour influencer favorablement, comme en 2010, l'évolution des soldes primaires effectifs et structurels. On retrouve en effet pour 2011 dans la Projection du BFP à politique inchangée, une stabilisation à 1,5% du déficit primaire effectif, et une détérioration de 0,3% % de PIB du solde primaire structurel estimé (50), dont la moitié environ sous l'influence du cycle des investissements des Pouvoirs locaux.

50 Correspondant à peu de choses près à l'alourdissement des dépenses de prestations sociales cycliquement corrigées ou structurelles.

La Section est d'avis que l'amélioration récente, même encore fragile et incertaine, des perspectives de reprise économique modérée en 2010-2011 doit être mise à profit pour consolider et crédibiliser davantage l'effort de redressement budgétaire entrepris. Les gains budgétaires cycliques associés à cette reprise plus rapide et précoce qu'anticipé doivent être intégralement mobilisés au profit d'une amélioration plus rapide de la situation budgétaire, et ce à tous les niveaux de pouvoirs. Le niveau élevé d'endettement belge, qui re-dépassera selon toute vraisemblance en 2010 la barre psychologique des 100% de PIB, rend en effet les finances publiques belges potentiellement vulnérables à toute baisse de crédibilité de ses engagements budgétaires. Celle-ci pourrait en effet se traduire par des tensions sur les taux d'intérêts qui augmenteraient les spreads et se matérialiseraient par un renchérissement dommageable des conditions de financement de la dette publique. Il est donc important, pour ne pas compliquer l'équation budgétaire, de maintenir et renforcer la crédibilité des engagements budgétaires à court et moyen terme de la Belgique.

Pour l'établissement d'une trajectoire normative actualisée, la Section a considéré qu'il importait d'intégrer les engagements budgétaires officiels inscrits pour 2010 dans l'Accord de coopération du 15 décembre 2009, soit un déficit visé de 5,1% de PIB. L'écart par rapport aux résultats des projections du BFP et de la BNB est de 0,3% de PIB, intégralement au niveau de l'Entité II, et cet écart est supposé rester inchangé jusqu'à la fin de la période de projection (2015), au niveau de l'Entité II également.

La Section estime néanmoins, sur base des écarts constatés au niveau de l'Entité II entre les objectifs budgétaires officiels et les réalisations probables en base SEC95 – moins favorables - estimées pour 2010 par la BNB et le BFP conjointement, qu'un effort additionnel concret d'ajustement budgétaire, de l'ordre de 0,2 à 0,3% de PIB sera selon toute vraisemblance requis, principalement au niveau des Pouvoirs locaux, pour atteindre effectivement les objectifs visés. Le déficit global de 5,1% de PIB visé pour 2010 signifie également que les améliorations 2010 qui découleraient en cours d'année d'une reprise cyclique plus vigoureuse qu'anticipé soient intégralement mobilisées au profit d'une réduction accélérée du déficit et non de mesures de relance additionnelles.

Par contre, sur base des projections établies par le BFP et confirmées par la BNB, aucune amélioration complémentaire comparable ne ressort pour l'année 2011 des projections à politique inchangée, avec un déficit qui resterait pratiquement inchangé malgré l'hypothèse d'une croissance renforcée supérieure au potentiel. Ceci signifie que les mesures décidées et identifiables dans le cadre de la préfiguration du budget 2011 du Pouvoir fédéral, ainsi que les incidences complémentaires en 2011 des mesures des Budgets 2010 des Entités fédérées ne sont pas à ce stade d'envergure suffisantes, ou ne sont pas suffisamment précisées et concrétisées à ce jour que pour se traduire en amélioration claire de la trajectoire post-2010 dans les projections macro-budgétaires du BFP et de la BNB à politique inchangée.

Et au-delà de 2011, malgré des hypothèses de croissance qui restent élevées, le scénario à politique inchangée débouche sur un déficit qui reste supérieur à 5% de PIB et qui se creuserait à nouveau, même si modérément, principalement sous l'influence d'une tendance haussière du poids des charges d'intérêts en contexte d'effet « Boule de neige » persistant.

Sur cette base, le déficit attendu révisé en 2015 à politique inchangée est de 5,5% de PIB. Par conséquent, la nouvelle trajectoire normative part de l'hypothèse que le déficit 2015 à politique inchangée, soit en l'occurrence ici 5,5% de PIB, doit être éliminé en 5 ans (période 2010-2015), soit une amélioration requise de 1,1% de PIB en moyenne annuelle. Si ceci devait s'opérer moyennant un effort d'ajustement budgétaire progressif, réparti, comme dans l'Avis de septembre 2009, quasi-linéairement sur l'ensemble de la période, en commençant par 2011, le solde budgétaire normé en 2012 s'établirait à 3,2% de PIB, soit un niveau très proche mais néanmoins supérieur au maximum de 3% de PIB recommandé par le Conseil ECOFIN. La Section a dès lors repris l'idée, inscrite dans le Programme de stabilité actualisé de septembre 2009, d'un effort budgétaire en 2012 de 1,3% de PIB (soit un effort budgétaire additionnel de 0,2% de PIB au-delà de cette moyenne annuelle de 1,1% de PIB), l'année 2012 étant une année au cours de laquelle la reprise économique est supposée atteindre sa pleine vigueur (croissance réelle escompté de 2,2%). Cet effort additionnel en 2012 (réversible en 2013) pourrait par ailleurs correspondre à un effort de lissage du cycle des investissements des Pouvoirs locaux, qui reste prononcé dans la projection du BFP (avec une hausse escomptée de 0,2% de PIB de ces investissements en 2012).

Tableau 32
Trajectoire budgétaire normée actualisée avec pour 2010 les objectifs de l'Accord de coopération de décembre 2009 comme base d'amorçage

Nouvelle Trajectoire normée de l'ensemble des APU	2010	En % PIB				
		2011	2012	2013	2014	2015
Trajectoire de BNF à politique inchangée	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Trajectoire normée (BNF) post-2010	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
Ecart de BNF / Polit. Inch. = amélioration requise / 2010	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
Id., Ecart annuel = améliorat. complémentaire		1,1%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%
* Réduction induite de charges d'intérêts	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%
* Ecart de solde prim. = Effort primaire cumulé	0,0%	1,1%	2,4%	3,1%	4,1%	5,0%
Id., Ecart annuel = Effort discrétionn. complém.		1,1%	1,3%	0,8%	1,0%	0,9%

(°) Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes peut différer du total correspondant.

Le profil d'ajustement retenu par la Section conduit alors à retenir l'objectif d'un déficit public global ramené à 4,1% de PIB en 2011, 3,0% de PIB en 2012 et 2,0% de PIB en 2013 et 1,0% de PIB en 2014, avant le retour à l'équilibre en 2015. Ce profil découle en partie de la trajectoire à politique inchangée telle que retenue par la Section, sur base des évolutions budgétaires 2010-2014 anticipées par le BFP. Cette trajectoire n'intègre en principe, notamment en 2011 et au-delà, que la partie des mesures budgétaires décidées pour 2011 dont on peut être certain qu'elles auront un impact effectif et mesurable. Cela veut dire que pour une part, probablement limitée, l'effort complémentaire global de 1,1% de PIB inscrit ici pour 2011 englobe, notamment au niveau du Pouvoir fédéral et des Entités fédérées, des éléments de politique budgétaire déjà annoncés ou prévus mais dont les modalités d'exécution doivent encore être concrétisées ou opérationnalisées.

Compte tenu des gains induits de charges d'intérêts (0,5% de PIB à l'horizon 2015), ceci correspond à un effort cumulé de 5,0% de PIB à réaliser en termes de solde primaire et répartir sur 5 ans également, dont 2,35% de PIB environ les deux premières années et 2,65% de PIB les trois années suivantes (période 2013-2015). En termes annuels et sur la même période, il s'agit d'un effort qui reste très important mais qui est néanmoins un peu inférieur à ce qui était prévu et recommandé tant par la Section dans son Avis de septembre 2009 que par le Complément du Programme de stabilité 2009-2013 (51).

Dans cette hypothèse, la réduction progressive des déficits devrait se traduire par un ralentissement puis une inversion de la progression du taux d'endettement (inversion de l'effet « Boule de neige ») à partir de 2012-13.

On ne peut non plus totalement exclure qu'une croissance cumulée 2011-2012 plus élevée que dans le scénario de base du BFP, comme dans la variante testée par ce dernier (avec un surplus de croissance de 0,4% en deux ans et un gain budgétaire associé de 0,2% de PIB environ), contribue à atteindre l'objectif 2012 recommandé par le Conseil européen, sans imposer l'effort restrictif complémentaire de 0,2% de PIB postulé ici en 2012.

Dans tous les cas de figure, la crédibilité des engagements budgétaires des autorités belges ressortirait renforcée si dès 2010 - par exemple dans le cadre du contrôle budgétaire en début d'année et au plus tard d'ici l'été 2010 - un programme pluriannuel d'ajustement budgétaire (au sens large) était décidé pour les années 2011 et au-delà. Celui-ci devra à la fois compléter et concrétiser ce qui a déjà été décidé en 2009 dans le cadre des budgets 2010-2011, et permettre d'atteindre les objectifs chiffrés repris ci-avant. Ce programme pluriannuel devrait comprendre un ensemble de mesures budgétaires et fiscales structurelles produisant un rendement progressivement et significativement croissant dans le temps, au-delà de la fin de l'actuelle législature fédérale. En 2011, l'effort restrictif à mettre en œuvre devrait atteindre 1,1% de PIB, sur base d'un objectif de déficit budgétaire 2010 de 5,1% de PIB supposé atteint.

II.5.2 Soldes budgétaires normés actualisés par grandes Entités

Parallèlement à la ré-actualisation de la trajectoire normative globale, il a été procédé à la révision des trajectoires normées correspondantes pour les deux grandes Entités. Comme pour la projection globale relative à l'ensemble des administrations publiques, la référence de départ ou base d'amorçage 2010 pour chaque grande Entité est ici l'Accord de coopération de décembre 2009, avec des objectifs budgétaires respectifs de -4,1% et -1,0% de PIB pour l'Entité I et l'Entité II. Pour les *évolutions* 2010-2015, les trajectoires des deux grandes Entités, comme pour le total consolidé des administrations publiques, sont directement dérivées de la projection du BFP à politique inchangée. L'effort d'ajustement budgétaire global et cumulé requis est alors proportionnellement réparti sur chaque grande Entité selon la clé de répartition fixe 65% / 35%, qui a fait l'objet d'un accord jusqu'en 2012 inclus entre le Pouvoir fédéral et les Entités fédérées.

51 Soit 1,0% de PIB en moyenne annuelle comparativement à 1,25% dans l'Avis de septembre de la Section (voir Tableau 1 page 11 de cet Avis) ainsi que dans le Complément du Programme de stabilité 2009-2013 de septembre 2009 (Tableau 4 page 9 de ce Programme).

Les informations disponibles indiquent cependant clairement que l'Entité II ne pourra réaliser effectivement en termes SEC95 l'objectif 2010 d'un déficit consolidé de 1% de PIB, que moyennant une contribution plus que proportionnelle (supérieure à 35%) cette année-là à l'effort global d'ajustement budgétaire. Cette contribution supplémentaire en 2010 de l'Entité II, qui peut être actuellement évaluée à 0,2% de PIB environ, doit donc être mise en déduction de l'effort complémentaire proportionnel à fournir de sa part à l'effort global requis précité en 2011 (1,1% de PIB). De cette manière, et conformément à l'accord conclu jusqu'en 2012 quant à la clé de répartition « 65% / 35% » des efforts entre les deux Entités, la contribution cumulée sur deux ans de l'Entité II à l'effort global serait ramenée à sa part convenue de 35%, et « l'anomalie » de 2010 peut être corrigée.

Au cas où le déficit budgétaire effectif de l'Entité II dépasserait en 2010 et en SEC95 l'objectif fixé de 1,0% de PIB, alors l'effort d'ajustement à opérer par cette Entité devrait être majoré d'autant en 2011 et au plus tard en 2012, sans impact sur l'effort à réaliser par l'Entité I. Un raisonnement symétrique prévaut évidemment en cas de dépassement de l'objectif budgétaire 2010 par l'Entité I.

Les trajectoires normatives qui découlent de ces principes et modalités d'application sont reprises dans le tableau ci-dessous. Pour les années post-2012, les trajectoires respectives des deux grandes Entités sont basées sur une hypothèse de prolongation au-delà de 2012 de l'application de la clé de répartition « 65% / 35% » ; elles sont donc à ce titre purement indicatives, d'autres trajectoires post-2012 par Entité pouvant résulter de l'application de clés de répartition alternatives, telles que celles explorées par la Section dans son Avis de septembre 2009.

Tableau 33
Répartitions des objectifs par Entités

Nouvelle Trajectoire normée par Entité (°)	En % PIB					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trajectoire de BNF à politique inchangée	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
+ Entité I	-4,1%	-4,1%	-4,2%	-4,3%	-4,5%	-4,7%
+ Entité II	-1,0%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%
Amélioration de BNF requise - Clé 65% / 35%	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
+ Entité I (65%)	0,0%	0,8%	1,7%	2,3%	3,0%	3,7%
+ Entité II (35%)	0,0%	0,2%	0,7%	1,0%	1,4%	1,8%
BNF Normés (post. 2010) avec clé 65% / 35%	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
+ Entité I	-4,1%	-3,3%	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-1,0%
+ Entité II	-1,0%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,0%

(°) Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes peut différer du total correspondant.

Dans cette configuration, tenant compte des efforts spécifiques – et asymétriques entre Entités - nécessaires en 2010 pour atteindre les objectifs fixés dans l'accord de coopération, la clé de répartition « 65% / 35% » serait à nouveau respectée sur l'ensemble des deux années 2010-2011 ainsi bien sûr qu'à l'horizon 2012.

Ceci conduirait pour l'Entité II à un objectif de déficit en base SEC95 de 0,8% de PIB et 0,4% de PIB respectivement en 2011 et 2012. Pour les années 2011-2012, une répartition entre les Entités fédérées et les Pouvoirs locaux est proposée ici à titre indicatif.

Il conviendra cependant aux Entités fédérées d'assurer un suivi étroit de l'assainissement des finances des Pouvoirs locaux, de sorte que progressivement, d'ici 2013, un retour à l'équilibre en moyenne de cycle soit redevenu effectif à leur niveau.

Pour ce qui est de l'Entité I, son déficit devrait être ramené de 4,1% de PIB à 3,3% de PIB et 2,6% de PIB respectivement en 2010, 2011 et 2012.

CHAPITRE III EVALUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS AU COURS DE LA PÉRIODE 2007-2010

III.1 Introduction

Il faut remonter à l'Avis de 2007 (52) pour trouver un rapport détaillé du Conseil supérieur des Finances relatif à la situation budgétaire de chacune des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs.

Depuis lors, dans les avis successifs de la Section l'évaluation s'est limitée au niveau de l'entité II et de ses composantes en raison d'incompatibilité entre le moment de l'Avis et la disponibilité des données, ou bien la priorité a été donnée à un avis orienté de manière prospective à propos des trajectoires budgétaires à court et à moyen terme en vue de la préparation des programmes de stabilité successifs.

Dans le présent chapitre, il est renoué avec une analyse de la situation budgétaire au cours de la période 2007-2010 : pour les deux premières années les résultats budgétaires sont évalués par rapport aux objectifs fixés par le passé et pour les années 2009 et 2010 les prévisions budgétaires (53) sont évaluées par rapport à l'accord budgétaire du 15 décembre 2009, ratifié par le Comité de concertation du 16 décembre 2009.

III.2 Evaluation des réalisations budgétaires 2007-2008 par rapport aux objectifs convenus

Les objectifs budgétaires de chacune des Communautés et des Régions pour les années 2007-2008, tels qu'ils ont été fixés lors des accords successifs entre les entités fédérées et le pouvoir fédéral, sont résumés dans les deux tableaux suivants.

En ce qui concerne l'année budgétaire 2007, les objectifs sont le résultat des accords budgétaires successifs conclus avant les élections fédérales de juin 2007.

52 « Evaluation de l'exécution du programme de stabilité en 2006 et perspectives pour 2007-2011 » - juillet 2007, avec présentation des réalisations budgétaires des Communautés et des Régions au cours de la période 2003-2006.

53 Dans la mesure du possible l'évaluation a été étendue aux réalisations de l'année budgétaire 2009 sur base de chiffres très provisoires.

Tableau 34
Objectifs budgétaires des Communautés et des Régions
pour l'année budgétaire 2007

	Accord budgétaire 2005-2010	Communauté	Communauté	Région	Région de	Communauté	COCOF	OCC	CCF	Total des	
		flamande	française	wallonne	Bruxelles- Capitale	germano- phone				communautés et régions	en % PIB
2007											
1	Convention 15.12.2000	198,31	-4,96	-69,41	-27,27	0,00	0,00	0,00	0,00	96,69	0,0%
2	compensation retenue pécule de vacances	31,09	10,88	9,16	1,00	0,32	1,86	0,00	0,00	54,31	0,0%
3	correction SEC	126,59	0,00	110,08	-39,53	0,00	0,00	0,00	0,00	275,20	0,1%
4	correction FADELS	-51,56	-	-47,99	-12,43	-	-	-	-	-111,99	0,0%
5=1+2+3+4	subtotal 1	304,44	5,92	1,84	-0,18	0,32	1,86	0,00	0,00	314,20	0,1%
6	compens. contribution complémentaire 2005 (CC 08.07.2005)	-145,00	-	-61,18	-39,80	-	-	-	-	-245,98	-0,1%
7=5+6	subtotal 2 <i>(en solde net de financement SEC)</i>	159,44	5,92	-59,35	-39,98	0,32	1,86	0,00	0,00	68,22	0,0%
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)		
8	effort complémentaire selon l'accord CIFB 16.10.2006 :	187,0	-4,4	67,4	15,6	0,0	0,0	0,0	0,0	265,7	0,1%
8.1	<i>réserve sur le Fonds de l'Avenir</i>	187,0								187,0	0,1%
8.2	<i>corr. pour la partie de la plus-value impôts régionaux 2005 qui n'a pas été traduit dans une amélioration de l'objectif solde probable 2006 (c) (d)</i>			14,5	12,8					27,3	0,0%
8.3										0,0	0,0%
8.3			-4,4	52,9	2,8					51,4	0,0%
9=7+8	objectif ajusté 2007 après CIFB 16.10.2006 <i>(en solde net de financement SEC)</i>	346,4	1,5	8,1	-24,3	0,3	1,9	0,0	0,0	333,9	0,1%
10	transfert de normes entre la Cfr et la RW			-38,5	38,5						
11=9+10	objectif 2007	346,4	-37,0	46,6	-24,3	0,3	1,9	0,0	0,0	333,9	0,1%

- (a) Compte tenu de la décision du CC du 8/6/2005 relative à la répartition des codes 8.
- (b) Compte tenu de l'accord entre RW, Cfr, CG et COCOF relatif à la répartition de la compensation de la retenue sur le pécule de vacances (tel que communiqué dans CC 8/6/2005).
- (c) Communauté française : avant prise en compte de la nouvelle clé relative aux étudiants pour l'année scolaire 2005-2006 (dont solde 2006 à concurrence de -4,4 millions d'euros sur base de la clé étudiant de l'année scolaire 2004-2005).
- (d) L'effort conjoint de la Région wallonne et de la Communauté française s'élève ainsi à 63,05 millions d'euros. Cet effort est maintenu mais la répartition entre les deux Entités peut changer en raison de l'incidence négative de la nouvelle clé de répartition sur la Communauté française (le solde 2006 s'élève ainsi -7,6 au lieu de -4,4 millions d'euros).

A l'occasion du contrôle budgétaire 2008, le nouveau gouvernement fédéral a négocié avec les Entités fédérées au début de l'année 2008 une révision des objectifs existants pour l'année budgétaire 2008 tels qu'ils découlaient d'accords antérieurs.

Le 19 février 2008, il a été convenu entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des entités fédérées d'augmenter de 500 millions d'euros l'objectif budgétaire de l'ensemble des Communautés et des Régions. L'objectif de l'ensemble des Communautés et des Régions a ainsi été augmenté de +30,75 millions d'euros à +530,25 millions d'euros. A l'exception d'un montant de 80,5 millions d'euros annoncé par la Communauté flamande au titre de mise en réserve sur le Fonds pour l'avenir (Toekomstfonds) et d'un montant de 30,00 millions d'euros par lequel la Région de Bruxelles-Capitale s'engageait sous la forme d'une réduction de la dette des communes bruxelloises, la répartition de cet effort ne fut pas entièrement décidée. Un accord sur la répartition entre les Entités fédérées des montants de 360 millions d'euros et de 29 millions d'euros ne fut jamais atteint de sorte que la décision du 19 février 2008 est restée lettre morte.

Tableau 35
Proposition initiale d'objectifs budgétaires des Communautés et des Régions
pour l'année budgétaire 2008

(en millions d'euros, sauf mention contraire)

	Accord budgétaire 2005-2010	Communauté	Communauté	Région	Région de	Communauté	COCOF	CCC	CFI	Total des	
		flamande	française	wallonne	Bruxelles- Capitale	garnano- phone					communautés et régions
	2008										
1	Convention 15.12.2000	138,82	-2,48	-49,58	-19,83	0,00	0,00	0,00	0,00	66,90	0,0%
2	compensation retenue pécule de vacances	31,09	10,88	9,16	1,00	0,32	1,86	0,00	0,00	54,31	0,0%
3	correction SEC	126,59	0,00	110,08	38,53	0,00	0,00	0,00	0,00	275,20	0,1%
4	correction FADELS	-44,45	-	-42,71	-12,52	-	-	-	-	-99,69	0,0%
5=1+2+3+4	subtotal 1	252,05	8,40	26,95	7,17	0,32	1,86	0,00	0,00	236,76	0,1%
6	compens. contribution complém 2005 (CC 08.07.2005)	-115,00	-	-	-	-	-	-	-	-115,00	0,0%
7=5+6	subtotal 2 <i>(en solde net de financement SEC)</i>	137,05	8,40	26,95	7,17	0,32	1,86	0,00	0,00	181,76	0,1%
		(a) (b)		(a) (b)	(a) (b)						
8	compens. contribution complém 2006 (CC 26.10.2005)	-101,44	-	-42,97	-6,60	-	-	-	-	-151,00	0,0%
9=7+8	subtotal 3 (c)	35,61	8,40	-16,01	0,58	0,32	1,86	0,00	0,00	30,75	0,0%
10	accord 19.02.2008	Présent accord n'a jamais été exécuté en raison de l'absence de la fixation des clés de répartition								499,50	0,1%
10.1	contribution écart série historique	à répartir								360,00	0,1%
10.2	50% de la réservation Fonds de l'Avenir	80,50								80,50	0,0%
10.3	réduction dette communes bruxelloises	30,00								30,00	0,0%
10.4	augmentation cotis. responsabilisation	à répartir								29,00	0,0%
11=9+10	objectif ajusté 2008	répartition reste à déterminer								530,25	0,2%

- (a) Compte tenu de la décision du CC du 8/6/2005 relative à la répartition des opérations code 8.
- (b) Compte tenu de l'accord entre RW, CFr, CG et COCOF relatif à la compensation de la retenue sur le pécule de vacances (telle que communiquée lors du CC du 8/6/2005).
- (c) En ce qui concerne la CFI : y compris la compensation de la contribution supplémentaire 2005 sur les objectifs de 2006-2010 : pour l'année budgétaire 2008 la compensation est de 115 millions d'euros.
- En ce qui concerne la CFI, la RW et la RBC : y compris la compensation de la contribution supplémentaire en 2006 sur les objectifs 2008 et 2009 et dans l'hypothèse où la contribution convenue pour 2006 est intégralement réalisée : dans ce cas la compensation totale pour l'année budgétaire s'élève à 151,0 millions d'euros.

On en revient donc aux décisions prises en 2007 en ce qui concerne les normes budgétaires de l'année budgétaire 2008. Les objectifs budgétaires correspondent par conséquent aux soldes mentionnés à la ligne sous-total 3, à savoir un excédent de financement de 35,75 millions d'euros ce qui, exprimé en pourcentage du PIB, constitue un équilibre.

Le respect des objectifs est présenté dans les tableaux ci-dessous. Les soldes réalisés sont des soldes de financement SEC (54) mais – conformément à l'approche CSF – le solde du Fonds flamand des soins de santé (Zorgfonds) est ajouté à la Communauté flamande. Contrairement à l'ICN, le CSF range ce Fonds dans le sous-secteur des Communautés et des Régions et non dans la Sécurité sociale.

Le calcul des soldes de financement SEC à partir des soldes du regroupement économique et les corrections qui rendent possible le passage aux soldes de financement SEC sont détaillés en annexe ...

54 Tels que publiés dans « Comptes des administrations publiques 2008 » par l'Institut des Comptes nationaux.

Tableau 36
Respect des normes par les Communautés et les Régions en 2007

Solde net de financement (x 1.000.000 euro)	Réalisations 2007	Objectifs 2007	Ecart
L'ensemble des c&r hors Vlaams Zorgfonds	1.235,1		
L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds	1.265,4	333,9	931,5
dont Vlaams Zorgfonds	30,3		
dont correction statistique	7,9		
en % du PIB			
L'ensemble des c&r hors Vlaams Zorgfonds	0,4%		
L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds	0,4%	0,1%	0,3%
dont Vlaams Zorgfonds	0,0%		
Communauté flamande hors <i>Vlaams Zorgfonds</i>	1.018,1		
Communauté flamande yc. <i>Vlaams Zorgfonds</i>	1.048,4	346,4	702,0
<i>dont Vlaams Zorgfonds</i>	30,3		
Communauté française	-32,6	-37,0	4,4
Communauté germanophone	2,1	0,3	1,7
Région wallonne	224,8	46,6	178,2
Région de Bruxelles - Capitale	6,9	-24,3	31,2
Commission communautaire flamande	-7,8	0,0	-7,8
Commissions communautaire française	5,4	1,9	3,5
Commission communautaire commune	10,3	0,0	10,3
<i>avant correction statistique :</i>			
Total c&r hors Vlaams Zorgfonds	1.227,2		
Total c&r yv. Vlaams Zorgfonds	1.257,5	333,9	923,6

Avec un excédent de financement de 0,4% du PIB, le résultat est environ quatre fois plus élevé que l'objectif de +0,1% du PIB. La plus grande partie de l'écart total à concurrence de 0,3% est attribuable à la Communauté flamande, même sans imputation du Fonds des soins de santé (Zorgfonds) qui n'enregistre en 2007 qu'un excédent limité. Les 24% restants de l'écart sont attribuables pour la plus grande partie à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'exception de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale, tous les accords conclus ont été respectés en vue de la réalisation de surplus ou au minimum d'un équilibre. La Communauté française a pu limiter le déficit dans les limites convenues et la Région bruxelloise a même réalisé un excédent limité.

A l'exception de la Commission communautaire flamande qui a clôturé l'année budgétaire 2007 avec un déficit, les soldes de financement des autres Entités fédérées ont été meilleurs que les engagements budgétaires contractés. Les Entités visées ici sont la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Communauté germanophone.

En ce qui concerne le respect des normes en 2008, il convient d'examiner la reprise par la Région flamande des dettes des Communes flamandes (et de la Commission communautaire flamande), en particulier en ce qui concerne le traitement de cette opération dans le cadre de l'évaluation normative effectuée par le CSF.

Il s'agit d'une reprise de dette au sens du SEC95 par laquelle le nouveau débiteur (à savoir la Région flamande) se substitue aux débiteurs antérieurs (à savoir les Communes flamandes) et se trouve de ce fait obligé de rembourser la dette. Une telle reprise de dette est comptabilisée comme un transfert de capital (55) qui obère le solde de financement de la Communauté flamande à concurrence de tout le montant de la reprise de dette (651,3 millions d'euros) et qui améliore à due concurrence le solde de financement des communes. Cette compensation implique que le solde de financement de l'Entité II n'est pas affecté par cette opération.

Pour cette raison, le CSF a accédé à la demande de la Région flamande de nuancer l'appréciation du dépassement de la norme de la Région flamande (à concurrence de 651,3 millions d'euros) en mentionnant que cette opération est entièrement compensée au niveau des communes flamandes (à concurrence de 635,3 millions d'euros) et de la Commission communautaire flamande (à concurrence de 16,0 millions d'euros).

55 Plus précisément dans la rubrique « autres transferts de capital ».

Tableau 37
Respect des normes par les Communautés et les Régions en 2008

Solde net de financement (x 1.000.000 euro)	Réalizations 2008 (a)	Objectifs 2008	Ecart
L'ensemble des c&r hors Vlaams Zorgfonds	-205,5		
L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds	4,0	30,8	-26,7
<i>dont Vlaams Zorgfonds</i>	<i>209,5</i>		
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	<i>-651,3</i>		
<i>dont : correction statistique</i>	<i>-30,8</i>		
<i>L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds, hors reprise dette</i>	<i>655,3</i>	<i>30,8</i>	<i>624,6</i>
en % du PIB			
L'ensemble des c&r hors Vlaams Zorgfonds	-0,1%		
L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds	0,0%	0,0%	0,0%
<i>dont Vlaams Zorgfonds</i>	<i>0,1%</i>		
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	<i>-0,2%</i>		
<i>L'ensemble des c&r yc. Vlaams Zorgfonds, hors reprise dette</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,2%</i>
Communauté flamande hors Vlaams Zorgfonds	-65,7		
Communauté flamande yc. Vlaams Zorgfonds	143,8	35,6	108,2
<i>dont Vlaams Zorgfonds</i>	<i>209,5</i>		
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i> <i>(détérioration du SNF de la Rég. flam. compensée par amélioration du</i> <i>SNF des communes flamandes et de la CCFI. (a))</i>	<i>-651,3</i>		
<i>Communauté flamande yc. Vlaams Zorgfonds, hors reprise dette</i>	<i>795,1</i>	<i>35,6</i>	<i>759,5</i>
Communauté française	58,6	8,4	50,2
Communauté germanophone	3,8	0,3	3,4
Région wallonne	-191,3	-16,0	-175,3
<i>dont litige avec Eurostat sur la classification de dépenses (subside en</i> <i>capital ou OCPP)</i>	<i>158,9</i>		<i>158,9</i>
Région de Bruxelles - Capitale	-0,8	0,6	-1,4
Commission communautaire flamande	20,1	0,0	20,1
<i>dont reprise de dette par la Région flamande</i>	<i>16,0</i>		
Commission communautaire flamande hors reprise dette	4,1	0,0	4,1
Commissions communautaire française	-2,3	1,9	-4,2
Commission communautaire commune	3,0	0,0	3,0
<i>avant correction statistique :</i>			
Total c&r hors Vlaams Zorgfonds	-174,7		
Total c&r yc. Vlaams Zorgfonds	34,8	30,8	4,1
<i>dont reprise dette des communes flamandes et de la CCFI</i>	<i>-651,3</i>		
Total c&r yc. Vlaams Zorgfonds, hors reprise dette	686,1	30,8	655,4

Pour l'ensemble des Communautés et des Régions, le résultat pour l'année budgétaire 2008 exprimé en pourcentage du PIB correspond à l'objectif budgétaire d'un équilibre. Contrairement à ce qui avait été le cas au cours de l'année précédente, la contribution du Fonds de santé flamand pour l'année 2008 avec un excédent de presque 0,1% du PIB s'est avérée déterminante pour réaliser l'objectif.

L'équilibre est atteint après prise en compte de la reprise de dette par la Communauté flamande qui a été explicitée ci-dessus. Abstraction faite de la reprise de dette et de son impact négatif sur le solde de financement de la Région flamande, et donc sur celui de l'ensemble des Communautés et des Régions, le solde de financement total y compris le Fonds des soins flamand se serait élevé à 0,2% du PIB.

L'excédent de financement de la Communauté française et dans une moindre mesure celui de la Communauté flamande représente même après les reprises de dette précitées un multiple de leurs objectifs respectifs. La Communauté germanophone, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire Commune ont également réalisé des soldes meilleurs que les objectifs convenus. Ces marges ont cependant été compensées par le dépassement de l'objectif de la Région wallonne et dans une moindre mesure de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que de la Commission communautaire française. Le dépassement de la part de la Région wallonne résulte en grande partie de la question en suspens entre la Région et l'ICN/Eurostat à propos de la classification de dépenses qui sont considérées dans la SEC comme des subventions en capital plutôt que des octrois de crédit et prises de participation, ceci faute d'une réfutation par la Région des arguments avancés dans ce sens.

III.3 Evaluation des perspectives budgétaires 2009 – 2010 sur base de l'accord budgétaire de décembre 2009

Lors de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget du 15 décembre 2009, un nouvel accord a été conclu entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées en ce qui concerne les objectifs budgétaires pour la période 2009-2010 (56).

Outre les objectifs pour les communautés et les régions prises individuellement ainsi que pour le secteur des autorités locales, cet Accord spécifie également les objectifs pour l'Entité I et ses sous-secteurs, le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. Il a pour autre particularité de contenir des objectifs pour les différents niveaux de pouvoirs qui correspondent aux soldes prévus dans leurs budgets respectifs pour la période concernée, c'est-à-dire le budget ajusté 2009 et le budget initial 2010.

56 Confirmés par le Comité de concertation Gouvernement fédéral / Gouvernements des Communautés et des Régions du 16 décembre 2009.

Tableau 38

Accord du 15 décembre 2009 entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées concernant les objectifs budgétaires pour la période 2009 - 2010

année budgétaire	2009	2010	2009	2010
	(x 1.000.000 euro)		(en % du PIB)	
ensemble des administrations publiques	-19.585,6	-17.351,9	-5,8%	-5,1%
pouvoir fédéral	-13.872,7	-12.337,4	-4,1%	-3,6%
sécurité sociale	-3.065,9	-1.733,1	-0,9%	-0,5%
entité I	-16.938,6	-14.070,5	-5,0%	-4,1%
Communauté flamande	-997,0	-493,3	-0,3%	-0,1%
Communauté française	-266,5	-727,1	-0,1%	-0,2%
Communauté germanophone	-32,0	-11,1	0,0%	0,0%
Commission communautaire française	-4,0	-2,0	0,0%	0,0%
Région wallonne	-406,9	-364,7	-0,1%	-0,1%
Région de Bruxelles - Capitale	-232,7	-313,0	-0,1%	-0,1%
Commission communautaire commune	0,0	0,0	0,0%	0,0%
total communautés et régions	-1.939,0	-1.911,2	-0,6%	-0,6%
pouvoirs locaux	-708,0	-1.370,2	-0,2%	-0,4%
entité II	-2.647,0	-3.281,4	-0,8%	-1,0%

La reprise dans l'Accord des soldes budgétisés suppose que les objectifs soient basés sur le solde de financement dérivé des perspectives budgétaires respectives de chaque niveau de pouvoir. Ceci implique notamment une prise en considération du périmètre de consolidation du niveau de pouvoir concerné et l'exclusion des opérations de gestion de la dette (recettes d'emprunts et amortissements – opérations code 9 dans le regroupement économique) et octrois de crédits et participations (opérations code 8) dans la détermination du solde. Une certaine sous-utilisation des crédits de dépenses a déjà été imputée sur le solde. Cette correction ainsi que d'autres, qui permettent de passer du solde budgétaire au sens strict au solde de financement, sont complétées par les niveaux de pouvoir respectifs, selon leur propre approche ou interprétation de la méthodologie SEC.

Sur base de ce qui précède, le risque existe que cet apport de chaque entité fédérée à la notion de solde de financement - telle que retenue dans l'Accord du 15 décembre 2009 - ne corresponde pas nécessairement totalement aux règles SEC actuellement en vigueur déterminées selon Eurostat et appliquées par l'ICN.

En cas d'incompatibilité entre le mode d'imputation visé dans l'Accord précité et la stricte méthodologie SEC, il est évident que non seulement la faisabilité des objectifs repris dans l'Accord est compromise, mais que l'objectif de l'ensemble des pouvoirs publics consistant à limiter d'ici 2012 le déficit à 3,0% de PIB et à atteindre l'équilibre en 2015, est aussi sérieusement menacé.

Une telle incompatibilité pourrait notamment résulter de la disposition de l'article 6, §2 de l'Accord visé, selon laquelle il est tenu compte, lors de la détermination des objectifs budgétaires minimaux (voir tableau ci-dessus) des hypothèses de base reprises dans le budget flamand (2009-2010), concernant l'imputation SEC appliquée relative aux dépenses en matière d'enseignement payées anticipativement en 2008 (355,8 millions d'euros) ainsi qu'aux transferts prévus en 2009 au Fonds d'égalisation flamand (57) (500 millions d'euros).

Pour ce qui est de la première hypothèse de base, la Communauté flamande part de l'imputation sur l'année budgétaire 2008 – et non 2009 comme l'ICN (58) – des dépenses en matière d'enseignement payées anticipativement en 2008. La seconde hypothèse concerne le transfert effectué en 2009 au Fonds d'égalisation ainsi que le remboursement du montant en 2010 dans les recettes générales.

Si l'Accord est appliqué à la lettre, cela signifie qu'en cas d'incompatibilité entre ces hypothèses flamandes et les règles SEC, l'objectif de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2009 est augmenté de 355,8 millions d'euros pour atteindre -1.352,8 millions d'euros, et que l'objectif pour l'année budgétaire 2010 est accru de 500 millions d'euros pour s'établir à -993,3 millions d'euros. **Le cas échéant, les objectifs précités pour l'ensemble des pouvoirs publics de -0,3% de PIB en 2012 et d'équilibre en 2015 sont compromis. Afin d'éviter un tel scénario catastrophe, il est indiqué d'effectuer la correction à la source de l'écart et au plus tard en 2012.**

Si besoin est, la Communauté flamande peut corriger le dérapage de 500 millions d'euros comme suit :

- s'en tenir à l'objectif d'un déficit maximal de -493,3 millions d'euros en 2010 et, par conséquent, absorber intégralement en un an la correction de 500 millions d'euros, partant d'un déficit provisoirement estimé à 1,2 milliard d'euros en 2009 ;
- si l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2011 est maintenu : reporter la correction de 500 millions d'euros à 2011, le déficit de financement maximal passant alors de -993,3 millions d'euros en 2010 à un équilibre en 2011 ;
- répartir la correction de 500 millions d'euros sur la période 2010-2012.

Quelle que soit la manière dont la correction est répartie dans le temps, la trajectoire normative doit apparaître intégralement dans le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. **Les efforts fournis ne peuvent donc pas être compensés par d'autres niveaux de pouvoir.**

57 ASBL Fonds d'égalisation relatif à la contribution de responsabilisation de la Communauté flamande – Fonds de pension flamand.

58 Les comptes des pouvoirs publics pour 2008, publiés par l'ICN en septembre 2009, ne tiennent pas compte de ces dépenses pour l'année budgétaire 2008 car ils prévoient l'imputation sur l'année budgétaire 2009.

III.4 Trajectoire à l'horizon 2012 des différentes Entités fédérées

A l'occasion de l'élaboration du budget initial de l'année 2010, les communautés et régions ont établi des estimations pluriannuelles provisoires dans lesquelles il est tenu compte des mesures d'assainissement qui avaient été annoncées dans les déclarations gouvernementales respectives.

Ces estimations pluriannuelles s'accordent avec la trajectoire normative qui est proposée dans le présent avis, mais elles méritent d'être interprétées avec prudence. Une première réserve s'impose quant à la constatation que les mesures annoncées n'ont pas nécessairement déjà été traduites intégralement en dispositions légales. De plus, ces estimations pluriannuelles sont hypothéquées par la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord budgétaire du 15 décembre 2009 et les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat en appliquées par l'INR.

Tableau 39
Trajectoire illustrative v.à.v. trajectoire normative jusqu'en 2012
pour les communautés et les régions

(x 1.000.000 euro)	2009	2010	2011	2012
Soldes nets de financement (SNF)	Objectifs accord budgétaire 15.12.2009		estimations pluriannuelles établies par les c&r (a)	
Communauté flamande	-997,0	-493,3	0,0	0,0
Communauté française	-266,5	-727,1	-548,0	-438,1
Communauté germanophone	-32,0	-11,1		
Région wallonne	-406,9	-364,7	-267,7	-134,4
Région de Bruxelles - Capitale	-232,7	-313,0	-254,1	-172,3
Commission communautaire française	-4,0	-2,0	-8,1	-11,5
Total	-1.939,0	-1.911,2	-1.077,9	-756,2
en % du PIB	-0,6% (b)	-0,6% (b)	-0,3% (b)	-0,2% (b)
Trajectoire normative (SNF) à partir de 2010	-0,7% R (c)	-0,6%	-0,5%	-0,2%
Ecart	-0,1%	0,0% (b)	-0,2% (b)	0,0% (b)

- (a) Estimations pluriannuelles établies par les Entités fédérées à l'occasion de l'élaboration du budget 2010 initial.
La Communauté flamande : pas d'actualisation des estimations pluriannuelles mais l'annonce de son ambition de réaliser l'équilibre en 2011.
- (b) Sans tenir compte de la différence d'imputation de certaines opérations budgétaires entre l'accord de décembre 2009 en les règles actuellement d'application telles que définies par Eurostat en appliquées par l'INR.
- (c) Réalisation sur base d'une estimation provisoire.

ANNEXES

ANNEXE 1 AU CHAPITRE 3

PASSAGE DU SOLDE REGROUPEMENT ECONOMIQUE AU SOLDE DE FINANCEMENT SEC POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 2007

	2007	Comm. flam. <i>(hors Zorgfonds)</i>	Comm. franç.	Rég. Wall.	RBC	Comm. german.	COCOF	CCC	CCFI	TOTAL C&R non consolidé (sauf soldes)
	dépenses :									
1	total en RE	22.324,4	7.589,8	6.118,0	3.297,3	179,4	319,8	69,8	122,5	40.021,1
2	amortissements de capital (code 9)	287,5	9,4	42,6	381,0	1,6	1,1	0,0	3,6	726,7
3 = 1-2	dépenses hors amortissements	22.036,9	7.580,4	6.075,4	2.916,3	177,9	318,8	69,8	118,9	39.294,4
4	O CPP (code 8)	236,1	0,0	179,7	191,6	0,0	1,1	0,0	0,0	608,5
5 = 3-4	dépenses RE (hors amortissements & O CPP)	21.800,9	7.580,3	5.895,7	2.724,7	177,9	317,7	69,8	118,9	38.685,9
6	<i>corrections SEC (ayant un impact sur le solde) :</i>	-300,0	117,8	235,9	37,0	0,0	1,1	0,0	0,0	91,8
	De Singel, MUHKA, Fonds de Pension, Gestion des garantis (non consolidés en RE)	2,1								2,1
	VRT fonds de pension (non consolidé en RE)	42,8								42,8
	BAM (Société de gestion de la mobilité à Anvers) (non consolidé en RE)	41,1								41,1
	ONSS cotisations oct./oct., --> janv./janv. : régul. en 2006 & 2007 (chaque fois 13 mois)	-73,0								-73,0
	dette TVA de Aquafin	-222,7								-222,7
	RTBf non consolidé en RE (VRT & BRF sont déjà consolidés)		126,0							126,0
	TEC non consolidé en RE (De Lijn & STIB sont déjà consolidés)			107,8						107,8
	Intérêts courus	-2,4	0,0		-24,6					-27,0
	Augmentation de capital FERI / FREY		-8,2	7,1			1,1			0,0
	Augmentation de capital SWL en SRLB			5,4						5,4
	Autres prise de participations	26,7		115,6	61,6					203,9
	réduction (sur l'IPP) pour tous ceux qui travaillent	-114,6								-114,6
7 = 5+6	dépenses après corrections SEC	21.500,9	7.698,1	6.131,6	2.761,7	177,9	318,8	69,8	118,9	38.777,7
	recettes									
8	total en RE	22.788,1	7.545,9	6.230,1	3.016,9	180,9	324,2	80,1	113,1	40.279,3
9	produits d'emprunts (code 9)	0,0	0,0	0,0	239,6	0,0	0,0	0,0	2,0	241,6
10 = 8-9	recettes hors emprunts	22.788,1	7.545,9	6.230,1	2.777,3	180,9	324,2	80,1	111,1	40.037,7
11	O CPP (code 8)	196,7	0,1	20,8	22,0	1,0	0,0	0,0	0,0	240,7
12 = 10-11	recettes RE (hors emprunts & O CPP)	22.591,4	7.545,8	6.209,3	2.755,3	179,9	324,2	80,1	111,1	39.797,0
13	<i>corrections SEC (ayant un impact sur le solde) :</i>	-72,4	119,8	147,2	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	207,9
	De Singel, MUHKA, Fonds de Pension, Gestion des garantis (non consolidés en RE)	6,9								6,9
	VRT fonds de pension (non consolidé en RE)	42,3								42,3
	BAM (Société de gestion de la mobilité à Anvers) (non consolidé en RE)	22,3								22,3
	RTBf non consolidé en RE (VRT & BRF sont déjà consolidés)		119,8							119,8
	TEC non consolidé en RE (De Lijn & STIB sont déjà consolidés)			117,5						117,5
	délai de paiement des impôts régionaux :	48,3		36,7	19,0					104,0
	- Pr I (2 mois)	1,1		0,1	-0,1					1,1
	- Dr de Succ (1 mois)	-3,3		17,8	9,9					24,4
	- TC (1 mois)	50,5		18,8	9,2					78,5
	délai pour le versement des impôts régionaux (1 mois)	-70,5		-7,0	-5,7					-83,2
	réduction (sur l'IPP) pour tous ceux qui travaillent	-121,7								-121,7
14 = 12+13	recettes après corrections SEC	22.519,0	7.665,6	6.356,5	2.768,6	179,9	324,2	80,1	111,1	40.004,9
15 = 12 - 5	solde de financement du RE	790,5	-34,6	313,5	30,6	2,1	6,5	10,3	-7,8	1.111,1
16 = 13 - 6	corrections SEC	227,6	2,0	-88,7	-23,7	0,0	-1,1	0,0	0,0	116,1
17 = 14 - 7	solde de financement net en SEC	1.018,1	-32,6	224,8	6,9	2,1	5,4	10,3	-7,8	1.227,2
18	correction statistique / autres écarts									7,9
19 = 17+18	solde global de financement net en SEC									1.235,1

ANNEXE 2 AU CHAPITRE 3

PASSAGE DU SOLDE REGROUPEMENT ECONOMIQUE AU SOLDE DE FINANCEMENT SEC POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 2008

2008		Comm. flam.	Comm. franç.	Rég. Wall.	RBC	Comm. german.	COCOF	CCC	CCFI	TOTAL C & R non consolidé (sauf soldes)
		<i>(hors Zorgfonds)</i>								
	dépenses :									
1	total en RE	25.495,7	8.063,6	6.628,5	3.691,7	187,0	339,8	79,8	116,6	44.602,6
2	amortissements de capital (code 9)	921,3	9,4	37,8	508,4	2,0	0,7	0,0	3,9	1.483,5
3 = 1-2	dépenses hors amortissements	24.574,4	8.054,2	6.590,8	3.183,3	185,0	339,1	79,8	112,7	43.119,1
4	O CPP (code 8)	1.108,3	1,1	241,9	374,6	0,3	1,1	0,0	0,0	1.727,3
5 = 3-4	dépenses RE (hors amortissements & O CPP)	23.466,1	8.053,1	6.348,8	2.808,7	184,7	338,0	79,8	112,7	41.391,9
6	<i>corrections SEC (ayant un impact sur le solde) :</i>	<i>254,6</i>	<i>-132,8</i>	<i>-335,9</i>	<i>-22,6</i>	<i>0,0</i>	<i>7,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-16,0</i>	<i>685,3</i>
	De Singel, MUHKA, Fonds de Pension, Gestion des garantis (non consolidés en RE)	2,0								2,0
	VRT fonds de pension (non consolidé en RE)	42,8								42,8
	BAM (Société de gestion de la mobilité à Anvers) (non consolidé en RE)	55,1								55,1
	avance payé en déc. 2008 sur les frais de fonctionnement de l'enseignement 2009	-355,8								-355,8
	réduction (sur l'IPP) pour tous ceux qui travaillent	-168,9								-168,9
	RTBf non consolidé en RE (VRT & BRF sont déjà consolidés)		140,8							140,8
	TEC non consolidé en RE (De Lijn & STIB sont déjà consolidés)			163,2						163,2
	Augmentation de capital FER1 / FREY		-8,0	6,9			1,1			0,0
	Augmentation de capital SWL en SRLB			6,3						6,3
	Autres prise de participations	28,4		158,9	2,3					189,6
	intérêts courus	-0,3			-24,8					-25,1
	reprise de dette des communes flamandes (635,3) en CCFI (16,0)	651,3							-16,0	635,3
7 = 5+6	dépenses après corrections SEC	23.720,7	8.185,9	6.684,1	2.786,2	184,7	339,1	79,8	96,7	42.077,2
	recettes									
8	total en RE	23.754,4	8.131,4	6.462,1	3.309,4	188,6	336,8	82,8	120,9	42.386,3
9	produits d'emprunts (code 9)	0,0	0,0	0,3	377,9	0,0	0,0	0,0	4,1	382,2
10 = 8-9	recettes hors emprunts	23.754,4	8.131,4	6.461,8	2.931,6	188,6	336,8	82,8	116,8	42.004,0
11	O CPP (code 8)	62,7	0,1	104,1	138,3	0,1	0,0	0,0	0,0	305,2
12 = 10-11	recettes RE (hors emprunts & O CPP)	23.691,7	8.131,3	6.357,7	2.793,3	188,5	336,8	82,8	116,8	41.698,8
13	<i>corrections SEC (ayant un impact sur le solde) :</i>	<i>-38,7</i>	<i>113,2</i>	<i>135,1</i>	<i>-7,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>203,7</i>
	De Singel, MUHKA, Fonds de Pension, Gestion des garantis (non consolidés en RE)	7,1								7,1
	VRT fonds de pension (non consolidé en RE)	42,3								42,3
	BAM (Société de gestion de la mobilité à Anvers) (non consolidé en RE)	22,3								22,3
	réduction (sur l'IPP) pour tous ceux qui travaillent	-168,9								-168,9
	RTBf non consolidé en RE (VRT & BRF sont déjà consolidés)		113,2							113,2
	TEC non consolidé en RE (De Lijn & STIB sont déjà consolidés)			121,4						121,4
	décalage paiement des impôts régionaux :	-24,6		-18,3	-19,1					-62,0
	- Pri (2 mois)	-1,0		-0,3	0,0					-1,3
	- Dr de Succ (1 mois)	-6,3		-12,9	-15,0					-34,2
	- TC (1 mois)	-17,3		-5,1	-4,1					-26,5
	décalage pour le versement des impôts régionaux (1 mois)	85,1		32,0	11,2					128,3
14 = 12+13	recettes après corrections SEC	23.655,0	8.244,5	6.492,8	2.785,4	188,5	336,8	82,8	116,8	41.902,5
15 = 12 - 5	solde de financement du RE	225,6	78,2	8,9	-15,4	3,8	-1,2	3,0	4,1	306,9
16 = 13 - 6	corrections SEC	-291,3	-19,6	-200,2	14,6	0,0	-1,1	0,0	16,0	-481,6
17 = 14 - 7	solde de financement net en SEC	-65,7	58,6	-191,3	-0,8	3,8	-2,3	3,0	20,1	-174,7
18	correction statistique / autres écarts									-30,8
19 = 17+18	solde global de financement net en SEC									-205,5

D/2010/11.691/3