



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION "BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

**AJUSTEMENT DE L'AVIS DE MARS 2011 A LA SUITE DES
CHANGEMENTS DU CONTEXTE ECONOMIQUE**

OCTOBRE 2011

TABLE DE MATIERES

Liste des abréviations	5
Actualisation intermédiaire du Rapport CSF de mars 2011	7
Résumé.	7
I. Objectifs budgétaires, efforts d'ajustement à réaliser et répartition de ceux-ci: une actualisation.....	9
I.1. Eléments méthodologiques et hypothèses macro-budgétaires pour le Scénario de référence.....	9
I.2 Analyse des principaux résultats et implications de politique budgétaire en 2012 et au-delà	11
I.3 La question de la répartition verticale de l'effort, en particulier au sein de l'Entité II (entre Régions et Pouvoirs locaux).	15
ANNEXES.....	17

Liste des abréviations

APU	Ensemble des administrations publiques
BE	Budget économique
B&S	Biens et services
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
CSF	Conseil supérieur des Finances
DPR	Dépenses primaires
EDP	Excessive Deficit Procedure
E.Dr	Echelle de droite
ICN	Institut des Comptes nationaux
iPL	Cycle d'investissements des Pouvoirs locaux
LSF	Loi spéciale de financement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
SA	Société anonyme
SEBC	Système européen des Banques centrales
SEC95	Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995
SECU	Sécurité sociale
UE	Union européenne

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

Actualisation intermédiaire du Rapport CSF de mars 2011

Cette note a pour objectif de réaliser une actualisation des principales données à la base des recommandations budgétaires de l'Avis de mars 2011 de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances.

Cet avis doit se faire dans des circonstances très difficiles et limitées dans le temps et dans un contexte économique très volatil. Il en découle que les scénarios sont entourés d'une marge d'erreur plus grande que d'habitude.

L'avis est composé de deux parties.

La première comprend une synthèse et une analyse commentant un tableau récapitulatif principal. La question principale ici concerne l'actualisation de l'effort d'ajustement budgétaire à réaliser en 2012 et à l'horizon 2014, ainsi que sa répartition entre les différents niveaux de pouvoirs. Etant donné les incertitudes actuelles, cet exercice représente des degrés d'incertitude plus grands que d'habitude.

La seconde reprend un ensemble de données plus techniques (tableaux et graphiques brièvement commentés) relatives aux hypothèses de travail retenues ainsi qu'aux caractéristiques de la trajectoire de référence.

La section est consciente des difficultés que cet avis peut poser pour des administrations qui ont déjà établi leur budget pour l'année 2012. Il est important que les contrôles budgétaires intègrent dans les meilleurs délais la modification du contexte économique.

Résumé

L'exercice d'actualisation budgétaire résumé ici doit se faire dans un contexte particulièrement incertain. Depuis l'avis de mars 2011, les conditions économiques se sont profondément modifiées. Les objectifs n'ont pas été modifiés. Par rapport à l'exercice de mars 2011, le présent exercice s'est basé sur une mise à jour complète de la trajectoire budgétaire « de référence » ou « de base », avant nouvelles mesures d'ajustement, qui est généralement utilisée pour mesurer l'ampleur de l'effort budgétaire à réaliser pour atteindre les objectifs fixés. Il se base, comme hypothèse technique, sur un taux de croissance réel de 0,8% en 2012, ce qui résulte dans une croissance moyenne de 1,7% sur la période 2010-2012 tel que dans l'avis de 2010. Cette hypothèse technique reste encore incertaine. A titre illustratif, une croissance réelle un peu plus optimiste en 2012, par exemple supérieure de 0,2 % (1,0% au lieu de 0,8%) réduirait d'environ 0,1% du PIB le déficit 2012 escompté et par conséquent l'effort global à réaliser. Les deux benchmark permettent de mieux apprécier la modification des conditions sous-jacentes.

Dans le cas présent, cet exercice aboutit pour 2012 à un déficit budgétaire avant ajustement de l'ordre de 5,3% du PIB, soit 2,5% du PIB (près de 10 milliards d'euros) de plus que l'objectif officiel d'un déficit 2012 ramené à 2,8% du PIB tel que retenu dans le dernier Programme de Stabilité de la Belgique. Il est important de noter que les mesures prises dans le cadre de la confection des budgets 2012 n'ont pas été incorporées dans les trajectoires.

Le timing et le caractère provisoire des données ne permettent actuellement pas de calculer les efforts structurels réalisés par les deux entités pour les années 2010 et 2011. La section n'est donc pas en mesure de revoir la répartition de la trajectoire cumulée pour la période 2010-2012, puisque la part de ces efforts structurels est à la base de la méthodologie pour atteindre la répartition 65/35. Les efforts additionnels relatifs aux résultats du rapport de la section de mars 2011 sont attribués selon l'entité au sein de laquelle les détériorations observées produisent leur effet en 2012. En conséquence, l'effort d'ajustement 2012 global de 9,6 milliards devrait être assuré pour près de 8 milliards par l'Entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale) et 1,6 milliard par l'Entité II considérée globalement. L'effort à assumer par les Régions et Communautés se chiffre à 0,3 milliard. Le solde provient de la non-prise en compte des déficits structurels croissants qui s'accumulent au sein de l'Entité II au niveau des Pouvoirs locaux (PL). Or, ces déficits structurels des PL n'ont pas été traités au cours des deux années écoulées. D'où l'accumulation d'un « retard ou arriéré d'ajustement » des PL (et plus largement de l'ensemble de l'Entité II) qui dépasse le milliard d'euros.

Dans la mesure où une correction en 2012 au niveau des Pouvoirs locaux s'avèrerait difficile ou impossible, il appartient aux autorités fédérales ou celles des Régions et Communautés de juger de la compensation à effectuer éventuellement temporairement en 2012 pour ne pas remettre en question l'atteinte de l'objectif de 2,8%. Seul un arbitrage politique entre représentants de l'Etat fédéral et ceux des Entités fédérées pourra trancher la question de savoir quelle part du « passif » - et de la contrainte d'ajustement budgétaire additionnel - hérité en matière de finances locales devra être prise en charge par les Autorités officielles de tutelle des PL, à savoir les Régions, et quelle part éventuelle sera externalisée et mise à charge de l'Entité I, déjà confrontée à l'effort d'ajustement budgétaire le plus important en termes relatifs (en termes de ses ressources propres). Il est clair qu'à tous les niveaux une discipline budgétaire s'impose.

Ceci met une nouvelle fois en lumière les problèmes de déficit de coordination budgétaire intra-belge, liés entre autres à des déficiences d'information, à des défauts d'aléa moral (absence de sanctions), etc. Il appartiendra à l'avenir, dans le cadre de la surveillance budgétaire renforcée de l'UE, de développer des procédures permettant de corriger au maximum et de prévenir ces défauts de coordination. Il est également important de développer les statistiques nécessaires et une méthodologie commune.

I. Objectifs budgétaires, efforts d'ajustement à réaliser et répartition de ceux-ci: une actualisation.

I.1. Eléments méthodologiques et hypothèses macro-budgétaires pour le Scénario de référence

Pour mener à bien cet exercice d'actualisation, il a été en particulier nécessaire de réaliser une nouvelle projection agrégée et semi-agrégée (par grandes Entités) des perspectives budgétaires à l'horizon 2014 dans un Scénario « de base », à législation constante et/ou en l'absence de nouvelles impulsions discrétionnaires (expansives ou restrictives).

Plusieurs éléments récents ont été pris en compte dans ce scénario de base :

- Les réalisations budgétaires 2010 effectives et détaillées telles que publiées par l'ICN. Ces données n'étaient pas encore disponibles lors de la confection du Budget économique (BE) 2011-2012 (et aussi 2011-2014) réalisé en septembre. Le déficit public 2010 – et notamment celui des PL - a été revu en hausse de 0,1% de PIB par rapport aux estimations préliminaires de fin mars 2011.
- Pour 2012, les perspectives de croissance réelle ont changé de manière drastique par rapport aux conditions valables lors du dernier avis en mars dernier. A cette époque une croissance de 2% était prévue pour l'année 2012. Plusieurs institutions internationales et belges (Commission européenne, OCDE, BNB, SEBC) sont en train de procéder à une révision en nette baisse des perspectives de croissance réelle, qui devrait être confirmée dans les semaines prochaines par les nouvelles prévisions à court terme d'automne. La croissance belge anticipée pour 2012 est comme hypothèse technique pour cet exercice estimée à 0,8%. Avec ce taux de croissance, la croissance réelle moyenne retomberait à 1,8% par an sur l'ensemble de la période 2010-2012, alors qu'elle était encore évaluée à 2% sur la même période dans l'Avis CSF de mars 2011 (p.72). Cette hypothèse technique n'est évidemment pas totalement acquise. A titre illustratif, une croissance réelle un peu plus optimiste en 2012, par exemple supérieure de 0,2% (1,0% au lieu de 0,8%) réduirait d'environ 0,1% de PIB le déficit 2012 escompté et par conséquent l'effort global à réaliser. Ce nouveau scénario de croissance place les finances publiques dans un contexte macro-économique plus proche de celui qui prévalait lors de l'Avis réalisé par la Section en janvier 2010. Le Conseil Supérieur recommandait alors, selon une hypothèse de croissance annuelle moyenne de 1,7% sur la période 2010-2012, de limiter le déficit à 3% de PIB en 2012.
- Pour les années postérieures à 2012, aucune révision de croissance n'a été introduite à ce stade.

La projection budgétaire de base a été développée de la manière suivante :

- De manière générale, l'exercice d'actualisation a été réalisé à l'horizon 2014 sans intégrer à ce stade les aspects budgétaires de la nouvelle réforme de l'Etat en gestation. De nombreuses incertitudes subsistent en effet quant aux modalités précises et au timing de mise en œuvre effective de cette vaste réforme.

- Pour l'année 2011 on part de l'hypothèse que le gouvernement réussira à atteindre les objectifs prévus. Le déficit 2011 est provisoirement estimé à 3,7% de PIB, un peu en dessous de l'objectif visé, seul un écart défavorable acquis (déjà en 2010), d'au moins 0,1% de PIB au niveau des PL étant ici acté ⁽¹⁾. La section attire toutefois l'attention aux risques liés à l'évolution défavorable des recettes fiscales, aux implications de la liquidation du Holding Communal sur les comptes des Régions, aux incertitudes liées aux recettes au titre des garanties en faveur de Dexia SA et aux risques dans les comptes des pouvoirs locaux. Dès lors la section attire l'attention sur la maîtrise de ces éléments.
- Pour les années 2012 et suivantes (2013-2014), les données de base proviennent de la dernière Projection macro-budgétaire à moyen terme réalisée par le BFP en septembre. Elles sont cependant ajustées ou « corrigées » en termes nominaux, avec 1) en 2012 une adaptation significative en baisse de la croissance des recettes publiques, et ce pour répercuter la révision en baisse des perspectives de croissance réelle et nominale en 2012 (cf. supra) ainsi que 2) des adaptations techniques plus mineures en matière de définition de la trajectoire de référence des dépenses primaires « hors vieillissement » (hors prestations sociales) des deux Entités parallèlement.

C'est cette nouvelle trajectoire budgétaire 2011-2014 de référence ou « de base » qui est utilisée comme « benchmark » pour réactualiser la mesure des efforts budgétaires et/ou fiscaux complémentaires à réaliser en 2012-2014 pour atteindre les objectifs budgétaires fixés dans le dernier Programme de stabilité de la Belgique (2011-2014). Comme indiqué, il est entouré d'une plus grande incertitude que d'habitude. Ce benchmark sera comparé à celui de mars 2011.

Comme lors de l'Avis de mars 2011, une ventilation détaillée du Scénario de base a également été réalisée, à un niveau semi-désagrégé, entre d'une part l'Entité I, et d'autre part l'Entité II.

En cohérence avec la projection macro-budgétaire globale ainsi qu'avec les projections plus détaillées de moyen terme de septembre 2011 du BFP par niveaux de pouvoir budgétaire, une trajectoire spécifique pour le total des C&R et le total des PL a également été déterminée. C'est très largement via l'évolution des recettes publiques (principalement fiscales et parafiscales) que la perte de croissance anticipée de 2012 impacte les évolutions en matière de soldes budgétaires en termes nominaux ⁽²⁾. Le seul impact conjoncturel en niveau pris en compte en dépenses primaires l'est, au niveau de l'Entité I, en matière de progression plus importante des dépenses de chômage et plus largement de sous-emploi, et ce sur les années 2012-2013.

¹ Cette révision défavorable des prévisions de déficit budgétaire des PL est déjà présente dans les comptes détaillés des Perspectives économiques 2011-2014 (mise à jour de septembre 2011) officiellement publiées.

² Dans la projection, il est supposé que par rapport au scénario initial de référence du BFP (avec croissance réelle escomptée du PIB de 1,6% en 2012), la perte de croissance, supposée actée et confirmée lors du contrôle budgétaire du printemps 2012, est déjà répercutée sur les recettes fiscales transférées via la LSF aux Entités fédérées.

I.2 Analyse des principaux résultats et implications de politique budgétaire en 2012 et au-delà

Le tableau de synthèse qui suit présente les résultats qui se dégagent de cette analyse.

- La partie supérieure (A) reprend, en pourcentages du PIB, la trajectoire budgétaire normative 2011-2014 du Programme de stabilité de 2011 (total des Administrations publiques) ainsi que celle, très proche ⁽³⁾ même si plus détaillée, proposée par le CSF (mars 2011) et reprise comme trajectoire illustrative par le même Programme de Stabilité (tableau 16 p. 36).
- La partie (B) du même tableau reprend les principaux soldes budgétaires (BNF en définition EDP) résultant de la nouvelle trajectoire du Scénario de base ou de référence (avant nouvelles mesures d'ajustement).
- La partie (C) reprend les écarts entre la trajectoire normée (objectifs) et la trajectoire de référence (avant nouvelles mesures). Elle mesure par conséquent, en termes cumulatifs, l'écart à combler – ou l'effort net à réaliser- par des mesures budgétaires et fiscales restrictives, pour atteindre les objectifs fixés.
- La partie (D) quantifie ces mêmes écarts en milliards d'euros à prix courants.

Pour ce qui est de la trajectoire normative 2011-2014 reprise de l'Avis de mars de la Section, il faut rappeler qu'elle a été elle-même actualisée, notamment pour les années 2011 et 2012, sur base des informations disponibles à l'époque quant à la répartition des efforts structurels effectifs ⁽⁴⁾ déjà réalisés en 2010. Le principe de base de la clé de répartition ⁽⁵⁾ « 65% / 35% » des efforts budgétaires effectifs en vigueur de 2010 jusqu'en 2012 inclus (voire au-delà comme proposé par le CSF) était que tout écart une année donnée par rapport à cette clé soit compensé la ou les années suivantes par un ajustement compensatoire de telle sorte que cumulativement, sur plusieurs années, la clé soit en finale respectée. C'est ainsi qu'il a été estimé en mars 2011 que, compte tenu de l'effort d'ajustement plus que proportionnel réalisé en 2010 par les Entités fédérées (un écart estimé à l'époque à plus de 0,2% de PIB), les Entités fédérées pouvaient réduire leur effort d'ajustement à due concurrence en 2011-2012, à charge de l'Entité I de compenser en 2011-2012 également sa « sous-performance » de 2010 en termes d'amélioration de son solde primaire structurel.

³ La seule différence notable concerne l'objectif budgétaire pour 2011, où le programme de Stabilité d'avril 2011 retient un objectif un peu plus ambitieux d'un déficit visé global de 3,6% de PIB (au lieu de 3,7% de PIB dans le Rapport CSF de mars 2011).

⁴ Pour rappel, cette notion « d'effort d'ajustement » implique la notion de mesure discrétionnaire effective de politique fiscale et/ou budgétaire (dépenses) par rapport à une trajectoire de référence supposée « neutre » d'un point de vue discrétionnaire. En matière fiscale, parafiscale (cotisations) et sociale (prestations sociales), la trajectoire de référence peut être définie comme une trajectoire « à législation constante » (ou cadre réglementaire constant, selon la terminologie du Comité de Monitoring). En matière de dépenses primaires hors prestations sociales (« hors vieillissement » pour utiliser un raccourci), cette trajectoire « neutre » peut être définie techniquement comme correspondant à une élasticité constante (unitaire ou légèrement infra-unitaire) en volume ou à prix constants par rapport à la croissance tendancielle du PIB. La notion d'effort (effectif mesuré ex post et pas seulement annoncé ex ante) ne peut donc être confondue avec la notion « d'amélioration », car cette dernière peut parfaitement résulter de facteurs « non discrétionnaires » ou « exogènes » comme des facteurs cycliques réversibles ou des facteurs plus structurels (composition du PIB et intensité de la croissance en recettes par exemple, ou évolution des prix relatifs de la dépense publique par rapport au déflateur du PIB).

⁵ Cette clé de répartition des efforts à réaliser entre Entités est basée sur la part relative des dépenses primaires finales (en définition CSF, hors transferts intra-publics) de chaque Entité ou niveau de pouvoir au sein du total consolidé de ces dépenses primaires pour l'ensemble des Administrations publiques (APU).

On n'est pas en mesure de réaliser à ce stade un même exercice d'actualisation de la trajectoire normative pour l'année 2011, car on ne dispose pas encore par définition de mesures fiables, surtout à un niveau désagrégé par niveau de pouvoir, quant aux réalisations budgétaires désagrégées en SEC95.

Tableau 1 - Trajectoires budgétaires comparées et écarts à combler

A. Objectifs Prog. Stab. 2011-2014 & Rapport CSF de mars 2011						
En % du PIB	2010	2011	2012		2013	2014
			mars 2011	oct 2011		
Tot.administrat. Publiques (Prog.-Stab)	-4,8	-3,6	-2,8	-2,8	-1,8	-0,8
Tot.administrat. Publiques (CSF)	-4,5	-3,7	-2,8	-2,8	-1,8	-0,8
- Entité I (°)	-3,4	-3,2	-2,5	-2,5	-2,0	-1,6
- Entité II	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,2	0,8
+ C&R	-0,8	-0,3	-0,2	-0,2		
+ PL	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2		
B. Nouvelle traject. Scénario de base - CSF octobre 2011						
En % du PIB	2010r	2011	2012		2013	2014
Ensemble des administrat. publiques	-4,1	-3,7	-4,5	-5,3	-4,9	-4,8
- Entité I	-3,1	-3,2	-3,7	-4,5	-4,3	-4,3
- Entité II	-0,9	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5
+ C&R	-0,7	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
+ PL	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3
C = A - B = Ecarts entre Objectifs (mars 2011) et Projection de base actualisée (octobre) 2011 du CSF						
En % du PIB	2010	2011	2012		2013	2014
Ensemble des administrat. publiques	0,4	0,0	-1,7	-2,5	-3,1	-4,0
- Entité I	0,3	0,0	-1,2	-2,1	-2,3	-2,7
- Entité II	0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,8	-1,3
+ C&R	0,1	0,1	-0,1	-0,1		
+ PL, dont:	0,1	-0,2	-0,3	-0,4		
* Incid. Cycle des Invest. des PL	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1
* Hors cycle invest. des PL	0,1	-0,1	-0,1	-0,2		
D - Ecarts, en Milliards d'Euros = Efforts complémentaires cumulés à réaliser						
Milliards d'euros	2010	2011	2012		2013	2014
			mars 2011	oct 2011		
Ensemble des administrat. publiques	1,6	-0,1	-6,0	-9,6	-12,4	-16,8
- Entité I	0,9	0,2	-4,4	-7,9	-9,1	-11,3
- Entité II	0,7	-0,3	-1,6	-1,7	-3,3	-5,5
+ C&R (°°)	0,3	0,5	-0,4	-0,3		
+ PL	0,3	-0,8	-1,1	-1,4		
* Incid. Cycle des Invest. des PL	0,2	-0,3		-0,7	0,2	0,5
* Hors cycle invest. des PL	0,1	-0,5		-0,7		

(°) Dans le Prog.-Stab. d'avril 2011, l'objectif dérivé pour l'Entité I en 2011 est un déficit de 3,1% et non 3,2%.

(°°) Pour 2011, les incidences budgétaires "one-shots" en SEC95 des opérations en lien avec le Holding communal ne sont pas encore prises en compte.

Rem. Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes peut s'écarter à concurrence de 0,1 du total correspondant

Plusieurs conclusions se dégagent de ce tableau pour ce qui est de l'année 2012 et des années suivantes:

- En 2012, la trajectoire du scénario de base prévoit un déficit « ex ante » (avant nouvelles mesures discrétionnaires) de plus de 5,3% de PIB, dont 4,5% de PIB au niveau de l'Entité I et 0,8% de PIB au niveau de l'Entité II. Au niveau de l'Entité I, ce déficit attendu représente une détérioration de solde budgétaire de 1,3% de PIB par rapport à l'estimation pour 2011, alors qu'au niveau de l'Entité II on enregistrerait une quasi-stabilisation par rapport à la même année. Au sein de l'Entité II, la composition du déficit « ex ante » changerait, avec une stabilisation du déficit ex ante des C&R grâce notamment à une progression de 0,1% de PIB du ratio des recettes LSF ⁽⁶⁾ mais aussi une nette aggravation du déficit déjà élevé des PL (une hausse de près de 2% de PIB, imputable en partie au cycle normal des investissements des PL ou « iPL ») ;
- Davantage dans une perspective de moyen terme, le déficit budgétaire du scénario de base "ex ante" (avant nouvelles mesures) redescendrait quelque peu sous les 5% de PIB en 2013-2014 mais il resterait durablement supérieur à 4,5% de PIB même dans un scénario de croissance soutenue de l'économie pendant plusieurs années, au-dessus de sa trajectoire tendancielle estimée à 1,5-1,6%. Dans ce contexte, et sous contrainte d'absence de réaction endogène des taux d'intérêt, le taux d'endettement resterait croissant – même si modérément - tout au long de la période de projection, et re-dépasserait la barre des 100% dès 2012, sauf bien entendu en cas de recours à des ventes significatives d'actifs financiers publics;
- Pour en revenir à 2012, l'écart entre l'objectif et la trajectoire « ex ante » estimée atteindrait ainsi 2,5% de PIB au niveau consolidé des APU (partie C), soit près de 10 milliards en euros courants (9,6 milliards). Le même raisonnement peut être opéré au niveau de chaque grande Entité (écart entre la trajectoire normative de mars 2011 et la nouvelle trajectoire du scénario de base). Au niveau de l'Entité I (Pouvoir fédéral + Sécurité sociale), l'écart à combler atteint 2,1% de PIB (7,9 milliards), soit près de 83% de l'effort global. Au niveau de l'Entité II, soit le total consolidé en SEC95 des Entités fédérées et des Pouvoirs locaux, le « gap » global estimé est de 0,4% de PIB (1,7 milliard au total), soit 18% du total. On est donc loin ici pour l'année spécifique 2012 de la clé de répartition théorique proposée « 65% / 35% ». Il en est ainsi parce que l'on suppose, sans que cela puisse déjà à ce stade être mesuré ou quantifié avec précision pour l'année 2011⁽⁷⁾, qu'au cours des 2 années écoulées 2010 et 2011 l'effort budgétaire restrictif cumulé déjà effectivement réalisé par l'Entité II (dans les faits par les seules Entités fédérées) au sein de l'effort global est resté supérieur à son poids relatif.
- Il ressort également du tableau, que dans les années 2013 et 2014 un rattrapage se fait dans les efforts des Entités I et II, ce qui est illustré par l'évolution des soldes de l'Entité II.

⁶ Cette progression est elle-même imputable à un effet "prix relatifs" marqué. En effet, l'indexation en 2012 des moyens LSF, au numérateur du ratio, se fera sur base de la hausse des prix à la consommation de l'année précédente (2011), estimée à 3,5%, alors que le déflateur du PIB pour 2012 (au dénominateur du ratio) ne progresserait selon le BFP que de l'ordre de 2,3%.

⁷ Notamment parce que l'année 2011 n'est pas clôturée et qu'il faudra attendre fin mars 2012 pour disposer, en termes de Comptabilité nationale, d'une première estimation provisoire des résultats budgétaires des différents niveaux de pouvoir.

1.3 La question de la répartition verticale de l'effort, en particulier au sein de l'Entité II (entre Régions et Pouvoirs locaux).

Pour l'année 2012, il résulte de la même démarche que le déficit global des C&R ne devrait pas dépasser 0,2% de PIB, tandis que les Pouvoirs locaux devraient limiter le leur à 0,2% de PIB (comparativement à près de 0,6% de PIB attendu à politique inchangée). Ces objectifs budgétaires sont étroitement liés à l'historique récente des contraintes budgétaires qui pèsent respectivement sur les deux niveaux de Pouvoir, comme il ressort des écarts estimés entre les objectifs budgétaires et les projections « à politique inchangée » réalisées dans le scénario de base. En effet, un effort de 0,1% de PIB (soit 300 millions d'euros ou encore en moyenne 0,7% des recettes totales des C&R) devrait être réalisé en 2012 à leur niveau pour respecter l'objectif visé, comparativement à un effort beaucoup plus important, de l'ordre de 0,4% de PIB (soit 1,4 milliard d'euros) au niveau des Pouvoirs locaux. Cet effort représente l'équivalent de 5% des recettes publiques totales des PL. Mais en termes relatifs il reste moins important que l'effort correspondant requis de l'Entité I (7,9 milliards, soit 6,5% des recettes finales totales de cette dernière Entité, cotisations sociales de la SECU incluses).

Cette importance relative de la correction budgétaire requise au niveau des PL est liée au fait que contrairement aux Entités fédérées, les PL, au départ d'une situation financière dégradée, n'ont pas véritablement entamé le redressement structurel de leur situation budgétaire au cours des 2 dernières années (2010 et 2011). Dans la mesure où une correction en 2012 au niveau des Pouvoirs locaux s'avèrerait difficile ou impossible il appartient aux autorités fédérales ou celles des Régions et Communautés de juger de la compensation à effectuer éventuellement temporairement en 2012 pour ne pas remettre en question l'atteinte de l'objectif de 2,8%. Seul un arbitrage politique entre représentants de l'Etat fédéral et ceux des Entités fédérées pourra trancher la question de savoir quelle part du « passif » - et de la contrainte d'ajustement budgétaire additionnel - hérité en matière de finances locales devra être pris en charge par les Autorités officielles de tutelle des PL, à savoir les Régions, et quelle part éventuelle sera externalisée et mise à charge de l'Entité I, pourtant déjà confrontée à l'effort d'ajustement budgétaire le plus important en termes relatifs (en termes de ses ressources propres).

Dans cet arbitrage il est important d'incorporer le fait que les transferts budgétaires nets (reçus moins reversés) des PL en provenance de leurs pouvoirs de tutelle ont enregistré une croissance réelle réduite en termes réels depuis 2008, alors que leurs dépenses primaires continuaient de croître tendanciellement à un rythme soutenu.

On notera que la composante cyclique (en termes d'investissements publics des PL) peut être estimée pour 2012 à 0,2% de PIB, soit l'écart qui sépare l'objectif officiel, soit un déficit limité à 2,8% de PIB, et l'impératif d'un déficit belge 2012 maximal de 3,0% de PIB. On peut rappeler aussi que dans le cadre de son rapport de janvier 2010 ⁽⁸⁾, la Section avait recommandé une trajectoire budgétaire normée actualisée avec un objectif de déficit normé pour 2012 de 3% de PIB (dont 2,6% de PIB pour l'Entité I et 0,4% de PIB pour l'Entité II). C'est suite aux réalisations budgétaires 2010 effectives meilleures qu'anticipé ⁽⁹⁾, pour une large part dues à une reprise économique nettement plus vigoureuse qu'escompté à l'époque, ainsi que compte tenu de perspectives de croissance 2011-2012 à l'époque favorables ⁽¹⁰⁾ que l'objectif de déficit 2012 a été révisé à la baisse à 2,8% de PIB (au lieu de 3,0% de PIB précédemment).

⁸ CSF, « Evaluation 2008-2009 et trajectoires budgétaires en préparation au prochain programme de stabilité », Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », janvier 2010, tableaux n° 4 et 5, p. 19 et 22.

⁹ Le déficit 2010 initialement estimé à 5,1% de PIB (en janvier 2010) a été successivement revu à la baisse à 4,6% de PIB, puis finalement 4,1% de PIB.

¹⁰ Soit 3,8% de croissance cumulée en 2 ans (voir Tableau 25, page 64, du Rapport CSF de janvier 2010).

Evolutions budgétaires des PL par cycles de 6 ans - Moyennes annuelles					
	1991-1996	1997-2002	2003-2008	2009-2014e	Ecart
	a	b	c	d	d-a
BNF	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,3%
* Investissements	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,0%
* BNF hors investissements	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%	-0,3%
Solde prim. cour. - hors investissements.	1,3%	0,9%	0,8%	0,6%	-0,6%
Intérêts	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,3%

Comme le montre le tableau ci-dessus, la soutenabilité budgétaire des PL n'est actuellement plus assurée. A politique inchangée, le cycle communal 2009-2014 (à cheval sur deux législatures) se traduira par un déficit moyen de près de 0,4% de PIB, comparativement à un objectif d'équilibre structurel en moyenne de cycle. Ceci traduit une détérioration structurelle de 0,3% de PIB en deux cycles à peine. Cette détérioration structurelle, contrairement à ce qui est souvent suggéré, n'est pas imputable aux investissements des PL – qui restent remarquablement stables en moyenne de cycle à 0,8% de PIB. C'est au niveau du solde courant (hors investissements) qu'elle est marquée et c'est donc aussi à ce niveau-là que la correction devrait logiquement intervenir.

De toute manière les Pouvoirs locaux se retrouvent dès lors avec un arriéré ou un retard cumulé d'assainissement qui s'additionne sur 3 ans pour atteindre en 2012 1,2 milliard, retard qui devra être récupéré par ce niveau lors des années suivantes.

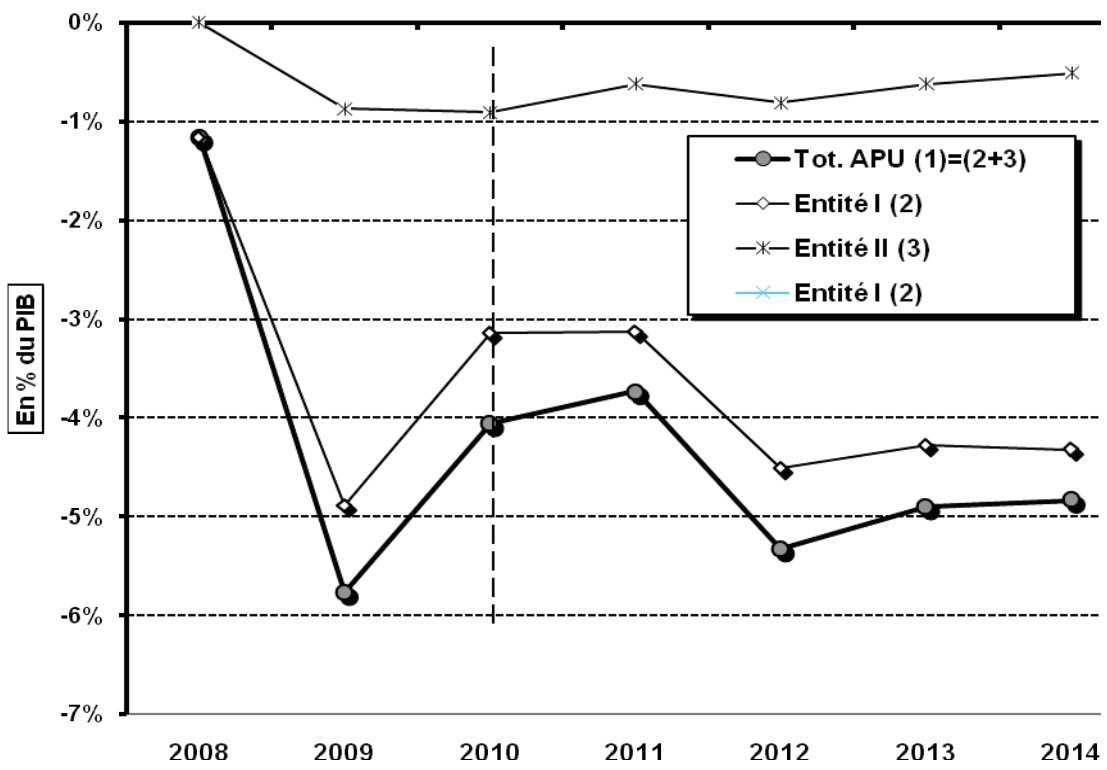
Pour l'avenir, la répartition des contraintes budgétaires entre les C&R et les Pouvoirs locaux doit être discutée dans le cadre des relations budgétaires qui caractérisent ces deux niveaux de Pouvoir. En particulier, compte tenu de leur pouvoir de tutelle sur les finances des Pouvoirs locaux, les Régions doivent veiller à la soutenabilité budgétaire de ces administrations. Cela peut se traduire, soit par l'établissement et l'exercice de normes budgétaires efficaces, garantissant le respect strict de la contrainte d'équilibre budgétaire en SEC95 en moyenne de cycle, soit par l'augmentation du soutien financier des Régions (transferts budgétaires accrus), en vue de rencontrer des objectifs partagés de politique communale, sans toutefois que cela ne détériore la situation financière des Régions, d'où des efforts compensatoires requis sur les soldes budgétaires finaux – hors transferts intra-publics - des Régions.

La difficulté de la mise en œuvre d'une politique de redressement des finances locales a aussi été aggravée dans le passé par des incertitudes et révisions statistiques substantielles, par le manque de visibilité au niveau local ou communal des implications de l'adoption des normes SEC95, ainsi que par l'absence de répartition régionale en SEC95 des comptes publics des PL, permettant de mieux localiser régionalement les dérapages et d'asseoir une responsabilisation mieux informée des organes de tutelle légale que sont les Régions.

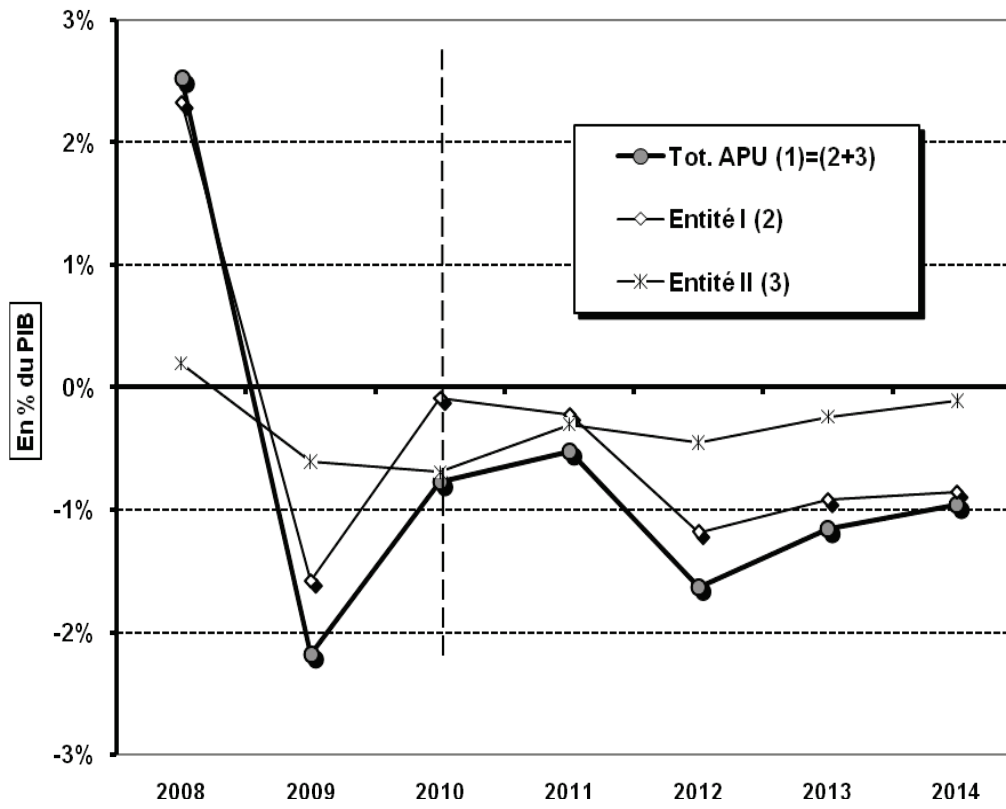
Tout ceci reflète une fois de plus les difficultés de l'opérationnalisation de la coordination budgétaire dans un cadre largement décentralisé. Cette coordination est d'autant plus complexe qu'elle doit intervenir dans un contexte d'information imparfaite (carences ou délais de disponibilités statistiques, absence de régionalisation en SEC95 des comptes des PL), d'absence de sanctions financières (aléa moral), et de présence du Pouvoir fédéral, seul responsable final face aux instances européennes et le plus vulnérable, du fait de la taille de sa propre dette, à la sanction possible des opérateurs financiers. Cela illustre également la nécessité d'améliorer l'outil statistique et de développer une méthodologie commune.

ANNEXES

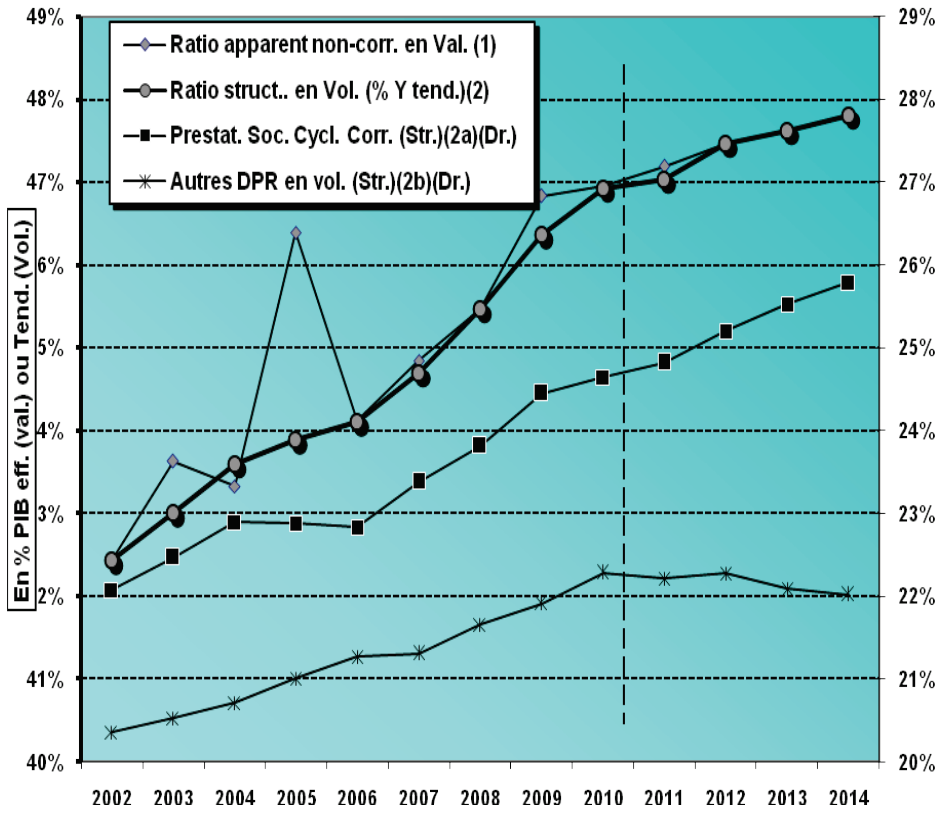
Soldes budgétaires (BNF) effectifs et projetés (2011-14)



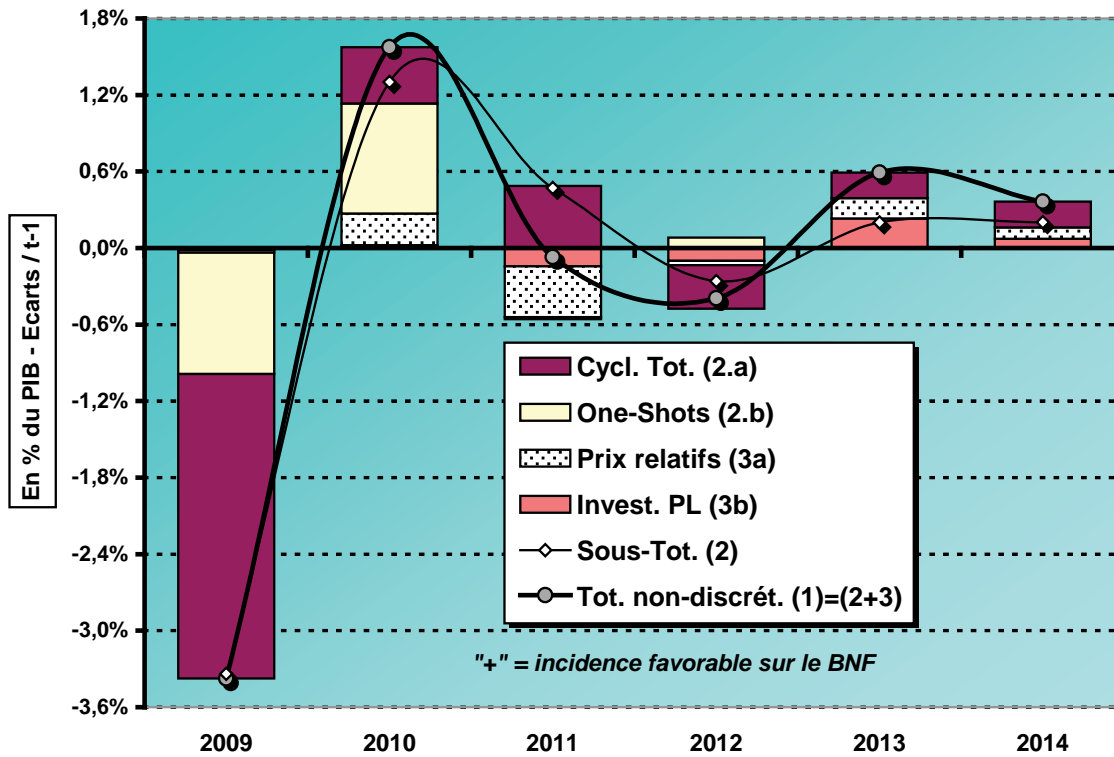
Soldes budgétaires primaires effectifs et projetés (2011-14)



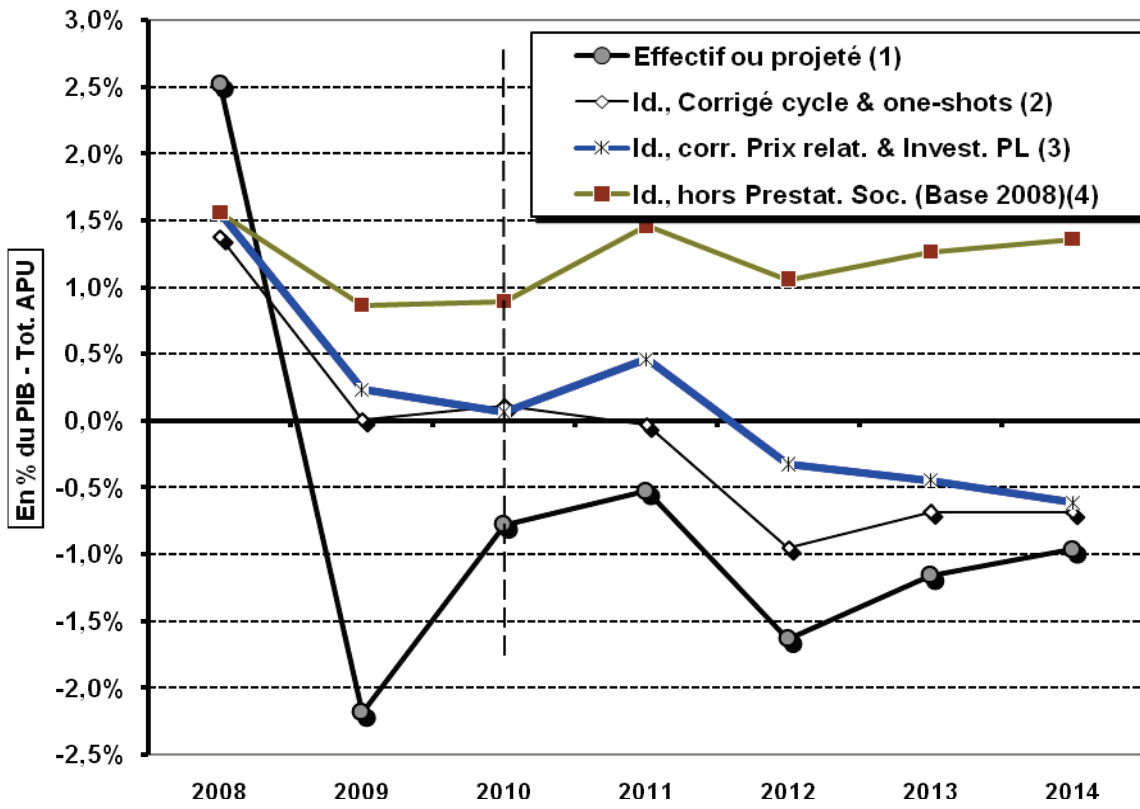
Ratios des dépenses primaires



Incidences non-discretionnaires annuelles sur le Solde primaire - Scénario de base



Soldes primaires effectifs et structurels - Scénario de base



Hypothèses Macro comparées - croissance réelle du PIB - % Variation annuelle							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2012/09
Hypoth. CSF de janvier 2010	-3,1%	1,1%	1,7%	2,2%	2,1%	2,2%	1,7%
Hypoth. CSF mars 2011	-2,8%	2,0%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,0%
Prévisions Prog. Stab. 2011	-2,8%	2,1%	2,0%	2,3%	2,1%	2,3%	2,1%
Réalisat. + Prévis. nov.2011	-2,8%	2,3%	2,4%	0,8%	2,1%	2,1%	1,8%
Indices de croissance cumulée en base 2009							
Indice CSF mars 2010	1,000	1,011	1,028	1,051	1,073	1,096	1,7%
Indice CSF mars 2011	1,000	1,020	1,040	1,062	1,086	1,111	2,0%
Indice Prog. Stab.	1,000	1,021	1,041	1,065	1,088	1,113	2,1%
Indice CSF nov. 2011	1,000	1,023	1,047	1,056	1,078	1,100	1,8%

Trajectoire actualisée du scénario de base (avant nouvelles mesures).							
En % du PIB nominal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNF des APU (EDP)	-1,2%	-5,8%	-4,1%	-3,7%	-5,3%	-4,9%	-4,8%
* Entité I	-1,2%	-4,9%	-3,1%	-3,1%	-4,5%	-4,3%	-4,3%
* Entité II	0,0%	-0,9%	-0,9%	-0,6%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
+ C&R	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
+ PL	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	-0,4%	-0,3%
Intérêts	3,8%	3,6%	3,3%	3,3%	3,7%	3,7%	3,9%
Intérêts	3,8%	3,6%	3,4%	3,3%	3,7%	3,7%	3,9%
* Entité I	3,5%	3,3%	3,1%	3,0%	3,3%	3,4%	3,5%
* Entité II	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
+ C&R	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
+ PL	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Soldes primaires	2,5%	-2,2%	-0,8%	-0,5%	-1,6%	-1,2%	-1,0%
* Entité I	2,3%	-1,6%	-0,1%	-0,2%	-1,2%	-0,9%	-0,9%
* Entité II	0,2%	-0,6%	-0,7%	-0,3%	-0,5%	-0,2%	-0,1%
+ C&R	0,1%	-0,6%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
+ PL	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,5%	-0,2%	-0,2%
Dép. primaires finales	44,5%	48,3%	47,7%	48,0%	48,8%	48,3%	48,1%
* Entité I	29,2%	32,0%	31,5%	31,7%	32,2%	32,2%	32,2%
* Entité II	15,3%	16,3%	16,2%	16,3%	16,5%	16,1%	15,9%
+ C&R	9,4%	10,0%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%
+ PL	5,9%	6,3%	6,3%	6,5%	6,6%	6,4%	6,2%
Recettes nettes	47,1%	46,1%	46,9%	47,4%	47,1%	47,1%	47,2%
* Entité I	31,6%	30,4%	31,5%	31,5%	31,0%	31,3%	31,4%
+ Recettes propres brutes	41,1%	40,0%	40,7%	41,1%	40,8%	40,9%	40,9%
+ Transferts fiscaux (-)	-8,7%	-8,7%	-8,3%	-8,7%	-8,8%	-8,7%	-8,7%
+ Transf. Budgét. Nets	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-1,0%	-0,9%	-0,9%	-0,9%
* Entité II	15,5%	15,7%	15,5%	15,9%	16,1%	15,9%	15,8%
§ Recettes propres	6,0%	6,1%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,2%
§ Transf. Fisc. + budgét.	9,5%	9,6%	9,2%	9,6%	9,7%	9,6%	9,6%
+ C&R	9,5%	9,4%	9,4%	9,8%	9,9%	9,7%	9,71%
+ PL	6,0%	6,3%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,07%
Dette brute Maastricht	89,3%	95,9%	96,2%	98,7%	101,4%	102,2%	103,0%

Trajectoire normée actualisée et efforts budgétaires primaires					
En % du PIB	2010	2011	2012	2013	2014
Trajectoire normée de BNF	-4,1%	-3,7%	-2,8%	-1,80%	-0,80%
* Intérêts	3,3%	3,3%	3,7%	3,6%	3,7%
* Solde primaire normé	-0,7%	-0,5%	0,9%	1,8%	2,9%
Taux d'endettem. traject. normée	96,2%	98,7%	98,9%	96,6%	93,6%
Economies induites de charges d'intér.	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%
Solde prim. effectif (Scén. Base)	-0,8%	-0,5%	-1,6%	-1,2%	-1,0%
Ecart = Effort primaire cumulé en base 2010	0,1%	0,1%	2,5%	3,0%	3,8%
Effort prim. cumulé, en Milliards.d'Euros		0,3	9,6	12,0	15,9
Effort additionnel annuel			2,5%	0,5%	0,8%
Idem, en milliards d'euros courants			9,4	1,9	3,4

Compte des Régions, en définition CSF - Scénario de base (post 2010)

Niveaux, en % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes totales	12,1%	11,9%	11,8%	12,3%	12,3%	12,2%	12,1%
* Recettes propres	3,2%	2,9%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%
+ Fiscales et para-fiscales	2,3%	2,0%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
+ Non-fiscales propres	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%
: Revenus de la propriété	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
: Ventes de B&S	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
: Autres (y c. Cessions d'actifs)	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
* Transferts fiscaux et budgétaires	8,9%	8,9%	8,6%	8,9%	9,0%	8,9%	8,9%
+ Recettes LSF (fiscales)	8,6%	8,6%	8,2%	8,6%	8,7%	8,6%	8,6%
+ Transf. budgét. nets reçus de l'Entité I	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
Dépenses primaires totales	11,9%	12,5%	12,3%	12,3%	12,3%	12,2%	12,1%
* Dépenses finales	9,4%	10,0%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%
+ Courantes	8,2%	8,7%	8,6%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%
: Rémunérat. publiques (hors cot.fict.)	4,3%	4,5%	4,5%	4,4%	4,5%	4,4%	4,4%
: Achats de B&S	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
: Subventions	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
: Prestations sociales effectives	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
* En espèces (hors Pens. À ch. Ent. I)	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
* En nature	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
: Autres transferts courants	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
+ En capital	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
: Investissements fixes	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
: Transferts en capital + Divers	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
* Transferts budgétaires nets aux PL	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
pm. Dépenses prim. finales hors vieill.	8,2%	8,8%	8,7%	8,7%	8,7%	8,6%	8,5%
pm. Solde des transferts budgétaires nets	-2,4%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%
Solde primaire	0,1%	-0,6%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
* Final (hors transf. budgétaires nets)	2,5%	1,6%	1,6%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%
Idem, hors LSF	-6,2%	-7,1%	-6,6%	-6,5%	-6,6%	-6,5%	-6,4%
Charges d'intérêts	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
BNF	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Ratio structurel des dép. prim. (% PIB Tend.)	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%	12,0%	12,0%	11,9%
* Finales totales	9,5%	9,7%	9,7%	9,7%	9,7%	9,6%	9,6%
* Transferts aux PL	2,6%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%

D/2011/11691/7