



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

AVIS

EVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET EVALUATION PAR
RAPPORT AU PROGRAMME DE STABILITE

NOVEMBRE 2013

Les Membres de la Section :

Monsieur J. SMETS, Président

Monsieur N. DE BATSELIER

Monsieur J. HILGERS

Monsieur P. WUNSCH

Représentants de la Banque nationale de Belgique

Monsieur M. DEWATRIPONT

Représentant du Ministre des Finances

Monsieur Johan HANSSENS

Représentant du Ministre du Budget

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur G. CLÉMER

Monsieur A-M. PONCELET

Monsieur S. DURIEUX

Monsieur E. DEGREEF

Monsieur O. HUBERT

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 :

Monsieur L. BUFFEL

Madame B. COPPENS

Madame F. DENIL

Madame D. DIDDEREN

Monsieur R. SAVAGE

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

En conséquence de la crise financière et de la récession économique qui s'en est suivie en 2009, le déficit public belge s'est accru largement au-delà du seuil des 3% de PIB autorisé dans le Pacte européen de stabilité et croissance et le taux d'endettement a significativement augmenté après une période de baisse continue. Comme d'autres Etats-Membres de la zone euro, la Belgique a donc été placée en procédure de déficit excessif par le Conseil de l'Union Européenne. Afin de remédier à cette situation, celui-ci a recommandé à la Belgique, en décembre 2009, de ramener le déficit sous le seuil des 3% de PIB dès 2012, de manière crédible et durable, et d'améliorer le solde budgétaire structurel de 0,75% de PIB en moyenne par an durant la période 2010-2012, appelée période de correction. En vue de rencontrer cette recommandation, et plus largement de rétablir la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme, les autorités politiques se sont attelées dès la fin 2009 à définir un programme d'ajustement budgétaire. Celui-ci avait notamment pour objectif de réduire le déficit à un rythme permettant de sortir de la procédure de déficit excessif à l'horizon 2012.

Les évolutions budgétaires récentes qui font l'objet de cet Avis se sont inscrites dans ce processus d'ajustement. Elles ont été évaluées en particulier par rapport aux objectifs du Programme de stabilité et par rapport aux recommandations du Conseil européen.

Evaluation pour l'ensemble des administrations publiques

Evaluation de la performance 2012 dans le contexte européen

Le solde de financement réalisé au niveau de l'ensemble des administrations publiques s'élève à -4% de PIB en 2012, ce qui représente une légère détérioration par rapport au déficit enregistré en 2011. L'objectif budgétaire du Programme de stabilité 2012-2015 de limiter le déficit à 2,8% de PIB et sous le seuil de déficit excessif (-3% de PIB) n'ont donc pas été atteints.

Le résultat budgétaire de l'année 2012 a toutefois été affecté par plusieurs facteurs défavorables. Tout d'abord, le Gouvernement a octroyé un important transfert en capital, à hauteur de 0,8% de PIB, pour la recapitalisation de Dexia. Abstraction faite de ce transfert, le déficit des administrations publiques aurait été ramené à 3,2% de PIB, un niveau toujours moins favorable que l'objectif budgétaire et que le seuil des 3% de PIB de déficit. L'ensemble des opérations one-shot ont eu un impact négatif un peu plus faible (de 0,3% de PIB en niveau). Ensuite, on enregistre en 2012, et ce pour la première fois depuis 1990, une augmentation des charges d'intérêts sur la dette souveraine. Cette augmentation (0,1% de PIB) s'explique par l'accroissement important du taux d'endettement l'année précédente (2011) tandis que le taux d'intérêt implicite sur la dette se stabilise en 2012 après une tendance à la baisse au cours des années antérieures. Enfin, le recul de l'activité économique en 2012 a largement pesé sur les finances publiques. Compte tenu de la croissance réelle légèrement négative du PIB, l'impact budgétaire du contexte économique défavorable peut être évalué à environ 0,6% de PIB au cours de cette même année¹.

Comme en témoigne la détérioration du solde de financement en 2012, ces trois éléments ont plus que compensé l'incidence positive des mesures prises dans le cadre de l'assainissement budgétaire.

Sur base des estimations les plus récentes de la Commission européenne, qui ont conduit à une révision à la baisse de la croissance potentielle du PIB et dès lors de l'amélioration structurelle du solde budgétaire², celle-ci est estimée à 0,3% de PIB et est donc inférieure à l'amélioration de 0,75% de PIB telle que recommandée par le Conseil européen. Si l'on considère le solde primaire structurel (hors charges d'intérêts), l'amélioration s'élève à 0,4% de PIB

Tableau 1
Soldes de financement nominaux et structurels (% du PIB)

	2009	2010		2011		2012	
	Réalisations	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif
Solde de financement	-5,6%	-3,7%	-4,8%	-3,7%	-3,6%	-4,0%	-2,8%
Solde structurel	-3,9%	-3,3%		-3,3%		-3,0%	
Taux d'endettement	95,7%	95,7%		98,0%		99,8%	
pm. PIB en volume	-2,8%	2,4%	1,1%	1,8%	2,0%	-0,1%	0,1%

Sources : ICN, calculs CSF et Programme de stabilité.

¹ Et ce sachant également que la croissance économique potentielle est estimée à 0,7% en 2012.

² Le solde structurel est le solde de financement corrigé pour l'impact budgétaire du cycle conjoncturel et celui des opérations one-shot. Le solde primaire structurel correspond au solde structurel hors charges d'intérêts.

Des efforts budgétaires ont été réalisés tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses publiques. Les recettes fiscales et parafiscales ont augmenté de 44% du PIB à 45,2% du PIB, en conséquence des diverses mesures prises mais aussi par le fait que les revenus du travail ont augmenté plus vite que le PIB. L'augmentation des dépenses primaires de 48,1% de PIB à 49,6% de PIB reflète en partie l'influence de facteurs défavorables tels que la recapitalisation de Dexia et l'influence négative du cycle conjoncturel. En termes structurels, c'est-à-dire corrigées pour les opérations one-shot, l'incidence du cycle conjoncturel et d'autres facteurs non discrétionnaires spécifiques³, les dépenses primaires se stabilisent en pourcentage du PIB en 2012, ce qui contraste avec la tendance haussière observée depuis de nombreuses années. Compte tenu de la faible croissance potentielle (autour de 0,7%), l'évolution de ce ratio correspond à un rythme de croissance des dépenses structurelles historiquement bas en 2012 (0,8% en termes réels).

Le taux d'endettement a augmenté en 2012 exclusivement suite à la dynamique endogène de la dette qui s'explique par l'effet combiné du ralentissement de l'activité économique, du niveau élevé du taux d'endettement et de la détérioration du solde primaire observé. Le taux d'endettement est néanmoins resté sous les 100% de PIB (99,8% de PIB), les opérations 'hors Besoins de financement' ayant eu un effet à la baisse. Le remboursement par KBC d'une partie de l'aide octroyée et les primes d'émission ont plus que compensé l'aide accrue à la zone euro. Il convient de remarquer que les garanties apportées par l'ensemble des pouvoirs publics ont été ramenées à 52 milliards d'euros au 31 août 2013.

Malgré le taux d'endettement élevé, les taux d'intérêts sur les obligations d'Etat à 10 ans ont baissé de manière continue dans le courant de l'année 2012 et au début de l'année 2013, témoignant de la confiance retrouvée des investisseurs dans la politique budgétaire belge. Cette baisse des taux d'intérêts s'est répercutée en 2013 dans le taux d'intérêt implicite de la dette et devrait permettre une réduction des charges d'intérêts au cours de cette même année.

³ Comme par exemple l'impact du cycle électoral des investissements des Pouvoirs locaux et l'impact des subventions salariales.

Décision du Conseil Ecofin en juin 2013 et inflexion de la politique budgétaire belge

Sur l'ensemble de la période 2009-2012, le solde structurel s'est amélioré de 0,9% de PIB, soit 0,3% en moyenne par an. Cette progression ne permet toutefois pas de rencontrer la recommandation du Conseil de l'Union Européenne d'améliorer le solde structurel de 0,75% de PIB en moyenne par an. Pour cette raison et dans la mesure où le déficit nominal est resté supérieur au seuil de 3% de PIB en 2012, le Conseil européen a conclu à une absence d'action suivie d'effets en ce qui concerne la période de correction du déficit excessif. Il a donc décidé de poursuivre la PDE (procédure en déficit excessif) à l'encontre de la Belgique, conformément à la réglementation européenne en vigueur, et l'a mise en demeure de mettre fin au déficit excessif en 2013 et de prendre les mesures nécessaires à cette correction. En juin 2013, le Conseil a demandé aux autorités belges d'améliorer le solde structurel de 1% de PIB, ce qui se traduisait à ce moment par un solde de financement de -2,7% de PIB.

En réponse à cette procédure, les autorités belges ont pris un ensemble de décisions.

Ainsi, lors du Comité de concertation du 2 juillet 2013, le Gouvernement a confirmé l'objectif budgétaire 2013 tel que prévu par le Programme de stabilité 2013-2016. Il s'est engagé à fournir un effort structurel de 1,1% de PIB et à limiter le déficit des administrations publiques à 2,5% de PIB en 2013, soit légèrement en-dessous du déficit mentionné ci-dessus de 2,7% de PIB. En outre, un accord a également été conclu lors de ce même Comité de concertation sur la répartition des objectifs budgétaires en 2013 entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées afin de respecter les recommandations européennes.

En vue de rencontrer l'objectif budgétaire fixé pour 2013, des mesures d'assainissement supplémentaires par rapport au budget initial ont été implémentées par les différents niveaux de Pouvoir. De nouveaux exercices d'ajustement budgétaire ont été réalisés par le Gouvernement fédéral en juillet et en septembre 2013 en vue d'accroître la marge de sécurité par rapport au seuil de déficit excessif et les Communautés et Régions ont également procédé à des contrôles budgétaires à l'été 2013 de manière à compenser l'influence sur leurs moyens des paramètres économiques moins favorables.

Enfin, le Gouvernement a confirmé son intention de maintenir le taux d'endettement sous le seuil de 100% de PIB, notamment par le biais d'opérations financières n'ayant pas d'impact sur le solde de financement.

Evaluation des résultats budgétaires par niveau de Pouvoir

Le déficit réalisé en 2012 au niveau de l'ensemble des administrations publiques, à savoir 4% de PIB résulte d'un déficit de 3,5% pour l'Entité I et de 0,5% de PIB pour l'Entité II.

Tableau 2
Soldes de financement des différents sous-secteurs

	2010		2011		2012	
	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Objectifs
Solde de financement	-3,7%	-4,80%	-3,7%	-3,6%	-4,0%	-2,8%
* <u>Entité I</u>	<u>-3,1%</u>	<u>-3,8%</u>	<u>-3,4%</u>	<u>-3,1%</u>	<u>-3,5%</u>	<u>-2,4%</u>
+ Pouvoir fédéral	-3,0%	-3,3%	-3,4%	-	-3,4%	-2,4%
+ Sécurité sociale	0,0%	-0,5%	0,0%	-	-0,1%	0,0%
* <u>Entité II</u>	<u>-0,7%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>
+ C&R	-0,7%	-0,6%	-0,2%	-	0,0%	-0,2%
+ Pouvoirs locaux	0,0%	-0,4%	-0,1%	-	-0,4%	-0,2%

Source : ICN et Programme de stabilité.

Après correction pour le Zorgfonds qui est repris ici dans les Communautés et Régions et non en Sécurité sociale.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné.

Le déficit de l'Entité I a été supérieur de 1,1 point de pourcentage à l'objectif budgétaire tel que fixé dans le Programme de stabilité 2012-2015 (-2,4 % du PIB), et dépasse cet objectif même si l'on ne tient pas compte de la recapitalisation de Dexia par le Pouvoir fédéral pour un montant de 0,8% de PIB. Les comptes de la Sécurité sociale se sont également soldés sur un léger déficit (-0,1 % du PIB), là où le Programme de stabilité tablait sur un équilibre, alors que la dotation d'équilibre versée par le Pouvoir fédéral à la Sécurité sociale a fortement augmenté cette dernière année.

Le déficit de l'Entité II se situe de 0,1 point de pourcentage sous l'objectif du Programme de stabilité. Ceci s'explique exclusivement par la détérioration nettement plus importante que prévu du solde des Pouvoirs locaux, qui passe de -0,1% de PIB en 2011 à -0,4% de PIB en 2012, alors qu'il était supposé être limité à -0,2% de PIB. Le dépassement de l'objectif par les Pouvoirs locaux n'est que partiellement attribuable au cycle électoral des investissements. On constate en effet une diminution des recettes d'additionnels à l'impôt des personnes physiques, et une hausse des dépenses de rémunérations résultant en partie de l'augmentation des cotisations versées à la Sécurité sociale en vue du financement des pensions du personnel des administrations locales.

La détérioration du solde des Pouvoirs locaux a été en partie compensée par le fait que le solde global des Communautés et des Régions se situe à l'équilibre en 2012 et dépasse ainsi l'objectif d'un déficit de 0,2% de PIB tel que spécifié dans le Programme de stabilité.

Evaluation par Communauté et par Région

Le projet d'accord du 3 février 2010 (non approuvé officiellement) fixait un objectif indicatif de solde de financement équivalant à - 0,2% du PIB pour l'ensemble des Communautés et Régions en 2012. En limitant leur déficit à 0,04% du PIB, celles-ci ont largement rencontré l'objectif budgétaire. Chaque entité considérée individuellement a également respecté son objectif, à l'exception de la Commission communautaire flamande.

Le tableau ci-dessous reprend les réalisations 2012 en matière de solde de financement établies par l'ICN et les compare aux objectifs indicatifs du projet d'accord, adaptés en fonction des transferts de normes. En 2012, des transferts de normes ont en effet été opérés de la Communauté française en faveur de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale⁴.

⁴ Lors de la confection du budget 2012, la Communauté française a opéré un transfert de normes de 67,35 millions d'euros en faveur de la Région wallonne et de 1,5 million d'euros en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale. Lors du deuxième ajustement du budget 2012, le transfert en faveur de la Région wallonne a été augmenté de 9,75 millions d'euros et porté à 77,10 millions d'euros.

Tableau 3
Comparaison des réalisations budgétaires aux objectifs pour l'ensemble des Communautés et Régions en 2012

(x 1.000.000 euro)		2012			
		solde de financement	solde en % recettes SEC	norme indicative	écart
			(b)	(c)	
CFI	(a)	325,1	1,21	0	325,1
CFr		-174,0	(-) 1,88	-359,5	185,5
RW		-191,3	(-) 2,66	-211,5	20,2
RBC		-84,4	(-) 2,63	-172,3	87,9
CG		-1,3	(-) 0,62	-2,2	0,9
COCOF		-9,1	(-) 2,32	-11,5	2,4
CCFI		-2,5	(-) 1,68	0,0	-2,5
GGC		2,6	2,94	0,0	2,6
total		-134,9	0,28	-757,0	622,1
	% PIB	-0,04		-0,20	0,17

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné.

Sources : Comptes des administrations publiques 2012 (ICN) et projet d'accord du 3 février 2010.

(a) Zorgfonds inclus.

(b) Solde en valeur absolue exprimé en % des recettes SEC.

(c) Compte tenu du transfert de normes entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2012.

La crise économique et financière a eu un impact considérable non seulement sur les soldes de financement des entités considérées individuellement, mais aussi sur leur dette qui a fortement augmenté, notamment en raison du soutien accordé au secteur financier.

Au 31 décembre 2012, la dette totale des Communautés et Régions, telle que définie dans la troisième partie du présent Avis (cette définition diffère de celle de la dette brute consolidée de l'ICN), s'élevait à 5,83% du PIB⁵. Par rapport aux années précédentes, la dette a progressé moins rapidement en 2012. Ceci résulte de la diminution de la dette de la Communauté flamande qui a réalisé un excédent budgétaire, de la Commission communautaire française et de la Communauté germanophone, tandis que la dette des autres entités n'a augmenté qu'à un rythme bien moins soutenu qu'auparavant.

⁵ Au 31 décembre 2012, la dette brute consolidée, telle qu'établie selon l'ICN, était de 6,73% du PIB. L'écart entre les deux concepts est dû au fait que la dette brute consolidée est plus large (comprend notamment les dettes financières des institutions du périmètre de consolidation et la dette de leasing) que la dette traitée dans l'Avis CSF (laquelle se compose uniquement de la dette directe, la dette indirecte reprise et la dette indirecte). Cette dernière est le seul concept pour lequel les données sont disponibles par entité.

Au niveau des trois régions, la dette garantie (à savoir octroyée pour le logement social, les travaux d'infrastructure, etc.) a considérablement augmenté au cours des dix dernières années, une forte hausse ayant été essentiellement enregistrée durant les dernières années.

Perspectives

La Section accueille positivement le fait que les autorités ont suivi les recommandations qu'elle avait émises dans son Avis de mars 2013 pour fixer les objectifs du Programme de stabilité 2013-2016. La Section relève également que, conformément à ses recommandations, des efforts importants ont été consentis pour arriver à un partage des efforts budgétaires entre les niveaux de Pouvoir et à un ensemble cohérent d'objectifs pour toutes les entités.

Bien que des efforts budgétaires aient été réalisés en 2012, il reste crucial que la Belgique sorte en 2013 de la procédure en déficit excessif. Dans le contexte économique donné, ceci est compatible avec les objectifs budgétaires que les Gouvernements ont proposés.

Sur base des projections économiques les plus récentes de la Commission européenne, le solde budgétaire nominal atteindrait -2,8% de PIB en 2013, ce qui correspond à un effort structurel de 0,8% de PIB au cours de cette même année. Si cet effort structurel estimé est un peu inférieur à ce qui avait été recommandé par le Conseil Européen et le solde de financement se situe également au-delà de cette recommandation et de l'objectif du programme de stabilité, les estimations de la Commission indiquent que le déficit descendrait dès 2013 sous le seuil des 3% de PIB prévu dans la procédure en déficit excessif (EDP)⁶.

La Section encourage donc les Gouvernements à veiller à la pleine exécution des mesures anticipées et à contrôler la bonne exécution des budgets jusqu'à la fin de l'année.

⁶ Selon ces estimations, celui-ci reste également sous ce seuil en 2014 (déficit de 2,6% de PIB) et en 2015 (déficit de 2,5% de PIB) (European Commission, DG ECFIN, European Economic Forecast, Autumn 2013).

La poursuite des efforts structurels en vue de l'équilibre budgétaire structurel en 2015 et de la réalisation du 'Medium Term Objective' (surplus structurel de 0,75% du PIB), en 2016 apparaît néanmoins nécessaire afin d'inscrire durablement les finances publiques sur une trajectoire soutenable, et ce compte tenu du taux d'endettement élevé et des implications budgétaires du vieillissement. Dans son prochain Avis, lorsque des données supplémentaires seront disponibles pour 2013, la Section pourra procéder à une analyse plus complète pour déterminer dans quelle mesure les budgets, et plus particulièrement la croissance des dépenses primaires, se situent structurellement sur une trajectoire soutenable et garantissent une diminution suffisante de la dette publique. L'assainissement durable des finances publiques est important non seulement pour respecter les engagements pris vis-à-vis de l'UE et diminuer leur vulnérabilité par rapport aux tensions sur les marchés financiers, mais également pour créer une marge budgétaire suffisante afin de pouvoir soutenir le potentiel de croissance de l'économie et de création d'emplois. Inversement, les efforts visant à renforcer ces derniers peuvent également contribuer à l'assainissement des finances publiques.

Enfin, la Section indique qu'il convient de prendre en compte l'entrée en vigueur des nouveaux règlements européens en matière de surveillance budgétaire. Au niveau des prescriptions de ces règlements, la Section demande qu'une attention particulière soit accordée au renforcement du rôle des instances nationales indépendantes en matière de contrôle du respect des règles budgétaires nationales.