

6. Finances publiques

Le déficit de l'ensemble des administrations publiques belges s'est établi à 4% du PIB en 2011, restant ainsi presque inchangé par rapport à l'année précédente. Le dépassement de l'objectif de 3,6% fixé dans le programme de stabilité d'avril 2011 est surtout imputable à une réduction insuffisante du déficit structurel. La croissance structurelle des dépenses primaires est restée supérieure à celle du PIB, en particulier dans les secteurs de la sécurité sociale et des pouvoirs locaux. Le ratio de la dette publique a augmenté de 2,4 points de pourcentage pour atteindre 98,6% du PIB, principalement sous l'effet de l'achat de Dexia Banque Belgique par l'État et des prêts aux États grec, irlandais et portugais.

6.1 Solde de financement et dette des administrations publiques

Durant l'année sous revue, la Belgique est restée en situation de déficit public excessif tel que défini dans le cadre normatif européen. En raison de la forte récession,

l'impasse budgétaire avait largement dépassé le seuil de 3% du PIB en 2009. En décembre de la même année, le Conseil Ecofin a dès lors recommandé à la Belgique de ramener son déficit public sous ce seuil en 2012, pour autant que la croissance économique ne soit pas plus basse que celle prévue par la CE dans ses prévisions

TABLEAU 13 NORMES RELATIVES AU SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programme de stabilité									
Avril 2008	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0				
Avril 2009		-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5	-0,7	0,0
Septembre 2009 (complément)			-5,9	-6,0	-5,5	-4,4	-2,8	-1,3	0,0
Janvier 2010			-5,9	-4,8	-4,1	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Avril 2011				-4,1	-3,6	-2,8	-1,8	-0,8	0,2 ⁽²⁾
Réalisations	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1	-4,0 e ⁽³⁾				
<i>p.m. Solde de financement structurel</i>									
Selon la méthode de la CE	-1,6	-2,2	-3,8	-3,3	-3,0				
Selon la méthode du SEBC ⁽⁴⁾ ...	-0,7	-1,6	-4,5	-4,2	-3,9				

Sources: ICN, SPF Finances, BNB.

(1) Comme dans les autres tableaux et graphiques du présent chapitre, y compris, conformément aux règles fixées pour la procédure concernant les déficits publics excessifs (EDP), les gains nets d'intérêts provenant de transactions financières, tels les contrats d'échange (swaps).

(2) En termes structurels.

(3) Les chiffres ne tiennent pas compte de l'incidence éventuelle de la garantie d'un montant de 0,4% du PIB qui a été accordée aux coopérants particuliers du groupe Arco, en raison des incertitudes en la matière.

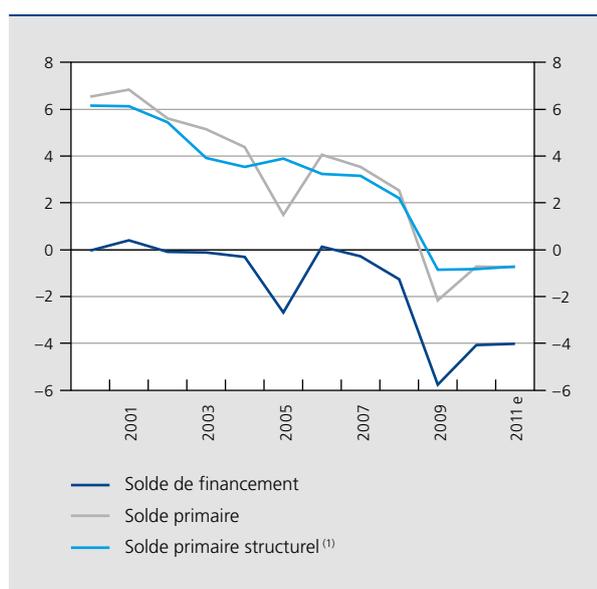
(4) Selon la méthodologie décrite dans Bouthevillain C., Ph. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano et M. Tujula (2001), *Cyclically adjusted budget balances: An alternative approach*, ECB, Working Paper 77.

d'automne 2009. Pour y parvenir, la Belgique devait consentir un effort budgétaire structurel d'en moyenne 0,75 % du PIB par an de 2010 à 2012.

Le programme de stabilité soumis en avril 2011 prévoyait que le déficit budgétaire, en net recul en 2010, devait être ramené à 3,6 % du PIB en 2011. Cet objectif était plus exigeant que celui du programme de stabilité précédent, mais la révision était de moindre ampleur que l'amélioration enregistrée dans les comptes de 2010 entre ces deux programmes. Toutefois, au cours de l'année sous revue, le déficit est resté quasiment stable à quelque 4 % du PIB, soit un niveau supérieur de 0,4 point de pourcentage à l'objectif visé dans le programme de stabilité. Cette évolution n'est pas imputable à une croissance économique inférieure aux prévisions : celle-ci a en effet été de l'ordre de 2 %, comme prévu dans le programme de stabilité, en dépit du ralentissement conjoncturel observé durant le second semestre. Elle n'est que partiellement due aux mesures adoptées, sur fond de problèmes financiers chez Dexia, en faveur du Holding communal, qui a été mis en liquidation en décembre 2011. Le dépassement de l'objectif résulte donc surtout d'une réduction insuffisante du déficit structurel.

Selon les prévisions d'automne 2011 de la CE, le déficit structurel aurait reculé de 0,3 point de pourcentage du PIB. Ces prévisions présument toutefois que l'objectif

GRAPHIQUE 62 SOLDES BUDGÉTAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

(1) Selon la méthodologie du SEBC.

GRAPHIQUE 63 DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN BELGIQUE ET DANS LA ZONE EURO
(pourcentages du PIB)



Sources : CE, ICN, BNB.

budgetaire serait respecté. Les estimations tenant compte d'informations plus récentes quant à l'évolution du solde de financement et basées sur la méthode harmonisée de correction des variations conjoncturelles utilisée dans le cadre du SEBC – laquelle apporte également des corrections pour tenir compte des glissements conjoncturels dans la composition du PIB – montrent une diminution comparable. La variation du solde structurel mesurée en 2010 et en 2011 reste bien inférieure à l'effort budgétaire annuel moyen requis afin de corriger le déficit excessif conformément aux recommandations du Conseil Ecofin. Selon la méthodologie du SEBC, le solde primaire structurel a continué à afficher un déficit de 0,7 % du PIB en 2011. La détérioration de ce solde – de quelque 7 % du PIB depuis 2000 – témoigne d'un très net assouplissement de la politique budgétaire au cours de la dernière décennie.

L'accord de coalition du nouveau gouvernement fédéral confirme les objectifs budgétaires fixés dans le programme de stabilité le plus récent. Un nombre important de mesures de consolidation, au niveau tant des recettes que des dépenses, ont à cet égard été annoncées le 26 novembre 2011 pour la période 2012-2014.

De 1993 à 2007, la dette brute consolidée des administrations publiques avait reculé de manière ininterrompue, revenant de 133,9 à 84,1 % du PIB. En raison des interventions publiques en faveur de plusieurs institutions

financières à la fin de 2008, elle était alors remontée à 89,3 % du PIB. Le rebond s'était amplifié en 2009, à la suite du creusement du déficit et de la chute du PIB. La hausse s'était poursuivie en 2010, mais à moindre allure que l'année précédente. En 2011, l'augmentation de la dette s'est à nouveau accélérée et celle-ci a atteint 98,6 % du PIB en fin d'année.

En 2011, l'endettement a été tiré à la hausse, à concurrence de 2,4 % du PIB, par des facteurs dits « exogènes », ainsi appelés parce qu'ils ont un impact sur la dette mais pas sur le solde de financement (pour plus de détails, cf. le tableau 19 de l'annexe statistique). En octobre, l'État fédéral a racheté Dexia Banque Belgique au holding Dexia pour un montant de 4 milliards d'euros (1,1 % du

PIB). Durant l'année sous revue, la dette de l'État fédéral a également subi des répercussions directes de la crise de la dette souveraine dans la zone euro. Ainsi, des tranches de prêts ont été octroyées à l'État grec, en vertu des accords bilatéraux du premier plan de sauvetage, et aux États irlandais et portugais, via le FESF, pour un total d'environ 0,5 % du PIB. Un autre facteur ayant contribué – de manière temporaire – à la hausse de la dette au cours de l'année sous revue, à concurrence de 0,4 % du PIB, est l'excédent de trésorerie qui a résulté du succès inattendu d'une émission de bons d'État clôturée en décembre. Enfin, les impôts sur les bénéfices des sociétés enrôlés en novembre et décembre 2011 ne seront perçus par l'administration fiscale qu'en 2012, à hauteur de quelque 0,2 % du PIB.

Encadré 8 – Le cadre budgétaire belge à la lumière des exigences européennes

Dans le contexte de l'aggravation de la crise de la dette souveraine dans l'UE, les cadres budgétaires nationaux font l'objet d'une attention croissante. La conviction selon laquelle il faut soutenir la réglementation supranationale par des institutions nationales fortes et cohérentes a gagné du terrain. Ainsi, une composante essentielle de la gouvernance de l'UE, renforcée notamment par les six textes réglementaires baptisés « Six-Pack », porte spécifiquement sur l'amélioration des cadres budgétaires nationaux. La directive 2011/85/UE du Conseil adoptée en novembre 2011 pose une série d'exigences minimales en la matière, auxquelles tous les États membres de l'UE doivent se conformer d'ici la fin de 2013 au plus tard. Les pays de la zone euro se sont engagés à répondre à ces exigences au plus tard pour la fin de 2012.

Les exigences énoncées dans la directive recouvrent plusieurs aspects relatifs aux cadres budgétaires nationaux, allant du mode d'établissement des budgets et des statistiques qui permettent d'en suivre l'exécution à des règles budgétaires quantitatives, en passant par une programmation budgétaire à moyen terme et des aspects liés à la coordination budgétaire, notamment entre niveaux de pouvoirs publics. Il s'agit cependant d'obligations minimales qui demeurent encore, dans bien des cas, relativement vagues. Nombreux sont les pays européens qui ont déjà procédé à un renforcement beaucoup plus poussé de leur cadre budgétaire ou ont annoncé leur intention de le faire. La Belgique ne s'est pas encore inscrite dans cette tendance et il lui reste à prendre des mesures dans certains domaines afin de satisfaire aux exigences minimales fixées par l'UE.

S'agissant de l'établissement du budget, la directive impose que les prévisions macroéconomiques et budgétaires utilisées à cet effet soient réalistes ou prudentes. La méthodologie appliquée doit être transparente et faire l'objet d'une concertation technique régulière avec la CE. Tout écart significatif par rapport aux prévisions de cette dernière doit être dûment justifié. En octobre 2011, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro ont en outre indiqué que les budgets devaient reposer sur des prévisions macroéconomiques indépendantes. En Belgique, le budget économique de l'ICN, qui se fonde en pratique sur les prévisions macroéconomiques transparentes et indépendantes du Bureau fédéral du plan, joue un rôle important à cet égard. Bien que d'aucuns estiment qu'un doute peut subsister quant à la portée de l'obligation légale qui en impose l'utilisation, ces prévisions servent traditionnellement de point de départ pour l'établissement du budget du pouvoir fédéral, de la sécurité sociale et des régions et communautés. D'une manière générale, un éventuel manque de prudence ne pourrait découler que de délais dans la confection du budget, lesquels pourraient rendre obsolètes certaines



hypothèses macroéconomiques. En revanche, la transparence et la prudence qui entourent l'établissement des prévisions relatives aux recettes publiques, en particulier en ce qui concerne l'estimation de l'incidence budgétaire de nouvelles mesures, pourraient être nettement améliorées. Le Conseil supérieur des finances a d'ailleurs déjà insisté sur l'importance d'une évaluation approfondie des méthodes appliquées en la matière. Il importe en outre que les prévisions à moyen terme utilisées dans le programme de stabilité soient basées sur les mêmes principes de prudence et d'indépendance et que les mesures permettant d'atteindre les objectifs budgétaires qui y sont fixés soient suffisamment précises.

De manière plus générale, il semble également indiqué de vérifier si les procédures d'établissement des divers budgets de dépenses, dans lesquelles les mécanismes d'indexation formels et informels jouent encore souvent un grand rôle en Belgique, sont suffisamment axées sur la nécessité d'accroître l'efficacité des dépenses.

La directive pose aussi des exigences spécifiques quant à la disponibilité de données statistiques suffisamment fiables, qui doivent permettre le suivi de la mise en œuvre du budget en temps utile. Particulièrement dans un pays comme la Belgique doté de pouvoirs publics très décentralisés, il est capital que les mesures nécessaires soient prises afin que tous les sous-secteurs des administrations publiques puissent respecter la nouvelle obligation de déclaration et, de manière plus générale, afin que le suivi de l'évolution des finances publiques repose sur des données fiables et disponibles rapidement, couvrant l'ensemble des administrations publiques.

La directive prévoit en outre que la réglementation de l'UE en matière de déficit budgétaire et d'endettement doit être répercutée dans les règles budgétaires nationales. À cet égard, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro ont explicitement stipulé que l'obligation de présenter un équilibre budgétaire en termes structurels devait de préférence être ancrée dans la constitution. Plusieurs pays ont déjà inscrit dans leur constitution des restrictions budgétaires ou des plafonds d'endettement déterminés ou ils le feront dans un avenir proche. Dans ce cadre, des mécanismes de correction spécifiques et partiellement automatiques sont le plus souvent prévus dans l'éventualité d'un non-respect des règles, comme c'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Pologne et en Slovaquie. La Belgique doit adapter son cadre législatif à la directive et il paraît souhaitable qu'elle s'inspire à cet égard des meilleures pratiques d'autres pays.

Un autre aspect majeur du cadre budgétaire concerne l'existence d'un conseil du budget indépendant, disposant de compétences consultatives et de contrôle. Bien que la directive ne s'y réfère que de manière indirecte, plusieurs pays européens ont récemment créé pareille institution ou ont renforcé des institutions existantes. En Belgique, le Conseil supérieur des finances, via la section « Besoins de financement des pouvoirs publics », dispose de compétences importantes. Toutefois, certaines indications donnent à penser que l'influence du Conseil sur la politique budgétaire s'est affaiblie depuis l'introduction de l'euro⁽¹⁾. Dans ce contexte, il conviendrait d'examiner quelles mesures seraient susceptibles d'accroître l'efficacité des recommandations et de la surveillance budgétaires du Conseil supérieur des finances. Une fois encore, la Belgique pourrait s'inspirer de l'approche d'autres pays, en ce qui concerne notamment les moyens et les procédures de fonctionnement de tels conseils, les garanties quant à l'indépendance des membres, les obligations de présenter des rapports et l'implication du parlement et du monde académique.

Enfin, la directive impose aux pays dont les pouvoirs publics présentent un certain degré de décentralisation, des obligations relatives à la mise en place de mécanismes de coordination budgétaire. Ces derniers doivent porter sur tous les aspects pertinents de la politique budgétaire, de la planification budgétaire et du respect, par l'ensemble des pouvoirs publics, des règles budgétaires précitées. Pour se conformer à cette obligation, de nouvelles procédures formelles de coopération entre le pouvoir fédéral et les gouvernements des communautés et régions, menant à des engagements transparents, semblent nécessaires. Dans ce cadre, il pourrait être souhaitable d'introduire des mécanismes de correction automatique lorsqu'une entité déterminée ne respecte pas ses objectifs

(1) Cf. par ex. Coene L. et G. Langenus (2011), *Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, Volume 58, n°1.



budgétaires. La coordination effective des politiques entre les entités fédérées et le pouvoir fédéral n'est d'ailleurs pas uniquement importante au niveau de la politique budgétaire, elle est également nécessaire pour donner suite aux recommandations macroéconomiques énoncées dans le cadre du semestre européen et, plus spécialement, pour prévenir ou corriger les déséquilibres dans le cadre de la nouvelle procédure concernant les déséquilibres excessifs (EIP).

6.2 Recettes

Au cours de l'année sous revue, les recettes fiscales et parafiscales des administrations publiques ont légèrement augmenté, passant de 43,2 à 43,4 % du PIB. Cette hausse a résulté d'une progression de 0,3 point de pourcentage des impôts sur les bénéfices des sociétés et d'une augmentation de 0,2 point des prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine, qui ont été en partie compensées par une baisse des recettes d'impôts sur les biens et services, à la suite notamment du fléchissement progressif de l'activité économique. Les recettes non fiscales et non parafiscales ont, quant à elles, augmenté de 0,3 point de pourcentage, essentiellement sous l'effet des paiements effectués par des institutions financières.

La quasi-stabilisation des prélèvements sur les revenus du travail résulte d'une baisse des recettes de l'impôt des personnes physiques et d'une légère hausse des cotisations sociales.

Les recettes provenant de l'impôt des personnes physiques se sont réduites de 0,2 point de pourcentage du PIB. Cette diminution résulte principalement de l'accélération des enrôlements en fin d'année, consécutive notamment au succès de Tax-on-web. Cette accélération a généré d'importants remboursements aux particuliers, qui n'ont été que partiellement compensés par la hausse concomitante des centimes additionnels. Le précompte professionnel aurait dû, quant à lui, bénéficier de la poussée inflationniste, par laquelle il progresse normalement

TABLEAU 14 RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011 e
Recettes fiscales et parafiscales	43,2	43,5	42,7	43,2	43,4
Prélèvements pesant essentiellement sur les revenus du travail	25,0	25,7	25,9	25,8	25,8
Impôts des personnes physiques ⁽²⁾	11,2	11,5	11,2	11,4	11,2
Cotisations sociales ⁽³⁾	13,9	14,2	14,7	14,5	14,5
Impôts sur les bénéfices des sociétés ⁽⁴⁾	3,5	3,4	2,5	2,7	3,0
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine ⁽⁵⁾	3,7	3,7	3,5	3,7	3,9
Impôts sur les biens et les services	10,9	10,7	10,8	11,1	10,8
dont :					
TVA	7,0	6,8	6,8	7,0	7,0
Accises	2,2	2,0	2,1	2,2	2,0
Recettes non fiscales et non parafiscales ⁽⁶⁾	4,8	5,1	5,2	5,5	5,8
Recettes totales	48,0	48,6	48,0	48,8	49,2

Sources : ICN, BNB.

(1) Conformément au SEC 95, les recettes de l'ensemble des administrations publiques n'incluent pas le produit des recettes fiscales que celles-ci transfèrent à l'UE.

(2) Principalement le précompte professionnel, les versements anticipés, les rôles et le produit des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques.

(3) Y compris la cotisation spéciale de sécurité sociale et les contributions des non-actifs.

(4) Principalement les versements anticipés, les rôles et le précompte mobilier des sociétés.

(5) Principalement le précompte mobilier des particuliers, le précompte immobilier (y compris le produit des centimes additionnels), les droits de succession et les droits d'enregistrement.

(6) Revenus de la propriété, cotisations sociales imputées, transferts courants et en capital provenant des autres secteurs et ventes de biens et services produits, en ce compris notamment les rémunérations des garanties octroyées par l'État sur les dépôts des particuliers et sur les prêts interbancaires.

davantage que la base imposable. L'indexation annuelle des barèmes utilisés pour le calcul du précompte professionnel est, en effet, réalisée sur la base de l'augmentation moyenne des prix à la consommation durant l'année précédente. Couplée à la progressivité des barèmes fiscaux, l'accélération de l'inflation a dès lors exercé une incidence haussière d'environ 140 millions d'euros sur les recettes au titre du précompte professionnel. Toutefois, cette hausse ne s'est pas traduite par une amélioration de ces recettes en pourcentage du PIB.

Les mesures structurelles ont exercé une influence pratiquement neutre sur l'impôt des personnes physiques. Ainsi, la fin progressive de la réduction forfaitaire de l'impôt des personnes physiques en Région flamande et l'augmentation du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire ont induit un accroissement des recettes de respectivement 111 et 44 millions d'euros. Au contraire, les autres mesures – telles que le système de déduction des charges hypothécaires pour habitation propre et les déductions pour investissements économiseurs d'énergie – ont eu un impact négatif sur ces recettes en 2011.

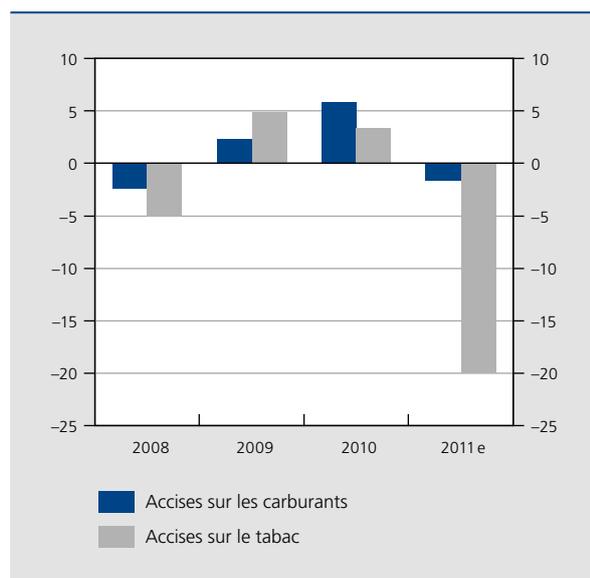
Malgré la légère hausse de la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'économie belge, les cotisations sociales sont demeurées pratiquement stables en proportion du PIB. En effet, une série de mesures ont continué d'atténuer ces cotisations. Ainsi, la réduction structurelle forfaitaire des cotisations patronales s'est encore accrue de 128 millions d'euros, notamment par le maintien du seuil de revenu pris en considération pour les abattements sur les hauts salaires, dans un contexte de progression salariale. En outre, les cotisations sociales versées par les indépendants, calculées sur leurs revenus de la troisième année précédant les versements, se sont contractées en pourcentage du PIB, l'année 2008 ayant subi les premiers effets de la crise économique et financière.

Les impôts sur les bénéfices des sociétés ont de nouveau progressé, à 3 % du PIB, revenant ainsi progressivement au niveau moyen observé durant la période 1997–2008. Au cours de l'année sous revue, cette catégorie de recettes a bénéficié de la baisse du taux d'intérêt pris comme référence pour le calcul de la déduction fiscale pour capital à risque, de sorte que l'impact négatif de ce système sur les finances publiques a été réduit de 280 millions d'euros. En outre, les enrôlements se sont inscrits en nette hausse, ce qui résulte largement du niveau relativement bas des versements anticipés observé depuis 2009.

Les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine ont augmenté de 0,2 point de pourcentage du PIB au cours de l'année sous revue, notamment sous l'effet de la hausse des recettes du précompte mobilier, de 18,1 %. Ce rebond a presque effacé la baisse de ce type de recettes qui était survenue en 2009. Il reflète notamment le retour à la croissance des dividendes versés par les sociétés et la hausse des taux d'intérêt. Le précompte immobilier, versé tant par les particuliers que par les sociétés, a également largement progressé, de plus de 10 % au total, de même que les droits d'enregistrement.

Les impôts sur les biens et services ont diminué de 0,3 point de pourcentage, principalement en raison du recul des recettes d'accises en termes nominaux. La hausse des accises par unité sur les carburants et le tabac aurait dû en favoriser la croissance, mais la baisse de la consommation de ces produits a donné le résultat opposé. Les recettes de TVA, qui ont encore bénéficié de la croissance vigoureuse de la demande finale en début d'année, ont aussi été soutenues par diverses mesures. Ainsi, d'une part, la réduction à 6 % de la TVA sur la construction ou l'achat de logements neufs, qui avait encore amputé les recettes de quelque 150 millions d'euros en 2010, a pris fin. D'autre part, depuis 2011, la vente d'un terrain conjointement à une maison nouvellement construite donne lieu, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'UE, à un versement au titre de la TVA au lieu de droits d'enregistrement, ce qui a eu pour effet

GRAPHIQUE 64 RECETTES D'ACCISES SUR LES CARBURANTS ET SUR LE TABAC
(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Sources : ICN, BNB.

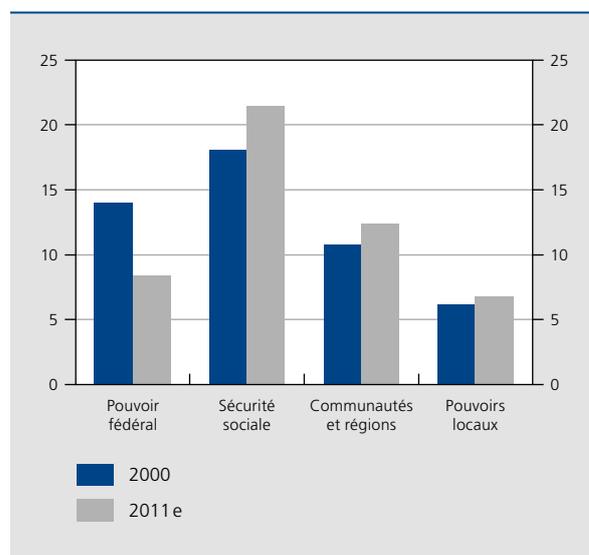
d'augmenter les recettes de TVA d'environ 100 millions. Ces recettes sont dès lors restées pratiquement stables en pourcentage du PIB. Enfin, le versement de 250 millions d'euros par la société de provisionnement nucléaire, perçu chaque année entre 2008 et 2010, ne l'a pas été en 2011.

Les recettes non fiscales et non parafiscales se sont inscrites en forte hausse en raison, d'une part, de l'augmentation du nouveau prélèvement dans le cadre du système de protection des dépôts des particuliers et, d'autre part, de la vive progression des paiements de dividendes aux pouvoirs publics en compensation de leur soutien durant la crise financière, notamment du fait du premier paiement effectué à ce titre par KBC.

Le pouvoir fédéral dispose de compétences fiscales étendues au regard des recettes publiques belges totales, étant donné que la TVA et la plus grande partie de l'impôt des personnes physiques relèvent de sa compétence. Durant l'année sous revue, ses recettes se sont élevées à 26,6 % du PIB. Une fois corrigées des transferts aux autres niveaux de pouvoir, les ressources dont dispose le pouvoir fédéral se sont néanmoins limitées à 8,5 % du PIB, soit encore 0,5 point de moins qu'en 2010. Ainsi, depuis 2000, les ressources que l'autorité fédérale peut mobiliser pour mener à bien sa propre politique ont très largement diminué, de 5,5 points de pourcentage du PIB au total. Ce repli est imputable à la baisse des recettes relevant de sa compétence fiscale propre, mais davantage encore à la hausse des transferts aux autres sous-secteurs des administrations publiques. C'est, à cet égard, essentiellement la sécurité sociale qui a bénéficié de ressources accrues, tant par rapport à 2000 que par rapport à 2010. À un an d'écart, les recettes propres de ce sous-secteur sont demeurées pratiquement stables, tandis qu'il a bénéficié d'une nouvelle augmentation des transferts reçus de la part du pouvoir fédéral, de 0,3 point de pourcentage du PIB. Dans le même temps, les ressources des communautés et régions ont nettement progressé, de 0,6 point,

GRAPHIQUE 65 RECETTES PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(après transferts entre sous-secteurs, pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

largement sous l'effet de transferts reçus du pouvoir fédéral, mais également grâce à la hausse de leurs ressources propres. Enfin, les recettes des pouvoirs locaux se sont montrées les plus stables, pratiquement inchangées par rapport à l'année précédente et seulement en légère augmentation sur la dernière décennie.

6.3 Dépenses primaires

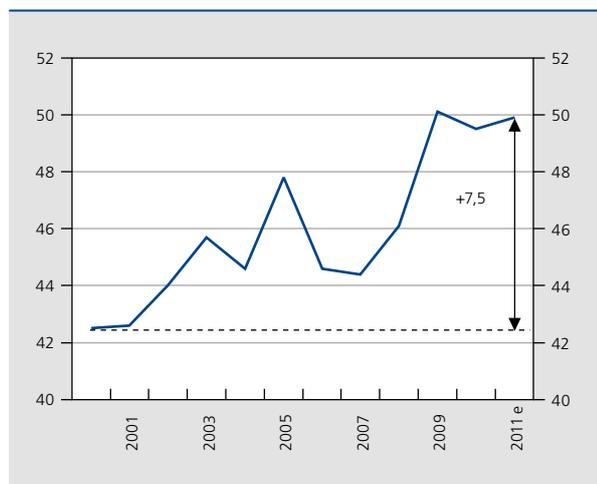
Les dépenses primaires des administrations publiques, c'est-à-dire leurs dépenses à l'exclusion des charges d'intérêts, ont accusé une progression de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 2010. Elles ont ainsi atteint 49,9 % du PIB, restant à un niveau très élevé d'un

TABLEAU 15 RECETTES NON FISCALES ET NON PARAFISCALES
(milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011 e
Total des recettes non fiscales et non parafiscales	17,4	17,9	19,5	21,5
dont :				
Rémunérations des garanties pour les prêts interbancaires	0,0	0,5	0,7	0,7
Rémunérations des garanties sur les dépôts	0,0	0,1	0,3	0,8
Dividendes des banques commerciales	0,0	0,1	0,2	1,0

Sources : ICN, BNB.

GRAPHIQUE 66 DÉPENSES PRIMAIRES DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

point de vue historique. En effet, la part des dépenses primaires était encore de 42,5 % du PIB en 2000. Au cours de la décennie écoulée, les dépenses primaires ont dès lors enregistré une hausse de plus de 7 points de pourcentage du PIB, qui s'explique par une augmentation réelle moyenne de 2,8 % par an, soit 1,2 point de pourcentage de plus que la croissance en volume du PIB.

Les dépenses primaires ont augmenté de 1,7 % en volume en 2011. Pour pouvoir dégager une image fidèle de la tendance fondamentale de la politique de dépenses menée par les pouvoirs publics, il faut cependant éliminer toute une série d'éléments qui ne sont pas de nature structurelle. Parmi ces éléments figurent, pour l'essentiel, des facteurs temporaires, l'incidence de la conjoncture sur les dépenses et, enfin, l'effet découlant de l'écart entre l'évolution de l'IPCH, à l'aide duquel les dépenses primaires sont déflatées, et celle des salaires de la fonction publique et les prestations sociales résultant du mécanisme d'indexation automatique.

Les facteurs non récurrents ont gonflé la croissance des dépenses à concurrence de 0,4 point de pourcentage. Ce gonflement est dû en grande partie à l'incidence des mesures prises par les pouvoirs publics en faveur du Holding communal, qui, en tant qu'actionnaire important de Dexia, a été touché de plein fouet par l'effondrement du cours boursier de celle-ci. La liquidation du Holding communal a entraîné un transfert en capital de 0,2 % du PIB, à la suite de la reprise des dettes garanties et du non-remboursement des emprunts à court terme du Holding communal. La plus grande partie de ce transfert en capital s'est opérée aux dépens des régions, mais le pouvoir fédéral a aussi supporté une part de l'opération.

Le rythme d'accroissement des dépenses primaires est, en outre, soumis aux variations conjoncturelles par le biais de

TABEAU 16 DÉPENSES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(déflatées par l'IPCH, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011 e	Moyenne 2000-2011 e
Niveau observé ⁽¹⁾	44,4	46,1	50,1	49,5	49,9	46,0
Croissance réelle observée	3,1	2,3	7,0	0,4	1,7	2,6
Influence des facteurs non récurrents ou budgétairement neutres ⁽²⁾	1,7	-0,2	0,9	-1,3	0,4	0,2
Influence des facteurs conjoncturels ⁽²⁾	-0,4	-0,2	0,7	0,0	-0,3	0,0
Effet de l'indexation ⁽²⁾⁽³⁾	-0,2	-0,4	1,5	-1,2	-0,5	-0,2
Croissance réelle corrigée de l'influence des facteurs conjoncturels, non récurrents ou budgétairement neutres, et des effets de l'indexation	2,0	3,1	4,0	2,9	2,2	2,8
<i>p.m.</i> Croissance en volume du PIB ⁽⁴⁾	2,8	0,9	-2,7	2,3	1,9	1,6

Sources : DGSIE, ICN, BNB.

(1) Pourcentages du PIB.

(2) Contribution à la croissance réelle observée des dépenses primaires.

(3) Effet découlant de l'écart entre l'indexation effective des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'augmentation de l'IPCH, d'autre part. Les autres effets résultant de décalages entre l'inflation mesurée par l'IPCH et l'évolution des facteurs prix influençant les autres catégories de dépenses, qu'ils soient liés aux mécanismes d'indexation ou à une évolution différente des prix de certaines catégories de dépenses, ne font, quant à eux, pas l'objet d'une correction, vu l'absence d'informations suffisantes ou la complexité de la méthode à mettre en œuvre.

(4) Données corrigées des effets de calendrier.

l'évolution des allocations de chômage. Grâce au développement conjoncturel favorable en 2010 et au cours du premier semestre de 2011, le nombre de chômeurs complets indemnisés, qui suit le cycle économique avec un certain retard, a diminué. Le nombre de chômeurs temporaires, qui réagit plus rapidement aux mouvements conjoncturels, a baissé plus sensiblement encore. Ainsi, au total, la composante cyclique a permis de comprimer la hausse des dépenses à raison de 0,3 point de pourcentage.

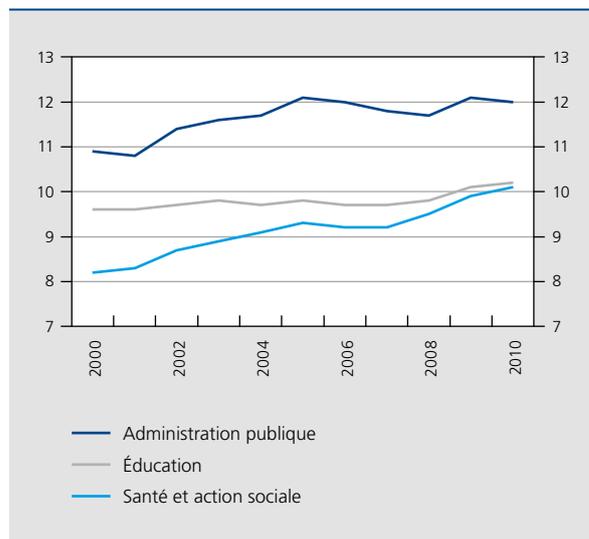
Le mécanisme d'indexation automatique des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales constitue un troisième facteur exogène qui influence l'évolution réelle des dépenses primaires. Via ce mécanisme, ces rémunérations et prestations, qui représentent plus de 60 % des dépenses primaires, sont liées à l'évolution de l'indice-santé des prix à la consommation, tandis que l'évolution réelle des dépenses primaires est mesurée en déflatant l'évolution nominale par la variation de l'IPCH. En 2011, l'indice-santé s'est accru à un rythme inférieur de 0,4 point de pourcentage à celui de l'IPCH. En outre, toute accélération de l'inflation, comme celle qui s'est produite en 2010 et jusqu'à la mi-2011, ne se répercute qu'avec retard sur l'indexation des prestations sociales et des salaires. En l'occurrence, ceux-ci n'ont été indexés au cours de l'année sous revue qu'en mai et en juin respectivement, l'indice-santé ayant dépassé l'indice pivot en avril. Au total, les mécanismes d'indexation ont fait baisser la croissance des dépenses primaires en volume, mesurée par référence à l'IPCH, de 0,5 point de pourcentage.

Corrigé de l'incidence de ces différents éléments, l'accroissement en termes réels des dépenses primaires s'est élevé à 2,2 %. Ce rythme est certes inférieur de 0,6 point de pourcentage à la croissance moyenne depuis 2000, mais toujours bien supérieur à la croissance tendancielle du PIB.

Un des facteurs structurels ayant contribué à la hausse des dépenses primaires au cours de ces dernières années est la rémunération du personnel des administrations publiques et des salariés employés dans des domaines d'activité largement subventionnés par les pouvoirs publics, soit les branches d'activité de l'administration publique, de l'éducation, ainsi que de la santé et de l'action sociale. Ces rémunérations sont passées de 28,7 % de la masse salariale totale de tous les secteurs en 2000 à 32,4 % en 2010. La progression a été particulièrement nette dans la branche de la santé et de l'action sociale, où les rémunérations sont passées de 8,2 à 10,1 % du total au cours de la même période. L'administration publique a également affiché une forte augmentation, de 10,9 à 12 %, tandis

GRAPHIQUE 67 RÉMUNÉRATIONS DES SALARIÉS DANS LES BRANCHES D'ACTIVITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, DE L'ÉDUCATION, DE LA SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE

(pourcentages de la masse salariale de l'économie belge)



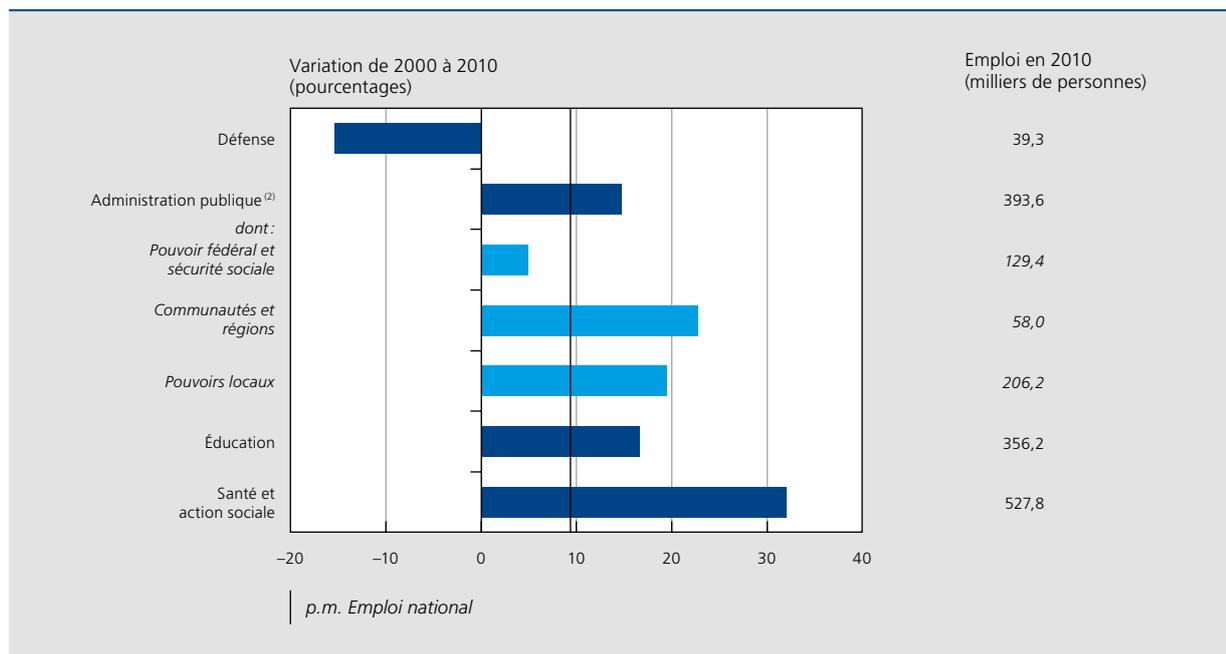
Sources : ICN, BNB.

que l'accroissement était plus limité dans la branche de l'éducation, où la masse salariale est passée de 9,6 à 10,2 % du total.

L'évolution de l'emploi constitue un déterminant important de la hausse des rémunérations des salariés dans ces branches d'activité. Au cours de la période 2000-2010, le nombre d'emplois s'y est accru de plus de 20 %, soit une croissance beaucoup plus soutenue que celle de l'emploi national total, qui a atteint 9,4 %.

Entre 2000 et 2010, l'emploi dans la branche d'activité administration publique a affiché une croissance de 11,1 %. Abstraction faite de la diminution de plus de 7 000 unités du nombre de travailleurs du ministère de la Défense, la hausse a été de 14,7 %. Hors la Défense, l'emploi au sein du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale a augmenté de 4,9 %. S'agissant des communautés et régions, ainsi que des pouvoirs locaux, le nombre de travailleurs actifs dans la branche d'activité administration publique a progressé de respectivement 22,7 et 19,5 %. Dans la branche de l'éducation, le nombre de travailleurs a crû de 16,6 %. La hausse modérée de la part des salaires de ce secteur dans la masse salariale totale est attribuable à la proportion élevée et croissante de travailleurs à temps partiel dans l'éducation, celle-ci étant d'environ 40 % en 2010. Enfin, dans la branche de la santé et de l'action sociale, l'emploi a augmenté de pas moins de 32 % au cours de la période considérée.

GRAPHIQUE 68 EMPLOI DANS LES BRANCHES D'ACTIVITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, DE L'ÉDUCATION, DE LA SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE⁽¹⁾



Sources : ICN, BNB.

(1) Abstraction faite des entreprises publiques de radiotélévision, d'Aquafin, et du transfert, en 2002, de 8 500 gendarmes du pouvoir fédéral vers les zones de police.

(2) Administration publique hors Défense.

Les dépenses primaires corrigées du pouvoir fédéral ont augmenté en 2011 de 0,2 % en volume, ce qui constitue une nette décélération par rapport au rythme de croissance observé les trois années précédentes. Cette progression très modérée est principalement attribuable à une baisse en termes réels des rémunérations des travailleurs et à une forte diminution de la consommation intermédiaire. D'autres dépenses primaires fédérales ont connu une hausse prononcée, notamment les dotations

d'investissement à la SNCB et les subventions octroyées aux entreprises découlant des réductions du précompte professionnel, qu'il s'agisse de la réduction générale ou de celle visant le travail en équipe et de nuit.

La croissance en volume des dépenses corrigées de la sécurité sociale s'est quelque peu accélérée en 2011, pour atteindre 3,3 %. Les dépenses de soins de santé, qui représentent environ un tiers des dépenses de la sécurité

TABLEAU 17 DÉPENSES PRIMAIRES CORRIGÉES⁽¹⁾ PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁽²⁾

(déflatées par l'IPCH, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011 e	Moyenne 2000-2011 e
Entité I	2,9	3,9	4,5	3,2	2,3	2,9
Pouvoir fédéral	2,2	4,5	4,3	3,8	0,2	2,7
Sécurité sociale	3,2	3,6	4,6	2,9	3,3	2,9
Entité II	0,3	1,8	3,1	2,3	2,0	2,6
Communautés et régions	1,3	2,5	3,3	2,2	1,7	2,6
Pouvoirs locaux	-1,2	0,9	2,9	2,5	2,4	2,6

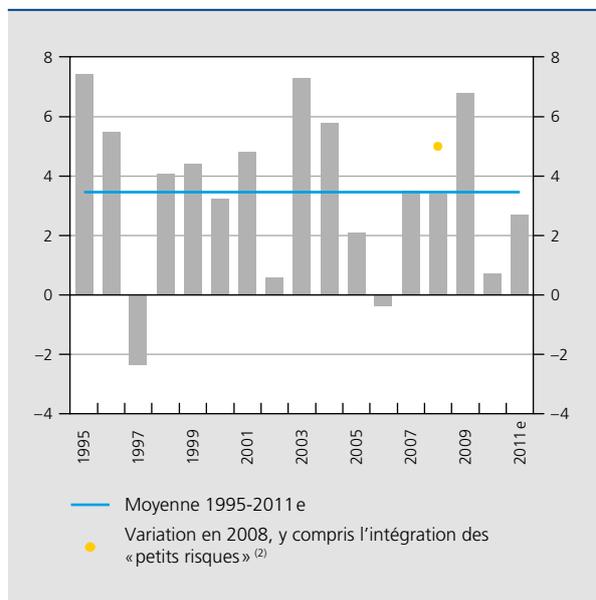
Sources : DGSIE, ICN, BNB.

(1) Croissance réelle corrigée de l'influence du cycle conjoncturel, des facteurs non récurrents ou budgétairement neutres, et des effets de l'indexation.

(2) Les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques n'incluent pas les transferts qu'ils effectuent entre eux.

GRAPHIQUE 69 DÉPENSES PUBLIQUES DE SOINS DE SANTÉ⁽¹⁾

(déflatées par l'IPCH, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Sources : ICN, BNB.

(1) À l'exclusion des indemnités de maladie-invalidité, des indemnités aux handicapés, des transferts vers les institutions chargées des soins aux handicapés, ainsi que des dépenses d'assurance-dépendance.

(2) L'assurance contre les « petits risques » en matière de soins de santé pour les indépendants est devenue obligatoire en 2008 et a augmenté à la fois les cotisations reçues par la sécurité sociale et les dépenses de celle-ci.

sociale, ont augmenté de 2,7 % en volume. Les dépenses réelles en matière de pensions ont crû à peu près au même rythme que l'année précédente. L'incidence des mesures prises par les pouvoirs publics en vue de relever les pensions minimales et les pensions des personnes plus âgées s'est élevée à quelque 90 millions d'euros. Enfin, les allocations de maladie et d'invalidité, les indemnités de chômage et les allocations familiales ont été adaptées au bien-être, pour un coût total de 230 millions. À la suite de ces mesures, mais également de l'augmentation du nombre de personnes concernées, les allocations de maladie et d'invalidité ont encore affiché une très vive croissance en 2011. La tendance observée depuis plusieurs années en la matière s'est donc poursuivie en 2011.

Enfin, les subsides versés par la sécurité sociale aux entreprises ont, à l'instar des années précédentes, largement augmenté. Outre les dépenses liées aux titres-services, il convient de mentionner celles ayant trait aux mesures d'activation. Sous l'effet principalement du plan d'embauche « Win-Win », les subventions d'activation ont progressé de respectivement 140 et 245 millions d'euros en 2010 et 2011. Le plan « Win-Win » cible les travailleurs appartenant à certains groupes à risque qui ont été

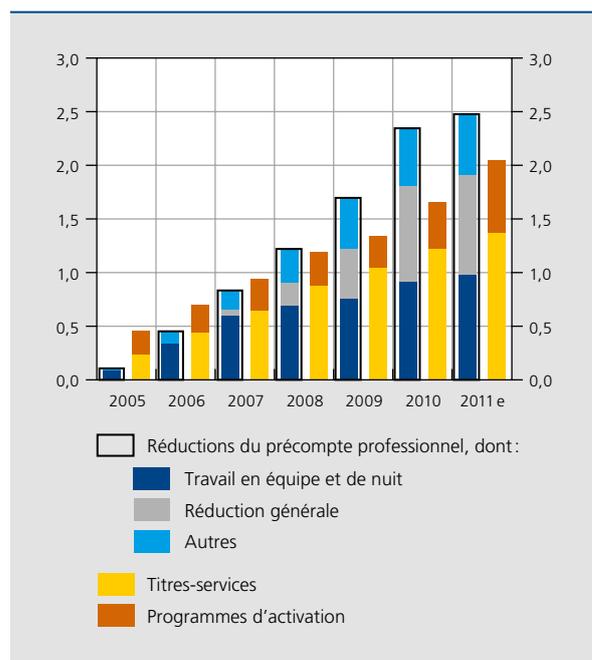
engagés au cours de la période 2010-2011. Ces derniers ont pu bénéficier d'une allocation de travail plus élevée, pouvant atteindre 1 100 euros par mois. L'enveloppe destinée aux titres-services a de nouveau enflé – de 140 millions – pour s'établir à près de 1,4 milliard d'euros. Ce montant ne tient pas compte des déductions fiscales dont bénéficient, en outre, les utilisateurs de ces titres au moment de l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques.

Les communautés et régions ont freiné la croissance de leurs dépenses primaires corrigées, qui est ainsi revenue à 1,7 %. Ce ralentissement est imputable à plusieurs catégories de dépenses, telles que les investissements et les achats de biens et services.

La croissance en volume des dépenses primaires corrigées des pouvoirs locaux s'est quasiment stabilisée, à 2,4 %. Le rythme de progression en volume des investissements des pouvoirs locaux s'est certes accéléré en conséquence du cycle électoral, mais les salaires ont augmenté de manière assez modeste. L'effet du cycle électoral sur les dépenses d'investissement a toutefois été moins prononcé en 2011 qu'au cours d'autres années comparables, en raison d'une situation financière des pouvoirs locaux moins favorable que par le passé.

GRAPHIQUE 70 SUBSIDES AUX ENTREPRISES : TITRES-SERVICES, RÉDUCTIONS DU PRÉCOMPTE PROFESSIONNEL ET PROGRAMMES D'ACTIVATION

(milliards d'euros)



Sources : documents budgétaires, ICN, BNB.

6.4 Charges d'intérêts et gestion de la dette

Charges d'intérêts

Après avoir culminé à 11,6% du PIB en 1990, les charges d'intérêts ont continuellement reculé durant deux décennies. Cette forte contraction est attribuable principalement au repli sensible du taux d'intérêt implicite de la dette publique et, jusqu'en 2007, au recul du taux d'endettement. Toutefois, depuis 2008, ce taux s'est à nouveau inscrit en hausse, freinant la baisse des charges d'intérêts.

En 2011, les charges d'intérêts sont restées quasiment inchangées, à 3,3% du PIB. L'augmentation limitée du taux d'endettement a en effet été compensée par une nouvelle et légère contraction du taux d'intérêt implicite de la dette publique. Celle-ci a découlé essentiellement de la nouvelle baisse du coût moyen de la dette à long terme du Trésor, qui est de loin la principale composante de la dette totale de l'ensemble des administrations publiques. En dépit de la progression relativement forte des taux du marché pour ce segment en 2011, les dettes à long terme qui ont atteint leur échéance ou qui ont été remboursées anticipativement ont toujours pu être refinancées à meilleur compte. Toutefois, au second semestre de 2011, le taux du marché sur les obligations de l'État belge a nettement dépassé le taux d'intérêt implicite. Le recul du taux d'intérêt implicite à long terme observé en 2011 a, dans une large mesure, été compensé par la nette augmentation du taux sur la dette publique à court terme.

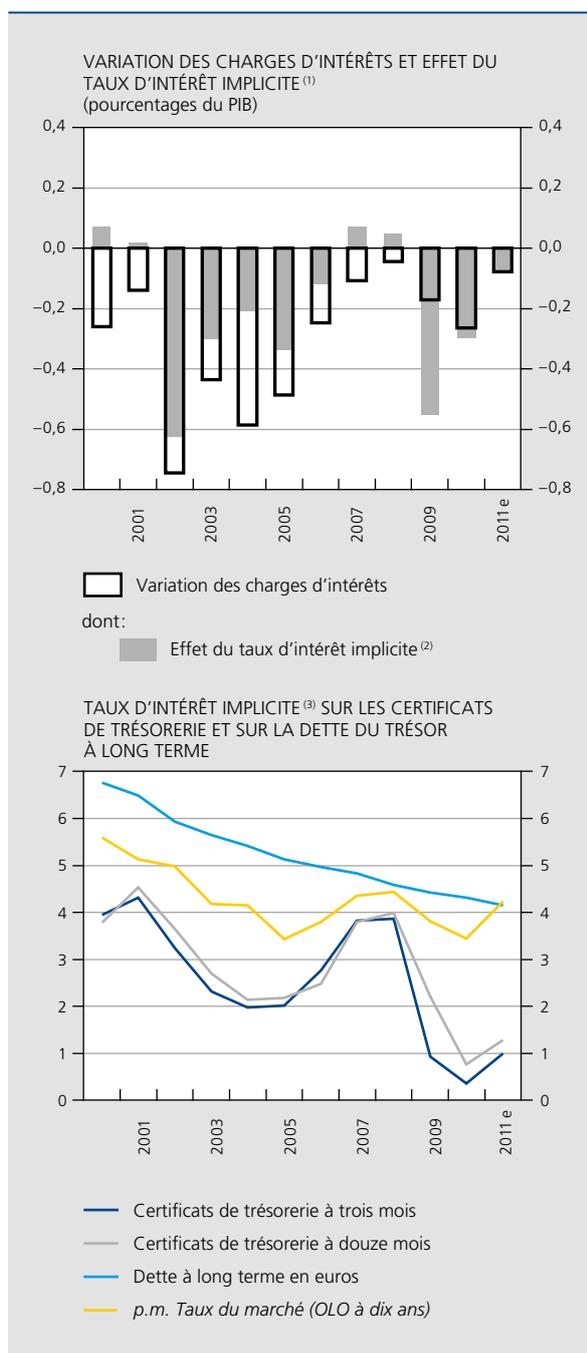
Gestion de la dette du Trésor

En 2011, le solde brut à financer pour le Trésor s'est élevé à plus de 50 milliards d'euros, soit un montant dépassant largement celui atteint en 2010. Le montant des emprunts à moyen et long termes arrivant à échéance a été moins élevé que l'année précédente, mais le solde net à financer s'est largement accru, ce qui s'explique notamment par le creusement du déficit budgétaire de l'administration fédérale et par le rachat de Dexia Banque Belgique. Le montant des emprunts qui ont été rachetés ou échangés avant leur arrivée à l'échéance a également dépassé celui de 2010.

Le Trésor a financé ce solde principalement par des émissions en euros à moyen et long termes. Les dettes en devises à court terme du Trésor sont demeurées pratiquement inchangées, tandis que l'encours des certificats de trésorerie a diminué fortement.

GRAPHIQUE 71 DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DES CHARGES D'INTÉRÊTS

(pourcentages, sauf mention contraire)



Sources: ICN, SPF Finances, BNB.

(1) Pour l'ensemble des administrations publiques.

(2) Rapport entre les charges d'intérêts de l'année en cours et l'endettement à la fin de l'année précédente.

(3) Rapport entre les charges d'intérêts (y compris les primes d'émission pour la dette à long terme en euros) et l'encours moyen de la dette.

Les émissions à long terme ont surtout porté sur des OLO. Au cours de l'année sous revue, le Trésor a pourtant émis un nombre beaucoup plus élevé de bons d'État que l'année précédente. Cette évolution tient essentiellement

TABLEAU 18 BESOINS ET MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL
(milliards d'euros)

	2009	2010	2011
Solde brut à financer	28,8	43,5	50,4
Besoins bruts de financement	25,7	37,0	42,9
Déficit ou excédent (-) budgétaire ⁽¹⁾	7,8	11,2	18,9
Dette à moyen et long termes échéant dans l'année	17,9	25,9	24,1
En euros	17,9	25,3	24,1
En devises	0,0	0,6	0,0
Rachats et échanges (titres échéant l'année suivante ou ultérieurement) . .	3,1	6,5	7,1
Autres besoins de financement	0,0	0,0	0,4
Moyens de financement			
Financement à moyen et long termes	38,3	45,3	49,5
Obligations linéaires (OLO) . .	35,0	40,9	40,9
Bons d'État et autres	3,3	4,4	8,6
Variation nette de la dette à court terme en devises	-4,0	0,0	-0,1
Variation de l'encours des certificats de trésorerie . . .	-1,4	0,3	-5,3
Variation nette des autres dettes à court terme en euros et des actifs financiers	-4,1	-2,1	6,4

Source: SPF Finances.

(1) Le solde budgétaire est établi sur la base de caisse et tient compte, entre autres, des opérations financières qui ne sont pas reprises dans le solde de financement des administrations publiques dont le calcul, conformément au SEC 95, s'effectue sur la base des transactions.

aux bons d'État dont la période de souscription a couru du 24 novembre au 2 décembre 2011 et dont l'émission a atteint 5,7 milliards d'euros. Ce sont surtout les bons d'État arrivant à échéance le 4 décembre 2016 qui ont rencontré un franc succès.

Garanties octroyées aux institutions financières

Dans le contexte de la crise financière, les administrations publiques belges, principalement l'État fédéral, ont octroyé des garanties. Celles-ci n'exercent en principe aucune influence sur le solde de financement et sur la dette tant qu'elles ne sont pas appelées. Compte non tenu des garanties sur les dépôts, lesquelles s'élèvent à 100 000 euros par client et par établissement financier, le plafond des garanties non appelées peut être estimé à 61,1 milliards d'euros, soit 16,5 % du PIB, à

la fin de 2011. L'essentiel de ces garanties concerne le financement interbancaire en faveur de Dexia, qui est garanti jusqu'à un maximum évalué à 41,9 milliards, comprenant à la fois le résidu des garanties de l'ancien système datant de 2008 et la part belge de 60,5 % des nouvelles garanties temporaires accordées au holding Dexia.

6.5 Solde de financement des sous-secteurs des administrations publiques

Les comptes des sous-secteurs des administrations publiques ont évolué de manière divergente à la suite des développements décrits ci-avant, ainsi que de l'évolution des transferts qu'ils se font entre eux. Le déficit de l'Entité I, qui comprend le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, est reparti à la hausse en 2011. La détérioration du solde n'est imputable qu'au pouvoir fédéral. Le déficit de l'Entité II a, quant à lui, été diminué, le déficit des communautés et régions se réduisant nettement, tandis que celui des pouvoirs locaux s'est stabilisé. Le déficit de l'Entité II demeure ainsi à un niveau sensiblement moins élevé que celui de l'Entité I.

En 2011, le déficit du pouvoir fédéral a été porté de 3 à 3,4 % du PIB. La détérioration du solde de financement de ce niveau de pouvoir résulte exclusivement d'une nouvelle progression marquée des transferts de recettes fiscales vers les autres entités.

Ces transferts supplémentaires de recettes fiscales émanant du pouvoir fédéral tombent, avant tout, dans l'escarcelle de la sécurité sociale. Ceci explique le maintien du léger déficit observé l'année précédente dans ce sous-secteur, en dépit d'une hausse des dépenses de soins de santé, des autres prestations sociales et des dépenses liées aux titres-services et aux programmes d'activation, et malgré le recul d'autres formes de transferts du pouvoir fédéral.

Le solde de financement des communautés et régions s'est amélioré de manière significative en 2011, passant de -0,7 % du PIB en 2010 à -0,3 % du PIB. En effet, les transferts de recettes fiscales en provenance du pouvoir fédéral, effectués en vertu de la loi spéciale de financement, se sont accrus. En outre, les recettes propres, fiscales et non fiscales, des communautés et régions ont également progressé. Les dépenses primaires ont légèrement augmenté, en raison du facteur non récurrent que représentent les transferts en capital des régions en faveur du Holding communal. Pour l'avenir, la révision des mécanismes de la loi spéciale relative au financement

TABLEAU 19 SOLDE DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET PAR SOUS-SECTEUR
(pourcentages du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011 e
Solde primaire	3,5	2,5	-2,2	-0,7	-0,7
Entité I	3,0	2,3	-1,6	-0,1	-0,5
Pouvoir fédéral	2,6	1,9	-0,8	0,1	-0,4
Sécurité sociale	0,5	0,5	-0,7	-0,1	-0,1
Entité II	0,6	0,2	-0,6	-0,6	-0,2
Communautés et régions	0,5	0,1	-0,6	-0,5	-0,1
Pouvoirs locaux	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Charges d'intérêts	3,8	3,8	3,6	3,3	3,3
Solde de financement	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1	-4,0
Entité I	-0,6	-1,2	-4,9	-3,1	-3,5
Pouvoir fédéral	-1,1	-1,6	-4,2	-3,0	-3,4
Sécurité sociale	0,5	0,5	-0,7	-0,1	-0,1
Entité II	0,3	-0,1	-0,9	-0,9	-0,6
Communautés et régions	0,4	-0,0	-0,7	-0,7	-0,3
Pouvoirs locaux	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3

Sources: ICN, BNB.

des communautés et régions a constitué un des aspects importants de l'accord conclu en octobre sur la sixième réforme de l'État. Les lignes de force de cette révision sont présentées dans l'encadré 9.

Le déficit des pouvoirs locaux s'est maintenu au niveau atteint l'année précédente, à 0,3 % du PIB. Les recettes et les dépenses ont légèrement augmenté. Les investissements publics ont été dynamiques à l'approche des élections communales et provinciales de 2012.

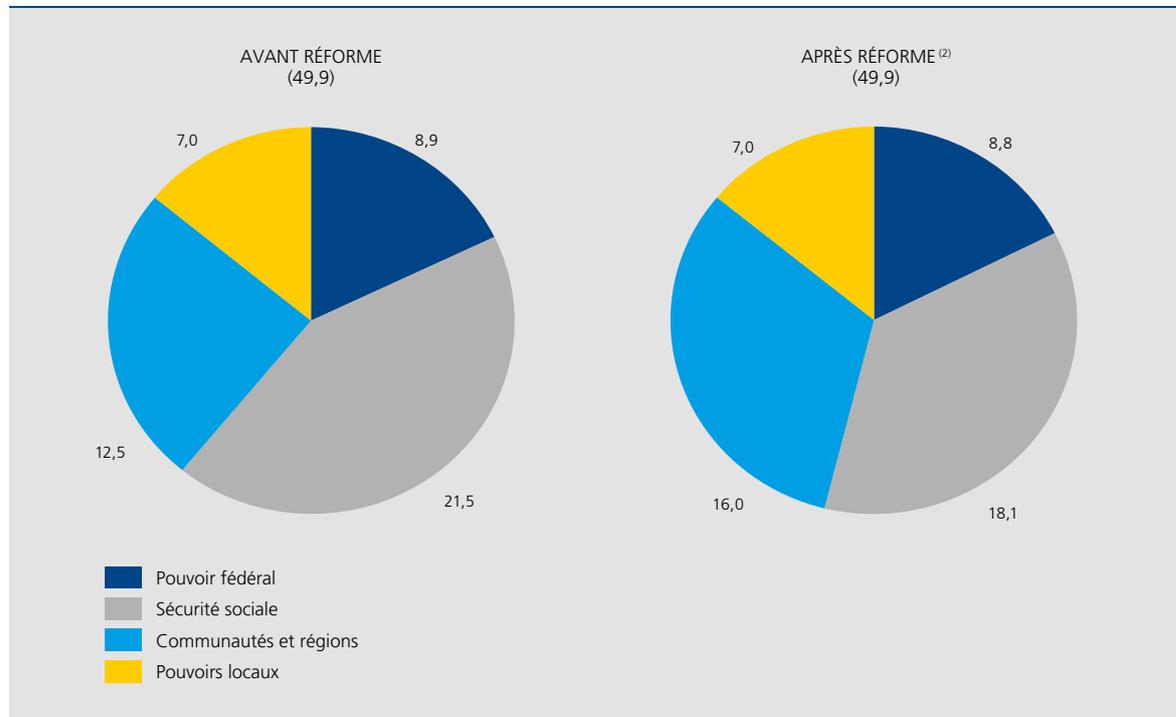
Encadré 9 – La sixième phase de la réforme de l'État et la révision de la loi spéciale de financement

Le 10 octobre 2011, huit partis politiques disposant d'une majorité spéciale au parlement fédéral ont conclu un accord portant sur la sixième réforme de l'État qui, pour l'essentiel, devrait entrer en vigueur en 2014.

Au-delà d'aspects plus politiques et institutionnels, cette réforme implique un transfert supplémentaire de compétences de l'Entité I, regroupant le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, vers les communautés et régions. Sur la base des données de 2011, ce transfert s'élèverait à quelque 4,4 % du PIB. Les transferts les plus substantiels d'un point de vue budgétaire – environ 2,8 % du PIB – sont à destination des communautés: quelque 1,6 % du PIB pour les allocations familiales et 1,1 % du PIB pour les soins de santé dispensés aux personnes âgées (maisons de repos, etc.), ainsi que pour un ensemble d'autres dépenses en matière de soins de santé. Les régions héritent de nouvelles compétences pour lesquelles le pouvoir fédéral consacrait des moyens équivalant à 1,6 % du PIB: 1 % du PIB pour l'emploi (dont 0,3 % du PIB sous la forme de réductions de recettes et, plus précisément, de réductions de cotisations à la sécurité sociale), 0,5 % du PIB pour diverses dépenses fiscales en matière de prêts hypothécaires, d'investissements économiseurs d'énergie et d'utilisation des titres-services, et le solde pour d'autres domaines de compétences.

DÉPENSES PRIMAIRES⁽¹⁾ DES SOUS-SECTEURS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(pourcentages du PIB, estimation sur la base des chiffres de 2011)



Sources : déclaration de politique générale, ICN, BNB.

(1) Les dépenses ne comprennent pas les transferts entre sous-secteurs des administrations publiques.

(2) Compte non tenu des compétences transférées du côté des recettes (dépenses fiscales, réductions de cotisations à la sécurité sociale).

Ce transfert de compétences va de pair avec un transfert de moyens, lequel nécessite une adaptation de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions, dont la dernière révision substantielle date de 2001 à la suite des accords du Lambermont.

Pour ce qui est des régions, un des principaux changements apportés par le projet de nouvelle loi de financement concerne l'autonomie fiscale accrue dont elles bénéficient. Elles peuvent ainsi imposer des centimes additionnels dits élargis pour un montant correspondant à environ un quart des recettes de l'impôt des personnes physiques. La base imposable reste déterminée par le pouvoir fédéral, qui continue à percevoir l'impôt, mais les régions peuvent déterminer elles-mêmes leurs taux d'imposition et leurs échelles barémiques. Des adaptations peuvent, dans une mesure limitée, affecter la progressivité de l'impôt.

Outre ces recettes, les régions reçoivent, pour leurs nouvelles compétences, des moyens supplémentaires répartis sur la base de clés fiscales. Ces moyens ne couvrent pas toujours les dépenses attendues et leur taux de croissance n'est pas lié intégralement à la croissance économique. En revanche, à hauteur de leur autonomie fiscale, les régions vont désormais pouvoir bénéficier d'une croissance du produit de l'impôt des personnes physiques qui dépasse tendanciellement celle du PIB en raison de deux facteurs : d'une part, la progressivité de l'impôt ; d'autre part, le vieillissement de la population, le montant des pensions versées – en augmentation – faisant partie intégrante de la base imposable mais non du PIB.

Un mécanisme de solidarité en faveur des régions dont le rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant est plus faible que la moyenne nationale est maintenu, mais les modalités en sont modifiées. ▶

En conséquence de la réforme, l'écart entre la part d'une région dans la population et sa part dans le produit de l'impôt des personnes physiques est corrigé à hauteur de 80 %.

Les communautés reçoivent également des moyens supplémentaires pour leurs nouvelles compétences, mais ceux-ci sont répartis sur la base de clés démographiques. Les ressources dont elles disposent pour leurs anciennes compétences sont restructurées et se composent, d'une part, d'une dotation répartie suivant le nombre d'élèves fréquentant les écoles francophones et néerlandophones et, d'autre part, d'une dotation répartie selon une clé fiscale.

Compte tenu de l'ensemble des changements apportés au mode de financement des communautés et régions, dont on n'a cité ici que les principaux, certaines entités recevraient moins de moyens avec le nouveau système qu'avec l'ancien. Un mécanisme de transition, sous la forme d'un facteur d'égalisation, est prévu afin d'assurer qu'aucune entité ne perde de ressources au moment du basculement de l'ancienne loi vers la nouvelle. Les montants de ce facteur sont figés en termes nominaux pendant dix ans, puis ils s'éteignent progressivement au cours des dix années suivantes.

Indépendamment de ceci, les entités bruxelloises – c'est-à-dire la Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires et les communes – bénéficient de moyens supplémentaires à concurrence d'environ 0,1 % du PIB. Ces moyens proviennent de divers mécanismes. Ainsi, compte tenu du flux net entrant de navetteurs vers la Région de Bruxelles-Capitale, une correction intègre une partie des revenus des navetteurs en provenance des deux autres régions. Un autre mécanisme compense la Région de Bruxelles-Capitale pour les revenus qu'elle ne perçoit pas sur les salaires des fonctionnaires des institutions internationales établies à Bruxelles. D'autres moyens sont aussi réservés à des dépenses spécifiques, comme la sécurité, les primes de bilinguisme et la mobilité.

Enfin, à titre de contribution à l'assainissement des finances publiques, les communautés et régions vont verser une cotisation à l'État fédéral pour les pensions de leurs fonctionnaires. En effet, jusqu'à présent, c'était l'État fédéral qui assumait, dans la pratique, l'intégralité des coûts de ces pensions. Cette cotisation est proportionnellement plus importante pour les communautés, étant donné que celles-ci emploient davantage de travailleurs, en particulier les enseignants.