

Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes

L. Van Meensel
D. Dury

Introduction

Il est largement admis que des finances publiques saines constituent l'une des conditions essentielles à la stabilité des prix et à une croissance vigoureuse et durable qui soit favorable à l'emploi. L'expérience passée, notamment en Belgique, a par ailleurs démontré dans quelle mesure une économie pouvait pâtir d'un manque de discipline budgétaire. En outre, il est de plus en plus reconnu que les règles budgétaires et les institutions budgétaires indépendantes, autres que les gouvernements et les parlements, peuvent largement contribuer à une politique budgétaire saine. Dans le contexte de la réforme du pacte de stabilité et de croissance, le Conseil européen a d'ailleurs souligné en mars 2005 qu'il convenait de compléter les engagements pris par les États membres au titre du pacte de stabilité et de croissance par des règles budgétaires nationales et de confier à des institutions nationales un rôle accru en matière de surveillance budgétaire.

Le présent article analyse l'utilité et l'efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes. Le premier chapitre parcourt les arguments avancés par la littérature spécialisée en politique économique en faveur des unes et des autres. Le deuxième chapitre se concentre sur les règles budgétaires. Celles-ci sont examinées à l'échelle européenne ainsi qu'au niveau des États membres de l'UE, la situation en Belgique faisant l'objet d'une attention particulière. La mesure dans laquelle ces règles budgétaires ont véritablement permis d'accroître la discipline budgétaire est notamment appréciée. Ce chapitre se clôture par une discussion des caractéristiques

que doivent idéalement présenter des règles budgétaires. Le troisième chapitre se penche sur les institutions budgétaires indépendantes. Il passe en revue les institutions existantes, l'incidence qu'elles ont eue sur la politique budgétaire et les conditions à leur succès. Enfin, les principales conclusions sont synthétisées.

1. Utilité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes

L'expérience passée a démontré que la politique budgétaire ne correspondait pas nécessairement à ce que l'on qualifie de bonne gouvernance d'un point de vue macroéconomique. Ainsi, au cours des décennies écoulées, les administrations publiques de bon nombre de pays ont fréquemment laissé leurs dépenses s'accroître plus vivement que leurs recettes – même en période de prospérité économique – et ont dès lors parfois largement accru leurs niveaux d'endettement. La littérature attribue souvent ce manque de discipline budgétaire au « biais en faveur d'un déficit » (*deficit bias*). Elle indique par là que le processus décisionnel démocratique peut inciter à dévier d'une politique budgétaire optimale.

Ce biais en faveur d'un déficit trouverait notamment son origine dans l'horizon temporel trop court de la population et des décideurs politiques. En effet, il semblerait que la population voie essentiellement les avantages à court terme d'un abaissement des impôts ou d'une hausse des dépenses sans être toujours consciente des

éventuelles retombées budgétaires néfastes à long terme d'une politique budgétaire expansive. Les politiques auraient tendance à jouer sur ce plan en vue d'accroître leurs chances de réélection. De plus, il est possible que les décideurs aient tendance à avantager sciemment les générations actuelles et à déplacer le fardeau de l'endettement sur les générations à venir. Une autre explication du biais en faveur d'un déficit résiderait également dans ce que la théorie des jeux nomme le « problème de la mise en commun » (*common pool problem*). En matière de politique budgétaire, ce concept signifie que chaque « joueur » ou groupe d'intérêt veille à ses propres intérêts sans tenir compte des restrictions budgétaires générales. Ce problème est parfois mis en relation avec les gouvernements de coalition.

Le risque d'un manque de discipline budgétaire est encore plus important au sein d'une union monétaire. Si un pays ne fait pas partie d'une zone monétaire, les marchés financiers peuvent en principe décourager la mise en œuvre d'une politique budgétaire inadéquate par l'incorporation d'une prime de risque plus élevée dans les taux d'intérêt pour les autorités qui sont confrontées à des difficultés budgétaires. Au sein d'une union monétaire, ce mécanisme de sanction est quasiment inexistant étant donné que les répercussions sur les taux d'intérêt d'une politique budgétaire inadéquate dans un pays donné se limitent alors à un léger relèvement du taux d'intérêt commun, qui est nettement inférieur à la hausse des taux d'intérêt que ce pays enregistrerait s'il ne faisait pas partie d'une union monétaire. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas d'un État membre de taille relativement faible. Ce raisonnement s'applique non seulement à une union monétaire, qui regroupe plusieurs pays, mais également à des pouvoirs locaux ou à des entités fédérées au sein d'un État fédéral.

La tendance permanente des administrations publiques à enregistrer des déficits budgétaires excessifs ainsi que les caractéristiques d'une union monétaire énumérées ci-dessus justifient l'existence de règles budgétaires et d'institutions budgétaires indépendantes. Les unes comme les autres devraient permettre de rééquilibrer les motivations des responsables politiques, d'imposer des limites à la politique budgétaire menée et d'introduire des mécanismes de coordination budgétaire. Les politiques seront en effet plus enclins à prendre des mesures d'économies impopulaires mais nécessaires s'ils peuvent s'appuyer sur les institutions budgétaires indépendantes ou sur les règles budgétaires en vigueur, surtout lorsque ces dernières sont imposées par un niveau de pouvoir supérieur.

2. Règles budgétaires

Une règle budgétaire peut se définir comme une restriction permanente imposée à la politique budgétaire sous la forme d'un indicateur synthétique relatif aux performances budgétaires (Kopits et Symanski, 1998). Elle consiste à fixer un objectif ou une limite numérique aux agrégats clés des finances publiques, tels que le solde budgétaire, les recettes et les dépenses publiques, ainsi que le niveau de la dette.

Cette partie présente les règles budgétaires existant aux différents niveaux de pouvoir. Tout d'abord, la norme budgétaire en vigueur au niveau de l'UE est décrite succinctement. Puis, les règles budgétaires qui étaient ou sont appliquées en Belgique font l'objet d'un examen approfondi. Ensuite sont exposés quelques résultats intéressants tirés d'une enquête portant sur les règles budgétaires nationales en vigueur au sein des différents États membres de l'UE. Enfin, le dernier point détaille les caractéristiques que doivent idéalement présenter des règles budgétaires.

2.1 Règles budgétaires au niveau de l'UE : normes de Maastricht et pacte de stabilité et de croissance⁽¹⁾

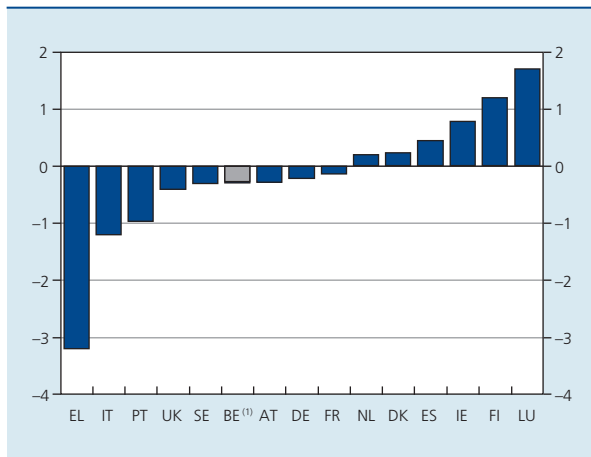
Le Traité instituant la Communauté européenne définit, dans le cadre des critères de convergence auxquels les États membres sont tenus de satisfaire pour adhérer à l'Union monétaire, des valeurs de référence pour le solde budgétaire et la dette publique. En 1992, un accord a été conclu en l'espèce sous la forme du Traité de Maastricht. Le déficit budgétaire ne peut en principe pas excéder 3 p.c. du PIB et la dette publique ne peut dépasser la limite de 60 p.c. du PIB, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne se rapproche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Le Traité a instauré un mécanisme de correction lié à ces critères – à savoir la procédure concernant les déficits excessifs – dont l'objectif était de garantir le maintien de la discipline budgétaire après la création de l'union monétaire. Ces règles budgétaires, ainsi que les procédures préventives et correctrices qui les accompagnent, ont été précisées et renforcées par le pacte de stabilité et de croissance.

Dans le cadre du volet dit « préventif » du pacte, qui vise à empêcher l'apparition de déficits excessifs, les États membres doivent établir des programmes de stabilité ou de convergence dans lesquels sont définis des objectifs budgétaires à moyen terme. Sur la période 2001-2007, il appert que neuf des États membres de l'UE15 ne sont, en moyenne, pas parvenus à respecter les objectifs

(1) Les règles budgétaires au niveau de l'UE ne sont que très succinctement abordées ici, puisqu'elles ont déjà fait l'objet d'un examen approfondi dans l'article *Le pacte de stabilité et de croissance : une histoire mouvementée*, Revue économique, BNB, juin 2005.

GRAPHIQUE 1 OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DES PROGRAMMES DE STABILITÉ OU DE CONVERGENCE ET RÉALISATIONS EFFECTIVES

(différence moyenne entre les soldes de financement réalisés des administrations publiques et les objectifs budgétaires pour l'année suivante, sur la période 2001-2007, en pourcentage du PIB)



Source : CE.

(1) Abstraction faite de l'incidence de la reprise par le Fonds de l'infrastructure ferroviaire de la majeure partie de la dette de la SNCB lors de la restructuration de cette dernière le 1^{er} janvier 2005, la Belgique ne se serait pas écartée, en moyenne, de ses objectifs budgétaires.

budgétaires qu'ils s'étaient fixés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence. En Grèce, en Italie et au Portugal, les réalisations effectives se sont même, en moyenne, largement écartées de leurs objectifs⁽¹⁾. La Belgique a présenté des résultats bien meilleurs, mais, à l'instar du Royaume-Uni, de la Suède, de l'Autriche, de l'Allemagne et de la France, les réalisations se sont dans l'ensemble avérées moins favorables que les objectifs. À noter cependant qu'abstraction faite de l'incidence de la reprise, en 2005, de la majeure partie de la dette de la SNCB, la Belgique a globalement atteint les objectifs budgétaires qu'elle s'était fixés. Aux Pays-Bas, au Danemark, en Espagne, en Irlande, en Finlande et au Luxembourg, les soldes budgétaires réalisés ont en revanche été supérieurs aux objectifs annoncés.

2.2 Règles budgétaires en Belgique

En Belgique, des règles budgétaires ont été ou sont appliquées aux différents niveaux de pouvoir. Ces objectifs ou limites concernent à la fois l'ensemble des administrations publiques et les sous-secteurs de celles-ci. Ces règles budgétaires sont commentées puis brièvement évaluées ci-dessous.

(1) Toutefois, les soldes de financement de la Grèce et du Portugal ont été revus sensiblement à la baisse après qu'Eurostat eut constaté des manquements sérieux dans les comptes des administrations publiques de ces pays.

2.2.1 Aperçu des règles budgétaires en Belgique

OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SOLDE DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Au début des années 1980, la situation des finances publiques était extrêmement préoccupante en Belgique. Le déficit budgétaire a même dépassé 15 p.c. du PIB en 1981, une année marquée par la récession, tandis que le ratio d'endettement augmentait fortement. D'importants progrès ont cependant été accomplis depuis lors dans le domaine de l'assainissement des finances publiques. Une première phase de consolidation a eu lieu de 1981 à 1987, années durant lesquelles le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles – un indicateur approximatif de l'orientation de la politique budgétaire – s'est sensiblement amélioré. Une seconde phase de consolidation a débuté en 1992, après l'adoption du Traité de Maastricht, qui définit les critères de convergence – les « normes de Maastricht » –, lesquels étaient déterminants dans l'adhésion des États membres à l'union monétaire. Pour atteindre ces objectifs, les États membres devaient élaborer des programmes de convergence. Avec de tels programmes comme fil conducteur, la Belgique est parvenue à ramener le déficit de financement des administrations publiques sous la norme de 3 p.c. du PIB en 1997, de sorte qu'elle a pu entrer dans l'union monétaire.

En application du pacte de stabilité et de croissance, la Belgique a ensuite dû établir chaque année un programme de stabilité dans lequel sont définis des objectifs budgétaires à moyen terme. Le premier programme de stabilité, daté de décembre 1998, poursuivait l'objectif d'un démantèlement progressif des déficits, qui n'étaient alors plus que relativement limités. Conformément à l'accord gouvernemental fédéral de 1999, l'objectif est devenu quelque peu plus ambitieux dans le cadre du programme de stabilité suivant, et un équilibre budgétaire était visé pour 2002. Cet objectif d'équilibre a pu être atteint dès l'an 2000, grâce à une conjoncture très favorable. Les objectifs ont dès lors été durcis dans le cadre du programme suivant, et l'on a alors ambitionné des excédents budgétaires croissants – eu égard aux coûts budgétaires du vieillissement de la population. Les objectifs fixés préalablement ont toutefois été revus à la baisse, notamment en raison de la conjoncture défavorable qui a caractérisé la période 2001-2003, et l'on a avant tout tenté de maintenir l'équilibre budgétaire. L'on envisageait cependant de commencer à constituer des excédents budgétaires à partir de 2007. Pour cette année-là, on prévoyait un excédent budgétaire de 0,3 p.c. du PIB, qui progresserait ensuite chaque année de 0,2 p.c. du PIB.

TABEAU 1 OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SOLDE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DE STABILITÉ SUCCESSIFS DE LA BELGIQUE
(pourcentages du PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Décembre 1998	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3									
Décembre 1999		-1,1	-0,5	0,0	0,2								
Décembre 2000			0,2	0,3	0,5	0,6	0,7						
Novembre 2001				0,0	0,5	0,6	0,7						
Novembre 2002					0,0	0,3	0,5						
Novembre 2003						0,0	0,0	0,0	0,3				
Décembre 2004							0,0	0,0	0,3	0,6			
Décembre 2005								0,0	0,3	0,5	0,7		
Décembre 2006									0,3	0,5	0,7	0,9	
Avril 2008										0,0	0,3	0,7	1,0
<i>p.m. Réalisations</i> ⁽¹⁾	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2				

Sources: ICN, SPF Budget et Contrôle de gestion, SPF Finances.

(1) Solde de financement de l'ensemble des administrations publiques selon la méthodologie utilisée dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Jusqu'en 2004, la Belgique est toujours parvenue à respecter les objectifs de son programme de stabilité. À cet égard, il convient cependant de souligner que, en l'espace de quelques années, les soldes budgétaires se sont sensiblement améliorés grâce à des mesures non récurrentes telles que les transferts en capital reçus en échange de la reprise d'obligations en matière de pension de certaines entreprises, la vente d'actifs immobiliers et des régularisations fiscales. En 2005, l'objectif n'a pas été atteint en raison de la reprise, par le Fonds de l'infrastructure ferroviaire, de la majeure partie de la dette de la SNCB lors de la restructuration de celle-ci. Abstraction faite de l'incidence de cette opération exceptionnelle, les comptes publics se seraient clôturés cette année-là sur un excédent de 0,1 p.c. du PIB. En 2006, le résultat a été bien meilleur qu'attendu. Par contre, l'objectif du programme de stabilité n'a pas été atteint en 2007, année où les comptes publics se sont clôturés par un léger déficit.

Le programme de stabilité d'avril 2008 vise un équilibre pour 2008 et pose comme objectif pour les années suivantes la constitution progressive d'un excédent budgétaire structurel, qui devrait atteindre 1 p.c. du PIB en 2011.

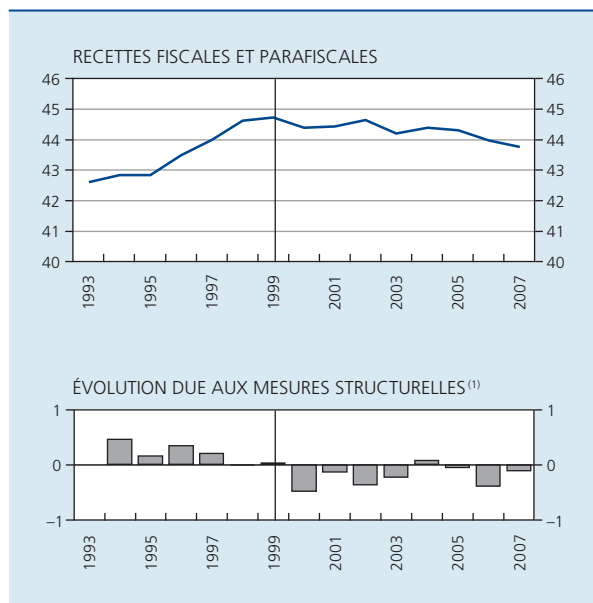
OBJECTIFS EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES ET PARAFISCALES

En prévision de l'assainissement budgétaire qui s'imposait pour répondre aux critères d'adhésion à l'union monétaire, il a été convenu dans l'accord de gouvernement fédéral de 1992 que les recettes fiscales et parafiscales devaient au moins évoluer parallèlement au PIB. Cet objectif a été répété dans l'accord de gouvernement de 1995. La norme en matière de recettes publiques a été ajustée dès que la Belgique a adhéré à l'union monétaire. Les accords de gouvernement fédéral de 1999 et de 2003 prévoyaient en effet qu'une marge budgétaire devait être dégagée afin d'alléger la pression fiscale et parafiscale.

Les recettes fiscales et parafiscales sont passées de 42,6 p.c. du PIB en 1993 à 44,7 p.c. en 1999 pour revenir à 43,8 p.c. en 2007. Ces évolutions s'expliquent, d'une part, par les mesures adoptées par le gouvernement sur les plans des impôts et des cotisations sociales et, d'autre part, par d'autres facteurs.

Au cours de la période 1992-1998, les mesures fiscales et parafiscales ont exercé une incidence à la hausse sur les recettes publiques. L'inverse s'est produit lors de la période débutant en 1999, lorsque les mesures visaient à réduire la pression fiscale et parafiscale. Seule l'année 2004 constitue une exception, étant donné que plusieurs

GRAPHIQUE 2 NORMES EN MATIÈRE DE RECETTES PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, SPF Finances, BNB.

(1) La réforme de l'impôt des sociétés en 2003 et l'introduction de la déduction fiscale pour capital à risque en 2006 ne sont pas prises en compte dans le calcul de ces chiffres, étant donné l'incertitude qui entoure leur incidence sur le budget. Lors de l'approbation de ces mesures, l'on est parti du principe qu'elles seraient neutres d'un point de vue budgétaire.

impôts indirects ont été relevés cette année-là⁽¹⁾. Dans l'ensemble, les mesures relatives aux impôts et aux cotisations sociales étaient dès lors conformes aux objectifs fixés préalablement.

NORME EN MATIÈRE DE DÉPENSES DU POUVOIR FÉDÉRAL

En Belgique, les finances publiques ont notamment été assainies au moyen de coupes dans les dépenses du pouvoir fédéral. Ainsi, dans le cadre des mesures visant à réduire le déficit budgétaire, l'accord de gouvernement fédéral de 1992 avait pour ambition de limiter la croissance réelle des dépenses publiques fédérales hors charges d'intérêts à un pourcentage égal ou inférieur à zéro. L'accord de gouvernement de 1995 confirmait cette norme de croissance réelle nulle, laquelle aurait dû en principe être applicable jusqu'en 1999. Dans les faits, la norme a été abandonnée en 1998, soit l'année suivant l'évaluation du respect des critères d'adhésion à l'union monétaire fixés par le Traité de Maastricht. Pour permettre l'application de cette norme – relativement stricte –, certaines catégories de dépenses ont été soumises à une restriction encore plus sévère. Il a ainsi été décidé d'utiliser une croissance nominale nulle pour le budget de la défense, la dotation publique à la sécurité sociale et les subsides octroyés aux entreprises

publiques. La contribution RNB à l'Union européenne a été exclue depuis 1996 du champ d'application de cette norme.

L'accord de gouvernement et le programme de stabilité de 1999 fixèrent un nouvel objectif. La croissance réelle des dépenses devait se limiter à 1,5 p.c.⁽²⁾. Cet objectif a été renforcé dans le cadre de la confection du budget 2003 et il a été décidé de circonscrire la croissance réelle des dépenses du pouvoir fédéral à 1,3 p.c. L'accord de gouvernement conclu en 2003 a encore restreint celle-ci à 1,2 p.c. Les « réinvestissements » dans les entreprises publiques n'étaient pas concernés par cette norme. L'accord de gouvernement de mars 2008 n'a fixé aucune norme générale explicite en matière de dépenses, à la différence du programme de stabilité d'avril 2008, qui exprime l'intention de réduire les dépenses en pourcentage du PIB.

Afin d'évaluer si ces normes en matière de dépenses ont atteint leurs objectifs, une comparaison a été réalisée avec la croissance réelle des dépenses telles qu'elles sont comptabilisées, selon le SEC 95, dans les comptes du pouvoir fédéral. Il convient à cet égard de souligner que ce n'est pas exactement sur cet agrégat que porte la norme en matière de dépenses fédérales. Celle-ci est en effet la plupart du temps définie à l'aide des dépenses enregistrées dans le budget fédéral⁽³⁾. Cette comparaison est cependant riche en enseignements. D'un point de vue économique, il est plus significatif de considérer les dépenses telles qu'elles sont enregistrées dans les comptes des administrations publiques selon le SEC 95 que les dépenses budgétaires au sens strict. Ces dernières sont en effet plus facilement manipulables par des opérations telles que les débudgétisations et les formes de financement alternatives. Tel est nettement moins le cas des comptes des administrations publiques établis selon le SEC 95, qui se basent sur des chiffres consolidés. Cette différence explique également pourquoi la norme en matière de dépenses fédérales a la plupart du temps été respectée *ex ante* sur la base des performances budgétaires, alors que la croissance des dépenses enregistrée dans les comptes des administrations publiques était généralement supérieure.

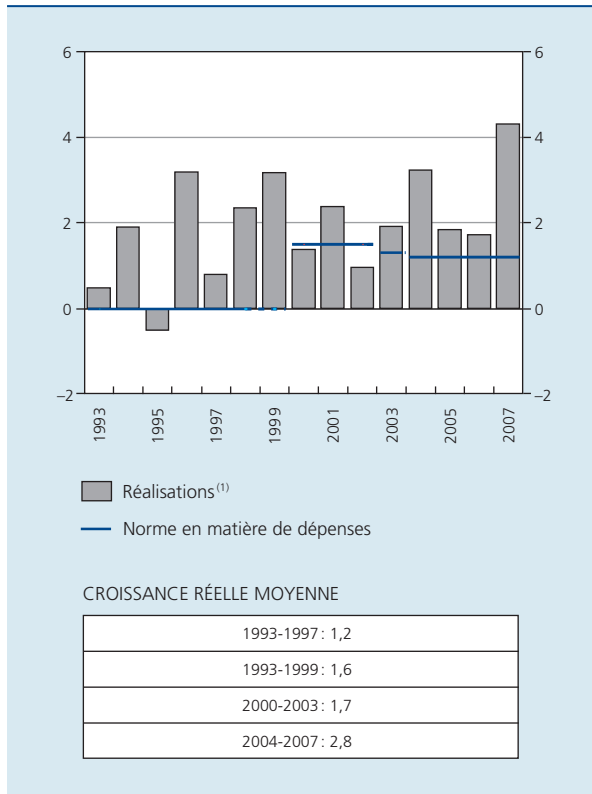
(1) Ainsi, la part des recettes de TVA prélevée en Belgique et revenant à l'État belge a augmenté en 2004 à hauteur de 0,1 p.c. du PIB, sous l'effet de la réforme du mode de financement de l'UE décidée lors du sommet de Berlin en mars 1999. Par ailleurs, la cotisation sur l'énergie frappant l'électricité, le mazout, le charbon, l'essence et le diesel ainsi que les accises sur le tabac et sur l'essence et le diesel (par le biais du système de cliquet) ont été majorées, tout comme l'avance que doit payer l'industrie pharmaceutique pour financer le dépassement du budget des médicaments.

(2) Le programme de stabilité de 1999 a formulé l'objectif de limiter la croissance réelle des dépenses à 1,5 p.c. pour l'ensemble des administrations publiques. Celui de 2000 a restreint cet objectif aux dépenses primaires des départements et de la sécurité sociale. Le programme de stabilité de 2001 précise que cette norme s'applique aux dépenses primaires qui relèvent de la responsabilité du pouvoir fédéral.

(3) La norme budgétaire comprenait également les transferts vers les autres sous-secteurs des administrations publiques, comme la dotation à la sécurité sociale. La comparaison est réalisée avec les dépenses fédérales établies selon le SEC 95, à l'exclusion des transferts vers les autres sous-secteurs.

GRAPHIQUE 3 DÉPENSES PRIMAIRES DU POUVOIR FÉDÉRAL

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



Sources : ICN, BNB.

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

À l'exception de l'année 1995, la croissance réelle annuelle des dépenses du pouvoir fédéral, telle que renseignée dans les comptes des administrations publiques (SEC 95), a été supérieure à zéro. Au cours de la période 1993-1997, la progression est toutefois restée limitée à 1,2 p.c. Celle-ci étant sensiblement inférieure à la croissance tendancielle du PIB, les dépenses fédérales, exprimées en pourcentage du PIB, ont alors reculé. Comme indiqué ci-dessus, la norme n'a *de facto* plus été appliquée en 1998 et en 1999. L'augmentation des dépenses fédérales a été relativement soutenue durant ces deux années. Sur la période 2000-2003, la progression des dépenses fédérales en volume s'est limitée à 1,7 p.c. en moyenne, ce qui est à peine supérieur à la norme de croissance de 1,5 p.c. alors d'application. Par contre, durant la période 2004-2007, la norme en matière de dépenses a certes été ramenée à 1,2 p.c., mais la croissance réelle des dépenses du pouvoir fédéral durant cette période s'est accélérée pour atteindre 2,8 p.c. en moyenne, soit plus que la croissance tendancielle du PIB.

OBJECTIFS EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE SOINS DE SANTÉ

Une norme en matière de dépenses de soins de santé a été introduite en 1994. La croissance réelle de ces dépenses devait être limitée à 1,5 p.c. par an. Il a été convenu dans l'accord de gouvernement fédéral conclu en 1999 de porter cette norme de croissance réelle à 2,5 p.c. L'accord de gouvernement de 2003 a une nouvelle fois relevé cette norme pour qu'elle atteigne 4,5 p.c. Par conséquent, l'objectif budgétaire, faisant initialement office de restriction budgétaire, est progressivement devenu un signal indiquant que les autorités étaient disposées à investir davantage dans les soins de santé. L'accord de gouvernement conclu en mars 2008 a confirmé la norme de croissance réelle de 4,5 p.c. des soins de santé, une partie de cette marge budgétaire devant néanmoins être consacrée à la constitution de réserves.

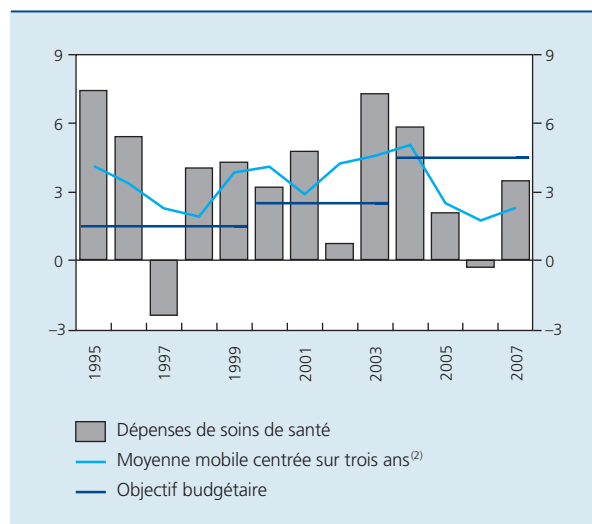
La comparaison entre la norme budgétaire en matière de dépenses de soins de santé et les dépenses effectives révèle qu'il n'existe pour ainsi dire aucun lien entre les deux.

NORMES POUR LES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS

Dans un État fédéral, il est logique que chaque entité contribue à la réalisation des objectifs budgétaires fixés au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics. En vue

GRAPHIQUE 4 DÉPENSES DE SOINS DE SANTÉ⁽¹⁾

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



Sources : ICN, BNB.

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

(2) L'hypothèse d'une croissance réelle de 4,5 p.c. en 2008 a été retenue pour le calcul de la moyenne mobile de 2007.

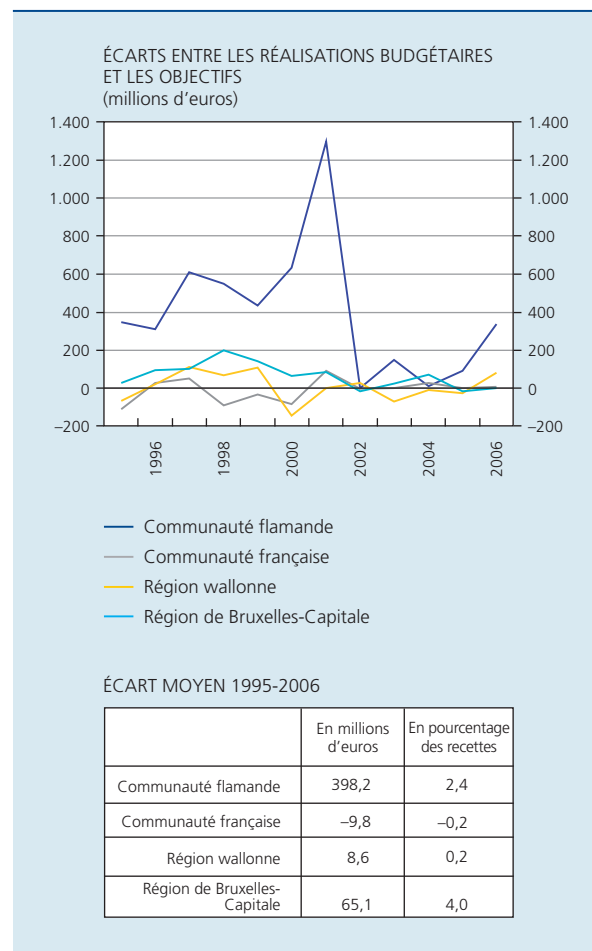
d'assurer la nécessaire coordination budgétaire, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » a été créée au sein du Conseil supérieur des Finances dans le cadre de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Depuis lors, la Section émet, en règle générale chaque année, un avis dans lequel elle formule des recommandations en matière de soldes budgétaires, tant pour l'ensemble des administrations publiques que pour chacune des communautés et régions considérées séparément. Ces recommandations constituent la base des accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et régions.

Le premier accord de coopération a été conclu en juillet 1994. Cet accord définissait les déficits maximums autorisés en 1995 et en 1996 pour chaque communauté et région. Ces normes visaient à obtenir une stabilisation de la dette par rapport aux recettes dans chaque entité à partir de l'an 2000. Sur la base du même principe, des objectifs budgétaires ont été fixés dans l'accord de coopération de juillet 1996 pour la période allant jusqu'à 1999. Ces deux accords de coopération correspondaient exactement aux programmes de convergence destinés à permettre à la Belgique d'adhérer à l'union monétaire.

Les objectifs budgétaires pour la période 2000-2002 ont été intégrés dans l'accord de coopération de novembre 1999. Un nouveau principe sous-tendait ces normes, à savoir que toutes les entités devaient être au moins à l'équilibre au plus tard pour 2010. Cette stratégie s'inspirait du pacte de stabilité et de croissance européen dans lequel l'objectif d'obtenir, à moyen terme, des budgets quasiment en équilibre ou en surplus était stipulé. Pour la Communauté flamande, cette trajectoire impliquait une réduction progressive de son surplus. Les autres entités, qui présentaient encore des déficits, étaient tenues de les résorber. En décembre 2000, l'accord précédent a été complété, sur la base du même principe, par des objectifs portant jusqu'en 2005. Quelques modifications ont encore été apportées ultérieurement à cet accord, essentiellement de nature technique. Les objectifs relatifs à certaines années ont également été revus à la hausse pour un certain nombre d'entités, et ce en raison de l'évolution favorable de leurs ressources.

Du fait de ces adaptations répétées, notamment dues aux nombreuses concertations budgétaires entre l'État fédéral et les communautés et régions au cours des dernières années, la trajectoire initiale a été sensiblement modifiée. Mais comme le fait apparaître le dernier rapport de coopération d'octobre 2005, le principe régissant les normes budgétaires des communautés et régions a

GRAPHIQUE 5 ÉCARTS ENTRE LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS ET LES OBJECTIFS DES ACCORDS DE COOPÉRATION
(millions d'euros, sauf mention contraire)



Sources : CSF, ICN, BNB.

toutefois été maintenu : toutes les entités doivent être au moins en équilibre au plus tard en 2010.

Les normes définies dans les accords de coopération successifs ont été globalement bien respectées par les différentes communautés et régions. Durant la période 1995-2006, la communauté flamande a systématiquement affiché des performances supérieures – et parfois même nettement supérieures – à la norme⁽¹⁾. À plusieurs reprises jusqu'à l'an 2000, la Communauté française n'est pas arrivée à remplir ses objectifs ; elle les a toutefois

(1) Pour 2002, l'évaluation n'est cependant pas univoque. Dans l'accord du 21 mars 2002, l'État fédéral et les communautés et régions avaient convenu d'évaluer dorénavant les résultats budgétaires sur la base de la méthodologie du SEC. Pour 2002, un régime transitoire tenant compte des soldes de certaines institutions qui, conformément au SEC, sont consolidées au sein des administrations publiques, a été mis en place. Le solde ainsi calculé de la Communauté flamande correspondait à l'objectif fixé. L'accord prévoyait toutefois aussi que les communautés et régions ne pourraient prendre aucune décision susceptible de détériorer les soldes des autres institutions qui sont consolidées au sein des administrations publiques. Ce dernier point n'a toutefois pas été respecté.

effectivement atteints à partir de 2001. En règle générale, la Région wallonne est parvenue à atteindre ses objectifs, bien qu'un écart négatif par rapport à la norme ait été observé certaines années. Enfin, par le passé, les résultats de la Région de Bruxelles-Capitale ont été systématiquement meilleurs que les objectifs fixés, et même sensiblement meilleurs en pourcentage de ses recettes.

LIMITES LÉGALES DES SOLDES BUDGÉTAIRES DES POUVOIRS LOCAUX

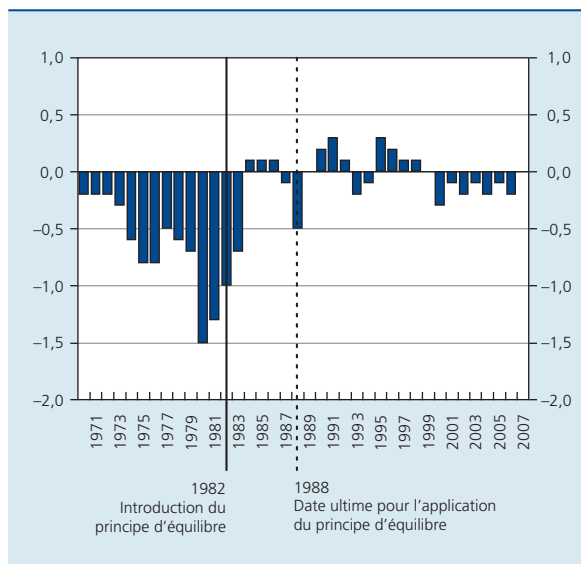
Le dérapage budgétaire auquel ont été confrontés l'ensemble des pouvoirs locaux au début des années 1980 – le déficit de financement de ce sous-secteur des administrations publiques avait progressé pour atteindre 1 à 1,5 p.c. du PIB – a entraîné la mise en place de limites strictes quant à leurs finances. Le principe d'équilibre budgétaire a été introduit par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 110 du 13 décembre 1982 ; il a ensuite été intégré dans la loi communale et devait être d'application au plus tard en 1988.

La restriction budgétaire se réfère à l'obligation d'un équilibre au niveau du budget dit de « service ordinaire ». Outre les dépenses et recettes courantes, celui-ci comprend les dépenses d'intérêts et les remboursements effectués sur les emprunts, de sorte que les opérations de capital sont également limitées de façon indirecte. Il n'est pas nécessaire de respecter chaque année ce principe d'équilibre puisqu'il est possible de prendre en considération d'éventuels surplus réalisés au cours d'exercices antérieurs. Cette approche offre une certaine flexibilité et permet des glissements sur plusieurs années. Pour les CPAS et les zones de police, l'équilibre budgétaire est assuré de fait étant donné que d'éventuels déficits doivent être absorbés par les dotations communales.

Bien que le contrôle des communes soit devenu entre-temps une compétence régionale dans le cadre de la réforme de l'État belge, le principe d'équilibre budgétaire est toujours en vigueur et son application est contrôlée par les autorités de tutelle⁽¹⁾.

Cette restriction budgétaire qui repose sur une base légale a permis de corriger le dérapage des finances des pouvoirs locaux apparu à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Depuis lors, les finances de l'ensemble des pouvoirs locaux sont quasiment en équilibre – cela n'est cependant toujours pas le cas pour certaines communes – s'il est fait abstraction des cycles électoraux qui sont caractéristiques de ce niveau de pouvoir et qui exercent une influence sur l'évolution de leurs dépenses d'investissement⁽²⁾.

GRAPHIQUE 6 SOLDE DE FINANCEMENT DES POUVOIRS LOCAUX
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

2.2.2 Évaluation des règles budgétaires en Belgique

Les règles budgétaires qui étaient ou sont appliquées en Belgique présentent un certain nombre d'avantages et de défauts. Les éléments les plus marquants sont commentés ci-dessous, quoique de manière non exhaustive.

L'objectif de solde de l'ensemble des administrations publiques constitue une norme très stricte. Cet objectif, qui est au cœur de la politique budgétaire, est globalement bien respecté. Ces dernières années, des montants relativement substantiels ont toutefois été consacrés à des mesures non récurrentes destinées à sa réalisation. L'objectif budgétaire n'a, du reste, pas pu être atteint en 2007.

Les normes en matière de dépenses, par contre, font l'objet d'une appréciation moins favorable. De solides normes de dépenses viendraient pourtant sensiblement étayer la norme de solde fixée pour l'ensemble des administrations publiques et pour ses sous-secteurs. Les dépenses du pouvoir fédéral et – surtout – les dépenses de soins

(1) Dans le décret communal flamand du 15 juillet 2005, il est toutefois prévu que le système actuel sera supprimé à terme dans le cadre de l'adaptation des dispositions relatives à la comptabilité communale (celle-ci est prévue pour l'année 2013). La nouvelle définition de l'équilibre financier qui sera utilisée dans ce cadre n'est pas encore clairement fixée.

(2) À cet égard, il convient de souligner que le principe d'équilibre budgétaire se réfère à la définition communale, ce qui ne correspond pas nécessairement à un équilibre sur la base du solde de financement des comptes des administrations publiques établis selon le SEC 95.

de santé, ne sont guère, voire pas, liées aux normes. S'agissant des soins de santé, la raison principale en est indéniablement la nature ouverte du budget y afférent, qui est plutôt une estimation, si bien que les dépenses sont dans la pratique difficilement contrôlables. Pour ce qui est des dépenses fédérales, qui constituent dans une large mesure un budget fermé dans le cadre duquel le montant inscrit en dépenses représente un plafond qui ne peut pas être dépassé, l'explication est moins limpide. Le fait que cette norme n'est pas clairement définie et la possibilité de l'éviter en constituent cependant des faiblesses. On a également l'impression que cette norme en matière de dépenses a souvent été utilisée dans le souci de faire bonne impression et qu'elle n'était pas toujours ardemment soutenue par le gouvernement. Ces normes ne suscitent toutefois pas que des avis négatifs. Même si elles sont difficiles à évaluer, il semble qu'elles aient donné lieu à des mesures restrictives au niveau des dépenses fédérales comme au niveau des dépenses de soins de santé.

Les normes des communautés et régions sont assez bien respectées. Elles ont donc été efficaces, en ce sens que la situation budgétaire des communautés et régions peut actuellement être qualifiée de soutenable. Aucun mécanisme de sanction sévère ne punit néanmoins l'éventuel non-respect de ces normes. Même si la loi de financement du 16 janvier 1989 permet au ministre fédéral des Finances d'empêcher l'émission de nouveaux emprunts, il est clair qu'une sanction d'une telle sévérité ne peut être appliquée qu'en cas de dérapage budgétaire extrême. Le contrôle parlementaire et la pression exercée par les autres communautés et régions et par le pouvoir fédéral ont apparemment été efficaces. La transparence des normes budgétaires des communautés et régions pourrait toutefois être encore sensiblement améliorée. Les accords de coopération et les objectifs budgétaires ne sont pas publiés. En outre, les nombreux accords de principe qui ont été conclus ces dernières années entre les administrations publiques fédérales et les communautés et régions n'ont pas toujours été traduits dans des objectifs chiffrés concrets, ce qui constitue une source potentielle de différences d'interprétation et de contestations.

Enfin, la contrainte budgétaire légale des administrations locales a donné les résultats souhaités en ce sens que le solde de financement de ce sous-secteur s'est presque toujours affiché en équilibre ces vingt dernières années.

2.3 Règles budgétaires nationales au sein des États membres de l'UE

En 2005 et en 2006, la Commission européenne a mené une enquête sur les règles budgétaires appliquées dans les différents États membres de l'UE⁽¹⁾. Il en ressort que le nombre de règles budgétaires en vigueur dans ces pays n'a pas cessé d'augmenter au cours des vingt dernières années. Le taux de couverture des règles budgétaires, défini comme la proportion des recettes ou des dépenses publiques visées par des règles budgétaires dans l'ensemble des recettes ou des dépenses publiques, serait ainsi passé de 25 p.c. environ au début des années 1990 à près de 75 p.c. à l'heure actuelle. On observe cependant d'importantes différences entre les États membres de l'UE.

Par ailleurs, cette enquête montre que les caractéristiques des règles budgétaires numériques varient fortement en fonction du niveau de pouvoir auquel elles se rapportent. Ainsi, la plupart des règles relatives aux administrations régionales ou locales sont coulées dans une loi, voire dans la Constitution. De sévères mécanismes de sanction sont souvent les garants de la bonne application de ces règles. Par contre, les règles relatives à l'administration centrale ou à l'ensemble des administrations publiques reposent essentiellement sur des accords de coalition ou des engagements politiques. Les règles qui s'appliquent au niveau du pouvoir central ne sont généralement pas associées à des mécanismes de sanction formels.

Les caractéristiques des règles budgétaires semblent également dépendre de la forme de gouvernement des différents États membres de l'UE. À cet égard, l'on établit parfois une distinction entre les *delegation countries* et les *contract countries*. Les premiers sont des pays dont le gouvernement ne se compose que d'un seul parti ou de plusieurs partis partageant les mêmes tendances. La responsabilité budgétaire du ministre des Finances et du Budget y est souvent très large. Dans les seconds, par contre, plusieurs partis siègent au gouvernement et concluent entre eux des accords de coalition. Le nombre de règles est, en moyenne, globalement le même dans ces deux types de pays, mais il convient de souligner que, dans les *delegation countries*, celles-ci concernent essentiellement les niveaux régional et local, alors que, dans les *contract countries*, elles concernent plutôt le niveau de l'administration centrale et la sécurité sociale⁽²⁾.

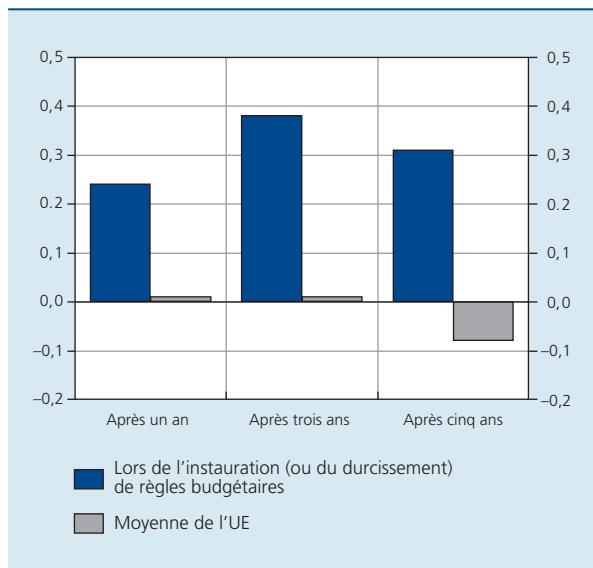
Les observations statistiques et économétriques confirment l'existence d'une relation entre les règles budgétaires, d'une part, et les réalisations budgétaires, d'autre part. On constate ainsi, en moyenne, une sensible amélioration du solde primaire structurel au cours de la période qui suit l'instauration des règles, alors que ce solde est, en

(1) Les résultats de cette enquête et l'analyse y afférente sont présentés en détail dans le rapport intitulé *Public finances in EMU 2006* (European Commission, 2006).

(2) En Belgique, il semble que les règles budgétaires soient réparties de manière assez équilibrée entre les niveaux régional et local, d'une part, et le niveau central, d'autre part.

GRAPHIQUE 7 VARIATION DU SOLDE PRIMAIRE CORRIGÉ DES VARIATIONS CONJONCTURELLES AU COURS DE LA PÉRIODE QUI A SUIVI L'INSTAURATION OU LE DURCISSEMENT DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

(variations en pourcentage du PIB au cours de la période 1990-2005)



Source : CE.

moyenne, assez stable au cours de la période considérée. L'amélioration moyenne du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles s'élève à plus de 0,2 p.c. du PIB la première année qui suit l'instauration ou le durcissement des règles budgétaires. Après trois ans, elle atteint même près de 0,4 p.c. du PIB et, après cinq ans, encore 0,3 p.c. du PIB. On constate également un ralentissement de la croissance des dépenses primaires après l'instauration des règles en matière de dépenses.

Si l'on anticipe sur la partie relative aux propriétés inhérentes à toute règle budgétaire idéale, l'on peut d'ores et déjà dire que cette enquête de la Commission européenne montre aussi que les caractéristiques des règles budgétaires revêtent une grande importance. Ainsi, les règles strictes qui reposent sur une base légale, sont subordonnées à des mécanismes de sanction sévères et bénéficient d'une grande attention de la part des médias exerceraient sur les réalisations budgétaires une influence positive plus importante que les règles qui ne présentent pas ces caractéristiques.

2.4 Propriétés d'une règle budgétaire idéale

Il ressort de ce qui précède que, s'il existe un très grand nombre de règles budgétaires, elles ne rencontrent pas toutes le même succès. C'est la raison pour laquelle les critères que les règles budgétaires devraient idéalement satisfaire sont présentés plus en détail ci-après. Il règne dans la littérature spécialisée un large consensus sur un certain nombre d'exigences, dans le cadre duquel on fait souvent référence aux huit critères avancés par Kopits et Symanski (1998). Selon ces auteurs, une règle budgétaire idéale doit présenter les propriétés suivantes : elle doit être claire dans sa définition, transparente, pertinente, cohérente, simple, coercitive, flexible et efficiente. Ces diverses exigences sont expliquées et commentées ci-dessous.

Une règle budgétaire doit être claire dans sa définition et transparente. Cela implique que son champ d'application est clairement délimité et qu'il n'y a en principe aucun moyen d'y échapper. Elle doit également faire l'objet d'une présentation claire reposant sur des conventions statistiques. C'est par exemple le cas du solde de financement du secteur des administrations publiques tiré des comptes nationaux établis selon le SEC 95, qui constitue la principale valeur budgétaire cible en Belgique comme dans les autres États membres de l'UE. Le fait que la norme des 3 p.c. de déficit du Traité de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance fasse référence à cet agrégat y est indéniablement pour quelque chose. Les caractéristiques de ce critère de politique budgétaire sont clairement supérieures à celles, par exemple, du solde net à financer du Trésor, qui a été l'agrégat clé de la politique budgétaire belge jusqu'au milieu des années 1990. Dans la mesure où ce dernier est un pur concept de caisse, il peut facilement être influencé par des opérations financières ou par des glissements dans le temps. Tel est bien moins le cas des comptes des administrations publiques établis selon le SEC 95, pour lesquels Eurostat a développé au fil des ans une jurisprudence dont l'objectif est notamment de faire coïncider le plus possible ces comptes avec la réalité économique.

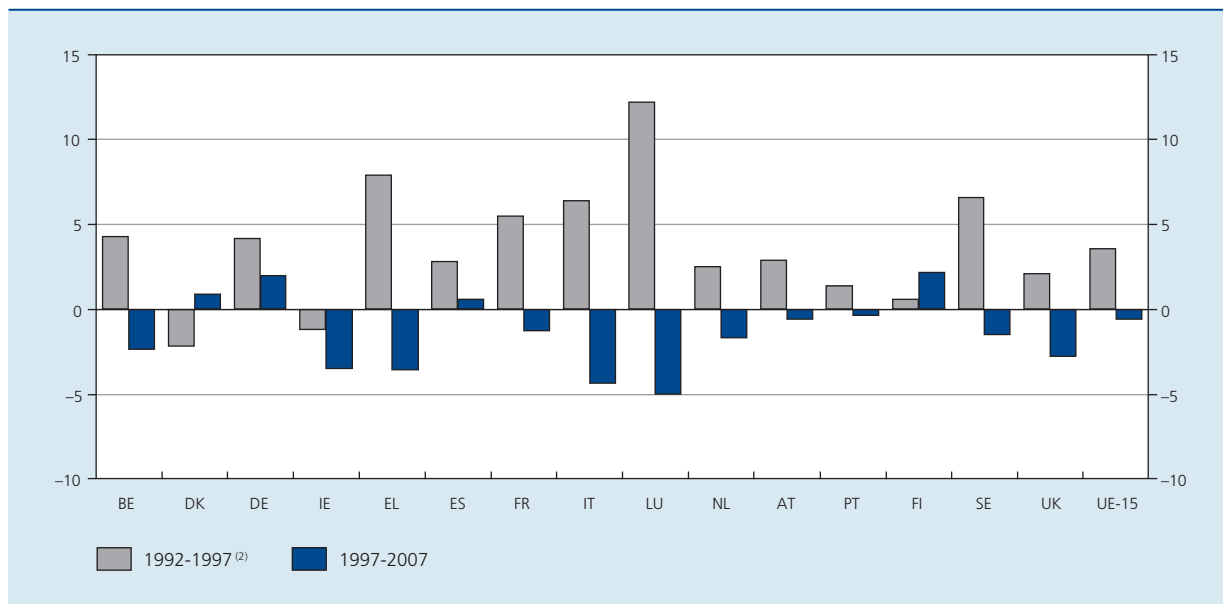
Par ailleurs, une règle budgétaire doit être pertinente par rapport au but poursuivi. Cela implique que la règle doit concerner les résultats budgétaires *ex post* plutôt que les objectifs figurant au budget.

Une règle budgétaire doit être cohérente avec les autres objectifs et règles des politiques publiques.

Il est aussi préférable qu'elle soit simple, pour facilement trouver écho auprès des responsables politiques et du grand public, et accroître ainsi son incidence.

GRAPHIQUE 8 INCIDENCE SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DES CRITÈRES DE CONVERGENCE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

(solde primaire corrigé de l'influence de la conjoncture⁽¹⁾, pourcentages du PIB)



Source : CE.

(1) Selon la méthodologie utilisée dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) À partir de 1995 pour l'Espagne, à partir de 1993 pour la Suède; pour l'UE15, la moyenne de la période 1992-1997 a été calculée en faisant abstraction de ces deux États membres.

Une autre propriété d'une règle budgétaire idéale est d'être coercitive. C'est le cas si on peut imposer des sanctions lorsque la règle budgétaire n'est pas respectée. Il n'est pas absolument nécessaire d'avoir un mécanisme de sanction formel; l'atteinte à la bonne réputation peut aussi être considérée comme une sanction. Il est évident que l'incitation à respecter la norme budgétaire augmente à mesure que la sanction devient plus rigoureuse.

À cet égard, les évolutions divergentes du solde primaire corrigé de l'influence du cycle des États membres de l'UE15 avant et après l'autorisation d'adhérer à l'union monétaire sont révélatrices. Le non-respect des normes de Maastricht aurait en effet entraîné une sanction extrêmement sévère, à savoir l'impossibilité d'entrer dans l'union monétaire. Alors que presque tous les États membres de l'UE15 étaient parvenus à sensiblement redresser leur solde primaire corrigé de l'influence de la conjoncture entre 1992 et 1997, il n'en a plus été de même par la suite.

Les règles budgétaires doivent être flexibles. Cela signifie qu'il convient de tenir compte de circonstances imprévues, parmi lesquelles l'évolution de la conjoncture, lorsqu'elles sont mises en œuvre. Il est en effet évident que la croissance économique et ses principales composantes peuvent exercer une influence considérable sur

certains agrégats, tel le solde primaire ou le solde de financement des administrations publiques. Afin de neutraliser l'incidence du cycle, on conseille dès lors souvent de formuler des objectifs budgétaires reposant sur des soldes budgétaires corrigés de l'influence des facteurs conjoncturels ou – si l'on exclut également l'incidence des facteurs non récurrents – structurels⁽¹⁾.

Il est cependant extrêmement important de tenir compte des contraintes inhérentes à l'établissement de soldes budgétaires corrigés de l'influence des facteurs conjoncturels et structurels. Le calcul de ces soldes ne va en effet pas sans grandes difficultés, dans la mesure où il n'est pas aisé de déterminer l'écart de production, à savoir la différence entre la croissance effective et la croissance potentielle. Dans la mesure où l'écart estimé de production a parfois fait l'objet de révisions importantes dans le passé, l'estimation des soldes budgétaires corrigés de l'influence des facteurs conjoncturels et structurels évoluent sensiblement au fil du temps. Même si des règles budgétaires axées sur des soldes budgétaires structurels sont théoriquement préférables, il convient dès lors dans la pratique de les appliquer avec toute la prudence et rigueur.

(1) Cela a notamment été le cas lors de la réforme du pacte de stabilité et de croissance, en mars 2005. Le rapport de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances (juillet 2007) formulait également une recommandation dans ce sens.

Enfin, les règles budgétaires doivent être efficaces en ce sens que le critère auquel elles se rapportent ne peut en aucun cas être biaisé. La littérature spécialisée renvoie, en la matière, à la loi de Goodhart, selon laquelle un indicateur statistique perd de son sens en tant qu'indicateur utile dès lors qu'il devient un instrument de politique. En d'autres termes, un critère cesse d'être bon lorsqu'il devient un objectif.

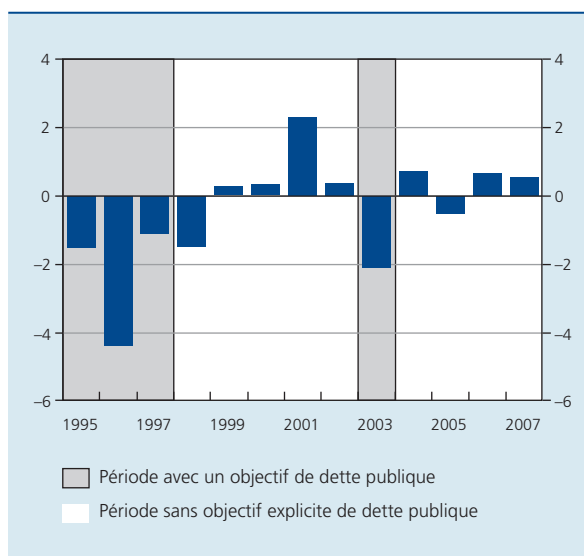
La loi de Goodhart s'applique clairement dans le cadre des objectifs budgétaires; plusieurs exemples peuvent l'illustrer. Il en est ainsi des nombreuses mesures non récurrentes que le gouvernement fédéral a mises en œuvre certaines de ces dernières années afin d'atteindre l'objectif fixé en termes de solde de financement. Par ailleurs, il y a également les formes de financement alternatives qui, dans bon nombre de cas, visent à éviter que les dépenses d'investissement n'exercent une influence négative sur le solde de financement des administrations publiques. L'incidence budgétaire s'étalerait alors sur plusieurs années par le biais du versement, par les administrations publiques, de loyers.

Certaines opérations qui ont été effectuées au cours de la période antérieure à 1997 en vue de comprimer le plus rapidement possible le taux d'endettement brut consolidé peuvent également être placées dans cette perspective. À cette époque, l'objectif avoué était en effet de réduire le taux d'endettement, puisque les critères d'adhésion à l'union monétaire faisaient notamment référence à celui-ci. En plus de la contraction endogène de la dette, cette réduction s'est considérablement accélérée grâce notamment à des opérations de privatisation, au transfert, par la Banque nationale de Belgique, des produits issus des ventes d'or et à l'obligation imposée à certains organismes publics de placer leurs excédents de liquidités en titres de créance publics ou sur des comptes du Trésor. L'incidence de ce type d'opérations peut être illustrée au moyen des ajustements entre le déficit et la dette, qui étaient systématiquement fortement négatifs au cours de cette période. Tel a également été le cas en 2003, lorsque le pouvoir fédéral avait formulé l'objectif explicite de ramener le ratio d'endettement sous la barre des 100 p.c. du PIB⁽¹⁾.

Il convient toutefois de souligner qu'une règle ne répond pas facilement à toutes ces propriétés. Ainsi, accroître la flexibilité d'une règle en réduit la simplicité. Par ailleurs, une règle simple qui n'établit aucune distinction entre la politique effectivement menée et les conséquences budgétaires

(1) Les opérations spécifiques réalisées cette année-là concernaient notamment le remboursement, par les sociétés régionales de logement, de la plus grande partie de leur dette envers le Fonds d'amortissement des emprunts du logement social (FADELS), ainsi que la vente du portefeuille de prêts hypothécaires géré par Credibe, qui est une institution née, en 2001, de la réorganisation de l'Office central de crédit hypothécaire et qui appartient depuis lors au secteur public.

GRAPHIQUE 9 INCIDENCE DES AJUSTEMENTS ENTRE LE DÉFICIT ET LA DETTE SUR LE TAUX D'ENDETTEMENT EN BELGIQUE
(pourcentages du PIB)



Source : BNB.

d'événements qui se situent en dehors de la sphère d'influence directe des administrations publiques, risque d'être difficile à imposer. Les règles budgétaires constituent donc nécessairement le résultat d'un compromis imparfait entre les différentes préoccupations susmentionnées.

3. Institutions budgétaires indépendantes

Ce chapitre traite des institutions budgétaires indépendantes, autres que les gouvernements et les parlements, qui jouent un rôle clé dans la politique budgétaire. Ces institutions budgétaires peuvent disposer de compétences positives ou normatives. Les institutions telles que celles qui fournissent des prévisions macroéconomiques, par exemple, appartiennent à la première catégorie, tandis que la seconde est composée d'institutions qui émettent des recommandations sur la politique budgétaire à suivre et, le cas échéant, évaluent les développements budgétaires. Le présent chapitre débute par une description très succincte des institutions budgétaires indépendantes en Belgique. Il présente ensuite quelques observations relatives aux institutions similaires qui existent dans les États membres de l'UE15, en considérant tout d'abord celles réalisant des projections macroéconomiques avant de passer aux institutions budgétaires normatives. Il examine enfin l'effet et les conditions de succès des institutions budgétaires indépendantes.

3.1 Institutions budgétaires indépendantes en Belgique

Plusieurs institutions fournissent des prévisions macroéconomiques en Belgique. Les deux institutions de premier plan en matière de politique budgétaire sont l'Institut des comptes nationaux (ICN) et le Comité d'étude sur le vieillissement. Créé en 1994, l'ICN associe trois institutions: le Bureau fédéral du Plan, la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Économie, PME, classes moyennes et énergie et la Banque nationale de Belgique. Le Bureau fédéral du Plan élabore, pour le compte de l'ICN, le budget économique, une estimation des principaux agrégats des comptes nationaux qui sont utilisés lors de l'établissement du budget et du contrôle budgétaire. Les transferts des recettes de l'impôt des personnes physiques et de la TVA aux communautés et régions, organisés dans le cadre de la loi de financement, sont également basés sur des paramètres relatifs à la croissance économique et à l'inflation tirés du budget économique. Le Comité d'étude sur le vieillissement a été institué par la loi du 5 septembre 2001⁽¹⁾. Il a pour mission de rédiger chaque année un rapport présentant les effets budgétaires et sociaux du vieillissement de la population.

Le volet normatif incombe au Conseil supérieur des finances, et en particulier à sa section « Besoins de financement des pouvoirs publics ». Comme indiqué, cette section a été créée dans le cadre de la loi de financement du 16 janvier 1989. Dans le contexte de la transformation de la Belgique en état fédéral, la présence d'un organe consultatif indépendant dans le domaine des finances publiques a été jugée souhaitable et, dans un certain sens, indispensable au vu de la structure institutionnelle complexe du pays. La Section évalue la politique budgétaire et émet annuellement un avis dans lequel elle formule des objectifs budgétaires à moyen et à long termes. La loi susmentionnée du 5 septembre 2001 précise que la Section doit, pour ce faire, tenir compte des effets budgétaires attendus des changements démographiques, tels qu'estimés par le Comité d'étude sur le vieillissement.

L'ICN et le Conseil supérieur des finances sont tous deux étroitement associés au processus budgétaire en Belgique, bien qu'ils ne disposent pas de compétences décisionnelles en la matière.

3.2 Institutions de prévisions macroéconomiques

Il existe des institutions budgétaires indépendantes publiant régulièrement des prévisions macroéconomiques dans dix États membres de l'UE15: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède. Cependant, les gouvernements de la plupart de ces pays font appel à des calculs

propres lors de l'établissement du budget. En Belgique, le gouvernement a systématiquement recours aux prévisions macroéconomiques d'une institution indépendante pour l'établissement du budget. Il en va de même en Autriche (*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*) et aux Pays-Bas (*Centraal Planbureau*).

Bien que peu répandu, le recours systématique à des projections émanant des institutions budgétaires indépendantes lors de l'élaboration du budget présente des avantages d'un point de vue théorique. Les gouvernements peuvent en effet être tentés d'utiliser des prévisions de croissance trop optimistes, ce qui permet d'accroître la marge budgétaire et, partant, d'éviter *ex ante* la prise de mesures de consolidation difficiles. *A posteriori*, de telles pratiques exercent toutefois une incidence négative sur le solde budgétaire, qui sera logiquement plus défavorable qu'estimé si la croissance est effectivement inférieure aux prévisions. Les autorités s'exonèrent alors souvent de leurs responsabilités en imputant le résultat budgétaire moins favorable à la malchance, c'est-à-dire à une croissance moins soutenue que prévu.

Les institutions indépendantes ne sont en principe pas incitées à agir de la sorte. Elles peuvent dès lors constituer un remède à l'inclination éventuelle des gouvernements à gonfler les estimations de la croissance économique qui sous-tendent les budgets. Dans ces conditions, il pourrait être intéressant d'obliger les gouvernements à utiliser, lors de l'élaboration du budget, les estimations de la croissance émanant d'une institution indépendante, ce qui est dans une certaine mesure le cas en Belgique. À défaut d'une telle obligation formelle, la tentation de biaiser à la hausse la croissance peut toutefois aussi être limitée par le fait que les projections de l'institution indépendante constituent une référence à laquelle celles des autorités peuvent être comparées.

Afin de vérifier si les prévisions de croissance économique auxquelles recourent les gouvernements des pays de l'UE15 pour élaborer leur budget sont trop optimistes, celles-ci sont mesurées à l'aune des projections de la Commission européenne. Les prévisions de croissance sont issues des programmes de stabilité successifs de chaque État membre couvrant la même période. Il convient à cet égard de souligner que les estimations de croissance qui sous-tendent les budgets sont comparées avec celles de la Commission européenne qui ont été établies plus ou moins à la même époque⁽²⁾.

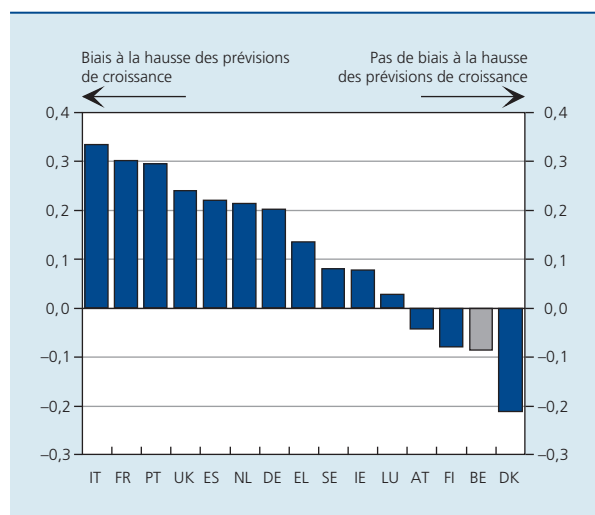
(1) Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

(2) Une comparaison avec la croissance effectivement réalisée a été jugée peu opportune compte tenu de la brièveté relative de la période pour laquelle des données sont disponibles et de la très longue période de basse conjoncture s'étalant de 2001 à 2003 inclus. Une comparaison avec les estimations de la Commission européenne est en outre recommandée d'un point de vue institutionnel, étant donné qu'elle remplit la fonction de gardienne du pacte de stabilité et de croissance et joue donc un rôle de premier plan au niveau du contrôle budgétaire de l'UE.

Il appert de cette comparaison qu'au cours de la période 2001-2007, une bonne moitié des États membres de l'UE15 ont fait montre d'un excès d'optimisme, notamment l'Italie, la France, le Portugal et l'Allemagne. Ayant longtemps subi de fortes pressions afin de ne pas dépasser la norme des 3 p.c. de déficit fixée dans le pacte de stabilité et de croissance, ces pays ont été tentés d'estimer la croissance économique de manière trop optimiste. Plusieurs pays n'ont pas biaisé à la hausse leurs prévisions ou se sont même basés sur des estimations plus prudentes que celles de la Commission européenne. La Belgique et l'Autriche, pays où le cadre macroéconomique sur lequel repose l'établissement du budget est estimé par des institutions indépendantes, appartiennent à ce groupe de pays. Ce constat fait apparaître que les institutions indépendantes peuvent largement contribuer à contrecarrer la tentation de biaiser à la hausse les estimations utilisées pour élaborer le budget. En revanche, les Pays-Bas, qui se fondent, comme la Belgique et l'Autriche, sur des projections indépendantes lors de l'élaboration du budget, semblent avoir utilisé des prévisions trop optimistes pour la période sous revue. Le Luxembourg, la Finlande et le Danemark se sont aussi basés sur des prévisions de croissance relativement prudentes pour établir leurs budgets. L'inclination à biaiser les prévisions est en effet peu présente dans ces pays étant donné qu'ils ont enregistré de larges surplus budgétaires et un faible taux d'endettement ces dernières années.

GRAPHIQUE 10 ÉCART MOYEN ENTRE LES ESTIMATIONS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET CELLES DE LA CE

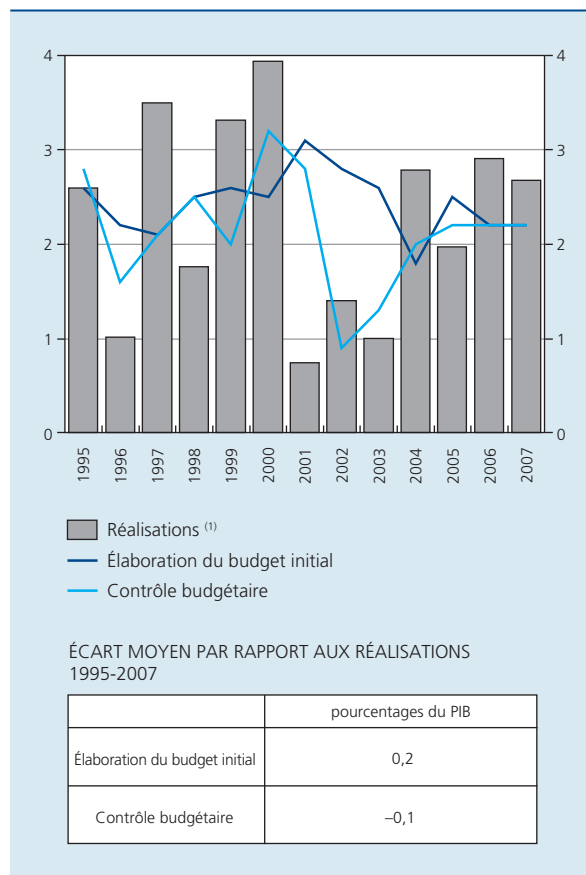
(croissance du PIB en volume, pourcentages de variation annuels moyens au cours de la période 2001-2007)



Source : CE.

GRAPHIQUE 11 PRÉVISIONS DE L'ICN ET RÉALISATIONS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE

(croissance du PIB en volume, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Source : ICN.

(1) Il s'agit des chiffres les plus récents. Afin de neutraliser l'incidence éventuelle des changements méthodologiques, la comparaison se fait parfois avec les chiffres les plus rapidement disponibles. Même dans ce cas, les conclusions relatives à l'écart moyen par rapport aux réalisations restent identiques.

Bien que le gouvernement belge n'ait pas tendance à estimer la croissance du PIB pour l'année suivante de manière plus optimiste que la Commission européenne, il semble intéressant de comparer les estimations de croissance de l'ICN avec les réalisations effectives. Si l'on considère les chiffres portant sur la période 1995-2007, l'on constate que les estimations de croissance utilisées lors de l'élaboration du budget initial sont en moyenne plus élevées que la croissance réalisée. L'écart moyen s'établit à environ 0,2 p.c. du PIB. Cet écart est en grande partie imputable aux développements conjoncturels, et plus particulièrement au repli conjoncturel inattendu et plus long que prévu qui s'est manifesté de 2001 à 2003. Par ailleurs, les estimations de croissance utilisées lors du contrôle budgétaire se rapprochent davantage des réalisations que celles auxquelles les gouvernements ont recours pour l'élaboration du budget initial, ce qui n'est pas étonnant.

Sur l'ensemble de la période, les estimations de croissance utilisées lors du contrôle budgétaire s'écartent globalement peu de la croissance réalisée.

3.3 Institutions de recommandations normatives

Les institutions budgétaires normatives forment un complément utile et nécessaire aux institutions budgétaires positives. Elles exercent une influence sur la discipline budgétaire en fixant des objectifs et en mesurant les développements budgétaires à l'aune de ceux-ci. Elles contribuent aussi à alimenter les débats portant sur les finances publiques par le biais d'autres recommandations qu'elles formulent.

Selon l'enquête effectuée par la Commission européenne en 2005 et 2006, il existe des institutions indépendantes de recommandations normatives sur la politique budgétaire dans douze États membres de l'UE (Commission européenne, 2006). Ces institutions présentent des différences notables dans leur statut et leur mandat. Globalement, elles peuvent être réparties en trois catégories : les organes consultatifs, les instituts de recherche et les cours des comptes.

Le Conseil supérieur des finances fait partie des organes consultatifs. Outre la Belgique, de telles institutions existent également au Danemark (*Økonomiske Råd*), en Allemagne (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*) et en Autriche (*Ausschuss für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld*).

Seul le *Konjunkturinstitutet* suédois relève de la catégorie des instituts de recherche. Il émet régulièrement des recommandations normatives, bien qu'il ne dispose d'aucun mandat formel. Toutefois, dans la pratique, ses recommandations influencent la mise en œuvre du budget au travers des débats publics qu'elles contribuent à alimenter.

Enfin, certaines cours des comptes peuvent également être considérées comme des institutions budgétaires normatives. Cette troisième catégorie d'institutions doit néanmoins faire l'objet d'une approche différente, étant donné que leur statut et leur mandat – qui est d'ailleurs généralement ancré dans la Constitution – diffèrent considérablement de ceux des autres institutions budgétaires normatives. Ainsi, il existe des cours des comptes dans tous les États membres de l'UE et leur mission principale consiste à contrôler les comptes publics. Dans sept États membres, la cour des comptes ne se limite pas à cette mission, mais assume également des compétences normatives en termes de politique budgétaire. Il s'agit de

l'Estonie, de la France, de la Hongrie, du Luxembourg, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

3.4 Effet et conditions de succès des institutions budgétaires indépendantes

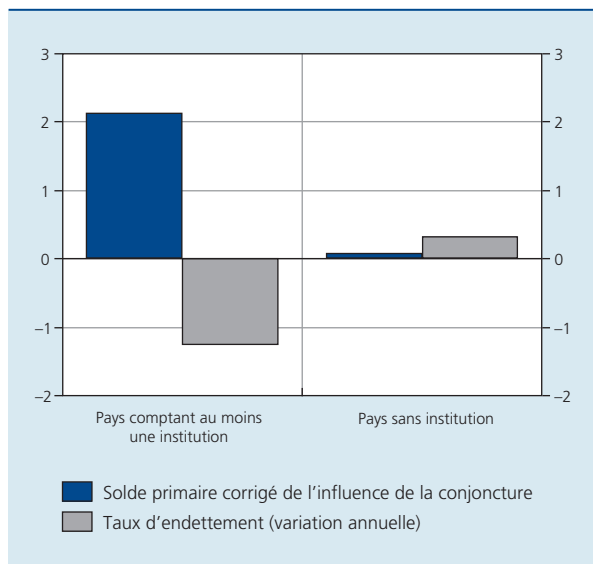
Les institutions budgétaires indépendantes semblent pouvoir fournir une contribution importante à la nécessaire discipline budgétaire. Les résultats de l'enquête déjà citée menée en 2005 et 2006 par la Commission européenne montrent en effet que les pays qui comptent au moins une institution budgétaire indépendante enregistrent des résultats sensiblement meilleurs en termes d'assainissement des finances publiques (Commission européenne, 2006). Ainsi, ces pays sont parvenus à améliorer leur solde primaire corrigé de l'influence de la conjoncture de quelque 2 p.c. du PIB en moyenne durant la période 1995-2005, alors que ce solde est resté quasiment au même niveau dans les autres pays. L'évolution du taux d'endettement confirme ces résultats. Dans les pays comportant au moins une institution budgétaire indépendante, le taux d'endettement a reculé assez sensiblement au cours de la période sous revue – en moyenne d'un peu plus de 1 p.c. du PIB par an –, alors qu'il a un peu progressé dans les autres pays.

Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence, dans la mesure où l'on ne peut se prononcer sur le sens de la causalité entre les variables étudiées. Les institutions budgétaires indépendantes ont-elles entraîné davantage de discipline budgétaire ou est-ce l'inverse ? En effet, les réformes institutionnelles à l'occasion desquelles de telles institutions budgétaires indépendantes sont créées, sont le plus souvent entreprises parce qu'il existe une volonté politique d'assainissement dans un climat de mécontentement face au laxisme de la politique budgétaire en vigueur. On peut toutefois objecter que la plupart des institutions concernées ont été fondées longtemps avant la période étudiée et ont peu changé depuis, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle les institutions budgétaires indépendantes auraient favorisé la discipline budgétaire.

L'effet – et par conséquent le succès – des institutions budgétaires indépendantes tient à plusieurs facteurs. Ainsi, le mandat de l'institution budgétaire doit être clair et sans équivoque. L'ICN, dont les missions et la composition sont clairement définies, en constitue un bon exemple. Bien que les administrations publiques belges n'aient pas l'obligation formelle d'utiliser les estimations de l'ICN lors de l'élaboration du budget, c'est systématiquement le cas dans la pratique. Un deuxième facteur réside dans l'indépendance de l'institution budgétaire

GRAPHIQUE 12 ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE AVEC OU SANS INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DURANT LA PÉRIODE 1995-2005

(variation en pourcentage du PIB durant la période 1995-2005, sauf mention contraire)



Source : CE.

qui doit être garantie tant légalement que financièrement.

Par ailleurs, l'influence d'une institution budgétaire indépendante est clairement fonction de sa crédibilité. Divers éléments peuvent contribuer à celle-ci. Une large transparence est très importante. Elle peut être garantie par la publication des modèles et des données utilisés. La présence de représentants de différentes institutions budgétaires indépendantes – comme c'est le cas à l'ICN – permet de répartir les responsabilités entre plusieurs institutions budgétaires et de réduire l'éventuelle pression politique sur chacune d'entre elles. Pour la même raison, il est préférable de séparer les institutions normatives des institutions positives.

Un dernier facteur qui détermine l'influence d'une institution budgétaire indépendante est la mesure de son implication dans le processus budgétaire. Celle-ci est plus

élevée si l'institution budgétaire est auditionnée par le parlement et régulièrement consultée par le gouvernement, si l'on recourt à des prévisions indépendantes lors de l'élaboration du budget ou lorsque le gouvernement est tenu de justifier les écarts par rapport aux estimations ou aux recommandations.

Conclusion

Les règles budgétaires peuvent être extrêmement utiles dans le contexte d'une politique budgétaire saine. En effet, des indications nettes montrent qu'elles facilitent le maintien de la discipline budgétaire et favorisent les efforts d'assainissement lorsque de tels efforts s'avèrent nécessaires. Afin de pouvoir atteindre cet objectif, il est toutefois essentiel que les règles budgétaires respectent les principales propriétés inhérentes à toute règle budgétaire idéale.

En Belgique, certaines règles budgétaires sont fort bien respectées, tandis que pour d'autres, il semble n'y avoir quasiment aucun rapport entre la norme et les réalisations. Plusieurs règles budgétaires belges peuvent dès lors encore être améliorées.

Les institutions budgétaires belges indépendantes peuvent également jouer un rôle important dans le cadre de la politique budgétaire. Ainsi, il s'avère que confier à de telles institutions les prévisions de croissance économique utilisées lors de l'élaboration du budget des administrations publiques est une manière efficace de réduire l'excédent d'optimisme de ces prévisions. On remarque par ailleurs que les institutions émettant des recommandations budgétaires normatives ont contribué à la discipline budgétaire dans les pays où ces institutions existent.

Les institutions budgétaires belges indépendantes – à savoir l'ICN et la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances – sont souvent citées comme de bons exemples, notamment par la Commission européenne et par le FMI. Elles jouissent en effet d'une bonne réputation, mais il doit également être clair que leur crédibilité dépend largement de la mesure dans laquelle les instances de décision tiennent compte de leurs observations et de leurs avis.

Bibliographie

Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt et I. Lebrun (2006), *Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case*, Bureau fédéral du Plan, Working Paper, 4-06.

European Commission (2006), *Public finances in EMU 2006*, European Economy, 3.

Hagen, J. von, M. Hallerberg et R. Strauch (2005), *The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries*, BCE, Working Paper, 419.

Hallerberg, M., R. Strauch et J. von Hagen (2001), *The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States*, Report of the Institute of European Integration Studies for the Dutch Ministry of Finance.

Inman R.P. (1996), *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU*, NBER, Working Paper, 5838.

Jonung, L. et M. Larch (2004), *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*, European Commission, European Economy, Economic Papers, 210.

Kopits, G. et S. Symanski (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper, 162.

Langenus, G. (2005), *Le pacte de stabilité et de croissance: une histoire mouvementée*, BNB, Revue économique, 2.

Wyplasz, Ch. (2005), *Fiscal policy: institutions versus rules*, National Institute Economic Review, 191.