

Analyse de la politique d'assainissement des finances publiques belges

P. Bisciari
B. Eugène
W. Melyn
R. Schoonackers
P. Stinglhamber
L. Van Meensel
S. Van Parys

Introduction

La crise financière et la récession économique qui en a découlé ont, comme cela a été le cas dans la plupart des autres pays avancés, exercé une incidence négative sur les finances publiques belges. En effet, le déficit budgétaire s'est fortement creusé et la dette a sensiblement augmenté. Les pouvoirs publics belges ont donc dû intervenir et mis au point une stratégie de retour à une situation de finances publiques soutenables, en résorbant leur déficit et en cherchant à faire reculer à nouveau leur taux d'endettement. Une partie des mesures visant à atteindre ces objectifs ont déjà été prises, mais des mesures supplémentaires devront encore être arrêtées.

La consolidation budgétaire actuellement menée en Belgique a été précédée de deux autres périodes de consolidation : l'une dans les années 1980 et l'autre dans les années 1990. Le présent article expose les caractéristiques de ces trois épisodes. La première partie délimite les périodes d'assainissement. La deuxième porte sur le contexte économique et politico-institutionnel dans lequel les consolidations budgétaires ont été décidées. La troisième partie donne un bref aperçu des principales mesures. La quatrième aborde plus en détail les différents instruments utilisés pour mettre en œuvre la politique d'assainissement et précise leur incidence. La cinquième partie explique les conséquences de la politique d'assainissement sur l'évolution de la dette publique et sur les taux d'intérêt. L'article se clôture sur une série de conclusions.

1. Évolution des finances publiques belges et balisage des périodes d'assainissement

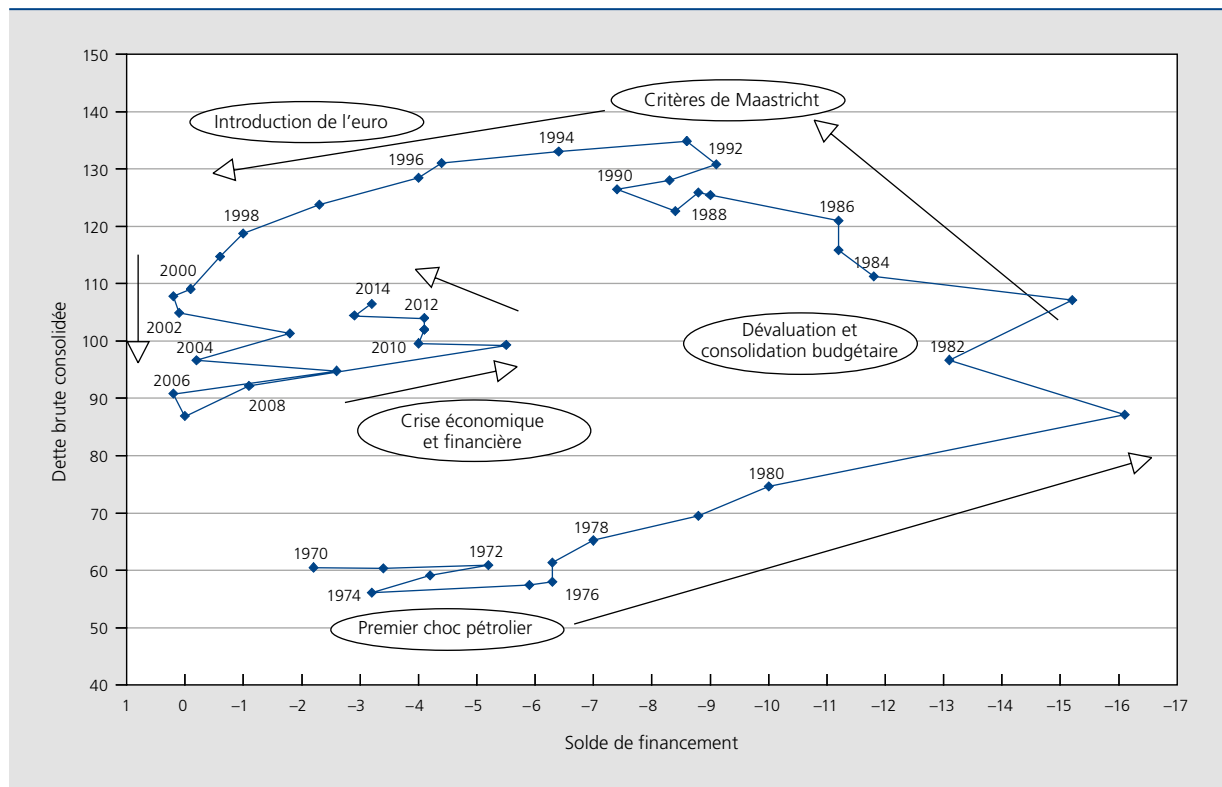
Au cours de ces dernières décennies, l'histoire des finances publiques belges a été mouvementée. Dans la foulée du premier choc pétrolier survenu durant la première moitié des années 1970 et du ralentissement de la croissance économique qui s'est ensuivi, le déficit budgétaire s'est fortement accru, notamment en raison d'une nette accélération des dépenses publiques. En 1981, le déficit a même atteint le niveau très élevé de 16,1 % du PIB.

Au début des années 1980, la Belgique a enregistré d'importants déséquilibres macroéconomiques. En 1982, elle s'est dès lors engagée dans une politique macroéconomique consistant à rétablir la compétitivité internationale de l'économie belge et à assainir les finances publiques. Cette politique a permis d'alléger fortement le déficit budgétaire, mais la dette publique a continué de grimper à un rythme soutenu.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, prévoyait de créer, avant la fin des années 1990, une union monétaire en Europe. Les pays qui souhaitent y participer seraient toutefois tenus de remplir une série de critères macroéconomiques, notamment sur le plan des finances publiques. Ainsi, le déficit budgétaire ne pourrait dépasser

GRAPHIQUE 1 APERÇU GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES BELGES

(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

le seuil des 3 % du PIB, tandis que la dette devrait être inférieure à 60 % du PIB ou retomber à cette valeur à un rythme satisfaisant. Souhaitant faire partie des pays fondateurs de l'union monétaire, la Belgique a pris des mesures visant à ramener le déficit budgétaire sous ce plafond et à faire fléchir la dette. Ces objectifs ont été atteints. Soutenus par une conjoncture favorable, les pouvoirs publics belges sont en outre parvenus à ramener leur budget à l'équilibre au tournant du millénaire. Cette situation d'équilibre budgétaire a pu se maintenir au cours des années qui ont suivi, ce qui a permis de continuer de réduire le poids de la dette publique dans le PIB.

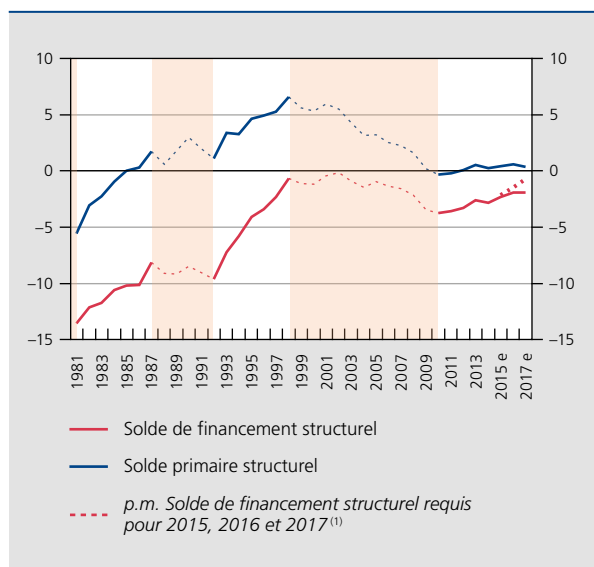
En 2008 et en 2009, toutefois, la crise financière et la récession économique qui en a résulté ont occasionné un nouveau dérapage des finances publiques belges, entraînant l'aggravation du déficit budgétaire et l'accroissement de la dette publique. À la fin de 2009, la Belgique a dès lors été soumise à une procédure européenne concernant les déficits publics excessifs, et des mesures ont par la suite été prises pour comprimer à nouveau le déficit. À ce stade, elles se sont toutefois avérées insuffisantes pour renouer avec l'équilibre budgétaire et éviter le gonflement de la dette publique.

Le présent article délimite les périodes d'assainissement des finances publiques belges à l'aune de l'évolution du solde de financement structurel des pouvoirs publics, c'est-à-dire du solde budgétaire nominal corrigé de l'incidence du cycle conjoncturel et des facteurs non récurrents. Comme on pouvait s'y attendre, ces chiffres font apparaître trois périodes distinctes de consolidation⁽¹⁾. La première a commencé en 1982 pour se terminer en 1987 et s'est caractérisée par une amélioration structurelle du solde budgétaire de 5,4 points de pourcentage du PIB. La deuxième a précédé l'adhésion à l'union monétaire et s'est étendue de 1993 à 1998. Au cours de cet épisode, le déficit budgétaire structurel a reculé de 9 points de pourcentage du PIB. La dernière période de consolidation, consécutive à la crise financière et économique, a débuté en 2011. Entre 2011 et 2014, elle a permis une amélioration structurelle du solde budgétaire de 0,9 point de pourcentage du PIB. Selon les estimations les plus récentes de la Banque, qui tiennent compte des mesures

(1) Pour la période allant jusqu'en 1994, pour laquelle l'Institut des comptes nationaux ne publie pas de statistiques selon la méthodologie du SEC 2010, on a procédé à une répolation sur la base des taux de croissance des données figurant dans les comptes des administrations publiques selon le SEC 1995. Par ailleurs, les principaux facteurs non récurrents ont été identifiés sur la base d'une analyse d'informations relatives à l'exécution des budgets.

GRAPHIQUE 2 BALISAGE DES PÉRIODES DE CONSOLIDATION À L'AUNE DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE STRUCTUREL

(pourcentages du PIB)



Sources: CE, ICN, BNB.

(1) Il s'agit d'une amélioration du solde budgétaire structurel de 0,7 point de pourcentage du PIB par an, conformément à la recommandation de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF dans son avis de mars 2015.

déjà décidées, cette amélioration devrait se poursuivre. Ainsi, elle atteindrait 1,8 point de pourcentage du PIB sur l'ensemble de la période 2011-2017. Pour parvenir à l'équilibre budgétaire structurel en 2018, conformément à la recommandation de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (CSF) et à l'objectif du gouvernement fédéral, il conviendra toutefois d'arrêter des mesures de consolidation complémentaires.

2. Contexte des épisodes de consolidation budgétaire

Des similitudes et des différences significatives peuvent être constatées quant aux circonstances dans lesquelles les trois épisodes d'ajustement budgétaire considérés ont débuté. Sont examinés tour à tour des éléments du contexte économique et du cadre politique et institutionnel.

2.1 Contexte économique

Les trois épisodes d'ajustement ont été entamés lors de récessions en Europe. En Belgique, les phases de consolidation ont démarré à des moments peu porteurs

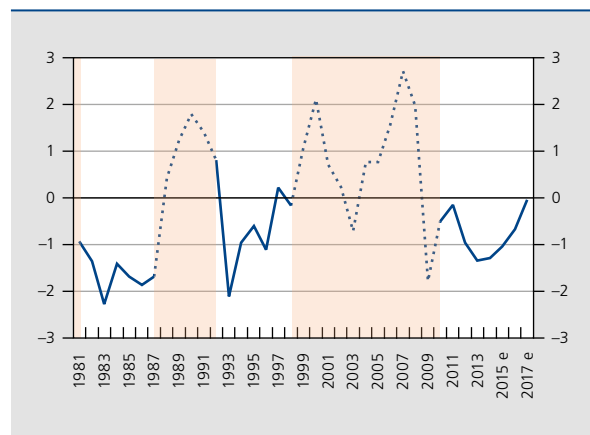
d'un point de vue économique. En effet, l'écart de production était négatif au début de chaque période de consolidation, et il l'est resté quasi tout au long de ces épisodes, ce qui indique que les efforts sont allés de pair avec une sous-utilisation des facteurs de production. La politique budgétaire a, par conséquent, été procyclique.

La situation macroéconomique en Belgique présentait chaque fois des déséquilibres, mais qui différaient quelque peu d'un épisode à l'autre. Ainsi, en 1981-1982, toutes les variables macroéconomiques étaient défavorables : faible croissance économique, pertes d'emploi, forte inflation et déficit du solde courant de la balance des paiements. En 1992-1993, l'atonie de la croissance dans la zone euro était en Belgique aggravée par une nouvelle détérioration de la compétitivité, mais l'inflation était sous contrôle et le pays engrangeait des surplus courants. En 2009, la Belgique a traversé une grave récession générée par la crise financière internationale qui avait ébranlé ses principaux établissements de crédit en 2008. En revanche, l'inflation était parfaitement maîtrisée et la balance courante était proche de l'équilibre.

À l'entame des assainissements, la Belgique a systématiquement été soumise à de lourdes pressions de la part des marchés financiers. En 1981-1982 et en 1992-1993, les tensions sur le franc belge s'étaient notamment reflétées dans son cours de change par rapport au mark allemand. Au cours de la phase récente, compte tenu l'utilisation de l'euro comme monnaie unique, la pression s'est focalisée en Belgique sur les obligations souveraines et sur les actions des sociétés financières. Elle est retombée après l'annonce, le 25 novembre 2011,

GRAPHIQUE 3 ÉCART DE PRODUCTION EN BELGIQUE

(pourcentages du PIB potentiel)



Sources: CE, ICN, BNB.

d'un accord sur le volet économique et budgétaire à la fin de processus de formation du gouvernement fédéral. Si on examine les années précédant le début de chacun des trois ajustements, le taux d'intérêt à long terme en Belgique a été nettement plus bas au cours de la dernière période de consolidation qu'il ne l'a été pendant l'épisode 1993-1998 et, plus encore, que durant celui de 1982-1987.

D'un épisode à l'autre, la position budgétaire initiale présentait également des différences notables. Ainsi, la dette des administrations publiques dépassait 130 % du PIB en 1992, alors qu'elle s'était limitée à 87 % du PIB en 1981 et avait flirté avec les 100 % du PIB en 2010. Dans les trois cas, elle était orientée à la hausse, principalement en raison du niveau des déficits budgétaires. Le déficit budgétaire était nettement plus élevé en 1981 qu'en 1992 et qu'en 2010.

Si l'ampleur de l'effort à consentir dans le cadre de la consolidation en cours semble ainsi plus limitée que lors des périodes précédentes, certains éléments

contextuels représentent autant d'obstacles plus importants qu'alors.

La première embûche est liée à la croissance potentielle. Celle-ci ne dépasse actuellement pas 1 %, soit environ la moitié de ce qu'elle était au cours des deux consolidations précédentes.

Un deuxième écueil est lié au niveau de la pression fiscale. Par rapport au début des épisodes de consolidation des années 1980 et 1990, celle-ci était plus lourde d'environ 3 points de pourcentage du PIB au commencement de la période de consolidation actuelle. En raison de la hausse qu'elle a subie depuis l'origine de cette consolidation, elle a même atteint près de 45 % du PIB en 2014, soit un niveau jamais observé auparavant et particulièrement élevé à l'aune des pays européens. Les marges d'augmentation de la fiscalité considérée dans son ensemble semblent donc être devenues extrêmement ténues, ce qui n'exclut toutefois pas la possibilité d'un tax shift afin d'alléger la pression fiscale et parafiscale sur le travail.

TABEAU 1 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Critères	1982-1987	1993-1998	2011-2017
Situation économique initiale			
Conjoncture internationale	Récession	Récession	Suite de la crise financière / grave récession
Situation en Belgique	Déséquilibres macroéconomiques	Perte de compétitivité	Idem conjoncture internationale
Inflation	7,6 % (1981)	2,4 % (1992)	2,2 % (2010)
Taux d'intérêt à long terme	13,4 % (1981)	8,7 % (1992)	3,3 % (2010)
Pression financière	Spéculations contre le BEF	Crise au sein du SME	Crise de la dette souveraine
Position budgétaire initiale (pourcentages du PIB)			
	En 1981	En 1992	En 2010
Dette	87,1	130,8	99,5
Solde de financement	-16,1	-9,1	-4,0
Pression fiscale et parafiscale	39,1	39,3	42,3
Dépenses primaires	52,6	42,8	48,9
	Forte hausse dans les années 1970	Hausse limitée depuis la fin des années 1980	Forte hausse depuis 2000
Prestations sociales	22,3	21,4	23,9
Investissements publics	5,2	2,2	2,3
Évolutions au cours des épisodes de consolidation budgétaire			
Croissance potentielle ⁽¹⁾	1,7	2,1	1,0
Incidence du vieillissement	Légère	Plus forte	Encore plus forte

Sources : CE, OCDE, ICN, BNB.

(1) Moyenne des pourcentages de variation par rapport à l'année précédente.

Le niveau des dépenses primaires à l'entame de l'épisode de consolidation en cours se situait entre celui, historiquement élevé, du début des années 1980 et celui, moindre, du début des années 1990. Aussi, dans les années 1980, l'assainissement a-t-il été réalisé en privilégiant des coupes dans les dépenses primaires, tandis que, dans les années 1990, l'accent a davantage été mis sur les recettes. Pour ce qui est de l'ajustement en cours, une marge semble disponible du côté des dépenses. Il est néanmoins soumis à de lourdes pressions du côté des prestations sociales, compte tenu de l'incidence du vieillissement de la population, d'une part, et du fait que les investissements, vu leur faiblesse, n'offrent pas de marges de réduction, d'autre part.

En effet, les dépenses d'investissements publics, encore particulièrement larges en 1981, ont pu être comprimées entre 1982 et 1987. Le niveau colossal du début des années 1980 n'a plus jamais été atteint et, par conséquent, de nouvelles coupes dans ce type de dépenses ne pourraient plus avoir la même ampleur. En outre, les dépenses d'investissement doivent être préservées au mieux, voire, dans la mesure du possible, être stimulées compte tenu de leur effet bénéfique sur le potentiel de croissance.

Le niveau des prestations sociales n'était, en 2010, que légèrement supérieur à ce qu'il était au début des années 1980 et 1990. Toutefois, l'effet du vieillissement de la population se fait de plus en plus ressentir. Les dépenses sociales liées au vieillissement, en particulier celles en matière de pensions et de soins de santé, devraient augmenter encore à l'horizon de 2017.

En revanche, la part salariale dans le PIB reculerait moins sur la période de consolidation en cours que durant les deux épisodes précédents. Une diminution de cette part pèse sur les recettes, les salaires étant relativement plus taxés que les autres revenus.

2.2 Contexte politique et institutionnel

Des similitudes et différences marquantes peuvent également être relevées en ce qui concerne le contexte politique et institutionnel.

2.2.1 Gouvernance européenne et objectifs budgétaires

Le cadre de gouvernance européen a contribué à favoriser les ajustements budgétaires au cours des deux derniers épisodes de consolidation. En 1981, ce cadre était inexistant. La seule pression émanait des pairs, d'organisations internationales telles que le FMI et des marchés financiers.

En 1992, le gouvernement belge a été éperonné par les critères de Maastricht. Pour pouvoir participer à l'union monétaire, il fallait ramener le solde de financement sous la barre des 3 % du PIB à l'horizon de 1997, année de l'examen de qualification pour la zone euro. Pour ce qui est de l'épisode en cours, la Belgique a fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs de décembre 2009 à juin 2014, et les règles du pacte de stabilité et de croissance ont été renforcées par le « Six-Pack », le « Two-Pack » et le pacte budgétaire (volet budgétaire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire).

Le durcissement du cadre de gouvernance européen a aussi pour corollaire des objectifs de plus en plus contraignants pour les administrations publiques. En effet, dans les années 1980, en l'absence de gouvernance européenne, l'objectif du gouvernement était de réduire le solde net à financer. Ce concept budgétaire en base caisse était alors au cœur de la politique budgétaire. Dans les années 1990, le solde de financement des administrations publiques figurant dans les comptes nationaux est devenu le concept privilégié. Ce concept a en effet été repris dans les critères de convergence du traité de Maastricht. Contrairement au solde net à financer, le solde de financement des administrations publiques n'est pas affecté par des opérations purement financières, comme par exemple des recettes de privatisation. S'agissant de l'épisode actuel, les normes sont également quelque peu plus strictes puisque les objectifs sont désormais définis en SEC 2010, alors qu'ils l'étaient en SEC 1979 dans les années 1990 et, surtout, que le cadre de gouvernance européen exige à présent des améliorations du solde structurel afin d'atteindre un équilibre structurel à moyen terme. Ainsi, les mesures temporaires ne permettent plus au gouvernement de réaliser les objectifs budgétaires. Par ailleurs, les critères de Maastricht ont impliqué une attention accrue sur la diminution de la dette à un rythme satisfaisant pendant la période de qualification pour l'euro. Des critères de dette s'appliquent également à la période la plus récente, les pays les plus lourdement endettés devant fournir des efforts budgétaires structurels plus importants que les autres.

2.2.2 Élections et législatures fédérales

Les trois épisodes de consolidation ont été entamés assez tôt pendant des législatures fédérales marquées par une certaine stabilité. Pour ce qui est de l'épisode 1982-1987, le premier programme d'assainissement a été adopté en mars 1982, peu après les élections de novembre 1981. En ce qui concerne l'épisode 1993-1998, même si des mesures budgétaires avaient été intégrées dès 1992, le premier véritable plan d'assainissement est venu avec le

contrôle budgétaire d'avril 1993. Les élections législatives s'étaient tenues en novembre 1991 mais, entre-temps, la conclusion d'un accord institutionnel, à savoir celui de la Saint-Michel en septembre 1992, avait occupé les esprits des décideurs. S'agissant de l'épisode en cours, les premières mesures budgétaires ont été prises dès l'accord de gouvernement de novembre 2011, si ce n'est que cet accord n'est intervenu que bien longtemps après les élections législatives de juin 2010, en raison d'un processus de formation gouvernementale particulièrement long. La tendance à voir des mesures significatives émerger tant au niveau des réformes structurelles que d'un point de vue budgétaire dès la conclusion d'un accord de gouvernement s'est confirmée avec le budget 2015 du gouvernement fédéral mis en place à la suite des élections législatives de mai 2014.

Ces trois épisodes ont par contre différé quant à la méthode parlementaire utilisée par le gouvernement fédéral pour imposer ses mesures budgétaires et ses réformes économiques. En effet, alors que, lors de l'épisode 1982-1987, le gouvernement avait privilégié les pouvoirs spéciaux et que, lors de l'épisode 1993-1998, il avait également eu recours à des lois-cadres, la consolidation en cours a reposé sur des procédures parlementaires classiques (lois-programmes).

2.2.3 Réformes de l'État et rôle de l'Entité II

Au niveau institutionnel, les assainissements ont pris place, au fil du temps, dans un contexte de fédéralisme croissant, en ce que le poids politique, économique et budgétaire des communautés et des régions a progressivement augmenté. Les consolidations budgétaires ont également été entreprises au terme de réformes de l'État. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a consacré un compromis institutionnel, et c'est donc l'esprit dégagé qu'un gouvernement a pu se former assez rapidement après les élections de novembre 1981 et s'atteler à la tâche budgétaire. En 1993, les décisions en matière d'assainissement ont fait suite aux accords de la Saint-Michel. En 2011, les volets économique et budgétaire de l'accord de gouvernement ont été négociés dans la foulée de l'accord sur la sixième réforme de l'État d'octobre 2011.

L'Entité II, qui rassemble les communautés, les régions et les pouvoirs locaux, a contribué à l'assainissement des finances publiques au cours de chacun des épisodes considérés, fût-ce dans une mesure limitée. Dans les années 1980, ce sont surtout les pouvoirs locaux, dont les finances avaient dérapé, qui ont procédé à des ajustements. Une norme de retour à l'équilibre à l'horizon de 1988 de leur budget ordinaire à l'exercice propre a ainsi été imposée aux communes et aux provinces. L'effort

requis était d'autant plus important que, dans le même temps, le pouvoir fédéral avait réduit les moyens transférés par le biais du Fonds des communes. Néanmoins, il avait aussi repris la dette des grandes villes au travers d'un Fonds d'aide au redressement financier des communes, et les régions, devenues compétentes en matière de finances communales par la réforme de l'État de 1988, ont repris la dette d'autres villes.

Dans les années 1990 et 2010, ce sont plutôt les communautés et les régions qui ont apporté leur concours à la consolidation budgétaire. À partir de 1994, des accords de coopération formels ont été conclus entre le gouvernement fédéral et ceux des communautés et des régions au sein du Comité de concertation, à la suite d'avis émis par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF créée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Des recommandations de déficits maximums autorisés ont été formulées pour chacune des communautés et des régions, de manière à stabiliser leur ratio de la dette par rapport aux recettes avant l'an 2000, soit à la fin de la période transitoire de la loi de financement. La loi de financement comprenait également une reprise partielle de la dette fédérale par les communautés et les régions.

Plus récemment, la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences a organisé plusieurs contributions explicites des communautés et des régions à l'assainissement des finances publiques. En décembre 2013, un accord de coopération a mis en œuvre les aspects-clés du pacte budgétaire, formalisant la pratique entre le gouvernement fédéral et ceux des communautés et des régions de conclure des accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires. Il prévoit que les objectifs budgétaires annuels seront répartis, en termes nominaux et structurels, entre les différents niveaux de pouvoir sur la base d'un avis de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF. Cette répartition devra être approuvée par le Comité de concertation et sera reprise dans les mises à jour du programme de stabilité.

3. Principales mesures

3.1 Principales mesures des années 1980

3.1.1 Vue d'ensemble

Le gouvernement mis en place après les élections de novembre 1981 s'est fixé comme première priorité de

rétablir les grands équilibres macroéconomiques. Aussi le programme de stabilisation adopté au début de 1982 comportait-il essentiellement des mesures destinées à redresser la compétitivité de l'économie belge. En février 1982, le franc belge a été dévalué de 8,5 %⁽¹⁾. Parallèlement, les prix ont fait l'objet de blocages administratifs, et la modération salariale a inclus un gel réel des salaires en 1981 et en 1982. Des incitants fiscaux ont été prévus, notamment l'encouragement à la souscription d'actions, le régime spécial pour les centres de coordination et la déduction pour investissement. Au titre des incitants parafiscaux, diverses réductions et exonérations des cotisations patronales à la sécurité sociale ont été mises en œuvre, parmi lesquelles l'opération Maribel, entrée en vigueur en juillet 1981. Celle-ci consistait en une diminution des cotisations patronales sur les salaires des ouvriers dans un certain nombre de branches d'activité, compensée par une hausse de la fiscalité indirecte. De premiers ajustements budgétaires ont également été opérés en vue d'alléger le déficit du Trésor.

À partir de mars 1984, la priorité du gouvernement s'est déplacée vers les finances publiques. L'objectif fixé au début de 1982 de ramener les déficits du Trésor et de la sécurité sociale à quelque 7 % du PNB a été retardé d'un an, de 1985 à 1986, mais ce report s'est accompagné d'un plan pluriannuel d'assainissement. En 1985, le gouvernement suivant a postposé à 1989 le retour du solde net à financer à 7 % du PNB et a cherché à crédibiliser cet engagement en adoptant en mai 1986 le plan Sainte-Anne. Des mesures supplémentaires ont également été prises en 1987.

La mesure budgétaire emblématique de cette période a assurément été les trois sauts d'index décidés dans le cadre du plan pluriannuel de mars 1984 et qui sont entrés en vigueur respectivement en avril 1984, en janvier 1985 et en juin 1987. Ces sauts d'index ont prolongé la modération salariale pour les travailleurs, mais les entreprises n'en ont pas profité. Elles ont en effet dû transférer le bénéfice de cette mesure à la sécurité sociale par le biais d'une cotisation de modération salariale. Les sauts d'index ont également permis aux administrations publiques d'abaisser les salaires de leurs travailleurs ainsi que la plupart des allocations sociales. Dans le même temps, une nouvelle cotisation sociale a été instaurée sur les revenus professionnels des indépendants.

3.1.2 Mesures du côté des dépenses primaires

Sur l'ensemble de l'épisode 1982-1987, des coupes ont été effectuées dans la plupart des dépenses primaires du

pouvoir fédéral. Même s'il n'y avait pas encore de norme formelle, les gouvernements ont, dans les faits, cherché, par le biais de circulaires budgétaires, à limiter la croissance de ces dépenses à l'inflation.

Au-delà des sauts d'index, les gouvernements fédéraux ont réduit les rémunérations des salariés en contenant l'emploi public dans les ministères, dans les écoles et à la défense nationale. Cet objectif devait être réalisé grâce à diverses mesures telles que le non-remplacement sélectif des départs naturels, la promotion du travail à temps partiel et l'octroi de pensions anticipées dans l'enseignement. S'agissant de l'enseignement, d'autres mesures, parmi lesquelles la révision à la baisse des normes d'encadrement, ont également comprimé l'emploi. Les crédits affectés à la recherche et, partant, aux chercheurs ont été robotés en 1986.

Les investissements publics, les dépenses de fonctionnement, les dotations aux entreprises publiques et les subsides aux entreprises privées ont également été significativement amputés. Dans ce contexte, les plans de soutien aux secteurs nationaux ont constitué des dépenses non récurrentes portant sur des montants considérables, notamment en 1981 et en 1983.

Des mesures d'économie ont aussi touché l'ensemble des prestations sociales. La liaison au bien-être a été suspendue entre 1982 et 1990, tandis que celle des allocations à l'indice des prix à la consommation national a été lissée à partir d'octobre 1983 et que la plupart des allocations ont subi les sauts d'index à partir de 1984. Certaines prestations ont également été plafonnées, ce qui en a accru la sélectivité.

Des mesures plus spécifiques ont concerné les pensions de retraite et de survie. L'effet en a été atténué, entre autres, par le relèvement des minima et du revenu garanti des personnes âgées.

Diverses initiatives ont visé à maîtriser l'évolution des dépenses de soins de santé. Ainsi, dans le contexte des sauts d'index, les honoraires des médecins n'ont été que partiellement indexés ; le prix de la journée d'hospitalisation a, sauf exception, évolué avec l'inflation ; la croissance du nombre de lits a fléchi dans les hôpitaux et dans les maisons de repos et de soins ; l'intervention personnelle en cas de séjour prolongé à l'hôpital a augmenté ; les médicaments de confort n'ont plus été remboursés ; les conditions de reconnaissance en tant que VIPO⁽²⁾ ont été durcies. Les indemnités de maladie et d'invalidité ont également fait l'objet de mesures restrictives.

Pour ce qui est des allocations familiales, des mesures d'économie spécifiques ont consisté en une retenue

(1) D'autres ajustements des parités au sein du SME ont également affecté le cours du franc belge au fil de cet épisode de consolidation, notamment des réévaluations du mark allemand et du florin néerlandais.

(2) L'acronyme VIPO a été utilisé pour désigner les quatre catégories de personnes qui pouvaient, sous certaines conditions, bénéficier de droits particuliers en matière de sécurité sociale : les veufs, les invalides, les pensionnés et les orphelins.

forfaitaire, à partir d'avril 1982, sur ces allocations et en la suppression, en 1983, des 13^e et 14^e mois dans le régime des travailleurs salariés ayant des enfants donnant droit à une allocation normale de 1^{er} rang. En 1984, l'octroi des allocations familiales majorées a fait l'objet de restrictions.

En ce qui concerne les allocations de chômage, le gouvernement a décidé d'opérer, au sein des personnes qui ne sont pas chefs de ménage, une distinction entre les isolés et les cohabitants, et il a ramené le montant des allocations pour les chômeurs cohabitants de plus de deux ans au minimum d'existence. Les procédures d'exclusion du chômage ont également été renforcées. Ainsi, certaines allocations ont été limitées en cas de durée anormale de chômage ou de chômage répété.

Le pouvoir fédéral a également diminué ses transferts aux pouvoirs locaux, notamment par l'intermédiaire du Fonds des communes. Aussi les pouvoirs locaux ont-ils comprimé leurs dépenses. Les rémunérations ont pu baisser grâce aux sauts d'index, mais aussi à une certaine réduction du personnel communal, tant administratif qu'enseignant. Par ailleurs, les dépenses d'investissement des pouvoirs locaux se sont également inscrites en recul.

3.1.3 Mesures du côté des recettes

Le pouvoir fédéral a envisagé de prélever davantage de ressources fiscales. Certains taux de TVA, dont la taxe spéciale sur les produits de luxe, et droits s'accises ont été majorés, notamment pour financer l'opération Maribel. En 1984, le précompte mobilier est passé de 20 à 25 % et il est devenu libératoire. Le gouvernement a aussi restreint les dépenses fiscales en faveur des entreprises. Ainsi, en 1986, il a supprimé la déductibilité à l'impôt des sociétés de certains avantages sociaux et a renforcé le contrôle de certains avantages abusifs des centres de coordination. S'agissant des recettes non fiscales, les universités ont augmenté les droits d'inscription à la suite des moindres transferts qu'elles percevaient du pouvoir fédéral.

La sécurité sociale a également redressé ses comptes en alourdissant les cotisations sociales. Au-delà de la cotisation de modération salariale par laquelle la sécurité sociale a pu capter le bénéfice des sauts d'index, de nombreuses initiatives ont été prises pour gonfler les cotisations sociales, et ce dans une mesure nettement plus importante que les allègements de cotisations octroyés par ailleurs, dont le principal était l'opération Maribel. Les principaux changements apportés ont consisté à élargir la notion de salaire sur laquelle s'appliquent les cotisations (prise en compte du double pécule de vacances, des primes de fin d'année, des participations bénéficiaires, etc.), à relever, puis à supprimer dès 1981, le plafond salarial, à majorer

certaines cotisations patronales ainsi que les cotisations personnelles (cotisations soins de santé, cotisation spéciale sur les hauts revenus, cotisation spéciale pour les isolés et les ménages sans enfant, etc.). Les cotisations sociales des indépendants ont également été augmentées.

Enfin, les pouvoirs locaux ont accru leurs recettes propres, notamment en augmentant leurs additionnels à l'impôt des personnes physiques.

3.2 Principales mesures des années 1990

3.2.1 Vue d'ensemble

Le gouvernement fédéral formé en mars 1992 a déposé, dès le mois de juin de cette même année, un plan de convergence visant à ramener le déficit à 3 % du PIB en 1996, de manière à pouvoir participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Si le budget initial de 1993 comportait déjà un certain nombre de mesures, le tournant a été opéré lors du contrôle budgétaire d'avril 1993, avec l'adoption d'un plan d'assainissement significatif. Les efforts se sont succédés, avec l'adoption du plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale en novembre 1993 et de mesures complémentaires à l'occasion de l'élaboration et des contrôles des budgets fédéraux. Dans sa déclaration de politique générale de septembre 1994, le gouvernement a mis en avant la norme du surplus primaire à plus de 6 % du PIB au-delà de 1996. Les élections législatives ont été avancées au printemps de 1995, de manière à faciliter la mise en œuvre de mesures additionnelles destinées à atteindre les objectifs budgétaires. À cette fin, le gouvernement formé après les élections a confirmé ces objectifs dans son accord de juin 1995. Ceux-ci, en particulier le maintien d'un surplus primaire élevé, ont été retranscrits dans le programme de convergence de décembre 1996. Pour pouvoir opérer les réformes nécessaires en matière d'emploi, de compétitivité, de budget et de sécurité sociale, le gouvernement a voté des lois-cadres en 1996.

L'assainissement des finances publiques ayant débuté dans un contexte conjoncturel dégradé et la compétitivité étant affaiblie, la politique budgétaire s'est inscrite dans une perspective plus vaste. S'agissant de la politique économique, le Conseil Ecofin a pris la décision, à la fin de juillet 1993, d'élargir, de 2,25 à 15 %, les bandes de fluctuation des devises participant au SME. Cette mesure a permis d'atténuer la spéculation contre certaines devises, parmi lesquelles le franc belge. L'arrimage de ce dernier au mark allemand a ainsi pu être poursuivi au titre d'objectif de politique monétaire.

Pour rétablir la compétitivité, à défaut d'un accord entre les partenaires sociaux, le gouvernement a imposé un certain nombre d'éléments de modération salariale. Le plan global a ainsi gelé les salaires en termes réels pour les années 1995 et 1996, de même qu'il a introduit l'indice-santé comme indice de référence pour l'indexation des salaires, des allocations, des revenus des professions libérales, des tantièmes et des loyers. Cet indice-santé exclut le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel de l'indice des prix à la consommation nationale. En 1996 a également été adoptée la norme salariale, qui limite le risque d'une hausse des coûts salariaux nominaux plus rapide en Belgique que chez ses trois principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas). La compétitivité des entreprises a aussi été renforcée par l'opération Maribel bis en juillet 1993, ainsi que par une succession de réductions sélectives des cotisations patronales. La priorité a été donnée à certains groupes cibles, comme les jeunes demandeurs d'emploi, les entreprises organisant une meilleure répartition du travail et les personnes peu qualifiées, notamment par l'instauration, lors du plan global, de la diminution des cotisations patronales sur les bas salaires. Cette politique d'abaissement des cotisations patronales s'est amplifiée au cours de la seconde moitié de la décennie. L'opération Maribel a ainsi été étendue en 1997 en vue de la conformer à la législation européenne. Une opération Maribel a également ciblé la création d'emplois dans le secteur non marchand.

Au cours de l'épisode 1993-1998, les objectifs centraux de la politique budgétaire ont été non seulement la contraction du solde de financement mais aussi l'allègement de la dette. À ce dernier égard, plusieurs entreprises publiques, dont les institutions publiques de crédit et Belgacom, ont été privatisées, en tout ou en partie, et des plus-values ont été réalisées sur des ventes de réserves d'or de la Banque.

Pour réduire le solde de financement, le gouvernement fédéral a, dès 1992, défini trois normes à respecter dans les matières relevant de sa compétence. D'abord, les recettes fiscales devaient augmenter au même rythme que le PNB. Ensuite, la croissance des dépenses primaires du pouvoir fédéral ne pouvait dépasser l'inflation. Enfin, une norme d'équilibre financier annuel était fixée pour la sécurité sociale, sous la contrainte de la stabilité, en termes nominaux, des subsides du pouvoir fédéral.

3.2.2 Mesures du côté des dépenses primaires

Afin d'atteindre la norme du gel en termes réels de ses dépenses primaires, le pouvoir fédéral a pris différentes initiatives. Ainsi, les subventions aux entreprises publiques sont restées constantes en termes nominaux plusieurs

années durant. Il en est allé de même des crédits pour la défense nationale. Les dépenses primaires des ministères et des organismes d'intérêt public ont été gelées en termes réels. Des économies sur les frais de fonctionnement auraient fait baisser ce type de dépenses en termes réels. Enfin, l'introduction de l'indice-santé a permis de freiner la hausse des rémunérations des travailleurs du secteur des administrations publiques.

Au-delà de l'incidence générale de l'indice-santé, qui s'applique aussi aux prestations sociales, de nombreuses mesures ont été adoptées en vue de modérer l'évolution de ce type de dépenses.

En 1997, les pensions du secteur privé ont fait l'objet d'une réforme dont les effets sont montés en puissance au fil du temps. La principale mesure a été l'allongement graduel de la carrière, de 40 à 45 ans, et l'augmentation progressive de l'âge pris en compte dans le calcul de la pension des femmes pour respecter la directive de l'UE concernant la mise en œuvre progressive de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de sécurité sociale.

S'agissant des soins de santé, une norme de croissance réelle a été instaurée. Celle-ci imposait une limite à 1,5 % sur la période allant de 1995 à 1999, mais elle n'a été que rarement respectée. Elle a en outre elle-même fait l'objet d'assouplissements, une série de priorités, notamment des programmes destinés aux malades chroniques ou le développement des soins palliatifs, ayant été financées en dehors de la norme. D'autres mesures ont par ailleurs visé à améliorer l'accessibilité aux patients. Certaines mesures ont néanmoins freiné la demande de soins, comme l'augmentation des tickets modérateurs et la suppression du remboursement de certains médicaments, ou ont cherché à contenir l'offre en agissant, entre autres, sur les volumes (numerus clausus pour les médecins, encouragement à la fusion entre hôpitaux, etc.) et sur les techniques de financement visant les mutuelles, les hôpitaux et les maisons de repos.

En ce qui concerne le chômage, les contrôles ont été renforcés, les abus ont été sanctionnés plus strictement et des plans d'activation ont cherché à réinsérer plus de personnes sur le marché du travail. Les prépensions ont en outre été découragées par un relèvement de l'âge d'accès, mais le nombre de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi a néanmoins encore augmenté.

3.2.3 Mesures du côté des recettes

Les mesures les plus significatives de l'épisode de consolidation 1993-1998 ont porté sur les recettes fiscales.

En matière d'impôt des personnes physiques, la suspension de l'indexation de la plupart des barèmes fiscaux décidée dès le budget initial de 1993 a été maintenue tout au long de cette période. Par la suite, dès le contrôle budgétaire d'avril 1993, les autorités ont instauré une contribution complémentaire de crise, perçue à la fois sur l'impôt des personnes physiques et sur l'impôt des sociétés, y compris sur le précompte mobilier, sous la forme d'une perception de 3 centimes additionnels. Les dépenses fiscales relatives à l'épargne à long terme ont également été limitées.

En matière d'imposition des sociétés, des mesures ont été adoptées en vue de supprimer ou de limiter des dépenses fiscales. Plusieurs dispositions ont été modifiées dans un sens plus restrictif ou ont été désactivées (précompte mobilier fictif des centres de coordination, déduction pour investissement, etc.), tandis que des mesures visant à corriger les usages impropres de la législation fiscale ont été prises, notamment la modification des régimes de la quotité forfaitaire d'impôt étranger, des revenus définitivement taxés et des pertes reportées, ou encore l'introduction de la disposition contre l'abus de droit. L'impôt frappant les producteurs d'électricité a lui aussi été augmenté.

Diverses mesures relatives à fiscalité sur la consommation ont également généré des recettes supplémentaires, soit au profit du pouvoir fédéral, soit au titre du financement alternatif de la sécurité sociale destiné à compenser la perte de recettes de ce sous-secteur résultant des réductions de cotisations patronales. Le taux standard de la TVA a été porté de 19,5 à 20,5 % en 1994 et à 21 % en 1996. Des accises ont été relevées, notamment sur les produits ne figurant pas dans l'indice-santé, à savoir les carburants, l'alcool et le tabac. En matière énergétique, une redevance de contrôle sur le mazout de chauffage, une cotisation sur la consommation d'énergie et une taxe compensatoire des accises sur les véhicules au diesel ont été mises en place.

Outre le financement alternatif, des impôts supplémentaires sur les revenus mobiliers et immobiliers ont été prélevés pour refinancer la sécurité sociale. Pour ce qui est de la fiscalité mobilière, le précompte sur les titres à revenu fixe est progressivement passé de 10 à 15 %, tandis que la taxe sur les opérations de bourse a été portée de 0,35 à 1 %. En ce qui concerne la fiscalité immobilière, le revenu cadastral des secondes résidences et des habitations données en location a été augmenté de 25 %.

Au titre des ressources nouvelles pour la sécurité sociale, de nouvelles cotisations ont été instaurées, tandis que des cotisations existantes ont été majorées. La mesure la plus emblématique a été la cotisation spéciale de sécurité

sociale entrée en vigueur en avril 1994. Pour les indépendants, les cotisations sur les revenus professionnels ont été alourdies. Des cotisations ont également été prélevées sur des prestations sociales, entre autres la cotisation de solidarité sur les pensions. Dans les années 1990, le gouvernement fédéral a aussi créé de nouvelles cotisations spécifiques sur les primes d'assurance-groupe, sur les véhicules de société ou sur les contrats étudiants. Le taux des cotisations personnelles avait quant à lui déjà été gonflé de 1 point de pourcentage en juillet 1992.

3.3 Principales mesures des années 2010

3.3.1 Vue d'ensemble

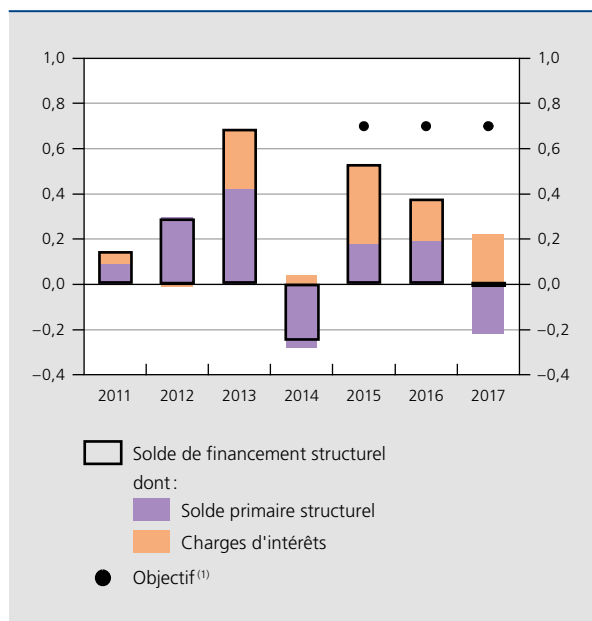
À la suite de l'éclatement de la crise financière et au vu de ses conséquences économiques, les finances publiques se sont détériorées à tel point que le Conseil Ecofin a ouvert une procédure concernant les déficits excessifs à l'encontre de la Belgique à la fin de 2009. Le Conseil avait alors recommandé que le déficit budgétaire soit ramené sous la barre des 3 % du PIB en 2012, au travers d'une amélioration structurelle de 0,75 point de pourcentage du PIB par an au cours de la période 2010-2012. Peu après, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF a également fixé ce jalon, l'accompagnant d'une recommandation de retour à l'équilibre en 2015. Les gouvernements successifs se sont attachés à procéder à une consolidation budgétaire, en reportant cependant l'horizon du retour à l'équilibre.

L'épisode de consolidation budgétaire entamé depuis 2011 peut être décomposé en deux sous-périodes, qui correspondent aussi à deux majorités fédérales différentes. Ainsi, les années 2011 à 2013 ont été marquées par une amélioration du solde budgétaire structurel de 1,1 point de pourcentage du PIB, surtout grâce à la progression des recettes. L'année 2014 se distingue par une pause dans le rythme de l'effort budgétaire, consécutive au relâchement qui s'observe traditionnellement lors des élections législatives, qui étaient cette fois concomitantes aux élections régionales et européennes. La deuxième sous-période de consolidation commence en 2015 et se caractérise par une baisse des dépenses primaires. Une partie des mesures relatives à la deuxième sous-période doivent encore être définies.

La politique budgétaire doit une nouvelle fois être appréhendée dans un contexte plus large d'objectifs macro-économiques fixés au niveau de l'ensemble de l'UE et visant une augmentation du taux d'emploi, une hausse des investissements en recherche et développement, un allègement de la pression sur l'environnement, une

GRAPHIQUE 4 DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE FINANCEMENT STRUCTUREL DE LA BELGIQUE

(variations par rapport à l'année précédente, points de pourcentage du PIB)



Sources : CE, ICN, BNB.

(1) Amélioration du solde de financement structurel reprise du programme de stabilité déposé par la Belgique le 30 avril 2015 auprès de la CE. Cette amélioration est conforme à l'avis rendu en mars 2015 par la section « Besoin de financement des pouvoirs publics » du CSF.

progression des indicateurs en matière d'éducation et une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces objectifs ont été traduits en objectifs nationaux et s'inscrivent en parallèle avec la poursuite de la consolidation budgétaire. Au niveau belge, cette dernière va aussi de pair avec de grands défis tels que la nécessité de faire face au vieillissement de la population et celle de relancer la compétitivité. Les gouvernements fédéraux ont initié des réformes structurelles en matière de pensions afin de comprimer les coûts du vieillissement à long terme, de même qu'ils ont pris des mesures destinées à limiter le coût salarial.

3.3.2 Mesures en matière de dépenses primaires

Parmi les mesures décidées sous le gouvernement fédéral installé en décembre 2011, on relèvera un contrôle strict des dépenses de fonctionnement, un coup de frein à la croissance du budget des soins de santé, une réduction des subsides aux entreprises publiques et une limitation des incitants fiscaux pour les investissements économiseurs d'énergie. Un durcissement des conditions d'octroi et une dégressivité accrue des allocations de chômage ont également été mis en œuvre sous l'égide de ce gouvernement.

Une nouvelle vague d'économies, décidées par le gouvernement mis en place en octobre 2014, devrait affecter sensiblement le niveau des dépenses primaires du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale à partir de 2015. Il s'agit notamment de coupes linéaires dans les rémunérations, les achats de biens et de services et les investissements, mais aussi du saut d'index, qui modérera sensiblement l'évolution des allocations sociales et de la masse salariale du secteur des administrations publiques. S'ajoutent à cela d'importantes mesures d'économies sur le plan du budget des soins de santé, dont la norme de croissance réelle est plafonnée à 1,5 %, et sur celui des indemnités de maladie-invalidité, ainsi que diverses restrictions relatives aux droits aux allocations de chômage et de crédit-temps.

À l'échelon des communautés et des régions et à celui des pouvoirs locaux, diverses mesures d'économies ont également été adoptées. Elles ont principalement porté sur les dépenses primaires de toutes natures.

3.3.3 Mesures en matière de recettes

Les mesures les plus notables en faveur des recettes ont touché à la fois l'impôt des personnes physiques, les impôts sur les bénéfices des sociétés, les taxes sur les biens et les services et les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine.

L'impôt des personnes physiques a bénéficié de la fin de la réduction forfaitaire en Région flamande («jobkorting»), tandis que d'autres mesures adoptées au niveau des régions viendront encore soutenir cette catégorie de recettes à l'avenir, comme des restrictions à la déduction fiscale pour le bonus logement, principalement en Région flamande. Plusieurs mesures ont également été prises au niveau fédéral, qui ont notamment concerné les avantages en nature tels que les voitures de société et les logements que les sociétés mettent gratuitement à la disposition de leurs travailleurs. Le renforcement de la lutte contre la fraude a également profité aux rentrées fiscales et parafiscales. D'autres éléments ont toutefois tiré les prélèvements sur les revenus du travail vers le bas durant cette période, comme les réductions générales des cotisations patronales à la sécurité sociale et l'augmentation de la déduction des frais professionnels forfaitaires.

Pour ce qui est des impôts sur les bénéfices des sociétés, les effets les plus visibles ont résulté des changements apportés au système des intérêts notionnels. Une première limitation du taux considéré pour la déduction, à 3 % en général et à 3,5 % pour les PME, a été introduite en 2012. La période retenue pour le calcul du taux de référence a ensuite été fixée au troisième trimestre de l'année précédant la période

imposable, ce qui a permis de profiter de la baisse des taux survenue en 2012. Enfin, la reportabilité a été restreinte, de même que la base utilisable pour la déduction, en particulier pour les banques. En dehors des intérêts notionnels, plusieurs mesures favorables à ces rentrées ont encore été prises. Outre des mesures de lutte contre la fraude, il s'agit notamment du relèvement de la taxation sur les véhicules de société, de la taxation des plus-values réalisées par les sociétés lors de ventes d'actions, de la fairness tax et de la taxation des intercommunales. Quelques mesures devraient encore sortir leurs effets en cette fin de période, comme la transparency tax et un nouveau système en matière de bonus de liquidation, à savoir une perception anticipée sur les bénéficiaires après impôt des PME, qui sont versés dans une réserve de liquidation spéciale.

En matière d'impôts sur les biens et sur les services, les mesures les plus importantes ont visé à augmenter les accises, en particulier sur le tabac, mais également sur l'alcool et sur le diesel, ainsi que la rente nucléaire. D'autres taxes ont encore été relevées, telles celles sur les opérations de bourse et sur les assurances-vie, ou introduites, telle la taxe sur les établissements de crédit. Les décisions au niveau de la TVA, par contre, se sont mutuellement compensées. D'une part, les taux sur l'électricité et sur certains produits des tour-opérateurs ont été réduits. D'autre part, la TVA touche désormais les activités des notaires, huissiers et avocats, tandis que les taux ont été majorés pour la télévision payante et qu'une TVA sur les services électroniques et la chirurgie esthétique a été instaurée ; les recettes de TVA ont également bénéficié des hausses résultant des accises plus lourdes.

Les recettes ont également profité de plusieurs autres mesures. Ainsi, le taux du précompte mobilier sur de nombreux produits financiers a progressivement été porté de 15 à 25 %, tandis que les taxes sur les dépôts d'épargne à la charge des institutions financières ont été augmentées. Une perception avancée du prélèvement anticipatif sur les épargnes-pensions a également exercé un effet temporaire favorable sur ces recettes. D'autres mesures de nature temporaire, notamment en matière de boni de liquidation ou de régularisation fiscale, ont également eu un impact parfois substantiel.

En 2017, les recettes non fiscales et non parafiscales reviendront pratiquement à leur niveau de 2010. Entre-temps, elles auront néanmoins bénéficié des contributions supérieures des banques sous la forme, notamment, de dividendes, de paiements de garanties pour les prêts interbancaires et de contributions au fonds de résolution belge. Seules les contributions au fonds spécial de protection des dépôts seraient significativement plus importantes en 2017 qu'elles ne l'étaient en 2010.

4. Incidence des différents instruments de la politique d'assainissement

4.1 Vue d'ensemble

Les trois grandes périodes d'assainissement identifiées dans les années 1980, 1990 et 2010 se démarquent les unes des autres par la nature des instruments privilégiés pour réaliser la consolidation budgétaire.

Durant les années 1980, les pouvoirs publics ont considérablement réduit leurs dépenses primaires, qui se sont contractées de plus de 7 points de pourcentage du PIB entre 1981 et 1987. Au cours de cette même période, les recettes ont légèrement concouru au redressement, tandis que les charges d'intérêts ont continué de s'alourdir, sous l'effet de l'augmentation du taux d'endettement.

C'est pratiquement l'inverse qui s'est produit pendant les années 1990. La politique budgétaire restrictive s'est alors appuyée avant tout sur une hausse des recettes. Celles-ci ont progressé de 5 points de pourcentage du PIB entre 1992 et 1998, tandis que les dépenses primaires sont alors demeurées globalement inchangées. Dans le même temps, les charges d'intérêts se sont repliées de 3,5 points de pourcentage, grâce aux reculs combinés des taux d'intérêt et du taux d'endettement, contribuant ainsi largement à l'amélioration du solde de financement des administrations publiques durant cette période.

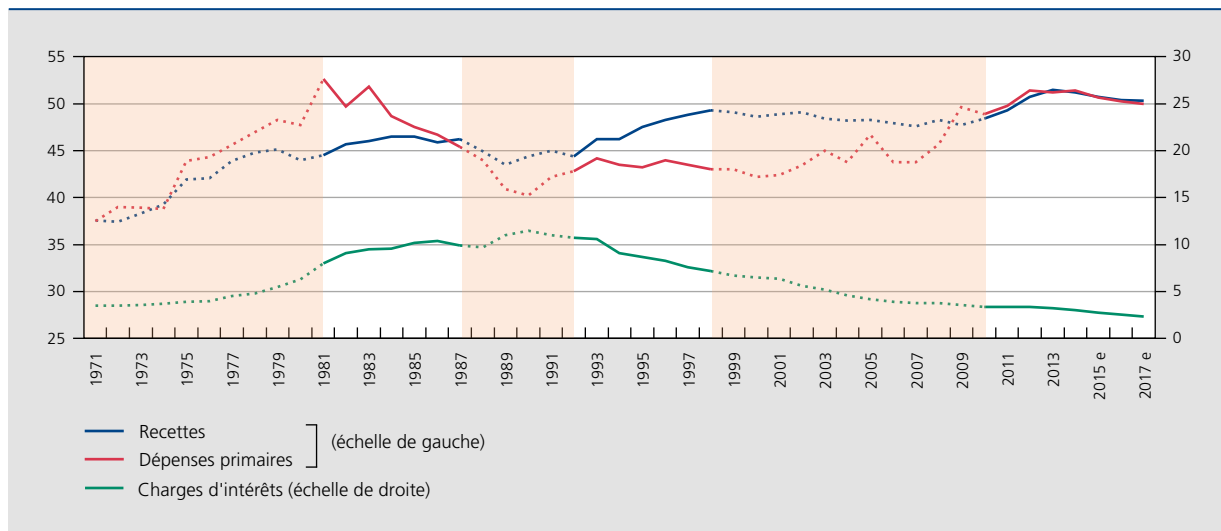
Les évolutions observées et prévues pour la consolidation budgétaire en cours sont moins tranchées. En effet, les recettes ont constitué l'instrument de prédilection pour assainir les finances publiques au début de la période, gagnant 3 points de pourcentage du PIB entre 2010 et 2014. Dans le même temps, les dépenses primaires ont poursuivi leur expansion. Toutefois, les mesures d'économies décidées par le gouvernement fédéral actuel devraient inverser cette double tendance, l'accent étant désormais mis sur une baisse des dépenses assortie d'une quasi-stabilisation des recettes. Les gains en termes de charges d'intérêts restent d'actualité grâce à la faiblesse des taux, mais à un rythme ralenti par le gonflement de la dette.

4.2 Recettes

Au niveau des recettes, les trois périodes de consolidation partagent quelques caractéristiques. Ainsi, les prélèvements pesant sur les revenus du travail ont chaque fois augmenté, essentiellement en début de période, mais à des degrés divers. Plus clairement encore, les impôts prélevés sur le capital et sur les revenus qu'il génère, en

GRAPHIQUE 5 RECETTES, DÉPENSES PRIMAIRES ET CHARGES D'INTÉRÊTS

(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

ce compris l'impôt des sociétés, ont constitué le principal instrument mis en œuvre pour redresser les comptes des administrations publiques, et ce durant les trois épisodes de consolidation considérés. Les recettes fiscales sur les biens et sur les services, par contre, ont évolué différemment et plus modérément, s'inscrivant en baisse au début des années 1980 et en hausse – plus ou moins soutenue – au cours des deux phases suivantes. Enfin, les recettes non fiscales et non parafiscales n'ont pas contribué de manière significative aux efforts de consolidation.

4.2.1 Prélèvements sur le travail

Les prélèvements sur les revenus du travail se composent de l'impôt des personnes physiques – essentiellement le précompte professionnel, les versements anticipés, les rôles et les centimes additionnels – et des cotisations sociales versées à la fois par les travailleurs et par les employeurs.

Au début des années 1980, la hausse de ces prélèvements est allée de pair avec une baisse de la part salariale dans le PIB. La consolidation budgétaire s'est donc fondée, du moins en partie, sur des mesures profitant à ces recettes. Ces mesures n'ont pas eu pour effet d'accroître le produit de l'impôt des personnes physiques, qui a quelque peu diminué au cours de cette période, malgré l'augmentation des centimes additionnels prélevés par les pouvoirs locaux. En revanche, les cotisations sociales ont gagné 2,5 points de pourcentage du PIB entre 1981 et 1987, grâce aux mesures prises, dont la

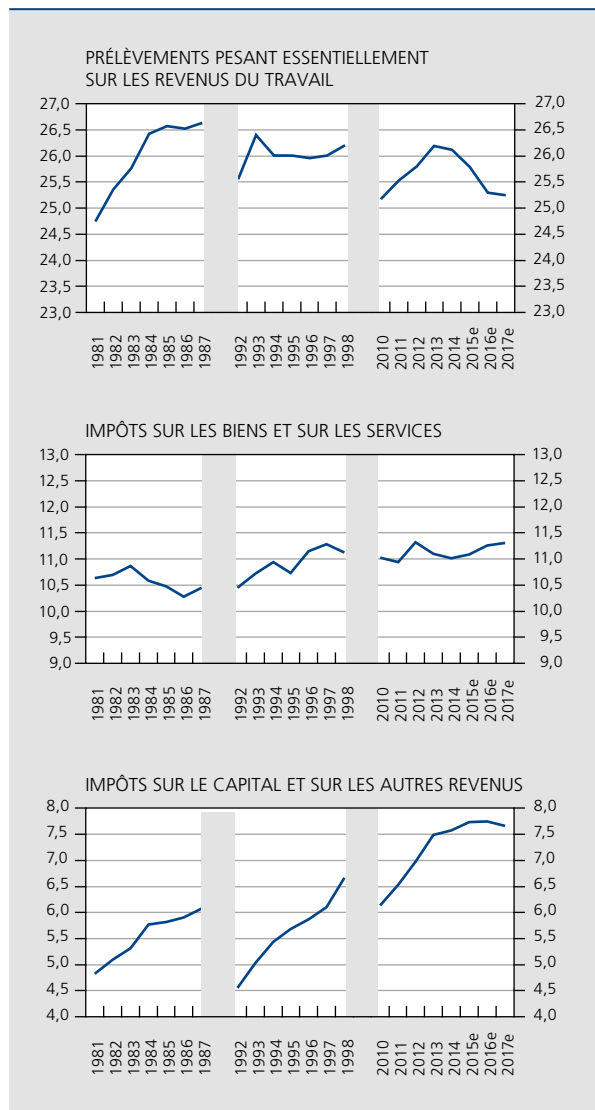
plus emblématique relève des trois sauts d'index. Ceux-ci ont généré un rebond des cotisations patronales, leur produit ayant été versé sous la forme de cotisations de modération salariale. Comme on l'a déjà indiqué, plusieurs cotisations ont également été majorées ou introduites.

Durant la deuxième période de consolidation, une hausse remarquable des prélèvements sur les revenus du travail s'est produite en 1993 ; elle a alors atteint 0,8 point de pourcentage du PIB sur un an. Nombre de mesures ont contribué à cet envol, telles la suspension de l'indexation de la plupart des barèmes fiscaux, l'instauration de la contribution complémentaire de crise et, à un degré plus faible, la limitation des déductions fiscales en matière d'épargne à long terme. Le niveau des rentrées de l'impôt des personnes physiques a ainsi pu être maintenu les années suivantes, malgré une nette détérioration de la part salariale dans le PIB. Les cotisations sociales, par contre, ont été plutôt orientées à la baisse, l'impact des réductions des cotisations patronales en vue de sauvegarder la compétitivité et de promouvoir l'emploi l'ayant emporté sur celui de l'entrée en vigueur de nouvelles cotisations dont la cotisation spéciale pour la sécurité sociale.

Au cours de la période actuelle, les prélèvements sur le travail ont à nouveau progressé entre 2011 et 2013, puis se sont brièvement stabilisés avant une décrue attendue d'ici 2017. Ces mouvements, qui touchent de manière largement synchrone l'impôt des personnes physiques et

GRAPHIQUE 6 RECETTES FISCALES ET PARAFISCALES

(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

les cotisations sociales, résultent à la fois de l'évolution de la part salariale dans le PIB et de mesures déjà largement évoquées.

4.2.2 Impôts sur les biens et sur les services

Les variations au niveau des taxes sur les biens et sur les services – dont la TVA et les accises sont les principales composantes – ont été moins prononcées. En outre, elles n'ont pas contribué à la consolidation durant la période 1982-1987, tandis que leur rôle a été plus important pendant les années 1990. Sur la période de consolidation actuelle, leur apport serait légèrement positif.

Au cours de la période 1982-1987, les taxes sur les biens et sur les services ont d'abord bénéficié du plein effet des mesures d'alourdissement des taux de TVA et des accises, et plus particulièrement de la compensation de l'opération Maribel à partir de juillet 1981. L'incidence en a toutefois été contrecarrée par le recul de la consommation et des investissements en logements. Par la suite, des relèvements de taux ou des élargissements de l'assiette ont encore eu lieu, mais de manière limitée, de sorte que la contraction de la part de la demande intérieure dans le PIB a généré une baisse des taxes sur les biens et sur les services exprimées en pourcentage du PIB.

Les années 1993-1998 ont été nettement marquées par une progression du rendement des taxes sur les biens et sur les services, qui a atteint au total 0,7 point de PIB. Cette dernière est survenue en dépit d'une diminution de la part des dépenses de consommation privée et en logements. En effet, un ensemble de mesures ont été prises en matière de TVA, d'accises et d'autres taxes indirectes.

La consolidation actuelle se caractérise jusqu'ici par un rendement erratique des taxes sur les biens et sur les services, celui-ci étant néanmoins généralement orienté à la hausse. Ces évolutions sont largement liées à celle, accidentée, de la part de la base taxable dans le PIB, qui est toutefois globalement stable sur cette période. Les mesures relatives aux accises, entre autres, expliquent la légère tendance ascendante.

4.2.3 Prélèvements sur le capital et sur les autres revenus

Ce sont les prélèvements sur le capital et sur les autres revenus qui ont contribué le plus vivement et le plus régulièrement aux consolidations budgétaires pendant les trois épisodes considérés. Ils se composent des impôts sur les bénéficiaires des sociétés et d'un vaste ensemble de contributions comprenant, essentiellement, les précomptes mobilier et immobilier ainsi que les droits d'enregistrement, de succession et de donation.

Au cours de la période 1982-1987, ces impôts ont augmenté de 1,3 point de pourcentage du PIB, sous l'effet d'une hausse de leurs deux grandes composantes. Les impôts sur les bénéficiaires des sociétés ont progressé de 0,6 point de pourcentage du PIB, grâce à la rentabilité retrouvée des entreprises et à l'incidence de diverses mesures de limitation des dépenses fiscales en fin de période. En revanche, d'autres mesures étaient plutôt de nature à amputer ce type de recettes, tels la réduction des taux de l'impôt des sociétés, de 48 à 45 % en 1982 puis à 43 % en 1987, et divers incitants fiscaux développés au début de la période, comme la législation sur les centres de

coordination. Les prélèvements sur les autres revenus et sur le capital ont grimpé de 0,7 point de pourcentage du PIB, en partie à la suite du relèvement du taux du précompte mobilier en 1984.

Durant la deuxième période de consolidation, la contribution de cette catégorie de recettes a été plus importante encore, leur part dans le PIB grimpa alors de 4,5 à 6,7 % entre 1992 et 1998. Ce net avivement tient presque intégralement aux impôts sur les bénéfices des sociétés, qui ont gonflé de 1,8 point de pourcentage du PIB. Ceux-ci ont été soutenus par l'élargissement de la part des bénéfices des entreprises dans le PIB – laquelle a en partie résulté de la baisse des cotisations patronales à la sécurité sociale –, ainsi que par de multiples mesures, parmi lesquelles l'augmentation du taux nominal d'imposition, passé de 39 à 40,17 % en 1993, en raison des 3 centimes additionnels de cotisation complémentaire de crise, et diverses dispositions visant à étendre la base imposable. Les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine se sont également alourdis au cours de cette période, soit de 0,3 point de pourcentage du PIB. Cette légère hausse a essentiellement fait suite à une progression des recettes du précompte immobilier, des droits de succession et de donation et des autres droits.

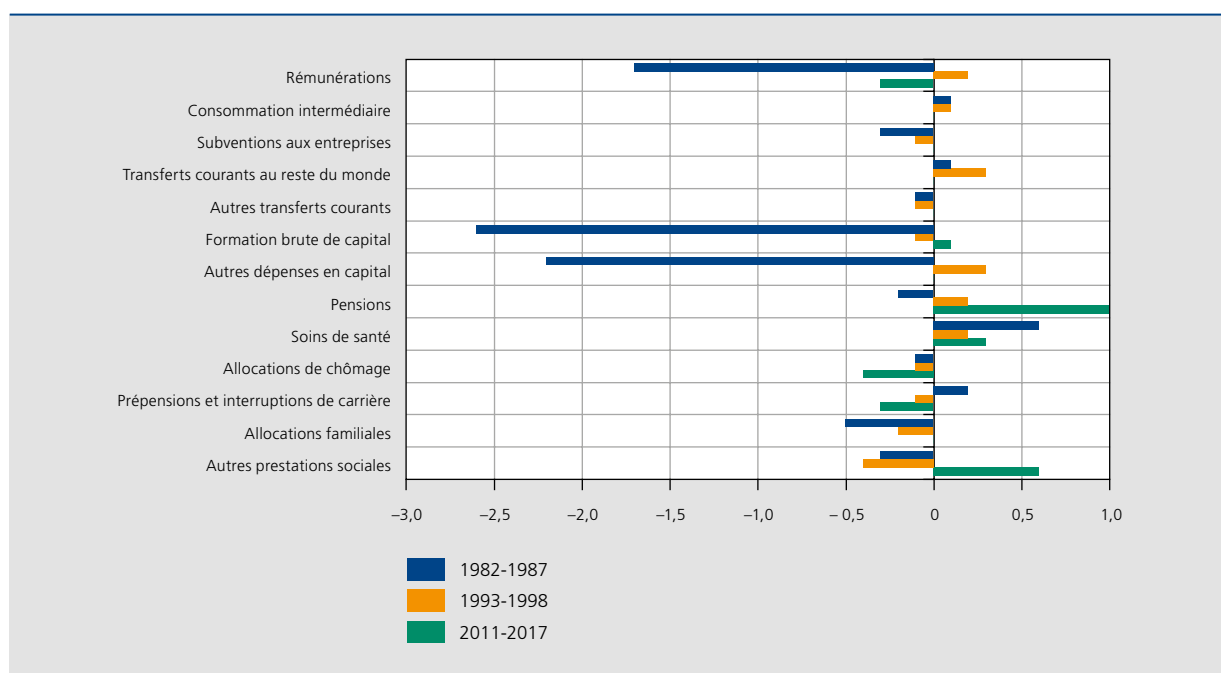
Au cours de la période actuelle, la contribution des impôts sur le capital et sur les autres revenus devrait atteindre

1,6 point de pourcentage du PIB. Cette augmentation résulterait à nouveau essentiellement des impôts sur les bénéfices des sociétés, qui passeraient de 2,5 % du PIB en 2010 à 3,6 % du PIB en 2017, en raison des restrictions apportées au système des intérêts notionnels et de l'incidence des autres mesures déjà évoquées. En outre, s'agissant du paiement de leurs impôts, les sociétés ont, depuis la crise financière, procédé à un report partiel des versements anticipés vers une perception par voie de rôle. Cette nouvelle habitude a eu un impact négatif temporaire sur les rentrées de 2009 et de 2010, les paiements par voie de rôle ayant eu lieu ultérieurement. Les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine ont également bénéficié de diverses mesures déjà mentionnées, qui devraient conduire à un accroissement du rendement de 0,4 point de pourcentage du PIB entre 2010 et 2017.

4.3 Dépenses primaires

L'épisode de consolidation budgétaire des années 1980 a largement concerné les dépenses primaires. Durant cette période, les rémunérations, les investissements et les autres dépenses en capital ont été sensiblement réduits. Au total, les dépenses primaires se sont repliées de plus de 7 points de pourcentage du PIB entre 1981 et 1987. Par contre, les phases d'assainissement suivantes semblent avoir moins

GRAPHIQUE 7 DÉPENSES PRIMAIRES EN PÉRIODE D'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE
(variation en points de pourcentage du PIB)



Sources: ICN, BNB.

sollicité le levier des dépenses. À tout le moins, les économies réalisées sur certains postes ont été contrebalancées par des dépenses accrues dans d'autres domaines puisque les dépenses primaires se sont stabilisées entre 1992 et 1998 et qu'elles afficheraient même une légère progression sur la période de consolidation actuelle.

La suite de cette section est consacrée aux catégories majeures que sont les prestations sociales, les rémunérations et les investissements.

4.3.1 Prestations sociales

En 2014, les prestations sociales représentaient la moitié des dépenses primaires de la Belgique, soit 25 % du PIB. C'est 4 points de pourcentage du PIB de plus qu'en 1980. Cet écart explique à lui seul la progression du total des dépenses primaires durant cette même période.

L'accroissement des dépenses de sécurité sociale est notamment imputable à la hausse des prestations versées au titre des pensions. Cette dernière s'explique par le fait que le nombre de pensionnés est soutenu par le vieillissement de plus en plus marqué de la population : la part des 65 ans et plus est ainsi passée de 14 % en 1980 à 18 % en 2014. Cependant, durant les années 1980, le montant des pensions versées s'est découplé de l'évolution de la population âgée. Cet écart est principalement lié aux sauts d'index successifs durant la première période de consolidation budgétaire. À l'inverse, un rattrapage est

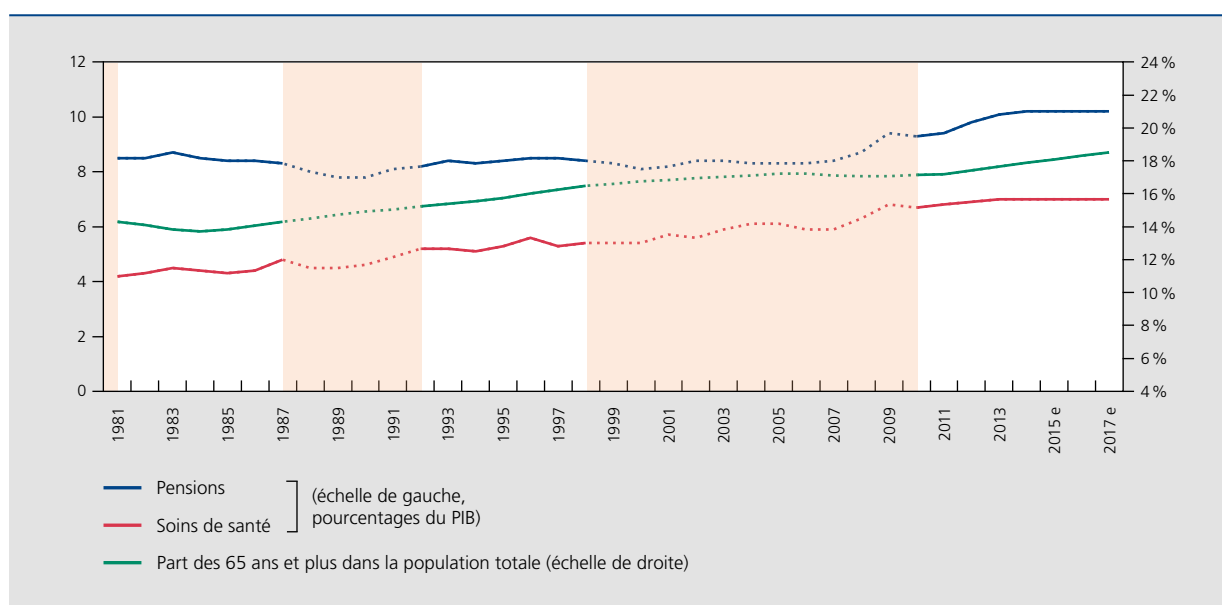
survenu durant la phase de consolidation la plus récente, grâce aux montants de l'enveloppe bien-être attribués aux pensions.

De même que d'autres facteurs, le vieillissement de la population a également exercé une influence à la hausse sur les dépenses relatives à la santé. Le budget des soins de santé serait passé de 4,1 % du PIB en 1980 à 7 % en 2017. Notons tout de même, une fois encore, l'effet modérateur du triple saut d'index et de son corollaire en termes de gel partiel des honoraires, à partir de 1984. La progression des dépenses de soins de santé semble d'ailleurs s'être produite en dehors des périodes de consolidation budgétaire.

Le poids des autres prestations sociales s'est inscrit en baisse sur l'ensemble de la période écoulée depuis 1980, et plus particulièrement au cours des épisodes d'assainissement. Le recul a été le plus notable durant le premier épisode, en raison des sauts d'index. De manière générale, les autres prestations sociales affichent une tendance descendante entrecoupée de variations cycliques plus ou moins marquées. Ces mouvements s'expliquent notamment par des facteurs démographiques et conjoncturels, en sus du rôle joué par les politiques de modération des dépenses.

La démographie a globalement allégé les allocations familiales. La baisse de la natalité a limité le nombre d'enfants au sein de la population : les moins de 20 ans

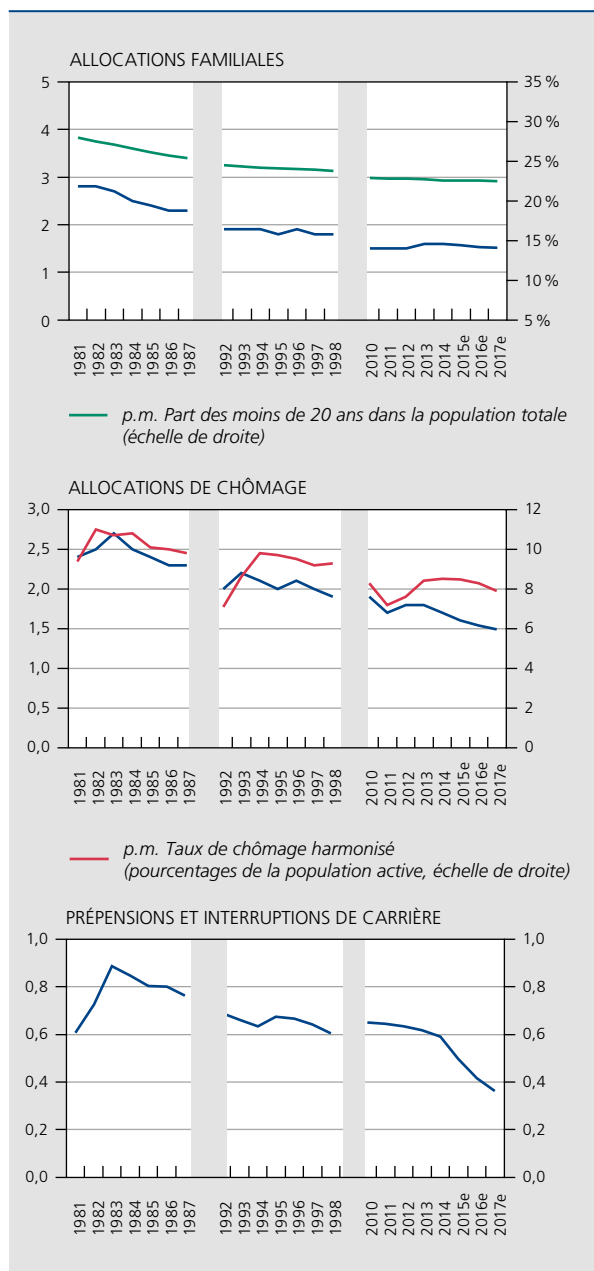
GRAPHIQUE 8 PRESTATIONS SOCIALES ET VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION



Sources : BFP, ICN, BNB.

GRAPHIQUE 9 ALLOCATIONS FAMILIALES, ALLOCATIONS DE CHÔMAGE ET ALLOCATIONS LIÉES AUX PRÉPENSIONS ET AUX INTERRUPTIONS DE CARRIÈRE

(pourcentages du PIB, sauf mention contraire)



Sources : ICN, BNB.

en constituent désormais 23 %, contre 28 % en 1980. Pendant les années 1980, les budgets destinés à ces allocations ont chuté davantage que le nombre de bénéficiaires et les budgets alloués. Ce découplage est lié aux multiples sauts d'index ainsi qu'à des mesures restrictives spécifiques adoptées à cette époque. Il s'explique aussi par une réduction de la taille des familles dans un système où le montant des allocations s'accroît avec le rang de

l'enfant. En revanche, la prolongation de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans décidée en 1983 a tiré les dépenses d'allocations familiales vers le haut. Au cours de la période actuelle, les allocations familiales resteraient relativement stables par rapport au PIB.

Les allocations de chômage ne représentent aujourd'hui plus qu'une petite fraction des dépenses de sécurité sociale. Leur ampleur varie sensiblement d'une année à l'autre, en fonction de la situation conjoncturelle. Sur l'ensemble de la période, on constate néanmoins une tendance descendante, induite par la diminution du taux de chômage et par des mesures restrictives affectant aussi les montants et les conditions d'octroi de ces allocations.

Les indemnités de maladie-invalidité ont, pour leur part, évolué de manière plus erratique. Après s'être replié sensiblement à la suite à la fois d'effets de structure (féminisation accrue et hausse relative des employés par rapport aux ouvriers) et de mesures restrictives, le montant des allocations versées serait revenu en 2017 à son niveau du début des années 1980, soit 1,7 % du PIB.

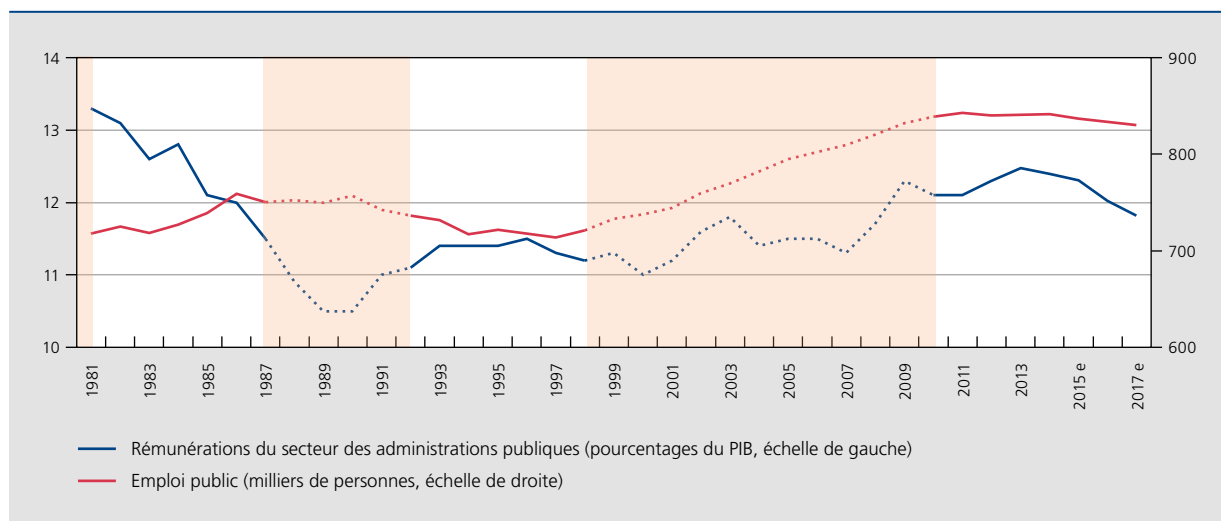
Le budget alloué aux prépensions et aux interruptions de carrière s'est également inscrit en recul durant les 30 dernières années : après avoir culminé à 0,9 % du PIB en 1983, il retomberait à 0,6 % en 2017, ce qui témoigne de la volonté de maintenir les travailleurs en emploi le plus longtemps possible et reflète les mesures restrictives adoptées en matière de prépensions depuis, surtout, les années 1990 et, tout récemment, en matière de crédits-temps. Au cours de la période 1982-1987, le poids de ces deux catégories de prestations sociales avait encore augmenté, étant donné que les interruptions de carrière ont été créées en 1985 et que les prépensions avaient, pour leur part, été stimulées au début de l'épisode, la philosophie consistant alors en une redistribution de l'emploi en faveur des jeunes.

4.3.2 Rémunérations

Les rémunérations des travailleurs du secteur des administrations publiques ont accusé un repli marqué au cours de l'épisode 1982-1987, alors qu'elles ont légèrement rebondi pendant l'épisode 1993-1998. Au fil de l'épisode actuel, elles se sont d'abord encore inscrites en légère hausse, avant d'entamer un fléchissement qui devrait se prolonger à l'horizon de 2017.

Au cours du premier épisode, les rémunérations ont baissé, en dépit d'une expansion de l'emploi public. Il faut y voir l'incidence modératrice du gel des salaires réels, suivi des trois sauts d'index. La promotion du travail à temps partiel a elle aussi pu contribuer à la recrudescence de

GRAPHIQUE 10 RÉMUNÉRATIONS ET EMPLOI DANS LE SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Sources : ICN, BNB.

l'emploi mesuré en personnes. Pendant le deuxième épisode, les rémunérations ont été gonflées par la révision générale des barèmes initiée au début des années 1990 et dont la mise en œuvre s'est étalée sur quelques années. En revanche, l'emploi public a régressé sous l'effet de la politique budgétaire restrictive. Durant cette période, les départs à la retraite ont moins souvent été compensés par de nouveaux engagements. Le volume du travail a par ailleurs été limité par l'encouragement du travail à temps partiel. À cela vient s'ajouter, en 1994, l'abolition du service militaire obligatoire, qui a fait disparaître en peu de temps des milliers de miliciens des statistiques de l'emploi public. Sur la dernière période, un léger tassement de l'emploi public, essentiellement à l'échelon fédéral, a contribué à tempérer l'évolution des rémunérations. Cette modération devrait se renforcer en 2015 et les années suivantes, sous l'effet du saut d'index et des autres mesures d'économies décidées par les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires et par les pouvoirs locaux.

4.3.3 Investissements publics

Rapportés au PIB, les investissements publics se sont sensiblement contractés sur l'ensemble de la période d'observation. En 2014, ils ne se montaient plus qu'à 2 % du PIB, après avoir atteint un pic de 5 % en 1980. L'essentiel de cette diminution a eu lieu durant la consolidation budgétaire des années 1980. Les investissements constituent des dépenses relativement faciles à supprimer en période d'assainissement. Depuis la fin des années 1980, le niveau des investissements fluctue entre 2 et 2,5 % du PIB, soit

un niveau très bas et qui permet difficilement de réaliser des économies supplémentaires.

4.4 Dette publique

Au cours des différentes périodes d'assainissement, des mesures ont également eu une incidence directe sur la dette publique sans pour autant affecter le solde de financement des administrations publiques. Les facteurs influant sur la dette mais non sur le solde de financement sont qualifiés d'« exogènes ».

Durant la période d'assainissement des années 1990, les pouvoirs publics ont adopté une série de mesures visant à réduire le taux d'endettement à la perspective de l'adhésion à l'union monétaire. Ainsi, les pouvoirs publics ont décidé de procéder à une série de privatisations d'entreprises publiques, pour un total de 2,6 % du PIB. Au niveau fédéral, il s'agissait notamment de la privatisation (intégrale ou partielle) de certains établissements qui avaient auparavant été des « institutions publiques de crédit » (la CGER en 1993 et en 1997, l'Institut national du crédit agricole en 1995 et en 1996 et la Société nationale de crédit à l'industrie en 1995), de la privatisation partielle de Belgacom en 1996 et de la privatisation d'une partie du portefeuille de la Société nationale d'investissement en 1994. La Région flamande a vendu des participations dans la GIMV en 1997. Cette même année, les pouvoirs locaux se sont quant à eux partiellement défaits de leur participation dans le Crédit communal. Le pouvoir fédéral a en outre décidé de détenir moins de dépôts, réduisant ainsi

la quantité d'argent à emprunter par le Trésor. Au cours de la période 1993-1998, l'encours des dépôts a diminué de 2,6 % du PIB. Par ailleurs, la Banque a réalisé en 1996 et en 1998 des plus-values substantielles à l'occasion de ventes d'or contre monnaies étrangères. Ces plus-values ont été versées à l'État, qui les a largement consacrées au remboursement de la dette en devises. Ces opérations ont allégé la dette publique de respectivement 2,5 et 1 % du PIB en 1996 et en 1998.

Durant la période d'assainissement des années 2010, les facteurs exogènes ont principalement résulté à la fois des retombées de la crise financière et de la crise de la dette souveraine en Europe. La plupart des injections de capital dans des établissements financiers avaient eu lieu en 2008 et en 2009. En 2011, l'État fédéral a racheté Dexia Banque Belgique (devenue Belfius par la suite) à Dexia pour 1,1 % du PIB⁽¹⁾. À partir de 2012, les administrations publiques ont pu récupérer une partie du capital qu'elles avaient affecté au soutien des établissements financiers au plus fort de la crise. Ainsi, KBC a remboursé au pouvoir fédéral un montant de 1 % du PIB en 2012, et à la Région flamande des montants de 0,4 % du PIB en 2013 et de 0,1 % du PIB en 2014 et les années suivantes. Le pouvoir fédéral a par ailleurs vendu en 2013 ses participations

dans BNP Paribas Fortis (0,8 % du PIB) et la majeure partie de ses participations dans Royal Park Investments (0,2 % du PIB). La crise de la dette souveraine en Europe a exercé un effet haussier sur la dette au cours de la période 2011-2014. D'une part, les aides octroyées à la Grèce par la voie de prêts bilatéraux, de même que celles accordées au trio constitué par la Grèce, l'Irlande et le Portugal par la voie de prêts au Fonds européen de stabilité financière (FESF) entre 2011 et 2014, et, d'autre part, l'apport de capital au MES depuis 2012, ont au total fait gonfler la dette de 2,8 % du PIB pendant cette période.

5. Conséquences de la politique d'assainissement

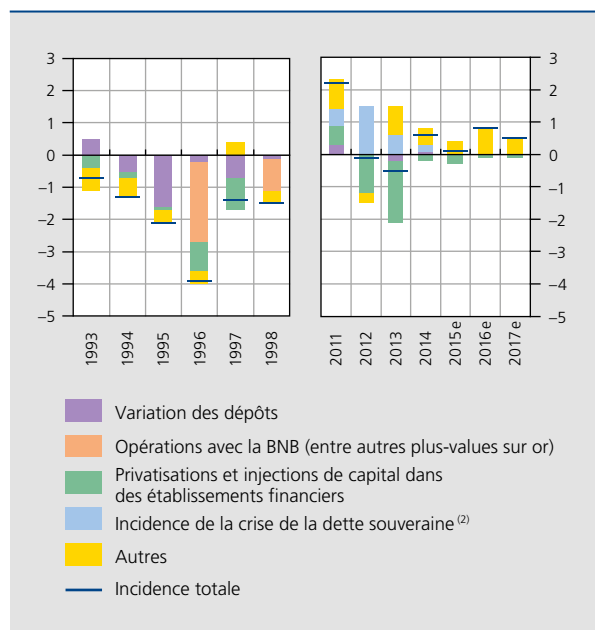
5.1 Incidence sur la dette publique

À première vue, la politique d'assainissement paraît n'avoir porté ses fruits, pour ce qui est de la diminution de la dette publique belge, que durant la période d'assainissement des années 1990. Entre 1992 et 1998, la dette est en effet revenue de 130,8 à 118,6 % du PIB, alors que, entre 1981 et 1987, en dépit d'efforts d'assainissement considérables, elle avait continué de progresser sensiblement, grimant de 87,1 à 125,5 % du PIB, et que, selon les prévisions, elle passerait de 99,5 à 106,8 % du PIB entre 2010 et 2017.

L'analyse des facteurs exogènes et endogènes livre cependant une image plus nuancée de l'évolution de la dette publique.

Dans les années 1980, la dette publique était essentiellement portée par des facteurs endogènes. L'incidence de la variation endogène est déterminée, d'une part, par la différence entre le taux implicite de la dette et la croissance nominale du PIB et, d'autre part, par le niveau du solde primaire. Durant la période considérée, le taux implicite de la dette, qui s'établissait en moyenne à 10 %, dépassait largement la croissance nominale du PIB, qui se chiffrait en moyenne à 6 %, tandis que les administrations publiques accusaient un déficit du solde primaire. En raison des charges d'intérêts élevées, la dette publique a dès lors augmenté plus rapidement – par la voie du solde budgétaire – que le PIB nominal, faisant gonfler le taux d'endettement.

GRAPHIQUE 11 INCIDENCE DES FACTEURS EXOGÈNES SUR LA DETTE PUBLIQUE⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



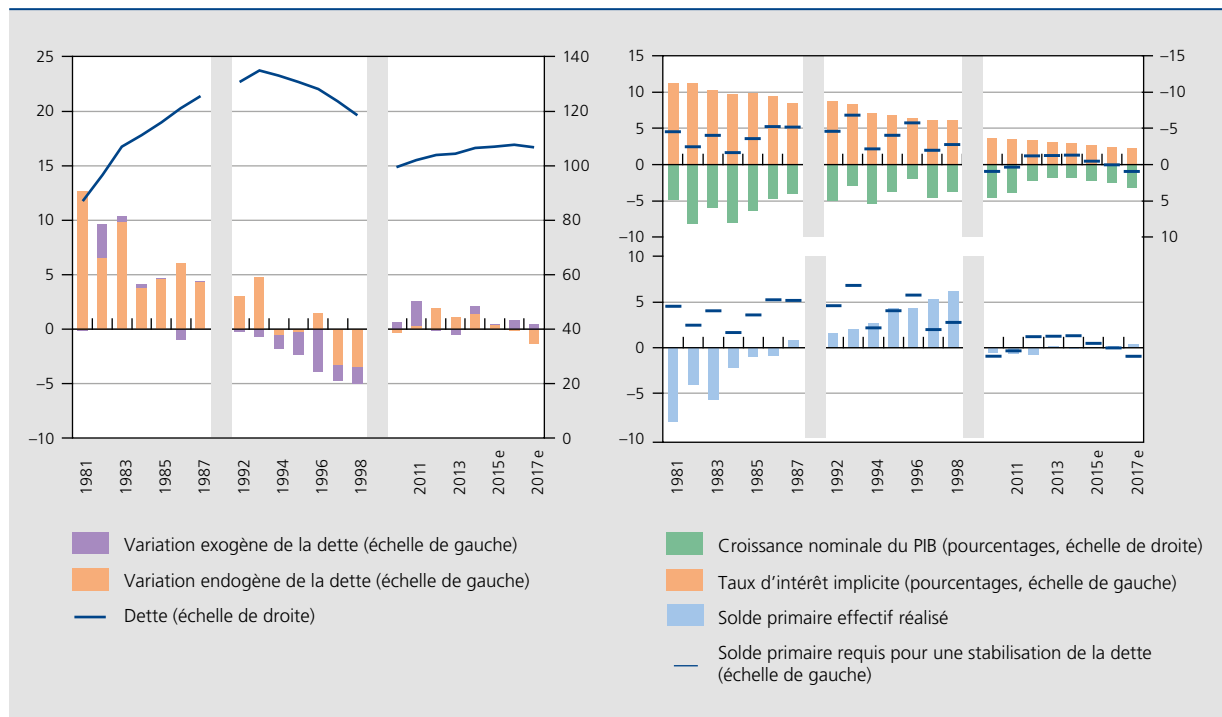
Sources : ICN, BNB.

- (1) Faute de données détaillées, la période d'assainissement des années 1980 n'est pas prise en compte.
(2) Incidence directe des prêts consentis à d'autres pays de la zone euro (prêts bilatéraux à la Grèce et prêts par l'intermédiaire du FESF) et des injections de capital dans le MES.

- (1) Dans le cadre des comptes des administrations publiques de 2014, qui ont été publiés par l'ICN le 17 avril 2015, une part de ce montant équivalant à 0,2 % du PIB a été enregistrée comme un transfert de capital ayant une incidence négative directe sur le solde de financement des administrations publiques. Par ailleurs, l'injection de capital dans la banque résiduelle Dexia en 2012, à hauteur de 0,8 % du PIB, n'a pas été incluse dans les facteurs exogènes mais a été comptabilisée comme un transfert de capital.

GRAPHIQUE 12 DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(pourcentages du PIB, sauf mention contraire)



Sources : ICN, BNB.

Enrayer cet effet boule de neige des charges d'intérêt – abstraction faite des facteurs exogènes – requiert un solde primaire positif. Or, ce n'est qu'au milieu des années 1990 que les administrations publiques sont parvenues à dégager des excédents primaires suffisants pour neutraliser l'effet boule de neige des charges d'intérêt et infléchir la trajectoire endogène de la dette publique, de manière à la ramener sur une voie baissière. Dans le cadre de ce processus, les administrations publiques ont été quelque peu aidées par l'orientation descendante du taux implicite de la dette publique, ce qui, compte tenu de la croissance de l'activité économique, a permis de dégager l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser la dette. Durant cette période, les facteurs exogènes ont par ailleurs contribué à réduire le taux d'endettement.

À part à son entame, la période d'assainissement actuelle se caractérise par une progression du PIB nominal qui n'est que limitée. Par conséquent, en dépit de la faiblesse historique du taux implicite de la dette publique, un léger excédent primaire s'impose pour stabiliser le taux d'endettement. Eu égard, notamment, à l'atonie de la conjoncture, la politique d'assainissement menée s'est avérée insuffisante pour améliorer le solde primaire et le porter au niveau requis pour stabiliser le taux d'endettement. Les variations exogènes découlant de la crise

financière et de la crise de la dette publique ont induit une nouvelle hausse de ce taux. D'après les prévisions, il faudra attendre 2017 pour qu'il se stabilise, à la faveur d'un redressement de l'activité économique.

5.2 Incidence sur les écarts de rendement des emprunts publics

Depuis le début des années 1980, les rendements à long terme des emprunts publics se sont fortement contractés à travers le monde. En Belgique, ils sont revenus d'environ 12 % en 1980 à 0,4 % en avril 2015. Si cette chute peut en partie s'expliquer par l'assainissement des finances publiques belges, d'autres facteurs ont également joué un rôle important. Le premier est la « Grande modération », vocable qui fait référence à la période de stabilité macroéconomique accrue qui a duré de la fin des années 1980 à 2006 et qui s'est caractérisée par un recul de l'inflation, une croissance économique positive et relativement stable et la conviction qu'il était possible de mieux contrôler les cycles économiques. Le deuxième facteur est la constitution d'un excédent d'épargne au niveau mondial à la fin des années 1990. Enfin, après la crise financière et économique, les taux ont été entraînés à la baisse par l'instauration de mesures de politique monétaire non

conventionnelles, par l'essoufflement de la croissance potentielle et par le repli sur les valeurs refuge. Pendant la crise de la dette souveraine, qui s'est intensifiée dans le courant de 2011, les taux des emprunts publics belges se sont cependant temporairement inscrits en hausse.

L'évolution des écarts de rendement des emprunts publics à long terme des États membres de la zone euro par rapport au Bund allemand permet d'éliminer en grande partie l'incidence des facteurs mondiaux. Les indicateurs budgétaires nationaux ont toujours eu leur place dans l'analyse de ces écarts, au même titre, notamment, que la liquidité des différents marchés et que des indicateurs externes tels que la balance commerciale et le solde courant de la balance des paiements.

Au cours des périodes d'assainissement examinées dans le présent article, on a systématiquement observé un resserrement significatif de l'écart de rendement des emprunts à long terme de l'État belge par rapport au Bund allemand. Le moment où il s'est produit a toutefois varié d'une période à l'autre. Ainsi, durant la phase d'assainissement comprise entre 1982 et 1987, l'écart n'a commencé à se réduire substantiellement qu'à la fin de la période. Pendant l'épisode 1993-1998, une nette contraction des écarts de rendement avait pu être constatée dès le milieu de la période, à la faveur de la convergence des rendements des obligations d'État préalable au lancement de la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Enfin, au cours de la période de consolidation actuelle, l'écart s'est dans un premier temps creusé sous l'influence de la crise de la dette souveraine, passant

d'environ 50 points de base au début de 2010 à un pic proche de 300 points de base à la fin de 2011. Une baisse rapide s'est ensuite matérialisée dès le début de 2012. Dès lors, l'écart de rendement s'est réduit au début de cette année, pour revenir à quelque 20 points de base. Ces constats semblent indiquer que la politique d'assainissement a contribué à comprimer les écarts de rendement.

Conclusion

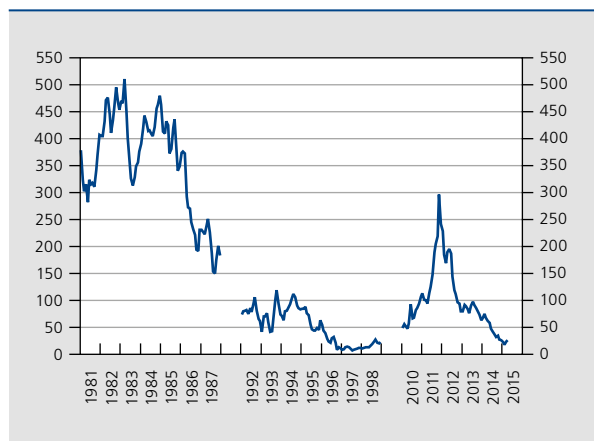
Le présent article analyse la politique d'assainissement des finances publiques belges depuis le début des années 1980. Sur la base de l'évolution du solde de financement structurel, trois périodes de consolidation y sont distinguées.

La première période, qui a démarré en 1982 pour s'achever en 1987, s'est caractérisée à son entame par une récession ainsi que par la présence de déséquilibres significatifs dans l'économie belge, parmi lesquels un important besoin de financement des administrations publiques. L'assainissement rigoureux auquel il a été procédé à l'époque reposait sur une réduction substantielle des dépenses et sur un relèvement limité des recettes. La deuxième période, qui s'est étalée de 1993 à 1998, a initialement elle aussi été marquée par une récession. La consolidation réalisée au cours de cette phase a principalement reposé sur une augmentation des recettes, mais également sur une diminution des charges d'intérêts aidée aussi par une politique de réduction du taux d'endettement. La troisième période s'est inscrite dans le sillage de la crise économique et financière et a débuté en 2011. Au départ, les recettes se sont accrues mais, à partir de 2015, l'accent a été placé sur la réduction des dépenses. Par ailleurs, les charges d'intérêts ont continué de reculer grâce à la baisse des taux.

L'analyse de la politique d'assainissement menée depuis le début des années 1980 montre que les consolidations budgétaires ont toujours été amorcées en période de basse conjoncture. De même, elles se sont toujours accompagnées de réformes structurelles. Ainsi, la compétitivité a été rétablie et l'emploi stimulé. Une grande attention a également été accordée à la soutenabilité financière de la protection sociale, notamment par l'adoption de réformes des pensions.

S'agissant de la phase de consolidation actuelle, l'important effort d'assainissement en cours demeure relativement modeste par rapport à ceux fournis lors des deux épisodes d'assainissement précédents. La consolidation budgétaire actuelle doit toutefois s'opérer dans des conditions plus difficiles, compte tenu d'une croissance

GRAPHIQUE 13 ÉCART DE RENDEMENT DES EMPRUNTS À LONG TERME DE L'ÉTAT BELGE PAR RAPPORT AU BUND ALLEMAND DURANT LES PÉRIODES D'ASSAINISSEMENT
(points de base)



Sources: FMI, Thomson Reuters Datastream.

potentielle plus faible, d'une pression fiscale et parafiscale élevée, du bas niveau des investissements publics et de la hausse des coûts liés au vieillissement. Enfin, dans le cadre de la consolidation budgétaire en cours, des mesures complémentaires doivent encore être prises pour renouer avec un équilibre budgétaire structurel.

Bibliographie

Adnet B. (2002), « La sécurité sociale au service de l'assainissement des finances publiques et de l'emploi » in de Callataÿ et al., *La fin du déficit budgétaire*, Institut belge des finances publiques.

Arcq E. (1993), « Du pacte social au plan global », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1420-1421.

Bisciari P., W. Melyn et L. Van Meensel (2014), « Perspectives relatives aux finances des communautés et des régions », BNB, *Revue économique*, septembre, 7-25.

BNB, Rapport annuel, éditions 1981 à 2014.

Boeckx J., N. Cordemans et M. Dossche (2013), « Causes et implications de la faiblesse des taux d'intérêt sans risque », BNB, *Revue économique*, septembre, 67-94.

Coene L. et G. Langenus (2013), « Belgium: promoting fiscal discipline in a federal system » in Kopitz G., *Restoring public debt sustainability*, Oxford University Press.

CSF, Rapport annuels, section « Besoins de financement des pouvoirs publics ».

Decoster A., M. Gérard et Ch. Valenduc (2002), « Recettes publiques et politique fiscale » in de Callataÿ et al., *La fin du déficit budgétaire*, Institut belge des finances publiques.

Dehaene J.L. (2012), *Memoires*, Uitgeverij Van Halewyck.

De Ryck L. (2002), « De methodologie » in de Callataÿ et al., *La fin du déficit budgétaire*, Institut belge des finances publiques.

Descamps E. et E. Michel (2002), « Finances publiques et emploi » in de Callataÿ et al., *La fin du déficit budgétaire*, Institut belge des finances publiques.

Dury D. et L. Van Meensel (2008), « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », BNB, *Revue économique*, juin, 71-87.

EC (2014), Public finances in EMU.

Festjens M.J. (1993), « De ontwikkeling van de Sociale Zekerheid tijdens de periode 1980-1990 », in Frank M. et al., *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Institut belge des finances publiques.

Gérard M. et Ch. Valenduc (1993), « Les recettes fiscales au cours des années 80 », in Frank M. et al., *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Institut belge des finances publiques.

Heylen F., A. Hoebeeck et T. Buyse (2013), « Government efficiency, institutions, and the effects of fiscal consolidation on public debt », *European Journal of Political Economy*, n°31, 40-59.

Nautet M. et L. Van Meensel (2011), « Impact économique de la dette publique », BNB, *Revue économique*, septembre, 7-20.

Piron D. (2013), « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 73^e année, n°3, 3^e trimestre, 139-180.

Reynders P. (2002), « Primaire uitgaven in de jaren negentig » in de Callataÿ et al., *La fin du déficit budgétaire*, Institut belge des finances publiques.

SPF Finances (1996), *Le nouveau programme de convergence de la Belgique*, 19 décembre.

Vanneste J. et W. Moesen (1993), « De ombuigingen in de gemeentefinanciën 1980-1990 », in Frank M. et al., *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Institut belge des finances publiques.

Van Rompuy V. (1993), « Introduction », in Frank M. et al., *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Institut belge des finances publiques.