



Finances publiques

5. Finances publiques

5.1 La situation des finances publiques belges a décliné

Les administrations publiques belges ont clôturé l'année 2016 sur un besoin de financement de 2,8 % du PIB, ce qui représente une nette dégradation par rapport à 2015. Le déficit de financement s'est en effet alourdi de 0,3 point de pourcentage du PIB, s'approchant ainsi à nouveau du seuil considéré comme un déficit excessif au titre du cadre budgétaire européen. La dette publique est également repartie à la hausse, s'établissant à 106,6 % du PIB.

La hausse du déficit de financement est à imputer à un repli des recettes et à une légère progression des dépenses primaires en pourcentage du PIB, qui ont comprimé le solde primaire de 0,6 point de pourcentage du PIB, si bien que celui-ci est redevenu négatif pour la première fois depuis 2012. Les charges d'intérêts, pour leur part, ont encore baissé, de 0,3 point de pourcentage du PIB.

De même, le solde de financement structurel, qui s'obtient en procédant à une correction de l'incidence des facteurs cycliques et temporaires, s'est aggravé en 2016 comparativement à l'année précédente. Le déficit budgétaire structurel a augmenté de 0,2 point de pourcentage du PIB, soit moins que le déficit de financement nominal. Les facteurs non récurrents ont eu un impact positif sur le solde budgétaire nominal de 0,1 point de pourcentage du PIB en 2016, alors qu'ils l'avaient amélioré de 0,3 point de pourcentage en 2015. En revanche, l'incidence de la conjoncture sur les finances publiques est demeurée pour ainsi dire inchangée. Le solde primaire structurel, qui rend mieux compte de la politique budgétaire discrétionnaire puisqu'il n'est pas influencé par l'évolution des charges d'intérêts, s'est creusé de 0,5 point de pourcentage du PIB. De manière générale, la situation des finances publiques belges a régressé en 2016. Dès lors, aucune amélioration structurelle du solde de financement n'a été réalisée ces trois dernières années. Il n'en demeure pas moins nécessaire de poursuivre sur la voie de l'assainissement des finances publiques.

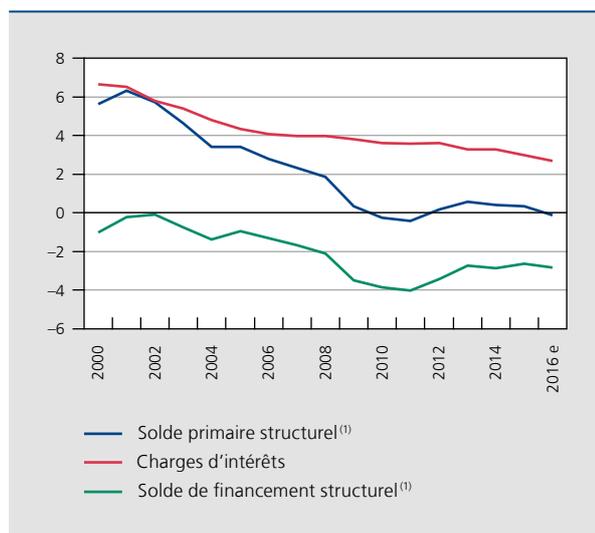
TABLEAU 17 SOLDE DE FINANCEMENT ET DETTE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)

	2000	2012	2013	2014	2015	2016 e
Recettes	49,0	51,6	52,7	52,0	51,3	50,9
Dépenses primaires	42,4	52,2	52,4	51,8	50,9	51,0
Solde primaire	6,6	-0,6	0,3	0,2	0,5	-0,1
Charges d'intérêts	6,7	3,6	3,3	3,3	3,0	2,7
Solde de financement	-0,1	-4,2	-3,0	-3,1	-2,5	-2,8
Dette publique	108,8	104,1	105,4	106,5	105,8	106,6

Sources: ICN, BNB.

GRAPHIQUE 60 TANT LE SOLDE PRIMAIRE STRUCTUREL QUE LE SOLDE DE FINANCEMENT STRUCTUREL SE SONT INSCRITS EN RETRAIT EN 2016

(pourcentages du PIB)



Sources : CE, ICN, BNB.

(1) Pour le calcul du solde primaire structurel et du solde de financement structurel, la composante cyclique est définie sur la base de la méthode de la CE.

Les objectifs budgétaires n'ont pas non plus été atteints en 2016

La politique budgétaire des États membres doit être conforme aux règles budgétaires européennes fixées par

le traité de Maastricht et par le pacte de stabilité et de croissance. La Belgique relève actuellement du volet préventif de ce pacte, mais il va sans dire qu'elle est tenue de respecter également les règles du volet correctif. En d'autres termes, son déficit budgétaire ne peut excéder la valeur de référence de 3 % du PIB et sa dette publique doit être ramenée à 60 % du PIB à un rythme satisfaisant.

En 2016, la Belgique n'est cependant pas parvenue à redresser son solde budgétaire structurel du minimum requis de 0,6 point de pourcentage du PIB. Le programme de stabilité d'avril 2016 tablait pourtant sur une telle évolution. L'amélioration structurelle réalisée en 2015 était d'ailleurs déjà demeurée largement inférieure à ce seuil.

En se fondant sur ses prévisions d'automne, la CE est parvenue à la conclusion que, en 2016, la Belgique courait le risque de dévier significativement de la trajectoire d'ajustement sur la voie de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), une exigence centrale du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Cet objectif consiste actuellement en un équilibre budgétaire structurel. Selon la CE, vu le risque d'écart significatif pour 2016, ce risque pourrait subsister durant les années 2016 et 2017 considérées conjointement. Cette conclusion demeure d'ailleurs inchangée s'il est tenu compte de l'incidence budgétaire directe de la crise des réfugiés et des mesures de sécurité supplémentaires, qui ont entraîné des dépenses additionnelles estimées à 0,2 % du PIB en 2016.

TABLEAU 18 NORMES EN MATIÈRE DE SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(objectifs des programmes de stabilité, sauf mention contraire; pourcentages du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde budgétaire nominal							
Avril 2013	-2,5	-2,0	-0,5	0,4			
Avril 2014		-2,1	-1,4	-0,4	0,6		
Avril 2015			-2,5	-2,0	-1,0	-0,2	
Avril 2016				-2,5	-1,4	-0,4	-0,2
Novembre 2016 (projet de budget)				-2,9	-1,7	-0,4	-0,3
<i>p.m. Réalisation</i>	-3,0	-3,1	-2,5	-2,8 e			
Solde budgétaire structurel							
Avril 2013	-1,8	-1,2	0,0	0,75			
Avril 2014		-1,4	-0,7	0,0	0,75		
Avril 2015			-2,0	-1,3	-0,6	0,0	
Avril 2016				-1,7	-0,8	0,0	0,0
Novembre 2016 (projet de budget)				-2,4	-1,1	0,0	0,0
<i>p.m. Réalisation</i>	-2,7	-2,9	-2,6	-2,8 e			

Sources : CE, ICN, SPF Budget et contrôle budgétaire, SPF Finances, BNB.

La Belgique est encore soumise, jusqu'à la fin de 2016, à la règle dite transitoire en matière de dette. Celle-ci implique une amélioration annuelle minimale du solde structurel permettant une diminution suffisamment rapide de l'endettement. D'après l'analyse que la CE a effectuée sur la base de ses prévisions d'automne, la Belgique aurait à première vue engrangé en 2016 des progrès insuffisants pour respecter la règle de la dette. Par voie de conséquence, la CE examinera dans un nouveau rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si, compte tenu de tous les facteurs pertinents, la Belgique respecte le critère de la dette.

Aucune amélioration structurelle des finances publiques n'ayant été enregistrée en 2016, l'effort requis pour parvenir à l'équilibre structurel a une nouvelle fois été reporté aux prochaines années. La tendance observée ces dernières années, à savoir le report continu des objectifs à une date ultérieure, s'est dès lors également poursuivie en 2016.

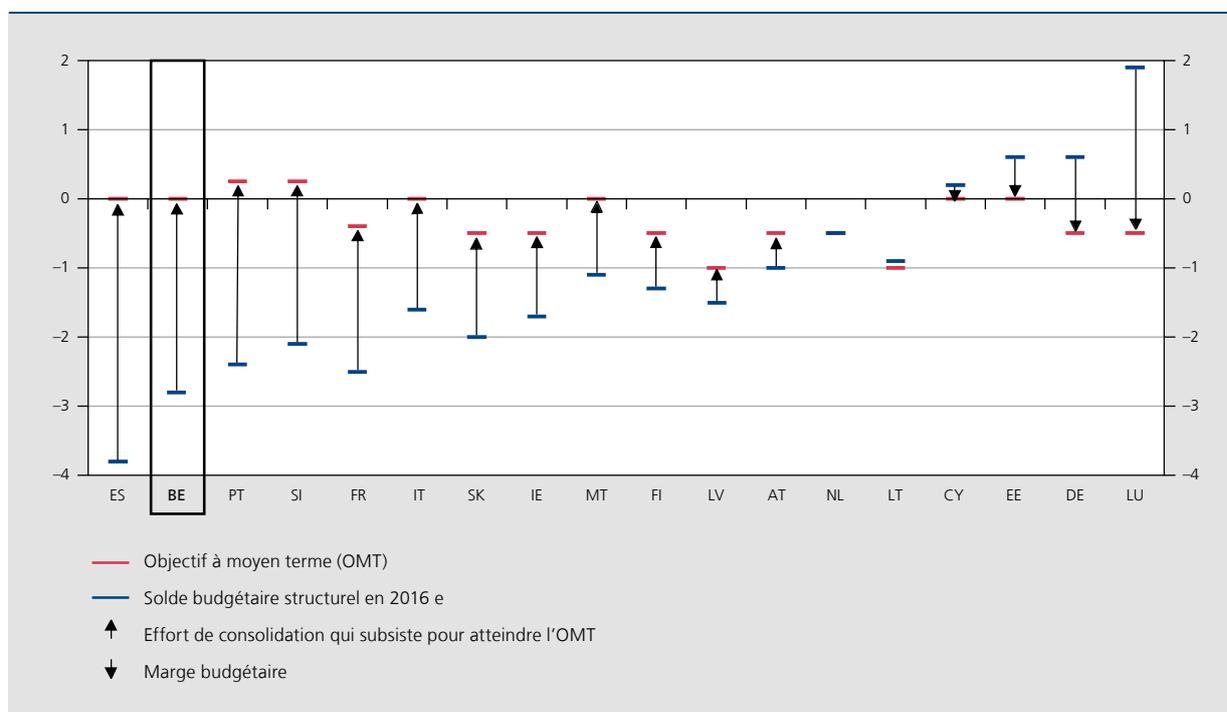
Un équilibre budgétaire structurel doit être atteint à moyen terme

Les pouvoirs publics se doivent de dégager des situations budgétaires saines et de les préserver en réduisant

résolument et durablement le déficit budgétaire jusqu'à parvenir à un équilibre structurel. En procédant de la sorte, la dette publique, qui dépasse pour l'heure toujours nettement le critère des 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht, devrait diminuer. Il s'agit d'une étape nécessaire afin de constituer des coussins pour l'avenir et de créer la marge nécessaire pour absorber les coûts du vieillissement. Ces coûts demeurent en effet considérables, même s'ils sont atténués par les mesures adoptées dans le cadre de la réforme des pensions.

La Belgique pourrait assurer la soutenabilité de ses finances publiques, à condition de se tenir au cadre budgétaire européen. Le respect de l'OMT constitue, comme évoqué précédemment, le cœur du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité d'avril 2016, la Belgique a revu cet objectif à la baisse, le ramenant d'un excédent structurel de 0,75 % du PIB à un équilibre structurel. Cet objectif vaut à partir de 2017 et est conforme, puisque plus ambitieux, à l'OMT minimal calculé par la CE. La révision de l'OMT a été rendue possible essentiellement par le repli des coûts estimés du vieillissement consécutivement à la réforme des pensions. Si la trajectoire vers un équilibre budgétaire structurel est suivie de façon constante, il se dégagera une marge budgétaire qui pourra

GRAPHIQUE 61 LA BELGIQUE DOIT ENCORE PROCÉDER À UNE AMÉLIORATION ASSEZ SENSIBLE DE SON SOLDE BUDGÉTAIRE STRUCTUREL POUR RÉALISER SON OBJECTIF À MOYEN TERME⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



Sources: CE, BNB.

(1) Le graphique présente des données relatives aux États membres de la zone euro, à l'exclusion de la Grèce. Aucun nouvel OMT n'a encore été défini pour ce pays, étant donné qu'il est soumis à un programme d'ajustement. Les pays ont été classés en fonction de l'ampleur de l'effort de consolidation à fournir.

être utilisée pour compenser les coûts liés au vieillissement. D'une part, les moyens dégagés par l'allégement des charges d'intérêts qui découle de la résorption plus rapide de la dette pourront être consacrés à ces dépenses. D'autre part, une fois que la dette aura été ramenée à un niveau nettement plus bas qu'actuellement, l'objectif d'un équilibre structurel pourra être quelque peu assoupli.

Selon les estimations, le solde budgétaire structurel de la Belgique en 2016 devrait consister en un déficit de 2,8 % du PIB. D'après les projections économiques établies en décembre 2016 par la Banque, il devrait revenir à 2,1 % du PIB en 2017 et se maintenir autour de ce niveau au cours des deux années suivantes. Pour réaliser l'objectif à moyen terme, il y a donc lieu d'améliorer considérablement ce solde. Sur la base des données de 2016, la Belgique doit consentir un effort plus important encore que tout autre pays de la zone euro, hormis l'Espagne. Plusieurs États, comme les Pays-Bas, la Lituanie, Chypre, l'Estonie, l'Allemagne et le Luxembourg, ont atteint, voire dépassé, leur OMT et jouissent donc d'une certaine marge budgétaire.

La dégradation du déficit se situe au niveau du pouvoir fédéral

La bonne gestion des deniers publics relève de la responsabilité de chaque autorité et, partant, de chaque sous-secteur. La sixième réforme de l'État, dont le volet budgétaire est pour l'essentiel entré en vigueur en 2015, a toutefois encore induit quelques transferts de compétences et de moyens y afférents en 2016. Ainsi, les infrastructures hospitalières ont été transférées de la sécurité sociale vers les communautés et les régions. Par ailleurs, une nouvelle diminution structurelle de 1,25 milliard

d'euros des transferts de recettes fiscales du pouvoir fédéral vers les communautés et les régions a été appliquée, comme le prévoit la loi spéciale du 6 janvier 2014, portant à 2,5 milliards la contribution des communautés et des régions à l'effort d'assainissement.

Dans ce contexte institutionnel, le rebond du déficit nominal de l'ensemble des administrations publiques belges s'explique par le seul alourdissement des comptes de l'Entité I, qui regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. Étant donné l'étiologie du besoin de financement de l'Entité II, qui rassemble les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux, l'Entité I est à elle seule responsable de la quasi-totalité du déficit de l'ensemble des administrations publiques.

Le déficit du pouvoir fédéral est passé de 2,4 % du PIB en 2015 à 2,7 % en 2016. La sécurité sociale a clôturé l'exercice sur un budget en équilibre. En dépit de leur contribution susvisée à l'assainissement, les communautés et les régions ont pu ramener leur déficit de 0,3 à 0,2 % du PIB. Les quatre principales entités fédérées, à savoir les Communautés flamande et française ainsi que les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, ont clôturé 2016 en déficit. Enfin, les pouvoirs locaux ont pu consolider le surplus de 0,1 % du PIB qu'ils avaient engrangé en 2015.

Une bonne coordination budgétaire interne est indispensable

Les nombreuses interactions budgétaires qui existent entre les différents niveaux de pouvoir appellent une coordination efficace et opérationnelle.

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

	2013	2014	2015	2016 e
Entité I	-2,6	-2,5	-2,3	-2,7
Pouvoir fédéral ⁽¹⁾	-2,5	-2,5	-2,4	-2,7
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,1	0,0
Entité II	-0,5	-0,5	-0,2	-0,1
Communautés et régions ⁽¹⁾	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2
Pouvoirs locaux	-0,2	-0,2	0,1	0,1
Total	-3,0	-3,1	-2,5	-2,8

Sources : ICN, BNB.

(1) Ces chiffres tiennent compte, à partir de 2015, des avances sur les additionnels régionaux à l'IPP, même s'il convient, d'après la méthodologie du SEC 2010, de considérer ces avances comme de pures transactions financières et de ne comptabiliser les additionnels régionaux qu'au moment de l'enrôlement. L'approche retenue ici correspond à celle suivie pour la formulation des objectifs budgétaires qu'on retrouve dans les recommandations de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances ou dans les programmes de stabilité.

À cet effet, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires organise et formalise cette coordination. Il prévoit que, dans le cadre de l'établissement des programmes de stabilité, les objectifs budgétaires annuels soient répartis, en termes nominaux et structurels, entre les différents sous-secteurs sur la base d'un avis de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances. Ce partage doit être approuvé formellement par une décision du Comité de concertation, organe réunissant le Premier ministre et les ministres-présidents des entités fédérées.

En 2016, comme en 2015, le Comité de concertation n'a pu s'accorder sur la répartition des objectifs budgétaires. Les communautés et les régions ont simplement pris acte de la répartition proposée par le pouvoir fédéral, qui prévoit un équilibre structurel pour l'ensemble des pouvoirs publics en 2018, ce qui correspond aussi à l'objectif à moyen terme que s'est fixé la Belgique. Un équilibre structurel est également mentionné dans le programme de stabilité pour les sous-secteurs. S'agissant des entités fédérées individuelles, le programme ne stipule ni de phasage précis ni d'objectifs pour 2016.

Des incertitudes découlant de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État ont pesé sur les concertations en 2015 et en 2016. Elles concernaient notamment le calcul des avances sur les additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques et le financement des compétences transférées en matière d'infrastructures hospitalières. Une fois ces problèmes résolus, des accords de coopération devraient être conclus entre les membres du Comité de concertation lors des discussions des prochaines moutures des programmes de stabilité. Cette préoccupation figure d'ailleurs dans les dernières recommandations que le Conseil de l'UE a adressées à la Belgique.

5.2 Les recettes ont continué de se replier

En 2016, les recettes des administrations publiques ont diminué de 0,4 point de pourcentage du PIB. La tendance baissière enregistrée ces dernières années s'est ainsi poursuivie. Ce recul s'explique par des mesures, mais également par des facteurs imprévus.

Les recettes provenant des prélèvements sur les revenus du travail se sont contractées de 0,9 point de pourcentage

TABLEAU 20 RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016 e
Recettes fiscales et parafiscales	44,3	45,2	45,0	44,5	44,0
Prélèvements applicables essentiellement aux revenus du travail	26,0	26,5	26,3	26,0	25,2
Impôt des personnes physiques ⁽²⁾	11,5	11,8	11,7	11,5	11,1
Cotisations sociales ⁽³⁾	14,5	14,7	14,5	14,5	14,0
Impôts sur les bénéficiaires des sociétés ⁽⁴⁾	3,0	3,1	3,2	3,4	3,6
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine ⁽⁵⁾	4,0	4,4	4,4	4,2	4,2
Impôts sur les biens et sur les services	11,3	11,2	11,1	10,9	11,1
dont:					
TVA	6,9	7,0	6,9	6,7	6,8
Accises	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2
Recettes non fiscales et non parafiscales ⁽⁶⁾	7,3	7,5	7,1	6,8	6,9
Recettes totales	51,6	52,7	52,0	51,3	50,9

Sources: ICN, BNB.

(1) Conformément au SEC 2010, les recettes de l'ensemble des administrations publiques n'incluent ni le produit des droits de douane que celles-ci transfèrent à l'UE, ni les recettes directement perçues par l'UE.

(2) Principalement le précompte professionnel, les versements anticipés, les rôles et les centimes additionnels à l'IPP.

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

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

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

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

du PIB, et ce presque entièrement en raison des mesures prises dans le cadre du tax shift figurant dans le tableau 21, suivant lesquelles les prélèvements sur le travail ont été fortement diminués dans le but de renforcer la compétitivité des entreprises, de promouvoir l'emploi et d'accroître le pouvoir d'achat des ménages. Une adaptation des barèmes d'imposition visant à soutenir le pouvoir d'achat, en particulier celui des salariés à faibles et à moyens revenus, et une majoration des frais professionnels forfaitaires déductibles ont entraîné un tassement de 0,3 point de pourcentage du PIB des recettes issues de l'impôt des personnes physiques (IPP). Les cotisations sociales, quant à elles, se sont infléchies de 0,5 point de pourcentage du PIB en raison de l'abaissement, à partir du 1^{er} avril 2016, du taux des cotisations patronales, dont 0,2 point de pourcentage du PIB a été financé par la limitation des subventions salariales sous la forme de versements réduits du précompte professionnel.

Les mesures prises dans le cadre du tax shift continueraient également de grever les recettes issues de l'IPP et les cotisations sociales au cours des prochaines années. Cet affaiblissement de la pression fiscale sur le travail est souhaitable, puisque ces charges comptent en Belgique parmi les plus lourdes de la zone euro. En effet, les dernières statistiques de la CE font apparaître que, en 2014, le taux

de prélèvement implicite sur le travail était supérieur de 8,3 points de pourcentage à la moyenne de la zone euro.

L'allègement des prélèvements sur le travail mis en œuvre en 2016 a en partie été compensé par un report vers des assiettes fiscales moins néfastes pour l'activité économique. Les impôts sur les biens et sur les services ont progressé de 0,1 point de pourcentage du PIB. Les recettes issues de la TVA se sont ainsi inscrites en légère hausse, principalement en raison de l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2015, du relèvement de la TVA sur la consommation d'électricité des ménages, qui a produit pleinement ses effets en 2016. En outre, les alourdissements successifs des accises sur le diesel, le tabac et l'alcool ont entraîné une augmentation, certes modeste, des revenus tirés des accises. Les mesures d'accroissement des recettes décidées jusqu'ici sont toutefois insuffisantes pour financer entièrement le glissement fiscal. Par conséquent, le tax shift explique en grande partie la baisse sensible du ratio des recettes enregistrée en 2016 et attendue pour les années à venir.

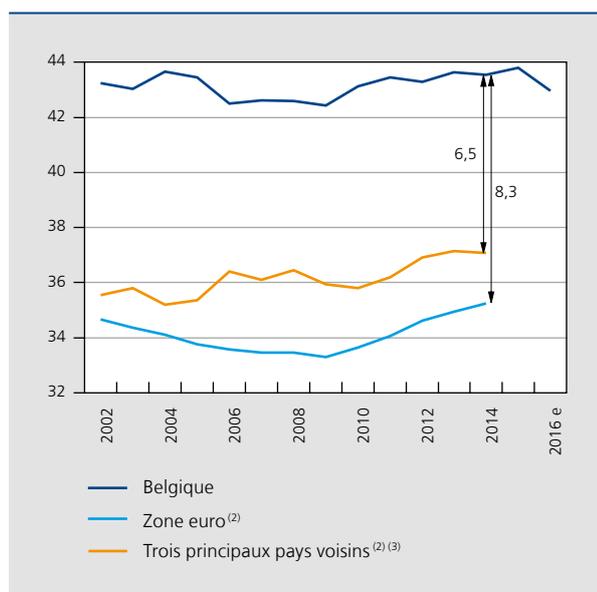
Les impôts sur les bénéfices des sociétés ont progressé de 0,2 point de pourcentage du PIB. Cette augmentation est notamment attribuable au recouvrement d'avantages fiscaux accordés aux entreprises par les pouvoirs publics au moyen du système de décisions fiscales anticipées relatives aux bénéfices excédentaires (*excess profit rulings*), ces avantages ayant été considérés comme des aides d'État illégales par la CE. Par ailleurs, la réduction du taux de référence pour la déduction des intérêts notionnels, celui-ci étant couplé à la chute du taux sur les obligations de l'État belge à dix ans, a exercé un effet ascendant sur l'impôt des sociétés à percevoir.

Les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine se sont pratiquement stabilisés. En effet, l'incidence du relèvement, de 25 à 27%, du taux normal du précompte mobilier en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 a été compensée par une baisse de rendement due à la faiblesse des taux d'intérêt. En outre, la possibilité pour les PME de créer des réserves de liquidation sur lesquelles elles s'acquittent d'un prélèvement de 10% au titre de l'impôt des sociétés entraîne une contraction des recettes sur le précompte mobilier, ce dernier n'étant plus dû en cas de cessation de la société.

Les mesures prises par les communautés et les régions ont contribué à une hausse de leurs recettes fiscales de l'ordre de 0,1 point de pourcentage du PIB. Ceci est dû en grande partie à la réforme de la cotisation au Fonds de l'énergie (Energiefonds) en Région flamande, qui correspond à un prélèvement annuel par raccordement au réseau électrique. Le produit est destiné, notamment, à résorber la dette historique accumulée par les gestionnaires du réseau de

GRAPHIQUE 62 LES PRÉLÈVEMENTS SUR LE TRAVAIL SONT ÉLEVÉS EN BELGIQUE

(taux de prélèvement implicite sur le travail⁽¹⁾, pourcentages des coûts salariaux)



Sources : CE, BNB.

(1) Défini comme l'ensemble des prélèvements sur les revenus du travail versés aux administrations publiques, divisé par la masse salariale. Calculé sur la base des comptes nationaux.

(2) Moyennes non pondérées.

(3) France, Allemagne et Pays-Bas.

TABLEAU 21 PRINCIPALES MESURES FISCALES ET PARAFISCALES ⁽¹⁾

(millions d'euros, différences par rapport à l'année précédente)

	2014	2015	2016 e	
			Total	dont: Tax shift
Total des mesures fiscales	209	-434	984	356
Mesures fiscales structurelles	318	-21	989	356
Pouvoir fédéral et sécurité sociale	298	-103	551	356
Impôt des personnes physiques	-56	-492	-1 643	-1 680
Impôt des sociétés	100	82	226	339
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine	131	50	493	460
Impôts sur les biens et sur les services	123	257	1 475	1 237
Communautés et régions et pouvoirs locaux	20	82	438	n.
Mesures non récurrentes	-109	-413	-5	n.
dont:				
Régularisation fiscale	488	-837	-276	n.
Accords fiscaux et décisions de justice	-159	174	-25	n.
Contribution du secteur de l'énergie pour les sites non utilisés	0	0	120	n.
Impôt de liquidation	0	-367	-124	n.
Droits d'enregistrement:				
effet d'anticipation de la réforme du bonus logement	150	-150	0	n.
<i>Excess profit rulings</i>	0	0	500	n.
Mesures relatives aux cotisations sociales ⁽²⁾	-285	-174	-2 011	-1 872
Total	-76	-608	-1 027	-1 516
<i>p.m. Pourcentages du PIB</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>

Sources: Documents budgétaires, BNB.

(1) Il s'agit généralement de l'incidence des mesures telle que présumée dans les documents budgétaires. Celle-ci peut différer de l'incidence finale.

(2) Y compris, en 2016, 764 millions d'euros de réduction des cotisations sociales financée par la diminution des subventions salariales sous la forme de versements réduits du précompte professionnel.

distribution dans le cadre du financement des énergies renouvelables. L'adaptation des droits de donation dans toutes les régions et un système de bonus logement moins généreux en Région wallonne et en Région flamande ont également concouru à la hausse de leurs recettes fiscales.

Les recettes non fiscales et non parafiscales se sont accrues de 0,1 point de pourcentage du PIB, principalement sous l'effet de la taxe kilométrique pour les poids lourds instaurée par les régions.

5.3 La baisse des dépenses a marqué le pas

La tendance à la modération des dépenses primaires qui s'était esquissée ces dernières années a été moins

manifeste en 2016. Le ratio des dépenses rapportées au PIB est ainsi demeuré quasiment inchangé. En termes nominaux, les dépenses ont donc évolué à un rythme similaire à celui de l'expansion de l'activité économique.

Les gouvernements issus des élections de mai 2014 ont pris de nombreuses mesures d'économie en vue de ralentir l'évolution des dépenses primaires. Le pouvoir fédéral entend comprimer sensiblement ses frais de fonctionnement, ce qui passe notamment par une réduction de l'emploi public et par une diminution des achats de biens et de services. Le saut d'index opéré en 2015 répondait également à cette volonté. La croissance des dépenses de sécurité sociale est pour sa part tempérée par une série de mesures dont l'objectif est de freiner, entre autres, la progression du coût des soins de santé. À l'instar du niveau fédéral, les communautés et les régions ont elles

TABLEAU 22 DÉPENSES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(déflatées par le déflateur du PIB; pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

	2012	2013	2014	2015	2016 e	Moyenne 2000-2015
Niveau observé ⁽¹⁾	52,2	52,4	51,8	50,9	51,0	47,4
1. Croissance réelle observée	2,9	0,3	0,5	-0,4	1,6	2,6
2. Influence des facteurs non récurrents ou budgétairement neutres ⁽²⁾	1,1	-1,4	0,3	-0,3	0,3	0,0
3. Influence des facteurs conjoncturels ⁽²⁾	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
4. Effet de l'indexation ^{(2),(3)}	0,3	0,6	-0,4	0,0	0,3	0,0
5. Croissance réelle corrigée (1 - 2 - 3 - 4)	1,4	1,0	0,6	0,0	1,0	2,6

Sources: DGS, ICN, BNB.

(1) Pourcentages du PIB.

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

(3) Effet découlant de l'écart entre l'indexation effective (ou théorique pour les années 2015 et 2016, en raison du saut d'index) des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part. Les autres effets qui résultent de décalages entre l'inflation mesurée par le déflateur du PIB et l'évolution des facteurs-prix influençant les autres catégories de dépenses, qu'ils soient liés aux mécanismes d'indexation ou à une évolution différente des prix de certaines catégories de dépenses, ne font, quant à eux, pas l'objet d'une correction, faute, notamment, d'informations suffisantes.

aussi décidé de procéder à des économies, notamment en matière de subsides. Enfin, les pouvoirs locaux ont également dû prendre des mesures de restriction pour maintenir leurs finances saines.

En 2016, plusieurs facteurs imprévus sont toutefois venus contrecarrer la politique d'assainissement des finances publiques par le biais des dépenses. Parmi ceux-ci figurent les efforts exceptionnels, de l'ordre de 0,2 % du PIB, consentis à la fois en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme et pour gérer l'afflux de demandeurs d'asile. Divers éléments non récurrents ont par ailleurs alourdi les dépenses. Il s'agit notamment de remboursements d'impôts à Ethias et à Elia à la suite de décisions de justice, ainsi que de la recapitalisation par Dexia de sa filiale Dexia Crédit Local. En outre, le décalage entre l'indexation des prestations sociales et des rémunérations du secteur des administrations publiques, d'une part, et l'inflation, d'autre part, a également soutenu la croissance des dépenses primaires. À l'inverse, la conjoncture a exercé un effet légèrement bénéfique sur les dépenses primaires, en contribuant à la baisse des allocations de chômage.

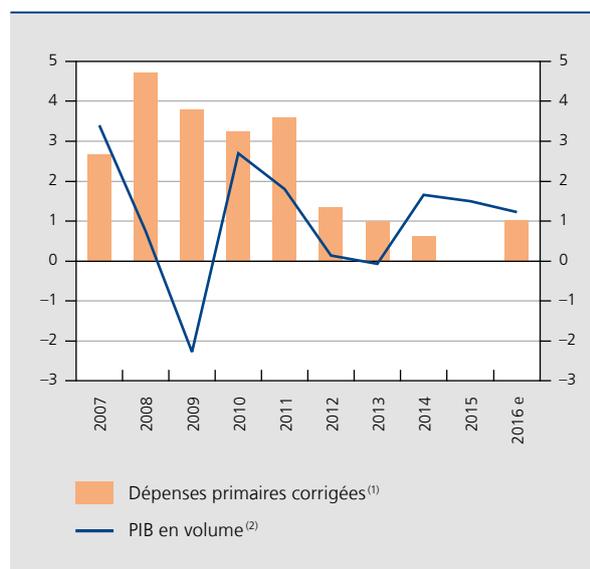
Corrigées pour tenir compte tant des facteurs temporaires que de l'incidence conjoncturelle et du décalage entre l'inflation et l'indexation, les dépenses primaires réelles ont grimpé de 1 % en 2016, soit un taux de progression qui, à l'instar de ceux des années précédentes, reste contenu et inférieur à la croissance du PIB en volume.

Les rémunérations des travailleurs du secteur des administrations publiques représentent un quart des dépenses

primaires, soit 12,4 % du PIB en 2016. Ce ratio reflète le niveau comparativement élevé de l'emploi public en Belgique. Près de 850 000 personnes travaillent dans l'ensemble

GRAPHIQUE 63 DÉPENSES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET PIB

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



Sources: ICN, BNB.

(1) Dépenses primaires déflatées par le déflateur du PIB et corrigées de l'incidence des facteurs conjoncturels, non récurrents et budgétairement neutres, ainsi que de l'effet de l'indexation. Ce dernier est l'effet découlant de l'écart entre l'indexation effective (ou théorique pour les années 2015 et 2016, en raison du saut d'index) des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part.

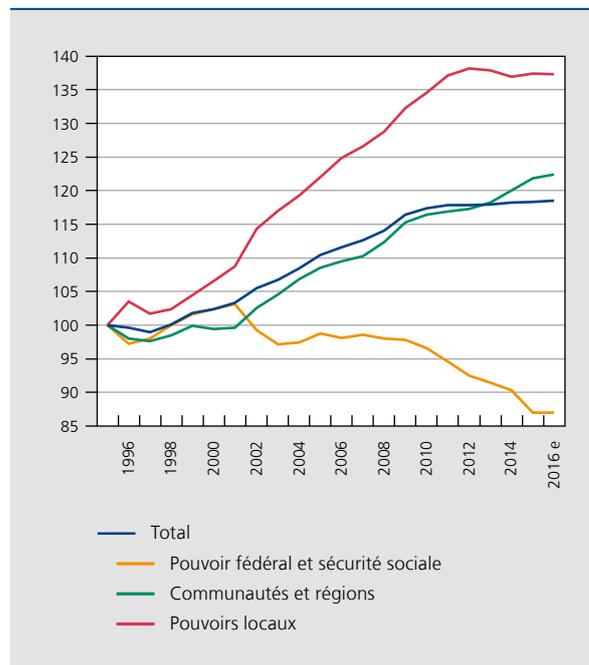
(2) Données corrigées des effets de calendrier.

des administrations publiques; 45 % de ces effectifs sont occupés dans les communautés et les régions, 37 % auprès des pouvoirs locaux et à peine 18 % auprès de l'administration fédérale et de la sécurité sociale. Cette répartition a sensiblement varié au fil du temps puisqu'elle a notamment été influencée par la distribution des compétences entre les sous-secteurs des administrations publiques. Cela avait surtout été le cas dans la foulée de la réforme de l'État de 1988 et, dans une moindre mesure, de la réforme des polices de 2001. Les autres réformes de l'État ont donné lieu à des transferts de fonctionnaires plus limités. Dans l'ensemble, l'emploi public a enregistré une croissance vigoureuse entre 2000 et 2010. Ce n'est que depuis 2011 que le nombre total de fonctionnaires est relativement stable.

S'agissant de 2016, outre l'emploi, d'autres déterminants de la masse salariale des administrations publiques ont évolué de manière atone. Il en va ainsi des hausses salariales conventionnelles et de la dérive des salaires, quasiment nulles. En revanche, les rémunérations ont été indexées en milieu d'année, à la suite du franchissement de l'indice pivot en mai. En raison du saut d'index opéré en 2015, la précédente adaptation des salaires de la fonction publique à l'évolution des prix remontait au début de l'année 2013. Au total, la part dans le PIB des rémunérations des travailleurs du secteur public s'est rétrécie de 0,1 point de pourcentage par rapport à 2015.

GRAPHIQUE 64 EMPLOI PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

(moyennes annuelles, indices 1995 = 100)



Sources: ICN, BNB.

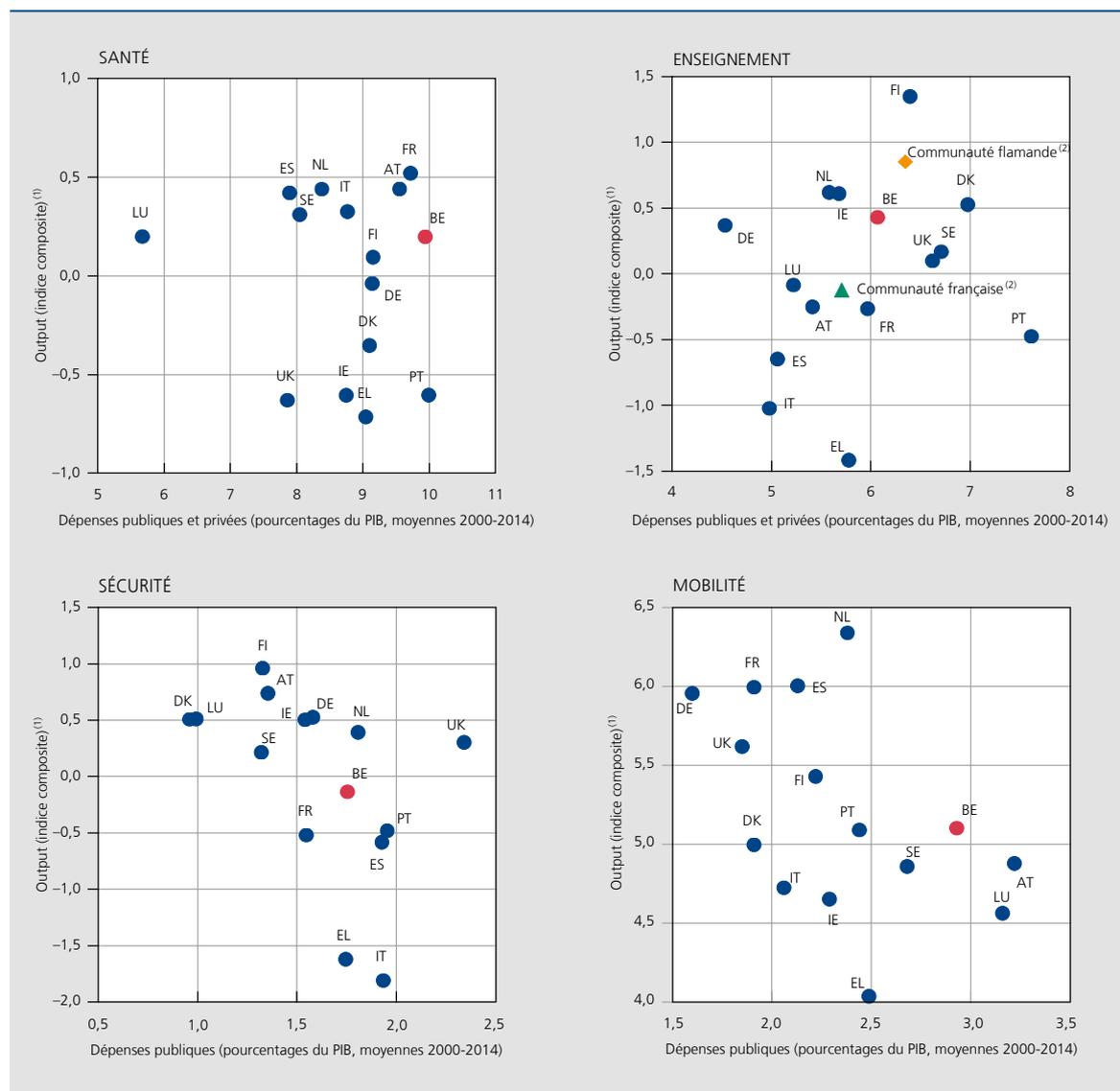
Encadré 6 – Améliorer l'efficacité des administrations publiques

L'efficacité se définit par la capacité d'obtenir les meilleurs résultats qui soient en mettant en œuvre aussi peu de ressources que possible. La recherche de l'efficacité est une nécessité pour le secteur des administrations publiques. Elle consiste à améliorer les services rendus à la collectivité ou à réduire les dépenses publiques, voire à poursuivre ces deux objectifs simultanément.

L'analyse de l'efficacité des administrations publiques est une entreprise malaisée, en particulier lorsqu'il s'agit de mesurer l'output. En effet, les informations sur la qualité des prestations font souvent défaut. Par ailleurs, comme les services publics sont par définition non marchands, ils ne font pas l'objet d'une fixation des prix qui permettrait de quantifier objectivement leur valeur. Des indicateurs pertinents peuvent néanmoins être identifiés pour certaines fonctions. C'est notamment le cas pour l'action publique en matière de santé, d'enseignement, de sécurité et de mobilité. Ces différents indicateurs peuvent être combinés en un indice composite par fonction. Ainsi, l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile ou l'accessibilité des soins figurent parmi ceux retenus en matière de santé. Pour ce qui est de l'éducation, les scores des élèves aux tests PISA de l'OCDE sont pris en compte, de même que, par exemple, la part de la population détenant un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur. En matière de sécurité, l'indice repose uniquement sur des résultats d'enquêtes, notamment quant à l'impartialité perçue du système judiciaire ou quant à la proportion de répondants qui se disent victimes d'agressions ou de vols. L'output de la fonction mobilité est quant à lui approximé sur la base d'un indice composite relatif aux infrastructures de transport (route, rail, eau, air) publié par le Forum économique mondial (World Economic Forum – WEF). Cet encadré tente d'évaluer l'efficacité relative de la Belgique dans ces quatre fonctions par rapport à celle des autres pays d'Europe occidentale.

L'input, en revanche, peut assez simplement être mesuré sur la base des dépenses consenties. Les données utilisées pour établir cette comparaison proviennent de la classification COFOG (Classification of the Functions of Government) des comptes nationaux, qui répartit les dépenses publiques par fonction. Toutefois, dans certains domaines, une partie non négligeable des dépenses sont assumées par les ménages, sans qu'il soit possible d'isoler les contributions respectives des dépenses publiques et privées dans le résultat final. Pour ne pas biaiser l'analyse, il est alors opportun de confronter à l'output obtenu l'ensemble des dépenses consenties. Dans cette optique, les dépenses des administrations publiques sont ainsi complétées par celles des ménages issues de la classification COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose). Par ailleurs, les dépenses sont considérées sur la

EFFICIENCE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Sources: CE, WEF, BNB.

- (1) À l'exception de la fonction « mobilité », dont l'output est tiré d'une enquête du WEF, les indices composites élaborés pour mesurer l'output sont inspirés de ceux proposés dans Eugène, B. (2008), *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: A Belgian case study*, NBB Working Paper 138, septembre.
- (2) Les indicateurs utilisés pour la comparaison internationale n'étant pas tous disponibles au niveau des Communautés flamande et française, les résultats pour celles-ci sont estimés de manière approximative sur la base des résultats de l'enquête PISA 2015 pour l'output et sur la base d'une estimation des dépenses par élève en 2012 pour les inputs.

base de moyennes établies sur les 15 dernières années, étant donné que les résultats actuels sont typiquement attribuables aux dépenses consenties sur une période relativement longue. De ce fait, toute inflexion récente dans l'évolution des dépenses, sous l'effet de la grande récession et de la crise de la dette en Europe, ainsi que des mesures prises dans leur foulée par les pouvoirs publics, par exemple, est quelque peu diluée dans l'input mesuré.

La Belgique obtient d'assez bons résultats en matière de santé. Ce score tient notamment à la qualité des infrastructures de santé et à la satisfaction générale des bénéficiaires de soins de santé, mais aussi au faible temps d'attente requis pour obtenir un rendez-vous médical. Cet output élevé s'obtient cependant au prix de dépenses particulièrement importantes, puisque seul un autre pays dépense davantage sur le plan de la santé.

En matière d'enseignement, ce sont l'Allemagne et la Finlande que l'analyse désigne comme les pays les plus performants parmi tous ceux qui ont été examinés. Les pays d'Europe méridionale affichent des niveaux de dépenses très variés, mais leurs résultats sont au final les moins bons. La Belgique se situe assez près de la ligne reliant les pays comparativement efficaces, dans une posture intermédiaire: les dépenses et les résultats y sont inférieurs à ceux de la Finlande, tandis qu'ils sont supérieurs à ceux de l'Allemagne. La Belgique se positionne au-dessus de la moyenne en ce qui concerne la part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur, mais dans la moyenne pour ce qui est de la proportion de personnes titulaires d'un diplôme du secondaire. En Belgique, les résultats diffèrent nettement entre les communautés. D'après l'enquête PISA évaluant les acquis scolaires, les élèves de la Communauté flamande obtiennent un score supérieur à celui de leurs homologues de la Communauté française.

En matière de sécurité, la Belgique occupe de nouveau une position intermédiaire dans le classement, puisque sept pays font preuve d'une plus grande efficacité: ils engrangent de meilleurs résultats tout en dépensant moins. Le Danemark et la Finlande se révèlent être les pays les plus efficaces sur le plan de l'ordre et de la sécurité, talonnés par l'Autriche et le Luxembourg. La France et le Royaume-Uni enregistrent des résultats comparables à ceux de la Belgique en termes d'efficacité, mais en opérant des choix radicalement différents: moins de dépenses et moins de résultats pour la France, plus de dépenses et plus de résultats pour le Royaume-Uni. Enfin, les pays d'Europe méridionale figurent en queue de peloton.

L'efficacité des dépenses publiques en matière de mobilité est plutôt médiocre en Belgique. D'importantes ressources sont consacrées à cette fonction, mais pour un résultat moyen. L'Autriche et le Luxembourg sont encore moins efficaces que la Belgique, laquelle est, en termes tant de dépenses que de qualité, moins performante que l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Finlande. Les autres pays dépensent moins que la Belgique, mais ils affichent aussi de moins bons résultats.

La Belgique n'apparaît jamais dans le groupe des pays les plus efficaces, mais elle ne fait pas davantage partie de ceux qui sont considérés comme les moins efficaces. Ses performances sur le plan de l'efficacité peuvent donc être qualifiées de moyennes. Ce constat se rapproche des résultats de l'enquête de 2015 du WEF, dont les répondants attribuaient à la Belgique le même niveau d'efficacité qu'à la France, devant les pays d'Europe méridionale mais derrière le reste de l'Europe des Quinze.

En Belgique, les administrations publiques recèlent donc un indéniable potentiel de gains d'efficacité, et ce dans chacune des quatre fonctions étudiées. La nature des gains d'efficacité à rechercher diffère toutefois selon les fonctions.

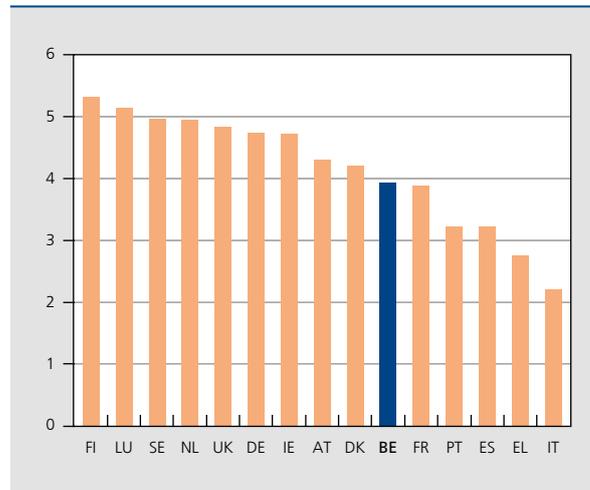
La maîtrise des dépenses doit s'envisager sur le plan des soins de santé, une fonction dans laquelle la Belgique obtient de bons résultats. En l'occurrence, le défi consisterait à contenir la tendance haussière des dépenses sans affecter la qualité des soins. Malheureusement, l'analyse n'est pas en mesure de fournir la recette à appliquer. Tout au plus constate-t-on que c'est au niveau des hôpitaux que les dépenses sont comparativement les plus élevées en Belgique.

Pour des fonctions comme l'enseignement et la mobilité, il devrait être possible d'améliorer les résultats de l'action publique sans alourdir le budget alloué. Ici encore, la méthode à mettre en œuvre pour atteindre de meilleures



EFFICIENCE GLOBALE DES POUVOIRS PUBLICS

(évaluée par les répondants sur une échelle allant de 1 à 7, enquête menée en 2015)



Source: WEF (Global Competitiveness Report).

performances sort du cadre de la présente analyse. Il est toutefois permis d'esquisser l'une ou l'autre piste en examinant la composition des dépenses dans les pays les plus efficaces. Sous cet angle, les données suggèrent que, en matière de mobilité, il y aurait peut-être lieu d'envisager d'augmenter les dépenses d'investissement tout en limitant les frais de fonctionnement et les subsides y afférents.

Dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, la Belgique pourrait être pénalisée par des facteurs ne relevant pas de son contrôle, comme sa situation géographique centrale propice aux trafics en tous genres. Dans cette hypothèse, il semble délicat de confronter ses performances à celles de pays très différents. Quoi qu'il en soit, des gains d'efficience sont certainement possibles à cet égard.

Ces prochaines années, la plus grande efficience de l'action des pouvoirs publics devrait en tout état de cause constituer un objectif-clé pour tous les niveaux de pouvoir en Belgique. Tout d'abord, pour concrétiser cet objectif, il convient d'adopter une approche structurelle permettant d'analyser l'éventail des missions des pouvoirs publics et d'opérer des choix. Ensuite, il faut examiner quel niveau de pouvoir est le mieux à même de s'acquitter de ces missions; il y a en effet lieu d'éviter les chevauchements et de viser des économies d'échelle. Enfin, il convient de tendre vers l'organisation la plus adéquate du fonctionnement des différents services publics, notamment en optimisant les applications informatiques et en simplifiant les procédures. Les réformes éventuellement nécessaires doivent être envisagées dans une perspective à long terme et être mises en œuvre rigoureusement.

Les autres catégories de dépenses courantes se sont inscrites en hausse en 2016. Les achats de biens et de services ont, à l'instar des rémunérations, été soutenus par le surcroît de dépenses en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme. Ces dépenses exceptionnelles ont annihilé l'effet des mesures d'économie définies précédemment par le gouvernement fédéral, lesquelles prévoyaient notamment une réduction structurelle des crédits

de fonctionnement. Les subventions aux entreprises ont également sensiblement augmenté par rapport à l'année précédente. En Région flamande, cet accroissement est imputable, entre autres, au versement du Fonds de l'énergie en faveur des gestionnaires du réseau de distribution. Les transferts courants ont eux aussi progressé, à la suite, entre autres, du relèvement temporaire de la contribution de la Belgique au budget de l'UE.

Les investissements consentis en 2016 représentaient toujours, à 2,4% du PIB, une faible part des dépenses des administrations publiques. Ce ratio reste inférieur au niveau observé en moyenne dans l'UE. Par ailleurs, il compense à peine l'amortissement des investissements publics réalisés dans le passé. Dès lors, les investissements nets, qui reflètent l'évolution du stock de capital, sont demeurés quasiment nuls. Étant donné que la formation brute de capital fixe contribue largement à renforcer le potentiel de croissance de l'économie, les initiatives visant à la favoriser sont les bienvenues.

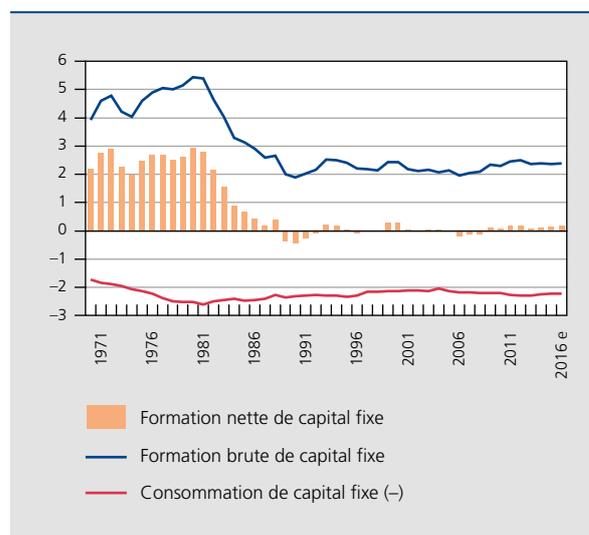
Les prestations sociales, qui constituent près de la moitié des dépenses primaires, sont restées inchangées par rapport au PIB. Cette stabilisation masque néanmoins des tendances diverses au sein des branches de la sécurité sociale. La hausse des dépenses relatives aux indemnités de maladie-invalidité demeure préoccupante, même si elle a été moins vive en 2016 que les années précédentes. À l'inverse, les dépenses de chômage se sont inscrites en baisse pour la troisième année de suite, un mouvement à mettre sur le compte d'une dynamique favorable sur le marché du travail, mais aussi de diverses mesures d'économie venues circonscrire le droit aux allocations.

Le vieillissement démographique fait grimper les dépenses de pensions

Depuis quelques années, le vieillissement de la population transparaît dans l'évolution des dépenses publiques. Cette tendance est appelée à se poursuivre au cours des prochaines décennies. Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) prévoit ainsi dans son rapport de 2016 que les dépenses totales liées aux pensions et aux soins de santé s'alourdiront de 4 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2060. L'ensemble des autres prestations sociales devraient se contracter de 1,8 point de pourcentage du PIB, étant entendu que ce sont surtout les dépenses relatives aux indemnités de chômage et aux allocations familiales qui devraient s'inscrire en retrait. Il importe dès lors de brider l'augmentation des dépenses de pensions et de soins de santé pour préserver la soutenabilité des finances publiques et assurer la viabilité de la protection sociale à long terme.

Depuis 2011, le nombre de retraités a enflé, affichant une progression annuelle de l'ordre de 1,5 à un peu plus de 2%, alors que la hausse avait encore été très limitée durant la première décennie qui avait suivi le tournant du siècle. Les dépenses publiques liées aux pensions se sont ainsi accrues, passant de 9,3% du PIB en 2010 à 10,3% en 2016. Pour cette dernière année, ces dépenses ont grimpé de 3,7% en termes nominaux. Il va sans dire que l'incidence du vieillissement complique la résorption du déficit budgétaire.

GRAPHIQUE 65 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS COMPENSENT À PEINE LA DÉPRÉCIATION
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

Au vu du vieillissement, le gouvernement fédéral a, lors de son entrée en fonction en octobre 2014, annoncé un train de mesures destinées à approfondir la réforme du système des pensions. Cette réforme, qui vise en substance à maintenir les travailleurs plus longtemps en emploi, doit comprimer les dépenses de pensions, augmenter l'emploi et soutenir l'activité économique. En 2015, le gouvernement avait déjà adopté une série de mesures importantes. Ainsi, l'âge légal de la pension avait été relevé, tandis que les conditions de départ anticipé à la retraite avaient été renforcées, que le nombre de personnes pouvant prétendre à une pension de survie avait été limité et que le bonus de pension avait été supprimé. Le gouvernement a par ailleurs approuvé plusieurs adaptations ciblant les pensions de la fonction publique, de même qu'il a durci les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du système de chômage avec complément d'entreprise.

En 2016, le gouvernement a lancé une série de démarches visant à poursuivre l'adaptation des régimes de pension. Ces mesures portent notamment sur l'harmonisation, entre les trois régimes de pension, de la bonification pour diplôme dans le calcul de la pension, sur la suppression des tantièmes et régimes préférentiels liés aux pensions de la fonction publique, sur l'instauration d'une pension mixte dans le secteur public (contractuel/fonctionnaire) et sur la réforme de la pension pour inaptitude des fonctionnaires. Les modalités d'application de ces propositions n'ont toutefois pas encore été concrétisées et font toujours l'objet de discussions entre les différentes parties

GRAPHIQUE 66 SOINS DE SANTÉ, MALADIE-INVALIDITÉ, CHÔMAGE ET REVENU D'INTÉGRATION

(données déflatées par le déflateur du PIB; pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)



Sources : Documents budgétaires, ICN, BNB.

(1) Dépenses corrigées de l'effet de l'indexation, découlant de l'écart entre l'indexation effective (ou théorique pour les années 2015 et 2016, en raison du saut d'index) des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part.

concernées. Par ailleurs, le Comité national des pensions a été chargé de préparer un certain nombre de réformes. Il doit se pencher sur la prise en compte de la pénibilité du travail dans le calcul des droits à la pension, sur la possibilité d'établir un régime de pension à temps partiel et sur l'instauration d'un système à points pour la pension.

Les dépenses de soins de santé doivent être maintenues sous contrôle

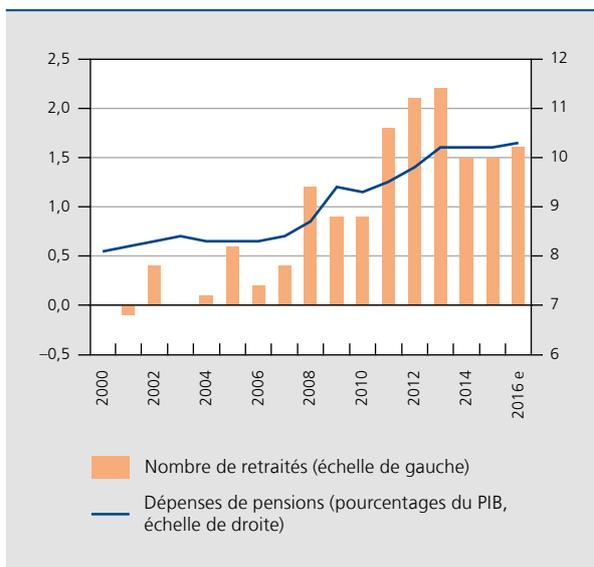
Les dépenses publiques de soins de santé seront influencées dans les décennies à venir par les besoins supplémentaires associés à la population grandissante des personnes âgées. Les besoins en matière de soins de santé s'amplifieront en effet, sous l'influence, notamment, de la demande d'aménagements spéciaux pour le diagnostic et le traitement de certaines affections et maladies propres à cette classe d'âge. Il convient toutefois de noter que

le vieillissement n'est qu'un des facteurs expliquant le gonflement des dépenses de soins de santé, qui sont également entraînées à la hausse par la demande, liée au bien-être, et donc ascendante, de soins de santé et par l'augmentation des coûts des traitements, liée entre autres aux rapides avancées technologiques.

Les dépenses publiques de soins de santé au sens strict (définition des comptes nationaux) se sont établies à 7 % du PIB en 2016. Leur alourdissement reste modéré au regard du rythme d'accroissement robuste qui était enregistré il y a quelques années encore. Les dépenses sont demeurées contenues grâce aux nouvelles mesures d'économie, telles la non-indexation des honoraires dans le secteur médical en 2016 et l'instauration d'un mécanisme dit *patent cliff*, qui signifie que l'intervention pour les médicaments dont le brevet a expiré diminue immédiatement et significativement.

GRAPHIQUE 67 LE NOMBRE DE RETRAITÉS S'INSCRIT EN NETTE HAUSSE DEPUIS QUELQUES ANNÉES

(pourcentages de variation annuelle, sauf mention contraire)



Sources : ICN, Service fédéral des Pensions, BNB.

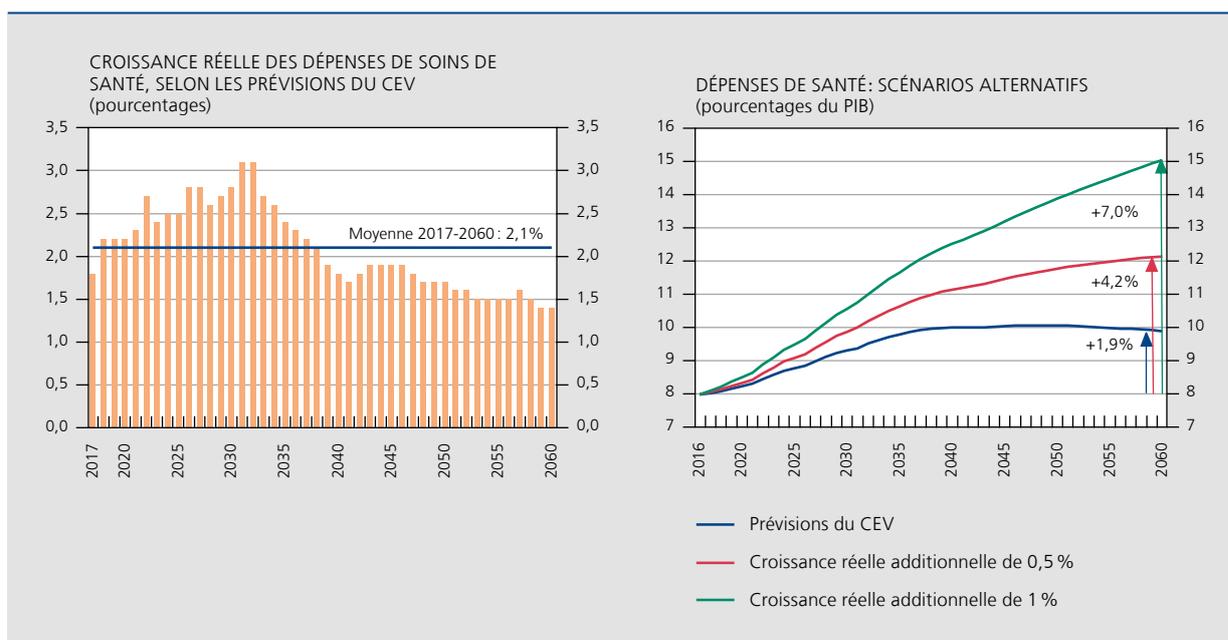
D'après les prévisions du CEV, les dépenses de soins de santé au sens large afficheront un taux de progression réel moyen de 2,1 % sur la période 2017-2060, tandis que la croissance

économique potentielle s'élèverait à 1,6% en moyenne durant ce même laps de temps. Par conséquent, les dépenses devraient rebondir de 1,9 point de pourcentage du PIB d'ici la fin de cet horizon temporel. Si les dépenses de soins de santé venaient à enfler plus rapidement qu'escompté, les coûts liés au vieillissement grimperaient considérablement. Ainsi, une hausse des dépenses de 2,6 ou de 3,1 % par an renforcerait leur effet, qui ressortirait à 4,2 points de pourcentage du PIB dans le premier cas et à 7 points de pourcentage du PIB dans le second. Il importe dès lors d'exercer un contrôle strict sur l'évolution des dépenses de soins de santé.

Les taux très bas, voire négatifs, ont induit une nouvelle contraction des charges d'intérêts

Les charges d'intérêts ont continué de s'alléger en 2016, reculant de 0,3 point de pourcentage du PIB. Dans la mesure où le taux d'endettement ne s'est pas encore infléchi, cette évolution est, comme en 2015, intégralement imputable au repli du taux d'intérêt implicite. Celui-ci, qui est calculé en rapportant le montant des charges d'intérêts à l'encours de la dette à la fin de l'année précédente, reste orienté à la baisse aussi longtemps que les taux du marché payés sur les nouvelles émissions demeurent inférieurs aux taux des titres et emprunts de la dette publique arrivés à échéance. Tel a encore été le cas en 2016. À court terme, les taux négatifs enregistrés tout au long de l'année ont permis à l'État d'être rémunéré pour emprunter à moins

GRAPHIQUE 68 DÉPENSES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SOINS DE SANTÉ AU SENS LARGE (1)



Sources : CEV, BNB.

(1) Définition utilisée par le CEV pour les dépenses publiques de soins de santé dans son rapport annuel de 2016. Celle-ci inclut, outre les soins de santé au sens des comptes nationaux, d'autres rubriques, notamment la plupart des autres prestations sociales en nature et le Fonds flamand d'assurance-soins.

d'un an en émettant des certificats de trésorerie. À moyen terme, le Trésor a également pu émettre des obligations linéaires à cinq ans assorties d'un coupon négatif. Les rendements des obligations de référence à dix ans ont fluctué sous le seuil de 1% tout au long de 2016. Ils se sont réduits durant la première moitié de l'année, retombant à un plancher de 0,15% en moyenne au mois d'août, avant de remonter au quatrième trimestre.

5.4 La tendance haussière du taux d'endettement ne s'est pas encore infléchie

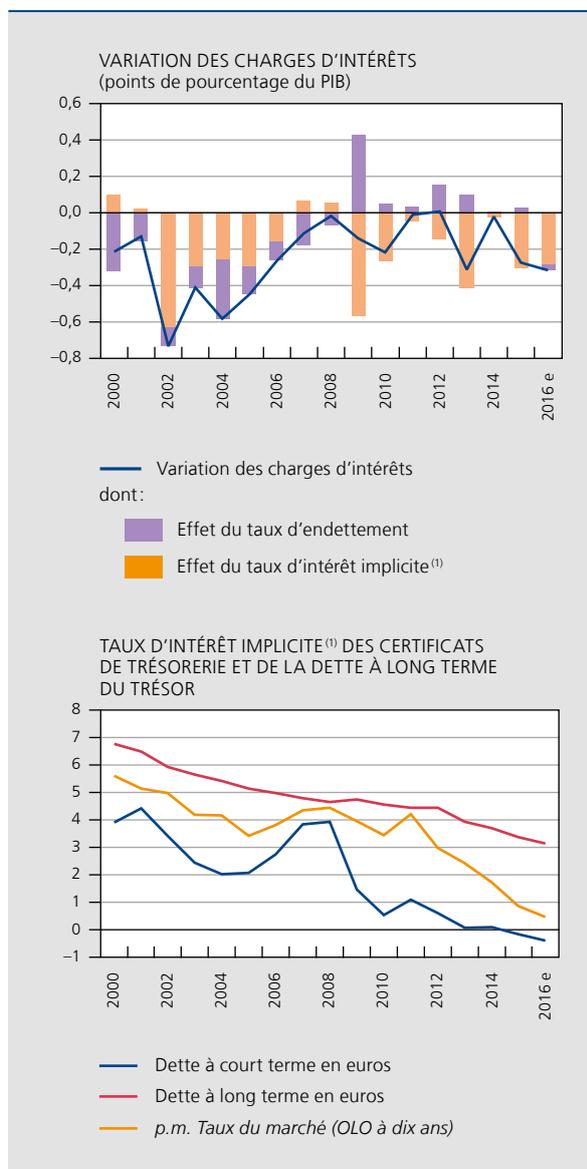
À la fin de 2016, la dette publique belge avait grimpé à 106,6% du PIB. La Belgique n'est donc toujours pas parvenue à enrayer la montée du taux d'endettement qui s'est amorcée en 2008, après l'éclatement de la crise financière. Dans la zone euro, en revanche, le taux d'endettement décroît depuis 2015.

La dynamique intérêts-croissance a pourtant été favorable en 2016. La progression nominale du PIB a en effet été supérieure au taux implicite sur la dette publique pour la première fois depuis 2011, ce qui a automatiquement fait refluer la dette publique exprimée en pourcentage du PIB. Cet effet a toutefois été partiellement contrebalancé par le léger déficit budgétaire primaire.

Cela étant, l'accentuation du taux d'endettement tient intégralement à des facteurs exogènes, qui influent sur la dette mais pas sur le solde de financement. Ainsi, la dette publique a été grevée par la progression des prêts octroyés dans le cadre de la politique en matière de logement social. Les impôts déjà enrôlés mais non encore encaissés, tout comme les engagements de pension découlant de la reprise antérieure de fonds de pension d'entreprises, ont également exercé un effet haussier. De plus, la gestion de la dette a, elle aussi, contribué à l'alourdissement de l'endettement. De fait, les swaps de taux d'intérêt et d'autres produits dérivés conclus à l'automne de 2014 afin de pouvoir émettre en 2015 et en 2016 des obligations souveraines aux conditions d'intérêt alors en vigueur ont généré des coûts. En outre, les paiements d'intérêts sur la base de caisse ont été supérieurs à ceux imputés sur la base des transactions, qui servent de référence pour les charges d'intérêts dans les comptes des administrations publiques. Cette situation provient du fait que le taux facial du coupon des obligations émises ces dernières années était supérieur au taux d'intérêt du marché. Par voie de conséquence, un effet baissier équivalent aux primes d'émission s'exerce sur la dette au cours de l'année d'émission, la valeur d'émission des titres excédant leur valeur nominale. Cet effet s'annihile cependant

GRAPHIQUE 69 LA BAISSÉ DES CHARGES D'INTÉRÊTS EST IMPUTABLE À UNE NOUVELLE DIMINUTION DU TAUX IMPLICITE

(pourcentages, sauf mention contraire)



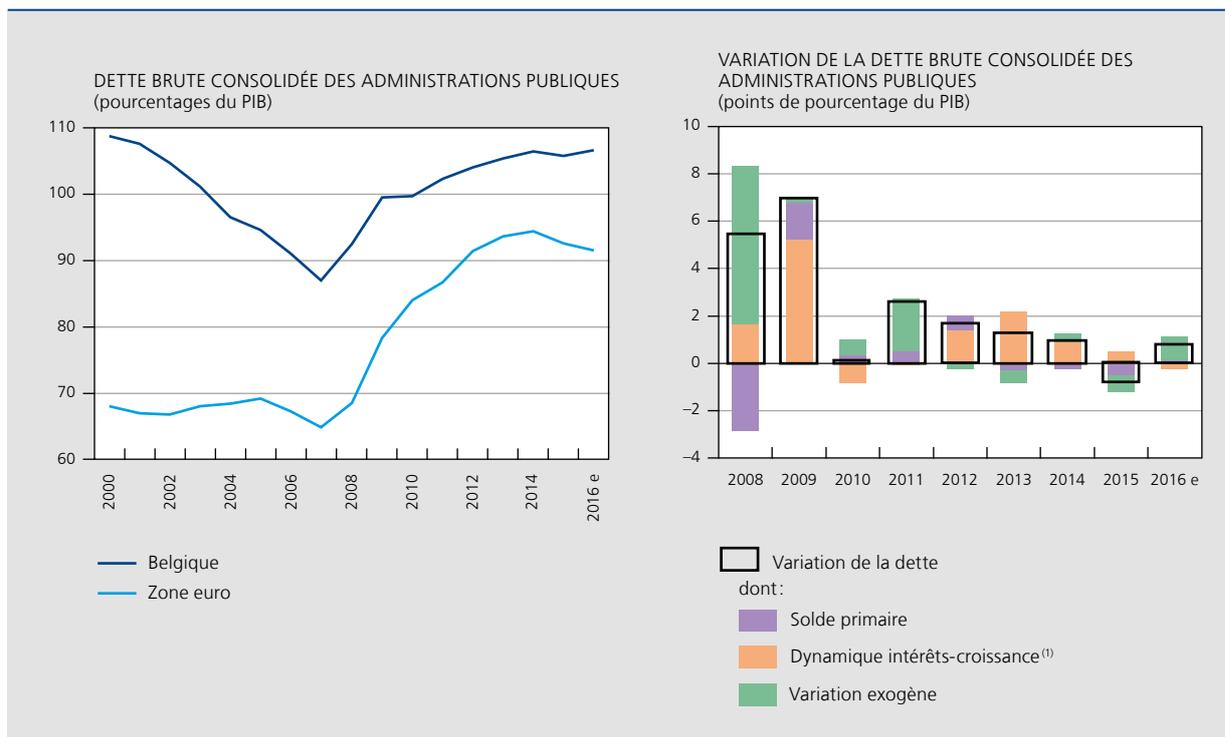
Sources: ICN, SPF Finances, BNB.

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

progressivement au fil des paiements de coupons plus élevés. En 2016, des primes d'émission considérables ont encore été réalisées, tempérant quelque peu l'effet haussier des autres facteurs liés à la gestion de la dette.

Afin d'imprimer une trajectoire descendante durable au taux d'endettement, il convient de dégager des excédents primaires substantiels de manière prolongée. D'après les calculs de la CE, la Belgique aurait dû redresser son solde structurel de 2,6% du PIB en 2016 pour satisfaire au

GRAPHIQUE 70 LE TAUX D'ENDETTEMENT EST REPARTI À LA HAUSSE EN 2016



Sources : CE, ICN, BNB.

(1) Écart entre le taux implicite sur la dette et la croissance nominale du PIB, multiplié par le rapport entre la dette à la fin de l'année précédente et le PIB de la période considérée.

critère de la dette – qui consiste à resserrer d'un vingtième par an l'écart entre le taux d'endettement actuel et la norme des 60 %. De ce point de vue également, il est crucial de parvenir à un équilibre structurel.

La durée moyenne de la dette publique s'est une nouvelle fois allongée

C'est de loin le pouvoir fédéral qui, avec 85 % environ, s'arrogue la majeure partie de la dette publique belge. En 2016, le solde brut à financer par l'État fédéral s'est établi à 43,5 milliards d'euros, soit un montant un peu plus élevé que l'année précédente. La dette à moyen et à long termes échéant en 2016 a certes été moindre, mais le déficit de financement en termes de caisse s'est sensiblement creusé.

Plus encore que les deux années précédentes, les besoins de financement ont surtout été satisfaits au travers de l'émission d'OLO. Près de 90 % des OLO émises en 2016 ont été assorties d'une échéance de dix ans au moins; des obligations ont notamment été placées pour une durée de 50 ans. Ce faisant, le Trésor est parvenu à ancrer le bas niveau du taux d'intérêt des titres publics sur une longue période. Si le volume des certificats de trésorerie – des titres de créance à court terme – a progressé de 1,2 milliard d'euros, il est demeuré faible au regard des volumes émis pendant la crise financière. De manière générale, la durée moyenne du portefeuille de dettes a augmenté pour la septième année d'affilée, passant à 8,7 ans, alors qu'elle était encore inférieure à six ans en 2009.

TABLEAU 23 BESOINS ET MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

(milliards d'euros)

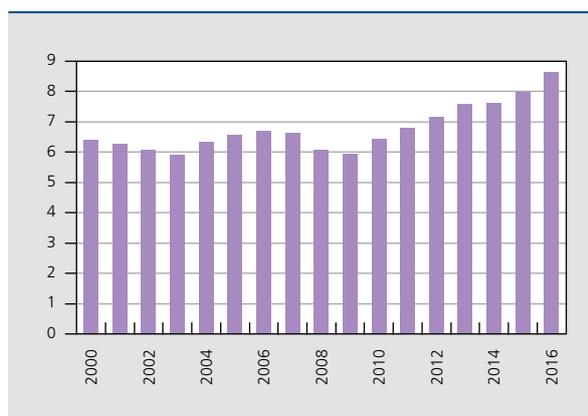
	2014	2015	2016
Solde brut à financer	38,2	41,0	43,5
Besoins bruts de financement	32,9	37,0	38,5
Déficit (+) ou excédent (-) budgétaire ⁽¹⁾	10,5	9,0	12,6
Dettes à moyen et à long termes échéant dans l'année	22,4	28,0	25,9
En euros	22,4	28,0	25,9
En devises	0,0	0,0	0,0
Rachats et échanges (titres échéant l'année suivante ou ultérieurement)	5,3	4,0	5,0
Autres besoins de financement	0,0	0,3	0,0
Moyens de financement	35,7	40,7	42,3
Obligations linéaires (OLO)	31,8	35,6	37,6
Bons d'État et autres	3,8	5,1	4,7
Variation nette de la dette à court terme en devises	0,0	0,0	0,0
Variation de l'encours des certificats de trésorerie	1,8	-1,1	1,2
Variation nette des autres dettes à court terme en euros et des actifs financiers	1,4	1,4	0,1

Source : SPF Finances.

(1) Le solde budgétaire est établi sur la base de caisse et tient compte, entre autres, des opérations financières qui ne figurent pas dans le solde de financement des administrations publiques, dont le calcul, conformément au SEC 2010, s'effectue sur la base des transactions.

GRAPHIQUE 71 POURSUITE DE L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE MOYENNE DE LA DETTE PUBLIQUE

(durée moyenne de la dette publique fédérale, en années)



Source : SPF Finances.