



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

**EXECUTION DU PROGRAMME DE STABILITE
EN 2003**

MARS 2004

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	4
AVANT-PROPOS	6
SYNTHESE	9
1. Principales conclusions au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics.....	9
1.1 Objectifs du Programme de stabilité 2003-2005 et principales réalisations	9
1.2 Incidences conjoncturelles et évaluation de l'évolution des soldes primaires structurels	11
1.3 Evolutions en matière de recettes et dépenses primaires	12
1.4 Evolutions des charges d'intérêt et du taux d'endettement	13
1.5 Réalisations belges et comparaisons européennes	14
2. Principales évolutions au niveau des deux grandes entités et de leurs sous-secteurs.....	15
2.1 Répartition des objectifs entre Entités	15
2.2 Réalisations au niveau de l'Entité I.....	15
2.2.1 Au niveau de l'ensemble consolidé de l'entité I.....	15
2.2.2 Au niveau de ses sous-secteurs (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale).....	16
2.3 Principales conclusions au niveau de l'Entité II.....	17
3. Conclusions générales.....	18
TEXTE INTEGRAL	20
1. Evolutions globales.....	20
1.1 Les principales lignes de force du Programme de stabilité 2003-2005	20
1.2 Respect des objectifs en 2003.....	22
1.3 Les incidences cycliques et non-récurrentes sur les soldes budgétaires 2003 ...	24
1.4 Les réalisations dans une perspective internationale	27
1.4.1 En matière de soldes budgétaires.....	27
1.4.2 Résultats budgétaires (soldes de financement) 2003 par rapport aux objectifs des programmes de stabilité	29
1.4.3 Comparaisons européennes en matière de taux d'endettement.....	29
2. Principales évolutions au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics.....	31
2.1 Evolutions du solde de financement et du solde primaire	31
2.2 Réalisations détaillées de l'ensemble des pouvoirs publics	32
2.2.1 Evolution des recettes	32
2.2.2 Evolution des dépenses primaires.....	34
2.2.3 Evolution des charges d'intérêt	35
2.2.4 Evolution du taux d'endettement et principaux déterminants	37
3. Evolutions au niveau des entités et des sous-secteurs	41
3.1 Evolutions au niveau de l'Entité I et de ses sous-secteurs.....	41
3.1.1 Principales évolutions au niveau de l'Entité I	41
3.1.2 Principales évolutions au niveau du Pouvoir fédéral	44
3.1.3 Principales évolutions au niveau de la Sécurité sociale	46
3.2 Evolutions au sein de l'Entité II et de ses sous-secteurs.....	48
3.2.1 Principales évolutions au sein de l'Entité II	48

3.2.2	Principales évolutions au niveau consolidé des Communautés	
	et Régions (C&R)	49
3.2.3	Principales évolutions au niveau des Pouvoirs locaux	51
4.	Annexe.....	52

LISTE DES ABREVIATIONS

AMECO	Annual Macro-Economic Data
APU	Administrations publiques
BCE	Banque Centrale Européenne
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
CCC	Contribution complémentaire de crise
CE	Commission européenne
C&R	Communautés et Régions
CREDIBE	Ex-OCCH
DLU	Déclaration libératoire unique
EPRT	Entreprises publiques de radio-télévision
EUROSTAT	Office Européen de Statistiques
FADELS	Fonds d'Amortissement des Emprunts du Logement Social
ICN	Institut des Comptes Nationaux
IPP	Impôt des Personnes Physiques
ISBL	Institutions sans but lucratif
ISOC	Impôt des sociétés
LSF	Loi spéciale de Financement
OCCH	Office central de crédit hypothécaire
OCPP	Octrois de crédits et prises de participations
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
RNB	Revenu national brut
SEBC	Système européen de Banques centrales
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux
SECU	Sécurité sociale
SNCB	Société Nationale de Chemins de fer Belges
SNCI	Société nationale de crédit à l'industrie
SQS	Sociétés et quasi-sociétés
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Universal Mobile Telecommunications systems

Les Membres de la Section :

Monsieur P. VAN ROMPUY, Président

Madame M. DE WACHTER

Monsieur J.-P. PAUWELS

Monsieur G. QUADEN

Représentants de la Banque nationale de Belgique

Monsieur B. JURION

Représentant du Ministre des Finances

Monsieur J.-P. ARNOLDI

Monsieur D. HEREMANS

Monsieur G. RAYP

Monsieur R. DESCHAMPS

Madame D. MEULDERS

Monsieur M. BIENSTMAN

Madame D. JANSSEN

Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Observateurs :

Messieurs H. BOGAERT

G. DE SMET

C. HELLEBRANDT, représentant de la Communauté germanophone

Le Secrétariat :

Madame C. SPINNOY

Messieurs L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT

AVANT-PROPOS

Fin 2002, le Gouvernement belge, conformément aux dispositions du Pacte, a adopté un programme actualisé de stabilité (2003-2005), explicitant les lignes de forces et les objectifs de sa politique budgétaire pour les années concernées, et surtout en fait pour l'année 2003, dernière année de la législature alors en cours. La Section est par ailleurs chargée d'établir, dans le courant des mois de février-mars, un avis relatif au respect des objectifs du programme de stabilité, au cours de l'année écoulée.

Le présent Avis compare les réalisations budgétaires estimées pour 2003 aux objectifs fixés dans ce Programme de stabilité 2003-2005 de novembre 2002. Il ne se contente cependant pas de la seule comparaison des objectifs et réalisations pour l'année 2003. Il tente aussi de resituer les évolutions budgétaires sous-jacentes au cours des dernières années écoulées par rapport aux objectifs plus structurels et de moyen terme de la politique budgétaire, à savoir la poursuite du désendettement public et la constitution progressive de surplus budgétaire en vue de faire face dans de meilleures conditions au choc socio-démographique et budgétaire lié au vieillissement. Dans cette optique, cet Avis cherche à identifier les facteurs divers – conjoncturels, non-récurrents et discrétionnaires – permettant d'analyser les déterminants des résultats obtenus ainsi que les évolutions observées en matière de finances publiques (soldes budgétaires, taux d'endettement). La synthèse regroupe les principales analyses et conclusions de la Section.

L'évaluation des réalisations 2003 est basée, comme les années précédentes, sur les estimations de la Banque nationale de Belgique (BNB) qui ont servi de base au Rapport annuel de cette institution. En ce qui concerne les années antérieures à 2003, les chiffres sont directement dérivés des Comptes des administrations publiques tels qu'ils ont été publiés en juin 2002 par l'Institut des Comptes nationaux (ICN).

Les soldes de financement présentés ici sont donc définis selon la méthodologie SEC95. Il convient de relever que ce concept de déficit diffère marginalement de celui utilisé dans les Programmes de stabilité ainsi qu'au plan budgétaire, où le concept utilisé est celui retenu par la Procédure de Déficit Excessif. La différence entre les deux définitions se situe au niveau du traitement des swaps d'intérêts.

Par ailleurs, suite à la notification officielle favorable d'EUROSTAT quant au traitement statistique à réserver en termes SEC95 à la reprise du fonds de pension de Belgacom, les recettes non-fiscales correspondantes ont bien été intégrées dans les comptes provisoires pour 2003.

La présentation de ces données a cependant, comme les années précédentes, été adaptée ici sur trois points afin de mieux correspondre aux concepts de dépenses et recettes publiques effectives.

1. Dans cette logique, les chiffres présentés par la Section ne tiennent pas compte des « cotisations sociales imputées », et ce pour éviter tout double comptage correspondant en dépenses primaires (1).
2. Les recettes non-fiscales par contre sont majorées pour inclure les recettes de cessions d'actifs corporels et incorporels comptabilisées en système SEC95 comme des dépenses négatives en capital. Les dépenses primaires en capital sont symétriquement « brutées » d'un montant correspondant.
3. Les recettes fiscales (TVA et autres) transférées à l'Union européenne, non prises en compte en système SEC95, sont intégrées ici en recettes comme en dépenses primaires (transferts courants au Reste du Monde), et ce pour permettre d'évaluer l'évolution de l'ensemble de la pression fiscale et parafiscale ainsi que pour éviter les biais liés aux modifications éventuelles dans le mode et la structure de financement des Institutions européennes (entre recettes fiscales transférées et transferts budgétaires sous forme de « contribution RNB »).

Il résulte de ces divers ajustements techniques que globalement, en pourcentage du PIB, tant le niveau des recettes que celui des dépenses sont inférieurs d'un certain pourcentage aux niveaux correspondants qui sont publiés dans le Rapport annuel de la Banque nationale de Belgique ou dans les tableaux de synthèse publiés par l'ICN dans les Comptes des pouvoirs publics. Ces corrections sont évidemment parfaitement neutres au niveau des soldes primaires et de financement.

La Section attire de plus l'attention sur le caractère encore provisoire de ces données, les comptes publics officiels pour l'année écoulée n'étant publiés qu'en juin 2004. De plus, la marge d'erreur statistique relative à ces données est supérieure pour les divers sous-secteurs analysés que pour l'ensemble consolidé des pouvoirs publics.

La synthèse regroupe les principales conclusions du présent Avis. Le texte intégral en lui-même comporte trois parties.

La première partie analyse les évolutions estimées au niveau de l'ensemble consolidé des pouvoirs publics, principalement en matière de soldes budgétaires et de taux d'endettement. Elle les replace dans leur contexte macro-économique et financier et les resitue comparativement aux évolutions enregistrées dans d'autres pays européens ainsi qu'en moyenne dans l'Euro-zone.

1 Les dépenses primaires liées aux cotisations sociales imputées sont en effet sinon comptabilisées deux fois : une fois au titre de rémunérations publiques (cotisations imputées incluses), une seconde fois au titre de prestations sociales (pensions et allocations familiales du secteur public essentiellement) liées à ces cotisations imputées.

La seconde partie traite plus en détails des déterminants des évolutions enregistrées, au niveau de l'ensemble consolidé des pouvoirs publics, en matière de recettes publiques, de dépenses primaires, de charges d'intérêts et de taux d'endettement.

La troisième et dernière partie analyse respectivement les réalisations des Entités I et II et de leurs deux principaux sous-secteurs respectifs. On y vérifie notamment dans quelle mesure chaque niveau de pouvoir a contribué à la réalisation des objectifs fixés globalement et par grande entité.

SYNTHESE

Le présent avis évalue les réalisations budgétaires 2003 par rapport aux objectifs fixés dans le Programme de stabilité 2003-2005. Comme les années précédentes, cette évaluation ne se limite pas à la seule comparaison des réalisations et des objectifs. Elle aborde également les évolutions sous-jacentes et/ou de moyen terme et analyse l'évolution structurelle des recettes et des dépenses, ainsi que les déterminants du rythme de désendettement. L'Avis tente aussi de resituer ces évolutions budgétaires sous-jacentes par rapport aux objectifs plus structurels et de moyen terme de la politique budgétaire, à savoir le financement des allègements entrepris des prélèvements sur le facteur travail, la poursuite du désendettement public et la constitution progressive de surplus budgétaire en vue de faire face dans de meilleures conditions au prochain choc socio-démographique et budgétaire lié au vieillissement.

1. Principales conclusions au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics

1.1 Objectifs du Programme de stabilité 2003-2005 et principales réalisations

Dans le Programme de stabilité 2003-2005 adopté en novembre 2002, le gouvernement belge s'était engagé, au départ d'une situation d'équilibre budgétaire en 2002, à maintenir cet équilibre budgétaire en 2003. Ce nouvel objectif tenait ainsi lieu et place de l'objectif d'un surplus budgétaire de 0,5% de PIB tel que précédemment fixé (Programme de stabilité 2002-2005 de novembre 2001) sur base d'une forte reprise conjoncturelle alors anticipée dès 2002 et surtout en 2003.

Tableau 1
Objectifs comparés de soldes de financement et hypothèses de croissance associées.

	Croissance réelle du PIB escomptée dans les Programmes de stabilité respectifs						Croissance cumulée 2001-2003
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Déc. 2000	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	7,5%
Nov. 2001	4,0%	1,1%	1,3%	3,0%	2,5%	2,4%	5,4%
Nov. 2002		0,8%	0,7%	2,1%	2,5%	2,5%	3,6%
Nov. 2003		0,6%	0,7%	0,9%	1,8%	2,8%	2,3%
Objectifs de soldes de financement, en % du PIB							Ev. 2000-03
Déc. 2000	-0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%
Nov. 2001	0,1%	0,0%	0,0%	0,5%	0,6%	0,7%	0,4%
Nov. 2002	0,1%	0,5%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	-0,1%
Nov. 2003	0,1%	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%
Réalisations	0,1%	0,5%	0,0%	0,2%			

Dans le Programme 2003-2005, cette révision à la baisse des objectifs en matière de solde de financement se fondait alors sur le constat d'une conjoncture nettement dégradée, sur les années 2001-2002, ainsi que de perspectives de croissance pour 2003 revues en nette baisse comparativement aux estimations encore optimistes ayant servi de base à la fixation en novembre 2001 des objectifs de ce Programme de stabilité 2002-2005.

Le Programme de stabilité 2003-2005 était en effet fondé sur l'hypothèse d'une croissance réelle de 2,1% en 2003, soit un chiffre nettement en-dessous de l'hypothèse de 3% encore retenue en novembre 2001, mais un chiffre qui s'avérera à nouveau finalement largement au-delà des réalisations effectivement observées (1,1% seulement selon les estimations récentes de la BNB).

D'après les données encore provisoires disponibles à la mi-février 2004, un léger excédent, de l'ordre de 0,2% du PIB, aurait été atteint en 2003 en matière de solde de financement de l'ensemble des administrations publiques (APU). Ceci dépasse favorablement l'objectif visé d'équilibre budgétaire, et peut être considéré comme un résultat appréciable compte tenu de l'atonie conjoncturelle persistante effectivement enregistrée pour la troisième année consécutive en 2003, ainsi que comparativement aux dérives budgétaires persistantes observées dans une majorité de pays de l'Euro-zone.

Tableau 2
Comparaison des principaux objectifs et de leurs réalisations

en % du PIB

	2002	2003		
	Réalisations	Objectifs (°)	Réalisations est. mars 2004	Ecart
Entité I.				
Solde primaire	5,6%	4,8%	5,0%	0,2%
Charges d'intérêts	5,6%	5,1%	5,1%	0,0%
Solde de financement	0,0%	-0,3%	-0,1%	0,2%
Entité II.				
Solde primaire	0,5%	0,7%	0,8%	0,1%
Charges d'intérêts	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Solde de financement	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%
Ensemble des Pouvoirs publics				
Solde primaire	6,1%	5,5%	5,8%	0,3%
Charges d'intérêts	6,1%	5,6%	5,6%	0,0%
Solde de financement	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Taux d'endettement brut	106,1%	102,3%	100,7% (°°)	-1,6%

(°) Programme de stabilité 2003-2005 (Tableau n°3).

(°°) Des révisions méthodologiques et des informations plus récentes, non incorporées ici, ont été très récemment (1^{er} mars) communiquées par l'ICN à EUROSTAT en la matière, aboutissant à une nouvelle estimation de 100,5% de PIB en 2003.

En termes de surplus primaire global, on enregistre certes en 2003 une érosion limitée de 0,3% de PIB par rapport à l'année 2002. Ce résultat obtenu en 2003 correspond néanmoins à un écart favorable apparent de 0,3% de PIB par rapport à l'objectif fixé (soit un surplus de 5,8% de PIB comparativement à l'objectif visé d'un surplus primaire de 5,5% de PIB).

1.2 Incidences conjoncturelles et évaluation de l'évolution des soldes primaires structurels

Ce résultat meilleur que prévu n'a cependant pu être atteint que grâce à l'apport de recettes non-fiscales exceptionnelles et non-récurrentes particulièrement conséquentes en 2003, à savoir notamment et principalement les recettes liées à la reprise des actifs du fonds de pension de Belgacom, à concurrence de 5 milliards d'euros ou 1,9% de PIB. Même en tenant compte symétriquement d'un certain nombre de dépenses non-récurrentes qui ont négativement affecté les résultats budgétaires 2003, à concurrence d'environ 0,5% de PIB (2), le solde net de ces opérations non-récurrentes et exceptionnelles est resté favorable et peut être estimé à un montant de 1,4% de PIB environ en 2003.

En dehors des incidences de ces facteurs non-récurrents, le déficit budgétaire sous-jacent peut être ainsi estimé à 1,2% de PIB environ, soit une détérioration de 1% de PIB par rapport au solde 2002 corrigé pour les incidences non-récurrentes.

A l'inverse, le solde budgétaire 2003 a de nouveau été affecté négativement par une conjoncture nettement moins bonne qu'anticipé. La croissance réelle 2003, de l'ordre de 1,1% selon les estimations récentes de la BNB, a ainsi de nouveau été inférieure de près de moitié à ce qui avait été escompté en automne 2002 lors de l'adoption du Programme de stabilité 2003-2005 pour la Belgique (soit 2,1%). On peut ainsi évaluer à 0,4 ou 0,5% de PIB environ en 2003 l'incidence budgétaire défavorable de cette conjoncture à nouveau peu favorable.

Corrigée de ces divers facteurs cycliques et/ ou non-récurrents, la détérioration sous-jacente du solde primaire « structurel » (3) de l'ensemble des Administrations publiques belges peut être ainsi évaluée en 2003 à 1,1% de PIB environ (4), faisant suite à des détériorations plus limitées de 0,2 et 0,4% de PIB respectivement en 2001 et 2002.

2 Il s'agit principalement de l'augmentation des paiements à la Poste, imputé à concurrence d'un montant net de 200 millions d'euros (en SEC95), ainsi que d'une opération de « funding » anticipé de la SNCB pour un montant de 1,05 milliard d'euros (0,4% de PIB).

3 C'est-à-dire corrigé pour les incidences cycliques totales ainsi que les incidences des opérations budgétaires non-récurrentes

4 Ce résultat est aussi à mettre en perspective avec la détérioration de 0,5% de PIB du solde primaire structurel qui était prévue pour 2003 dans le Programme de stabilité sous revue.

L'essentiel de cette impulsion expansive cumulée de 1,6% de PIB en trois ans (2000-2003) peut être attribué à une réduction discrétionnaire des prélèvements obligatoires à concurrence de 1,1% de PIB environ, et pour la partie résiduelle (environ 0,5% de PIB en 3 ans) à un rythme de croissance du volume des dépenses primaires agrégées, hors dépenses de chômage et hors transferts à l'UE, sensiblement plus rapide en moyenne que la croissance tendancielle estimée de l'économie, soit environ 2% l'an (5).

1.3 Evolutions en matière de recettes et dépenses primaires

L'année 2003 aura été marquée par la poursuite et la montée en puissance de l'application des décisions prises au niveau fédéral en matière d'allègement de la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail. Si le ratio des recettes publiques effectives a encore progressé en 2003 par rapport à 2002, à concurrence de 0,8% de PIB, ce n'est cette fois que grâce à l'apport considérable (+1,9% de PIB) des recettes non-fiscales sus-mentionnées issues du transfert des actifs du fonds de pensions de Belgacom.

Le ratio de la pression fiscale et parafiscale globale pour sa part, après avoir encore progressé en 2002 de 0,4% de PIB du fait de l'incidence à la hausse d'effets de composition (6) substantiels, ainsi que du fait de l'impact statistique sur ce ratio, à concurrence de 0,2% de PIB, de l'intégration des Entreprises publiques de radiotélévision dans les comptes publics, s'est inversé à la baisse en 2003 en reculant de pas moins de 0,8% de PIB par rapport à 2002, et ce principalement sur les revenus du travail (-0,6% de PIB).

En matière des dépenses primaires au contraire, on a assisté en 2003 à la poursuite de la hausse substantielle du ratio correspondant (+1,2% de PIB, comme en 2002). Cette hausse s'explique cependant à nouveau pour une large part par un ensemble de facteurs cycliques, non-récurrents et/ou non-discrétionnaires, à concurrence de plus de 0,8% de PIB au total (7). Le niveau apparent très élevé en 2003 du rythme de croissance des dépenses primaires à prix constants par rapport à 2002, soit 4,4%, prend des proportions plus « normales » lorsque cette croissance est corrigée pour ces divers facteurs non-discrétionnaires ; elle est ramenée dès lors à un chiffre de l'ordre de +2,8%. Cette croissance sous-jacente estimée se

5 Sur 15 ans (1988-2003), soit sur une période neutre du point de vue des positions cycliques relatives à ses deux extrémités (1988 et 2003), la croissance économique belge moyenne s'est établie à 2% l'an. C'est également le chiffre que l'on retrouve en moyenne pour les 8 dernières années (période 1995-2003).

6 En 2002, la hausse du poids relatif des bases imposables les plus intensives en recettes, principalement les rémunérations salariales et les dépenses intérieures, a en effet poussé à la hausse de manière endogène le taux de prélèvements obligatoires, masquant ainsi temporairement la baisse discrétionnaire sous-jacente de ces mêmes prélèvements, notamment sur le facteur travail.

7 Parmi ceux-ci on retrouve l'impact des dépenses non-récurrentes déjà mentionnées ainsi que d'une hausse de la contribution « RNB » de la Belgique à l'UE, au total à concurrence de 0,6% de PIB environ, ainsi que de facteurs conjoncturels défavorables (environ 0,5% de PIB au total, dont un peu plus de 0,1% de PIB de hausse des dépenses de chômage et 0,4% de PIB d'effet « dénominateur » lié à l'écart de PIB), pour partie compensés, à concurrence d'un peu moins de 0,3% de PIB, par l'incidence statistique d'effets « prix-relatifs » redevenus favorables (écart d'évolution de -0,7% entre le coefficient d'indexation pondéré des dépenses publiques et le déflateur du PIB).

serait néanmoins ainsi établie en 2003 pour la seconde année consécutive nettement au-delà de la moyenne observée au cours des dix dernières années (+2,2% en moyenne au cours de la période 1993-2003).

Dans une perspective pluriannuelle de moyenne période, en l'occurrence ici sur les quatre dernières années, la croissance réelle ajustée ou « structurelle » de ces dépenses, avec +2,5% l'an (8), s'inscrit en accélération par rapport à celle enregistrée en moyenne au cours des dix dernières années écoulées (+2,2 % pour la période 1993-2003), et se situe dorénavant nettement au-dessus de la croissance tendancielle estimée de l'économie (9). Cette croissance sous-jacente des dépenses primaires reste par ailleurs nettement au-delà du rythme antérieurement retenu comme hypothèse par la Section ; cette dernière, déjà dans son Rapport annuel de 2000 mettait en évidence la nécessité de limiter l'augmentation structurelle des dépenses primaires à un niveau sensiblement inférieur à la croissance tendancielle estimée de l'économie, soit 1,8% par an pour l'ensemble des Pouvoirs publics, et à 1,5% environ pour la seule Entité I.

1.4 Evolutions des charges d'intérêt et du taux d'endettement

Comme l'année précédente, on observe en 2003 une réduction sensible du poids des charges d'intérêt (-0,5 % de PIB). Cette dernière s'explique arithmétiquement pour partie par l'incidence (-0,2% de PIB) de la reprise du processus de désendettement et pour partie par celle (-0,3% de PIB) de la poursuite, certes un peu ralentie par rapport à 2002, de la réduction du taux d'intérêt implicite sur la dette (10) ; cette dernière peut pour sa part être reliée au contexte macro-financier et à la détente persistante des taux courts et longs – potentiellement réversible à plus long terme en cas de forte remontée des taux de marché –.

Pour ce qui est de l'évolution du taux d'endettement, la réduction engrangée en 2003 (-5,4% de PIB) s'est inscrite cette fois en progrès par rapport à la baisse inscrite dans le Programme de stabilité 2003-2005 (-3,8% de PIB). Il en est ainsi malgré une croissance réelle et nominale du PIB plus faible qu'anticipé, et donc malgré une contribution plus faible qu'escompté de « l'effet dénominateur » à la réduction du taux d'endettement.

La poursuite du processus de désendettement a été favorisée en 2003 par l'amélioration des facteurs dits endogènes, notamment la réduction du différentiel entre taux d'intérêt implicite et croissance du PIB, ainsi que par l'appoint des facteurs non-récurrents exceptionnels déjà mentionnés (opération Belgacom surtout) qui ont permis de limiter la détérioration du solde primaire et de conserver en 2003 une position budgétaire légèrement excédentaire.

8 Lorsque corrigée de plus par l'incidence du cycle d'investissements des Pouvoirs locaux, et +2,3% sans cette correction.

9 Selon les services de la Commission européenne (AMECO, automne 2003), la croissance potentielle belge pour 2003 peut être estimée à 1,7% seulement. Sur les 10 dernières années, cette croissance potentielle se serait établie à 2% l'an en moyenne.

10 Soit une baisse du taux implicite d'un peu moins de 0,3% en 2003, comparativement à une baisse de 0,45% en 2002.

L'autre déterminant de la trajectoire du taux d'endettement découle de facteurs dits « exogènes » ou « hors soldes de financement » (11), moins prévisibles et donc généralement non pris en compte explicitement dans les trajectoires de désendettement inscrites dans les Programmes de stabilité.

Or, à l'inverse de ce qui s'était passé en 2002 où ces facteurs « exogènes » avaient marginalement freiné le processus de désendettement à concurrence de 0,1% de PIB, ces facteurs « exogènes » ou hors BNF ont contribué en 2003 au désendettement public à concurrence de 2% de PIB. Deux opérations financières essentiellement ont contribué à cette évolution: l'opération CREDIBE pour un montant de 1% de PIB, et l'opération FADELS pour un montant de 1,3% de PIB (12). En finale, la dette publique en définition Maastricht se retrouverait ainsi fin 2003, avec un niveau de 100,7% de PIB, à un niveau inférieur de 1,6% de PIB à la projection inscrite pour la même année dans le Programme de stabilité 2003-2005.

1.5 Réalisations belges et comparaisons européennes

Comparativement aux évolutions enregistrées dans l'Euro-zone ainsi que dans la majorité des pays membres, les réalisations belges en contexte conjoncturel dégradé se positionnent très favorablement. La Belgique se situe ainsi en 2003, et pour la troisième année consécutive, dans le petit groupe des trois seuls pays de l'Euro-zone ayant réussi à atteindre malgré tout les objectifs de leurs Programmes de stabilité respectifs en matière de solde de financement. Pour l'ensemble de l'Euro-zone, l'écart négatif par rapport à ces objectifs se serait à l'inverse établi à 1,0% de PIB en 2003, après 1,4% de PIB en 2002.

De même en matière de désendettement, la convergence belge a de nouveau repris de la vigueur en 2003 après la pause de 2001. L'écart de taux d'endettement par rapport à la moyenne de l'Euro-zone se serait ainsi à nouveau réduit, à concurrence de 6,8% de PIB en 2003, soit le rythme le plus élevé atteint en 10 ans.

11 Il s'agit ici d'une incidence résiduelle nette, qui comprend aussi bien des éléments hors solde de financement ayant contribué à augmenter l'endettement public (octrois de crédits et prises de participations, incidences des primes d'émission, différences entre rythmes d'imputations budgétaires et de décaissement, etc.), divers autres facteurs d'ajustements entre le solde net à financer et les variations de la dette publique (différences de changes) ainsi que d'autres éléments exceptionnels hors soldes de financement (ventes d'actifs financiers, reprises de dettes, opérations sur or, etc.).

12 D'abord, la vente du portefeuille de prêts hypothécaires de CREDIBE (ex OCCH) a généré un produit net de 2,65 milliards d'euros (1% de PIB), versés au Fonds de vieillissement. Ensuite, les sociétés régionales de logement, qui ne sont pas reprises dans le périmètre de consolidation des administrations publiques, ont racheté en 2003 l'essentiel de la part régionale des dettes du FADELS, soit un montant de 3,51 milliards (1,3% de PIB) sur un total de 4,35 milliards.

2. Principales évolutions au niveau des deux grandes entités et de leurs sous-secteurs

2.1 Répartition des objectifs entre Entités

Comme pour les programmes de stabilité antérieurs, le programme 2003-2005 de fin 2002 prévoyait une répartition des objectifs globaux (solde de financement, soldes primaires) entre les deux grandes entités (13) voire leurs sous-secteurs. Les engagements de l'Entité II, et en particulier des C&R, restaient ceux stipulés dans l'accord de coopération du 15 décembre 2000 relatif aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005. L'ensemble des Communautés et Régions s'y était engagé à réaliser un surplus de financement de 0,1% de PIB en SEC95 à partir de 2002. Compte tenu du cycle électoral, l'objectif correspondant pour les Pouvoirs locaux avait été fixé à un surplus de financement de 0,2% de PIB pour la période 2001-2003, et à un surplus limité à 0,1% de PIB pour les années ultérieures (2004-2005). L'objectif de solde de financement en 2003 pour l'ensemble de l'Entité II. était ainsi fixé à un surplus de 0,3% de PIB, compensant le déficit correspondant attendu au niveau de l'Entité I. Pour se conformer au Programme de stabilité 2003-2005, l'Entité I devait en 2003 limiter son besoin de financement à 0,3% de PIB, et atteindre un surplus primaire de 5,1% de PIB.

2.2 Réalisations au niveau de l'Entité I

2.2.1 Au niveau de l'ensemble consolidé de l'entité I

Au niveau de l'Entité I, et ceci en rupture pour la deuxième année consécutive par rapport aux années précédentes, ces objectifs ont été favorablement et respectivement dépassés à concurrence de 0,2 % de PIB. Par rapport à l'année précédente (2002), le solde de financement s'est néanmoins finalement détérioré de 0,1% de PIB, la dégradation du surplus primaire de l'Entité (-0,6 % de PIB) n'étant pas intégralement compensée par la réduction du poids de ses charges d'intérêt consolidées (-0,5% de PIB). Sur base des données provisoires actuellement disponibles, le ratio des recettes effectives totales (14) de l'Entité aurait progressé de 0,6% de PIB à 35,4% de PIB, plus qu'intégralement du fait d'une vive progression des recettes non-fiscales (+1,7% de PIB), liée à l'opération Belgacom. La baisse du ratio des recettes fiscales et parafiscales, après transferts fiscaux aux autres niveaux de pouvoirs, aurait atteint 0,8% de PIB, absorbant ainsi près de la moitié du gain non-fiscal non-récurrent lié à cette opération Belgacom.

13 Pour rappel, l'Entité I regroupe de manière consolidée le Pouvoir fédéral (PF) et la Sécurité sociale (SECU) alors que l'Entité II pour sa part regroupe l'ensemble des entités fédérées ou Communautés et Régions (C&R) ainsi que les Pouvoirs locaux ou subordonnés (PL).

14 Hors cotisations imputées ou fictives, y compris les recettes liées aux cessions d'actifs corporels et incorporels, y compris aussi les recettes fiscales transférées à l'Union européenne.

Le ratio des dépenses primaires de l'Entité aurait pour sa part progressé en 2003 de pas moins de 1,2% de PIB, mais comme pour l'évolution enregistrée au niveau de l'ensemble des administrations publiques (APU), cette hausse s'explique assez largement par des facteurs conjoncturels et/ ou non-récurrents (15). En termes réels, et ajustée pour ces divers facteurs non structurels, ainsi que pour l'écart d'évolution entre le coefficient d'indexation des dépenses publiques et l'indice des prix à la consommation, la croissance du volume des dépenses primaires de l'Entité I en 2003 se serait établie à 3,4% (comparativement 5,8% sur une base non-ajustée), malgré tout en nette accélération par rapport à 2002 (+2,3% également en base ajustée). Plus fondamentalement, sur les quatre dernières années (période 1999-2003), cette croissance réelle « ajustée » des dépenses primaires de l'Entité se serait inscrite en accélération, avec une moyenne de +2,7% comparativement à +2,1% sur la moyenne des 10 dernières années (période 1993-2003).

2.2.2 Au niveau de ses sous-secteurs (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale)

Au niveau fédéral, le solde de financement s'est amélioré à concurrence de 0,6% de PIB en 2003, le surplus primaire progressant pour sa part marginalement (de 0,1% de PIB) alors que la réduction du poids des charges d'intérêt atteignait 0,5% de PIB. Sur les trois années 2001-2003 (et surtout en 2003), on retrouve l'impact des allègements fiscaux (directs) opérés par le Pouvoir fédéral sur les revenus des particuliers, avec une réduction cumulée de 0,4% de PIB (0,6% de leur revenu disponible brut) des impôts directs les concernant.

Le ratio des dépenses primaires du PF aurait progressé en 2003 de 0,7% de PIB, ceci correspondant pour l'essentiel, d'une part à l'impact sur 2003 des dépenses non-récurrentes sus-mentionnées, d'autre part à une progression de près de 0,2% de PIB des transferts budgétaires du PF à d'autres niveaux de pouvoir (Entité II, Sécurité sociale, UE).

Au niveau de la Sécurité sociale, la détérioration de 0,7% de PIB du solde de financement par rapport à 2002 résulte tant d'une réduction de ses recettes totales (-0,2% de PIB, plus qu'intégralement suite à une érosion du ratio des cotisations sociales), que d'une nouvelle hausse de près de 0,5% de PIB du ratio de ses dépenses primaires. Cette dernière s'explique principalement par la progression sensible, pour la seconde année consécutive, des dépenses de chômage (une hausse de plus de 0,1 % de PIB), ainsi que par celle des dépenses en soins de santé (+0,3% de PIB), sans oublier l'impact complémentaire de la revalorisation d'un certain nombre de minima sociaux et autres mesures sociales (0,1% de PIB).

15 Un total de 0,8% de PIB environ, s'expliquant par la progression des dépenses cycliques de chômage (+0,1% de PIB), par l'impact (effet-dénominateur) de la détérioration de l'écart de PIB sur le ratio des dépenses primaires (un peu plus de 0,3% de PIB), par la hausse du financement total de l'UE (+0,1% de PIB) ainsi que par l'imputation en 2003 de dépenses non-récurrentes (0,5 % de PIB environ), le tout partiellement contrebalancé par des effets « prix-relatifs » favorables à concurrence de 0,2% de PIB environ (du fait de l'impact de l'écart d'évolution de 0,6% entre le coefficient pondéré d'indexation des dépenses primaires – soit 1,4% - et le déflateur estimé du PIB – soit 2% -).

Sur une base corrigée pour les dépenses conjoncturelles de chômage et le différentiel d'indexation (16), la croissance réelle des dépenses de sécurité sociale aurait été très vigoureuse en 2003 (+3,7%), en nette accélération par rapport au rythme modéré enregistré en 2002 (+1,7%).

Au cours des quatre dernières années (1999-2003), cette croissance réelle structurelle, avec un rythme moyen annuel de 2,9%, est restée très largement supérieure à la moyenne correspondante enregistrée au cours des 8 ou 10 dernières années (2,3%), et nettement supérieure à la croissance tendancielle de l'économie. Cette accélération se situe pour une part significative en soins de santé où, malgré un net ralentissement en 2002, le degré de compression exceptionnel de ces dépenses pendant la phase d'assainissement en vue de l'accession à l'EURO n'a pu être ultérieurement maintenu. On observe ainsi une accélération de la croissance de ces dépenses à un rythme annuel moyen de +4,1% l'an en moyenne en termes réels en 1999-2003, comparativement à 3,4% au cours des 8 à 10 dernières années en moyenne.

2.3 Principales conclusions au niveau de l'Entité II

Le Programme de stabilité 2003-2005 fixait pour 2003 à l'Entité II l'objectif d'un surplus de financement de 0,3% de PIB. Contrairement à l'année précédente où cette Entité avait fait moins bien que l'objectif fixé à l'époque, les données provisoires actuellement disponibles indiquent que l'année 2003 se serait soldée par des réalisations conformes aux objectifs fixés, soit un surplus de 0,3% de PIB. Par rapport à 2002, l'amélioration du solde de financement de l'Entité aurait atteint 0,3% de PIB, du fait d'une amélioration de plus de 0,2% de PIB de son surplus primaire. Malgré la hausse du ratio des dépenses primaires de l'Entité II. (près de +0,1% de PIB), ce gain en matière de surplus primaire aurait pu être obtenu grâce à une progression plus sensible encore du total de ses recettes effectives (17), à concurrence de 0,3% de PIB.

Le ratio des recettes de l'Entité pour sa part a été influencé favorablement par la fin de certaines réductions fiscales opérées en 2002 en faveur des particuliers au niveau des C&R, à concurrence de 0,1% de PIB (18) ainsi que par une hausse des transferts fiscaux en provenance du fédéral (à concurrence de +0,1% de PIB).

16 Ecart d'évolution entre le coefficient d'indexation automatique de la majeure partie des dépenses primaires (rémunérations brutes, prestations sociales) et l'indice des prix à la consommation, traditionnellement utilisé en première approximation pour mesurer l'évolution des dépenses primaires à prix constants.

17 Recettes propres (fiscales et non fiscales), plus les recettes budgétaires et fiscales transférées par l'Entité I.

18 En Flandre presque exclusivement, avec la suppression de la réduction forfaitaire unique d'IPP de 2002.

En termes réels, et sur une base corrigée (19), la croissance des dépenses primaires de l'Entité II se serait établie à +2,1 % en 2003, soit un rythme inférieur à la moyenne des 3 années précédentes (+2,9% en 1999-2002) ou même des 10 dernières années (+2,6% en moyenne).

Au niveau consolidé des C&R, cette croissance ajustée du volume des dépenses primaires serait également restée limitée en 2003 (1,9%), soit un rythme inférieur à la moyenne des 3 années antérieures (+2,3% environ en moyenne) ou plus largement des dix dernières années (+2,6% en moyenne). Dans une certaine mesure, la progression relativement bien maîtrisée des dépenses primaires réelles au niveau des C&R (+2% en tendance depuis 8 ans) s'expliquerait par le quasi-gel des transferts budgétaires réels aux Pouvoirs locaux, ce résultat masquant dès lors une progression plus soutenue en moyenne (+2,6% en tendance) des dépenses primaires finales de ces mêmes C&R.

3. Conclusions générales

L'objectif visé d'équilibre budgétaire en 2003, tel que fixé dans le Programme de stabilité 2003-2005, a pu de nouveau être respecté par la Belgique, et même au-delà. Il s'agit de la quatrième année consécutive que la Belgique réussit à afficher un solde budgétaire en équilibre, voire en léger excédent, ce qui contribue à la confiance des agents économiques, tant à l'étranger qu'en Belgique. Ce résultat positif, surtout en contexte conjoncturel dégradé depuis maintenant trois ans, contraste avec les dérives budgétaires observées dans une majorité de pays de l'Euro-zone. Il a pu être obtenu nonobstant la poursuite de la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives en vue de renforcer le potentiel de croissance de l'économie, que ce soit via la réduction de certains prélèvements ou le financement de certaines dépenses.

Certes, l'objectif initial de surplus avait été révisé en baisse lors de l'actualisation de l'automne 2002 du Programme de stabilité, intégrant ainsi anticipativement pour partie les incidences conjoncturelles défavorables attendues des années 2002-2003 sur les réalisations budgétaires. L'absence d'amélioration significative de la conjoncture en cours d'année a par ailleurs pu voir ses incidences budgétaires défavorables plus qu'intégralement neutralisées par la mobilisation de recettes non récurrentes (opération BELGACOM principalement) pour un montant exceptionnel (près de 1,9% de PIB). Même en corrigeant ceci pour l'imputation également exceptionnelle de dépenses 2004 sur le budget 2003 (20,) cette ressource nette non-récurrente peut être évaluée à 1,4% de PIB environ, soit un montant largement supérieur à celui des incidences négatives estimées d'une croissance nettement plus faible qu'escompté.

19 Pour le changement de classification des entreprises publiques de radio-télévision en 2002, pour les spécificités du cycle électoral des investissements des Pouvoirs locaux, pour l'élargissement du champ des compétences budgétaires des Régions suite à la dernière Réforme de l'Etat, et enfin pour le différentiel d'indexation (par rapport aux prix à la consommation).

20 Transferts exceptionnels à la Poste et à la SNCB, pour un montant net total de 1250 millions d'Euros.

Ces bonnes réalisations budgétaires ne doivent donc pas venir faire oublier la détérioration sous-jacente des soldes primaires structurels belges, et même, pour la première fois depuis 1999, du solde de financement structurel. Ceci résulte notamment d'un rythme de progression des dépenses primaires, même hors dépenses de chômage, qui, s'il se maintenait, est incompatible avec les nouveaux objectifs gouvernementaux fixés en matière de soldes de financement pour la période 2004-2007, et ce compte tenu du programme d'allègements fiscaux et para-fiscaux actuellement en cours.

Sous un autre angle d'approche, les finances publiques belges ont bénéficié, bien davantage que la plupart des autres pays, de l'impact budgétaire favorable d'une réduction substantielle du taux d'intérêt implicite sur la dette et des charges d'intérêts associées. Or, cette réduction du taux d'intérêt implicite est en partie au moins cyclique. Même si une certaine marge de réduction semble encore exister en la matière, compte tenu de l'écart encore existant entre taux d'intérêt implicite sur la dette consolidée et niveau actuel des taux longs de marché, cette marge pourrait à terme se voir réduite voire inversée par une reprise conjoncturelle plus franche ainsi que par une remontée associée des taux courts et longs. Cette réduction plus marquée du poids des charges d'intérêts résulte cependant également des bons résultats budgétaires eux-mêmes, et notamment du maintien de surplus primaires substantiels même si en voie de réduction.

Par ailleurs, la réduction du taux d'endettement a repris en 2002 et surtout 2003, à un rythme qui a permis de s'approcher de très près de la barre des 100%. Le chemin parcouru en la matière en dix ans est considérable. Au cours des 3 dernières années, le rythme de désendettement s'est néanmoins quelque peu ralenti en moyenne par rapport aux années antérieures, et ce notamment du fait de la disparition en moyenne des incidences « hors BNF » ou exogènes favorables, ainsi que d'une croissance réelle nettement plus faible qu'anticipé. Mais la tendance de fond à la baisse reste bien ancrée, avec une réduction « endogène » cumulée de ce ratio de près de 15% de PIB en 4 ans à peine, et ce malgré une conjoncture défavorable.

1. Evolutions globales

1.1 Les principales lignes de force du Programme de stabilité 2003-2005

En novembre 2002, le Gouvernement belge adoptait une version réactualisée (2003-2005) du Programme de stabilité 2002-2005 de novembre 2001. Cette révision intégrait les réalisations budgétaires effectives pour 2001, les résultats budgétaires 2002 escomptés, ainsi qu'une trajectoire prospective ré-estimée des objectifs 2003-2005. Cette dernière était fondée sur base des évolutions conjoncturelles observées et escomptées, intégrant notamment les incertitudes économiques persistantes quant au timing et à l'amplitude de la reprise économique attendue en 2003.

L'ancien Programme de stabilité 2002-2005 (de novembre 2001), partait pour sa part encore de l'hypothèse d'une vigoureuse reprise économique en 2003-2005 (une croissance réelle moyenne de 2,6%) ; il préconisait sur cette base une hausse progressive mais systématique de l'excédent budgétaire, de +0,0% de PIB visé en 2002 à +0,5% de PIB en 2003 et +0,7% de PIB en 2005. Ce Programme confirmait également que « l'objectif formel du gouvernement est de retrouver la trajectoire tracée dans le programme de stabilité 2001-2005 dès que l'environnement conjoncturel le permettra » (p. 10).

Dans le Programme de stabilité réactualisé (2003-2005) de novembre 2002, le Gouvernement constatait à l'époque déjà que « l'optimisme initial quant à la reprise s'est étioilé. Les perspectives de croissance pour 2002 et 2003 ont été maintes fois revues à la baisse. » (p. 3). Observant que selon les perspectives de croissance utilisées lors de l'élaboration du budget de 2003 (soit 0,7% seulement en 2002 et 2,1% en 2003), la croissance cumulée pour ces deux années serait moins élevée, de 1,5 point de pour cent, qu'estimée l'année précédente, le Programme de stabilité révisé concluait que cette forte et inattendue détérioration de la croissance économique avait contrecarré la constitution prévue d'une capacité de financement à partir de 2003 et contraignait le gouvernement à ajuster ses objectifs. Dès lors le nouveau Programme réajustait en baisse les objectifs visés pour la période 2003-2005, en prévoyant l'équilibre budgétaire en 2003 et la constitution progressive d'un surplus plus limité de 0,5% de PIB (au lieu de 0,7% de PIB) en 2005.

Parallèlement, et en dépit de la dégradation conjoncturelle, le Gouvernement maintenait ainsi un objectif minimal d'équilibre budgétaire, de poursuite de la réduction du taux d'endettement public, et de maintien du cap global de la politique budgétaire, en ce y compris le soutien de la confiance en maintenant l'intégralité des mesures annoncées antérieurement en matière de réduction de la pression fiscale et parafiscale et de revalorisation de certaines prestations sociales. En cas d'évolution conjoncturelle plus favorable qu'escompté, le Gouvernement s'engageait à mobiliser prioritairement la marge supplémentaire pour améliorer le solde budgétaire.

Ce maintien s'inscrivait ainsi dans le cadre de la poursuite de l'assainissement des finances publiques, par la constitution progressive d'excédents budgétaires. Cela devait permettre de garantir « une réduction suffisamment rapide de la dette publique, condition nécessaire pour permettre d'absorber la pression démographique croissante sur les dépenses sociales » (21).

Tableau 3
Objectifs en matière de solde de financement fixés dans les programmes de stabilité successifs

Introduit	Période	en % du PIB						
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
décembre 2000	2001-2005			0,2 (a)	0,3	0,5	0,6	0,7
novembre 2001	2002-2005			0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
novembre 2002	2003-2005				0,0	0,0	0,3	0,5
novembre 2003	2004-2007					0,2	0,0	0,0
Réalisations		-0,4	0,1	0,5(b)	0,0	0,2(c)		

(a) à l'exclusion des recettes UMTS.

(b) yc. les recettes UMTS

(c) Estimation provisoire

Dans le Programme de stabilité (2003 -2005) actualisé de novembre 2002, les nouveaux objectifs fixés pour les années 2003-2005 pour l'ensemble des Pouvoirs publics ont également été répartis entre les diverses entités. La contribution de l'Entité II, telle que fixée dans la Convention du 15 décembre 2000 relative aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005, a été confirmée pour la période 2003-2005. On retrouvait ainsi l'engagement, au niveau consolidé de l'ensemble des entités fédérées (Communautés et régions), à réaliser une capacité (excédentaire) de financement à concurrence de 0,1% de PIB chacune des années 2003-2005. Pour ce qui est des Pouvoirs locaux sous tutelle des Régions, ces dernières s'étaient engagées à inciter le plus possible les premiers à réaliser les objectifs budgétaires qui leurs étaient impartis, à savoir un excédent budgétaire (en termes SEC95) de 0,2% de PIB en 2003 et de 0,1% de PIB en 2004-2005.

Globalement, la répartition des objectifs budgétaires entre grandes entités se présentait par conséquent comme suit.

21 Programme de stabilité de la Belgique (2003-2005), novembre 2002, p. 4.

Tableau 4
Programme de Stabilité 2003-2005 pour la Belgique
Répartition des normes budgétaires entre les différentes entités

	en % du PIB		
	2003	2004	2005
Solde primaire	5,5	5,6	5,6
+ Entité I	4,8	5,0	5,0
+ Entité II	0,7	0,6	0,6
Charges d'intérêt	5,6	5,3	5,1
+ Entité I	5,1	4,9	4,7
+ Entité II	0,5	0,4	0,4
Solde de financement	0,0	0,3	0,5
+ Entité I	-0,3	0,1	0,3
+ Entité II	0,3	0,2	0,2

1.2 *Respect des objectifs en 2003*

Pour la troisième année consécutive, et contrairement aux attentes modérément favorables encore en vigueur en automne 2002 lors de la confection du budget 2003 (22), la croissance réelle belge s'est à nouveau inscrite en fort retrait par rapport aux prévisions initiales, atteignant à peine un 1,1% en 2003 après un maigre 0,7% en 2002. Avec un total cumulé de 2,4 % à peine en trois ans, cette croissance réelle s'affiche ainsi à un niveau moyen équivalent à un peu moins du tiers seulement de la croissance tendancielle antérieurement escomptée (2,5% l'an).

Par contre, la croissance réelle estimée pour 2003 ne serait plus que marginalement inférieure (de 0,2 %) aux estimations révisées en nette baisse lors du contrôle budgétaire de février-mars 2003. Ces estimations ne tablaient déjà plus à l'époque que sur une croissance réelle de 1,3% en 2003 (comparativement à 2,6 % ou le double encore 5 mois auparavant).

C'est notamment par rapport à ces contretemps conjoncturels importants et persistants qu'il importe d'évaluer les résultats budgétaires effectifs belges pour l'année 2003.

22 Le Budget économique 2003 de septembre 2002 de l'ICN prévoyait à l'époque encore une croissance réelle de 0,7% pour 2002 et de 2,6% pour 2003. Dans le Programme de stabilité 2003-2005, de même d'ailleurs que lors de l'élaboration du budget 2003 initial, l'hypothèse de croissance réelle retenue par le Gouvernement pour 2003 avait déjà été abaissée à 2,1%.

Tableau 5
Principaux objectifs comparés aux réalisations

en % du PIB

	2002	2003		
	Réalisations	Objectifs (°)	Réalisations est.mars 2004	Ecart
Entité I.				
Solde primaire	5,6%	4,8%	5,0%	0,2%
Charges d'intérêts	5,6%	5,1%	5,1%	0,0%
Solde de financement	0,0%	-0,3%	-0,1%	0,2%
Entité II.				
Solde primaire	0,5%	0,7%	0,8%	0,1%
Charges d'Intérêts	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Solde de financement	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%
Ensemble des Pouvoirs publics				
Solde primaire	6,1%	5,5%	5,8%	0,3%
Charges d'Intérêts	6,1%	5,6%	5,6%	0,0%
Solde de financement	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Taux d'endettement brut	106,1%	102,3%	100,7% (°°)	-1,6%

(°) Programme de stabilité 2003-2005 (Tableau 3).

(°°) Des révisions méthodologiques et des informations plus récentes, non incorporées ici, ont été très récemment (1^{er} mars) communiquées par l'ICN à EUROSTAT en la matière, aboutissant à une nouvelle estimation de 100,5% de PIB en 2003.

Au vu des résultats provisoires estimés, le solde de financement réalisé en 2003, avec un excédent de 0,2% de PIB, se serait ainsi inscrit en léger mieux par rapport à l'objectif d'équilibre fixé dans le Programme de stabilité actualisé 2003-2005 de novembre 2002. Pour la quatrième année consécutive, et malgré des évolutions conjoncturelles depuis trois ans en-deçà des perspectives annoncées, la Belgique a ainsi réussi à respecter scrupuleusement l'objectif minimal d'équilibre global visé.

Au niveau du solde primaire, l'objectif d'un surplus global de 5,5% de PIB serait également largement atteint et même dépassé (de 0,3% de PIB), le niveau des charges d'intérêt s'établissant pour sa part, avec 5,6% de PIB, exactement au niveau du résultat visé. Ces résultats sont à première vue très satisfaisants, car ils confirment la bonne capacité à maîtriser et consolider les évolutions budgétaires malgré une troisième année consécutive de revers conjoncturels significatifs.

Pour ce qui est des principales composantes de ces résultats budgétaires, on relèvera pour l'année 2003 un solde de financement plus favorable qu'anticipé au niveau de l'Entité I (un déficit limité à 0,1% de PIB au lieu du déficit de 0,3% de PIB anticipé, soit un écart favorable à concurrence de 0,2% de PIB), alors qu'au niveau de l'Entité II, et contrairement à ce qui avait pu être observé l'année précédente, l'objectif visé aurait cette fois été globalement respecté (un surplus de l'ordre de 0,3%).

En matière de soldes primaires, on relève également des écart de résultats favorables par rapport aux objectifs au niveau de l'Entité I (un écart favorable de 0,2% de PIB) ainsi qu'au niveau de l'Entité II (un écart favorable de 0,1% de PIB).

Par rapport à 2002, l'amélioration apparente globale du solde de financement se situe à 0,2% de PIB, une détérioration du surplus primaire (à concurrence de 0,3% de PIB) se trouvant plus qu'intégralement neutralisée par une réduction concomitante de 0,5 % de PIB du poids des charges d'intérêt.

1.3 Les incidences cycliques et non-récurrentes sur les soldes budgétaires 2003

Les résultats budgétaires, c'est un fait bien établi, ne dépendent pas uniquement de la politique budgétaire et fiscale menée par les Autorités. D'autres facteurs, parmi lesquels figure l'environnement conjoncturel et macro-financier, sont également déterminants. Le solde corrigé du cycle tente d'éliminer l'impact de la conjoncture sur le résultat budgétaire en calculant ce solde sur la base d'une évolution tendancielle ou potentielle de l'économie. Vu les difficultés méthodologiques que soulève l'estimation des soldes corrigés des cycles conjoncturels, les résultats doivent être interprétés avec beaucoup de circonspection. Ce calcul apporte cependant une contribution complémentaire important pour l'analyse des orientations structurelles ou sous-jacentes des finances publiques.

Dans la partie supérieure du tableau ci-après, les résultats budgétaires belges sont corrigés de l'influence du cycle conjoncturel, selon la méthodologie utilisée par la BNB ainsi que par le Système européen de Banques centrales (SEBC).

Un premier élément de correction, qui rejoint la méthodologie utilisée pour sa part par la Commission européenne et ses services, consiste à corriger les soldes budgétaires (primaires) effectifs pour la composante « Output Gap ». La détérioration du surplus primaire entre 2002 et 2003 (-0,3% de PIB) s'explique alors plus qu'intégralement (0,4% de PIB) par des incidences strictement cycliques (23) défavorables.

En 2002 par rapport à 2001, la détérioration du solde primaire avait atteint 1% de PIB, dont 0,6% environ s'expliquant par l'impact d'incidences cycliques défavorables. Au total sur deux ans (période 2001-2003), la détérioration de 1,3% de PIB du solde primaire effectif belge pouvait être imputée pour 1% de PIB (75% du total environ) à l'impact budgétaire estimé de la mauvaise conjoncture.

D'autres corrections sont cependant apportées pour obtenir les variations du solde structurel (définition BNB) qui peuvent davantage être assimilées à des impulsions discrétionnaires de politique budgétaire et fiscale. Ces corrections consistent en corrections d'une part pour « effets de composition » (en recettes principalement) et d'autre part pour « incidence des facteurs non récurrents ». Or, ces deux corrections combinées ont ensemble joué favorablement pour respectivement 0,1% et 1,2% de PIB en 2002 et 2003.

23 Hors les « effets de composition », qui sont repris selon la méthodologie BNB et SEBC dans les variations liées à la conjoncture au sens large.

En 2003, c'est évidemment surtout l'incidence des facteurs non-récurrents, à concurrence de 1,5% de PIB en niveau et de 1,2% de PIB en évolution (par rapport à 2002) qui a contribué aux résultats budgétaires meilleurs qu'anticipé. On enregistre sur cette base en 2003 une détérioration de pas moins de 1,1% de PIB du solde primaire structurel, comparativement à une détérioration plus limitée d'un peu plus de 0,4 % de PIB en 2002, et à mettre en perspective avec la détérioration plus limitée de 0,5% de PIB prévue pour 2003 dans le Programme de Stabilité 2003-2005.

Tableau 6

Variations des soldes primaires effectifs et corrigés pour les incidences conjoncturelles et autres facteurs non structurels ou non-récurrents

en % du PIB

		Evolut. annuelles (sauf lignes 0, 11 et 12).					Evolutions cumulées		
		1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Soldes primaires effectifs (Niveau)	(0)	6,6	6,9	7,1	6,1	5,8			
Evolutions annuelles, dont:	(1)	-0,3	0,4	0,2	-1,0	-0,3	-0,8	0,6	-1,3
- Effet "Output-Gap" (+ = favor.) (°)	(2)	0,6	1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,8	0,2	-1,0
= Variat. Solde corrigé pour "output-Gap"	(3)=(1-2)	-0,8	-0,6	1,0	-0,3	0,0	0,0	0,3	-0,3
- Effet "Composition" (+ = favor.) (°)	(4)	0,1	-0,7	0,5	0,3	0,0	0,0	-0,2	0,2
= Variat. corr. des influences conjoncturelles	(5)=(3-4)	-1,0	0,1	0,4	-0,6	0,1	0,0	0,5	-0,5
- Variat. des facteurs non-récurrents	(6)	0,1	-0,1	0,7	-0,2	1,2	1,6	0,5	1,0
= Variat. Solde structurel prim. (déf. BNB)	(7)=(5-6)	-1,0	0,2	-0,2	-0,4	-1,1	-1,6	0,0	-1,6
- Variat. des charges d'intérêts	(8)	-0,6	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-1,4	-0,4	-1,0
= Variat. solde structurel (déf. BNB)	(9)=(7-8)	-0,5	0,5	-0,1	0,1	-0,7	-0,2	0,4	-0,6
Pm. Total incid. cycl. & non récurr. ann.	(10)=(2+4+6)	0,8	0,1	0,4	-0,6	0,8	0,8	0,5	0,2
Pm Niveau solde prim. structurel (déf. BNB)	(11)	6,3	6,5	6,3	5,8	4,7			
Pm Niveau solde de financem. Structurel.	(12)	-0,7	-0,3	-0,3	-0,2	-0,9			

(°) Estimations BNB, février 2004.

NB Toutes les variations (sauf pour ce qui est de la ligne « 8 ») marquées d'un signe « + » signifient une contribution favorable à l'évolution du solde de financement.

Il résulte de ceci qu'on peut affirmer que l'orientation budgétaire primaire sous-jacente a pris une tournure discrétionnaire franchement expansive au cours des deux dernières années, à concurrence de 1,6% de PIB environ en deux ans, comparativement à une orientation globalement neutre les deux années précédentes (période 1999-2001).

Ceci résulte conjointement **a)** d'une croissance sous-jacente ou « structurelle » (24) du volume des dépenses primaires qui s'est établie en moyenne, avec 2,8% environ en 2001-2003 selon la BNB, à un rythme supérieur à celui de la croissance potentielle de l'économie **b)** de l'incidence nette des mesures de réduction de la pression fiscale et para-fiscale sur le facteur travail, incidence qui dans un premier temps (2002) a été masquée dans les chiffres par l'influence inverse d'effets de composition poussant à la hausse le ratio des prélèvements obligatoires.

En deux ans, des incidences cycliques négatives à concurrence d'un peu plus de 1% de PIB auraient ainsi pu être compensées par des effets de composition favorables (un peu plus de 0,2% de PIB) et les incidences de facteurs non-récurrents également favorables mais réversibles (1% de PIB cumulativement en 2 ans).

Combinées à une réduction cumulée de 1% de PIB du poids des charges d'intérêts, ces différentes influences se sont soldées en deux ans par un gain budgétaire net de 1,2% de PIB. Ce gain net a ainsi permis de financer provisoirement les trois quarts de l'orientation discrétionnaire expansive sous-jacente (1,6% de PIB), le quart restant (un peu moins de 0,4% de PIB) étant « couvert » par la détérioration limitée du surplus budgétaire (25).

Les évolutions structurelles sous-jacentes en matière de soldes primaires ne sont ainsi pas aussi favorables qu'à première vue ou que celles découlant des indicateurs de soldes primaires cycliquement corrigés tels qu'utilisés par les services de la Commission européenne. Les surplus primaires belges ont en effet pu bénéficier en 2003 d'incidences non-discrétionnaires et de facteurs non-récurrents favorables. De plus, l'année 2003, tout comme les deux années précédentes (2001-2002), correspond à une phase de bas niveau des dépenses en capital des Pouvoirs locaux, au creux de leur cycle électoral 2000-2006.

Les analyses disponibles indiquent donc que depuis deux ou trois ans, l'orientation budgétaire et fiscale discrétionnaire serait redevenue nettement expansive, mettant ainsi fin à six années de politique d'assainissement et d'orientation discrétionnaire primaire restrictive (1992-1998). Par ailleurs, cette orientation budgétaire et fiscale expansive anti-cyclique, combinée au maintien de l'équilibre budgétaire, a sans doute pu contribuer à soutenir la conjoncture en 2002-2003, en alimentant le revenu disponible des ménages et la confiance des agents économiques. Ceci pourrait constituer un facteur explicatif possible de l'écart favorable enregistré en 2003 par l'économie belge en matière de croissance, comparativement à la moyenne de l'Euro-zone.

24 C'est-à-dire corrigée ici pour les dépenses primaires « one-shot » ou non-récurrentes, les dépenses cycliques de chômage, la réforme du mode de financement de l'UE en 2002, l'intégration en 2002 des Entreprises publiques de radio-télévision dans les comptes publics.

25 En comptabilité SEC95, on passe en effet d'un surplus de 0,5% de PIB en 2001 à un surplus de 0,2% de PIB environ en 2003.

Le solde budgétaire global structurel (définition BNB) pour sa part ne s'est plus vraiment significativement amélioré de 1998 jusqu'en 2002 inclus, malgré la réduction du poids des charges d'intérêt (-1,5% de PIB); pour la première fois depuis 1999, on relèverait même en 2003 une détérioration de 0,7% de PIB de ce solde structurel tel que mesuré selon la méthodologie BNB.

De plus, depuis deux ans, l'accélération de la réduction du poids nominal des charges d'intérêts est à son tour pour une large part imputable à une réduction soutenue du taux d'intérêt implicite moyen sur la dette publique belge, réduction qui est en phase avec la désinflation, la basse conjoncture et la décrue concomitante des taux d'intérêt nominaux de marché. On peut considérer qu'il subsiste cependant encore une certaine marge de réduction de ce taux implicite global, compte tenu de l'écart qui subsiste entre le taux d'intérêt implicite sur la dette consolidée et les taux longs de marché actuels. Ce n'est qu'en cas de forte remontée des taux longs et courts qu'une telle marge pourrait à terme disparaître voire s'inverser. On relèvera aussi que cette réduction du poids des charges d'intérêts découle également pour partie de la réduction du taux d'endettement elle-même, réduction qui résulte elle-même de la bonne tenue persistante des résultats budgétaires.

Les évolutions sous-jacentes en matière de soldes structurels laissent évidemment planer une certaine hypothèque sur les évolutions budgétaires 2004 et 2005. En situation de retour à une croissance réelle « normale » en 2004, c'est-à-dire grosso modo en phase avec la croissance potentielle estimée de l'économie, les incidences cycliques budgétaires devraient logiquement s'avérer approximativement neutres ou au mieux modestement favorables. Par contre, la diminution en 2004 de l'apport des incidences non-récurrentes nettes favorables (recettes « one-shot » moins dépenses non-récurrentes) pèsera en principe sur le solde primaire (26).

La poursuite du programme d'allègements de la pression fiscale et parafiscale sur le facteur travail, dans un contexte de poursuite attendue de la baisse de la part salariale et plus largement de la part des revenus du travail au sein du PIB, devrait en principe se traduire par une nouvelle baisse modérée du ratio des recettes fiscales et parafiscales.

1.4 Les réalisations dans une perspective internationale

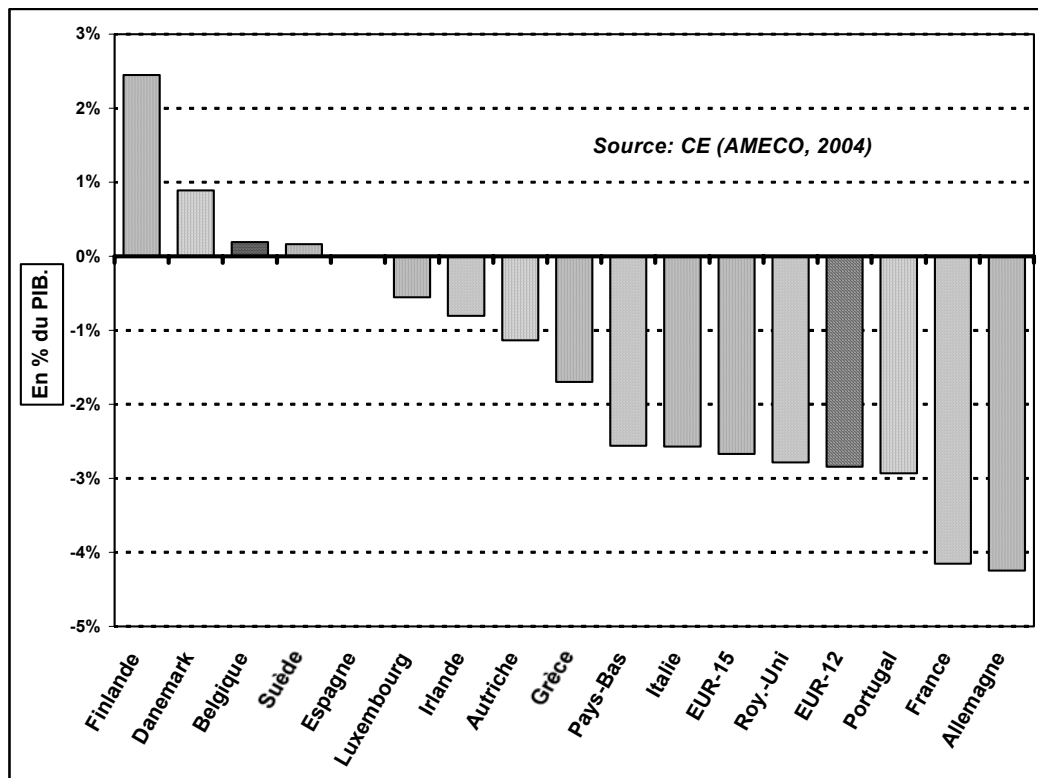
1.4.1 En matière de soldes budgétaires

Sur base des estimations des services de la Commission, la Belgique a continué de faire partie, plus encore en 2003 qu'en 2001-2002, d'un petit groupe de pays ayant réussi à dégager une position de quasi-équilibre voire de surplus budgétaire.

26 A elles deux, les opérations non-récurrentes « DLU » en recettes (850 millions d'euros escomptés) et de « pre-funding » du financement de la SNCB en dépenses devraient soutenir le solde primaire 2004 à concurrence de 0,7% de PIB, comparativement à des incidences positives nettes de 1,4% de PIB environ en 2003. D'une année à l'autre, cette contribution positive au surplus primaire se détériorerait donc d'environ 0,7% de PIB, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

Ceci s'inscrit en net contraste par rapport au déficit budgétaire global de près de 3% de PIB (2,8% de PIB plus exactement) dégagé par l'ensemble de la zone Euro, ce résultat étant par ailleurs largement influencé par les résultats défavorables des trois grands pays de cette zone (France et Allemagne surtout (27), Italie également).

Graphique 1
Soldes de financement 2003 comparés des pays européens et de la zone Euro



Par rapport à l'année précédente, la Belgique aurait ainsi gagné deux rangs dans ce classement, suite à la détérioration des finances publiques luxembourgeoises et au quasi statu-quo espagnol.

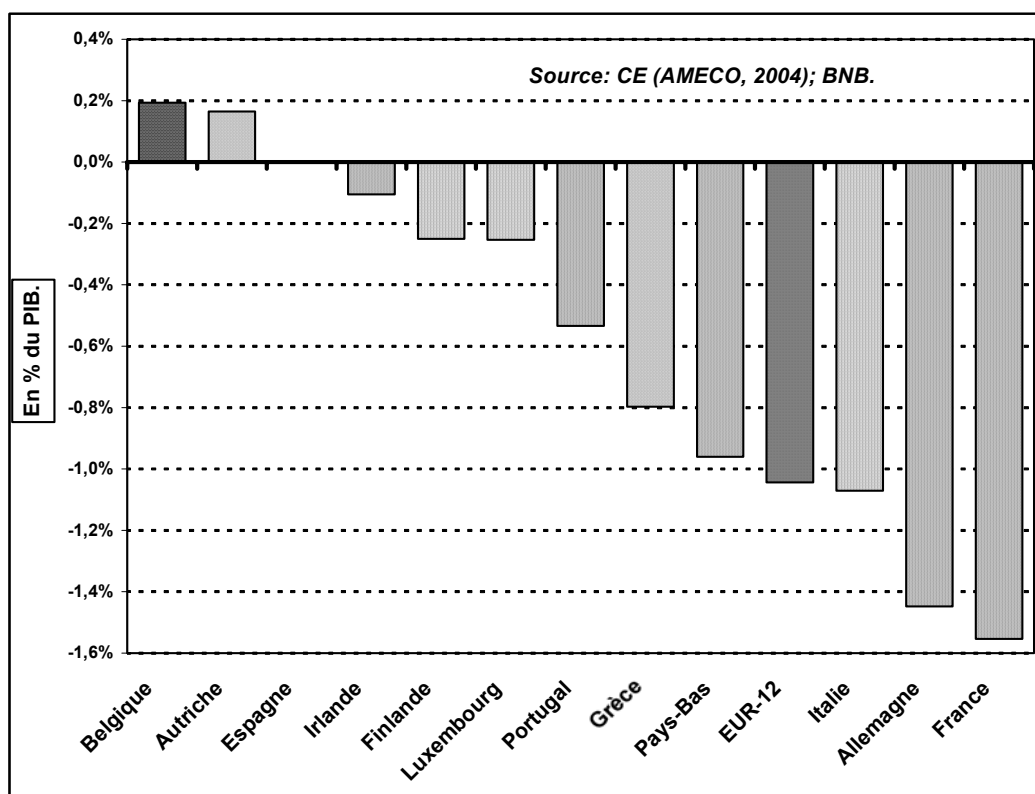
27 Pour ces deux pays, le déficit 2003 estimé atteindrait 4,2% de PIB.

1.4.2 Résultats budgétaires (soldes de financement) 2003 par rapport aux objectifs des programmes de stabilité

Sur base de ces informations disponibles, la Belgique ferait ainsi partie, avec la Finlande et l'Espagne, d'un petit groupe de trois pays seulement (sur 12) ayant réussi en 2003 à atteindre les objectifs fixés dans les programmes de stabilité nationaux en matière de soldes de financement. Au niveau de l'ensemble de la zone Euro (EUR-12), l'écart défavorable moyen de réalisation par rapport à l'objectif pondéré est important, puisqu'il atteint 1,0 % de PIB (un déficit dépassant de près de 60% - en termes relatifs - celui visé).

Graphique 2

Ecarts de soldes de financement 2003 par rapport aux programmes de stabilité introduits



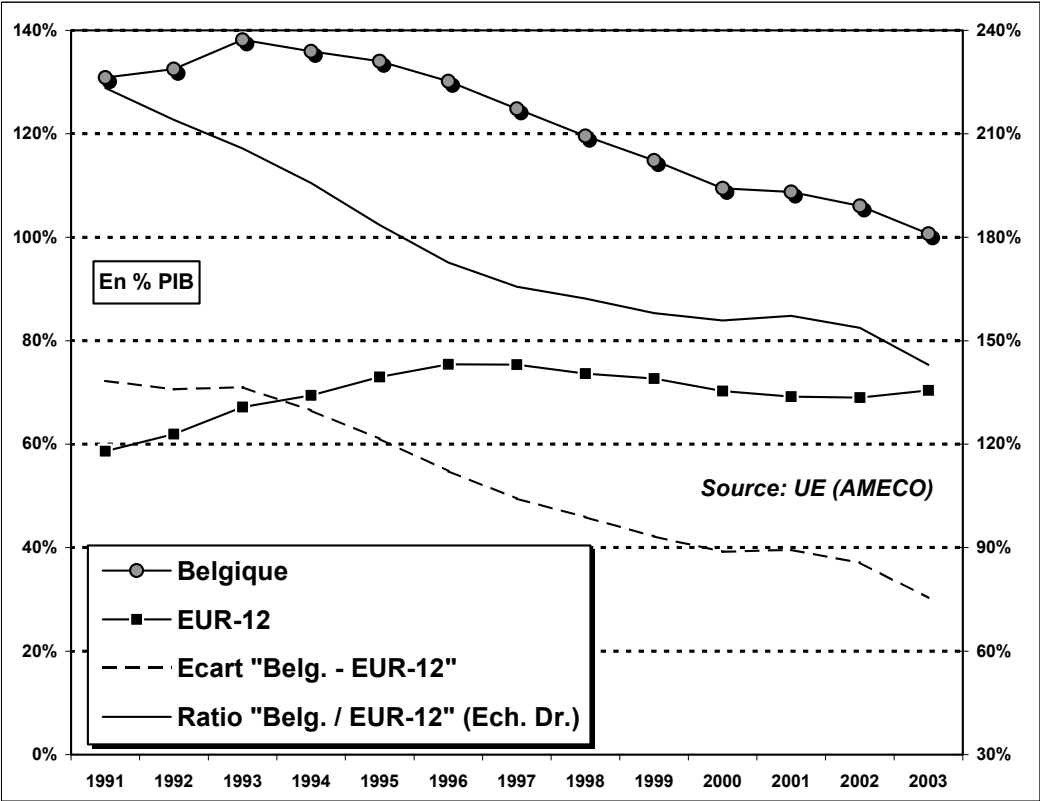
1.4.3 Comparaisons européennes en matière de taux d'endettement

La position relativement favorable de la Belgique en matière de soldes de financement et de bonne résistance du solde primaire cycliquement corrigé ne pouvait cependant totalement éclipser le fait qu'elle continuait de souffrir d'un handicap important du fait de son taux d'endettement largement plus élevé que dans l'ensemble de la zone Euro.

Le graphique n° 3 ci-après illustre cependant la convergence progressive mais remarquable réalisée par la Belgique depuis 1994 en la matière, avec un écart de taux d'endettement public consolidé (définition dite « Maastricht ») par rapport à l'Euro-Zone qui a été réduit de plus de moitié depuis le niveau atteint en 1992-1993), soit en 10 ans.

On est ainsi en effet passé d'un écart de taux d'endettement de 71% de PIB encore en 1991 à un écart de 30,3% de PIB en 2003. L'écart de taux d'endettement belge par rapport à l'Euro-Zone, après sa quasi-stabilisation en 2001, a ainsi repris sa décrue en 2002 et s'est encore accentué nettement en 2003. La baisse du ratio belge se serait ainsi élevé à 5,4% de PIB approximativement, alors qu'à l'inverse la moyenne européenne, pour la première fois depuis 1996-1997, aurait enregistré une inversion défavorable à la hausse (+1,4% de PIB). De 223% en 1991, le taux d'endettement relatif belge (par rapport à la moyenne de l'Euro-zone) serait ainsi retombé en 2003 à 143% seulement.

Graphique 3
Comparaisons Belgique / Euro-zone en matière de taux d'endettement



2. Principales évolutions au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics

2.1 Evolutions du solde de financement et du solde primaire

Le surplus de financement des Pouvoirs publics, qui s'était établi au niveau élevé de +0,5% de PIB en 2001, s'était sensiblement replié en 2002 pour revenir à une situation de quasi-équilibre. En 2003, sous l'influence déterminante de facteurs non-récurrents plus favorables qu'en 2002, les finances publiques se sont de nouveau soldées par un excédent budgétaire, à concurrence de 0,2% de PIB cette fois. Le surplus primaire, qui, du fait de la détérioration conjoncturelle persistante, s'était très sensiblement dégradé en 2002, avec un recul de 1% de PIB, n'a enregistré en 2003 qu'une détérioration plus limitée de 0,3% de PIB.

Tableau 7
Déterminants des soldes de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

en % du PIB

	Niveaux					Evolutions cumulées		
	1999	2000	2001	2002	2003 (°°)	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes effectives (°)	48,6%	48,5%	49,3%	49,5%	50,3%	1,7%	0,7%	1,0%
Dépenses primaires	42,1%	41,6%	42,2%	43,4%	44,5%	2,5%	0,1%	2,3%
Solde primaire	6,6%	6,9%	7,1%	6,1%	5,8%	-0,8%	0,6%	-1,3%
Charges d'intérêts	7,0%	6,8%	6,6%	6,1%	5,6%	-1,4%	-0,4%	-1,0%
Solde de financement	-0,4%	0,1%	0,5%	0,0%	0,2%	0,6%	0,9%	-0,3%

(°) Hors cotisations imputées, mais y compris les recettes liées aux cessions d'actifs immobiliers et incorporels (UMTS), ainsi que les recettes fiscales transférées à l'UE.

(°°) Estimations provisoires

Les recettes publiques effectives totales ont vu leur part relative progresser à nouveau en 2003, de manière substantielle (+0,8% de PIB, après un gain de 0,2% de PIB en 2002), mais sur base de déterminants très différents de ceux de l'année passée (cf. infra). Mais d'autre part, le ratio apparent des dépenses primaires totales a également enregistré une progression marquée (+1,2% de PIB), aussi importante qu'en 2002. Si le surplus de financement a pu néanmoins s'améliorer de 0,2% de PIB en 2003, c'est grâce à la réduction sensible du poids des charges d'intérêt, qui a atteint 0,5% de PIB d'une année à l'autre, soit un recul comparable à celui enregistré en 2002.

L'impact négatif de la conjoncture sur l'évolution du solde primaire, qui peut être estimé en 2003 à 0,4% de PIB environ, a ainsi pu être intégralement neutralisé par la poursuite soutenue de la baisse du poids de ces charges financières, suite notamment à la baisse persistante du taux d'intérêt implicite ou moyen sur l'endettement public, et dans une moindre mesure suite à la baisse du taux d'endettement lui-même.

Ces diverses évolutions doivent cependant être analysées plus en détail, tant les résultats apparents enregistrés ont été influencés, plus que les années précédentes, par d'importantes opérations non-récurrentes, et ce tant en recettes (imputation de la reprise du fonds de pensions de BELGACOM) qu'en dépenses primaires (opérations non-récurrentes en capital en faveur de la Poste, et « pre-funding » pour 1 milliard d'euros de versements à la SNCB).

On observe cependant déjà ici, pour ce qui est des évolutions des deux dernières années (2001-2003) par rapport aux deux années précédentes (1999-2001), une double mutation au niveau des résultats budgétaires « bruts » (non-correctés pour les incidences non-récurrentes) :

- a) Entre 2001 et 2003, le surplus primaire s'est détérioré à concurrence de 1,3% de PIB en deux ans, alors qu'il s'était encore amélioré (de 0,5% de PIB) les deux années précédentes (entre 1999 et 2001), certes pour partie grâce à la bonne conjoncture de l'an 2000 ;
- b) Sur la même période par contre, ces évolutions défavorables ont en partie été compensées par l'amplification de la réduction du poids des charges d'intérêts, qui a atteint 1% de PIB en deux ans comparativement à un recul de 0,4% de PIB « seulement » entre 1999 et 2001.
- c) En conséquence, après s'être amélioré de 0,9% de PIB entre 1999 et 2001, le solde de financement, tout en restant positif, s'est détérioré entre 2001 et 2003, mais de manière limitée (-0,3% de PIB).

2.2 Réalisations détaillées de l'ensemble des pouvoirs publics

2.2.1 Evolution des recettes

Pour rappel, dans la présentation usuelle en méthodologie SEC95, les recettes liées à la cession d'actifs corporels (bâtiments publics), de terrains et d'actifs incorporels (tels les licences de mobilophonie et UMTS) sont comptabilisées comme des dépenses négatives (un désinvestissement), alors que les ventes courantes de biens et services par les administrations publiques (APU) sont effectivement enregistrées comme des recettes (non fiscales) courantes. Afin que les chiffres correspondent mieux à la présentation budgétaire, les opérations précitées ont été ici inscrites comme recettes non fiscales, et les dépenses primaires correspondantes (en capital) ont été logiquement « brutées » en concordance.

Au niveau du ratio des recettes fiscales et para-fiscales effectives perçues par les APU belges, on enregistrerait en 2003 un recul significatif de 0,8% de PIB, faisant suite à la progression de 0,4% de PIB encore enregistrée en 2002 de telle sorte que globalement, la pression fiscale et parafiscale effective (APU + recettes transférées à l'UE) se serait réduite en 2003 à 45,8% de PIB, soit le niveau le plus bas depuis cinq ans.

Tableau 8
Evolution des recettes effectives de l'ensemble des pouvoirs publics (°)

en % du PIB

	Niveaux					Evolutions cumulées		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes effectives, hors cotisat. imputées (°)	48,6%	48,5%	49,3%	49,5%	50,3%	1,7%	0,7%	1,0%
Recettes fiscales et parafiscales	46,0%	46,0%	46,2%	46,6%	45,8%	-0,3%	0,2%	-0,4%
Impôts directs	17,1%	17,3%	17,6%	17,6%	17,1%	0,1%	0,5%	-0,5%
Ménages et ISBL	13,7%	14,0%	14,3%	14,4%	14,1%	0,4%	0,6%	-0,3%
Sociétés	3,4%	3,4%	3,3%	3,2%	3,1%	-0,3%	-0,1%	-0,2%
Impôts indirects	14,1%	14,0%	13,7%	13,8%	13,8%	-0,3%	-0,5%	0,1%
Administrations publiques	13,2%	13,1%	12,7%	13,0%	12,9%	-0,3%	-0,5%	0,2%
Transferts fiscaux à l'UE	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	-1,0%
Cotisations sociales effectives	14,4%	14,1%	14,4%	14,7%	14,3%	0,0%	0,1%	-0,1%
Impôts en capital	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%
<i>Pm. Recettes fiscales</i>	<i>31,6%</i>	<i>31,8%</i>	<i>31,8%</i>	<i>31,9%</i>	<i>31,4%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>-0,3%</i>
Recettes non fiscales eff., yc. cess. d'actifs	2,6%	2,5%	3,1%	2,8%	4,5%	1,9%	0,5%	1,4%
Revenus de la propriété	0,8%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,2%	-0,2%
Ventes de biens courants	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	0,2%	0,1%	0,1%
Cessions d'actifs matér. et immat. (UMTS)	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	0,3%	-0,3%
Transf. cour; et en capital reçus	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	2,2%	1,6%	-0,1%	1,8%
<i>Pm. Cotisations imputées</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Pm. Recettes tot. SEC (yc. cotisat. imputées)</i>	<i>49,7%</i>	<i>49,5%</i>	<i>50,0%</i>	<i>50,5%</i>	<i>51,4%</i>	<i>1,7%</i>	<i>0,3%</i>	<i>1,4%</i>
<i>hors recettes fiscales transf. à l'UE</i>								

(°) Y compris les recettes non fiscales comptabilisées, en SEC95, comme dépenses négatives (en capital), ainsi que les recettes fiscales transférées à l'UE.

La pression fiscale totale (28) pour sa part aurait reculé en 2003 de 0,5% de PIB, et ce presque exclusivement au niveau des impôts directs courants sur les revenus (essentiellement les impôts directs des ménages). Dans une très large mesure, cette baisse en 2003 reflète l'impact de la poursuite de la mise en œuvre du programme gouvernemental d'allègement de la pression fiscale sur le facteur travail, à concurrence d'un montant additionnel de 0,5% de PIB en 2003, via la poursuite de la réforme de l'IPP ainsi que la finalisation de la suppression progressive de la Cotisation complémentaire de crise. Quant à la pression parafiscale, elle serait retombée en 2003 marginalement en-dessous de son niveau de 2001, annulant ainsi la progression sensible enregistrée en 2002 (29), ceci représentant un recul de l'ordre de 0,3% de PIB en 2003.

28 Recettes transférées à l'UE incluses.

29 Pour une bonne part suite à des effets de composition ou « de base » liés à la hausse de la part salariale au sein du PIB.

2.2.2 Evolution des dépenses primaires

En 2003, l'importance relative des dépenses primaires (30) par rapport au PIB a de nouveau nettement augmenté (+1,2% de PIB), et ce pour la seconde année consécutive après la progression plus limitée observée en 2001 (+0,6% de PIB). Depuis 1999 la hausse cumulée de ce ratio est de 2,5% de PIB en 4 ans, intégralement localisée au niveau des dépenses courantes.

Ce ratio se trouve cependant gonflé à la hausse par l'imputation comptable, en 2003, d'un montant de 1 milliard d'euros (0,4% de PIB) au titre de « pre-funding » de transferts courants à la SNCB, opération récemment décidée pour alléger le budget 2004 en compensation de l'impossibilité d'imputer une partie des recettes liées à l'opération Belgacom aux comptes 2004 plutôt que 2003.

Tableau 9
Evolution des dépenses primaires de l'ensemble des pouvoirs publics

	Niveaux en % PIB					Evolutions cumulées		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Dépenses prim. corrigées pour ventes d'actifs (°°)	42,1%	41,6%	42,2%	43,4%	44,5%	2,5%	0,1%	2,3%
Dépenses courantes (yc. transf. fisc. à UE)	38,9%	38,5%	39,4%	40,6%	41,3%	2,5%	0,6%	1,9%
Dépenses (brutes) en capital (°°)	3,2%	3,2%	2,7%	2,8%	3,2%	0,0%	-0,4%	0,4%
(dt. Formation brute de capital) (°°)	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	-0,2%	-0,1%	0,0%
p.m. Correction pour ventes d'actifs corp.et incorp.	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	-0,3%
p.m. Dépenses primaires SEC95 Non-Corr. (°)	43,1%	42,6%	42,9%	44,4%	45,6%	2,5%	-0,2%	2,7%
Evolutions à prix constants (/PC).	Evolutions annuelles					% Variat. annuel. moyen.		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Dépenses primaires totales (°)	3,3%	1,4%	0,6%	4,1%	4,4%	2,6%	1,0%	4,3%
Dépenses courantes	2,6%	1,4%	2,5%	3,7%	3,5%	2,8%	2,0%	3,6%
Dépenses en capital	13,4%	1,4%	-23,0%	10,4%	19,3%	0,7%	-11,6%	14,7%
Dépenses primaires, après correction pour:								
Cessions d'actifs en capital (dép. négat.)	3,1%	1,5%	1,3%	3,6%	4,2%	2,6%	1,4%	3,9%
Autres correct. en dépenses primaires(°°°)	3,1%	1,5%	1,8%	3,1%	3,2%	2,4%	1,6%	3,1%
Transferts ressource fisc. & RNB à l'UE.	3,2%	1,4%	1,9%	3,3%	2,9%	2,4%	1,6%	3,1%
Dépenses cycliques de chômage	3,4%	1,7%	1,9%	2,9%	2,6%	2,3%	1,8%	2,8%
Cycle invest. pouv. locaux	2,9%	1,5%	2,5%	3,2%	2,6%	2,5%	2,0%	2,9%
Différentiel Indexation / Inflation	2,9%	2,2%	2,6%	2,5%	2,8%	2,5%	2,4%	2,7%

(°) Après correction pour le double comptage des dépenses liées aux cotisations imputées.

(°°) Cession d'actifs fixes corporels existants et/ou d'actifs incorporels non produits.

(°°°) Corrigées pour EPRT (2002) et dépenses non-récurrentes.

30 Sur une base corrigée (ou « brutée ») pour les « dépenses négatives » (ou cessions d'actifs matériels et immatériels), hors dépenses liées aux cotisations imputées ou fictives, mais y compris le financement des Institutions européennes sous forme de recettes transférées (TVA et autres).

De plus, des opérations non-récurrentes en capital, à concurrence d'un montant net de 0,20 milliard d'euros au total en termes SEC95, auraient également grevé le niveau des dépenses primaires du Pouvoir fédéral et donc de l'ensemble des administrations publiques. Le total de ces corrections en dépenses primaires atteindrait ainsi en 2003 un peu moins de 0,5% de PIB, à mettre en parallèle avec le montant non-récurrent exceptionnel d'environ 1,9% de PIB imputé en recettes non-fiscales pour la même année. Enfin, le ratio 2003 se trouve également grevé par l'alourdissement (+0,1% de PIB) de la contribution « RNB » de la Belgique au financement de l'UE, ainsi que par la montée du chômage et des dépenses d'indemnisation associées, à concurrence d'un peu plus de 0,1% de PIB.

A prix constants (déflatées par l'indice des prix à la consommation) et sur une base non corrigée, les dépenses primaires auraient augmenté en 2003 à un rythme apparent très élevé (+4,4%). Sur une base corrigée cependant pour divers facteurs cycliques, non-récurrents et/ou non-discrétionnaires (31) cette croissance du volume des dépenses primaires réelles en 2003 est ramenée à un rythme moins exceptionnel : +2,8%. Ce rythme ne se situe pas moins au-dessus de la moyenne (+2,5%) – par ailleurs élevée - enregistrée sur l'ensemble de la période quadriennale 1999-2003, nettement au-dessus de la moyenne correspondante pour les dix dernières années (+2,2 %) ainsi qu'au-dessus du taux de croissance tendanciel estimé de l'économie (environ 2%).

Le maintien d'un tel rythme sous-jacent de croissance réelle des dépenses primaires apparaît à la Section comme très difficilement compatible avec l'objectif officiel réitéré de constitution progressive d'excédents structurels conséquents en vue de faire face au coût budgétaire futur du vieillissement, et ce en particulier compte tenu des phases ultérieures programmées de baisses structurelles de la pression fiscale et parafiscale globale.

2.2.3 Evolution des charges d'intérêt

Comme cela a déjà été noté, depuis maintenant 10 ans (1993-2003) la réduction du poids des charges d'intérêt a apporté une contribution considérable à l'amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. En termes relatifs, cette contribution approche les 65% (un gain budgétaire cumulé de 5,5% de PIB sur une amélioration globale de 7,5% de PIB du solde de financement).

Le rythme de réduction du poids des charges d'intérêt s'est cependant quelque peu ralenti au cours des cinq dernières années (-2% de PIB) par rapport aux cinq années précédentes (-3,5% de PIB en 1993-1998). Cela s'explique principalement par un ralentissement du rythme de décreue du taux d'intérêt implicite, qui est passé de -2,3% cumulativement en 1993-1998 à -0,8% en 1998-2003.

31 Corrigée pour les dépenses non-récurrentes ou exceptionnelles, pour les transferts (fiscaux et budgétaires) à l'UE et les dépenses cycliques de chômage, pour l'impact estimé du cycle des investissements des pouvoirs locaux ainsi que pour l'écart entre le coefficient de hausse des prix à la consommation et le coefficient moyen pondéré d'indexation des rémunérations publiques et prestations sociales. En 2003, l'impact de cet écart sur la croissance réelle estimée des dépenses primaires aurait été limité à +0,2% seulement, comparativement à pas moins de -0,7% en 2002, 0,0% en 2001 et +0,7% en 2000.

Tableau 10
Evolutions des charges d'intérêt et déterminants

	1999	2000	2001	2002	2003	Evolutions cumulées		
						1999-2003	1999-2001	2001-2003
Charges d'intérêt (Niv. en % PIB)	7,0%	6,8%	6,6%	6,1%	5,6%			
Evolutions annuelles (% PIB)	-0,6%	-0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,5%	-1,4%	-0,4%	-1,0%
Facteurs explicatifs								
* Evolution du taux d'intérêt implicite	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,5%	-0,3%	-0,7%	0,1%	-0,8%
* Evolution du taux d'endettement	-0,4%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,7%	-0,5%	-0,2%
Taux d'intérêt implicite (Niveau)	6,1%	6,2%	6,2%	5,7%	5,5%	-0,7%	0,1%	-0,7%
Evolution annuelle	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,4%	-0,3%			

En effet, après une baisse ininterrompue depuis le pic cyclique de 1990, le taux d'intérêt implicite a enregistré une remontée modeste en 2000 (+0,1%), année de très haute conjoncture, et une quasi-stabilisation à 6,2% en 2001 avant de reprendre une trajectoire nettement déclinante en 2002 et 2003. Le rythme de baisse de ce taux a même été exceptionnel en 2002 et 2003 (-0,7% au total par rapport à 2001), soit le rythme de baisse bisannuel le plus élevé depuis 1995.

C'est d'ailleurs ce qui explique pour l'essentiel l'ampleur de la baisse du poids des charges d'intérêt (-0,5% de PIB) en 2003 tout comme en 2002, la contribution de la réduction (décalée) du taux d'endettement à cette baisse s'avérant d'importance relative plus limitée (32). Au cours des deux années antérieures par contre (période 1999-2001), la réduction du poids des charges d'intérêt (-0,4% de PIB) pouvait s'expliquer plus qu'intégralement par l'incidence de la baisse du taux d'endettement.

Sur l'ensemble de la période 1999-2003 par contre, les deux composantes font à peu près jeu égal dans l'évolution du poids des charges d'intérêt, tout comme cela avait déjà été approximativement le cas en 1995-99 (avec cependant une légère prépondérance pour le facteur « taux d'intérêt implicite »).

En 2003, la baisse du taux d'intérêt implicite a de nouveau été facilitée par une conjoncture peu dynamique et par la poursuite de la détente de politique monétaire qui s'était progressivement imposée en 2001-2002 dans le sillage du ressac conjoncturel, de la baisse de l'inflation et dans anticipations inflationnistes, ainsi que des événements du 11 septembre 2001. Parallèlement, la débâcle boursière persistante depuis la mi-2000 et jusque début 2003 a sans doute contribué jusqu'en milieu d'année à une fuite vers le marché obligataire. Ceci a sans doute accéléré la décrue des taux longs de marché pendant l'année 2002, avec un impact différé en 2003 sur le taux d'intérêt implicite à long terme sur la dette publique belgée consolidée.

32 En deux ans (sur la période 2001-2003), la contribution cumulée de la réduction du taux d'endettement à la baisse du poids des charges d'intérêts, à taux d'intérêt implicite donné, aurait dépassé de peu 0,2% de PIB, soit moins du quart de la réduction globale du poids des charges d'intérêts observée (1% de PIB).

Ceci a facilité la poursuite du refinancement de la dette consolidée à des conditions plus avantageuses, et a par conséquent alimenté une nouvelle baisse du taux d'intérêt implicite s'y appliquant.

2.2.4 Evolution du taux d'endettement et principaux déterminants

2.2.4.1 Evolutions par rapport aux objectifs du Programme de stabilité

La poursuite de la réduction du taux d'endettement public belge était l'un des principaux objectifs du Programme de stabilité 2003-2005. D'une part parce que ce taux d'endettement public restait en Belgique très nettement supérieur à la moyenne de l'Euro-zone, d'autre part parce que dans une perspective de plus long terme, cette stratégie de désendettement structurel restait le meilleur garant d'une poursuite de l'auto-réduction du poids des charges d'intérêt ainsi que de la constitution d'excédents budgétaires progressivement croissants, en vue de faire face à terme aux conséquences budgétaires du vieillissement.

Tableau 11
Objectifs de taux d'endettement dans les divers programmes de stabilité

en % du PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1999-2002	117,5	114,5	112,2	109,6	106,8	
2000-2003		114,9	112,4	108,8	105,0	101,3
2001-2005 Déc. 2000			110,6	105,8	101,4	97,2
2002-2005 Nov. 2001				107,0	103,3	97,7
2003-2005 Nov. 2002					106,1	102,3
Réalisations	119,5	114,9	109,6	108,5	106,1	100,7 (°)

(°) Des révisions méthodologiques et des informations plus récentes, non incorporées ici, ont été très récemment (1^{er} mars) communiquées par l'ICN à EUROSTAT en la matière, aboutissant à une nouvelle estimation de 100,5% de PIB en 2003.

Le Programme de stabilité prévoyait en 2003 une nouvelle réduction du taux d'endettement à concurrence de 3,8 % de PIB (33). Dans les faits, et sur base des données provisoires actuellement disponibles, cette réduction en 2003 aura nettement dépassé l'objectif visé, avec un recul du taux d'endettement de pas moins de 5,4% de PIB, à 100,7% de PIB seulement. L'écart favorable par rapport à l'objectif visé atteindrait ainsi 1,6% de PIB.

33 Voir Tableau 5, ce taux d'endettement étant supposé reculer de 106,1% de PIB en 2002 à 102,3% de PIB en 2003.

Pour rappel, l'évolution du taux d'endettement est co-déterminée par une composante dite « endogène » et des « ajustements exogènes ». La composante endogène est déterminée par l'écart entre un solde primaire « théorique » ou « requis » (34) et le solde primaire effectivement réalisé.

Le solde primaire théorique (de stabilisation du taux d'endettement) est pour sa part déterminé par le produit du taux d'endettement de la période précédente, d'une part, et de l'écart entre taux d'intérêt implicite et croissance nominale du PIB de l'année en cours, d'autre part (le différentiel « i-n »).

2.2.4.2 Déterminants des résultats en matière de taux d'endettement

En 2003, l'écart favorable (de 1,6 % de PIB) de taux d'endettement tel que relevé par rapport à l'évolution souhaitée aurait été obtenu, malgré une croissance nominale du PIB plus faible qu'anticipé : **a)** pour 2,0% de PIB du fait de l'incidence ici favorable des « ajustements exogènes » (35), c'est-à-dire des opérations « hors solde de financement » ou « autres qu'endogènes » qui n'avaient pas été initialement intégrées dans la trajectoire de désendettement, et **b)** pour 0,3% de PIB du fait d'un surplus primaire effectif plus élevé que l'objectif visé.

Inversement, une croissance nominale plus faible qu'anticipé, à concurrence de 0,7%, aurait réduit d'autant l'incidence des facteurs « endogènes » de désendettement, en augmentant l'écart « i-n » entre taux d'intérêt implicite et croissance nominale du PIB, et en majorant le surplus primaire « d'équilibre » requis.

En 2003, cet écart « i-n » s'est établi à un niveau nettement plus favorable qu'en 2002, plus bas à concurrence de 0,9%, et ce grâce à une croissance nominale du PIB plus élevée qu'en 2002 (+0,7%) ainsi, plus modestement, qu'à la réduction déjà mentionnée du taux d'intérêt implicite sur la dette (-0,2%). De ce fait, le surplus primaire *requis* s'est établi à un niveau inférieur de 1,1% de PIB à celui de l'année précédente. Comme le surplus primaire *effectif*, opération Belgacom incluse, s'est pour sa part établi en 2003 à un niveau inférieur de 0,3% de PIB à celui de 2002, la réduction « endogène » du taux d'endettement s'est établie à un niveau supérieur de 0,8% de PIB à celle de l'année précédente (-3,4% de PIB au lieu de -2,6% de PIB).

34 Niveau de solde primaire permettant en principe, en l'absence supposée d'incidences « exogènes » ou « hors Solde de financement », de stabiliser le taux d'endettement au niveau de l'année antérieure.

35 Il s'agit ici d'une incidence résiduelle nette, qui comprend aussi bien des éléments hors solde de financement ayant contribué à augmenter l'endettement public (octrois de crédits et prises de participations, incidences des primes d'émission, différences entre rythmes d'imputations budgétaires et de décaissement, etc.), divers autres facteurs d'ajustements entre le solde net à financer et les variations de la dette publique (différences de changes par exemple) ainsi que d'autres éléments exceptionnels (ventes d'actifs financiers, reprises de dettes, opérations sur or, etc.).

Tableau 12
Evolutions du taux d'endettement et principaux déterminants

	En % du PIB					Moyennes annuelles		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Taux d'endettement selon programme de stabilité 2003-2005		109,3%	108,6%	106,1%	102,3%			
Taux réalisé	114,8%	109,5%	108,5%	106,1%	100,7% (°)	106,2%	109,0%	103,4%
Ecart annuel ou moyen (% PIB)	-4,7%	-5,4%	-0,9%	-2,5%	-5,4%	-3,5%	-3,2%	-3,9%
* Ajustement endogène	-4,9%	-5,7%	-3,1%	-2,6%	-3,4%	-3,7%	-4,4%	-3,0%
+ Incidence solde primaire	-6,6%	-6,9%	-7,1%	-6,1%	-5,8%	-6,5%	-7,0%	-5,9%
+ Incidence taux d'intérêt et croissance	1,7%	1,2%	4,0%	3,5%	2,4%	2,8%	2,6%	2,9%
* Opérations hors solde de financement	0,2%	0,3%	2,2%	0,1%	-2,0%	0,2%	1,2%	-0,9%
Paramètres techniques						Moyennes annuelles		
Taux d'intérêt implicite "i"	6,1%	6,2%	6,2%	5,7%	5,5%	5,9%	6,2%	5,6%
Croissance nominale du PIB "n"	4,6%	5,1%	2,4%	2,4%	3,1%	3,3%	3,8%	2,8%
Croissance réelle du PIB (prix 2000)	3,2%	3,8%	0,6%	0,7%	1,1%	1,6%	2,2%	0,9%
Différentiel nominal "i - n"	1,5%	1,1%	3,8%	3,3%	2,3%	2,6%	2,4%	2,8%
Solde primaire requis pour la stabilisation	1,7%	1,2%	4,0%	3,5%	2,4%	2,8%	2,6%	2,9%
Solde primaire effectif	6,6%	6,9%	7,1%	6,1%	5,8%	6,5%	7,0%	5,9%
Ajustement endogène (requis - effectif)	-4,9%	-5,7%	-3,1%	-2,6%	-3,4%	-3,7%	-4,4%	-3,0%
Pm. taux d'intérêt réel (/ déflateur PIB)	4,7%	4,9%	4,3%	3,9%	3,3%	4,1%	4,6%	3,6%

(°) Des révisions méthodologiques et des informations plus récentes, non incorporées ici, ont été très récemment (1^{er} mars) communiquées par l'ICN à EUROSTAT en la matière, aboutissant à une nouvelle estimation de 100,5% de PIB en 2003.

Par contre, les ajustements « exogènes » ont, pour la première fois depuis 1998, contribué à la réduction du taux d'endettement plutôt qu'à son augmentation. Ils se sont établis en 2003 à -2% de PIB, portant ainsi la réduction globale du taux d'endettement en 2003 à -5,4% de PIB. La dette de CREDIBE (ex-OCCH), qui avait été re-classifiée et intégrée en 2001 dans l'endettement public (en définition Maastricht) à concurrence de 1,3% de PIB (36), a ainsi vu l'essentiel de cet impact neutralisé en 2003 par le produit de la cession du portefeuille de crédits hypothécaires, à concurrence de 2,8 milliards d'Euros (1% du PIB en 2003). L'opération dite « FADELS » pour sa part, réalisée en concertation avec les régions, a permis de réduire l'endettement public 2003 en termes « Maastricht » à concurrence de 3,5 milliards d'Euros (1,4% de PIB).

36 Il est à noter que cette augmentation induite de la dette brute en définition « Maastricht » en 2001 a eu pour contrepartie une augmentation des actifs publics sous forme de crédits hypothécaires, de sorte que la dette nette ne s'en est trouvée que peu affectée. De plus, cette augmentation était sans incidences sur les charges d'intérêts.

Ces deux opérations financières « hors BNF », CREDIBE et FADELS, auront ainsi permis de réduire en 2003 le taux d'endettement en définition Maastricht d'un peu plus de 2,3% de PIB, alors qu'à l'inverse l'ensemble des autres opérations financières ou « hors BNF » se soldait par une incidence négative nette de 0,3% de PIB sur le taux d'endettement (37).

Dans une perspective de plus long terme, la réduction cumulée du taux d'endettement engrangée au cours des quatre dernières années (période 1999-2003) reste appréciable, avec un recul de 14,2% de PIB, plus qu'intégralement imputable aux incidences « endogènes » (-14,8% de PIB).

Cette baisse s'est certes nettement ralentie par rapport aux évolutions quadriennales antérieures (1995-1999), où elle avait atteint 19,1% de PIB, dont plus d'un tiers cette fois du fait des « ajustements exogènes » ou « hors besoins de financement ».

Mais hors facteurs « exogènes », cette réduction du taux d'endettement est néanmoins restée soutenue, plus soutenue même que lors de la période quadriennale précédente, et ce tandis que la croissance réelle de l'économie s'établissait alors à un niveau moyen sensiblement plus bas (1,6% en 1999-2003 comparativement à 2,5% en 1995-1999).

37 Soit 0,4% de PIB de hausse du fait des OCPP, des écarts statistiques, de l'incidence des différences de changes et des primes d'émission et de rachat, neutralisé pour partie (0,1% de PIB) par un versement de quelque 200 millions d'euros par la BNB au Trésor, en contrepartie des billets en franc belge non échangés contre des euros.

3. Evolutions au niveau des entités et des sous-secteurs

3.1 Evolutions au niveau de l'Entité I et de ses sous-secteurs

3.1.1 Principales évolutions au niveau de l'Entité I

En 2003, et ce pour la seconde année consécutive, l'Entité I a non seulement réussi à atteindre les objectifs fixés en matière de soldes de financement et de solde primaire, mais elle a même réussi à les dépasser favorablement, à concurrence de 0,2% de PIB. Le solde de financement pour l'ensemble de l'Entité se serait ainsi établi en 2003 à -0,1% de PIB, comparativement à l'objectif visé de -0,3% de PIB. Cette évolution favorable a été rendue possible par une réduction importante du poids des charges d'intérêt (-0,5% de PIB), prolongeant ainsi la réduction équivalente déjà enregistrée en 2002 en la matière.

Tableau 13
Réalisations au niveau de l'Entité I

en % du PIB

	Niveaux					Evolutions cumulées, % PIB		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes totales après transferts fiscaux (°) (°°)	33,0%	33,6%	33,5%	34,0%	34,5%	1,5%	0,5%	1,0%
Recettes fiscales après transferts fiscaux (avant transferts fiscaux)	17,6%	18,5%	17,5%	18,0%	17,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%
(recettes fiscales à transférer)	28,3%	28,8%	28,4%	27,6%	27,0%	-1,3%	0,2%	-1,5%
Cotisations sociales effectives (consol.)	-10,7%	-10,3%	-11,0%	-9,5%	-9,7%	0,9%	-0,3%	1,2%
Autres recettes (°)	14,4%	14,1%	14,4%	14,7%	14,3%	0,0%	0,1%	-0,1%
pm. Recettes totales avant transf. fisc. à l'UE.	1,0%	1,0%	1,6%	1,3%	2,9%	2,0%	0,6%	1,3%
Dépenses primaires (°) (°°°)	33,9%	34,6%	34,5%	34,8%	35,4%	1,5%	0,6%	0,9%
Dépenses primaires finales (°)	28,4%	28,2%	28,6%	29,2%	30,4%	2,0%	0,2%	1,8%
Pouvoir fédéral (°)	25,3%	25,0%	25,4%	25,8%	26,8%	1,5%	0,1%	1,4%
Sécurité sociale	7,3%	7,2%	7,1%	7,0%	7,5%	0,2%	-0,2%	0,4%
Transferts budg.à Entité II	18,1%	17,8%	18,4%	18,9%	19,4%	1,3%	0,3%	1,0%
Transferts budgét.et fiscaux à l'UE	1,6%	1,8%	1,8%	2,0%	2,0%	0,4%	0,1%	0,3%
Solde primaire	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	0,1%	0,0%	0,1%
Charges d'Intérêts	5,5%	6,4%	5,9%	5,6%	5,0%	-0,5%	0,4%	-0,9%
Dépenses totales	6,4%	6,3%	6,1%	5,6%	5,1%	-1,3%	-0,4%	-1,0%
Solde de financement	34,8%	34,4%	34,7%	34,8%	35,5%	0,7%	-0,1%	0,9%
	-0,9%	0,1%	-0,2%	0,0%	-0,1%	0,8%	0,7%	0,1%

(°) Y compris les recettes (dépenses négatives) liées aux cessions d'actifs immobiliers et/ou incorporels (licences UMTS).

(°°) Hors cotisations imputées, hors recettes fiscales transférées à l'UE.

(°°°) Y compris les transferts totaux (fiscaux et budgétaires) versés à l'UE.

Le surplus primaire de l'Entité I, avec +5,0% de PIB, aurait pour sa part régressé pour la troisième année consécutive, à concurrence de 0,6% de PIB (soit un recul cumulé de 1,4% de PIB depuis 2000), retrouvant aussi son plus bas niveau depuis 1996.

Certes, ce surplus a été négativement affecté, comme les deux années précédentes, par des évolutions conjoncturelles peu favorables et notamment à nouveau par une croissance économique inférieure aux prévisions. L'incidence budgétaire défavorable de ces évolutions en 2003 peut être estimée à 0,4 de PIB environ au niveau de l'Entité I.

Par contre, les résultats budgétaires ont été favorablement affectés par des opérations non-récurrentes qui, en termes nets, ont positivement contribué pour plus de 1,2% de PIB à l'évolution du solde primaire d'une année à l'autre. Globalement, le solde net favorable de ces incidences, tant cycliques que non-récurrentes, sur l'évolution du solde primaire de l'Entité peut être évalué à +0,8% de PIB environ.

D'un point de vue strictement comptable, la détérioration du solde primaire de l'Entité I en 2003 s'expliquerait pour l'essentiel par une hausse de 1,2% de PIB du ratio des dépenses primaires (38), alors que le ratio correspondant des recettes effectives totales, après transferts fiscaux à d'autres niveaux de pouvoir (y compris les Institutions européennes), n'aurait progressé « que » de 0,6% de PIB, à 34,5% de PIB. Après leur nette progression de 2002 (+0,5% de PIB), les recettes fiscales nettes perçues par l'Entité I se seraient repliées à 17,2% de PIB (-0,8% de PIB par rapport à 2002). Ce résultat découle de diverses évolutions, tenant à la fois aux évolutions des recettes fiscales totales (avant transferts) perçues par l'Entité (un recul de 0,6% de PIB) ainsi qu'à une augmentation de 0,2% de PIB des recettes transférées aux autres niveaux de pouvoirs (les C&R essentiellement).

On retrouve ici aussi dans une large mesure l'incidence complémentaire des mesures d'allègements fiscaux mises en œuvre au niveau des particuliers et des revenus socio-professionnels par le Pouvoir fédéral. Parallèlement, le ratio des cotisations sociales effectives de l'Entité aurait baissé de 0,3% de PIB alors que celui des recettes non-fiscales aurait enregistré une progression spectaculaire (+1,7% de PIB, soit une multiplication par un facteur 2,5 !) du fait de l'imputation intégrale en 2003 des recettes liées à la reprise de l'actif du fonds de pensions de Belgacom (1,9% de PIB).

En matière de dépenses primaires, la progression de 1,2% de PIB enregistrée se décompose en une progression d'un peu plus de 0,1% de PIB des transferts budgétaires opérés en direction de l'Union européenne (+0,1% de PIB ou niveau de la « ressource RNB »), et d'un peu plus de 1,0% de PIB des dépenses primaires finales de l'Entité. Cette dernière s'expliquerait de son côté pour une part significative par l'imputation en 2003 de dépenses primaires non-récurrentes (à concurrence de 0,5% de PIB environ) et par la hausse des dépenses de chômage (+0,1% de PIB).

Hors dépenses de chômage et dépenses non-récurrentes, le ratio des dépenses primaires finales de l'Entité I. aurait progressé de 0,4% de PIB environ, et ce pour la toute grosse part au niveau des dépenses (primaires) de Sécurité sociale.

38 Les dépenses primaires et les recettes (non fiscales) ont été corrigées pour les recettes de ventes ou cessions d'actifs (matériels et immatériels) comptabilisées en SEC95 comme dépenses négatives en capital. Les recettes et dépenses primaires sont ici définies hors cotisations imputées et hors transferts fiscaux aux autres niveaux de pouvoirs (Union européenne incluse).

En termes réels, les évolutions enregistrées par l'Entité I sont les suivantes.

Tableau 14
Croissance réelle des recettes et dépenses primaires de l'Entité I

Evolutions à prix constants	1999	2000	2001	2002	2003	% variat. annuel moyen		
						1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes tot. effectives, après transf. fiscaux	1,8%	4,5%	-0,3%	2,2%	3,1%	2,3%	2,0%	2,6%
* Recettes propres avant transferts fiscaux	2,2%	3,1%	1,3%	2,0%	3,2%	2,4%	2,2%	2,6%
* Transferts nets de recettes, yc. fact. négat.	3,6%	-1,0%	6,5%	1,6%	3,3%	2,6%	2,7%	2,5%
Dépenses primaires effectives totales (°)	2,5%	1,8%	0,3%	3,7%	5,8%	2,9%	1,1%	4,8%
Idem, après correction pour:								
Recettes comptabil. comme dép. négatives	2,1%	1,9%	1,4%	3,1%	5,6%	3,0%	1,6%	4,3%
Dép. non-récurrentes et transf. compét.(°)	2,2%	1,9%	2,2%	3,3%	3,9%	2,8%	2,0%	3,6%
Ressources fisc. et budg. transf. à l'UE.	2,3%	1,8%	2,3%	3,5%	3,6%	2,8%	2,0%	3,6%
Prestat. cycliques de chômage	2,5%	2,4%	2,3%	3,0%	3,2%	2,7%	2,3%	3,1%
Différentiel "indexation / inflation"	2,5%	3,0%	2,3%	2,3%	3,4%	2,7%	2,7%	2,8%
Pm. finales hors sous-emploi	2,4%	1,6%	2,6%	2,1%	3,1%	2,4%	2,1%	2,6%
Idem, corrigées pour différentiel.	2,4%	2,2%	2,7%	1,5%	3,3%	2,4%	2,4%	2,4%

(°) Avant correction pour cessions d'actifs corporels et incorporels.

(°°) Transfert additionnel de compétences en 2002 aux Régions dans le cadre de la réforme de l'Etat de 2001. Jusqu'en 2001 inclus, voir les dépenses non récurrentes telles qu'identifiées dans l'Avis CSF de février 2002.

En matière de dépenses primaires totales consolidées de l'Entité, comme pour l'ensemble des Pouvoirs publics, on relève de nouveau *sur une base non-corrigée* une sensible accélération de leur croissance réelle apparente (+5,8 % en 2003, comparativement à +3,7% en 2002 et +0,3% seulement en 2001). Ces résultats doivent cependant être ajustés pour prendre en compte un ensemble de corrections non-discrétionnaires susceptibles de les affecter : à savoir l'incidence de la hausse des dépenses cycliques de chômage, celle des transferts budgétaires à l'UE (contribution dite « RNB »), de l'impact du différentiel « indexation / inflation » déjà mentionné (note de bas de page n° 30) et surtout des dépenses dites exceptionnelles et non-récurrentes (39). Avec la réserve qui s'impose pour le caractère encore provisoire ces données, la croissance réelle ainsi corrigée du volume des dépenses primaires de l'Entité I. se serait établie sur cette base en 2003 à 3,4 % environ, comparativement à 2,3% en 2002 et en 2001.

Sur une base pluriannuelle de quatre ans par ailleurs, la croissance réelle corrigée des dépenses primaires totales de l'Entité I se serait établie en 1999-2003 approximativement autour de +2,7 %, comparativement à +1,5 % au cours de la période quadriennale antérieure (en 1995-1999), et 2,1% en moyenne au cours de la décennie écoulée (1993-2003).

39 Ce facteur, qui avait influencé les rythmes de croissance 1999 et 2001, ne semble pas avoir significativement joué en 2002, mais affecte à nouveau de manière marquée les résultats en 2003.

L'accélération enregistrée est donc manifeste, et depuis maintenant 6 ans, la croissance réelle sous-jacente des dépenses primaires de l'Entité I atteint voire dépasse 2,3 %, ce qui est sensiblement supérieur à l'hypothèse normative de 1,5% qui était encore explicitement retenue dans le Programme de stabilité 2001-2005 de décembre 2000 (40), dans un contexte où les hypothèses retenues de croissance économique tendancielle future étaient de plus nettement plus optimistes qu'aujourd'hui.

Il est clair que la poursuite en 2004 et au-delà d'une telle croissance tendancielle des dépenses primaires, malgré les efforts entrepris en vue de leur maîtrise, tant au plan fédéral qu'à celui de la Sécurité sociale, risque de conduire à une nouvelle détérioration substantielle du surplus primaire de l'Entité et/ou d'entrer en conflit avec la poursuite du programme actuel de baisse des prélèvements sur le facteur travail. Il risque d'en être ainsi d'autant plus que l'impact favorable des facteurs non-récurrents sur le solde primaire devrait se voir significativement amputé en 2004, et qu'une amélioration de la conjoncture en 2004 a déjà été anticipée et incorporée, même si avec prudence, dans les perspectives budgétaires 2004.

3.1.2 Principales évolutions au niveau du Pouvoir fédéral

Sur base des informations disponibles, le solde de financement (SEC95) du Pouvoir fédéral se serait amélioré de 0,5% de PIB en 2003, dégageant ainsi pour la première fois un surplus significatif (+0,3% de PIB)

Cette amélioration se situerait pour plus des trois quarts (0,4% de PIB) au niveau d'une réduction du poids des charges d'intérêt, alors que le solde primaire se serait amélioré plus marginalement de 0,1% du PIB. Elle résulterait aussi statistiquement d'une augmentation de 0,8% de PIB du ratio de ses recettes totales effectives (41), après déduction des transferts fiscaux aux autres niveaux de pouvoirs (42), neutralisée pour une large part par une augmentation d'ampleur un peu inférieure (0,7% de PIB) du ratio des dépenses primaires totales (y compris ici les transferts budgétaires - courants et en capital - à ces mêmes autres niveaux de pouvoirs).

Hors transferts budgétaires aux autres niveaux de pouvoirs et hors dépenses exceptionnelles ou non-récurrentes, le ratio des dépenses primaires (finales) du Pouvoir fédéral (PF) serait resté pratiquement inchangé.

40 Voir le Programme de stabilité de la Belgique 2001-2005 de décembre 2000, p. 19 (Maîtrise stricte des dépenses primaires).

41 Y compris les recettes liées aux cessions d'actifs matériels et immatériels, hors cotisations imputées et recettes fiscales transférées à l'Union européenne.

42 Entité II, Sécurité sociale, Union européenne.

Tableau 15
Réalisations au niveau du Pouvoir fédéral

	Niveaux, en % du PIB					Evolutions cumul., % du PIB		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes effectives (°) avant transferts, dont:	28,9%	29,6%	29,9%	28,6%	29,6%	0,7%	1,0%	-0,3%
* Recettes transférées à d'autres pouvoirs	12,1%	11,8%	12,4%	11,3%	11,6%	-0,5%	0,3%	-0,8%
* Recettes propres après transf. Fiscaux tot.	16,9%	17,7%	17,5%	17,3%	18,0%	1,2%	0,7%	0,5%
Dépenses budg. primaires totales (°)	12,0%	11,9%	12,3%	11,9%	12,6%	0,6%	0,3%	0,3%
* Transferts budg. à d'autres pouvoirs	4,7%	4,7%	5,2%	4,9%	5,1%	0,4%	0,5%	-0,1%
* Dépenses primaires finales (°)	7,3%	7,2%	7,1%	7,0%	7,5%	0,2%	-0,2%	0,4%
Solde primaire	4,9%	5,8%	5,3%	5,4%	5,5%	0,6%	0,4%	0,2%
Charges d'intérêts	6,5%	6,3%	6,2%	5,6%	5,2%	-1,3%	-0,3%	-1,0%
Dépenses totales	18,4%	18,2%	18,4%	17,6%	17,8%	-0,6%	0,0%	-0,6%
Solde de financement	-1,6%	-0,5%	-0,9%	-0,3%	0,3%	1,8%	0,7%	1,1%
Evolutions à prix constants	% de Variat annuel					Moyenne annuelle		
	1999	2000	2001	2002	2003	2003-1999	2001-1999	2003-2001
Recettes avant transferts, dont	1,5%	4,8%	1,1%	-3,6%	5,2%	1,8%	2,9%	0,7%
* Recettes transférées à d'autres pouvoirs	4,0%	0,4%	4,5%	-7,8%	4,0%	0,2%	2,4%	-2,1%
* Recettes propres après transferts (°)	-0,2%	7,9%	-1,1%	-0,7%	6,0%	2,9%	3,3%	2,6%
Dépenses primaires totales (°)	2,1%	1,9%	3,0%	-2,0%	7,1%	2,5%	2,5%	2,4%
* Transferts budgétaires à d'autres pouvoirs	2,8%	3,3%	10,5%	-4,5%	4,8%	3,4%	6,8%	0,0%
* Dépenses primaires finales (°)	1,7%	1,1%	-2,0%	-0,2%	8,7%	1,8%	-0,4%	4,2%
Dépenses prim. corrig. pour dép. non récurr.(°°)	2,2%	2,0%	0,3%	2,9%	3,1%	2,1%	1,2%	3,0%
Idem, hors contribut. RNB	2,0%	2,2%	0,3%	2,4%	2,4%	1,8%	1,3%	2,4%
Idem, corrigé pour différent. d'indexation / inflation	2,0%	2,9%	0,4%	1,7%	2,6%	1,9%	1,6%	2,2%
dont finales	1,8%	1,9%	1,1%	0,0%	2,1%	1,3%	1,5%	1,0%

(°) Hors cotisations imputées, y compris les recettes correspondant à des dépenses négatives en capital.

(°°) Notamment une reprise de dette de la sécurité sociale en 2001, le « pre-funding » de la SNCB en 2003, etc.

En termes réels, hors contribution RNB à l'UE (43) et corrigés pour les principales dépenses non-récurrentes, la croissance des dépenses primaires totales du Pouvoir fédéral, se serait établie à 2,6% en 2003 et à 1,9 % environ en moyenne annuelle au cours de la période quadriennale 1999-2003, comparativement à +0,6% les 4 années précédentes (période 1995-1999) et à +1,1% en moyenne au cours de la décennie écoulée.

Hors transferts budgétaires aux autres niveaux de pouvoir, cette progression se serait limitée à 2,1% en 2003, et à 1,3% l'an en moyenne sur la période 1999-2003.

43 L'évolution de cette contribution est déterminée par des règles fixées au niveau européen. Ces règles sont de plus occasionnellement soumises à révision, comme en 2002 au sommet de Berlin, qui a conduit dans le cas belge à une augmentation relative de la contribution RNB (+0,1% de PIB) au détriment du financement fiscal de l'UE (par la TVA et autres impôts indirects).

3.1.3 Principales évolutions au niveau de la Sécurité sociale

Pour la première fois depuis 1996, la Sécurité sociale aurait enregistré en 2003 un déficit de financement substantiel (-0,4% de PIB en SEC95), soit une nette détérioration par rapport au surplus de 0,3% de PIB encore enregistré en 2002.

Cette détérioration de 0,7% de PIB en un an, faisant suite à celle de 0,3% de PIB déjà observée en 2002, découle simultanément d'un recul de 0,2% de PIB des recettes totales des régimes sociaux, d'une part, et d'une progression du ratio des dépenses primaires à concurrence de 0,5% de PIB, d'autre part. Sur le versant recettes, ce recul s'explique plus qu'intégralement par le recul de la pression para-fiscale (-0,3% de PIB), partiellement compensé seulement par une progression de 0,1% de PIB des recettes (fiscales et autres) en provenance d'autres niveaux de pouvoir.

En 2003, le ratio des dépenses (primaires) de Sécurité sociale aurait de nouveau progressé (+0,5% de PIB), à un rythme un peu supérieur à celui de l'année précédente (une progression de près de +0,4% de PIB en 2002). De plus, le ratio 2003 a été influencé à la hausse par une progression des dépenses cycliques de chômage, d'un peu plus de 0,1% de PIB, comparativement à une hausse d'un peu plus de 0,2% de PIB en 2002.

Tableau 16
Réalizations au niveau de la Sécurité sociale

	Niveaux, en % PIB					Evolutions en % PIB		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes totales	18,8%	18,5%	19,2%	19,2%	19,0%	0,2%	0,3%	-0,2%
* En provenance du Pouvoir fédéral	4,0%	4,0%	4,4%	4,2%	4,3%	0,3%	0,4%	-0,1%
* Propres	14,8%	14,4%	14,7%	15,0%	14,7%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Dépenses primaires	18,1%	17,8%	18,5%	18,9%	19,4%	1,3%	0,4%	0,9%
* Prestations sociales	17,1%	16,9%	17,3%	17,8%	18,3%	1,2%	0,2%	1,0%
Dont: Chômage	1,9%	1,8%	1,8%	2,0%	2,2%	0,2%	-0,1%	0,3%
Dont: Hors chômage	15,2%	15,1%	15,5%	15,8%	16,1%	0,9%	0,3%	0,6%
Dont: Soins de santé	5,1%	5,2%	5,4%	5,5%	5,7%	0,6%	0,3%	0,3%
Dont: Autres (yc prépensions)	10,1%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	0,3%	0,0%	0,3%
Solde primaire	0,7%	0,6%	0,7%	0,3%	-0,4%	-1,1%	0,0%	-1,1%
Solde de financement	0,7%	0,6%	0,7%	0,3%	-0,4%	-1,1%	0,0%	-1,1%
Evolutions à prix constants	% de Variat annuel					Moyenne annuelle		
	1999	2000	2001	2002	2003	2003-1999	2001-1999	2003-2001
Recettes totales effect.	3,6%	0,4%	4,0%	1,1%	0,4%	1,4%	2,2%	0,7%
+ Parafiscales (cotisations)	2,6%	0,8%	2,3%	2,4%	-0,8%	1,2%	1,5%	0,8%
+ Total autres que cotisations	6,4%	-0,7%	8,6%	-2,5%	3,6%	2,2%	3,9%	0,5%
Dépenses primaires	2,4%	1,0%	3,6%	3,2%	4,2%	3,0%	2,3%	3,7%
* Prestations sociales	1,7%	0,8%	2,8%	3,5%	4,3%	2,9%	1,8%	3,9%
Dont: Chômage	-1,9%	-4,9%	3,1%	11,9%	7,8%	4,3%	-1,0%	9,8%
Dont: Hors chômage	2,2%	1,6%	2,8%	2,5%	3,9%	2,7%	2,2%	3,2%
Dont: Soins de santé	4,9%	3,8%	5,1%	1,3%	6,3%	4,1%	4,4%	3,8%
Dont: Autres (yc prépensions, etc)	0,9%	0,5%	1,5%	3,2%	2,6%	1,9%	1,0%	2,9%
Pm. Dépenses prim. Cycl. corrigées	2,8%	1,7%	3,6%	2,4%	3,5%	2,8%	2,6%	3,0%
Id. corrigées pour différent. d'indexation.	2,8%	2,4%	3,6%	1,7%	3,7%	2,9%	3,0%	2,7%

Toujours au niveau des dépenses primaires de Sécurité sociale, leur rythme de croissance réelle se serait accéléré en 2003 (4,2%, comparativement à +3,2% en 2002 et 3,6% en 2001). Cette accélération en 2003 s'expliquerait largement par l'accélération marquée de la progression des dépenses en soins de santé à prix constants (+6,3% en 2003), après leur faible croissance en 2002 (+1,3% à peine). Avec 3,8% en moyenne en deux ans (période 2001-2003), cette croissance réelle en soins de santé serait cependant restée en phase avec la moyenne enregistrée au cours de l'ensemble de la période 1999-2003 (soit 4,1%). On observe cependant bien une accélération tendancielle en la matière, puisque l'on est passé d'une moyenne de 3,5% au cours des dix dernières années (période 1993-2003) à un peu plus de 4% en moyenne en 1999-2003.

Cette accélération de la croissance des dépenses sociales s'observe à d'autres niveaux également, notamment au niveau des prestations sociales hors chômage et hors soins de santé, qui représentent environ la moitié des prestations totales de sécurité sociale. A ce niveau, la croissance réelle des dépenses aurait atteint 2,9% en moyenne au cours des deux dernières années (période 2001-2003), comparativement à 1,0% seulement en 1999-2001 et 1,3% en 1997-1999. Cette accélération traduirait l'impact d'un certain nombre de mesures récemment prises en matière de revalorisation de certains minima sociaux et de mise en place du système de crédit-temps.

En finale, en opérant une correction pour les dépenses conjoncturellement sensibles (chômage cyclique) ainsi que pour le différentiel « indexation / inflation », la croissance réelle sous-jacente des dépenses de sécurité sociale se serait nettement accélérée en 2003, passant de 1,7% en 2002 à +3,7% en 2003. Sur une base pluriannuelle, cette croissance réelle sous-jacente des dépenses de sécurité sociale aurait ainsi atteint 2,9% l'an en moyenne en 1999-2003, et ce comparativement à la moyenne de 2,2% enregistrée au cours de la décennie écoulée.

3.2 Evolutions au sein de l'Entité II et de ses sous-secteurs

3.2.1 Principales évolutions au sein de l'Entité II

Selon le Programme de stabilité 2003-2005 (de novembre 2002), l'Entité II devait réaliser un surplus de financement de 0,3% de PIB en 2003. Sur base des informations provisoires actuellement disponibles, cet objectif aurait été pleinement atteint. Après un recul sévère en 2002 par rapport à 2001, à concurrence de -0,7% de PIB, le surplus primaire de l'Entité II. est passé de 0,5% de PIB en 2002 à 0,8% de PIB en 2003. Ceci a permis de passer de l'équilibre budgétaire en 2002 à l'excédent sus-mentionné de 0,3% de PIB en 2003

Tableau 17
Réalizations au niveau de l'Entité II

	Niveaux en % du PIB					Evolutions cumul.		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes totales effectives (°)	16,4%	15,9%	16,7%	16,7%	17,0%	0,6%	0,2%	0,4%
Recettes fiscales et parafiscales	13,1%	12,4%	13,3%	13,0%	13,3%	0,2%	0,2%	0,0%
Transferts de recettes fiscales	9,7%	9,3%	10,0%	8,7%	8,8%	-0,9%	0,3%	-1,2%
Recettes propres	3,4%	3,1%	3,3%	4,4%	4,5%	1,1%	0,0%	1,1%
Recettes non fiscales propres (°)	1,7%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	0,0%	-0,1%	0,1%
Transferts budgétaires reçus	1,6%	1,8%	1,8%	2,0%	2,0%	0,4%	0,1%	0,3%
Dépenses primaires	15,4%	15,3%	15,4%	16,2%	16,3%	0,9%	0,0%	0,8%
Courantes	13,0%	12,9%	13,3%	14,1%	14,1%	1,1%	0,3%	0,8%
En capital	2,4%	2,4%	2,1%	2,1%	2,1%	-0,2%	-0,3%	0,0%
Soldes primaires	1,0%	0,5%	1,2%	0,5%	0,8%	-0,2%	0,2%	-0,5%
Charges d'intérêts	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Dépenses totales	16,0%	15,9%	16,0%	16,7%	16,8%	0,8%	0,0%	0,8%
Solde de financement	0,5%	0,0%	0,7%	0,0%	0,3%	-0,2%	0,2%	-0,4%
Evolutions à prix constants	% de Variat annuel					Moyenne annuelle		
	1999	2000	2001	2002	2003	2003-1999	2001-1999	2003-2001
Recettes totales	4,7%	-1,0%	4,9%	1,2%	3,4%	2,1%	1,9%	2,3%
* En provenance de l'Entité I.	4,3%	0,6%	5,4%	-8,5%	3,5%	0,1%	3,0%	-2,7%
* Recettes propres	5,6%	-4,6%	3,7%	24,6%	3,2%	6,2%	-0,5%	13,4%
Dépenses primaires non-corrigées	5,2%	2,0%	0,6%	5,9%	1,9%	2,6%	1,3%	3,9%
Idem, corrigé pour cycle invest.des PL, & integrat. des EPRT et nouv. compét. régionales en 2002	4,0%	1,4%	2,4%	4,8%	1,9%	2,6%	1,9%	3,3%
Id., corr. pour différent "Indexat./Inflation"	4,0%	2,0%	2,4%	4,1%	2,1%	2,6%	2,2%	3,1%

(°) Hors cotisations imputées.

En 2003, sur base des données provisoires disponibles, l'augmentation du ratio des dépenses primaires totales (consolidées) de l'Entité II se serait établie à +0,1% de PIB, soit beaucoup moins qu'en 2002 où cette progression avait atteint 0,8% de PIB.

Il faut cependant rappeler qu'en ce qui concerne cette dernière, près de 0,3% de PIB environ pouvait se justifier pour cause d'ajustements statistiques suite à l'intégration des Entreprises publiques de radio-télévision (EPRT) dans les comptes des administrations publiques, ainsi plus marginalement que par un transfert limité de compétences budgétaires du Pouvoir fédéral aux Régions. Parallèlement, le ratio des recettes totales effectives de l'Entité aurait progressé de 0,3% de PIB en 2003, après sa stabilisation en 2002.

En termes réels, sur une base corrigée (44), la croissance des dépenses primaires consolidées de l'Entité II se serait sensiblement ralentie en 2003, passant sur base des données provisoires disponibles de +4,1 % en 2002 à +2,1 % en 2003. Sur les deux dernières années, cette croissance réelle serait restée vigoureuse (+3,1% environ en moyenne), même comparativement aux périodes de deux ans antérieures (+2,2% en 1999-2001 et +2,8% en 1997-99).

Sur une base pluriannuelle plus longue cependant et en termes corrigés (cf. supra), on observerait au cours des quatre dernières années (période 1999-2003) une croissance moyenne relativement stable du volume des dépenses primaires consolidées de l'Entité II, autour de +2,6 %, soit un rythme modestement inférieur à celui enregistré en moyenne au cours des dix dernières années (+2,8%). Cette croissance reste cependant structurellement plus élevée que la croissance tendancielle ou potentielle estimée de l'économie.

3.2.2 Principales évolutions au niveau consolidé des Communautés et Régions (C&R)

Sur base des estimations encore provisoires actuellement disponibles, le solde de financement de l'ensemble consolidé des Communautés et Régions (C&R), avec un retour à une situation de surplus budgétaire limité (0,1% de PIB), se serait inscrit en conformité avec l'objectif visé. Après sa détérioration spectaculaire en 2002 (à concurrence de pas moins de 1,0% de PIB) ce solde de financement se serait ainsi à l'inverse redressé de 0,3% de PIB en 2003.

Cette amélioration se retrouve intégralement localisable au niveau du surplus primaire (un gain de près de 0,3% de PIB), les charges d'intérêt étant restées stables à un bas niveau de 0,2% de PIB. Cette amélioration du surplus primaire en 2003 trouve son origine presque intégralement dans une progression du total des recettes effectives enregistrées (+0,3% de PIB) alors que le ratio estimé des dépenses primaires serait resté pratiquement inchangé.

44 Pour l'intégration des entreprises publiques de radio-télévision en 2002, pour la neutralisation des nouvelles compétences budgétaires régionales (héritées en 2002 du Pouvoir fédéral), pour les spécificités du cycle politique des investissements des Pouvoirs locaux, et enfin pour le différentiel « Indexation / Inflation ».

Après la baisse en 2002 des recettes effectives totales en termes réels perçues par le total consolidé des C&R, ces recettes auraient retrouvé en 2003 un rythme de croissance réelle substantiel, à 3,8% environ, et ce suite à la progression soutenue tant des recettes totales perçues en provenance des autres niveaux de pouvoir (+3,5% (45)) que des recettes propres de C&R (+4,9 %).

Si on évalue le rythme de croissance réelle (consolidé) des dépenses primaires de l'ensemble des C&R sur une base corrigée, on obtient à ce stade pour 2003 une forte décélération à +1,9% comparativement à +3,6% en 2002 (et +2,3% en 2001).

Tableau 18
Réalisations au niveau des Communautés et Régions

	Niveaux, % PIB					Evolutions cumulées % PIB		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes effectives totales	12,7%	12,2%	13,0%	12,8%	13,1%	0,4%	0,3%	0,1%
* Recettes perçues d'autres Pouvoirs	10,8%	10,5%	11,2%	10,0%	10,2%	-0,7%	0,4%	-1,0%
* Recettes propres	1,8%	1,8%	1,8%	2,8%	2,9%	1,1%	0,0%	1,1%
Dépenses primaires	12,1%	11,8%	12,0%	12,7%	12,8%	0,7%	0,0%	0,7%
* Transferts à d'autres pouvoirs publics	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	-0,1%	-0,1%	0,0%
* Finales	9,5%	9,3%	9,5%	10,2%	10,3%	0,8%	0,0%	0,7%
Solde primaire	0,6%	0,5%	1,0%	0,1%	0,3%	-0,3%	0,4%	-0,7%
Charges d'Intérêts	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Dépenses totales	12,3%	12,0%	12,3%	13,0%	13,0%	0,7%	0,0%	0,7%
Soldes de Financement	0,4%	0,2%	0,8%	-0,2%	0,1%	-0,3%	0,4%	-0,6%
Evolutions à prix constants	% de variat. annuel					% de variat. annuel moyen		
	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999	2001/1999	2003/2001
Recettes effectives totales	4,2%	-1,1%	6,4%	-1,0%	3,8%	2,0%	2,6%	1,4%
Dépenses primaires	3,7%	0,1%	2,2%	6,7%	1,7%	2,6%	1,2%	4,2%
* Transferts à d'autres pouvoirs publics	4,4%	-1,2%	1,4%	0,9%	0,6%	0,4%	0,1%	0,7%
* Finales	3,6%	0,4%	2,5%	8,2%	2,0%	3,2%	1,4%	5,0%
Dép. prim. corrig. pour l'intégrat. des EPRT (°) et nouvelles compét. Régions (2002)	3,7%	0,1%	2,2%	4,3%	1,7%	2,1%	1,2%	3,0%
Idem corrigées pour différentiel	3,7%	0,8%	2,3%	3,6%	1,9%	2,1%	1,5%	2,8%
(dont : Dépenses prim. finales)	3,6%	1,1%	2,5%	4,5%	2,2%	2,6%	1,8%	3,3%

(°) Entreprises publiques de radio-télévision.

Sur une base pluriannuelle et corrigée, on retrouve en finale et en moyenne pour les quatre dernières années (période 1999-2003) un rythme mesuré de croissance du volume des dépenses primaires des entités fédérées, proche de 2,1% l'an; ce rythme s'inscrit parfaitement dans la prolongation de celui observé au cours des quatre années antérieures (+2,0% en 1995-1999) et un peu en-dessous de la moyenne observée au cours des dix dernières années écoulées (+2,3%). Ce rythme en 1999-2003 masque cependant une croissance tendancielle nettement plus marquée (+2,6%) des seules dépenses primaires finales (hors transferts aux pouvoirs locaux essentiellement) dans un contexte de quasi-gel en termes réels de ces transferts budgétaires aux pouvoirs locaux.

3.2.3 Principales évolutions au niveau des Pouvoirs locaux

Les informations provisoires disponibles à ce stade pour 2003 laissent entrevoir qu'avec un surplus de financement de 0,2% de PIB, les Pouvoirs locaux respecteraient ainsi l'objectif fixé dans le Programme de Stabilité de 2002.

Les charges d'intérêt des Pouvoirs locaux seraient restées stables à 0,3% de PIB environ, tandis que le solde primaire se serait également stabilisé à 0,5% de PIB en 2003. Tant le ratio des recettes totales des PL que celui de leurs dépenses primaires seraient également restés stables en 2003 (respectivement à 6,4 et 6% de PIB).

Tableau 19
Réalizations estimées au niveau des Pouvoirs locaux

	Niveaux, en % du PIB					Evolutions cumulées		
	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Recettes effectives totales	6,3%	6,1%	6,1%	6,4%	6,4%	0,1%	-0,2%	0,3%
* Recettes propres	3,2%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	0,0%	-0,2%	0,2%
* Perçues en provenance d'autres pouvoirs	3,0%	3,1%	3,0%	3,2%	3,2%	0,1%	0,0%	0,1%
Dépenses primaires	5,9%	6,3%	5,9%	6,0%	6,0%	0,1%	0,0%	0,1%
* Courantes	4,9%	4,9%	5,0%	5,2%	5,2%	0,3%	0,1%	0,2%
* En capital	1,0%	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Charges d'Intérêt	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Soldes primaires	0,4%	0,1%	0,2%	0,5%	0,5%	0,1%	-0,2%	0,2%
Soldes de Financement	0,1%	-0,2%	-0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,2%	0,2%
Evolutions à prix constants	% de variat. annuel					% de variat. annuel moyen		
	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999	2001/1999	2003/2001
Recettes effectives totales	5,0%	-0,8%	0,7%	6,2%	1,2%	1,8%	-0,1%	3,7%
* Recettes propres	5,3%	-6,4%	3,8%	6,1%	1,7%	1,2%	-1,5%	3,9%
* Perçues en provenance d'autres pouvoirs	4,7%	5,2%	-2,3%	6,3%	0,7%	2,4%	1,4%	3,5%
Dépenses primaires	7,2%	4,7%	-2,1%	2,4%	1,5%	1,6%	1,2%	2,0%
* Courantes	4,2%	3,0%	2,1%	4,6%	1,4%	2,8%	2,5%	3,0%
* En capital	25,6%	13,3%	-21,7%	-10,9%	1,8%	-5,3%	-5,8%	-4,8%
Pm. Dép. prim. corr. pour cycle Invest. PL	4,0%	3,0%	2,4%	4,4%	1,5%	2,8%	2,7%	3,0%
Pm. Idem, corr. pour différentiel	4,0%	3,7%	2,4%	3,7%	1,7%	2,9%	3,1%	2,7%

En matière de croissance réelle de leurs dépenses primaires, on observerait en 2003 sur une base corrigée (46) une décélération sensible (+1,7% en 2003 comparativement à +3,7% en 2002). Sur une base pluriannuelle et corrigée (pour le cycle d'investissements et le différentiel d'indexation), la croissance du volume des dépenses primaires des Pouvoirs locaux serait restée forte au cours des quatre dernières années (+2,9% l'an en moyenne pour la période 1999-2003), soit un chiffre très comparable à celui de la période quadriennale antérieure (+2,8% en 1995-1999).

46 Pour le cycle des investissements publics des PL et pour le différentiel « indexation / inflation ».

4. Annexe

Le calcul de la croissance sous-jacente du volume des dépenses primaires nécessite l'intégration d'un certain nombre de corrections qui permettent d'éliminer l'incidence de facteurs soit conjoncturels et cycliques, soit statistiques et/ou exceptionnels, soit encore de nature non-discrétionnaire.

Les corrections opérées ici ont été les suivantes.

1. La première consiste à passer du concept de dépenses primaires issu des comptes nationaux (tableaux synoptiques) à un concept de dépenses primaires effectives élargies. Ce dernier est obtenu en opérant les trois corrections déjà mentionnées dans l'Avant-propos. Il s'agit d'éliminer le double comptage des dépenses courantes liées aux cotisations imputées, de corriger les dépenses en capital pour les cessions d'actifs immobiliers et immatériels comptabilisées en SEC95 comme dépenses négatives, enfin d'intégrer les transferts de recettes fiscales à l'UE comme composante des dépenses de financement des Institutions européennes, et ce à côté de la contribution RNB.
2. La seconde correction consiste à déduire l'incidence d'un certain nombre de dépenses exceptionnelles et non-récurrentes, ainsi que d'éventuelles adaptations statistiques affectant le niveau des recettes et dépenses publiques (comme la reclassification des EPRT en 2002 dans le champ des administrations publiques).
3. La troisième correction consiste à déduire l'ensemble des transferts (fiscaux et budgétaires) à l'UE, dans la mesure où ces transferts sont en très large part « contraints » (découlant de règles ou décisions européennes) et donc non-discrétionnaires.
4. La quatrième correction consiste à isoler la composante à proprement parler conjoncturelle de l'évolution des dépenses, en identifiant la composante conjoncturelle des dépenses de chômage par rapport à leur évolution structurelle de plus long terme.
5. La cinquième correction consiste à tenir compte du « cycle électoral » bien identifié depuis vingt ans en matière d'évolution des dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux. Ces dépenses sont donc corrigées pour leur écart au trend réel de plus long terme.
6. La sixième et dernière correction consiste à tenir compte de l'écart parfois significatif d'évolution entre le coefficient d'indexation pertinent depuis 1993 pour la majeure partie des dépenses primaires – à savoir une moyenne mobile lissée retardée de 4 mois de l'indice-santé – et l'indice des prix à la consommation traditionnellement utilisé comme déflateur de référence pour mesurer les dépenses publiques en termes réels.

L'ordre de ces corrections pourrait bien entendu être modifié.

Le tableau qui suit fournit, au niveau consolidé de l'ensemble des administrations publiques, une analyse de l'impact individuel de chacune des corrections sur le rythme annuel ou moyen d'évolution des dépenses primaires réelles. La somme des corrections est par définition égale, pour chaque année ou sous-période, à l'écart entre le rythme de croissance apparent ou non-corrigé et le rythme de croissance « sous-jacent » ou corrigé, mesuré en termes de déflateur pondéré (47) des dépenses primaires (et non plus de prix à la consommation).

Tableau 20

**Contribution des diverses corrections à l'analyse de l'évolution
des dépenses primaires à prix constants.**

	1999	2000	2001	2002	2003	1999-2003	1999-2001	2001-2003
Pm. croissance réelle SEC95 (avant correct.)	3,3%	1,4%	0,6%	4,1%	4,4%	2,6%	1,0%	4,3%
Incid. correct. pour dép. négatives en capital	0,2%	0,0%	-0,7%	0,4%	0,2%	0,0%	-0,4%	0,3%
Incid. correct. div., dép. non-récurr. etc.	0,0%	0,0%	-0,5%	0,5%	1,1%	0,3%	-0,3%	0,8%
Incid. financem. UE (budgét. & fisc.)	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Incid. chômage cyclique	-0,2%	-0,3%	0,0%	0,4%	0,3%	0,1%	-0,2%	0,3%
Incid. cycle invest. Pouv. locaux	0,4%	0,2%	-0,7%	-0,3%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
Incid. écart d'Indexation / inflation	0,0%	-0,7%	0,0%	0,7%	-0,2%	-0,1%	-0,4%	0,2%
Incid. Correct. TOTALES	0,4%	-0,8%	-2,0%	1,6%	1,6%	0,1%	-1,4%	1,6%
Croiss. réelle corrig. (Non-corr. - Correct. Tot.)	2,9%	2,2%	2,6%	2,5%	2,8%	2,5%	2,4%	2,7%

47 Ce déflateur est lui-même une moyenne géométrique pondérée du coefficient d'indexation des dépenses publiques (pondération 0,65) et de l'indice des prix à la consommation (pondération 0,35). Les rémunérations publiques et les prestations sociales représentent en effet ensemble environ 65% des dépenses primaires totales.