

■ ■ ■ Les dépenses primaires publiques belges dans une perspective historique longue (1953-2007): déterminants non-discrétionnaires et discrétionnaires

R. SAVAGE

Conseiller général des Finances

Service d'Etudes et de Documentation du

SPF Finances

ABSTRACT

One of the main issues in the analysis of the public finances is the study of the structural budgetary stance, which aims at differentiating between non-discretionary (cyclical or other) impacts on one side, and the underlying discretionary of deliberate impulsion (“fiscal stance”) on the other side. As far as the Belgian case is concerned, this study aims at updating a long-standing analysis of the “public primary expenditure” side of the issue, this time on the basis of more recent data in the European system (ESA95) until 2007 included. This analysis requires defining a long-term “neutral” reference path, which integrates various incidences identified as non-discretionary (relative prices, cyclical, socio-demographic, etc.). The analysis confirms that, after the considerable cut in primary expenditure in the years 1993-98 in order to meet the Maastricht criteria, the discretionary stance in this respect has been reversed since then and is now clearly expanding again in volume; this is mainly true if one takes into consideration the fact that a major part of public expenditure is de facto linked to a price index derived from the health index and not from the national consumer price index. However, this conclusion must be qualified if we take into account that some of the primary expenditure is in fact tax or social contributions *reductions*, recorded in ESA95 as job subsidies (expenditure) and not as fiscal or para-fiscal loss of revenues.

Keywords: Fiscal Policy, National Government Expenditures, Scope and Performance of Government

JEL classification: E62, H11, H50

Table des matières

Introduction.....	23
Synthèse et conclusions	25
1. Ratio corrigé en valeur des dépenses primaires et comparaison avec l'ancien ratio (SEC79)	27
1.1. Les données de base	27
1.2. Comparaison des séries 1985-2007 en SEC95 non-corrigées (synoptiques) et corrigées	28
1.3. Le passage du SEC79 au SEC95.....	29
2. Méthodologie générale de décomposition du ratio des dépenses primaires et de son évolution.....	33
3. Analyse des dépenses de sous-emploi.....	36
3.1. Le concept de sous-emploi	36
3.2. La décomposition des incidences non-discrétionnaires et impulsions discrétionnaires en dépenses de sous-emploi.....	37
3.3. Sous-emploi structurel et sous-emploi cyclique	39
3.4. Dépenses non-discrétionnaires et discrétionnaires de sous-emploi	42
4. Le ratio des dépenses primaires non-discrétionnaires et structurelles (cycliquement corrigées) à prix constants	45
4.1. Cadre méthodologique général	45
4.2. Résultats empiriques généraux - La trajectoire non-discrétionnaire (cycliquement corrigée) et ses composantes.....	46
4.3. Les dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux	53
4.4. Les corrections pour le financement de l'Union européenne (UE), les modifications de périmètres et les dépenses "one-shots".....	54
4.5. L'effet-dénominateur et les incidences conjoncturelles totales.....	55
4.6. Les effets prix relatifs.....	61
4.7. L'incidence spécifique de la modification du régime d'indexation (indice-santé)...	62

4.8. Trajectoires non-discrétionnaires et croissance réelle effective (corrigée) des DPR	64
5. Synthèse intermédiaire. La mesure des incidences non-discrétionnaires totales par sous-périodes.....	66
5.1. Les incidences non-cycliques non-discrétionnaires en volumes.....	66
5.2. Les autres incidences non-discrétionnaires “Effets Prix relatifs” et “Cycliques totaux”	70
5.3. Trajectoires non-discrétionnaires: une présentation alternative	76
6. Trajectoires non-discrétionnaires, effectives et discrétionnaires en longue période : un bilan	78
Bibliographie	86
Annexe. Comparaison des résultats 1953-1998 en SEC95 avec les résultats antérieurs en SEC79	87

Pour des raisons en partie liées à des carences en données historiques longues ainsi qu'à des ruptures méthodologiques, très peu d'études (1) abordent l'analyse de la trajectoire et des déterminants des dépenses publiques primaires belges. Ceci est particulièrement vrai dans une perspective à la fois de rétrospective historique longue et de décomposition analytique (influence des divers déterminants cycliques, structurels, discrétionnaires). L'étude qui suit tente de remédier à cette lacune en opérant une actualisation la plus complète possible d'une étude antérieure (2), actualisation portant tant sur le plan des données traitées (passage à une base de données « SEC95 adaptée ») que sur le plan analytique. Sur ce dernier plan, la méthodologie *générale* reste globalement inchangée par rapport à celle de l'étude de 2000 citée en note de bas de page mais plusieurs adaptations « techniques », parfois substantielles, ont néanmoins été apportées, notamment quant au traitement de diverses incidences socio-démographiques.

L'étude qui suit vise principalement à déterminer et distinguer, dans la trajectoire apparente observée du ratio (en valeur) des dépenses primaires publiques totales, ce qui relève d'incidences qu'on qualifiera de non-discrétionnaires (influences cycliques, socio-démographiques, ponctuelles, etc.) et, par solde, d'impulsions discrétionnaires sous-jacentes de *politique* budgétaire – que celles-ci soient de nature expansive ou au contraire restrictive. Le champ statistique couvert est celui de l'ensemble des administrations publiques (APU), tous niveaux de pouvoirs confondus (sécurité sociale et pouvoirs locaux inclus), telles que définies par la comptabilité nationale.

L'étude est ventilée en plusieurs parties.

Une première section traitera en détail du traitement des données statistiques, et notamment des choix méthodologiques opérés pour reconstituer des séries longues, les plus homogènes possibles, à partir des divers segments historiques incomplets disponibles (1953-91, 1960-97, 1985-2007) dans différentes bases statistiques liées aux comptes nationaux. Elle abordera la question des corrections statistiques opérées pour homogénéiser les séries et aussi les rapprocher des données budgétaires sous-jacentes. Elle opérera aussi à titre illustratif une comparaison des anciennes séries (utilisées dans l'étude de 2000 précitée) avec la nouvelle série obtenue, en distinguant les principales sources d'écarts.

Une seconde section présentera une synthèse récapitulative de la méthodologie *générale* utilisée et de ses diverses étapes, permettant d'isoler et de quantifier les principales *incidences non-discrétionnaires*.

Une troisième section traitera plus spécifiquement de la manière de traiter les dépenses dites de « sous-emploi », et notamment d'isoler la composante plus particulièrement « cyclique » ou conjoncturelle de ces dépenses par rapport à sa composante dite « structurelle » ou socio-démographique.

Une quatrième section détaillera l'impact d'une série d'autres incidences non-discrétionnaires traditionnellement identifiées : l'effet cyclique lié aux écarts de PIB par rapport à son trend (appelé « effet-dénominateur »), les effets « prix relatifs » liés aux écarts d'évolution entre le prix moyen de

(1) L'une des dernières études publiées dans ce cadre date déjà de plus de 8 ans et a encore été réalisée dans le cadre des anciens comptes nationaux (dit « SEC79 »), avant la mise en place du système « SEC95 » en 1999 et sa révision plus récente de 2002. Elle couvrait la période 1953-1999, les deux dernières années étant néanmoins encore basées sur des estimations provisoires.

(2) Voir R. SAVAGE, « Indicateurs de politique budgétaire discrétionnaire belge en longue période (1953-1999) et répartition de l'assainissement 1991-99 par Entités », Bulletin de Documentation du Ministère des Finances, 60^{ème} année, n°4, mai-juin 2008.

la dépense publique primaire et le déflateur du PIB, les incidences non-récurrentes ou « one-shots », l'effet lié au cycle électoral identifié des dépenses d'investissements des pouvoirs locaux.

Une cinquième section présentera les options méthodologiques retenues pour quantifier une série d'autres influences structurelles, moins aisément identifiables, sur la trajectoire non-discrétionnaire des dépenses primaires : les influences socio-démographiques (structures de la population et taux d'activité ou d'emploi), les évolutions salariales dans le secteur privé (en lien avec la répartition primaire des revenus), les « effets d'inertie budgétaire » en périodes de ruptures non-anticipées dans le rythme de croissance tendancielle de l'économie.

Une sixième et dernière section opérera une synthèse des incidences non-discrétionnaires totales et procèdera à certains regroupements partiels et transversaux pour mieux en faire ressortir certaines logiques dominantes ; elle conclura par l'analyse des évolutions structurelles et des impulsions discrétionnaires en dépenses qui peuvent en être dérivées.

Cette contribution tente une réactualisation la plus complète possible de travaux antérieurement menés (3) sur la mesure des incidences non-discrétionnaires et des impulsions discrétionnaires en dépenses primaires.

Cette étude de longue période se caractérise par quelques innovations.

1. Elle intègre pour la première fois une analyse des dépenses hors intérêts ou primaires belges en termes de comptes publics en définition SEC95, en opérant les corrections méthodologiques nécessaires (notamment par rapport à la neutralisation des dépenses primaires finales dites de « SIFIM » (4)) permettant de faire les liens nécessaires avec les années pré-1985 et même pré-1970 (en système SEC79).
2. Elle affine la construction de la trajectoire non-discrétionnaire (en volume), notamment par une meilleure intégration des variables dites « socio-démographiques » tendancielle (croissance de la population totale, inflexions du taux de dépendance socio-démographique et du sous-emploi structurel ou cycliquement corrigé).
3. Par rapport aux études antérieures, elle prolonge l'analyse de pratiquement 10 ans, permettant d'illustrer de manière éclairante les principales inflexions voire ruptures intervenues depuis l'acceptation de la Belgique, en 1998, dans le club des pays de la zone EURO. Deux législatures fédérales complètes additionnelles sont ainsi couvertes.

Cette étude confirme une fois de plus l'importance d'une identification correcte des multiples incidences non-discrétionnaires et autres que cycliques, tantôt favorables, tantôt défavorables, qui affectent significativement la trajectoire apparente des dépenses primaires et de leur ratio nominal au PIB. Bien sûr, le contour précis de la mesure de ces incidences reste sujet de débat, et la frontière empirique entre incidence non-discrétionnaires et impulsions discrétionnaires reste dans une certaine mesure affaire de jugement informé et donc sujette à des arbitrages pratiques à expliciter. La question notamment du degré et des modalités précises de prise en compte de certains facteurs structurels, tels le rythme de croissance de la population et les facteurs socio-démographiques notamment, reste ainsi pour partie ouverte. La prise en compte cependant des seules corrections pour incidences cycliques conduit souvent à des interprétations erronées des indicateurs budgétaires cycliquement corrigés et/ou dits « structurels » en tant qu'indicateurs d'*orientation budgétaire discrétionnaire*, alors qu'ils restent assez largement influencés par d'autres incidences non-discrétionnaires.

Dans une perspective historique et de moyen et surtout de long terme, il a donc été choisi ici d'intégrer assez largement ces « autres » facteurs structurels dans la composante non-discrétionnaire, notamment en prenant en compte l'importance des besoins structurels, au sortir de la seconde guerre et pendant la phase expansive du baby-boom, en matière d'investissements publics en infrastructures de communications, en systèmes éducatifs et sociaux, de santé publique, etc.

(3) Voir notamment :

SAVAGE, R – « Indicateurs de politique budgétaire discrétionnaire belge en longue période (1953-1999) et répartition de l'assainissement 1991-99 par Entités », Bulletin de Documentation du Ministère des Finances (BDMF), mai-juin 2000, n°4.

(4) Services d'intermédiation financière indirectement mesurés.

Par rapport aux travaux antérieurs, les révisions méthodologiques opérées, et surtout les révisions statistiques parfois substantielles enregistrées principalement sur la période 1976-86, conduisent à réévaluer :

- à la baisse l'orientation budgétaire *expansive* consécutive au premier choc pétrolier (1973-77);
- à la hausse l'orientation budgétaire *expansive* de la fin des années 70 et du tout début des années 80 (période 1977-81) ;
- en forte hausse l'impulsion budgétaire *restrictive* – pourtant déjà importante – des années 1982 à 1985 ;
- en nette baisse l'impulsion budgétaire restrictive, au départ déjà plus limitée, des années 1985-88.

Par ailleurs, l'évaluation globale restrictive pour la période 1992-98 n'est pas sensiblement modifiée, seule sa répartition dans le temps diffère quelque peu : plus restrictive en 1992-95, symétriquement moins restrictive en 1995-98, mais ces écarts pourraient être imputables, notamment en 1995-98, aux écarts entre données SEC79 et SEC95, ainsi qu'aux différences de traitement statistique des cessions d'actifs (one-shots).

Enfin, l'analyse fait clairement ressortir l'inversion à nouveau clairement expansive de l'orientation discrétionnaire en dépenses primaires depuis la fin des années 90 et l'entrée dans l'EURO, alors que cette orientation avait à l'inverse été clairement restrictive de 1993 à 1998 inclus. Ceci est d'autant plus vrai si l'on considère dorénavant, dans une perspective de court-moyen terme, le mécanisme d'indexation via l'indice-santé comme faisant partie du système de référence (non-discrétionnaire) et qu'on ne considère dès lors plus ses incidences complémentaires induites comme de nature discrétionnaire. Ce diagnostic doit cependant être nuancé par l'impact de la forte progression discrétionnaire du poids de mécanismes de réductions ciblées de cotisations sociales et/ou de précompte professionnel qui, en système SEC95, sont comptabilisées en dépenses primaires (subventions salariales et/ou à l'emploi) et non en réductions de recettes. La nature discrétionnaire de l'opération reste, seule étant discutable sa ventilation dans la colonne « dépenses » ou au contraire « recettes » !

1.1. Les données de base

La première tâche a consisté à reconstituer une série longue, aussi cohérente que possible, des dépenses primaires (et des charges d'intérêts) publiques belges.

Pour ce faire et au départ, on disposait principalement de trois sources distinctes :

1. La première et principale concerne les comptes publics 1970-2007 (synoptiques) en système comptable européen harmonisé SEC95, tels que publiés par l'ICN (5). Seules les données 1985-2007 peuvent cependant être considérées comme complètes car ajustées, à partir de 1985 seulement, pour l'incorporation des SIFIM (services d'intermédiation financière indirectement mesurés). Cette correction pour SIFIM n'est en effet pas disponible avant 1985 pour les comptes publics (et pas avant 1995 pour les autres secteurs institutionnels). L'introduction des SIFIM revient de facto à alléger le poids des charges financières ou d'intérêts (nettes) sur la dette publique, et à majorer d'autant la consommation publique (en particulier les achats bruts de services financiers (6)). Dans les comptes publics détaillés, à partir de 1985, on peut aisément identifier les flux bruts et nets de SIFIM (7). Pour la constitution de séries longues homogènes remontant bien en deçà de 1985 et même 1970, il a été logiquement choisi, pour ce qui est des années 1985 et suivantes, de bruter les charges financières (en réintégrant la consommation publique de services financiers dans le coût financier de « gestion » de la dette publique elle-même et donc dans ses charges d'intérêts) et donc d'amputer d'autant la consommation publique finale (via les achats nets de biens et services consommés). Ceci permet ainsi d'obtenir des séries longues de dépenses primaires (hors SIFIM) et de charges d'intérêts « brutées » (SIFIM inclus).

D'autres corrections statistiques consistent – comme explicité dans l'Annexe méthodologique du Rapport de juillet 2007 du Conseil Supérieur des Finances (CSF, section « Besoins de financement ») - , à :

a) déduire les cotisations fictives de la masse salariale publique (8),

(5) La version utilisée ici est celle des comptes provisoires de fin mars 2008. Les données plus récentes (fin septembre 2008) de la version définitive et détaillée des comptes publics ont été disponibles trop tardivement que pour pouvoir être intégrées. La révision principale concerne cependant le niveau nominal du PIB lui-même, qui a significativement été revu en hausse pour les années 2006-2007 (de 0,5 et 1,2% respectivement), avec un effet-dénominateur non-négligeable pour ces deux années, très largement du côté des effets prix relatifs (plus favorables).

(6) Par exemple, dans cette optique SEC95, les commissions de placements des emprunts publics et autres coûts d'intermédiation financière liés à la dette publique ne sont plus considérées comme des charges financières (intérêts) sur la dette publique mais bien comme des dépenses d'achats (nets) de biens et services par les pouvoirs publics.

(7) Ces flux de SIFIM se retrouvent tant en dépenses qu'en recettes – mais ce dans une bien moindre mesure. Les intérêts *effectifs* tant perçus que versés par les pouvoirs publics se retrouvent structurellement inférieurs aux intérêts « brutés », tels que répertoriés pour mémoire dans les comptes détaillés du SEC95, et qui incorporent respectivement les SIFIM prestés par les APU pour autrui ainsi que les SIFIM dont les APU ont bénéficié. Les ventes de Biens et Services courants par les APU s'en trouvent minorés, et complémentaires les achats intermédiaires (consommation) s'en trouvent majorés à due concurrence.

(8) Ces « cotisations fictives » étant sinon comptabilisées deux fois en dépenses primaires : une première fois comme composante de la masse salariale publique brute (mesurée aux coûts des facteurs, toutes cotisations incluses), une seconde fois comme prestations sociales publiques (pensions publiques et allocations familiales des fonctionnaires statutaires) censées être financées par ces cotisations imputées « fictivement » reversées par l'Etat à ses propres caisses (fictives) de sécurité sociale des fonctionnaires.

- b) rajouter (en recettes comme en dépenses de transferts courants au « Reste du monde ») les transferts fiscaux versés par le Pouvoir fédéral aux Institutions européennes (9), et
 - c) bruter les dépenses d'investissements (formation brute de capital fixe principalement, mais aussi les acquisitions moins cessions d'actifs non-financiers non-produits) en déduisant les cessions d'actifs « négatives » (désinvestissements) et en augmentant symétriquement les recettes non-fiscales (en capital) (10).
2. La deuxième source est constituée des comptes publics 1960-97 (synthèse) et 1970-97 (détaillés) en ancien système SEC79. Moyennant certaines hypothèses simplificatrices, cette source permet de rétropoler les données 1970-2007 en SEC95-2000 jusque 1960. Ici aussi, les corrections pour les transferts fiscaux à l'UE et les cotisations fictives peuvent être réalisées.
 3. La troisième source concerne les anciens comptes publics *courants* (1953-91) – le compte en capital devant être déduit du regroupement économique du Pouvoir central et des investissements des pouvoirs publics dans l'optique dépense -. Ceci permet de rétropoler de manière approximative les principaux agrégats sur la période 1953-60.
 4. Pour le PIB en valeur (et en volume), servant de référence pour les ratios des dépenses primaires en valeur et en volume à partir de 1960, on reprend les dernières séries longues (1960-2007) publiées par les services statistiques de la commission européenne (banque de données online AMECO, version du printemps 2008), exprimées en Prix 2000 (11). Le déflateur dérivé « Py » correspond ici au ratio des deux séries en valeur (prix courants) et volumes (prix constants). Pour les années antérieures à 1960, par souci de simplification, les séries de PIB en valeur et volumes sont rétopolées sur base des évolutions dégagées des anciens comptes nationaux (CN91), à prix courants et prix de 1970 (pour la croissance en volume).

1.2. Comparaison des séries 1985-2007 en SEC95 non-corrigées(synoptiques) et corrigées

Le graphique qui suit présente l'écart entre les données SEC95 non-corrigées (officielles) et les données correspondantes corrigées (pour les SIFIM, les cotisations imputées, les transferts fiscaux à l'UE et le brutage des investissements publics et dépenses et recettes en capital).

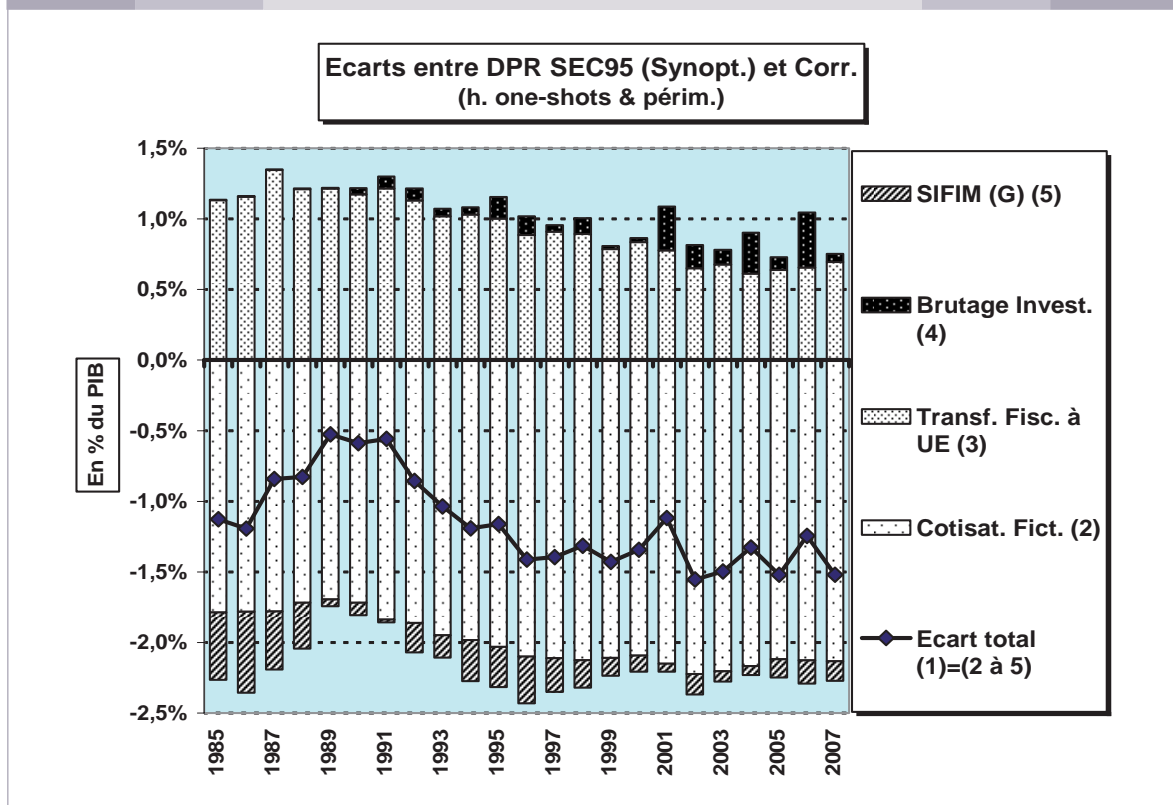
On observe sur la période 1985-2007 que les écarts entre les deux définitions sont loin d'être stables, et ceci sans prise en compte à ce stade des « autres incidences one-shots » en dépenses primaires (hors cessions d'actifs) ainsi que des corrections pour changements de périmètre statistique. Dans ce dernier cas, il s'agit d'élargissements du champ des « Administrations publiques, comme en 1991 avec l'intégration des entreprises de transports publics – TEC, De Lijn, STIB – ou en 2002 avec l'intégration des entreprises publiques de Radio-Télévision ou EPRT).

En valeur (non-corrigée pour les effets-dénominateurs cycliques), on observe une assez grande variabilité relative de diverses composantes, en particulier de la composante « SIFIM » (ou consommation publique), puis des transferts fiscaux européens et en fin de période de la composante « brutage des dépenses d'investissements ».

(9) Voir ultérieurement les corrections apportées au titre de variations de périmètre statistique des comptes publics et aux transferts « contraints » totaux (tant fiscaux que plus traditionnellement budgétaires) versés aux Institutions européennes en vertu des règles multilatérales communément négociées et acceptées en la matière.

(10) Dans les comptes nationaux, les ventes de bâtiments publics ou autres actifs non-financiers sont considérées comme des « désinvestissements » - soit des dépenses négatives – et non comme des recettes publiques non-fiscales (en capital). Le niveau des dépenses primaires, et en particulier des dépenses en capital, peut s'en trouver ainsi significativement et artificiellement affecté.

(11) Les variations annuelles du PIB en volume sur la période 1996-2007 correspondent bien à celles des séries officielles en base variable « chaînée » publiées par l'ICN, en prix-chaînés 2005.

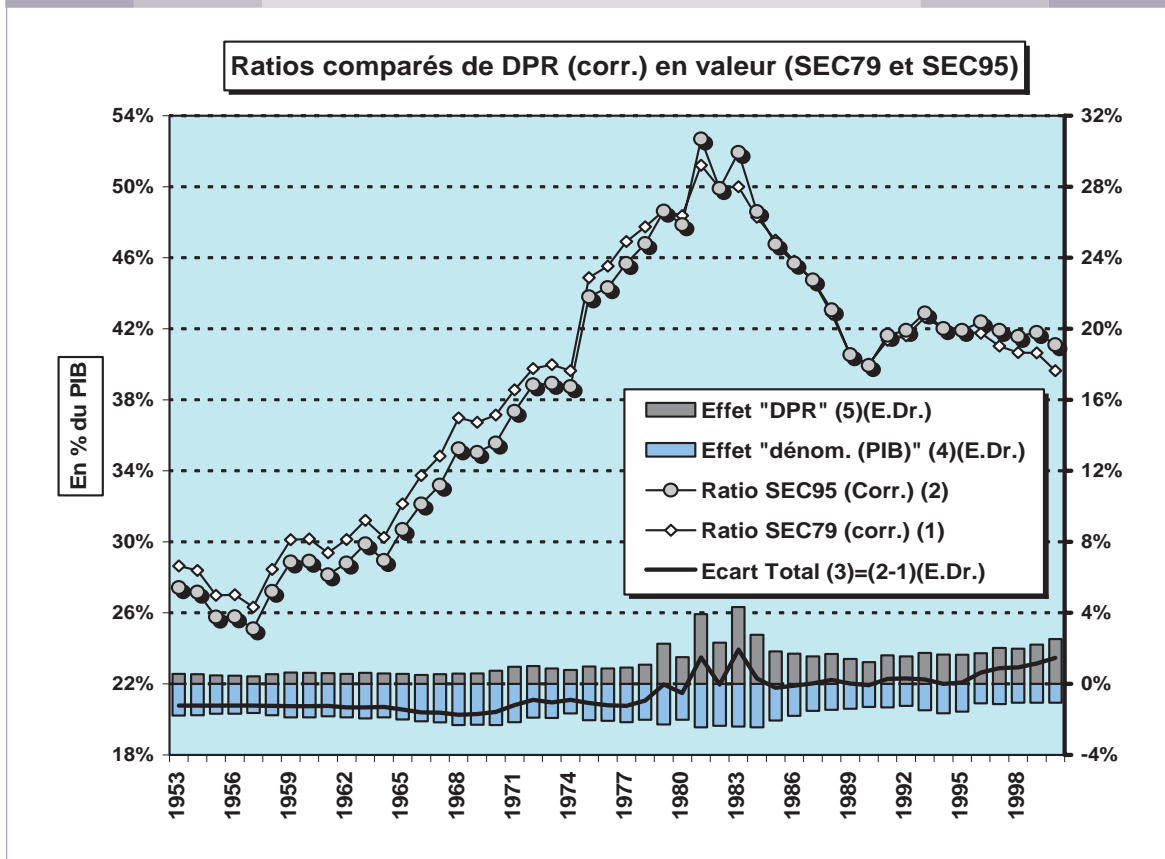


C'est principalement le cas en 1986-89, où l'écart total se réduit de 0,7% de PIB en 3 ans à peine, ainsi qu'en 1991-1996, où cet écart à l'inverse s'alourdit à concurrence de 0,8% de PIB en 5 ans.

1.3. Le passage du SEC79 au SEC95

Le système SEC79 avait servi de base statistique pour l'analyse en longue période des années 1960-97 (extrapolées jusque 1999-2000 sur base des budgets économiques disponibles à l'époque). Le passage au SEC95, même corrigé pour les SIFIM, n'est pas sans incidences car l'analyse statistique des séries montre que pour certaines sous-périodes, le ratio (corrigé) en SEC95 s'écarte assez sensiblement de celui estimé à l'époque en système (corrigé) SEC79. L'analyse graphique montre que ceci est particulièrement le cas au tout début des années 70, puis de manière plus marquée encore à la fin des années 70 et au tout début des années 80 (période 1978-83), avec des hausses plus marquées du ratio en SEC95 qu'en SEC79, puis à l'inverse en 1983-85 avec une baisse plus marquée en SEC95 qu'en SEC79. Par la suite, on assiste à un lent recreusement de l'écart entre les deux systèmes de mesures, et ceci principalement après 1995 (mais il faut noter que dans l'étude prémentionnée en SEC79 les données post-1997 étaient des estimations encore provisoires ou des prévisions à court terme et non des observations fermes).

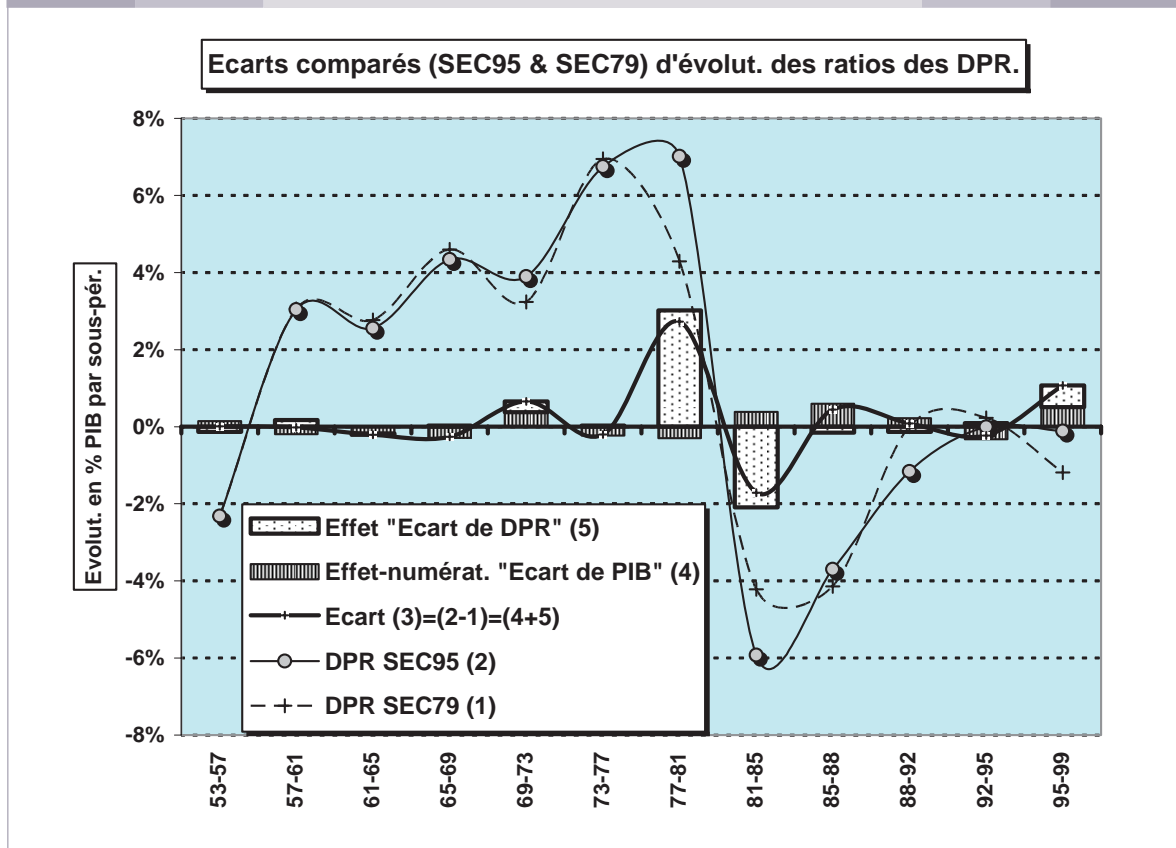
Ratios comparés des dépenses primaires en SEC79 (ancien) et SEC95 corrigé



Les écarts de ratios entre les deux systèmes peuvent cependant provenir de deux sources distinctes :

1. Un effet « numérateur » pur, lié à l'écart de niveaux et d'évolution (et de mesure) des dépenses primaires elles-mêmes en valeur ou prix courants ;
2. Un effet « dénominateur » classique, lié aux écarts d'estimations du PIB lui-même. Il ne faut pas oublier en effet que dans le cadre même du système SEC95, et en particulier dans le cadre de sa révision méthodologique « extensive » intervenue en 2002 et réformant entre autres de manière fondamentale le traitement statistique et comptable des SIFIM, les niveaux et évolutions du PIB ont été affectés d'une manière non-linéaire.

L'écart de ratios de DPR dans les deux systèmes peut donc être décomposé en deux composantes constitutives additives (en % du PIB), au facteur résiduel mixte près (en l'occurrence ici parfaitement marginal et négligeable). C'est cette décomposition qui est reprise dans le graphique ci-avant (échelle de droite).



- a) Très logiquement, on peut observer que jusque 1970 l'écart négatif (SEC95 – SEC79) de ratio est quasi-stable (légèrement négatif), l'effet « numérateur » (DPR en valeur) étant stable (12) et légèrement positif et l'effet « dénominateur ou PIB » lui aussi stable mais plus nettement négatif (PIB en SEC95 significativement supérieur).
- b) Une légère inflexion à la baisse (réduction) de l'écart négatif intervient au début des années 70 (de l'ordre de 0,5% de PIB) principalement sous l'influence de l'effet « dénominateur » (PIB). Cette réduction s'accroît fortement de 1978 à 1981 voire 1983 (après « l'outlayer » de 1982), en atteignant 2,9% de PIB en 5 ans (dont pas moins de 3,3% de PIB en effet « DPR » ou « numérateur »).
- La croissance des DPR s'avère par conséquent beaucoup plus marquée en valeur en 1978-81 voire 1978-83 en système SEC95 (corrige) qu'en SEC79. En 1978-81 (3 ans), l'écart annuel de croissance réelle des DPR entre les deux systèmes SEC atteint pas moins de +2,0% l'an, et en 1981-85 (4 ans) à l'inverse, -1,0% l'an.

(12) Les dépenses primaires (DPR) mesurées en SEC95 à partir de 1970 y inclus étant par la suite rétopolées jusqu'en 1960 (voire 1953) sur base des DPR correspondantes en système SEC79 puis CN91.

- c) Enfin, après une période assez longue où l'écart de ratios (en valeur) se stabilise pratiquement à un niveau proche de 0% de PIB (13), l'écart repart à la hausse par la suite. Sur les 5 années de la période 1994-99, le ratio des DPR en SEC95 augmente de 1,1% de PIB de plus que l'ancien ratio en SEC79, dont près de la moitié (0,5% de PIB) du fait de l'effet « numérateur » (niveau des DPR) et plus de la moitié du fait de « l'effet-PIB » (une moindre croissance nominale du PIB en SEC95 qu'en SEC79). Il faut cependant être attentif au fait que sur cette période post-94 et même post-90, l'effet-numérateur peut être pour partie lié à des élargissements de périmètres des APU en SEC95 (14), non pris en compte encore à ce stade en SEC79.

En conclusion sur ce point, il ne fait aucun doute que les écarts observés quant au niveau des dépenses primaires effectives (corrigées) en systèmes SEC entre la version SEC79 et SEC95 (révisée en 2003), même corrigés pour les effets-dénominateurs (PIB), conduisent pour certaines sous-périodes à des chiffrages sensiblement modifiés quant à l'amplitude de certaines impulsions discrétionnaires identifiées en dépenses primaires. Un tel exercice comparatif sera effectué en fin d'analyse.

(13) Soit une hausse de 0,2% de PIB entre 1985 et 1994 ou en 9 ans, masquant cependant une baisse de 0,2% de PIB de la composante « DPR » (numérateur).

(14) On pense notamment à l'intégration des Entreprises publiques de Radio-Télévision ou EPRT en 2002 (à concurrence de 0,2 à 0,3% de PIB), et antérieurement, à celle (rétroactive en 1991), des entreprises de transports publics (TEC, De Lijn, STIB) à concurrence d'un montant équivalent.

La méthodologie générale consiste à quantifier au mieux les *incidences dites « non-discrétionnaires »* du ratio apparent des dépenses primaires, de façon à pouvoir les déduire des *évolutions effectives* et obtenir ainsi par solde ou différence une estimation indirecte raisonnée des *impulsions discrétionnaires*.

Outre les corrections « cycliques » traditionnelles qui seront détaillées ultérieurement, l'approche adoptée dans le cadre de cette étude accorde de l'importance à l'impact des prix relatifs sur l'évolution du ratio apparent des dépenses primaires. De manière générale, le ratio en valeur sera décomposé en produit d'un ratio en volume (dprv) et d'un indicateur (Pr) de prix relatifs (15) de la dépense publique (primaire). En effet, des modifications de prix relatifs peuvent entraîner des variations « non-discrétionnaires » du ratio des dépenses primaires indépendamment des évolutions en volume de ces dernières (et de leur ratio en volume au PIB).

Avec:

$$Y_1 = \text{le PIB en valeur} = Y_v * P_y$$

$$Y_v = \text{le PIB en volume, et } P_y \text{ le déflateur du PIB}$$

$$DPR_1 = DPR_v * P_{pu}$$

avec P_{pu} = le déflateur moyen des dépenses publiques primaires (une moyenne pondérée des prix à la consommation P_c et de l'indice d'indexation (16) des rémunérations publiques et prestations sociales en espèces)

$$Pr = (P_{pu} / P_y) = \text{les prix relatifs}$$

Nous aurons :

$$dpr_1 = DPR_1 / Y_1 = (DPR_v / Y_v) * (P_c / P_y) = dpr_v * Pr$$

L'étape suivante consiste à isoler les composantes non-discrétionnaires en volumes, tant cycliques (effet-numérateur « chômage » ou sous-emploi, d'une part, et effet-dénominateur ou écart de PIB, d'autre part) que structurelles, regroupées à ce stade dans la variable « $trend_v$ ».

Avec :

$$\hat{Y}_v = \text{le PIB tendanciel en volume}$$

DPR_v = les dépenses primaires *non-discrétionnaires* en volume

DPR_{vh} = idem, *hors dépenses cycliques de chômage* ou de sous-emploi

(15) Ce prix relatif peut varier du fait que le « prix moyen » de la dépense publique, au numérateur du ratio nominal des dépenses primaires, peut évoluer différemment du « prix ou déflateur » du PIB qui se trouve au dénominateur du ratio (voir la formalisation ci-après pour plus de détails). La dépense publique primaire est en effet composée pour majorité de rémunérations publiques et prestations sociales qui sont directement ou indirectement indexées sur l'indice des prix à la consommation – et plus récemment sur un indice dérivé de l'indice-santé.

(16) Depuis 1993, cet indice d'indexation est une moyenne lissée (sur 4 mois) et retardée (de 1 à 2 mois selon les cas) de l'indice-santé, introduit la même année.

Nous obtenons en finale :

$$\begin{aligned} \text{dpr}_V &= (\text{DPR}_V / \text{DPR}_V) * (\text{DPR}_V / \text{DPR}_V h) * (\text{DPR}_V h / \hat{Y}_V) * (\hat{Y}_V / Y_V) \\ &= \text{idi}_V * \text{icho} * \text{trend}_V * \text{icy} \\ &\quad (1) \quad (2) \quad (3) \quad (4) \end{aligned}$$

Avec :

idi_V = l'indicateur d'impulsions discrétionnaires en dépenses primaires

trend_V = le ratio structurel (17) des dépenses primaires non-discrétionnaires cycliquement corrigées, en % du PIB tendanciel en volume.

$\text{icy} = (\hat{Y}_V / Y_V)$ = l'indicateur d'incidences cycliques liées aux écarts de PIB-GAP « gap », permettant de mesurer l'effet cyclique « dénominateur »

ichô = l'indicateur d'incidences cycliques liées au chômage ou sous-emploi = l'effet cyclique « numérateur ».

iPr = l'indicateur d'effets « prix relatifs »

Au total, en termes différentiels (en termes d'évolutions dans le temps), on se retrouve avec une décomposition du ratio nominal « dpr_l » en 5 composantes *additives* (18) – dont 4 en volumes et 4 non-discrétionnaires (dont 2 cycliques) -, soit, en notant par Δ la contribution (additive) à la variation (en % du PIB) du ratio nominal des dépenses primaires, annuelle ou par sous-période :

$$\Delta \text{dpr}_l = \Delta \text{idi}_V + (\Delta \text{pr} + \Delta \text{icho} + \Delta \text{icy} + \Delta \text{trend}_V)$$

(1) (2) (3) (4) (5)

Et, avec $\Delta \text{cyT} = \Delta \text{icy} + \Delta \text{ichô}$ = les effets cycliques totaux (numérateur + dénominateur) en dépenses primaires

$$\Delta \text{dpr}_l = \Delta \text{idi}_V + (\Delta \text{trend}_V + \Delta \text{cyT} + \Delta \text{iPr})$$

(a) (b) (c) (d)

Dans la pratique, l'analyse empirique est rendue plus complexe que sa formulation générale ci-dessus, par la nécessité d'un traitement spécifique des dépenses de sous-emploi. A contrario, l'absence de traitement spécifique de ces dépenses conduirait implicitement à postuler à leur niveau un profil discrétionnaire et non-discrétionnaire identique à celui des autres dépenses primaires, ce qui aurait été une hypothèse tout à fait discutable.

(17) Les déterminants de ce trend, incluant notamment certaines variables socio-démographiques, seront détaillées ultérieurement.

(18) On rappellera ici que le différentiel d'un produit (de plusieurs variables) est égal à la somme des dérivées partielles de chacune de ces variables.

Méthodologiquement, il a donc été opté pour une décomposition en deux phases :

- I. Le traitement spécifique des dépenses de sous-emploi (et de leur ratio au PIB), avec une décomposition de ce dernier en sous-emploi structurel (ultérieurement intégré à la composante socio-démographique, via le taux d'activité et le taux d'emploi structurel) et sous-emploi cyclique (conjoncturel). De plus, une hypothèse de travail, en matière de taux de remplacement non-discrétionnaire, est retenue permettant en principe de dissocier trajectoires non-discrétionnaire (19) et discrétionnaire du ratio des dépenses de sous-emploi.
- II. Le traitement des dépenses primaires hors dépenses de sous-emploi, pour lesquelles la méthodologie générale est appliquée, hormis son point 2) (variable « icho ») traité dans le point I ci-dessus. Les incidences socio-démographiques à ce niveau se limiteront à la prise en compte d'un effet « taux de dépendance socio-démographique » pondéré par un « effet population », indépendamment des évolutions du taux d'activité.

En synthèse, il s'agit de recombinaison des divers facteurs communs aux deux composantes ci-dessus (notamment les variables cycliques, prix relatifs et socio-démographiques, ainsi que les impulsions discrétionnaires) pour retrouver la décomposition globale ou générale.

Et en termes différentiels (notation simplifiée et additive), nous obtenons

$$\Delta dpr_1 = [\Delta trend_v + (\Delta icho + \Delta icy) + \Delta iPr] + \Delta idi_v$$

Les variables entre crochets regroupent les diverses incidences non-discrétionnaires (les incidences cycliques sont entre parenthèses) et la dernière variable – calculée par solde – mesure ainsi indirectement les impulsions discrétionnaires.

(19) En ce y compris les effets « dénominateur » (PIB-GAP) et prix relatifs au niveau spécifique des dépenses de sous-emploi.

3. Analyse des dépenses de sous-emploi

La méthodologie de décomposition budgétaire des dépenses de sous-emploi (entre composante cyclique et composante structurelle et/ou socio-démographique) a été sensiblement modifiée, d'un point de vue technique, par rapport à celle utilisée dans l'étude de 2000.

3.1. Le concept de sous-emploi

Ce concept de sous-emploi est ici entendu dans un sens large, mais pas exclusivement budgétaire. La notion de sous-emploi reste une notion floue et difficile à circonscrire, dans la mesure où son contour est lui-même influencé par des modifications discrétionnaires de la législation ou réglementation sociale en la matière. Il s'agit en effet par exemple de ne pas exclure a priori, du champ couvert, des demandeurs d'emplois *non*-indemnisés, parce que la législation sociale leur impose un stage d'attente et que des modifications discrétionnaires de cette législation peuvent changer le champ d'indemnisation.

Cette porosité de la frontière entre sous-emploi et emploi est particulièrement d'actualité depuis quelques années où l'on a vu fleurir une série de dispositifs visant à accorder des indemnités – parfois partielles et complémentaires – à des travailleurs en emplois, par exemple :

- les travailleurs à temps partiel avec garantie de revenu (AGR) et/ou avec allocation complémentaire
- diverses catégories de travailleurs en phase « d'activation » (ALE, programmes de réinsertion, Plan activa etc.)
- les interruptions partielles de carrière, avec ou sans crédit-temps, ainsi que les prépensions à temps partiel.

L'ensemble de ces catégories « actives » avec indemnité ONEM représentaient en 2007 pas moins de 313 000 « unités » (personnes), comparativement à la moitié à peine en 2001 (155 000 unités) et 75 000 unités « seulement » en 1997. La question est de savoir si ces personnes, qui relèvent officiellement de l'emploi, doivent ou non être incluses au moins partiellement dans la définition du sous-emploi au sens large. Il s'agit en fait de l'ouverture de nouveaux droits sociaux, par définition discrétionnaires, mais s'inscrivant par contre – au moins pour partie - dans une démarche de politique active de l'emploi. Ces dépenses sont évidemment incluses dans les dépenses totales de sous-emploi (chômage, prépensions, interruptions de carrières) prises ici en compte. Ne pas inclure au moins partiellement ces groupes ou personnes dans le sous-emploi global reviendrait à augmenter « artificiellement » le taux de remplacement moyen effectif (mesuré simplement comme l'indemnité budgétaire moyenne par unité de sous-emploi) et donc à sous-estimer éventuellement les efforts discrétionnaires de limitation (ou surestimer l'orientation expansive) en la matière. Cependant, les inclure totalement ou trop largement à l'inverse ferait trop baisser ce taux de remplacement, conduisant sans doute à surestimer l'orientation restrictive en matière de dépenses alors que la baisse du coût unitaire proviendrait plutôt d'une extension discrétionnaire expansive du champ de couverture.

Une question analogue – même si pas totalement identique – s'était déjà posée lors de l'introduction des systèmes de prépensions et interruptions de carrière (à temps plein) dont la logique initiale était de libérer des emplois occupés au bénéfice des demandeurs d'emplois (si possible indemnisés). Il avait été décidé alors d'inclure les prépensionnés et personnes en interruption de carrière complète dans le sous-emploi au sens large – quand bien même ces personnes n'étaient au moins temporairement plus demandeurs d'emplois. Là aussi il y avait eu ouverture – discrétionnaire - de nouveaux

droits, mais dont le financement devait en principe en partie être couvert par les économies d'allocations suite à l'effet de substitution escompté du fait de « places » en principe laissées vacantes par ces sorties prématurées du marché du travail.

Dans les faits, le sous-emploi (SE) retenu ici part d'un noyau dur : celui du chômage définition Bureau fédéral du Plan (BFP), comprenant :

- demandeurs d'emplois inoccupés (hors emplois ALE), tant indemnisés que « autres inscrits obligatoirement » et « libres inoccupés » ;
- les chômeurs âgés non-demandeurs d'emplois.

Une seconde « couche » est constituée des prépensions et interruptions de carrières à temps plein, soit 140 000 personnes environ en 2007. Celle-ci peut être en principe étendue à d'autres formes de retraits temporaires du marché du travail, que sont les « dispenses pour raisons sociales et familiales », les « dispenses pour reprises d'études » et enfin les « chômeurs complets en formation professionnelle ». Contrairement aux premières formes de retrait, ces extensions seront cependant traitées ici comme discrétionnaires. L'inclusion des prépensionnés se défend pour cause de la grande « proximité » de fait de cette catégorie avec les chômeurs âgés non-demandeurs d'emplois, qui n'ont malheureusement pas pu bénéficier d'un tel régime d'indemnisation plus favorable.

Un troisième cercle est constitué de ce que l'on peut appeler la population active (emploi intérieur) avec allocation ONEM. Ici, il n'est clairement pas question de prendre en compte intégralement le nombre (élevé) de personnes associées, vu qu'il s'agit le plus souvent d'indemnités complémentaires et partielles. A titre exemplatif, une proportion fixe d'un tiers aurait pu être retenue. En finale, même si elles participent activement à la politique de soutien de l'emploi, ces extensions seront considérées ici comme de nature discrétionnaire, et les publics concernés ne seront donc pas intégrés dans la définition élargie du sous-emploi, d'autant plus qu'ils sont dorénavant repris officiellement dans les statistiques de l'emploi (même s'il s'agit très largement d'emplois à temps partiel).

Une quatrième et dernière couche a trait au chômage « technique » ou « temporaire ».

Pour tenir compte des coûts différenciés des « nouvelles » formes de retrait du marché du travail introduites pendant les années 70 (surtout), la norme non-discrétionnaire de référence sera le taux de remplacement du seul chômage, à l'exclusion de l'impact du taux moyen de SE des prépensions et interruptions de carrière, en moyenne plus coûteux.

3.2. La décomposition des incidences non-discrétionnaires et impulsions discrétionnaires en dépenses de sous emploi

L'analyse des dépenses de sous-emploi présente une difficulté méthodologique particulière du fait du croisement d'une double dimension : d'une part celle de la nature cyclique (conjoncturelle) ou non-cyclique (structurelle ou tendancielle) des dépenses, d'autre part celle de leur nature discrétionnaire ou non-discrétionnaire par rapport à un taux de remplacement (20) de référence. On se trouve donc (cf. schéma ci-dessous) face à une typologie en deux dimensions et 4 positions ou configurations possibles.

(20) Rapport entre l'indemnité moyenne versée par l'ONEM (en matière de chômage, de prépension, d'interruption de carrière) et le salaire brut moyen de référence.

Composantes	Structurelle	Cyclique
Non-discrétionnaire	I	II
Discrétionnaire	III	IV

Une de ces quatre configurations (21) – celle des incidences cycliques mais discrétionnaires – relève clairement des composantes « mixtes » ou « grises ».

En notant les dépenses de sous-emploi par SEI pour les dépenses en valeur (prix courants), et SEv ces mêmes dépenses à prix constants (déflatées par l'indice des prix à la consommation), avec $SEI = SEv * Pc$

En notant le PIB tendanciel en volume par Yv

En notant par U le sous-emploi élargi observé total (en nombre d'unités) tel que défini ci-dessus (en ce non inclus l'emploi subventionné ou aidé, avec allocation ONEM complémentaire)

En notant par \bar{U} le sous-emploi tendanciel, et donc $(U - \bar{U})$ le sous-emploi cyclique Ucy, et $iUcy = (U / \bar{U})$ = le ratio de sous-emploi cyclique

En notant par « SEuv » l'indemnité de remplacement unitaire réelle effective = SEv / U

En notant par TR le taux de remplacement implicite moyen = $SEuv / Wr$

Avec Wr = le salaire (semi)-brut moyen dans l'ensemble de l'économie (alternativement le salaire réel brut moyen privé)

En notant par TR le taux de remplacement non-discrétionnaire de référence (22) et par $idi.SE = TR / \underline{TR}$ l'indicateur d'impulsions discrétionnaires en dépenses de sous-emploi. :

Nous aurons en finale :

$$sel = SEI / YI = (SEv * Pc) / (Yv * Py) = (SEv / \underline{Yv}) * (\underline{Yv} / Yv) * Pr$$

$$SEv = SEuv * U = TR * Wr * U = (idi.SE * \underline{TR}) * Wr * (\bar{U} * iUcy)$$

En remplaçant $(\underline{TR} * Wr * \bar{U})$ par SEv.cc = les dépenses réelles (déflatées) non-discrétionnaires de sous-emploi, nous aurons

$$SEv = idi.SEv * SEv.cc * iUcy.$$

(21) Heureusement quantitativement marginale et de plus réversible précisément du fait de son caractère cyclique.

(22) Au plan empirique, ce taux de remplacement non-discrétionnaire ou « neutre » est ici supposé linéairement légèrement décroissant, à un rythme constant, sur l'ensemble de la période.

En finale, et en notant par convention ($\underline{SEv.cc} / \underline{Yv}$) par $sev.cc$, et (\underline{Yv} / Yv) par iCy , nous aurons donc:

$$sel = (\underline{SEv.cc} / \underline{Yv}) * (\underline{Yv} / Yv) * iUcy * Pr * idi.SEv$$

$$sev.cc * iCy * iUcy * Pr * idi.SEv$$

$$(1) \quad (2) \quad (3) \quad (4) \quad (5)$$

Avec:

(1)= le ratio non-discrétionnaire (structurel) et cycliquement corrigé des dépenses de sous-emploi, en volume et en pourcentage du PIB tendanciel ;

(2)= la première composante cyclique liée à l'effet-dénominateur (écart de PIB par rapport au trend), composante commune à l'ensemble des dépenses primaires ;

(3)= la seconde composante cyclique, liée directement au sous-emploi cyclique Ucy et aux dépenses (non-discrétionnaires) associées ;

(4)= la composante prix relatifs, également commune à l'ensemble des dépenses primaires ;

(5)= la composante « résiduelle » ou discrétionnaire, explicitement liée à l'évolution de l'écart (ou du ratio) entre le taux de remplacement implicite effectif et le taux de remplacement non-discrétionnaire de référence.

Les composantes (2) et (3) constituent bien entendu en la matière la composante cyclique totale en volume.

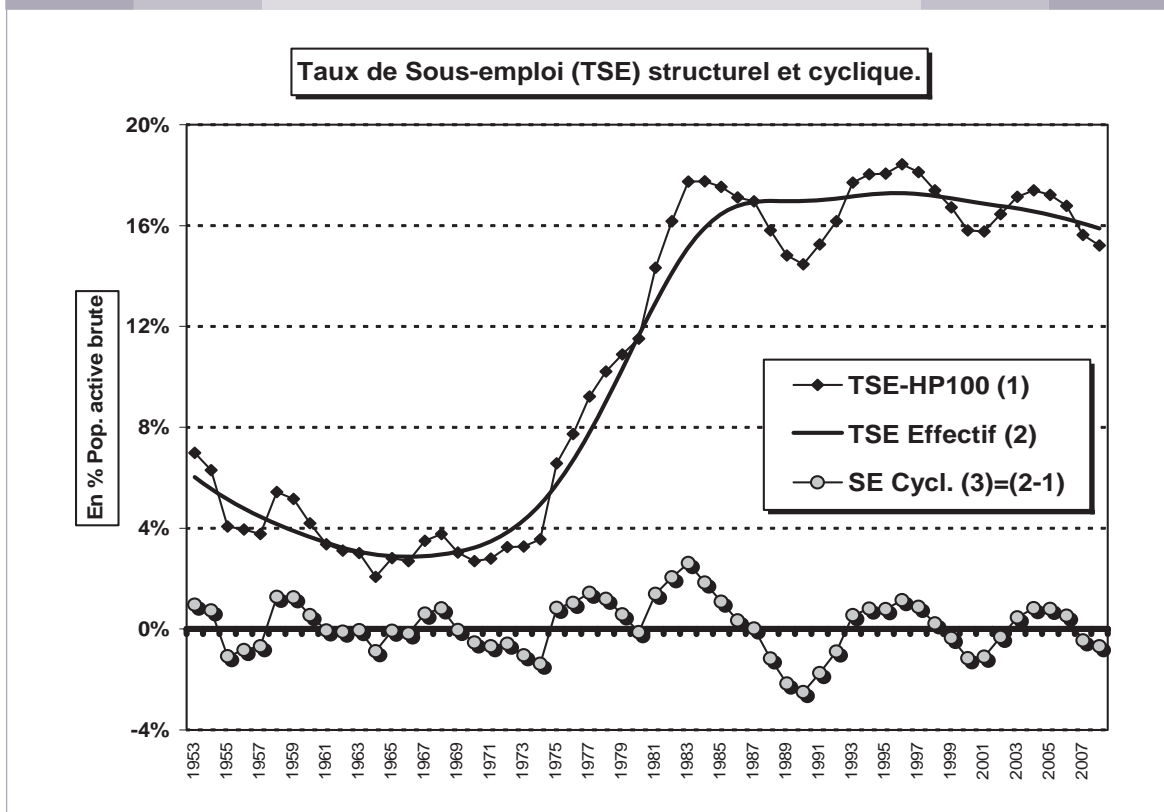
Cette décomposition multiplicative du ratio effectif en valeur en un produit de 5 indicateurs partiels présente l'avantage de permettre une décomposition de l'évolution (dans le temps) de ce ratio en 5 composantes parfaitement additives et mesurables, présentant l'impact de la dérivée partielle de chacun de ces indicateurs sur l'évolution du ratio global en valeur des dépenses primaires.

Une telle analyse est présentée ci-après.

3.3. Sous-emploi structurel et sous-emploi cyclique

Le graphique ci-après reprend les principales informations relatives au taux de sous-emploi effectif « élargi » (yc le chômage temporaire moyen), le taux de SE tendanciel (filtré) et par différence le taux « cyclique ». On peut observer sur cette base que la plus forte réduction du sous-emploi cyclique s'observe entre le pic de 1983 et le creux relatif de 1990, avec une réduction cyclique cumulée atteignant un peu plus de 5,0% de la population active brute (PAB). La période suivante de réduction est nettement plus limitée, entre le pic de 1996 et le creux de 2000 ; la réduction n'atteint plus alors qu'un maximum de 2,3% de PAB, soit moins de la moitié de la phase précédente.

Graphique 4
Taux de SE effectif, structurel et cyclique



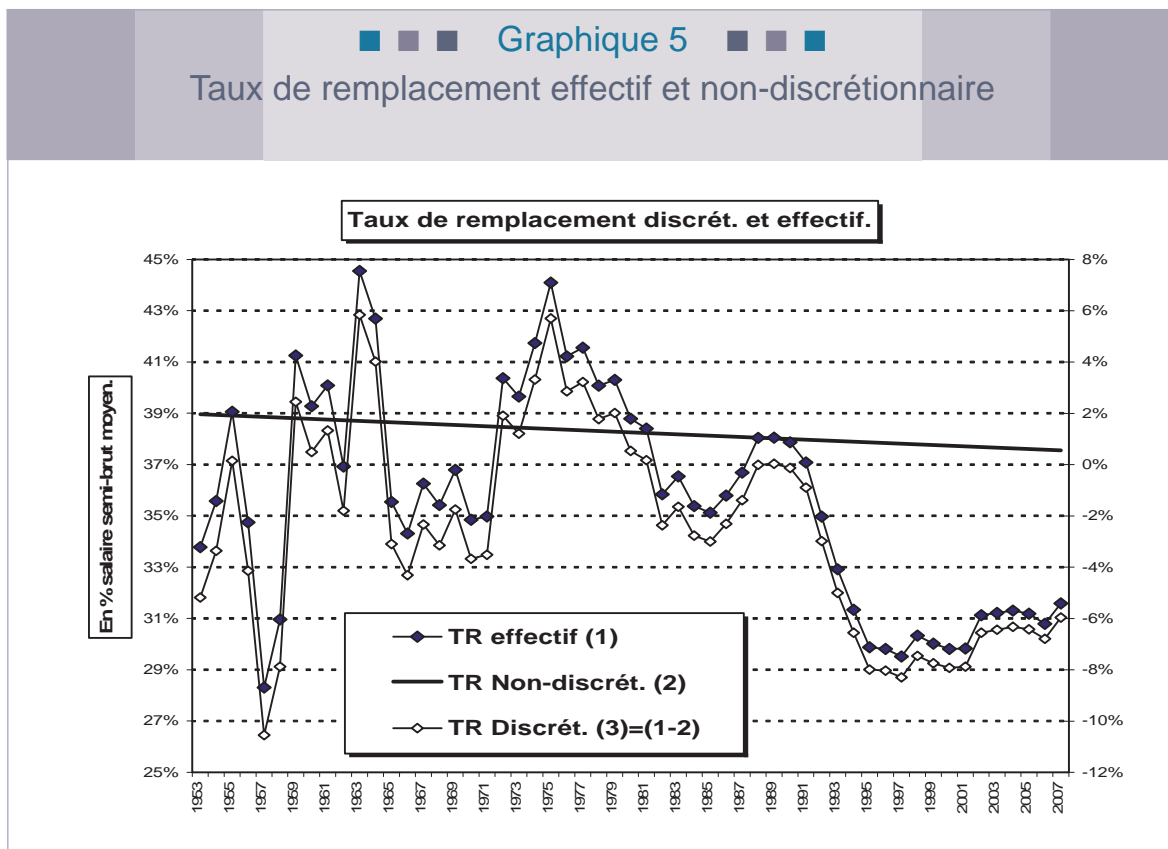
La trajectoire du Taux de remplacement non-discrétionnaire

Le taux de remplacement macro-économique moyen peut être mesuré de manière simplifiée et « approximative » (dans le sens d'indicateur « proxy ») en rapportant le coût budgétaire direct total du sous-emploi « par unité de sous-emploi » au salaire brut (ou semi-brut) moyen par emploi salarié (total ou au contraire exclusivement privé). Le coût budgétaire pris en considération est ici celui qui est répertorié dans les comptes publics nationaux, et comprend dans sa définition large tant les dépenses dites de « chômage » à proprement parler que les dépenses publiques de prépensions à charge de la sécurité sociale (23) ainsi que les dépenses d'interruption (partielle ou complète) de carrière.

A ce titre, ces dépenses comprennent pour partie des indemnités qui peuvent être considérées comme relevant de la politique active de l'emploi – comme par exemple les compléments d'allocations versées aux travailleurs en système ALE, ou encore aux travailleurs à temps partiel involontaires ou à bas revenus bénéficiant ainsi d'une « AGR » (aide à la garantie des revenus). Ce coût budgétaire du sous-emploi inclut par conséquent pour partie des indemnités complémentaires à des personnes « en emploi » (par ex. en pause-carrière à temps partiel) voire temporairement non-demandeuses d'emploi (par exemple dispensées pour raisons familiales ou sociales), mais n'inclut par contre pas – par définition – de coût explicite pour des demandeurs d'emplois inscrits mais en « stage d'attente » (par exemple).

(23) Et non les dépenses spécifiques de prépensions des fonctionnaires du secteur public (principalement dans l'enseignement) qui sont directement à charge des entités fédérées concernées.

La définition exacte du champ couvert a donc une certaine importance pour la mesure du taux de remplacement lui-même. On pourrait s'en tenir théoriquement à une définition étroite de « demandeurs d'emplois chômeurs complets indemnisés » - soit un peu moins de 390 000 unités en moyenne en 2007. Mais cette catégorie officielle a elle-même été largement influencée par la création en 1985 de la notion de « chômeurs âgés – indemnisés – non-demandeurs d'emplois », catégorie statistique qui représentait en 2002 plus de 150 000 unités et qui aujourd'hui, même si en déclin, totalise encore plus de 100 000 unités. Il semble évident aussi que dans son écrasante majorité, les systèmes des prépensions (surtout) et de l'interruption de carrière représentent des formes – à peine – déguisées de sous-emploi ou de retrait administratif du marché du travail.



On pourrait à l'inverse prendre une définition administrative extensive, en comptabilisant l'ensemble des bénéficiaires d'une « allocation-ONEM », y compris donc les personnes en emploi bénéficiant d'une indemnité complémentaire. On conçoit cependant clairement qu'une telle approche biaiserait à la baisse le taux de remplacement : en effet, en fonction des modifications discrétionnaires dans les modalités de la politique d'activation et d'emploi, le nombre de personnes « en emploi » bénéficiant d'une allocation (le plus souvent partielle) a connu des fluctuations considérables, passant de 190 000 unités en 1992 à environ 75 000 unités « seulement » en 1996-1997 avant de remonter récemment à plus de 325 000 unités – pour une large part du fait du succès des formules d'interruption de carrière à temps partiel (en ce y compris le crédit-temps).

Il a donc été opté ici pour une définition reprenant le concept de chômage du BFP (24), complétée par l'ensemble de la population dite « inactive avec allocation ONEM » (25), mais à l'exclusion de la population en emploi avec indemnité complémentaire.

(24) Correspondant à la somme des demandeurs d'emplois indemnisés (chômeurs complets + autres demandeurs d'emplois) et des chômeurs âgés (dispensés de recherche d'emploi).

(25) Dont principalement les prépensionnés et travailleurs en interruption de carrière à temps plein.

3.4. Dépenses non-discrétionnaires et discrétionnaires de sous-emploi

Le graphique ci-après décompose l'évolution, par sous-périodes, du ratio des dépenses non-discrétionnaires (nd) de sous-emploi, en termes de PIB effectif.

En partant de:

$$\text{sel.nd} = \text{sev.cc} * \text{iCy} * \text{iUcy} * \text{Pr}$$

$$(1) \quad (2) \quad (3) \quad (4)$$

Et en prenant les différentiels partiels de ces 4 composantes par rapport au temps, et en notant entre [] les contributions additives correspondantes de ces 4 variables à l'évolution du ratio non-discrétionnaire des dépenses de SE, nous aurons :

$$[\text{sel.nd}] = [\text{sev.cc}] + [\text{iCy}] + [\text{iUcy}] + [\text{Pr}]$$

Nous pouvons aussi regrouper les composantes cycliques (2) (effet-dénominateur) et (3) (effet-numérateur) en une seule composante cyclique globale de sous-emploi, soit $[\text{iCyT}] = [\text{iCy}] + [\text{iUcy}]$.

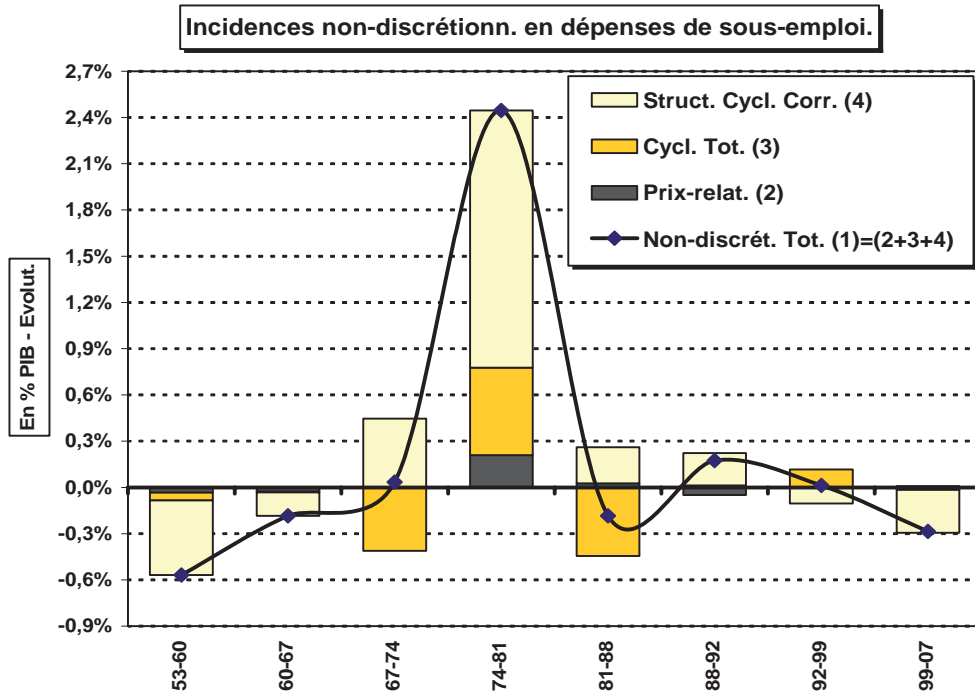
On relèvera les observations suivantes.

- ce n'est qu'à partir de la fin des années 60 qu'on observe un alourdissement des dépenses structurelles (non-discrétionnaires) de sous-emploi (+0,3% de PIB en 1969-73) ;
- cet alourdissement est particulièrement marqué en 1973-77 (+ 0,7% de PIB) et 1977-81 (+1,0% de PIB), avant de redescendre à 0,3% de PIB seulement en 1981-85 ;
- la composante cyclique négative est la plus marquée en 1973-77 (+0,5% de PIB) et la plus favorable en 1985-1988 (-0,5% de PIB) ; en 1992-95 (surtout 1993), la hausse des dépenses cycliques de sous-emploi atteint à nouveau près de 0,3% de PIB ;
- les effets prix relatifs défavorables pour leur part sont les plus prononcés en 1977-81 et 1981-85 et s'inversent favorablement en 1985-88.

En termes de ratio au PIB tendanciel en volume et quantifiées selon cette méthodologie, les impulsions budgétaires en matière de dépenses de sous-emploi sont expansives en 1973-77 (0,1% de PIB), restrictives en 1977-81 (-0,1% de PIB) et surtout 1981-85 (-0,25% de PIB), expansives à nouveau en 1985-88 (+0,2% de PIB), restrictives en 1988-92 (-0,2% de PIB) et surtout 1992-95 (-0,4% de PIB) puis à nouveau neutres (1995-99) et à nouveau modérément expansives (1999-2007).

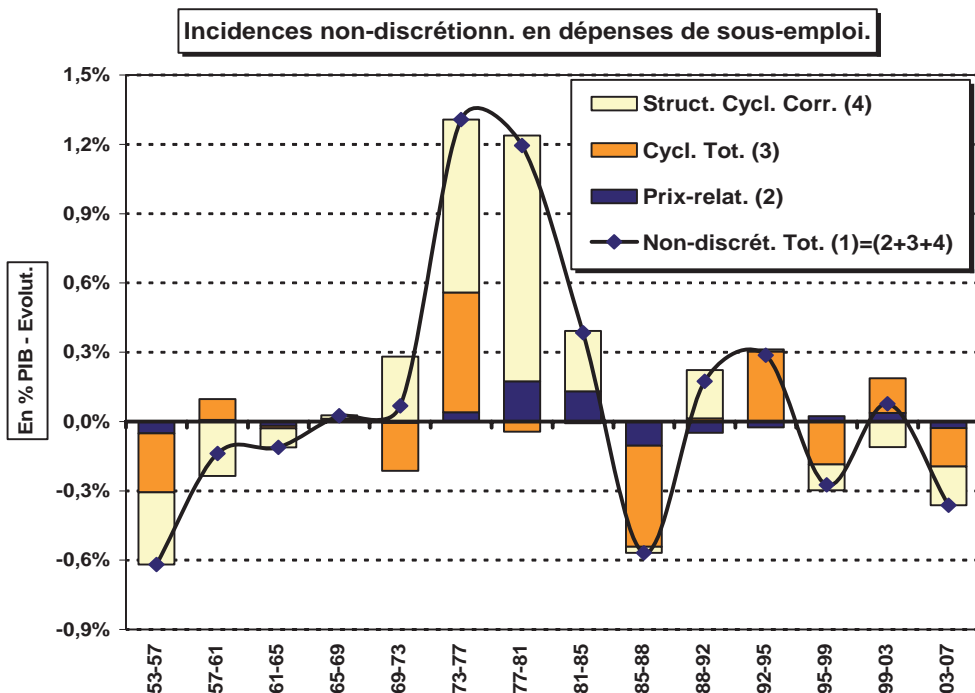
■ ■ ■ Graphique 6 ■ ■ ■

Incidences non-discretionnaires en dépenses nominales de sous-emploi



■ ■ ■ Graphique 7 ■ ■ ■

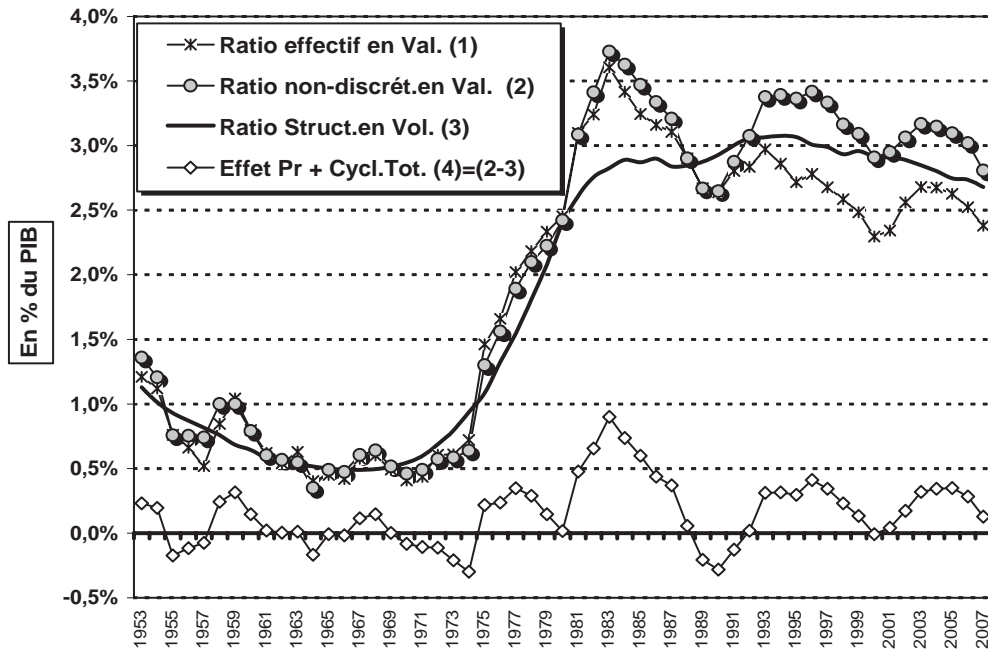
Incidences non-discretionnaires en dépenses nominales de sous-emploi



■ ■ ■ Graphique 8A ■ ■ ■

Dépenses de sous-emploi et impulsions discrétionnaires

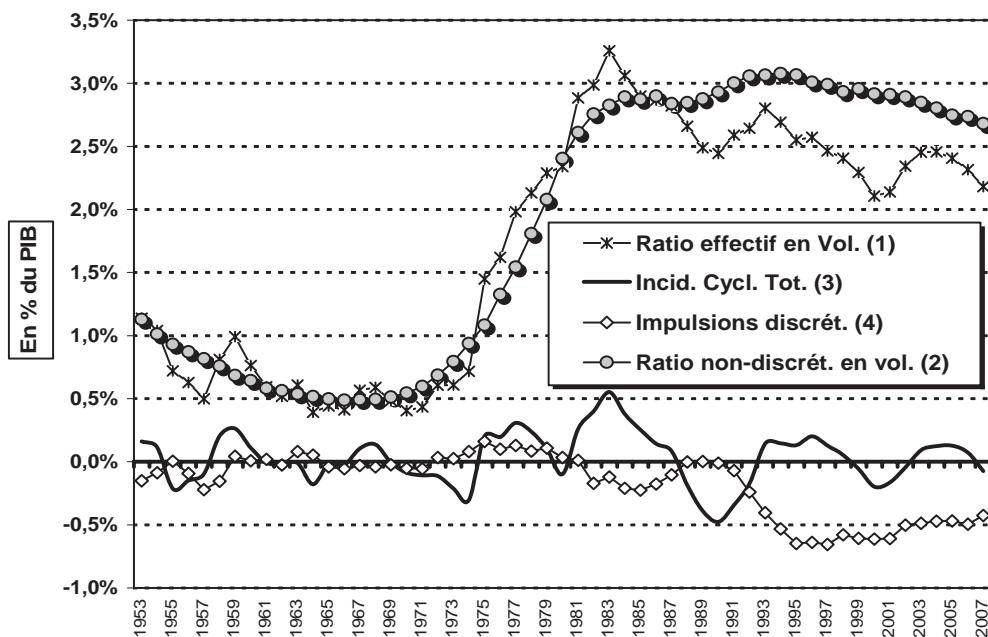
Analyse du ratio des dépenses de Sous-emploi (SE)



■ ■ ■ Graphique 8B ■ ■ ■

Dépenses de sous-emploi et impulsions discrétionnaires

Analyse du ratio des dépenses de Sous-emploi (SE)



4.1. Cadre méthodologique général

Par convention, nous noterons ici les dépenses primaires « G » non-discrétionnaires (nd) cycliquement corrigées et en volume (v) par Gv.nd (l'équivalent de la variable *DPRvh* de la Section II).

Ces dépenses non-discrétionnaires Gv.nd sont a priori constituées des dépenses primaires *hors dépenses de sous-emploi*, soit Ghv.nd et des dépenses non-discrétionnaires cycliquement corrigées (cc) de sous-emploi (SE), soit SEvcc.nd.

Nous avons donc: $Gv.nd = Ghv.nd + SEvcc.nd$.

Nous définirons aussi un indicateur « d'incidence du sous-emploi structurel », $iSEg = Gv.nd / Ghv.nd$, permettant de mesurer l'impact non-discrétionnaire de l'évolution du sous-emploi structurel (cycliquement corrigé) sur le volume global des dépenses primaires non-discrétionnaires, tel que :

$$Gv.nd = Ghv.nd * iSEg$$

Pour sa part, l'indicateur d'évolution des dépenses primaires non-discrétionnaires et hors sous-emploi est supposé au départ parfaitement indexé sur le PIB tendanciel en volume, mais affecté d'une triple correction.

1. Un trend positif « T », complété d'un coefficient dit « de retard » ou « d'inertie » « I » marquant le délai d'ajustement du trend de croissance des dépenses primaires non-discrétionnaires aux ruptures structurelles de croissance tendancielle du PIB en volume.
2. Une correction socio-démographique « SD » spécifique liée au taux de dépendance (26) ainsi qu'au rythme de croissance lissé de la population totale, visant à mesurer l'impact de l'évolution des « besoins sociaux » et donc des dépenses primaires non-discrétionnaires spécifiquement liées à certaines tranches d'âge (dépenses d'éducation, d'allocations familiales, de pensions voire de soins de santé).
3. Une correction salariale « SAL », ou plus précisément d'écart salarial (par rapport à la croissance économique tendancielle), liée à l'hypothèse que le secteur privé est le secteur moteur ou leader dans la formation des salaires, et que la norme référentielle « neutre » ou non-discrétionnaire en la matière dans le secteur public est alignée sur la trajectoire privée tendancielle.

Plus concrètement, nous aurons que l'indice d'évolution des DPR non-discrétionnaires hors SE sera égal au produit des 3 indices partiels suivant :

$$iGhv.nd = iTI * iSD * iSAL \quad \text{avec :}$$

(1) (2) (3)

1. Pour iTI : un trend de 0,3% l'an jusqu'en 1977 inclus, redescendant à 0,2% l'an à partir de 1979, et venant se greffer sur la croissance tendancielle du PIB, mais retardée de 1 an et elle-même lissée sur 4 ans (effet « retard »).
2. Pour iSD , on part de l'évolution du taux de dépendance socio-démographique (moyenne mobile

(26) Mesuré ici comme le ratio de la population en bas âge et potentiellement scolarisable ainsi que de 60 ans ou plus, par rapport à la population complémentaire dite « en âge de travailler » (à partir de 1979, la population de 18 à 59 ans inclus, avec une incorporation progressive, et ce au cours de la période 1950-79, de la population âgée de 15 à 17 ans dans la population scolarisable).

non-centrée de 3 ans), avec une pondération de 35% seulement, ainsi que de l'évolution lissée (3 ans) de la population totale, avec une pondération de 65% avant 1981 (et de 50% après).

3. Pour l'indice de correction salariale, on part de l'écart d'évolution du salaire réel brut par emploi dans le secteur privé, par rapport au PIB tendanciel, le premier étant mesuré en moyenne sur 5 ans (t-3 à t+1). La pondération utilisée pour l'écart est de 20% seulement (27).

Si on regroupe les divers éléments influençant l'indicateur d'évolution des dépenses primaires non-discrétionnaires, on obtient :

$$iGvnd = (iTI * iTD * iSAL) * (iSEg)$$

(1) (2) (3) (4)

On peut regrouper certaines de ces incidences deux à deux, par exemple:

(2) et (4) ensemble mesurent l'incidence socio-démographique totale, et on obtiendra un indicateur d'incidence socio-démographique (non-cyclique) total $iSD = iTD * iSEg$

(1) et (3) mesurent ensemble le trend (y compris la fonction retard) complété pour l'influence salariale, avec $iTIS = iTI * iSAL$

D'où en termes différentiels et additifs (contributions additives à la croissance réelle globale des dépenses primaires non-discrétionnaires cycliquement corrigées) :

$$d.Gv.nd = d.iTS \text{ (variables 2 + 3a des graphiques ci-après)} + d.iSD \text{ (variable 3b)}$$

4.2. Résultats empiriques généraux – La trajectoire non-discrétionnaire (cycliquement corrigée) et ses composantes

Les graphiques qui suivent reprennent les contributions respectives des divers indicateurs partiels ou semi-combinés à l'évolution de l'indicateur non-discrétionnaire global (cycliquement corrigé). Les variables « retard » et « salariale » ont ici été isolées et regroupées (3a) pour bien les distinguer de la croissance référentielle tendancielle du PIB (Variable « PIB tend. » (2)).

- On notera tout particulièrement l'importance de la variable (3a) « Trend + Retard + Sal. » au lendemain du premier choc pétrolier (période 1973-77), avec un écart de croissance estimé à 2,2% en moyenne (1973-77) retombant à 0,3% à peine les 4 années suivantes.
- De manière plus détaillée, on voit apparaître également en 1981-85 et 1985-88 un impact négatif significatif de l'indice de correction salariale, traduisant l'impact estimé du ralentissement marqué du trend salarial privé (de référence) par rapport au PIB tendanciel. Cette sous-indexation salariale réelle par rapport à la croissance économique, qui s'efface en 1988-92, réapparaît de manière très limitée en 1992-95 avant de s'amplifier après 1995 pour représenter alors un impact pondéré (28) estimé de 0,15% en moyenne annuelle.
- On relèvera également, selon cette méthodologie, une nette ré-accélération de la croissance réelle non-discrétionnaire des DPR cycliquement corrigées après 1988, suite principalement à l'inversion de l'indicateur socio-démographique global (variable 3b), qui se remet à progresser après avoir re-

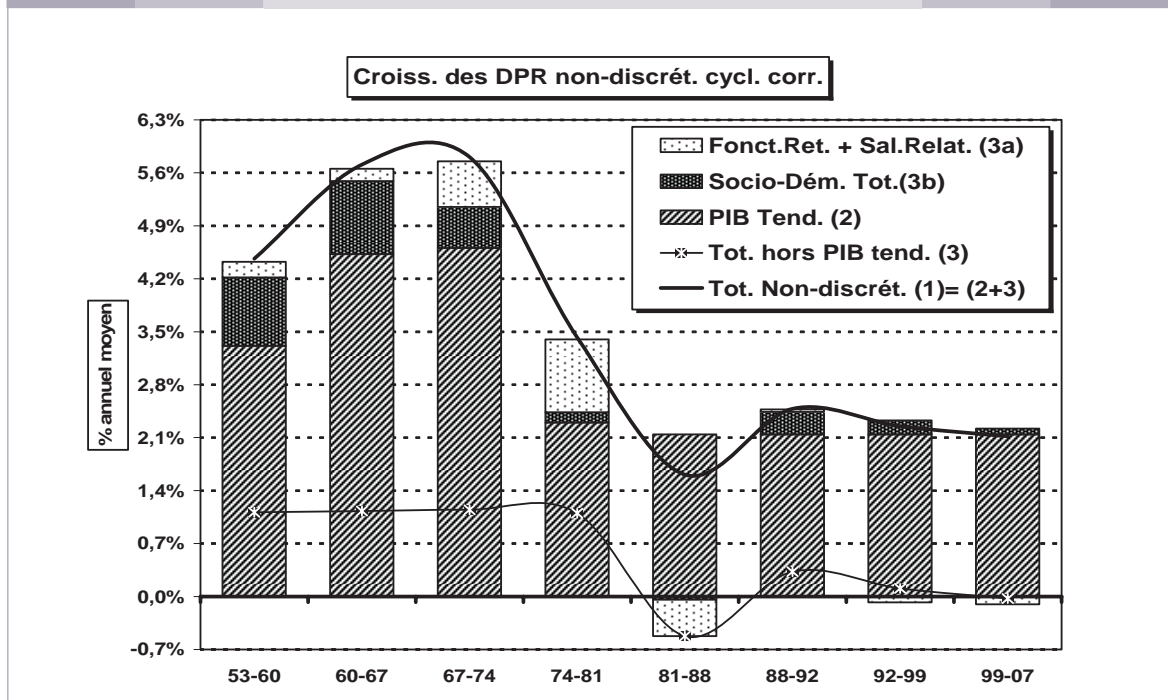
(27) Soit approximativement la part historique moyenne des rémunérations publiques (hors cotisations fictives) dans les dépenses primaires totales.

(28) L'impact non-pondéré, en termes d'écart de croissance annuel, est bien supérieur (de l'ordre de 1,2% l'an en moyenne annuelle), mais son incidence sur la trajectoire des DPR totales non-discrétionnaires est supposé se limiter à 1/5 seulement en termes relatifs, soit approximativement la part des rémunérations publiques (hors cotisations fictives) dans les dépenses primaires publiques totales.

culé en 1981-88, ainsi qu'à l'inversion également de l'indicateur de Trend corrigé pour le salaire relatif (3a). Le rythme de progression des DPR non-discretionnaires, après son accélération à 2,5% en 1988-92, plafonne à 2,6% l'an en 1992-95 avant de converger vers la croissance économique tendancielle (2,1% environ) en fin de période (2003-2007).

■ ■ ■ Graphique 9A ■ ■ ■

Croissance annuelle des dépenses primaires non-discretionnaires et contributions respectives



■ ■ ■ Graphique 9B ■ ■ ■

Croissance annuelle des dépenses primaires non-discretionnaires et contributions respectives

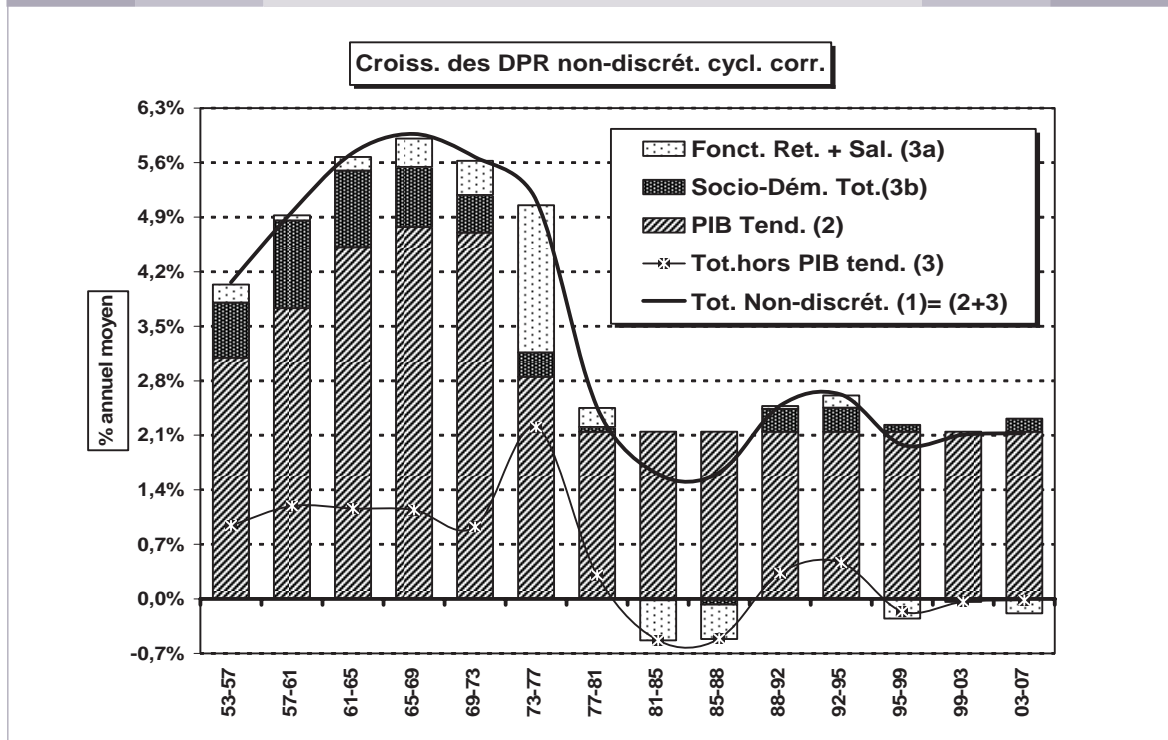


Tableau 1

Croissance réelle non-discrétionnaire (cycl. corrigée) des dépenses primaires et facteurs contributifs (additifs)

Traject. non-discrét. en vol. des DPR & composantes	53-60	60-67	67-74	74-81	81-88	88-92	92-99	99-07
	% de variat. Annuels moyens par sous-périodes et contributions partielles							
Croiss. réelle des DPRV non-discrét. cycl. corr. et contributions additives, dont:	4,5%	5,7%	5,8%	3,4%	1,6%	2,5%	2,3%	2,1%
* Croiss. retard. + CSR privé (TI + SAL)	3,5%	4,7%	5,2%	3,3%	1,7%	2,2%	2,1%	2,0%
+ Trend + Fonct. de retard (TI)	3,5%	4,7%	5,1%	3,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
: Trend Croissance PIB (T)	3,3%	4,5%	4,6%	2,3%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
: Retard (I)	0,2%	0,2%	0,5%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Incidence salariale relative (SAL)	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	-0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%
* Incidences Socio-démographiques (SD).	0,9%	1,0%	0,5%	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%
+ Population pondérée (POP)	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%
+ Taux de dépendance global (TD)	0,8%	0,6%	0,2%	-0,5%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,0%
+ Sous-emploi structurel (SE)	-0,3%	-0,1%	0,2%	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%
pm. Populat.+ TD (SD hors SE)	1,2%	1,0%	0,4%	-0,4%	-0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
pm. Idem + Sal. Relatif	1,2%	1,0%	0,5%	-0,2%	-0,6%	0,2%	0,2%	0,1%
Croiss. réelle desl DPRV non-discrét. cycl. corr.	4,5%	5,7%	5,8%	3,4%	1,6%	2,5%	2,3%	2,1%
- Trend PIB (T)	3,3%	4,5%	4,6%	2,3%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Total croiss. relat. DPR non-discrét. / Trend PIB	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	-0,5%	0,3%	0,1%	0,0%

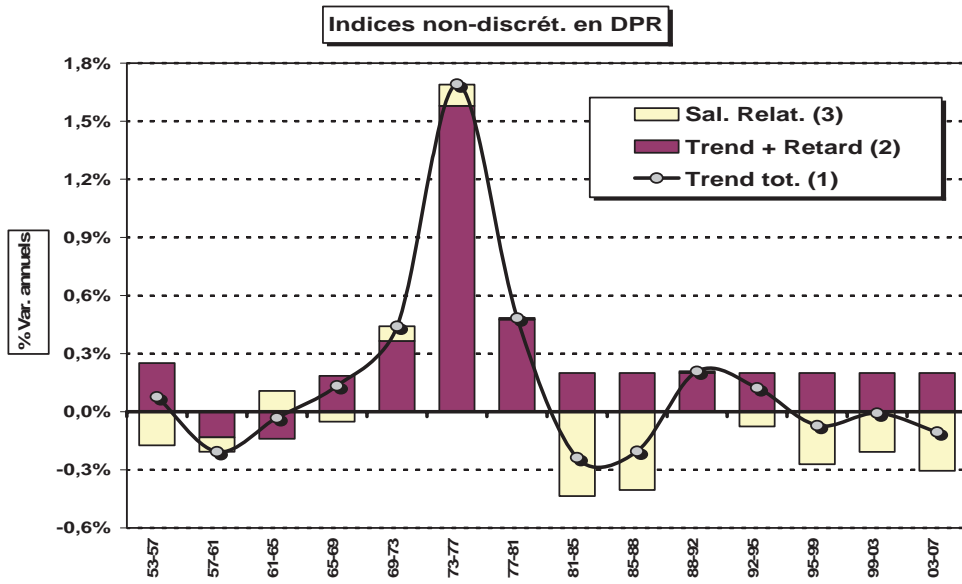
Tableau 2

Croissance réelle non-discrétionnaire (cycl. corrigée) des dépenses primaires et facteurs contributifs (additifs)

Traject. non-discrét. en vol. des DPR & composantes	% de variat. annuels moyens par sous-périodes et contributions partielles													
	53-57	57-61	61-65	65-69	69-73	73-77	77-81	81-85	85-88	88-92	92-95	95-99	99-03	03-07
Croiss. réelle des DPRV non-discrét. cycl. corr. et contributions additives, dont:	4,1%	5,0%	5,7%	6,0%	5,7%	5,1%	2,5%	1,6%	1,6%	2,5%	2,6%	2,0%	2,1%	2,1%
* Croiss. retard. + CSR privé (TI + SAL)	3,3%	3,8%	4,7%	5,2%	5,2%	4,8%	2,4%	1,6%	1,7%	2,2%	2,3%	1,9%	2,1%	2,0%
+ Trend + Fonct. de retard (TI)	3,3%	3,8%	4,7%	5,1%	5,1%	4,3%	2,4%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
: Trend Croissance PIB (T)	3,1%	3,7%	4,5%	4,8%	4,7%	2,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
: Retard (I)	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Incidence salariale relative (SAL)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,5%	0,0%	-0,5%	-0,4%	0,0%	0,2%	-0,3%	0,0%	-0,2%
* Incidences Socio-démographiques (SD).	0,7%	1,1%	1,0%	0,8%	0,5%	0,3%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%	0,2%
+ Population pondérée (POP)	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
+ Taux de dépendance global (TD)	0,7%	1,0%	0,7%	0,4%	0,1%	-0,3%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,1%
+ Sous-emploi structurel (SE)	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,4%	0,7%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
pm. Populat.+ TD (SD hors SE)	1,0%	1,3%	1,1%	0,8%	0,3%	-0,1%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%
pm. Idem + Sal. Relatif	1,0%	1,3%	1,1%	0,9%	0,4%	0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,5%	0,2%	0,5%	-0,1%	0,0%	0,1%
Croiss. réelle des DPRV non-discrét. cycl. corr.	4,1%	5,0%	5,7%	6,0%	5,7%	5,1%	2,5%	1,6%	1,6%	2,5%	2,6%	2,0%	2,1%	2,1%
- Trend PIB (T)	3,1%	3,7%	4,5%	4,8%	4,7%	2,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Total croiss. relat. DPR non-discrét. / Trend PIB	0,9%	1,2%	1,2%	1,1%	0,9%	2,2%	0,3%	-0,5%	-0,5%	0,3%	0,5%	-0,2%	0,0%	0,0%

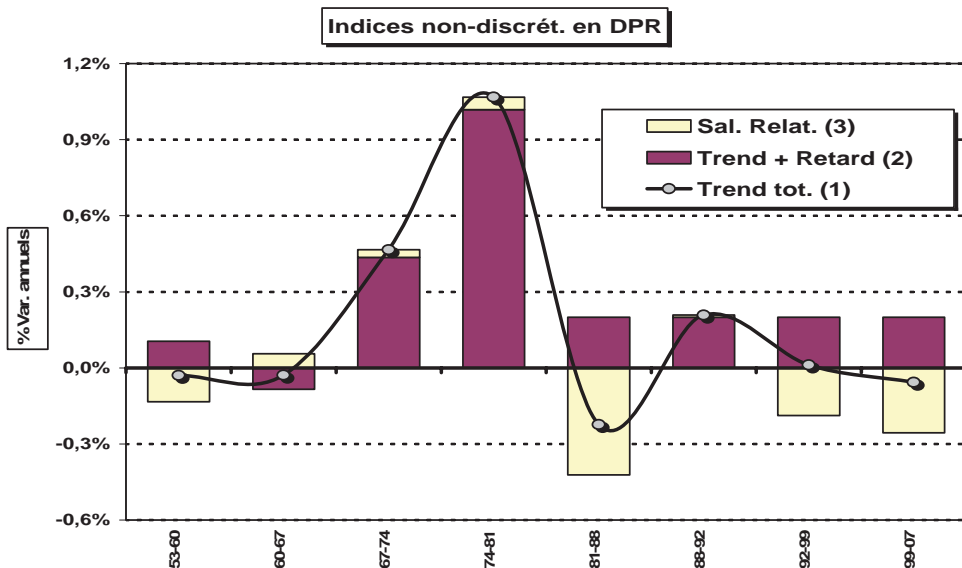
■ ■ ■ Graphique 10A ■ ■ ■

Indices non-discrétionnaires en dépenses primaires

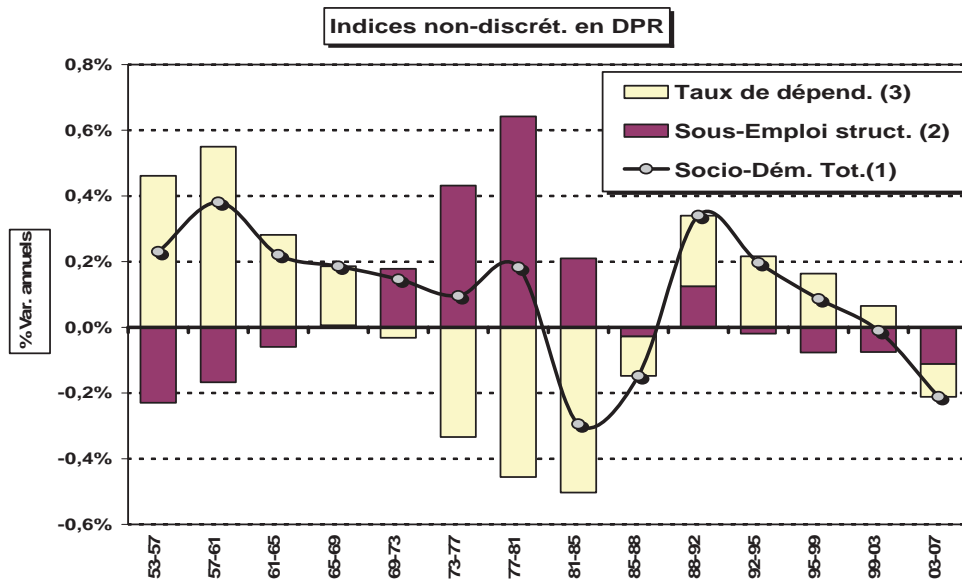


■ ■ ■ Graphique 10B ■ ■ ■

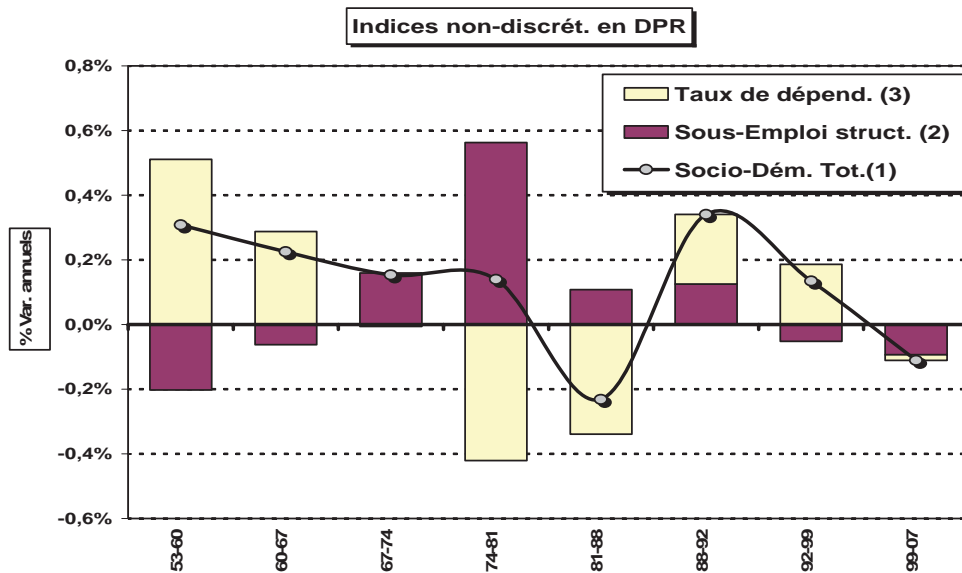
Indices non-discrétionnaires en dépenses primaires



■ ■ ■ Graphique 10C ■ ■ ■
Indices non-discrétionnaires en dépenses primaires

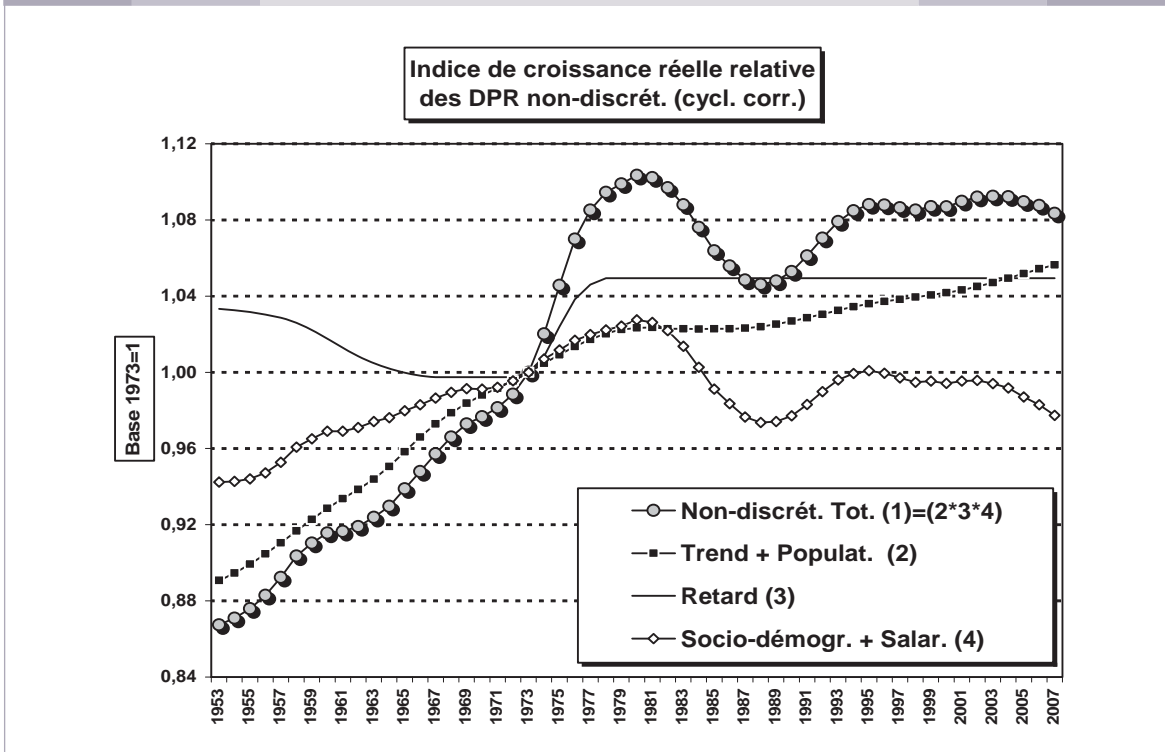


■ ■ ■ Graphique 10D ■ ■ ■
Indices non-discrétionnaires en dépenses primaires



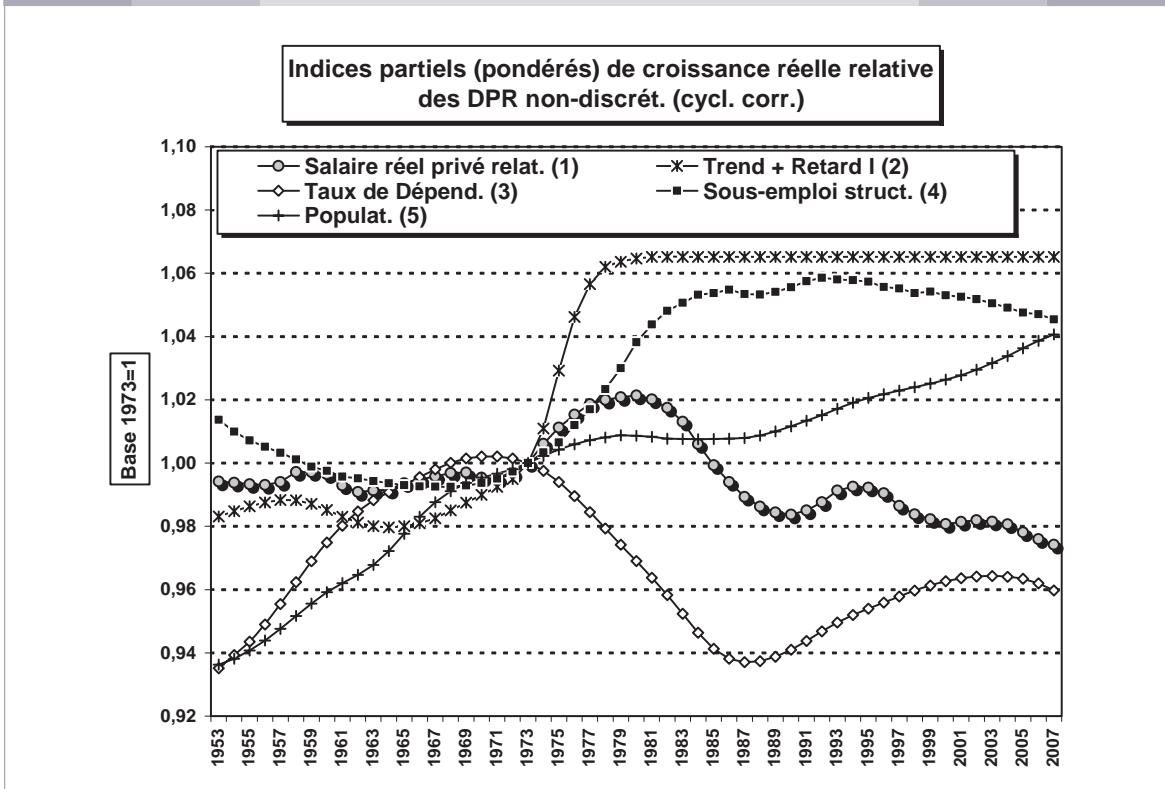
■ ■ ■ Graphique 11A ■ ■ ■

Indices (partiels) pondérés de croissance des DPR non-discretionnaires cycliquement corrigés



■ ■ ■ Graphique 11B ■ ■ ■

Indices (partiels) pondérés de croissance des DPR non-discretionnaires cycliquement corrigés

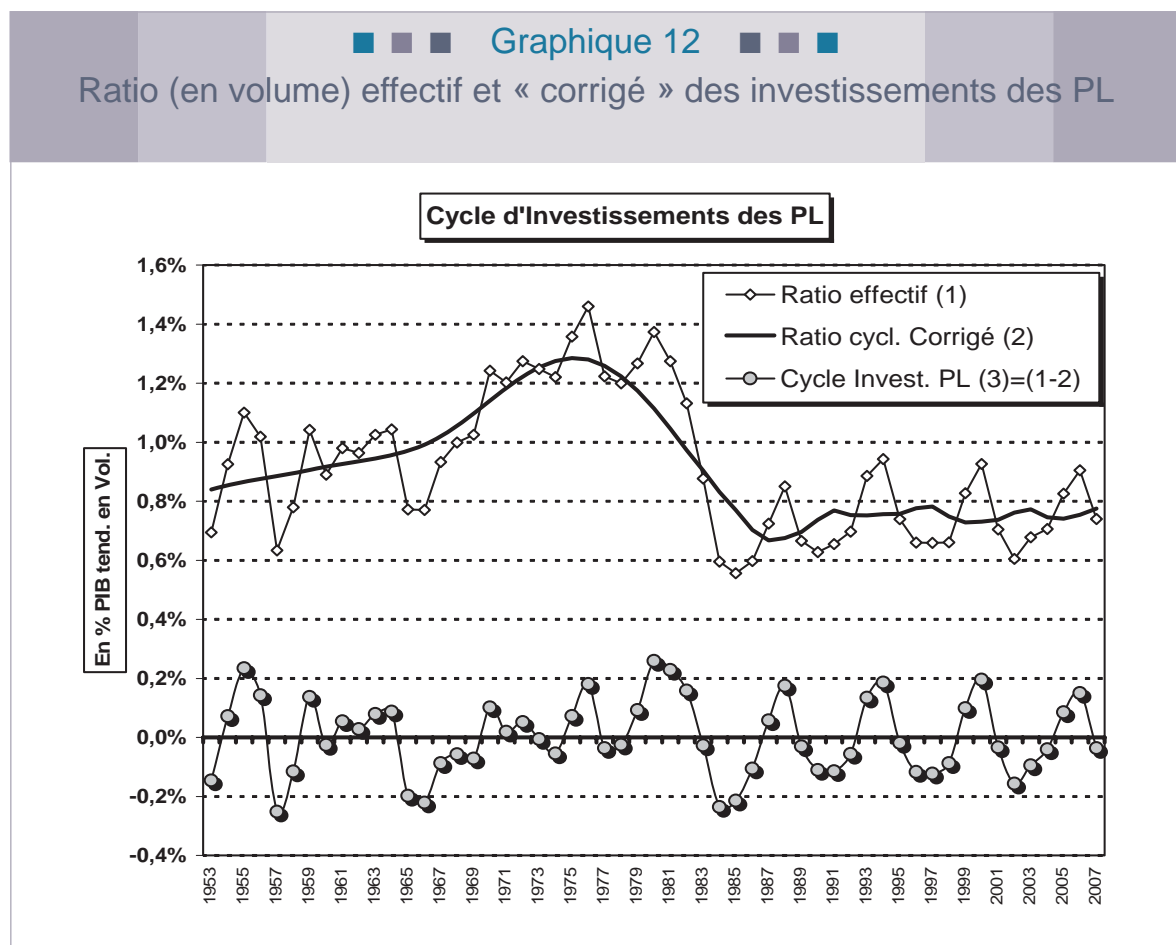


4.3. Les dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux

Ces dépenses sont traitées pour partie spécifiquement, car leur trajectoire discrétionnaire présente un profil cyclique caractéristique, lié à la périodicité du cycle électoral communal (tous les 6 ans). Ce cycle électoral des dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux se traduit classiquement par un pic de dépenses l'année précédant les élections communales et l'année même des élections. Un creux cyclique est atteint la seconde ou troisième année après celle des élections communales. Compte tenu de la régularité de ce cycle et aussi de son ampleur relative (de 0,3 à 0,4% de PIB de pic à creux, voire même parfois 0,5% de PIB), il importait par conséquent de l'isoler. On peut parler ici d'un « cycle semi-discrétionnaire » récurrent, qu'il importe d'identifier et d'isoler des inflexions discrétionnaires sous-jacentes plus « structurelles » ou durables.

Techniquement, il a d'abord été procédé à l'estimation de la trajectoire structurelle, « cycliquement corrigée » du ratio des dépenses d'investissements en volume des PL, en % du PIB tendanciel. Pour ce faire, on distingue deux sous-périodes bien distinctes.

1. Une première sous-période s'étend grosso modo jusqu'au milieu des années 80, et inclut une sous-période de rupture et d'ajustement discrétionnaire structurel à la baisse pendant la première moitié des années 80. Pour cette période de plus de 30 ans, il est procédé à un lissage du ratio en volume (en % du PIB tendanciel) par filtre de Hodrick-Prescott (coefficient de lissage de 100).
2. Pour la période post-1983, on a eu recours à une moyenne mobile de 6 ans de ce même ratio en volume, et les deux segments ont ensuite été couplés (en 1984). Tout écart du ratio effectif par rapport à cette trajectoire « cycliquement corrigée » est donc jugée a priori comme une composante « discrétionnaire cyclique ou réversible ».



La tendance structurellement haussière du ratio en volume des dépenses d'investissements des PL apparaît clairement jusqu'en 1974-75 inclus, suivie d'une longue période (10 ans) d'ajustement structurel à la baisse du ratio tendanciel, prenant fin grosso modo en 1986.

Pour le reste, ces dépenses seront analysées au même titre que les autres dépenses primaires, en identifiant, parmi les incidences non-discrétionnaires, une composante « effet prix relatifs » ainsi qu'une composante « effet Y-Gap » (ou effet-dénominateur cyclique).

4.4. Les corrections pour le financement de l'Union européenne (UE), les modifications de périmètres et les dépenses « one-shots »

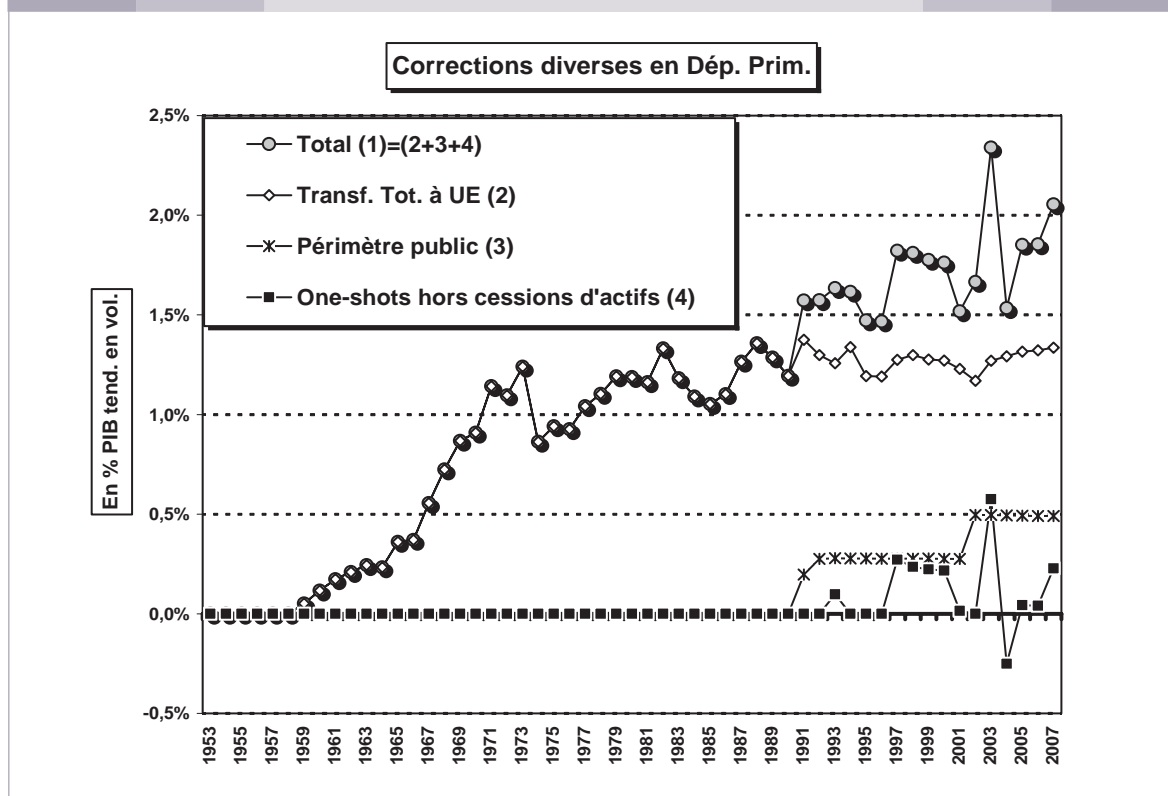
Pour évaluer correctement les évolutions structurelles sous-jacentes en matière de dépenses primaires (et plus largement de soldes primaires structurels), il est logique de corriger les ratios apparents pour l'incidence de certaines dépenses spécifiques « obligées » ou contraintes (tels les transferts budgétaires et/ou fiscaux obligés à l'Union européenne), pour l'impact statistique des « changements de périmètres » du secteur des administrations publiques, ou encore pour l'impact des mesures dites « one-shots » ou non-récurrentes en dépenses primaires.

Il faut rappeler aussi qu'au départ les dépenses primaires, initialement mesurées selon la méthodologie SEC95, ont été « brutées » pour tenir compte des « cessions d'actifs corporels existants » (bâtimens) qui en SEC95 viennent en déduction de la formation brute de capital fixe (investissement), ainsi que des « acquisitions moins cessions d'actifs incorporels non produits » et des « cessions de terrains et autres actifs corporels non-produits », qui viennent en déduction des autres dépenses en capital. Les recettes de ces ventes d'actifs sont alors considérées comme des recettes non-fiscales en capital (et non plus des dépenses négatives), et symétriquement les dépenses primaires sont « brutées » en conséquence.

Au niveau des transferts à l'UE, il y a lieu, pour avoir une vision globale, de considérer conjointement les transferts fiscaux (qui en SEC95 ne sont pas considérés comme des recettes propres des APU mais bien directement de l'UE elle-même) et les transferts budgétaires à l'UE, parmi lesquels la « contribution RNB » constitue de loin la part prépondérante. La prise en compte conjointe de ces deux sources de financement de l'UE permet ainsi de neutraliser les changements de structures intervenus dans les modalités du financement global de l'UE.

Pour ce qui est des changements de périmètres significatifs intervenus au niveau des dépenses primaires, il y a lieu d'en intégrer deux, relativement récents :

1. L'intégration en 1991, dans les comptes publics, des entreprises de transports publics non-ferroviaires, qui auparavant faisaient partie du secteur des Sociétés et quasi-sociétés non-financières. Cette intégration a abouti à gonfler les recettes (non-fiscales) et dépenses primaires des APU, et à modifier la structure de ces dernières (réduction des subventions et transferts en capital aux SQS, augmentation de la masse salariale, des achats de biens et services et des investissements publics). En comparant les anciens comptes publics et les nouveaux, on peut estimer à 0,2% de PIB en 1991 et près de 0,3% de PIB (tendanciel) à partir de 1992 l'extension de périmètre budgétaire net associé à ce changement méthodologique.
2. L'intégration en 2002 dans les comptes publics des entreprises (publiques) de radio-télévision (EPRT), précédemment répertoriées également dans le secteur des entreprises non-financières (SQS). Ici aussi, l'extension de périmètre public peut être évalué à 0,2% de PIB, à retrancher du total si l'on veut pouvoir opérer des analyses de moyen et long terme « à périmètre inchangé ou invariant ».



On retrouve ci-dessus une présentation synthétique de l'évolution de ces divers facteurs de correction à opérer :

- le financement de l'UE (initialement la CECA, puis la CEE) monte en puissance pendant les années 60 pour dépasser 1% de PIB (tendanciel) en 1971 et atteindre près de 1,3% de PIB (tendanciel) depuis 1987 ;
- l'extension de périmètre passe de 0,2% de PIB en 1991 à 0,5% de PIB (tendanciel) en 2002 et est supposé se stabiliser à ce niveau depuis lors ;
- les autres incidences « one-shots » (hors cessions d'actifs) identifiées ont représenté depuis 1997 une moyenne de 0,15% de PIB tendanciel, et 0,1% de PIB tendanciel en moyenne depuis 1993.

4.5. L'effet-dénominateur et les incidences conjoncturelles totales

On rappellera ici qu'on peut distinguer *deux* incidences cycliques différentes sur le ratio des dépenses primaires totales :

1. Un effet-numérateur *direct* lié à l'impact du sous-emploi cyclique (ou conjoncturel) sur les dépenses non-discrétionnaires de sous-emploi ;
2. Un effet-dénominateur « statistique » lié à l'impact des écarts de PIB, par rapport au PIB tendanciel, sur le ratio des dépenses primaires en valeur et en volume.

Le premier impact a déjà été mesuré, lors de l'analyse des différents déterminants de l'évolution du ratio des dépenses de sous-emploi (Section III.3). Il part de l'idée que le sous-emploi total fluctue de manière cyclique et réversible autour de sa tendance statistique structurelle de moyen et long terme, captée ici à travers un filtre de Hodrick-Prescott du taux de sous-emploi effectif.

Le second impact va être détaillé ci-après, puis combiné au premier impact pour mesurer les incidences conjoncturelles totales.

Le point de départ est l'estimation d'un PIB tendanciel en volume. Suivant une méthodologie déjà utilisée précédemment, on part d'une estimation économétrique log-linéaire « coudée » ou pluri-périodes du PIB effectif en volume. Pour mesurer correctement la rupture de trend liée au premier choc pétrolier (1973), cette méthode est préférée à l'utilisation de la technique de filtrage de type Hodrick-Prescott (HP) : cette dernière présente en effet selon nous l'inconvénient de lisser anticipativement – et artificiellement – le pic de croissance de la fin des années 60 et du début des années 1970, alors que la rupture de croissance intervenue lors de la seconde moitié des années 70 n'était ni connue ni raisonnablement prévisible. La technique de filtrage de type « HP » conduit alors à surestimer l'écart de PIB (favorable) des années 1972-74 et à sous-estimer l'écart négatif de PIB de 1975. Par contre, la technique d'estimation économétrique « coudée » produit sans doute une coupure trop nette entre les deux segments (pré- et post 1974) et nécessite un certain lissage ad hoc autour de l'année-charnière 1974 (soit en 1972-1973 et 1975-77).

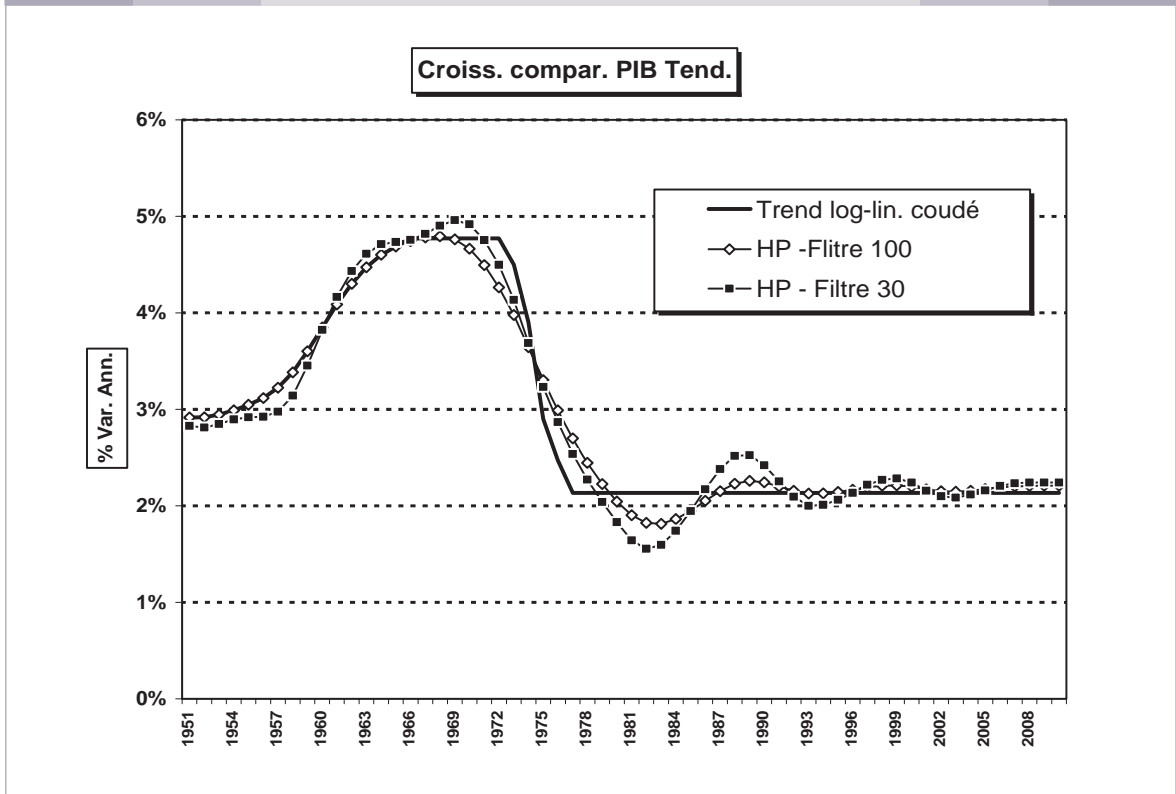
Par ailleurs, le filtrage par la technique Hodrick-Prescott, même avec un coefficient de lissage élevé de 100 (moins cycliquement sensible qu'un coefficient plus bas) conduit à estimer un rythme de croissance tendanciel plus bas pour la première moitié des années 80, alors même que ce creux de croissance pourrait précisément résulter assez largement dans le cas belge (période 1982-87) de la politique budgétaire drastique d'assainissement menée à l'époque. Il serait alors incorrect d'intégrer ce ralentissement « cyclique » et endogène (discrétionnaire) de croissance dans la composante *tendancielle* de la croissance estimée.

Pour la période 1953-65 par contre, la technique de filtrage de Hodrick-Prescott est bien utilisée pour estimer le PIB tendanciel et capter l'accélération de la croissance tendancielle qui intervient au sortir de la récession de 1958 et au début des années 60.

Le premier graphique qui suit retrace l'évolution comparée du rythme de croissance réelle du PIB selon 3 techniques : un trend économétrique log-linéaire coudé (en 1974), deux filtrages par la technique dite de Hodrick-Prescott (avec des coefficients de lissage respectifs de 100 et de 30). Le second graphique retrace l'évolution de l'écart de PIB (Y-Gap) tel que mesuré selon l'approche mixte décrite ci-avant (filtrage avant 1965, trend coudé après).

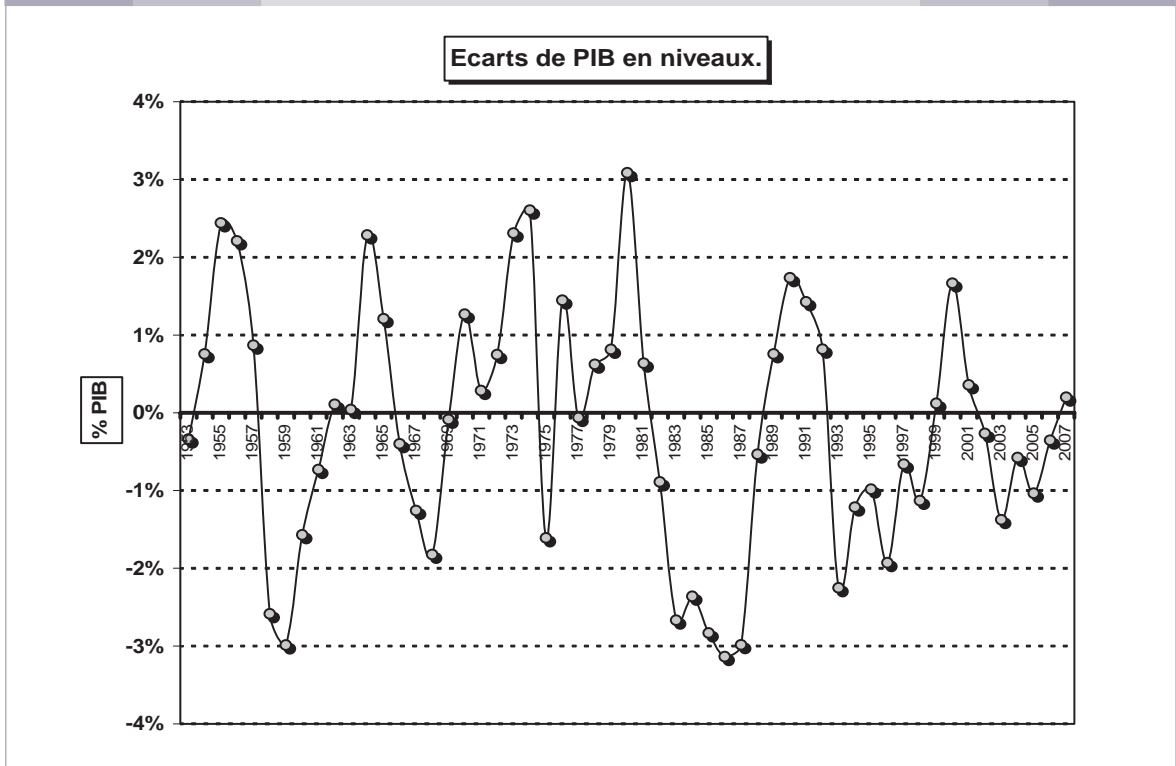
■ ■ ■ Graphique 14 ■ ■ ■

Rythmes comparés de croissance tendancielle selon diverses approches statistiques



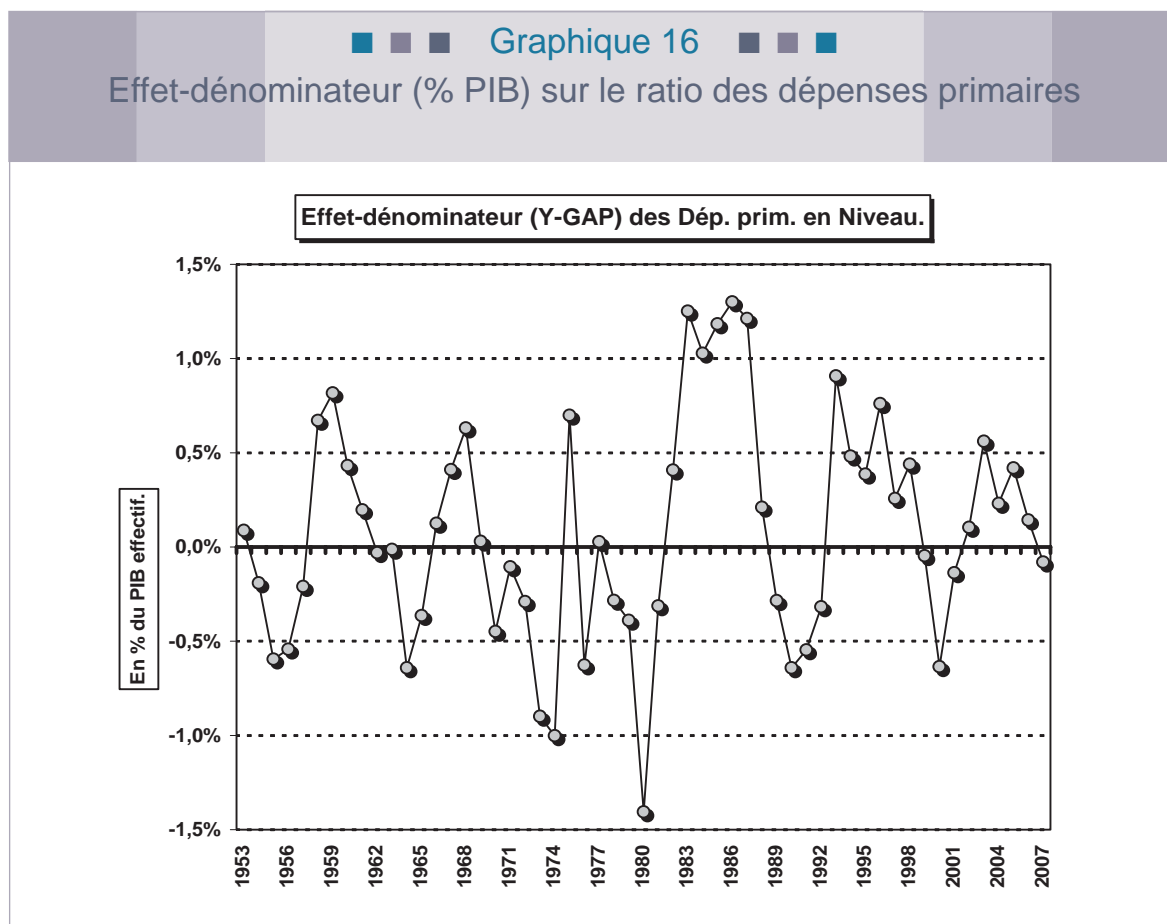
■ ■ ■ Graphique 15 ■ ■ ■

Ecarts de PIB en Niveaux selon l'approche « mixte » (filtre puis log-coudée)



On voit ainsi apparaître (graphique ci-avant) sept à huit grands cycles économiques, de durée inégale, sur une période de plus de 50 ans, avec comme pics conjoncturels : 1955, 1964, 1970, 1974, 1980, 1990, 2000 et 2007.

L'impact des écarts de PIB sur le ratio (en niveau) des dépenses primaires totales (sous-emploi y compris) est présenté ci-après. On peut observer que cet effet-dénominateur peut être important et surtout se modifier de manière considérable de pic à creux d'un cycle économique complet.



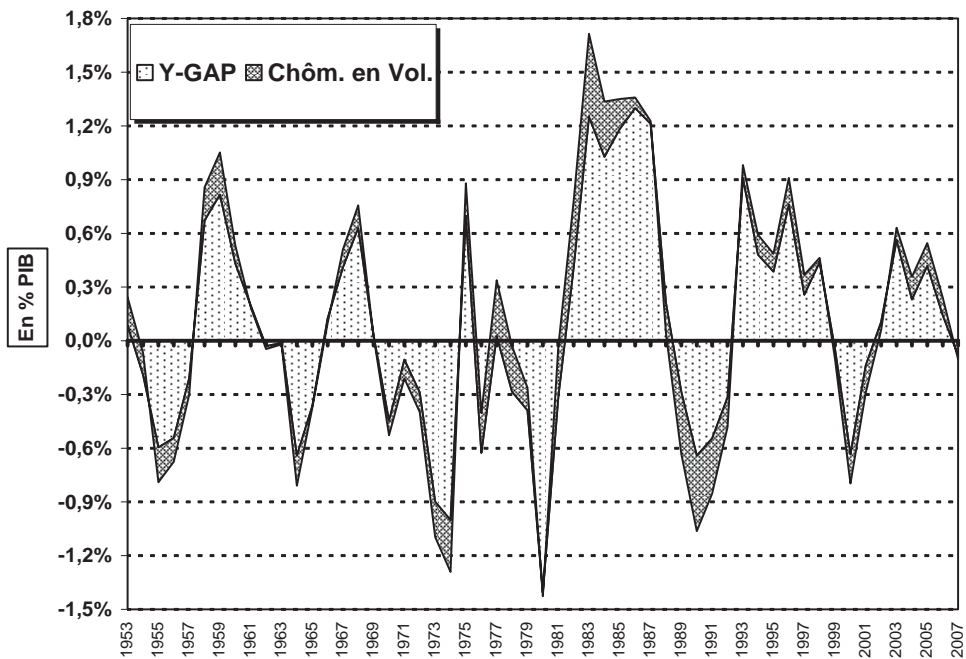
Ainsi par exemple, de 1964 à 1968, l'effet-dénominateur (détérioration cyclique) alourdit statistiquement le ratio des dépenses primaires à concurrence de 1,2% de PIB, et rien qu'en une seule année de récession, en 1975, cet impact atteint 1,7% de PIB. Entre le pic cyclique de 1980 et le creux de 1983, l'impact de la détérioration de l'Y-Gap alourdit le ratio des dépenses primaires totales à concurrence de 2,7% de PIB cumulativement, soit 0,9% de PIB en moyenne annuelle. Par contre, symétriquement, de 1987 à 1990, l'amélioration conjoncturelle joue sur le ratio à la baisse à concurrence de 1,8% de PIB cumulativement en 3 ans.

Les graphiques qui suivent tracent d'une part (graphique supérieur) l'impact cumulé en niveau du total des incidences cycliques (effet-dénominateur + effet sous-emploi cyclique), et d'autre part (graphique inférieur) la variation annuelle de cet impact global (le différentiel par rapport au temps, également en % du PIB).

■ ■ ■ Graphique 17A ■ ■ ■

Incidences cycliques partielles (chômage et Y-GAP) et cumulées en niveaux (A) ou en incidences annuelles (B)

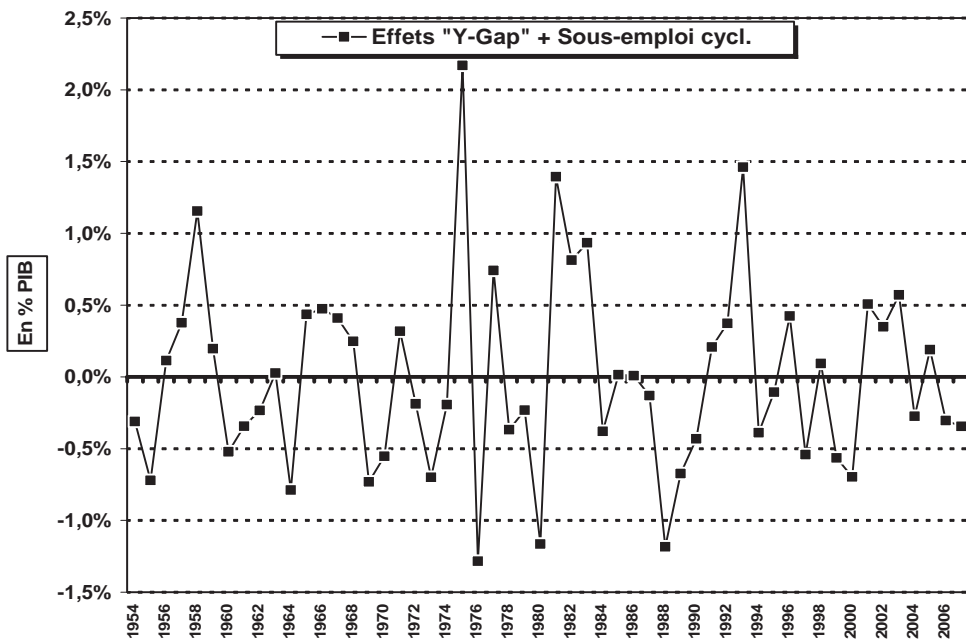
Incidences cycliques tot. en dép. prim. (Niveaux cumulés)



■ ■ ■ Graphique 17B ■ ■ ■

Incidence cycliques partielles (chômage et Y-GAP) et cumulées en niveaux (A) ou en incidences annuelles (B)

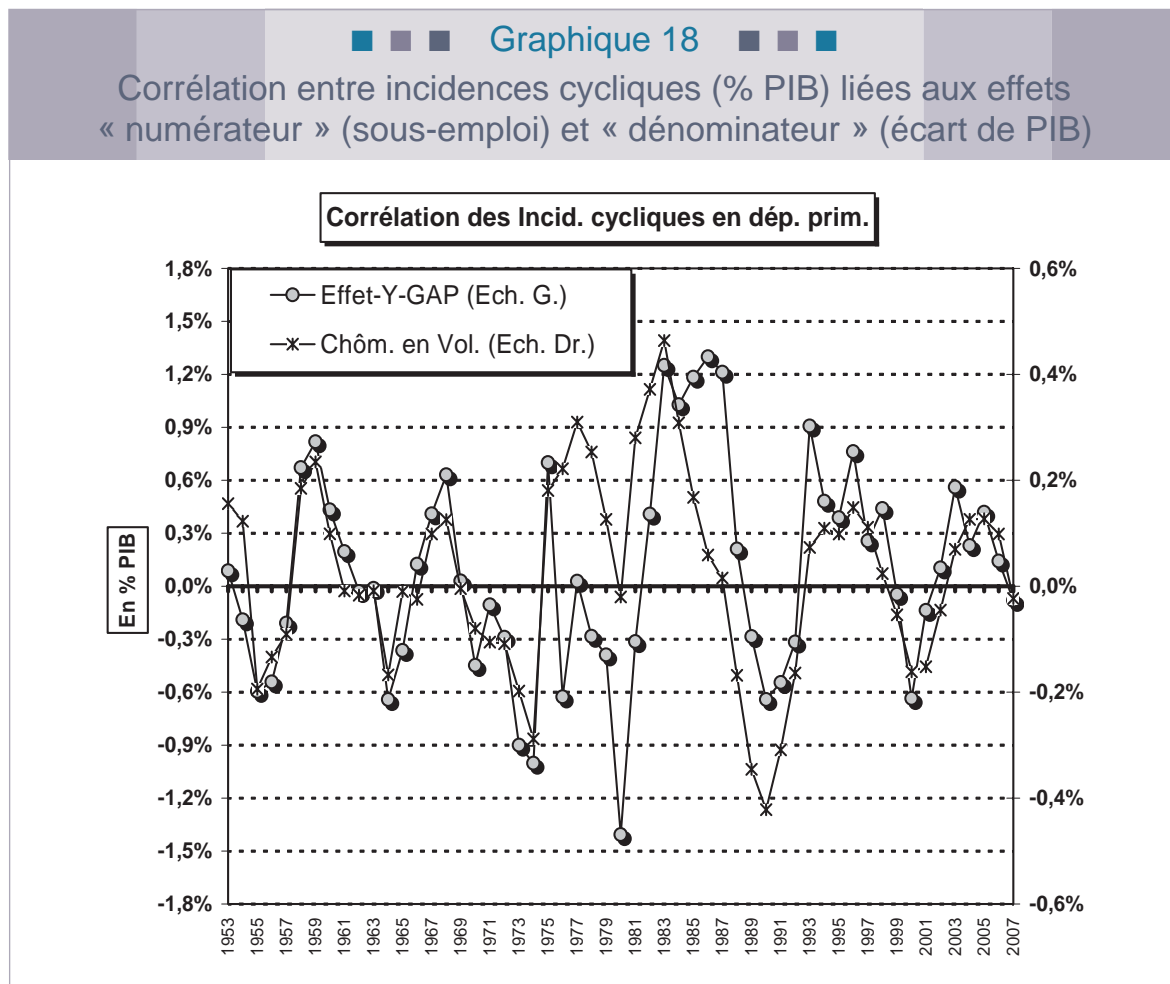
Incid. Cycl. ann. Tot. - Impact sur le ratio des DPR.



La corrélation entre les deux composantes cycliques apparaît significative même si elle est loin d'être totale. Si l'on régresse les écarts (différentiels) annuels de l'effet-numérateur cyclique des dépenses de sous-emploi (en % du PIB) sur l'impact budgétaire global des écarts annuels correspondants de PIB-GAP, on obtient un R^2 d'un peu moins de 60%, et un coefficient de l'ordre de 0,18. A une variation de 1,0% de PIB de l'effet-dénominateur cyclique total, correspondra donc en moyenne une variation de l'effet-numérateur (effet direct du sous-emploi) à concurrence de 0,18% de PIB.

Si l'on régresse par ailleurs les écarts annuels de taux de sous-emploi cyclique (en % de la PAB) sur les écarts annuels de PIB-GAP (en % du PIB), on obtient un R^2 d'un peu plus de 60% et un coefficient très significatif de plus de 0,40. A toute variation de 1% de l'écart de PIB, correspondra donc en moyenne une variation de 0,4% du taux de sous-emploi cyclique (en % de la PAB).

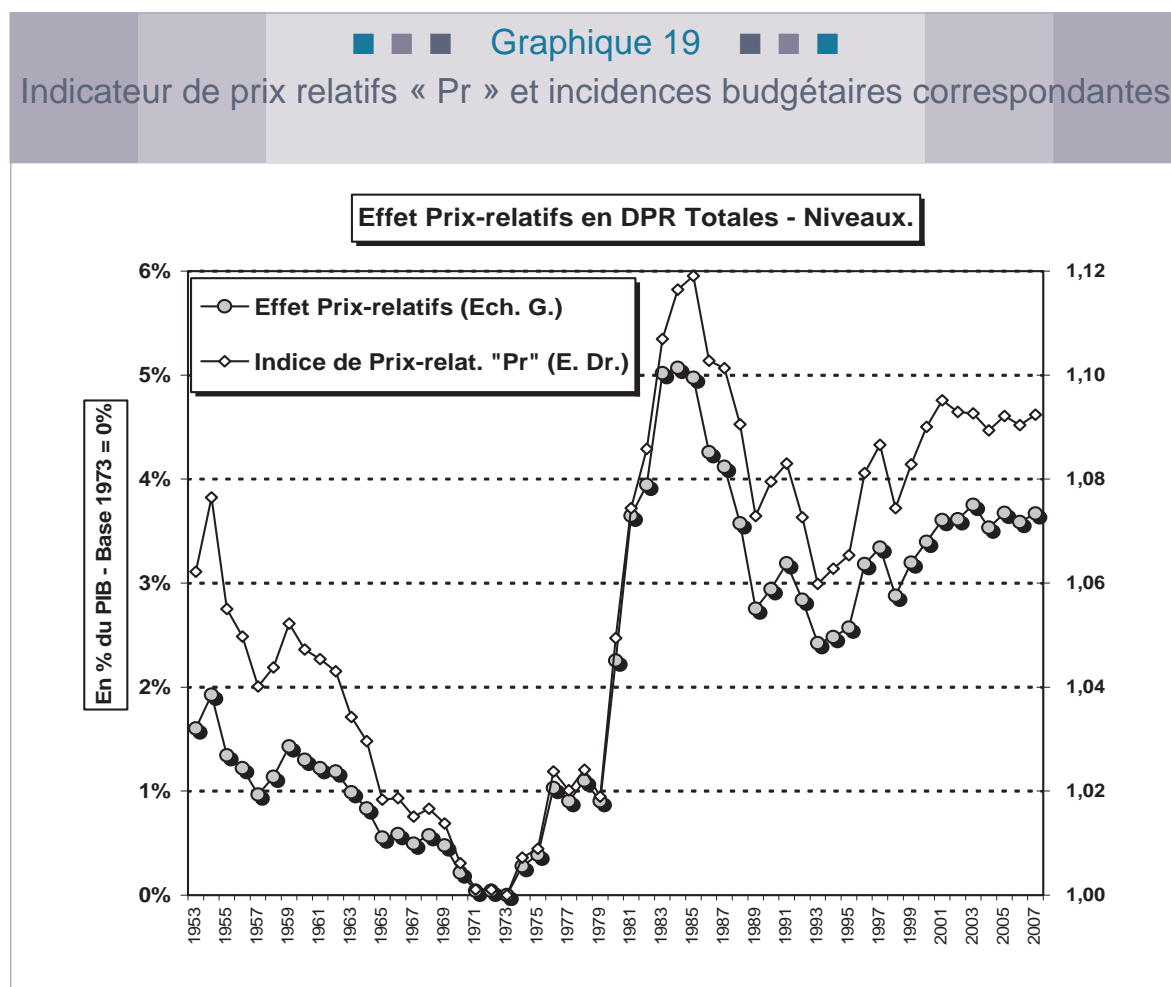
Enfin, si l'on régresse les effets-numérateurs cycliques (variations cycliques des dépenses de sous-emploi non-discretionnaires en % du PIB tendanciel) sur les écarts annuels de PIB-GAP, on obtient un R^2 de 61,5% et un coefficient de 7,2% statistiquement très significatif. En d'autres termes, à tout écart annuel de PIB-GAP de 1%, correspondra en moyenne une variation des dépenses publiques de sous-emploi à concurrence de 0,07% de PIB.



4.6. Les effets prix relatifs

Rappelons ici que le ratio des dépenses primaires effectives en valeur peut être décomposé en un ratio en volume « G_v / Y_v » et un indicateur de prix relatifs « P_c / P_y ». Ce dernier part de l'idée que le déflateur pertinent de long terme pour l'ensemble de la dépense publique primaire est l'indice des prix à la consommation, et non le déflateur du PIB. La majeure partie (29) des dépenses primaires est en effet directement ou indirectement indexée sur ces prix à la consommation (voire depuis 1993 sur un indice d'indexation public qui est une moyenne mobile pluri-mensuelle retardée de l'indice-santé). Le ratio nominal apparent sera donc influencé, à la hausse comme à la baisse, par des variations induites dans cet indicateur de prix relatifs. En situation de fortes modifications de prix relatifs, s'étalant cumulativement sur une période de plusieurs années comme lors de chocs ou contre-chocs pétroliers, l'impact sur le ratio des dépenses primaires – donc sur les soldes primaires et de financement – peut être considérable. En cas de choc (hausse) de prix relatif cumulé de 4% par exemple en 5 ans avec au point de départ un ratio des dépenses primaires de 45% de PIB, le coût budgétaire de ce choc représentera au bas mot 1,8% de PIB, et ce à ratio en volume inchangé.

Le graphique qui suit représente (échelle de droite) l'indice d'évolution de l'indicateur de prix relatif en Belgique (en base 1973 = 1), avec en complément (échelle de gauche) l'incidence budgétaire résultante sur le ratio des dépenses primaires en valeur (et en niveau).



(29) On pense notamment aux rémunérations publiques, aux prestations sociales en espèces (pensions, chômage, allocations familiales, etc.) et en nature (soins de santé, notamment via le financement des rémunérations du secteur médical), à certaines subventions publiques qui visent de facto à financer la charge de pensions de certaines entreprises publiques (SNCB, la Poste, etc.).

On retrouve ici un profil général bien identifié.

1. Sur les 20 années précédant le premier choc pétrolier, les prix relatifs évoluent favorablement du point de vue du pouvoir d'achat interne, avec une baisse cumulée de l'ordre de 6% en 20 ans. En termes budgétaires, le gain net associé peut être évalué à 1,6% de PIB environ, soit un gain annuel net moyen de 0,08% de PIB.
2. Les 12 années suivantes, on assiste à un renversement complet de tendance avec une forte hausse cumulée jusqu'au pic de 1984-85. Cette hausse atteint pas moins de 12% en 11-12 ans, soit près de 1% l'an ! En termes de coût relatif de la dépense publique primaire, il en résulte au bout de 12 ans une charge budgétaire additionnelle de pas moins de 5% de PIB (en 1985), dont 1,0% de PIB « seulement » liée au premier choc pétrolier (période 1973-1976) mais près de 4% de PIB lié au second choc pétrolier (1979-80) et au choc monétaire associé à la forte réévaluation du dollar américain (1979-1984) et à la dépréciation du FB (dévaluation de 1982).
3. Les contre-chocs pétrolier (1986-87) et monétaire (1986-1990), amplifiés par la hausse du taux de change réel de la zone liée au D-mark jusqu'en 1993, viennent à nouveau inverser la tendance de fond en neutralisant 3/5 de la hausse des prix relatifs intervenue lors de second choc pétrolier et quasiment la moitié de celle couvrant les deux chocs pétroliers conjointement. En termes budgétaires, le gain cumulé atteint 2,5% de PIB environ en 8 ans, soit plus de 0,3% de PIB en moyenne annuelle.
4. De 1993 jusqu'au début des années 2000, la tendance s'inverse de nouveau à la hausse, mais de manière moins abrupte que précédemment. On observe même une stabilisation relative après le tournant du nouveau siècle, et ce malgré le choc pétrolier des années 2006-2007. Sur les 8 années s'étalant de 1993 à 2001, le coût budgétaire lié à cette nouvelle tendance haussière des prix relatifs peut être évalué à 1,2% de PIB, soit quand même 0,15% de PIB par an environ. De 2001 à 2007, l'impact des prix relatifs est globalement nul.

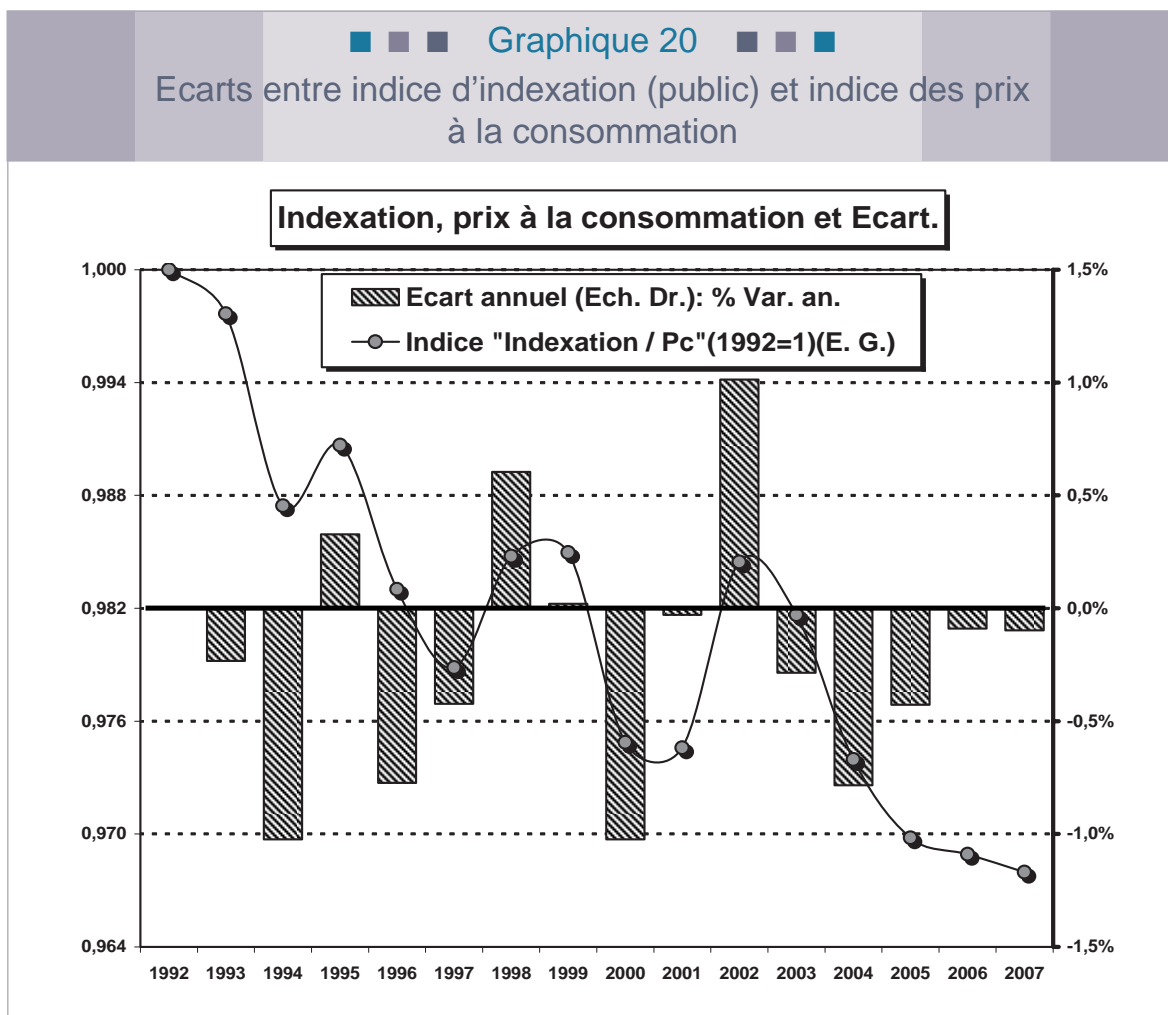
4.7. L'incidence spécifique de la modification du régime d'indexation (indice-santé)

Pour ce qui est de la période la plus récente (post-1992), l'analyse peut être complétée en intégrant l'impact de l'introduction de l'indice-santé. Cette introduction peut être considérée comme une mesure structurelle discrétionnaire venant modifier la trajectoire non-discrétionnaire ultérieure des dépenses primaires. Cette mesure a été introduite pour ralentir et limiter la répercussion de détériorations de termes d'échanges externes et/ou de l'impact inflationniste de hausses de certains impôts indirects sur l'indexation des salaires privés et des dépenses publiques primaires (salariales et sociales).

En tenant compte de la part des dépenses publiques primaires qui est effectivement et explicitement liée à l'indice d'indexation (couplé à l'indice-santé), on peut par conséquent évaluer indirectement le « gain » budgétaire associé à cette mesure discrétionnaire structurelle (affectant de manière durable le trend de croissance non-discrétionnaire des dépenses).

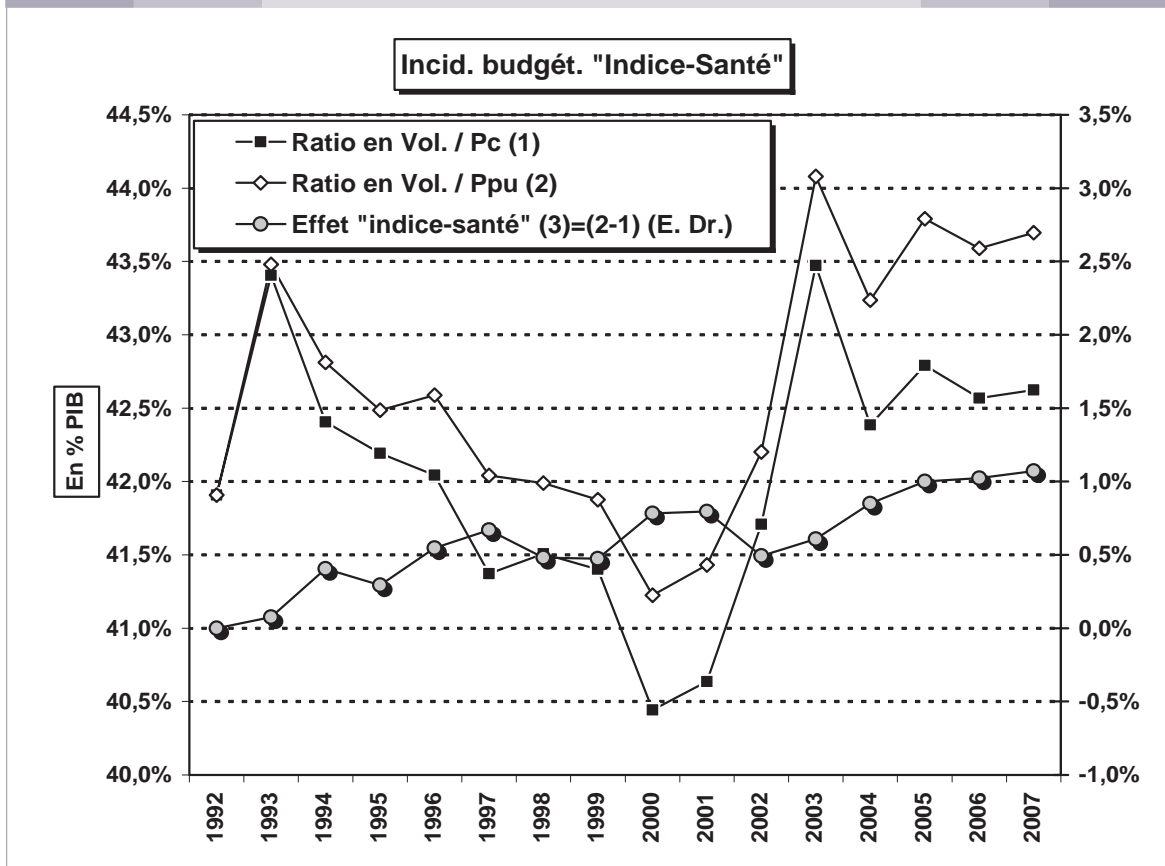
Comme l'indique le graphique ci-après, l'écart cumulé d'évolution de l'indice d'indexation moyen par rapport à l'indice national des prix à la consommation dépasse les 3% depuis 1992, soit -0,2% en moyenne annuelle. Les écarts annuels d'évolutions entre les deux indices peuvent être ponctuellement importants et dépasser 0,5% voire 1,0% (comme en 1994 et 2000 avec un écart négatif de 1,0%, et en 2002 avec un écart positif de 1,0%).

L'impact de cette modification structurelle des mécanismes d'indexation d'une part significative (plus de 60%) des dépenses primaires aurait permis, selon nos estimations, de réduire le ratio des dépenses primaires à concurrence de 1,1% de PIB entre 1992 et 2007, dont 0,5% de PIB sur la période 1992-99 et 0,6% de PIB additionnel sur la période 1999-2007. Dans l'analyse qui suit, l'introduction de l'indice-santé sera considérée comme une mesure discrétionnaire structurelle ou permanente, et les gains budgétaires tendanciels associés seront donc logiquement traités comme discrétionnaires. Dans une perspective historique longue, c'est l'indice national des prix à la consommation qui reste la référence pour le déflateur des dépenses primaires et la définition de la trajectoire non-discrétionnaire.



Alternativement, on peut considérer 3 phases.

1. La période 1992-97, où l'introduction de l'indice-santé permet « d'alléger » le ratio des dépenses primaires à concurrence de 0,7% de PIB.
2. La période 1997-2002, où à l'inverse l'écart d'évolution entre l'indice d'indexation public et l'indice des prix à la consommation ne se creuse plus (que du contraire), suite notamment à l'évolution inverse enregistrée en 2002, et où l'incidence budgétaire est même d'un bout à l'autre légèrement « négative » (un alourdissement induit du ratio des DPR à concurrence de 0,1% de PIB).
3. La période post-2002 où l'écart d'évolution entre les deux indices se recreuse à nouveau tendanciellement, à concurrence de 1,6% en 5 ans (-0,3% l'an en moyenne), permettant une nouvelle contraction « discrétionnaire » du ratio des dépenses primaires totales à concurrence de 0,7% de PIB.



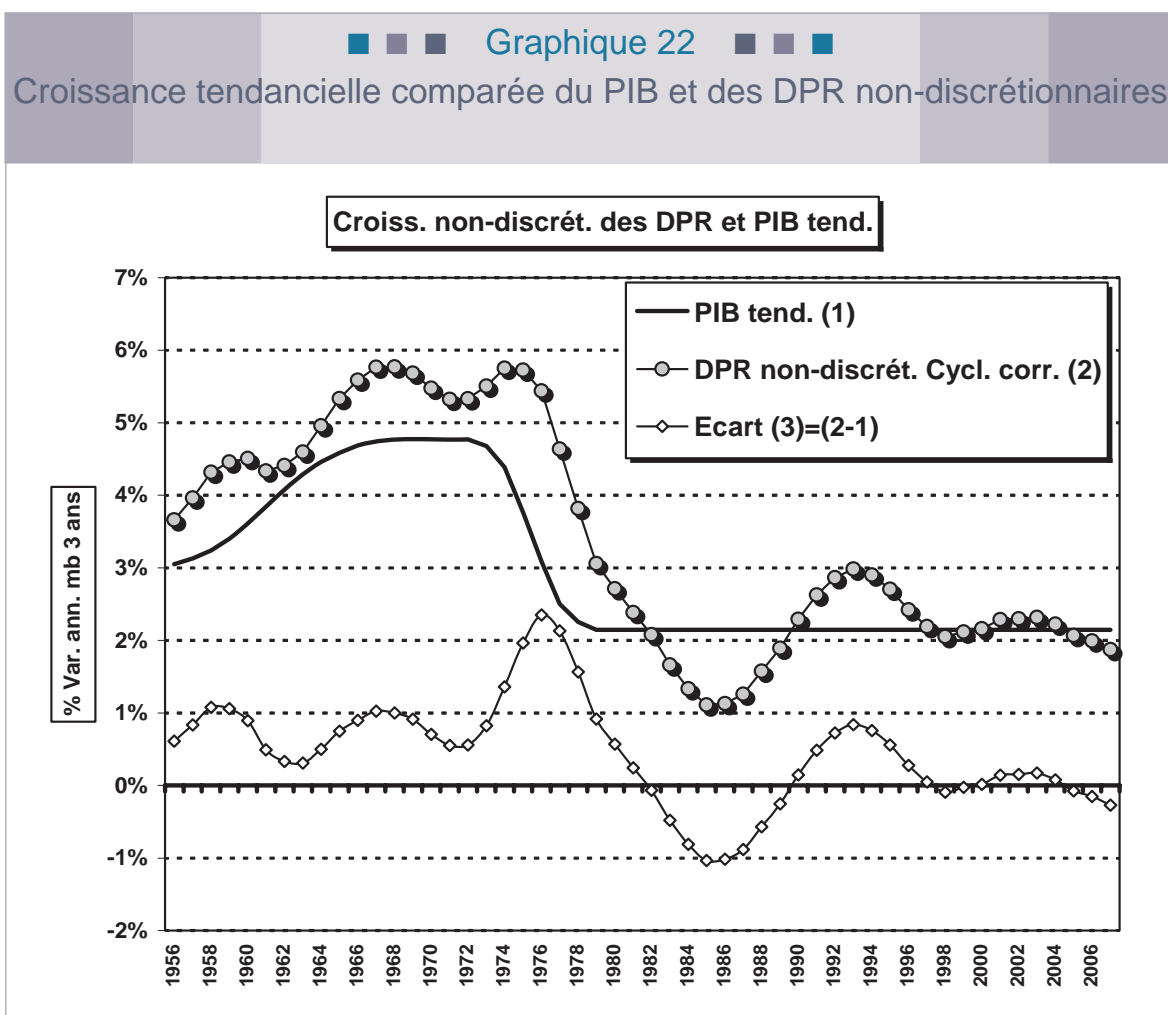
4.8. Trajectoires non-discrétionnaires et croissance réelle effective (corrigée) des DPR

Pour visualiser correctement les implications sous-jacentes de la trajectoire non-discrétionnaire (cycliquement corrigée) retenue, le graphique (n°22) qui suit reprend, en moyennes mobiles non-centrées de 3 ans, les rythmes de croissance respectifs du PIB tendanciel en volume et des dépenses primaires non-discrétionnaires (cycliquement corrigées), ainsi que l'écart (de croissance lissée) entre ces deux variables. Tout écart de croissance positif entre ces deux variables (des DPR par rapport au PIB) implique une augmentation du ratio non-discrétionnaire (cycliquement corrigé) des DPR en volume par rapport au PIB tendanciel, et vice-versa pour un écart négatif de croissance.

Les fluctuations de l'écart s'expliquent bien entendu par les hypothèses retenues pour la construction de la variable non-discrétionnaire, à savoir en matière d'élasticité des DPR à la croissance réelle, du profil de la « fonction-retard », du degré et des modalités de prise en compte des incidences budgétaires socio-démographiques totales (sous-emploi structurel, population et taux de dépendance), et enfin du degré de liaison des évolutions salariales publiques non-discrétionnaires sur les évolutions salariales privées.

Dans le graphique, on observe les inflexions suivantes, en lien avec l'influence sélective de certaines variables.

1. Une diminution de l'écart de croissance au début des années 60, liée essentiellement au jeu de la « fonction-retard » par rapport à la nette accélération de la croissance tendancielle au tournant des deux décennies.
2. Un net creusement de l'écart dans la seconde moitié des années 60 et surtout les 4-5 années faisant suite au premier choc pétrolier (1974-78). Ce creusement s'explique par la combinaison du jeu des variables socio-démographiques (taux de dépendance, population et sous-emploi structurel), salariale, et enfin surtout de l'effet-retard (adaptation retardée et inertie du trend de croissance des dépenses au ralentissement brutal de la croissance tendancielle, perçue telle quelle avec retard).
3. Une inversion marquée de cet écart au cours des 7 à 8 années suivantes (1979-86), résultant de l'inversion conjointe et superposée des trois variables précitées (fin de l'effet-retard, inversions à la baisse du taux de dépendance et de l'écart de croissance du salaire réel brut privé moyen par rapport au PIB tendanciel). On passe ainsi d'un écart moyen maximal de +2,2% en 1978 (moyenne 1976-78) à -0,7% en 1985-86 (moyenne 1983-86).
4. Une nouvelle inversion à la hausse de l'écart dans la seconde moitié des années 80 et le début des années 90, liée cette fois exclusivement à l'incidence des variables socio-démographiques (taux de dépendance surtout, qui repart à la hausse) et salariale privée (à la hausse également, avec la sortie du blocage salarial). L'impact de ce retournement n'est pas mineur puisque l'on passe d'un écart annuel moyen de -0,7% en 1985-86 à +0,7% en 1992-93.
5. Enfin, pour les années post-1992, une nouvelle inversion à la baisse, qui s'opère en deux temps ponctuée d'une pause. Ici aussi rentrent en ligne de compte à la fois les inflexions du taux de dépendance, puis du sous-emploi structurel et des évolutions salariales privées.



Synthèse intermédiaire. La mesure des incidences non-discrétionnaires totales par sous-périodes

5.

La mesure de ces incidences se fera en termes de contributions (additives) à l'évolution du ratio non-discrétionnaire des dépenses primaires totales, en % du PIB effectif nominal. Chaque contribution « Δx_i » à l'évolution « Δx » (30) du ratio global des dépenses primaires non-discrétionnaires structurelles (31) peut être estimée comme découlant du différentiel (relatif) par rapport au temps « t » de la variable « x_i », pondérée par le ratio initial total « x » au temps initial t_0 .

En notant par « x_i' » le différentiel par rapport au temps (dx_i / dt) de la variable x_i

Nous aurons donc :

$$\Delta x = \sum_i (x_i' * x_{t0}) \quad \text{avec } i = 1 \dots \dots \dots n$$

Nous scinderons l'analyse de décomposition en deux phases distinctes mais emboîtées, la seconde phase (en valeur) complétant et élargissant la première (en volume, hors incidences conjoncturelles):

1. L'analyse des composantes de l'évolution du ratio non-discrétionnaire « structurel » des dépenses primaires (DPR) totales cycliquement corrigées, en volume (prix constants) et en pourcentage du PIB *tendanciel* en volume. On retrouvera ici l'incidence quantifiée de six variables ou incidences partielles (relatives (32)) déjà identifiées, à savoir :
 - a) Le trend (+0,3% l'an jusqu'en 1980, 0,0% après 1981) ;
 - b) La fonction « inertie » ou « retard » (Ret.), jouant de 1973 à 1978 inclus ;
 - c) L'effet « population » (Pop.) tendancielle (avec pondération 0,65 jusqu'en 1980 et 0,5 après) ;
 - d) L'effet « Sous-emploi » (SE) structurel précédemment identifié ;
 - e) L'effet « taux de dépendance » (TD) lissé, autre composante socio-démographique ;
 - f) L'effet lissé « salaire réel relatif privé » (aux gains de productivité).
2. L'analyse des composantes du ratio non-discrétionnaire total en valeur (et non plus en volume)
 - (i) des dépenses primaires totales correspondantes (sous-emploi cyclique inclus, hors one-shots et hors cycle semi-discrétionnaire des investissements de PL), en pourcentage du PIB effectif (et non plus tendanciel) en valeur. Outre le total de la composante 1) ci-dessus (en volume hors SE cyclique, en % du PIB tendanciel), le total général ici pris en compte incorporera deux autres incidences non-discrétionnaires analysées ci-avant:
 - a) L'effet « prix relatifs » non-discrétionnaire (effet « Pr ») ;
 - b) L'effet cyclique total non-discrétionnaire (numérateur + dénominateur).

5.1. Les incidences non-cycliques non-discrétionnaires en volumes

Pour ce qui est de la première analyse partielle (point 1. ci-dessus), certaines variables seront regroupées pour faciliter l'interprétation globale.

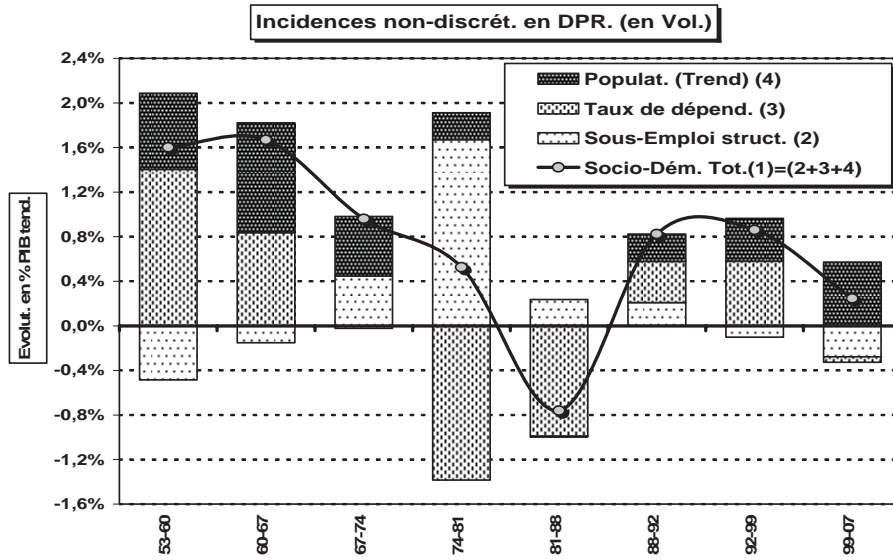
(30) Une variable soulignée « x_i » indiquera une contribution, exprimée en termes de rapport au PIB effectif nominal, de la variable partielle « x_i » (non-soulignée).

(31) Hors one-shots et incidence du cycle des investissements des PL.

(32) Se « greffant » sur l'évolution du PIB tendanciel considéré comme le « socle » non-discrétionnaire de base ou de référence.

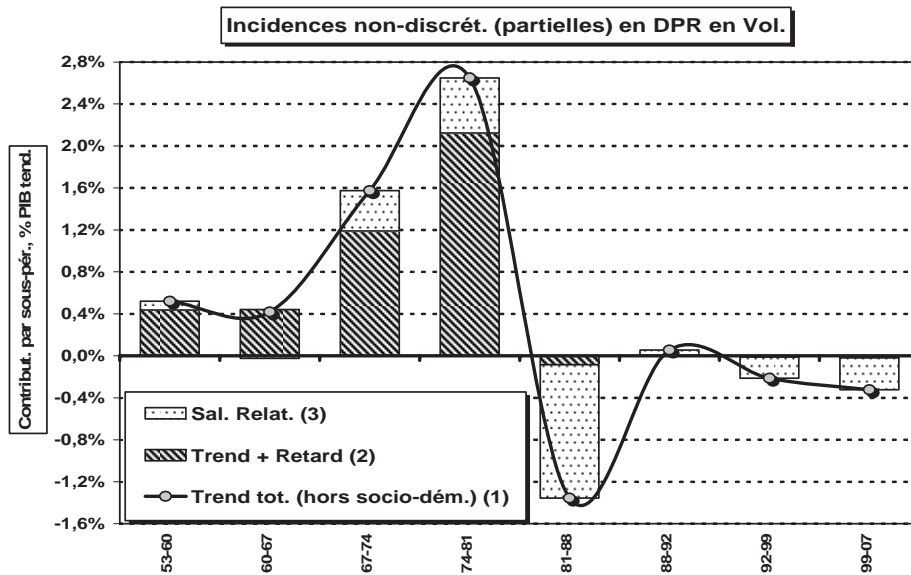
■ ■ ■ Graphique 23A ■ ■ ■

Contributions à l'évolution du ratio non-discretionnaire des DPR (cycliquement corrigées) en volume



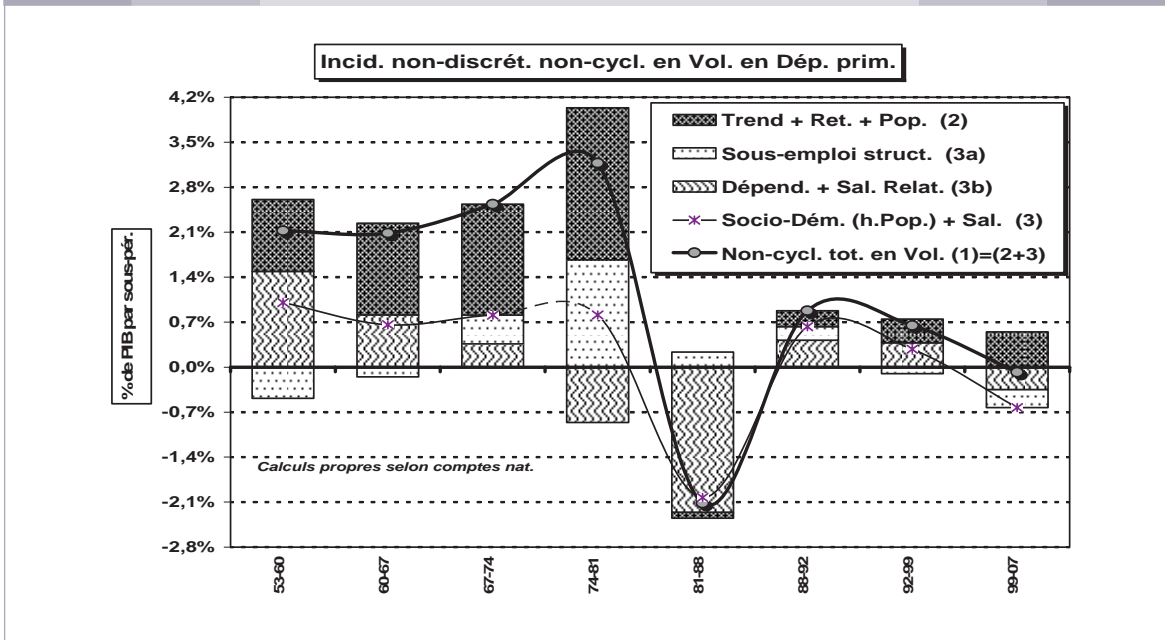
■ ■ ■ Graphique 23B ■ ■ ■

Contributions à l'évolution du ratio non-discretionnaire des DPR (cycliquement corrigées) en volume



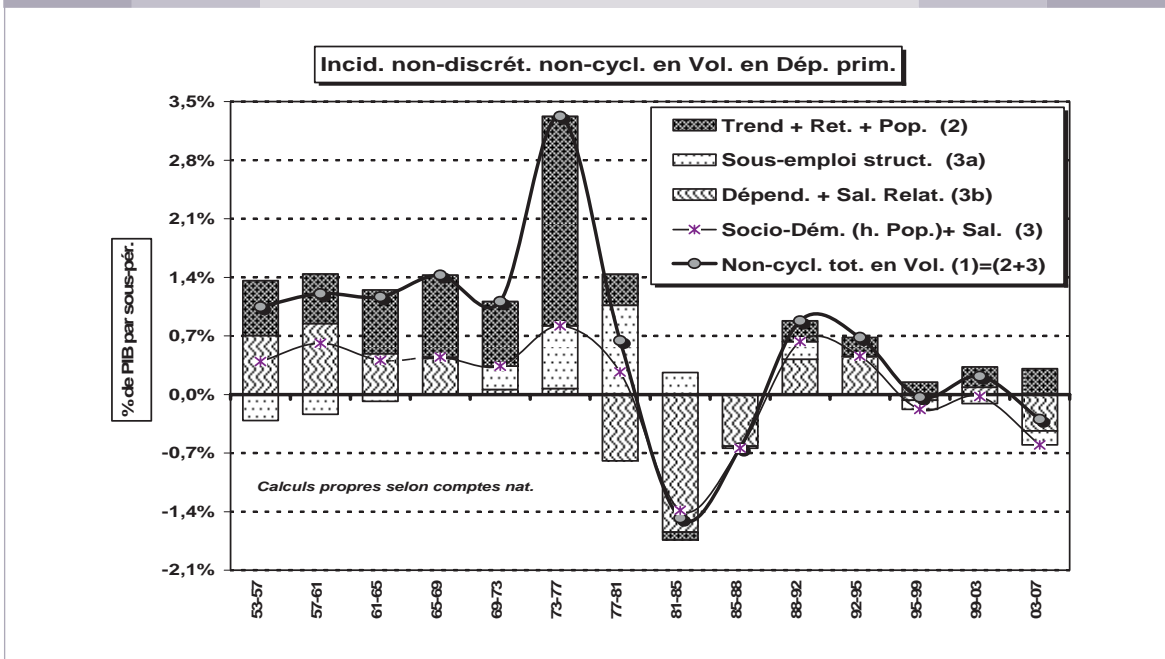
Graphique 23C

Contributions à l'évolution du ratio non-discretionnaire des DPR (cycliquement corrigées) en volume



Graphique 23D

Contributions à l'évolution du ratio non-discretionnaire des DPR (cycliquement corrigées) en volume



En synthèse, on relèvera les points principaux suivants :

1. L'importance de la contribution conjointe « *Trend + Retard* » (2) en 1967-74 et surtout 1974-81, se traduisant par une contribution à concurrence de pas moins de 2,1% de PIB à l'alourdissement du ratio non-discrétionnaire en volume des DPR.cc (cycliquement corrigées). Cet impact particulier disparaît pratiquement par la suite (post-1981), vu l'ajustement présumé de la trajectoire non-discrétionnaire de base sur un trend de croissance anticipé (du PIB) supposé revu drastiquement à la baisse, ainsi que vu la disparition supposée de l'écart de croissance réelle des DPR (sur-indexation sur la croissance (33)).
2. Avec le même profil général, on trouve une contribution positive même si plus limitée de la variable « *salariale relative* » à la croissance du ratio global, de l'ordre d'un peu moins de 0,4% de PIB en 1967-74 et 0,5% de PIB en 1974-81. Cette contribution s'inverse fortement et devient nettement négative (« favorable ») en 1981-88 avec une contribution de -1,3% de PIB en 1981-88, et ce dans le sillage de la « modération » salariale généralisée qui s'impose au départ du secteur privé à l'ensemble de l'économie. On revient à une contribution quasi « neutre » de cette variable en 1988-92 avant de revenir à une contribution modérément négative (favorable) par la suite (-0,2% de PIB en 1992-99 et -0,3% de PIB en 1999-2007), et ce dans le sillage des diverses Lois sur la compétitivité et de la politique de modération salariale à l'œuvre depuis le Pacte global de 1993.
3. Au niveau des *incidences socio-démographiques au sens large*, on distinguera 3 incidences, dont une déjà analysée séparément (le sous-emploi structurel ou cycliquement corrigé). La composante « Population » tendancielle, censée capter pour partie l'impact relatif de l'évolution des besoins en infrastructures publiques sociales et économiques, joue un rôle non-négligeable dans un premier temps dans le trend ascendant de la trajectoire non-discrétionnaire des DPR cycliquement corrigées (cc) (+0,7% de PIB en 1953-60, +1,0% en 1960-74, + 0,5% de PIB encore en 1967-74) avant de perdre en importance en 1974-81 (+0,3% de PIB) et de s'effacer totalement en 1981-88. Cette contribution redevient cependant « positive » (haussière et donc défavorable) à nouveau par la suite, d'abord modérément (+0,3% de PIB en 4 ans en 1988-92 et +0,4% de PIB en 1992-99), un peu plus franchement en fin de période (+0,6% de PIB environ en 1999-2007).
4. Pour ce qui est de l'impact budgétaire spécifique estimé des fluctuations à moyen-long terme du *taux de dépendance* global socio-démographique, on observe également un profil marqué en « V », avec une forte contribution à l'alourdissement du ratio non-discrétionnaire en début de période (+1,4% de PIB en 1953-60 et +0,8% de PIB en 1960-67); cette contribution décline ensuite rapidement (+0,0% de PIB en 1967-74) pour devenir ultérieurement franchement négative (-1,4% de PIB en 1974-81 surtout mais aussi -1,0% de PIB en 1981-88). Cette contribution redevient ensuite nettement « positive » (haussière), à concurrence respectivement de 0,4 et 0,6% de PIB en 1992-99 et 1999-2007 avant de redevenir très marginalement négative en fin de période (1999-2007).
5. Au total, hors « effet-population », le jeu combiné des deux *variables de structures socio-démographiques* (Taux de dépendance « TD » et Taux de sous-emploi structurel « TSE ») présente le même profil en « V », mais atténué par rapport au profil général « Population incluse ». Leur contribution est positive mais déclinante dans un premier temps (+0,9% de PIB en 1953-60 et 0,4-0,3% de PIB en 1967-81) avant de devenir franchement négative (favorable) en 1981-88 (-0,8% de PIB) puis à nouveau nettement « positive » (+0,6-0,5% de PIB en 1988-92-99). En fin de période, la contribution conjointe de ces deux variables socio-démographiques redevient légèrement négative (favorable), à concurrence de 0,3% de PIB.

(33) Jusqu'au milieu voire la fin des années 70, les gains tendanciels observés des prix relatifs (0,3% en moyenne annuelle en 1953-73) étaient supposés couvrir une certaine sur-indexation du régime de croissance non-discrétionnaire des dépenses primaires sur le PIB tendanciel. A partir du début des années 80, la disparition voire l'inversion de ces gains antérieurs favorables implique la disparition parallèle de ce régime de sur-indexation.

Au total, pour l'ensemble des incidences non-discrétionnaires (cycliquement corrigées) en dépenses primaires en « volume », on observe bien un profil en trois temps :

1. Un « alourdissement » tendanciel et assez régulier du ratio non-discrétionnaire jusqu'au tournant des années 1970-80, et ce sous la double influence :
 - a) du trend général, « effet-population » inclus (variable (2) des deux graphiques de droite ci-avant) et
 - b) des variables socio-démographique (hors population) et salariale (soit la variable (3) des mêmes graphiques).

Cet alourdissement est évalué au départ à +2,1% de PIB par sous-période de 7 ans, tant en 1953-60 qu'en 1960-67, avant de passer à +2,5% de PIB en 1967-74 et en finale à +3,2% de PIB en 1974-81. L'accélération progressive provient largement du « trend général », et en particulier de l'impact de la « fonction-retard », alors que la contribution des variables de structure socio-démographique et salariale reste stable (compris entre 0,7% et 1,0% de PIB par sous-période).

2. On assiste à une inversion spectaculaire en 1981-88 (déjà pour partie en 1977-81 si l'on raisonne sur des périodes plus courtes), avec à la fois la disparition (voire marginalement l'inversion) de la variable « trend général (2) » et l'inversion franche de la variable socio-démographique et salariale conjointe (qui passe de +0,8% de PIB en 1974-81 à -2,0% de PIB en 1981-74).
3. Enfin, un nouveau retournement global haussier (défavorable) intervient dès la fin des années 80, mais ce pendant une période somme toute relativement limitée (jusqu'au milieu des années 90), et d'une amplitude relativement restreinte (+0,9% de PIB en 1988-92, +0,7% de PIB en 1992-95) avant de redevenir légèrement négatif (favorable) en fin de période (2003-2007 et plus marginalement 1999-2007). Le net tassement en toute fin de période intervient sous l'impact combiné des variables de structure socio-démographique et salariale, qui redevient négatif (favorable) en fin de période, sans que l'accentuation progressif de l'effet-population « positif » (défavorable) ne parvienne à le compenser intégralement. La trajectoire du ratio non-discrétionnaire des DPR. cc en volume redevient ainsi marginalement (1999-2007) voire plus nettement baissière en fin de période (-0,3% de PIB en 2003-2007).

5.2. Les autres incidences non-discrétionnaires « Effets Prix relatifs » et « Cycliques totaux »

Les deux graphiques qui suivent complètent l'analyse précédente en présentant l'impact budgétaire, par sous-périodes, de l'effet « Prix relatifs » total (34) ainsi que des incidences « cycliques totales » (35). Seules restent donc en dehors du champ couvert ici les incidences « one-shots » en volume (yc. les variations de périmètre statistique des APU et les transferts financiers et budgétaires à l'UE), ainsi que le cycle (semi-discrétionnaire car réversible) des investissements des PL.

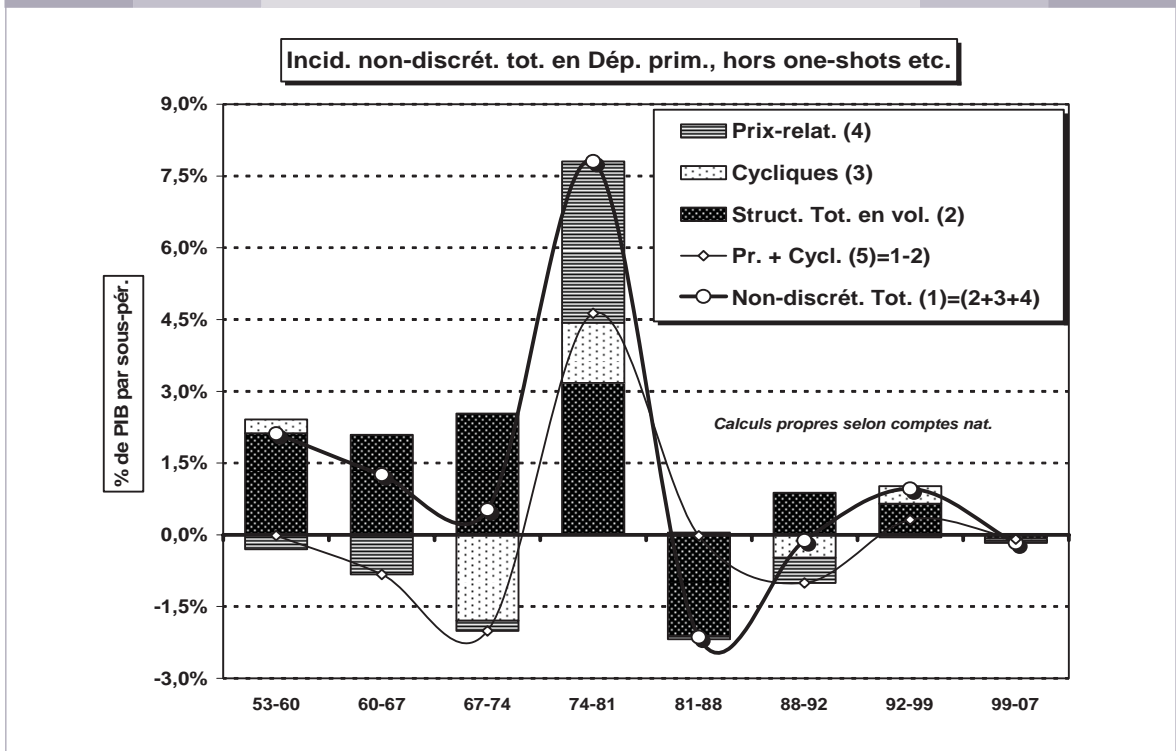
Si l'on part d'une analyse par périodes de 7-8 ans (sauf 1988-92), alors on notera que les incidences « Pr. + cycl. » (variable 5 des graphiques ci-après) jouent plutôt favorablement (à la baisse) sur le ratio non-discrétionnaire en valeur : on observe en effet un impact neutre globalement en 1953-60, favorable (négatif) en 1960-67 avec -0,8% de PIB (Effet Pr uniquement), très favorable (-2,0% de PIB) en 1967-74 du fait essentiellement de l'effet cyclique favorable.

(34) Soit sur les dépenses primaires effectives, c'est-à-dire conjointement sur les dépenses primaires non-discrétionnaires (sous-emploi cyclique inclus) ET les dépenses discrétionnaires (en volume).

(35) Effet-numérateur, via les dépenses cycliques de sous-emploi en volume (yc. la composante discrétionnaire), plus « l'effet-dénominateur » sur le ratio des dépenses primaires effectives totales (discrétionnaires incluses).

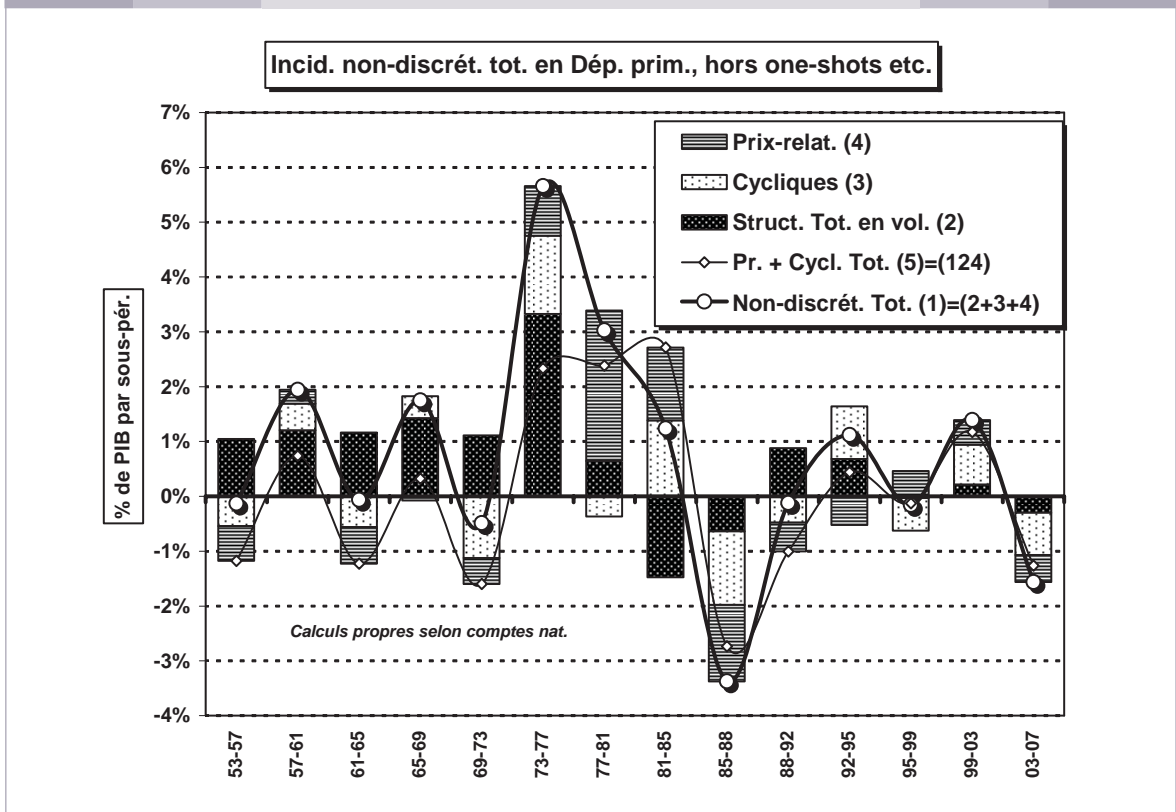
■ ■ ■ Graphique 24A ■ ■ ■

Incidence non-discretionnaire en valeur en dépenses primaires



■ ■ ■ Graphique 24B ■ ■ ■

Incidence non-discretionnaire en valeur en dépenses primaires



Principales incidences non-discrétionnaires et impulsions discrétionnaires en dépenses primaires

Ratio des dépenses prim. (% PIB) et déterminants	Evolutions cumulées par sous-périodes (% PIB)							
	53-60	60-67	67-74	74-81	81-88	88-92	92-99	99-07
Evolut. Effectives, dont:	(1)							
- Correct. one-shots, Pr, cycle, iPL, div.	1,5%	4,3%	5,6%	13,9%	-9,6%	-1,2%	-0,1%	1,6%
* Cycliques (Chôm. + PIB-Gap)	0,2%	-0,5%	-1,7%	5,2%	0,1%	-1,2%	1,1%	0,5%
* Non-cycl. (Pr + one-shots + iPL)	0,3%	0,0%	-1,8%	1,3%	0,0%	-0,5%	0,4%	0,0%
+ Prix-relatifs	-0,1%	-0,4%	0,1%	3,9%	0,1%	-0,8%	0,7%	0,6%
+ One-shots + Périm.+ Cycle iPL + UE	-0,3%	-0,8%	-0,2%	3,4%	-0,1%	-0,7%	0,4%	0,4%
Evolut. en volume corrigées, non-cycl.	(b2)							
- Autres incidences non-discrétionn. en Vol.	0,2%	0,4%	0,3%	0,6%	0,1%	0,0%	0,4%	0,2%
* Trend + Retard + salar.	1,3%	4,8%	7,3%	8,7%	-9,7%	0,1%	-1,2%	1,0%
+ Trend + Retard	2,5%	2,7%	3,0%	3,1%	-1,5%	0,5%	0,3%	-0,1%
+ Salarial	0,5%	0,4%	1,6%	2,6%	-1,4%	0,1%	-0,2%	-0,3%
* Socio-démogr. Total (yc. SE)	0,4%	0,4%	1,2%	2,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Sous-emploi structurel	0,1%	0,0%	0,4%	0,5%	-1,3%	0,1%	-0,2%	-0,3%
+ Populat. + Taux de dépend.	2,0%	2,3%	1,4%	0,5%	-0,2%	0,5%	0,5%	0,2%
- Impulsions discrét. hors cycle PL	(b1)							
Pm. Total incidences non-discrétionn.	-0,5%	-0,2%	0,4%	1,7%	0,2%	0,2%	-0,1%	-0,3%
	(b2)							
	2,5%	2,5%	1,0%	-1,2%	-0,4%	0,3%	0,6%	0,5%
	(5)=(3-4)	2,0%	4,3%	5,6%	-8,2%	-0,5%	-1,5%	1,1%
	(6)=(2+4)	2,3%	1,3%	8,3%	-1,4%	-0,7%	1,4%	0,5%

Tableau 4

Principales incidences non-discrétionnaires et impulsions discrétionnaires en dépenses primaires, par sous-périodes en % PIB

Ratio des dépenses prim. (% PIB) et déterminants		Evolutions cumulées par sous-périodes (% PIB)													
		53-57	57-61	61-65	65-69	69-73	73-77	77-81	81-85	85-88	88-92	92-95	95-99	99-03	03-07
Evolut. Effectives, dont:		(1)													
- Correct. one-shots, Pr, cycle, iPL, div.		-2,3%	3,0%	2,5%	4,4%	3,9%	6,7%	7,0%	-5,9%	-3,7%	-1,2%	0,0%	-0,1%	2,5%	-0,9%
* Cycliques (Chôm. + PIB-Gap)		-1,3%	1,2%	-1,3%	1,0%	-1,2%	2,1%	2,8%	2,2%	-2,0%	-1,2%	0,6%	0,5%	1,6%	-1,1%
* Non-cycl. (Pr + one-shots + iPL)		-0,5%	0,5%	-0,6%	0,4%	-1,1%	1,4%	-0,4%	1,4%	-1,3%	-0,5%	1,0%	-0,6%	0,7%	-0,8%
+ Prix-relatifs		-0,7%	0,7%	-0,7%	0,6%	0,0%	0,7%	3,1%	0,8%	-0,7%	-0,8%	-0,3%	1,0%	0,9%	-0,3%
+ One-shots + Périm. + Cycle iPL + UE		-0,6%	0,3%	-0,7%	-0,1%	-0,5%	0,9%	2,7%	1,3%	-1,4%	-0,7%	-0,3%	0,6%	0,6%	-0,1%
Evolut. en volume corrigées, non-cycl.		(b2)													
- Autres incidences non-discrétionn. en Vol.		-0,1%	0,5%	-0,1%	0,6%	0,4%	-0,2%	0,4%	-0,6%	0,7%	0,0%	-0,1%	0,4%	0,4%	-0,2%
* Trend + Retard + salar.		(3)=(1-2)													
+ Trend + Retard		-1,0%	1,8%	3,8%	3,4%	5,1%	4,6%	4,3%	-8,1%	-1,6%	0,1%	-0,6%	-0,6%	0,8%	0,2%
+ Salarial		(4)													
* Socio-démogr. Total (yc. SE)		1,2%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	3,5%	0,5%	-0,9%	-0,6%	0,5%	0,6%	-0,3%	-0,1%	0,0%
+ Sous-emploi structurel		(4a)													
+ Populat. + Taux de dépend.		0,3%	0,1%	0,2%	0,5%	0,7%	2,9%	0,4%	-0,8%	-0,5%	0,1%	0,2%	-0,4%	0,0%	-0,3%
- Impulsions discrét. hors cycle PL		(a1)													
Pm. Total incidences non-discrétionn.		0,3%	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	2,2%	0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		(a2)													
		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,7%	0,1%	-0,8%	-0,5%	0,1%	0,2%	-0,4%	0,0%	-0,3%
		(4b)													
		0,9%	1,5%	1,3%	1,1%	0,7%	0,6%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,5%	0,4%	0,1%	0,0%	0,3%
		(b1)													
		-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,3%	0,7%	1,1%	0,3%	0,0%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
		(b2)													
		1,2%	1,7%	1,4%	1,1%	0,4%	-0,2%	-0,9%	-0,3%	-0,1%	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,4%
(5)=(3-4)		-2,2%	0,3%	2,2%	1,8%	3,7%	1,2%	3,7%	-7,2%	-1,0%	-0,5%	-1,2%	-0,3%	0,9%	0,2%
(6)=(2+4)		-0,1%	2,8%	0,3%	2,6%	0,2%	5,6%	3,3%	1,3%	-2,7%	-0,7%	1,2%	0,2%	1,6%	-1,1%

- Sur la période 1967-74 d'avant-crise, les incidences non-discrétionnaires totales en valeur (hors one-shots) ne contribuent plus globalement que faiblement à la hausse du ratio des dépenses primaires (+0,5% de PIB en 7 ans), soit nettement moins qu'en 1953-60 (+2,1% de PIB) ou même 1960-67 (+1,3% de PIB), et ce malgré l'alourdissement de la composante « Structurelle tot. en vol.» (variable (2) des graphiques 24 ci-avant) ».
- Par contre, en 1974-81, les incidences « Pr. » et « cycliques » jouent massivement dans le sens d'un alourdissement des incidences non-discrétionnaires en dépenses primaires (+4,7% de PIB au total, dont l'essentiel – plus de 70% du total - en effets « Pr »). Combiné avec l'alourdissement de la composante structurelle totale en volume (variable (2) des graphiques ci-avant), ceci vient porter à +7,8% de PIB en 7 ans (+1,1% de PIB par an) l'alourdissement endogène estimé du ratio non-discrétionnaire en valeur des DPR des pouvoirs publics belges.
- Au cours de la période suivante (1981-88), centrale dans le processus d'assainissement des finances publiques, la situation s'inverse radicalement avec l'absence en moyenne tant d'effet-Pr que d'incidence cyclique, et l'apparition déjà mentionnée d'une incidence structurelle favorable (baissière) du ratio des DPR.cc non-discrétionnaires en volume (-2,1% de PIB en 7 ans). Ce profil moyen pour la période masque mal cependant des incidences fortement différenciées entre une première sous-période (1981-85) et une seconde (1985-88).
 - a) Lors de la première (1981-85), les incidences non-discrétionnaires totales restent positives (défavorables), certes à un niveau (+1,2% de PIB) largement inférieur à celui des deux périodes quadriennales précédentes (+5,7 et + 3,0% de PIB respectivement en 1973-77 et 1977-81). La composition de ces incidences change nettement cependant, avec des incidences structurelles en volume qui pour la première fois deviennent favorables (de signe négatif) à concurrence de -1,5% de PIB, mais des effets combinés « Pr. + Cycl. » défavorables (+2,7% de PIB) qui s'alourdissent encore un peu par rapport à ceux des deux périodes quadriennales précédentes (2,3 à 2,4% de PIB respectivement). Les effets « Pr » notamment restent très défavorables (+1,3% de PIB) même si en net retrait par rapport au coût très élevé enregistré les 4 années précédentes (pas moins de +2,7% de PIB en 1977-81, soit près de 0,7% de PIB cumulativement en moyenne annuelle). Ce qui pèse lourdement en 1981-85, ce sont les incidences cycliques défavorables (1,4% de PIB au total), alors qu'elles avaient été marginalement favorables en 1977-81 malgré la récession modérée de 1981 (36) et inversement nettement défavorables également en 1973-77 (1,4% de PIB également suite à la récession brutale de 1975, et malgré la reprise conjoncturelle de 1976).
 - b) Lors de la seconde sous-période (1985-88), le total des incidences non-discrétionnaires en valeur (hors one-shots etc.) s'inverse totalement dans un sens favorable, grâce intégralement au renversement des effets combinés « Pr. + Cycl. » qui deviennent chacun favorables (négatifs), à concurrence de -2,7% de PIB, en symétrie quasi-parfaite avec les incidences à l'inverse défavorables de la période précédente. Au total sur l'ensemble de la période 1981-88, les effets « Pr » et « Cycl. Tot. » s'annulent séparément et conjointement entre sous-périodes, ne laissant pour solde que les incidences structurelles en volumes.
- En 1988-92, période intermédiaire précédant la (seconde) phase d'assainissement des finances publiques belges en vue d'atteindre les « objectifs budgétaires Maastricht », la trajectoire non-discrétionnaire en valeur redevient pratiquement neutre, des incidences « Pr. + Cycl. » favorables à concurrence de 1,0% de PIB au total (37) neutralisant pratiquement les incidences structurelles défavorables en volumes déjà identifiées (+0,9% de PIB, quasi-exclusivement du fait des influences socio-démographiques totales (« effet-population » inclus)).

(36) La récession de 1981 (-0,3% de croissance réelle) intervient en effet au lendemain d'une année 1980 de forte croissance (soit + 4,4% pour le PIB réel, comparativement à un trend de croissance déjà fortement affaibli).

(37) Pour moitié-moitié en « Effets-Pr » et en « incidences cycliques totales ».

- Par la suite (période 1992-99), on retrouve des incidences non-discrétionnaires modérément défavorables -quand même +1,0% de PIB au total en pleine phase de convergence budgétaire européenne -, pour l'essentiel du côté des incidences structurelles en volume (taux de dépendance et population tendancielle surtout), et pour une part plus limitée du fait d'incidences cycliques défavorables (récession de 1993 et croissance lente des années 1992-1996-1998).
- Enfin la dernière période (1999-2007) se caractérise globalement par l'absence d'incidences non-discrétionnaires significatives en valeur (hors one-shots etc.), du fait d'effets « Prix relatifs » ou d'incidences cycliques en moyenne neutres.

Une analyse par sous-périodes tri- ou quadriennales (plutôt que de 7 à 8 ans) permet cependant de mettre en évidence une plus grande variabilité des incidences non-discrétionnaires totales et de leurs composantes respectives.

- a) Ainsi, en 1992-95 (3 ans), première phase d'assainissement en vue de la convergence budgétaire européenne, le contexte macro-budgétaire général apparaît défavorable, avec un alourdissement non-discrétionnaire du ratio en valeur à concurrence de +1,1% de PIB, soit près de 0,4% de PIB par an. Ceci résulte plus qu'intégralement d'incidences cycliques totales défavorables (un « coût » budgétaire évalué à 1,0% de PIB) et d'incidences structurelles en volume également défavorables (incidences socio-démographiques totales, partiellement compensées par « l'effet-salarial »), le tout cependant compensé pour un peu moins d'un tiers par des effets « Prix relatifs » à nouveau favorables (-0,5% de PIB, comme en 1988-92) ;
- b) En 1995-99 (4 ans), la seconde phase présente un profil nettement plus « neutre », avec des incidences non-discrétionnaires totales quasi-nulles. Ici, les incidences structurelles en volume s'avèrent nulles (ou neutres), et des effets « Prix relatifs » cette fois défavorables (+0,5% de PIB, soit l'équivalent – au signe-près – des incidences favorables des années 1992-95) se trouvent plus qu'intégralement couverts ou compensés par des incidences cycliques favorables (-0,6% de PIB, grâce à la forte croissance des années 1997 et 1999, avec + 3,4% en moyenne) ;
- c) En 1999-2003 réapparaissent à nouveau des incidences non-discrétionnaires (hors one-shots etc.) défavorables significatives (+1,4% de PIB), essentiellement liées aux incidences combinées « Pr. + Cycl. Tot. » (+1,2% de PIB), dont 0,7% de PIB d'incidences cycliques défavorables malgré la forte croissance de 2000 (croissance lente – 1,1% l'an en moyenne – des années 2001 à 2003 inclus), et 0,5% de PIB d'effets « Prix relatifs » défavorables (comme en 1995-99).
- d) Enfin, en 2003-2007, on assiste à nouveau à une inversion, avec cette fois des incidences non-discrétionnaires en valeur significativement négatives (favorables, à concurrence de pas moins de 1,6% de PIB hors one-shots). Celles-ci s'expliquent pour l'essentiel (1,3% de PIB au total) par des effets « Prix relatifs » à nouveau favorables (-0,5% de PIB ⁽³⁸⁾), ainsi que par des incidences cycliques également redevenues favorables (3 années sur 4 de croissance soutenue). Les incidences structurelles en volume redeviennent modestement favorables (-0,3% de PIB) après avoir été marginalement défavorables en 1999-2003 (+0,2% de PIB), et ce du fait des incidences socio-démographiques hors-population (-0,3% de PIB) et de l'impact salarial relatif (-0,3% de PIB également), à leur tour neutralisées pour moitié par l'effet « Population » (+0,3% de PIB).

(38) Compensant ainsi les effets « Pr » défavorables équivalents des 4 années précédentes (1999-2003).

5.3. Trajectoires non-discrétionnaires : une présentation alternative

Les deux graphiques ci-après présentent la trajectoire non-discrétionnaire esquissée des dépenses primaires, ainsi que l'impact des effets « Prix relatifs » non-discrétionnaires (hors effets mixtes sur les dépenses discrétionnaires) ainsi que ce dernier combiné aux effets cycliques totaux non-discrétionnaires (effet-numérateur + effet-dénominateur « non-discrétionnaire » (39)).

Le premier graphique présente ces données en indices en base 1973 = 1, avec les rapports suivants entre les variables :

$$(4) = (1) * (5) \qquad \qquad \qquad \text{et} \qquad \qquad \qquad (2) = (1) * (3)$$

$$\text{D'où : } (5 / 3) = (4 / 2)$$

Ce premier graphique montre que l'indice non-discrétionnaire (et cycliquement corrigé) relatif en volume (en % du PIB tend.) augmente assez régulièrement de 1953 à 1973 (de l'ordre de 17% en termes relatifs en 20 ans, soit de 0,8% l'an) avant de connaître une phase d'accélération jusqu'en 1979-80 (+10% en 7 ans, soit +1,4% l'an), de plafonner ensuite (1980-81) et d'entreprendre enfin une phase de repli relatif (jusqu'en 1988 environ, avec une baisse de 5% en 7 ans, ou de 0,7% en moyenne annuelle). On retrouve ensuite une nouvelle phase de 6 à 7 ans de remontée de l'indice global, mais sans pour autant que ce dernier n'atteigne tout à fait son pic antérieur de 1980 : le rythme de rattrapage atteint alors 0,6% l'an. Enfin, la dernière phase se traduit par une quasi-stabilisation tendancielle d'un point de vue rétrospectif long.

C'est sur cette trajectoire structurelle ou non-discrétionnaire en volume (cycliquement corrigée) que viennent se greffer des effets « Prix relatifs » et « Cycliques totaux » non-discrétionnaires conduisant à identifier la trajectoire non-discrétionnaire effective (incidences cycliques incluses) exprimée en indice (d'évolution) du ratio non-discrétionnaire au PIB effectif (effets « SE cyclique » et « dénominateur non-discrétionnaire » inclus donc).

On peut observer dans ce cadre que l'indicateur de *correction* globale (Effets « Pr + Cycliques » - Numérateur + Dénominateur -) enregistre une baisse cumulée (favorable) de plus de 10% en 20 ans (-0,5% l'an en moyenne en 1953-73), avant d'enregistrer une progression brutale en 1975 (+5,7%), puis un léger tassement (-0,2% l'an) entre 1975 et 1980, suivi d'un nouveau bond en avant en 1980-85 (+2,6% l'an, soit près de 14% cumulés en 5 ans). L'impact de cette hausse cumulée de l'indice de correction agrégé (Pr + Cycl.) sur la période 1973-85 est considérable (+18% en 12 ans, soit en moyenne annuelle près de 1,5%), conduisant cumulativement à un impact budgétaire (équivalent-coût) culminant à 7,6-7,7% de PIB sur la période 1973-85, soit un coût budgétaire annuel incrémental de plus de 0,6% de PIB par an.

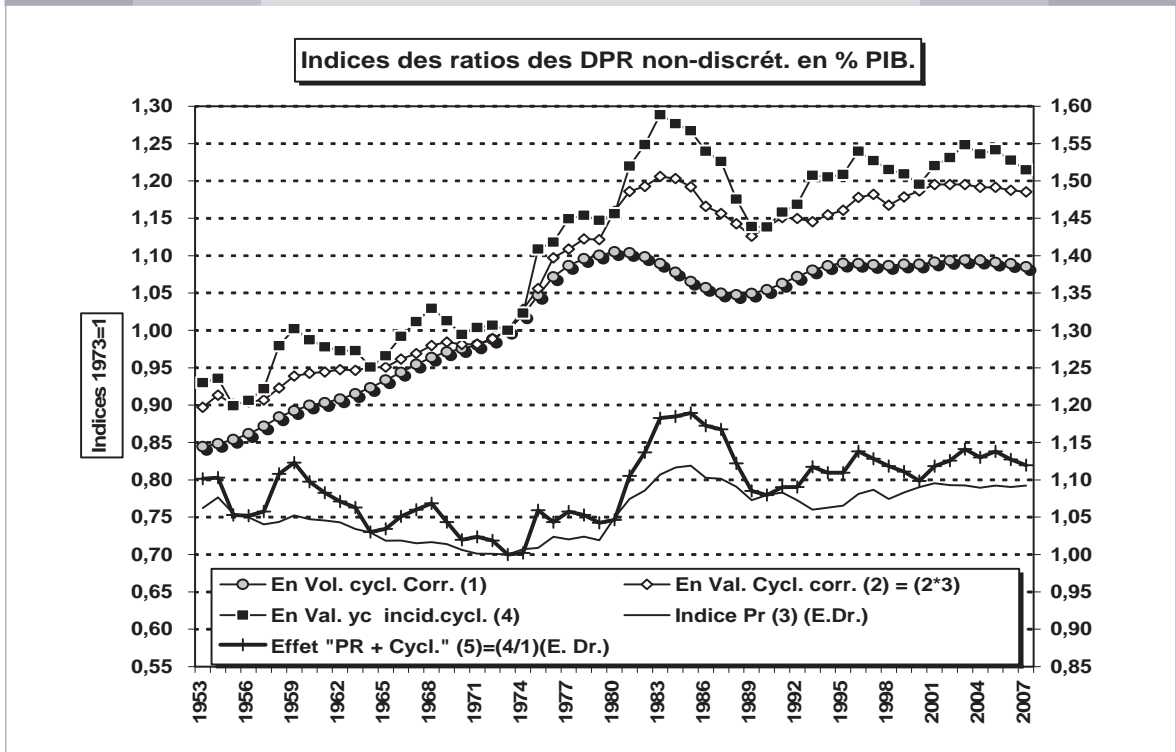
On assiste ensuite sur la période 1985-90 à une période baissière favorable pour l'indice correcteur global (-1,9% l'an en moyenne pendant 5 ans), permettant de neutraliser une partie seulement de la forte hausse enregistrée depuis 1974 et même 1980.

Le graphique inférieur, avec des profils similaires, retrace ces évolutions mais en termes d'impacts budgétaires exprimés en % du PIB (en niveaux annuels). On observe à nouveau qu'en termes combinés « prix relatifs + cycliques » (variable 5), l'impact budgétaire négatif du second choc « pétro-monnaire » sur le ratio des dépenses, sur la période 1979-83 (6,1% de PIB), est massivement plus important que celui du premier choc pétrolier sur la période correspondante 1974-79 (1,6% de PIB). Les trois quarts de cet impact budgétaire du second choc cependant seront « récupérés » les 6 années suivantes, dont l'essentiel (4,2% de PIB) en 1985-89 avec le contre-choc pétro-monnaire prolongé de 1986-88 et la forte reprise cyclique de 1988-90.

(39) A l'exclusion donc des effets-dénominateurs mixtes sur les impulsions discrétionnaires en vol.

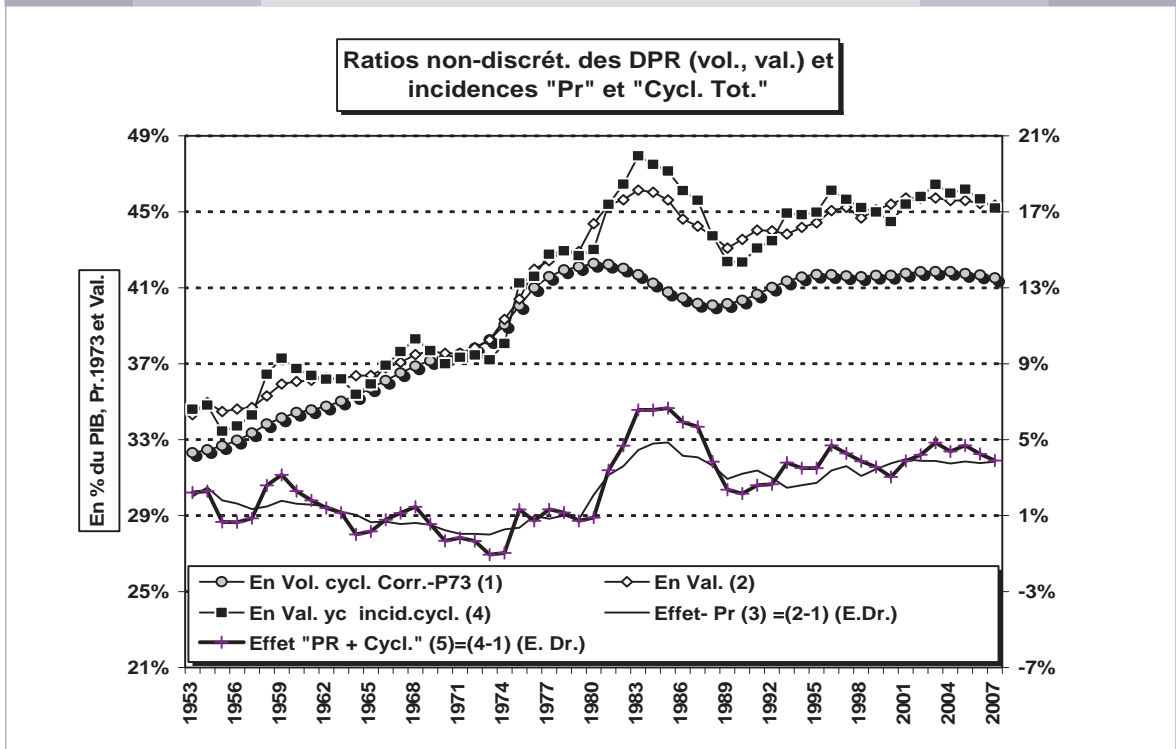
Graphique 25A

Trajectoires non-discretionnaires en vol. (cycl. Corr.) et en valeur, en indices de ratios (A) et en % du PIB (B)



Graphique 25B

Trajectoires non-discretionnaires en vol. (cycl. Corr.) et en valeur, en indices de ratios (A) et en % du PIB (B)



Les graphiques de gauche ci-après retracent pour leur part, en taux de variations annuels moyens non-centrés, les rythmes de croissance comparés de la trajectoire non-discrétionnaire et effective des dépenses primaires « corrigées » (40) en volume, et, par différence, l'écart de variation discrétionnaire (à prix constants).

En matière d'orientations discrétionnaires, on distinguera 4 grandes phases pour ce qui est des dépenses primaires.

1. Une phase restrictive en début de période (années 50), avec une croissance réelle effective inférieure au rythme non-discrétionnaire estimé, pourtant déjà relativement bas ;
2. Une longue phase expansive en volume de près de 20 ans, du début des années 60 jusqu'à la fin des années 70, qui vient se greffer de plus sur un rythme soutenu de croissance « endogène » non-discrétionnaire, lui-même alimenté par une forte croissance de la population et du taux de dépendance socio-démographique, ainsi que par l'effet d'entraînement lié à une croissance salariale réelle privée élevée. Sur l'ensemble de cette période 1961-81, l'écart de croissance discrétionnaire atteint ainsi 2% l'an, malgré un certain tassement dans la seconde moitié des années 70 (1,4% l'an en moyenne en 1975-81).
3. Une longue phase d'assainissement (période 1981-1997), à peine interrompue – et encore, assez modestement – au tout début des années 1990 (1991-92). Cet assainissement en dépenses primaires est surtout spectaculaire pendant la première moitié des années 80 (surtout les années 1982 à 1985 inclus), alors même qu'on assiste parallèlement sur la même période à une poursuite du tassement marqué de la trajectoire de croissance non-discrétionnaire des DPR. Sur la période 1981-85, l'écart de croissance discrétionnaire des DPR est fortement négatif (-3,7% l'an), avant de retomber à -0,9% en 1985-88 et -0,5% l'an en moyenne en 1988-92. Cette dernière moyenne masque cependant des évolutions divergentes entre la sous-période 1988-90, où l'impulsion discrétionnaire reste restrictive à concurrence de -1,8% l'an, et la sous-période 1990-92 (période dite de retour du cœur ...) où elle s'avère à l'inverse très transitoirement (et provisoirement) expansive à raison de 0,6% l'an (41). Ce dernier épisode s'opère cependant dans un contexte de ré-accélération de la trajectoire non-discrétionnaire (qui passe d'un écart de croissance, en termes de PIB tendanciel, de -0,5% l'an en 1985-88 à +0,8% l'an en 1990-92). Une partie au moins de la ré-accélération de la croissance réelle des DPR (cycliquement corrigées) du tout début des années 90 apparaît donc ici de nature endogène ou non-discrétionnaire (42). Après cette très brève parenthèse modérément expansive, on retrouve en 1992-98 une configuration restrictive, et ce dans le sillage du Plan Global de 1993-94 et de la nouvelle phase d'assainissement budgétaire en vue d'atteindre les objectifs de convergence « Maastrichtiens ». De 1993 à 1998 inclus (6 ans), cette impulsion restrictive en dépenses primaires atteint 0,9% l'an en termes d'écart de croissance par rapport à la trajectoire non-discrétionnaire cycliquement corrigée, soit l'équivalent de 2,1% de PIB cumulativement (0,35% de PIB par an en moyenne).

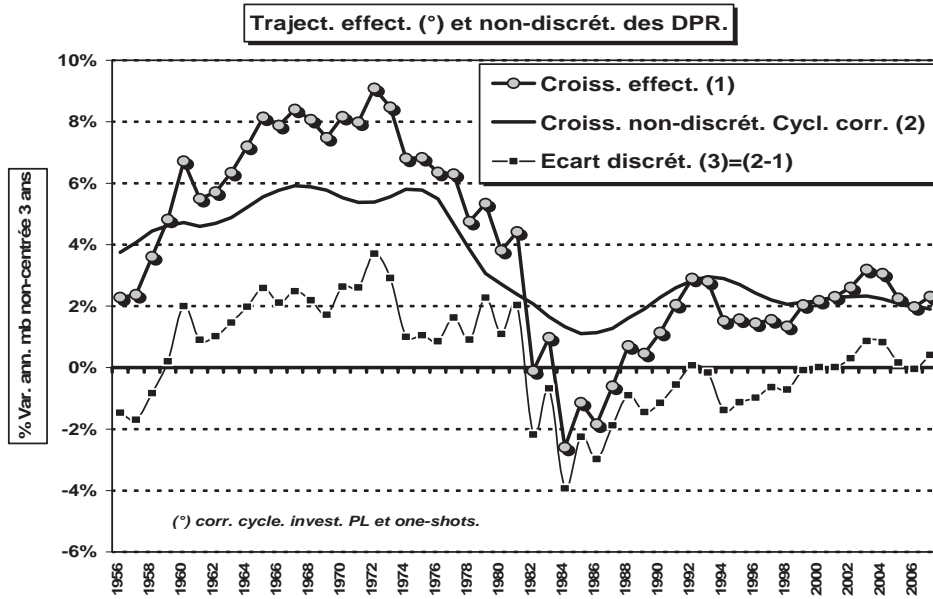
(40) Soit hors incidences one-shots (et changements de périmètre etc.), hors cycle des investissements des PL (CYPL) et hors sous-emploi cyclique.

(41) Soit une impulsion expansive cumulée en dépenses primaires évaluée à 0,5% de PIB environ sur deux ans.

(42) Soit liée essentiellement aux évolutions socio-démographiques (population, remontée du taux de dépendance et du sous-emploi structurel) ainsi qu'à l'effet d'entraînement lié à la sortie de la période de blocage salarial réel privé.

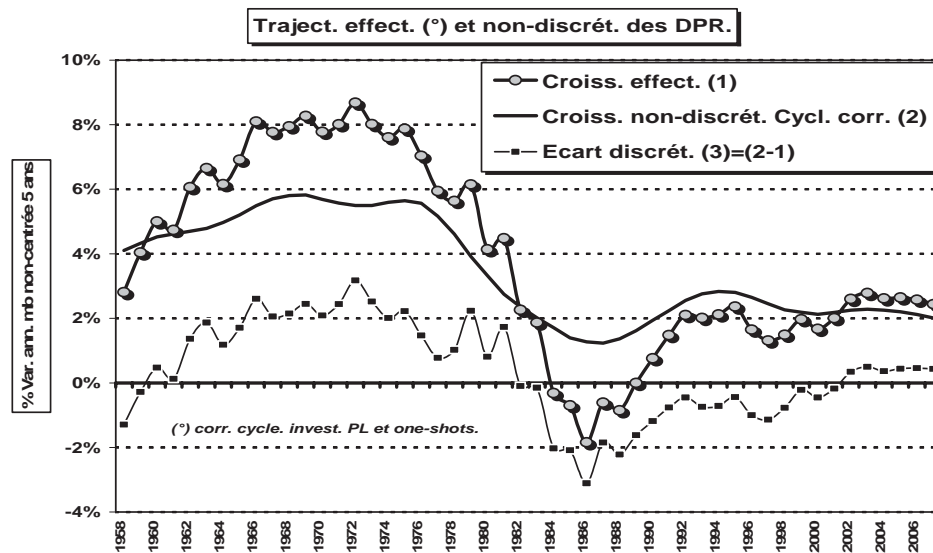
■ ■ ■ Graphique 26A ■ ■ ■

Trajectoires non-discriminationnaire, effective et discrétionnaires comparées des DPR hors « one-shots » etc.



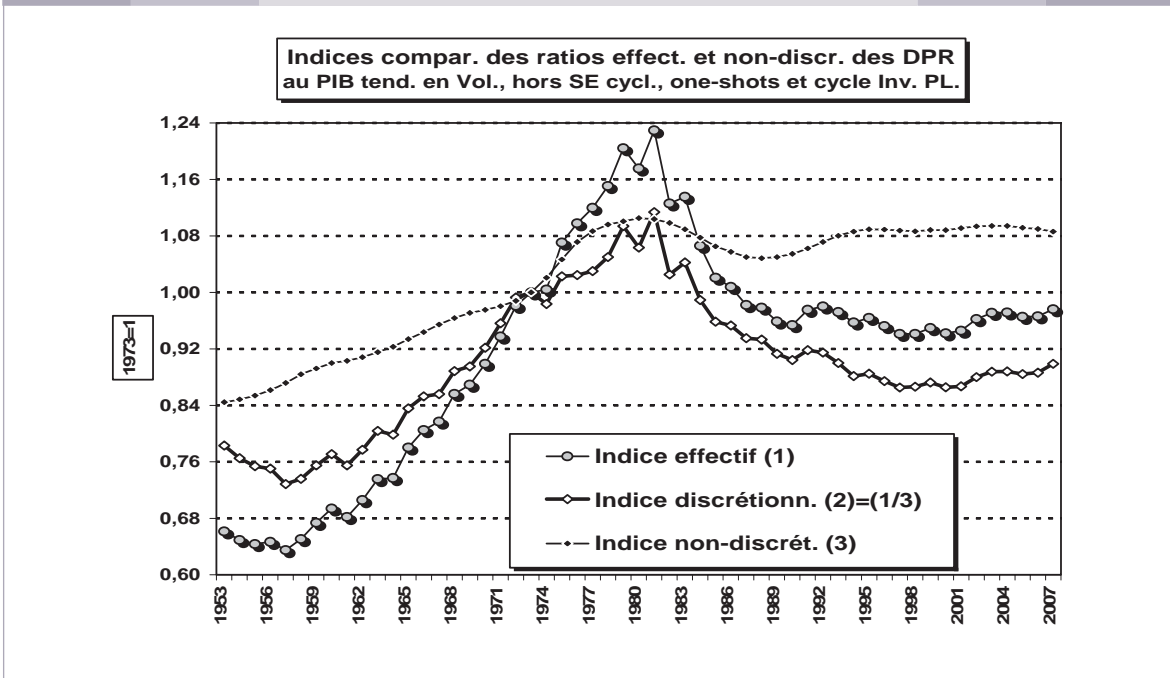
■ ■ ■ Graphique 26B ■ ■ ■

Trajectoires non-discriminationnaire, effective et discrétionnaires comparées des DPR hors « one-shots » etc.



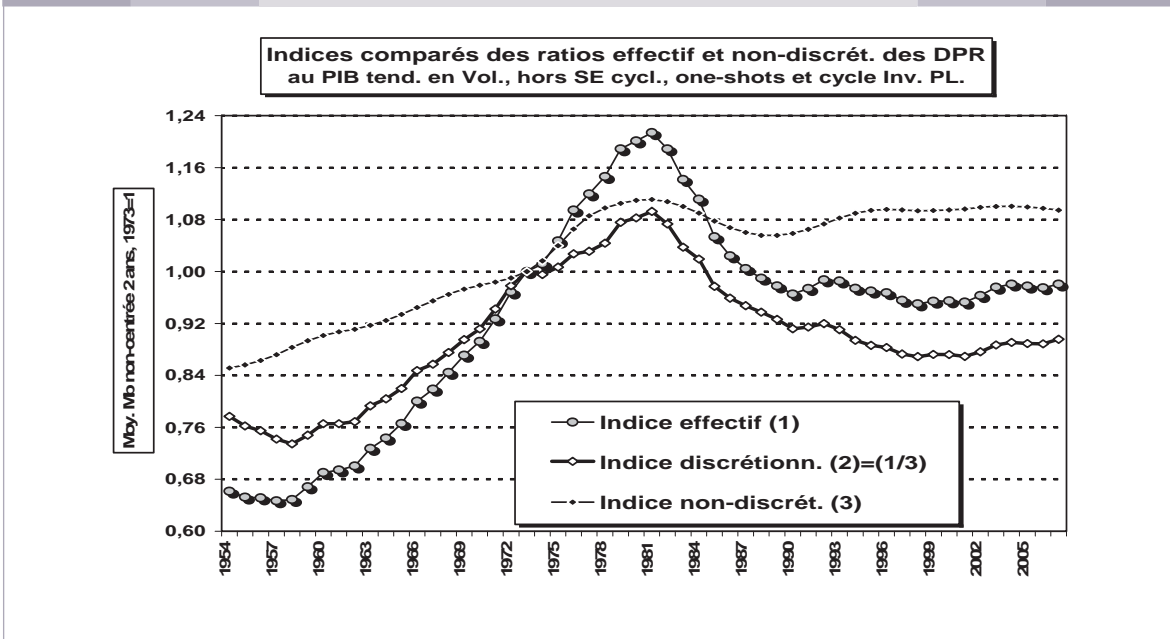
■ ■ ■ Graphique 26C ■ ■ ■

Trajectoires non-discrétionnaire, effective et discrétionnaires comparées des DPR hors « one-shots » etc.



■ ■ ■ Graphique 26D ■ ■ ■

Trajectoires non-discrétionnaire, effective et discrétionnaires comparées des DPR hors « one-shots » etc.



4. La dernière phase fait suite à l'entrée de la Belgique dans la zone EURO. On observe d'abord (1998-2001) une période transitoire (3 ans) de neutralité des orientations budgétaires discrétionnaires en dépenses primaires, avec un écart discrétionnaire quasi-nul, venant se greffer sur une trajectoire non-discrétionnaire quasi-neutre également (un écart annuel de l'ordre de 0,1% seulement par rapport au PIB tendanciel en volume). A partir de 2002 on retrouve une orientation budgétaire clairement expansive à court-moyen terme, avec un alourdissement discrétionnaire de 1,4% de PIB cumulativement sur cette période de 6 ans, dont 0,9% en début de période (2001-04) et le reste (+0,5% de PIB) en fin de période, où l'écart de taux de croissance expansif se réduit de moitié par rapport aux 3 années précédentes (0,4% l'an en moyenne comparativement à +0,8% l'an précédemment).

Au total, dans une perspective de plus long terme, l'indicateur des DPR effectives cycliquement corrigées en volume retrouve grosso modo en 1990, en moyenne lissée non-centrée sur 2 ans (graphique supérieur droit ci-avant), son niveau « d'avant choc pétrolier » (1972) et ne s'en écarte plus durablement de manière appréciable depuis lors. En 50 ans (1957-2007), la hausse cumulée du ratio effectif cycliquement corrigé des DPR, par rapport au PIB tendanciel, s'élève en termes relatifs à près de 54%, soit une moyenne annuelle de 0,9%.

Cette hausse de longue période du ratio ⁽⁴³⁾ intervient cependant intégralement avant 1973, mais à un rythme beaucoup plus soutenu (un écart annuel de croissance de 2,9% par rapport au PIB tendanciel en 1958-73). En moyenne bi-annuelle, pour gommer les fluctuations annuelles parfois erratiques, on observe que la croissance du ratio des DPR effectives (corrigées) au PIB tendanciel atteint encore pratiquement 25,0% de 1972 à 1981 (soit +2,5% l'an), mais se retrouve plus qu'intégralement neutralisée sur la même base les 9 années suivantes (-27,5 points de pourcentage en 1981-90, soit -2,8% en moyenne annuelle). Depuis 1990, la hausse moyenne enregistrée est restée marginale (un peu plus de 0,1% en moyenne annuelle, mais nettement plus depuis 2001-2002). L'assainissement des années 80 ramène ainsi en termes relatifs le niveau des DPR en volume à son niveau de 1972-73, et efface intégralement la forte hausse des années 1972-81.

Ces évolutions de long terme ne sont cependant que partiellement exogènes (discrétionnaires). En termes discrétionnaires, ce profil général est encore accentué.

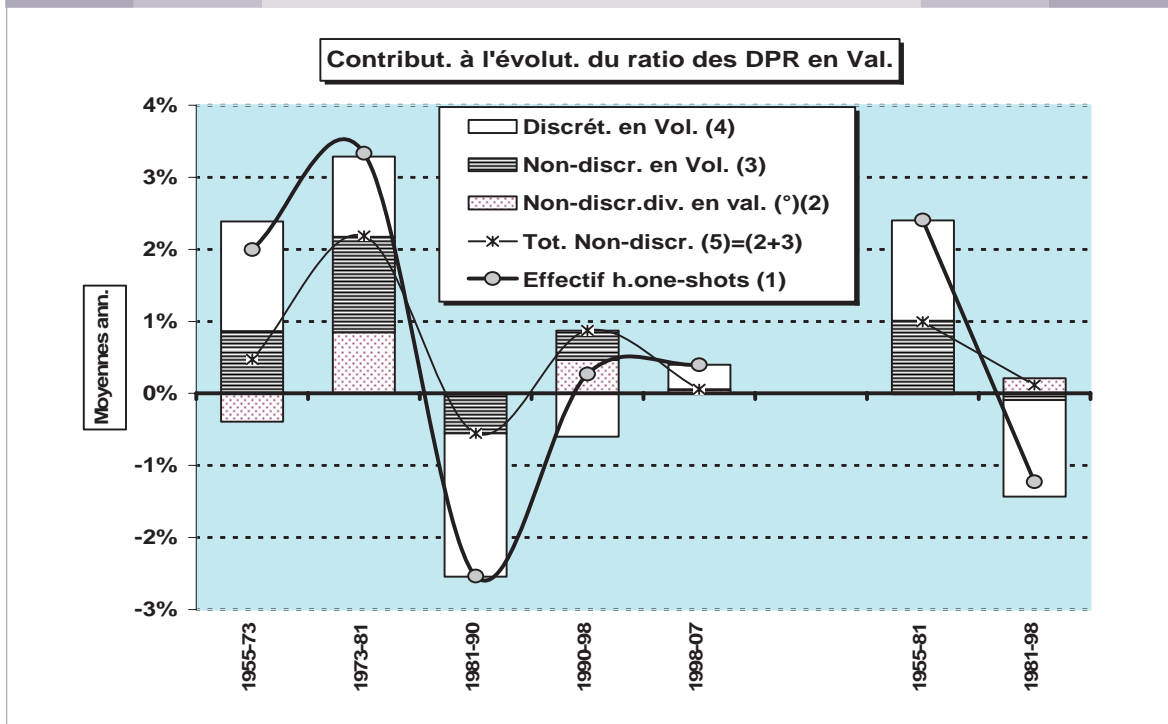
En 1997-98, l'indicateur discrétionnaire en volume retrouve son niveau ... de 1968, soit pratiquement 30 ans plus tôt. De 1960 à 1981, l'indicateur discrétionnaire (bi-annuel) progresse de 33 points de pourcentage (43% en termes relatifs cumulés, ou 1,7% en moyenne annuelle). Mais de 1981 à 1998, il régresse de 22 points de pourcentage (soit 20% cumulés en termes relatifs et -1,3% en termes annuels). En valeur absolue, les deux tiers de la hausse discrétionnaire cumulée expansive intervenue entre 1960 et 1981 se trouve ainsi effacée pendant la longue phase d'assainissement se terminant à la fin des années 90. En 2007, l'indicateur discrétionnaire, reparti tendanciellement à la hausse depuis le début de la décennie, se retrouve grosso modo un peu plus de 20% au-dessus de son niveau d'un demi-siècle plus tôt, soit une hausse annuelle moyenne de (très) long terme de 0,4%.

En finale, on voit que les contributions respectives du trend non-discrétionnaire (cycliquement corrigé) d'une part, des impulsions discrétionnaires mesurées d'autre part, diffèrent sensiblement par grandes phases historiques.

(43) Reflétant bien entendu une hausse des dépenses primaires effectives (mais cycliquement corrigées) en volume (en termes de prix à la consommation) à un rythme structurellement supérieur à celui du PIB tendanciel.

■ ■ ■ Graphique 27 ■ ■ ■

Les principales contributions aux variations (lissées) du ratio des DPR en valeur

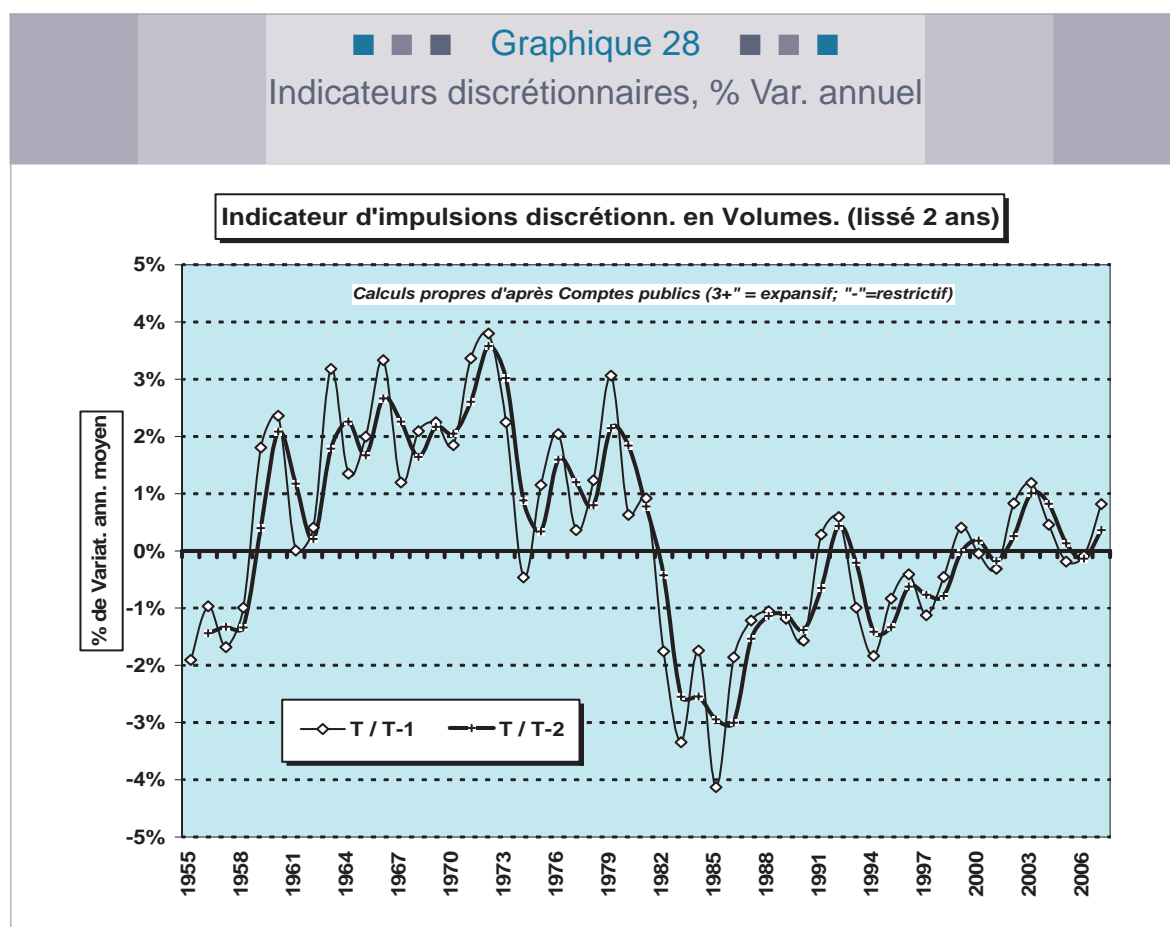


(°) Soit les incidences cycliques, effets « prix relatifs », etc.

- ❖ En 1955-73, jusqu'au premier choc pétrolier, l'essentiel – plus des $\frac{3}{4}$ - de la hausse du ratio effectif du ratio des DPR effectives corrigées (44) en valeur s'explique par les incidences non-discriminationnelles totales, et en particulier (et plus qu'intégralement) par les incidences structurelles (non-cycliques) en volume (socio-démographiques au sens large surtout), alors qu'à l'inverse les autres incidences non-discriminationnelles en valeur (cycliques totales, prix relatifs, etc.) sont plutôt favorables.
- ❖ En 1973-81 ensuite, période pourtant d'accélération du rythme de hausse du ratio apparent (+3,3% l'an contre +2,5% précédemment), la part relative de la composante discrétionnaire en volume se réduit assez sensiblement en moyenne, soit en termes relatifs à concurrence de $\frac{1}{3}$ comparativement à $\frac{3}{4}$ en 1955-73, et en termes absolus à concurrence de 1,1% l'an comparativement à 1,5% précédemment. Ceci s'opère bien entendu par « effet de miroir » en « faveur » des incidences non-discriminationnelles totales qui passent de 0,5% l'an « seulement » en 1955-73 à 2,2% en 1973-81.
- ❖ Une inversion majeure intervient en 1981-90 (fin provisoire de la période d'assainissement) avec une forte baisse du ratio apparent (-2,5% l'an pendant 9 ans), mais cette fois à près de 80% discrétionnaire (-2% l'an) alors que les incidences non-discriminationnelles le plus souvent contradictoires ou divergentes se soldent malgré tout en finale par une influence en moyenne favorable (près de -0,6%), quasi-exclusivement en incidences non-discriminationnelles structurelles en volume.

(44) Soit hors one-shots, mais corrigées pour les ajustements méthodologiques décrits en première partie.

- ❖ En 1990-98, malgré l'éphémère – et limité - retour du cœur budgétaire de 1991-92, la remontée tendancielle certes modérée du ratio effectif en valeur (+0,3% l'an ou + 2,5% cumulé) résulte de l'effet antinomique de deux éléments : une orientation discrétionnaire qui reste très sensiblement restrictive en moyenne (-0,6% l'an, et même -0,9% l'an en 1992-98) mais qui s'avère néanmoins plus qu'intégralement « phagocytée » et inversée par des incidences non-discrétionnaires à nouveau défavorables ; ces dernières s'avèrent en effet haussières pour le ratio apparent des DPR, à concurrence de 0,9% l'an, et ce tant en volumes non-cycliques (+0,5% l'an) qu'au niveau des autres incidences (cycliques, prix relatifs, etc.) pour le solde (0,4% l'an).
- ❖ Comme déjà indiqué sur base d'indicateurs fort proches, le ratio en valeur poursuit sur sa tendance haussière par la suite (période post-Maastricht) à un rythme quasi-identique à celui des 8 années précédentes, mais cette fois exclusivement du fait des impulsions discrétionnaires expansives ; on relève à cet égard un impact haussier annuel de 0,3% l'an sur le ratio apparent, marginalement amplifié par des incidences non-discrétionnaires qui redeviennent globalement neutres en moyenne.



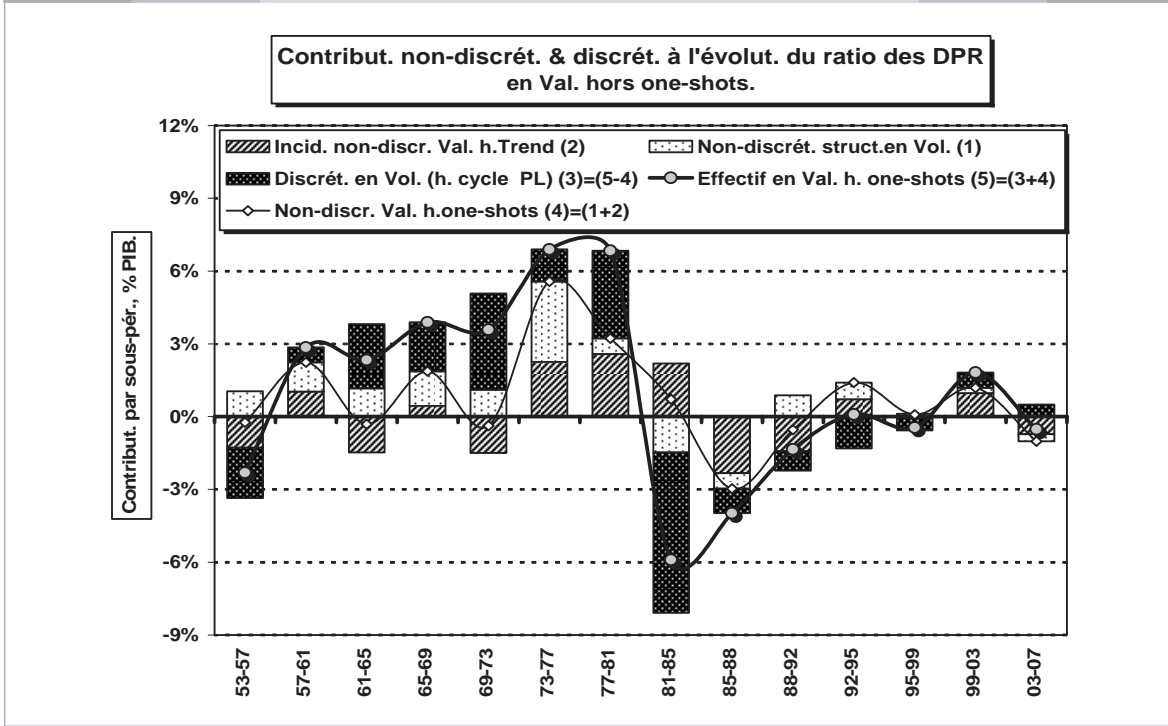
Dans une perspective de plus long terme encore, on distinguera deux grandes périodes bien « typées » : l'avant-1982 et l'après-1981 (éventuellement limitée à la fin de la période d'assainissement dans l'optique Maastrichtienne, soit 1997-98).

- ❖ En 1955-81 (soit un peu plus d'un quart de siècle), la hausse du ratio est importante (+2,4% l'an en moyenne annuelle, soit une hausse cumulée relative de plus de 85%), et celle-ci s'avère majoritairement discrétionnaire, à concurrence de +1,4% l'an ou près de 60% du total en termes relatifs. Quant aux incidences non-discrétionnaires également haussières (+1,0% l'an en moyenne), elles se localisent globalement uniquement au niveau de la composante-volume ou structurelle.
- ❖ La période ultérieure de 16 ans se marque au contraire par un profil partiellement inversé, avec une réduction sensible du ratio effectif (-1,2% l'an, soit un rythme de baisse élevé mais de moitié infé-

rieur en termes absolus au rythme haussier antérieur), de plus marqué par la domination complète des impulsions discrétionnaires restrictives (-1,3% l'an en moyenne) et la quasi-absence (ou la neutralisation réciproque) en moyenne des incidences non-discrétionnaires (+0,1% en moyenne annuelle).

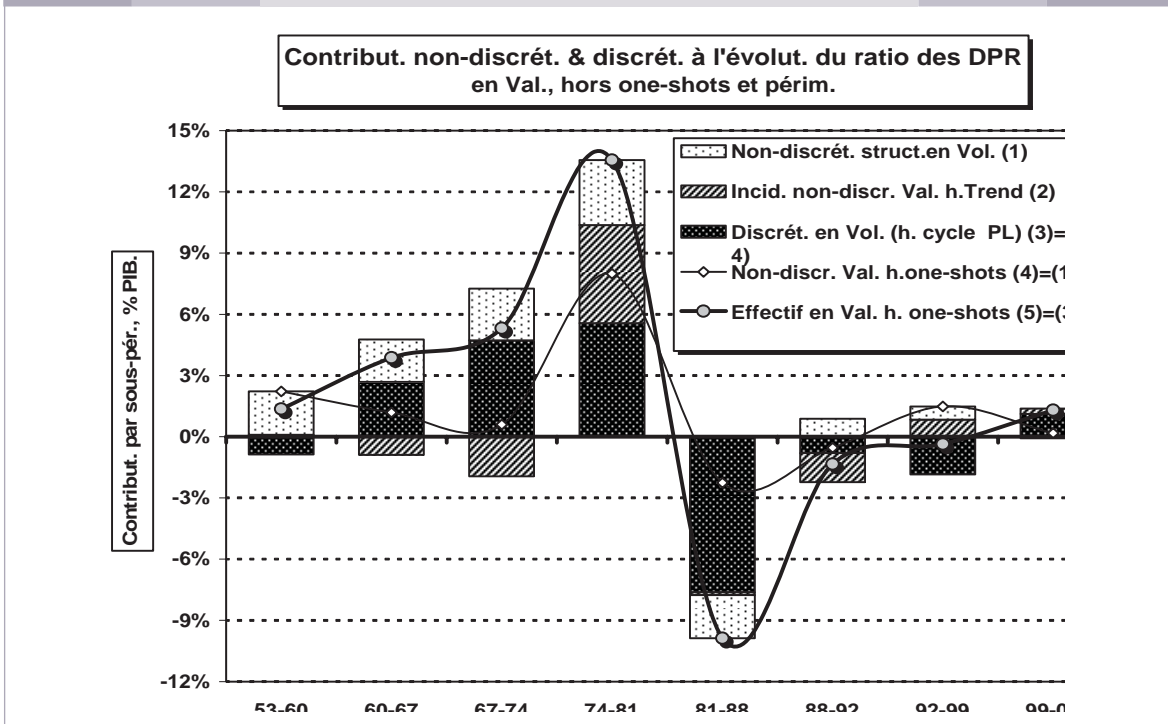
■ ■ ■ Graphique 29A ■ ■ ■

Composantes non-discrétionnaires et discrétionnaires du ratio (corrigé) des DPR



■ ■ ■ Graphique 29B ■ ■ ■

Composantes non-discrétionnaires et discrétionnaires du ratio (corrigé) des DPR



- ❖ Enfin, pour la période plus récente (post-1998 ou 1999), l'orientation à nouveau globalement *expansive* apparaît clairement, avec une impulsion discrétionnaire estimée à 1,4% de PIB (1998-2007) ou 1,1% de PIB (1999-2007). Cette orientation vient assez largement neutraliser l'orientation budgétaire inversement *restrictive* de la période antérieure (-1,5% de PIB en 1992-99 et -1,8% de PIB en 1992-98). Cette orientation expansive se marque nettement plus sur la période (et législature) 1999-2003 (avec -0,9% de PIB) que sur la législature suivante (-0,2% de PIB seulement en 2003-2007). Il faut rappeler cependant ici que cette évaluation est opérée en utilisant l'indice national des prix à la consommation – et non l'indice moyen d'indexation, dérivé de l'indice-santé - comme déflateur de référence pour passer aux indicateurs de dépenses en volumes. L'introduction de l'indice-santé est donc considérée dans ce cas comme une mesure discrétionnaire *permanente*, continuant à exercer ses effets discrétionnaires (restrictifs en tendance) sur la période post-1998 ou post-1999, et donc sur l'évaluation des impulsions discrétionnaires complémentaires de cette même période. Si l'on ne devait considérer que les seules impulsions restrictives *nouvelles* (vraiment complémentaires), hors impact de l'effet « indice-santé » (et prix relatifs Ppu / Pc), alors l'impulsion budgétaire expansive pour cette période doit être réestimée en nette hausse. C'est ce qui ressort du petit tableau qui suit.

■ ■ ■ **Tableau 5** ■ ■ ■

Impulsions discrétionnaires et impact de l'indice-santé (via l'indexation)

Impulsions discrét. hors cycle PL, cumulées par sous-périodes (% PIB, Vol.)						
	1992-99	1999-07	1992-95	1995-99	1999-03	2003-07
Total, dont: ("+" = expansif)	-1,5%	1,1%	-1,2%	-0,3%	0,9%	0,2%
+ Effet "indice d'indexation"	-0,5%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,5%
+ Hors effet "indice d'indexation"	-1,0%	1,7%	-0,9%	-0,1%	1,0%	0,7%

On voit ainsi que lors de la phase d'assainissement 1992-99, l'impact cumulé de l'introduction de l'indice-santé, et du différentiel d'indexation ainsi généré, atteint 0,5% de PIB, soit un tiers de l'effort restrictif total en dépenses primaires. On voit notamment qu'en opérant cette distinction l'impulsion expansive en 1999-2007 atteint 1,7% de PIB hors effet spécifique retardé du différentiel d'indexation par rapport à l'évolution de l'indice national des prix à la consommation, soit 0,6% de PIB (plus de la moitié) de plus que l'indicateur de long terme (1,1% de PIB). C'est surtout au cours de la dernière législature que l'écart se marque le plus (0,5% de PIB), avec une orientation nettement plus expansive « hors effet différentiel d'indexation » (0,7% de PIB) qu'en incluant cet effet (0,2% de PIB seulement). L'orientation expansive en dépenses primaires (et hors cycle discrétionnaire des investissements des PL), lors des deux dernières législatures, se rapproche alors sensiblement.

Il importe cependant de noter qu'une part très significative de cette orientation expansive des dépenses primaires en définition SEC95 re-calibrée découle de la forte progression du ratio de ce que l'on peut appeler les subventions salariales ou à l'emploi. Or, ces dépenses correspondent pour l'essentiel à des réductions de cotisations sociales (patronales et/ou personnelles) et/ou de précompte professionnel en faveur de groupes-cibles ou de secteurs spécifiques (45), tels le secteur non-marchand, les secteurs à fort contenu en travail de nuit ou en équipe, les hôpitaux, les AIE, la recherche universitaire, etc. Une comptabilisation de ces pertes sélectives et ciblées de recettes en recettes négatives plutôt qu'en dépenses additionnelles infléchirait bien entendu sensiblement le bilan global des dépenses primaires depuis 1992-93 principalement.

(45) Les réductions générales de cotisations patronales, elles, apparaissent bien en tant que réductions de recettes et non dépenses primaires additionnelles.

Bibliographie

A. TURRINI, « Fiscal policy and the cycle in the Euro Area : The role of government revenue and expenditure », *European Economy, Economic Papers* 323, may 2008.

DP (Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique), « Solde « structurel » et « effort structurel » : un essai d'évaluation de la composante « discrétionnaire » de la politique budgétaire, *Analyses Economiques*, n°18, novembre 2003.

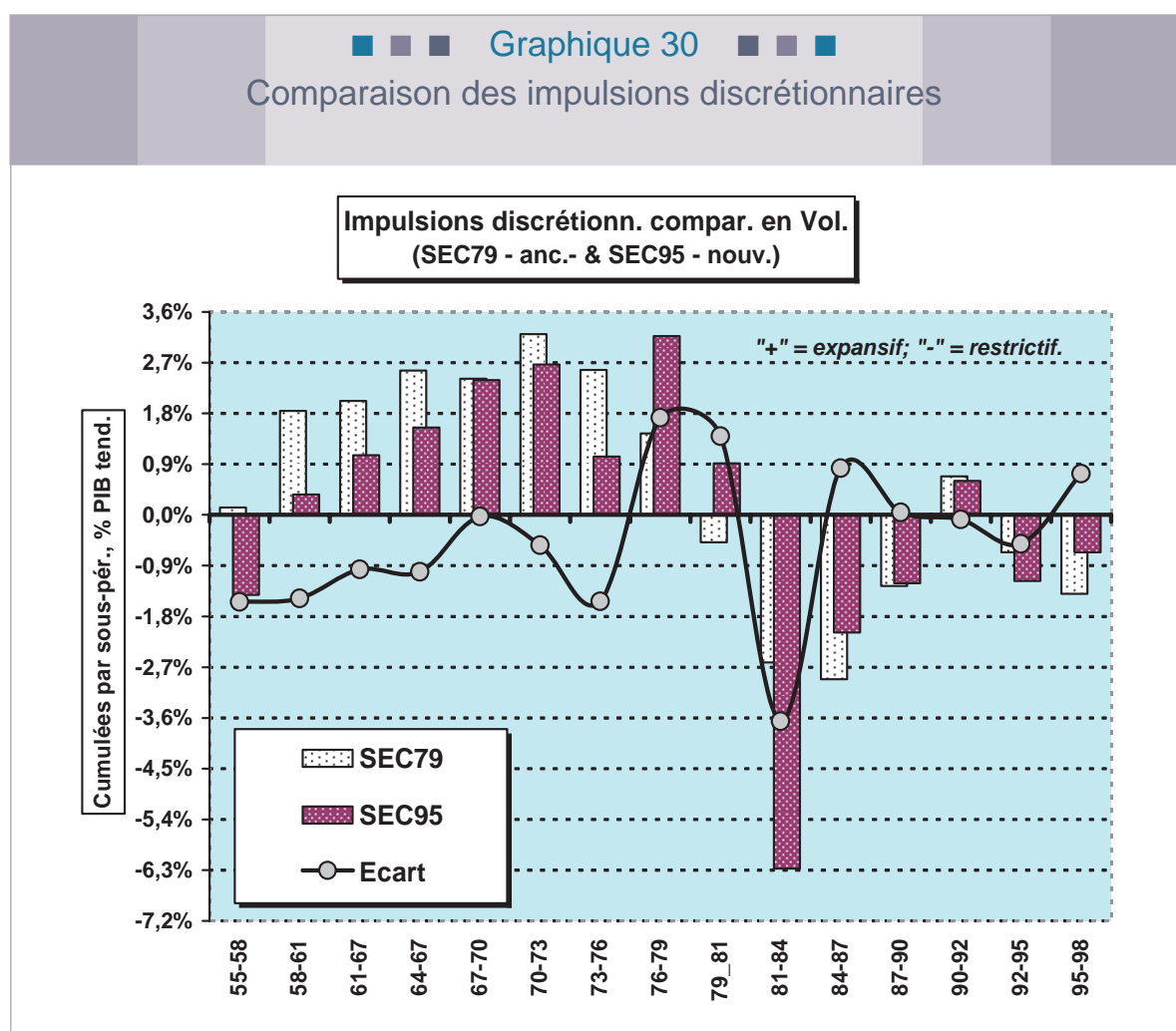
J. KREMER, C.I. R. BRAZ, T. BROSENS, G. LANGENUS, S. MOMIGLIANO and M. SPOLANDER, « A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finance », *ECB Working Paper Series*, n° 579, january 2006.

R. SAVAGE, « Indicateurs de politique budgétaire discrétionnaire belge en longue période (1953-1999) et répartition de l'assainissement 1991-99 par Entités », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, 60 ème année, n°4, mai-juin 2008.

Annexe : Comparaison des résultats 1953-1998 en SEC95 avec les résultats antérieurs en SEC79

Les graphiques qui suivent offrent une comparaison des nouveaux indicateurs d'impulsions discrétionnaires, fondés sur la mesure des dépenses primaires en base « SEC95 amendée », avec ceux des analyses antérieures effectuées en SEC79. Les différences obtenues en matière d'impulsions discrétionnaires, parfois très sensibles, peuvent a priori résulter de sources très différentes :

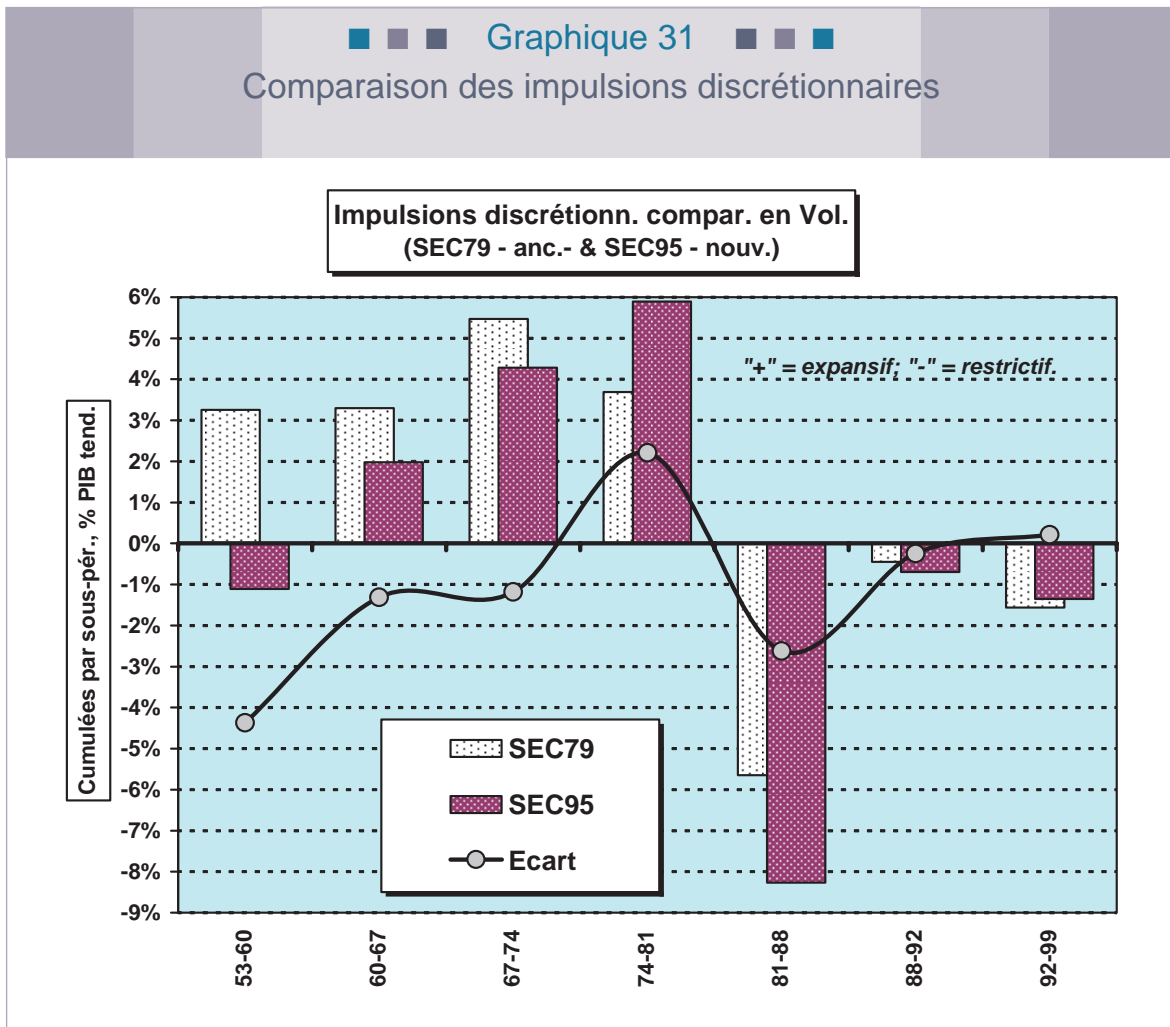
- des différences parfois sensibles entre le SEC95 et le SEC79 dans les évolutions mesurées du ratio des dépenses primaires effectives.
- des différences méthodologiques parfois substantielles dans la prise en compte des incidences non-discrétionnaires, notamment cycliques (l'effet direct sous-emploi cyclique) mais aussi et surtout structurelles (incidences socio-démographiques principalement, via des modalités révisées de prise en compte du sous-emploi structurel et des structures socio-démographiques).



Pour l'essentiel, jusqu'en 1976 voire un peu au-delà (46), la politique budgétaire apparaît dans la présente étude moins expansive que dans l'analyse précédente. Cette différence relève cependant essentiellement de différences méthodologiques dans le traitement des incidences non-discretionnaires structurelles, et ne change pas grand-chose au constat général d'une politique budgétaire globalement et assez massivement expansive en dépenses.

Ce constat s'inverse nettement par la suite, avec une orientation budgétaire clairement plus expansive en 1976-79 et 1979-81 selon les nouvelles définitions (un écart total de plus de 3% de PIB sur 5 ans), et à l'inverse plus restrictive en 1981-84 (un écart de pas moins de 3,6% de PIB en 3 ans à peine). Ici, ce sont essentiellement les écarts de dépenses effectives qui sont en jeu comme facteur explicatif, davantage que les différences méthodologiques.

Par la suite, les écarts se réduisent entre les deux versions, avec néanmoins une orientation discrétionnaire moins restrictive dans la nouvelle approche en 1984-87 (0,8% de PIB en 3 ans).



(46) Sauf en 1967-70 où les résultats sont similaires.