



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

Avis
ANALYSE DES EVOLUTIONS BUDGÉTAIRES RÉCENTES

JUILLET 2016

Les Membres de la Section :

Monsieur J. SMETS, Président
Monsieur N. DE BATSELIER
Monsieur E. DE BOECK
Madame W. DEMEESTER-DE MEYER
Monsieur D. DESMEDT
Monsieur M. DEWATRIPONT
Monsieur S. DURIEUX
Monsieur J. HILGERS
Monsieur A-M. PONCELET
Monsieur C. SOIL
Monsieur N. WAEYAERT
Monsieur P. WUNSCH

Observateur :

Monsieur G. SERVAIS

Secrétariat :

Monsieur L. BUFFEL
Madame B. COPPENS
Madame D. DIDDEREN
Monsieur R. SAVAGE
Madame C. SPINNOY
Madame E. VANALME

TABLE DES MATIERES

Table des matières	5
Liste des abréviations.....	11
Synthèse	15
Réalizations budgétaires de l'ensemble des administrations publiques	15
Evaluation dans le cadre budgétaire européen.....	18
Analyse dans le cadre budgétaire national.....	21
Résultat de l'ensemble des administrations publiques.....	21
Analyse par sous-secteur et par communauté et région.....	23
1 Evaluation budgétaire de l'ensemble des administrations publiques	27
1.1 Soldes budgétaires : éléments d'analyse.....	27
1.1.1 Vue d'ensemble basée sur les soldes budgétaires nominaux	27
1.1.2 Soldes structurels sur la période 2011-2015 : estimations basées sur les données nationales et européennes.....	31
1.1.2.1 Les estimations de la Commission européenne	32
1.1.2.2 Estimations du BFP	34
1.2 Evolution 2010-2015 des recettes et des dépenses des administrations publiques.....	38
1.2.1 Recettes des administrations publiques.....	39
1.2.1.1 Recettes effectives des administrations publiques.....	39
1.2.1.2 Recettes corrigées pour les one-shots et prélèvements obligatoires structurels.....	41
1.2.1.3 Une perspective de plus long terme.....	47
1.2.2 Dépenses publiques primaires	49
1.2.2.1 Evolutions récentes (2014-2015).....	49
1.2.2.2 Une étape intermédiaire : les dépenses primaires en définition CSF	52
1.2.2.3 Corrections complémentaires en dépenses primaires : effets prix relatifs et cycle des investissements des Pouvoirs locaux	54
1.2.2.4 Mise en perspectives de moyen terme.....	59
1.2.2.5 Evolutions par principales catégories de dépenses	60

1.2.2.6	Analyse des évolutions structurelles en dépenses primaires finales par Entités	64
1.3	Evaluation des charges d'intérêts et de la dette publique	67
1.3.1	Evolution des charges d'intérêts et déterminants	67
1.3.2	Evolution générale et endogène de la dette	71
1.3.3	Déterminants exogènes de la dette	73
1.3.4	Garanties de l'Etat en faveur du secteur financier	76
2	Evolution budgétaire de l'Entité I.....	79
2.1	Entité I (hors Zorgfonds).....	79
2.2	Pouvoir fédéral.....	82
2.3	Sécurité sociale (hors Zorgfonds)	89
3	Evolutions budgétaires des Communautés et Régions	95
3.1	Introduction	95
3.2	Révision des réalisations budgétaires 2011-2014.....	96
3.2.1	Communauté flamande.....	97
3.2.2	Région wallonne	98
3.2.3	Région de Bruxelles-Capitale.....	99
3.2.4	Communauté française.....	100
3.2.5	Communauté germanophone	100
3.2.6	Commission communautaire française.....	100
3.2.7	Commission communautaire flamande.....	100
3.2.8	Commission communautaire commune.....	101
3.3	Réalizations budgétaires de l'année 2015	101
3.3.1	Introduction.....	101
3.3.2	Réalizations budgétaires de la Communauté flamande	104
3.3.2.1	Budget 2015.....	104
3.3.2.2	Comptes des administrations publiques 2015.....	107
3.3.2.2.1	Solde de financement SEC	107
3.3.2.2.2	Évolution des recettes et des dépenses	108
3.3.3	Réalizations budgétaires de la Communauté française	111
3.3.3.1	Budget 2015.....	111
3.3.3.2	Comptes des administrations publiques 2015.....	115
3.3.3.2.1	Solde de financement SEC	115

3.3.3.2.2	Evolution des recettes et dépenses	116
3.3.4	Réalisations budgétaires de la Région wallonne	118
3.3.4.1	Budget 2015.....	118
3.3.4.2	Comptes des administrations publiques 2015	120
3.3.4.2.1	Solde de financement SEC	120
3.3.4.2.2	Evolution des recettes et dépenses	121
3.3.5	Réalisations budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale.....	123
3.3.5.1	Budget 2015.....	123
3.3.5.2	Comptes des administrations publiques 2015	125
3.3.5.2.1	Solde de financement SEC	125
3.3.5.2.2	Evolution des recettes et des dépenses	127
3.3.6	Réalisations budgétaires de la Communauté germanophone.....	129
3.3.6.1	Budget 2015.....	129
3.3.6.2	Comptes des administrations publiques 2015	130
3.3.6.2.1	Solde de financement SEC	130
3.3.6.2.2	Evolution des recettes et des dépenses	131
3.3.7	Réalisations budgétaires de la Commission communautaire française	133
3.3.7.1	Budget 2015.....	133
3.3.7.2	Comptes des administrations publiques 2015	137
3.3.7.2.1	Solde de financement SEC	137
3.3.7.2.2	Evolution des recettes et des dépenses	138
3.3.8	Réalisations budgétaires de la Commission communautaire commune	140
3.3.8.1	Budget 2015.....	140
3.3.8.2	Comptes des administrations publiques 2015	142
3.3.8.2.1	Solde de financement SEC	142
3.3.8.2.2	Evolution des recettes et des dépenses	143
3.3.9	Réalisations budgétaires de la Commission communautaire flamande	144
3.3.9.1	Budget 2015.....	144
3.3.9.2	Comptes des administrations publiques 2015	144
3.3.9.2.1	Solde de financement SEC	144

3.3.9.2.2	Evolution des recettes et des dépenses	145
3.4	Analyse de la dette par entité	147
3.4.1	Communauté flamande.....	147
3.4.1.1	Dette directe et dette indirecte	148
3.4.1.2	Dette brute consolidée (ICN)	150
3.4.2	Région wallonne	151
3.4.2.1	Dette directe et dette indirecte	152
3.4.2.2	Dette brute consolidée (ICN)	153
3.4.3	Communauté française.....	154
3.4.3.1	Dette directe et dette indirecte	155
3.4.3.2	Dette brute consolidée (ICN).....	156
3.4.4	Région de Bruxelles-Capitale.....	157
3.4.4.1	Dette directe et dette indirecte	158
3.4.4.2	Dette brute consolidée (ICN)	159
3.4.5	Communauté germanophone	160
3.4.6	Commission communautaire française.....	161
3.4.6.1	Dette directe et dette indirecte	161
3.4.7	Commission communautaire flamande.....	162
3.4.8	Commission communautaire commune.....	162
3.4.9	Unités interrégionales.....	163
4	Evolutions budgétaires des Administrations locales.....	165
4.1	Vue d'ensemble	165
4.2	Recettes des Pouvoirs locaux.....	166
4.3	Les dépenses primaires	170
5	Evaluation selon les règles du pacte de stabilité et de croissance.....	175
5.1	Volet préventif du PSC.....	176
5.1.1	Evolution du solde structurel	176
5.1.2	Evolution de la croissance des dépenses	178
5.1.3	Conclusion volet préventif.....	180
5.2	Volet correctif du PSC	181
5.2.1	Critère du déficit.....	182
5.2.2	Critère de la dette	182
6	Analyse des résultats budgétaires dans le cadre budgétaire national	185

6.1	Analyse de l'ensemble des administrations publiques	186
6.1.1	Analyse des résultats 2015	187
6.1.2	Analyse des résultats 2014-2015	189
6.2	Analyse par sous-secteur	191
6.2.1	Analyse des résultats 2015	192
6.2.2	Analyse des résultats 2014-2015	196
6.3	Analyse par communauté et région	198
6.3.1	Analyse des résultats 2015	199
6.3.2	Analyse des résultats 2014-2015	205
7	Annexes	209
7.1	Taux d'imposition implicite des principales recettes fiscales et parafiscales	209
7.2	Les corrections au niveau des dépenses primaires	210
7.3	Détail de la dette de la Communauté flamande	212
7.4	Détail de la dette de la Région wallonne	213
7.5	Détail de la dette de la Communauté française	214
7.6	Détail de la dette de la Région de Bruxelles-Capitale	215
7.7	Détail de la dette de la Commission communautaire française	216
7.8	Tableau récapitulatif relatif au respect du cadre européen	217
7.9	La flexibilité au sein du volet préventif pour les dépenses exceptionnelles	218
7.9.1	Application au sein du volet préventif (1) : amélioration du solde structurel	220
7.9.2	Application au sein du volet préventif (2) : la croissance des dépenses	220
7.9.3	Qu'en est-il de 2016 ?	221

LISTE DES ABREVIATIONS

ASBL	Association sans but lucratif
ABCD	Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques
AMECO	Annual macroeconomic database (DG ECFIN de la Commission européenne)
APU	Ensemble des administrations publiques
ASR	Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale
BAM nv	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BCE	Banque centrale européenne
BCP	Belgian Commercial Paper
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
CAB	Cyclically-adjusted budget balance (solde de financement cycliquement corrigé)
C.A.S.	Culture et Affaires sociales
CCFI	Commission communautaire flamande
CE	Commission européenne
CESRBC	Conseil Economique et Social de la Région Bruxelles-Capitale
CFI	Communauté flamande
CFr	Communauté française
CG	Communauté germanophone
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CIR	Crédits d'impôts remboursables
CIVA	Centre International pour la Ville et l'Architecture
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
COM	Commission (européenne)
CPAS	Centre public d'Action sociale
CRAC	Centre régional d'aide aux communes
CRP	Centre de ressources pédagogiques
CSF	Conseil supérieur des Finances
CT	(à) court terme
DBFM	Design, Build, Finance, Maintenance
DBP	Draft budgetary plan (projet de budget)
DG ECFIN	Direction générale Affaires économiques et financières

DPR	Dépenses primaires
EDP	Excessive deficit procedure (procédure de déficit excessif)
EMTN	Euro Mid Term Note
Eurostat	Office Européen de Statistiques
FADELS	Fonds d'Amortissement des Dettes du Logement Social
FERI/FREY	Financière d'Entreprise et de Rénovation Immobilière / Financière Reyers
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FIPI	Fonds d'impulsion à la politique des immigrés
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FRBRTC	Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales
IBGE	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
ICN	Institut des Comptes nationaux
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
IPP	Impôt des personnes physiques
ISBL	Institution sans but lucratif
ISOC	Impôt des sociétés
LSF	Loi spéciale de Financement
LT	(à) long terme
MCFI	Ministère de la Communauté flamande
MES	Mécanisme européen de stabilité
MLSA	Minimum Linear Structural Adjustment/ Amélioration minimum requise du solde structurel
MTO	Medium-term objective (objectif à moyen terme)
OG	Output-gap
OLO	Obligation Linéaire – Lineaire Obligatie
ONEM	Office national de l'Emploi
ONSSAPL	Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
PPP	Partenariat public-privé
Pr	Prix relatifs
PrM	Précompte mobilier
PrP	Précompte professionnel
PS	Programme de Stabilité
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RDM	Reste du Monde
RW	Région wallonne

SEC	Système européen des Comptes nationaux et régionaux
SECU	Sécurité sociale
SF	Spring Forecast (prévisions du printemps)
SIAMU	Service d'incendie et d'aide médicale urgente
SLRB	Société du Logement de la Région Bruxelloise
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SPABS	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires
SPABSB	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles
SPF	Service public fédéral
SPP	Service public de programmation
SQS	Sociétés et quasi-sociétés
SRIB	Société Régionale d'Investissement de Bruxelles
STIB	Société de Transports Intercommunaux de Bruxelles
SWDE	Société wallonne des eaux
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VWF	Vlaams Woningfonds

SYNTHÈSE

Réalisations budgétaires de l'ensemble des administrations publiques ¹

Le solde de financement réalisé en 2015 par l'ensemble des administrations publiques a été de -2,6% du PIB. Il s'agit d'une amélioration de 0,5 point de pourcentage du PIB par rapport au déficit enregistré en 2014 (soit -3,1% du PIB) et cela signifie que le solde de financement retombe sous le seuil de déclenchement d'une procédure de déficit excessif (à savoir -3% du PIB).

L'amélioration du solde nominal 2015 résulte d'une baisse du ratio des dépenses primaires (-0,6% du PIB) plus marquée que celle du ratio des recettes (-0,4% du PIB), tandis que les charges d'intérêts ont également diminué en 2015 (-0,3% du PIB).

L'année 2015 a été caractérisée par l'entrée en vigueur du volet budgétaire de la Sixième Réforme de l'Etat. Cela a entraîné d'importants glissements budgétaires entre différentes composantes de l'ensemble des administrations publiques (à savoir entre l'Entité I et les Communautés et Régions). Les compétences transférées aux Communautés se situent essentiellement au niveau de la sécurité sociale (allocations familiales, soins de santé, soins aux personnes âgées), tandis que la compétence des Régions en matière d'emploi a été élargie. Par ailleurs, les Régions sont devenues compétentes pour certaines dépenses fiscales (dont la réduction fiscale pour habitation propre et unique) ainsi que pour une série de matières moins importantes telles que la politique des grandes villes, etc.

¹ Les résultats, tant pour l'ensemble des administrations publiques que par entité, commentés dans le présent Avis se basent sur les comptes des administrations publiques 2015 provisoires, tels que publiés par l'ICN en avril 2016. Ces résultats peuvent changer lors de la publication des comptes des administrations publiques 2015 définitifs en septembre 2016 (ou publications ultérieures) en raison de la disponibilité de données plus récentes ou d'ajustements méthodologiques effectués (ce fut le cas par exemple lors du passage du SEC 1995 au SEC 2010).

Au niveau des recettes, la Loi spéciale de Financement a été revue à l'occasion de la Sixième Réforme de l'Etat. D'une part, de nouvelles dotations ont été prévues en ce qui concerne les nouvelles compétences, tandis que d'autre part, le financement existant a été réformé en profondeur. L'autonomie fiscale des Régions a été élargie via les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques (en remplacement de la dotation IPP existante), tandis que la solidarité nationale a été limitée. Au niveau des Communautés, les dotations existantes TVA et IPP sont été fondamentalement revues. Etant donné que ces modifications devaient être neutres durant l'année de départ (2015), un mécanisme de transition a été prévu tant pour les Communautés que pour les Régions. Enfin, une contribution des Communautés et Régions à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement a été introduite dans la Loi spéciale de Financement.

Tableau 1
Principaux indicateurs budgétaires pour l'ensemble des administrations publiques
(en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	14-15	11-15
Recettes (*)	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	1,1%
Recettes fiscales et parafiscales	43,5%	44,6%	45,4%	45,3%	45,0%	-0,2%	1,5%
Impôts directs sur les ménages (dont IPP)	12,9%	13,1%	13,5%	13,4%	13,1%	-0,3%	0,2%
Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC)	2,9%	3,1%	3,2%	3,3%	3,5%	0,2%	0,6%
Impôts indirects	13,1%	13,4%	13,3%	13,3%	13,2%	-0,1%	0,2%
Cotisations sociales effectives	14,0%	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	0,0%	0,3%
Impôts en capital	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,2%
Recettes non fiscales, dont	4,9%	5,0%	5,1%	4,8%	4,5%	-0,2%	-0,4%
Revenus de la propriété	1,2%	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	-0,1%	-0,3%
Dépenses primaires (*)	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	-0,6%	0,3%
Rémunérations	10,0%	10,2%	10,3%	10,3%	10,3%	0,0%	0,2%
Prestations sociales, dont	24,2%	24,8%	25,3%	25,3%	25,4%	0,1%	1,2%
Pensions	9,6%	9,9%	10,3%	10,3%	10,4%	0,1%	0,8%
Soins de santé	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,0%	0,3%
Allocations de chômage	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	-0,2%	-0,3%
Prépensions et interruptions de carrière	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%
Allocations familiales	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%
Indemnités maladie-invalidité	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,1%	0,3%
Autres	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%	0,1%	0,1%
Investissements	2,5%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	0,0%	-0,1%
Autres	12,2%	12,7%	12,1%	11,8%	11,2%	-0,6%	-1,0%
Solde primaire	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%	0,2%	0,8%
Charges d'intérêts	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	-0,3%	-0,7%
Solde de financement	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%	0,5%	1,5%
Dettes brutes	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%	-0,5%	3,7%
PIB réel (% de variation)	1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%	1,4%	0,7%
PIB nominal (% de variation)	3,8%	2,2%	1,3%	2,0%	2,2%	2,2%	1,9%

Source : ICN, Comptes des administrations publiques avril 2016, calculs CSF

(*) Selon la définition du CSF

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

La diminution des recettes, enregistrée pour la première fois en 2014 depuis 2010, s'est poursuivie en 2015. Les recettes tant des impôts indirects que de la taxation du capital et des impôts directs ont baissé en 2015 par rapport à 2014. Ce recul a été particulièrement prononcé en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques (-0,3 point de pourcentage du PIB), en raison principalement d'une diminution de la part salariale (par rapport au PIB) en 2015. En effet, malgré une hausse de l'emploi, la part salariale a chuté notamment en raison de la non-indexation des salaires en 2015 (saut d'index) et d'augmentations salariales très limitées hors index. En outre, la diminution de l'impôt des personnes physiques a été renforcée par les premiers effets du tax shift, à savoir l'augmentation des charges professionnelles forfaitaires. Une progression des recettes de l'impôt des sociétés n'a pas pu compenser cette diminution.

Les recettes non fiscales ont également continué à diminuer en 2015 (-0,2% du PIB), après avoir déjà baissé de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2014. Les revenus du patrimoine ont reculé notamment en raison de la baisse des primes reçues des garanties d'Etat qui ont continué à diminuer en 2015.

La tendance baissière, amorcée en 2014, des dépenses primaires s'est poursuivie en 2015 (-0,6% du PIB). Le ratio des dépenses primaires a été favorablement influencé par l'effet du saut d'index. Du fait de la non-indexation en 2015 des salaires et des prestations sociales en espèces, la croissance de ces dépenses a été inférieure de 1% en moyenne par rapport à la croissance qui aurait été enregistrée s'il n'y avait pas eu de saut d'index. La reprise conjoncturelle constante (diminution de l'output-gap) a eu un impact favorable sur le ratio des dépenses primaires.

Cette tendance baissière dissimule toutefois une évolution inverse au niveau des dépenses. D'une part, les dépenses primaires, à l'exception des prestations sociales, ont baissé de 0,6 point de pourcentage du PIB. Cette diminution se situe principalement au niveau des transferts de capital ; les aides à l'investissement à d'autres secteurs ont baissé (notamment en raison de l'impact de la limitation du crédit d'impôt sur les investissements économiseurs d'énergie). Par ailleurs, on note également un léger recul, en % du PIB, de la consommation intermédiaire et des investissements publics. On constate en particulier une baisse du ratio des dépenses d'investissements au niveau des Pouvoirs locaux, qui a été plus marquée que ce que l'on prévoirait normalement durant cette phase du cycle électoral.

D'autre part, la diminution des dépenses primaires (hors prestations sociales) a été partiellement compensée par la hausse observée au niveau des prestations sociales (+0,1% du PIB) malgré le saut d'index. Les diverses composantes ont toutefois chacune évolué de manière différente en 2015. Les pensions et les indemnités de maladie-invalidité ont continué à augmenter en 2015 (+0,1% du PIB chacune) en raison de la progression du nombre de bénéficiaires qui s'inscrit essentiellement dans le contexte du vieillissement de la population. Le nombre d'indemnités d'invalidité a par ailleurs également augmenté suite à un glissement entre les systèmes de prestations sociales dû à des mesures prises au niveau des pensions et des allocations de chômage. Les autres prestations sociales ont également progressé de 0,1% du PIB, tandis que les allocations de chômage ont diminué de 0,2 point de pourcentage du PIB grâce à la combinaison d'une croissance économique modérée en 2015, de réformes structurelles sur le marché du travail et d'une baisse de la croissance de la population en âge de travailler.

Le taux d'endettement a diminué en 2015 pour la première fois depuis le début de la crise économique et financière de 2008 et a atteint le niveau de 106,1% du PIB. Ce recul, malgré une hausse endogène de la dette (effet boule de neige) due à la croissance nominale limitée, s'explique par des facteurs exogènes qui ont eu globalement un effet baissier sur la dette en 2015. En particulier, le remboursement par KBC à la Communauté flamande de l'aide d'Etat résiduelle (3 milliards d'euros dont 1 milliard d'euros de prime) y a contribué.

Evaluation dans le cadre budgétaire européen

Après la clôture de la procédure de déficit excessif, la Belgique est soumise au volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance. L'objectif du volet préventif est de vérifier si un Etat membre converge à un rythme suffisamment rapide vers son objectif de moyen terme (MTO), et ce via un critère d'amélioration du solde structurel et un critère des dépenses.

Sur la base des perspectives de printemps (Spring Forecast) 2016 de la Commission européenne, le solde structurel de la Belgique se serait amélioré en 2015 de 0,2% du PIB. L'amélioration structurelle requise pour 2015 était en principe de 0,6% du PIB. En raison de l'invocation de la clause de flexibilité pour les dépenses supplémentaires résultant de la crise de l'asile, cette amélioration requise a été revue à 0,57 % du PIB ². En ce qui concerne 2015, il existe donc un écart de 0,37% du PIB par rapport à l'amélioration requise, soit un pourcentage inférieur à la limite pour un écart important (à savoir 0,5% du PIB). Sur la période 2014-2015, un écart annuel de -0,5% du PIB en moyenne a été constaté, alors que le seuil pour un écart important n'est que de 0,25% du PIB par an si l'évaluation porte sur deux ans.

Tableau 2
Résultats budgétaires nominaux et structurels selon la Commission européenne -
évaluation par rapport au volet préventif

en % du PIB	2014	2015	2014-2015
Solde de financement nominal	-3,1%	-2,6%	0,5%
(-) Composante cyclique	-0,6%	-0,4%	0,2%
(-) One-shots	0,3%	0,4%	0,1%
Solde structurel	-2,8%	-2,6%	0,2%
CRITÈRE AMÉLIORATION STRUCTURELLE REQUISE			
en % du PIB	2014	2015	moyenne bisannuelle
Amélioration structurelle réalisée (2014 gelée par rapport au SF2015)*	-0,1%	0,2%	0,0%
Amélioration requise	0,5%	0,6%	0,6%
Amélioration requise, y compris la clause de flexibilité		0,57%	0,54%
Différence par rapport aux réalisations	-0,63%	-0,37%	-0,50%
<i>p.m. seuil</i>	<i>0,50%</i>	<i>0,50%</i>	<i>0,25%</i>
CRITÈRE DES DÉPENSES			
% de variation, sauf mention contraire	2014	2015	moyenne bisannuelle
Croissance des dépenses réalisée (2014 gelée par rapport au SF2015)*	0,55%	-0,15%	0,20%
Croissance maximale autorisée des dépenses	0,17%	-0,03%	0,07%
Croissance maximale autorisée des dépenses, y compris flexibilité		0,03%	0,10%
Ecart (impact exprimé en % PIB)	-0,19%	0,09%	-0,05%
<i>p.m. seuil</i>	<i>0,50%</i>	<i>0,50%</i>	<i>0,25%</i>

Source : Commission européenne (Spring Forecast 2015 et 2016)

² La Commission européenne a accepté en 2015 pour la Belgique un surcoût de 0,03% du PIB en raison de la crise de l'asile.

* Conformément à l'application par la Commission européenne, les résultats 2014 pour le respect des critères du volet préventif sont 'gelés' sur le résultat 2014 résultant des Spring Forecast 2015 (et sur la base desquels l'évaluation 2014 a été réalisée).

En principe, les dépenses réelles corrigées³ devaient légèrement diminuer en 2015 (valeur référence : -0,03%), mais si l'on tient compte de la clause de flexibilité pour la crise de l'asile, une légère croissance de 0,03% est autorisée. Les dépenses réelles corrigées ont toutefois baissé de 0,15% en 2015. Par conséquent, exprimée en % du PIB, on note une marge positive de 0,09% par rapport à la croissance autorisée des dépenses. L'écart annuel sur la période 2014-2015 s'est élevé à -0,05% du PIB en moyenne, soit un pourcentage inférieur au seuil pour un écart important (0,25% du PIB par an).

Il ressort de ce qui précède que pour 2015, les exigences du volet préventif ont été respectées. En ce qui concerne la période 2014-2015, la Commission européenne a estimé, après une évaluation globale, que l'écart constaté (en particulier au niveau du solde structurel) n'est pas de nature importante, compte tenu du recul considérable du ratio des recettes, par rapport à ce que l'on pouvait prévoir sur la base des élasticités standards, constaté tant en 2014 qu'en 2015.

La Commission européenne a également estimé que les règles du volet correctif ont été respectées pour 2015. Le solde nominal à savoir (-2,6% du PIB) était inférieur au seuil de 3% et le critère de la dette a également été considéré comme respecté, après la prise en considération de facteurs pertinents. Ces facteurs pertinents sont notamment la faible croissance nominale (ce qui complique le respect du critère de la dette), le respect du volet préventif (aucun écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO) et les réformes structurelles menées (surtout la réforme des pensions et le tax shift).

³ D'une part, l'agrégat des dépenses nettes est défini en apportant une correction pour les mesures discrétionnaires au niveau des recettes. D'autre part, cet agrégat est corrigé pour le cycle économique (déduction des dépenses conjoncturelles de chômage), des pics d'investissements et le financement des dépenses dans le cadre de projets de l'UE, intégralement financés par des fonds européens.

Tableau 3
Respect du volet correctif

Critère du déficit en 2015	
Solde de financement	-2,6%
<i>p.m. seuil</i>	-3,0%
Critère de la dette en 2015	
Amélioration structurelle requise (MLSA)	1,10%
Différence avec l'amélioration structurelle réalisée	-0,90%
<i>p.m. seuil</i>	-0,25%
Facteurs pertinents [Art 126(3)]	OUI

Source : Commission européenne (Spring Forecast 2015), Rapport art. 126(3) et calculs propres.

Analyse dans le cadre budgétaire national

Compte tenu de l'évaluation effectuée dans le cadre budgétaire européen, la Section a déterminé dans ses principes relatifs à sa mission d'évaluation⁴ qu'elle se concentrerait, également par sous-secteur et par communauté et région, sur l'amélioration structurelle réalisée. Les deux éléments pour lesquels le solde structurel corrige le solde nominal ne sont toutefois pas observables de prime abord. La correction pour le cycle est liée à une estimation du niveau d'output potentiel de l'économie belge et de la sensibilité du solde nominal à la conjoncture (ledit « coefficient cyclique ε »). Par ailleurs, la classification de certaines mesures budgétaires ou d'autres facteurs comme ponctuels et/ou temporaires implique également un certain choix. Par conséquent, il est toujours nécessaire de faire preuve d'une certaine prudence dans l'interprétation des soldes structurels comme indicateurs de l'effort d'ajustement.

Résultat de l'ensemble des administrations publiques

L'indicateur de référence retenu pour l'ensemble des administrations publiques est l'amélioration structurelle recommandée par la Section pour 2015, à savoir 0,72 point de pourcentage du PIB. Cette amélioration a également été retenue dans le Programme de stabilité 2015-2018 et aurait donc dû être l'objectif à réaliser par l'ensemble des administrations publiques en 2015. L'indicateur de référence est plus ambitieux que l'amélioration requise recommandée dans le cadre budgétaire européen, à savoir 0,6 point de pourcentage du PIB.

⁴ Publiés en janvier 2016.

Sur la base de l'output-gap et des opérations one-shots du Bureau fédéral du Plan ⁵, le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques s'est amélioré de 0,27 point de pourcentage du PIB en 2015. Par rapport à l'indicateur de référence, à savoir 0,72 point de pourcentage du PIB, on observe donc un écart de 0,46 point de pourcentage du PIB.

Si, tout comme dans le cadre budgétaire européen, on prend en compte pour 2015 les dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile (à savoir 0,03% du PIB), l'indicateur de référence diminue à 0,69% du PIB. Par rapport à cet indicateur 'flexible', il s'avère que l'écart de l'ensemble des administrations publiques s'élève encore à 0,42% du PIB.

L'amélioration structurelle annuelle réalisée sur la période 2014-2015 est de 0,02% du PIB en moyenne, alors que l'amélioration recommandée s'est élevée à 0,60% du PIB en moyenne.

Les écarts constatés, tant pour 2015 que pour la période 2014-2015, sont légèrement plus importants que ceux observés sur la base des données disponibles auprès de la Commission européenne. D'une part, ceci est dû à une différence d'estimation des opérations one-shots et de l'output-gap entre la Commission européenne et le Bureau fédéral du Plan. D'autre part, l'amélioration moyenne recommandée dans le cadre national est également supérieure à celle de la Commission en raison de l'amélioration structurelle plus ambitieuse retenue pour 2015 dans le Programme de stabilité 2015-2018.

Tableau 4
Résultats budgétaires nominaux et structurels sur la base des données nationales

en % du PIB	2014	2015	2014-2015
Solde de financement nominal	-3,1%	-2,6%	0,5%
(-) Composante cyclique	-0,8%	-0,7%	0,2%
(-) One-shots	0,3%	0,3%	0,0%
Solde structurel	-2,5%	-2,3%	0,3%
	2014*	2015	moyenne bisannuelle
Amélioration structurelle réalisée	-0,23%	0,27%	0,02%
Indicateur de référence: Amélioration requise selon le programme de stabilité	0,51%	0,72%	0,62%
Différence par rapport aux réalisations	-0,74%	-0,46%	-0,60%

Source : Calculs propres sur la base de l'ICN, du Bureau fédéral du Plan, du Programme de stabilité 2015-2018 et de l'Avis CSF de juillet 2015.

* Résultats 2014 et indicateur de référence 2014 tels que commentés dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015 conformément au principe du gel (« freezing ») appliqué par la Commission européenne pour les résultats 2014.

⁵ Perspectives économiques 2016-2021 telles que publiées le 21 juin 2016.

Malgré l'amélioration observée au niveau du solde nominal (0,5 point de pourcentage du PIB), il s'avère que l'amélioration structurelle est relativement limitée en 2015. Il s'avère en outre que l'amélioration du solde structurel est intégralement attribuable à la poursuite de la réduction des charges d'intérêts en 2015. En effet, le solde structurel primaire ne s'est pas amélioré en 2015.

L'analyse détaillée des recettes et des dépenses effectuée dans l'Avis a mis en évidence quelques éléments qui expliquent l'amélioration structurelle limitée observée aussi bien en 2015 que sur la période 2014-2015. Tout comme en 2014, il s'avère que le recul du ratio des recettes est un important facteur explicatif. Ainsi, les recettes non fiscales, en particulier les primes liées aux garanties d'Etat, ont continué à diminuer en 2015, après une baisse plutôt substantielle en 2014 (-0,3% du PIB). En outre, la diminution amorcée en 2014 au niveau des recettes fiscales et parafiscales s'est poursuivie en 2015, en raison du nouveau recul de la part salariale dans le PIB qui est notamment une conséquence indirecte du saut d'index, tandis que les recettes des impôts indirects ont également baissé en raison de la poursuite de la diminution de la base imposable macroéconomique. Ces effets de structure négatifs ont toutefois été légèrement moins prononcés en 2015 qu'en 2014 grâce à une progression observée au niveau de l'impôt des sociétés (en raison notamment d'une augmentation de la base imposable).

L'analyse de la Section est donc dans la lignée de la conclusion de la Commission européenne qui a également mis en évidence la diminution du ratio des recettes durant la période 2014-2015, par rapport à ce que l'on pouvait prévoir sur la base des élasticités standards, comme facteur explicatif de l'amélioration structurelle limitée en 2015 et le statu quo sur la période 2014-2015.

Analyse par sous-secteur et par communauté et région

L'Accord de coopération du 13 décembre 2013 exige que la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics évalue annuellement le respect des objectifs des parties contractantes à l'Accord de coopération (art. 4, §1), tel que convenus lors du Comité de concertation (art. 2, §4), et qu'en cas de non-respect, elle détermine si l'écart par rapport à l'objectif est ou non important (art. 4, §2). Si la Section constate un écart important entre les réalisations et les engagements budgétaires, un mécanisme de correction automatique est mis en œuvre.

Afin de pouvoir mener pleinement à bien son rôle de monitoring, la Section doit donc pouvoir disposer d'objectifs par niveau de pouvoir, en termes nominaux et structurels, approuvés par le Comité de concertation, tel que requis par l'art. 2, §4 de l'Accord de coopération.

Toutefois, le Comité de concertation du 29 avril 2015 n'a fait que prendre acte du Programme de stabilité 2015-2018 tel que soumis à la Commission européenne et n'a donc pas fixé d'objectifs par niveau de pouvoir conformément à l'art. 2, §4 de l'Accord de coopération. En outre, la Section constate que jusqu'à présent, le Comité de concertation n'a toujours pas trouvé d'accord quant aux objectifs contraignants par niveau de pouvoir pour 2015.

Par conséquent, la Section ne peut mener à bien sa mission de monitoring, telle que prévue dans l'Accord de coopération. En raison de l'absence d'objectifs formellement approuvés par niveau de pouvoir pour 2015, la Section ne peut vérifier si ces objectifs ont été respectés et si une ou plusieurs entité(s) affiche(nt) ou non un écart important par rapport à son (leur) objectif. La Section ne dispose dès lors d'aucune base juridique, à savoir des objectifs par niveau de pouvoir formellement approuvés, nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme de correction en cas d'écart important.

La Section a toutefois décidé, dans la continuité des précédents Avis d'évaluation, de réaliser un exercice illustratif par niveau de pouvoir. **La Section souhaite signaler qu'elle se limite à une comparaison entre les résultats structurels réalisés et l'indicateur de référence qu'elle a retenu pour 2015 et qu'elle ne se prononcera donc pas sur le caractère éventuellement important d'un écart.**

En ce qui concerne l'Entité I, l'ensemble des Communautés et Régions et les Pouvoirs locaux, la Section a retenu comme indicateur de référence l'amélioration structurelle qu'elle a recommandée en mars 2015. Cette amélioration structurelle recommandée correspond également à la trajectoire reprise dans la première partie du Programme de stabilité 2015-2018.

Vu que le Comité de concertation du 29 avril 2015 n'a fait que prendre acte du Programme de stabilité 2015-2018, deux indicateurs de référence étaient possibles par communauté et région : d'une part, l'amélioration structurelle qui résulte de la première partie du Programme de stabilité 2015-2018 et qui correspond à l'amélioration structurelle recommandée par la Section (mars 2015) ; d'autre part, l'amélioration structurelle que l'on peut déduire des objectifs nominaux pour 2015 qui ont été communiqués par les Communautés et Régions elles-mêmes et qui sont repris dans la seconde partie du Programme de stabilité (à savoir 3.5.3 Entité II).

En l'absence d'objectifs officiels, la Section a décidé d'effectuer une comparaison entre l'évolution structurelle réalisée par communauté et région et les deux indicateurs de référence.

Le résultat de l'exercice illustratif par niveau de pouvoir et le développement technique figurent au chapitre 6 du présent Avis.

Enfin, la Section souhaite faire remarquer que le Comité de concertation n'a fait également que prendre acte du Programme de stabilité 2016-2019 (élaboré en avril 2016). Par conséquent, pour l'instant, il n'y a pas non plus d'objectifs formellement approuvés par niveau de pouvoir pour 2016, tel que requis par l'Accord de coopération (art. 2, §4). **La Section demande dès lors avec insistance aux gouvernements de s'atteler à la conclusion d'un accord sur les objectifs 2016, de sorte que la Section puisse mener à bien sa mission de monitoring, telle que prescrite par l'Accord de coopération.**

1 EVALUATION BUDGETAIRE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Cette première partie de l'Avis résume et analyse les résultats budgétaires de l'année 2015 au niveau de l'ensemble des administrations publiques. Le point 1.1 porte sur l'évolution des soldes budgétaires de l'ensemble des administrations publiques, tant en termes structurels qu'en termes nominaux, et donne ainsi un premier aperçu de la politique budgétaire menée. Le point 1.2 analyse plus en détails la composition du solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques ; l'attention porte notamment sur les facteurs explicatifs de la dynamique des recettes et des dépenses primaires. Pour conclure ce chapitre, le point 1.3 procède à une analyse du taux d'endettement.

Une évaluation des résultats budgétaires réalisés par rapport aux critères européens est effectuée au chapitre 5, tandis qu'une analyse des résultats budgétaires réalisés dans le cadre budgétaire national est effectuée au chapitre 6 tant pour l'ensemble des administrations publiques que pour les différentes entités.

1.1 Soldes budgétaires : éléments d'analyse

1.1.1 Vue d'ensemble basée sur les soldes budgétaires nominaux

En 2015, un **solde de financement** de -2,6% du PIB a été réalisé au niveau de l'ensemble des administrations publiques belges. Les besoins de financement pour l'ensemble des administrations publiques ont ainsi diminué de 0,5 point de pourcentage par rapport à l'année budgétaire 2014 durant laquelle un déficit de 3,1% du PIB était encore enregistré. Par conséquent, le solde budgétaire redescend en dessous du seuil pris en compte pour le déclenchement d'une procédure en déficit excessif (à savoir -3% du PIB).

La diminution, enregistrée en 2014, de la part tant des recettes que des dépenses publiques dans le PIB s'est poursuivie en 2015 mais selon des mouvements opposés par rapport à 2014. Tandis qu'alors, la baisse du ratio des recettes correspondait encore à celui des dépenses – ce qui a donné lieu à une détérioration limitée du solde (primaire) – l'amélioration du déficit en 2015 est due à une diminution nettement plus marquée du ratio des dépenses (-0,9% du PIB) par rapport à celui des recettes (-0,4% du PIB). Le recul des dépenses s'est manifesté en premier lieu au niveau des dépenses primaires (-0,6% du PIB), mais l'évolution des charges d'intérêts y a également contribué (-0,3% du PIB). L'importance de la baisse des dépenses primaires est confirmée par l'évolution du solde primaire ou du solde de financement corrigé pour les charges d'intérêts : ce dernier a également enregistré une légère amélioration en 2015 (+0,2% du PIB).

Tableau 5
Principaux résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques
(% du PIB)

	niveaux					évolution	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2014-2015
Recettes (*)	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	1,1%	-0,4%
Dépenses (*)	52,6%	53,8%	53,6%	53,1%	52,2%	-0,4%	-0,9%
dont charges d'intérêts	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	-0,7%	-0,3%
dont dépenses primaires	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	0,3%	-0,6%
Solde primaire	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%	0,8%	0,2%
Solde de financement	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%	1,5%	0,5%
Dette brute	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%	3,7%	-0,5%

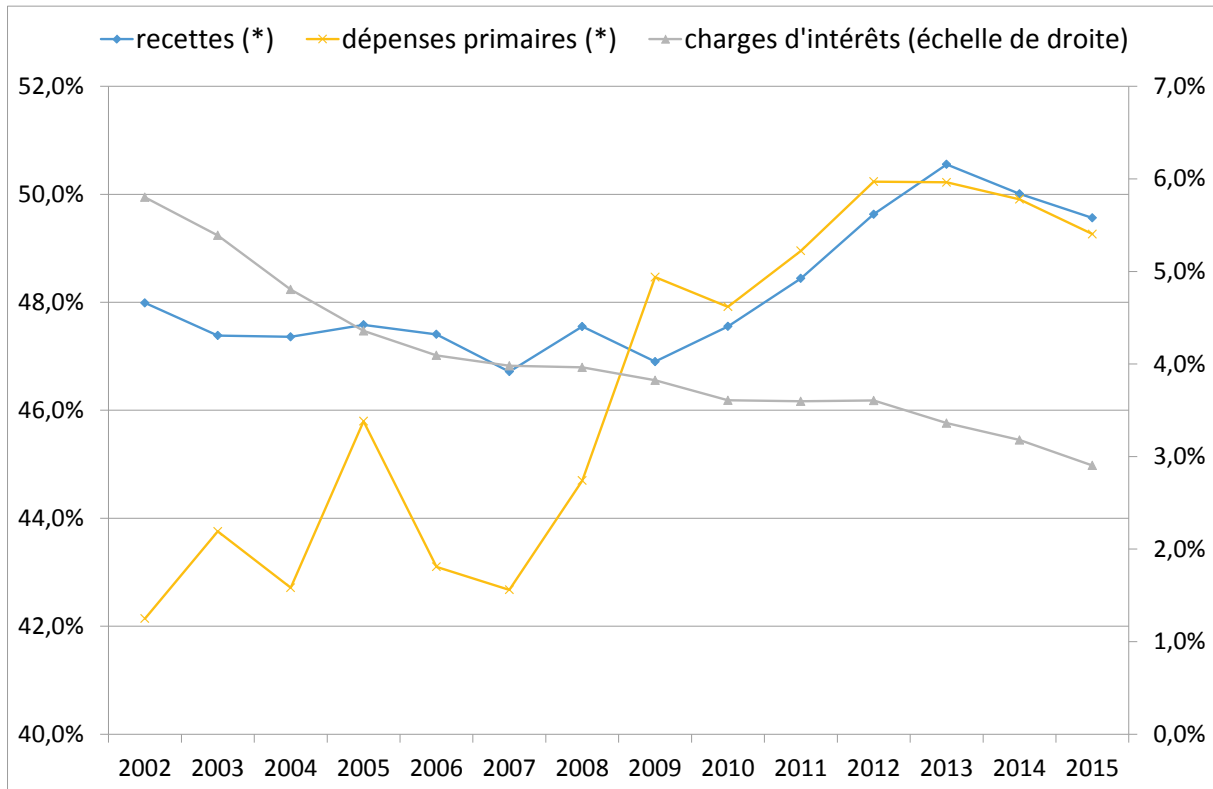
Source: ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2016)) et calculs propres.

(*) Recettes et dépenses définies selon le concept CSF (déduction faite des cotisations sociales imputées mais y compris les impôts cédés à l'UE et imputation des cessions d'actifs en recettes).

Les graphiques ci-dessous placent les résultats de 2015 dans une **perspective à moyen terme** (2002-2015) et situent ainsi la position de l'année budgétaire clôturée par rapport à quelques tendances nettes.

La part des recettes dans le PIB a considérablement augmenté depuis 2010 et a atteint un pic en 2013. Toutefois, depuis 2014, le ratio des recettes diminue et cette évolution se poursuit en 2015. L'évolution de la part des dépenses primaires dans le PIB est caractérisée par une forte hausse entre 2007 et 2012, jusqu'à dépasser les 50% du PIB. Durant l'année budgétaire 2013, une diminution prudente du ratio s'est amorcée et s'est maintenu en 2014 et 2015. Dans une perspective à moyen terme, les deux ratios sont encore relativement élevés malgré un recul au cours des deux dernières années.

Graphique 1
Evolution des recettes, des dépenses primaires et des charges d'intérêts
(en % du PIB)



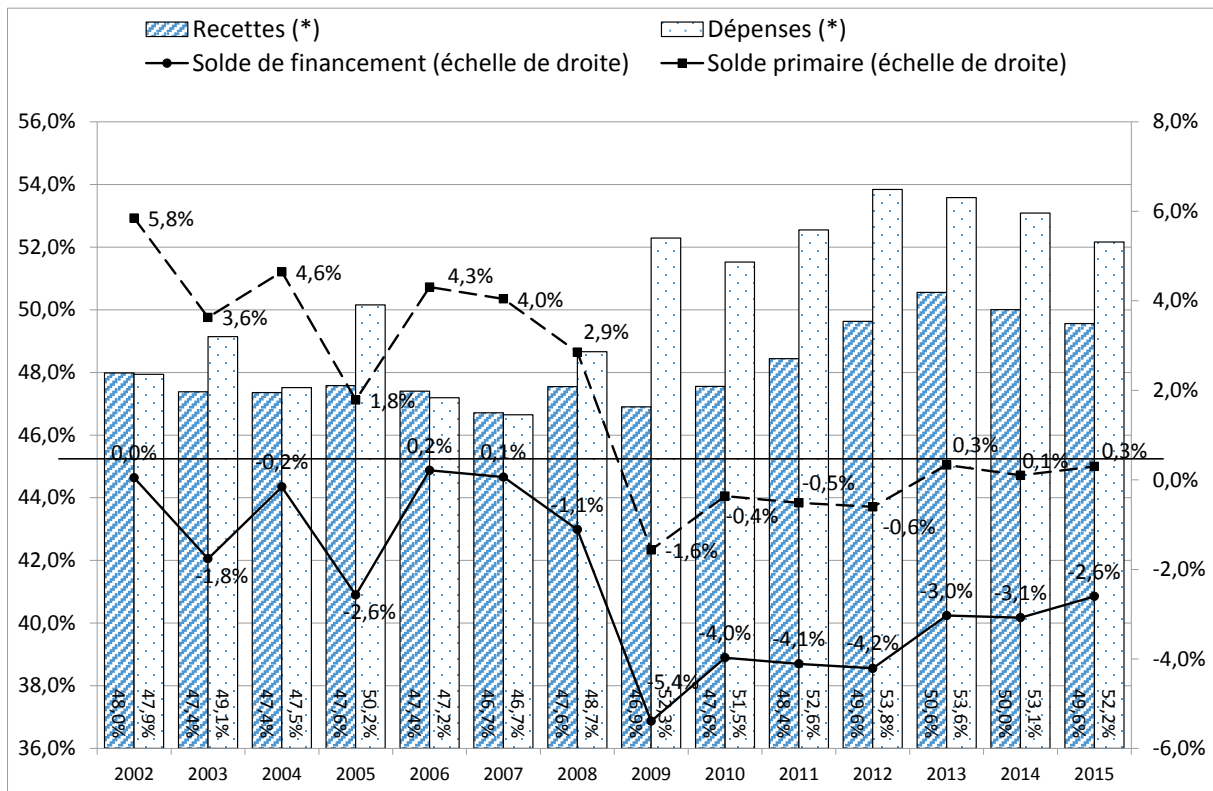
Source: ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2016)) et calculs propres.

(*) Recettes et dépenses primaires définies selon le concept CSF (déduction faite des cotisations sociales imputées mais y compris les impôts cédés à l'UE et imputation des cessions d'actifs en recettes).

Les facteurs déterminant les diminutions récemment amorcées et la répartition entre les différentes catégories de recettes et dépenses (primaires) sont examinés en détail au point 1.2.

Les charges d'intérêts ont continué à diminuer en 2015 pour s'établir à 2,9%. La baisse tendancielle enregistrée sur la période considérée, à l'exception d'une courte stagnation durant la période 2010-2012, s'est poursuivie de manière continue. La diminution des charges d'intérêts est due essentiellement à une baisse du taux d'intérêt implicite ; une analyse détaillée à ce sujet figure au point 1.3.

Graphique 2
Composantes du solde de financement depuis 2002 (% du PIB)



Source : ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2016)) et calculs propres.

(*) Recettes et dépenses primaires définies selon le concept CSF (déduction faite des cotisations sociales imputées mais y compris les impôts cédés à l'UE et imputation des cessions d'actifs en recettes).

L'évolution distincte du ratio des recettes et des dépenses est déterminante pour celle du solde de financement nominal et primaire. Après un recul marqué en 2009, le solde de financement nominal s'est lentement amélioré pour atteindre un déficit de 2,6% du PIB en 2015. Cette amélioration du solde de financement est confirmée par l'évolution du solde budgétaire primaire. A partir de 2013, l'ensemble des administrations publiques affiche de nouveau un excédent primaire limité. En 2015, le solde primaire s'élevait de nouveau à +0,3% du PIB, après un léger recul en 2014. Bien que le solde primaire n'ait pas encore atteint le niveau d'avant-crise, il semble qu'une reprise prudente ait été amorcée.

Notons toutefois que l'évolution des soldes nominaux a été influencée par l'évolution de la conjoncture et des opérations one-shots et ne donne donc pas toujours un aperçu fiable de la politique budgétaire (discrétionnaire) sous-jacente. C'est la raison pour laquelle l'analyse des soldes budgétaires nominaux est complétée par une approche en termes structurels dans les paragraphes qui suivent (cf. point 1.1.2).

Enfin, en 2015, le **taux d'endettement** a diminué pour la première fois depuis 2007. Ce recul est intégralement dû à l'influence de facteurs exogènes sur le taux d'endettement. Les ajustements *stock flow* à concurrence de -0,8% du PIB, essentiellement en raison du remboursement par KBC de la part résiduelle du capital injecté par la Communauté flamande suite à la crise financière, compensent totalement la hausse endogène (effet boule de neige) de 0,3% du PIB. L'année dernière, le taux d'endettement a ainsi légèrement diminué de 0,5% du PIB à 106,1% du PIB.

1.1.2 Soldes structurels sur la période 2011-2015 : estimations basées sur les données nationales et européennes

Comme déjà mentionné ci-dessus, les soldes de financement sont influencés par l'évolution du cycle conjoncturel. D'une part, un effet dénominateur (notamment l'évolution du PIB nominal) entre en ligne de compte, mais d'autre part, certaines catégories de recettes et de dépenses sont également extrêmement sensibles à la conjoncture (effet numérateur). Traditionnellement, le solde budgétaire nominal est aussi influencé – parfois considérablement – par différentes mesures ponctuelles et temporaires⁶. Une approche en termes structurels fait abstraction des deux facteurs de façon à donner une image plus correcte de l'évolution sous-jacente du solde budgétaire, et elle permet de mieux évaluer l'orientation de la politique budgétaire menée.

Les deux éléments pour lesquels le solde structurel corrige le solde effectif ne sont toutefois pas observables de prime abord. Par conséquent, l'interprétation des soldes structurels en tant qu'indicateurs de l'effort d'ajustement doit toujours se faire avec une certaine prudence. La correction pour le cycle est liée à une évaluation du niveau de production potentielle de l'économie belge ainsi qu'à la sensibilité du solde nominal à la conjoncture (appelée « coefficient cyclique ε »). En outre, la classification comme ponctuels et/ou temporaires de certaines mesures budgétaires ou d'autres facteurs implique également un certain choix. Par conséquent, la définition utilisée par différentes institutions peut varier.

⁶ Traditionnellement définies comme 'measures having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the budgetary position' dans le Report on Public Finances in EMU (2015, p. 52) de la DG ECFIN.

Dans le cadre du présent Avis, deux approches sont employées pour déterminer le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques, à savoir l'approche du Bureau fédéral du Plan (BFP) et celle de la Commission européenne. Il y a à cela une double raison. D'une part, cela permet d'effectuer une comparaison utile entre les calculs européens et nationaux. D'autre part, l'évolution du solde structurel selon les deux approches joue également un rôle clé lors de l'analyse des résultats budgétaires (voir chapitre 5 et chapitre 6). Concrètement, le calcul du solde structurel basé sur les *Spring Forecast* (mai 2016) de la Commission européenne permet d'analyser l'évaluation de l'année 2015 récemment effectuée au niveau européen (cf. chapitre 5). Par ailleurs, en tant qu'instance budgétaire indépendante, la Section formule ses recommandations concernant l'amélioration structurelle à réaliser, en préparation au Programme de Stabilité et à la traduction interne de celle-ci par niveau de pouvoir, sur la base des calculs du BFP. L'estimation du BFP relative à la production potentielle et la classification d'opérations one-shots et temporaires constituent dès lors la base de l'analyse des résultats budgétaires selon le cadre budgétaire national (cf. chapitre 6).

Les estimations du solde structurel selon les deux instances sont tout d'abord discutées séparément ; ensuite, pour clore cette partie, une comparaison est réalisée entre les deux estimations.

1.1.2.1 *Les estimations de la Commission européenne*

Selon les estimations de la CE, le PIB réel et le PIB potentiel ont augmenté respectivement de 1,4% et 1,1% en 2015. L'écart correspond à l'évolution de l'output-gap qui a diminué de 0,3% du PIB. L'output-gap (en niveau) reste toutefois négatif à concurrence de -0,7% du PIB, soit une diminution de moitié par rapport au niveau de 2013. Depuis 2012, l'impact du cycle conjoncturel sur les finances publiques est négatif et, concrètement, il est estimé à -0,4% du PIB en 2015. Le solde de financement cycliquement corrigé (*cyclically-adjusted budget balance* ou **CAB**) s'élève ainsi à -2,2% du PIB, ce qui correspond à une amélioration de 0,3% par rapport à 2014.

Un certain nombre de mesures budgétaires sont considérées comme ponctuelles ou temporaires par la CE, avec un impact total de 0,4% du PIB ⁷. La majeure partie des opérations one-shots ont un impact positif au niveau des recettes (à concurrence de 0,35% du PIB), tandis que le nombre d'opérations one-shots est resté relativement limité au niveau des dépenses (0,03% du PIB). Etant donné qu'une correction supplémentaire est apportée au **solde structurel** par rapport au CAB pour cet élément, le déficit structurel progresse à nouveau à -2,6%. En 2015, les soldes de financement effectif et structurel sont donc pratiquement identiques car l'impact (positif) des mesures ponctuelles et temporaires s'oppose à l'impact (négatif) de la conjoncture. Par rapport au solde structurel de 2014 (2,8% du PIB), une amélioration structurelle de 0,2% du PIB a été enregistrée en 2015.

Tableau 6
Principaux résultats budgétaires des administrations publiques en termes structurels
(en % du PIB), estimations de la Commission européenne

		2011	2012	2013	2014	2015
Contexte macro-économique						
Croissance réelle du PIB		1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%
Croissance potentielle du PIB		1,4%	1,0%	0,8%	1,0%	1,1%
Output Gap (niveau)		0,2%	-0,6%	-1,4%	-1,0%	-0,7%
Output Gap (évolution)		0,4%	-0,8%	-0,8%	0,4%	0,3%
Indicateurs budgétaires						
BNF effectif	1	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%
dont composante cyclique	2	0,1%	-0,4%	-0,8%	-0,6%	-0,4%
Solde cycliquement corrigé	1-2	-4,2%	-3,8%	-2,2%	-2,5%	-2,2%
p.m. évolution		-0,4%	0,4%	1,6%	-0,3%	0,3%
dont one-shots	4	-0,2%	-0,4%	0,6%	0,3%	0,4%
° en recettes		-0,1%	0,4%	0,6%	0,4%	0,4%
° en dépenses		-0,1%	-0,8%	0,0%	-0,1%	0,0%
Solde structurel	1-2-3-4	-4,0%	-3,5%	-2,8%	-2,8%	-2,6%
p.m. évolution		-0,2%	0,6%	0,6%	0,1%	0,2%
dont charges d'intérêts	5	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Solde primaire structurel	1-2-3-4-5	-0,4%	0,1%	0,5%	0,4%	0,3%
p.m. évolution		-0,2%	0,6%	0,4%	-0,1%	-0,1%

Source: AMECO Spring Forecast, mai 2016.

⁷ A titre informatif : les dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile et des réfugiés ne sont pas considérées par la CE comme ponctuelles ou comme temporaires. Il est toutefois procédé à une correction de l'effort structurel à fournir pour ces mesures complémentaires (voir chapitre 5).

Il est toutefois intéressant d'apporter une correction supplémentaire au solde structurel pour les charges d'intérêts payées sur la dette publique. L'évolution observée du **solde primaire structurel** reflète la politique budgétaire (discrétionnaire) effectivement menée. Cet indicateur montre toujours un surplus (0,3% du PIB) pour 2015 mais indique cependant une évolution à la baisse amorcée en 2014. Au cours des deux dernières années, le solde primaire structurel s'est à chaque fois détérioré à concurrence de 0,1% du PIB. Par conséquent, l'amélioration structurelle du solde budgétaire enregistrée s'explique intégralement par l'évolution des charges d'intérêts (0,3% du PIB) : la baisse de ces dernières a été systématiquement plus marquée que la diminution réalisée du solde primaire structurel (0,1% du PIB).

Pour 2015, l'approche en termes structurels donne donc une autre image que ce que l'évolution du solde de financement nominal laissait supposer. La constatation selon laquelle le solde structurel n'a affiché qu'une faible amélioration par rapport à celle observée au niveau du solde nominal, est en partie liée à l'évolution des deux composantes pour lesquelles le solde budgétaire nominal est corrigé. D'une part, on note une baisse constante de l'impact de la composante cyclique (-0,2% du PIB) qui résulte de la réduction de l'output-gap. D'autre part, en 2015, l'amélioration du solde de financement nominal enregistrée a été subordonnée à des mesures ponctuelles et temporaires au niveau des recettes, et ce dans la même mesure qu'en 2014, mais l'impact au niveau des dépenses a diminué (0,1%).

1.1.2.2 Estimations du BFP

Le Tableau 7 illustre les résultats budgétaires en termes structurels, sur la base des estimations les plus récentes pour la croissance potentielle et la classification des mesures ponctuelles et temporaires du BFP. Par rapport aux résultats basés sur les estimations de la CE, l'évolution de 2015 est majoritairement similaire. Le solde de financement corrigé pour la conjoncture s'est amélioré (+0,3 point de pourcentage du PIB), tout comme le solde structurel (+0,3 point de pourcentage du PIB). Le solde primaire structurel semble toutefois se stabiliser alors qu'il affichait un léger recul dans les estimations de la CE.

Tableau 7
Principaux résultats budgétaires des administrations publiques en termes structurels
(en % du PIB), estimations du Bureau fédéral du Plan

		2011	2012	2013	2014	2015
Contexte macro-économique						
Croissance réelle du PIB		1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%
Croissance potentielle du PIB		1,3%	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%
Output Gap (niveau)		0,2%	-0,8%	-1,7%	-1,4%	-1,1%
Output Gap (évolution)		0,5%	-1,0%	-0,9%	0,3%	0,3%
Indicateurs budgétaires						
BNF effectif	1	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%
dont composante cyclique	2	0,1%	-0,5%	-1,0%	-0,8%	-0,7%
Solde cycliquement corrigé	1-2	-4,2%	-3,7%	-2,0%	-2,2%	-1,9%
p.m. évolution		-0,4%	0,5%	1,7%	-0,2%	0,3%
dont one-shots	4	-0,3%	-0,3%	0,5%	0,3%	0,3%
° en recettes		-0,1%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%
° en dépenses		-0,2%	-0,7%	0,0%	-0,1%	0,0%
Solde structurel	1-2-3-4	-3,9%	-3,4%	-2,5%	-2,5%	-2,3%
p.m. évolution		-0,2%	0,5%	0,9%	0,0%	0,3%
dont charges d'intérêts	5	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Solde primaire structurel	1-2-3-4-5	-0,3%	0,2%	0,8%	0,6%	0,6%
p.m. évolution		-0,2%	0,6%	0,6%	-0,2%	0,0%

Source: Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques à moyen terme 2016-2021 (juin 2016).

Cependant, après un examen plus approfondi (Tableau 8), il s'avère que les estimations de la CE et celles du BFP divergent sur quelques points, tant en matière de niveau que d'évolution. Etant donné que le point de départ (à savoir le solde de financement nominal) est identique selon les deux approches, l'explication réside dans les composantes qui déterminent le solde structurel.

Tableau 8
Principaux résultats budgétaires des administrations publiques en termes structurels
(en % du PIB)

		2011		2012		2013		2014		2015	
		CE	BFP	CE	BFP	CE	BFP	CE	BFP	CE	BFP
Contexte macro-économique											
Croissance réelle du PIB		1,8%	1,8%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%
Croissance potentielle du PIB		1,4%	1,3%	1,0%	1,1%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%
Output Gap (niveau)		0,2%	0,2%	-0,6%	-0,8%	-1,4%	-1,7%	-1,0%	-1,4%	-0,7%	-1,1%
Output Gap (évolution)		0,4%	0,5%	-0,8%	-1,0%	-0,8%	-0,9%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Indicateurs budgétaires											
BNF effectif	1	-4,1%	-4,1%	-4,2%	-4,2%	-3,0%	-3,0%	-3,1%	-3,1%	-2,6%	-2,6%
dont composante cyclique	2	0,1%	0,1%	-0,4%	-0,5%	-0,8%	-1,0%	-0,6%	-0,8%	-0,4%	-0,7%
Solde cycliquement corrigé	1-2	-4,2%	-4,2%	-3,8%	-3,7%	-2,2%	-2,0%	-2,5%	-2,2%	-2,2%	-1,9%
p.m. évolution		-0,4%	-0,4%	0,4%	0,5%	1,6%	1,7%	-0,3%	-0,2%	0,3%	0,3%
dont one-shots	3	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
° en recettes		-0,1%	-0,1%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
° en dépenses		-0,1%	-0,2%	-0,8%	-0,7%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Solde structurel	1-2-3	-4,0%	-3,9%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-2,5%	-2,8%	-2,5%	-2,6%	-2,3%
p.m. évolution		-0,2%	-0,2%	0,6%	0,5%	0,6%	0,9%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
dont charges d'intérêts	4	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,4%	3,4%	3,2%	3,2%	2,9%	2,9%
Solde primaire structurel	1-2-3-4	-0,4%	-0,3%	0,1%	0,2%	0,5%	0,8%	0,4%	0,6%	0,3%	0,6%
p.m. évolution		-0,2%	-0,2%	0,6%	0,6%	0,4%	0,6%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%

Source: Chiffres de la CE issus de AMECO (*Spring Forecast 2016*) et chiffres du BFP issus des Perspectives économiques à moyen terme 2016-2021 (juin 2016).

Premièrement, tant l'importance que l'évolution de la composante cyclique du solde nominal sont estimées de manière différente à partir de 2012. Par rapport à la CE, l'approche du BFP considère toujours, en niveau, une plus grande partie du solde comme étant conjoncturelle. Etant donné que le coefficient cyclique (ϵ) est identique dans les deux approches, cette différence est intégralement imputable à l'output-gap. Ce dernier est déterminé par le ratio output réel/output potentiel (niveaux)⁸. L'estimation du niveau de l'output potentiel par le BFP est par conséquent nettement plus élevée que celle réalisée par la CE. Ceci s'explique par les données utilisées. Pour le calcul du PIB potentiel, le BFP utilise la même méthodologie que la CE (à savoir l'approche fonction de production), mais il se base pour ce faire sur ses propres bases de données et projections⁹. Cette différence au niveau des données se traduit également par une évolution différente de l'output-gap ; l'évolution en 2015 est toutefois identique. Dans la continuité de ce qui précède, il est intéressant de noter qu'à partir de la différence de niveau et pour une même évolution, l'output-gap sera résorbé plus tardivement selon l'approche du BFP que selon celle de la CE.

⁸ $p.m. OG = \left(\frac{\text{output réel}}{\text{output potentiel}} - 1 \right)$.

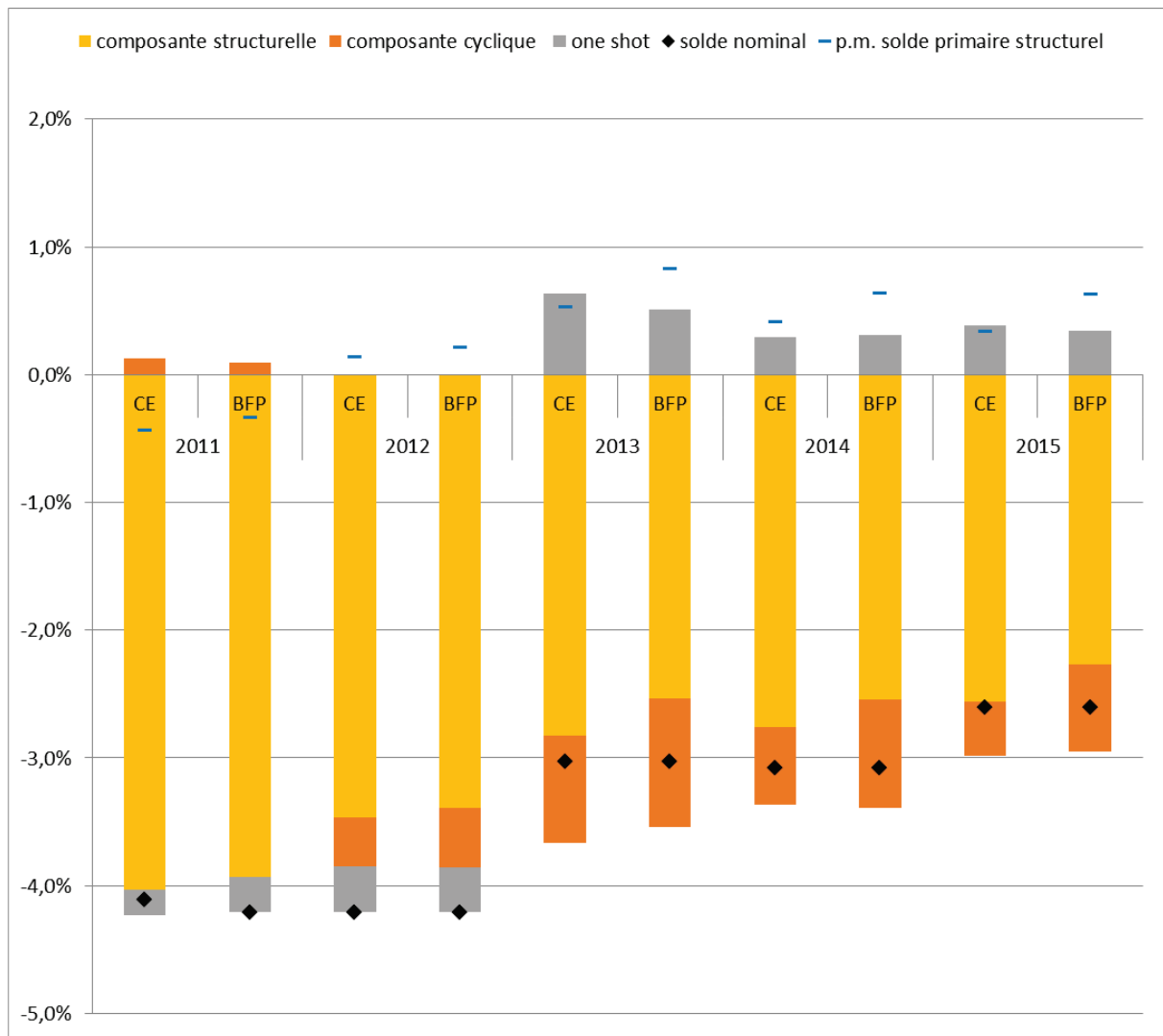
⁹ Cf. rapport du BFP « La prévision par la Commission européenne de l'output gap pour la Belgique est-elle crédible ? » de mars 2014.

Deuxièmement, les classifications des **mesures ponctuelles et temporaires** divergent également. Tant au niveau des dépenses que des recettes, le tableau indique des différences entre l'évaluation de la CE et celle du BFP ¹⁰. En 2015, la différence se situe essentiellement au niveau des recettes, la CE prenant en compte plus de revenus ponctuels et temporaires que le BFP.

Tant le niveau que l'évolution du solde structurel résumant l'impact des deux éléments. Ainsi, il s'avère en 2015 que le solde structurel 2015 selon le BFP (-2,27% du PIB) serait inférieur à celui selon la CE (-2,56% du PIB), voir Graphique 3. Cette différence (0,29% du PIB) est principalement liée au fait que l'estimation de la composante cyclique par la CE est inférieure à celle réalisée par le BFP (0,26% du PIB). Par ailleurs, la différence d'estimation des mesures ponctuelles et temporaires (0,04% du PIB) intervient également. Avec un solde de -2,54% du PIB (BFP) et de -2,76% du PIB (CE) pour 2014, les estimations de l'amélioration structurelle en 2015 divergent également à concurrence de 0,27% du PIB (BFP) et de 0,20% du PIB (CE). Cet écart de 0,07% du PIB est essentiellement dû à une augmentation des mesures ponctuelles et temporaires (avec un impact net positif sur le solde nominal) plus importante selon la CE que selon le BFP.

¹⁰ Les principes de la CE sont décrits dans le *Report on Public Finances in EMU* (CE ; décembre 2015).

Graphique 3
Comparaison graphique des soldes budgétaires en termes structurels selon les approches de la CE et du BFP



Source: Chiffres de la CE issus de AMECO (*Spring Forecast 2016*) et chiffres du BFP issus des Perspectives économiques à moyen terme 2016-2021 (juin 2016).

1.2 Evolution 2010-2015 des recettes et des dépenses des administrations publiques

Cette partie est consacrée à une analyse détaillée de l'évolution des recettes et des dépenses au niveau de l'ensemble des administrations publiques. L'objectif est d'apporter davantage d'éléments explicatifs à l'évolution des soldes budgétaires nominaux et surtout structurels, tant au niveau global que semi-agrégé.

1.2.1 Recettes des administrations publiques

1.2.1.1 Recettes effectives des administrations publiques

Comme lors des Avis précédents de la Section, les tableaux et graphiques ci-dessous prennent en compte, en matière de recettes, les prélèvements fiscaux transférés à l'UE ¹¹ et le produit des cessions d'actifs corporels et incorporels. En effet, les cessions d'actifs sont répertoriées dans les comptes nationaux détaillés en tant que dépenses négatives et non en tant que recettes non fiscales. En outre, les recettes, telles que présentées ici, ne tiennent pas compte des cotisations sociales imputées ¹². Par conséquent, les chiffres présentés ici s'écartent quelque peu des chiffres tels que publiés dans les comptes des administrations publiques selon la définition usuelle de l'Institut des comptes nationaux.

En 2015, les recettes totales perçues par les administrations publiques (APU), selon la définition CSF, ont atteint 49,6% du PIB (cf. Tableau 9), soit un recul de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 2014. Il s'agit du second recul - consécutif - du ratio des recettes depuis le début de la crise financière et économique. Il est ainsi mis fin à une hausse ininterrompue, à concurrence de 3,6 points de pourcentage du PIB, observée depuis 2009 (et de 3% depuis 2010). Le nouveau recul en 2015 résulte pour un peu plus de la moitié de la baisse des recettes fiscales et parafiscales totales ¹³. Celles-ci passent de 45,3% du PIB en 2014 à 45,0% du PIB en 2015, alors que les recettes non fiscales (cessions d'actifs incluses) se tassent un peu plus marginalement (-0,2% du PIB) après un recul plus prononcé de près de 0,4% du PIB en 2014.

¹¹ Depuis l'introduction du SEC2010, ces impôts (indirects) transférés à l'UE ne comprennent plus les recettes transférées de TVA ; celles-ci sont dorénavant réintégrées dans les recettes effectives perçues par les APU (S13).

¹² Ces cotisations « fictives » correspondent en effet à un double comptage en dépenses primaires, qui doit être neutralisé en recettes tout comme en dépenses, afin de rester neutre en termes de soldes budgétaires.

¹³ Pour rappel : il ne s'agit ici que des cotisations sociales effectives.

Tableau 9
Recettes effectives (°) des administrations publiques sur la période 2011-2015
(% du PIB)

Niveaux et évolutions en % du PIB		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Recettes effectives totales (yc. versées à l'UE)	(1)=(2à4)	47,6%	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	2,1%	-1,0%
Recettes fiscales et parafiscales	(2)	42,9%	43,5%	44,6%	45,4%	45,3%	45,0%	-0,2%	1,9%	-0,4%
* Impôts directs	(2a)	15,3%	15,8%	16,1%	16,7%	16,7%	16,6%	-0,1%	1,0%	-0,1%
+ Ménages, non-résid. et ISBL		12,6%	12,9%	13,1%	13,5%	13,4%	13,1%	-0,3%	0,7%	-0,4%
: Revenus Socio-profess. (yc. cot. Spéc.)		11,5%	11,7%	11,8%	12,0%	11,9%	11,7%	-0,2%	0,3%	-0,3%
: Prêcompte mobilier MEN		0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,1%	1,0%	-0,1%	0,4%	-0,1%
: Autres		0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Sociétés		2,6%	2,9%	3,1%	3,2%	3,3%	3,5%	0,2%	0,3%	0,3%
* Impôts indirects (yc. perçus par l'UE)	(2b)	13,1%	13,1%	13,4%	13,3%	13,3%	13,2%	-0,1%	0,3%	-0,1%
+ TVA		6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	6,7%	-0,1%	0,1%	-0,2%
+ Accises & assimilés		2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	0,1%	0,0%	0,1%
+ Préc. Immobil., Enregistr. & hypoth.		2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Autres		2,0%	2,0%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%	0,2%	0,0%
* Cotisations sociales effectives	(2c)	13,8%	14,0%	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	0,0%	0,4%	-0,1%
+ Patronales effectives (yc. groupes-cibles)		8,4%	8,6%	8,8%	8,9%	8,8%	8,8%	0,0%	0,3%	-0,1%
+ Autres		5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	0,0%	0,1%	0,0%
* Impôts en capital	(2d)	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,3%	-0,1%
Non fiscales (hors cotisations fictives)	(3)	4,5%	4,8%	4,9%	5,0%	4,7%	4,4%	-0,2%	0,2%	-0,6%
* Revenus de la propriété		1,0%	1,2%	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,1%	-0,4%
* Ventes de Biens et Services		2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	0,0%	0,1%	0,0%
* Transferts courants et en capital		0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,1%	0,0%	-0,2%
Cessions d'actifs corporels et incorporels	(4)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
pm - Recettes publiques Comptes synopt.	(5)	49,3%	50,3%	51,6%	52,6%	52,0%	51,4%	-0,6%	2,3%	-1,2%
Correct. Périmètre = Cot. Fict. + UE + Cess. Actifs	(5-1)	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	-0,2%	0,1%	-0,2%

Source : Calculs CSF sur base de l'ICN et de la BNB.

(°) Avant correction pour les subventions salariales et les crédits d'impôts remboursables.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

Sur la période 2014-2015, le recul cumulé des recettes publiques totales s'est élevé à 1,0% du PIB. Un peu moins de la moitié de cette baisse se situe au niveau des recettes fiscales et parafiscales (prélèvements obligatoires) et le reste, soit pas moins de 0,6% du PIB, au niveau des recettes non fiscales.

La diminution des recettes non fiscales résulte d'un recul très significatif (-0,4% du PIB, répartis sur les deux ans) des revenus de la propriété perçus par les Administrations publiques (APU) - dividendes principalement – ainsi que d'une baisse des transferts courants et en capital perçus en provenance des autres secteurs (-0,2% de PIB). Depuis 2007, les cessions d'actifs continuent de fluctuer autour de 0,1% du PIB.

La réduction des recettes fiscales en 2015 (-0,3% de PIB) est répartie de manière pratiquement égale entre les impôts directs (-0,1%), les impôts indirects (-0,1% du PIB) et les impôts en capital (-0,1%). Au niveau des impôts directs, on relève en particulier une baisse (-0,3% du PIB) des impôts directs sur les ménages (résidents et non-résidents). Les impôts socio-professionnels (IPP) ont reculé de 0,2% du PIB tandis que le précompte mobilier des ménages a diminué de 0,1% ¹⁴. Cette baisse est cependant largement compensé (+0,2% de PIB) par une nette progression des recettes effectives de l'ISOC.

En impôts indirects, la baisse limitée se situe au niveau de la TVA (-0,1% du PIB), alors que les autres impôts indirects sont restés stables voire ont légèrement progressé (+0,1% du PIB pour les accises et impôts assimilés).

Le ratio des cotisations sociales effectives, dont les cotisations patronales, est resté stable en 2015.

1.2.1.2 Recettes corrigées pour les one-shots et prélèvements obligatoires structurels

Afin d'approfondir l'analyse, les recettes publiques sont corrigées dans le tableau ci-dessous pour les opérations non récurrentes. Les recettes sont également corrigées pour l'incidence de certaines réductions de recettes fiscales ou de cotisations sociales, reclassées selon la comptabilité nationale en dépenses de subventions salariales, ainsi que pour l'incidence de certaines dépenses fiscales (crédits d'impôts remboursables) classifiées en SEC 2010 en tant que dépenses primaires finales ¹⁵ et non en tant que réductions de recettes.

¹⁴ Ceci constitue une inversion par rapport à la tendance à la hausse, constatée jusqu'en 2014, au niveau des recettes du précompte mobilier (+0,4% du PIB entre 2011 et 2014). Ceci à son tour s'explique principalement par un changement législatif en matière de boni de liquidation, impliquant un relèvement de 10% à 25% du précompte mobilier en octobre 2014. Ceci a poussé transitoirement les recettes 2014 à la hausse.

¹⁵ Soit de prestations sociales, soit de transferts courants aux ménages, soit de transferts en capitaux (aides à l'investissement).

Tableau 10
Recettes corrigées pour les opérations one-shots et pour certaines dépenses fiscales

Niveaux et évolutions en % du PIB		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Recettes effectives totales (yc. versées à l'UE)	(1)	47,6%	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	2,1%	-1,0%
Incid. one shot (*), yc. Cess. d'actifs, dont:	(2)	0,1%	0,0%	0,3%	0,6%	0,5%	0,4%	-0,1%	0,6%	-0,2%
Opérations one-shot	(4b)	-0,1%	-0,1%	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	-0,2%	0,6%	-0,2%
* Fiscales et para-fiscales, dont:	(2a)	0,0%	-0,1%	0,2%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%	0,5%	-0,2%
+ Courantes, sur les ménages		0,00%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,2%	0,2%	-0,2%
+ Sur les sociétés		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
+ Indirectes		0,0%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
+ En capital		0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%	0,2%	-0,1%
* Non-fiscales (yc. cess. d'actifs)	(2b)	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Recettes hors one-shots & Cessions d'acifs	(3)=1-2	47,5%	48,4%	49,3%	49,9%	49,5%	49,1%	-0,4%	1,5%	-0,8%
* Fiscales et para-fiscales (yc. en capital)	(3a)	43,0%	43,6%	44,5%	45,0%	44,8%	44,7%	-0,1%	1,4%	-0,3%
* Non-fiscales (courantes et capital)	(3b)	4,5%	4,8%	4,9%	4,9%	4,7%	4,4%	-0,2%	0,1%	-0,5%
Réductions de recettes (à déduire)	(4)	1,4%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	1,4%	-0,1%	0,0%	-0,2%
Subventions salariales (partim)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Crédits d'impôts remboursables (CIR)	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%
Prélèv. Obligat. Struct. hors Subv. salar. & CIR	(5)=(3a-4)	41,5%	42,1%	42,8%	43,4%	43,4%	43,4%	-0,1%	1,4%	-0,1%

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

Les facteurs non récurrents, hors cessions d'actifs corporels ou incorporels, proviennent de la BNB¹⁶, tandis que les cessions d'actifs prises en compte sont directement issues des comptes nationaux détaillés de l'ICN. Les facteurs non-récurrents ici pris en compte comprennent donc des cessions d'actifs (corporels ou incorporels) et d'autres opérations one-shots plus classiques en matière de recettes fiscales courantes et en capital (comme les produits de régularisations fiscales, etc.).

En 2015, le total de ces incidences one-shots en recettes publiques ont représenté 0,4% du PIB. Il s'agit de 0,1 point de pourcentage du PIB de moins que le niveau relativement élevé de 2014 (0,5% du PIB), lui-même en léger recul par rapport au pic de 0,6% du PIB atteint en 2013. Cette légère baisse en 2015 réside intégralement dans la diminution des one-shots en recettes fiscales sur les ménages (-0,2% du PIB), alors qu'à l'inverse, on relève une progression des recettes non-récurrentes à l'ISOC à concurrence d'environ 0,1% du PIB environ. Cette augmentation est toutefois compensée par une légère baisse des recettes en capital.

¹⁶ Les facteurs non récurrents comptabilisés ici ne correspondent donc pas exactement à ceux utilisés dans les autres parties de cet Avis consacrées aux soldes budgétaires structurels. Ces derniers sont basés sur les données de la Commission européenne ou du BFP car ils s'inscrivent dans un cadre d'évaluation budgétaire. La démarche d'analyse qui caractérise cette partie, nécessite de pouvoir disposer de données plus détaillées et disponibles en plus longue période (les données de la Commission européenne sur les one-shots ne sont disponibles qu'à partir de 2010).

L'évolution des recettes publiques, corrigées pour les one-shots et les cessions d'actifs (ligne (3) du Tableau 10), n'est pas sensiblement différente en 2015 de celle des recettes sans ces corrections (cf. Tableau 9, ligne (1)). La baisse globale du ratio structurel est de l'ordre de 0,4 point de pourcentage du PIB, dont un recul de 0,1 point de pourcentage en recettes fiscales et parafiscales et d'un peu plus de 0,2 point de pourcentage en recettes non-fiscales.

Comme déjà indiqué précédemment, cette baisse structurelle pour la seconde année consécutive, marque une rupture par rapport aux évolutions enregistrées au cours des années antérieures (2010 à 2013). Les évolutions en 2010-2013 ont été caractérisées en particulier par une hausse de 2,0 points de pourcentage du PIB du ratio hors one-shots des seules recettes fiscales et parafiscales. Seule une composante très minoritaire de cette hausse (0,3 point de pourcentage environ) a pu être attribuée à des effets de structures en recettes (voir *infra*).

Enfin, il s'agit de tenir compte en recettes de mécanismes qui neutralisent une partie des prélèvements sur le facteur travail. Ces mécanismes réduisent donc le coût des charges sur le travail mais ils sont néanmoins comptabilisés dans les comptes nationaux synoptiques en dépenses et non en réductions de recettes ou dépenses fiscales. Ceci concerne en particulier les 3 dernières corrections reprises à l'annexe 7.2, à savoir les réductions de cotisations patronales pour les groupes-cibles, les remboursements de précompte professionnel pour réduire notamment le coût du travail en équipe, du travail de nuit de la recherche-développement universitaire, etc., et enfin certains crédits d'impôts remboursables dorénavant comptabilisés comme dépenses budgétaires primaires et non plus comme dépenses fiscales (réductions de recettes). Par conséquent, ces éléments sont ici considérés comme une réduction de recettes et non comme une dépense (cf. Tableau 10, ligne 4).

Le ratio des recettes net de ces différentes corrections ¹⁷ (ligne 5 du Tableau 10 et ligne 1 du Tableau 11) est destiné à évaluer les efforts d'assainissement et les orientations de politique fiscale d'une manière qui permet d'appréhender le mieux possible les réalités budgétaires, économiques et fiscales ¹⁸.

Au Tableau 11, ce ratio est davantage subdivisé selon les bases imposables (prélèvements sur le facteur travail et sur les autres facteurs de production).

¹⁷ Notons que ces corrections sont en ligne avec la pratique des précédents Avis de la Section.

¹⁸ Notons d'ailleurs que les réductions de précompte professionnel figurent en tant qu'incidence complémentaire de politique fiscale dans les documents budgétaires.

Après une stabilisation en 2014, le ratio structurel des recettes fiscales et parafiscales corrigé aurait reculé très marginalement en 2015, à concurrence de moins de 0,1% du PIB. Par conséquent, il a été mis fin à la tendance haussière observée entre 2010 et 2013 (+1,7 point de pourcentage du PIB).

L'évolution du ratio structurel des recettes fiscales et parafiscales peut éventuellement être la conséquence tant de décisions discrétionnaires en matière de politique fiscale (modifications législatives relatives au taux d'imposition et/ou aux dépenses fiscales, etc.) que d'effets plus structurels résultant de modifications dans la composition et la pondération des différentes bases imposables dans le PIB et de leur impact sur les recettes fiscales et parafiscales à législation inchangée. Ces effets sont ici appelés « effets de structure » ou « effets de composition » au niveau des recettes et sont, en principe, de nature non discrétionnaire. Notons toutefois qu'occasionnellement, par exemple en 2015, ces effets de structure au niveau des recettes peuvent résulter indirectement de décisions prises dans d'autres domaines de politique des pouvoirs publics, dont en particulier la politique salariale.

Tableau 11
Prélèvements obligatoires structurels sur les principaux facteurs de production

Niveaux et évolutions en % du PIB		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Prélèv. Obligat. Struct. hors Subv. salar. & CIR	(1)	41,5%	42,1%	42,8%	43,4%	43,4%	43,4%	-0,1%	1,4%	-0,1%
+ Sur le facteur travail (IPP + Cotisations)	(2)	24,0%	24,2%	24,4%	24,8%	24,7%	24,6%	-0,1%	0,6%	-0,1%
* Fiscaux (IPP et Cotisat. spéciale)	(2a)	11,3%	11,3%	11,3%	11,6%	11,7%	11,5%	-0,1%	0,3%	-0,1%
* Autres (dont Cotisat.) hors Subv. salar.	(2b)	12,7%	12,8%	13,0%	13,2%	13,0%	13,1%	0,1%	0,4%	-0,1%
: Secteur des APU		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	0,1%	0,1%	0,1%
: Autres - Secteur march. et hors APU		11,2%	11,3%	11,5%	11,6%	11,4%	11,3%	0,0%	0,2%	-0,2%
+ Sur les autres facteurs de production	(3)	17,6%	17,9%	18,5%	18,6%	18,7%	18,7%	0,0%	0,7%	0,1%
* Sur les reven. propriété, les SQS, et en Capit.	(3a)	6,2%	6,5%	6,9%	7,1%	7,3%	7,4%	0,1%	0,6%	0,3%
: Sur les sociétés (SQS)		2,5%	2,8%	3,0%	3,1%	3,3%	3,3%	0,0%	0,3%	0,2%
: Autres (préc. mobil. et impôts en capit.)		3,6%	3,7%	3,9%	4,1%	4,0%	4,1%	0,1%	0,3%	0,1%
* Autres, indirects et directs	(3b)	11,4%	11,4%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	-0,1%	0,1%	-0,2%
: TVA et Accises		9,1%	8,9%	9,0%	9,0%	8,9%	8,9%	-0,1%	0,1%	-0,1%
: Autres (dont versés à l'UE)		2,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	0,0%	0,1%	-0,1%

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

Après une hausse de 0,8% du PIB durant la période 2010-2013¹⁹, les prélèvements sur le facteur travail, nets d'incidences one-shots de subventions salariales et de crédits d'impôts remboursables, ont reculé pour la seconde année consécutive de 0,1% du PIB à 24,6% du PIB. La progression enregistrée durant la période 2010-2013 résulte pour près des deux tiers d'effets de structures non-discrétionnaires haussiers liés pour l'essentiel à une nette progression de la part salariale et plus largement de celle des revenus socio-professionnels imposables dans le PIB.

La diminution observée en 2015 des *recettes de l'impôt sur les revenus socio-professionnels* (IPP dont les centimes additionnels et la cotisation spéciale de sécurité sociale), ligne (2a) du Tableau 11, est partiellement due à un nouveau recul de la base imposable macroéconomique (-0,5% du PIB en 2015). Cette baisse se situe principalement au niveau des rémunérations imposables des travailleurs²⁰ et résulte, malgré la nette augmentation de l'emploi des salariés (+0,8%), du saut d'index de 2015 ainsi que du quasi-blocage des augmentations salariales hors index.

Cette incidence est renforcée par les premiers effets du tax shift, qui a eu en 2015 un impact baissier estimé à 0,1% du PIB sur les recettes du précompte professionnel. Cette évolution est toutefois à son tour compensée par un léger recul en 2015 des recettes non récurrentes perçues en 2014, avec un impact correspondant positif limité sur l'évolution structurel en 2014-2015 (cf. ligne (2a) du Tableau 10 pour plus de détails).

De manière générale, l'évolution des recettes des impôts socio-professionnels au cours des dernières années (en SEC 2010) est également attribuable au profil d'évolution des crédits d'impôt remboursables. Ces derniers ont nettement diminué en 2014 (cf. ligne (4b) du Tableau 10) et sont ensuite restés stables en 2015. Le taux d'imposition implicite pour les revenus socio-professionnels, à l'exclusion de ces crédits d'impôt et de l'incidence des opérations one-shots, est resté stable en 2015 après une hausse de 0,3% tant en 2013 qu'en 2014.

¹⁹ Cette hausse se répartissant grosso modo moitié-moitié entre la progression des recettes fiscales (au sens large, cotisation spéciale de sécurité sociale incluse) et celle des recettes parafiscales (cotisations sociales effectives totales nettes de certaines subventions salariales).

²⁰ La part des rémunérations imposables a chuté de 0,3% du PIB, celle des revenus professionnels des non-salariés a diminué de façon marginale et celle des revenus de remplacement imposables a baissé de 0,1% du PIB.

Au niveau des *cotisations sociales totales* (cf. ligne (2b) du Tableau 11), l'impact des effets de structure sur l'évolution des recettes publiques est resté considérablement négatif en 2015, à concurrence de 0,1% du PIB. Ceci s'explique principalement par la baisse de la part salariale (hors cotisations imputées et cotisations patronales). Cependant, cela a été presque intégralement neutralisé par le glissement à concurrence de 0,1% du PIB, au niveau du financement d'une partie des allocations familiales publiques, des cotisations fictives ou imputées vers les cotisations effectives.

Les prélèvements structurels sur les autres facteurs de production (capital et propriété, consommation, importation et production), ligne (3) du Tableau 11, sont restés stables à 18,7% du PIB en 2015, après une légère progression de 0,1% du PIB à chaque fois durant les deux années précédentes. On enregistre en effet en 2015 une quasi stabilité du rendement hors one-shots au niveau de l'impôt des sociétés (3,3% du PIB), alors qu'une très légère progression (moins de 0,1% du PIB) du rendement du précompte mobilier des ménages hors « one-shots » (boni de liquidation) est observée. Les autres impôts courants (dont les impôts indirects) sur les revenus de la propriété (sur les transactions immobilières et mobilières ainsi que des impôts en capital, etc.) ont stagné. Par ailleurs, un léger tassement (-0,1% de PIB) a été enregistré au niveau des autres impôts indirects (sur la consommation, l'importation, les produits) et directs (autres que sur les revenus), en particulier au niveau de la TVA.

Les *recettes de l'ISOC* (ligne (3a) du Tableau 11) ont été soutenu en 2015 par une hausse sensible de la base imposable de cet impôt ainsi que par des influences ponctuelles favorables. Le caractère anticyclique de cet impôt a logiquement donné lieu à une légère diminution du taux d'imposition implicite correspondant. Les autres impôts sont restés stables.

Au niveau des *impôts indirects* (ligne (3b) du Tableau 11), la baisse des recettes TVA s'inscrit dans le contexte d'une base imposable macroéconomique²¹ qui diminue, pour la seconde année consécutive, en pourcentage du PIB (-0,4% du PIB en 2015, après un recul limité de 0,2% du PIB en 2014). Cet effet de structure défavorable a toutefois été renforcé en 2015 par une nouvelle diminution du taux d'imposition implicite de la TVA (-0,1%), en raison d'une accélération des remboursements de la TVA brute durant la première partie de l'année ²².

Dans l'ensemble, les effets dits « de composition » ou de structure, qui désignent l'impact non-discrétionnaire sur les recettes fiscales et parafiscales des changements de pondérations au sein du PIB de ces différentes bases imposables, ont eu un impact négatif en 2015 sur les recettes fiscales et parafiscales. Cet impact a toutefois été légèrement moins marqué qu'en 2014 (-0,2% du PIB environ comparativement à -0,3% du PIB en 2014). La baisse un peu moins prononcée (qu'en 2014) de la part salariale aurait pesé sur le rendement des impôts sur les revenus professionnels et sur les cotisations salariales, tandis qu'à l'inverse, le retournement nettement plus marqué à la hausse de la profitabilité nette et de la base imposable des entreprises a soutenu le rendement endogène de l'impôt des sociétés.

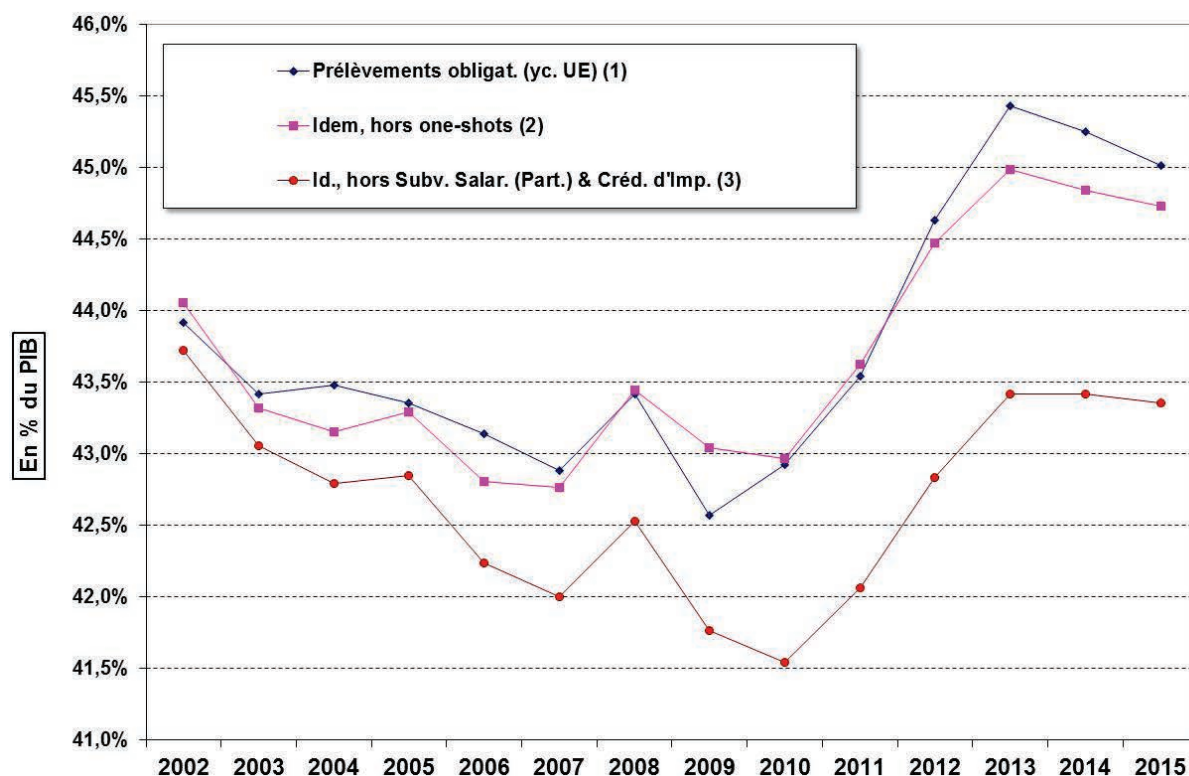
1.2.1.3 Une perspective de plus long terme

Les différents indicateurs de prélèvements fiscaux et parafiscaux ne présentent pas toujours à court terme des évolutions similaires ou comparables. Même à moyen ou plus long terme, un certain parallélisme apparent à première vue peut masquer des écarts cumulatifs croissants et importants.

²¹ La base imposable macroéconomique de la TVA est la somme des dépenses de consommation finale des particuliers, de la consommation intermédiaire des pouvoirs publics (achats de biens et de services), des investissements en bâtiments résidentiels des ménages et des investissements publics (hors cessions d'immobilisations existantes).

²² Cette dernière serait attribuable à un net bond des dépenses d'investissements productifs (non imposables) des entreprises durant le premier quadrimestre de 2015, ainsi que, parallèlement, à une forte hausse du réapprovisionnement des stocks au cours des huit premiers mois de cette même année.

Graphique 4
Recettes fiscales et parafiscales (*) avant et après corrections (% du PIB)



Source : ICN, compte des administrations publiques, BNB, calculs propres.

(*) Pour permettre une comparabilité des données dans le temps, les recettes ont été corrigées pour tenir compte de l'impact de changements de périmètre des APU, tels que l'extension de la couverture sociale des indépendants aux petits risques ou la reprise des pensions des agents de la SNCB.

Ainsi, comme il ressort du graphique ci-avant, le ratio des prélèvements obligatoires s'est à nouveau inscrit sur une trajectoire nettement ascendante à partir de 2009, après une période d'érosion significative de 8 ans ²³, et ce que l'on tient compte ou pas des réductions des recettes fiscales ou des cotisations sociales comptabilisées en SEC en dépenses.

Globalement depuis 2010, la progression du ratio des recettes fiscales et parafiscales structurelles ²⁴ s'élèverait à 1,8 point de pourcentage du PIB (rubrique 1 du Tableau 11).

²³ Entre 2002 et 2010, sur une base corrigée pour les one-shots, les recettes fiscales et parafiscales enregistrent un recul cumulé de 2,3% et 1,3% du PIB respectivement selon que l'on corrige ou non ces recettes pour les crédits d'impôts remboursables et les subventions salariales prémentionnées.

²⁴ Nettes de subventions salariales diverses et de crédits d'impôts remboursables.

On peut néanmoins estimer que l'impact de changements dans la structure de la croissance des revenus et des dépenses imposables (effets dits « de composition »), a contribué à la hausse du ratio des prélèvements obligatoires. Ce fut le cas en particulier pour les prélèvements sur le travail, durant la période 2011-2013, alors qu'un revirement conséquent (-0,4% du PIB) a été observé au cours de la période 2014-2015. La hausse significative des cotisations sociales depuis 2010-2011 (+0,3% du PIB) se localise intégralement au niveau des cotisations patronales effectives dans le secteur des administrations publiques (+0,3% du PIB). Cette hausse s'explique en majeure partie par la réforme des pensions des fonctionnaires des Pouvoirs locaux, ce qui a conduit à une augmentation des cotisations versées par les Pouvoirs locaux à l'ONSS-APL (une progression de plus de 0,2% du PIB entre 2011 et 2015).

Le graphique fait également apparaître que des corrections apportées aux recettes pour tenir compte des dépenses fiscales et subventions salariales, ont surtout eu un impact sur les analyses de moyen et long terme. Il s'avère que le montant des subventions salariales totales ²⁵ est resté remarquablement stable en pourcentage du PIB depuis 2010-2011 (autour de 1,2% du PIB) et en particulier en 2014-2015. Seuls les crédits d'impôts remboursables ont enregistré un tassement de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2014 (principalement en matière d'aides fiscales aux économies d'énergie), et ce après le recul limité de 0,1% du PIB enregistré en 2013.

1.2.2 Dépenses publiques primaires

1.2.2.1 Evolutions récentes (2014-2015)

Tout comme pour les recettes publiques (principalement non fiscales), l'estimation du niveau des dépenses publiques (primaires) a été sensiblement affectée, par rapport à l'Avis d'évaluation précédent (juillet 2015), par les modifications méthodologiques et statistiques complémentaires introduites par l'ICN en octobre 2015 dans le cadre du passage complet au nouveau système comptable SEC 2010. Ce passage a déjà été initié en septembre 2014 ²⁶. Ces modifications concernent principalement l'estimation d'une part de la consommation intermédiaire de biens et services (et, simultanément, sur le versant recettes non fiscales celle des recettes de ventes de biens et services), et d'autre part celle des subventions (principalement salariales).

²⁵ Hors subventions salariales à charge de la Sécurité sociale (et depuis 2015 pour partie des C&R), qui restent ici comptabilisées en dépenses primaires.

²⁶ Voir à ce propos notamment l'Annexe 6.1 (et en particulier 6.1.5 pour une comparaison numérique), de l'Avis de novembre 2014 de la Section, intitulé « Evolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport aux objectifs ».

La politique budgétaire restrictive renforcée s'est traduite, selon les données encore provisoires de l'ICN pour l'année 2015, par une baisse de 0,8% du PIB du ratio non-corrigé des dépenses primaires, ce qui a accentué le recul enregistré en 2014 (-0,2% du PIB). Ces évolutions sont cependant influencées par des opérations one-shots en dépenses et par les incidences du cycle économique sur le ratio apparent des dépenses. Ceci a eu une incidence sur le ratio, tant via l'effet-dénominateur (les fluctuations du PIB effectif autour de sa trajectoire potentielle estimée) que l'effet-numérateur, via les dépenses cycliques de chômage. L'impact de ces facteurs est illustré au Tableau 12.

Tableau 12
Dépenses primaires des administrations publiques, impact du cycle
et des opérations one-shots

En % du PIB (Eff. ou Pot.)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-15
Dép. Prim. Effectives (DPR) en % PIB Effectif	47,3%	48,4%	49,7%	49,8%	49,6%	48,7%	-0,8%	1,4%	-1,0%
Corrections cycliques et One-Shots	0,0%	-0,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%	-0,5%	0,2%	-0,6%	0,3%
* Cycliques - Données AMECO (mai 2016)	-0,1%	0,1%	-0,4%	-0,8%	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,9%	0,4%
* One-shots en Dép. prim. (déf. BNB - mai 2016)	0,1%	-0,3%	-0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,3%	-0,1%
DPR Structurelles en % PIB Pot.	47,2%	48,2%	48,9%	49,0%	48,9%	48,3%	-0,6%	0,8%	-0,7%
Idem, évolutions annuelles	0,7%	0,9%	0,7%	0,1%	-0,1%	-0,6%			

Source : Calculs propres sur base des données de l'ICN, de la BNB et de la base de données statistiques AMECO de la Commission européenne (mai 2016).

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

En 2015 et par rapport à 2014, les opérations one-shots²⁷ au niveau des dépenses ont contribué défavorablement, à concurrence de +0,1% du PIB, à l'évolution du ratio des dépenses primaires, tandis que l'évolution conjoncturelle (une réduction de l'output-gap négatif à concurrence de 0,3%) a eu une incidence légèrement favorable (de près de 0,2% du PIB).

²⁷ Hors les cessions d'actifs corporels et incorporels déjà prises en compte au niveau des recettes selon le passage de l'optique SEC 2010 à l'optique CSF.

Le ratio structurel au PIB nominal potentiel des dépenses primaires, cycliquement corrigées et hors one-shots selon la méthodologie européenne, s'est donc réduit sur cette base de 0,6% du PIB en 2015, alors qu'une réduction limitée de 0,1% du PIB a déjà été observée en 2014. Cette réduction cumulée de 0,7% du PIB en deux ans fait ainsi suite à une progression cumulée de 0,8% du PIB au cours des deux années précédentes (2012 et 2013), et même de +2,4% du PIB depuis la crise de 2009. Cette hausse est pour partie attribuable à un effet-dénominateur résultant du ralentissement de la croissance effective et potentielle depuis 2006-2007 par rapport à la croissance enregistrée durant les années d'avant-crise²⁸. Elle est également due à une accélération de l'accroissement du nombre de bénéficiaires des prestations sociales en contexte de vieillissement démographique plus marqué.

Cependant, le ratio structurel des dépenses primaires, mesuré selon la procédure européenne standardisée, reste un indicateur imparfait de l'évolution structurelle sous-jacente des dépenses primaires. L'indicateur ne reflète en effet que de manière incomplète l'impact de l'orientation délibérée et les modifications de la politique budgétaire. En effet, le ratio prend également en considération un certain nombre d'autres facteurs non discrétionnaires (et aussi non cycliques) qui influencent aussi l'évolution du ratio des dépenses primaires. Parmi ces facteurs, on citera principalement l'impact potentiel sur le ratio nominal des dépenses des modifications de prix relatifs²⁹, le cycle particulier d'investissements des Pouvoirs locaux et enfin l'impact budgétaire des évolutions socio-démographiques endogènes (à politique inchangée). La prise en compte de ces facteurs, lorsque possible, est utile pour une évaluation plus en profondeur des résultats et des impulsions budgétaires.

²⁸ Selon les données de la Commission européenne, la croissance potentielle belge aurait ainsi diminué de 1,8% en 2006-2007 à 0,8% seulement en 2013-2014.

²⁹ Les prix relatifs reflètent une différence d'évolution entre les prix implicites des dépenses primaires (numérateur du ratio) et le déflateur du PIB (dénominateur du ratio). Les prix implicites des dépenses primaires sont principalement déterminés par les mécanismes d'indexation des rémunérations publiques et des prestations sociales, alors que le déflateur du PIB est majoritairement influencé par les variations de termes de l'échange externes.

1.2.2.2 *Une étape intermédiaire : les dépenses primaires en définition CSF*

Sur base de la méthodologie du SEC 2010 d'Eurostat, un certain nombre de conventions comptables adoptées conduisent à une présentation du ratio des dépenses primaires qui ne correspond pas nécessairement à la réalité budgétaire. Ces facteurs ont déjà été largement mentionnés dans des Avis précédents et sont repris pour mémoire à l'annexe 7.2. Dans le Tableau 13, différentes corrections ont dès lors été apportées aux données nominales pour davantage se rapprocher de la réalité budgétaire. Ces corrections n'ont aucun impact sur le solde primaire et sur les soldes de financement ; en effet, elles opèrent symétriquement tant en recettes qu'en dépenses.

Tableau 13
Dépenses primaires nominales en définition CSF

En % du PIB effectif nominal		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-2015
Dépenses primaires (DPR) SEC2010 non-corrigées	(1)	49,7%	50,8%	52,2%	52,2%	51,9%	51,1%	-0,8%	1,4%	-1,2%
- Correct. Périm., Cotis. fict., Transf. UE & Cess. d'actifs	(2)	-1,8%	-1,9%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-1,8%	0,2%	-0,1%	0,2%
Dépenses primaires Définit. CSF (hors One-Shots)	(3)=(1+2)	47,9%	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	-0,6%	1,3%	-1,0%
<u>- Autres corrections à déduire</u>	(4)	<u>1,4%</u>	<u>1,56%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,4%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>
* Subvent. Salar. (Groupes-cibles & Réduct. Préc.Prof.)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
* Crédits d'impôts remboursables	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%
Dépenses primaires hors autres correct.	(5)=(3-4)	46,5%	47,4%	48,6%	48,6%	48,5%	47,9%	-0,6%	1,3%	-0,8%
<u>Rémunérations (hors Cotisat. fict.)</u>	(5a)	<u>10,1%</u>	<u>10,0%</u>	<u>10,2%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>
Salaires bruts		8,5%	8,4%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%	-0,1%	0,1%	-0,2%
Cotisations sociales à charge des employeurs		1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,1%	0,1%	0,1%
<u>Achats de biens et services</u>	(5b)	<u>4,2%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,2%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>
<u>Subvent. part. (hors Groupes-cibles & Réduct. PP)</u>	(5c)	<u>2,3%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,1%</u>
dont: Autres Subvent. Salariales		0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
dont: Subvent. Non-salariales		1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%
<u>Prestations sociales (non-corr. Cycle)</u>	(5d)	<u>23,8%</u>	<u>24,1%</u>	<u>24,7%</u>	<u>25,2%</u>	<u>25,2%</u>	<u>25,3%</u>	<u>0,1%</u>	<u>1,2%</u>	<u>0,1%</u>
Prestations sociales en nature, dont:		7,6%	7,8%	7,9%	7,9%	8,0%	8,0%	0,0%	0,2%	0,1%
Soins de santé		6,6%	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,0%	0,2%	0,1%
Prestations sociales en espèces		16,2%	16,3%	16,8%	17,3%	17,2%	17,3%	0,0%	1,0%	0,0%
Pensions totales		9,4%	9,6%	10,0%	10,3%	10,3%	10,4%	0,1%	0,7%	0,1%
Chômage, prépensions, interrupt. carr., etc.		2,6%	2,4%	2,4%	2,5%	2,3%	2,1%	-0,2%	0,1%	-0,4%
Allocations familiales		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Indemnité INAMI, malad.profess., accid.trav.		1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Autres prestations, hors Créd. d'impôts		1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	0,1%	0,0%	0,1%
<u>Autres dépenses primaires finales courantes</u>	(5e)	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,1%</u>
Financement UE		1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Autres, corr. Crédits d'impôts		1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%
<u>Dépenses en capital (Corr.Cess.d'actifs & Créd.d'Imp.)</u>	(5f)	<u>3,8%</u>	<u>4,4%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,1%</u>	<u>3,6%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,6%</u>
Formation brute de capital fixe (corr. Cess. actifs corp.)		2,5%	2,7%	2,7%	2,5%	2,5%	2,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
Autres dépenses en capital, corr. Crédits d'impôts		1,3%	1,7%	2,1%	1,7%	1,7%	1,2%	-0,4%	0,0%	-0,5%

Sources : Calculs propres sur base de l'ICNet de la BNB.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

1.2.2.3 Corrections complémentaires en dépenses primaires : effets prix relatifs et cycle des investissements des Pouvoirs locaux

Comme déjà mentionné, d'autres facteurs non-discrétionnaires et non-cycliques, qui ne sont pas de nature purement comptable, peuvent également influencer l'évolution des ratios structurels des dépenses primaires. Parmi ces facteurs, plutôt spécifiques au système budgétaire et institutionnel belge, on retiendra les éléments suivants dans le cadre de cet Avis :

- a) les effets prix relatifs liés aux spécificités et à l'évolution des mécanismes d'indexation sur les prix d'une partie prépondérante des dépenses publiques primaires ³⁰, comparativement à l'évolution du déflateur du PIB ;
- b) le cycle électoral des dépenses d'investissement des Pouvoirs locaux.

La manière dont ces éléments influencent de manière générale le ratio des dépenses est expliquée dans l'annexe 6.1 de l'Avis de juillet 2015, tandis que leur impact budgétaire estimé est indiqué dans le Tableau 14.

Encadré 1 : Saut d'index et prix relatifs en 2015

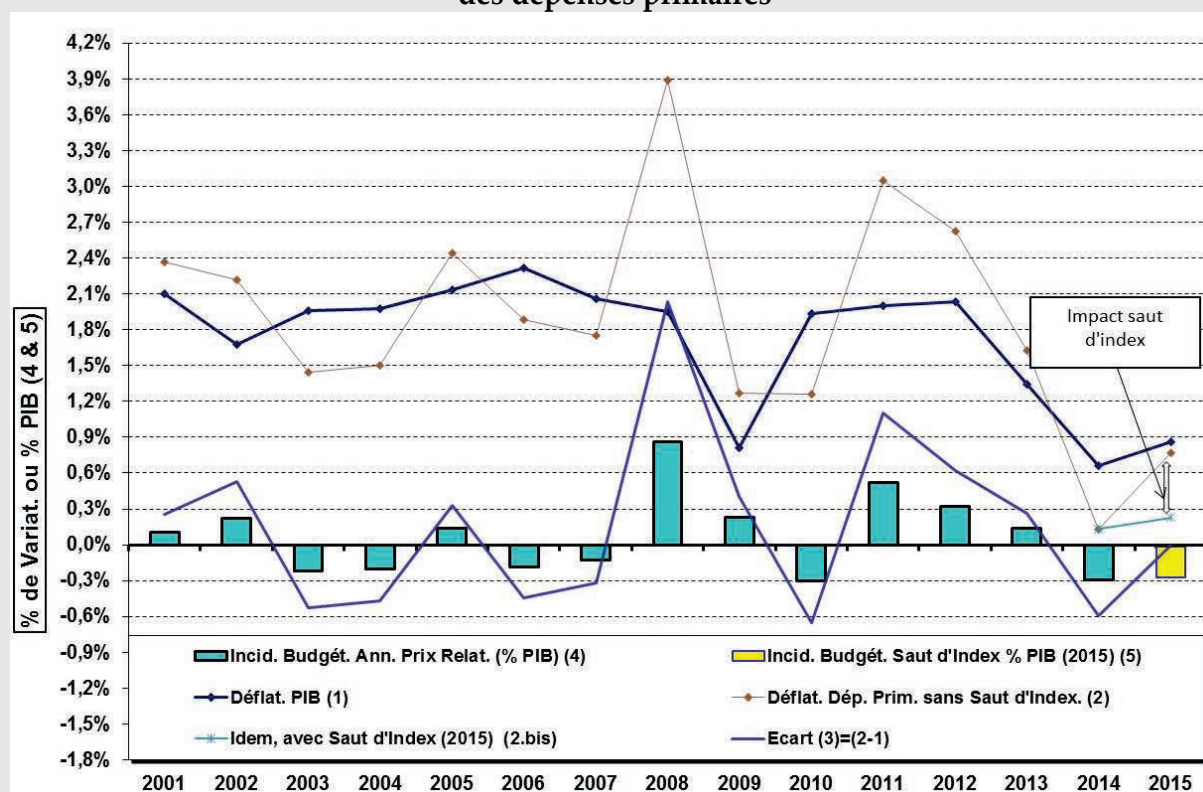
L'année 2015 est une année spécifique qui nécessite un traitement particulier de la question des prix relatifs et de leur impact sur le ratio des dépenses primaires. Il en est ainsi en raison du saut d'index discrétionnaire intervenu en milieu d'année en matière de rémunérations publiques et de prestations sociales en espèces. Il faut rappeler que la méthodologie habituellement retenue consiste, pour ces deux composantes importantes des dépenses publiques, à utiliser comme déflateur de ces dépenses leur coefficient moyen effectif respectif d'indexation de l'année. Ceci permet en temps normal de mesurer la croissance réelle (en volume) effective de ces dépenses. En 2015, ces coefficients d'indexation ont été nuls, mais ceci résulte non pas d'une évolution endogène normale mais bien de la mise en application d'un saut ou gel d'indexation de 2%, intervenu environ en milieu d'année. En l'absence de saut d'index, le coefficient d'indexation aurait normalement augmenté de 1,0% pour ce qui est des prestations sociales en espèces (indexées) et de 0,83% pour les rémunérations publiques. De ce fait, la croissance nominale (et de facto aussi réelle) des dépenses de rémunérations publiques et des prestations sociales en espèces a été d'environ 1% inférieure en moyenne annuelle à ce qu'elle aurait été en l'absence de ce saut d'indexation. Cet effet devrait par ailleurs être pratiquement doublé en 2016 en jouant cette fois-ci en année pleine.

³⁰ Principalement les rémunérations publiques et les prestations sociales (en espèces, voire aussi en nature).

Cet écart ne peut par conséquent pas être attribué à un pur effet « prix relatif » non-discretionnaire, mais bien à une impulsion discretionnaire restrictive des dépenses primaires (un effort discretionnaire en volume ou à prix constants).

Le Graphique 5 qui suit présente l'évolution respective des taux de variations des déflateurs implicites des dépenses primaires et du PIB, des taux de variations des prix relatifs (ratio des deux déflateurs en question), des incidences budgétaires annuelles de l'effet prix relatif sur le ratio nominal ainsi que, pour l'année 2015 en particulier, l'impact budgétaire restrictif lié au saut d'index.

Graphique 5
Déflateurs, prix relatifs et incidences budgétaires annuelles sur le ratio des dépenses primaires



Ainsi plus globalement, en 2015, la hausse moyenne pondérée du prix implicite des dépenses primaires, hors saut d'index, aura été de l'ordre de 0,8% (ligne 2 du Graphique), soit un chiffre marginalement inférieur à la hausse du déflateur du PIB (+0,9%, ligne 1). Après ou avec saut d'index (ligne 2.bis), cette hausse a été d'à peine 0,3% (proche du taux de variation observé en 2014). L'impact global du saut d'index de 2015 sur le niveau des prix de la dépense primaire aura donc été de -0,54%, soit un impact budgétaire restrictif sur le ratio des dépenses primaires de 0,26% du PIB (ligne 5 du Graphique). Par solde, l'effet prix relatifs négatif au sens strict (hors saut d'index) n'a été que marginalement favorable (-0,0% de PIB) alors qu'un impact favorable (baissier) plus marqué de 0,3% du PIB a été constaté en 2014.

Tableau 14

Dépenses primaires structurelles en valeur et en volume et principales composantes

(% du PIB)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-15
Dép. prim. (DPR) définit. CSF	(1)	46,5%	47,4%	48,6%	48,6%	48,5%	47,9%	-0,6%	1,3%	-0,8%
- Corrections cycliques et one-shots	(2)	0,1%	0,3%	0,9%	0,9%	0,7%	0,5%	-0,2%	0,6%	-0,4%
* Composante cyclique (sbd PIB potent. COM)	(2.a)	0,1%	-0,1%	0,4%	0,8%	0,6%	0,4%	-0,2%	0,9%	-0,4%
* One-shot (BNB) hors cess. d'actifs & Périm.	(2.b)	0,0%	0,4%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,3%	0,0%
Ratio structur. en valeur (% PIB potent. nominal) pm DPR structurelles (% d'évolution)(*)	(3)=(1-2)	46,4%	47,1%	47,7%	47,7%	47,8%	47,4%	-0,4%	0,6%	-0,3%
Autres corrections à déduire	(4)	-0,9%	-0,3%	0,1%	0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,4%	-0,3%
* Effets Prix relatifs "Pr" (Niveau)		-0,8%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,4%	-0,3%
* Cycle Invest. des PL		-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Ratio structurel en Volume, corr. Cycle Invest. PL	(5)=(3-4)	47,3%	47,5%	47,6%	47,7%	48,0%	47,7%	-0,3%	0,3%	0,0%
<i>Id. evolut. annuelle struct. (% PIB Potent.)</i>	<i>d.(5)</i>	<i>1,0%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>-0,3%</i>			
<i>% Variat. Annuelle à Prix constants</i>		<i>3,4%</i>	<i>1,8%</i>	<i>1,4%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,5%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,0%</i>
* Prestations sociales cycl. Corr. (% PIB Pot.)	(5a)	24,2%	24,3%	24,6%	24,7%	25,0%	25,1%	0,2%	0,4%	0,5%
+ Soins de santé		6,7%	6,7%	6,7%	6,8%	6,8%	6,9%	0,1%	0,1%	0,1%
+ Pensions		9,6%	9,7%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	0,1%	0,4%	0,3%
+ Autres (corrigées Chôm. Cyclique)		7,9%	7,9%	7,9%	7,8%	7,9%	7,9%	0,0%	-0,1%	0,1%
* Autres hors subv. salar. (part.) et crédits d'imp.	(5b.)	23,1%	23,1%	23,1%	23,0%	23,1%	22,6%	-0,5%	-0,1%	-0,4%
+ Rémunérat. hors Cotisat. Fictives		10,2%	10,2%	10,2%	10,2%	10,3%	10,2%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Cons. Interméd. & Investissements publics		6,8%	6,8%	6,8%	6,7%	6,7%	6,6%	-0,1%	-0,2%	0,0%
+ Autres (Subvent & Transf. Cour. & en Capit.)		6,1%	6,1%	6,0%	6,2%	6,1%	5,7%	-0,4%	0,1%	-0,5%
pm. Ratio structurel prim. AMECO (mai 2016)	(6)	49,6%	50,8%	51,1%	51,4%	51,2%	50,7%	-0,5%	0,6%	-0,8%
pm. Dépenses prim. SEC2010	(7)	49,7%	50,8%	52,2%	52,2%	51,9%	51,1%	-0,8%	1,4%	-1,2%

Source : ICN, Compte des administrations publiques, BNB, AMECO, calculs propres.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% du PIB près, à la somme des différentes composantes.

En termes nominaux et structurels, le ratio des dépenses primaires en définition CSF aurait reculé en 2015 de 0,4% du PIB (ligne 3 du Tableau 14), soit un chiffre très proche de celui de la Commission (-0,5% du PIB, voir ligne 6 du Tableau 14).

En dehors de cet élément particulier « prix relatifs », un nouveau tassement significatif des investissements des Pouvoirs locaux après l'échéance électorale de 2012 est le principal facteur « non discrétionnaire » spécifique qui a exercé une influence à la baisse sur l'évolution des dépenses publiques primaires.

Comme la ligne 5 du Tableau 14 l'indique, le ratio structurel corrigé des DPR a baissé en 2015 de 0,3% du PIB, après correction pour les facteurs mentionnés ci-avant. La hausse symétrique de 0,3% du PIB enregistrée en 2014 a donc été compensée en 2015.

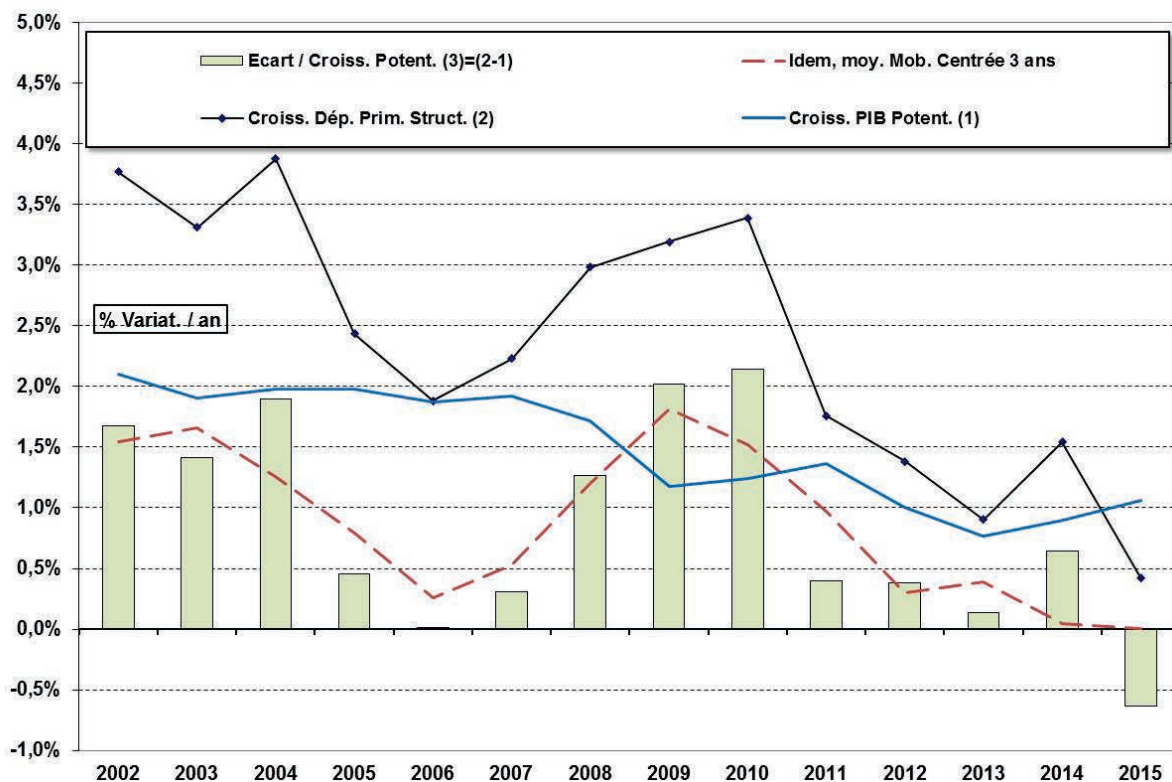
Il s'agit de la première baisse significative enregistrée depuis la crise de 2008-2009. Elle reflète aussi l'impact structurel sur les dépenses primaires du saut d'index intervenu au milieu de l'année passée. Cette évolution 2015 résulte à son tour de la conjonction de deux composantes importantes aux évolutions ici opposées :

- 1) d'une part une progression de près de 0,2% du PIB du ratio structurel des prestations sociales, ligne (5a) du Tableau 14 (dont +0,1% du PIB en pensions publiques et privées, +0,1% du PIB en soins de santé et une stabilisation pour ce qui est des autres prestations sociales) ;
- 2) d'autre part, un recul marqué de l'ensemble des dépenses primaires hors prestations sociales (-0,5% du PIB). En particulier, les transferts en capitaux (dont les aides à l'investissement aux autres secteurs) ont reculé de 0,4% du PIB en 2015, alors que la consommation intermédiaire et les investissements publics ont diminué de 0,1% du PIB.

Le recul des dépenses corrigées (en % du PIB potentiel en volume) résulte en 2015 d'un rythme de progression (à prix constants) qui est devenu inférieur à celui pourtant déjà bas du PIB potentiel estimé (autour de 0,9 à 1,0% en moyenne depuis 2012). Comme illustré au Graphique 6, la croissance réelle de ces dépenses primaires corrigées est descendue à 0,4% à peine en 2015, soit un net ralentissement par rapport à la croissance observée en 2014 (+1,5%). L'écart entre la croissance réelle potentielle, qui est inférieure à 0,5% depuis 2011 (sauf en 2014), et la croissance des dépenses structurelles corrigées est ainsi tombé à 0,2% en moyenne sur les 5 dernières années. En 2015, l'écart devient pour la première fois significativement négatif. La moyenne de l'écart sur les deux dernières années, soit +1,0%, alignée sur la croissance potentielle, s'établit elle-même en léger recul par rapport aux deux années antérieures (1,2% en 2012-2013).

Il faut rappeler que la réduction de cet écart s'est opérée dans un contexte où la croissance potentielle estimée a elle-même subi un très net tassement. Selon les estimations de la Commission européenne, la croissance potentielle est passée de 1,6% en moyenne en 2006-2010 (et même 2,1% en 2001-2005) à 1% à peine en 2011-2015.

Graphique 6
Croissance réelle des dépenses primaires corrigées



Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs propres.

Au cours des 5 dernières années (2011-2015), le ralentissement de la croissance réelle des dépenses primaires structurelles a été important : +1,2% en moyenne annuelle au lieu de +2,7% durant la période précédente (2006-2010), soit une amputation d'un peu plus de la moitié. L'impact de ce ralentissement marqué sur le ratio (structurel) des dépenses a toutefois été significativement freiné par le ralentissement simultané, déjà mentionné, de la croissance potentielle au dénominateur du ratio. A titre purement exemplatif, si la croissance potentielle 2011-2015 était restée à son niveau estimé des 5 années antérieures (à savoir une croissance de 1,6% l'an en moyenne en 2006-2010), et toutes autres choses restant égales, le ratio structurel des dépenses primaires aurait reculé de 0,9% du PIB sur la même période au lieu de progresser de 0,5% du PIB. En termes différentiels, ceci aurait eu un impact cumulé favorable de 1,4% du PIB en 5 ans (ou près de 0,3% du PIB l'an).

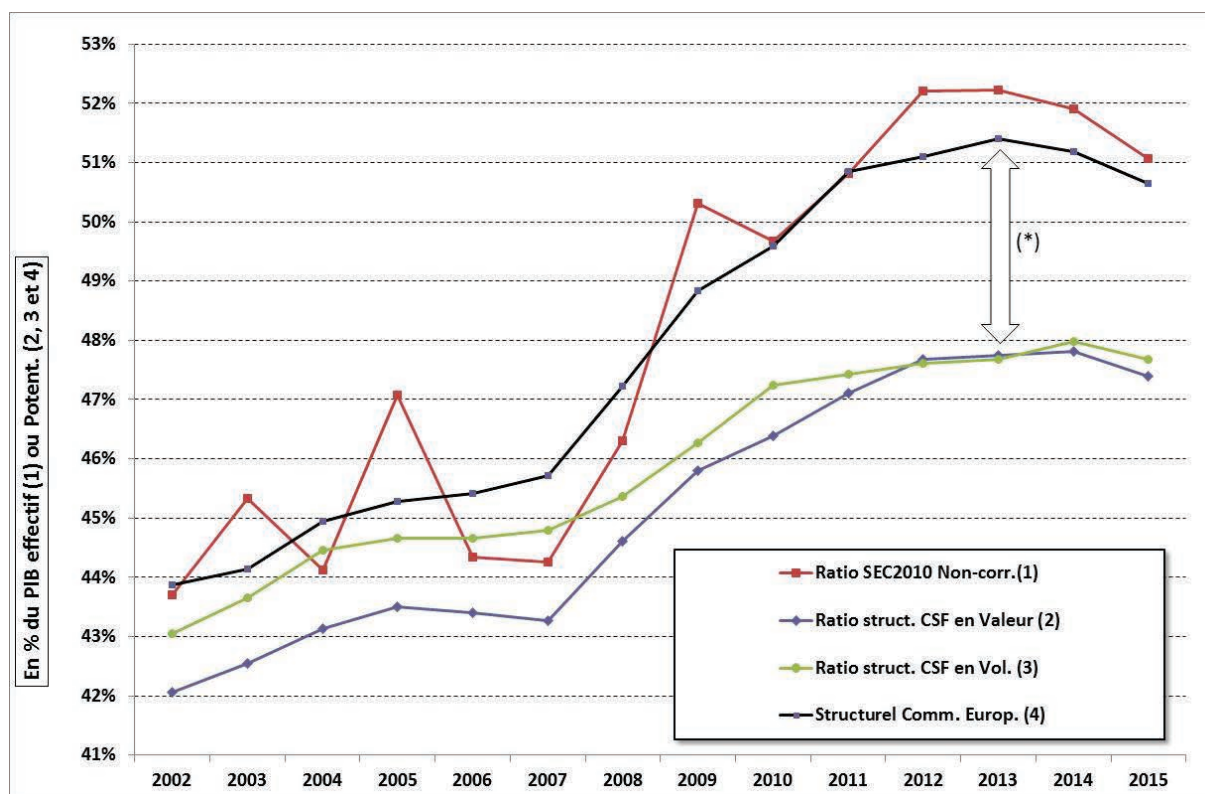
1.2.2.4 *Mise en perspectives de moyen terme*

Globalement, au cours des 5 dernières années (2010-2015), on assiste à un ralentissement marqué de la hausse du ratio corrigé des dépenses primaires par rapport à la période précédente (2005-2010). Cette hausse est toutefois restée significative en volume (corrigé pour les prix relatifs) : +0,5 point de pourcentage du PIB.

Le Graphique 7 illustre sur une période de près de 15 ans l'évolution des quatre ratios des dépenses primaires suivants :

- 1) Le ratio non-corrigé des dépenses primaires en SEC 2010 (cf. également ligne 7 du Tableau 14) ;
- 2) Le ratio CSF structurel nominal, corrigé pour les one-shots, le périmètre et les incidences conjoncturelles ou cycliques, mais non pour les prix relatifs et le cycle des investissements des Pouvoirs locaux (cf. également ligne 3 du Tableau 14) ;
- 3) Le ratio précédent, mais en volume cette fois (autrement dit, corrigé pour les effets prix-relatifs) et corrigé aussi pour le cycle des investissements des Pouvoirs locaux (cf. également ligne 5 du Tableau 14) ;
- 4) A titre illustratif, le ratio des dépenses primaires structurelles de la Commission européenne, sans corrections de périmètre, est aussi présenté (cf. également ligne 6 du Tableau 14).

Graphique 7
Ratios comparés des dépenses primaires



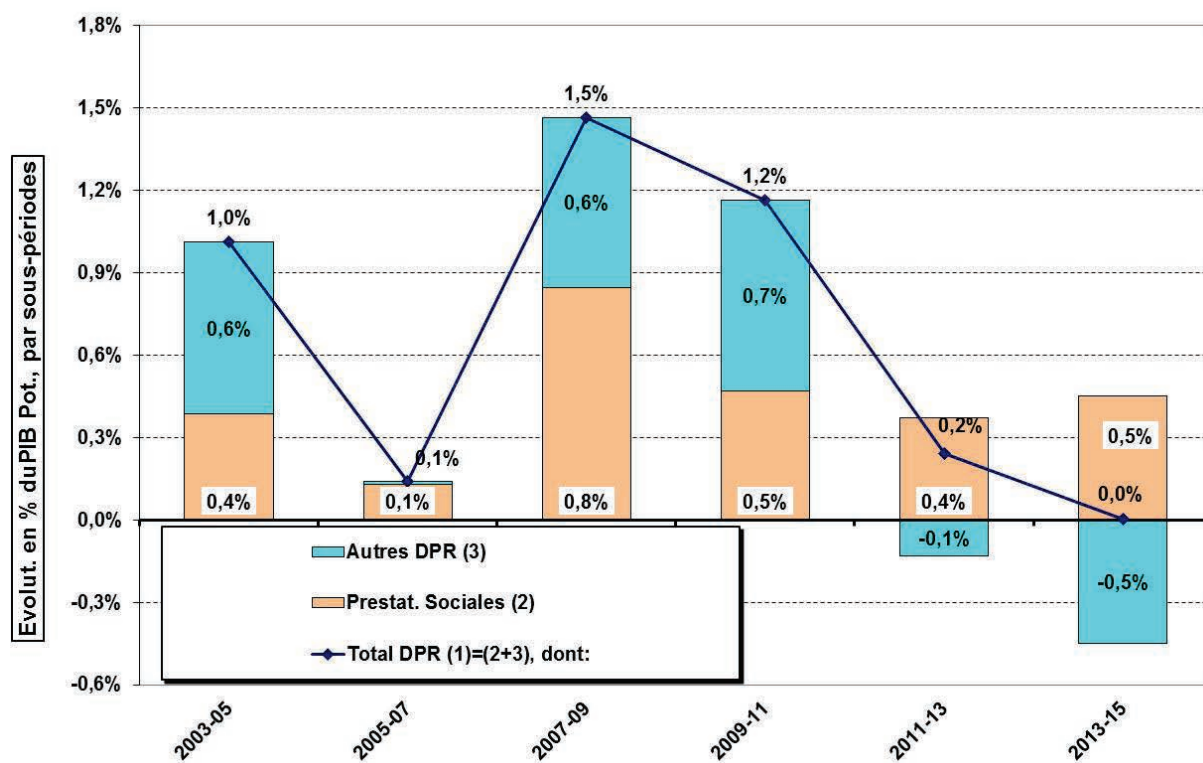
(*) L'écart entre les ratios structurels nominaux (2) et (4) est largement stable depuis 2010. Pour rappel, cet écart s'explique quasi intégralement par des différences de définition du périmètre des dépenses primaires. Dans la définition CSF, les dépenses sont définies nettes de cotisations fictives ainsi que de certaines réductions de recettes fiscales et parafiscales clairement identifiables qui en SEC 2010 sont dorénavant comptabilisées en dépenses primaires. Par contre, selon la définition CSF, les transferts de recettes fiscales à l'UE (hors TVA) sont comptabilisées tant en prélèvements obligatoires (recettes) qu'en transferts de revenus à l'UE (dépenses). L'écart entre les deux ratios représente en moyenne depuis 2010 3,4% du PIB, dont 2,3% du PIB rien qu'en cotisations sociales fictives.

1.2.2.5 Evolutions par principales catégories de dépenses

Les composantes de l'évolution du ratio des dépenses changent toutefois sensiblement au fil du temps et d'une période à l'autre (cf. graphiques ci-après).

Ainsi, au cours des deux dernières années, le ratio structurel des prestations sociales a progressé un peu plus vite que les deux années précédentes, à savoir +0,5 point de pourcentage du PIB en 2014-2015 au lieu de +0,4 point en 2011-2012 (cf. Graphique 8). C'est surtout au niveau des autres dépenses primaires (hors prestations sociales) que la rupture, déjà initiée en 2011-2013, est la plus marquée : on passe en effet ici d'un recul limité des autres dépenses primaires en termes structurels de 0,1 point de pourcentage du PIB entre 2011 et 2013 à une baisse plus prononcée de 0,4% du PIB sur la période 2013-2015. Par conséquent, au cours des deux dernières années, la progression un peu plus rapide du ratio structurel des prestations sociales est plus que compensée par l'accroissement du recul des autres dépenses primaires.

Graphique 8
Evolution par sous-périodes du ratio corrigé des dépenses primaires et de ses principales composantes

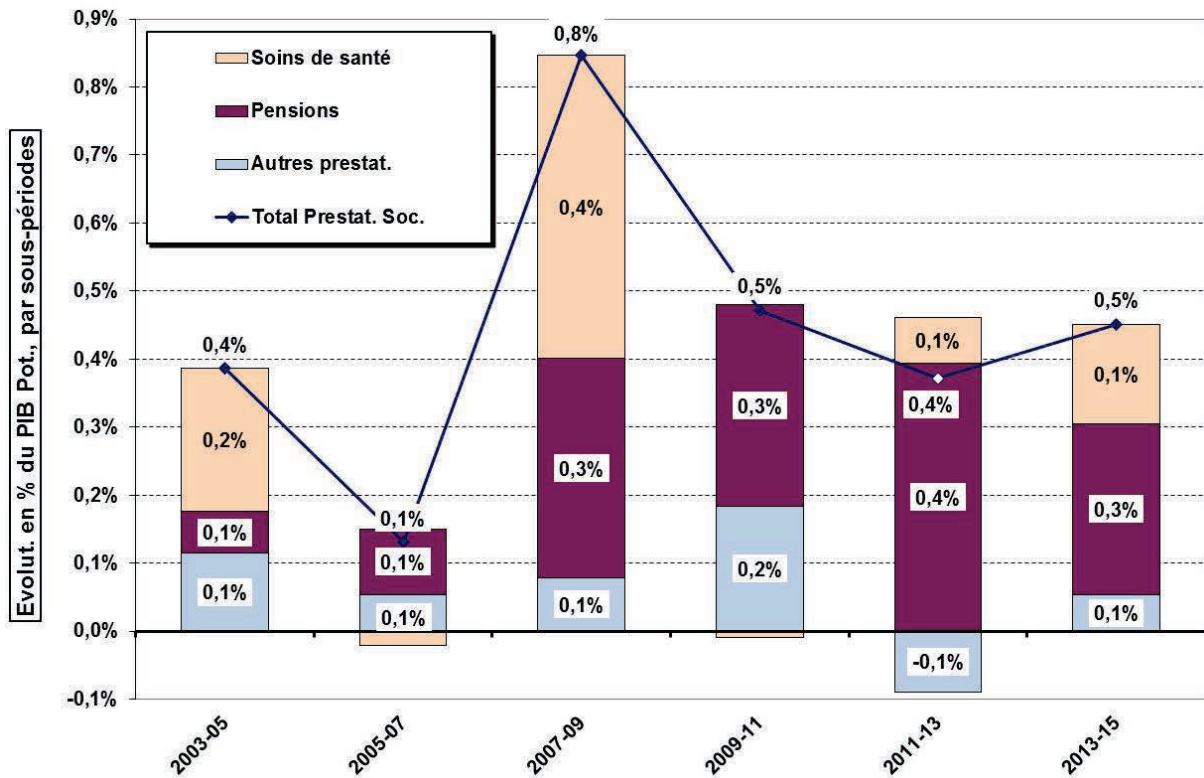


Si on analyse en détails l'évolution des prestations sociales (cf. Graphique 9), on observe aussi d'importantes modifications. Les dépenses réelles (hors inflation) de pensions et de maladie-invalidité ont continué d'augmenter plus rapidement que le PIB sur la période concernée, ce qui traduit notamment l'augmentation du nombre de bénéficiaires³¹, dans un contexte de vieillissement démographique.

³¹ Ainsi, la croissance annuelle moyenne du nombre de bénéficiaires est passée de 0,7% en 2008-2011 à 1,9% en 2011-2014.

Graphique 9

Evolution du ratio corrigé des prestations sociales et de ses principales composantes (écart en % du PIB entre les deux années mentionnées)

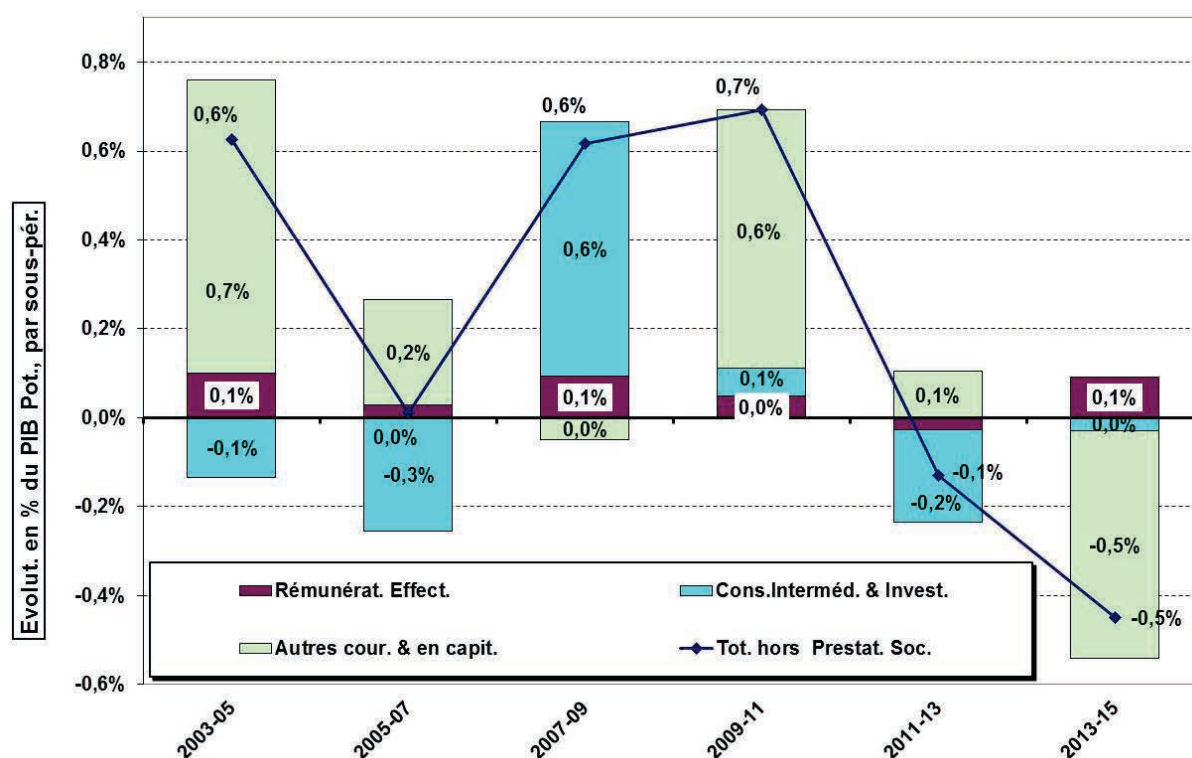


La contribution du secteur global des pensions (secteurs public et privé confondus) à la hausse du ratio structurel des dépenses primaires est restée significative (+0,3% du PIB en 2014 et 2015), alors que celle des soins de santé aurait été quantitativement plus limitée (+0,1% du PIB sur la même période). Après le léger recul du ratio structurel des autres prestations sociales en 2011-2013 (-0,1% du PIB en 2 ans), on observe au cours des deux dernières années (2014-2015) une nouvelle progression, certes limitée (+0,1% de PIB), de ce ratio.

Cette inversion entre les deux sous-périodes résulte de mouvements contradictoires : d'une part le recul du ratio structurel des dépenses de sous-emploi (chômage et prépensions) a continué à s'accroître (-0,1% du PIB en 2014-2015), tandis que d'autre part une progression plus marquée des autres prestations sociales a été enregistrée. Il s'agit en particulier d'une hausse des indemnités maladie-invalidité et des autres prestations sociales hors allocations familiales (ces dernières sont en effet restées stables).

En ce qui concerne les autres dépenses primaires (hors prestations sociales), on constate en 2013-2015 la poursuite du repli déjà initié en 2011-2013 (cf. Graphique 10).

Graphique 10
Evolutions du ratio des dépenses primaires corrigées hors prestations sociales
(écart en % du PIB entre les deux années mentionnées)

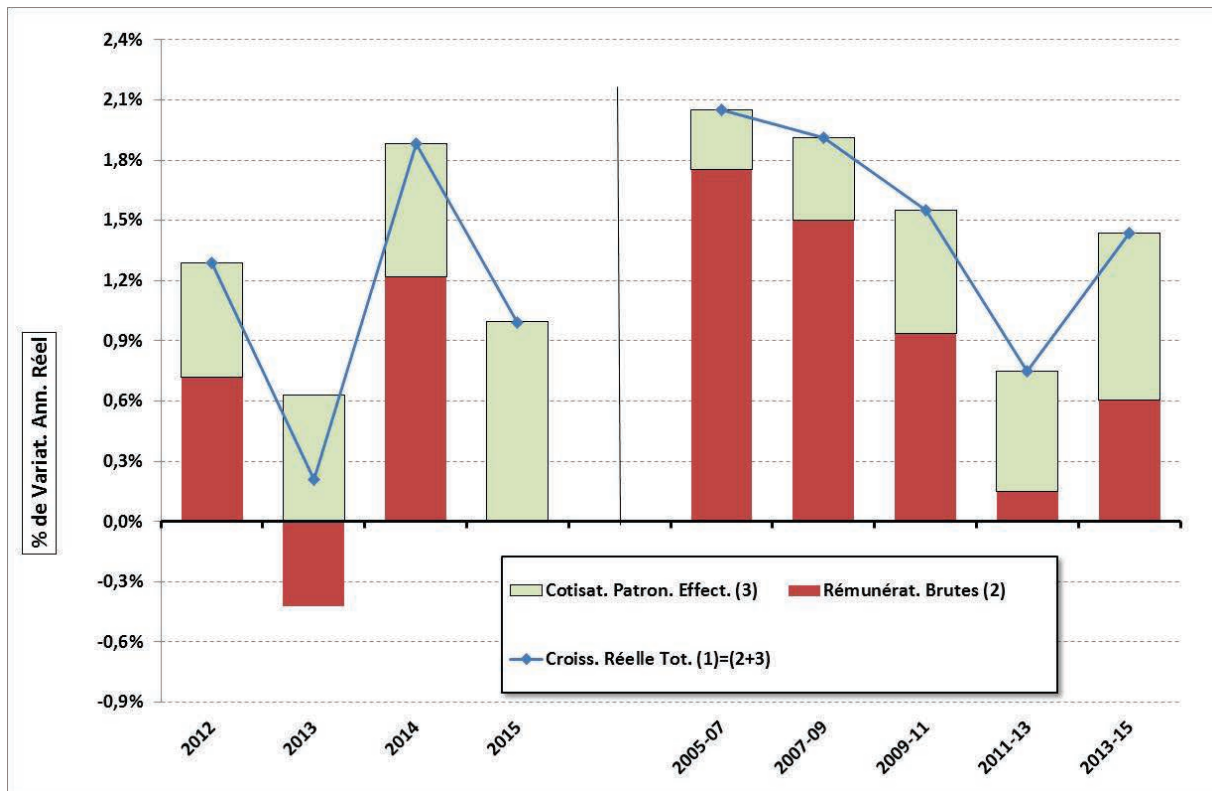


Sur la période 2014-2015, on observe en particulier une inversion structurelle prononcée (hors one-shots) dans la catégorie des « autres dépenses courantes et en capital »³², tandis qu'à l'inverse les dépenses de rémunérations (hors cotisations fictives) se remettent à progresser modérément (+0,1% du PIB en 2 ans).

Comme l'illustre le Graphique 11, la progression des dépenses de rémunérations résulte pour une part importante de la hausse du taux implicite (ou moyen) des cotisations sociales patronales effectives, suite à un glissement en 2015 du financement d'une part des allocations familiales du secteur public des cotisations fictives vers les cotisations patronales effectives.

³² A savoir les subventions (hors subventions salariales spécifiques au secteur marchand), les autres transferts courants aux ménages et aux isbl (hors crédits d'impôts remboursables), les transferts totaux au Reste du Monde (RDM) et à l'UE, les transferts en capitaux dont les aides à l'investissement (hors crédits d'impôts).

Graphique 11
Croissance réelle des rémunérations publiques et cotisations



1.2.2.6 Analyse des évolutions structurelles en dépenses primaires finales par Entités ³³

Une approche similaire à celle développée au niveau global est adoptée dans le présent Avis, par grandes Entités. Tant au niveau de l'Entité I que de l'Entité II, on y distingue les dépenses de prestations sociales (cycliquement corrigées) et les autres dépenses primaires structurelles. Au sein de l'Entité II, les dépenses primaires finales structurelles des C&R et des PL sont également considérées séparément. Les mêmes corrections qu'au niveau global ont été appliquées pour obtenir les trajectoires structurelles. L'année 2015 est toutefois une année particulière car une comparaison budgétaire « à périmètre constant » ne peut être réalisée qu'en prenant explicitement en compte les principaux montants budgétaires qui changent ou glissent en 2015 dans les Comptes nationaux en raison de la dernière réforme de l'Etat.

³³ Notons que cette analyse n'est pas effectuée dans le cadre du critère des dépenses tel que défini par la Commission européenne (celle-ci est réalisée au chapitre 5 et se limite au niveau de l'ensemble des administrations publiques).

Par ailleurs, comme dans les précédents Avis de la Section, les dépenses du Zorgfonds ont été imputées aux C&R plutôt qu'à la Sécurité sociale, et les dépenses de pensions de l'Entité II effectivement à charge du PF ³⁴ ont été ici comptabilisées en dépenses finales de ce dernier plutôt qu'en transferts budgétaires fictifs à l'Entité II.

Les transferts de dépenses de l'Entité I aux C&R résultant de la Sixième Réforme de l'Etat, telles qu'identifiées très précisément dans les comptes nationaux détaillés provisoires en dépenses primaires, représentaient en 2015 3,41% du PIB. La majeure partie de ces transferts se compose de prestations sociales (2,57% du PIB) tandis que le reste (0,84% du PIB) se compose de subventions salariales. Il n'est toutefois pas impossible que certains transferts de dépenses d'importance relative limitée et repris dans les masses de dépenses pré-existantes (par ex. : rémunérations publiques, consommations intermédiaires) n'aient pas pu être identifiés à ce stade dans les comptes nationaux. Ces éléments n'ont donc pas pu être pris en compte, mais ceci ne devrait pas affecter de manière significative le chiffrage opéré ici.

Le Tableau 15 retrace, à périmètre constant (c'est-à-dire après correction pour l'impact budgétaire en 2015 des transferts effectifs identifiés de dépenses primaires tels que mesurés dans les comptes nationaux publics provisoires), les principales évolutions enregistrées au cours des dernières années en matière de dépenses primaires structurelles des deux grands niveaux de pouvoir.

Au niveau global, on avait déjà pu établir que le ratio structurel des dépenses primaires avait baissé en 2015 (-0,3% du PIB), neutralisant ainsi la hausse symétrique de 0,3% du PIB enregistrée en 2014. Cette baisse en 2015 a été répartie grosso modo selon une clé « deux tiers / un tiers » entre les deux grandes Entités, comme cela avait d'ailleurs aussi été le cas pour la hausse symétrique observée en 2014. Si l'on considère conjointement les années 2014 et 2015, le ratio structurel est resté stable tant au niveau global qu'au niveau des deux grandes Entités.

³⁴ Et qui, en comptabilité nationale, sont comptabilisées en dépenses sociales des entités fédérées moyennant un transfert budgétaire fictif ou imputé en provenance du PF.

Tableau 15
Evolutions des ratios structurels en volume des dépenses primaires

Evolut. du ratio des Dép. Prim. Struct.	2009-11	2011-13	2013-15	2011	2012	2013	2014	2015
Tot. APU, en Vol. % PIB Pot.	1.1%	0.2%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%	-0.3%
+ Prestat. Sociales struct.	0.5%	0.4%	0.4%	0.1%	0.3%	0.1%	0.3%	0.2%
+ Autres	0.6%	-0.1%	-0.4%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.5%
* Entité I (finales, cycl. Corr.)	1.0%	0.2%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%	0.2%	-0.2%
+ Prestat. Sociales struct.	0.4%	0.4%	0.5%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
+ Autres	0.6%	-0.3%	-0.5%	0.1%	0.0%	-0.2%	-0.1%	-0.4%
* Entité II, finales, corr. Cycle Inv. PL	0.1%	0.1%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	-0.1%
+ Prestat. Soc. hors. Réf. de l'Etat	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%
+ Autres DPR	0.0%	0.1%	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.2%	0.2%	-0.1%
+ C&R	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.1%	0.1%	-0.1%
+ PL	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%

Sources : Calculs propres sur base de l'ICN, Comptes provisoires des administrations publiques, BNB.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre, à 0,1% de PIB près, à la somme des différentes composantes.

Cependant, la répartition de cette évolution globale, à l'intérieur de chaque grande Entité, entre l'évolution des dépenses structurelles en prestations sociales et celle des autres dépenses primaires finales, est radicalement différente

Au niveau global, la stabilité du ratio structurel des APU sur la période 2014-2015 masque une hausse de 0,5% du PIB du ratio des prestations sociales³⁵. Cette augmentation a toutefois été compensée par une baisse d'ampleur comparable du ratio des autres dépenses primaires. Au niveau de l'Entité I, tout comme au niveau global, la hausse de 0,5% du PIB du ratio des prestations sociales a été neutralisée par une baisse d'ampleur comparable du ratio des autres dépenses primaires finales. Notons à cet égard qu'au niveau de l'Entité I, les autres dépenses primaires ne représentent que moins du quart des dépenses primaires finales totales de l'Entité (7% du PIB environ) de sorte qu'une réduction de 0,5% du PIB en deux ans représente un effort considérable (une réduction relative de -6,6% en 2 ans).

³⁵ Qui représentent un peu plus de la moitié (52%) des dépenses primaires totales agrégées.

Au niveau de l'Entité II par contre, un léger recul (une baisse de moins de 0,1% du PIB) du ratio des prestations sociales³⁶ a été observé sur les deux dernières années. Cette baisse a toutefois été neutralisée par une progression équivalente du ratio des autres dépenses primaires finales structurelles.

Que ce soit sur les 2 dernières années ou sur les 4 dernières années (période 2011-2015), on observe la même asymétrie entre les deux grandes Entités. Sur cette dernière période de 4 ans, le ratio structurel global des dépenses primaires hors prestations sociales a reculé au total de plus de 0,5% du PIB. Cette diminution peut être répartie entre une baisse de plus de 0,7% du PIB (une baisse relative de près de 10% en 4 ans) au niveau de l'Entité I, partiellement neutralisée par une hausse de 0,2% du PIB au niveau de l'Entité II (une hausse relative de 3% en 4 ans).

1.3 Evaluation des charges d'intérêts et de la dette publique

1.3.1 Evolution des charges d'intérêts et déterminants

En 2015, le poids des charges d'intérêts est passé de 3,2% du PIB à 2,9% du PIB ; la baisse tendancielle se poursuit donc, abstraction faite de la stagnation en 2010-2012, malgré la hausse ininterrompue du taux d'endettement depuis l'éclatement de la crise financière en 2008.

Tableau 16
Charges d'intérêts et déterminants (% PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015
Charges d'intérêts (EDP)	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Evolutions annuelles (% PIB)	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,3%
Facteurs explicatifs (contributions en pp du PIB)					
* Evolution taux d'intérêt implicite	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,3%
* Evolution taux d'endettement (t-1)	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%

Source : Calculs CSF d'après ICN.

Note : Les gains nets d'intérêts des dérivés financiers ne sont pas pris en considération dans ces chiffres en SEC 2010.

³⁶ Ce dernier ne représentait en 2013-2014 que moins de 10% des dépenses primaires finales de l'Entité II, compte tenu du fait qu'une partie largement prépondérante des pensions publiques des agents de l'Entité II est et reste de facto budgétairement à charge du Pouvoir fédéral, et ce même après la nouvelle Réforme de l'Etat.

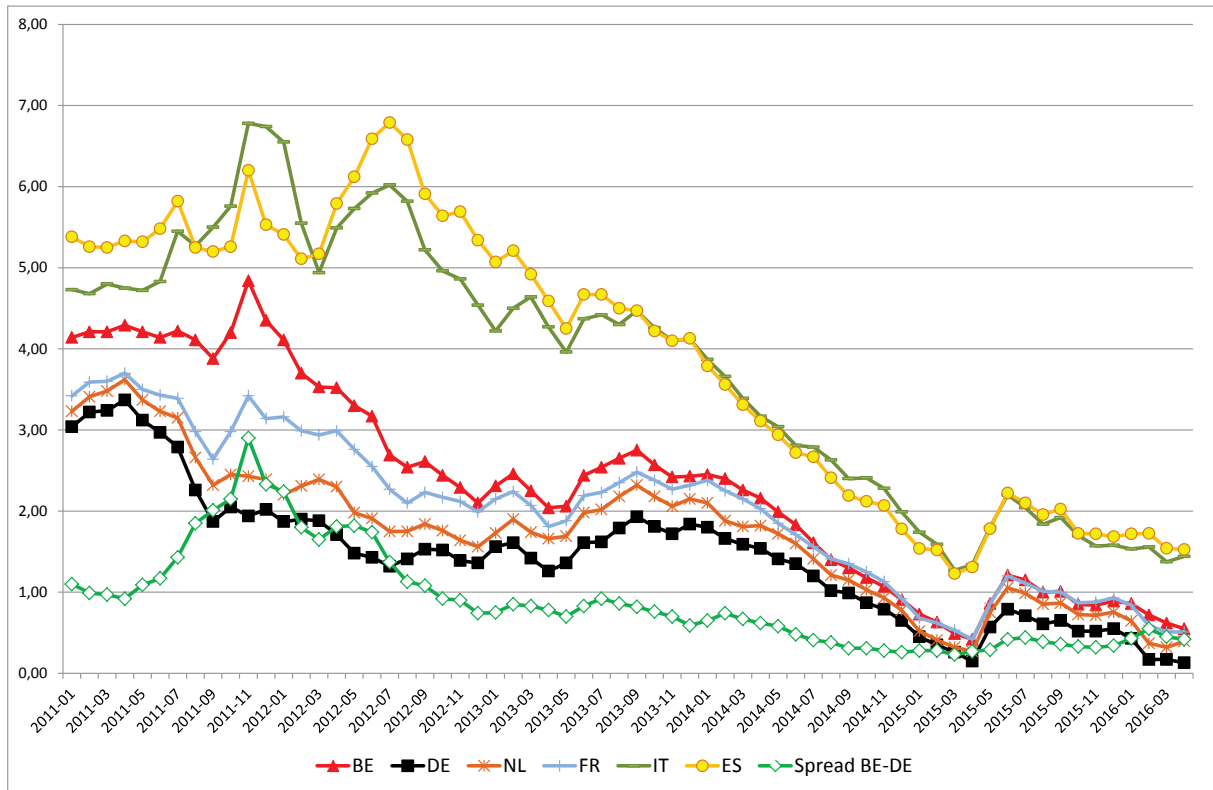
L'évolution annuelle des charges d'intérêts en pourcentage du PIB du passé peut être divisée en un effet « taux d'intérêt » qui dépend directement de l'évolution du taux d'intérêt implicite au cours de l'année, et un effet dénommé « taux d'endettement » qui est très étroitement lié à l'évolution du taux d'endettement au cours de l'année précédente. A cet égard, il convient de faire remarquer que l'évolution du taux d'intérêt implicite (rapport entre les charges d'intérêts et la dette de l'année précédente) ne suit l'évolution du taux du marché qu'avec un certain retard, notamment dans la mesure où la dette est refinancée à de nouveaux taux d'intérêt.

Durant la période 2011-2015 (voir Tableau 16), l'évolution du taux d'intérêt implicite a contribué pratiquement chaque année à une diminution des charges d'intérêts (-0,3% du PIB en 2015). La contribution favorable du taux d'intérêt implicite en 2015 s'explique par la plus grande faiblesse des taux d'intérêt du marché auxquels de nouveaux emprunts ont été financés ou de plus anciens emprunts ont été refinancés. Le taux de référence moyen des OLO's d'une durée résiduelle de 10 ans est ainsi passé de 4,20% en 2011 à 2,43% en 2013, 1,72% en 2014 et 0,86% en 2015. Malgré l'allongement de la durée du portefeuille, le taux d'intérêt implicite a diminué annuellement et est passé de 3,7% en 2011 à 2,8% en 2015 (voir Tableau 17).

Au cours des dernières années, la contribution de l'évolution du taux d'endettement a été neutre (0,0% du PIB en 2015) ou a entraîné un léger effet haussier.

L'évolution du taux d'intérêt à long terme est d'une importance fondamentale car la dette publique se compose en majeure partie de la dette à long terme.

Graphique 12
Rendement brut des obligations d'Etat à 10 ans
 (en %, emprunt de référence, moyennes mensuelles)



Source: BNB.

Il ressort du Graphique 12 qu'une baisse tendancielle des taux d'intérêt belges à long terme s'est manifestée depuis fin novembre 2011 ; elle a été interrompue par une faible hausse durant les mois de mai à septembre 2013 en raison notamment de l'incertitude concernant la politique monétaire à mener par la Réserve fédérale. La poursuite de cette (forte) chute en 2014 et début 2015 était essentiellement due, tout comme dans d'autres Etats membres de la zone euro, à l'anticipation par les marchés financiers d'achats attendus d'obligations d'Etat par l'Eurosystème. Tout comme dans d'autres Etats membres de la zone euro, la forte baisse des taux d'intérêt à long terme en Belgique en 2015 est essentiellement due à la politique monétaire très accommodante de la BCE, l'Eurosystème rachetant tous les mois depuis mars 2015 des obligations d'Etat sur le marché secondaire (pour les obligations d'Etat belges (en l'espèce des OLO), cela se fait via la BNB), et ce pour des montants considérables, afin de lutter contre l'inflation trop faible et de stimuler l'activité économique. Au cours du deuxième trimestre de 2015, le taux d'intérêt à long terme a augmenté en raison du caractère incertain de la situation économique-financière en Grèce et de l'inquiétude à ce sujet, ainsi que d'une diminution de la crainte d'une déflation résultant notamment de la hausse des prix du pétrole et de l'amélioration des perspectives générales en matière de croissance économique. Après un pic temporaire en juin 2015, qui, d'un point de vue historique, est resté très faible, le taux d'intérêt à long terme a continué depuis lors à diminuer globalement de fin novembre 2011 à avril de cette année. Toutefois, de juillet à septembre inclus, le taux d'intérêt à long terme mensuel moyen est encore resté à un niveau légèrement supérieur à 1% en raison de la situation financière incertaine en Chine. A la fin de l'année dernière, les taux de référence des OLO's d'une durée résiduelle allant jusqu'à 4 ans ont même été négatifs.

Le taux d'intérêt à court terme est resté particulièrement faible en Belgique en 2013 et tout au long de l'année 2014. Le taux des certificats de trésorerie à 3 mois ne s'est ainsi établi qu'à 0,05% en moyenne au cours de ces deux années. Il a continué à diminuer en 2014 en raison de la politique très accommodante de la BCE, qui avait diminué ses principaux taux directeurs à plusieurs reprises depuis le mois de juin 2014 (notamment en décembre 2015). De ce fait, depuis le mois de juin 2014, des certificats de trésorerie à 3 mois ont été émis à un taux négatif ; cela a également été le cas quelques mois plus tard pour les certificats de trésorerie à plus long terme. Du second semestre de 2014 jusqu'aux premières mois de 2016 inclus, le taux des certificats de trésorerie a diminué de manière globale. Le taux indicatif des certificats de trésorerie à 3 mois sur le marché secondaire est passé en moyenne de 0,05% en 2014 à -0,22% en 2015.

Le fait que la Belgique bénéficie de taux d'intérêt très faibles, malgré sa dette publique élevée, s'explique également en partie par la position créditrice nette positive de l'économie belge dans son ensemble (40,8% du PIB en 2015), ce qui explique que la Belgique soit un créancier net par rapport au reste du monde. En théorie, les ménages peuvent rembourser les dettes des pouvoirs publics et des entreprises grâce à leur important patrimoine financier net.

Il ressort également du Graphique 12 que depuis le dernier trimestre de 2011, les taux d'intérêt des principaux Etats membres de la zone euro convergent à la baisse vers le niveau du taux d'intérêt des Bunds allemands ; depuis plusieurs années, le profil des taux d'intérêts sur les marchés financiers belges est donc pratiquement identique à celui de la zone euro. Le spread du taux belge par rapport au taux allemand a ainsi diminué de façon tendancielle à 26 points de base en moyenne en mars 2015, juste avant les nouvelles hausses généralisées des taux dans la zone euro. Au cours des mois restants de l'année 2015, le spread s'est établi entre 30 et 44 points de base. De ce fait, le spread moyen entre les emprunts d'Etat belges et allemands est passé de 55 points de base en 2014 à 34 points de base en 2015.

1.3.2 Evolution générale et endogène de la dette

Pour la première fois depuis le début de la crise économique et financière en 2008, le taux d'endettement a diminué l'année dernière de 0,5% du PIB pour s'établir à 106,1% du PIB. La variation de la dette peut être subdivisée en une variation endogène et une variation exogène. La variation endogène mesure l'impact sur la dette de l'évolution du solde primaire et de l'effet boule de neige, qui mesure l'impact sur le taux d'endettement de l'écart entre le taux d'intérêt implicite et la croissance nominale du PIB ; la variation exogène comprend des facteurs qui influencent la dette sans avoir d'impact sur le solde budgétaire (ajustements déficit-dette). Ces facteurs comprennent les écarts entre le moment de l'enregistrement et celui des flux de caisse, les transactions sur les actifs financiers, des effets de valorisation et d'autres effets.

La diminution du taux d'endettement en 2015 s'explique intégralement par des facteurs exogènes spécifiques (voir 1.3.3). En effet, le taux d'endettement a encore augmenté de 0,3% du PIB de manière endogène.

Comme illustré au Tableau 17 ci-dessous, l'augmentation endogène de la dette correspond à l'écart entre le solde primaire requis pour neutraliser l'effet boule de neige (+0,6% du PIB en 2015) et le solde effectif primaire (0,3% du PIB en 2015), dont le niveau a été supérieur de 0,2% du PIB par rapport à celui de 2014. Malgré l'amélioration du solde primaire, cet écart défavorable est attribuable au taux de croissance nominale du PIB (2,2%) qui est plus faible que le taux d'intérêt implicite sur la dette (2,8%). Le taux d'intérêt implicite a malgré tout diminué de 0,3 point de pourcentage en raison de la baisse sensible des taux d'intérêts du marché à court et long terme. En 2015, un effet boule de neige haussier est donc encore intervenu, tout comme durant les années 2012-2014. Selon les projections de printemps de la Commission européenne, un effet boule de neige inversé surviendrait à partir de 2016 ; de ce fait, le taux d'intérêt implicite serait inférieur à la croissance économique nominale.

Tableau 17
Taux d'endettement et déterminants (% PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'endettement réalisé	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%
<i>Ecart annuel (% PIB)</i>	2,6%	1,8%	1,1%	1,4%	-0,5%
Solde primaire requis (SPR) (°)	-0,1%	1,4%	2,0%	1,1%	0,6%
Solde primaire effectif (SPE)	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%
(1) Ajustement endogène de la dette (SPR) - (SPE)	0,4%	2,0%	1,6%	1,0%	0,3%
(2) Opérations hors solde de financement	2,2%	-0,2%	-0,6%	0,3%	-0,8%
Paramètres techniques					
Taux d'intérêt implicite "i"	3,7%	3,6%	3,3%	3,1%	2,8%
Croissance nominale du PIB "n"	3,8%	2,2%	1,3%	2,0%	2,2%
Croissance réelle du PIB	1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%

Source : Calculs propres d'après ICN et BNB.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

(°) $SPR = (dette/PIB)_{t-1} * [(i-n)/(1+n)]_t$. Le solde primaire requis pour neutraliser l'effet boule de neige correspond au produit du taux d'endettement de l'année précédente et la différence entre le taux d'intérêt implicite et le taux de croissance nominale du PIB, divisé par la somme de 1 et du taux de croissance nominale du PIB.

1.3.3 Déterminants exogènes de la dette

En 2015, les **déterminants exogènes de la dette** ont eu, par solde, un impact favorable considérable sur le taux d'endettement public (-0,8% du PIB), contrairement à la hausse exogène de la dette en 2014 à concurrence de 0,3% du PIB l'année 2013 lorsque des acquisitions nettes d'actions et autres participations ont entraîné une hausse de la dette de 0,2% du PIB.

Tableau 18

Impact sur la dette brute consolidée des opérations « hors besoins de financement »

	En % du PIB				
	2011	2012	2013	2014	2015
Variation de la dette	2,7	1,8	1,1	1,4	-0,5
Variation endogène de la dette	0,4	2,0	1,6	1,0	0,3
Variation exogène de la dette (*)	2,3	-0,2	-0,6	0,3	-0,8
participations	0,9	-0,7	-1,1	0,2	-0,8
crédits	0,8	1,5	0,7	0,4	0,1
dépôts	0,2	-0,1	-0,1	-0,3	0,2
dérivés financiers	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,2
autres	0,4	-0,7	0,1	0,0	-0,5

Source : BNB.

Les deux principaux facteurs qui ont donné lieu à une baisse du taux d'endettement ont été les suivants. En décembre 2015, KBC a remboursé le montant résiduel de l'injection de capital octroyé en 2009 par la Communauté flamande, à concurrence de 3 milliards d'euros (2 milliards d'euros de capital ainsi qu'une prime de 1 milliards d'euros, repris dans « participations » au Tableau 18), entraînant une diminution de la dette publique de 0,7% du PIB. En 2014, KBC a remboursé un montant de 0,5 milliard d'euros. Au total, le soutien des pouvoirs publics au secteur financier³⁷ a eu pour conséquence une augmentation de la dette publique à concurrence de 8,8% du PIB cumulativement depuis 2008 ; fin 2015, son impact net ne s'élevait qu'à 3,7% du PIB car une partie (5,1% du PIB) avait déjà été récupérée via les ventes de participations ou le remboursement d'emprunts subordonnés ou non.

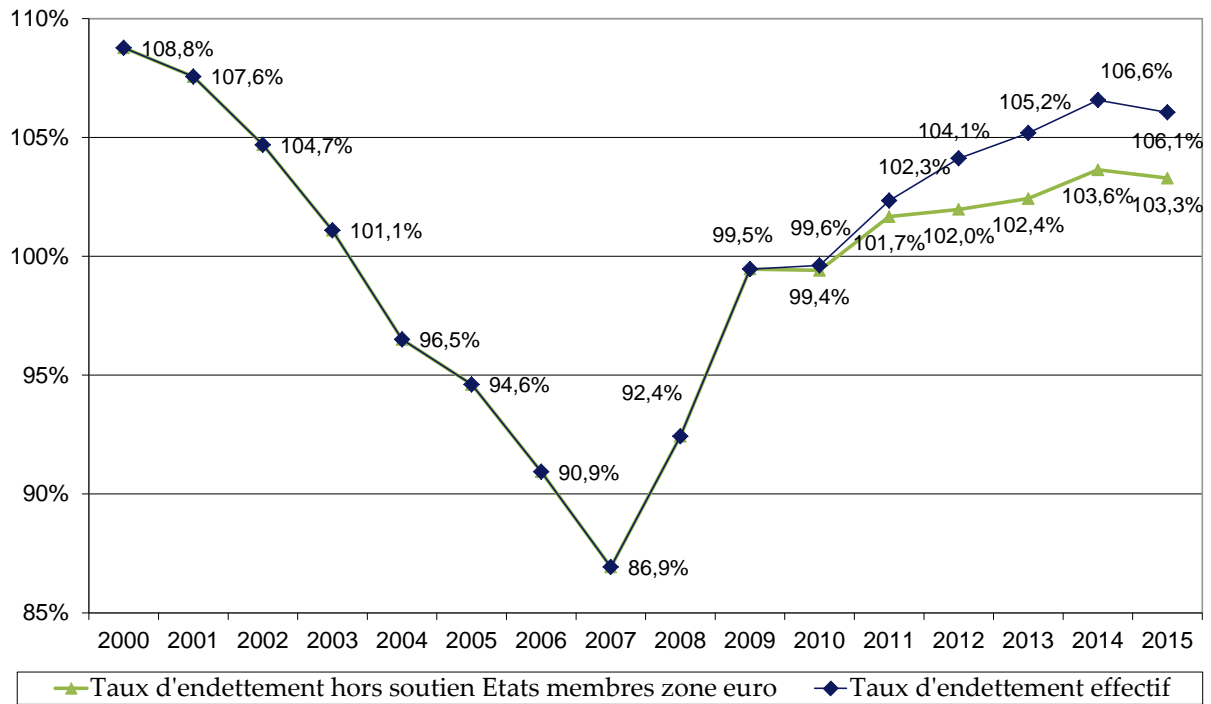
³⁷ Y compris la prise en charge en 2011 par les Régions des pertes à concurrence de 450 millions d'euros lors de la liquidation du Holding communal.

De très importantes primes d'émission (reprises dans « autres ») ont entraîné une diminution de la dette (-4,2 milliards d'euros ou -1,0% du PIB), soit nettement plus qu'en 2014 (0,8% du PIB), car le taux du marché, majoritairement en raison de la politique monétaire très accommodante de la BCE (voir 1.3.1), s'est situé nettement en-dessous du taux du coupon des titres de la dette publique, de sorte que la valeur d'émission des titres a été supérieure à leur valeur nominale. Ceci, combiné à des différences de change défavorables, a entraîné par solde des effets-prix favorables (repris dans « autres ») à concurrence de 3,5 milliards d'euros ou 0,9% du PIB, soit une amélioration par rapport à 2014 (-2,6 milliards d'euros ou 0,7% du PIB).

Contrairement aux années précédentes, le soutien aux Etats membres de la zone euro rencontrant des difficultés financières a contribué en 2015 à réduire la dette. En effet, en 2015, une partie des prêts du FESF a été remboursée par la Grèce (pour un montant total de 21,4 milliards d'euros), entraînant une diminution de 0,4 milliard d'euros (0,1% du PIB) de la dette publique belge. En outre, l'année dernière, il n'y a plus eu d'apport en capital dans le MES, contrairement aux années 2012 à 2014 incluse.

Le Graphique 13 ci-dessous illustre l'importance du soutien aux Etats membres de la zone euro dans l'évolution de la dette totale. Lors de l'évaluation européenne de l'évolution autorisée de la dette publique, il est tenu compte, comme facteur atténuant, de la hausse de la dette résultant de ce soutien accordé dans le cadre de la solidarité européenne. Depuis 2010, l'impact du soutien des Etats membres de la zone euro à certains Etats membres de la zone euro connaissant des difficultés financières s'est accru à vue d'œil jusqu'à l'année 2014 incluse. L'effet cumulatif sur la dette publique belge des prêts intergouvernementaux (à la Grèce), des garanties pour le FESF et de l'apport en capital dans le MES est passé de 0,2% du PIB en 2010 à 0,7% du PIB en 2011, à 2,1% du PIB en 2012, à 2,8% du PIB en 2013 et à 2,9% du PIB en 2014 et a diminué ensuite en 2015 à 2,8% du PIB en raison des remboursements effectués par la Grèce. Pour rappel, les nouveaux montants accordés à la Grèce, qui sont mis à disposition à concurrence de maximum 86 milliards d'euros dans le cadre de convention de prêt conclue entre la Grèce et le MES et approuvée le 19 août 2015, ne donne pas lieu à une augmentation de la dette pour les pays qui octroient leur soutien. En effet, seule la participation des Etats membres de la zone euro au capital du MES a un impact sur la dette publique de ceux-ci ; par ailleurs, le capital du MES a déjà été libéré.

Graphique 13
Taux d'endettement (en % du PIB)



Source : Calculs propres d'après BNB.

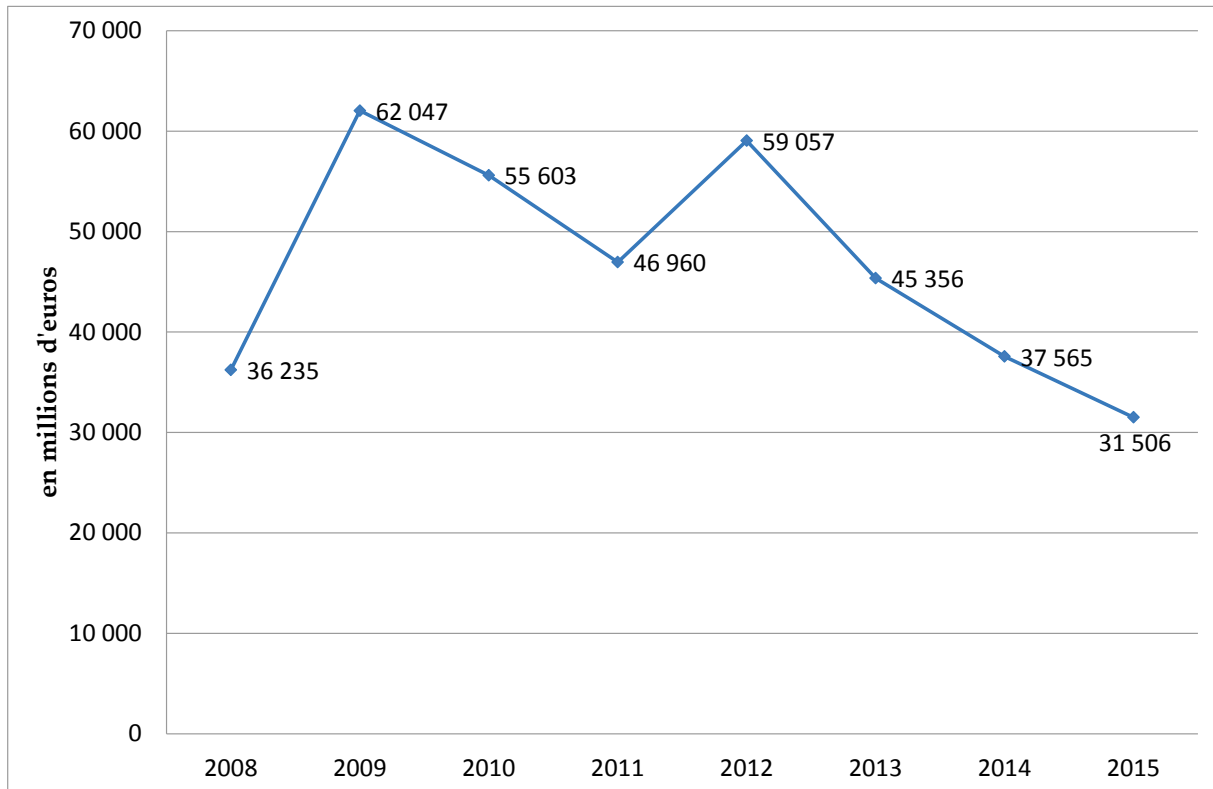
Cette baisse du taux d'endettement résultant des facteurs mentionnés ci-dessus a toutefois été partiellement compensée par des déterminants exogènes de la dette qui ont un effet haussier sur cette dernière. Ces facteurs défavorables sont brièvement évoqués ci-après, abstraction faite d'un ajustement statistique limité. Les écarts entre les taux d'intérêts en base transactionnelle et ceux en base caisse (+1,3 milliard d'euros, repris dans « autres » au Tableau 18), qui sont supérieurs, pour les titres émis au-dessus du pair des dernières années, à ceux en base transactionnelle, ainsi que l'impact des swaps (0,8 milliard d'euros, repris dans « dérivés financiers ») et l'augmentation des liquidités (0,7 milliard d'euros, repris dans « dépôts ») ont dans leur ensemble entraîné une hausse de 0,7% du PIB de la dette publique. L'impact haussier des swaps concerne principalement les coûts liés à des swaps de taux d'intérêt qui ont été conclus à l'automne 2014 afin de pouvoir émettre en 2015 des obligations d'Etat selon les conditions de taux alors applicables. Les dépenses de pension liées aux obligations de pension, reprises par le passé, des fonds de pension d'entreprises (notamment de Belgacom) et l'écart entre les recettes fiscales en SEC 2010 et en base caisse, ont tous deux augmenté la dette d'environ 0,1% du PIB (ces deux éléments sont repris dans « autres »). Enfin, l'augmentation des emprunts en matière de logement social (1,2 milliard d'euros) de la « Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen » et du « Vlaams Woningfonds » (ces deux institutions appartiennent au périmètre de la Communauté flamande) ainsi que l'emprunt obligataire (0,3 milliard d'euros) d'une société qui appartient au périmètre de la Région wallonne ont entraîné une hausse de 0,4% du PIB de la dette publique (ces deux éléments sont repris dans « crédits » au Tableau 18). Notons que l'impact sur la dette des prêts par solde ne s'élève qu'à +0,1% du PIB car des remboursements de divers prêts (principalement des remboursements de crédits accordés par les Communautés et Régions) ont été effectués pour un montant total de 1,4 milliard d'euros, dont le remboursement de la Grèce (voir ci-dessus 1.3.3).

1.3.4 Garanties de l'Etat en faveur du secteur financier

La dette des institutions financières garantie par le Pouvoir fédéral ³⁸ pendant la crise financière a chuté de façon notable l'année dernière tout comme les deux années précédentes et est passée de 37,6 milliards d'euros (9,4% du PIB) en 2014 à 31,5 milliards d'euros (7,7% du PIB) en 2015. A présent, depuis l'automne 2014, une seule institution financière bénéficie encore d'une garantie d'Etat octroyée durant la crise financière aux institutions financières. Dans des conditions de marché normales, l'encours de ces garanties d'Etat continuera à diminuer à l'avenir.

³⁸ Il s'agit presque intégralement de garanties d'Etat. Fin 2008, 2009 et 2010, l'encours des garanties accordées par les Régions s'élevait respectivement à 400, 250 et 94 millions d'euros.

Graphique 14
Garanties de l'Etat en faveur d'institutions financières (encours)



Source : Administration de la Trésorerie, SPF Finances et BNB.

2 EVOLUTION BUDGETAIRE DE L'ENTITE I

2.1 Entité I (hors Zorgefonds)

Le solde de financement nominal de l'Entité I, qui se compose du Pouvoir fédéral (PF) et de la Sécurité sociale (SECU), s'est établi à -2,3% du PIB en 2015. Par rapport à 2014, il s'agit d'une amélioration de 0,3 point de pourcentage du PIB. Cette amélioration correspond à la diminution des charges d'intérêts (-0,3 point de pourcentage du PIB). En effet, l'excédent primaire de l'Entité I est resté stable à 0,3% du PIB en 2015.

Tant les recettes totales après transferts fiscaux (-1,3 point de pourcentage du PIB) que les dépenses primaires (-1,4 point de pourcentage du PIB) de l'Entité I ont fortement chuté en 2015, ce qui s'explique essentiellement par l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat dont le volet budgétaire est entré en vigueur en 2015.

Afin de mieux appréhender la réalité budgétaire, le solde budgétaire de l'Entité I (et du Pouvoir fédéral) selon la définition CSF s'écarte du solde de financement tel que publié par l'ICN. Ceci est dû à la différence de traitement de l'impôt des personnes physiques (IPP) régional ³⁹ en 2015. En effet, selon les règles SEC, l'ICN ne peut imputer aux Régions que l'IPP régional qui a effectivement été enrôlé en 2015 (à savoir 1% du PIB).

En effet, en SEC, les impôts sur les revenus sont comptabilisés au moment où naît l'obligation de paiement (comptabilisation sur une base transactionnelle ou sur la base de droits constatés). Dans le cas de l'IPP régional, il s'agit du moment de l'enrôlement étant donné que le montant dû est alors fixé de manière effective.

³⁹ Note : centimes additionnels moins dépenses fiscales.

Pour rappel : l'enrôlement consiste à inscrire l'identité du contribuable et le montant dû sur une liste (le rôle) et ce rôle doit être déclaré exécutoire pour que la perception et le recouvrement de l'impôt puissent commencer⁴⁰. L'enrôlement doit avoir lieu au plus tard 18 mois après la clôture de l'année de revenus. Le montant fixé doit généralement être payé environ deux mois après l'enrôlement. Les *recettes de caisse* issues de ces paiements sont enregistrées au SPF Finances en tant qu'opération de caisse.

En d'autres termes, l'IPP régional n'est imputé dans le compte des Régions qu'au moment de l'enrôlement, ce dernier devant être effectué au plus tard 18 mois après la clôture de l'année de revenus. Pour déterminer le moment de l'enrôlement, l'ICN travaille en « base caisse transactionnalisée ». Cela signifie que le moment de l'imputation de l'IPP régional dans le compte des Régions est déterminé par l'ICN en avançant de deux mois le moment de l'enregistrement des opérations de caisse au SPF Finances (à savoir le paiement du rôle) (sachant que le paiement effectif du montant fixé dans le rôle est généralement réalisé deux mois après le moment de l'enrôlement). Autrement dit, les montants que l'ICN comptabilise dans le compte des Régions à ce moment (le moment déduit de l'enrôlement), constituent donc les *recettes SEC de l'IPP régional*.

⁴⁰ Cependant, en ce qui concerne l'IPP, le SPF Finances perçoit déjà le précompte professionnel et les versements anticipés durant l'année de revenus même. Le produit de ces prélèvements à l'IPP est inscrit dans le compte du Pouvoir fédéral.

Etant donné que 2015 est l'année de démarrage de l'IPP régional, il y a un écart considérable entre les recettes SEC et les recettes de caisse effectives des Régions qui ont été déterminées par la réglementation en matière d'avances prévue pour l'IPP régional⁴¹. En effet, en ce qui concerne l'exercice d'imposition 2015, seul l'IPP d'un nombre limité de mois a été enrôlé en 2015 et seules ces recettes peuvent donc être enregistrées dans le compte des Régions, tandis que la part qui n'a pas encore été enrôlée pour l'exercice d'imposition 2015 en SEC fait partie des recettes fiscales du Pouvoir fédéral (voir note de bas de page 40). Cela a dès lors un impact important sur les soldes de financement SEC 2015 du Pouvoir fédéral et des Régions, tels que déterminés par l'ICN. Ainsi, le solde SEC du Pouvoir fédéral s'améliore nettement en 2015 (à -1,2% du PIB contre -2,5% du PIB en 2014), tandis que le solde des Communautés et Régions se détériore considérablement (et passe de -0,3% du PIB en 2014 à -1,4% du PIB).

Afin d'appréhender du mieux possible la réalité des Régions et du Pouvoir fédéral, le CSF a toutefois choisi de travailler en 2015 sur la base de l'approche relative aux avances pour l'IPP régional. Les montants de l'IPP régional déjà enrôlés en 2015 qui ont été repris par l'ICN en comptabilité nationale dans les comptes des C&R (à savoir 4.257 millions d'euros), ont donc été majorés par le CSF (à concurrence de 4.598 millions d'euros) afin de pouvoir prendre en compte l'IPP régional que les Régions ont effectivement reçus en caisse selon le système d'avances (à savoir 8.855 millions d'euros). Au niveau de l'Entité I, et plus particulièrement pour le Pouvoir fédéral, la même correction, mais avec le signe inverse (à savoir -4.598 millions d'euros), a été apportée au niveau des recettes fiscales.

⁴¹ Dans le cadre de l'autonomie fiscale des Régions, l'article 54/1 de la LSF prévoit un régime d'acomptes pour l'IPP régional. En exécution de ce régime, durant l'année budgétaire 2015, le PF a déjà versé mensuellement aux Régions 1/12^{ème} des moyens estimés pour l'exercice d'imposition concerné. Ces montants sont ici appelés recettes de caisse issues du régime d'acomptes ou, en abrégé, acomptes (de l'IPP régional).

Tableau 19
Compte de l'Entité I selon la définition CSF ⁴² (en % du PIB)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Recettes totales effectives après transferts fiscaux	(1)=(2)+(3)+(4)	32,2%	33,4%	34,2%	33,7%	32,4%	-1,3%
<u>Recettes fiscales après transferts fiscaux</u>	<u>(2)=2a-2b</u>	<u>16,6%</u>	<u>17,5%</u>	<u>17,9%</u>	<u>18,0%</u>	<u>16,7%</u>	<u>-1,2%</u>
(Avant transferts fiscaux)	(2a)	25,1%	26,0%	26,4%	26,5%	24,0%	-2,5%
(Recettes fiscales à transférer)	(2b)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
<u>Cotisations sociales effectives (consolidées)</u>	<u>(3)</u>	<u>13,9%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,3%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,2%</u>	<u>0,0%</u>
<u>Autres recettes non fiscales (vc. cessions d'actifs)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,9%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>-0,2%</u>
Pm. Recettes fiscales et parafiscales (avant trsf fiscaux)	(5)=(2a)+(3)	39,0%	40,2%	40,8%	40,7%	38,2%	-2,5%
Dépenses primaires	(6)	32,7%	33,9%	33,8%	33,5%	32,1%	-1,4%
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	(6a)	30,6%	31,7%	31,5%	31,3%	27,4%	-3,9%
Transferts budgétaires à l'Entité II et à l'UE	(6b)	2,2%	2,2%	2,3%	2,2%	4,7%	2,5%
Solde primaire		-0,5%	-0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,0%
Charges d'intérêts		3,1%	3,1%	2,9%	2,8%	2,6%	-0,3%
Solde de financement		-3,6%	-3,6%	-2,6%	-2,6%	-2,3%	0,3%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

L'impact de la Sixième Réforme de l'Etat sur les recettes et les dépenses primaires est également observable dans les comptes du PF et de la SECU. Une analyse plus détaillée de l'évolution des recettes et des dépenses du PF et de la SECU en 2015 figure aux points 2.2 et 2.3 ci-après, de sorte à préciser la répartition du résultat de l'Entité I entre ses composantes ainsi que l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat.

2.2 Pouvoir fédéral

Le solde de financement nominal du PF s'est légèrement amélioré en 2015 à -2,4% du PIB. En effet, la baisse des charges d'intérêts a plus que compensé la diminution de l'excédent primaire en 2015. En raison des taux d'intérêt historiquement bas, le taux d'intérêt implicite sur la dette du PF a de nouveau diminué en 2015, ce qui a entraîné une nouvelle baisse des charges d'intérêts du PF à concurrence de 0,3 point de pourcentage du PIB.

⁴² Les comptes de l'Entité I, à savoir le PF et la SECU, repris au point 2, sont établis selon la définition CSF qui diverge de la définition courante des Comptes nationaux sur les points suivants : au niveau des recettes, il n'est pas tenu compte des cotisations sociales imputées, mais bien du transfert de recettes fiscales à l'UE ainsi que des recettes non fiscales résultant des ventes d'actifs corporels. Au niveau des dépenses, une correction analogue est apportée. En outre, en 2015, une correction supplémentaire est effectuée pour l'IPP régional.

Les dépenses primaires finales du PF ont diminué en 2015 (-0,6 point de pourcentage du PIB). Cependant, les recettes totales effectives avant transferts fiscaux ont également fortement chuté (-2,7 points de pourcentage du PIB). L'entrée en vigueur du volet budgétaire et fiscal de la Sixième Réforme de l'Etat constitue un important facteur explicatif. En effet, à partir de 2015, le produit de l'IPP régional est repris directement dans les comptes des C&R et non plus dans le compte du PF. Ce produit de l'IPP régional s'est élevé à 2,2% du PIB en 2015 ⁴³. Dans la catégorie des recettes non fiscales et non parafiscales, certaines amendes de roulage ont également été régionalisées. Par ailleurs, l'influence de la Sixième Réforme de l'Etat a également été nettement visible au niveau des transferts fiscaux (-3,0 points de pourcentage du PIB) et budgétaires (+0,9 point de pourcentage du PIB) du PF vers d'autres niveaux de pouvoir en 2015 (voir également ci-après au Tableau 23). L'ensemble de ces différentes évolutions ont entraîné une légère détérioration de l'excédent primaire du PF (-0,1 point de pourcentage du PIB, pour s'établir à 0,3% du PIB).

Tableau 20
Compte du Pouvoir fédéral selon la définition CSF ⁴⁴ (en % du PIB)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux	(1)	26,6%	27,6%	28,1%	27,8%	25,1%	-2,7%
Recettes transférées à d'autres niveaux de pouvoir	(2)	<u>12,9%</u>	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>9,5%</u>	<u>-3,0%</u>
A la Sécurité sociale	(2b)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
A l'Entité II (LSF)	(2c)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
Recettes totales effectives après transferts fiscaux	(3)=(1)-(2)	13,7%	15,1%	15,7%	15,3%	15,6%	0,3%
Fiscales	(3a)	<u>12,1%</u>	<u>13,4%</u>	<u>13,9%</u>	<u>13,8%</u>	<u>14,3%</u>	<u>0,5%</u>
Autres	(3b)	<u>1,6%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,3%</u>	<u>-0,2%</u>
Dépenses primaires	(4)=(5)+(6)	14,2%	15,4%	15,2%	14,9%	15,3%	0,4%
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	(5)	9,7%	10,1%	9,5%	9,2%	8,7%	-0,6%
Transferts budgétaires à d'autres niveaux de Pouvoir	(6)	4,5%	5,3%	5,7%	5,7%	6,6%	0,9%
A l'UE	(6a)	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%
A la Sécurité sociale	(6b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
A l'Entité II	(6c)	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	2,4%
Solde primaire		-0,5%	-0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	-0,1%
Charges d'intérêts		3,2%	3,2%	3,0%	2,9%	2,6%	-0,3%
Solde de financement		-3,7%	-3,5%	-2,5%	-2,5%	-2,4%	0,2%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

⁴³ Pour rappel : le CSF se base ici sur l'approche relative aux avances pour l'imputation de l'IPP régional sur l'année 2015.

⁴⁴ La différence entre la définition CSF et celle des Comptes nationaux est explicitée à la note de bas de page 42.

Comme déjà mentionné ci-dessus, 2,2 points de pourcentage du PIB de la baisse des recettes totales effectives avant transferts fiscaux en 2015 s'expliquent par l'introduction de l'IPP régional. Abstraction faite de l'influence de l'IPP régional, il s'avère que la diminution des recettes totales, déjà amorcée en 2014, se poursuit également en 2015 (-0,6 point de pourcentage du PIB supplémentaire)⁴⁵. Tant les recettes fiscales et parafiscales que les recettes non fiscales et non parafiscales du PF ont diminué en 2015 (voir Tableau 21).

Tableau 21
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux du PF (en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Impôts directs	14,2%	14,7%	15,2%	15,3%	12,9%	-2,4%
Ménages	11,1%	11,4%	11,9%	11,9%	9,3%	-2,6%
Sociétés	2,8%	3,0%	3,1%	3,2%	3,4%	0,2%
Autres secteurs	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,0%
Impôts indirects (yc. transferts fiscaux à l'UE)	10,1%	10,5%	10,3%	10,2%	10,2%	0,0%
Impôts en capital	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%
Cotisations sociales effectives	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
Total des recettes fiscales et parafiscales	25,0%	25,9%	26,3%	26,3%	23,8%	-2,5%
<u>Recettes non fiscales et non parafiscales (yc. cessions d'actifs)</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,3%</u>	<u>-0,2%</u>
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux	26,6%	27,6%	28,1%	27,8%	25,1%	-2,7%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

En ce qui concerne les recettes fiscales et parafiscales, ce sont surtout les impôts directs sur les ménages qui ont régressé (-0,4 point de pourcentage du PIB, en plus des -2,2 points de pourcentage du PIB qui s'expliquent par le glissement de l'IPP régional). En raison de la modération salariale, qui résulte notamment du saut d'index, la part de la masse salariale dans le PIB a reculé de 51,5% en 2013 à 51,1% en 2014 et 50,5% en 2015. Combinée notamment à la hausse des frais professionnels forfaitaires déductibles, cette évolution explique le recul du produit de l'impôt des personnes physiques en 2015.

⁴⁵ A savoir 2,7 points de pourcentage du PIB (baisse des recettes totales effectives avant transferts fiscaux) moins 2,2 points de pourcentage du PIB (glissement IPP régional).

Par contre, les impôts directs sur les sociétés ont affiché une hausse de 0,2 point de pourcentage du PIB. Le produit de l'impôt des sociétés a augmenté en raison de l'accélération du rythme des enrôlements, de la tendance observée depuis quelques années à un glissement des versements anticipés vers les enrôlements et d'un certain nombre de mesures fiscales qui ont augmenté la base imposable ⁴⁶.

La taxation du capital a diminué (-0,1 point de pourcentage du PIB) en raison de la baisse des recettes issues de la troisième opération de régularisation fiscale.

En 2015, les recettes non fiscales et non parafiscales ont continué à diminuer (-0,2 point de pourcentage du PIB). Outre l'impact de la régionalisation des amendes de roulage, ceci résulte de la poursuite de la baisse des revenus du patrimoine due à la diminution des primes reçues pour les garanties d'Etat ainsi qu'à celle des recettes provenant du résultat de la Banque nationale de Belgique.

⁴⁶ Par exemple, la soumission de certaines intercommunales à l'impôt des sociétés.

Tableau 22
Dépenses primaires finales du PF (en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
<u>Rémunérations</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,7%</u>	<u>-0,07%</u>
Salaires	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	-0,11%
Cotisations sociales à charge des employeurs	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,03%
<u>Achats de biens et services</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>-0,04%</u>
<u>Subventions aux entreprises</u>	<u>1,3%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>-0,02%</u>
dont subventions salariales (*)	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	-0,01%
<u>Prestations sociales</u>	<u>3,8%</u>	<u>3,8%</u>	<u>3,9%</u>	<u>3,9%</u>	<u>3,8%</u>	<u>-0,15%</u>
Prestations sociales en nature	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
Prestations sociales en espèces	3,7%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%	-0,15%
Pensions	3,0%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	0,02%
Allocations familiales	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,06%
Autres prestations	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	-0,12%
dont crédits d'impôts remboursables (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
<u>Dépenses en capital</u>	<u>1,5%</u>	<u>2,1%</u>	<u>1,3%</u>	<u>1,1%</u>	<u>0,8%</u>	<u>-0,26%</u>
Formation brute de capital fixe	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,02%
Autres dépenses en capital	1,2%	1,8%	0,9%	0,8%	0,5%	-0,29%
dont crédits d'impôts remboursables (*)	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%	-0,05%
<u>Autres dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>-0,03%</u>
dont crédits d'impôts remboursables (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	9,7%	10,1%	9,5%	9,2%	8,7%	-0,57%

(*) Les subventions salariales ⁴⁷ et les crédits d'impôt remboursables ⁴⁸ sont comptabilisés en SEC 2010 dans les dépenses primaires et non dans les diminutions de recettes fiscales.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Les dépenses primaires finales du PF se sont élevées à 8,7% du PIB en 2015 (voir Tableau 22). Il s'agit d'une baisse de 0,6 point de pourcentage du PIB par rapport à 2014.

⁴⁷ Les subventions salariales du PF concernent les mesures visant à diminuer le précompte professionnel qui sont prises par le PF dans le cadre d'accords interprofessionnels.

⁴⁸ Les crédits d'impôt remboursables concernent principalement la réduction d'impôt pour enfants à charge et pour bas revenus d'activités (imputée comme prestations sociales), pour les prestations payées avec des titres-service (imputée comme transferts de revenus aux ménages) et pour certains investissements en vue d'économiser l'énergie (imputée comme autres dépenses de capital).

Les mesures d'économies ont donné lieu en 2015 à une légère diminution, exprimée en pourcentage du PIB, des rémunérations, des acquisitions de biens et de services et des subventions aux entreprises⁴⁹. La baisse, en termes relatifs et absolus, des rémunérations du PF est la conséquence d'une part, de la non-indexation des salaires des fonctionnaires fédéraux et d'autre part, de la poursuite de la réduction du personnel fédéral. Cette dernière réduction résulte également en partie d'un transfert du personnel vers les Communautés et Régions dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat.

Les prestations sociales ont reculé de 0,1 point de pourcentage du PIB en raison des transferts de compétences qui ont accompagné la Sixième Réforme de l'Etat. La part des allocations familiales du secteur public qui été enregistrée jusqu'en 2014 dans le compte du PF, est comptabilisée dans celui des C&R à partir de 2015. C'est également le cas pour une partie des indemnités pour les personnes handicapées dans la catégorie « autres prestations sociales ».

Les autres dépenses de capital, qui ont atteint un pic en 2012 en raison de la recapitalisation de Dexia, ont de nouveau diminué en 2015 à concurrence de 0,3 point de pourcentage du PIB. La limitation du crédit d'impôt pour certains investissements économiseurs d'énergie approuvée par le précédent gouvernement, entre autres, a encore eu un impact en 2015.

Comme déjà mentionné, un important glissement au niveau des transferts budgétaires et fiscaux du PF vers les autres niveaux de pouvoir s'est produit en 2015, en raison de l'entrée en vigueur du volet budgétaire et fiscal de la Sixième Réforme de l'Etat. La révision de la Loi spéciale de Financement (LSF) a entraîné une profonde modification des transferts aux Communautés et Régions en 2015 (voir Tableau 23). Les transferts budgétaires à l'Entité II ont fortement augmenté en 2015 à concurrence de 2,4 points de pourcentage du PIB et se sont établis à 3,4% du PIB. Cette hausse s'explique surtout par les dotations relatives aux nouvelles compétences des C&R. Par contre, les transferts fiscaux aux C&R ont nettement diminué en 2015 en raison des contributions d'assainissement et des cotisations de responsabilisation pensions et en raison de l'impact de la révision des transferts issus de l'IPP fédéral aux Régions⁵⁰ sur les nouveaux transferts fiscaux aux Régions (dotations relatives aux compétences en matière de politique du marché du travail, dépenses fiscales, etc.).

⁴⁹ Au niveau des subsides aux entreprises, citons la diminution de la subvention du PF à la SNCB en 2015.

⁵⁰ En effet, la dotation IPP (ainsi que le terme négatif) aux Régions a été remplacée par l'IPP régional (imputé comme recette fiscale des Régions et non plus comme transfert en provenance du Pouvoir fédéral).

Etant donné que les dépenses d'un certain nombre de compétences (allocations familiales, soins aux personnes âgées, une partie des soins de santé) ne sont plus comptabilisées dans le compte de la SECU, les transferts fiscaux (-1,7 point de pourcentage du PIB) et budgétaires (-1,6 point de pourcentage du PIB) du PF à la SECU ont été fortement revus à la baisse afin de préserver l'équilibre en SEC de la SECU (voir point 2.3).

Tableau 23
Transferts fiscaux et budgétaire du PF à d'autres sous-secteurs publics
(en % du PIB)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Total des transferts budgétaires et fiscaux du PF	(1)	17,4%	17,8%	18,2%	18,2%	16,2%	-2,1%
Transferts fiscaux	(1a)	12,9%	12,5%	12,5%	12,5%	9,5%	-3,0%
Transferts budgétaires	(1b)	4,5%	5,3%	5,7%	5,7%	6,6%	0,9%
Transferts à l'UE (*)	(2)	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%
Transferts budgétaires et fiscaux à la SECU	(3)	6,8%	7,0%	7,3%	7,5%	4,3%	-3,3%
Transferts fiscaux	(3a)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
Transferts budgétaires	(3b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
Transferts budgétaires et fiscaux à l'Entité II	(4)	9,3%	9,5%	9,5%	9,5%	10,6%	1,1%
Transferts fiscaux	(4a)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
Transferts budgétaires	(4b)	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	2,4%
pm. Financement des pensions de l'Entité II par le PF (*)	(5)	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	0,0%

(*) Tous les transferts à l'UE, y compris les transferts des droits de douane, sont considérés ici comme des transferts budgétaires.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

2.3 Sécurité sociale (hors Zorgfonds)

Le solde de financement de la Sécurité sociale (SECU) a été légèrement positif (0,1% du PIB) en 2015. Tans les recettes totales (-3,2 points de pourcentage du PIB) que les dépenses primaires (-3,3 points de pourcentage du PIB) de la SECU ont fortement chuté en 2015 en raison de la Sixième Réforme de l'Etat. En effet, cette dernière a entraîné le transfert de différentes compétences en matière de sécurité sociale. Ainsi, les compétences notamment relatives aux allocations familiales, aux soins aux personnes âgées ainsi qu'à une partie des soins de santé ont été transférées aux Communautés, tandis que la compétence concernant la politique axée sur des groupes-cibles en matière d'emploi a été transférée aux Régions. C'est la raison pour laquelle, à partir de 2015, les dépenses relatives à ces compétences sont comptabilisées dans les comptes des C&R et non plus dans les comptes de la SECU. De ce fait, afin de maintenir l'équilibre SEC de la SECU ex ante, les recettes de la SECU ont également été ajustées à la baisse par l'intermédiaire de transferts fiscaux et budgétaires à la SECU.

Tableau 24
Compte de la Sécurité sociale (hors Zorgfonds) selon la définition CSF ⁵¹ (en % du PIB)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Recettes totales	(1)=(2)+(3)	21,0%	21,5%	22,0%	22,1%	18,9%	-3,2%
- Recettes en provenance du PF	(2)	6,8%	7,0%	7,3%	7,5%	4,3%	-3,3%
Fiscales	(2a)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
Budgétaires	(2b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
- Recettes propres, dont	(3)	14,2%	14,5%	14,7%	14,6%	14,7%	0,1%
Cotisations		13,3%	13,6%	13,7%	13,6%	13,7%	0,0%
Fiscales		0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
Dépenses primaires	(4)	20,9%	21,6%	22,1%	22,1%	18,8%	-3,3%
- Prestations sociales	(4a)	18,6%	19,2%	19,6%	19,6%	17,3%	-2,3%
- Autres dépenses primaires finales	(4b)	2,3%	2,4%	2,3%	2,4%	1,4%	-1,0%
dont subventions salariales (*)		0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	-0,4%
- Transferts budgétaires à d'autres niveaux de Pouvoir	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Solde primaire		0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Charges d'intérêts		0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Solde de financement		0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%

(*) Les subventions salariales ⁵² sont comptabilisées en SEC 2010 dans les dépenses primaires et non dans les diminutions de recettes issues des cotisations sociales.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

⁵¹ La différence entre la définition CSF et celle des Comptes nationaux est expliquée à la note de bas de page 42.

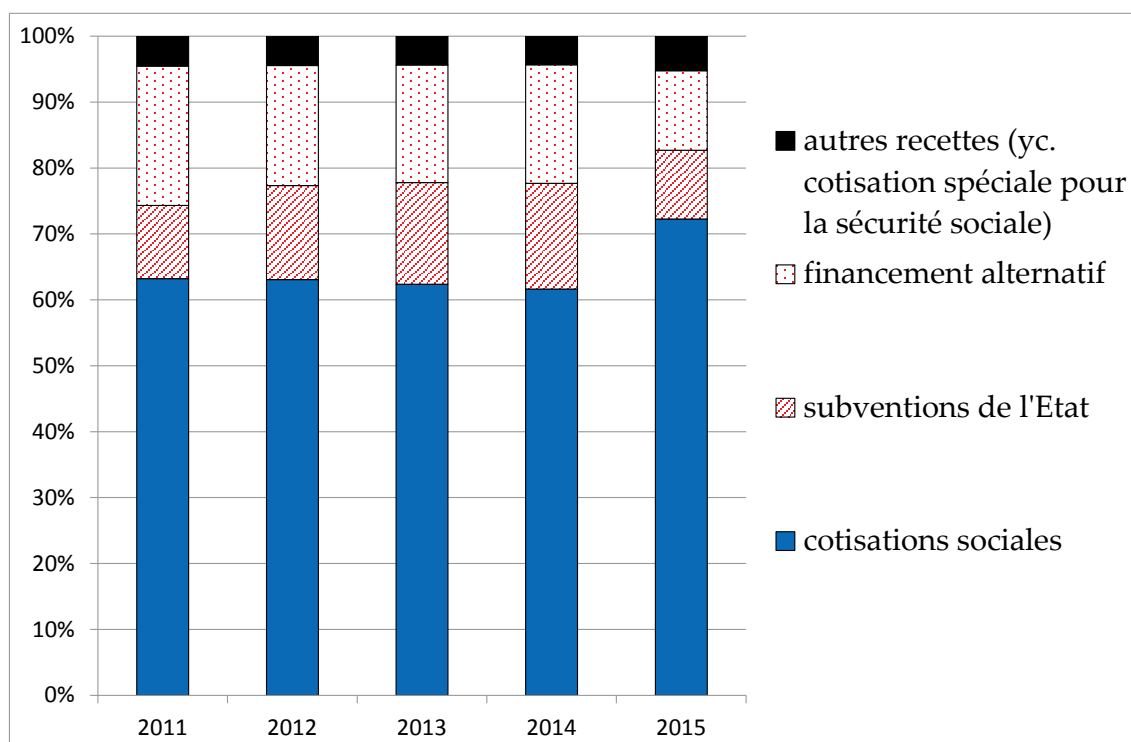
⁵² Les subventions salariales de la SECU concernent les réductions ciblées de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont prises en tant que mesures en faveur de l'emploi dans le cadre d'accords interprofessionnels.

Le financement alternatif ⁵³ de la SECU a diminué de 1,7 point de pourcentage du PIB ; c'est surtout le financement alternatif issu de la TVA et de l'IPP qui a fortement chuté. Les transferts budgétaires (subventions de l'Etat) ont affiché une baisse de 1,6 point de pourcentage du PIB. Entre 2010 et 2014, les subventions de l'Etat se composaient des subventions de l'Etat ordinaires mais aussi d'une subvention exceptionnelle, à savoir la dotation d'équilibre. Cette subvention exceptionnelle avait pour objectif l'équilibre du solde SEC de la SECU. La diminution des transferts budgétaires à la SECU en 2015 s'explique essentiellement par la disparition de cette dotation d'équilibre qui avait déjà grimpé à 1,5% du PIB en 2014.

En 2015, les cotisations sociales, exprimées en pourcentage du PIB, sont restées pratiquement stables, tandis que le ratio des transferts fiscaux et budgétaires reçus par la SECU a fortement diminué en raison de la Sixième Réforme de l'Etat. Par conséquent, la composition des recettes de la SECU a été considérablement modifiée durant cette même année. Suite à la Sixième Réforme de l'Etat, la part des cotisations sociales a de nouveau progressé en 2015 pour atteindre 72,3% des recettes totales, après un recul progressif durant les années précédentes (jusqu'à 61,6% en 2014) résultant de l'importance croissante des transferts à la sécurité sociale.

⁵³ Pour rappel, le financement alternatif par le PF s'est surtout développé à partir de 1994 en compensation des mesures décidées en matière de réductions de cotisations de SECU. Ce financement alternatif se compose essentiellement de moyens issus de la TVA, mais également des accises sur les produits du tabac et d'impôts directs dont le précompte mobilier, l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés (loi-programme du 2 janvier 2001).

Graphique 15
Composition des recettes de la SECU (en % du total)



Source: Calculs CSF sur base ICN, BNB.

D'une part, la diminution des dépenses primaires en 2015 résulte d'une baisse des autres dépenses primaire finale de la SECU (-1,0 point de pourcentage du PIB). Au sein de cette dernière catégorie, ce sont surtout les subventions aux entreprises qui ont fortement reculé (-0,8 point de pourcentage du PIB). Le soutien par l'intermédiaire du système des titres-services et des programmes d'activation, dont les dépenses sont comptabilisées dans les comptes des C&R à partir de 2015, appartient à cette catégorie.

D'autre part, une diminution marquée des prestations sociales pour le compte de la SECU a également été observée (-2,3 points de pourcentage du PIB). Ce recul est dû principalement au transfert de compétences de la SECU aux C&R (voir Tableau 25). Notons que la non-indexation des prestations sociales en 2015, tout comme en 2014, a également eu une influence modératrice.

Tableau 25
Répartition des prestations sociales versées par la SECU (en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Pensions	6,4%	6,7%	6,9%	7,0%	7,1%	0,07%
Soins de santé	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,1%	-0,83%
Indemnités maladie-invalidité	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,07%
Allocations de chômage	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	-0,18%
Prépensions et interruptions de carrière	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	-0,03%
Allocations familiales	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	-1,43%
Autres prestations sociales (hors Zorgfonds)	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,03%
Total des prestations sociales	18,6%	19,2%	19,6%	19,6%	17,3%	-2,29%
p.m. soins de santé APU	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,05%
p.m. allocations familiales APU	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	-0,04%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Le transfert de compétences en matière d'allocations familiales, qui sont intégralement comptabilisées dans les comptes des Communautés depuis 2015, a entraîné une diminution des prestations sociales de la SECU de 1,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 2014.

Le transfert de compétences en matière de soins aux personnes âgées et d'une partie des soins de santé a donné lieu en 2015 à une baisse des dépenses de soins de santé dans les comptes de la SECU de 0,8 point de pourcentage du PIB. Excepté ce transfert de compétences, l'évolution a été freinée par les mesures prises, par exemple en matière de médicaments, de ticket modérateur et de durée de séjour.

En 2015, les dépenses de pension (de la SECU) ont augmenté à 7,1% du PIB. La tendance haussière durant la période 2011-2015 considérée, qui résulte du vieillissement de la population et, par conséquent, d'une hausse du nombre de bénéficiaires, se poursuit ainsi. Les mesures prises en matière de pensions, telles que l'augmentation de l'âge minimum pour l'accès à la pension anticipée et le durcissement des conditions de carrière, ont toutefois freiné la progression du nombre de bénéficiaires.

Avec une croissance réelle de 6,6% en 2015, les allocations de maladie-invalidité restent la catégorie de prestations sociales qui croît le plus rapidement. Au cours de la période 2011-2015, les allocations de maladie-invalidité sont passées de 1,5% du PIB à 1,8% du PIB, en raison de la forte progression du nombre de personnes ayant droit à une allocation d'invalidité. Ceci est en partie lié au vieillissement sur le marché du travail ainsi qu'aux glissements entre les systèmes de prestations sociales dus aux mesures prises en matière de pension et de système de chômage.

En 2015, les allocations de chômage ont diminué de 0,2 point de pourcentage du PIB et se sont établies à 1,5% du PIB. Une baisse a été observée au niveau tant des chômeurs temporaires que des chômeurs complets demandeurs d'emploi et des chômeurs avec complément d'entreprise. Ceci est la conséquence de la croissance économique modérée en 2015 (1,4%), mais également de l'effet démographique combiné à une diminution de la croissance de la population en âge de travailler, de l'augmentation des sorties vers le système de pension et des réformes structurelles du marché du travail décidées précédemment, en particulier la limitation du droit aux allocations d'insertion.

3 EVOLUTIONS BUDGETAIRES DES COMMUNAUTES ET REGIONS

3.1 Introduction

Cette partie de l'Avis examine l'évolution budgétaire des entités fédérées durant la période 2011-2015. Cette période est particulière car l'année 2015 correspond au début de la Sixième Réforme de l'Etat, ce qui se reflète dans les recettes et les dépenses des entités fédérées. Par rapport aux années précédentes, l'année 2015 s'est caractérisée par une rupture dans les séries de données en raison des transferts de compétences et du nouveau mode de financement des entités fédérées applicable depuis l'année budgétaire 2015.

L'analyse de l'évolution budgétaire est effectuée sur la base de la *première* estimation du compte des administrations publiques, telle que publié par l'ICN en avril dernier sous la forme de tableaux reprenant les principales recettes et dépenses ainsi que le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Il s'agit d'une *première estimation provisoire* qui sera suivie en septembre 2016 de l'intégralité des comptes qui seront repris dans la publication des comptes nationaux détaillés.

Par rapport à l'Avis de la Section de juillet 2015, on constate que les séries de données pour la période 2011-2014 ont été revues. Ces révisions sont dues pour partie à des nouveautés méthodologiques et pour une autre partie à une actualisation des données sources. L'Avis de juillet 2015 était basé sur la première estimation des comptes des administrations publiques 2014, publiés en avril 2015. Depuis lors, deux nouvelles publications des comptes des administrations publiques ont déjà eu lieu : septembre 2015 et avril 2016. Bien que la majeure partie des importantes nouveautés méthodologiques, dues au passage du SEC 1995 au SEC 2010, a déjà été intégrée dans les comptes des administrations publiques 2013 de septembre 2014, ce passage au SEC 2010 a encore été approfondi en septembre 2015 dans les comptes des administrations publiques 2014. Dans les comptes des administrations publiques 2015 d'avril 2016, outre les révisions courantes basées sur des informations complémentaires, une nouveauté a encore été introduite concernant la manière dont les recettes issues de la vente de droits d'émission sont imputées. Cette nouveauté a été rendue possible par l'accord relatif à la répartition du produit de la mise aux enchères, conclu en février 2016 entre le pouvoir fédéral et les Régions.

3.2 Révision des réalisations budgétaires 2011-2014

Dans les comptes des administrations publiques de septembre 2015, le passage du SEC 1995 au SEC 2010 a été approfondi. De ce fait, les modifications relatives à la définition élargie du périmètre des administrations publiques ont également été apportées au niveau des différentes séries de recettes et de dépenses, au lieu d'être uniquement enregistrées sur une base nette au niveau des dépenses publiques (et plus spécifiquement au niveau des autres transferts de capital), comme c'était le cas dans les comptes des administrations publiques de septembre 2014 et avril 2015. Pour l'ensemble des unités reclassées dans le secteur public, les modifications apportées aux séries relatives aux recettes et aux dépenses ont été appliquées rétroactivement sur la période 2009-2014⁵⁴. En outre, les données ont été actualisées sur la base des informations plus récentes.

Le Tableau 26 illustre les révisions successives des soldes de financement des entités fédérées pour la période 2011-2014, sur la base des premiers comptes des administrations publiques 2014 publiés en avril 2015, à savoir le point de départ de l'Avis CSF de juillet 2015.

Tableau 26
Révision des soldes de financement 2011-2014
dans les comptes des administrations publiques

(x 1.000.000 euros)		CFI (a)	CFr	RW	RBC	CG	COCOF	CCFI	COCOM	Unités inter-régionales	Ajustement statistique	Ensemble des C&R
SEC 2010		2011										
Comptes des APU 2014 (4/2015) Avis juillet 2015	(1)	56,5	-145,7	-694,1	-390,2	-10,5	0,7	-2,6	2,2	-3,8	0,4	-1 187,1
Comptes des administrations publiques 2014 (9/2015)	(2)	49,0	-145,1	-699,1	-390,3	-10,6	0,8	-2,7	2,2	-3,5	-2,4	-1 201,8
<i>Ecart</i>	(2) - (1)	-7,5	0,6	-5,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,3	-2,8	-14,7
Comptes des APU 2015 (4/2016) Présent Avis	(3)	49,0	-145,2	-699,2	-390,6	-10,6	0,7	-2,6	2,2	-3,3	-2,1	-1 201,7
<i>Ecart</i>	(3) - (2)	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1
Ecart (Avis 2016 - Avis 2015)	(3) - (1)	-7,5	0,5	-5,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	-2,5	-14,6
SEC 2010		2012										
Comptes des APU 2014 (4/2015) Avis juillet 2015	(1)	260,1	-152,2	-344,5	-55,3	-4,5	-9,1	-3,5	-0,1	19,2	0,3	-290,6
Comptes des administrations publiques 2014 (9/2015)	(2)	259,0	-152,0	-349,4	-56,1	-4,5	-9,1	-3,5	0,0	19,3	5,0	-291,2
<i>Ecart</i>	(2) - (1)	-1,1	1,2	-4,9	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	4,7	-0,6
Comptes des APU 2015 (4/2016) Présent Avis	(3)	259,4	-152,2	-349,2	-47,1	-4,5	-9,1	-3,5	0,0	19,4	-0,2	-287,0
<i>Ecart</i>	(3) - (2)	0,4	-0,2	0,2	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-5,2	4,2
Ecart (Avis 2016 - Avis 2015)	(3) - (1)	-0,7	1,0	-4,7	8,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	-0,5	3,6
SEC 2010		2013										
Comptes des APU 2014 (4/2015) Avis juillet 2015	(1)	-461,1	-142,9	-304,2	118,4	-80,8	4,0	8,8	-3,7	3,4	0,7	-857,4
Comptes des administrations publiques 2014 (9/2015)	(2)	-457,4	-199,8	-309,9	131,8	-82,4	4,7	-1,2	-3,7	3,7	0,9	-913,4
<i>Ecart</i>	(2) - (1)	3,7	-56,9	-5,7	13,4	-1,6	0,7	-10,0	0,0	0,3	0,2	-56,0
Comptes des APU 2015 (4/2016) Présent Avis	(3)	-446,8	-199,8	-310,2	153,9	-82,4	4,7	-1,2	-3,7	3,8	1,3	-880,4
<i>Ecart</i>	(3) - (2)	10,6	0,0	-0,3	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	33,0
Ecart (Avis 2016 - Avis 2015)	(3) - (1)	14,3	-56,9	-6,0	35,5	-1,6	0,7	-10,0	0,0	0,4	0,6	-23,0
SEC 2010		2014										
Comptes des APU 2014 (4/2015) Avis juillet 2015	(1)	-657,0	-232,0	-463,2	92,4	-34,5	20,7	-29,5	-13,7	-57,4	-0,8	-1 375,0
Comptes des administrations publiques 2014 (9/2015)	(2)	-624,5	-209,5	-786,5	162,0	-40,4	12,2	-29,6	-13,7	-2,6	0,1	-1 532,5
<i>Ecart</i>	(2) - (1)	32,5	22,5	-323,3	69,6	-5,9	-8,5	-0,1	0,0	54,8	0,9	-157,5
Comptes des APU 2015 (4/2016) Présent Avis	(3)	-557,2	-210,5	-707,5	205,4	-40,3	12,3	-23,6	-13,6	-40,8	-0,4	-1 376,2
<i>Ecart</i>	(3) - (2)	67,3	-1,0	79,0	43,4	0,1	0,1	6,0	0,1	-38,2	-0,5	156,3
Ecart (Avis 2016 - Avis 2015)	(3) - (1)	99,8	21,5	-244,3	113,0	-5,8	-8,4	5,9	0,1	16,6	0,4	-1,2

(a): Y compris le solde du Zorfgfonds (en millions d'euros : +5,9 en 2011, +13,4 en 2012, +24,1 en 2013 et +24,8 en 2014).

⁵⁴ Si possible, les séries pour les principales unités ont même été modifiées jusqu'en 1995.

Ci-après figure une explication concernant la nature des révisions qui ont été effectuées pour l'année 2014 pour chaque entité fédérée.

3.2.1 Communauté flamande

Le solde de financement a été revu positivement de 99,8 millions d'euros, passant de -657,0 à -557,2 millions d'euros. En particulier, les données du regroupement économique ont été ajustées, ce qui a donné lieu à une adaptation à la baisse des dépenses, et dans une moindre mesure, des recettes. Le déficit du regroupement économique a de ce fait diminué de 159,3 millions d'euros, passant de -620,3 millions d'euros à -461,0 millions d'euros. Cette révision dans un sens positif a été annulée pour environ un tiers par un doublement des corrections SEC. Les corrections mises en place par le SEC 2010 ont augmenté de -61,3 millions d'euros à -120,8 millions d'euros. Les principales révisions de ces corrections concernent :

- les différences de périmètre : la correction positive liée aux institutions appartenant à, ou ajoutée au périmètre de consolidation, initialement estimée à +226,4 millions d'euros, a été revue à +243,9 millions d'euros avec comme conséquence un impact positif sur le solde : +17,5 millions d'euros ;
- le reclassement d'opérations financières en opérations non-financières : la correction négative a été revue à la hausse, de -4,6 millions d'euros à -21,7 millions d'euros, entre autres suite à la baisse du montant des octrois de crédits et prises de participation, avec donc un effet négatif sur le solde : -17,1 millions d'euros ;
- les différences dans le moment d'enregistrement des opérations avec, dans l'ensemble, un impact négatif sur le solde: -60,0 millions d'euros, dont :
 - la suppression des corrections appliquées auparavant suite à l'actualisation des données du regroupement économique, avec un effet positif sur le solde : +154,5 millions d'euros ;
 - l'ajout d'une nouvelle correction concernant l'imputation des montants d'investissement du VIPA, avec un impact négatif sur le solde : -283,0 millions d'euros ;
 - le montant des droits d'émission qui doit être imputé en complément avec un impact positif sur le solde : +76,4 millions d'euros ;
 - l'introduction d'une nouvelle correction concernant l'imputation de garanties standardisées avec un impact négatif sur le solde : -11,7 millions d'euros.

3.2.2 Région wallonne

Le solde de financement 2014 a été revu de -463,2 millions d'euros à -707,5 millions d'euros, soit une détérioration de 244,3 millions d'euros. Outre une actualisation des données de base avec comme conséquence une légère amélioration du solde de financement du regroupement économique de 4,9 millions d'euros, la révision du solde de financement est due à une hausse de 249,2 millions d'euros du montant négatif des corrections effectuées conformément au SEC 2010. Les corrections SEC ont dans leur totalité été révisées de -9,3 millions d'euros à -258,6 millions d'euros. Les principales révisions concernent :

- les différences de périmètre : la correction, initialement estimée à +67,6 millions d'euros, a été revue à la baisse à +29,9 millions d'euros avec comme conséquence un impact négatif sur le solde : -37,7 millions d'euros ;
- le reclassement d'opérations financières en opérations non-financières : le montant des octrois de crédits et prises de participation a été revu à la baisse de -133,5 à -101,8 millions d'euros avec un impact positif sur le solde : +31,7 millions d'euros ;
- les différences dans le moment d'enregistrement des opérations avec, dans l'ensemble, un impact négatif sur le solde : -90,2 millions d'euros, dont :
 - le montant des droits d'émission qui doit être imputé en complément avec un effet positif sur le solde : +47,2 millions d'euros ;
 - des factures qui ne doivent pas être comptabilisées pour l'année 2014 : le montant diminue de 285,2 millions d'euros à 269,8 millions d'euros, avec un impact négatif sur le solde : -15,4 millions d'euros ;
 - des opérations concernant le financement alternatif à comptabiliser comme des dépenses : le montant augmente de 230,0 millions d'euros à 350,7 millions d'euros, avec un impact négatif sur le solde : -120,7 millions d'euros ;
- l'ajout de différentes corrections avec un impact négatif sur le solde : -158,7 millions d'euros.

3.2.3 Région de Bruxelles-Capitale

La révision des données a eu un effet favorable sur le solde de financement 2014 qui a augmenté de 113,0 millions d'euros, passant de +92,4 millions d'euros à un surplus de 205,4 millions d'euros. C'est principalement la révision des corrections SEC qui a joué, avec un impact positif sur le solde de 96,4 millions d'euros ; dans l'ensemble, ces corrections ont été révisées de -70,1 millions d'euros à +26,3 millions d'euros. Le solde de financement du regroupement économique est également plus favorable après révision suite à l'enregistrement de recettes supérieures, et dans une moindre mesure, de dépenses supérieures. Les principales révisions des corrections SEC concernent :

- les différences de périmètre : la correction, initialement estimée à -11,0 millions d'euros, a été revue dans un sens positif à +36,1 millions d'euros, avec un effet positif sur le solde : +47,1 millions d'euros;
- le reclassement des opérations financières en opérations non-financières : la correction concernant les octrois de crédits et les prises de participation a été ajustée de -5,5 millions d'euros à +2,9 millions d'euros avec un impact positif sur le solde : +8,4 millions d'euros ;
- les différences dans le moment d'enregistrement des opérations avec, dans l'ensemble, un impact positif sur le solde: +10,8 millions d'euros, dont :
 - le glissement de 2015 vers 2014 des recettes de la taxe régionale à charge des propriétaires d'immeubles bâtis, avec un effet positif sur le solde : +15,0 millions d'euros ;
 - la différence entre les intérêts payés et les intérêts sur base des droits constatés a été revue à la baisse, passant de +17,6 millions d'euros à +2,4 millions d'euros, avec un impact négatif sur le solde : -15,2 millions d'euros ;
 - une nouvelle imputation en 2014 d'un montant de droits de tirage payés en retard concernant la remise au travail des chômeurs, avec un effet positif sur le solde : +11,0 millions d'euros ;
- l'ajout d'une nouvelle correction concernant les swaps avec un impact positif sur le solde : +32,6 millions d'euros ;
- une correction globale liée à l'impact de l'utilisation d'informations plus récentes avec un impact négatif sur le solde : -6,6 millions d'euros.

3.2.4 Communauté française

La révision du solde de financement 2014 est simplement la conséquence de l'actualisation des données du regroupement économique. Le solde de financement du regroupement économique a été révisé, passant de -295,4 millions d'euros à -273,5 millions d'euros, soit un impact positif sur le solde de financement de 21,9 millions d'euros. Les corrections SEC sont restées quasiment inchangées ; l'impact de la révision sur le solde est resté limité à -0,2 million d'euros. Ainsi, le solde de financement a été adapté de -232,0 millions d'euros à -210,5 millions d'euros, soit une amélioration de +21,5 millions d'euros.

3.2.5 Communauté germanophone

L'impact négatif de la révision sur le solde de financement s'élève à 5,8 millions d'euros et est entièrement dû à une révision à la hausse des dépenses du regroupement économique. Les corrections SEC restent intactes. Le solde de financement a donc été revu, passant de -34,5 millions d'euros à -40,3 millions d'euros.

3.2.6 Commission communautaire française

Le solde de financement 2014 a été revu, passant de +20,7 millions d'euros à +12,3 millions d'euros. La révision à la baisse de 8,4 millions d'euros s'explique principalement par l'actualisation des données du regroupement économique, avec une détérioration du solde de financement de 9,6 millions d'euros pour conséquence. En l'absence d'une augmentation de capital de la FERI/FREY, la correction SEC correspondante – qui enregistre la souscription comme une dépense – a pu être supprimée, avec un impact positif de 1,1 million d'euros sur le solde comme conséquence.

3.2.7 Commission communautaire flamande

L'amélioration du solde de financement 2014 découle entièrement d'une révision de la correction SEC liée au moment d'enregistrement des opérations, en particulier l'enregistrement des dépenses concernant les projets PPS. Le montant de cette correction a été revu de -26,1 millions d'euros à -20,3 millions d'euros, soit un impact positif de 5,9 millions d'euros sur le solde de financement qui est fixé sur cette base à -23,6 millions d'euros (par rapport à -29,5 millions auparavant).

3.2.8 Commission communautaire commune

Le solde de financement indiqué dans les comptes des administrations publiques 2014 d'avril 2015, et traité dans l'Avis de juillet 2015, n'a plus été revu depuis lors.

3.3 Réalisations budgétaires de l'année 2015

3.3.1 Introduction

Cette partie de l'Avis examine la façon dont les soldes de financement 2015 se situent par comparaison aux budgets élaborés pour cette même année. L'analyse est effectuée par entité fédérée. C'est la raison pour laquelle un aperçu des estimations budgétaires est présenté au préalable, tant pour le budget initial que pour les feuillets d'ajustement ultérieures. Etant donné que 2015 est l'année de démarrage de la Sixième Réforme de l'Etat, qui a donné lieu à une hausse considérable des masses budgétaires des entités fédérées, la comparaison est effectuée par rapport au budget de l'année précédente.

Dans la mesure où les documents budgétaires des entités fédérées font mention de l'impact chiffré ou plutôt estimé de la Sixième Réforme de l'Etat au niveau des recettes et des dépenses, celui-ci est également repris dans la présente analyse, mais à titre purement informatif et avec les réserves nécessaires. En effet, il convient de noter à cet égard que de telles informations ne peuvent être que très provisoires car elles sont basées sur des perspectives budgétaires et non sur des réalisations. En outre, dans la phase actuelle, un certain nombre d'éléments clés sont encore manquants dans l'application de l'autonomie fiscale, qui ne seront fixés de manière définitive que courant 2017-2018 et qui sont essentiels pour pouvoir chiffrer correctement l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat.

L'analyse des réalisations budgétaires est effectuée sur la base des Comptes des administrations publiques individuels qui ont été publiés par l'ICN en avril 2016. Un certain nombre de corrections, qui sont propres au CSF et qui ont déjà été explicitées en détail dans des Avis antérieurs, y sont appliquées. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur une nouvelle correction CSF appliquée à partir de 2015.

Il s'agit de l'imputation sur l'année budgétaire 2015 des recettes relatives à l'impôt des personnes physiques régional, qui s'inscrit dans le cadre de l'élargissement de l'autonomie fiscale des Régions à l'impôt des personnes physiques, tel que décidé dans l'accord institutionnel relatif à la Sixième Réforme de l'Etat.

Dans les comptes des administrations publiques, les opérations sont enregistrées sur la base des droits constatés. L'application de cette règle signifie qu'en matière d'impôts, la fixation du titre de recouvrement ou de ce que l'on appelle l'« enrôlement » est déterminant pour le moment et le montant de l'imputation des recettes fiscales. Appliquée à l'impôt des personnes physiques régional, cette règle d'imputation a pour conséquence que, pour l'année de départ 2015, il n'est pas possible d'enregistrer douze mois d'enrôlement comme recettes car les enrôlements de l'exercice d'imposition 2015 peuvent démarrer au plus tôt en juillet 2015 vu que les déclarations à l'impôt des personnes physiques peuvent être introduites au moins jusqu'au 30 juin de l'exercice d'imposition. L'application stricte de cette règle d'imputation aurait considérablement alourdi la situation budgétaire des entités fédérées, tant ex ante (estimations budgétaires) que ex post (soldes de financement réalisés).

C'est pourquoi la CSF ne considère pas comme recettes de l'impôt des personnes physiques régional les montants réellement enrôlés en 2015, mais bien les douze mois d'avances versées par le pouvoir fédéral aux Régions. Le système d'avances et le décompte ultérieur sur la base des recettes effectivement perçues sont réglés par la LSF ⁵⁵.

Enfin, il convient encore d'explicitier le fondement du protocole horizontal du 17 décembre 2014 ⁵⁶ car il est fait référence à ce protocole dans le texte. Ce protocole a été conclu fin 2014 entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées et porte sur la manière dont les dépenses effectuées *à la demande et pour le compte des entités fédérées* par les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), en leur qualité d'opérateurs techniques temporaires ou permanents, sont imputées sur les moyens transférés par le pouvoir fédéral aux entités fédérées en exécution de la LSF. Ce protocole a été instauré à la demande des entités fédérées et sert de mesure de transition en attendant que les entités fédérées puissent assurer elles-mêmes ces services ou souhaitent les déléguer.

⁵⁵ Article 54/1, §§ 3 à 5, LSF.

⁵⁶ Moniteur belge du 31.12.2014, ed.2.

Le principe est simple : étant donné que l'administration fédérale (et notamment le SPF Finances) se charge de l'exécution de la LSF et verse mensuellement les moyens LSF revenant à chaque entité fédérée, cette administration agit en tant que relais ou intermédiaire entre les entités fédérées et les IPSS. Les besoins qui se manifestent mensuellement en matière de prestations sociales et/ou de réductions de cotisations concernant les matières de sécurité sociale nouvellement transférées, sont prélevés par l'administration fédérale sur les moyens LSF et transférés directement aux IPSS concernées. On évite ainsi un « détour » par les entités fédérées.

Le trajet suivi par ces moyens est donc le suivant :

administration fédérale → IPSS
au lieu de : administration fédérale → entité fédérée → IPSS

Cela ne vaut évidemment que pour les moyens LSF qui sont nécessaires pour couvrir les besoins relatifs aux compétences transférées. Les moyens LSF subsistant après la retenue des besoins sont versés mensuellement par l'administration fédérale directement à l'entité fédérée. Dans le cas où les moyens LSF ne suffisent pas à couvrir les besoins précités, le protocole prévoit que les entités fédérées doivent faire appel au financement par emprunt dont elles supportent elles-mêmes intégralement les charges. Tout préfinancement des entités fédérées par le pouvoir fédéral est donc exclu.

Dans les comptes des administrations publiques, cette construction est considérée comme une opération purement financière et les dépenses relatives aux matières transférées sont imputées aux entités fédérées selon le principe des droits constatés, comme si les allocations sociales, les prestations sociales, les réductions de cotisations et les subventions étaient versées directement aux personnes, entreprises et institutions bénéficiaires, telles que les maisons de repos et les institutions de soins.

3.3.2 Réalisations budgétaires de la Communauté flamande

3.3.2.1 Budget 2015

Initialement, un budget en équilibre était à nouveau prévu pour 2015 malgré l'impact croissant de la surveillance budgétaire européenne renforcée ⁵⁷, qui influence le solde négativement, et la sous-utilisation des crédits qui a été sous-estimée ⁵⁸. Ceci est conforme à l'accord gouvernemental 2009-2014 qui vise l'équilibre budgétaire sans enregistrer d'importants excédents.

Afin de rendre possibles de nouveaux investissements au sein de ce cadre restrictif tout en tenant compte de la faible croissance économique, des mesures d'économie structurelles sont prises pour un montant de 1,15 milliard d'euros, principalement en intervenant sur les coûts de fonctionnement de l'administration publique et la hausse du taux de recouvrement des coûts d'un certain nombre de services, ainsi que par une limitation des dépenses liées à certaines compétences nouvellement transférées suite à la Sixième Réforme de l'Etat ⁵⁹.

⁵⁷ Augmentation de l'impact négatif sur le solde de financement des règles budgétaires européennes renforcées de 258,3 millions d'euros par rapport au budget ajusté pour 2014 (entre autres du fait d'une hausse des dépenses de construction prévues au sein de DBFM Scholen van Morgen et des subsides de financement alternatif pour les centres de services de soins et de logement et les hôpitaux dans le cadre du VIPA).

⁵⁸ La sous-utilisation prévue diminue de 48,8 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2014.

⁵⁹ Par exemple :

- dans le domaine Aide sociale, Santé publique et Famille, des économies générales sont réalisées sur le dispositif et des économies diverses sur les moyens de fonctionnement ;
- dans le domaine Emploi et Economie sociale : simplification de la politique axée sur les groupes-cibles qui apporte une économie de 3 millions d'euros, et d'autres mesures qui permettent d'économiser 26,5 millions d'euros.

Dans le budget des Voies et Moyens 2015, les transferts fédéraux sont indiqués selon leur nouvelle composition et mode de calcul après la Sixième Réforme de l'Etat. En ce qui concerne les dépenses, il est fait mention de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat dans l'exposé des différents domaines politiques. Il s'agit des domaines politiques Aide sociale, Santé publique et Famille (impact estimé à 6,3 milliards d'euros), Emploi et Economie sociale (impact estimé à 2,2 milliards d'euros), Environnement, Nature et Energie (0,03 milliard d'euros). Le domaine politique Finances et Budget est également affecté car dans le budget flamand, les recettes de l'impôt des personnes physiques régional ne sont pas présentées en net mais bien en brut dans le budget des Voies et Moyens : les centimes additionnels régionaux comme recettes, et les dépenses fiscales régionalisées comme dépenses. L'impact sur ce dernier domaine politique équivaut dès lors aux dépenses fiscales estimées de l'exercice 2015 (1,9 milliard d'euros).

Comme dans le budget 2014, les recettes estimées 2015 tiennent compte d'un remboursement partiel des dettes et le paiement d'une amende (respectivement 334,0 millions d'euros et 166,0 millions d'euros) liés aux prêts accordés à la KBC en 2009. Contrairement à l'année précédente, un paiement de coupons est à nouveau prévu en 2015 (170,7 millions d'euros).

Tableau 27
Budget 2015 de la Communauté flamande

Communauté flamande (Région + Communauté)	2014 2ème ajustement	2015 initial	2015 ajusté	2015 ajusté / 2014 ajusté
<i>(en millions euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
	SEC 2010	SEC 2010	SEC 2010	
Recettes corrigées SEC budget général	25.990,8	36.776,9	35.979,6	9.988,8
Dépenses corrigées SEC budget général	18.790,0	28.951,2	28.593,9	9.803,9
<i>dont sixième réforme de l'Etat (estimation avant mesures d'économies)</i>		<i>10.400,0</i>	<i>n.b.</i>	
Solde de financement MCFI	7.200,8	7.825,7	7.385,7	184,9
Recettes corrigées SEC périmètre de consolidation	1.566,2	1.523,7	1.641,2	74,9
Dépenses corrigées SEC périmètre de consolidation	9.210,6	9.484,8	9.543,9	333,3
Solde de financement périmètre de consolidation	-7.644,4	-7.961,1	-7.902,8	-258,4
Solde de financement budgetisé	-443,6	-135,4	-517,1	-73,5
Sous-utilisation	633,4	584,6	389,0	-244,4
Effet renforcement surveillance budgétaire	-187,8	-446,1	-420,4	-232,6
SOLDE DE FINANCEMENT SEC Zorgefonds inclus	2,0	3,1	-548,5	-550,5
<i>en % PIB / écart en ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,13%</i>	<i>-0,13%</i>

Source : Exposé général du budget des Voies et Moyens et du budget général des Dépenses de la Communauté flamande pour l'année 2015 (Doc. 13-A (2014-2015) – n°. 1 du 17.10.2014), et Exposé général de l'ajustement du budget des Voies et Moyens et du budget général des Dépenses de la Communauté flamande pour l'année 2015 (Doc. 17-A (2014-2015) – n° 1 du 24.04.2015).

Lors du contrôle budgétaire 2015, le Gouvernement flamand a décidé que le budget ne pouvait pas être maintenu en équilibre pour les raisons exposées ci-dessous, et que le budget ajusté allait enregistrer un déficit de -548,5 millions d'euros, ou -0,13% du PIB. Cette décision a été motivée comme suit :

- la détérioration des paramètres avec comme conséquence un impact à la baisse sur les transferts fédéraux ;
- la forte révision à la baisse par le Pouvoir fédéral de l'estimation de l'impôt des personnes physiques régional de l'exercice 2015 ;
- la réduction de la correction pour sous-utilisation des crédits de dépenses suite au taux d'utilisation fixé plus haut pour 2014.

Le solde de financement ajusté de -548,5 millions d'euros implique des mesures supplémentaires à hauteur de 353 millions d'euros parmi lesquelles 200,7 millions d'euros sont considérés comme des mesures structurelles et 148,9 millions d'euros considérés comme des mesures one-shot⁶⁰. Les économies affectent également les dépenses pour les nouvelles compétences de la Sixième Réforme de l'Etat comme les dépenses fiscales, les soins aux personnes âgées et les matières liées à l'emploi.

Dans le budget ajusté 2015, toutes les recettes diminuent, sauf les recettes du périmètre de consolidation (+117,5 millions d'euros) et les recettes non-fiscales propres (+39,3 millions d'euros), et cela malgré une baisse des rendements attendus des impôts régionaux pour lesquels l'augmentation des droits de donation n'a pas été suffisante pour compenser la diminution des droits d'enregistrement.

Le rendement estimé de l'impôt des personnes physiques régional (après déduction des dépenses fiscales) de l'exercice 2015 a été revu à la baisse en mars 2015 par le Pouvoir fédéral, passant de 5.593,5 millions d'euros à 5.197,2 millions d'euros, soit une différence de -396,3 millions d'euros.

⁶⁰ Exposé général de l'ajustement du budget des Voies et Moyens et du budget général des Dépenses de la Communauté flamande pour l'année 2015 (Doc. 17-A (2014-2015) – n° 1 du 24.04.2015).

En juin 2015, le Pouvoir fédéral est revenu sur cette correction à la baisse et le rendement estimé a été à nouveau revu à la hausse de 404,0 millions d'euros pour atteindre 5.601,1 millions d'euros. C'est ce montant qui a été appliqué à partir d'août 2015 aux avances mensuelles aux régions liées à l'impôt des personnes physiques régional. Suite à la nouvelle estimation, la diminution précédente de 396,3 millions d'euros a été inversée pour devenir un léger rendement supplémentaire prévu de 7,6 millions d'euros. La dernière estimation de 5.601,1 millions d'euros est le montant qui est versé à la Région flamande sous forme d'avances mensuelles – tout au long de l'année 2015. En comparaison avec le budget initial 2015, l'impôt des personnes physiques régional est donc plus élevé de 7,6 millions d'euros et non pas sous-estimé de 396,3 millions.

La révision de juin 2015 n'est toutefois pas prise en compte dans le budget ajusté 2015 de la Communauté flamande car le contrôle budgétaire avait alors déjà été clôturé.

3.3.2.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.2.2.1 Solde de financement SEC

Pour 2015, un solde de financement (définition CSF) de -312,6 millions d'euros a été enregistré, ou 0,08% du PIB, ce qui représente un meilleur résultat que prévu. La différence s'élève à 0,06% du PIB.

Le déficit prévu de -548,5 millions d'euros se fonde sur des avances sur l'impôt des personnes physiques régional estimées à 5.197,2 millions d'euros, ce qui représente 404,0 millions de moins que les avances effectivement versées (5.601,2 millions d'euros). 265,9 millions d'euros de cette recette supplémentaire ont été affectés à l'amélioration du solde de financement et 168,1 millions ont été effectivement utilisés.

Tableau 28
Réalisations année budgétaire 2015 selon les Comptes des administrations publiques 2015

Communauté flamande (Région + Communauté)	Budget 2015 Ajusté	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015	Ecart
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	-548,5	-312,6	235,87
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,13%</i>	<i>-0,08%</i>	<i>0,06%</i>
<i>dont correction CSF IPP régional</i>		<i>2.832,0</i>	
<i>en % du PIB</i>		<i>0,69%</i>	

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Dans les comptes des administrations publiques 2015 où il n'y a pas eu de correction pour les avances versées à l'impôt des personnes physiques régional, mais où il est seulement tenu compte des montants enrôlés, et où le Zorgfonds de la Communauté flamande n'a pas non plus été consolidé, le solde de financement pour 2015 ne s'élève pas à -312,6 millions d'euros mais bien à -3.167 millions d'euros, ou -0,77% du PIB, soit une différence de 0,69% du PIB.

Le solde net qui résulte du regroupement économique s'élève à +2.616,0 millions d'euros mais après prise en compte des octrois de crédits et prises de participations nets, le solde s'élève toutefois à -154,1 millions d'euros. Les octrois de crédits et prises de participation reçus concernent le remboursement par KBC de l'emprunt encore en cours (2 milliards d'euros) ainsi que le paiement d'une prime de remboursement supplémentaire de 1 milliard d'euros à titre d'indemnité pour l'aide reçue durant la crise bancaire.

Les corrections SEC supplémentaires qui doivent assurer la conformité avec le SEC 2010, sans compter la correction liée à l'impôt des personnes physiques régional, ont un impact négatif sur le solde et s'élèvent à -181,4 millions d'euros. La correction liée au périmètre de consolidation a un impact positif sur le solde (+214,7 millions d'euros) mais toutes les autres corrections influencent le solde dans un sens négatif (reclassement des octrois de crédits et prises de participations en opérations non-financières (-14,6 millions d'euros), modification du moment d'enregistrement des opérations (-333,7 millions d'euros) et encore plusieurs corrections diverses (-47,8 millions d'euros)). La correction CSF pour le Zorgfonds flamand s'élève à +22,4 millions d'euros.

3.3.2.2.2 Évolution des recettes et des dépenses

Le solde de financement 2015 (définition CSF) ⁶¹ s'est amélioré de 0,06% du PIB en 2015 pour atteindre -0,08% du PIB. Le besoin de financement diminue donc à nouveau après une détérioration en 2014

Cette évolution positive découle d'une diminution des charges d'intérêts de 0,01% du PIB et d'une amélioration du solde primaire de 0,05% du PIB, de sorte que le déficit constaté en 2014 sur les opérations primaires a été transformé en un surplus primaire en 2015. Une augmentation des recettes totales effectives de 1,92% du PIB et une hausse moins prononcée des dépenses primaires expliquent ce résultat positif.

⁶¹ Le solde du Zorgfonds flamand s'élève à +22,4 millions d'euros en 2015.

Tableau 29
Comptes de la Communauté flamande (Zorgfonds inclus) selon le CSF

	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	7,19%	7,24%	7,30%	7,20%	9,11%
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>5,11%</u>	<u>5,17%</u>	<u>5,14%</u>	<u>5,13%</u>	<u>5,62%</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	4,96%	5,01%	4,98%	4,96%	4,01%
Transferts budgétaires reçus	0,16%	0,16%	0,16%	0,17%	1,61%
<u>Recettes propres</u>	<u>2,08%</u>	<u>2,07%</u>	<u>2,16%</u>	<u>2,07%</u>	<u>3,49%</u>
Fiscales et parafiscales	1,38%	1,35%	1,43%	1,42%	2,77%
Non fiscales	0,70%	0,72%	0,74%	0,65%	0,72%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	7,04%	7,03%	7,29%	7,22%	9,08%
Dépenses primaires finales	5,82%	5,78%	6,00%	5,93%	7,77%
Transferts budgétaires effectués	1,22%	1,25%	1,29%	1,29%	1,31%
Solde primaire	0,15%	0,21%	0,01%	-0,03%	0,03%
Charges d'intérêts	0,14%	0,14%	0,13%	0,114%	0,105%
Solde de financement	0,01%	0,07%	-0,11%	-0,14%	-0,08%

Source : Calculs CSF sur base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016)

Parmi les recettes totales effectives, aussi bien les recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir (+0,49% du PIB) que les recettes propres (+1,43% du PIB) augmentent. La forte hausse des recettes propres est entièrement due au nouvel impôt des personnes physiques régional ⁶² (1,37% du PIB), ce qui implique une légère chute des autres recettes fiscales ⁶³ (-0,01% du PIB).

Les transferts LSF diminuent de 0,96% du PIB. Cela s'explique, en dehors du solde de décompte négatif de 2014, par les modifications apportées par la Sixième Réforme de l'Etat au financement des Communautés et des Régions.

⁶² Défini comme les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques, diminués des dépenses fiscales régionalisées.

⁶³ Il s'agit des impôts régionaux (article 3, LSF) perçus partiellement par le pouvoir fédéral et partiellement par la Région elle-même, et des impôts régionaux propres liés aux compétences matérielles des Régions.

En ce qui concerne la Région, les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques remplacent à partir de 2015 l'ancienne dotation impôt des personnes physiques majorée de 40% des dépenses fiscales régionalisées à l'impôt des personnes physiques de l'exercice 2015. C'est pourquoi les transferts LSF diminuent au niveau régional car ils ne portent plus que sur les nouvelles dotations relatives à l'emploi et aux dépenses fiscales (à hauteur de 60%) et la dotation résiduelle relative à toutes sortes de compétences qui ont été transférés vers les régions en partie dans le passé et en partie en 2015 ainsi que le mécanisme de solidarité nationale et le mécanisme de transition. Ces transferts LSF intègrent en outre la contribution de la Région flamande à l'assainissement des finances publiques (0,13% du PIB). La cotisation de responsabilisation pensions ainsi que la part flamande de la dotation navetteurs accordée à la Région de Bruxelles-Capitale sont également conservées dans ces transferts LSF.

En ce qui concerne la Communauté, la diminution en % du PIB des parties attribuées à la Communauté de l'impôt des personnes physiques fédéral et de la TVA est principalement due à la contribution de la Communauté flamande à l'assainissement des finances publiques (0,06% du PIB) qui est comprise dans le calcul des nouveaux transferts IPP.

La hausse des transferts budgétaires reçus (+1,44% du PIB) reflète les nouvelles compétences fédérales qui ont été accordées à la Communauté flamande en 2015 en raison du transfert de nouvelles compétences en matière d'allocations familiales, de soins aux personnes âgées, de divers soins de santé et aide aux personnes et de maisons de justice suite à la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'Etat.

Du côté des dépenses, les dépenses primaires finales augmentent de 1,86% du PIB. Cette hausse est en lien direct avec l'exercice de ces compétences nouvellement transférées mais sur base des informations disponibles pour le moment, il est difficile de déterminer de façon précise la part jouée par la Sixième Réforme de l'Etat dans cette hausse. L'impact effectif des économies qui ont été décidées par la Communauté flamande dans les domaines politiques concernés est encore moins connu. Les constatations suivantes donnent toutefois une indication de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat : une augmentation des prestations sociales en espèces de 0,92% du PIB et des prestations sociales en nature de 0,55% du PIB et une augmentation des subsides aux entreprises de 0,42% du PIB.

3.3.3 Réalisations budgétaires de la Communauté française

3.3.3.1 Budget 2015

Le budget 2015 s'écarte du solde de -140 millions d'euros prévu dans la déclaration gouvernementale visant un retour à l'équilibre pour 2018. Le budget contient néanmoins un certain nombre de mesures d'économie, comme la non-indexation de certaines dépenses, la diminution de 3% des dépenses facultatives et une politique de recrutement plus restrictive⁶⁴, et une recette de 8,0 millions d'euros est prévue suite à la vente de bâtiments.

Le solde de financement 2015 s'élevait initialement à -92,0 millions d'euros mais a été ajusté à -169,8 millions d'euros lors du contrôle budgétaire, ce qui fait que la détérioration du solde s'élève à 147,0 millions d'euros par rapport à l'année précédente. La diminution des recettes dans le budget ajusté 2015 et le solde net du périmètre de consolidation sensiblement plus bas en sont les principales causes.

⁶⁴ Dans les services non continus : un recrutement pour cinq départs, dans les services continus : un recrutement pour un départ (impact de 2,9 millions d'euros).

Tableau 30
Budget 2015 de la Communauté française

Communauté française <i>(in miljoen euro)</i>	2014 Ajusté (1)	2015 Initial (2)	2015 Ajusté (3)	2015 Ajusté / 2014 Ajusté (3) - (1)
	SEC 2010	SEC 2010	SEC 2010	
Budget stricto sensu (a)				
Recettes	9.334,5	9.572,5	9.379,5	44,9
Dépenses	9.732,6	9.887,7	9.818,6	86,0
Solde budgétaire brut	-398,1	-315,2	-439,1	-41,0
- amortissement de la dette	8,3	8,5	8,5	0,2
Solde budgétaire net	-389,8	-306,7	-430,6	-40,8
Périmètre de consolidation				0,0
Solde net	132,8	18,4	23,5	-109,3
Solde net consolidé	-257,0	-288,3	-407,1	-150,1
Corrections SEC	165,0	118,5	168,1	3,1
Octrois de crédits et prises de participation - SWAPS	71,0	46,0	40,0	-31,0
Autres corrections :	94,0	72,5	128,1	34,1
<i>Sous-utilisation des crédits</i>	125,1	111,1	111,1	-14,0
<i>Corrections rémunérations</i>	2,1	0,0	0,0	-2,1
<i>CRAC : bâtiments scolaires</i>	-33,2	-38,6	-1,4	31,8
<i>Litiges bâtiments</i>		0,0	10,0	10,0
<i>Corrections CRP (b)</i>		0,0	8,4	8,4
Solde de financement SEC	-92,0	-169,8	-239,0	-147,0
<i>en % du PIB</i>	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,04%

(a) La section spécifique (mise en œuvre des accords de la Sainte-Emilie) n'est pas incluse.

(b) Anticipation de la correction SEC positive pour la cotisation de responsabilisation pensions 2014 qui ne peut pas être comptabilisée en 2015.

Source : Rapports de la Cour des Comptes n° 3.707.475 du 28.11.2014 et n° 3.709.173 du 02.07.2015 (*Projets de décrets contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française pour l'année 2015 / contenant le premier ajustement des budgets pour l'année 2015 de la Communauté française*).

L'évaluation moins élevée des recettes lors du contrôle budgétaire 2015 est surtout la conséquence d'une révision à la baisse des paramètres macroéconomiques d'inflation et de croissance réelle du PIB, ce qui implique notamment que les transferts fédéraux concernant les recettes fiscales attribuées aient été estimés sensiblement plus bas (-182,1 millions d'euros).

La diminution du solde net positif du périmètre de consolidation est due en partie à la suppression d'un certain nombre de facteurs liés à l'année budgétaire 2014 et ayant influencé le solde 2014 positivement, comme :

- la provision pour le Fonds Ecureuil pour la cotisation de responsabilisation pensions (+42,2 millions d'euros) qui est inutile à partir de 2015 car la contribution a été directement retenue sur les transferts fédéraux relatifs aux parties attribuées du produit de l'impôt des personnes physiques fédéral ;

- les moyens supplémentaires qui ont été prévus en 2014 dans le Fonds pour les bâtiments scolaires pour la création de nouvelles places dans les écoles (+19,6 millions d'euros).

En outre, un certain nombre de nouveautés qui, dans l'ensemble, affectent négativement le solde du périmètre de consolidation, doivent être prises en compte en 2015 : le fonds St'Art (-19,1 millions d'euros) et le FNRS ⁶⁵ (+5,1 millions d'euros).

Excepté l'enregistrement des transferts fédéraux relatifs aux parties attribuées du produit de la TVA et de l'impôt des personnes physiques fédéral, telle que modifiée par la Sixième Réforme de l'Etat, l'impact de la réforme institutionnelle sur le budget stricto sensu (donc sans la section particulière) est limité car seulement les recettes et dépenses concernant les nouvelles compétences qui sont encore exercées par la Communauté française *elle-même* sont reprises dans le budget. Cela concerne certains aspects des compétences soins de santé et aide aux personnes (comme la reconnaissance des professions actives dans les soins de santé et les mesures de soutien pour les hôpitaux universitaires), la promotion de Bruxelles et les compétences transférées en matière de maisons de justice. Il s'agit en tout de 58,865 millions d'euros dans le budget des recettes 2015. L'impact sur le budget des dépenses est moins clairement indiqué et est réparti sur plusieurs postes du secteur « Culture et Affaires sociales » (C.A.S.). Les crédits du C.A.S. augmentent fortement en 2015 (+63,5 millions d'euros, soit +5,0%) mais il est plus difficile de déterminer quelle part de ce montant peut directement être attribuée à la Sixième Réforme de l'Etat.

⁶⁵ Fonds de la Recherche Scientifique.

La plupart des compétences qui ont été transférées du Pouvoir fédéral vers les Communautés à partir du 1^{er} juillet 2014 ne sont toutefois pas exercées par la Communauté française elle-même. En vertu des accords intra-francophones de la Sainte-Emilie ⁶⁶ conclus en 2014, cet exercice est confié à la Région wallonne (pour ce qui concerne le territoire de la Wallonie) et à la Commission communautaire française (pour ce qui concerne le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale). Afin de permettre cette mise en œuvre, la Communauté française transfère annuellement et à partir de l'année budgétaire 2015 à ces deux entités les moyens correspondants qu'elle reçoit du Pouvoir fédéral, y compris les montants transitoires qui y sont liés et en tenant de compte des contributions pour faire face aux coûts du vieillissement qui sont intégrés dans ces moyens ; la contribution à l'assainissement des finances publiques est aussi partiellement répercutée sur la Commission communautaire française et à la Région wallonne. Ce transfert est ce qu'on appelle la dotation Sainte-Emilie. Elle est formée par une partie des transferts fédéraux liés aux parties attribuées du produit de la TVA et de l'impôt des personnes physiques fédéral et par la plus grande part de ce qu'on appelle « dotations nouvelles compétences », à l'exception de la dotation « maisons de justice » et une partie de la dotation « soins de santé divers et aide aux personnes » ⁶⁷.

Contrairement aux dotations qui sont accordées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française depuis 1994 suite à un accord intra-francophones semblable (appelés accords de la Saint-Quentin) qui transfère l'exercice de certaines compétences communautaires aux deux entités précitées, la dotation de la Sainte-Emilie n'a pas été inscrite dans le budget des dépenses mais bien dans la section particulière, hors du budget stricto sensu (la section particulière n'est pas incluse dans le tableau précédent). Étant donné que les recettes et les dépenses de la section particulière sont identiques, l'impact sur le solde de financement estimé est nul. La comparaison de la dotation existante et de la nouvelle dotation montre l'importance des accords de la Sainte-Emilie :

En crédits ajustés 2015 :

- Dotation accords de la Saint-Quentin : 437,366 millions d'euros
- Dotation accords de la Sainte-Emilie : 3.429,071 millions d'euros

⁶⁶ Décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (MB 25.06.2014), pris par le Parlement de la Communauté française.

⁶⁷ Cela concerne les dotations visées respectivement à l'article 47/8 et 47/10, LSF, que la Communauté française ne transfère qu'en partie ou pas du tout à la Commission communautaire française et à la Région wallonne.

3.3.3.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.3.2.1 Solde de financement SEC

Sur base des comptes des administrations publiques 2015, le solde de financement s'élève à -271,1 millions d'euros en 2015. Cela signifie que le solde estimé a été dépassé de 32,1 millions d'euros.

Tableau 31
Réalisation année budgétaire 2015 selon les comptes des administrations publiques 2015

Communauté française	Budget 2015 Ajusté	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015	Ecart
(in millions d'euros)	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	-239,0	-271,1	-32,06
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-0,07%</i>	<i>-0,01%</i>

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

Deux facteurs expliquent que le solde de financement estimé ait été dépassé. Le premier facteur est la surestimation des transferts fédéraux dans le budget, notamment suite à l'utilisation de prévisions économiques plus positives que celles retenues par le Pouvoir fédéral ; l'écart entre les transferts estimés et effectifs s'élève à -123,1 millions d'euros⁶⁸. Ces moindres recettes ont été seulement partiellement compensées par la sous-utilisation des crédits de dépenses disponibles qui, sur base des réalisations, s'approchaient du montant estimé⁶⁹.

En deuxième lieu, les corrections SEC (égales à +1,6 million d'euros en tout) ont été bien inférieures à ce qui avait été prévu (+57,0 millions d'euros, sans tenir compte de la sous-utilisation des crédits). Les corrections SEC attendues concernant les swaps ont été réalisées (+40,2 millions d'euros) et complétées par le solde positif du FNRS (Fonds de la Recherche Scientifique), mais cela a été en grande partie neutralisé par la correction SEC négative non anticipée liée au financement alternatif (-43,7 millions d'euros).

⁶⁸ La Communauté française utilise pour 2015 un pourcentage d'inflation de 0,2% et une croissance réelle du PIB de 1,2%. Les transferts fédéraux 2015 (à l'exclusion du solde 2014) sont, conformément à la LSF, basés sur les prévisions du budget économique du 12.02.2015, soit un pourcentage d'inflation de 0,0% et une croissance réelle du PIB de 1,0%.

⁶⁹ Avant la mise en œuvre des corrections SEC nécessaires, l'écart entre le solde réalisé (-272,7 millions d'euros sur base du regroupement économique) et le solde estimé, y compris de la sous-utilisation prévue (296,0 millions d'euros, soit -407,1 + 111,1), s'élève à -29,6 millions d'euros. La sous-utilisation effective ne peut donc pas beaucoup s'écarter du montant estimé.

3.3.3.2.2 Evolution des recettes et dépenses

Le besoin de financement augmente en 2015 de plus de 0,01% pour s'établir à -0,07% du PIB, le plus haut niveau depuis 2011. Etant donné que les charges d'intérêt diminuent très légèrement, le solde primaire se détériore d'un peu moins de 0,02% du PIB. Les recettes totales augmentent considérablement, mais un peu moins que les dépenses primaires.

Tableau 32
Comptes de la Communauté française selon le CSF

	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	2,52%	2,58%	2,58%	2,57%	3,35%
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>2,36%</u>	<u>2,40%</u>	<u>2,39%</u>	<u>2,38%</u>	<u>3,15%</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	2,24%	2,27%	2,26%	2,25%	2,18%
Transferts budgétaires reçus	0,12%	0,13%	0,14%	0,12%	0,97%
<u>Recettes propres</u>	<u>0,16%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,19%</u>
Fiscales et parafiscales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Non fiscales	0,16%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	2,52%	2,59%	2,59%	2,59%	3,39%
Dépenses primaires finales	1,88%	1,96%	1,96%	1,95%	1,96%
Transferts budgétaires effectués	0,64%	0,64%	0,64%	0,65%	1,43%
Solde primaire	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,024%	-0,040%
Charges d'intérêts	0,04%	0,03%	0,03%	0,029%	0,026%
Solde de financement	-0,04%	-0,04%	-0,05%	-0,05%	-0,07%

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

La hausse des recettes totales de 0,78% jusqu'à 3,35% du PIB résulte de deux évolutions opposées au niveau des recettes perçues par d'autres administrations publiques :

- les transferts LSF (IPP et TVA) diminuent de 0,07% jusqu'à 2,18% du PIB ; les causes de cette diminution sont le solde de décompte négatif 2014 (-0,01% du PIB), la contribution à l'assainissement des finances publiques imposée aux entités (-0,03% du PIB pour la Communauté française), la retenue de la cotisation de responsabilisation pensions (-0,01% du PIB), l'adaptation défavorable à la Communauté française du montant de transition suite à la migration d'institutions du statut uncommunautaire au statut bicommunautaire et le contexte économique défavorable en 2015 ⁷⁰.

⁷⁰ Les transferts 2015 (à l'exclusion du solde 2014) sont basés sur une inflation nulle et une croissance réelle du PIB de 1%.

- les transferts budgétaires reçus augmentent de 0,85% jusqu'à 0,97% du PIB, ce qui est intégralement dû aux nouvelles dotations fédérales attribuées en raison du transfert de nouvelles compétences en application de la Sixième Réforme de l'Etat ; les retenues pour les fusions d'institutions effectuées entre 2013 et 2015 ont bien été opérées ⁷¹, les transferts existants se stabilisent à 0,12% du PIB.

Les dépenses primaires augmentent de 0,79% pour atteindre 3,39% du PIB. Alors que les dépenses primaires finales n'augmentent que très légèrement, les transferts budgétaires versés s'accroissent de 0,78% du PIB jusqu'à 1,43% du PIB. L'explication réside dans les transferts à la Région wallonne et à la COCOF en application de l'accord de la Sainte-Emilie (estimés à 3,43 milliards ou 0,84% du PIB) ⁷², ce qui implique une diminution des transferts existants en % du PIB.

⁷¹ Arrêté royal du 11 mars 2015 portant exécution de l'article 47/7, § 3 et 47/8, LSF (MB 01.04.2015). Cela concerne les montants qui doivent être portés en diminution du montant de base initialement constaté pour 2015 des dotations précitées relatives aux services de gériatrie isolés et aux services spécialisés isolés pour la revalidation et le traitement qui existaient au 1^{er} janvier 2013, mais qui ne sont plus de tels services à la date du 1^{er} janvier 2015 (par exemple en raison d'une fusion avec un hôpital général).

⁷² Les dotations de la Sainte-Emilie ne sont pas dans le budget au sens strict, mais sont bien inscrites au budget dans la section particulière (où les recettes inscrites = dotations versées), cependant les opérations de la section particulière sont reprises tant dans le regroupement économique que dans les comptes des administrations publiques.

3.3.4 Réalisations budgétaires de la Région wallonne

3.3.4.1 Budget 2015

Lors de l'élaboration du budget 2015, la Région wallonne a reporté à 2018 l'échéance pour atteindre l'équilibre budgétaire. Le déficit correspondant pour l'année budgétaire 2015 s'élève à maximum -0,11% du PIB ou -450 millions d'euros. Cette décision s'explique par la contribution à l'assainissement des finances publiques qui est imposée par la Sixième Réforme de l'Etat et qui ne concerne pas seulement le financement des nouvelles compétences régionales transférées, mais est aussi comptabilisée dans la dotation de la Sainte-Emilie⁷³ reçue de la Communauté française. Une deuxième raison est la reclassification de nombreuses institutions effectuée par l'ICN en 2014, avec pour conséquence que celles-ci font dorénavant partie du périmètre de consolidation de la Région et leurs investissements influencent donc directement le solde de financement⁷⁴. Le contexte économique défavorable a évidemment aussi motivé cette décision.

⁷³ Décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (MB 12.05.2014), pris par le Parlement wallon.

⁷⁴ Exposé général du budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015 (Document 59 (2014-2015) – n°1 annexe 1, 60 (2014-2015) - n°1 annexe 1, du 13.11.2014, p. 5.

Tableau 33
Budget 2015 de la Région wallonne

Région wallonne	2014 Ajusté	2015 Initial	2015 1er ajustement	2015 2ième ajustement	2015 Ajusté / 2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>
Budget stricto sensu					
Recettes	7.282,5	12.185,6	11.742,1	11.872,5	4.590,0
Dépenses	7.996,4	12.838,7	12.692,0	12.703,3	4.706,9
Solde budgétaire brut	-713,9	-653,2	-949,9	-830,8	-116,9
- amortissement de la dette	28,2	28,4	28,4	28,4	0,2
Solde budgétaire net	-685,7	-624,8	-921,5	-802,4	-116,7
Périmètre de consolidation					
Solde net	-595,1	-309,1	-296,5	-286,8	308,3
<i>Périmètre de consolidation</i>	<i>-1.280,8</i>	<i>-933,878</i>	<i>-1.218,0</i>	<i>-1.089,2</i>	<i>191,6</i>
Corrections SEC	784,7	485,2	532,9	534,5	-250,2
Octrois de crédits et prises de participation	221,4	249,2	260,9	260,9	39,5
Swap	32,0	32,0	68,0	68,0	36,0
Droits constatés	327,3	0,0	0,0	0,0	-327,3
Autres corrections :	<u>204,0</u>	<u>204,0</u>	<u>204,0</u>	<u>205,6</u>	<u>1,6</u>
Sous-utilisation des crédits	214,0	214,0	214,0	214,0	0,0
Corrections techniques	-10,0	-10,0	-10,0	-8,4	1,6
Solde de financement SEC	-496,1	-448,7	-685,1	-554,7	-58,6
<i>En % du PIB</i>	<i>-0,12%</i>	<i>-0,11%</i>	<i>-0,17%</i>	<i>-0,14%</i>	<i>-0,01%</i>

Source : Exposé général du budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015 (Document 59 (2014-2015) – n°1 annexe 1, 60 (2014-2015) – n°1 annexe 1, du 13.11.2014, Rapports de la Cour des Comptes n° 3.707.408 du 21.11.2014, n°3.708.599 du 26.06.2015 et n°3.710.542 du 24.11.2015 (*Projets de décrets contenant les budgets / le premier ajustement des budgets / le second ajustement des budgets pour l'année 2015 de la Région wallonne*).

Le déficit de -450 millions d'euros n'a cependant pas pu être maintenu lors du premier contrôle budgétaire. Le solde de financement s'est détérioré de 236,4 millions d'euros jusqu'à -685,1 millions d'euros ou -0,17% du PIB en raison de la révision à la baisse des recettes (-443,5 millions d'euros), qui est compensée pour moitié par des dépenses moins élevées (-146,7 millions d'euros) et par une estimation légèrement plus élevée des corrections SEC positives dans leur globalité. La diminution des recettes résulte principalement de la révision à la baisse par le pouvoir fédéral du montant des avances relatives à l'impôt des personnes physiques régional pour l'exercice d'imposition 2015 (-247,9 millions d'euros). Cet impact a encore été renforcé par une diminution d'autres transferts fédéraux relatifs aux parts attribuées de l'impôt des personnes physiques fédéral, attribués suite aux compétences transférées par la Sixième Réforme de l'Etat (-54,7 millions d'euros), et par l'estimation plus basse des impôts régionaux (-68,0 millions d'euros), dont les différents droits d'enregistrement et les taxes de circulation perçues par la Région elle-même, ainsi que par l'adaptation à la baisse de la dotation de la Sainte-Emilie attribuée par la Communauté française (-98,4 millions d'euros).

Le budget a été une seconde fois ajusté fin 2015, mais cette fois dans un sens positif, afin de tenir compte de la révision de l'estimation de l'impôt des personnes physiques régional, telle qu'elle a été annoncée par le pouvoir fédéral en juin 2015 et appliquée à partir de août 2015 dans les avances aux régions en matière d'impôt des personnes physiques régional. En raison de la nouvelle estimation, la précédente diminution de 247,9 millions d'euros a été neutralisée pour plus de la moitié (+130,4 millions d'euros), de telle sorte que l'estimation finale de l'impôt des personnes physiques régional de l'exercice d'imposition 2015 a été fixée à 2.467,8 millions d'euros. Il s'agit du montant versé à la Région wallonne - considéré sur toute l'année 2015 - sous la forme d'avances mensuelles. Par comparaison au budget initial, l'impôt des personnes physiques régional est donc estimé à la baisse à concurrence de 117,5 millions d'euros et non de 247,9 millions d'euros.

Après deux ajustements, le budget 2015 présente un solde de financement de -554,7 millions d'euros ou de -0,14% du PIB, ce qui signifie un écart de 0,03% du PIB par rapport au déficit de -0,11% du PIB que la Région wallonne avait elle-même proposé lors de l'élaboration du budget.

3.3.4.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.4.2.1 Solde de financement SEC

Contrairement à ce qui pouvait être attendu sur la base du budget ajusté, le solde de financement 2015 – fixé selon la définition CSF – correspond bien au déficit proposé par la Région wallonne pour cette année de maximum -0,11% du PIB.

Tableau 34
Réalisations année budgétaire 2015 selon la définition CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015

Région wallonne	Budget 2015 Ajusté	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015 transposée en définition CSF	Ecart
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	-554,7	-458,1	96,6
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,14%</i>	<i>-0,11%</i>	<i>0,02%</i>
<i>dont correction CSF IPP régional</i>		<i>1.314,9</i>	
<i>en % du PIB</i>		<i>0,32%</i>	

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Le solde de financement de la Région wallonne pour 2015 ne s'élève pas à -458,1 millions d'euros mais à -1.773,0 millions d'euros ou -0,43% du PIB dans les Comptes des administrations publiques 2015, où il n'y a pas de correction pour les avances versées en matière d'impôt des personnes physiques régional, mais où il est seulement tenu compte des montants enrôlés.

Le solde de financement de -458,1 millions d'euros résulte du solde du regroupement économique de -404,3 millions d'euros et d'une correction SEC qui est certes négative (-53,6 millions d'euros) mais sensiblement inférieure à l'année précédente, où une baisse considérable des corrections SEC était enregistrée. La diminution des corrections SEC pour la deuxième année consécutive se rapporte entièrement au fait que la Région wallonne tient déjà compte dans son budget (et par conséquent aussi dans le regroupement économique) des importantes révisions qui ont été effectuées par l'ICN conformément au SEC 2010 dans les comptes des administrations publiques de mars à septembre 2014, en ce qui concerne le périmètre de consolidation et la comptabilisation du financement alternatif.

Les autres corrections SEC qui s'imposent pour 2015 concernent la reclassification d'octrois de crédit et de prises de participation en opérations non financières (impact négatif sur le solde : -61,2 millions d'euros), la correction du moment d'enregistrement des recettes et des dépenses (impact positif sur le solde : +28,6 millions d'euros), la comptabilisation des swaps (impact négatif sur le solde : -9,6 millions d'euros), une correction résiduelle relative au périmètre de consolidation (impact négatif sur le solde : -34,4 millions d'euros) et enfin un poste avec diverses corrections qui influencent positivement le solde (+23,0 millions d'euros).

3.3.4.2.2 Evolution des recettes et dépenses

Un solde de financement de -0,1% du PIB en 2015 signifie un retour au niveau de la période 2012-2013 et une amélioration de 0,06% du PIB par rapport à l'année précédente. Cela a été rendu possible grâce à une quasi stabilisation des charges d'intérêts en % du PIB et une amélioration du solde primaire de 0,07% du PIB.

Une telle amélioration résulte d'une augmentation des recettes effectives totales de 1,10% du PIB par rapport à seulement 1,03% pour les dépenses primaires. Le solde primaire est par conséquent en équilibre et à son plus haut niveau depuis 2011.

Tableau 35
Comptes de la Région wallonne selon le CSF

	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	1,98%	1,98%	2,01%	1,96%	3,05%
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,57%</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	0,95%	0,96%	0,95%	0,94%	0,66%
Transferts budgétaires reçus	0,16%	0,15%	0,15%	0,17%	0,91%
<u>Recettes propres</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,86%</u>	<u>1,48%</u>
Fiscales et parafiscales	0,62%	0,64%	0,67%	0,63%	1,27%
Non fiscales	0,25%	0,23%	0,24%	0,22%	0,21%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	2,07%	1,94%	1,97%	2,03%	3,06%
Dépenses primaires finales	1,49%	1,37%	1,36%	1,41%	2,42%
Transferts budgétaires effectués	0,58%	0,57%	0,61%	0,62%	0,64%
Solde primaire	-0,08%	0,04%	0,04%	-0,07%	0,00%
Charges d'intérêts	0,10%	0,13%	0,12%	0,107%	0,108%
Solde de financement	-0,18%	-0,09%	-0,08%	-0,18%	-0,11%

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Parmi les recettes effectives totales, tant les recettes perçues par d'autres administrations publiques (+0,47% du PIB) que les recettes propres (+0,63% du PIB) augmentent. La forte hausse des recettes propres est presque entièrement attribuable au nouvel impôt des personnes physiques régional ⁷⁵ (0,60% du PIB) ; l'augmentation des autres recettes fiscales ⁷⁶ est très limitée (0,04% du PIB).

⁷⁵ Défini comme les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques et diminués des dépenses fiscales régionalisées.

⁷⁶ Il s'agit des impôts régionaux (article 3, LSF), perçus en partie par le pouvoir fédéral et en partie par la Région elle-même, et des impôts régionaux propres qui se rapportent aux compétences matérielles des régions.

Les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques remplacent l'ancienne dotation impôt des personnes physiques majorée de 40% des dépenses fiscales régionalisées à l'impôt des personnes physiques de l'exercice d'imposition 2015. Il en résulte une diminution des transferts LSF (-0,27% du PIB) parce qu'ils ne se rapportent plus qu'aux nouvelles dotations en matière d'emploi, de dépenses fiscales (à hauteur de 60%) et à une dotation résiduelle relative à diverses compétences transférées aux régions en partie dans le passé et en partie depuis 2015, et ensuite au mécanisme de solidarité national et au mécanisme de transition. Ces transferts LSF comprennent la contribution des régions à l'assainissement des finances publiques. La contribution de responsabilisation pensions, ainsi que la part de la Région wallonne dans la contribution navetteurs attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale, sont également retenues sur ces transferts LSF.

L'augmentation des transferts budgétaires reçus (+0,74% du PIB) reflète de façon importante l'octroi de la dotation de la Sainte-Emilie, tel que commenté au point 3.3.2.1 (Communauté française – Budget 2015).

Du côté des dépenses, les dépenses primaires finales augmentent de 1,01% du PIB. Cette augmentation se rapporte directement à l'exercice des nouvelles compétences transférées depuis 2015, y compris les compétences communautaires transférées, mais il est difficile d'identifier de façon précise sur la base de l'information actuellement disponible la contribution exacte de la Sixième Réforme de l'Etat à cette hausse. L'observation suivante donne cependant une indication de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat : une augmentation des allocations sociales en espèces de 0,54% du PIB et des allocations sociales en nature de 0,26% du PIB et une hausse des subventions aux entreprises de 0,30% du PIB.

3.3.5 Réalisations budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale

3.3.5.1 Budget 2015

Le budget 2015 est en équilibre, même après le contrôle budgétaire lorsque l'on prend en considération l'ajustement à la baisse de l'estimation de l'impôt des personnes physiques régional de l'exercice d'imposition 2015, qui, après révision par le pouvoir fédéral, est passée de 833,3 millions d'euros (septembre 2014) à 786,1 millions d'euros (juin 2015), soit un ajustement de -47,2 millions d'euros.

Selon la Région, le solde nul budgété correspond à la déclaration de politique régionale 2014-2019 dans laquelle le Gouvernement bruxellois s'est engagé à atteindre un équilibre structurel annuel, comme défini dans le contexte européen ⁷⁷.

Tableau 36
Budget 2015 de la Région de Bruxelles-Capitale

Région de Bruxelles-Capitale	2014 Ajusté	2015 Initial	2015 Ajusté	2015 Ajusté / 2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(3 - (1))
	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>
Budget général				
Recettes	3.313,9	3.989,9	3.959,9	646,0
Dépenses	3.826,6	4.561,3	4.524,6	697,9
Solde budgétaire brut	-512,7	-571,5	-564,7	-51,9
- amortissement de la dette	211,8	217,0	217,0	5,2
Solde budgétaire net	-300,9	-354,5	-347,7	-46,7
Périmètre de consolidation				
Solde net	4,9	-137,4	-114,19	-119,1
Solde net consolidé	-296,0	-491,9	-461,9	-165,9
Corrections SEC				
Octrois de crédits et prises de participation nets	226,0	431,9	395,9	169,9
Sous-utilisation	76,0	60,0	66,0	-10,0
Solde de financement SEC	6,0	0,0	0,0	-6,0
<i>en % PIB / écart en ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Source : Exposé général du budget des recettes et dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015 (Partie A-51/1 – 2014-2015 du 31.10.2014), Rapports de la Cour des Comptes n° 3.707.427 du 14.11.2014 et n° 3.710.551 du 13.11.2015 (*Projet d'ordonnance contenant l'ajustement des budgets pour l'année budgétaire 2014 et les budgets pour l'année budgétaire 2015 de la Région de Bruxelles-Capitale / l'ajustement des budgets pour l'année budgétaire 2015 et les budgets pour l'année budgétaire 2016 de la Région de Bruxelles-Capitale*).

⁷⁷ Exposé général du budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015 (partie A-51/1-2014-2015, 31.10.2014), p. 177. L'analyse du solde structurel est réalisée au chapitre 6 du présent Avis.

La Région de Bruxelles-Capitale a fait correspondre son contrôle budgétaire 2015 à la confection du budget 2016, de sorte à pouvoir se baser immédiatement sur l'estimation de l'impôt des personnes physiques régional, telle qu'annoncée par le pouvoir fédéral en juin 2015 et appliquée à partir d'août 2015 dans les avances mensuelles aux Régions en matière d'impôt des personnes physiques régional, à savoir 786,1 millions d'euros. La révision initiale de ces recettes de 833,3 millions d'euros (septembre 2014) à 727,8 millions d'euros (soit une diminution de 105,4 millions d'euros en mars 2015) n'a donc pas dû être compensée du point de vue budgétaire.

Dans leur ensemble, les recettes ont baissé de 30,0 millions d'euros lors du contrôle budgétaire. Une diminution plus importante des dépenses, associée à une amélioration du solde net du périmètre de consolidation qui a pu compenser partiellement les corrections SEC positives moins importantes, ont suffi à maintenir le budget en équilibre.

Dans les documents budgétaires, l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat n'est explicité ni au niveau des recettes ni au niveau des dépenses. Les transferts fédéraux sont toutefois évidemment repris dans le budget des Voies et Moyens selon leur nouvelle composition. En ce qui concerne les dépenses, la Cour des comptes a réalisé l'exercice sur le budget des dépenses initial 2015 (uniquement budget général). Cela a donné lieu à un impact estimé de 569,5 millions d'euros, ce qui représente 13,1% des dépenses initialement budgétées hors amortissement de la dette, soit 78,1% de la hausse de ces dépenses par rapport au budget ajusté 2014. Bien que cela ne soit pas comparable à l'exercice réalisé précédemment, on peut calculer le ratio, au niveau des recettes, entre les transferts fédéraux à l'exception des impôts régionaux et les recettes totales du budget général (hors produit d'emprunts). On obtient une part de 45,7% pour le budget ajusté 2014, alors que celle pour le budget 2015 fluctue autour de 51,5%. Il ne s'agit évidemment que d'une indication approximative basée sur une approche fortement simplifiée et dans des circonstances non comparables.

3.3.5.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.5.2.1 Solde de financement SEC

Le solde de financement 2015 – déterminé selon la définition du CSF – dépasse de 0,02% du PIB l'équilibre prévu dans le budget et s'élève à +77,1 millions d'euros.

Tableau 37
Réalisations de l'année budgétaire 2015 selon le CSF
sur la base des Comptes des administrations publiques 2015

Région de Bruxelles-Capitale	Budget 2015 Ajusté	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015 transposée en définition CSF	Ecart
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	0,0	77,1	77,1
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>
<i>dont correction CSF IPP régional</i>		<i>451,1</i>	
<i>en % du PIB</i>		<i>0,12%</i>	

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Dans les Comptes des administrations publiques 2015, aucune correction n'est appliquée pour les avances versées en matière d'impôt des personnes physiques régional, et il n'est tenu compte que des montants enrôlés. Le solde de financement de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2015 ne s'élève donc pas à +77,1 millions d'euros mais bien à -374,0 millions d'euros ou -0,09% du PIB dans les Comptes des administrations publiques 2015.

Le solde positif du regroupement économique (+55,3 millions d'euros) a été complété par une correction SEC globalement positive (+23,4 millions d'euros) qui se compose essentiellement d'une imputation positive pour les swaps (+33,6 millions d'euros) et d'une série de corrections diverses ayant un impact négatif sur le solde (-22,2 millions d'euros).

3.3.5.2.2 Evolution des recettes et des dépenses

Tableau 38
Compte de la Région de Bruxelles-Capitale selon le CSF

	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	0,80%	0,84%	0,92%	0,95%	1,06%
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>0,35%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,40%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,38%</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	0,26%	0,27%	0,28%	0,31%	0,27%
Transferts budgétaires reçus	0,09%	0,11%	0,11%	0,13%	0,12%
<u>Recettes propres</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,52%</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,68%</u>
Fiscales et parafiscales	0,33%	0,34%	0,40%	0,38%	0,56%
Non fiscales	0,13%	0,12%	0,13%	0,13%	0,12%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	0,87%	0,83%	0,86%	0,88%	1,03%
Dépenses primaires finales	0,65%	0,60%	0,62%	0,64%	0,76%
Transferts budgétaires effectués	0,23%	0,23%	0,24%	0,25%	0,27%
Solde primaire	-0,07%	0,01%	0,06%	0,07%	0,03%
Charges d'intérêts	0,03%	0,03%	0,02%	0,016%	0,012%
Solde de financement	-0,10%	-0,01%	0,04%	0,05%	0,02%

Source : Calculs CSF sur base des comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Le solde de financement 2015 diminue par rapport à l'année précédente de 0,03% du PIB mais reste positif pour la 3^{ème} année d'affilée : 0,02% du PIB. La baisse des charges d'intérêts est compensée par une détérioration du solde primaire de 0,04 % du PIB.

L'accroissement des recettes totales effectives (+0,11% du PIB) est masqué par une forte augmentation des dépenses primaires (+0,15% du PIB). Ceci explique la diminution du surplus primaire pour la première fois en trois ans.

Parmi les recettes effectives totales, les recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir diminuent (-0,06% du PIB) tandis que les recettes propres augmentent (+0,17% du PIB). La forte augmentation des recettes propres est entièrement la conséquence du nouvel impôt des personnes physiques régional ⁷⁸ (0,19% du PIB), ce qui implique que les autres recettes fiscales ⁷⁹ diminuent légèrement (-0,01% du PIB).

⁷⁸ Défini comme les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques, diminués des dépenses fiscales régionalisées.

⁷⁹ Ce sont les impôts régionaux (article 3, LSF) en partie perçus par le Pouvoir fédéral et en partie par la Région elle-même, et les impôts régionaux propres liés aux compétences matérielles des régions.

Le contenu des transferts LSF qui, pour la Sixième Réforme de l'Etat, sont formés par la dotation nette IPP, par les moyens supplémentaires pour un certain nombre de compétences transférées lors de la dernière réforme de l'Etat, et par l'intervention de solidarité nationale, change à partir de l'année budgétaire 2015.

Les centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques remplacent à partir de l'année budgétaire 2015 l'ancienne dotation nette impôt des personnes physiques majorée de 40% des dépenses fiscales régionalisées de l'impôt des personnes physiques de l'exercice d'imposition 2015.

Les nouveaux transferts LSF s'élèvent encore à 0,27% du PIB, soit une hausse de 0,04% du PIB. Les nouveaux transferts LSF qui sont destinés à la Région de Bruxelles-Capitale, ont une autre composition que ceux des autres régions car le deuxième volet du « juste financement des Institutions bruxelloises » est largement prélevé sur les recettes relatives à l'impôt des personnes physiques fédéral.

Par conséquent, les transferts LSF de la Région de Bruxelles-Capitale sont les suivants : les nouvelles dotations en matière d'emploi et de dépenses fiscales (dépenses fiscales régionalisées de l'exercice 2015 à hauteur de 60%) et la dotation résiduelle concernant diverses compétences qui ont été transférées aux Régions en partie dans le passé et en partie en 2015, ainsi que le mécanisme de solidarité nationale et le mécanisme de transition, les moyens supplémentaires de la dotation navetteurs et de la dotation fonctionnaires internationaux, et enfin la dotation existant déjà avant 2015 qui est répartie par la Région entre les communes bruxelloises ayant un échevin néerlandophone ou un président de CPAS néerlandophone. Ces transferts LSF intègrent la contribution de la Région à l'assainissement des finances publiques et la cotisation de responsabilisation pensions qui est prélevée sur les recettes de l'impôt des personnes physiques fédéral à partir de 2015.

La diminution des transferts budgétaires reçus (-0,02% du PIB) est due pour plus de la moitié à la disparition des droits de tirages relatifs à la remise au travail des chômeurs qui sont intégrés à hauteur de 90% dans la nouvelle dotation emploi à partir de 2015.

Du côté des dépenses, les dépenses primaires finales augmentent de 0,13% du PIB. Cette hausse résulte en grande partie de l'exercice des compétences nouvellement transférées depuis 2015 mais sur base des informations disponibles pour le moment, il est difficile de déterminer de façon précise la part jouée par la Sixième Réforme de l'Etat dans cette augmentation. Les constatations suivantes donnent toutefois une indication de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat : une augmentation des prestations sociales en nature de 0,01% du PIB et une augmentation des subsides aux entreprises de 0,10% du PIB.

3.3.6 Réalisations budgétaires de la Communauté germanophone

3.3.6.1 Budget 2015

Le budget 2015 vise une amélioration du solde de financement de 29,2 millions d'euros pour atteindre un solde de -41,5 millions d'euros, par rapport au budget de l'année précédente. Cette amélioration est réalisée grâce à la forte augmentation des recettes, cette augmentation n'ayant pas été aussi élevée au niveau des dépenses. La hausse des recettes résulte de la Sixième Réforme de l'Etat qui a modifié les transferts fédéraux à la Communauté germanophone et les a complétés à l'aide des nouveaux moyens octroyés en raison du transfert des nouvelles compétences en matière d'allocations familiales, de soins aux personnes âgées, de divers soins de santé, d'aides aux personnes âgées et de maisons de justice ⁸⁰.

⁸⁰ Les compétences en matière de financement des infrastructures hospitalières et des services médico-sociaux ne sont transférées aux Communautés qu'à partir de 2016.

Tableau 39
Budget 2015 de la Communauté germanophone

Communauté germanophone	2014 Ajusté	2015 Initial	2015 1er ajustement	2015 2ième ajustement	2015 Ajusté / 2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>	<i>SEC 2010</i>
Budget général					
Recettes	209,6	275,5	272,5	271,3	61,7
Dépenses	277,5	312,0	318,5	317,3	39,8
Solde budgétaire brut	-67,9	-36,5	-46,1	-46,0	21,9
- amortissement de la dette	3,3	4,8	5,1	5,1	1,8
Solde budgétaire net	-64,7	-31,7	-41,0	-40,9	23,7
Périmètre de consolidation					
Solde net	-6,2	0,1	-0,5	-0,6	5,6
Solde net consolidé	-70,8	-31,7	-41,4	-41,5	29,3
Corrections SEC					
Octrois de crédits et prises de participation	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Solde de financement SEC	-70,7	-31,8	-41,6	-41,5	29,2
<i>en % PIB / écart en ratio</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>0,01%</i>

Source : Budget 2015 de la Communauté germanophone et premier et second ajustement de ce budget (Partie 4-HH2015 (2014-2015) n°1 du 30.10.2014, Partie 5-1-HH2015 (2014-2015) n°1 du 17.04.2015, Partie 5-2-HH2015 (2015-2016) n°1 du 23.10.2015) ; Cour des comptes Rapports sur les budgets successifs.

La hausse moindre des dépenses 2015 par rapport à celle des dépenses 2014 est à replacer dans le cadre du programme d'investissement de la Communauté germanophone est plus précisément du PPP Ecoles de la Communauté germanophone qui a impacté de façon importante les soldes de financement 2012 à 2014. Dès 2015, les dépenses liées au PPP précité sont entrées dans leur phase de croisière ce qui se traduit par une baisse de dépenses d'investissement 2015 par rapport à celles de 2014.

3.3.6.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.6.2.1 Solde de financement SEC

Le solde de financement effectif 2015 s'élève à -39,9 millions d'euros et correspond au solde de financement net du regroupement économique (-36,8 millions d'euros), à l'exception d'une correction SEC négative de -3 millions d'euros concernant le moment de l'enregistrement des dépenses effectuées par les opérateurs techniques de la sécurité sociale dans le cadre du protocole horizontal du 17 décembre 2014. Le résultat est très proche du déficit prévu au budget et est à peine plus élevé que l'année précédente.

Tableau 40
Réalisations de l'année budgétaire 2015
selon les Comptes des administrations 2015

Communauté germanophone	Budget 2015 Ajusté	Réalisation 2015		Ecart
		Comptes des administrations publiques 2015 transposée en définition CSF		
(en millions d'euros)	(1)	(2)		(3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	-41,5	-39,9		1,6
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,01%</i>		<i>-0,01%</i>	<i>0,00%</i>

Source : Comptes des administrations publiques (ICN 16.04.2016).

3.3.6.2.2 Evolution des recettes et des dépenses

La stabilisation du déficit 2015 au niveau de l'année précédente est due à l'augmentation identique des recettes et dépenses consolidées à concurrence de 64 millions d'euros.

Tableau 41
Compte de la Communauté germanophone selon le CSF

(en millions d'euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	201,7	210,2	208,5	210,7	274,6
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>190,7</u>	<u>196,0</u>	<u>195,7</u>	<u>198,6</u>	<u>263,0</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	6,0	6,2	6,2	6,3	143,3
Transferts budgétaires reçus	184,7	189,8	189,5	192,3	119,7
<u>Recettes propres</u>	<u>11,0</u>	<u>14,2</u>	<u>12,8</u>	<u>12,1</u>	<u>11,6</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	11,0	14,2	12,8	12,1	11,6
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	210,7	213,3	289,7	251,0	314,6
Dépenses primaires finales	144,3	149,1	215,5	180,7	227,7
Transferts budgétaires effectués	66,4	64,2	74,2	70,3	86,9
Solde primaire	-9,0	-3,1	-81,2	-40,3	-40,0
Charges d'intérêts	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,1
Solde de financement	-10,6	-4,5	-82,4	-40,3	-39,9

Source : Comptes des administrations publiques (ICN 16.04.2016).

La croissance des recettes effectives totales est concentrée au niveau des recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir. L'évolution au sein de cette catégorie reflète l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat. Le transfert fédéral antérieur se composait d'une dotation générale sous la forme d'un crédit de dépenses. Par conséquent, ce transfert était comptabilisé dans la rubrique des transferts budgétaires reçus. Pour 2015, un montant de 119,7 millions d'euros a été enregistré dans cette rubrique, ce qui correspond à concurrence de 74,4 millions d'euros au financement des nouvelles compétences transférées. Les autres transferts budgétaires proviennent de la Région wallonne et concernent l'exercice de certaines compétences régionales par la Communauté germanophone. Les transferts LSF qui, avant 2015, comprenaient uniquement la dotation compensatoire de la redevance radio-télévision prélevée sur l'impôt des personnes physiques, se composent à partir de 2015 des parts attribuées de la TVA et de l'impôt des personnes physiques fédéral dans lesquelles cette dotation compensatoire a été intégrée et dans lesquelles le montant de transition et la déduction résultant de la contribution à l'assainissement des finances publiques sont également référencés. La retenue de la cotisation de responsabilisation pensions est également effectuée sur ces enveloppes. Ces dernières remplacent la dotation générale antérieure mais elles ont donc une autre composition et suivent une autre évolution.

La hausse des dépenses primaires s'explique principalement par les nouvelles compétences de la Sixième Réforme de l'Etat. A titre indicatif, on peut mentionner les évolutions suivantes : en 2015, les prestations sociales en espèces ont augmenté de 32,6 millions d'euros et celles en nature de 25,6 millions d'euros. L'impact budgétaire précis de la Sixième Réforme de l'Etat pour les finances de la Communauté germanophone reste à l'heure actuelle encore difficile à chiffrer ; celui-ci devrait, dans les premières années (période de transition), se révéler négatif.

3.3.7 Réalisations budgétaires de la Commission communautaire française

3.3.7.1 Budget 2015

A l'exception de la soumission à la cotisation de responsabilisation pensions ⁸¹, la Commission communautaire française n'est pas directement concernée par la Sixième Réforme de l'Etat parce qu'aucun transfert de compétences n'a eu lieu du pouvoir fédéral vers cette entité et que le financement fédéral de la Commission n'a plus été modifié depuis la réforme décidée en 2012 ⁸². Commission communautaire est toutefois affectée de manière indirecte car la Communauté française a à son tour confié l'exercice de certaines nouvelles compétences, qui lui ont été transférées à partir de juillet 2014 par le pouvoir fédéral, à la Commission communautaire française pour le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région wallonne pour le territoire wallon. Ce transfert et son financement sont réglés par l'accord intrafrancophone de la Sainte-Emilie d'avril 2014 ⁸³. Ainsi, à partir de 2015, la Commission communautaire française est compétente pour l'exercice des compétences communautaires relatives à la promotion de la santé, au FIPI, à certains aspects de la politique en matière de santé et aux soins aux personnes âgées dans les structures et institutions unilingues francophones situées sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale. L'impact de l'accord de la Sainte-Emilie est mentionné séparément dans le budget.

⁸¹ A partir de l'année budgétaire 2015, cette cotisation est retenue directement par le pouvoir fédéral sur les transferts fédéraux, à savoir sur les parts attribuées, prévues aux articles 65bis et 65ter, LSF, du produit de l'impôt des personnes physiques fédéral.

⁸² Cela concerne le premier volet du "juste financement des Institutions bruxelloises" qui est réglé par la loi spéciale du 19 juillet 2012 et qui attribue des moyens fédéraux complémentaires à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire flamande à partir de 2012.

⁸³ Décret du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (MB 25.06.2014), approuvé par le Conseil de la Commission communautaire commune.

Tableau 42
Budget 2015 de la Commission communautaire française

Commission communautaire française	2014	2015	2015	2015 Ajusté /
(a)	Ajusté	Initial	Ajusté	2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3) - (1)</i>
Recettes	411,72	527,14	432,62	20,90
<i>dont Accord Sainte Emilie</i>		<i>108,93</i>	<i>10,46</i>	<i>10,46</i>
Dépenses	415,92	535,67	430,29	14,36
<i>dont Accord Sainte Emilie</i>		<i>108,93</i>	<i>10,46</i>	<i>10,46</i>
Solde budgétaire net	-4,20	-8,53	2,33	6,53
<i>dont Accord Sainte Emilie</i>		<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

(a): Budgets décrets et communautaires.

Source : Rapports de la Cour des comptes relatifs aux projets de décret et règlement contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2014 et les budgets pour l'année 2015 (Rapport n° 3.707.429 du 18.11.2014), contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2015 et les budgets pour l'année 2016 (Rapport n° 3.710.552 du 16.11.2015) ; Exposé général du budget général 2015 (Conseil de la COCOF, Doc. 8 (2014-2015) n° 5 du 31.10.2014).

Le solde budgétaire net après contrôle budgétaire s'élève à +2,33 millions d'euros (soit +9,17 millions d'euros sur le budget décrets et -6,84 millions d'euros sur le budget réglementaire).

En cumulant le solde budgétaire net du budget (+2,33 millions d'euros après contrôle budgétaire) et le solde budgétaire net des institutions qui sont consolidées avec la Commission communautaire française (-2,29 millions d'euros), on obtient un solde global (de +0,04 million d'euros). Etant donné qu'aucune sous-utilisation de crédits et aucuns octrois de crédits et prises de participation n'ont été prévus, ce solde correspond au solde de financement SEC budgété de 2015.

Le budget 2015 correspond donc à l'engagement pris dans l'accord gouvernemental 2014-2019 de réaliser un équilibre budgétaire annuel.

Tableau 43
Solde de financement SEC 2015 budgété
de la Commission communautaire française

Commission communautaire française (a) (en millions d'euros)	2014 Ajusté (1)	2015 Initial (2)	2015 Ajusté (3)	2015 Ajusté / 2014 Ajusté (3) - (1)
<u>Budget (décret + règlement)</u>				
Recettes	411,72	527,14	432,62	20,90
Dépenses	416,76	536,56	431,17	14,41
Solde budgétaire brut	-5,04	-9,42	1,44	6,49
- amortissement de la dette	0,84	0,89	0,89	0,05
Solde budgétaire net	-4,20	-8,53	2,33	6,53
<u>Périmètre de consolidation</u>				
Solde net	2,27	1,20	-2,29	-4,56
Solde net consolidé	-1,93	-7,33	0,04	1,97
<u>Corrections SEC</u>				
Octrois de crédits et prises de participation nets	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-utilisation	1,92	7,33	0,00	-1,92
Solde de financement SEC	-0,01	0,00	0,04	0,06
<i>en % PIB / écart en ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Sources: Rapports de la Cour des comptes relatifs aux projets de décret et règlement contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2014 et les budgets pour l'année 2015 (Rapport n° 3.707.429 du 18.11.2014), contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2015 et les budgets pour l'année 2016 (Rapport n° 3.710.552 du 16.11.2015) ; Exposé général du budget général 2015 (Conseil de la COCOF, Doc. 8 (2014-2015) n° 5 du 31.10.2014).

Les recettes et dépenses budgétées liées aux transferts visés dans l'accord de la Sainte-Emilie sont identiques et n'ont pas d'impact sur le solde. Les recettes en question se composent d'une nouvelle dotation octroyée à la Communauté française à partir de l'année budgétaire 2015. Cette dotation complète la liste des dotations déjà existantes que la Commission communautaire française reçoit depuis 1994 de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale en raison d'un accord intrafrancophone similaire conclu en 1993 en matière de transfert de l'exercice des compétences communautaires (ledit « Accord de la Saint-Quentin ⁸⁴ »).

⁸⁴ Décret III du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission Communautaire française, pris par le Conseil de la COCOF.

L'impact de la nouvelle dotation sur le budget des Voies et Moyens et des dépenses 2015 a certes été réduit lors du contrôle budgétaire à moins de 10% du montant initialement budgété (diminution de 108,927 millions d'euros à seulement 10,460 millions d'euros)⁸⁵. Cette baisse concerne les matières relatives aux soins aux personnes âgées et aux soins de santé, ce qui, à première vue, semble contradictoire avec ce qui précède. L'explication réside au niveau du passage de toutes les maisons de repos et institutions de repos et de soins francophones unicomunautaires vers le secteur bicomunautaire et de la migration de toutes les autres institutions de soins, à une exception près, vers le secteur bicomunautaire. Cette migration a eu lieu entre 2013 et 2015. Par conséquent, les moyens et crédits résiduels ne sont plus destinés qu'à une seule institution subsistante qui reste unilingue francophone et relève donc toujours de la compétence de la Commission communautaire française⁸⁶.

La dotation de la Sainte-Emilie précisée dans le budget représente seulement une partie des moyens fédéraux qui correspondent à l'exercice des nouvelles compétences communautaires transférées. Il s'agit du solde des moyens qui subsiste après avoir répondu aux besoins réels annoncés par les opérateurs techniques de la sécurité sociale et comptabilisés par la Communauté française et la Commission communautaire française selon la clé de répartition COCOF / Région wallonne fixée dans l'accord de la Sainte-Emilie (voir sur ce point le commentaire sur l'exécution du protocole horizontal du 17 décembre 2014).

A partir de 2015, les institutions ayant fait l'objet de la migration relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune ; à partir de cette même année, cette dernière reçoit les moyens correspondants attribués via un ajustement des transferts fédéraux, prévu dans la loi spéciale de financement, en faveur de la Commission communautaire commune et en défaveur de la Communauté française⁸⁷. La migration des institutions a donc été anticipée dans la LSF.

⁸⁵ Il ne s'agit pas de *l'intégralité* de la dotation de la Sainte-Emilie transférée par la Communauté française à la Commission communautaire française en raison du transfert de l'exercice des nouvelles compétences de la Sixième Réforme de l'Etat. Il ne s'agit que du solde subsistant après la diminution des besoins des opérateurs techniques de la sécurité sociale qui sont pour le compte de la Commission communautaire française.

⁸⁶ Il s'agit de l'ASBL « l'Equipe » qui est active dans les domaines de la revalidation et des habitations protégées.

⁸⁷ L'ajustement est effectué via une modification du montant de transition de la Commission communautaire commune et de la Communauté française, visé à l'article 48/1, §1, LSF, et ce en exécution de l'article 48/1, § 1, alinéas 2 à 4, LSF.

3.3.7.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.7.2.1 Solde de financement SEC

L'année budgétaire 2015 s'est clôturée sur un surplus plus important que prévu au budget. Le solde du regroupement économique s'élève à +9,04 millions d'euros contre +0,04 million d'euros budgété. Les recettes ont été plus élevées que prévu au budget, mais les dépenses sont restées sensiblement en-dessous du niveau budgété. En particulier, le montant des participations aux bénéficiaires de la Loterie nationale a été plus élevé que prévu. La dotation de la Sainte-Emilie a également dépassé l'estimation budgétaire, ce qui indiquerait normalement que les besoins effectifs au niveau des besoins de la sécurité sociale ont été moins élevés que prévu lors de l'élaboration du budget (voir cependant *infra*).

Ce résultat positif ne prend toutefois pas en considération les corrections SEC qui sont prises en compte par l'ICN conformément au SEC 2010 et qui grimpent à -13,21 millions d'euros ; de ce fait, le solde de financement SEC s'élève à -4,17 millions d'euros et l'objectif de l'accord gouvernemental n'est pas atteint.

Tableau 44
Réalisations de l'année budgétaire 2015
selon les Comptes des administrations publiques 2015

Commission communautaire française (en millions d'euros)	Budget 2015 Ajusté (1)	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015 (2)	Ecart (3) = (2) - (1)
Solde de financement SEC	0,04	-4,17	-4,21
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Par rapport à l'année précédente, le solde de financement régresse donc de 16,4 millions d'euros, en raison de l'accroissement des corrections SEC qui influencent négativement le solde et qui, par rapport à 2014, ont augmenté de 16,9 millions d'euros. Cette hausse se situe principalement au niveau de deux corrections :

- une correction pour un montant de -6,0 millions d'euros concernant l'imputation d'investissements via leasing financier ⁸⁸ ;

⁸⁸ Il s'agit d'un contrat d'emphytéose conclu en 2014 concernant le bâtiment CIVA (Centre international pour la ville, l'architecture et le paysage). Un premier lot est vendu pour 7 millions d'euros en 2014 et un second lot pour 6 millions d'euros en 2015. En SEC 2010, cette opération est considérée comme une opération de leasing qui est imputée en 2014 pour le montant total (13 millions d'euros) comme dépense de capital. La vente du premier lot (7 millions d'euros) a été inscrite au budget comme une recette ; la recette totale a été imputée sur l'année 2014 via une correction SEC positive de 6 millions d'euros. La vente du second lot (6,0 millions d'euros) a été prévue au budget 2015 comme une recette. Une

- une correction à concurrence de -7,3 millions d'euros liée aux transactions qui ont été effectuées à la demande et pour le compte de l'entité fédérée par les opérateurs techniques de la sécurité sociale dans le cadre de la mise en œuvre du protocole horizontal, mais qui, selon l'ICN ⁸⁹, n'ont pas été imputées sur le budget des dépenses de la Commission communautaire française.

3.3.7.2.2 Evolution des recettes et des dépenses

Contrairement aux deux années précédentes, un solde de financement négatif a été enregistré en 2015 en raison de la forte progression des dépenses primaires.

Tableau 45
Compte de la Commission communautaire française selon le CSF

<i>(en millions d'euros)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	377,6	392,9	406,1	407,1	427,4
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>366,9</u>	<u>381,9</u>	<u>394,1</u>	<u>403,3</u>	<u>420,0</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	27,2	36,0	44,2	53,1	61,1
Transferts budgétaires reçus	339,7	345,9	349,9	350,2	358,9
<u>Recettes propres</u>	<u>10,7</u>	<u>11,0</u>	<u>12,0</u>	<u>3,8</u>	<u>7,4</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	10,7	11,0	12,0	3,8	7,4
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	366,2	391,8	391,2	393,6	430,3
Dépenses primaires finales	362,6	388,8	389,0	391,2	427,4
Transferts budgétaires effectués	3,6	3,0	2,2	2,4	2,9
Solde primaire	11,4	1,1	14,9	13,5	-2,9
Charges d'intérêts	10,7	10,2	10,2	1,2	1,1
Solde de financement	0,7	-9,1	4,7	12,3	-4,0

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

Les recettes 2015 augmentent de 20,3 millions d'euros par rapport à l'année précédente en raison de la hausse des transferts LSF, des transferts budgétaires et des recettes fiscales et parafiscales propres.

correction négative est apportée dans les Comptes des administrations publique 2015 pour ce montant afin de neutraliser cette recette.

⁸⁹ La Commission communautaire française contesterait toutefois cette correction (Cour des comptes – rapport n° 3.711.865) car elle a porté ces dépenses en déduction de la dotation de la Sainte-Emilie (et a donc appliqué un « netting »).

En 2015, les transferts LSF ont encore bénéficié de la dernière tranche de moyens supplémentaires (8,0 millions d'euros) qui sont octroyés en exécution du premier volet du « juste financement des Institutions bruxelloises » décidé en 2012 ⁹⁰. L'augmentation des transferts budgétaires (+8,7 millions d'euros) résulte notamment de la Sixième Réforme de l'Etat et plus particulièrement de la dotation de la Sainte-Emilie provenant de la Communauté française relative au transfert de certaines nouvelles compétences communautaires à la Commission communautaire française, tel que réglé par l'Accord de la Sainte-Emilie. Certaines dotations résultant des accords de la Saint-Quentin conclus antérieurement se stabilisent en raison des paramètres sous-jacents ⁹¹ ou diminuent même en raison du solde de décompte négatif 2014.

La progression des dépenses primaires (+36,7 millions d'euros) représente quasi le double de la hausse des recettes. A l'exception des besoins toujours croissants dans les domaines de l'aide aux personnes et des soins de santé (c'est-à-dire les compétences avant la Sixième Réforme de l'Etat), l'application de l'Accord de la Sainte-Emilie a évidemment contribué à cette croissance des dépenses (impact estimé provisoirement par l'administration de la Communauté française à +25,3 millions d'euros ⁹², soit la dotation de la Sainte-Emilie à la COCOF dont 11,6 millions d'euros seraient versés aux opérateurs techniques de la sécurité sociale, mais sont considérés comme une dépense de l'entité dans les comptes des administrations publiques, les 13,7 millions d'euros restants seraient transférés à la COCOF elle-même).

⁹⁰ Loi spéciale du 19 juillet 2012 : de 2012 à 2015 inclus, des moyens supplémentaires annuels de 10 millions d'euros sont attribués par le pouvoir fédéral sous la forme de parts attribuées à l'impôt des personnes physiques fédéral. Ces moyens sont répartis entre la COCOF et la CCFI selon la clé 80/20.

⁹¹ Certaines de ces dotations sont adaptées annuellement à un coefficient qui reflète l'évolution des rémunérations dans la fonction publique de la Région de Bruxelles-Capitale. En 2015, ce coefficient était nul.

⁹² Cf. Cour des comptes, Préfiguration de l'exécution des budgets décentral et réglementaire de la COCOF pour l'année 2015 (Rapport n° 3.711.865 du 30.05.2016).

3.3.8 Réalisations budgétaires de la Commission communautaire commune

3.3.8.1 Budget 2015

Le budget 2015 présente un solde budgétaire brut de -12,2 millions d'euros, ce qui signifie une détérioration de 8,9 millions d'euros par rapport au budget ajusté de 2014. Cette détérioration n'est pas la conséquence de la Sixième Réforme de l'Etat qui est supposée être neutre budgétairement, avec un impact de 1,1 million d'euros tant au niveau des recettes que des dépenses. La détérioration du solde est par contre à attribuer aux domaines de compétences⁹³ qui existaient déjà avant 2015 dont, principalement, la forte augmentation des dépenses dans les secteurs de la santé et de l'aide aux personnes résultant du respect des engagements pris antérieurement dans le cadre du préfinancement de la construction des hôpitaux et des besoins croissants en matière de soins aux sans-abris (asiles de nuit et accueil d'urgence). Dans une moindre mesure, les dépenses de l'administration augmentent également en raison d'une hausse de la charge locative des bâtiments.

⁹³ Les domaines de compétences existants avant l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'Etat sont la santé, l'aide aux personnes, ou encore évidemment le fonctionnement des institutions (Conseil et Cabinets) et le fonctionnement de l'Administration elle-même.

Tableau 46
Budget 2015 de la Commission communautaire commune

Commission communautaire commune	2014 Ajusté	2015 Initial	2015 Ajusté	2015 Ajusté / 2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
Recettes	92,6	1.172,0	1.198,6	1.106,0
<i>dont Réforme d'Etat 2014</i>		<i>1.078,2</i>	<i>1.101,7</i>	<i>1.101,7</i>
Dépenses	95,9	1.184,2	1.210,8	1.114,9
<i>dont Réforme d'Etat 2014</i>		<i>1.078,2</i>	<i>1.101,7</i>	<i>1.101,7</i>
Solde budgétaire brut	-3,3	-12,2	-12,2	-8,9
<i>dont Réforme d'Etat 2014</i>		<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Source : Exposé général du budget des Voies et Moyens et du budget des Dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2015 (Doc. B-14/1 – 2014-2015, 31.10.2014).

L'ampleur de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat correspond à la différence entre les transferts fédéraux totaux après et avant la Sixième Réforme de l'Etat où les transferts après réforme de l'Etat sont composés de l'ancienne dotation qui est bien évidemment ajustée à partir de 2015 et des ressources liées aux compétences nouvellement transférées à partir de 2015 en matière d'allocations familiales, de soins aux personnes âgées, de divers soins de santé et d'aide aux personnes, après déduction du montant de transition et de la cotisation de responsabilisation pensions. L'ajustement de l'ancienne dotation prévoit la retenue de la contribution à l'assainissement des finances publiques, la liaison annuelle à la croissance réelle du PIB, mais cela n'entre en vigueur qu'à partir de 2016, et le fait qu'à partir de 2015, cette dotation n'est plus un crédit de dépenses mais est perçue sur le produit de l'impôt des personnes physiques fédéral.

Dans le budget ajusté, outre l'ajustement suite à la révision des paramètres, il est également tenu compte dans les transferts fédéraux budgétés après réforme de l'Etat de la hausse des moyens résultant de la migration des institutions du statut unicommunautaire au statut bicommunautaire (+82,8 millions d'euros), mais aussi des retenues sur les dotations relatives aux nouvelles compétences afin de prendre en compte la fusion des institutions pendant la période 2013-2015 (-58,2 millions d'euros).

L'impact de la réforme de l'Etat explique quasi intégralement l'augmentation des recettes par rapport au budget 2014. Cela vaut également, dans une légèrement moindre mesure, pour les dépenses.

Pour le passage du solde budgétaire brut au solde de financement SEC, il suffit de prendre en compte la sous-utilisation prévue des crédits car la Commission communautaire commune n'a aucun amortissement d'emprunts ni aucune opération en matière d'octroi de crédits et de prises de participation. Le pourcentage de sous-utilisation prévu pour le budget ajusté 2015 s'élève à 1,01% ce qui correspond à la sous-utilisation réalisée en 2014 (1,2%).

Tableau 47
Solde de financement SEC 2015 budgété de la Commission communautaire commune

Commission communautaire commune	2014 Ajusté	2015 Initial	2015 Ajusté	2015 Ajusté / 2014 Ajusté
<i>(en millions d'euros)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
Solde de financement SEC	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>en % du PIB</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Source: Rapports de la Cour des comptes « Projets d'ordonnance contenant les budgets ajustés pour l'année 2014 et les budgets pour l'année 2015 de la Commission communautaire commune » 18.11.2014, « Projets d'ordonnance contenant les budgets ajustés pour l'année 2015 et les budgets pour l'année 2016 de la Commission communautaire commune » 16.11.2015.

3.3.8.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.8.2.1 Solde de financement SEC

L'objectif budgétaire de l'équilibre n'a pas été réalisé. Le solde de financement SEC s'élève, selon l'ICN, à -38,1 millions d'euros en 2015 (contre -13,6 millions d'euros en 2014). Etant donné que le solde budgétaire réalisé s'élève à -2,7 millions d'euros et est à peine plus élevé que l'année précédente (-2,3 millions d'euros en 2014), l'écart est donc en grande partie attribuable aux corrections SEC qui assurent la transition du solde budgétaire au solde de financement SEC. Ces corrections sont au nombre de trois et représentent une dégradation du solde d'un montant total de 35,4 millions d'euros. Deux des trois corrections - représentant 2/3 de la totalité - sont nouvelles en 2015.

Tableau 48
Réalisations de l'année budgétaire 2015 selon les Comptes des administrations publiques 2015

Commission communautaire flamande	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015 transposée en définition CSF
<i>(en millions d'euros)</i>	(2)
Solde de financement SEC	10,0
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

La première correction concerne le financement alternatif des investissements dans les maisons de repos et s'élève à -11,8 millions d'euros (contre -11,5 millions d'euros en 2014).

La deuxième correction est de même nature et concerne le leasing financier en lien avec Citydev.Brussels ⁹⁴ ; la correction s'élève à -12,4 millions d'euros et est nouvelle en 2015.

La dernière correction est également nouvelle et est liée à l'application concrète de la réforme de l'Etat, et en particulier à l'exécution du protocole horizontal du 17 décembre 2014. L'ICN ne comptabilise pas les transactions réalisées par des opérateurs techniques permanents ou temporaires de la sécurité sociale au niveau des institutions de sécurité sociale concernées mais seulement au niveau des entités fédérées mandantes. La correction pour la Commission communautaire commune s'élève ainsi à -11,3 millions d'euros en 2015.

3.3.8.2.2 Evolution des recettes et des dépenses

L'augmentation du déficit en 2015 est due à une hausse des dépenses primaires finales supérieure à celle des recettes totales. L'écart entre les deux s'explique intégralement par les trois corrections SEC précitées qui corrigent les dépenses à la hausse.

⁹⁴ Citydev.Brussels a entre autres acheté un bâtiment pour y héberger les asbl qui sont actives dans le secteur social (Cour des comptes, document 3.707-429 du 18.11.2014).

Tableau 49
Compte de la Commission communautaire commune selon le CSF

<i>(en millions d'euros)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	88,2	89,0	88,4	92,8	1198,2
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>84,4</u>	<u>86,4</u>	<u>87,6</u>	<u>92,2</u>	<u>1196,1</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts budgétaires reçus	84,4	86,4	87,6	92,2	1196,1
<u>Recettes propres</u>	<u>3,8</u>	<u>2,6</u>	<u>0,8</u>	<u>0,6</u>	<u>2,1</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	3,8	2,6	0,8	0,6	2,1
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	86,0	88,9	92,0	106,1	1235,8
Dépenses primaires finales	54,6	56,7	58,6	71,1	1213,6
Transferts budgétaires effectués	31,4	32,2	33,4	35,0	22,2
Solde primaire	2,2	0,1	-3,6	-13,3	-37,6
Charges d'intérêts	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5
Solde de financement	2,2	0,0	-3,7	-13,6	-38,1

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

3.3.9 Réalisations budgétaires de la Commission communautaire flamande

3.3.9.1 Budget 2015

Après un second ajustement fin 2015, les recettes s'élèvent à 175,349 millions d'euros et les dépenses à 175,333 millions d'euros, de sorte que le budget du service ordinaire affiche un léger surplus. Le solde du budget du service extraordinaire est nul. L'une des modifications importantes dans le second feuillet d'ajustement précité est l'enregistrement de la valeur d'investissement globale du projet DBFM Kasterlinden - De Poolster qui a été lancé en 2015 et pour lequel les premières charges d'intérêt et d'amortissement ont été payées en 2015. Ce projet fait l'objet d'un leasing financier.

3.3.9.2 Comptes des administrations publiques 2015

3.3.9.2.1 Solde de financement SEC

L'année budgétaire 2015 s'est clôturée sur un solde de financement de +10 millions d'euros. Ceci résulte d'un solde de financement net qui s'élève à -17,8 millions d'euros selon le regroupement économique, ainsi que d'une correction SEC pour la rectification du moment de l'enregistrement de projets PPP qui a un impact positif sur le solde de financement (+27,8 millions d'euros). En 2014, cette correction a été négative, ce qui explique directement le solde de financement exceptionnellement négatif pour cette même année.

Tableau 50
Réalisations de l'année budgétaire 2015 selon les Comptes des administrations publiques

Commission communautaire flamande	Réalisation 2015 Comptes des administrations publiques 2015 transposée en définition CSF
<i>(en millions d'euros)</i>	(2)
Solde de financement SEC	10,0
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>

Source : Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

3.3.9.2.2 Evolution des recettes et des dépenses

La Commission communautaire flamande est la seule entité fédérée qui n'a pas reçu de nouvelles compétences dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat et dont le financement n'a pas été modifié. Une contribution de responsabilisation pensions n'est pas non plus retenue.

En 2015, les charges d'intérêts ont augmenté car un emprunt à long terme a été contracté l'année dernière. La forte détérioration du solde primaire en 2014 a été suivie par une reprise encore plus forte en 2015 en raison du retour des dépenses primaires à un niveau quasi normal et d'une hausse des recettes totales effectives à concurrence de 1,9 million d'euros. La croissance des transferts fédéraux en matière d'IPP due à l'octroi en 2015 de la dernière tranche de moyens supplémentaires (+2,0 millions d'euros) est donc modérée par un recul des recettes propres non fiscales. Les moyens supplémentaires sont issus du premier volet du « juste financement des Institutions bruxelloises »⁹⁵ qui alloue annuellement un montant supplémentaire de 10 millions d'euros durant la période 2012-2015 à la Commission communautaire flamande et à la Commission communautaire française selon la clé de répartition 20/80.

⁹⁵ Loi spéciale du 19 juillet 2012.

Tableau 51
Compte de la Commission communautaire flamande selon le CSF

<i>(en millions d'euros)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales effectives	129,2	138,2	140,9	140,3	141,9
<u>Recettes perçues par d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>126,0</u>	<u>135,1</u>	<u>137,8</u>	<u>138,4</u>	<u>140,3</u>
Transferts LSF (IPP et TVA)	6,8	9,0	11,0	13,3	15,3
Transferts budgétaires reçus	119,2	126,1	126,8	125,1	125,0
<u>Recettes propres</u>	<u>3,2</u>	<u>3,1</u>	<u>3,1</u>	<u>1,9</u>	<u>1,6</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	3,2	3,1	3,1	1,9	1,6
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	131,2	140,9	141,2	162,8	129,8
Dépenses primaires finales	123,5	118,4	134,6	142,4	120,9
Transferts budgétaires effectués	7,7	22,5	6,6	20,4	8,9
Solde primaire	-2,0	-2,7	-0,3	-22,5	12,1
Charges d'intérêts	0,6	0,8	0,9	1,1	2,0
Solde de financement	-2,6	-3,5	-1,2	-23,6	10,1

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2015 (ICN 16.04.2016).

3.4 Analyse de la dette par entité

L'analyse de l'évolution de la dette des Communautés et Régions sur la période 2012-2015 se base sur les données communiquées par ces dernières, ainsi que par l'ICN. Les données concernant les années antérieures peuvent varier en comparaison des précédents Avis d'évaluation car il a été tenu compte des nouvelles normes SEC ayant un effet rétroactif (par exemple l'introduction de nouvelles unités au sein du périmètre de consolidation) ainsi que des dernières informations disponibles.

Comme dans les précédents Avis d'évaluation ⁹⁶, la dette directe est étudiée via les informations publiées par les entités elles-mêmes (et peut légèrement différer de celle prise en compte par l'ICN) en distinguant dette directe de court et de long terme. La dette indirecte sera analysée, d'une part, grâce aux renseignements fournis par les Communautés et Régions et, d'autre part, en fonction de la définition qu'en donne l'ICN. Pour rappel, le concept de dette indirecte n'est pas interprété, par la majorité des Communautés et Régions, selon la définition de l'ICN et d'Eurostat ⁹⁷. La dette garantie, comme lors de l'Avis de juillet 2015, ne sera pas étudiée de manière spécifique. En effet, les éléments de la dette garantie des entités et de la dette indirecte considérée par l'ICN présentent un grand nombre de similitudes entre eux. Enfin, la dette brute consolidée des entités fera également l'objet d'une attention particulière.

3.4.1 Communauté flamande

En 2015, la somme de la dette directe et indirecte des Ministères de la Communauté flamande (selon sa propre définition) a diminué pour atteindre un montant de 4,1 milliards d'euros, contre 4,6 milliards d'euros en 2014, soit son plus faible niveau sur la période considérée. En pourcentage du PIB, elle recule de 1,15% en 2014 à 1,00% en 2015. Cette diminution s'explique par une baisse tant de sa dette directe qu'indirecte.

⁹⁶ Pour plus de détails méthodologiques, se référer au point 3.4 de l'Avis CSF de juillet 2015 ainsi qu'au point 3.6 de l'Avis CSF de novembre 2014.

⁹⁷ Idem.

Par contre, la dette brute consolidée (définition de l'ICN⁹⁸) augmente légèrement en termes absolus pour approcher, en 2015, 18,8 milliards d'euros (contre 18,7 milliards d'euros l'année précédente). Même si cela représente son plus haut niveau sur la période 2012-2015, cette hausse est, grâce au remboursement de KBC, proportionnellement moindre que celle du PIB. C'est pourquoi, la dette brute consolidée en pourcentage du PIB est plus faible en 2015 qu'en 2014 (4,67% en 2014 pour 4,59% en 2015). L'augmentation de la dette brute consolidée s'explique par la hausse de la dette indirecte de la Communauté flamande (définition ICN) alors que sa dette directe est orientée à la baisse.

Tableau 52
Evolution de la dette de la Communauté flamande (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dette directe (a)	6 421,2	4 384,1	4 614,2	4 106,9
Dette indirecte	2,4	2,2	2,0	1,8
TOTAL	6 423,5	4 386,3	4 616,1	4 108,7
<i>en % du PIB</i>	1,66%	1,12%	1,15%	1,00%
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	22,90%	15,30%	16,02%	11,01%
DETTE BRUTE CONSOLIDEE ICN	17 595,0	16 854,0	18 699,0	18 785,0
<i>en % du PIB</i>	4,54%	4,29%	4,67%	4,59%
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	62,73%	58,78%	64,90%	50,36%

Source : Communauté flamande, Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

(a) La dette directe se compose ici de la dette à long terme, de la dette à court terme et de la dette indirecte reprise.

3.4.1.1 Dette directe et dette indirecte

L'évolution de la dette directe des Ministères de la Communauté flamande correspond, selon sa propre définition, à son solde net à financer ainsi qu'aux dettes de tiers reprises explicitement (via décret) par celui-ci. En ce qui concerne la dette indirecte, il s'agit des dettes de tiers dont le remboursement du capital et le paiement des intérêts est prévu dans le budget des Ministères de la Communauté flamande .

⁹⁸ Pour rappel, la dette brute consolidée diffère de la contribution à la dette Maastricht (qui diminue quant à elle en 2015), pour plus de détails, voir point 3.4.1.1.

En 2015, la dette directe des Ministères de la Communauté flamande a baissé pour atteindre son plus faible niveau sur la période considérée et s'élever à 4,1 milliards d'euros (contre 4,6 milliards d'euros en 2014). Le déficit budgétaire flamand de 335 millions d'euros aurait dû, selon la définition de l'entité de la dette directe, avoir un impact négatif sur cette dernière. Mais, grâce au remboursement par KBC d'une dernière tranche de 3 milliards d'euros (dont 1 milliard de prime) du capital injecté lors de la crise financière, la dette directe de l'entité a baissé.

Contrairement à l'année précédente où la dette directe de court terme des Ministères de la Communauté flamande avait augmenté suite à l'utilisation de sa ligne de crédit de caisse afin de refinancer sa dette directe de long terme EMTN, elle a diminué en 2015. Cette baisse est uniquement due à la diminution importante de la dette directe de court terme rendu possible grâce au remboursement de 3 milliards de KBC. Ce montant a été utilisé pour apurer la ligne de crédit et faire repasser en positif le compte à vue de l'entité (environ 2 milliards d'euros), ainsi que pour réaliser des investissements de court terme auprès de l'autorité fédérale (pour 1 milliard d'euros), ce qui a permis de diminuer la contribution flamande à la « dette Maastricht ». Toutefois, à partir de juin 2015, l'entité a privilégié l'utilisation des Belgian Commercial Paper au vu des conditions de marché très favorables, c'est-à-dire, un taux d'intérêt de court terme négatif et ce pour un montant de 755 millions d'euros.

La dette directe de long terme a augmenté en 2015 suite aux emprunts, pour environ 1 milliard d'euros, réalisés par les Ministères de la Communauté flamande via le programme EMTN. Ces emprunts ont pour but d'assurer le refinancement de la dette des sociétés de logement social VMSW et VWF ainsi que de permettre le remboursement anticipé d'une partie des subsides (en capital) accordés au VIPA. De cette manière, l'entité fait entrer, dans le périmètre de sa dette directe, des éléments faisant auparavant l'objet de garanties de sa part. Toujours dans le cadre du programme EMTN, des placements privés de 200 millions d'euros venaient à échéance en 2015 et ont été remboursés via la ligne de crédit. Deux autres emprunts privés, pour un montant total de 115 millions d'euros, arrivant également à terme en 2015 ont été remboursés.

La dette indirecte reprise, à savoir la dette du Holding communal ainsi que celle du Vismijn d'Ostende, a été amortie en 2015 pour un montant d'environ 70 millions d'euros.

La dette indirecte telle que définie par l'entité ne se compose que de l'emprunt de De Lijn qui a été amorti en 2015 à concurrence de 0,2 million d'euros pour atteindre 1,8 million d'euros.

3.4.1.2 Dette brute consolidée (ICN) ⁹⁹

La dette brute consolidée de la Communauté flamande s'établit, en 2015, à 18,8 milliards d'euros. Il s'agit de son plus haut niveau sur la période 2012-2015. Celle-ci regroupe dette directe et indirecte du gouvernement flamand mais, comme cela a déjà été noté dans les Avis d'évaluation précédents de la Section, le concept de dette indirecte de l'ICN comprend également la dette des unités consolidées et est donc beaucoup plus vaste que celui utilisé par l'entité ¹⁰⁰. En 2015, la dette directe diminue par rapport à 2014 d'un peu moins de 8% et se fixe à 4,1 milliards d'euros ¹⁰¹. La dette indirecte, pour sa part, a connu, comme l'année précédente, un élargissement de son périmètre avec l'introduction de l'hôpital universitaire de Gand dans celui-ci ainsi que de quatre nouveaux partenariats public-privé (PPP). En 2015, sa tendance à la hausse se poursuit (+3% par rapport à 2014) pour avoisiner 14,7 milliards d'euros.

Tableau 53
Dette indirecte de la Communauté flamande selon la définition de l'ICN

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes du périmètre de consolidation (=dette indirecte définition ICN)	11 350,6	12 584,5	14 244,3	14 678,2
en % du PIB	2,93%	3,20%	3,56%	3,59%
en % des recettes SEC (CSF)	40,47%	43,89%	49,44%	39,35%
Organismes qui appartiennent au périmètre de consolidation (dont les sociétés de logement social)	9 734,5	10 077,6	11 227,0	11 620,8
Autres: PPP, VIPA et leasing financier	1 616,1	2 506,9	3 017,3	3 057,4

Source : ICN, avril 2016.

⁹⁹ Les montants repris dans le texte de cette partie sont des données provenant de l'ICN et du Rapport de gestion de la trésorerie, de la dette et de la garantie 2015 de la Communauté flamande.

¹⁰⁰ En effet, un nombre important de dettes considérées comme indirectes par l'ICN se retrouvent dans la dette garantie de la Communauté flamande. De plus, un chapitre est consacré à la dette brute consolidée, selon la définition de l'ICN, dans le Rapport de gestion de la trésorerie, de la dette et de la garantie 2015 de la Communauté flamande.

¹⁰¹ Voir point 3.4.1.1 pour plus détails.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, la dette indirecte de l'entité émane principalement des organismes appartenant au périmètre de consolidation dont les sociétés de logement social ¹⁰² représentent, à elles seules, un peu moins de 64% de la dette indirecte totale. Comme attendu ¹⁰³, la dette de ces sociétés a encore augmenté en 2015 et atteint un peu plus de 9,3 milliards d'euros.

La dette des autres organismes appartenant au périmètre de consolidation - composés des hautes écoles, des universités, du parlement, etc. - connaît également une légère hausse par rapport à l'année précédente.

En ce qui concerne les partenariats public-privé (PPP), leurs dettes ont augmenté d'environ de 50% par rapport à 2014 et atteignent un peu plus de 1 milliard d'euros en 2015. Cette hausse est principalement due au projet « Scholen voor Morgen » qui atteint sa vitesse de croisière.

Le montant de la dette de VIPA est en diminution par rapport à 2014 d'un peu plus de 280 millions d'euros car la Communauté flamande a remboursé, de manière anticipative, une partie des subsides (en capital).

3.4.2 Région wallonne

La dette totale de la Région wallonne (selon la définition de l'entité) a de nouveau progressé en 2015 et atteint un montant de 9,0 milliards d'euros, soit 2,21% du PIB. Sa croissance en termes absolus est de 9,5% par rapport à 2014, ce qui est similaire à son évolution entre 2013 et 2014. Cette augmentation est due uniquement à la hausse de sa dette directe alors que sa dette indirecte est en légère baisse.

La dette brute consolidée (concept ICN) est également en hausse et vaut, en 2015, 20,5 milliards d'euros. Elle représente donc 5,00% du PIB (contre 4,89% du PIB en 2014). L'accroissement de la dette brute consolidée résulte tant de la hausse de la dette directe de la Région wallonne que de sa dette indirecte comme celle-ci est définie par l'ICN.

¹⁰² Ces sociétés ont intégré le périmètre de consolidation en 2014.

¹⁰³ Voir le point 3.4.2.1.2 de l'Avis CSF de juillet 2015.

Tableau 54
Evolution de la dette de la Région wallonne (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes directes (a)	6 620,3	6 752,5	7 462,9	8 246,6
Dettes indirectes	797,0	796,5	796,1	795,7
TOTAL (b)	7 417,3	7 549,0	8 259,0	9 042,3
en % du PIB	1,91%	1,92%	2,06%	2,21%
en % des recettes SEC (CSF)	96,52%	95,69%	105,27%	72,30%
DETTE BRUTE CONSOLIDÉE ICN	17 809,0	18 335,0	19 564,0	20 465,0
en % du PIB	4,60%	4,67%	4,89%	5,00%
en % des recettes SEC (CSF)	231,75%	232,40%	249,38%	163,63%

Source : Région wallonne et Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

- (a) La dette directe se compose ici de la dette à long terme, de la dette à court terme et de la dette indirecte reprise.
- (b) Dette régionale totale hors dette résiduelle FADELS de la Région wallonne.

3.4.2.1 Dette directe et dette indirecte ¹⁰⁴

La dette directe de la Région wallonne est en augmentation en 2015, conformément à l'évolution de son déficit (458 millions d'euros selon la définition CSF, voir paragraphe 3.3.4.2, et atteint un montant de 8,2 milliards d'euros contre 7,5 milliards d'euros en 2014. Ceci représente une augmentation de 10,5% (+ 784 millions d'euros) par rapport à l'année précédente, dans la ligne de l'évolution 2013-2014.

C'est la dette directe de long terme qui est responsable de cette hausse avec, comme précisé dans l'exposé général du budget initial 2016, une augmentation de 330 millions d'euros des emprunts bancaires de la Région, de 50 millions d'euros dans les certificats de créance allemands « *Schuldschein* » et de 280 millions d'euros de refinancement via le programme EMTN.

La dette directe de court terme a quant à elle légèrement diminué. La hausse du montant enregistrée en débit du compte courant étant plus que compensée par le retour à zéro des émissions de commercial papers de trésorerie à court terme.

¹⁰⁴ Il n'y a provisoirement pas de rapport de la dette 2015 de la Région wallonne ; par conséquent, l'évolution de ces dettes n'a pu être analysée en détail.

Toujours selon la définition de l'entité, la dette indirecte de la Région wallonne a, comme les années précédentes, très légèrement diminué en 2015 : de 796,1 millions d'euros en 2014 à 795,7 millions d'euros. Tandis que sa composante principale, à savoir la dette des Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires (SPABS), est restée constante sur la période étudiée et d'un montant de 795,354 millions d'euros, la dette de la Société Wallonne Des Eaux (SWDE) a été amortie à concurrence de 0,4 million d'euros en 2015 et s'établit donc à 0,352 million d'euros.

3.4.2.2 Dette brute consolidée (ICN) ¹⁰⁵

La dette brute consolidée de la Région wallonne, selon la définition de l'ICN, a atteint son plus haut niveau sur la période considérée, à savoir 20,5 milliards d'euros en 2015 contre 19,6 milliards d'euros en 2014. Cette hausse est toutefois plus modérée que celle rencontrée entre 2013 et 2014. En effet, l'augmentation était alors de 6,7% contre 4,6% entre 2014 et 2015. En 2015, la dette brute consolidée de l'entité représentait 5% du PIB, contre 4,89% en 2014.

L'origine de cette hausse se trouve tant dans la dette directe que indirecte de l'entité, toutes deux en augmentation et ce sur toute la période considérée.

Rappelons que le concept de dette indirecte diffère entre l'ICN et la Région wallonne ¹⁰⁶, cette dernière ne prenant en considération que les dettes des SPABS et de la SWDE.

¹⁰⁵ Les montants repris dans le texte de cette partie sont des données provenant de l'ICN et l'exposé général du budget initial 2016 de la Région wallonne.

¹⁰⁶ Au point 6.5 « Dette garantie » du budget initial 2016 de la Région wallonne se trouvent cependant des tableaux comparatifs reprenant la dette de la Région wallonne selon son propre concept et selon les normes SEC 2010.

Tableau 55
Dettes indirectes de la Région wallonne selon la définition de l'ICN

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes du périmètre de consolidation (=dette indirecte définition ICN)	11 551,5	11 967,4	12 086,0	12 595,0
en % du PIB	2,98%	3,05%	3,02%	3,08%
en % des recettes SEC (CSF)	150,32%	151,69%	154,06%	100,71%
Organismes qui appartiennent au périmètre de consolidation (dont les sociétés de logement social)	7 407,3	7 687,4	7 626,0	8 086,0
Autres: Missions déléguées et financement alternatif (y compris FIWAPAC), dette FADELS et leasing financier	4 144,2	4 280,0	4 460,0	4 509,0

Source : ICN, avril 2016.

La dette indirecte de la Région wallonne est donc en augmentation par rapport à 2014 (+4,2% en termes absolus) et s'élève à 12,6 milliards d'euros en 2015 comme indiqué dans le tableau ci-dessus.

La dette des sociétés de logement social représente la part la plus importante, environ la moitié, de la dette indirecte totale. Celle-ci accuse une légère augmentation entre 2014 et 2015.

La dette découlant des missions déléguées et du financement alternatif, reste relativement stable par rapport à l'année précédente et correspond à un peu moins de 30% du montant total de la dette indirecte. La dette liée au leasing financier s'est stabilisée en 2015.

Finalement, la dette FADELS est aussi restée constante sur la période et s'établit à 790 millions d'euros.

3.4.3 Communauté française

La dette totale de la Communauté française (selon la définition de l'entité) a enregistré une hausse en 2015 de 324 millions d'euros (+6,5% par rapport à 2014) et s'établit à 5,3 milliards d'euros, ce qui représente 1,30% du PIB (contre 1,25% du PIB en 2014). Cette augmentation est plus rapide que sur le reste de la période considérée où son rythme de croissance était aux alentours de 5,5%. Cette hausse s'explique par l'augmentation de la dette directe de l'entité qui n'a pas été compensée par la légère baisse de la dette indirecte ni par les réserves placées dans le Fonds Ecureuil.

La dette brute consolidée de la Communauté française (concept ICN) suit également la même tendance haussière que la dette totale en 2015 et atteint 6,7 milliards d'euros, soit son plus haut niveau sur la période 2012-2015. Cela correspond à 1,65% du PIB (contre 1,59% du PIB en 2014). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse de la dette directe mais aussi, dans une moindre mesure, par la hausse de la dette indirecte de l'entité.

Tableau 56
Evolution de la dette de la Communauté française (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes directes (a)	4 487,832	4 743,260	5 045,600	5 372,400
Dettes indirectes	96,039	93,790	91,500	89,100
Fonds Ecureuil (b)	-84,433	-85,130	-128,000	-128,200
TOTAL	4 499,438	4 751,920	5 009,100	5 333,300
en % du PIB	1,16%	1,21%	1,25%	1,30%
en % des recettes SEC (CSF)	44,94%	46,98%	48,71%	38,93%
DETTE BRUTE CONSOLIDÉE ICN	5 800,0	6 123,0	6 365,0	6 742,0
en % du PIB	1,50%	1,56%	1,59%	1,65%
en % des recettes SEC (CSF)	57,94%	60,54%	61,90%	49,21%

Source : Communauté française et Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

- (a) La dette directe se compose ici de la dette à long terme et de la dette à court terme.
 (b) Investissement du Fonds Ecureuil dans la dette de la Communauté française (voir Avis CSF de novembre 2013, p.147).

3.4.3.1 Dette directe et dette indirecte ¹⁰⁷

L'évolution de la dette directe de la Communauté française, selon sa propre définition, correspond à son solde net à financer ainsi qu'aux réemprunts liés aux amortissements de sa dette indirecte. Sa dette indirecte traduit, quant à elle, les emprunts émis par des organismes tiers et dont la charge financière (intérêts et amortissements) est assurée par l'entité.

La dette directe de la Communauté française s'élève à 5,4 milliards d'euros en 2015, soit une progression de 6,5% par rapport à son niveau de l'année précédente. Cela représente, pour 2015, 1,31% du PIB. Celle-ci se compose d'une dette de long terme et d'une dette de court terme qui, en 2015, ont eu une évolution opposée.

En effet, selon l'exposé général du budget initial 2016, la dette directe de long terme de l'entité aurait crû d'environ 370 millions d'euros en 2015, principalement en raison de l'augmentation de son déficit (+ 61 millions d'euros entre 2014 et 2015).

¹⁰⁷ Il n'y a provisoirement pas de rapport de la dette 2015 de la Communauté française ; par conséquent, l'évolution de ces dettes n'a pu être analysée en détail.

La dette indirecte de la Communauté française se compose uniquement de la dette universitaire ¹⁰⁸ dont l'encours a diminué en 2015 de 2,4 millions d'euros, c'est-à-dire du montant des amortissements, pour atteindre 89,2 millions d'euros.

Les réserves du Fonds Ecureuil ¹⁰⁹ sont restées quasiment stables en 2015 (+0,2 million d'euros par rapport à l'année 2014) et valent donc 128,2 millions d'euros. La somme de ce Fonds est à déduire de la dette directe de l'entité.

3.4.3.2 Dette brute consolidée (ICN)

En 2015, le montant de la dette brute consolidée de la Communauté française (concept ICN) a crû à un rythme proche des 6% par rapport à son niveau de 2014 (contre un peu moins de 4% entre les années 2013 et 2014) pour s'élever à 6,7 milliards d'euros (contre 6,4 milliards d'euros l'année précédente).

Cette augmentation est conjointement due à la hausse de la dette directe et indirecte (concept ICN) de la Communauté française. En effet, sa dette directe se fixe en 2015 à 5,5 milliards d'euros contre 5,1 milliards d'euros en 2014, soit une augmentation d'un peu moins de 7%. La hausse de sa dette indirecte par rapport à l'année passée est plus faible (+2%) et elle atteint 1,2 milliard d'euros.

¹⁰⁸ L'encours de la dette universitaire est constitué d'emprunts contractés dans le passé pour des investissements immobiliers et dont la caractéristique principale est d'être en voie d'extinction. Pour une analyse plus complète de ce que recouvre la notion de « dette universitaire », le lecteur peut se référer aux Avis CSF de novembre 2013 et 2014 ainsi qu'au budget initial 2016 de la Communauté française, p.118.

¹⁰⁹ Pour une analyse plus complète de ce Fonds, le lecteur peut se référer aux Avis CSF de novembre 2013 et 2014 ainsi qu'au budget initial 2016 de la Communauté française, pp.119 et 120.

Tableau 57
Dettes indirectes de la Communauté française selon la définition de l'ICN

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes du périmètre de consolidation (=dette indirecte définition ICN)	1 273,6	1 312,9	1 224,9	1 249,4
<i>en % du PIB</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,31%</i>	<i>0,31%</i>
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	<i>12,72%</i>	<i>12,98%</i>	<i>11,91%</i>	<i>9,12%</i>
Organismes qui appartiennent au périmètre de consolidation	1 210,4	1 254,0	1 145,8	1 124,1
Autres: Missions déléguées et financement alternatif et leasing financier	63,2	58,9	79,1	125,3

Source : ICN, avril 2016.

Au sein de la dette indirecte, seule la dette liée aux missions déléguées et financement alternatif et au leasing financier est en hausse en 2015. Cette augmentation de 46,2 millions d'euros compense la baisse enregistrée dans le cadre de la dette liée aux organismes appartenant au périmètre de consolidation. La dette de ces organismes représente 90% du total de la dette indirecte de l'entité.

3.4.4 Région de Bruxelles-Capitale

La dette totale de la Région de Bruxelles-Capitale (définition de l'entité) a poursuivi en 2015 son repli entamé en 2014 et s'est fixée à 4,8 milliards d'euros (soit 1,16% du PIB). Cette baisse est due à la seule diminution de sa dette directe alors que la dette indirecte de l'entité est en légère hausse. Cette évolution des dettes directe et indirecte vaut pour toute la période considérée.

La dette brute consolidée de la Région (définition de l'ICN) s'est établie en 2015 à 4,8 milliards d'euros, soit une diminution de 3,6% par rapport à son niveau de 2014.

Tableau 58
Evolution de la dette de la Région de Bruxelles-Capitale (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes directes (a)	3.146,0	3.020,5	2.949,9	2.750,4
Dettes indirectes	1.763,3	1.890,2	1.932,1	2.010,3
TOTAL	4.909,3	4.910,8	4.882,0	4.760,6
<i>en % du PIB</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,22%</i>	<i>1,16%</i>
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	<i>150,92%</i>	<i>135,59%</i>	<i>128,48%</i>	<i>109,50%</i>
DETTE BRUTE CONSOLIDÉE ICN	4.875,3	4.898,3	4.948,2	4.768,4
<i>en % du PIB</i>	<i>1,26%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,16%</i>
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	<i>149,87%</i>	<i>135,25%</i>	<i>130,23%</i>	<i>109,68%</i>

Source : Région de Bruxelles-Capitale et Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

(a) La dette directe se compose ici de la dette à long terme et de la dette à court terme.

3.4.4.1 Dette directe et dette indirecte

La Région de Bruxelles-Capitale définit l'évolution de sa dette directe comme son solde net de financement auquel s'ajoute la dette reprise de certains organismes ¹¹⁰ (bien que celle-ci soit nulle depuis 2009) et sa dette indirecte comme l'ensemble des emprunts de tiers dont elle assume le paiement.

La dette directe de long terme continue de diminuer entre 2014 et 2015 pour atteindre 2,7 milliards d'euros. Cette évolution est logique au vu du boni budgétaire en caisse (+77 millions d'euro) dégagé en 2015 ¹¹¹ (ainsi que sur l'ensemble de la période étudiée) et du fait que l'entité ne possède plus de dettes indirectes reprises. Par contre, comme ce fut le cas entre les années 2013 et 2014, sa dette directe de court terme est en augmentation en 2015 et vaut 81,6 millions d'euros.

Au total, pour l'année 2015, la dette directe de la Région de Bruxelles-Capitale est en diminution d'environ 200 millions d'euros et s'établit à un montant de 2,750 milliards d'euros.

En ce qui concerne la dette indirecte, la Région de Bruxelles-Capitale présente celle-ci, pour la première fois dans son exposé général du budget initial 2016, en tenant compte des notifications apportées par l'ICN ¹¹² quant à son périmètre de consolidation afin de prendre en considération les normes SEC 2010. Ceci explique la forte augmentation de la dette indirecte (selon définition de l'entité) par rapport à ce qui est repris dans l'Avis de juillet 2015.

¹¹⁰ Ces organismes sont le SIAMU (Service d'incendie et d'aide médicale urgente), l'Agence Bruxelles Propreté, l'ex-Province de Brabant et l'ex-Agglomération de Bruxelles.

¹¹¹ Le boni budgétaire en caisse diffère du solde de financement tel que défini par l'ICN car l'IPP régional y est traité différemment (pour plus de détails voir Chapitre 2, point 2.1).

¹¹² La dernière notification prise en considération par l'exposé général du budget initial 2016 est celle du 30 septembre 2014.

La dette indirecte de l'entité est en hausse sur toute la période étudiée et atteint en 2015 la somme de 2,0 milliards d'euros. Ceci représente une augmentation d'un peu plus de 4% par rapport à son niveau de 2014. La dette des sociétés de logement social, qui représente en 2015 un peu plus de 45% du total de la dette indirecte de la Région, est à nouveau en hausse en 2015 après un fléchissement en 2014 et vaut 937 millions d'euros. Le deuxième élément le plus important est la dette du Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales (FRBRTC)¹¹³ avec un peu moins de 38% de la dette indirecte totale. Celle-ci est en augmentation constante sur la période et a progressé de 13% par rapport à l'année passée pour s'établir à 760 millions d'euros en 2015.

3.4.4.2 Dette brute consolidée (ICN)¹¹⁴

La dette brute consolidée de la Région de Bruxelles-Capitale (définition ICN) a connu en 2015, et pour la première fois sur la période considérée, une diminution d'environ 180 millions d'euros par rapport à 2014. La dette brute consolidée s'élève donc à 4,8 milliards d'euros en 2015, soit 1,16% du PIB (contre 1,24% du PIB en 2014).

Cette diminution trouve son origine dans la baisse de la dette directe de l'entité comme expliqué ci-dessus. Celle-ci vaut, en 2015, 2,8 milliards d'euros soit une baisse de 8,6% par rapport à son niveau de 2014.

Par contre, la dette indirecte de la Région de Bruxelles-Capitale a augmenté sur toute la période 2012-2015 pour atteindre, en 2015, 2,0 milliards d'euros (ou 0,49% du PIB).

¹¹³ Notons toutefois que cette dette est la dette brute du FRBRTC, cela signifie que la consolidation avec les prêts aux communes n'a pas encore eu lieu. L'ICN, dans sa notification d'octobre 2015, précise que ces dettes seront reprises dans la dette des communes et plus dans la dette de la Région.

¹¹⁴ Les montants repris dans le texte de cette partie sont des données provenant de l'ICN et de la Région de Bruxelles-Capitale.

Tableau 59
Dettes indirectes de la Région de Bruxelles-Capitale selon la définition de l'ICN

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes du périmètre de consolidation (=dette indirecte définition ICN)	1.765,2	1.903,7	1.937,1	2.015,0
en % du PIB	0,46%	0,48%	0,48%	0,49%
en % des recettes SEC (CSF)	54,26%	52,56%	50,98%	46,35%
Organismes qui appartiennent au périmètre de consolidation (dont les sociétés de logement social)	1.702,2	1.843,7	1.867,1	1.948,4
Autres: Leasing financier	63,0	60,0	70,0	66,6

Source : ICN, avril 2016.

Comme mentionné au point 3.4.4.1, la dette des sociétés de logement social représente une part conséquente de la dette indirecte (un peu plus de 45%) et est en augmentation en 2015. Celle-ci atteint en 2015 plus de 900 millions d'euros.

La dette des autres organismes qui appartiennent au périmètre de consolidation représente, quant à elle, plus de la moitié de la dette indirecte de la Région de Bruxelles-Capitale et vaut légèrement plus de 1 milliard d'euros en 2015. Celle-ci est en hausse en 2015 comme sur le reste de la période considérée.

3.4.5 Communauté germanophone ¹¹⁵

La dette brute consolidée de la Communauté germanophone (concept ICN) s'établit en 2015 à 219 millions d'euros. Cette hausse, bien qu'importante (+12,3% par rapport à 2014) est toutefois plus faible que celle qui a pu être observée sur la période 2012-2015. En pourcentage du PIB, elle représente 0,054% contre 0,049% en 2014 et seulement 0,017% en 2012.

Grâce au tableau ci-dessous, on constate que cette hausse est à imputer à la seule dette directe dont le montant s'élève, en 2015, à 217 millions d'euros contre 193 millions d'euros l'année précédente. Cette augmentation résulte de la modification des normes SEC qui imposent à présent la prise en compte totale d'un subside en date du premier versement (et non plus de manière étalée sur une certaine période).

¹¹⁵ Au vu de l'évolution des définitions de la dette directe, de la dette indirecte et de la dette brute consolidée, la Communauté germanophone a trouvé préférable et plus pertinent de nous communiquer les données la concernant telles que reprises et synthétisées par l'ICN.

La dette indirecte de la Communauté germanophone connaît, quant à elle, une légère baisse entre 2014 et 2015 de 0,1 millions d'euros pour atteindre 2,4 millions d'euros en 2015.

Tableau 60
Evolution de la dette de la Communauté germanophone (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes directes	66,6	103,7	192,7	216,8
Dettes indirectes	0,0	0,0	2,5	2,4
DETTE BRUTE CONSOLIDÉE ICN	66,6	103,7	195,2	219,2
<i>en % du PIB</i>	0,02%	0,03%	0,05%	0,05%
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	31,68%	49,74%	92,65%	79,81%

Source : Ministère de la Communauté germanophone et Comptes des administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

3.4.6 Commission communautaire française

La dette totale de la Commission communautaire française (selon sa propre définition) a poursuivi sa diminution observée depuis le début de la période et atteint en 2015 le montant de 196 millions d'euros. En pourcentage du PIB, elle se stabilise à 0,05%.

La dette brute consolidée (concept ICN) est égale à la somme de la dette directe et indirecte telle que définie par l'entité elle-même.

Tableau 61
Evolution de la dette de la Commission communautaire française (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dettes directes	16,2	15,4	14,6	13,7
Dettes indirectes	181,9	183,0	182,8	182,6
TOTAL	198,1	198,4	197,3	196,2
<i>en % du PIB</i>	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	50,43%	48,85%	48,47%	45,91%
DETTE BRUTE CONSOLIDÉE ICN	198,1	198,4	197,3	196,2
<i>en % du PIB</i>	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	50,42%	48,85%	48,46%	45,91%

Source : Commission communautaire française et Comptes de administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

3.4.6.1 Dette directe et dette indirecte

La dette directe de la Commission communautaire française est uniquement constituée de la dette liée à l'achat du bâtiment rue des Palais qui, comme c'est le cas depuis le début de la période, a diminué du montant de son amortissement pour atteindre, en 2015, environ 14 millions d'euros.

La dette indirecte de l'entité est également en diminution en 2015, tout comme ce fut le cas en 2014. Elle s'élève à 182,6 millions d'euros (contre 182,8 millions d'euros en 2014). Elle est principalement constituée de l'emprunt de soudure relatif à la dette de la Société Publique d'Administration des Bâtiments Scolaires Bruxellois (SPABSB) qui est resté constante depuis 2013 et dont la valeur est de 180 millions d'euros. La baisse de la dette indirecte est donc attribuable en 2015 à l'amortissement réalisé sur les autres dettes la constituant, à savoir, par ordre croissant d'importance, celle du centre sportif de la Woluwe, de l'immeuble du boulevard Saint-Germain à Paris, du bâtiment ABCD ¹¹⁶ et de l'emprunt liés aux infrastructures sociales.

3.4.7 Commission communautaire flamande

La dette brute de la Commission communautaire flamande (définition ICN) est apparue en 2013 à la suite de l'introduction de certains partenariats public-privé (PPP) au sein du périmètre de consolidation de l'entité. En 2015, elle continue d'enfler pour atteindre 61 millions d'euros, soit 0,015% du PIB. Elle est constituée d'une dette directe (créé en 2014) et d'une dette indirecte, notamment liée au financement des PPP.

Tableau 62
Evolution de la dette de la Commission communautaire flamande (situation au 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
DETTE BRUTE CONSOLIDEE ICN	0,0	7,5	51,3	61,0
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	<i>0,00%</i>	<i>5,32%</i>	<i>36,56%</i>	<i>42,99%</i>

Source : Comptes de administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

3.4.8 Commission communautaire commune

Pour la première fois en 2015, la Commission communautaire commune enregistre une dette brute consolidée d'un montant de 12 millions d'euros. Cela représente 0,003% du PIB. Cette dette brute consolidée de l'entité n'est constitué que de dette indirecte et, plus particulièrement, du financement alternatif d'une valeur de 12 millions d'euros.

¹¹⁶ Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques.

Tableau 63**Evolution de la dette de la Commission communautaire commune (situation au 31/12)**

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
DETTE BRUTE CONSOLIDEE ICN	0,0	0,0	0,0	12,4
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<i>en % des recettes SEC (CSF)</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>1,03%</i>

Source : Comptes de administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

3.4.9 Unités interrégionales

La dette brute consolidée des unités interrégionales, c'est-à-dire des unités ne pouvant être attribuée à une Région ou à une Communauté en particulier mais ne pouvant être exclues de l'ensemble des Communautés et Régions, a augmenté en 2015 et s'élève à 491 millions d'euros (contre 462 millions d'euros en 2014). Elle équivaut ainsi à 0,12% du PIB en 2015.

Tableau 64**Evolution de la dette des unités interrégionales (situation au 31/12)**

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
DETTE BRUTE CONSOLIDEE ICN	376,0	367,0	462,0	491,0
<i>en % du PIB</i>	<i>0,10%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,12%</i>

Source : Comptes de administrations publiques 2015 (ICN, avril 2016).

L'augmentation de cette dette est uniquement due à l'intégration en 2015 d'une nouvelle unité interrégionale pour un montant de 28,8 millions d'euros.

4 EVOLUTIONS BUDGETAIRES DES ADMINISTRATIONS LOCALES

Les finances locales sont, comme celles des autres sous-secteurs, examinées sur la base des comptes des administrations publiques d'avril 2016. Compte tenu de la collecte d'informations supplémentaires relatives au secteur des administrations locales, les chiffres présentés peuvent encore faire l'objet d'importants changements d'ici à la publication des comptes définitifs en automne de cette année. D'ailleurs, les comptes des administrations publiques publiés en septembre 2015 ont apporté des modifications aux chiffres de 2014 publiés par l'ICN en avril 2015. Le solde des Pouvoirs locaux sous tutelle des régions et de la Communauté germanophone n'est en outre pas encore disponible dans la publication d'avril.

Il faut également rappeler ici que les recettes et les dépenses sont exprimées dans cette partie selon la définition CSF. La correction consiste à retirer les cotisations sociales imputées et les pensions financées par le Pouvoir fédéral du montant total des recettes et des dépenses ainsi qu'à comptabiliser les cessions d'actifs comme des recettes et non pas comme des moindres dépenses.

4.1 *Vue d'ensemble*

Pour 2015, le solde de financement des Pouvoirs locaux est estimé en avril 2016 par l'ICN à -0,03% du PIB, ce qui représente une amélioration de 0,13 point de pourcentage du PIB par rapport aux chiffres de 2014. Les Pouvoirs locaux ont en outre résorbé leur déficit hors charges d'intérêt et affichent un excédent primaire de 0,05% du PIB. Le léger repli des recettes des administrations locales a ainsi été largement compensé par le net recul des dépenses primaires.

Tableau 65
Principaux indicateurs budgétaires relatifs aux Pouvoirs locaux (% du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Recettes totales effectives	6,51%	6,41%	6,59%	6,65%	6,63%	-0,02%
<u>Recettes propres</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,49%</u>	<u>-0,02%</u>
Fiscales	2,21%	2,08%	2,16%	2,12%	2,20%	0,08%
Non-fiscales	1,29%	1,30%	1,26%	1,39%	1,29%	-0,10%
Recettes en provenance des APU	<u>3,01%</u>	<u>3,03%</u>	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,14%</u>	<u>0,00%</u>
Dépenses primaires	6,53%	6,77%	6,71%	6,73%	6,58%	-0,15%
Dépenses primaires finales, dont	<u>6,47%</u>	<u>6,72%</u>	<u>6,65%</u>	<u>6,66%</u>	<u>6,52%</u>	<u>-0,14%</u>
Investissements	0,88%	0,98%	0,86%	0,86%	0,79%	-0,07%
<i>Pm hors cycle d'investissement</i>	<i>0,95%</i>	<i>0,94%</i>	<i>0,95%</i>	<i>0,97%</i>	<i>0,94%</i>	<i>-0,03%</i>
Transferts budgétaires versés	<u>0,06%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>-0,01%</u>
Solde primaire	-0,01%	-0,36%	-0,11%	-0,08%	0,05%	0,13%
Charges d'intérêts	0,16%	0,14%	0,12%	0,09%	0,08%	0,00%
Solde de financement	-0,17%	-0,50%	-0,24%	-0,17%	-0,03%	0,13%

Source : ICN avril 2016, Calculs CSF.

(*) Recettes et dépenses selon la définition CSF.

Note : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

La diminution des recettes propres s'explique par un recul des recettes non fiscales qui n'a pas été totalement compensé par une augmentation des recettes fiscales. Les recettes transférées par les autres niveaux de pouvoir sont restées stables.

La baisse du ratio des dépenses primaires est due pour moitié au recul des dépenses d'investissement au milieu de la législature communale. Les rémunérations et les achats de biens et services ont également diminué.

4.2 Recettes des Pouvoirs locaux

Les ressources des Pouvoirs locaux sont constituées environ pour moitié par des transferts de la part des autres niveaux de Pouvoir (et en particulier de l'autorité de tutelle que sont généralement les Régions) et pour moitié par des recettes propres. Parmi celles-ci, les additionnels à l'IPP ont connu une forte hausse en 2015 (+0,10 point de pourcentage du PIB), intégralement due à des facteurs techniques (entre autres le rythme d'enrôlement des centimes additionnels communaux ainsi que le rythme de versement).

Les centimes additionnels communaux à l'IPP n'ont en effet accusé que de faibles variations, à la hausse en Wallonie et en Flandre, et à la baisse à Bruxelles. Selon Belfius, ces taux additionnels à l'IPP seraient passés en moyenne entre 2014 et 2015, de 7,27% à 7,28% en Flandre, de 7,79% à 7,82% en Wallonie et de 6,61% à 6,57% à Bruxelles.

Toujours selon Belfius, les centimes additionnels communaux au précompte immobilier ¹¹⁷ seraient passés en moyenne de 1.393 à 1.397 en Flandre, de 2.539 à 2.550 en Wallonie et de 2.819 à 2.850 à Bruxelles, ce qui explique une relative stabilité des recettes liées au précompte immobilier en ratio du PIB en 2015.

Tableau 66
Détail des recettes des Pouvoirs locaux (*) (% du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Recettes totales effectives	6,51%	6,41%	6,59%	6,65%	6,63%	-0,02%
<u>Recettes propres</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,49%</u>	<u>-0,02%</u>
* Fiscales et parafiscales	2,21%	2,08%	2,16%	2,12%	2,20%	0,08%
Additionnels IPP	0,81%	0,69%	0,73%	0,64%	0,75%	0,10%
<i>Idem, hors impact rythme enrôlements</i>	0,70%	0,73%	0,73%	0,76%	0,76%	0,00%
Précompte immobilier	1,16%	1,15%	1,20%	1,20%	1,20%	-0,01%
Autres	0,24%	0,23%	0,23%	0,27%	0,26%	-0,01%
* Non-fiscales	1,29%	1,30%	1,26%	1,39%	1,29%	-0,10%
<u>Recettes transférées</u>	<u>3,01%</u>	<u>3,03%</u>	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,14%</u>	<u>0,00%</u>
* Du Pouvoir fédéral	0,64%	0,63%	0,68%	0,65%	0,61%	-0,04%
* Des Communautés et Régions	2,36%	2,40%	2,48%	2,49%	2,53%	0,04%
* De la Sécurité Sociale	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	-0,01%

Source : ICN avril 2016, Calculs CSF.

(*) Les transferts du Pouvoir fédéral n'incluent pas la part des pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

¹¹⁷ Il faut rappeler ici que ces additionnels sont perçus sur le prélèvement de base de la région (2,5% en Flandres, 1,25% en Wallonie et 1,25% à Bruxelles), et peuvent varier par province et par commune.

Les recettes non-fiscales regroupent des ressources diverses telles que les revenus de la propriété (dividendes des intercommunales, intérêts reçus et loyers perçus, par exemple) et les ventes de biens et services (raccordements, services à la population...). Leur diminution significative (-0,10 point de pourcentage du PIB) s'explique notamment par la baisse des recettes financières (intérêts, dividendes) dans le contexte actuel de taux d'intérêt peu élevés, et par la diminution structurelle des dividendes des intercommunales de distribution de gaz et d'électricité à la suite de la libéralisation du secteur de l'énergie ¹¹⁸.

Les recettes transférées par le pouvoir fédéral ont diminué en 2015 de 0,04 point de pourcentage du PIB pour atteindre leur niveau le plus bas depuis 2011. Ce recul, qui a surtout visé les transferts aux CPAS, s'explique tout d'abord par une diminution de 3,5% de la **dotation relative au droit à l'intégration sociale** (qui doit, entre autres, couvrir la part fédérale dans le revenu d'intégration) en 2015 par rapport au montant perçu en 2014 par les CPAS. Même si un montant de 63,8 millions d'euros avait été prévu dans cette dotation afin de compenser l'impact des changements dus à la réforme du chômage ¹¹⁹, celle-ci est passée de 775 millions d'euros en 2014 à 748 millions d'euros en 2015, ce qui représente une diminution de 0,01% du PIB. Cette subvention est calculée annuellement en évaluant le nombre d'ayants droit (en fonction de la croissance moyenne par le passé) et le coût mensuel de l'octroi de l'aide. La subvention est donc égale au produit du coût annuel et du nombre d'ayants droit, auquel est ajoutée une indemnité pour les frais de personnel. Le recul de la dotation relative au droit à l'intégration sociale en 2015 peut être expliqué par une révision à la baisse du coût mensuel moyen de l'octroi de l'aide (468,02 euros par mois contre 526,34 euros en 2014) suite à la Sixième Réforme de l'Etat. Depuis juillet 2014, les compétences en matière d'accompagnement des bénéficiaires du revenu d'intégration sur le marché du travail (mesures d'activation) ont en effet été transférées aux Régions. Les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces nouvelles compétences sont incluses dans la dotation prévue par le Pouvoir fédéral suite au transfert de compétences en matière d'emploi vers les Régions.

¹¹⁸ En vertu des lois programme des 19 décembre 2014 et 10 août 2015, les intercommunales sont maintenant soumises à l'ISOC afin de créer une concurrence fiscale loyale entre le secteur privé et le secteur public lorsqu'ils exercent une activité similaire.

¹¹⁹ En vertu de l'Accord de gouvernement de décembre 2011, les charges causées par les modifications apportées à la réglementation en matière de chômage (critères de recherche d'un emploi convenable, nouveau régime pour les jeunes sortant des études, dégressivité des allocations) ne peuvent être reportées sur les CPAS et les Pouvoirs locaux. Le SPP Intégration sociale détermine dès lors annuellement, en collaboration avec l'Office national de l'Emploi (ONEM), une subvention fédérale supplémentaire prévue à cet effet.

Tableau 67
Subvention relative au droit à l'intégration sociale

	2011	2012	2013	2014	2015
en millions d'euros	646,3	659,0	719,0	774,8	747,6
en % du PIB	0,17%	0,17%	0,18%	0,19%	0,18%
Croissance annuelle		1,97%	9,10%	7,76%	-3,50%

Source : Justification du budget général des dépenses de l'Etat fédéral pour l'année budgétaire 2016, novembre 2015, Calculs CSF.

La baisse des recettes transférées par le pouvoir fédéral s'explique ensuite par une diminution de 30% du montant de la **dotation relative au droit à l'aide sociale** (également dénommée dotation pour l'accueil des réfugiés) par rapport au chiffre de 2014. Cette dotation était en effet de 282 millions d'euros en 2014 contre 197 millions d'euros en 2015, ce qui représente une diminution de 0,02% en ratio du PIB. Tout comme la dotation relative au revenu d'intégration, cette dotation est estimée annuellement en évaluant le nombre d'ayants droit (en fonction de la croissance moyenne par le passé) et le coût mensuel de l'octroi de l'aide. N'ayant pas anticipé la crise migratoire de 2015 ¹²⁰, le Pouvoir fédéral s'est basé sur une diminution moyenne du nombre d'ayants droit entre 2011 et 2013 et a dès lors revu leur nombre à la baisse lors du calcul de la dotation.

Tableau 68
Subvention relative au droit à l'aide sociale

	2011	2012	2013	2014	2015
en millions d'euros	353,5	421,5	347,3	282,7	197,3
en % du PIB	0,09%	0,11%	0,09%	0,07%	0,05%
Croissance annuelle		19,2%	-17,6%	-18,6%	-30,2%

Source : Justification du budget général des dépenses de l'Etat fédéral pour l'année budgétaire 2016, novembre 2015, Calculs CSF.

¹²⁰ Selon le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), 39 064 personnes ont introduit une première demande d'asile en Belgique en 2015 contre 10 975 en 2014.

Les moyens transférés par les Régions et Communautés, dont les Fonds des Communes, représentent la part la plus importante des transferts reçus par les Pouvoirs locaux. Leur part dans le PIB a légèrement augmenté en 2015 (+0,04 point de pourcentage du PIB par rapport à 2014). La relative stabilité de la croissance des recettes des Fonds des Communes s'explique par le fait que chaque Région prévoit une évolution de ces Fonds plus rapide que celle des prix à la consommation. Les aides à l'investissement ont par ailleurs légèrement diminué en 2015, en particulier en Région wallonne.

Tableau 69
Détail des transferts des C&R aux pouvoirs locaux (% du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Transferts courants	2,16%	2,19%	2,27%	2,26%	2,31%	0,05%
Communauté flamande	1,09%	1,12%	1,17%	1,15%	1,18%	0,02%
Communauté française	0,48%	0,49%	0,49%	0,49%	0,48%	-0,01%
Communauté germanophone	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Région Wallonne	0,45%	0,45%	0,47%	0,46%	0,49%	0,03%
Région de Bruxelles-Capitale	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,14%	0,01%
Cocof	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cocom	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Aides à l'investissement	0,20%	0,21%	0,21%	0,23%	0,22%	-0,01%
Communauté flamande	0,09%	0,10%	0,08%	0,08%	0,08%	0,00%
Communauté française	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,00%
Communauté germanophone	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
Région Wallonne	0,08%	0,08%	0,10%	0,11%	0,09%	-0,02%
Région de Bruxelles-Capitale	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,00%
Cocof	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cocom	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Source : ICN avril 2016.

4.3 Les dépenses primaires

Les dépenses primaires des pouvoirs locaux sont surtout composées des rémunérations, lesquelles regroupent les rémunérations des administrations mais également des zones de police et des CPAS (hors hôpitaux et maisons de repos). Viennent ensuite les achats de biens et services et les investissements.

En 2015, les dépenses primaires finales des Pouvoirs locaux ont diminué en proportion du PIB. Si le facteur principal de la diminution des dépenses réside dans le recul des investissements au milieu de la législature communale, on constate néanmoins une baisse ou une progression limitée de la plupart des catégories de dépenses, notamment les achats de biens et services et les rémunérations.

Tableau 70
Composition des dépenses primaires finales des Pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Dépenses primaires finales	6,47%	6,72%	6,65%	6,66%	6,52%	-0,14%
<u>Rémunérations</u>	<u>3,60%</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,74%</u>	<u>3,78%</u>	<u>3,75%</u>	<u>-0,03%</u>
Salaires	2,76%	2,78%	2,78%	2,76%	2,75%	-0,02%
Cotisations sociales à charge des employeur:	0,84%	0,90%	0,97%	1,01%	1,00%	-0,01%
<u>Prestations sociales, dont</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,43%</u>	<u>0,01%</u>
Revenu d'intégration	0,19%	0,20%	0,21%	0,21%	0,23%	0,02%
<u>Subventions aux entreprises</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,14%</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,01%</u>
<u>Transferts courants</u>	<u>0,25%</u>	<u>0,27%</u>	<u>0,22%</u>	<u>0,23%</u>	<u>0,24%</u>	<u>0,00%</u>
<u>Achats de biens et services</u>	<u>1,08%</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,13%</u>	<u>1,17%</u>	<u>1,12%</u>	<u>-0,05%</u>
<u>Dépenses de capital</u>	<u>0,94%</u>	<u>1,02%</u>	<u>0,90%</u>	<u>0,92%</u>	<u>0,83%</u>	<u>-0,09%</u>
Investissements	0,88%	0,98%	0,86%	0,86%	0,79%	-0,07%
Idem, hors cycle	0,95%	0,94%	0,95%	0,97%	0,94%	-0,03%
Autres dépenses en capital	0,06%	0,04%	0,04%	0,06%	0,04%	-0,02%

Source : ICN avril 2016, Calculs CSF.

Les rémunérations, qui avaient été en constante progression entre 2011 et 2014 suite à l'entrée en vigueur de la réforme des pensions des Pouvoirs locaux ¹²¹ et du relèvement des taux de cotisations sociales qui en a découlé, ont diminué en 2015 en ratio du PIB. Ceci s'expliquerait par l'absence d'indexation des rémunérations au cours de cette année (saut d'index décidé par le gouvernement), par la stabilisation des effectifs mesurés en équivalents temps plein ¹²² (via le non-remplacement intégral du personnel parti à la retraite, la cessation des contrats à durée déterminée, l'externalisation de certains services et même des licenciements dans un certain nombre de cas) et par la diminution du nombre de fonctionnaires nommés à titre définitif ¹²³.

Malgré la hausse significative (12,4%) du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, l'élargissement des missions des CPAS sous l'effet du vieillissement ¹²⁴ et la crise migratoire ¹²⁵, les dépenses de prestations sociales n'auraient que faiblement augmenté en 2015 (+ 0,01 point de pourcentage du PIB). Parmi celles-ci, les dépenses liées au revenu d'intégration n'ont augmenté que de 0,02 point de pourcentage du PIB du fait de l'absence d'indexation du RIS. Cette hausse des dépenses de prestations sociales a par ailleurs été plus que compensée par la baisse observée dans les autres catégories de dépenses, notamment dans les achats de biens et services (consommation intermédiaire) qui ont significativement diminué en ratio du PIB (-0,5%).

¹²¹ En vertu de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales. Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport de la Section sur les finances des administrations locales (mars 2014).

¹²² Selon l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, il y avait 361 414 équivalents temps plein au deuxième trimestre de 2015 contre 361 588 en 2011, première année de la période étudiée.

¹²³ Toujours selon l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, il y avait 61.784 fonctionnaires nommés à titre définitif en 2011 contre 35 405 au deuxième trimestre de 2015. Cette diminution atténue les effets de l'augmentation des charges de pension pour le personnel nommé à titre définitif, augmentation qui consiste en une majoration progressive des taux de cotisation de base jusqu'en 2016 et à l'application d'une cotisation de responsabilisation.

¹²⁴ Suite à l'évolution démographique, les CPAS ont dû élargir l'offre de services et d'hébergements en faveur des personnes âgées. Cela inclut notamment l'augmentation du nombre de lits disponibles dans les maisons de repos, le développement et le financement de nouvelles formes d'accueil, l'élargissement de l'offre de services en vue d'encourager le maintien à domicile (aides ménagères, repas à domicile...), ainsi que le nombre croissant de demandes d'aides financières pour couvrir les frais d'hébergement et de soins des personnes âgées.

¹²⁵ La crise migratoire de 2015 a avant tout affecté le Pouvoir fédéral, les Pouvoirs locaux n'intervenant en principe que durant la deuxième phase de l'accueil, lorsque les demandeurs d'asile se voient reconnaître le statut de réfugiés. L'impact de la crise sur les dépenses de prestations sociales des Pouvoirs locaux se fera donc probablement davantage sentir à partir de 2016.

Tableau 71
Evolution du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)

	2011	2012	2013	2014	2015 (*)
Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du RIS	94.931	95.634	98.884	102.634	115.137
Croissance annuelle		0,7%	3,4%	3,8%	12,4%

Source : SPP Intégration sociale.

(*) Seules les données concernant les 10 premiers mois de l'année sont disponibles pour 2015. La croissance a de ce fait été calculée par rapport à la même période de l'année précédente (10 premiers mois de 2014).

Outre des facteurs conjoncturels, de nombreux facteurs structurels peuvent expliquer l'évolution du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale. Parmi ces facteurs, les modifications de la législation en matière d'assurance chômage jouent un rôle important, et notamment les mesures suivantes :

- la limitation dans le temps des allocations d'insertion professionnelle ;
- l'allongement à un an de la durée du stage d'insertion professionnelle pour les nouveaux demandeurs d'emploi ;
- le refus du droit aux allocations d'insertion suite à la non-démonstration d'une participation active à une offre de trajet individuel d'insertion ;
- l'instauration de la procédure DISPO (possibilité d'exclusion du bénéficiaire d'allocations d'insertion dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche).

En particulier, l'entrée en vigueur au 1er janvier 2015 de la limitation dans le temps du droit à une allocation d'insertion professionnelle a eu un impact marqué sur le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale pendant les dix premiers mois de 2015.

Il faut cependant rappeler ici qu'une subvention fédérale supplémentaire est déterminée annuellement par le SPP Intégration Sociale, en collaboration avec l'Office national de l'Emploi, afin d'éviter que les charges causées par les modifications de la réglementation en matière de chômage ne soient reportés sur les CPAS et les Pouvoirs locaux. Comme expliqué précédemment, cette subvention a été fixée à 63, 8 millions d'euros pour l'année 2015.

Les dépenses d'investissement corrigées pour le cycle électoral montrent que la diminution de la part des investissements dans les dépenses primaires totales est supérieure à ce à quoi on pourrait s'attendre à ce stade du cycle électoral ¹²⁶. Cette absence de reprise des investissements pourrait tout d'abord être expliquée par les plafonds d'investissements imposés par certaines autorités de tutelle ¹²⁷. Une deuxième explication réside dans la tendance à rechercher dans la catégorie des investissements les économies qui doivent être réalisées. Les investissements sont par conséquent traités comme une variable d'ajustement dans une politique budgétaire restrictive.

¹²⁶ Par le passé, la reprise des investissements survenait en effet souvent à partir du troisième exercice de la législature communale.

¹²⁷ La Région wallonne impose par exemple depuis 2013 des balises d'emprunt aux communes dont elle a la tutelle. Elle limite ainsi le montant pouvant être emprunté pour les investissements à 180 euros par habitant et par an. Pour les communes présentant un déficit pour l'exercice propre ou soumises à un plan de gestion, le montant emprunté maximal s'élève respectivement à 165 et 150 euros par habitant et par an.

5 EVALUATION SELON LES REGLES DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Depuis la clôture de la procédure de déficit excessif (*Excessive Deficit Procedure* ou EDP) en juin 2014, le volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) s'applique à la Belgique. En cas de non-respect des critères de ce volet, le Conseil a la possibilité de déclencher une procédure pour écarts importants. Cependant, le fait que la Belgique soit soumise au volet préventif n'exclut pas qu'il soit toujours vérifié si certains seuils relatifs au déficit budgétaire ou au taux d'endettement (le « volet correctif ») ne sont pas dépassés. Si le Conseil constate un tel dépassement, il a la possibilité de lancer une nouvelle EDP.

Les paragraphes qui suivent reviennent sur les résultats de la Belgique en 2015 par rapport aux deux éléments du cadre budgétaire européen (à savoir les critères du volet préventif et ceux du volet correctif), et ce sur la base des résultats des *Spring Forecast 2016* (sauf mention contraire) et des documents d'analyse publiés par la CE dans le cadre du Semestre européen 2016 ¹²⁸.

A titre informatif, l'annexe 7.8 comporte un tableau récapitulatif portant sur le respect des règles budgétaires européennes.

¹²⁸ Consultables sur le site de la DG ECFIN :
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm
http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/belgium_en.htm

5.1 Volet préventif du PSC

Si le solde budgétaire structurel d'un Etat membre n'a pas encore atteint son objectif de moyen terme (*Medium Term Objective* ou MTO), le volet préventif prévoit qu'une amélioration budgétaire structurelle annuelle doit être réalisée jusqu'à l'atteinte du MTO. Jusqu'à l'année 2016 incluse, la Belgique s'est engagée à réaliser un MTO de 0,75% du PIB. A partir de 2017, un nouveau MTO, à savoir l'équilibre structurel, est d'application pour la Belgique ¹²⁹. Etant donné que le solde structurel pour 2014 (-2,8% du PIB à titre informatif) s'écarte du MTO (+0,75% du PIB), la Belgique a dû réaliser en 2015, conformément au cadre européen, un effort budgétaire déterminé pour garantir la trajectoire d'ajustement vers le MTO. L'ampleur de l'effort budgétaire requis est défini et contrôlé sur la base de deux indicateurs : l'évolution du solde structurel (indicateur 1) et celle des dépenses publiques réelles (indicateur 2). Un examen de ces deux critères pour l'année budgétaire 2015 figure ci-après.

5.1.1 Evolution du solde structurel

L'ampleur de l'amélioration requise du solde structurel s'élève en principe à 0,5% du PIB par an. Toutefois, l'amélioration requise peut également être augmentée ou diminuée en fonction du taux d'endettement d'un Etat membre et de la situation économique ¹³⁰. Etant donné que le ratio de la dette de la Belgique dépasse les 60% du PIB, les règles européennes requièrent une amélioration annuelle plus élevée. La recommandation du Conseil de juillet 2014 exige de la Belgique une amélioration structurelle de 0,6% du PIB en 2015 ¹³¹.

¹²⁹ Le MTO minimum (à savoir le seuil imposé mécaniquement par le PSC) est un déficit structurel de 0,5% du PIB. Cependant, afin de garantir une réduction suffisamment rapide de la dette, la Belgique a opté pour l'objectif de moyen terme plus ambitieux d'un équilibre structurel dans le Programme de stabilité 2016-2019. Ce nouveau MTO s'applique à partir de 2017.

¹³⁰ Etant donné que l'output-gap de la Belgique est compris dans la marge de -1,5% à 1,5% sur l'ensemble de la période, les conditions économiques sont définies comme « normales ». L'amélioration structurelle à réaliser n'est donc pas ajustée en fonction des conditions économiques mais uniquement en fonction du taux d'endettement. Cf. la matrice de la CE publiée en janvier 2015 (*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, COM2015 final).

¹³¹ COUNCIL RECOMMENDATION of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Belgium and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Belgium.

Notons que l'amélioration requise peut être ajustée si des événements exceptionnels hors de contrôle des pouvoirs publics surviennent ¹³². Ainsi, en raison des dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise des réfugiés et de l'asile, la Belgique a demandé l'obtention pour 2015 et 2016 d'une déviation temporaire de la trajectoire d'ajustement vers le MTO. Selon la CE, l'impact en 2015 de la crise de l'asile sur le solde budgétaire s'élève à 0,03% du PIB et ces dépenses supplémentaires peuvent effectivement être considérées comme exceptionnelles ¹³³. Par conséquent, l'amélioration structurelle requise peut être corrigée pour ce facteur et s'élève ainsi à 0,57% du PIB au lieu de 0,6% du PIB.

En ce qui concerne l'année 2016, ce n'est que ex post, lors des Spring Forecast 2017, que l'on peut déterminer quelle partie des dépenses supplémentaires résultant de la crise des réfugiés et de l'asile peut être prise en compte pour la clause des dépenses exceptionnelles. L'annexe 7.9 analyse plus en détails la flexibilité sous le volet préventif dans le cadre des dépenses exceptionnelles hors de contrôle des pouvoirs publics.

Selon les estimations de la CE concernant les facteurs ponctuels et l'output-gap, le déficit structurel a diminué en 2015 à -2,6% du PIB, ce qui correspond à une amélioration structurelle de 0,2% du PIB. Par rapport à l'objectif, il y a donc un écart annuel négatif de -0,37% du PIB. Cet écart se situe toutefois en dessous du seuil de -0,5% et est donc considéré comme non important.

Tableau 72
Respect de l'amélioration structurelle requise

	2014	2015
VOLET PREVENTIF: l'évolution du solde structurel		
Amélioration structurelle requise	0,50%	0,60%
Clause de flexibilité	0,00%	0,03%
Amélioration structurelle requise corrigée	0,50%	0,57%
Amélioration structurelle réalisée (SF2016)	0,07%	0,20%
Amélioration structurelle réalisée (gelée par rapport au SF2015)	-0,13%	
<hr/>		
Ecart annuel en % du PIB	-0,63%	-0,37%
p.m. seuil	-0,50%	-0,50%
Ecart bisannuel en % du PIB		-0,50%
p.m. seuil	-0,25%	-0,25%

Source: AMECO, Spring Forecast 2016 et calculs propres du Secrétariat.

¹³² Art 5(1) et Art 6(3) du Règlement n° 1466/97.

¹³³ *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* (DG ECFIN, 26 mai 2016).

Dans le cadre européen, l'évaluation pour 2015 ne se limite pas simplement à l'évolution par rapport à 2014. L'écart moyen sur la période 2014-2015 joue également un rôle. Lorsque, en accord avec les règles européennes, l'écart est maintenu constant en 2014 au niveau des *Spring Forecast 2015*¹³⁴ (à savoir -0,63% du PIB), l'écart annuel moyen pour la période **2014-2015** s'élève à -0,50% du PIB. Cependant, la limite autorisée pour l'écart moyen sur deux ans ne s'élève qu'à -0,25% du PIB ; de ce fait, un dépassement important du seuil est constaté sur la période 2014-2015.

5.1.2 Evolution de la croissance des dépenses

Un second critère vient toutefois s'ajouter à l'amélioration du solde structurel afin d'obtenir un aperçu le plus complet possible de la politique budgétaire. D'une part, la volatilité ainsi que la classification des mesures comme temporaires et ponctuelles jouent un rôle non négligeable dans les estimations de la croissance tant réelle que potentielle (voir également point 1.1.2). D'autre part, l'évolution du solde structurel ne reflète pas nécessairement uniquement les décisions budgétaires discrétionnaires des pouvoirs publics. Par exemple, la détérioration du solde structurel en 2014 était fortement liée à la diminution des recettes résultant d'une baisse des recettes issues du secteur financier et n'est donc pas la conséquence d'une décision de politique.

C'est pourquoi, afin de prendre en compte les difficultés liées au solde structurel précitées, la croissance réelle des dépenses publiques est également analysée, dans le cadre de la surveillance européenne de la politique budgétaire, par rapport à une valeur de référence (*expenditure benchmark*). Il est important de préciser qu'il s'agit ici d'une croissance des dépenses corrigée. D'une part, l'agrégat des dépenses nettes est défini en apportant une correction pour des mesures discrétionnaires au niveau des recettes¹³⁵. D'autre part, cet agrégat est corrigé pour (i) le cycle économique via la déduction des dépenses conjoncturelles de chômage, (ii) des pics d'investissements en se basant sur une moyenne sur 4 ans des investissements publics et (iii) le financement des dépenses dans le cadre de projets de l'UE, intégralement financés par des fonds européens.

¹³⁴ Ce principe est conforme à ce qui est appliqué lors de l'évaluation sur deux années par la Commission européenne elle-même et est appelé *freezing* (voir également sous le Tableau 5 du document *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* ; DG ECFIN, 26 mai 2016).

¹³⁵ En effet, la croissance des dépenses peut être supérieure au pourcentage de référence tant que le dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires au niveau des recettes.

Etant donné que la Belgique n'a pas encore atteint son MTO, la croissance de l'agrégat des dépenses corrigé ne peut dépasser une valeur de référence inférieure spécifique ¹³⁶. Pour la définition d'un dépassement important, on utilise les mêmes seuils que pour le critère de l'amélioration structurelle (à savoir -0,5% du PIB par an ou -0,25% du PIB en moyenne sur deux années successives).

Pour 2015, la valeur de référence pour la croissance maximale des dépenses a été initialement fixée à -0,03%. Tout comme pour le critère de l'amélioration structurelle requise, on peut également prendre en compte, pour le critère des dépenses, les dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise des réfugiés et de l'asile (pour rappel, 0,03% du PIB). Concrètement, la valeur de référence pour la croissance maximale des dépenses est ajustée en raison de l'application de la clause de flexibilité. Si l'on tient compte des coûts exceptionnels engendrés par la crise de l'asile, la valeur de référence pour la croissance réelle des dépenses passe à 0,03% (pour de plus amples explications, voir annexe 7.9).

Tableau 73
Respect du critère des dépenses

	2014	2015
VOLET PREVENTIF: la croissance des dépenses		
% DE VARIATION PAR RAPPORT A L'ANNEE PRECEDENTE		
Valeur de référence standard	0,17%	-0,03%
Après application de la clause de flexibilité	0,17%	0,03%
Croissance des dépenses (méthodologie CE, SF2016)	0,24%	-0,15%
Croissance des dépenses (méthodologie CE, gelée sur SF2015)	0,55%	
EN % DU PIB (*)		
Ecart annuel en % du PIB	-0,19%	0,09%
p.m. seuil	-0,50%	-0,50%
Ecart bisannuel en % du PIB		-0,05%
p.m. seuil	-0,25%	-0,25%

Source: AMECO, Spring Forecast 2016 et calculs propres du Secrétariat.

(*) La différence entre la croissance des dépenses réalisée et la croissance des dépenses de référence doit être convertie en % du PIB afin de pouvoir déterminer s'il existe un écart important (les seuils de l'écart important sont en effet exprimés en % du PIB). L'écart en % du PIB est obtenu en multipliant l'agrégat des dépenses corrigé (mais pas pour les mesures discrétionnaires en matière de recettes) de l'année t-1 par l'écart entre la valeur de référence et la croissance des dépenses réalisées (méthodologie de la CE) constatée durant l'année t et en divisant ensuite par le PIB de l'année t).

¹³⁶ La valeur de référence inférieure est égale à la croissance potentielle moyenne à moyen terme (t-5 à t+4) diminuée d'une marge de convergence si l'Etat membre n'a pas encore atteint le MTO. La marge de convergence est égale à $(50/PG) * (\Delta SB^{req}/0,5)$, où PG correspond à la part des dépenses primaires dans le PIB et ΔSB^{req} est égal à l'amélioration structurelle requise.

La croissance réelle des dépenses (corrigée conformément à la méthodologie européenne) a toutefois diminué de -0,15% en 2015. Exprimée en % du PIB, cela donne un écart positif de 0,09% du PIB par rapport à la valeur de référence des dépenses.

A nouveau, il faut également prendre en compte l'écart moyen sur la période **2014-2015**. L'écart en 2014 est également maintenu constant au niveau fixé dans les *Spring Forecast* 2015 (à savoir -0,19% du PIB). De ce fait, l'écart annuel moyen sur ces deux années est porté à -0,05% du PIB, soit de nouveau sous le seuil européen de -0,25%.

La Belgique a donc respecté le critère des dépenses tant sur une seule année (2015) que sur une période de deux ans (2014-2015).

5.1.3 Conclusion volet préventif

En ce qui concerne le critère du solde, un certain écart non important a été constaté pour 2015, tandis que le critère des dépenses a été respecté. Toutefois, pour ce qui est de la période 2014-2015, un écart important a été constaté au niveau du critère du solde, tandis que le critère des dépenses a de nouveau été respecté.

Les deux critères du volet préventif donnent donc une image différente. Par conséquent, une évaluation globale ('*overall assessment*') est nécessaire selon les règles européennes. L'objectif de l'évaluation globale est de déterminer premièrement pourquoi les deux indicateurs donnent une image différente et deuxièmement quel critère reflète le mieux la politique budgétaire sous-jacente. Sur la base de cette analyse, il est ensuite décidé s'il existe un écart important au niveau du volet préventif.

Il ressort de l'évaluation globale de la Commission européenne que l'évolution du solde structurel a été considérablement influencée, tant en 2014 qu'en 2015, par un déficit en recettes (à concurrence de respectivement -0,3% et -0,6% du PIB) par rapport à ce à quoi on aurait pu s'attendre sur la base de l'élasticité standard des recettes. Pour 2014, ceci a notamment résulté d'un recul des recettes provenant du secteur financier (notamment, diminution des primes reçues pour l'octroi de garanties d'Etat et baisse du produit de dividendes en raison du remboursement de crédits accordés à des institutions financières), tandis que pour 2015, cela était surtout dû à une croissance limitée des salaires ainsi qu'à la faiblesse de l'inflation (par rapport à la variation du déflateur du PIB). Si cet effet négatif est corrigé, l'écart entre l'amélioration structurelle réalisée sur la période 2014-2015 et l'amélioration requise n'est plus important. Par conséquent, le critère des dépenses reflète mieux la position budgétaire sous-jacente.

L'évaluation finale de la CE pour 2015 – dans laquelle l'année 2014 a également été prise en considération de manière indirecte – a dès lors constaté la présence d'un certain écart ('*some deviation*') mais pas d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO. Cette constatation n'a aucune conséquence directe ; aucune procédure n'est lancée. Cependant, l'écart constaté pour 2015 aura un impact indirect sur l'évaluation ex post de 2016 au cours du printemps 2017 via la moyenne sur 2 ans pour 2015-2016.

5.2 Volet correctif du PSC

Le volet correctif peut toujours être activé sur la base d'un dépassement de l'un des deux critères. Tout d'abord, le déficit nominal ne peut excéder le seuil critique de 3% du PIB (le critère du déficit). Ensuite, le taux d'endettement ne peut être supérieur à 60% du PIB ou doit s'en rapprocher (le critère de la dette).

Si l'un des deux critères numériques n'a pas été respecté d'un point de vue numérique (*prima facie*), la CE dresse un rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne. Dans ce rapport, la CE vérifie si une procédure EDP doit effectivement être lancée. A cet égard, il est tenu compte de tous les facteurs pertinents (« *all factors pertinent to such a decision* »).

Tableau 74
Respect du volet correctif

	2015
VOLET CORRECTIF	
(1) Indicateur 1: critère du déficit	
Solde de financement	-2,60%
p.m. seuil	-3,00%
Facteurs pertinents [Art 126(3)]	
(2) Indicateur 2: critère de la dette	
Amélioration structurelle requise (MLSA)	1,1%
Différence avec l'amélioration structurelle réalisée	-0,9%
p.m. seuil	-0,25%
Facteurs pertinents [Art 126(3)]	oui
(1+2) Conclusion du volet correctif	satisfait

Source: Rapport Art 126(3), CE et calculs propres.

5.2.1 Critère du déficit

Le seuil de 3% du PIB n'est pas absolu. Un dépassement est permis de manière temporaire mais uniquement sous certaines conditions bien déterminées. Le dépassement doit toutefois être de nature exceptionnelle et temporaire. Le déficit budgétaire de la Belgique en 2014, à savoir -3,2% du PIB, est une application intéressante de ce principe. Etant donné que la valeur de référence a été dépassée, la CE a publié un rapport fin février 2015¹³⁷. L'analyse qui y figure a cependant démontré que le dépassement était essentiellement dû à des facteurs exceptionnels (passage méthodologique au SEC 2010, diminution imprévue des recettes) et temporaires (à partir de 2015, le déficit devrait se situer en dessous des 3% et ce de manière durable). Vu que le déficit est également resté proche de la valeur de référence de 3% du PIB, la CE a estimé que la Belgique a satisfait au critère du déficit en 2014.

En 2015, le déficit nominal de 2,6% du PIB est resté nettement en dessous du seuil de 3% et donc du critère du déficit.

5.2.2 Critère de la dette

Selon l'article 126 2(b) du Traité sur le Fonctionnement de l'UE, le taux d'endettement des Etats membres ne peut excéder 60% du PIB ou doit diminuer à un rythme suffisamment rapide pour tendre vers cette valeur de référence. Ce dernier principe s'est concrétisé via la législation européenne secondaire¹³⁸. Concrètement, il est satisfait à ce principe si l'écart entre le taux d'endettement et la valeur de référence de 60% diminue ou diminuera d'1/20^{ème} en moyenne par an sur une période de trois ans selon une approche rétro-perspective (ex post) ou prospective (ex ante). En outre, l'impact de la conjoncture est pris en compte lors de la vérification du respect du critère. Ces éléments ont été opérationnalisés de façon à obtenir la référence pour la réduction de la dette et sont repris dans le Code de conduite du PSC¹³⁹.

¹³⁷ Rapport sous l'art. 126(3) du TFUE, 27/02/2015.

¹³⁸ COUNCIL REGULATION (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Amendé par la suite par COUNCIL REGULATION (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 et COUNCIL REGULATION (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011.

¹³⁹ "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes", 3 septembre 2012.

Cependant, un **régime transitoire** s'applique aux Etats membres qui, en novembre 2011, étaient encore concernés par une procédure EDP. Ce n'est qu'après cette période que la référence standard décrite ci-dessus est d'application. Durant la période transitoire de trois ans, un Etat membre doit réaliser des progrès suffisants pour pouvoir satisfaire à la fin de la période à l'application standard du critère de la dette. La Belgique a corrigé son déficit excessif en 2013 et tombe donc sous ce régime pour la période 2014-2016.

Sur cette période, « des progrès suffisants vers la conformité » doivent être enregistrés. Ce concept s'est concrétisé via l'ajustement structurel linéaire minimal d'amélioration (*Minimum Linear Structural Adjustment* : MLSA). Si l'Etat membre améliore annuellement son solde budgétaire structurel à concurrence du MLSA, le respect du critère de la dette est garanti à la fin de la période transitoire (à savoir 2016 pour la Belgique) ¹⁴⁰.

Pour 2015, le MLSA pour la Belgique s'élevait à 1,1% du PIB. Par rapport à l'amélioration structurelle réalisée de 0,2%, il existe un écart négatif de -0,9% du PIB ¹⁴¹, soit largement au-dessus de l'écart maximal autorisé de 0,25% du PIB.

En raison du dépassement pour 2015, la CE a publié le 15 mai 2016 un rapport conformément à l'**article 126, paragraphe 3**, du Traité sur l'Union européenne, dans lequel elle a procédé à une évaluation de l'écart numérique, en prenant en considération des facteurs pertinents éventuels. Après analyse, le rapport a conclu que la Belgique satisfaisait tout de même aux conditions du volet correctif. Tout comme lors de l'évaluation pour 2014, les trois facteurs suivants ont été cités comme éléments pertinents pour cette décision :

¹⁴⁰ Le calcul du MLSA est expliqué à l'annexe 6 du *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2016 edition)*, EC, March 2016.

¹⁴¹ L'important effort requis est lié à l'amélioration structurelle réalisée en 2014. Le MLSA s'élevait à 0,8% du PIB en 2014, tandis que le solde structurel s'est amélioré de 0,1% du PIB (selon les Spring Forecast 2016, non gelés sur les Spring Forecast 2015). Le retard accusé en 2014 a entraîné une augmentation du MLSA requis en 2015.

- Un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO a été constaté au sein du volet préventif du PSC. Outre d'autres éléments, la construction du MTO comporte déjà un élément de réduction accélérée de la dette si le taux d'endettement est supérieur à 60% du PIB ¹⁴². Le respect du MTO ou de la trajectoire d'ajustement a donc un effet baissier sur la dette (effet numérateur au niveau du taux d'endettement). Le respect pour l'année budgétaire 2015 a déjà été examiné ci-dessus. A politique inchangée, un écart important n'a pas non plus été constaté pour 2016. Cette dernière conclusion dépend toutefois de l'importance du montant qui sera pris en compte par la CE pour les dépenses supplémentaires relatives à l'asile et la sécurité au sein de la clause de flexibilité. L'évaluation finale à cet égard n'aura lieu qu'au printemps 2017. (cf. annexe 7.9).
- Des réformes structurelles telles que les récentes réformes des pensions, le *tax shift* et la réforme récemment annoncée de la réglementation relative au marché du travail, ont un impact positif sur la croissance économique. De ce fait, la soutenabilité de la dette s'est améliorée grâce à un effet dénominateur au niveau du taux d'endettement.
- Par ailleurs, les conditions macroéconomiques exceptionnelles actuelles jouent également un rôle important. La faiblesse de la croissance nominale (résultant de la faiblesse combinée de l'inflation et de la croissance réelle) rend le respect du MLSA calculé particulièrement exigeant. Dans ce contexte, selon la CE, le respect du MTO ou de la trajectoire d'ajustement vers ce dernier est le principal facteur dans l'évaluation du respect de la règle de la dette (*debt rule*) ¹⁴³.

Le retard accusé tant en 2014 qu'en 2015 a toutefois des répercussions sur l'année 2016. L'amélioration structurelle à réaliser, à savoir le MLSA, grimpe ainsi à 2% du PIB afin de pouvoir satisfaire au critère de la dette en 2016, ce qui correspond à la fin de la période transitoire. Dans son Avis d'avril 2016 en préparation au Programme de stabilité 2016-2019, la Section a toutefois retenu pour 2016 une amélioration structurelle de 0,6% du PIB dans une trajectoire qui prévoit le respect du critère de la dette à partir de 2017, selon une approche prospective. La Section (et également la Commission européenne) a considéré que l'amélioration requise (à savoir 2% du PIB) pour satisfaire au critère de la dette à partir de 2016 n'était pas souhaitable.

¹⁴² Voir l'Avis d'avril 2016 pour de plus amples informations.

¹⁴³ *Belgium. Report prepared in accordance with Art 126(3) of the Treaty, DG ECFIN (18.05.2016) [p. 8]*

6 ANALYSE DES RESULTATS BUDGETAIRES DANS LE CADRE BUDGÉTAIRE NATIONAL

L'Accord de coopération du 13 décembre 2013 exige que la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics évalue annuellement le respect des objectifs des parties contractantes à l'Accord de coopération (art. 4, §1), tel que convenus lors du Comité de concertation (art. 2, §4), et qu'en cas de non-respect, elle détermine si l'écart par rapport à l'objectif est ou non important (art. 4, §2). Si la Section constate un écart important entre les réalisations et les engagements budgétaires, un mécanisme de correction automatique est mis en œuvre.

Ce mécanisme de correction automatique requiert que le niveau de pouvoir concerné justifie l'écart et prenne ensuite les mesures de correction nécessaires afin de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois.

Afin de pouvoir réaliser ces deux missions, et donc de pouvoir mener pleinement à bien son rôle de monitoring, la Section doit pouvoir disposer d'objectifs par niveau de pouvoir, en termes nominaux et structurels, approuvés par le Comité de concertation, tel que requis par l'art. 2, §4 de l'Accord de coopération.

Toutefois, le Comité de concertation du 29 avril 2015 n'a fait que prendre acte du Programme de stabilité 2015-2018 tel que soumis à la Commission européenne et n'a donc pas fixé d'objectifs par niveau de pouvoir conformément à l'art. 2, §4 de l'Accord de coopération. En outre, la Section constate que jusqu'à présent, le Comité de concertation n'a toujours pas trouvé d'accord quant aux objectifs contraignants par niveau de pouvoir pour 2015.

Par conséquent, la Section ne peut mener à bien sa mission de monitoring, telle que prévue dans l'Accord de coopération. En raison de l'absence d'objectifs formellement approuvés pour 2015, la Section ne peut vérifier si ces objectifs ont été respectés et si une ou plusieurs entité(s) affiche(nt) ou non un écart important par rapport à son (leur) objectif. La Section ne dispose dès lors d'aucune base juridique, à savoir des objectifs par niveau de pouvoir formellement approuvés, nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme de correction en cas d'écart important.

La Section a toutefois décidé, dans la continuité des précédents Avis d'évaluation, de réaliser un exercice illustratif. La Section a choisi de vérifier si l'amélioration structurelle par niveau de pouvoir qu'elle a recommandée en mars 2015 a été respectée. Cette amélioration structurelle recommandée correspond également à la trajectoire reprise dans la première partie du Programme de stabilité 2015-2018. **La Section souhaite signaler qu'elle se limite à une comparaison entre les réalisations et l'indicateur de référence retenu pour 2015 et qu'elle ne se prononcera donc pas sur le caractère éventuellement important d'un écart.**

6.1 Analyse de l'ensemble des administrations publiques

En janvier de cette année, la Section a publié un document dans lequel elle a établi les principes de sa mission d'évaluation¹⁴⁴. En ce qui concerne l'ensemble des administrations publiques, les principes de la Section ont précisé que tant le respect du critère des dépenses que celui de l'amélioration structurelle requise, seraient évalués. Tout comme au niveau européen, on examine d'une part, les réalisations de 2015 et d'autre part, les réalisations en moyenne sur la période 2014-2015.

Les paragraphes qui suivent se concentrent sur le respect de l'amélioration structurelle requise, telle que déterminée dans le cadre national. Cela implique que le solde nominal réalisé pour 2015 (et 2014) est converti en termes structurels en apportant une correction pour l'impact conjoncturel et les opérations one-shots, tel qu'estimé par le Bureau fédéral du Plan dans sa projection à moyen terme la plus récente¹⁴⁵.

L'analyse du critère des dépenses a déjà été réalisée au chapitre 5 (paragraphe 5.1.2).

¹⁴⁴ Cf. *Principes de la Section concernant sa mission d'évaluation suite à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante*, janvier 2016.

¹⁴⁵ Perspectives économiques 2016-2021, 21 juin 2016.

6.1.1 Analyse des résultats 2015

L'indicateur de référence retenu pour l'ensemble des administrations publiques est l'amélioration structurelle recommandée par la Section pour 2015, à savoir 0,7% du PIB. Cette amélioration a également été retenue dans le Programme de stabilité 2015-2018 afin d'atteindre l'équilibre structurel en 2018, et aurait été l'objectif à réaliser par l'ensemble des administrations publiques en 2015. L'indicateur de référence est plus ambitieux que l'amélioration requise recommandée dans le cadre budgétaire européen, à savoir 0,6% du PIB (cf. paragraphe 5.1.1).

Le Programme de stabilité 2015-2018 se base sur l'amélioration structurelle telle que recommandée par la Section, mais il l'a appliquée au solde structurel résultant des réalisations 2014 telles que publiées par l'ICN en avril 2015 et il a également tenu compte du contrôle budgétaire au niveau fédéral¹⁴⁶. Par conséquent, il existe des écarts limités entre le solde structurel et nominal recommandés par la Section et les soldes repris dans le Programme de stabilité 2015-2018. Dans son évaluation, la Section s'est toutefois concentrée, conformément à ses principes, sur l'amélioration structurelle réalisée et non sur le niveau du solde structurel ou nominal.

Sur la base de l'output-gap et des opérations one-shots du BFP, le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques s'est amélioré en 2015 de 0,27 point de pourcentage du PIB. Par rapport à l'indicateur de référence, à savoir une amélioration structurelle de 0,72% du PIB, on observe un écart de 0,46 point de pourcentage pour 2015.

Si, tout comme dans le cadre budgétaire européen, on tient compte pour 2015 des dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile (à savoir 0,03% du PIB), l'amélioration structurelle requise est réduite à 0,69% du PIB. Par rapport à cet indicateur de référence 'flexible', l'écart de l'ensemble des administrations publiques s'élève toujours à 0,4% du PIB.

¹⁴⁶ Ces deux éléments n'étaient pas encore disponibles lors de l'élaboration de l'Avis de mars 2015 de la Section.

Tableau 75
Réalizations budgétaires de 2015 pour l'ensemble des administrations publiques par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence (= amélioration requise 2015 selon le PS) (c)	Ecart (b) - (c)
Solde primaire	(1)	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%
Charges d'intérêts	(2)	3,2%	2,9%	2,8%	0,1%
Solde de financement nominal	(3) = (1) - (2)	-3,1%	-2,6%	-2,5%	-0,1%
Composante cyclique (0,61*OG)	(4)	-0,8%	-0,7%	-0,8%	0,1%
One-shots	(5)	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%
Solde structurel	(6) = (3) - (4) - (5)	-2,5%	-2,3%	-2,0%	-0,2%
Amélioration structurelle			0,27%	0,72%	-0,46%
<i>P.m. solde primaire structurel</i>	(6) + (2)	0,6%	0,6%		
<i>Amélioration primaire structurelle</i>			0,0%		

Source : Calculs propres sur base de ICN, Bureau fédéral du Plan et Programme de stabilité 2015-2018

Malgré l'amélioration observée au niveau du solde nominal (0,5 point de pourcentage du PIB), l'amélioration structurelle en 2015 s'est avérée relativement limitée. En outre, il ressort du Tableau 75 que l'amélioration du solde structurel est intégralement due à la poursuite de la baisse des charges d'intérêts en 2015 ; en effet, le solde primaire structurel ne s'est pas amélioré en 2015.

Il s'avère qu'en 2015, tout comme en 2014, l'évolution du solde primaire structurel a été fortement influencée par un recul du ratio structurel des recettes (-0,4% du PIB)¹⁴⁷. Tant les impôts indirects que la taxation du capital et les impôts directs ont diminué en 2015 par rapport aux recettes enregistrées en 2014 (-0,1% du PIB). Cette baisse a été particulièrement prononcée à l'impôt des personnes physiques, et ce principalement en raison d'une diminution de la part salariale (par rapport au PIB) en 2015. En effet, malgré une hausse de l'emploi, la part salariale a diminué en raison notamment de la non-indexation des salaires en 2015 (saut d'index) et d'augmentations salariales très limitées en-dehors de l'index. Par ailleurs, la baisse de l'impôt des personnes physiques a été renforcée par les premiers effets du tax shift, notamment l'augmentation des frais professionnels forfaitaires. Ce recul n'a pas pu être compensé par une hausse des recettes de l'impôt des sociétés. Les recettes non fiscales ont également continué à diminuer en 2015 (-0,2%).

Le ratio des dépenses primaires, corrigé pour les opérations one-shots et le cycle conjoncturel, a également diminué de manière substantielle en 2015 (-0,4% du PIB) grâce à un recul des dépenses primaires (hors prestations sociales). La baisse s'explique essentiellement par une diminution des aides à l'investissement à d'autres secteurs, un recul des investissements publics ainsi que de la consommation intermédiaire.

¹⁴⁷ Pour une analyse détaillée de l'évolution des recettes et des dépenses voir point 1.2.

La diminution des dépenses en termes structurels a donc été intégralement neutralisée par une baisse équivalente des recettes structurelles, ce qui a donné lieu à un statu quo au niveau du solde primaire structurel.

6.1.2 Analyse des résultats 2014-2015

Tout comme dans la surveillance budgétaire européenne, la Section a décidé d'analyser également l'évolution du solde structurel en moyenne sur deux ans. Afin de travailler de la manière la plus cohérente possible, le principe du gel (« freezing ») (voir également point 5.1) a également été appliqué. Ceci implique que les résultats pour 2014 pris en compte pour l'évaluation 2014-2015 sont maintenus constants au niveau des résultats 2014 qui ont été utilisés par la Section dans son évaluation de l'année budgétaire 2014 (*Evolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport aux objectifs*, juillet 2015).

L'amélioration structurelle annuelle réalisée en moyenne sur la période 2014-2015 s'élève à 0,0% du PIB, tandis que l'amélioration moyenne recommandée était de 0,6% du PIB. L'écart constaté est légèrement supérieur à celui observé sur la base des données disponibles auprès de la Commission européenne. D'une part, ceci est dû à une différence d'estimation des opérations one-shots et de l'output-gap entre la Commission européenne et le Bureau fédéral du Plan. D'autre part, l'amélioration moyenne recommandée dans le cadre national est également supérieure à celle de la Commission en raison de l'amélioration structurelle plus ambitieuse retenue pour 2015 dans le Programme de stabilité 2015-2018.

Tableau 76
Réalisations budgétaires de la période 2014-2015 pour l'ensemble des administrations publiques

	Indicateur de référence (amélioration structurelle selon le PS**)		Ecart
	Amélioration structurelle réalisée		
2014*	-0,2%	0,5%	-0,7%
2015	0,3%	0,7%	-0,5%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,0%	0,6%	-0,6%

Source : Calculs propres sur base des Comptes nationaux d'avril 2016 (ICN), BFP, Programme de stabilité 2015-2018 et Avis CSF de juillet 2015.

* Résultat tel que commenté dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015.

** Pour rappel : en ce qui concerne l'évaluation 2014 dans le cadre national, l'Avis de juillet 2015 s'est basé sur un indicateur retenu par la Section. Ceci résulte du fait que d'une part, aucun accord formel n'était disponible concernant les objectifs 2014 (le Programme de stabilité 2014-2017 n'était qu'indicatif en raison de l'approche, à cette époque, des élections), et d'autre part, les objectifs du Programme de stabilité 2014-2017 ne tenaient pas compte de l'impact de l'introduction du SEC 2010 et des révisions effectuées par l'ICN. Par conséquent, la Section a opté pour un indicateur qui prenait cet impact en considération. L'amélioration structurelle retenue était toutefois égale à celle reprise dans le Programme de stabilité 2014-2017 ainsi qu'à la recommandation de la Section (mars 2014).

L'explication de la quasi-stabilisation en termes structurels sur la période 2014-2015 résidait, pour les deux années, dans une diminution des recettes par rapport au PIB. Une forte baisse des recettes non fiscales a été observée en particulier en 2014 (-0,3% du PIB) et elle s'est poursuivie en 2015 (-0,2% du PIB). En outre, la part salariale (par rapport au PIB) a également reculé durant ces deux années de sorte que les recettes de l'impôt des personnes physiques ont été inférieures à ce qui pouvait être attendu sur la base des élasticités standards.

L'analyse de la Section s'aligne donc sur la conclusion de la Commission européenne (voir point 5.1.3), qui a également mis en évidence la baisse du ratio des recettes durant la période 2014-2015, par rapport à ce que l'on pouvait prévoir sur la base des élasticités standards, comme facteur explicatif de l'amélioration structurelle limitée.

6.2 Analyse par sous-secteur

Comme elle l'a fixé dans ses principes, la Section se concentre également sur l'amélioration structurelle réalisée par sous-secteur. A cette fin, le Secrétariat a développé une méthodologie permettant de déterminer les soldes structurels par niveau de pouvoir¹⁴⁸ et les recommandations relatives aux trajectoires budgétaires par niveau de pouvoir ont été élaborées dans les précédents avis sur la base de l'amélioration structurelle à réaliser.

Tout comme pour l'ensemble des administrations publiques, il est procédé à une évaluation tant pour 2015 que pour la période 2014-2015. Conformément au principe du gel, les résultats 2014 qui sont pris en compte pour l'évaluation sur deux années correspondent aux réalisations évaluées dans l'Avis de juillet 2015. La Section a admis dans ses principes que, provisoirement, elle n'établira pas de critère des dépenses par entité. Une analyse approfondie de l'évolution des dépenses par sous-secteur figure toutefois dans les chapitres précédents.

Comme déjà mentionné, le Comité de concertation a uniquement pris acte du Programme de stabilité 2015-2018 ; aucun objectif approuvé par niveau de pouvoir n'est donc disponible. En ce qui concerne l'amélioration structurelle recommandée, la Section retient comme indicateur de référence, tout comme pour l'ensemble des administrations publiques, l'amélioration structurelle 2015 telle que reprise dans le Programme de stabilité 2015-2018. Cela correspond aux recommandations de la Section pour 2015 (mars 2015).

¹⁴⁸ A titre informatif : en avril 2015, l'ICN a publié les premiers comptes des administrations publiques (2015) post réforme de l'Etat. Il n'est toutefois pas encore possible pour l'instant de mesurer l'intégralité de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat (en particulier au niveau des dépenses). Par conséquent, le Secrétariat décide de réaliser ultérieurement l'actualisation de la méthodologie post réforme de l'Etat et sur la base d'un aperçu le plus complet possible.

Cependant, les soldes nominaux issus du Programme de stabilité ont été corrigés afin de pouvoir prendre en considération l'impact de la révision de l'impôt des personnes physiques régional qui a eu lieu à l'automne 2015. Le Programme de stabilité 2015-2018 a en effet complété les opérations one-shots utilisées dans l'Avis de la Section de mars 2015 pour tenir compte de l'impact non récurrent de la fixation définitive du facteur d'autonomie en 2018 ¹⁴⁹. Le calcul de cet impact non récurrent était basé, dans le Programme de stabilité 2015-2018, sur l'estimation alors connue de l'IPP régional qui faisait état d'un montant inférieur à concurrence de 750 millions d'euros au montant initialement anticipé ¹⁵⁰. Suite à un exercice d'estimation plus large, le montant de l'IPP régional a toutefois été revu à la hausse (à savoir 8.855 millions d'euros) lors du second contrôle budgétaire fédéral 2015. Par conséquent, la Section a décidé de baser l'impact non récurrent de la fixation définitive du facteur d'autonomie pour 2015 sur l'estimation de l'IPP régional telle que retenue lors du second contrôle budgétaire 2015 ¹⁵¹ puisque les avances effectives versées aux Régions correspondent à l'IPP régional tel que prévu lors du second contrôle budgétaire 2015.

Cet ajustement n'a aucun impact sur l'amélioration structurelle requise puisque la trajectoire a été établie en termes structurels et n'a donc pour conséquence qu'un ajustement du solde nominal 2015 (par rapport au solde nominal 2015 dans le Programme de stabilité 2015-2018).

6.2.1 Analyse des résultats 2015

L'indicateur de référence retenu pour l'ensemble des administrations publiques en 2015, à savoir une amélioration structurelle de 0,7% du PIB, a été réparti comme suit : la réalisation d'une amélioration structurelle de 0,6% du PIB pour l'Entité I et de 0,1% du PIB pour l'Entité II (répartie de manière égale entre l'ensemble des Communautés et Régions et les Pouvoirs locaux).

¹⁴⁹ Une explication détaillée concernant la révision du facteur d'autonomie et d'autres facteurs figure au point 4.1.1 de l'Avis de la Section en préparation du Programme de stabilité, publié en avril 2016.

¹⁵⁰ Dans le budget initial 2015, l'IPP régional était estimé à 9.012 millions d'euros. A l'occasion du premier contrôle budgétaire, ce montant est passé à 8.262 millions d'euros.

¹⁵¹ Concrètement, cela a pour conséquence que le facteur d'autonomie définitif, tel qu'estimé lors du second contrôle budgétaire 2015, s'élèverait à 25,256% et que les Régions auraient donc reçu en 2015 un montant trop élevé (sur la base du facteur d'autonomie repris dans la LSF, à savoir 25,990%) d'IPP régional (one-shot avec un impact positif sur le solde nominal), alors que le Programme de stabilité 2015-2018 partait du principe que le facteur d'autonomie définitif avait été estimé à un niveau supérieur à 25,990% et que les Régions auraient reçu en 2015 un montant insuffisant d'IPP régional (one-shot avec un impact négatif sur le solde nominal).

L'amélioration structurelle réalisée (cf. Tableau 77) indique que l'écart constaté pour l'ensemble des administrations publiques (0,4%) se situe principalement au niveau de l'Entité I (0,5 point de pourcentage du PIB) et, dans une nettement moindre mesure, au niveau des Pouvoirs locaux (0,02 point de pourcentage du PIB), tandis que les résultats de l'ensemble des Communautés et Régions sont légèrement meilleurs (0,1 point de pourcentage du PIB) que ce qui était prévu selon l'indicateur de référence (voir paragraphe 6.3 pour un commentaire détaillé).

La prise en compte des dépenses supplémentaires (0,03% du PIB) résultant de la crise de l'asile (dont la majeure partie se situe en 2015 au niveau du Pouvoir fédéral ¹⁵²) ne change rien.

Notons que l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat se manifeste également dans le calcul des soldes structurels par sous-secteur. Ainsi, en raison du transfert de compétences et de l'autonomie fiscale en matière d'IPP, une partie de la sensibilité cyclique de l'Entité I glisse en 2015 vers les Communautés et Régions. La correction pour les transferts augmente quant à elle en 2015, malgré une réduction de l'output-gap, vu que l'élasticité des transferts au cours de la première année suivant la Sixième Réforme de l'Etat est inférieure à celle avant la réforme de l'Etat. Ceci s'explique par le fait que divers montants de départ ont été fixés dans la LSF révisée et ils ne varient donc pas en 2015 en fonction du cycle économique (à partir de 2016, une liaison à la croissance est de nouveau prévue pour la majeure partie des transferts) ¹⁵³.

¹⁵² Cf. Tableau 89 annexe 7.9.

¹⁵³ Une explication plus détaillée concernant l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat sur la méthodologie par solde structurel figure à l'annexe 5.2 (et plus particulièrement au point 5.2.8) de l'Avis de mars 2015.

Tableau 77
Réalisations budgétaires 2015 par sous-secteur par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

ENTITE I		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 * (b)	Indicateur de référence (= amélioration structurelle 2015 selon le PS **) (c)	Ecart (b) - (c)
Solde de financement nominal	(1)	-2,57%	-2,30%	-2,09%	-0,21%
Composante cyclique	(2)	-0,64%	-0,46%	-0,56%	0,11%
One-shots	(3)	0,31%	0,28%	0,24%	0,05%
<i>dont one-shot facteur d'autonomie</i>			-0,15%	-0,08%	-0,07%
Correction transferts	(4)	-0,06%	-0,08%	-0,09%	0,00%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-2,17%	-2,04%	-1,68%	-0,36%
Amélioration structurelle			0,13%	0,62%	-0,49%

COMMUNAUTES ET REGIONS		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 * (b)	Indicateur de référence (= amélioration structurelle 2015 selon le PS **) (c)	Ecart (b) - (c)
Solde de financement nominal	(1)	-0,34%	-0,27%	-0,29%	0,02%
Composante cyclique	(2)	-0,17%	-0,19%	-0,23%	0,04%
One-shots	(3)	0,11%	0,07%	0,10%	-0,03%
<i>dont one-shot facteur d'autonomie</i>			0,15%	0,08%	0,07%
Correction transferts	(4)	0,06%	0,08%	0,09%	0,00%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,34%	-0,24%	-0,25%	0,01%
Amélioration structurelle			0,10%	0,05%	0,06%

POUVOIRS LOCAUX		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence (= amélioration structurelle 2015 selon le PS) (c)	Ecart (b) - (c)
Solde de financement nominal	(1)	-0,17%	-0,03%	-0,13%	0,09%
Composante cyclique	(2)	-0,04%	-0,03%	-0,04%	0,01%
One-shots	(3)	-0,11%	-0,01%	0,00%	-0,01%
Solde structurel	(4) = (1) - (2) - (3)	-0,02%	0,01%	-0,09%	0,10%
Amélioration structurelle			0,03%	0,05%	-0,02%

Source : Calculs propres sur base de l'ICN, du Bureau fédéral du Plan et du Programme de stabilité 2015-2018.

* Les soldes nominaux 2015 retenus dans le tableau pour l'Entité I et les Communautés et Régions s'écartent des soldes SEC tels que publiés dans les Comptes nationaux. En ce qui concerne l'IPP régional, le montant intégral reçu par les Régions selon le système des avances a en effet été pris en compte afin d'appréhender le mieux possible la réalité budgétaire, tandis qu'en SEC, seule la part déjà enrôlée a été imputée aux Régions (la part de l'IPP régional qui n'a pas encore été enrôlée est imputée en SEC au niveau du Pouvoir fédéral).

** Pour rappel : les opérations one-shots du Programme de stabilité 2015-2018 ont été ajustées afin de pouvoir prendre en considération la révision de l'IPP régional à l'occasion du second contrôle budgétaire 2015. Ceci n'impacte que le solde nominal.

Tout comme pour l'ensemble des administrations publiques, l'amélioration structurelle limitée observée au niveau de l'Entité I est surtout due à une diminution des charges d'intérêts. Le solde primaire de l'Entité I est resté pratiquement constant en 2015 ; la chute substantielle (-1,3 point de pourcentage du PIB) enregistrée au niveau des recettes (après transferts fiscaux) a été quasi intégralement compensée par une baisse des dépenses primaires (-1,4 point de pourcentage du PIB). La Sixième Réforme de l'Etat est la principale raison de cette nette diminution tant du ratio des recettes que de celui des dépenses.

En effet, en raison de l'élargissement de l'autonomie fiscale (IPP régional), une partie importante des impôts directs glisse du Pouvoir fédéral vers les Régions. Cependant, cette baisse n'est pas intégralement compensée par la diminution des transferts fiscaux de l'Entité I à l'Entité II. Si l'on fait abstraction de l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat, il s'avère que le ratio des recettes de l'Entité I continue à diminuer en 2015. En particulier, le produit des impôts directs prélevés sur les ménages a considérablement baissé en 2015 (-0,4 point de pourcentage du PIB) en raison d'une diminution de la part de la masse salariale dans le PIB (voir *supra*). Ce recul a pu être compensé, bien que partiellement, par une hausse du produit de l'impôt des sociétés. Tout comme en 2014, une diminution des recettes non fiscales (-0,2 point de pourcentage du PIB, essentiellement au niveau des recettes issues du patrimoine) a également été observée au niveau du Pouvoir fédéral.

Le ratio des dépenses a également fortement chuté en 2015. Il s'agit essentiellement d'un glissement des prestations sociales (notamment les allocations familiales) de l'Entité I vers les Communautés et Régions. Abstraction faite de ce transfert de compétence, ce sont les allocations de chômage qui ont diminué en particulier grâce à une réforme structurelle du système. Cette baisse a toutefois été pratiquement compensée par une augmentation des indemnités de maladie et d'invalidité (partiellement en raison de la réforme du système de chômage) et des pensions. En 2015, tout comme en 2014, les autres dépenses primaires de l'Entité I (exprimées en % du PIB) ont continué à diminuer. C'est le cas en particulier pour les dépenses de capital, ce qui est partiellement la conséquence d'une limitation du crédit d'impôt pour certains investissements économiseurs d'énergie. Les rémunérations ont également reculé en 2015, notamment en raison de la non-indexation des salaires des fonctionnaires.

Le solde de financement des Pouvoirs locaux s'est amélioré en 2015 pour pratiquement atteindre l'équilibre (-0,03% du PIB)¹⁵⁴. Le ratio des recettes est resté pratiquement stable ; l'augmentation des recettes à l'impôt des personnes physiques (grâce à des facteurs techniques) a en effet été compensée par une diminution des recettes non fiscales. Par conséquent, l'amélioration du solde de financement résulte en majeure partie de la baisse des dépenses primaires (-0,14 point de pourcentage du PIB). Ce recul est dû principalement à une nouvelle baisse des investissements, tandis que les rémunérations et les achats de biens et de services ont également diminué mais dans une moindre mesure.

En termes structurels, on n'observe toutefois qu'une amélioration limitée (+0,03 point de pourcentage du PIB) puisque le solde nominal 2014, via les opérations one-shots, a été corrigé pour la chute importante du produit des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, en raison d'un ralentissement du rythme des enrôlements.

6.2.2 Analyse des résultats 2014-2015¹⁵⁵

L'évolution structurelle annuelle moyenne sur la période 2014-2015 a été légèrement négative pour l'Entité I (-0,01%), alors que selon les indicateurs retenus, une amélioration structurelle moyenne de 0,45% du PIB était prévue. L'écart (-0,46 point de pourcentage du PIB) résulte d'une part, de la détérioration structurelle observée en 2014 (cf. Avis d'évaluation de juillet 2015) et d'autre part, de l'amélioration limitée réalisée en 2015. Dans les deux cas, la diminution du ratio des recettes constitue un facteur explicatif.

Au niveau des Communautés et Régions, le solde structurel se stabilise sur la période 2014-2015. La détérioration structurelle en 2014 est pratiquement neutralisée par l'amélioration structurelle notée en 2015. Il existe un écart très limité (-0,01% du PIB) par rapport à l'amélioration moyenne recommandée résultant des indicateurs retenus.

Sur la période 2014-2015, il s'avère que seuls les Pouvoirs locaux ont enregistré en moyenne une amélioration structurelle. L'amélioration structurelle annuelle moyenne observée (+0,03%) est toutefois inférieure à l'amélioration moyenne recommandée pour la période 2014-2015, ce qui entraîne un écart de -0,1 point de pourcentage du PIB.

¹⁵⁴ Notons que, pour les Pouvoirs locaux en particulier, il s'agit d'un résultat provisoire qui peut encore fortement varier dans la publication des Comptes des administrations publiques 2015 prévue à l'automne.

¹⁵⁵ Pour un commentaire détaillé des résultats 2014, cf. Avis d'évaluation de juillet 2015.

Tableau 78
Réalisations budgétaires sur la période 2014-2015 par sous-secteur

ENTITE I	Indicateur de référence (amélioration structurelle selon le PS**)		Ecart
	Amélioration structurelle réalisée		
2014*	-0,16%	0,27%	-0,43%
2015	0,13%	0,62%	-0,49%
Moyenne annuelle 2014-2015	-0,01%	0,44%	-0,46%

COMMUNAUTES ET REGIONS	Indicateur de référence (amélioration structurelle selon le PS**)		Ecart
	Amélioration structurelle réalisée		
2014*	-0,11%	-0,03%	-0,08%
2015	0,10%	0,05%	0,06%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,00%	0,01%	-0,01%

POUVOIRS LOCAUX	Indicateur de référence (amélioration structurelle selon le PS**)		Ecart
	Amélioration structurelle réalisée		
2014*	0,03%	0,22%	-0,19%
2015	0,03%	0,05%	-0,02%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,03%	0,13%	-0,10%

Source : Calculs propres sur base des Comptes nationaux d'avril 2016 (ICN), BFP, Programme de stabilité 2015-2018 et Avis CSF de juillet 2015.

* Résultat tel que commenté dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015.

** Pour rappel : en ce qui concerne l'évaluation 2014 dans le cadre national, l'Avis de juillet 2015 s'est basé sur un indicateur retenu par la Section. Ceci résulte du fait que d'une part, aucun accord formel n'était disponible concernant les objectifs 2014 (le Programme de stabilité 2014-2017 n'était qu'indicatif en raison de l'approche, à cette époque, des élections), et d'autre part, les objectifs du Programme de stabilité 2014-2017 ne tenaient pas compte de l'impact de l'introduction du SEC 2010 et des révisions effectuées par l'ICN. Par conséquent, la Section a opté pour un indicateur qui prenait cet impact en considération. L'amélioration structurelle retenue était toutefois égale à celle reprise dans le Programme de stabilité 2014-2017 ainsi qu'à la recommandation de la Section (mars 2014).

6.3 Analyse par communauté et région

Les résultats de chaque communauté et région sont également examinés par rapport à l'amélioration structurelle recommandée. Le Comité de concertation du 29 avril 2015 a seulement pris acte du Programme de stabilité 2015-2018 qui contient deux indicateurs de référence possibles pour les Communautés et Régions : d'une part, l'amélioration structurelle qui résulte de la première partie du Programme de stabilité 2015-2018 et qui correspond également à l'amélioration structurelle recommandée par la Section (mars 2015), et d'autre part, l'amélioration structurelle pouvant être déduite des objectifs nominaux pour 2015 qui ont été communiqués par les Communautés et Régions elles-mêmes et qui ont été repris dans la seconde partie du Programme de stabilité (à savoir au point 3.5.3 Entité II).

En l'absence d'objectifs officiels, la Section a dès lors décidé de comparer l'amélioration structurelle réalisée par rapport à deux indicateurs de référence. Il s'agit de sa propre recommandation (= première partie du Programme de stabilité) et de l'amélioration structurelle résultant des objectifs nominaux (seconde partie du Programme de stabilité). Comme déjà mentionné dans l'introduction du présent chapitre, la Section ne se prononce pas sur le caractère éventuellement important d'un écart potentiel entre l'amélioration réalisée et l'amélioration recommandée.

Tout comme au niveau de l'ensemble des Communautés et Régions, les objectifs nominaux des Régions résultant du Programme de stabilité 2015-2018 ont été ajustés afin de pouvoir prendre en compte la révision de l'IPP régional (par le biais d'un ajustement des opérations one-shots, voir *supra*). Cet ajustement n'a d'impact que sur le solde nominal en ce qui concerne les indicateurs résultant de la première partie du Programme de stabilité. Toutefois, si l'on se base sur les objectifs (nominaux) de la seconde partie du Programme de stabilité, cet ajustement a un impact sur l'amélioration structurelle requise. Ceci est dû au fait que l'amélioration structurelle résultant de la seconde partie du Programme de stabilité est déterminée sur la base des objectifs nominaux 2015 tels que communiqués par les Communautés et Régions.

Les soldes structurels réalisés par communauté et région ont été fixés sur la base de la méthodologie du Secrétariat¹⁵⁶ ainsi que sur la base de l'output-gap et des opérations one-shots tels que communiqués par le Bureau fédéral du Plan¹⁵⁷. Au niveau des Communautés et Régions, les opérations one-shots en 2014 et 2015 comprennent l'impact des soldes de décompte LSF¹⁵⁸, le produit de la régularisation fiscale (concernant les droits de succession) et, pour 2015, l'impact de l'estimation du facteur d'autonomie définitif (et d'autres facteurs)¹⁵⁹. La base du calcul des soldes structurels par communauté et région est systématiquement le solde nominal tel que commenté au chapitre 3.

6.3.1 Analyse des résultats 2015

En ce qui concerne la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, le Tableau 79 compare l'évolution structurelle réalisée à d'une part, l'évolution structurelle recommandée selon la première partie du Programme de stabilité (indicateur de référence I) et, d'autre part, l'amélioration structurelle recommandée qui peut être déduite de la seconde partie du Programme de stabilité (indicateur de référence II). Le Tableau 80 procède à la même comparaison pour les trois commissions communautaires et la Communauté germanophone.

¹⁵⁶ Voir annexe 5.2 de l'Avis de mars 2015 ; comme précisé à la note de bas de page 148 cette méthodologie n'a provisoirement pas encore été actualisée.

¹⁵⁷ Perspectives économiques 2016-2021, 21 juin 2016.

¹⁵⁸ Ces derniers sont pris en compte comme suit : solde de décompte année t-1 – solde de décompte année t. L'écart entre les deux soldes (entre le montant reçu durant l'année t comme décompte pour l'année t-1 et celui qui aurait dû être versé, à savoir le décompte de l'année t liquidé durant l'année t+1) est donc considéré comme un effet ponctuel.

¹⁵⁹ Pour une explication détaillée, il est renvoyé au point 4.1.1.1 de l'Avis en préparation du Programme de stabilité publié en avril 2016.

Tableau 79
Réalisations budgétaires 2015 par communauté et région par rapport aux indicateurs de référence retenus par la Section

Communauté flamande (y compris Zorgfonds)		Réalisation 2015 *		Indicateur de référence I (PS - Partie I) ** (c)	Ecart (d) = (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) ** (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
		Réalisation 2014 (a)	(b)				
Solde de financement nominal	(1)	-0,139%	-0,076%	-0,149%	0,073%	-0,133%	0,057%
Composante cyclique	(2)	-0,095%	-0,109%	-0,134%	0,025%	-0,134%	0,025%
One-shots	(3)	0,055%	0,058%	0,064%	-0,005%	0,064%	-0,005%
<i>dont one-shot facteur d'autonomie</i>			0,092%	0,051%	0,041%	0,051%	0,041%
Correction transferts	(4)	0,031%	0,046%	0,047%	-0,001%	0,047%	-0,001%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,130%	-0,072%	-0,126%	0,054%	-0,110%	0,038%
Amélioration structurelle			0,058%	0,027%	0,032%	0,043%	0,016%

Communauté française		Réalisation 2015 *		Indicateur de référence I (PS - Partie I) ** (c)	Ecart (d) = (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) ** (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
		Réalisation 2014 (a)	(b)				
Solde de financement nominal	(1)	-0,052%	-0,066%	-0,045%	-0,021%	-0,061%	-0,005%
Composante cyclique	(2)	-0,037%	-0,040%	-0,037%	-0,003%	-0,037%	-0,003%
One-shots	(3)	0,013%	-0,039%	0,002%	-0,041%	0,002%	-0,041%
Correction transferts	(4)	0,025%	0,030%	0,023%	0,007%	0,023%	0,007%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,054%	-0,017%	-0,033%	0,016%	-0,049%	0,032%
Amélioration structurelle			0,037%	0,008%	0,029%	-0,008%	0,045%

Région wallonne		Réalisation 2015 *		Indicateur de référence I (PS - Partie I) ** (c)	Ecart (d) = (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) ** (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
		Réalisation 2014 (a)	(b)				
Solde de financement nominal	(1)	-0,177%	-0,112%	-0,086%	-0,026%	-0,167%	0,055%
Composante cyclique	(2)	-0,024%	-0,027%	-0,046%	0,019%	-0,046%	0,019%
One-shots	(3)	0,016%	0,033%	0,029%	0,004%	0,029%	0,004%
<i>dont one-shot facteur d'autonomie</i>			0,047%	0,023%	0,024%	0,023%	0,024%
Correction transferts	(4)	0,003%	0,004%	0,012%	-0,009%	0,012%	-0,009%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,172%	-0,122%	-0,081%	-0,041%	-0,162%	0,040%
Amélioration structurelle			0,050%	0,015%	0,035%	-0,066%	0,116%

Région de Bruxelles-Capitale		Réalisation 2015 *		Indicateur de référence I (PS - Partie I) ** (c)	Ecart (d) = (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) ** (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
		Réalisation 2014 (a)	(b)				
Solde de financement nominal	(1)	0,051%	0,019%	0,010%	0,009%	0,000%	0,019%
Composante cyclique	(2)	-0,009%	-0,010%	-0,012%	0,002%	-0,012%	0,002%
One-shots	(3)	0,022%	0,024%	0,010%	0,014%	0,010%	0,014%
<i>dont one-shot facteur d'autonomie</i>			0,016%	0,006%	0,009%	0,006%	0,009%
Correction transferts	(4)	0,002%	0,002%	0,002%	0,000%	0,002%	0,000%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	0,037%	0,002%	0,010%	-0,008%	0,000%	0,002%
Amélioration structurelle			-0,035%	-0,002%	-0,033%	-0,012%	-0,023%

Source : Calculs propres sur base de l'ICN, du Bureau fédéral du Plan et du Programme de stabilité 2015-2018.

* Les soldes nominaux 2015 retenus dans le tableau pour les Régions s'écartent des soldes SEC tels que publiés dans les Comptes nationaux. En ce qui concerne l'IPP régional, le montant intégral reçu par les Régions selon le système des avances a en effet été pris en compte afin d'appréhender le mieux possible la réalité budgétaire, tandis qu'en SEC, seule la part déjà enrôlée a été imputée aux Régions (la part de l'IPP régional qui n'a pas encore été enrôlée est imputée en SEC au niveau du Pouvoir fédéral).

** Pour rappel : les opérations one-shots du Programme de stabilité 2015-2018 ont été ajustées afin de pouvoir prendre en considération la révision de l'IPP régional à l'occasion du second contrôle budgétaire 2015.

En 2015, la Communauté flamande a réalisé une amélioration structurelle de 0,058 point de pourcentage du PIB. Cette amélioration résulte principalement de l'amélioration du solde nominal de l'entité ; en effet, l'incidence négative de la conjoncture sur le solde est en grande partie compensée par l'impact (positif) des opérations ponctuelles ainsi que par la correction pour les transferts. L'amélioration du solde nominal en 2015 est due à une forte hausse tant des recettes propres que des transferts (essentiellement suite à la Sixième Réforme de l'Etat), tandis que la progression des dépenses primaires a été légèrement moins prononcée (voir point 3.3.2.2).

Par rapport à l'indicateur de référence I (= première partie du Programme de stabilité au Tableau 79), on observe une marge positive de 0,032% du PIB au niveau de la Communauté flamande. Cette marge positive est environ réduite de moitié si la comparaison est effectuée par rapport à l'amélioration structurelle résultant de la seconde partie du Programme de stabilité (indicateur de référence II). Ceci s'explique par le fait que l'amélioration structurelle qui peut être déduite de l'objectif nominal 2015 tel que communiqué par la Communauté flamande est plus ambitieux que la recommandation de la Section.

Malgré une détérioration du solde nominal en 2015, en raison d'une augmentation plus importante des dépenses primaires que des recettes (cf. point 3.3.3.2 pour de plus amples explications), la Communauté française a réalisé une amélioration structurelle de 0,037% du PIB. Cette amélioration structurelle est due intégralement aux corrections effectuées lors du passage du solde nominal au solde structurel. En particulier, en ce qui concerne la Communauté française, les opérations one-shots, limitées à l'impact de l'écart entre le solde de décompte LSF 2014 et le solde de décompte LSF 2015¹⁶⁰, ont eu un impact négatif sur le solde nominal.

Selon l'indicateur de référence I, la Communauté française a dû réaliser en 2015 une amélioration structurelle de 0,008 point de pourcentage du PIB ; par conséquent, il existe une marge positive de 0,029 point de pourcentage. Par rapport à l'indicateur de référence II, cette marge grimpe à 0,045 point de pourcentage du PIB. En effet, sur la base de l'objectif propre, une détérioration structurelle était prévue au lieu de l'amélioration structurelle recommandée par la Section.

¹⁶⁰ En raison de l'écart entre un solde de décompte 2014 négatif (liquidé en 2015) et un solde de décompte 2014 positif relativement important (liquidé en 2016).

L'amélioration structurelle réalisée au niveau de la Région wallonne est de 0,05% du PIB. Cette amélioration s'explique principalement par l'amélioration du solde nominal 2015 par rapport au solde 2014 ¹⁶¹. Cette amélioration résulte d'une augmentation des recettes (essentiellement suite à la Sixième Réforme de l'Etat) qui a été plus que suffisante pour compenser la hausse des dépenses (cf. point 3.3.4.2).

Dans la première partie du Programme de stabilité, on prévoyait une amélioration structurelle de 0,015% du PIB, alors que sur la base de l'objectif nominal propre, c'est une détérioration structurelle de -0,066% du PIB qui était prévue. Avec une amélioration structurelle de 0,05%, on note donc une marge positive de respectivement 0,035 point de pourcentage du PIB et 0,116 point de pourcentage du PIB par rapport aux deux indicateurs de référence.

La Région de Bruxelles-Capitale enregistre une détérioration structurelle de 0,035% du PIB pour 2015, qui s'explique par le recul du solde nominal 2015, celui-ci passant de 205 millions d'euros en 2014 à 77 millions d'euros (cf. point 3.3.5.2). Le surplus primaire a diminué en 2015 car la croissance des dépenses primaires a dépassé celle des recettes (en particulier, au niveau des recettes fiscales propres issues de l'IPP régional).

Tant l'indicateur de référence I que l'indicateur de référence II prévoyaient une détérioration du solde structurel de la Région de Bruxelles-Capitale, mais il s'avère que, dans les deux cas, la détérioration réalisée dépasse la détérioration autorisée. Par rapport à la recommandation du CSF (= indicateur de référence I), il existe une marge négative de 0,033 point de pourcentage du PIB, alors que la marge négative est de 0,023 point de pourcentage du PIB par rapport à l'amélioration structurelle résultant de l'objectif nominal.

Le Tableau 80 compare les réalisations par rapport aux évolutions structurelles recommandées, respectivement issues des première et seconde parties du Programme de stabilité, pour les trois commissions communautaires communes et la Communauté germanophone.

¹⁶¹ Notons que le déficit 2014 est nettement supérieur au déficit retenu dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015. Comme déjà annoncé dans l'Avis précité, des corrections SEC supplémentaires ont été apportées par l'ICN au niveau de la Région wallonne et ces corrections ont entraîné une détérioration du solde 2014 (voir également point 3.2.2 au chapitre 3).

Tableau 80
Réalisations budgétaires 2015 par communauté et région par rapport aux indicateurs de référence retenus par la Section (suite)

Communauté germanophone		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence I (PS - Partie I) (c)	Ecart (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
Solde de financement nominal	(1)	-0,0100%	-0,0098%	-0,0074%	-0,0024%	-0,0101%	0,0003%
Composante cyclique	(2)	-0,0006%	-0,0007%	-0,0008%	0,0001%	-0,0008%	0,0001%
One-shots	(3)	0,0002%	-0,0006%	0,0000%	-0,0006%	0,0000%	-0,0006%
Correction transferts	(4)	0,0000%	0,0002%	0,0002%	0,0000%	0,0002%	0,0000%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0096%	-0,0087%	-0,0068%	-0,0019%	-0,0095%	0,0008%
Amélioration structurelle			0,0009%	0,0013%	-0,0004%	-0,0014%	0,0023%

Commission communautaire française		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence I (PS - Partie I) (c)	Ecart (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
Solde de financement nominal	(1)	0,0030%	-0,0010%	0,0016%	-0,0025%	0,0000%	-0,0010%
Composante cyclique	(2)	-0,0001%	-0,0001%	-0,0001%	0,0000%	-0,0001%	0,0000%
One-shots	(3)	0,0001%	-0,0002%	0,0000%	-0,0002%	0,0000%	-0,0002%
Correction transferts	(4)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	0,0030%	-0,0007%	0,0017%	-0,0024%	0,0001%	-0,0008%
Amélioration structurelle			-0,0038%	-0,0004%	-0,0034%	-0,0020%	-0,0018%

Commission communautaire flamande		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence I (PS - Partie I) (c)	Ecart (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
Solde de financement nominal	(1)	-0,0060%	0,0024%	-0,0073%	0,0098%	-0,0073%	0,0098%
Composante cyclique	(2)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
One-shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correction transferts	(4)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0060%	0,0025%	-0,0073%	0,0098%	-0,0073%	0,0098%
Amélioration structurelle			0,0085%	0,0001%	0,0084%	0,0001%	0,0084%

Commission communautaire commune		Réalisation 2014 (a)	Réalisation 2015 (b)	Indicateur de référence I (PS - Partie I) (c)	Ecart (b) - (c)	Indicateur de référence II (PS - Partie II) (e)	Ecart (f) = (b) - (e)
Solde de financement nominal	(1)	-0,0035%	-0,0093%	-0,0039%	-0,0054%	-0,0039%	-0,0054%
Composante cyclique	(2)	0,0000%	-0,0032%	-0,0039%	0,0007%	-0,0039%	0,0007%
One-shots	(3)	-0,0002%	-0,0022%	0,0000%	-0,0022%	0,0000%	-0,0022%
Correction transferts	(4)		0,0031%	0,0029%	0,0002%	0,0029%	0,0002%
Solde structurel	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0034%	-0,0069%	-0,0029%	-0,0041%	-0,0029%	-0,0041%
Amélioration structurelle			-0,0036%	0,0006%	-0,0042%	0,0006%	-0,0042%

Source : Calculs propres sur base de l'ICN, du Bureau fédéral du Plan et du Programme de stabilité 2015-2018.

Malgré la stabilisation du déficit de la Communauté germanophone (-40 millions d'euros tant en 2014 qu'en 2015, les recettes et les dépenses ont en effet augmenté dans une même mesure en 2015 - cf. point 3.3.6.2), on observe néanmoins une amélioration structurelle limitée en 2015. Cette amélioration résulte de l'incidence négative sur le solde de la conjoncture et des opérations one-shots. En ce qui concerne la Communauté germanophone, c'est surtout l'écart entre le solde de décompte 2014 et celui de 2015 qui a exercé un impact négatif sur le solde nominal (voir également note de bas de page 160).

Si l'on compare l'amélioration enregistrée à l'amélioration structurelle telle que recommandée par la Section (= indicateur de référence I au Tableau 80), on note une marge négative de 0,0004 point de pourcentage du PIB pour la Communauté germanophone. Par rapport à l'indicateur de référence II (évolution structurelle résultant de l'objectif nominal propre), à savoir une détérioration structurelle, une marge positive de 0,0023 point de pourcentage du PIB est toutefois enregistrée.

En 2015, le solde structurel de la COCOF s'est détérioré de 0,0038 point de pourcentage du PIB. Cette détérioration s'explique par le déficit nominal enregistré en 2015, alors qu'un surplus nominal a encore été enregistré en 2014. La détérioration du solde nominal s'explique principalement par les corrections SEC négatives qui ont été apportées au solde nominal 2015 et qui ont entraîné une forte hausse des dépenses primaires (cf. point 3.3.7.2). Une détérioration structurelle était autorisée tant par l'indicateur de référence I que par l'indicateur de référence II, mais dans les deux cas, il s'avère que la détérioration réalisée a dépassé la marge autorisée. Par rapport à la première partie du Programme de stabilité, on note un écart de -0,0034 point de pourcentage du PIB, alors que cet écart passe à -0,0018 point de pourcentage du PIB par rapport à la seconde partie du Programme de stabilité.

Tant le solde nominal que le solde structurel de la Commission communautaire flamande s'est amélioré en 2015 à concurrence de 0,008 point de pourcentage du PIB. Par rapport aux indicateurs de référence, qui sont identiques, on note une marge positive de 0,0085% du PIB. Cette amélioration s'explique par le surplus nominal enregistré en 2015 grâce à une correction SEC positive (concernant le moment de l'enregistrement d'un projet PPP) apportée au solde nominal de la Commission communautaire flamande (cf. point 3.3.9.2).

Enfin, il s'avère que le solde structurel de la Commission communautaire commune s'est détérioré de 0,0036 point de pourcentage du PIB en 2015. Cette détérioration est due à celle du solde nominal 2015 en raison de l'impact négatif des corrections SEC qui ont été apportées (notamment pour le financement alternatif) (cf. point 3.3.8.2). Par rapport aux indicateurs de référence (0,0006 point de pourcentage du PIB – identique dans les deux parties du Programme de stabilité), on note donc une marge négative de 0,0042 point de pourcentage du PIB.

6.3.2 Analyse des résultats 2014-2015 ¹⁶²

L'évolution structurelle annuelle de la Communauté flamande a été de 0,005% du PIB en moyenne sur la période 2014-2015. On note une marge positive par rapport à l'amélioration moyenne recommandée déterminée pour 2015 tant sur la base de la première partie du Programme de stabilité que sur celle de la seconde partie du Programme de stabilité.

Au niveau de la Communauté française, on enregistre une amélioration annuelle de 0,009 point de pourcentage du PIB en moyenne sur la période 2014-2015. Cependant, l'amélioration limitée n'est pas suffisante par rapport à l'amélioration requise, quel que soit l'indicateur de référence utilisé pour 2015. L'écart moyen par rapport à l'amélioration structurelle prévue est de 0,016 point de pourcentage du PIB si l'on se base sur l'indicateur de référence I et de 0,008 point de pourcentage du PIB si c'est l'indicateur de référence II qui est retenu.

En moyenne, sur la période 2014-2015, la Région wallonne a réalisé une amélioration structurelle annuelle de 0,012% du PIB. Par rapport à l'indicateur de référence I, on note une marge négative de 0,023 point de pourcentage du PIB. Si toutefois on tient compte de l'indicateur de référence II (et donc de l'objectif propre de la Région wallonne), on note une marge positive de 0,018 point de pourcentage du PIB.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, on enregistre une détérioration structurelle annuelle de 0,017% du PIB en moyenne sur la période 2014-2015. Tant par rapport à l'indicateur de référence I que l'indicateur de référence II, la marge enregistrée est positive.

¹⁶² Pour un commentaire détaillé sur les résultats 2014, cf Avis d'évaluation de juillet 2015.

Tableau 81
Réalizations budgétaires sur la période 2014-2015 par communauté et région

Communauté flamande (y compris Zorgfonds)	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	-0,049%	-0,075%	0,026%	-0,075%	0,026%
2015	0,058%	0,027%	0,032%	0,043%	0,016%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,005%	-0,024%	0,029%	-0,016%	0,021%
Communauté française	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	-0,018%	0,043%	-0,061%	0,043%	-0,061%
2015	0,037%	0,008%	0,029%	-0,008%	0,045%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,009%	0,025%	-0,016%	0,017%	-0,008%
Région wallonne	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	-0,026%	0,054%	-0,080%	0,054%	-0,080%
2015	0,050%	0,015%	0,035%	-0,066%	0,116%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,012%	0,034%	-0,023%	-0,006%	0,018%
Région de Bruxelles-Capitale	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	0,002%	-0,051%	0,053%	-0,051%	0,053%
2015	-0,035%	-0,002%	-0,033%	-0,012%	-0,023%
Moyenne annuelle 2014-2015	-0,017%	-0,027%	0,010%	-0,032%	0,015%

Source : Calculs propres sur base des Comptes nationaux d'avril 2016 (ICN), BFP, Programme de stabilité 2015-2018 et Avis CSF de juillet 2015.

* Résultat tel que commenté dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015.

** Pour rappel : en ce qui concerne l'évaluation 2014 dans le cadre national, l'Avis de juillet 2015 s'est basé sur un indicateur retenu par la Section. Ceci résulte du fait que d'une part, aucun accord formel n'était disponible concernant les objectifs 2014 (le Programme de stabilité 2014-2017 n'était qu'indicatif en raison de l'approche, à cette époque, des élections), et d'autre part, les objectifs du Programme de stabilité 2014-2017 ne tenaient pas compte de l'impact de l'introduction du SEC 2010 et des révisions effectuées par l'ICN. Par conséquent, la Section a opté pour un indicateur qui prenait cet impact en considération. L'amélioration structurelle retenue était toutefois égale à celle reprise dans le Programme de stabilité 2014-2017 ainsi qu'à la recommandation de la Section (mars 2014).

La Communauté germanophone a réalisé une amélioration structurelle annuelle de 0,006% du PIB en moyenne sur la période 2014-2015. Cependant, quel que soit l'indicateur de référence retenu pour 2015, ce résultat a été inférieur à l'amélioration structurelle moyenne annuelle recommandée.

En ce qui concerne la Commission communautaire française, on enregistre une détérioration structurelle annuelle de 0,0015% du PIB en moyenne sur la période 2014-2015. Quel que soit l'indicateur de référence pris en considération, cette détérioration réalisée correspond à un meilleur résultat que l'évolution structurelle moyenne recommandée. Dans les deux cas, la marge enregistrée est positive.

La Commission communautaire flamande a également enregistré une détérioration structurelle annuelle en moyenne sur la période 2014-2015. Toutefois, grâce à l'amélioration réalisée en 2015, on note une marge positive de 0,0023 point de pourcentage du PIB par rapport à l'indicateur de référence.

L'évolution structurelle annuelle réalisée par la Commission communautaire commune en moyenne sur la période 2014-2015 s'est élevée à -0,003% du PIB, alors qu'une amélioration structurelle annuelle de 0,001% du PIB en moyenne a été retenue comme indicateur de référence. Par conséquent, on note une marge négative de 0,004 point de pourcentage du PIB.

Tableau 82
Réalisations budgétaires sur la période 2014-2015
par communauté et région (suite)

Communauté germanophone	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	0,0118%	0,0152%	-0,0035%	0,0152%	-0,0035%
2015	0,0009%	0,0013%	-0,0004%	-0,0014%	0,0023%
Moyenne annuelle 2014-2015	0,0064%	0,0083%	-0,0019%	0,0069%	-0,0006%
Commission communautaire française	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	0,001%	-0,005%	0,005%	-0,005%	0,005%
2015	-0,0038%	-0,0004%	-0,0034%	-0,0020%	-0,0018%
Moyenne annuelle 2014-2015	-0,0015%	-0,0025%	0,0010%	-0,0033%	0,0018%
Commission communautaire flamande	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	-0,0096%	-0,0059%	-0,0037%	-0,0059%	-0,0037%
2015	0,0085%	0,0001%	0,0084%	0,0001%	0,0084%
Moyenne annuelle 2014-2015	-0,0005%	-0,0029%	0,0023%	-0,0029%	0,0023%
Commission communautaire commune	Amélioration structurelle réalisée	Indicateur de référence I (2015: Partie I PS) **	Ecart	Indicateur de référence II (2015: Partie II PS) **	Ecart
2014*	-0,0025%	0,0007%	-0,0032%	0,0007%	-0,0032%
2015	-0,0036%	0,0006%	-0,0042%	0,0006%	-0,0042%
Moyenne annuelle 2014-2015	-0,0030%	0,0007%	-0,0037%	0,0007%	-0,0037%

Source : Calculs propres sur base des Comptes nationaux d'avril 2016 (ICN), BFP, Programme de stabilité 2015-2018 et Avis CSF de juillet 2015.

* Résultat tel que commenté dans l'Avis d'évaluation de juillet 2015.

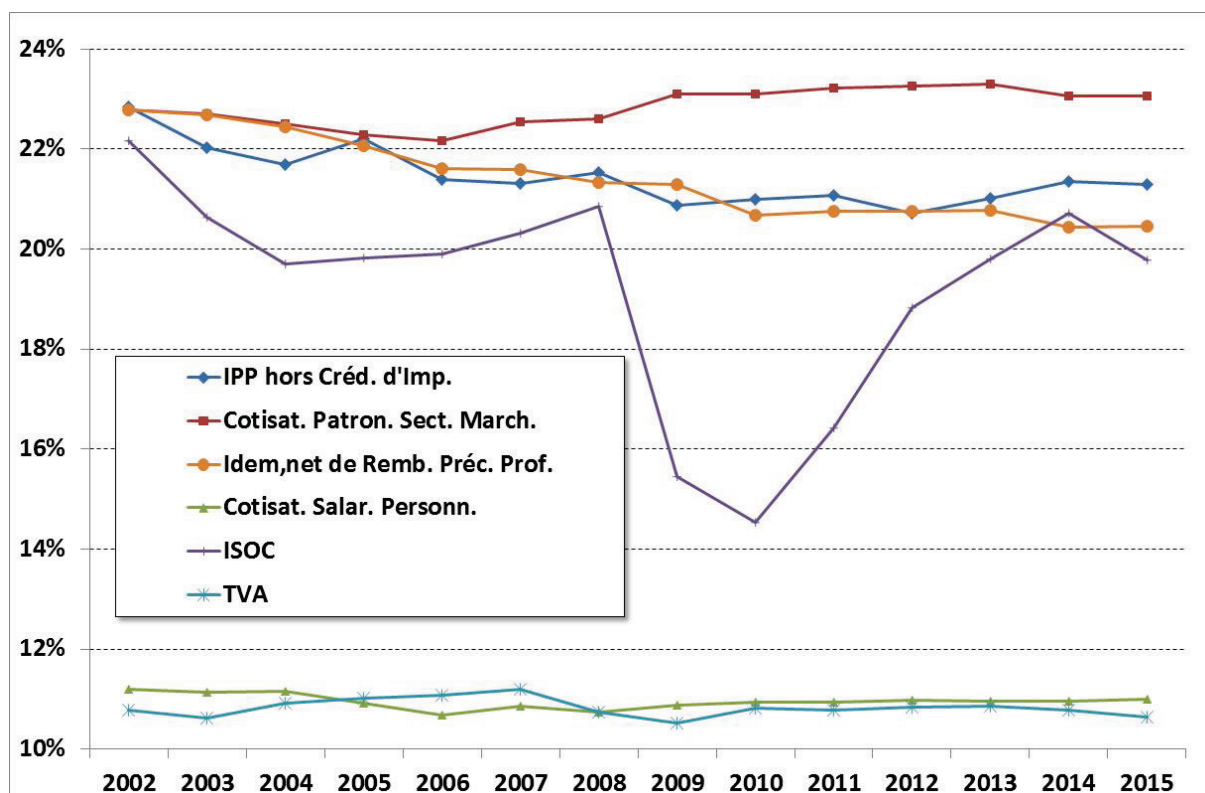
** Pour rappel : en ce qui concerne l'évaluation 2014 dans le cadre national, l'Avis de juillet 2015 s'est basé sur un indicateur retenu par la Section. Ceci résulte du fait que d'une part, aucun accord formel n'était disponible concernant les objectifs 2014 (le Programme de stabilité 2014-2017 n'était qu'indicatif en raison de l'approche, à cette époque, des élections), et d'autre part, les objectifs du Programme de stabilité 2014-2017 ne tenaient pas compte de l'impact de l'introduction du SEC 2010 et des révisions effectuées par l'ICN. Par conséquent, la Section a opté pour un indicateur qui prenait cet impact en considération. L'amélioration structurelle retenue était toutefois égale à celle reprise dans le Programme de stabilité 2014-2017 ainsi qu'à la recommandation de la Section (mars 2014).

7 ANNEXES

7.1 Taux d'imposition implicite des principales recettes fiscales et parafiscales

Dans la continuité de l'analyse des recettes corrigées pour les one-shots et certaines subventions salariales au point 1.2.1.2, le graphique ci-dessus illustre l'évolution de quelques taux d'imposition implicites macro-fiscaux. Ces derniers indiquent le rapport entre les recettes fiscales ou parafiscales structurelles et les bases macro-fiscales imposables théoriques les plus représentatives.

Graphique 16
Taux d'imposition implicites des principales recettes fiscales et parafiscales



Après une hausse en 2013-2014, le taux implicite de l'IPP s'est stabilisé en 2015 à un niveau très proche de celui avant la crise financière. L'augmentation en 2013-2014 est due à une diminution sensible des crédits d'impôt remboursables (dépenses fiscales). Le taux d'imposition implicite des prélèvements qui influencent le coût salarial dans le secteur marchand, s'est stabilisé en 2015, après un léger recul en 2014, tant avant qu'après la prise en considération des remboursements de précompte professionnel aux entreprises. Le taux d'imposition implicite de l'I.Soc., qui a régressé en 2009-2012 durant la crise financière, a légèrement baissé en 2015, mais il s'est situé en 2013-2015 à un niveau proche de celui observé dans les années pré-crise. Comme déjà mentionné, le taux implicite de la TVA a de nouveau diminué pour la seconde année consécutive.

7.2 Les corrections au niveau des dépenses primaires

Plusieurs corrections comptables et statistiques ont été apportées dans l'analyse des dépenses primaires (et symétriquement des recettes) pour s'approcher au mieux de la réalité budgétaire et pour garantir, quand jugé utile, une certaine continuité avec les analyses réalisées précédemment en SEC 95. Une analyse est ainsi effectuée selon une logique économique « fonctionnelle » et pas strictement comptable.

- C'est ainsi par exemple que les dépenses de prestations sociales directes d'employeurs publics financées par les cotisations dites « imputées » ou « fictives » sont comptabilisées deux fois en dépenses primaires dans les comptes synoptiques de l'ICN (ainsi que dans la base de données AMECO).
- Par ailleurs, certaines recettes non fiscales, le plus souvent non-récurrentes, découlant de la vente d'actifs corporels (immeubles, etc.) ou incorporels (brevets, licences de mobilophonie, etc.) sont comptabilisées en SEC 2010 (comme précédemment en SEC 95) en tant que dépenses négatives en capital (désinvestissements publics) et non en recettes.
- Certaines recettes fiscales transférées à l'Union européenne – telles qu'une partie de la TVA – et les contributions au financement de l'UE sont comptabilisées en recettes publiques propres des APU belges (et symétriquement en dépenses de transferts courants à l'UE) alors que d'autres recettes transférées ne le sont pas (actuellement quasi exclusivement les droits de douane).

- Certaines réductions ciblées de cotisations sociales (patronales), ciblées sur des groupes-cibles, qui précédemment (SEC 95) étaient traitées tel quel (pertes de recettes), sont dorénavant « re-brutées » sur le versant recettes (rajoutées aux cotisations effectives enregistrées) et simultanément imputées en subventions à la production (appelées subventions salariales)
- Toujours selon la même logique, les réductions de précompte professionnel (PP) des personnes physiques sont comptabilisées comme subventions à la production (subventions salariales) et non comme une réduction des recettes. Il s'agit ici des réductions de précompte professionnel qui sont rétrocédées à certaines branches (entreprises et universités) pour réduire le coût du travail sur base de critères bien définis (travail en équipe, travail de nuit, recherche et développement, etc.) et qui sont effectivement prélevées sur les ménages mais directement rétrocédées par l'Etat aux entreprises des secteurs concernés.
- Enfin, dans le nouveau système SEC 2010, et contrairement au SEC 95, certaines dépenses fiscales à l'IPP sont dorénavant également « brutées », ce qui veut dire qu'elles sont désormais imputées en tant que dépenses primaires (budgétaires) et non en tant que réductions d'impôt (socio-professionnel) des ménages.

7.3 Détail de la dette de la Communauté flamande

Tableau 83
Détail de la dette directe et indirecte de la Communauté flamande

Situation au 31/12				
(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dette directe CFI				
Dette à long terme	4.785,00	3.735,00	2.485,00	3.201,50
EMTN	4.670,00	3.620,00	2.370,00	3.201,50
Emprunts privés	115,00	115,00	115,00	0,00
BAM NV	100,00	100,00	100,00	0,00
Finindus NV	15,00	15,00	15,00	0,00
Dette à court terme	1.412,74	428,31	1.910,31	755,00
BCP (dette à court terme)	363,41	0,00	0,00	755,00
Dette de caisse (a)	1.049,33	428,31	1.910,31	0,00
TOTAL dette directe (1)	6.197,74	4.163,31	4.395,31	3.956,50
Dette indirecte reprise				
Relations avec administrations locales et régionales				
Vismijn Oostende	3,228	3,050	2,862	2,670
Holding communal	220,215	217,783	215,352	147,770
TOTAL dette indirecte reprise (refinancement reprise)	223,443	220,834	218,213	150,440
TOTAL DETTE DIRECTE (3) = (1) + (2)	6.421,186	4.384,144	4.613,524	4.106,940
Dette indirecte				
Transport en commun - De Lijn	2,358	2,172	1,981	1,800
TOTAL dette indirecte (hors Aquafin) (4)	2,358	2,172	1,981	1,800
DETTE TOTALE (5) = (3) + (4)	6.423,544	4.386,316	4.615,505	4.108,740

Source : Ministère de la Communauté flamande.

(a) Composée de l'état des comptes à vue du MCF et de l'état du compte de garanties.

7.4 Détail de la dette de la Région wallonne

Tableau 84
Détail de la dette directe et indirecte de la Région wallonne

Situation au 31/12 (x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dette directe RW				
Emprunts à long terme <i>dont dette indirecte reprise</i>	5.459,90 109,00	5.563,90 n.b.	5.985,70 n.b.	7.067,10 n.b.
Emprunts à court terme	1.160,40	1.188,60	1.477,20	1.179,50
Emission papier commercial en cours (-) /placement (+)	0,00	0,00	-687,60	0,00
Débit/crédit (-) du compte courant	1.160,40	1.188,60	789,60	1.179,50
TOTAL dette directe (1)	6.620,30	6.752,50	7.462,90	8.246,60
Dette indirecte RW				
SPABS (Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires) (f)	795,35	795,35	795,35	795,35
Distribution d'eau : SWDE (Société wallonne des eaux)	1,69	1,14	0,77	0,35
TOTAL dette indirecte (2)	797,04	796,50	796,13	795,71
DETTE TOTALE (3) = (1) + (2)	7.417,34	7.549,00	8.259,03	9.042,31
<i>FADELS (Fonds d'amortissement des Emprunts du Logement Social) (4)</i>	790,21	790,21	790,21	790,21
DETTE TOTALE (FADELS incl.) (5) = (3) + (4)	7.417,34	7.549,00	8.259,03	9.042,31

Source : Ministère de la Région wallonne.

(a) La dette des SPABS est amortie pour 75% par la Région wallonne, les 25% résiduels étant pris en charge par la Commission communautaire française.

7.5 Détail de la dette de la Communauté française

Tableau 85
Détail de la dette directe et indirecte de la Communauté française

Situation au 31/12				
(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
<i>Dette directe CFr</i>				
Emprunts à long terme	4.526,704	4.810,180	5.033,100	5.400,800
Emprunts à court terme	-38,872	-66,920	12,500	-28,400
Papier commercial en cours	0,000	0,000	0,000	0,000
Débit de compte courant	0,000	0,000	12,500	0,000
Crédit de compte courant	38,872	66,920	0,000	28,400
TOTAL dette directe (1)	4.487,832	4.743,260	5.045,600	5.372,400
<i>Dette indirecte CFr</i>				
Dette universitaire académique (a)	96,039	93,790	91,500	89,100
TOTAL dette indirecte (2)	96,039	93,790	91,500	89,100
DETTE TOTALE (3) = (1) + (2)	4.583,871	4.837,050	5.137,100	5.461,500
Fonds Ecoreuil (b) (4)	-84,433	-85,130	-128,000	-128,200
DETTE TOTALE (Fonds Ecoreuil incl.) (5) = (3) + (4)	4.499,438	4.751,920	5.009,100	5.333,300

Source : Ministère de la Communauté française.

- (a) Il s'agit purement de la 'dette académique' de la dette des universités, c'est-à-dire la dette contractée notamment pour l'achat de bâtiments à usage d'enseignement.
- (b) Le Fonds Ecoreuil a été créé en 2003 dans le but principal d'accumuler des réserves financières.

7.6 Détail de la dette de la Région de Bruxelles-Capitale

Tableau 86
Détail de la dette directe et indirecte de la Région de Bruxelles-Capitale

Situation au 31/12 (x 1.000.000 euros)	2012	2013	2014	2015
Dette directe RBC				
Emprunts régionaux à LT	3084,54	2994,54	2870,75	2668,75
Emprunts régionaux à CT	61,496	25,988	79,147	81,626
TOTAL Dette directe (1)	3146,036	3020,528	2949,897	2750,376
Dette indirecte RBC				
STIB				
<i>STIB (Dette au bilan)</i>	160,751	122,092	108,293	85,698
<i>STIB leasing hors bilan</i>	62,99	60	57	54
FRBRTC (Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales)	493,019	572,569	671,721	760,09
Travaux subsidiés	0,578	0,333	0,183	0,047
Port de Bruxelles	22,276	22,014	23,143	22,824
SRIB (Société Régionale d'Investissement de Bruxelles)	1,455	1,331	1,266	0
BRINFIN (Bruxelles Infrastructure Finance)	0,003	0,003	0	0
SOFIBRU	0,48	0,405	0,326	0,246
BRUSTART	0,004	0,002	0	0
BRUSOC	0,006	0,014	0,011	0,01
B2E	5,871	5,113	4,327	3,518
Sfar consolidé (filiale SRIB)	19,863	32,299	29,991	33,826
BXL-BIOGAZ	0,05	0,05	0,05	1,05
VisitBrussels	0,089	0,119	1,219	0,031
Société de crédit social	93,785	91,382	87,842	81,64
SLRB (Société du Logement de la Région Bruxelloise)	76,298	89,712	139,53	137,456
Fonds du logement	789,55	862,527	770,241	799,534
Bruxelles-Propreté	35,255	29,208	22,907	16,339
Impulse	0,005	0,003	0,002	0
ACTIRIS	0,001	0,001	0,001	0,025
ASR (Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale)	0	0	0	1,011
Atrium	0,753	0,836	1,02	0,034
Centrale de l'emploi	0	0	0	0,127
CESRBC (Conseil Economique et Social de la Région Bruxelles-Capitale)	0	0	0	0,156
HELLOBRU	0,2	0,209	0	0
IBGE (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement)	0,009	0,01	0,012	0,01
Citydev (leasing financier)	0	0	13,015	12,581
TOTAL dette indirecte (2)	1763,291	1890,232	1932,1	2010,253
DETTE TOTALE (3) = (2) + (1)	4909,327	4910,76	4881,997	4760,629

Source : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

7.7 Détail de la dette de la Commission communautaire française

Tableau 87

Détail de la dette directe et indirecte de la Commission communautaire française

Situation au 31/12				
(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Dette Directe COCOF				
Bâtiment rue des Palais	16,206	15,409	14,568	13,683
TOTAL dette directe (1)	16,206	15,409	14,568	13,683
Dette indirecte COCOF				
Emprunts relatifs aux infrastructures sociales (crèches) (a)	0,338	0,259	0,178	0,096
Bâtiment ABCD (Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques)	0,217	0,19	0,164	0,136
Immeuble à appartements Boulevard Saint-Germain à Paris (b)	0,795	0,756	0,726	0,695
Centre sportif de la Woluwé		1,438	1,386	1,314
Crédit de soudure : dette des SPABSB (Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles) (c)	180,59	180,31	180,31	180,31
TOTAL dette indirecte (2)	181,939573	182,953	182,764	182,551
DETTE TOTALE (3) = (1) + (2)	198,145573	198,362	197,332	196,234

Source : Commission communautaire française.

- (a) Crédit de soudure des SPABS amorti pour 25% par la COCOF (les 75% résiduels sont payés par la Région wallonne).
- (b) Emphytéose avec la Communauté française et la Région wallonne (part COCOF = 7%).
- (c) Dette relative aux compétences qui ont été transférées au 1er janvier 1994 de la Communauté française à la Commission communautaire française et à la Région wallonne.

7.8 Tableau récapitulatif relatif au respect du cadre européen

Tableau 88
Tableau récapitulatif au respect du cadre européen

	2014	2015
VOLET PREVENTIF		
(1) Indicateur 1: évolution du solde structurel		
Amélioration structurelle requise	0,50%	0,60%
Clause de flexibilité	0,00%	0,03%
Amélioration structurelle requise corrigée	0,50%	0,57%
Amélioration structurelle réalisée (SF2016)	0,07%	0,20%
Amélioration structurelle réalisée (gelée par rapport au SF2015)	-0,13%	
Ecart annuel en % du PIB	-0,63%	-0,37%
p.m. seuil	-0,50%	-0,50%
Ecart bisannuel en % du PIB		-0,50%
p.m. seuil	-0,25%	-0,25%
(2) Indicateur 2: croissance des dépenses		
Valeur de référence standard	0,17%	-0,03%
Après application de la clause de flexibilité	0,17%	0,03%
Croissance des dépenses (méthodologie CE, SF2016)	0,24%	-0,15%
Croissance des dépenses (méthodologie CE, gelée sur SF2015)	0,55%	
Ecart annuel en % du PIB	-0,19%	0,09%
p.m. seuil	-0,50%	-0,50%
Ecart bisannuel en % du PIB		-0,05%
p.m. seuil	-0,25%	-0,25%
(1+2) Conclusion du volet préventif		
Prima facie à 1 an		évaluation globale
Prima facie à 2 ans		évaluation globale
Conclusion finale		Un certain écart
VOLET CORRECTIF		
(1) Indicateur 1: critère du déficit		
Solde de financement		-2,60%
p.m. seuil		-3,00%
Facteurs pertinents [Art 126(3)]		
(2) Indicateur 2: critère de la dette		
Amélioration structurelle requise (MLSA)		1,11%
Différence avec l'amélioration structurelle réalisée		-0,91%
p.m. seuil		-0,25%
Facteurs pertinents [Art 126(3)]		oui
(1+2) Conclusion du volet correctif		satisfait

Source: AMECO, Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium; DG ECFIN, 26 mai 2016 et calculs propres.

7.9 La flexibilité au sein du volet préventif pour les dépenses exceptionnelles

Dans le *Draft Budgetary Plan* (DBP) pour 2016 d'octobre 2015, la Belgique a indiqué pour la première fois qu'elle estimait que les **dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise des réfugiés et de l'asile** résultaient d'un événement exceptionnel hors de contrôle du gouvernement avec des répercussions financières considérables. Sur cette base, la Belgique a demandé l'application de l'art. 5(1) et 6(3) du Règlement européen 1466/97 (ci-après « la clause de flexibilité »). Cette clause autorise un écart temporaire (maximum deux ans) de la trajectoire d'ajustement vers le MTO pour de telles dépenses, sous réserve que cela ne mette pas en péril la soutenabilité des finances publiques.

C'est pourquoi les dépenses supplémentaires résultant de la crise de l'asile ont été considérées comme une dépense ponctuelle dans le projet de budget pour 2016 d'octobre 2015 (*Draft Budgetary Plan* ou DBP). L'évolution du solde structurel est également influencée par cette classification. Lors du calcul du solde structurel, une correction est en effet apportée pour des dépenses ponctuelles, ce qui augmente donc également l'amélioration structurelle par rapport à l'année budgétaire précédente.

Lors de l'évaluation du DBP, la CE a accepté le principe selon lequel la trajectoire d'ajustement vers le MTO peut être corrigée pour les dépenses exceptionnelles mais elle a laissé la décision finale en suspens (en particulier en ce qui concerne l'ampleur des dépenses supplémentaires) en fonction de données ex post devant être fournies par les pouvoirs publics belges¹⁶³. Dans le même temps, quelques principes généraux concernant la clause de flexibilité ont également été concrétisés : (i) les dépenses supplémentaires (c'est-à-dire par rapport à un scénario de référence) ne peuvent être considérées comme des *dépenses ponctuelles*, étant donné que celles-ci ne sont pas nécessairement temporaires et non récurrentes ; (ii) en outre, seuls les coûts directement liés à l'afflux accru de réfugiés, et après correction pour des contributions issues du budget européen, sont également pris en considération¹⁶⁴.

Dans le cadre du contrôle budgétaire de mars 2016, la Belgique a également introduit une demande pour que les **dépenses supplémentaires en matière de sécurité** dans le cadre de la lutte contre le terrorisme soient également traitées selon le même principe. Lors de l'évaluation du Programme de stabilité 2016-2019, la CE a de nouveau accepté le principe mais la décision finale ne sera prise qu'au printemps 2017 sur la base de données ex post¹⁶⁵.

¹⁶³ COMMISSION OPINION of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM [COM(2015) 8100].

¹⁶⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION 2016 DRAFT BUDGETARY PLANS: overall assessment [COM(2015) 800].

¹⁶⁵ *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* (DG ECFIN, 26 mai 2016).

Le Tableau 89 illustre l'évolution des montants qui, en principe, entrent en compte pour la clause de flexibilité en 2015. De manière provisoire, l'analyse de la situation pour 2016 n'est pas approfondie davantage pour les raisons suivantes : une décision ex post ne sera prise qu'au printemps 2017, tandis qu'une estimation nationale est très instable pour l'instant vu que l'année budgétaire 2016 est encore pleinement en cours et que les dépenses supplémentaires dans le cadre tant de la crise de l'asile que de la sécurité peuvent encore fortement fluctuer.

Tableau 89
Aperçu des dépenses qui entrent en considération pour la clause de flexibilité
(en millions d'euros, sauf mention contraire)

	2015			
	DBP	MON	SP	EC
ASILE				
Administrations publiques	134	134	0	nb
p.m. en % du PIB	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%
Pouvoir fédéral	134	134	0,0	
Communauté flamande	nb	nb	0,0	
Communauté française	nb	nb	0,0	
Région wallonne	nb	nb	0,0	
Région de Bruxelles-Capitale	nb	nb	0,0	
Autres	nb	nb	0,0	
SECURITE				
Administrations publiques				
p.m. en % du PIB				
Pouvoir fédéral				
Communauté flamande				
Communauté française				
Région wallonne				
Région de Bruxelles-Capitale				
Autres				
TOTAL DES APU	134	134	0	nb
p.m. EN % du PIB	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%

Source : Chiffres DBP issus du *Draft Budgetary Plan* 2016 (octobre 2015), MON issus du rapport du Comité de monitoring dans le cadre du contrôle budgétaire 2016 (8 mars 2016), SP issus du Programme de stabilité 2016-2019 (avril 2016), sur la base de l'annexe 4 (chiffres toujours en SEC et après déduction de la contribution à l'UE) pour la politique d'asile, EC issus de *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* (DG ECFIN, 26 mai 2016). La ligne « Autres » du tableau comprend la somme des montants de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire commune.

L'application concrète de la clause de flexibilité au sein du volet préventif est expliquée brièvement ci-après. L'ajustement requis vers le MTO est corrigé pour les coûts supplémentaires à deux niveaux : (a) l'amélioration requise du solde structurelle et (b) la croissance maximale des dépenses. A chaque fois, les principes sont sommairement expliqués et appliqués ensuite aux réalisations budgétaires de 2015.

7.9.1 Application au sein du volet préventif (1) : amélioration du solde structurel

En ce qui concerne l'amélioration requise du solde structurel, l'application de la clause de flexibilité est simple. L'amélioration requise par le Conseil pour une année budgétaire déterminée (qui dépend de la conjoncture et du taux d'endettement, voir Chapitre 5), est revue à la baisse à concurrence du total des dépenses prises en compte, exprimées en % du PIB pour la clause de flexibilité. Le Tableau 90 réalise l'exercice sur la base des chiffres pris en considération par la CE lors de l'évaluation de 2015.

Tableau 90
Respect du critère de l'amélioration structurelle requise et clause de flexibilité

Année	Source	Correction?	Amélioration du solde structurelle				Ecart en % du PIB	
			Requise par le Conseil	Correction	Restante	Réalisée	Annuel	Bisannuel
2014	SF2015	non	0,50%	0,00%	0,50%	-0,13%	-0,63%	
2015	SF2016	non	0,60%	0,00%	0,60%	0,20%	-0,40%	-0,52%
		Chiffres CE	0,60%	0,03%	0,57%	0,20%	-0,37%	-0,50%
<i>p.m. seuil</i>							-0,50%	-0,25%

Source : AMECO et calculs propres.

7.9.2 Application au sein du volet préventif (2) : la croissance des dépenses

L'application de la clause de flexibilité pour ce second indicateur du volet préventif, à savoir la croissance réelle des dépenses nettes, est moins évidente. Selon l'interprétation du Secrétariat du CSF, contrairement à ce que l'on pourrait penser intuitivement, la correction ne s'effectue pas en déduisant les dépenses supplémentaires des dépenses totales, mais bien via une augmentation de la croissance maximale autorisée des dépenses (ce qui est dénommé le « *reference rate* »)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ L'idée derrière le recalibrage de la marge de convergence est explicitée au cadre 1.10. du *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2016 edition)*, EC, March 2016. Cependant, il n'y a pas de référence explicite à la clause de flexibilité.

La croissance maximale des dépenses est déterminée sur la base de la croissance potentielle moyenne du PIB (entre t-5 et t+4). Lorsqu'un Etat membre, tel que la Belgique, n'a pas encore atteint son MTO, ce taux de croissance est réduit à concurrence d'une 'marge de convergence' afin de garantir, en principe, une amélioration du solde structurel. La marge de convergence est fixée selon la formule suivante :

$$conv\ marge = \frac{50}{PG} \times \frac{\Delta SB^{req}}{0,5}$$

PG signifie la part des dépenses primaires dans le PIB et ΔSB^{req} l'amélioration structurelle requise. Si l'amélioration requise diminue (cf. *supra*), à savoir de 0,6% à 0,57% en 2015, la marge de convergence diminue alors également et la croissance maximale autorisée des dépenses augmente par conséquent.

Tableau 91
Respect du critère des dépenses et clause de flexibilité

Année	Source	Correction?	Croissance potentielle de MT	Marge de convergence	ΔSB après correction	Marge de convergence recalibrée	Taux de référence	Croissance des dépenses	Ecart en % du PIB		
									1	2	3
2014	SF2015	non	1,16	0,99	0,50%	0,99	0,17	0,55	-0,19		
2015	SF2016	non	1,16	0,99	0,60%	1,18	-0,03	-0,15	0,06	-0,06	
		Chiffres CE	1,16	0,99	0,57%	1,12	0,03	-0,15	0,09	-0,05	
									<i>p.m. seuil</i>	-0,50%	-0,25%

Source : AMECO et calculs propres du Secrétariat.

7.9.3 Qu'en est-il de 2016 ?

Enfin, il est intéressant de se projeter brièvement vers l'année 2016. Dans l'analyse du Programme de stabilité 2016, la CE a maintenu provisoirement l'impact des dépenses supplémentaires pour la crise de l'asile (0,17% du PIB) et la sécurité (0,12% du PIB) à 0,29% du PIB. Après application de la clause de flexibilité et selon les données *ex ante* retenues par la CE, l'écart – à politique inchangée – par rapport à l'amélioration structurelle requise par le Conseil ne serait plus important pour 2016.

En ce qui concerne le critère des dépenses, sur la base des données actuelles, la flexibilité relative aux dépenses dans le cadre de la crise de l'asile et de la lutte contre le terrorisme ne ferait aucune différence. L'écart par rapport à la valeur référence des dépenses reste important *ex ante* en 2016.

Dans le même temps, il convient toutefois de rappeler le principe selon lequel seul le montant fixé *ex post* par la CE sera déterminant pour l'évaluation du résultat budgétaire en 2016 par rapport aux obligations européennes. Pour ce faire, la CE ne prendra en compte que les dépenses effectivement réalisées qui ont un lien direct soit avec la crise de l'asile soit avec la situation exceptionnelle en matière de sécurité et qui, de plus, ont un caractère non récurrent (voir ci-avant). En ce qui concerne l'année 2016, une évaluation définitive ne peut donc avoir lieu que sur la base des perspectives de printemps 2017 de la Commission européenne.

Notons que les montants repris pour 2016 dans les différents budgets (pouvoir fédéral, chaque communauté et chaque région) pour la crise de l'asile et des réfugiés (sur lesquels l'estimation provisoire de la CE est également basée) sont souvent des provisions et peuvent donc encore fluctuer fortement durant l'année budgétaire en cours. Par exemple, une provision de 350 millions d'euros a été prévue dans le budget initial du pouvoir fédéral pour la crise de l'asile, mais elle a été revue à la hausse ultérieurement à 650 millions d'euros lors du Comité de monitoring. Dans le budget ajusté 2016 (après le contrôle budgétaire du mois de mars), le montant total, qui est 'pris en compte pour l'application de la clause de flexibilité' et qui pour la première fois comprend également les dépenses supplémentaires relatives à la sécurité, est passé à 1.112 millions d'euros¹⁶⁷. Jusqu'à ce que les dépenses (supplémentaires) finales soient connues en 2016 et évaluées par la CE (pour ce qui est du lien direct et du caractère non récurrent), le montant qui entre en compte pour la clause de flexibilité doit être traité avec une certaine circonspection.

Enfin, précisons que la flexibilité utilisée est également limitée. Après deux ans, les coûts supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile et de la sécurité ne peuvent plus être considérés comme imprévus (ou exceptionnels), mais plutôt comme la nouvelle réalité. Concrètement, la flexibilité ne s'applique donc aux dépenses supplémentaires en matière d'asile et de sécurité que, respectivement, jusqu'en 2016 et 2017.

¹⁶⁷ Composition : outre la provision de 650 millions d'euros pour la crise de l'asile et des réfugiés, un montant de 65,9 millions d'euros pour des dépenses relatives à la crise de l'asile issues des crédits normaux (dépenses pour l'intégration sociale) a également été ajouté. Concernant les dépenses supplémentaires en matière de sécurité, un montant de 495 millions d'euros a été retenu (une provision de 95 millions d'euros pour des dépenses en 2016 résultant de mesures prises en 2015 en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, et de 400 millions d'euros pour la provision inscrite lors du budget initial). Une correction de 99,1 millions d'euros a ensuite été appliquée au montant total de 1.145 millions d'euros afin de corriger les dépenses supplémentaires pour la partie (structurelle) récurrente, tel que prescrit par les principes européens.

D/2016/11.691/8