

# Bilan budgétaire d'une législature

*Le gouvernement violet a axé sa politique de communication, en matière budgétaire, sur le succès que représenterait le maintien ininterrompu de l'équilibre budgétaire. Cet équilibre est cependant à bien des égards fragile voire factice. Il s'appuie d'une part sur un volant important de recettes non récurrentes qui grèveront de plus les budgets futurs, ainsi que sur le soutien de bonnes recettes fiscales liées à une conjoncture économique européenne en finale très porteuse. Enfin et surtout, cet équilibre n'a pu être acquis de manière politiquement « indolore » que moyennant la poursuite de l'autoréduction du poids des charges d'intérêts, masquant de fait une politique budgétaire et fiscale expansive et assez coûteuse. Les priorités politiques des deux grandes ailes idéologiques de la coalition ont ainsi pu être couvertes conjointement par cet « effet d'aubaine », qui touche cependant à son terme.*

**Patrick Sullivan**

## **UN SUJET QUI NE FAIT PLUS RECETTE...**

Depuis une dizaine d'années — en fait depuis l'intronisation de la Belgique au sein du groupe de l'euro —, le débat budgétaire ne fait plus vraiment recette en Belgique. Certes, lors de chaque conclave budgétaire, on observe une certaine effervescence médiatique rituelle autour des quelques centaines de millions d'euros « à trouver ». C'est aussi l'occasion d'un peu de musculation politique pour marquer sa différence au sein de coalitions

dont les partenaires sont en manque de visibilité. Mais depuis l'an 2000 voire avant, la question budgétaire a quitté les feux de la rampe. Et pour cause : depuis cette date, la Belgique a pu aligner sans discontinuer un bilan qui nous est officiellement présenté comme à faire pâlir d'envie bon nombre de pays européens voisins : sept années consécutives d'équilibre, voire de léger surplus budgétaire. Certes, à y regarder d'un peu plus près, il y a quelques ombres au tableau. Ainsi par exemple, pour l'année 2005, un conflit

d'interprétation oppose les autorités belges aux instances statistiques européennes officielles, et ce quant à la manière de comptabiliser la reprise de la dette de la SNCB: véritable dépense publique — affectant par conséquent le solde budgétaire à due concurrence — ou simple opération financière hors du champ des administrations publiques à proprement parler. L'enjeu: savoir si, en 2005, la situation budgétaire belge s'est soldée par un excédent budgétaire de + 0,1 % du PIB, tel que repris par les autorités belges, ou au contraire... par un déficit budgétaire de pas moins de 2,3 % du PIB (plus de 7 milliards d'euros), tel que pris en compte par les instances européennes.

Derrière le cas « anecdotique » et ponctuel de la reprise de la dette de la SNCB, se profile la question du « vrai » bilan budgétaire du gouvernement violet, c'est-à-dire du bilan corrigé pour tenir compte de toute une série d'éléments qui ont pu en affecter les résultats apparents — et cela de manière tant positive que négative.

### **RECOURS PERMANENT AUX MESURES « PONCTUELLES »...**

Et parmi ces éléments, il y a bien sûr l'influence de ce qu'il est aujourd'hui habituel d'appeler les mesures « one-shot » ou non récurrentes, c'est-à-dire les mesures en principe ponctuelles ou les expédients apparemment indolores, alignées au coup par coup pour éviter des mesures plus structurelles ou douloureuses et impopulaires, susceptibles de plus d'exacerber les tensions entre les diverses ailes idéologiques de la majorité. Parmi les éléments d'évaluation de la situation budgétaire, il

y a aussi l'impact de la conjoncture économique générale, ainsi que celui de l'évolution du poids des charges d'intérêts.

Les mesures one-shot ont pour caractéristique principale d'embellir — le plus souvent — les résultats budgétaires à court terme (l'année en cours), mais de ne pas avoir d'effet favorable durable, voire, dans certains cas, de générer à l'avenir des charges budgétaires différées croissantes sous forme de dépenses additionnelles ou d'amputations de recettes. Les plus courantes et connues des mesures one-shot sont les ventes répétées de bâtiments ou d'autres actifs publics: le gouvernement empêche dans l'immédiat le produit de la vente, mais reporte sur les années suivantes et les législatures futures le poids de l'accumulation de charges locatives permanentes et croissantes. Il y a eu aussi récemment les mesures de « titrisation de créances fiscales »: pour faire bref, le gouvernement vend au secteur bancaire une partie de l'arriéré fiscal, à charge de ce dernier d'en assurer le recouvrement. Le gouvernement perçoit dans l'immédiat le produit de cette vente, mais il se prive ainsi les années suivantes du produit que le recouvrement normal, par ses soins, aurait procuré. Des recettes sont ainsi ponctuellement anticipées. Dernier exemple: l'État fédéral passe des accords avec des entreprises publiques autonomes (BIAC, Belgacom, port d'Anvers, etc.) pour reprendre immédiatement à son actif les fonds de pensions « maison » que ces dernières possèdent. Il inscrit ainsi d'un coup le total de ce capital financier « reçu » comme recette non fiscale de l'année en cours... à charge des gouvernements

suivants d'assurer par la suite la charge annuelle perpétuelle correspondante des pensions du personnel concerné!

### **PRIVATISATIONS LARVÉES... ET REPORT DE CHARGES**

Le problème avec le recours aux one-shot est donc double, surtout lorsque ce recours devient un trait permanent de la politique budgétaire. D'abord, sur le fond, cette politique participe indiscutablement d'une tendance lourde à la privatisation larvée d'une partie des missions de service public. Cela s'opère sous prétexte — avancé en chœur tant par les libéraux que par les socialistes flamands du SP.A — d'une meilleure gestion par le privé dont ce serait le « core-business ». On ne discutera pas ici en détail de la pertinence financière de ces opérations de « *sales-and-lease-back* » dont les couts cachés et le manque de transparence ont été vivement dénoncés par la Cour des comptes.

Ensuite, cela revient à déplacer la contrainte budgétaire, en allégeant la contrainte de court terme tout en reportant les charges induites sur les exécutifs suivants. Par définition, il ne s'agit pas d'une politique « durable »: le stock public des « bijoux de famille » à brader n'est pas illimité ou inépuisable, et l'incidence différée des charges permanentes induites risque de se faire sentir au moment même où les contraintes liées à la préparation du vieillissement commenceront vraiment à se faire sentir.

En principe, la pratique des opérations budgétaires one-shot n'est pas nécessairement à proscrire, par exemple lorsqu'il

s'agit de compenser ponctuellement, au plan budgétaire, l'impact d'une détérioration imprévue et réversible de la conjoncture économique. Elle n'est d'ailleurs pas nouvelle, mais elle s'est amplifiée dès 2003 et systématisée sous l'actuelle législature. Cela a été partiellement le cas en 2003, mais déjà là aussi le recours aux mesures one-shot (à concurrence de 1,2 % du PIB) a été largement au-delà de l'impact conjoncturel défavorable et a servi à couvrir la détérioration sous-jacente délibérée de la position budgétaire, en année électorale. Au cours de l'actuelle législature, les mesures one-shot ont en moyenne représenté une incidence « favorable » immédiate de 0,6 % du PIB<sup>1</sup>, soit pas moins de 1,8 milliard d'euros par an. À supposer même — ce qui est loin d'être acquis en année d'élections fédérales — que l'objectif budgétaire officiel visé soit effectivement atteint en 2007, le surplus budgétaire annuel moyen apparent de 0,1 % du PIB au cours de l'actuelle législature se traduira de facto, hors ces incidences, en déficit « structurel » moyen de 0,5 % du PIB.

### **UNE BONNE CONJONCTURE QUI A APPORTÉ DE LA FARINE AU MOULIN...**

Et ce n'est pas tout. La législature « violette » aura dans l'ensemble pu bénéficier d'une conjoncture économique globalement très favorable, à comparer avec la législature précédente. Sur les quatre années 2004-2007, la croissance économique devrait s'établir à plus de 2,3 % en moyenne, soit 0,6 % de plus par an en moyenne que lors de la législature précé-

<sup>1</sup> Comparativement à +0,4 % du PIB l'an en moyenne sous la législature « arc-en-ciel » 2000-2003, et 0,1 % du PIB seulement en moyenne en 2000-2002.

dente (moins de 1,7 % l'an en moyenne, et même 1,1 % seulement en 2001-2003). Cette incidence conjoncturelle favorable aura surtout joué en 2006, où la croissance a atteint voire dépassé 3 %, soit 1 % de plus environ que la croissance tendancielle de long terme. La BNB évalue à 0,5 % du PIB l'incidence favorable de cela sur les résultats budgétaires 2006.

### **UNE ORIENTATION FISCALE ET BUDGÉTAIRE EXPANSIONNISTE**

Enfin, le dernier élément — et le plus important — à prendre en compte ici dans l'évaluation des performances budgétaires est l'incidence de l'autoréduction du poids des charges d'intérêts, compte tenu de la baisse tendancielle des taux d'intérêts et du taux d'endettement public lui-même (du fait de l'effet décalé des résultats budgétaires des années antérieures). Or, si depuis 2003, le solde budgétaire apparent sera resté quasiment inchangé, le poids des charges d'intérêts s'est entre-temps réduit de pas moins de 1,5 % du PIB ou l'équivalent de plus de 4 milliards d'euros. Cela veut dire que hors charges d'intérêts, le solde budgétaire « primaire » se sera en fait détérioré de près de 1,5 % du PIB. Or, c'est bien ce solde budgétaire primaire, corrigé de plus pour l'incidence des mesures one-shot et pour celle des influences cycliques ou conjoncturelles, qui permet le mieux de mesurer la véritable orientation sous-jacente et délibérée en matière de finances publiques.

Car il a fallu financer les priorités politiques des différents partenaires de la coalition: baisses additionnelles de

« charges » sociales pour huiler les rouages de la concertation sociale, poursuite et finalisation de la réforme fiscale pluriannuelle à l'IPP de 2001, montée en régime de croisière du refinancement des entités fédérées (les Communautés et Régions), tel que décidé en 2001 également, norme de croissance réelle « autorisée » des dépenses de soins de santé de 4,5 %, revalorisation de certains minimas sociaux, multiplication des nouvelles « niches » fiscales, début programmé de liaison de certaines prestations sociales au bien-être, etc.

Un bilan budgétaire complet de l'actuelle législature reste cependant à ce stade difficile à établir, faute d'informations sur les réalisations effectives de 2007. Les résultats relatifs aux trois premières années (2004 à 2006) permettent cependant d'observer les points suivants:

- Hors mesures one-shot, l'érosion du ratio des recettes publiques a atteint 0,5 % du PIB en trois ans, confirmant le coût élevé d'une politique de baisses fiscales insuffisamment ciblées et/ou insuffisamment compensée en direction d'une fiscalité « environnementale » cohérente. Cette érosion est incompatible avec le refinancement sélectif des missions essentielles de service public (justice, mobilité, santé publique, recherche et développement, environnement, éducation, enseignement, etc.) ainsi qu'avec une stratégie de répartition équitable, d'un point de vue intergénérationnel, des « charges » de la préparation au coût budgétaire du vieillissement.

- Parallèlement, un dérapage en matière de croissance des dépenses primaires, qui reste très soutenue globalement, tous niveaux de pouvoirs confondus, n'a pu être contenu tant bien que mal que grâce à une maîtrise remarquable, jusqu'ici, des dépenses en matière de soins de santé; celle-ci est en effet restée largement en deçà de la croissance maximale permise par la norme prémentionnée de 4,5 % de la déclaration gouvernementale. L'essai sera cependant à confirmer en 2007. Mais de manière générale, la croissance tendancielle observée de ces dépenses primaires, de l'ordre de 2,7 % l'an depuis quatre ans, n'est pas compatible avec une stratégie prudente de préparation collective au défi budgétaire du vieillissement, sauf relèvement d'envergure (et non diminution!) des prélèvements obligatoires.

En finale, les politiques prioritaires des deux piliers idéologiques de la coalition n'ont pu être financées conjointement qu'au prix d'une détérioration persistante du solde primaire structurel (corrigé pour le cycle économique et les one-shot). C'est clairement une orientation non soutenable et qu'il faudra inverser dès 2008 pour rencontrer les objectifs officiels de plus long terme affichés quant au préfinancement du cout budgétaire du vieillissement. On retrouve ici le mal belge bien connu de la « politique du gaufrier » — mais cette fois-ci sur l'axe « gauche-droite » plutôt que communautaire: chaque euro (fiscal) distribué à droite aura été (presque) compensé par un euro « social » dépensé à gauche (y compris via le refinancement

des entités fédérées et de certaines politiques fédérales). Les arbitrages politiques au sein de la coalition ont ainsi été grandement facilités, les marges budgétaires distribuables permettant ainsi de concilier sans conflit frontal les priorités fiscales des uns, les priorités sociales et budgétaires des autres.

### **DIALECTIQUE SUBTILE DU DISCOURS ET DE LA PRATIQUE**

Force est ainsi de constater que la politique budgétaire menée depuis 2004 s'inscrit assez étroitement dans la continuité de celle de la législature précédente (gouvernement arc-en-ciel). Derrière un discours apparemment prudent et orthodoxe sur la priorité absolue au maintien de l'équilibre budgétaire et le financement du Fonds de vieillissement, la priorité effective dans l'utilisation des marges dégagées a bien été au financement des priorités politiques immédiates plutôt qu'à la constitution progressive de surplus budgétaire visant l'alimentation d'une réserve démographique en vue du vieillissement. Non pas qu'un tel choix soit à priori ou par principe condamnable, pour autant qu'il soit clairement assumé. Mais on a eu droit en l'occurrence à un hiatus d'envergure et permanent entre un discours politique (celui de la rigueur vertueuse) et la réalité d'une politique fiscale et budgétaire de facto expansive et non tenable dans la durée.

Tout comme en 2000-2003, les réductions importantes du poids des charges d'intérêts ont été ainsi presque intégralement réinjectées dans le circuit économique sous forme de réductions fiscales (et pa-

raffiscales) et de dépenses primaires additionnelles, à tous les niveaux de pouvoir, plutôt qu'au moins partiellement épargnées et réinvesties ou « capitalisées » collectivement, via des surplus budgétaires, au profit d'un préfinancement des coûts budgétaires à venir du vieillissement. Quant aux moyens officiellement transférés au Fonds de vieillissement, il faut les considérer comme largement fictifs dans la mesure où ils proviennent de facto de transferts internes en provenance des caisses fédérales et non de véritables surplus budgétaires.

### **LA FIN D'UNE PARENTHÈSE**

Mais les limites et contradictions de tels compromis financés à crédit (via les one-shot) sont apparues de plus en plus claires lors de l'élaboration du budget 2007, et plus récemment encore, lors du dernier contrôle budgétaire. L'objectif officiel d'un surplus budgétaire de 0,3 % du PIB, en 2007, n'a pas pu être atteint — sur papier — sans l'appoint d'une nouvelle pleine brassée de mesures non récurrentes, à concurrence de 1,5 milliard d'euros au minimum. L'exercice aurait encore été rendu plus ardu sans le soutien précieux d'une conjoncture 2006 exceptionnellement favorable, dopant les recettes 2006 et par conséquent la base d'amorçage pour celles du budget 2007.

### **UN LOURD HÉRITAGE... ET DES DÉFIS CONSIDÉRABLES**

Autant de bombes à retardement sous les budgets 2008 et suivants, quand il faudra faire face au tarissement progressif du stock des mesures one-shot encore po-

tentiellement mobilisables, à la montée en puissance des coûts différés de cinq années consécutives de cessions d'actifs publics (coûts de relocation de bâtiments vendus, pensions à charge des entreprises publiques dont l'État fédéral a repris les fonds de pensions, etc.), à la facture de divers engagements coûteux souscrits en fin de législature (Pacte de génération, etc.) et dont le prix plein n'apparaîtra qu'en 2008, à un possible — voire probable — « accident » conjoncturel d'ici 2011.

Si l'on suit les engagements européens de la Belgique, tels qu'inscrits dans le dernier Programme de stabilité (décembre 2006), ainsi que les recommandations du dernier Rapport du conseil supérieur des Finances (mars 2007), le prochain gouvernement fédéral ne pourra plus se contenter de surfer sur l'apparence d'équilibre budgétaire: il devra dégager progressivement un surplus structurel croissant, atteignant 1,1 % du PIB en 2011 — dernière année de la prochaine législature fédérale. Cela devra se faire dans un contexte où la baisse des taux d'intérêt sur la dette publique, si marquante depuis l'an 2000, est maintenant derrière nous et où les marges dégagées par la réduction du poids des charges d'intérêts, véritable aubaine pour les deux derniers exécutifs fédéraux, seront beaucoup plus réduites que par le passé.

L'enjeu pour le mouvement social et les forces progressistes sera important, et le dilemme douloureux. Car se laisser bercer par les sirènes minimalistes et renoncer à la stratégie de constitution de surplus et d'alimentation du fonds de vieillisse-

ment allègeraient certes à très court terme les contraintes budgétaires. Mais rien ne garantit que les « marges » éphémères ainsi dégagées seraient investies durablement et majoritairement dans le social plutôt que dans le fiscal. Et surtout, la contrainte n'en sera pas pour autant supprimée mais simplement reportée dans le temps — avec un surcôt en prime —, pour mieux resurgir, amplifiée, alors que les coûts budgétaires du vieillissement se marqueront alors inexorablement dans les comptes sociaux. L'absence de préfinancement collectif, via les surplus budgétaires investis dans le Fonds de vieillissement, ne pourrait alors que vulnérabiliser davantage la protection sociale face à des pressions croissantes dans le sens d'une privatisation et marchandisation de plus en plus ouvertes, envahissantes et inégalitaires. Et le clivage communautaire risque alors de se surimposer au clivage idéologique quant à l'avenir d'une sécurité fragilisée...

## UN DÉBAT INSTITUTIONNEL À VENIR

La preuve de la montée en puissance des tensions budgétaires à venir au cours de la prochaine législature, on peut la trouver dans l'émergence récente de discours (presque) officiels récurrents sur le thème du « dépouillement » ou de l'appauvrissement de l'État fédéral, qui transférerait une part croissante de l'impôt perçu vers les autres niveaux de pouvoir (surtout les Communautés et Régions). De tels discours, alimentés au départ de méthodologies très discutables et entretenant délibérément la confusion, viennent nourrir, au Nord du pays, les revendications de nouvelle réforme de l'État. Les lois de financement actuelles sont présentées comme trop « généreuses » au vu des coûts budgétaires croissants du vieillissement qui s'annoncent, et qui seront, dans une mesure il est vrai, très largement prépondérantes, à charge du niveau fédéral (sécurité sociale incluse). Cela démontre si besoin était que dans le débat difficile à venir sur les futures priorités budgétaires et la préparation du « papy-boom », il serait angélique de croire que la dimension communautaire restera au vestiaire. ■