

Révision du fédéralisme budgétaire belge : questions de politique de soutenabilité budgétaire et de politique budgétaire dans le cycle

Novembre 2010

Michel Saintrain

Abstract – Ce working paper aborde deux questions de politique budgétaire parmi celles à prendre en considération dans le cadre d’une révision du fédéralisme belge, notamment de la loi de financement. D’abord une question de politique de soutenabilité : dans quelle mesure une réduction du pouvoir fiscal et de la taille budgétaire du pouvoir fédéral devrait-elle s’accompagner d’un report sur les entités fédérées d’une partie de son déficit, de sa dette ou du coût du vieillissement, afin de ne pas aggraver son problème de soutenabilité ? Ensuite une question de politique dans le cycle : en quoi le degré d’exposition des différents niveaux de pouvoir à la volatilité cyclique des recettes serait-il modifié en cas de passage d’un financement principalement par dotations à un financement davantage basé sur des recettes fiscales propres ?

Jel Classification – H2, H5, H63

Keywords – Fiscal Sustainability, Public Debt, Fiscal Federalism, Economic Cycles, Tax Revenue

Synthèse et conclusion

Ce document s'inscrit dans la suite des travaux réalisés par le Bureau fédéral du Plan en matière de finances publiques et, en particulier, de soutenabilité budgétaire. La question de la soutenabilité budgétaire est ici abordée dans la perspective d'une révision du fédéralisme budgétaire belge, notamment de la loi de financement des entités fédérées.

La soutenabilité budgétaire peut être mise en doute si une entité ne dispose pas ou plus des moyens lui permettant à long terme d'honorer sa dette, y compris implicite (coût budgétaire du vieillissement), ou si elle est incapable à court terme de satisfaire aux règles de fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Le document aborde successivement ces deux questions.

La première section du document s'interroge sur la capacité du pouvoir fédéral de supporter son niveau élevé d'endettement - actuel et implicite - en cas de réduction, au profit des entités fédérées, de son pouvoir fiscal et de sa taille budgétaire (et donc de ses possibilités de réaménagements, au sein de ses dépenses, pour payer les charges d'intérêt).

Le problème de soutenabilité du pouvoir fédéral est tel qu'une diminution de ses marges de manœuvre budgétaires, déjà très limitées, rendrait ce problème encore plus difficilement surmontable et ferait craindre une hausse des taux d'intérêt exigés par les investisseurs. Aujourd'hui déjà, malgré des taux d'intérêt bas, les charges d'intérêt représentent entre un quart et un tiers des dépenses du pouvoir fédéral hors dépenses de financement des autres niveaux de pouvoir.

Comme les entités fédérées verraient inversement leur capacité budgétaire augmentée, il pourrait être jugé opportun de déplacer vers elles une partie du déficit ou de l'endettement du pouvoir fédéral, actuel ou implicite, de façon à au moins ne pas aggraver son problème de soutenabilité budgétaire.

Un critère de répartition pourrait être celui de la stabilité de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral exprimé en pourcentage de ses dépenses primaires finales. Selon ce critère, par milliard d'euros de compétences transférées aux entités fédérées en matière de dépense publique, les moyens transférés devraient être limités à 638 millions d'euros. Une alternative consisterait, si la préférence va à un financement intégral des compétences transférées, en la reprise d'une partie de la dette publique fédérale par les entités fédérées, à concurrence de 7,6% du PIB par milliard d'euros de compétences transférées. Cette alternative est équivalente en termes d'écart de soutenabilité, mais diffère du point de vue de l'exposition des différents niveaux de pouvoir au risque d'intérêt.

Si l'on considère que le pouvoir fédéral peut mettre à contribution les masses budgétaires de la sécurité sociale et donc compter sur l'implication des partenaires sociaux afin de réaliser les ajustements nécessaires pour faire face au défi de soutenabilité, le critère doit alors prendre en compte l'Entité I dans son ensemble (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et non le seul pouvoir

fédéral. Dans ce cas, par milliard d'euros de compétences transférées aux entités fédérées en matière de dépense publique, les moyens transférés pourraient atteindre 802 millions d'euros ou, alternativement, une part de dette publique équivalente à seulement 4,1% du PIB devrait être reprise par les entités fédérées.

La première section du document examine également le potentiel de réduction de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral par le biais d'une reprise par les entités fédérées du financement des pensions de leurs fonctionnaires.

A noter que, si une question posée dans ce document est celle de la répartition du problème de soutenabilité budgétaire entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées, la question de savoir comment le problème global de soutenabilité sera résolu n'est pas abordée.

La seconde section du document présente les résultats d'une analyse statistique de la volatilité cyclique (ou conjoncturelle) des recettes de prélèvements obligatoires.

Il en ressort que chacune des catégories de prélèvements est plus volatile cycliquement que, d'une part, la somme des prélèvements et que, d'autre part, le PIB, et donc aussi que les dotations indexées sur le PIB.

Actuellement les entités fédérées sont principalement financées par dotations, et le niveau fédéral par les recettes d'un large panier de prélèvements obligatoires. Ceci confère une certaine stabilité et répartition des risques, à la fois pour le pouvoir fédéral et pour les entités fédérées. Dans le cadre d'une révision de la loi de financement, si une partie des dotations était remplacée par de nouvelles recettes propres des entités fédérées au départ de l'un ou l'autre prélèvement précédemment fédéral, l'exposition budgétaire des entités fédérées aux cycles économiques serait probablement renforcée, mais sans nécessairement réduire celle du niveau fédéral, voire même en l'augmentant.

En cas de réduction de la taille budgétaire du niveau fédéral au profit des entités fédérées, une diminution de son exposition budgétaire aux cycles serait pourtant souhaitable. En effet, les ajustements de la politique budgétaire rendus nécessaires par la difficulté d'évaluer en temps réel les effets du cycle sur le budget sont d'autant plus difficiles à réaliser que le volant d'action budgétaire est réduit.

A ce sujet, il a toujours été considéré jusqu'ici que la responsabilité finale des objectifs budgétaires assignés par les autorités européennes à la Belgique était assurée par le pouvoir fédéral. Dans la mesure où son pouvoir fiscal et sa taille budgétaire seraient significativement réduits et ceux des entités fédérées accrus, il serait nécessaire de réviser les mécanismes de coordination interne devant assurer la prise en charge coordonnée et conjointe du pilotage des finances publiques dans le cadre des obligations européennes de la Belgique (« Pacte de stabilité interne »). Cette révision devrait concerner les institutions budgétaires et leur fonctionnement, les règles qui déterminent les objectifs pluriannuels de chaque entité et leur cadrage macroéconomique.

Table des matières

1. Réforme de l'Etat et soutenabilité budgétaire : la question du report sur les entités fédérées d'une partie de la dette publique et du coût du vieillissement.....	1
1.1. Liaison entre capacité d'endettement, pouvoir fiscal et taille budgétaire	1
1.2. Ecart de soutenabilité par niveau de pouvoir à politique constante	2
1.3. Ecart de soutenabilité en proportion de la taille budgétaire : impact d'un transfert de compétences	5
1.4. Report d'une part de l'écart de soutenabilité vers les entités fédérées	7
1.4.1. Ecart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées par milliard d'euros de transfert de compétences	7
1.4.2. Sous-financement des transferts de compétences ou transfert d'une partie de la dette vers les entités fédérées	8
a. La soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral considéré isolément	8
b. La soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale envisagés comme un tout	11
1.4.3. Transfert d'une partie du coût du vieillissement aux entités fédérées	13
2. Exposition des administrations publiques à la volatilité cyclique des recettes de prélèvements obligatoires	15

Liste des tableaux

Tableau 1	Ecart de soutenabilité par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante (en pour cent du PIB)	3
Tableau 2	Compte du pouvoir fédéral en 2015 à politique constante	5
Tableau 3	Dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante (en pour cent du PIB)	6
Tableau 4	Ecart de soutenabilité en 2015 en pourcentage des dépenses primaires finales	7
Tableau 5	Ecart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées par milliard de réduction de la taille du budget du pouvoir fédéral en 2015	8
Tableau 6	Impact sur l'écart de soutenabilité par niveau de pouvoir d'une reprise par l'Entité II en 2015 de ses pensions actuellement à charge du pouvoir fédéral (en pour cent du PIB)	14
Tableau 7	Volatilité cyclique des recettes de différentes catégories de prélèvements obligatoires (estimée sur la période 1980-2009)	16

Liste des graphiques

Graphique 1	Impacts pour le pouvoir fédéral d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,1% du PIB via sous-financement des transferts de compétences aux entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)	9
Graphique 2	Impacts pour le pouvoir fédéral d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,1% du PIB via reprise d'une partie de sa dette par les entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)	10
Graphique 3	Impacts pour l'Entité I d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,05% du PIB via sous-financement des transferts de compétences aux entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)	12
Graphique 4	Impacts pour l'Entité I d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,05% du PIB via reprise d'une partie de sa dette par les entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)	12

1. Réforme de l'Etat et soutenabilité budgétaire : la question du report sur les entités fédérées d'une partie de la dette publique et du coût du vieillissement

1.1. Liaison entre capacité d'endettement, pouvoir fiscal et taille budgétaire

Avec une dette brute consolidée de 299,3 milliards d'euros ou 88,5% du PIB à la fin 2009, le pouvoir fédéral concentre la plus grande partie (neuf dixièmes environ) de la dette des administrations publiques belges. En 2009, les intérêts sur la dette à charge du pouvoir fédéral se montent à 11,8 milliards d'euros, soit 3,5% du PIB. Ces charges d'intérêt représentent entre un quart et un tiers des dépenses du pouvoir fédéral hors financement d'autres niveaux de pouvoir.

Non seulement le stock de dette actuel du pouvoir fédéral est important, mais sa dette implicite liée aux déficits futurs l'est également. En effet, le pouvoir fédéral, déjà aujourd'hui fortement et structurellement déficitaire, devra faire face dans le futur, dans l'état actuel des arrangements budgétaires entre niveaux de pouvoir, à des dépenses dont on s'attend à ce qu'elles augmentent plus vite que le PIB (car liées au vieillissement démographique), donc plus vite que les recettes fiscales.

La dette ne peut être placée sur les marchés à des taux d'intérêt raisonnables que pour autant que les bailleurs de fonds aient confiance en la capacité de l'emprunteur de payer les charges d'intérêt et de rembourser la dette. Les taux d'intérêt exigés sont d'autant plus élevés que le risque débiteur est jugé important. A la limite, si la confiance disparaît, les investisseurs n'acceptent plus de prêter.

Pour une administration publique, la capacité d'honorer sa dette actuelle et implicite dépend de son pouvoir fiscal, à savoir du pouvoir d'opérer des prélèvements obligatoires sur une assiette d'imposition suffisamment large eu égard au degré d'endettement, et de sa capacité de procéder si nécessaire à des réformes ou à des réaménagements au sein de ses dépenses afin de dégager des marges de manœuvre à court ou à long terme permettant de payer les charges d'intérêt.

Par conséquent, une réforme de l'Etat qui réduirait le pouvoir fiscal du pouvoir fédéral au profit des entités fédérées et qui transférerait vers celles-ci une partie de la dépense publique fédérale diminuerait le niveau maximal d'endettement auquel le pouvoir fédéral peut faire face sans courir le risque de voir sa qualité de débiteur réduite, et donc sans s'exposer à une hausse des taux d'intérêt. Inversement, les entités fédérées verraient ainsi augmentée leur capacité à supporter un certain degré d'endettement, étant donné l'extension de leur pouvoir fiscal et de la taille de leur budget. Dans un tel scénario, il pourrait donc être jugé opportun de déplacer une partie du poids de l'endettement, actuel ou implicite, du pouvoir fédéral vers les entités fédérées.

Un critère de répartition du poids de la dette actuelle ou implicite entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées pourrait être celui d'une stabilité de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral exprimé en pourcentage de son budget : une diminution de la taille du budget fédéral au profit des entités fédérées s'accompagnerait d'un transfert d'une partie de son écart de soutenabilité vers celles-ci, de sorte que le problème de soutenabilité du pouvoir fédéral ne soit pas accru eu égard à la taille (réduite) de son budget.

Si l'on considère que le pouvoir fédéral peut mettre à contribution les masses budgétaires de la sécurité sociale et donc compter sur l'implication des partenaires sociaux afin de réaliser les ajustements nécessaires pour faire face au défi de soutenabilité, le critère doit alors prendre en compte l'Entité I dans son ensemble, et non le seul pouvoir fédéral : dans cette optique, la soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale sont envisagées comme un tout.

La section 1.2 présente l'écart de soutenabilité par niveau de pouvoir qui ressort des projections de moyen et de long terme du Bureau fédéral du Plan. La section 1.3 situe ce gap de soutenabilité en regard de la taille budgétaire des différents niveaux de pouvoir. La section 1.4 discute du montant et des modalités du transfert vers les entités fédérées d'une partie de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral, dans les deux optiques mentionnées ci-dessus.

1.2. Ecart de soutenabilité par niveau de pouvoir à politique constante

Dans un contexte donné d'endettement public initial et de solde budgétaire initial, et compte tenu d'un scénario d'évolution future des recettes et des dépenses à politique constante, l'écart de soutenabilité correspond à l'ajustement permanent, en pour cent du PIB, à apporter au surplus primaire, par rapport à sa trajectoire attendue à politique constante, pour que la contrainte budgétaire intertemporelle soit respectée. Cette contrainte est au moins respectée quand la trajectoire attendue du ratio d'endettement n'est pas infiniment haussière à long terme. Un écart de soutenabilité nul signifie une absence d'effet boule de neige de la dette publique considéré dans une perspective intertemporelle (c'est-à-dire tenant compte, non seulement de la dette actuelle, mais aussi de la dette implicite liée en particulier aux coûts futurs du vieillissement démographique)¹.

Cette méthodologie d'évaluation de la soutenabilité des finances publiques est celle qui a été adoptée par le Conseil européen et est appliquée par la Commission européenne pour évaluer la situation de chaque Etat membre dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

Le tableau 1 présente l'écart de soutenabilité par niveau de pouvoir. Le scénario à politique constante utilisé (scénario « Maltese 2010 ») correspond, pour le moyen terme, aux « Perspectives économiques 2010-2015 » publiées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2010 et, pour le long terme, au « Rapport annuel » de juin 2010 du Comité d'étude sur le vieillissement en ce qui

¹ Voir notamment M. Saintrain et S. Weemaes (2008), « Accumuler des surplus budgétaires pour faire face au vieillissement démographique en Belgique : réalités et perspectives », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 5-08.

concerne l'évolution des dépenses sociales et les paramètres sociodémographiques et macro-économiques (emploi, chômage, productivité). Les hypothèses retenues pour la projection de long terme à politique constante des postes budgétaires extérieurs au champ d'analyse du Comité d'étude sur le vieillissement (dépenses non liées à l'âge, recettes, transferts entre niveaux de pouvoir) sont décrites dans Fasquelle et al. (2008)².

Tableau 1 Ecart de soutenabilité par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante (en pour cent du PIB)

	Ecart de soutenabilité (a+b)	dû à la situation initiale (a)	dû au coût du vieillissement (b)
Ensemble des administrations publiques	6,2	2,3	3,9
Entité I	6,3	2,1	4,2
Pouvoir fédéral	3,5	1,1	2,4
Sécurité sociale	2,8	1,0	1,8
Entité II	-0,1	0,1	-0,2
Entités fédérées	-0,3	-0,1	-0,1
Pouvoirs locaux	0,2	0,2	-0,1

L'écart de soutenabilité de l'ensemble des administrations publiques, mesuré en 2015, se monte à 6,2% du PIB, dont 2,3% du PIB imputables à la situation budgétaire initiale³ (i.e. la situation en 2014) en matière d'endettement et de surplus primaire, et 3,9% du PIB imputables aux variations futures du surplus primaire, c'est-à-dire essentiellement aux coûts budgétaires attendus du vieillissement démographique (sur la période 2015-∞)⁴. Cette décomposition correspond aux parties a et b de l'équation (1) :

$$S2 = \underbrace{r d_{t_0} - pb_{t_0}}_a - r \underbrace{\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_t - pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}}}_b \quad (1)$$

² N. Fasquelle, M.-J. Festjens, M. Saintrain, B. Scholtus, S. Weemaes (2008), "De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid", Federaal Planbureau, Working Paper 24-08. En résumé, ces catégories de recettes et de dépenses évoluent plus ou moins parallèlement au PIB; les taux implicites d'imposition sont constants et appliqués aux assiettes correspondantes, l'emploi de l'enseignement est influencé par les évolutions démographiques et le reste de l'emploi public par l'évolution de la population active, les autres dépenses non liées à l'âge évoluent parallèlement aux PIB. Les transferts entre le pouvoir fédéral et la sécurité sociale sont projetés sur base d'hypothèses spécifiques propres aux différents dispositifs.

³ L'interprétation à donner est la suivante : dans une hypothèse de stabilité du surplus primaire à long terme (i.e. à supposer que les coûts futurs du vieillissement soient nuls), il faudrait néanmoins relever le surplus primaire de 2,3% du PIB à partir de 2015 et pour toujours, par rapport au scénario à politique constante, pour éviter un trajectoire explosive du ratio d'endettement.

⁴ Dans la mesure où l'écart de production n'est pas encore totalement résorbé en 2015 dans la projection de référence, la composante « situation initiale » comprend une composante cyclique négative résiduelle, compensée au sein de la composante « long terme » puisque l'écart de production se referme totalement après 2015. L'écart de soutenabilité (total) est donc bien un concept structurel (i.e. sans composante cyclique), quelle que soit l'année où on le mesure.

où S_2 désigne l'écart de soutenabilité, d_t et pb_t la dette publique et le solde primaire exprimés en pour cent du PIB, et r le différentiel nominal entre le taux d'intérêt (i) et le taux de croissance économique (y) tel que $r = [i - y]/[1 + y]$, supposé constant pour simplifier les formulations⁵.

Le tableau 1 montre aussi que l'écart de soutenabilité est entièrement localisé au sein de l'Entité I. Celui de l'Entité II est pratiquement nul compte tenu, d'une part, de la situation budgétaire initiale de cette Entité II considérée globalement (relativement favorable dans les communautés et régions, mais moins dans les pouvoirs locaux) et, d'autre part, de la très faible part du coût du vieillissement qui y est logée (et d'une légère diminution des dépenses d'enseignement vu l'évolution attendue de la population scolaire).

Le coût du vieillissement étant logé dans l'Entité I, l'évolution du surplus primaire attendue à long terme à politique constante contribue à la plus grande partie de l'écart de soutenabilité de cette Entité I. Cependant, sa situation initiale défavorable en termes de solde budgétaire et de ratio d'endettement y contribue également dans une mesure non négligeable.

L'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral se monte à 3,5% du PIB, soit davantage que celui de la sécurité sociale (2,8% du PIB). En effet, le coût du vieillissement pèse davantage sur le pouvoir fédéral que sur la sécurité sociale. Le pouvoir fédéral doit payer les pensions futures de ses fonctionnaires ainsi que, dans l'état actuel des arrangements budgétaires entre niveaux de pouvoir, des fonctionnaires et enseignants des entités fédérées et des enseignants des pouvoirs locaux, et, via le financement alternatif, la hausse des dépenses de soins de santé de la sécurité sociale excédant l'évolution des cotisations sociales (c'est-à-dire pratiquement toute la hausse des dépenses de soins de santé exprimée en pour cent du PIB).

La sécurité sociale supporte la hausse future des pensions des travailleurs salariés et indépendants mais bénéficie, dans le scénario de référence, d'un tassement en pour cent du PIB des allocations de chômage et de prépension (compte tenu du scénario d'emploi retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement) et des allocations familiales (vu la réduction relative de la population dans les classes d'âge concernées).

A noter que, dans le scénario à politique constante, le fonds de vieillissement (consolidé avec le pouvoir fédéral dans les comptes nationaux) n'effectue jamais de transferts en faveur de la sécurité sociale, étant donné que la condition légale d'une dette publique inférieure à 60% du PIB n'est jamais remplie.

⁵ La formulation pour des taux d'intérêt et de croissance économique variables est donnée, notamment, dans Commission européenne (2006), « The long-term sustainability of public finances in the European Union », European Economy n°4/2006.

1.3. Ecart de soutenabilité en proportion de la taille budgétaire : impact d'un transfert de compétences

La taille budgétaire d'un niveau de pouvoir détermine sa capacité à supporter un certain niveau d'endettement (cf. section 1.1) pour autant qu'elle représente, sinon son pouvoir fiscal, du moins sa capacité de procéder à des réaménagements au sein de ses dépenses.

Le tableau 2 présente le compte du pouvoir fédéral en 2015 dans le scénario à politique constante. Sur un budget total de 30% du PIB, le pouvoir fédéral est tenu d'en affecter plus de la moitié au financement des autres niveaux de pouvoir (dotations diverses, transferts en vertu de la loi de financement des communautés et des régions, financement alternatif de la sécurité sociale). Il ne dispose pas de réel pouvoir discrétionnaire en la matière puisque les arrangements budgétaires conclus dans le cadre du fédéralisme belge doivent nécessairement être négociés entre les composantes de l'Etat (y compris les partenaires sociaux en ce qui concerne la sécurité sociale).

Tableau 2 Compte du pouvoir fédéral en 2015 à politique constante⁶

	En pour cent du PIB	En pour cent du total
Dépenses	30,0	100
Financement d'autres niveaux de pouvoir	16,5	55
Financement des entités fédérées	9,0	30
Financement de la sécurité sociale	6,8	23
Financement des pouvoirs locaux	0,6	2
Dépenses finales	13,5	45
Charges d'intérêt	3,8	13
Dépenses primaires finales	9,7	32
Financement	30,0	100
Recettes	26,2	87
Emprunt (= déficit)	3,8	13

Le reste du budget est constitué des dépenses primaires finales et des charges d'intérêt. Les dépenses primaires finales du pouvoir fédéral se montent à 9,7% du PIB en 2015 à politique constante (ce qui est nettement inférieur à celles de la sécurité sociale et à celles de l'Entité II considérée globalement ; cf. tableau 3). Il s'agit de dépenses afférentes à sa politique propre et qui relèvent de sa responsabilité directe⁷. En ce sens, elles sont en principe représentatives de ses possibilités de réaménagements budgétaires.

⁶ Les agrégats de dépenses et recettes sont basés sur les définitions des comptes nationaux. Néanmoins, la présentation s'écarte des conventions des comptes nationaux en ce sens que les ventes en capital (bâtiments, terrains et licences) sont comptabilisées en recettes (et non en dépenses de capital négatives), les cotisations imputées sont éliminées tant des recettes que des dépenses, et les pensions d'anciens fonctionnaires de l'Entité II payées par le pouvoir fédéral sont considérées comme des dépenses finales de celui-ci (et ne sont donc pas reprises dans ses dépenses de financement d'autres niveaux de pouvoir).

⁷ Elles comprennent, par exemple, les rémunérations et pensions des fonctionnaires, les dépenses d'administration (police, justice, administration fiscale, etc.), le financement de la SNCB, les subsides salariaux sous forme d'exonération de précomptes professionnel, le financement de l'Union européenne, etc.

**Tableau 3 Dépenses primaires finales par niveau de pouvoir en 2015 à politique constante
(en pour cent du PIB)**

	En pour cent du PIB	En pour cent du total
Ensemble des administrations publiques	47,5	100
Entité I	32,0	67
Pouvoir fédéral	9,7	20
Sécurité sociale	22,3	47
Entité II	15,4	33
Entités fédérées	9,3	20
Pouvoirs locaux	6,2	13

A noter néanmoins qu'il n'est pas nécessairement aisé pour le pouvoir fédéral d'infléchir l'évolution de ses dépenses primaires finales, même parfois à la marge. En effet, certaines sont incompressibles ou ont déjà été comprimées par l'application du « principe de l'ancre » de 2002 à 2007. De plus, elles présentent en projection un taux de croissance déjà relativement faible compte tenu des politiques restrictives en place.

En matière de recettes, l'autorité fédérale dispose certes d'un large pouvoir fiscal, mais pas nécessairement de marges de manœuvre équivalentes vu le poids parfois déjà très lourd de certains prélèvements et compte tenu de leurs impacts négatifs, en particulier sur l'emploi. De plus, cette marge de manœuvre pourrait encore être réduite si le financement des transferts de compétences en matière de dépenses se fait, non par augmentation des dotations aux entités fédérées, mais par transfert de pouvoir fiscal. En tout état de cause, l'ampleur des dépenses du pouvoir fédéral n'est qu'un indicateur très indirect de son pouvoir fiscal.

Ces considérations illustrent la limite méthodologique du critère de la taille budgétaire pour évaluer la capacité à supporter l'endettement. Par conséquent, ce critère doit être considéré comme une référence à compléter d'autres éléments d'appréciation, quantitatifs ou qualitatifs, en fonction notamment des modalités de réforme envisagées.

Le tableau 4 présente, par niveau de pouvoir, l'écart de soutenabilité exprimé en pourcentage de la taille budgétaire représentée par le montant des dépenses primaires finales. Ces pourcentages, représentatifs du défi de soutenabilité par niveau de pouvoir, sont de l'ordre de 13% au niveau de l'ensemble des administrations publiques, 20% au niveau de l'Entité I et 36% pour le pouvoir fédéral considéré isolément. Ceci signifie, dans le cas du pouvoir fédéral, que pour résoudre son problème de soutenabilité, il devrait, soit supprimer 36% de ses dépenses, soit augmenter ses recettes d'un montant équivalent à 36% de ses dépenses, soit procéder à une combinaison de ces deux mesures.

Tableau 4 Ecart de soutenabilité en 2015 en pourcentage des dépenses primaires finales

	A politique constante	Si transfert de 10 milliards d'euros de dépenses vers les entités fédérées	Impact du transfert de compétences
	(a)	(b)	(b-a)
Ensemble des administrations publiques	13,1	13,1	0,0
Entité I	19,8	21,6	1,8
Pouvoir fédéral	36,2	49,7	13,5
Sécurité sociale	12,4	12,4	0,0
Entité II	-0,6	-0,5	0,1
Entités fédérées	-2,7	-2,1	0,6
Pouvoirs locaux	2,6	2,6	0,0

Le tableau 4 montre comment ces pourcentages sont affectés, à écarts de soutenabilité inchangés, par le déplacement d'une masse de dépenses budgétaires du pouvoir fédéral vers les entités fédérées, à concurrence d'un montant fixé arbitrairement à 10 milliards d'euros (à prix de 2009). L'impact est considérable pour le pouvoir fédéral dont l'écart de soutenabilité en pourcentage de la taille budgétaire passe à près de 50%. Dans ces conditions, il devrait, pour résoudre son problème de soutenabilité, soit supprimer la moitié de ses dépenses, soit augmenter ses recettes d'un montant équivalent à la moitié de ses dépenses, soit procéder à une combinaison de ces deux mesures. A ce niveau de défi de soutenabilité, les inquiétudes quant à la viabilité du pouvoir fédéral seraient inévitablement accentuées.

Si l'on considère l'Entité I dans son ensemble, c'est-à-dire dans l'hypothèse d'une sécurité sociale budgétairement solidaire du pouvoir fédéral, l'impact d'un transfert de taille budgétaire du pouvoir fédéral vers les entités fédérées s'avère moins pesant en termes d'aggravation du défi de soutenabilité, étant donné l'ampleur des dépenses primaires finales de la sécurité sociale (essentiellement des dépenses sociales, dont on fait alors l'hypothèse qu'elles pourraient être mises à contribution pour la restauration de la soutenabilité de l'Entité I).

1.4. Report d'une part de l'écart de soutenabilité vers les entités fédérées

1.4.1. Ecart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées par milliard d'euros de transfert de compétences

Le tableau 5 montre que, par tranche de réduction du budget fédéral de 0,26% du PIB au profit des entités fédérées (soit 1 milliard d'euros), l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral doit être diminué de 0,10% du PIB (soit 362 millions d'euros) pour rester constant en proportion de ses dépenses primaires finales⁸ (les calculs sont basés sur les chiffres de 2015 et les euros sont à prix de 2009).

⁸ A noter que l'écart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées suit la masse budgétaire qui leur est transférée dans une proportion qui correspond à l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral en pour cent des dépenses primaires finales du pouvoir fédéral. L'opération a donc pour effet d'augmenter l'écart de soutenabilité des entités fédérées en pourcentage de leurs propres dépenses primaires finales.

Ainsi, pour 10 milliards d'euros de réduction du budget du pouvoir fédéral (2,6% du PIB), son écart de soutenabilité doit être diminué de 1% du PIB sans quoi le pouvoir fédéral devrait supprimer la moitié de ses dépenses pour restaurer sa soutenabilité (son écart de soutenabilité passant d'environ 36% à près de 50% des dépenses primaires finales). Ceci accentuerait les inquiétudes quant à sa viabilité, surtout s'il se trouve privé d'une partie de son pouvoir fiscal.

Tableau 5 Ecart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées par milliard de réduction de la taille du budget du pouvoir fédéral en 2015

		Pouvoir fédéral	Entité I
(a)	Dépenses primaires finales, en pour cent du PIB	9,7	32,0
(b)	Ecart de soutenabilité, en pour cent du PIB	3,5	6,3
(c=b/a)	Ecart de soutenabilité, en pour cent de ses dépenses primaires finales	36,2	19,8
(d)	1 milliard d'euros (prix de 2009), en pour cent du PIB		0,26
(e=dx)	Ecart de soutenabilité à reprendre par les entités fédérées par milliard d'euros de réduction de la taille du budget du pouvoir fédéral, en pour cent du PIB	0,10	0,05

Si l'on considère que le niveau de pouvoir pertinent est l'Entité I dans son ensemble (et pas le pouvoir fédéral considéré isolément), le tableau 5 montre que le gap de soutenabilité doit être diminué de seulement 0,05% du PIB (ou 198 millions d'euros) par tranche de réduction de la taille budgétaire du pouvoir fédéral de 0,26% du PIB (ou 1 milliard d'euros). La nécessité de réduire l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral suite à une diminution de sa taille budgétaire est donc moins forte dans cette optique qui suppose que la sécurité sociale – avec sa masse importante de dépenses primaires finales – est budgétairement solidaire du pouvoir fédéral.

1.4.2. Sous-financement des transferts de compétences ou transfert d'une partie de la dette vers les entités fédérées

a. La soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral considéré isolément

Comme il ressort de l'équation (1), page 3, il existe trois moyens par lesquels les entités fédérées peuvent reprendre à leur charge une partie de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral : la reprise d'une partie de son déficit primaire initial, la reprise d'une partie de sa dette initiale, et la reprise d'une partie de sa dette implicite (i.e. des augmentations futures de son déficit primaire en raison du coût du vieillissement). Cette troisième option sera discutée à la section 1.4.3.

En ce qui concerne les deux premières options, on tire de l'équation (1), toutes autres choses égales par ailleurs :

$$\Delta S2 = -\Delta p b_{t0} \quad \text{ou} \quad \Delta S2 = r \Delta d_{t0} \quad (2)$$

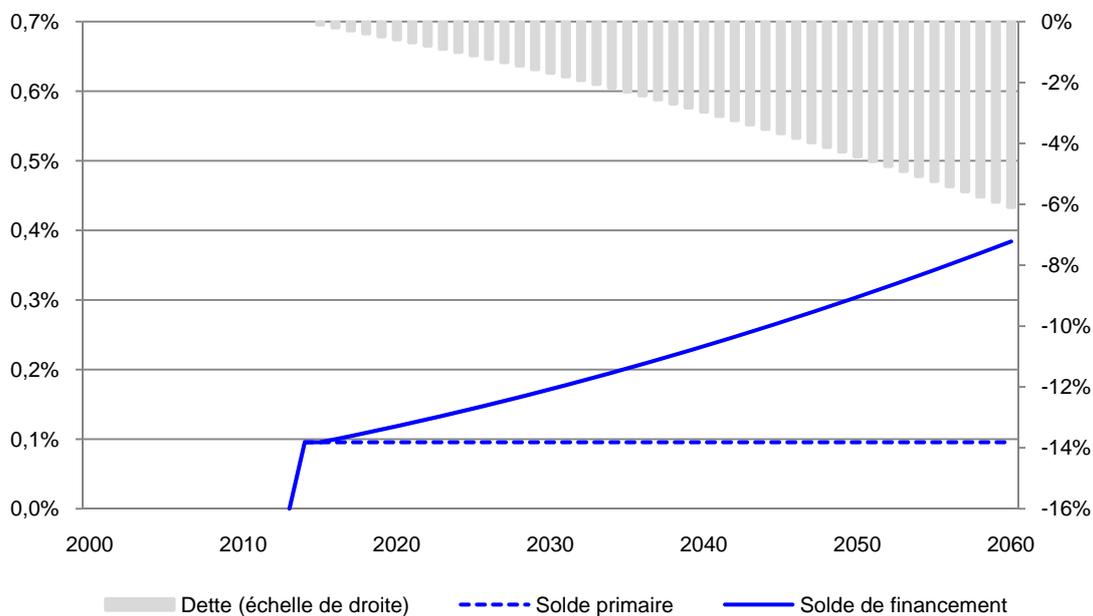
La reprise d'une partie du déficit primaire du pouvoir fédéral par les entités fédérées prendrait la forme d'un sous-financement des transferts de compétences (i.e. les transferts de compétences en matière de dépenses étant incomplètement financés par des transferts de moyens), de

sorte que le solde primaire des entités fédérées soit dégradé de façon permanente (par rapport au scénario à politique constante) à concurrence d'un certain pourcentage du PIB, et que le solde primaire du pouvoir fédéral soit amélioré d'autant.

Sur base du mode de calcul proposé au tableau 5, il faudrait que, par milliard d'euro de dépenses transférées vers les entités fédérées (0,26% du PIB en 2015), les moyens transférés soient limités à 638 millions d'euros, de sorte que le déficit primaire du pouvoir fédéral soit amélioré de 362 millions d'euros (soit 0,10% du PIB), tous ces montants étant ensuite supposés évoluer parallèlement au PIB. Les impacts sur les finances du pouvoir fédéral sont présentés au graphique 1 (les impacts pour les entités fédérées sont identiques mais de sens opposé⁹). L'opération est supposée intervenir en 2015.

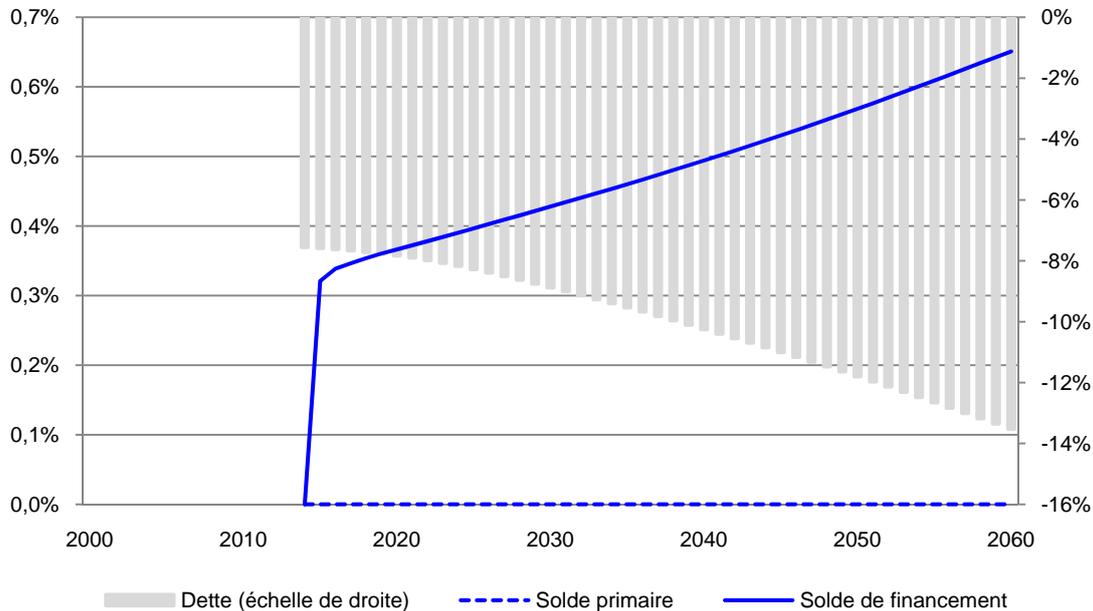
En ce qui concerne l'option alternative qui consiste en la reprise d'une partie de la dette du pouvoir fédéral par les entités fédérées, l'on peut calculer que, par milliard d'euros de compétences et de moyens de financement afférents transférés aux entités fédérées (soit 0,26% du PIB en 2015), celles-ci devraient reprendre de la dette du pouvoir fédéral à concurrence de 7,6% du PIB. Les impacts sur les finances du pouvoir fédéral sont présentés au graphique 2 (les impacts pour les entités fédérées sont identiques mais de sens opposé⁹).

Graphique 1 Impacts pour le pouvoir fédéral d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,1% du PIB via sous-financement des transferts de compétences aux entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)



⁹ Dans le cadre de cet exercice stylisé, le taux d'intérêt implicite sur la dette des entités fédérées ne diffère pas du taux d'intérêt implicite sur la dette du pouvoir fédéral.

Graphique 2 Impacts pour le pouvoir fédéral d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,1% du PIB via reprise d'une partie de sa dette par les entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)



Dans le scénario à politique constante, la dette du pouvoir fédéral se monte à 91% du PIB à fin 2014, ce qui limite les transferts de compétences possibles à $91/7,6 = 12$ milliards d'euros (ou 3,2% du PIB en 2015) à supposer que la totalité de la dette soit reprise par les entités fédérées. Au-delà de 12 milliards d'euros de transferts de compétence, il faudrait, pour maintenir constant l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral en pourcentage de sa taille budgétaire, que les entités fédérées reprennent une partie de sa dette implicite (cf. section 1.4.3), en plus de la totalité de sa dette actuelle.

A noter que, par « reprise de dette », l'on entend ici toute opération qui conduirait aux effets budgétaires escomptés, sans préjudice des modalités juridiques permettant d'aboutir à de tels effets budgétaires (par exemple, il pourrait ne pas y avoir de reprise de dette au sens juridique du terme, mais bien une intervention des entités fédérées dans les charges d'intérêt du pouvoir fédéral à concurrence des charges d'intérêt sur la partie de dette supposée « reprise »).

Les graphiques montrent que les deux options ont des impacts différents sur les grandeurs budgétaires annuelles. Une formule de sous-financement des transferts de compétences aux entités fédérées implique un impact indirect et progressif sur leur dette et leur solde de financement. Par contre, une reprise directe d'une partie de la dette du pouvoir fédéral implique un impact notable direct sur la dette et les charges d'intérêt des entités fédérées.

Dans une vision de court terme, un responsable politique régional pourrait donc préférer l'option du sous-financement des transferts de compétences, et un responsable politique fédéral pourrait préférer l'option du transfert de dettes aux entités fédérées. Pourtant, les deux options

sont équivalentes sur le plan intertemporel. En effet, la valeur totale présente (VT) de la modification permanente du solde primaire dans la première option équivaut exactement à la dette du pouvoir fédéral reprise par les entités fédérées dans l'option alternative :

$$VT = \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{-\Delta pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}} = \frac{-\Delta pb_{t_0}}{r} = \frac{\Delta S2}{r} = \Delta d_{t_0} \quad (3)$$

sous contrainte que r (supposé constant) soit strictement positif (pour la réduction de la série géométrique infinie), et par substitution de l'équation (2).

A noter cependant que, pour équivalentes qu'elles soient sur le plan intertemporel, les deux options diffèrent néanmoins du point de vue de l'exposition au risque d'intérêt (transférée en partie vers les entités fédérées en cas de reprise de dette) et de point de vue de la distribution des marges de manœuvre budgétaire (modifiée en cas de reprise de déficit primaire). En outre, l'option du transfert des dettes aux entités fédérées pose la question potentiellement inextricable de la répartition régionale de la dette.

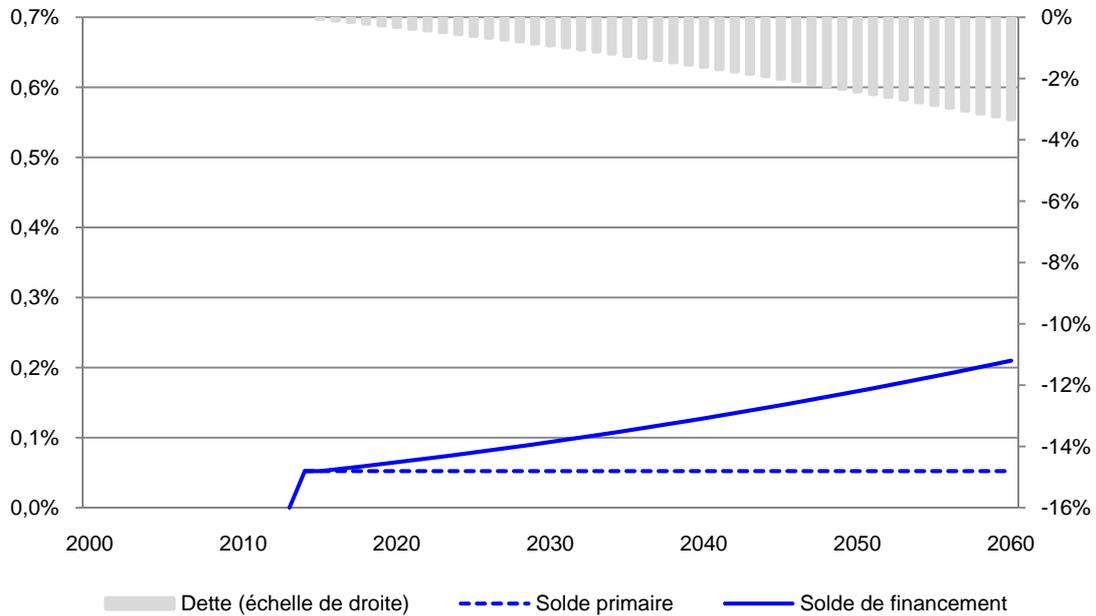
b. La soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale envisagés comme un tout

Dans l'optique d'une sécurité sociale et d'un pouvoir fédéral budgétairement solidaires face au défi de soutenabilité, le critère porte sur le rapport entre l'écart de soutenabilité et les dépenses primaires finales de l'Entité I dans son ensemble. Ce rapport est maintenu constant si, par milliard d'euros de dépenses transférées vers les entités fédérées (soit 0,26% du PIB), le gap de soutenabilité du pouvoir fédéral est réduit de 198 millions d'euros (soit 0,05% du PIB).

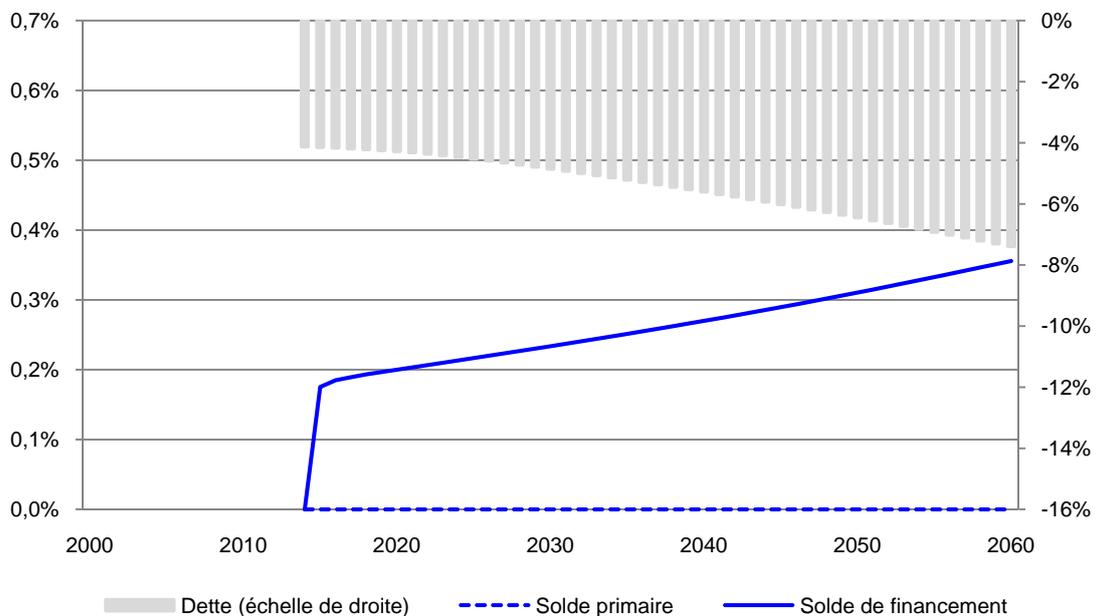
Cette réduction peut être obtenue par une limitation des moyens transférés à 802 millions d'euros par milliard d'euros de dépenses transférées (soit un sous-financement de 198 millions d'euros par milliard d'euros). Alternativement, elle peut être obtenue via une reprise de dette par les entités fédérées à concurrence de 4,1% du PIB par milliard d'euros de compétences transférées. Les graphiques ci-dessous présentent les impacts sur les finances de l'Entité I dans les deux options (les impacts pour les entités fédérées sont identiques mais de sens opposé).

L'on remarquera que, dans cette optique, les dévolutions de compétences aux entités fédérées sont mieux financées que dans l'optique qui considère la soutenabilité budgétaire du pouvoir fédéral isolément. L'hypothèse d'une solidarité budgétaire entre la sécurité sociale et le pouvoir fédéral revient donc à admettre l'éventualité d'un effort accru de consolidation budgétaire par la sécurité sociale suite à la défédéralisation de certaines compétences.

Graphique 3 Impacts pour l'Entité I d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,05% du PIB via sous-financement des transferts de compétences aux entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)



Graphique 4 Impacts pour l'Entité I d'une réduction de son écart de soutenabilité de 0,05% du PIB via reprise d'une partie de sa dette par les entités fédérées (écarts par rapport au scénario à politique constante, en pour cent du PIB)



1.4.3. Transfert d'une partie du coût du vieillissement aux entités fédérées

Le troisième moyen de reporter une partie de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral vers les entités fédérées consiste à transférer vers celles-ci une partie des coûts futurs du vieillissement qui sont à charge du pouvoir fédéral dans l'état actuel du fédéralisme budgétaire belge.

Parmi ces coûts figurent, entre autres (cf. section 1.2), les dépenses de pension des fonctionnaires et enseignants des entités fédérées (et des enseignants des pouvoirs locaux)¹⁰. Ces dépenses de pension, à charge du pouvoir fédéral, sont en augmentation sensible à moyen et à long terme, passant de 1,0% du PIB en 2000 (y.c. pensions des enseignants des pouvoirs locaux) à 1,6% du PIB en 2015, puis à 2,4% du PIB à l'horizon 2040 selon les projections du Comité d'étude sur le vieillissement.

En la matière, les externalités sur le budget du pouvoir fédéral de décisions prises à d'autres niveaux de pouvoir (concernant l'emploi de fonctionnaires ainsi que leurs rémunérations qui influencent le montant des pensions directement et indirectement via la péréquation) plaident pour un transfert de ces dépenses vers les niveaux de pouvoir concernés, d'autant plus que la part de ces dépenses afférente à des portions de carrière effectivement prestées dans l'administration fédérale diminue, et disparaîtra à terme. Un tel transfert ressortirait à une politique dite de responsabilisation.

Le tableau 6 montre le potentiel d'amélioration de l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral par le biais d'une reprise par l'entité II des dépenses de pension en question.

Dans une hypothèse de reprise intégrale des dépenses de pension en 2015 sans aucun transfert de moyens, l'écart de soutenabilité du pouvoir fédéral serait amélioré de 2,3% du PIB - ce qui est tout à fait considérable -, dont 1,6% du PIB correspond au montant initial de ces dépenses et 0,8% du PIB est attribuable au fait que le pouvoir fédéral serait libéré de la dette implicite liée à l'augmentation future de ces dépenses plus rapide que celle du PIB. En contrepartie, l'écart de soutenabilité de l'Entité II serait dégradé à due concurrence.

Dans un cas de figure où les entités fédérées reprendraient les dépenses de pensions et recevraient du fédéral des moyens y correspondant au point de départ mais maintenus ensuite constants en pour cent du PIB, l'impact sur l'écart de soutenabilité par niveau de pouvoir est alors donné par la colonne b du tableau 6. Pour le pouvoir fédéral, la réduction de l'écart de soutenabilité n'est plus que de 0,8% du PIB, et l'écart de soutenabilité exprimé en pour cent des dépenses primaires finales est à peine modifié (passant de 36% à 34%).

Une possibilité intermédiaire et sans doute plus réaliste consisterait à laisser au pouvoir fédéral la charge des pensions du stock de pensionnés initial, l'Entité II prenant à sa charge les pensions des nouvelles cohortes de pensionnés. Ainsi, le transfert de dépenses vers l'Entité II se ferait

¹⁰ Il s'agit, plus précisément, des pensions des fonctionnaires des communautés et régions et des organismes d'intérêt public créés par les communautés et les régions, des fonctionnaires de l'enseignement communautaire, de l'enseignement officiel subventionné et de l'enseignement libre subventionné.

progressivement, au fur et à mesure de l'extinction des cohortes de pensionnés constituant le stock initial, jusqu'à devenir total en quelques décennies. A noter que le transfert de la charge des pensions pourrait éventuellement prendre la forme d'une cotisation payée par l'Entité II au pouvoir fédéral (celui-ci restant alors le débiteur des pensions).

Tableau 6 Impact sur l'écart de soutenabilité par niveau de pouvoir d'une reprise par l'Entité II en 2015 de ses pensions actuellement à charge du pouvoir fédéral (en pour cent du PIB)

	Ecart de soutenabilité = impact si absence de transfert moyens	dû à la situation initiale = moyens constants en pour cent du PIB	dû au coût du vieillessement = impact si transfert de moyens constants en pour cent du PIB
	(a+b)	(a)	(b)
Ensemble des administrations publiques	0,0	0,0	0,0
Entité I	-2,3	-1,6	-0,8
Pouvoir fédéral	-2,3	-1,6	-0,8
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0
Entité II	2,3	1,6	0,8
Entités fédérées	1,8	1,3	0,6
Pouvoirs locaux	0,5	0,3	0,2

2. Exposition des administrations publiques à la volatilité cyclique des recettes de prélèvements obligatoires¹¹

Les recettes de prélèvements obligatoires comprennent une composante cyclique qui découle principalement des fluctuations conjoncturelles de leurs assiettes. L'ampleur de cette composante cyclique diffère selon la catégorie de prélèvement considérée car les assiettes respectives sont volatiles à des degrés divers. En outre, les fluctuations conjoncturelles des différentes assiettes ne sont pas nécessairement synchronisées dans le temps.

L'analyse présentée ici porte sur onze catégories de prélèvements obligatoires qui, ensemble, représentent 93,2% du total des recettes de prélèvements obligatoires de l'ensemble des administrations publiques en 2008. Les catégories sont définies sur base économique (indépendamment du niveau de pouvoir compétent).

La composante cyclique est approchée par l'écart entre, d'une part, la série lissée et désaisonnalisée (méthode Census X11) et hors effets calendaires et, d'autre part, son trend estimé sur la période 1980-2009 (filtre Hodrick-Prescott avec $\lambda = 1600$ pour des séries trimestrielles). L'écart type mesure l'ampleur moyenne de la composante cyclique et constitue ainsi un indicateur de la volatilité cyclique (i.e. non saisonnière, non calendaire, non erratique et non tendancielle) de la série considérée. Cette approche statistique simple¹² évite de devoir considérer les assiettes imposables. Les données proviennent des comptes nationaux trimestriels établis par l'ICN.

Le tableau 7 classe les différentes catégories de prélèvements dans un ordre décroissant de volatilité cyclique. Il en ressort que les prélèvements les plus cycliquement volatiles sont liés aux actifs financiers ou non financiers et à la profitabilité des entreprises (précompte mobilier, impôt des sociétés, droits d'enregistrement, droits de succession, précompte immobilier). Les cycles les moins prononcés concernent les prélèvements sur le travail (cotisations sociales, précompte professionnel) ainsi que la TVA. Les accises énergétiques et non énergétiques se situent en milieu de fourchette.

Les petites catégories (en proportion du total des recettes de prélèvements obligatoires) sont plus volatiles que les catégories importantes. Ces dernières reposent sur des assiettes généralement plus composites, comprenant des éléments éventuellement peu ou non cycliques, ou dont les cycles non synchronisés se compenseraient en partie. Par exemple, le précompte professionnel porte sur tous les salaires y compris ceux, peu cycliques, des travailleurs du secteur public, ainsi que sur les revenus de remplacement (seules les allocations de chômage et assimilées sont cycliques). La TVA concerne tous les types de consommations finales ainsi que les achats de lo-

¹¹ Cette section a été rédigée avec Ludovic Dobbelaere.

¹² Les modifications éventuelles de la réglementation fiscale peuvent influencer la composante cyclique ainsi estimée dans la mesure où leurs impacts ne seraient pas entièrement captés dans le trend ou dans les variations erratiques.

gements neufs, dont les cycles peuvent être non synchronisés ; de plus, son mode de perception la rend sensible au cycle de la consommation intermédiaire¹³.

Tableau 7 Volatilité cyclique des recettes de différentes catégories de prélèvements obligatoires (estimée sur la période 1980-2009)

	Ecart type en % par rapport au trend	Corrélation cyclique avec le PIB (et lag ou lead ¹)	% des recettes totales en 2008
1 Précompte mobilier libératoire	8,5	0,58 (Q-0)	1,8
2 Impôt des sociétés (hors rôles)	6,5	0,49 (Q-0)	6,8
3 Droits d'enregistrement (hors donations)	6,2	0,51 (Q+1)	2,2
4 Impôts en capital (droits de succession et autres)	5,3	0,17 (Q+4)	1,6
5 Précompte immobilier (y.c. additionnels)	3,0	0,16 (Q-4)	2,7
6 Accises sur l'énergie	2,7	0,17 (Q+2)	2,7
7 Accises non énergétiques	2,6	0,32 (Q+1)	1,8
8 Cotisations sociales patronales	2,1	0,44 (Q-4)	19,2
9 Précompte professionnel	1,9	0,44 (Q-4)	25,9
10 Cotisations sociales personnelles	1,9	0,32 (Q-2)	12,7
11 TVA	1,9	0,83 (Q+2)	16,0
Autres prélèvements obligatoires			6,8
Total des prélèvements obligatoires	1,2	0,70 (Q-0)	100,0
PIB	1,1		

¹ Lag (Q-n) ou lead (Q+n) appliqué au cycle du PIB, avec n le nombre de trimestres maximisant la corrélation entre le cycle de la série considérée et celui du PIB.

Le total des prélèvements obligatoires est cycliquement moins volatile que chacune de ses composantes. En effet, l'agrégation de cycles non synchronisés de différentes catégories de prélèvements réduit, par compensations, la volatilité d'ensemble. Par ailleurs, la volatilité cyclique du total des prélèvements obligatoires est très proche de celle du PIB, qui est lui-même un agrégat de différentes composantes dont les cycles sont différenciés dans leur ampleur et leur timing.

De plus, la corrélation entre le cycle des prélèvements obligatoires et celui du PIB est meilleure pour le total des prélèvements obligatoires que pour chacune des catégories (sauf la TVA). Les cycles du PIB, même avec un lag ou lead ad hoc (comme, en particulier, pour les prélèvements sur le travail, compte tenu du cycle de la productivité¹⁴) sont donc de mauvais prédicteurs des cycles des différentes catégories de prélèvements et de leurs assiettes propres.

La volatilité cyclique du PIB correspond aussi, par définition, à la volatilité cyclique de dotations budgétaires indexées sur le PIB. Or, l'indexation au PIB est le déterminant principal¹⁵ des dota-

¹³ Quoique la non-synchronisation du cycle des perceptions brutes et du cycle des restitutions n'expliquerait pas la moindre ampleur cyclique des recettes nettes : Voir Hertveldt B., Lebrun I. et Saintrain M. (2004), « Modelling op kwartaalbasis van de btw-ontvangsten in Modtrim II - Modélisation trimestrielle des recettes de TVA dans Modtrim II », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 14-04.

¹⁴ Découlant d'un effet de maintien des effectifs en surnombre (labour hoarding).

¹⁵ Mais pas le seul. De plus, la volatilité des moyens issus de la loi de financement peut être accrue en raison des corrections ex post rendues nécessaires par les erreurs d'anticipation, au moment du budget initial, des paramètres économiques à prendre en compte.

tions versées par le niveau fédéral aux entités fédérées en vertu de la loi de financement actuelle, et qui en constituent l'essentiel des ressources. A supposer que la part des dotations indexées sur le PIB dans le budget des entités fédérées soit, en tout ou partie, réduite et remplacée par de nouvelles recettes fiscales propres au départ de l'un ou l'autre prélèvement précédemment fédéral (éventuellement sous forme d'un impôt effectivement partagé¹⁶), ceci renforcerait probablement l'exposition budgétaire des entités fédérées aux cycles économiques¹⁷ (étant donné que toutes les catégories des prélèvements sont individuellement plus cycliques que le PIB).

Cependant, cette augmentation de l'exposition budgétaire des entités fédérées aux cycles n'impliquerait pas nécessairement une diminution de l'exposition du niveau fédéral aux cycles, et pourrait même au contraire l'augmenter. En effet, la réduction de la variété des prélèvements subsistant au niveau fédéral, ou la modification de leur structure, pourrait diminuer le degré des compensations cycliques au sein de ses recettes totales. La sensibilité des recettes totales du niveau fédéral au cycle, en particulier, du PIB, serait certainement augmentée s'il était privé de recettes dont la corrélation au PIB implique un lag plus ou moins important (comme par exemple le précompte professionnel).

En fait, pour limiter l'exposition budgétaire des différents niveaux de pouvoir aux cycles, il faudrait, soit concentrer tous les prélèvements obligatoires au sein d'un seul niveau de pouvoir (et financer tous les autres par dotations, liées à l'évolution du PIB ou à l'évolution des recettes totales de prélèvements obligatoires), soit loger dans chaque niveau de pouvoir un assortiment de prélèvements corrélés entre eux aussi négativement que possible et/ou dont le total serait corrélé au PIB (par exemple, sous forme d'un assortiment d'impôts partagés).

La distribution des recettes de prélèvements entre niveaux de pouvoir, éventuellement combinée à des dotations, détermine donc le degré d'exposition budgétaire de chacun d'eux aux cycles. Une politique budgétaire neutre, laissant jouer les stabilisateurs automatiques, implique d'épargner les bonis conjoncturels ou de désépargner à concurrence des malis conjoncturels. Bien que ceci vaille quelle que soit la taille budgétaire du niveau de pouvoir considéré et quelle que soit l'ampleur de la composante cyclique, il peut être recommandé d'éviter de concentrer de fortes expositions cycliques¹⁸ sur des niveaux de pouvoir de petite taille.

En effet, il est malaisé d'évaluer en temps réel (et même ex post) les impacts cycliques. Il s'ensuit qu'un solde budgétaire peut être jugé cyclique à un moment donné puis être reconsidéré ex post comme étant structurel, impliquant alors un ajustement de la politique budgétaire. Cet ajustement sera d'autant plus difficile à réaliser que la taille budgétaire du niveau de pouvoir concerné (et donc son volant d'action) est petite, a fortiori si une part importante du budget va à des charges d'intérêt (incompressibles à court terme, surtout si le stock de dette est important, comme c'est le cas du pouvoir fédéral). Or, la capacité à procéder à des ajustements budgé-

¹⁶ C'est-à-dire avec ou sans transfert de la compétence fiscale.

¹⁷ Entités fédérées considérées globalement. L'on ne peut pas exclure que pour une même catégorie de prélèvements, la volatilité cyclique soit différente entre entités ainsi que par rapport au Royaume.

¹⁸ Ou autres expositions à des fluctuations exogènes du solde budgétaire, en particulier le risque d'intérêt.

taires d'ampleur réaliste compte tenu de la taille et de la structure du budget est un élément qui intervient dans la fixation des primes de risque exigées par les marchés pour financer les Etats.

Dans le cadre d'une réforme de l'Etat qui aboutirait à une réduction de la taille budgétaire du niveau fédéral au profit des entités fédérées, il serait donc souhaitable que l'exposition budgétaire du niveau fédéral aux cycles économiques soit réduite (ce qui, comme indiqué plus haut, ne résulterait pas nécessairement d'une augmentation de l'exposition budgétaire des entités fédérées aux cycles, voire même au contraire).