

Budget : débat de fond écartés et décisions reportées...

Partout dans le monde, les États sont aux prises avec les effets dérivés de la crise financière et de ses retombées socio-économiques majeures sur leurs propres situations budgétaires. Au cœur de la tempête financière et bancaire, l'opinion publique a été frappée par l'ampleur des plans de soutien financier apportés par les États à leur système bancaire. Pourtant, même si ceci a évidemment laissé des traces importantes au niveau du volume des dettes publiques nationales, l'impact global de ces opérations financières sur les déficits budgétaires annuels des États est resté des plus limités et pourrait être neutre voire même positif dans le cas belge en cas de normalisation de la situation bancaire.

LA CRISE A BON DOS...

Il n'en reste pas moins que, dans le cas belge, le déficit public s'est soldé en 2009 par un "trou" de 6 % de PIB, du jamais vu depuis le début des années 90, avant la grande vague d'assainissement en vue de faire entrer la Belgique dans la zone Euro. Ce déficit est aussi le double du maximum autorisé par le Traité de Maastricht, même si les nouvelles règles du Pacte de stabilité européen autorisent un dépassement très temporaire en cas de circonstances jugées tout à fait exceptionnelles – ce qui a été le cas en 2009 mais devrait cesser de l'être dès 2011-2012. Les autorités belges se consolent en faisant valoir que nous restons grosso modo dans la moyenne européenne, en dehors du premier cercle des pays dits "à risques" (Grèce, Portugal, mais aussi Espagne et

LES AUTORITÉS BELGES N'ARRIVENT PAS À FAIRE FACE AU DÉFICIT PUBLIC ASTRONOMIQUE AUQUEL L'ÉTAT EST CONFRONTÉ. MAIS FERMER LES YEUX AU MOMENT D'AFFRONTER LE GOUFFRE BUDGÉTAIRE NE NOUS DISPENSERA PAS D'UNE CHUTE VERTIGINEUSE.

Réginald Savage

Économiste, professeur à la FOPES, à l'UCL et aux FUNDP.

Irlande). Cependant, la détérioration belge par rapport aux résultats 2008 – un déficit de 1,2 % de PIB "seulement" – reste très importante et dépasse largement ce qui peut être imputé aux seules retombées budgétaires de la crise (moins-values fiscales, dépenses additionnelles de chômage, etc.). Selon les estimations disponibles les plus récentes, le déficit public structurel belge – c'est-à-dire précisément le déficit corrigé pour les effets induits de la crise – se serait établi à un niveau élevé compris entre 4 et 5 % de PIB selon les méthodologies retenues. Les mêmes sources donnent une détérioration en deux ans (de 2007 à 2009) de respectivement 2,8 et 4 % de PIB, soit largement plus que ce qui peut être imputé (0,5 à 0,7 % de PIB officiellement...) au plan de relance belge mis en place par les autorités en 2009 dans le cadre du plan de relance européen concerté. Bref, la détérioration marquée des finances publiques belges depuis deux ans au moins comprend une forte composante structurelle ou "délibérée et discrétionnaire" qui est indépendante des retombées cycliques et même plus durables de la crise actuelle.



UNE FEUILLE DE ROUTE BUDGÉTAIRE QUI N'ÉTAIT DÉJÀ PLUS RESPECTÉE AVANT LA CRISE

Déjà en 2008, alors même que les objectifs budgétaires belges officiels avaient déjà été systématiquement révisés à la baisse au fil des programmes de stabilité successifs soumis par les autorités belges à la Commission européenne, le déficit enregistré (-1,2 % de PIB) s'était établi loin de l'objectif d'un surplus de 0,5 % de PIB inscrit au programme de stabilité de fin 2006. Cela mettait déjà à l'époque sérieusement en doute l'ensemble de la stratégie belge de préfinancement au moins partiel du coût budgétaire du vieillissement, par l'accumulation progressive de surplus et leur mise en réserve. D'autant plus que ce résultat médiocre s'inscrivait au terme d'une période favorable de croissance soutenue (en 2004 et surtout 2006-2007).

Quoi qu'il en soit, la situation budgétaire en 2009 et le déficit attendu pour 2010 (autour de 5 % de PIB) signifient que cette stratégie est en lambeaux ou en situation comateuse profonde. À court terme, c'est-à-dire dans une première phase intermédiaire, les autorités belges sont aujourd'hui confrontées, sous l'aiguillon des injonctions européennes – et peut-être demain sous celui de la pression des "marchés financiers" – à l'impératif de reprendre le contrôle de la situation budgétaire et de ramener à court ou moyen terme le déficit belge sous la fameuse barre des 3 % de PIB. Ce seuil est loin d'être arbitraire ou "masochiste" car il correspond à peu près au seuil en dessous duquel il faut redescendre impérativement dans le cas belge pour casser "l'effet boule de neige" de la dette et de ses charges financières, effet boule de neige qui est franchement réenclenché depuis 2009. Initialement, ce retour sous les 3 % était prévu pour l'année 2013, suivant en cela les recommandations du Conseil supérieur des finances (CSF) dans son avis de septembre 2009. Ceci devait constituer une première étape dans

le cadre d'une stratégie budgétaire, officiellement adoptée, de retour à l'équilibre budgétaire en 2015 – au-delà donc du respect de la norme européenne minimale des 3 % de PIB. Entre-temps, les différents niveaux de pouvoirs publics se sont attelés à la confection des budgets 2010 (tous niveaux de pouvoirs) et même déjà aussi 2011 (pour le pouvoir fédéral et plus largement l'Entité I (Sécurité sociale incluse). La Belgique étant aussi – et plus que jamais – un État fédéral, il a fallu en automne répartir entre niveaux de pouvoirs les objectifs et efforts budgétaires à réaliser par les uns et les autres en vue d'atteindre en 2010 l'objectif global d'un déficit limité à 5,1 % de PIB.

UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE SOUS HAUTE SURVEILLANCE EUROPÉENNE...

En novembre cependant, le Conseil européen, sur base d'un avis documenté des services de la Commission, "recalait" sèchement le programme de stabilité actualisé tel que soumis par les autorités belges. Il enjoignait à celles-ci de revoir leur copie, en particulier d'accélérer en 2011 – 2012 le programme d'assainissement prévu de manière à anticiper d'un an le retour du déficit belge sous la barre des 3 % de PIB (2012 au lieu de 2013 prévu). En clair, cela impliquait un effort budgétaire additionnel de l'ordre de 1 % de PIB (3,5 milliards d'euros) à répartir sur deux ans (2011 et 2012). Cette "sévérité" européenne à l'égard de la Belgique est pour partie étayée et justifiée dans l'argumentaire européen par le niveau relatif élevé de la dette publique belge (prévue à 100 % de PIB, voire au-delà, en 2010) et par la vulnérabilité additionnelle que présente ce niveau au regard des risques réels de relèvement des taux d'intérêts européens et/ou des primes de risques sur la dette belge. En janvier de cette année, les autorités belges sous pression soumettaient un nouveau programme de stabilité (amendé et actualisé) aux autorités européennes, et ce au terme d'un compromis politique

typiquement belge. Le nouveau programme s'alignait en effet en apparence sur les recommandations européennes (déficit supposé être ramené à 3 % de PIB dès 2012) et s'engageait à préciser d'ici juin les mesures susceptibles d'atteindre les objectifs visés. Mais il se gardait bien d'expliquer comment, et par quelles mesures additionnelles, le déficit global allait être effectivement ramené à 4 % de PIB en 2011 (le nouvel objectif fixé). Or, malgré des hypothèses de croissance récemment revues en hausse pour 2010-2011, par ailleurs jugées trop optimistes par d'aucuns (dont le FMI notamment), les dernières prévisions budgétaires (budget économique de février) anticipent toujours implicitement, à politique inchangée et donc hors nouvelles initiatives, un déficit 2011 plus élevé de l'ordre de 5 % de PIB.

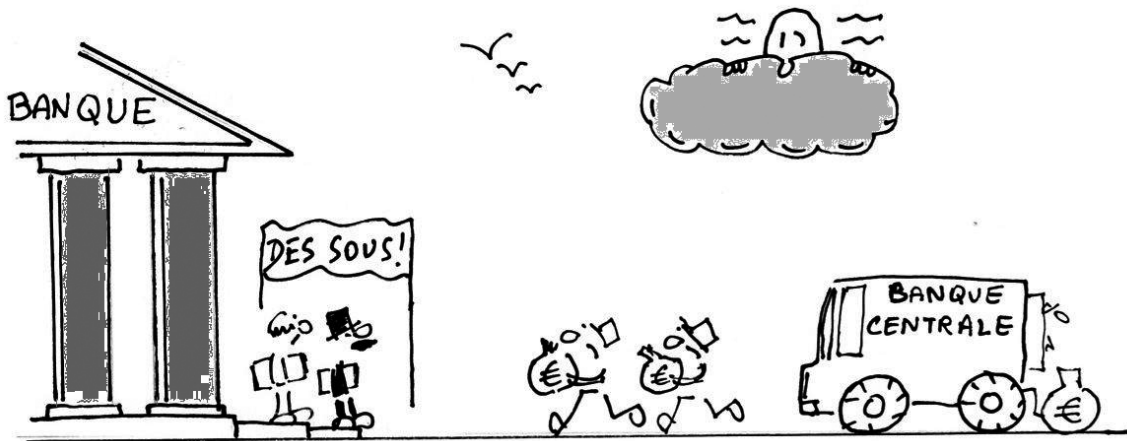
UNE STRATÉGIE INTROUVABLE

Que conclure de ces diverses péripéties? Faute d'un accord budgétaire interne fort au niveau fédéral ainsi qu'avec les diverses entités fédérées, le gouvernement fédéral navigue actuellement à vue, tablant au maximum sur une reprise conjoncturelle éventuellement plus forte qu'anticipée pour passer sans faire – trop – de vagues le cap électoral des élections législatives de l'été 2011. Le gros de l'effort budgétaire complémentaire requis risque donc fortement d'être reporté à l'année 2012, à un moment délicat car les questions institutionnelles difficiles reviendront aussi à ce moment sur la table.

Il faut reconnaître que l'équation budgétaire et politique n'est pas simple. La reprise économique reste fragile et incertaine. L'effort budgétaire requis pour ramener effectivement le déficit budgétaire belge à 3 % de PIB en 2012, puis pour revenir à l'équilibre en 2015, est en effet considérable. Cela représente, selon les estimations les plus récentes du CSF, un effort cumulé (2010 y compris) qui peut être estimé à près de 6 % de PIB en 6 ans (soit l'équivalent de

près de 4 années de croissance potentielle). Il s'agit d'un effort significativement supérieur à celui qui a été nécessaire, pendant les années 90 (en particulier 1993-1997), pour ramener le déficit belge sous la barre des 3 % de PIB et assurer ainsi la participation belge à l'euro. Sans doute pour ne pas effaroucher le consommateur – ou l'électeur potentiel...? – ce constat est soigneusement tu voire nié par la quasi-totalité de la classe politique. On se trouve ainsi dans une situation schizophrénique où une majorité claire du monde politique et socio-économique (partenaires sociaux notamment) souscrit en principe et officiellement à des objectifs budgétaires ambitieux sans en reconnaître ni en débattre ouvertement les implications en termes de réorientations économiques concrètes (fiscales, sociales, budgétaires, salariales, institutionnelles). Ce silence assourdissant témoigne sans doute avant tout des clivages profonds et des divisions multiples et à ce stade irréductibles qui traversent le paysage politique et socio-économique belge sur des questions pourtant essentielles :

- Quelle répartition opérer, dans les efforts d'austérité inéluctables et imposants à mettre en œuvre entre augmentations des prélèvements (sur quoi, sur qui?) et réductions des dépenses (y compris sociales sans doute), et selon quels critères répartir ces efforts entre niveaux de pouvoirs (pouvoir fédéral, sécurité sociale, communautés et régions, communes et provinces)?
- Quelle redéfinition à moyen et long terme du modèle de protection sociale (au sens large) dans un contexte de vieillissement? Quelle place donner dans ce contexte aux indispensables initiatives face à l'autre enjeu majeur à long terme qu'est le changement climatique?
- Quelle redéfinition du mode de fonctionnement de la concertation sociale et de la négociation salariale interprofessionnelle dans un contexte où l'ampleur des "marges" budgétaires négatives interdit la poursuite de la logique de "subventionnement" public de la



Fév. 2009 P

paix sociale par des allègements massifs, inconditionnels et coûteux de cotisations sociales?
 - Quelle redéfinition du fédéralisme budgétaire et fiscal belge – notamment des mécanismes de financement des communautés et régions et de leur autonomie fiscale - dans un contexte où la prise en charge financière du coût budgétaire du vieillissement devra être assumée globalement par l'ensemble des composantes de l'État belge? Tout semble indiquer que les majorités politiques actuelles

ont – faute à ce stade de pouvoir trancher ces questions - décidé de les enfouir profondément pour un temps au moins et de les soustraire à un vaste débat public et démocratique pourtant essentiel à une sortie de crise éclairée, durable et réfléchie. ■

① Méthodologie de la Commission européenne pour le premier chiffre, de la BNB pour le second.

② Une exception notoire est l'ancien ministre sp. a Frank Vandenbroucke aujourd'hui en disgrâce auprès de son propre parti.