

Recettes fiscales : dix ans de surestimations budgétaires

► Depuis 2006, les prévisions de recettes fiscales et budgétaires ont été systématiquement surévaluées.
► Tout le monde est conscient du problème. Mais rien ne changera avant 2019, au mieux.

Ik ben het beu. J'en ai marre. » C'est le titre d'une interview de Johan van Overtveldt (N-VA) accordée au magazine *Knack* en 2016. Le ministre des Finances fait face à la fronde de l'opposition et, en coulisses, de certains de ses partenaires de la suédoise. L'homme est attaqué pour ses approximations budgétaires en matière de recettes fiscales. Ces dernières sont surestimées. Cette année-là, entre la conception initiale du budget et les recettes réellement encaissées, il y a un écart de plus d'un milliard d'euros pour le seul précompte mobilier, l'une des principales sources de recettes fiscales. Et si le ministre des Finances en a marre, c'est parce qu'il sait et reconnaît qu'il y a un problème d'estimation. Un problème récurrent... De la note du cabinet de Johan Van Overtveldt que nous avons pu nous procurer, il ressort que les recettes fiscales globales encaissées - environ 100 milliards - ont été systématiquement surestimées de... 2006 à 2016. Dans des proportions importantes (voir infographie), de l'ordre de 0,5 % du PIB en moyenne sur les dix dernières années.

Dans ladite note du cabinet des Finances, on explique que les déviations des années plus récentes sont « en grande partie dues aux données du cadre macro-économique, à 49 %, à 30 % (dues) à l'estimation des recettes fiscales, à 15 % à la méthode désagrégée (chaque paramètre a sa vie propre, NDLR). Les 6 % restants sont dus aux points de départ à l'entame d'une année ». En clair, un bon début d'année donne lieu à des ajustements un peu trop « généreux ». L'année 2017 s'est avérée moins « déviante ». « 60 millions de bonus sur plus de 100 milliards d'euros, c'est pas mal du tout ! », insiste-t-on du côté du cabinet de Johan Van Overtveldt. Juste ! Mais la croissance économique s'est avérée plus solide que prévue l'an dernier. C'est d'ailleurs un point important à relever, note-t-on du côté du service d'études du SPA : « Le ministre renvoie au fait que les recettes sont décevantes depuis belle lurette, ce qui est vrai, mais il oublie de dire qu'entre les estimations et la réalisation de la croissance économique en termes de PIB, il n'y avait pas de grosse différence ces dernières années. »

Un audit corsé

La Cour des comptes, peu suspecte de parti pris, se montre elle aussi de plus en plus critique sur la manière de procéder du gouvernement en matière budgétaire. Dans son rapport de plus d'une centaine

de pages publié le 13 novembre 2017, l'institution pointe le manque d'informations et de notes de calculs détaillées qui lui sont parvenues pour établir les estimations budgétaires. Elle souligne, en page 39 de son rapport, qu'elle n'a reçu aucune information quant à l'estimation des recettes probables relatives au précompte mobilier. Un exemple parmi d'autres. « La Cour des comptes critique aussi la méthode de compensation entre différentes catégories d'impôts (précompte mobilier et taxes diverses), laquelle réduit la transparence du budget des recettes. L'affectation incorrecte du précompte mobilier a aussi des conséquences sur les transferts à la Sécurité sociale », explique Ahmed Laaouej, chef de file de l'opposition socialiste à la Chambre. Un expert budgétaire, qui tient à garder l'anonymat, ajoute que « toutes les équations économétriques utilisées sont testées sur le passé et aucune n'a montré de "biais systématique". Et ces résultats ont été pour la plupart publiés, comme l'a souligné l'audit de la Cour des comptes. Pourquoi alors la méthode en aurait-elle, des biais, une fois appliquée, si on applique purement et simplement la méthode économétriquement vérifiée ? ». Bonne question...

« On touche ici au cœur du problème : la conception d'un budget est éminemment politique, explique Marc Bourgeois, professeur de finances publiques à l'ULg. Il y a évidemment des difficultés à coller à la réalité, à anticiper les changements de comportements des agents économiques quant aux décisions prises, mais le biais politique est lui aussi réel, il ne faut pas se leurrer. » Certaines décisions sont prises pour ne pas trop heurter l'électorat.

L'appel à la KUL

Mais peu importent les explications, techniques ou politiques, sur les déviations budgétaires... Ce problème récurrent exaspère le ministre des Finances depuis qu'il est en fonction. C'est d'autant plus le branle-bas de combat, nous explique une source interne au gouvernement, qu'entre le ministère du Budget et celui des Finances, les relations étaient tendues - elles le sont toujours. C'est dans ce contexte que Johan Van Overtveldt annonce la création d'une task force réunissant notamment des membres des cabinets des ministères du Budget et des Finances ainsi que des membres de l'administration. Tout ce petit monde s'est réuni jusqu'au 13 mars 2017, date du dernier P-V de réunion entre ces membres qui nous est parvenu par des vents favorables. De ces P-V d'audition, deux certitudes : d'abord, tout le monde reconnaît qu'il y a un souci de prévisions. La seconde, c'est qu'entre gens compétents de bonne compagnie, il est très difficile d'avancer. Les P-V transpirent les difficultés à s'accorder sur les pistes à suivre pour remédier au problème, et surtout les difficultés de chacun à accepter que le mi-

nistre empiète sur certaines de leurs compétences. Ainsi le plan en dix points de Johan Van Overtveldt (lire l'encadré), jugé comme « extérieur au groupe de travail », est renvoyé à des discussions sine die. De discussions, il n'en sera plus question... C'est qu'entre-temps, une autre piste est suivie par le ministre des Finances, celle de l'audit externe. Un appel d'offres est envoyé aux différentes universités du pays avec comme intitulé « Etude relative à l'estimation des recettes fiscales ». L'Université de Louvain (KUL) a appris, très récemment, qu'elle avait remporté le marché. Au cabinet des Finances, on confirme que les résultats sont attendus pour 2019.

Un changement de perspective qui fait hurler dans les rangs parlementaires socialistes. Ainsi Karin Temmerman, députée SPA, parti très « hargneux » sur la problématique, et son collègue Peter Van Velthoven interpellent régulièrement le ministre sur ces estimations de recettes fiscales « branlantes ». Lequel leur répond que « la discussion pourra avoir lieu lorsque la task force aura formulé ses conclusions ». Et comme ces conclusions sont conditionnées aux résultats de l'audit externe commandé à la KUL, rien ne changera avant 2019. Le problème pourrait donc se reporter sur le prochain gou-

vernement. « Cela veut dire que l'on va continuer à enfiler les budgets qui sont basés sur une méthodologie incorrecte, et jugée comme telle par le ministre », s'indigne-t-on dans les rangs du SPA. « L'année passée, nous avons terminé en étant parfaitement alignés sur les estimations. Cette année, nous sommes aussi sur les rails. Voire même un peu mieux », répond-on au cabinet du ministre.

Collusions politiques

Il y a plus problématique encore. « Sous ce gouvernement, l'interventionnisme du politique atteint les sommets... », lâche l'une de nos sources, experte en matière budgétaire. « Entre l'estimation des prévisions économiques, et celle du budget, il y a effectivement l'intervention de certains cabinets, confirme une deuxième source. Alors, attention, on ne peut naturellement pas faire n'importe quoi, ne serait-ce que parce que les règles européennes doivent être respectées, notamment au niveau de la trajectoire du déficit structurel. Mais je constate tout de même beaucoup de changements orchestrés dans les cabinets. Ceux-ci modifient, et pas toujours à la marge, les estimations budgétaires. » Un troisième intervenant, en contact avec les sphères gouvernementales, ajoute qu'au sein même de la Cour des comptes, certains se posent des questions. « Avant la publication officielle du rapport 2017, une réunion a eu lieu entre les pontes de la Cour des comptes et des représentants ministériels. Officiellement, c'était pour des questions de vérifications, mais ce genre d'incident a quoi interpellé. » Pour le moins... ■

DÉPENSES**Les pensions plombent les finances publiques**

« Dans les dépenses primaires, je ne vois pas trop d'erreurs, lance Philippe Donnay, directeur général du Bureau du Plan. Quand il y a des déviations, c'est généralement en cas d'imprévu, comme c'est le cas pour des attentats. Les dépenses de sécurité, il fallait les engager tout de suite... » Mais il y a souvent eu une tendance, qui n'est pas propre au gouvernement Michel, à surestimer le PIB. Plusieurs économistes contactés le confirment. « Ce n'est pas faux, mais on apprend de nos erreurs. La loi nous oblige d'ailleurs à jeter un œil critique tous les 3 ans sur nos prévisions passées pour corriger d'éventuels biais », continue Philippe Donnay, qui ajoute qu'il serait correct que le SPF Finances ait aussi cette obligation. Pour l'une de nos sources, experte en matière budgétaire, la surestimation des prévisions économiques peut « s'expliquer par le fait qu'elles sont réalisées "avant conclave" et que chaque conclave budgétaire débouche sur un assainissement du budget qui a des effets négatifs (au moins à court terme) sur la croissance ». L'assainissement des finances publiques, donc... Un leitmotiv qui peut aussi s'expliquer par une réalité qu'on a tendance à oublier : l'explosion de la facture du vieillissement de la population. « Les dépenses des pensions augmentent de manière structurelle : en 5 ans, nous sommes passés de 35 à 45 milliards », explique Jean Hindricks, prof de finances à l'UCL.

F.M.

réaction « Les ministres du Budget et des Finances ont moins de poids »

PLAN D'ACTION**10 points sur la table**

Outre le renforcement d'effectifs, que le ministre annonce dans sa réponse à la Cour des comptes, Johan Van Overtveldt (N-VA) a aussi commandité un audit externe et... mis sur la table un plan en 10 points pour remédier au problème d'évaluation. Si ce plan dépasse parfois le cadre de ses compétences, on y trouve tout de même quelques propositions intéressantes, au-delà de celles qui relèvent du bon sens (mieux cerner les changements de comportements des agents économiques suite à la prise de mesures en conclave, analyser l'impact après l'instauration d'une mesure, établir des synergies entre les administrations, proposer une meilleure gestion des données, etc.). Plus concrète-

ment, Johan Van Overtveldt souhaiterait que l'on puisse analyser « où le bât a blessé ». Autrement dit, le rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget est trop réducteur. Le ministre des Finances entend également renforcer la discipline budgétaire (entendez réduire les dépenses), notamment en raison de la facture (grandissante) du vieillissement de la population. Enfin, mentionnons la volonté du ministre de prévoir systématiquement un matelas de sécurité (buffer) pour faire face à des chocs exogènes (comme une brusque chute des taux d'intérêt par exemple).

F.M.

Comment expliquez-vous ce problème récurrent d'estimations budgétaires ?

On sent qu'il y a une attitude volontariste dans le chef de Monsieur Van Overt-

veldt, mais elle se heurte à certaines réalités, pas seulement politiques d'ailleurs. Il y a d'abord un problème d'effectifs – les représentants des administrations que nous entendons régulièrement en commission des Finances le disent. Ensuite, il y a un souci dans les incertitudes liées à l'estimation de la croissance économique. On a tendance à la surestimer. On surestime aussi parfois l'impact de mesures prises... Là, on sent des interférences politiques qui naissent,

Comme par exemple ?

Pas plus tard qu'hier (jeudi, NDLR), en commission des Finances, l'Open-VLD a fait le forcing sur une proposition de loi relative aux libéralités accordées aux entités créées sous la forme de fondations pour les hôpitaux universitaires et qui

pourraient bénéficier de réductions d'impôts. Les libéraux du MR ont fait savoir qu'il leur était difficile de savoir, sans l'avis de la ministre du Budget (Sophie Wilmès, NDLR), l'impact budgétaire qu'une telle mesure pouvait avoir. Mais la majorité, sans le MR, a voté la mesure. C'est interpellant.

On fait quoi alors ?

Il faut d'abord s'interdire de prendre des mesures au niveau parlementaire qu'on est incapable de jauger ex-ante (sans évaluation chiffrée préalable à l'introduction, NDLR). Il faut également se doter de capacités d'évaluation ex-post. Lorsqu'une mesure a été appliquée. Ce n'est pas le cas avec la taxe Caiman, qui est noyée dans la masse des recettes fiscales. C'est regrettable parce que cela

donne l'impression de naviguer à vue avec le budget.

Le ministre réagit, mais ça n'avance pas bien vite...

En 2016, le ministre des Finances avait annoncé la mise sur pied d'une task force sur le sujet, ainsi que l'appel à un audit externe, mais cela n'a jamais été porté à la discussion au Parlement. 2017 a été un peu mieux évaluée en apparence, mais si on jette un œil à la ventilation des données, il y a d'énormes écarts. Et malgré la bonne volonté de Johan Van Overtveldt, les analyses d'impact, les évaluations budgé-

taires ne sont toujours pas menées. Et on peut dire que la conjoncture favorable du moment enlève un surcroît de pression sur le gouvernement...

Comment expliquez-vous alors que ça n'avance pas, vous qui arpentez la commission Budget et Finances depuis quelques années ?

Je reconnais volontiers cette envie de bien faire des ministres du Budget et des Finances, mais le poids politique de la prise de décision pose problème. Le ministre du Budget est un peu la

notaire du gouvernement, sans réel poids politique dans le processus d'estimation budgétaire. J'ai le sentiment que c'est la même chose du côté du ministre des Finances. Ni l'un ni l'autre ne sont d'ailleurs vice-Premier ministres. Ils ne font donc pas partie du kern, et j'ai l'impression que les décisions politiques s'imposent un peu à eux. Souvenez-vous d'un passé pas si lointain où des ministres comme Didier Reynders, Herman Van Rompuy ou Philippe Muystadt avaient un réel poids, que ce soit aux Finances ou au Budget. C'est beaucoup moins le cas aujourd'hui, et

je pense que cela explique en partie pourquoi il y a de telles zones d'ombre budgétaire dans certaines décisions, notamment en matière de nouvelles taxes ou de lutte contre la fraude fiscale.

Mais les conséquences, elles, sont moins floues. Il faut combler les trous, non ?

Le privé à payer, c'est que le gouvernement tape alors dans les dépenses. C'est assez représentatif d'un gouvernement d'obédience libérale, finalement. ■

Propos recueillis par
F.M.

