

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION

"BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

AVIS

RELATIF A L'EXECUTION DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1995

FEVRIER 1996

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION

"BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

AVIS

RELATIF A L'EXECUTION DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1995

FEVRIER 1996

TABLE DES MATIERES

Avant-propos

Synthèse

1. Evaluation globale des réalisations budgétaires en 1995 de l'ensemble des pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs
2. Les réalisations budgétaires en 1995 du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale
 - 2.1. *Le Pouvoir fédéral*
 - 2.2. *La Sécurité sociale*
3. Les réalisations budgétaires en 1995 des Communautés et Régions et des Pouvoirs locaux
 - 3.1. *Les Communautés et Régions*
 - 3.2. *Les Pouvoirs locaux*

Avis

1. Evolutions globales
 - 1.1 *Résultats, évolutions et déterminants*
 - 1.2 *Les réalisations globales en 1995*
 - 1.3 *Evolutions 1992-1995 et mise en perspective internationale*
 - 1.4 *Les déterminants au niveau des soldes primaires (ensemble des administrations publiques belges)*
 - 1.4.1. En matière de recettes publiques
 - 1.4.2. En matière de dépenses primaires
 - 1.5. *Les évolutions en matière de charges d'intérêts et de taux d'endettement*
2. Les évolutions par grandes Entités
 - 2.1 *Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités*
 - 2.2 *Déterminants des soldes primaires*
 - 2.3 *Les évolutions comparées des recettes et dépenses primaires en termes réels*

3. Les évolutions internes aux grandes Entités

3.1 *Les évolutions internes à l'Entité "I."*

3.1.1. Evolutions au niveau du pouvoir fédéral

3.1.2. Au niveau du système de sécurité sociale

3.2 *Les évolutions internes à l'Entité "II."*

3.2.1. Appréciation globale

3.2.2. Les évolutions au niveau des Communautés et Régions

3.2.3. Les évolutions au niveau des pouvoirs locaux

LISTE DES ABREVIATIONS

BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
c.n.	Comptes nationaux
CE	Communautés Européennes
EPP	Ensemble des pouvoirs publics
FADELS	Fonds d'Amortissement des Emprunts du Logement social
IPP	Impôt des Personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
SEC	Système européen de comptes économiques intégrés
SECSO	Sécurité sociale
SNF	Solde net à financer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Les Membres de la Section :

- M. P. VAN ROMPUY, Président
- MM. A. VERPLAETSE
W. FRAEYS
J.P. PAUWELS
représentants de la Banque Nationale de Belgique
- M. G. BROUHNS
représentant du Ministre des Finances
- M. M. VAN der STICHELE
- MM. W. MEEUSEN
J. VUCHELEN
R. DESCHAMPS
R. TOLLET
P. KESTENS
G. CLEMER
représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la
Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement
de la Région de Bruxelles-Capitale.

Observateurs :

- MM. L. DE RYCK
H. BOGAERT

Le Secrétariat:

- MM. A. VAN de VOORDE
A. BOON
R. SAVAGE
- Mme C. SPINNOY

AVANT-PROPOS

Cet Avis est axé sur une évaluation de la réalisation du Plan de Convergence budgétaire des Pouvoirs publics belges au cours des trois dernières années, et en particulier en 1995.

Les données commentées ici proviennent d'estimations encore provisoires pour l'année 1995, et, pour les années 1991 à 1994, des comptes nationaux 1994.

Dans la suite de l'analyse, l'approche opérée en termes d'Entités (I. et II.) a impliqué des opérations de consolidation partielle et/ou globale visant à la neutralisation des transferts intra-entités (1).

Ainsi, dans le texte, le terme de dépenses primaires *finales* d'une Entité ou d'un sous-secteur sera réservé aux dépenses primaires (hors charges d'intérêts) totales, NETTES des transferts totaux (courants + en capital) versés à d'autres Entités ou sous-secteurs des administrations publiques (y compris la CE).

Une première section procède à l'analyse des évolutions enregistrées au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics belges, en resituant ces évolutions dans leur contexte macro-économique et conjoncturel et en établissant certaines comparaisons relatives aux évolutions dans les pays environnants, ou en termes de moyenne européenne.

Une seconde section aborde la même problématique, mais à un niveau plus désagrégé, en différenciant les évolutions relatives aux deux grandes Entités, à savoir l'Entité "I.", regroupant le Pouvoir fédéral (PF) et la Sécurité sociale (SECSO), d'une part, et l'Entité "II.", regroupant les Communautés et Régions considérées globalement (C&R) et les Pouvoirs locaux (PL) d'autre part.

Une troisième section traitera plus spécifiquement des résultats observés à l'intérieur des deux grandes Entités, en tenant compte du jeu des relations intra-sectorielles (transferts courants et en capital à l'intérieur de chaque Entité).

Ces trois sections sont précédées d'une synthèse qui reprend les principales lignes de force de l'avis.

1. Les recettes transférées (dépenses) d'une sous-entité réapparaissent comme ressources effectives d'une autre sous-entité.

SYNTHESE

1. Evaluation globale des réalisations budgétaires en 1995 de l'ensemble des pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs.

Il convient de rappeler ici qu'en mars 1994, compte tenu de l'effondrement conjoncturel de l'économie européenne et belge en 1993, la Section avait présenté une trajectoire ajustée pour les objectifs budgétaires du Plan de convergence pour les années 1994 et 1995.

Compte tenu des écarts de réalisations observés en 1993 par rapport aux objectifs du Plan de convergence actualisé de l'été 1993, un nouvel objectif de besoin net de financement global (déficit de l'ensemble des Pouvoirs publics en termes SEC) de 4,3% de PIB avait alors été proposé pour l'année 1995, dont 3,6% de PIB pour l'Entité "I." et 0,7% de PIB pour l'Entité "II."

C'est par rapport à ces nouveaux objectifs intermédiaires, retenus par les Autorités lors de la confection de leurs budgets 1995 lors de l'été 1994, qu'il convient de resituer l'évaluation rétrospective qui est développée par la suite.

Sur base des données actuellement disponibles, il apparaît que les besoins nets de financement (BNF) de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1995, à savoir 4,5% du PIB, se sont établis globalement marginalement en retrait de l'objectif en matière de BNF (4,3% de PIB) proposé en mars 1994.

*Tableau 1.
Objectifs budgétaires 1995 et réalisations.
(BNF en % du PIB)*

	1994	1995		
	Réalisations (1)	Objectifs (a) (2)	Réalisations (b) (3)	Ecart (4=3-2)
Ensemble des Pouvoirs publics	-5,3	-4,3	-4,5	-0,2
Entité I	-4,4	-3,6	-4,1	-0,5
Pouvoir fédéral	-4,5	-3,6	-4,1	-0,5
Sécurité sociale	-0,0	-0,0	-0,0	0,0
Entité II	-0,8	-0,7	-0,4	0,3
Communautés & Régions	-0,8	-0,7	-0,8	-0,1
Pouvoirs locaux	-0,0	-0,0	0,4	+0,4

(a) Objectifs de mars et juin 1994.

(b) Estimations de mars 1996.

Comme l'indique le tableau 1, les écarts défavorables par rapport aux objectifs se sont localisés auprès du Pouvoir fédéral (0,5% du PIB) et des Communautés et Régions (0,1% du PIB). Par rapport à l'objectif respectif de chacun de ces niveaux de pouvoir, ces écarts sont cependant du même ordre de grandeur en termes relatifs. Par contre, tandis que la sécurité sociale respecte l'objectif, les pouvoirs locaux affichent un écart favorable considérable de 0,4% du PIB. Il convient cependant de relever que cet écart favorable serait en partie dû à une cause non récurrente, en l'occurrence un rattrapage des retards d'enrôlement d'impôts locaux.

Si le résultat de BNF est en 1995 légèrement inférieur à l'objectif, l'on notera cependant qu'il représente une amélioration de 0,8% du PIB par rapport aux réalisations de 1994. Le résultat du BNF en 1995 résulte d'un double mouvement: une légère contraction du surplus primaire d'origine conjoncturelle, d'une part, et une forte réduction des charges financières sur la dette publique d'autre part.

Tableau 2.
Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics.

(en % du PIB)

	Niveaux					Ecart	
	1991	1992	1993	1994	1995	'93-'95	'92-'95
- Solde primaire	3,6	3,6	3,8	5,0	4,7	0,9	1,1
- dépenses primaires	42,8	42,8	43,9	43,5	43,0	-0,9	0,3
- recettes	46,5	46,4	47,8	48,5	47,7	-0,0	1,4
- Intérêts	10,3	10,7	10,5	10,2	9,2	-1,3	-1,5
- BNF	-6,6	-7,1	-6,7	-5,3	-4,5	2,2	2,6

Le net tassement conjoncturel qui s'est manifesté en cours d'année 1995, combiné à un profil de croissance particulièrement peu porteur en termes de recettes, a incontestablement contribué aux résultats décevants observés en matière de solde primaire global des Pouvoirs publics belges (2), en particulier en matière de recettes fiscales et parafiscales.

Ainsi, le surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1995 est en effet estimé à 4,7% de PIB, ce qui représente une détérioration apparente de 0,3% de PIB par rapport à 1994.

Ce résultat globalement en retrait par rapport aux prévisions doit être imputé pour l'essentiel à la baisse du ratio des recettes publiques totales (-0,8% de PIB par rapport à 1994), en particulier à celle des recettes non fiscales en termes SEC (-0,5% de PIB), de manière plus limitée à celle des recettes fiscales et parafiscales (-0,3% du PIB au total).

2. Une détérioration de 0,3% de PIB par rapport à 1994, alors que l'année précédente s'était caractérisée par une amélioration de 1,2% de PIB.

En termes de dépenses primaires par ailleurs, la bonne maîtrise de leur évolution en termes réels s'est confirmée en 1995, permettant une nouvelle réduction de 0,5% environ de leur ratio en % du PIB. C'est un résultat qui doit être souligné comme satisfaisant dans la phase particulière du cycle politique et électoral qui caractérisait l'année 1995.

L'impact sur le BNF de cette légère détérioration du surplus primaire a pu être plus que compensé par une substantielle et durable réduction des charges financières de la dette publique (de 1% du P.I.B.). Cette réduction qui confirme la tendance des dernières années, procède principalement d'un refinancement massif de la dette consolidée en francs belges (à partir du printemps 1993 jusqu'en 1995) qui s'est opéré dans un environnement de détente significative des taux d'intérêt.

2. Les réalisations budgétaires en 1995 du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale.

Tableau 3
Soldes primaires par niveaux de pouvoirs et déterminants

	1991	1992	Niveaux		
	1991	1992	1993	1994	1995
I. En % du PIB					
Total	3,6	3,6	3,8	5,0	4,7
- Pouvoir fédéral	4,1	4,1	4,4	5,0	4,3
- Sécurité sociale	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	-0,1
- Communautés et Régions	-0,8	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3
- Pouvoirs locaux	0,7	0,7	0,4	0,5	0,9
II. % variation francs constants					
	1991	1992	1993	1994	1995
Ensemble des pouvoirs publics (y compris transferts aux CE)					
- Recettes	1,8	2,7	2,6	4,0	0,7
- Dépenses primaires	4,8	2,8	2,3	1,6	1,2
Pouvoir fédéral (y compris transferts aux CE)					
- Recettes	-1,6	1,3	1,3	3,5	-3,3
- Dépenses primaires	-0,5	0,8	0,0	-0,6	-0,5
Sécurité sociale					
- Recettes	1,4	4,4	1,6	2,1	1,3
- Dépenses primaires	5,5	4,4	1,6	0,5	1,5
Communautés et Régions					
- Recettes	5,8	3,5	7,8	2,7	3,4
- Dépenses primaires	7,6	3,4	4,4	2,6	2,6
Pouvoirs locaux					
- Recettes	4,6	3,2	0,2	5,7	6,8
- Dépenses primaires	2,7	3,3	5,5	3,7	0,9
dont : dépenses courantes	3,0	2,5	2,9	3,0	4,6

2.1. Le Pouvoir fédéral.

En 1995 et par rapport à 1994, la réduction effective de 0,3% de PIB du BNF de l'Entité I. a été réalisée grâce à une forte réduction du poids de ses charges d'intérêts consolidées (-1,0% de PIB), neutralisée à plus des deux tiers cependant (0,7% de PIB) par une détérioration sensible de son surplus primaire.

Cette détérioration de surplus primaire de l'Entité "I." s'est entièrement localisée au niveau du Pouvoir fédéral (PF), la forte baisse des recettes propres du PF (-1,1% de PIB) en 1995 n'étant que très partiellement compensée par un recul du ratio de ses dépenses primaires totales (-0,4% de PIB).

D'autre part les dépenses primaires du Pouvoir fédéral (hors transferts en faveur des CE) en 1995, ont, tout comme en 1994, pratiquement connu une croissance réelle nulle.

2.2. La Sécurité sociale.

Contrairement à l'année précédente, la contribution de la Sécurité sociale en 1995 à la réduction du BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics a été quasi nulle. Ceci découle du fait que la bonne maîtrise relative observée en matière de croissance réelle des dépenses de Sécurité sociale (+1,4%), conduisant à une nouvelle baisse, à concurrence de 0,2% de PIB, du ratio de ses dépenses primaires en % du PIB, a été neutralisée en termes de solde par un recul équivalent, en % du PIB, du ratio des recettes totales du système (-0,2% de PIB en 1995).

Ce recul du ratio des recettes pour sa part s'explique par une baisse de près de 0,2% de PIB du ratio des ressources traditionnelles propres des régimes sociaux (cotisations sociales effectives et autres recettes non fiscales propres) alors que par ailleurs une progression beaucoup plus limitée qu'en 1994 (+0,1% de PIB en 1995 contre +1,0% de PIB) des recettes fiscales affectées à la Sécurité sociale (financement alternatif) ne compensait que difficilement la poursuite du recul (de 0,2% de PIB) des transferts "traditionnels" (subsides directs) du Pouvoir fédéral au système.

Ce recul parallèle (de 0,2% de PIB) des ratios de recettes totales et de dépenses aurait néanmoins permis, tout comme en 1994, de stabiliser le solde global du système de Sécurité sociale à un niveau de quasi-équilibre en termes SEC.

3. Les réalisations budgétaires en 1995 des Communautés et Régions et des Pouvoirs locaux.

3.1. Les Communautés et Régions.

Le BNF des Communautés et Régions (C&R) en termes SEC serait resté stable à 0,8% de PIB en 1995. Leur solde primaire s'est globalement marginalement amélioré (moins de 0,1% de PIB), juste suffisamment que pour compenser l'alourdissement tendanciel de leurs charges d'intérêts. La croissance réelle des dépenses primaires totales des Communautés et Régions serait restée stable à 2,6% en 1995 comme en 1994 (comparativement à +4,4% en 1993 et +5,5% en moyenne en 1991-1992).

Cette stabilité relative en matière de croissance réelle des dépenses primaires totales des C&R masquerait cependant un nouveau ralentissement dans le rythme de croissance des leurs dépenses primaires finales (3), qui serait passé de 4,3% en 1993 à 3% en 1994 et 2,2% en 1995, alors que symétriquement on aurait assisté en 1995 à une nette accélération des transferts totaux aux Pouvoirs locaux (+3,8% en termes réels en 1995, contre + 1,2% en 1994).

3.2. Les Pouvoirs locaux.

Comme déjà indiqué, les Pouvoirs locaux (PL) ont enregistré en 1995 une forte amélioration de leur BNF et de leur surplus primaire (de 0,4% de PIB environ). Cette amélioration peut s'expliquer pour l'essentiel par une forte progression, pour la seconde année consécutive, de leurs recettes propres (par accélération en 1995 des enrôlements des impôts locaux), ainsi que par une accélération en 1995 des transferts réels en provenance des autres niveaux de Pouvoir, à savoir les Communautés et Régions et le Pouvoir fédéral.

Parallèlement, on assistait à un net ralentissement de la croissance des dépenses primaires réelles des PL (1% environ en 1995, contre +4,6% en moyenne en 1993-1994), sous l'incidence d'une inversion à la baisse des dépenses en capital des PL.

3. C'est-à-dire hors transferts courants et en capital aux Pouvoirs locaux.

AVIS

1. Evolutions globales

1.1. Résultats, évolutions et déterminants

Une évaluation correcte des résultats budgétaires pour l'année 1995 et depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence de la Belgique ne peut être opérée sans une remise en perspective des réalisations effectives pour les années antérieures (1991-1994), telles qu'elles peuvent être évaluées au départ des derniers comptes nationaux en définition harmonisée SEC.

Lors de l'Avis de mars 1994 de la Section (4), compte tenu de l'aggravation enregistrée de la crise conjoncturelle, ainsi que de sa traduction en termes d'écart importants (1,4% de PIB) relevés à l'époque entre les objectifs réactualisés du Plan de Convergence et les réalisations telles que mesurées sur base des informations provisoires disponibles, la Section avait estimé inévitable une révision de la trajectoire intermédiaire de convergence budgétaire pour les années 1994 et 1995. Elle avait en conséquence proposé une nouvelle trajectoire d'assainissement à l'horizon 1996, s'écartant provisoirement de celle du Plan de convergence réactualisé de juin 1993 (5).

Cette nouvelle trajectoire proposait comme nouveaux objectifs de ramener le déficit public global, en termes SEC, à 5,7% de PIB en 1994 et 4,3% de PIB en 1995.

C'est donc par rapport à cette trajectoire que l'analyse proposée ici vise à situer les réalisations 1995 telles qu'elles peuvent être provisoirement estimées.

1.2. Les réalisations globales en 1995

Pour 1995, le déficit global des administrations publiques belges se serait établi à 4,5% de PIB selon les normes SEC. Ceci représente certes un écart défavorable de 0,2% de PIB par rapport à l'objectif réactualisé proposé dans le cadre de l'Avis de mars 1994 de la Section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances (CSF), et retenu globalement par les Autorités lors de la fixation des objectifs budgétaires pour 1995. Il faut cependant tenir compte du fait que ce solde estimé pour 1995 n'intègre pas (comme recettes en termes SEC) une quinzaine de milliards (près de 0,2% de PIB) de recettes non fiscales et non parafiscales provenant de ventes d'actifs.

4. Avis relatif à l'exécution du Plan de Convergence.

5. Ce dernier avait lui-même résulté d'une réactualisation du Plan original (été 1992), mais n'avait pas pu intégrer les incidences d'un recul conjoncturel beaucoup plus prononcé qu'estimé au printemps 1993.

Tableau 4.
Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics.

(en % du PIB)

	Niveaux					Ecart	
	1991	1992	1993	1994	1995	'93-'95	'92-'95
- Solde primaire	3,6	3,6	3,8	5,0	4,7	0,9	1,1
- dépenses primaires	42,8	42,8	43,9	43,5	43,0	-0,9	0,3
- recettes	46,5	46,4	47,8	48,5	47,7	-0,0	1,4
- Intérêts	10,3	10,7	10,5	10,2	9,2	-1,3	-1,5
- BNF	-6,6	-7,1	-6,7	-5,3	-4,5	2,2	2,6

Lors de l'établissement de la nouvelle trajectoire de BNF par la Section en mars 1994, au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics, l'objectif visé (-4,3% de PIB) pour 1995 par rapport aux réalisations estimées pour 1994 (-5,4% de PIB) était celui d'une amélioration de 1,1% de PIB à engranger.

En réalité, sur base des informations actuellement disponibles, on serait en réalité effectivement passé d'un BNF de -5,3% de PIB en 1994 à -4,5% de PIB en 1995, soit une amélioration effective de 0,8% de PIB (un écart défavorable de 0,3% en termes d'amélioration visée en 1995). Au niveau du solde primaire, on serait passé d'un surplus effectif de 5,0% de PIB en 1994 à un surplus de 4,7% de PIB en 1995, soit une détérioration observée de 0,3% de PIB.

Compte tenu du fait que la croissance réelle globale de l'économie belge en 1995 (+1,9%) aura été un peu inférieure à son taux de croissance potentielle ou tendancielle - généralement estimé comme compris entre 2% et 2,4% -, et que par ailleurs le solde 1995 comprend un niveau de recettes non fiscales ou non récurrentes inférieur de près de 0,5% de PIB à celui de 1994 - on peut estimer que cette détérioration ne reflète pas à proprement parler une détérioration du solde budgétaire primaire structurel (6) de l'année 1995.

A titre comparatif, l'OCDE, dans ses dernières perspectives semestrielles (7), estime à 0,9% de PIB en 1995 l'amélioration du solde structurel global (charges d'intérêts incluses) des administrations publiques belges. Hors charges d'intérêts, l'évolution du solde structurel (primaire) belge en 1995 peut ainsi être estimée comme "neutre" voire légèrement favorable en première approximation.

6. C'est-à-dire corrigé pour l'incidence des facteurs cycliques (conjuncturels), soit le jeu des "stabilisateurs automatiques".

7. Décembre 1995, n° 58, Tableaux Annexes.

1.3 *Evolutions 1992-1995 et mise en perspective internationale*

Les évolutions enregistrées en 1995 doivent également être resituées dans leur contexte de moyenne période, et comparativement à celles enregistrées parmi nos principaux voisins et partenaires européens.

L'amélioration intervenue depuis 1992 en matière de BNF des pouvoirs publics belges (soit 2,6% de PIB) a été réalisée pour l'essentiel (plus de 80%) en 1994-1995.

En termes de solde primaire, on observe également, selon le Secrétariat de l'OCDE, une amélioration cumulée de l'ordre de 1,4% de PIB depuis 1992 (en 3 ans), alors même que, toujours au départ des mêmes sources, la position cyclique relative de l'économie belge (8), mesurée par "l'écart de PIB" se serait encore située en 1995 quelque 3,6 points en-dessous de son niveau de 1992 (9).

Tableau 5.
Soldes budgétaires et incidences cycliques selon l'OCDE.

(en % du PIB)

	Niveaux				Evol. annuelle			Evol. cumulées	
	1992	1993	1994	1995	1993	1994	1995	'93-'95	'92-'95
Soldes financiers (1)	-7,1	-6,7	-5,3	-4,4	0,4	1,4	0,9	2,3	2,7
- primaire	2,8	3,1	4,4	4,2	0,3	1,3	-0,2	1,1	1,4
Solde structurel (°) (2)	-7,6	-5,0	-3,7	-2,8	2,6	1,3	0,9	2,2	4,8
Incidences cycliques (3)=(1-2)	0,5	-1,7	-1,6	-1,6	-2,2	0,1	0,0	0,1	-2,1
Intérêts nets	9,9	9,8	9,7	8,6	-0,1	-0,1	-1,1	-1,2	-1,3
Ecart de PIB (*) (4)	0,9	-2,7	-2,6	-2,7	-3,6	0,1	-0,1	0,0	-3,6

(°) c'est-à-dire le solde effectif corrigé pour incidences cycliques, selon la méthodologie O.C.D.E.
(*) voir note de bas de page n°9.

Source : Perspectives de l'O.C.D.E. (décembre 1995)

Toujours selon ces données de l'OCDE, depuis 1992 (en 3 ans), le solde structurel des administrations publiques belges se serait cumulativement amélioré de 4,8% de PIB, alors que l'amélioration du solde effectif se serait limitée à 2,7% de PIB, dont 1,3% de PIB de réduction du poids des charges d'intérêts nettes (et donc 1,4% de PIB d'amélioration du surplus primaire effectif).

8. Soit l'écart de production mesuré par la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel en pourcentage du PIB potentiel.
9. Soit un écart négatif estimé de 2,7% en 1995 comparativement à un écart positif de 0,9% (de PIB potentiel) en 1992.

Ceci implique que par solde, l'incidence négative de la dégradation cyclique de l'économie sur le solde budgétaire peut être évaluée à 2,1% de PIB environ depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence, et que l'amélioration du solde primaire structurel peut être évaluée à 3,5% de PIB (10) en trois ans (dont l'essentiel en 1993-1994).

Une amélioration du solde structurel (cycliquement corrigé) d'une telle envergure place la Belgique en tête des pays recensés par l'OCDE pour ce qui est de l'effort relatif d'assainissement fourni depuis la mise en place du Plan de Convergence.

Par ailleurs, comparativement aux autres pays européens, l'amélioration des finances publiques belges au cours des trois dernières années aura été particulièrement marquante (cf. Tableau ci-dessous).

*Tableau 6.
Besoins nets de financement comparés selon
les estimations de la Commission des Communautés Européennes.*

(en % du P.I.B)

	Niveaux				Écarts	
	1992	1993	1994	1995	'93-'95	'92-'95
Belgique	-7,1	-6,7	-5,3	-4,5	2,2	2,6
Moyenne de la Communauté	-5,2	-6,3	-5,5	-4,7	1,6	0,5
<i>Ecart</i>	<i>-1,9</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>2,2</i>
Danemark	-2,9	-4,5	-3,8	-2,0	2,5	0,9
Irlande	-2,4	-2,4	-2,1	-2,5*	-0,3	-0,1
Pays-Bas	-3,9	-3,2	-3,2	-3,1	0,1	0,8
Allemagne	-2,8	-3,5	-2,6	-3,6*	0,6	-0,8
France	-4,0	-6,1	-6,0	-5,0	1,1	-1,2
Italie	-9,5	-9,6	-9,0	-7,4	2,2	2,1
Royaume-Uni	-6,3	-7,8	-6,8	-5,1	2,7	1,0
Espagne	-4,2	-7,5	-6,6	-5,9	1,6	-1,7
Autriche	-2,1	-4,3	-4,4	-5,5	-1,2	-3,4
Suède	-7,8	-13,4	-10,4	-7,0	6,4	0,8
Luxembourg	0,8	1,8	2,2	0,4	-1,4	-0,4

Source : Rapport annuel (février 1996) de la Commission européenne.

* En tenant compte des informations les plus récentes.

Alors que le déficit public européen moyen se réduisait de 0,4% de PIB entre 1992 et 1995 selon les données en provenance des services de la Commission des Communautés européennes, ces mêmes sources laissent apparaître une amélioration cumulée de 2,6% de PIB du côté belge.

Ainsi, en 1995 comme l'année précédente, le déficit public belge serait resté de 0,2% de PIB en-deçà de la moyenne communautaire (à 15) alors qu'en 1992 l'écart défavorable était encore de 2,0% de PIB. En deux ou trois ans, l'amélioration relative de la position belge aurait ainsi atteint 2,2% de PIB.

10. L'équivalent de plus de 270 milliards de FB.

1.4 Les déterminants au niveau des soldes primaires (ensemble des administrations publiques belges)

A un niveau plus détaillé, on retrouve les déterminants suivant des évolutions enregistrées en matière de soldes primaires, globalement.

Tableau 7.
Déterminants des évolutions en matière de soldes primaires
de l'ensemble des Pouvoirs publics.

	Niveaux				Ecart		
	1992	1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
A. Evolutions en % du PIB							
- Recettes totales	46,4	47,8	48,5	47,7	1,3	-0,0	1,4
- Fiscales	29,1	29,5	31,1	31,0	0,3	1,5	1,9
- Parafiscales	15,4	15,8	15,2	15,1	0,5	-0,7	-0,4
- Autres	1,8	2,5	2,2	1,7	0,6	-0,7	-0,0
pm fiscales + parafiscales	44,5	45,3	46,3	46,0	0,8	0,8	1,5
dont : transferts aux CE	1,4	1,4	1,5	1,4	-0,1	0,0	0,0
- Dépenses primaires (hors transferts aux CE)	41,4	42,5	42,0	41,6	1,2	-0,9	0,2
- Courantes	38,8	39,7	39,1	38,9	0,7	-0,8	0,1
- De capital (nettes)	2,6	2,8	2,9	2,7	0,4	-0,2	0,1
- Solde primaire	3,6	3,8	5,0	4,7	0,2	0,9	1,1
B. Elasticité des recettes							
	En termes de croissance du PIB				Moyenne annuelle		
- Fiscales	0,91	1,60	2,20	0,84	1,12	1,59	1,59
- Parafiscales	1,19	1,98	0,18	0,79	1,44	0,44	0,77
- Fiscales et parafiscales	1,01	1,68	1,48	0,82	1,22	1,19	1,29
C. Evolutions en francs constants							
	Taux de variation annuels (°)				'93/'91	'95/'93	'95/'92
- Recettes publiques totales	2,7	2,6	4,0	0,7	2,7	2,4	2,5
- dont fiscales et parafiscales	3,0	1,3	4,8	1,6	2,1	3,2	2,5
- Dépenses primaires finales (hors transf. aux CE)	3,0	2,4	1,3	1,3	2,7	1,3	1,6
Hors chômage	3,0	2,3	1,4	1,4	2,7	1,4	1,7
- Courantes	2,5	1,8	1,2	1,9	2,2	1,6	1,7
- De capital	10,3	9,2	4,6	-5,1	9,8	-0,4	2,7

(°) Moyennes géométriques pour les taux de variation par sous-périodes.

1.4.1 EN MATIERE DE RECETTES PUBLIQUES

Les recettes publiques totales telles que recensées ici ont sensiblement régressé en % du PIB en 1995, passant de 48,5% en 1994 à 47,7% de PIB (un recul de 0,8% de PIB ou 1,6% en termes relatifs). Cette régression neutralise ainsi près de 40% de la hausse sensible (quelque 2,1% de PIB en 2 ans) enregistrée en 1993 et 1994 (par rapport à 1992).

Parallèlement à ces évolutions globales, il faut mentionner d'importantes modifications intervenues dans la structure des recettes publiques.

Ainsi (Tableau 7 ci-avant), la part des recettes fiscales et parafiscales en 1995 aurait enregistré un recul de l'ordre de 0,3% de PIB, alors que simultanément le recul des recettes non fiscales et non parafiscales en termes SEC aurait atteint pratiquement 0,5% de PIB. En 1995 cependant, la part des prélèvements obligatoires (recettes fiscales et parafiscales totales, courantes et en capital) dépassait encore de 1,5% de PIB le niveau de 1992, alors que les autres recettes (non fiscales et non parafiscales) seraient redescendues en-deçà de leur niveau de 1992.

Plus spécifiquement, on observe en 1995 à l'intérieur des recettes fiscales une nette progression des impôts directs (de l'ordre de 0,3% de PIB, quasi intégralement au niveau des impôts directs des sociétés), alors que parallèlement le ratio des impôts indirects aurait régressé très sensiblement en 1995 (de près de 0,5% de PIB). Le recul du ratio des cotisations sociales pour sa part aurait été beaucoup plus limité qu'en 1994 (-0,1% de PIB contre -0,6% de PIB en 1994), et aurait été neutralisé par une progression équivalente des ressources affectées (financement alternatif).

Ces évolutions en matière de parts relatives des recettes publiques impliquent par définition que l'élasticité globale des prélèvements obligatoires, en termes de PIB nominal, ait cette fois été infra-unitaire (cf. Tableau 5 ci-avant). Cette élasticité (recettes fiscales et parafiscales) se serait ainsi établie globalement à un peu plus de 0,8 seulement en 1995, contre près de 1,5 en 1994 et près de 1,7 en 1993.

Globalement, on peut estimer qu'en 1995, le recul des prélèvements obligatoires en % du PIB, et en particulier des impôts indirects, s'explique par une croissance économique relativement atone et qui de plus a été tirée par les éléments de revenus (non salariaux) et surtout de dépenses finales (exportations et investissements productifs) qui exercent le moins d'effets de levier favorables sur les recettes (11). La combinaison défavorable de l'effet cyclique pur (12) et des effets "de structures" en recettes pourrait ainsi avoir pesé à concurrence de 0,3% de PIB sur l'évolution du surplus primaire global.

11. Soit du fait de taux d'imposition moyens plus faibles que la moyenne globale, soit du fait d'élasticité infra-unitaires en termes de base imposable propre.

12. Croissance nominale et réelle significativement inférieure aux prévisions.

1.4.2 EN MATIERE DE DEPENSES PRIMAIRES.

En matière de dépenses primaires, les données disponibles font apparaître globalement (EPP, hors moyens transférés à l'Union européenne) et pour 1995 une nouvelle régression en part relative du PIB (-0,4% de PIB), en phase avec le recul de 0,5% de PIB déjà relevé en 1994.

La rupture observée ici est ainsi bien confirmée par rapport à la hausse sensible de ce ratio enregistrée entre 1990 et 1993 (+2,3% de PIB en 3 ans), pour partie sous l'effet de la politique budgétaire plus expansive menée en 1991, pour partie sous l'incidence d'un effet-dénominateur défavorable lié à la récession de 1993 (13).

Cette nouvelle réduction en 1995 se serait localisée pour moitié au niveau des dépenses primaires courantes (consolidées, toutes entités confondues), et pour moitié au niveau des dépenses en capital (uniquement au niveau de l'Entité "II").

L'évolution des dépenses primaires en termes réels nous donne cependant une meilleure indication des évolutions sous-jacentes, puisqu'elle permet pour l'essentiel de neutraliser les biais statistiques liés aux cycles conjoncturels (effets-dénominateurs).

Ainsi, en 1995, la progression des dépenses primaires finales intérieures (14) en francs constants (15) aurait été de 1,3%, soit un rythme d'évolution analogue à celui de 1994, et en net ralentissement par rapport au chiffre correspondant pour 1993 (+2,4%) ou par rapport à la moyenne des années 1991-1993 (+3,3%).

Compte tenu cependant du très net ralentissement de la progression des prélèvements obligatoires en francs constants (+1,6% en 1995 contre +4,8% en 1994), le différentiel de croissance réelle entre recettes publiques et dépenses primaires, qui détermine dans une large mesure l'évolution du solde primaire, se serait inversé défavorablement en 1995, puisqu'on serait passé de +3,5% en 1994 à +0,3% seulement en 1995 (voire de 2,7%, en 1994 à -0,6% en incluant les recettes non fiscales et non parafiscales).

1.5. Les évolutions en matière de charges d'intérêts et de taux d'endettement

Après la progression sensible des charges d'intérêts enregistrée en 1992 (+0,4% de PIB) et leur décreue entamée en 1993-1994 (-0,5% de PIB en 2 ans), cette décreue s'est accélérée comme prévu en 1995, avec un recul estimé à 1% de PIB en une seule année.

-
13. Lorsque la croissance du PIB en volume est nettement inférieure à son trend tendanciel moyen (environ 2% au vu de la moyenne 1980-92), ceci tend statistiquement à faire croître automatiquement le ratio des dépenses primaires (effet-dénominateur).
14. Hors recettes affectées et transferts en direction des Communautés européennes (CE).
15. Déflatées par l'indice des prix à la consommation, sur lequel en principe une part prépondérante des dépenses primaires (traitements, prestations sociales, subsides aux associations) est indexée avec un certain délai.

Le poids des charges d'intérêts (consolidées) pour l'ensemble des Pouvoirs publics belges aurait ainsi pu être ramené à 9,2% de PIB.

Cette accélération s'amplifie par l'impact du refinancement massif de la dette consolidée en francs belges (près de 50% de l'encours) qui, réalisé entre le printemps 1993 et 1995, a bénéficié d'un environnement de détente significative des taux d'intérêt. Ce refinancement a permis de réduire de près de 200 points de base le taux d'intérêt moyen sur ce segment de la dette. Il en est résulté une substantielle réduction des charges financières tant en % du PIB qu'en valeur absolue.

On peut ainsi estimer que la baisse du taux d'intérêt implicite nominal sur la dette brute consolidée s'est nettement accélérée en 1995, puisque ce taux serait passé de 8,6% en moyenne en 1992 à 7,7% en 1994 et 7% en 1995.

Le taux d'endettement brut consolidé (définition Maastricht) aurait pour sa part poursuivi et même légèrement accéléré en 1995 la décrue initiée en 1994, en reculant de 2,2% de PIB (après le recul de 2% de PIB de 1994 par rapport au niveau maximum de 137,9% de PIB atteint en 1993).

Cette baisse du taux d'endettement brut consolidé aurait sans doute pu être encore accentuée si la faiblesse de la croissance nominale du PIB en 1995 (16) ne l'avait pas freinée. La baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette (-0,7% en 1995) n'a ainsi pu empêcher une certaine hausse (aggravation) transitoire en 1995 du différentiel (i-g) entre ce taux d'intérêt implicite "i" et la croissance nominale "g" du PIB.

2. Les évolutions par grandes Entités

2.1 Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités

En termes de soldes budgétaires (définitions SEC), il convient de noter que pour ce qui est de l'Entité "I.", les réalisations 1994 effectives (comptes nationaux 1994) se sont en définitive légèrement écartées - dans un sens favorable - des estimations initiales de mars 1995 (un "gain" de près de 0,3% de PIB, dont 0,1% de PIB en Sécurité sociale).

Par contre, au niveau de l'Entité "II.", et en particulier au niveau des Communautés et Régions (C&R), le déficit consolidé 1994 a été révisé légèrement à la hausse par rapport aux estimations initiales (-0,8% de PIB au lieu de -0,7% de PIB).

16. Une croissance nominale limitée à +3,9%, soit un recul de pratiquement 1% par rapport à 1994 et un écart défavorable de 1,4% par rapport au chiffre initialement retenu lors de l'élaboration du budget 1995

Ceci tient pour l'essentiel aux révisions intervenues dans la codification en système de comptabilisation SEC des opérations entre les Régions et le FADELS.

A un niveau purement descriptif, le tableau 8 ci-après retrace les évolutions budgétaires enregistrées au niveau des grandes Entités et de leurs principaux sous-secteurs.

On notera au niveau des BNF que la nette amélioration enregistrée globalement en 1995 (de 0,8% de PIB) se situe pour moitié environ au niveau de l'Entité "I." (une réduction de déficit de près de 0,4% de PIB), pour moitié également au niveau de l'Entité "II." (un écart favorable de 0,4% de PIB).

Depuis la mise en place du Plan de Convergence, on notera que le déficit de l'Entité "I." se serait réduit de 2,1% de PIB (dont 0,5% de PIB d'amélioration de solde primaire et 1,6% de PIB de réduction du poids des charges d'intérêts), alors que le déficit de l'Entité "II." en termes SEC se serait pour sa part réduit de 0,5% de PIB, malgré un alourdissement de 0,2% du poids total de ses charges d'intérêts.

Tableau 8.
Réalizations par grandes Entités et sous-secteurs.

(en % du PIB)

	Niveaux					Ecart	
	1991	1992	1993	1994	1995	'93-'95	'92-'95
<i>Entité I</i>							
- Solde primaire	3,7	3,7	3,9	4,9	4,2	0,3	0,5
- Intérêts	9,6	9,9	9,7	9,3	8,3	-1,4	-1,6
- BNF	-5,9	-6,2	-5,8	-4,4	-4,1	1,7	2,1
<i>* Pouvoir fédéral</i>							
- Solde primaire	4,1	4,1	4,4	5,0	4,3	-0,0	0,2
- Intérêts	9,7	10,1	9,9	9,5	8,4	-1,4	-1,6
- BNF	-5,6	-5,9	-5,5	-4,5	-4,1	1,4	1,8
<i>* Sécurité sociale</i>							
- BNF	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
<i>Entité II</i>							
- Solde primaire	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,5	0,6	0,6
- Intérêts	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,1	0,2
- BNF	-0,8	-0,9	-0,9	-0,8	-0,4	0,5	0,5
<i>* Communautés et Régions</i>							
- Solde primaire	-0,8	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	0,1	0,4
- Intérêts	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2
- BNF	-0,9	-1,0	-0,7	-0,8	-0,8	-0,1	0,2
<i>* Pouvoirs locaux</i>							
- Solde primaire	0,7	0,7	0,4	0,5	0,9	0,5	0,2
- Intérêts	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	-0,1	-0,1
- BNF	0,1	0,1	-0,2	-0,0	0,4	0,5	0,3

Au niveau de l'Entité "II." par ailleurs, on relèvera en 1995 une amélioration apparente spectaculaire (+0,4% de PIB) du solde primaire, mais qui se localise intégralement au niveau des PL.

Globalement, depuis 1991-1992 cependant, le solde primaire des C&R tend à s'améliorer tendanciellement (un gain cumulé de 0,5% de PIB en 4 ans).

2.2 Déterminants des soldes primaires

En matière de ressources, les recettes "Loi Spéciale de Financement", qui constituent le noyau dur et stable du financement des C&R, ont vu leur progression se poursuivre au cours des deux dernières années, à concurrence de 0,1% de PIB annuellement (on est passé de 9,0% de PIB en 1991 à 9,5% de PIB en 1995). Par contre, la part des autres transferts du Pouvoir fédéral en direction de l'Entité "II." (droits de tirage des Régions, etc.) serait restée globalement stable en 1995 (à 0,8% de PIB).

Au total, la part des ressources totales de l'Entité "II." a de nouveau très sensiblement progressé en 1995 (+0,4% de PIB).

Depuis 1992, cette progression atteint +1,4% de PIB, soit une progression relative de plus de 10%, partiellement sous l'influence d'une progression de 0,6% de PIB en trois ans des ressources d'origine fédérale (LSF et autres), et pour 0,8% de PIB du fait d'une très vive progression des ses ressources propres (+0,4% de PIB de recettes fiscales, +0,4% de PIB de recettes non fiscales).

Tableau 9.
Comptes publics par grandes Entités
Déterminants comparés des soldes primaires.

(en % du PIB)

	Niveaux				Ecart		
	1992	1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
A. Entité I							
- Recettes totales	34,1	34,8	35,3	34,2	0,6	-0,6	0,1
- Fiscales	17,2	17,3	18,6	18,0	-0,1	0,7	0,8
- Parafiscales	15,9	16,2	15,6	15,5	0,5	-0,7	-0,4
- Autres	1,0	1,3	1,1	0,7	0,2	-0,6	-0,3
- Dépenses primaires	30,4	30,9	30,5	30,0	0,4	-0,9	-0,4
- Finales hors transferts aux CE	28,2	28,6	28,1	27,8	0,4	-0,9	-0,4
+ Pouvoir fédéral	8,2	8,2	8,0	7,9	-0,3	-0,3	-0,3
+ Sécurité sociale	20,0	20,4	20,0	19,9	0,7	-0,6	-0,2
- Solde primaire	3,7	3,9	4,9	4,2	0,2	0,3	0,5
B. Entité II							
- Recettes totales	13,6	14,3	14,6	15,0	0,8	0,6	1,3
- Loi spéciale de financement (°)	8,9	9,2	9,4	9,5	0,3	0,3	0,6
- Autres	4,7	5,1	5,2	5,4	0,5	0,3	0,7
+ fiscales & parafiscales	2,5	2,5	2,7	2,9	0,1	0,4	0,4
- Dépenses primaires finales	13,7	14,4	14,5	14,4	0,8	0,0	0,7
+ Communautés & Régions	7,6	7,9	8,6	8,5	0,2	0,6	0,9
+ Pouvoirs locaux	6,0	6,5	6,0	5,9	0,5	-0,6	-0,2
- Solde primaire	-0,1	-0,1	0,1	0,5	0,0	0,6	0,6

(°) uniquement recettes IPP et TVA attribuées.

En revanche, les ressources de l'Entité "I." ont enregistré en 1995 une très nette inversion à la baisse, après leur progression sensible des deux années précédentes. En 1995, le recul global atteint pratiquement 1,1% de PIB, neutralisant ainsi la quasi-intégralité de la progression acquise en 1993-1994 (+1,2% de PIB en 2 ans).

Cette stabilité relative à 3 ou 4 ans d'écart du ratio des recettes globales de l'Entité "I." masque cependant des évolutions internes divergentes, une hausse assez sensible des recettes fiscales (+0,7% de PIB) compensant pratiquement le déclin des cotisations sociales (-0,3% de PIB) et celui des recettes non fiscales (-0,4% de PIB).

Si l'on raisonne en termes de dépenses primaires finales (hors transferts aux CE), consolidées par Entité, le recul de 0,4% de PIB enregistré en 1995 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics belges (17) résulte en fait d'un double mouvement de recul, de 0,3% de PIB au niveau de l'Entité "I." et de 0,1% de PIB au niveau de l'Entité "II." (soit des reculs relativement proportionnels au poids respectif des deux Entités au sein du total de ces dépenses).

Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence cependant (1992), on observe une progression globale de 0,3% de PIB en 3 ans de ces dépenses primaires finales totales (EPP), résultant par ailleurs d'une baisse de 0,4% de PIB (1,4% en termes relatifs) du ratio relatif à l'Entité "I.", plus que neutralisée par une progression cumulée de 0,7% de PIB (+5,1% en termes relatifs) du ratio des dépenses primaires de l'Entité "II."

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec une certaine prudence ou réserve particulière. Au niveau de l'Entité "II." en particulier, le caractère progressif de l'intégration en comptabilité publique d'un certain nombre d'opérations initialement "hors budget" fait que le champ statistiquement couvert s'est approfondi progressivement et élargi au cours des années récentes, ceci pouvant alimenter pour une part une progression ou croissance "statistique" des dépenses primaires de l'Entité concernée.

De plus, il faut tenir compte du fait que les compétences légales des C&R ont été élargies dans le cadre des accords dits de la St. Michel (1993), et que ce seul élément peut à son tour avoir alimenté une certaine croissance ou progression statistique de leurs dépenses et recettes. Les comparaisons statistiques ne se font donc pas *parfaitement* à "compétences inchangées", ni à "champ statistique invariant". Ceci vaut également pour les comparaisons qui suivent.

2.3 Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels

En termes de rythmes comparés de croissance réelle des dépenses primaires finales consolidées des Entités, on retrouve depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence, avec les réserves mentionnées ci-dessus, les mêmes disparités (cf. Tableau 8 ci-après), ces disparités tendant cependant à s'affaiblir nettement en 1995.

Sur la période 1993-1995 (3 ans), le rythme annuel moyen de croissance de ces dépenses se serait établi à +1% pour l'Entité "I.", contre +3,2% en ce qui concerne l'Entité "II." (moyenne pondérée pour l'ensemble des Pouvoirs publics belges: +1,6%).

En 1995 cependant, la progression de ces dépenses en termes réels, au niveau de l'Entité "I.", après s'être établie respectivement à 1,2% et 0,5% en 1993 et 1994, serait remontée à 1,2%, tandis qu'au niveau de l'Entité "II." au contraire, on serait passé de +4,8% en 1993 et +3,3% encore en 1994, à +1,7% en 1995.

17. Ces dépenses primaires étant comprises ici hors recettes totales affectées au financement des Institutions européennes (impôts indirects et "contribution PNB").

L'écart entre les deux Entités, de +3,6% en 1993 et +2,8% en 1994, aurait ainsi été ramené à +0,5% environ en 1995.

Globalement, on peut donc bien parler à ce stade d'une bonne maîtrise persistante de la progression des dépenses primaires réelles, la légère accélération enregistrée en 1995 au niveau de l'Entité "I." se trouvant neutralisée par le net ralentissement symétriquement observé au niveau de l'Entité "II."

*Tableau 10.
Comptes publics par grandes Entités
Evolutions des dépenses primaires en francs constants.*

	% variation annuelle en termes réels				Moyenne annuelle		
	1992	1993	1994	1995	'93/'91	'95/'93	'95/'92
A. Dépenses primaires finales (y compris transferts aux CE)	2,8	2,3	1,6	1,2	2,5	1,4	1,7
B. Dépenses primaires finales (hors transferts aux CE)	3,0	2,4	1,3	1,4	2,7	1,3	1,7
- Entité I	2,8	1,2	0,5	1,2	2,0	0,8	1,0
+ hors chômage	2,7	1,0	0,6	1,4	1,9	1,0	1,0
- Entité II	3,5	4,8	3,3	1,7	4,1	2,5	3,2

Sur les deux dernières années et en termes réels, la progression moyenne des dépenses publiques primaires consolidées (hors transferts aux CE) au niveau de l'ensemble des Administrations publiques belges, soit 1,3% (18), résulte ainsi de la moyenne pondérée entre un chiffre significativement plus bas que la moyenne pour l'Entité "I." (0,8%) et un chiffre significativement supérieur à cette moyenne pour l'Entité "II." (2,5% sur une base non corrigée).

3. Les évolutions internes aux grandes Entités

3.1 Les évolutions internes à l'Entité "I."

A l'intérieur de l'Entité "I.", et même si cela masque en partie le jeu des transferts intra-Entités, on relèvera que l'amélioration globale enregistrée en 1995 en matière de BNF (soit 0,4% de PIB) se situe intégralement au niveau du Pouvoir fédéral (le solde de la Sécurité sociale en termes SEC serait resté globalement équilibré).

En termes de soldes primaires, la détérioration de 0,7% de PIB enregistrée au niveau de l'Entité "I." se localise également intégralement au niveau du Pouvoir fédéral, cette détérioration étant cependant plus que largement compensée par la forte réduction enregistrée en termes de charges d'intérêts (-1,1% de PIB).

18. Un chiffre nettement inférieur à celui de la croissance tendancielle estimée de l'économie réelle, et inférieur de moitié à celui des années 1992-1993.

3.1.1 EVOLUTIONS AU NIVEAU DU POUVOIR FEDERAL

Au niveau du Pouvoir fédéral, la détérioration de 0,7% de PIB enregistrée en 1995 en termes de solde primaire, faisant suite à l'amélioration cumulée de 0,9% de PIB enregistrée les deux années précédentes, se situe plus qu'intégralement au niveau des recettes (-1% de PIB), alors que le ratio des dépenses primaires totales recule de 0,4% de PIB (-2,9% en termes relatifs).

Tableau 11.
Réalizations au niveau du Pouvoir fédéral.

	Niveaux					Ecart		
	1991	1992	1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
I. En % du PIB								
Recettes avant transferts LSF (°) (0)	27,8	27,5	28,1	28,5	27,5	0,3	0,6	0,0
Recettes propres (hors transf. LSF) (1)	18,6	18,3	18,6	18,8	17,7	-0,0	-0,9	-0,6
- hors transf. vers autres pouvoirs publics intérieurs (2)	12,6	12,3	12,6	13,0	12,2	-0,0	-0,4	-0,1
Dépenses primaires totales (3)	14,4	14,1	14,2	13,8	13,4	-0,3	-0,8	-0,8
* hors transferts aux CE (4)	12,9	12,7	12,8	12,2	11,9	-0,2	-0,8	-0,8
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE) (5)	6,0	6,0	6,0	5,7	5,5	-0,0	-0,5	-0,5
- finales hors transferts (6)=(3-5)	8,5	8,2	8,2	8,0	7,9	-0,3	-0,3	-0,3
Solde primaire (7)=(1-3)	4,1	4,1	4,4	5,0	4,3	-0,2	-0,0	0,2
- final (8)=(1-6)	10,1	10,1	10,4	10,7	9,8	-0,3	-0,5	-0,3
Charges d'intérêt (9)	9,7	10,1	9,9	9,5	8,4	-0,2	-1,4	-1,6
Dépenses totales (10)=(3+9)	24,2	24,2	24,1	23,2	21,8	-0,1	-2,2	-2,4
Besoins de financement (11)=(7-9)	-5,6	-5,9	-5,5	-4,5	-4,1	0,1	1,4	1,8
II. % variation francs constants								
	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne annuelle		
						'93/'91	'95/'93	'95/'92
Recettes avant transferts LSF (0)	-0,7	1,5	1,5	5,5	-1,1	2,1	1,5	1,9
Recettes propres (hors transferts LSF) (1)	-1,6	1,3	1,3	3,5	-3,3	0,0	1,3	0,4
Dépenses primaires totales (3)	-0,5	0,8	0,0	-0,6	-0,5	0,5	0,4	-0,3
* hors transferts aux CE (4)	-2,2	1,3	-0,1	-1,8	-0,1	-1,0	0,6	-0,7
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE) (5)	1,2	3,2	-0,3	-1,9	-1,9	1,9	1,5	-1,4
- finales hors transferts (6)=(3-5)	-1,6	-1,0	0,2	0,3	0,6	0,5	-0,4	0,4
Charges d'intérêts (9)	-1,9	6,6	-2,3	-1,8	-8,7	-5,3	2,1	-4,3
Dépenses totales (10)	-1,0	3,1	-0,9	-1,1	-3,8	-2,5	1,1	-2,0

(°) Loi spéciale de financement, uniquement recettes IPP et TVA attribuées.

En matière de recettes fiscales du PF, la baisse est particulièrement prononcée en matière d'impôts indirects (-0,6% de PIB en un an), compte tenu de la progression sensible des impôts indirects affectés (en particulier au financement alternatif de la Sécurité Sociale, avec + 0,3% de PIB) à l'intérieur d'un montant total en régression en % du PIB.

A l'intérieur même des dépenses primaires du Pouvoir fédéral, certaines évolutions sont contrastées. Ainsi, hors moyens affectés au financement des CE, la croissance réelle de ces dépenses a pratiquement été nulle (ou légèrement négative) en 1995, après un recul de 1,8% en 1994.

De ce point de vue, la norme de croissance zéro en volume des dépenses primaires du Pouvoir fédéral, inscrite dans la déclaration gouvernementale précédente et confirmée par le Plan de Convergence, semble avoir été pleinement respectée en moyenne depuis 1992.

Mais en termes de croissance des dépenses finales du Pouvoir fédéral (hors recettes transférées à d'autres niveaux de Pouvoirs), on assiste bien à une réaccélération progressive, masquée par le recul en termes réels des moyens transférés à ces autres niveaux de Pouvoirs.

Ainsi, la progression en termes réels de ces dépenses primaires finales du Pouvoir fédéral serait passée de -1,0% en 1992 à +0,2% en 1993-1994 et +0,6% en 1995. En moyenne annuelle, cette croissance est cependant restée très limitée depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence (+0,4%), et s'inscrit nettement en-dessous de la progression annuelle moyenne des dépenses réelles de Sécurité sociale (+1,2% en 1993-1995), ou de l'Entité "II." (+3,2%).

3.1.2 AU NIVEAU DU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

Au niveau de la Sécurité sociale par ailleurs, la stabilité relative à l'équilibre enregistrée en termes de BNF (système SEC) en 1995, après la nette amélioration (0,3% de PIB) de 1994, résulte d'une baisse parallèle du ratio des recettes consolidées du système (essentiellement du fait du gel nominal des subsides généraux versés par le Pouvoir fédéral) et du ratio des dépenses totales (-0,2% de PIB).

*Tableau 12.
Résultats en matière de Sécurité sociale.*

		Niveaux					Écarts		
		1991	1992	1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
<i>I. En % du PIB</i>									
<i>Recettes totales</i> (°)	(1)	19,5	19,8	20,1	20,1	19,9	0,7	-0,3	0,1
- transferts du Pouvoir fédéral	(2)	3,6	3,7	3,7	3,4	3,2	0,1	-0,5	-0,5
- propres	(3)	15,9	16,0	16,5	16,7	16,7	0,6	0,2	0,6
- cotisations	(4)	15,3	15,4	15,8	15,2	15,1	0,5	-0,7	-0,4
- recettes affectées par le Pouvoir fédéral	(5)	0,1	0,1	0,2	1,2	1,3	0,1	1,1	1,1
- autres (°)	(6)	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1
<i>Dépenses</i>	(7)	19,7	20,0	20,4	20,0	19,9	0,7	-0,6	-0,2
- hors chômage	(8)	16,8	17,1	17,4	17,1	17,0	0,6	-0,4	-0,1
<i>Besoins de financement</i>	(9)	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,0	0,3	0,3
- Final	(10)	-3,9	-4,0	-4,0	-3,3	-3,2	-0,1	0,8	0,8
<i>II. % variation francs constants</i>									
		1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne annuelle		
							'93/'91	'95/'93	'95/'92
<i>Recettes totales</i>	(1)	1,4	4,4	1,6	2,1	1,3	3,0	1,7	1,7
- transferts du Pouvoir fédéral	(2)	-6,9	6,5	-1,9	-6,8	-1,7	2,2	-4,3	-3,5
- propres	(3)	3,5	3,9	2,5	4,2	1,9	3,2	3,0	2,8
dont :									
- cotisations	(4)	5,0	3,9	2,0	-1,5	1,5	2,9	0,0	0,7
<i>Dépenses</i>	(5)	5,5	4,4	1,6	0,5	1,5	3,0	1,0	1,2
- hors chômage	(6)	5,1	4,6	1,4	0,7	1,8	3,0	1,3	1,3

(°) y compris revenus d'intérêts.

Même si on observe une certaine accélération en 1995 dans le rythme de croissance réelle des dépenses sociales, après la performance remarquable enregistrée en 1994 (+0,5% seulement, comparativement à +1,4% en 1995), cette accélération reste conforme aux attentes et s'inscrit globalement à l'intérieur des normes générales fixées.

Même abstraction faite de la composante la plus cycliquement sensible des dépenses (les dépenses de sous-emploi), le ralentissement reste marqué (1,2% en moyenne en 1994-1995, comparativement à +4,8% en moyenne en 1991-1992).

Au niveau des recettes, par ailleurs, on assiste en 1995 à une consolidation de l'inflexion significative de la structure de financement du système initiée en 1994 (consolidation du financement alternatif, parallèlement à la poursuite du désengagement direct relatif du Pouvoir fédéral et à l'allègement sélectif des charges sociales).

On enregistre en effet à la fois une poursuite du recul des transferts "traditionnels" en provenance du Pouvoir fédéral (-0,2 de PIB, faisant suite à un recul relatif de même importance en 1994), et, pour la seconde fois en six ans, un recul - plus limité qu'en 1994 - du poids des cotisations sociales (-0,7% de PIB en 2 ans, après une progression de 1% de PIB entre 1989 et 1993).

En francs constants, la progression moyenne des ressources totales des régimes sociaux reste cependant relativement limitée en 1995 (+1,3%), de même d'ailleurs de manière générale que depuis 1992 (+1,7% en moyenne annuelle en 1995/92).

Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence et du Plan Global, la progression sensible en termes réels (+6,5% en moyenne) des ressources globales (subsides directs + recettes affectées) en provenance du Pouvoir fédéral ne compensant que très partiellement la faible progression moyenne (+0,4% en moyenne annuelle en francs constants) des ressources "propres" du système (cotisations et autres recettes non fiscales et non parafiscales).

3.2 Les évolutions internes à l'Entité "II."

3.2.1 APPRECIATION GLOBALE

D'un point de vue formel d'abord, il faut relever qu'en termes de niveaux de déficits en 1995 (un BNF de -0,4% de PIB), les réalisations de l'Entité "II." seraient nettement plus favorables que l'objectif du Plan de Convergence réactualisé du printemps 1993. En effet, ce déficit se serait établi en 1995 à 0,4% de PIB comparativement à un objectif réactualisé à un BNF de 0,7% de PIB en mars 1994 par la Section.

Mais il faut aussi relever que cette réussite apparente (un écart favorable de 0,3% de PIB relativement à l'objectif fixé) est intégralement imputable à une nouvelle progression sensible des recettes propres des PL en 1995 (+0,3% de PIB), suite pour l'essentiel à une nouvelle accélération des enrôlements des impôts locaux.

En dehors de ces ajustements techniques et comptables non récurrents, et en tenant compte de recettes propres récurrentes ou "structurelles" des PL à concurrence de 3,0% de PIB en 1994-1995, on peut estimer à 0,7% de PIB en 1995 le BNF "corrigé" de l'Entité "II."

Ce résultat "corrigé" est grosso modo conforme à l'objectif retenu.

Ceci masque cependant un dépassement en termes SEC de 0,1% de PIB au niveau des C&R considérées globalement, alors qu'inversement le solde "corrigé" des PL (hors recettes non récurrentes de 0,3% de PIB) aurait dépassé favorablement de 0,1% de PIB l'objectif d'équilibre budgétaire globalement retenu.

Par ailleurs, toujours en termes d'évolutions, et hors correction pour "recettes non récurrentes des PL", on peut observer depuis 1992 une certaine tendance à l'amélioration lente des soldes primaires de cette Entité (+0,3% de PIB en 3 ans), malgré la progression sensible de ses dépenses primaires en termes de PIB (un alourdissement de 0,7% de PIB depuis 1992, ceci couvrant certes pour une faible part - moins de 0,1% de PIB - une extension récente des compétences financées).

Statistiquement, on observe depuis deux ans (et en particulier en 1995) une évolution favorable en termes de finances de l'Entité "II.", avec le maintien d'une progression relativement soutenue de ses recettes réelles totales, alors que parallèlement la croissance des dépenses primaires consolidées de l'Entité se ralentit nettement.

L'écart entre ces deux variables, qui détermine l'évolution des soldes primaires de l'Entité, et qui était pratiquement nul en 1992-1993, serait ainsi passé à +2,1% en moyenne en 1994-1995 sur une base non corrigée (pour recettes non récurrentes), et à 1% au moins sur une base corrigée (hors recettes non récurrentes).

3.2.2 LES EVOLUTIONS AU NIVEAU DES COMMUNAUTES ET REGIONS

A l'intérieur de l'Entité "II.", on notera une nouvelle progression en 1995 de la part des recettes publiques des C&R au sein du PIB, qui se serait limitée à +0,1% de PIB contre une stabilisation en 1994 et une très forte progression en 1993 (+0,6% de PIB) (19).

19. Pour partie sous l'incidence du refinancement lié aux accords de la St. Michel, pour partie sous l'influence de la déconnexion de l'évolution des recettes "LSF" par rapport aux évolutions cycliques affectant - négativement - l'évolution des recettes fiscales globales, pour partie sous l'effet d'un rattrapage de recettes propres (non fiscales) non perçues en 1992.

Tableau 13.
Résultats des Communautés et Régions.

		Niveaux				Ecart		
		1992	1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
I. En % du PIB								
<i>Recettes totales</i>	(1)=(2+4)	10,3	11,2	11,2	11,3	0,9	0,1	1,0
- propres	(2)	9,9	10,7	10,7	10,8	0,8	0,2	0,9
dont :								
- Loi spéciale de financement (°) (3)	(3)	8,9	9,3	9,4	9,5	0,3	0,3	0,6
- autres transferts du Pouvoir fédéral (*) (4)	(4)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	-0,0	0,0
<i>Dépenses primaires</i>	(5)	11,1	11,6	11,6	11,7	0,6	0,0	0,6
- finales	(6)=(5-7)	8,1	8,5	8,6	8,5	0,4	0,0	0,4
- transferts aux Pouvoirs locaux (7)	(7)	3,0	3,1	3,1	3,1	0,2	0,0	0,2
<i>Solde primaire</i>	(8)=(1-5)	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	0,3	0,1	0,4
- hors transferts internes nets (9)=(2-6)	(9)=(2-6)	1,8	2,2	2,2	2,3	0,4	0,1	0,5
<i>Charges d'intérêts</i>	(10)	0,2	0,2	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2
<i>Dépenses totales</i>	(11)=(5+10)	11,3	11,9	12,0	12,1	0,7	0,2	0,8
<i>Besoins nets de financement</i>	(12)=(1-11)	-1,0	-0,7	-0,8	-0,8	0,2	-0,1	0,2
II. % variation annuelle en francs constants								
		1992	1993	1994	1995	Moyenne annuelle		
						'93/'91	'95/'93	'95/'92
<i>Recettes totales</i>	(1)	3,5	7,8	2,7	3,4	5,6	3,1	4,6
- dont :								
Loi spéc.fin.+transferts (3+4)	(3+4)	3,1	3,5	4,3	3,4	3,3	2,1	3,7
<i>Dépenses primaires</i>	(5)	3,4	4,4	2,6	2,6	3,9	2,6	3,2
- finales (6)	(6)	3,6	4,3	3,0	2,2	4,0	2,6	3,2
- transferts aux Pouvoirs locaux (7)	(7)	3,0	4,6	1,2	3,8	3,8	2,5	3,2
<i>Dépenses totales</i>	(11)	4,1	4,7	3,7	2,9	4,4	3,3	3,8

(°) Uniquement recettes IPP et TVA attribuées

(*) Principalement les droits de tirage des Régions pour les plans de résorption du chômage.

En termes de ratio des dépenses primaires des C&R, sa stabilité relative apparente à 11,6% de PIB en 1995 masque un double mouvement de progression ralentie de la part des dépenses primaires finales (on passe d'un rythme de progression en termes réels de +4,3% en 1993 et +3% en 1994 à +2,2% en 1995) et d'accélération de la croissance réelle des moyens transférés totaux (courants + en capital) aux Pouvoirs locaux (on passe de +1,2% en 1994 à + 3,8% en 1995).

La progression sensible du poids des charges d'intérêts des C&R (+0,4% de PIB pratiquement depuis 1991) à un rythme à peine inférieur à l'amélioration moyenne en matière de solde primaire ne laisse par ailleurs pour solde sur l'ensemble de la période 1991-1995 qu'une amélioration limitée (-0,1% de PIB) des besoins nets de financement des C&R globalement en termes de PIB.

Ces conclusions sont également valables pour les 3 dernières années (1993-1995), un gain de 0,4% de PIB en termes de solde primaire étant neutralisé pour moitié par la progression sensible du poids des charges d'intérêts.

En termes de croissance des dépenses primaires des C&R considérées globalement, on observe ici, sur base des données disponibles, un tassement en 1995 du rythme de progression de ces dépenses; ceci s'explique cependant plus qu'intégralement par l'incidence d'un net ralentissement en matière de croissance des dépenses primaires finales (hors transferts aux PL).

3.2.3 LES EVOLUTIONS AU NIVEAU DES POUVOIRS LOCAUX

Au niveau des Pouvoirs locaux, on observe également une nouvelle progression sensible de la part de leurs ressources en 1995 (+0,3% de PIB), après une progression un peu plus limitée en 1994 (+0,2% de PIB). Cette progression s'opère surtout du fait du processus de rattrapage enregistré en 1994 puis 1995 en matière de ressources propres, faisant suite au tassement temporaire de 1993 (retards d'enrôlements).

En termes de dépenses primaires, on observe cette fois en 1995 une nette cassure globale à la baisse, notamment en pourcentage du PIB (-0,1% de PIB en 1995, après +0,3% de PIB en 1993 et +0,1% de PIB en 1994).

Tableau 14.
Réalisations au niveau des Pouvoirs locaux

		1991	1992	Niveaux			Ecart		
				1993	1994	1995	'91-'93	'93-'95	'92-'95
I. En % du PIB									
<i>Recettes totales</i>	(1)	6,2	6,2	6,3	6,5	6,8	0,1	0,5	0,5
- propres	(2)	2,8	2,9	2,8	3,0	3,3	-0,1	0,5	0,4
- autres	(3)=(1-2)	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	0,1	-0,0	0,1
<i>Dépenses primaires</i>	(4)	5,5	5,6	5,9	6,0	5,9	0,3	-0,0	0,3
Solde primaire	(5)=(1-4)	0,7	0,7	0,4	0,5	0,9	-0,3	0,5	0,2
- final	(6)=(2-4)	-2,7	-2,7	-3,1	-2,9	-2,6	-0,4	0,5	0,1
<i>Charges d'intérêts</i>	(7)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	-0,0	-0,1	-0,1
Dépenses totales	(8)=(4+7)	6,1	6,1	6,5	6,5	6,4	0,3	-0,1	0,3
<i>Besoins nets de financement</i>	(9)=(1-8)	0,1	0,1	-0,2	-0,0	0,4	-0,3	0,5	0,3
II. % variation en francs constants							<i>Moyenne annuelle</i>		
		1991	1992	1993	1994	1995	'93/'91	'95/'93	'95/'92
<i>Recettes totales</i>	(10)	4,6	3,2	0,2	5,7	6,8	1,7	6,2	4,2
- propres	(11)	7,6	5,0	-4,1	11,7	11,1	0,3	11,4	6,0
- dont en provenance du Pouvoir central	(12)	2,2	1,7	4,0	0,9	2,9	2,9	1,9	2,6
<i>Dépenses primaires</i>	(13)	2,7	3,3	5,5	3,7	0,9	4,4	2,3	3,3
- courantes	(14)	3,0	2,5	2,9	3,0	4,6	2,7	3,8	3,5
- en capital	(15)	1,2	7,8	19,5	6,9	-16,3	13,5	-5,4	2,3
Dépenses totales	(16)	2,0	3,2	4,9	3,0	0,7	4,1	1,8	2,9

Le ralentissement observé également en 1995 en matière de croissance réelle de ces dépenses (+0,9% contre + 3,7% en 1994 et +5,5% en 1993, en termes réels) résulte cependant plus qu'intégralement d'une forte contraction en 1995 des dépenses d'investissements des PL (-16,3%, après une progression annuelle moyenne de 13% en 1993-1994), alors qu'au contraire on enregistre une nette accélération en matière de progression des dépenses courantes (+4,6% en 1995, comparativement à +2,8% en 1992-1994).