

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION "BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

R A P P O R T A N N U E L 1 9 9 1

JUIN 1991

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION "BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

R A P P O R T A N N U E L 1 9 9 1

JUIN 1991

AVANT-PROPOS

Les activités de la Section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances durant la période allant d'octobre 1990 à juin 1991 sont succinctement présentées dans ce rapport annuel.

Le rapport contient deux parties.

L'avis annuel ainsi que la synthèse succincte des recommandations de la Section constituent la première partie du rapport. Elle comprend notamment des recommandations concernant les besoins de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics pour la période 1992-1995. A ce propos il convient d'attirer l'attention sur un perfectionnement méthodologique qui a été appliqué lors de l'évaluation des besoins de financement des Communautés et Régions. Les débudgétisations de ces entités furent explicitement intégrées lors de la détermination de l'évolution recommandée par la Section des dépenses et des déficits . Il s'ensuit que le concept de dette des Communautés et Régions a un caractère global et qu'il contient également les éventuelles dépenses débudgétisées.

La deuxième partie du rapport contient, outre une analyse critique des réalisations budgétaires de 1990, des budgets de 1991 ainsi que de leurs ajustements, un certain nombre d'annexes explicatives qui éclairent l'avis annuel.

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.

MM. F. HEBETTE (jusqu'au 27.11.1990)
G. BROUHNS (à partir du 27.11.1990)
représentant du Ministre des Finances
B. de CLOSSET

MM. L. COENE
W. MEEUSEN
R. DESCHAMPS
R. TOLLET
G. DEBOUVERIE
G. CLEMER
représentants de l'Exécutif flamand, de l'Exécutif de la Communauté française, de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.

Observateurs

MM. L. DE RYCK
F. HEBETTE

Secrétariat

MM. A. VAN de VOORDE
S. VANDENDRIESSCHE
A. BOON
R. SAVAGE

TABLE DES MATIERES

	Pages
<u>Synthèse</u>	
1. Les points de départ de la Section	I
2. La répartition de l'assainissement budgétaire entre les entités fédérées qui composent les Pouvoirs publics	II
2.1 <i>La répartition entre les entités I et II</i>	II
2.2 <i>La stratégie budgétaire pour l'entité I (PCN et sécurité sociale)</i>	II
2.3 <i>Les implications budgétaires pour les Communautés et Régions</i>	IV
<u>Avis 1991</u>	
I. <u>Introduction. Les points de départ de la Section</u>	
A. Objectifs et conditions de la poursuite de l'assainissement	1
B. Quelques constats au départ des observations 1988-90 et estimations 1991	2
1. <i>Les résultats 1988-90 et leur analyse</i>	2
2. <i>Les perspectives pour 1991 et leurs implications</i>	3
3. <i>Résultats et implications d'un scénario central réactualisé</i>	4
II. <u>La réévaluation quantitative des objectifs et critères normatifs de la Section pour les divers sous-secteurs de l'ensemble des Pouvoirs publics</u>	
A. La répartition des contraintes d'assainissement entre grands sous-secteurs ou entités	6
B. La stratégie d'assainissement pour l'entité "I" (Pouvoir Central National+Sécurité sociale)	7
1. <i>Les évolutions attendues à "politique ou législation inchangée"</i>	7
2. <i>La nécessité de renouveler et d'adapter les critères normatifs du PCN et leur champ d'application</i>	8
3. <i>Les modalités concrètes d'assainissement recommandés pour l'entité "I" et ses deux principales composantes (PCN et SECSO)</i>	12
4. <i>Recommandations concrètes pour l'entité "I" en 1992</i>	15

C.	Implications pour les Communautés et les Régions	16
1.	<i>Evolutions relatives à 1990-91</i>	16
1.1.	Généralités	16
1.2.	Evolutions globales	17
1.3.	La Communauté flamande	17
1.4.	La Communauté française	18
1.5.	La Région wallonne	18
1.6.	La Région Bruxelles-Capitale	18
2.	<i>Rappel des fondements de l'approche spécifique adaptée aux diverses Communautés et Régions</i>	19
3.	<i>Aspects méthodologiques complémentaire</i>	21
4.	<i>L'application des critères en moyenne période et leur contenu normatif pour 1992</i>	22

SYNTHESE ET AVIS ANNUEL

SYNTHESE

1. Les points de départ de la Section.

L'avis pour l'année 1991 se situe dans le prolongement des recommandations formulées l'an passé par la Section, compte tenu des récents développements économiques et des perspectives pour la période 1992-95.

Pour mémoire, on peut rappeler que la Section considère au départ qu'une réduction structurelle du taux d'endettement de l'ensemble des Pouvoirs publics doit être poursuivie prioritairement sur le long terme. En tant qu'objectif intermédiaire l'on retint un déficit financier de l'ensemble des Pouvoirs publics se situant entre 2 et au maximum 3,5% du P.N.B. vers le milieu des années 90. Pour atteindre cet objectif intermédiaire il convient de limiter la croissance annuelle de dépenses primaires réelles de l'ensemble des Pouvoirs publics dans une fourchette allant de 0 à un maximum de 0,7%, pour autant que l'élasticité des recettes des Pouvoirs publics par rapport au P.N.B. se situe entre 0,9 et 1.

Dans le cadre d'un scénario "modéré" d'avenir macro-économique et financier pour la période 1992-95 la Section a pu déduire que les objectifs précédemment évoqués concernant les besoins de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics étaient réalisables, sous les conditions précisées ci-dessus en matière de croissance des dépenses primaires réelles et de fourchette pour l'élasticité des recettes.

La réduction du déficit financier (y compris les crédits et prises de participations) à 3,5% du P.N.B. maximum en 1995, partant d'un déficit probable d'environ 7% en 1991, peut être traduite en effort similaire en termes de surplus primaire, c'est-à-dire de solde des recettes des Pouvoirs publics et des dépenses à l'exclusion des charges d'intérêts. Réduire le déficit financier actuel jusqu'au niveau visé de 3,5% en 1995 exige un accroissement du surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics de 2,8% du P.N.B. au minimum au cours de la prochaine législature, c'est-à-dire de 3,4% en 1991 à 6,2% en 1995.

2. La répartition de l'assainissement budgétaire entre les entités fédérées qui composent les Pouvoirs publics

2.1. La répartition entre les entités I et II.

En ce qui concerne les Pouvoirs locaux, les Communautés et les Régions, qui constituent ce que nous appelons l'entité II, l'effort d'assainissement budgétaire à effectuer au cours des 4 prochaines années (1992-95) est estimé correspondre à une amélioration du surplus primaire de 0,6% du P.N.B. Il s'ensuit que l'entité I, formée du Pouvoir central national (PCN) et de la Sécurité sociale devra, durant la même période, réaliser une amélioration du solde primaire de 2,2% du P.N.B., c'est-à-dire le porter d'une valeur initiale (estimée) de 3,7% en 1991 jusqu'à 5,9% en 1995.

2.2. La stratégie budgétaire pour l'entité I (PCN et Sécurité sociale).

a. L'évolution "spontanée" attendue.

Pour son estimation de l'évolution des recettes et des dépenses pour la période 1992-95, à politique inchangée, la Section s'est basée sur l'évolution spontanée probable des recettes et dépenses de cette entité. En particulier l'élasticité des recettes de cette entité fut estimée à 0,92 en moyenne sur la période 1992-95 et la croissance moyenne annuelle des dépenses primaires réelles fut fixée à 1,7% dans la projection.

Dans ces hypothèses, et en supposant une exécution correcte du budget 1991, l'amélioration spontanée du surplus primaire n'est que de 0,3% du P.N.B. au lieu des 2,2% précédemment évoqués. Dès lors, des mesures discrétionnaires complémentaires sont nécessaires pour couvrir l'écart de 1,9% % de PNB, soit environ 165 milliards de francs (aux prix courants) en 4 ans.

b. Les implications de deux scénarios.

La Section a ensuite examiné, au départ de deux scénarios, la mesure dans laquelle l'actuelle double norme pouvait conduire à l'amélioration de 2.2 % de PNB du surplus primaire de l'entité "I." telle qu'estimée ci-dessus.

- Le maintien de l'actuelle double norme budgétaire - en application au niveau du seul Pouvoir central national -, combiné à une stabilisation du solde en Sécurité sociale en termes nominaux, conduit à une amélioration du surplus primaire de 0,8% de PNB seulement, au lieu des 2,2% susmentionnés.
En terme de solde primaire, il conviendrait donc, outre l'application des deux normes budgétaires, qu'un assainissement supplémentaire de 1,4% de PNB soit réalisé par l'entité "I".
- Si par ailleurs le maintien de la double norme budgétaire est doublé d'une contrainte de rétablissement de l'équilibre financier en Sécurité Sociale au cours des 4 prochaines années (1), alors on obtient une amélioration de 1.2% de PNB du surplus primaire de l'entité "I.". L'effort complémentaire exigé s'élève par conséquent dans ce cas à 1% de PNB pour ce qui est de l'entité "I".

D'autres scénarios budgétaires sont évidemment imaginables.

Le caractère insuffisant des stratégies budgétaires envisagées ici conduit cependant au constat que la réalisation des objectifs de l'entité "I" exige des efforts complémentaires tant du PCN que de la Sécurité sociale. Ceux-ci impliquent une augmentation du surplus primaire de l'entité "I" au cours des quatre années à venir d'environ 60 milliards de francs par an indexés sur la croissance nominale du PNB.

La Section ne souhaite pas se prononcer sur la façon dont l'amélioration souhaitée du solde primaire de l'entité I doit être atteinte, et en particulier sur la répartition des efforts à réaliser entre le Pouvoir central national et la Sécurité sociale.

Sauf à considérer que l'assainissement budgétaire se situerait intégralement soit du côté du Pouvoir central national, soit du côté de la Sécurité sociale (hypothèses que la Section juge irréalistes) une contribution de chacune de ces deux entités sera nécessaire, l'importance relative des efforts à fournir découlant d'un arbitrage politique.

1 - Ceci impliquant à son tour des efforts discrétionnaires en Sécurité Sociale pour passer d'un déficit estimé à 25 à 30 milliards en 1991 à l'équilibre en 1993 et à un surplus de 5 à 10 milliards au minimum en 1994-95.

c. Les recommandations pour 1992.

Les principales grandeurs budgétaires estimées pour 1991 et 1992 sont résumées dans le tableau suivant:

		(en milliards FB)	
		1991	1992
Solde primaire :			
	PCN	+285	+330
	Séc.Soc.	- 30	- 15
	-----	-----	-----
	Entité "I"	+255	+315
Charges d'intérêts		-645	-675
	-----	-----	-----
Solde net à financer			
	Entité "I"	-390	-360
	PCN	-360	-345

Dans l'hypothèse d'une exécution correcte du budget 1991, et sous condition que le scénario macro-économique retenu pour les années 1992-95 reste valable, l'amélioration nécessaire du surplus primaire de l'entité "I." à réaliser en 1992 est estimée à 60 milliards. Cette amélioration implique un surplus primaire total pour l'entité "I." de 315 milliards en 1992, à comparer à 255 Milliards en 1991. Les charges d'intérêts sont estimées à 645 milliards en 1991 et 675 milliards en 1992. Le SNF de l'entité "I." est par conséquent estimé à -390 milliards en 1991, et devrait être ramené à -360 milliards en 1992. Dans l'hypothèse où le déficit de la sécurité sociale ne dépasse pas 15 milliards en 1992, l'objectif de SNF à atteindre au niveau du PCN pour l'année prochaine est de -345 milliards, à comparer à -360 milliards en 1991.

2.3. Les implications budgétaires pour les Communautés et Régions.

Avant de spécifier les déficits autorisés la Section souhaite faire remarquer que l'analyse des budgets et des réalisations des Communautés et Régions est dans une large mesure compliquée par le manque de données détaillées et comparables.

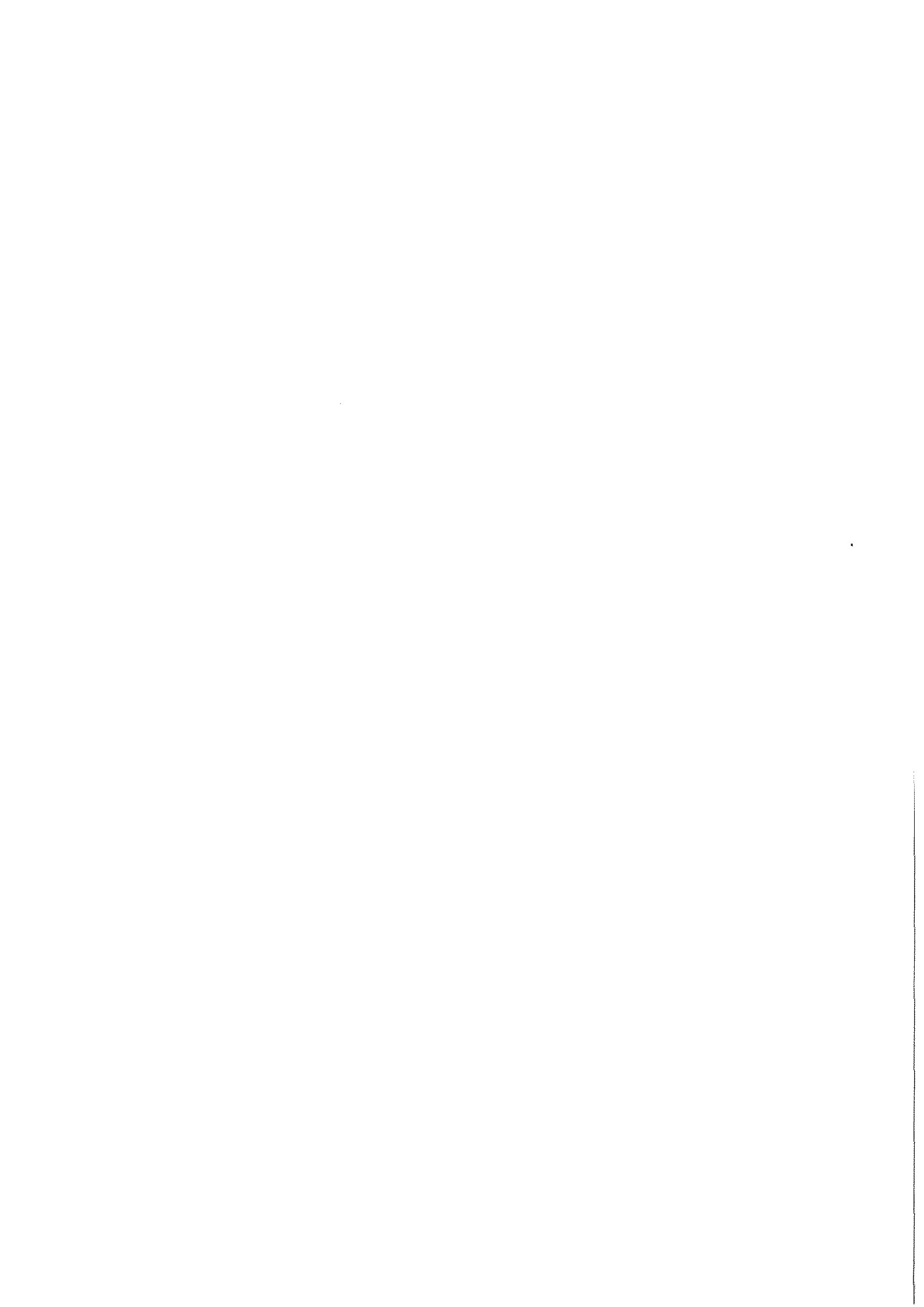
Par ailleurs il ressort de l'analyse des budgets des entités fédérées pour 1991 que dans certains cas le "déficit admissible" fut dépassé, ceci est vrai pour la Région de Bruxelles-capitale et dans une certaine mesure pour la Communauté française. Il convient de noter que la Communauté flamande parvint à maintenir le déficit sous le niveau admissible moyennant un usage intense des techniques de débudgétisations.

En ce qui concerne les critères budgétaires pour 1992 la Section a adopté la même démarche que dans l'avis de l'an dernier. Par ailleurs la méthodologie fut affinée par l'inclusion des débudgétisations dans les dépenses totales et l'élimination des charges d'amortissement du solde net à financer. De plus, on a estimé la situation initiale d'endettement total par entité fédérée à fin 1990. De cette façon l'on obtint une notion élargie du déficit et un sentier de croissance des dépenses primaires reflétant la marge de manoeuvre pour les dépenses totales.

De l'application de cette méthode résultent les taux de croissance réels admissibles des dépenses primaires et les déficits correspondants pour 1992 qui figurent dans le tableau ci-dessous.

Résultats des estimations sur base de la norme de "croissance constante" des dépenses primaires réelles (corrigées) et des projets de Budgets 1991 (corrigés).

SYNTHESE RESULTATS "NORME CROISSANCE CONSTANTE DES DEPENSES HORS INTERETS" Sur base "corrignée" pour amortissements et débudgétisations identifiées					
	Région wallonne	Région Brux.- Cap.	Communauté française	C&R flam.	Total C&R
% croissance réelle dépenses prim. (%): Avis 1991 pm.: norme Avis 1990 (base non-corrigée)	1,20% 0,95%	0,60% 0,45%	-0,70% -0,64%	1,23% 1,25%	0,74% 0,70%
En milliards de FB					
Déficit net corrigé correspondant 1992 dont: déficit hors intérêts	-17,35 -10,79	-7,39 -1,47	-9,00 -4,66	-42,48 -25,31	-76,21 -42,24
ESTIMATION D'AMORCAGE 1991					
Déficits financiers nets corrigés est.1991 (yc débudg.) dont: Déficits hors Intérêts	-18,95 -13,43	-7,90 -2,29	-8,56 -5,46	-44,19 -30,03	-79,60 -51,20



AVIS 1991

DE LA SECTION "BESOINS DE FINANCEMENT"

DU CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

LISTE DES ABREVIATIONS

BNF	:	Besoins Nets de Financement
CEE	:	Communauté Economique Européenne
C&R	:	Communautés et Régions
EPP	:	Ensemble des Pouvoirs Publics
FMI	:	Fonds Monétaire International
IPP	:	Impôt des Personnes Physiques
OCPP	:	Octrois de Crédits et Prises de Participations
PC	:	Pouvoir Central (= PCN + C&R)
PCN	:	Pouvoir Central National
PL	:	Pouvoirs Locaux
PNB	:	Produit National Brut
SF	:	Solde Financier
SME	:	Système Monétaire Européen
SNF	:	Solde Net à Financer
Secso	:	Sécurité Sociale
UEM	:	Union Economique et Monétaire
DHI	:	Dépenses Hors Intérêts
SOPR	:	Soldes Primaires (hors intérêts)
CCC	:	Commission Communautaire Commune

I. Introduction.
Les points de départ de la Section.

A. Objectifs et conditions de la poursuite de l'assainissement.

L'avis de cette année 1991 s'inscrit logiquement dans le prolongement de l'avis exprimé il y a en an par la Section, en le réactualisant cependant au vu des évolutions économiques et financières récentes, ainsi que de leurs implications éventuelles pour les perspectives de moyen terme. Comme par le passé, la Section a d'abord porté son attention sur les besoins de financement de l'ensemble des Pouvoirs Publics, avant d'en dégager les implications spécifiques au niveau des principaux sous-secteurs.

Déjà, en 1990, la Section avait clairement affiché la plus haute priorité qu'elle accordait à un objectif d'enclenchement d'un processus de réduction structurelle du taux d'endettement public belge, en pourcentage du PNB. Elle s'était prononcée dans ce sens pour deux types de raisons:

- des raisons internes de rétablissement à terme d'une capacité de gestion plus active et flexible de la politique budgétaire et fiscale,
- des raisons de participation à la convergence budgétaire dans le cadre de la mise en place attendue des diverses étapes de l'Union Economique et Monétaire européenne (UEM).

Elle avait par ailleurs clairement pris position en faveur d'un effort d'assainissement soutenu au cours de la première moitié des années 90, avec pour objectif affiché de ramener à l'horizon 1995 le déficit financier de l'ensemble des Pouvoirs publics (1) à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 2 et 3,5% de PNB au maximum, en fonction du caractère plus ou moins porteur de la conjoncture réelle et financière de cette période.

Enfin, sur base des résultats comparés dégagés d'un ensemble de simulations combinant scénarios d'environnement international et scénarios de politique budgétaire et fiscale interne, la Section avait conclu au fait que les objectifs poursuivis autorisaient au mieux au cours des années suivantes "une croissance annuelle de 0 à 0,7% au maximum des dépenses totales hors intérêts des pouvoirs publics belges, pour autant que l'élasticité des recettes publiques soit tenue à l'intérieur d'une fourchette allant de 0,9 à 1."

1 - Défini sur une base large, tous pouvoirs publics confondus et y compris les octrois de crédits et prises de participations ainsi que les opérations débudgétisées.

Les membres de la Section estiment qu'il n'y a actuellement aucune raison valable de mettre en cause les objectifs fondamentaux tels qu'ils ont été explicités tout au long de l'avis précédent.

Les perspectives conjoncturelles dégagées pour 1991 tendent également à confirmer que les finances publiques belges ne sont toujours pas à l'abri d'éventuels retournements exogènes en matière de conditions d'inversion de l'effet "Boule de neige" (croissance réelle de l'économie et taux d'intérêts). Ceci plaide en faveur d'une action pluriannuelle décisive, permettant de dégager un surplus budgétaire primaire structurel suffisamment élevé que pour enclencher un processus tendanciel de réduction du taux d'endettement public, et donc d'effet "Boule de neige" inversé.

B. Quelques constats au départ des observations 1988-90 et estimations 1991.

1. Les résultats 1988-90 et leur analyse.

De ce point de vue, les évolutions récentes (3 dernières années -1988-90-) en matière de finances publiques belges apparaissent sous un jour assez contrasté (pour plus de détails, voir l'Annexe I "Evolutions budgétaires").

- d'une part, la croissance des dépenses primaires réelles totales est restée jusqu'en 1990 inclus en moyenne maîtrisée. En continuité par rapport aux évolutions globales des 3 années antérieures (1985-87), et ce malgré une certaine accélération enregistrée en 1990. Grâce à cette continuité, et sous l'impact par ailleurs d'une conjoncture réelle exceptionnellement porteuse au cours des 3 dernières années (2), la réduction des besoins nets de financement, exprimés en % du PNB, s'est poursuivie à un rythme à peine inférieur à celui des années précédentes (3);
- d'autre part, l'élasticité moyenne ex post des recettes publiques totales en termes de PNB, telle qu'observée, s'est inscrite structurellement en baisse depuis 1985 et jusqu'en 1989 inclus, par rapport aux tendances de fonds de la première moitié des années 80, avant de se redresser très sensiblement en 1990. Une partie au moins de cette évolution s'explique par une volonté publique délibérée ou par des facteurs structurels transitoires (effets-

2 - Soit 4% de croissance réelle du PNB en moyenne annuelle en 1988-90, contre 1,6% seulement en moyenne en 1985-87 et 1,3% seulement en 1982-84.

3 - A contrario (cfr. remarque "*" infra), une croissance économique plus "normale" de 2,5% l'an, toutes autres choses restant égales par ailleurs, aurait conduit à l'absence de nouvelle réduction des besoins de financement publics (en % du PNB) et à une poursuite, certes atténuée, de la hausse du taux d'endettement public, au lieu de l'inversion à la baisse effectivement enregistrée.

(*) Il s'agit certes ici d'un raisonnement purement mécanique de "rétrospective dynamique", basé sur une hypothèse de croissance réelle moyenne du PNB de 2,5% l'an (un écart cumulé de croissance nominale de 4,5% environ par rapport aux évolutions effectives), et en appliquant en matière de recettes publiques des élasticités agrégées égales aux coefficients effectivement observés ex post en 1988-90.

composition du PNB), et une autre partie par des effets "résiduels" encore mal cernés. Ces derniers, pour leur part induisent des incertitudes persistantes quant aux possibilités d'en revenir à l'avenir "spontanément" et surtout rapidement à des élasticités moyennes plus proches de l'unité, c'est-à-dire à une stabilisation relative de la part des prélèvements publics totaux au sein du PNB.

2. Les perspectives pour 1991 et leurs implications.

Déjà, pour 1991, on peut estimer que même au cas où la double norme gouvernementale relative au budget du PCN serait effectivement respectée, la double fourchette (4) recommandée par la Section dans son Avis 1990 ne sera très vraisemblablement pas observée, en tout cas au niveau de l'entité "I." (compte consolidé du Pouvoir central national - PCN - et de la Sécurité sociale - SECSO -). Il en sera ainsi du double fait:

- d'une part que sur base des informations actuellement disponibles, l'élasticité globale attendue des recettes de l'entité "I." s'avérera très probablement inférieure à 1 en 1991 (5);
- d'autre part que la croissance réelle attendue des dépenses primaires consolidées des deux sous-secteurs dépassera sans équivoque le plafond conditionnel de 0,7% (6).

Ce dernier point découle à son tour pour l'essentiel d'une assez forte croissance réelle attendue des dépenses primaires de Sécurité Sociale (plus de 2.5% en 1991), non compensée par des baisses correspondantes des dépenses primaires du PCN, hors transferts aux régimes de sécurité sociale s'entend.

L'année 1991, en contraste avec les progrès des trois années précédentes, et handicapée aussi en cela par la dégradation conjoncturelle des conditions de la croissance, pourrait ainsi marquer une pause dans le processus d'assainissement des finances publiques belges, avec une progression très limitée voire inexistante des surplus hors intérêts, ainsi qu'un arrêt temporaire du processus de réduction du taux d'endettement.

4 - En matière de recettes publiques (élasticité de 0.9 à 1.0) et de dépenses primaires (croissance réelle annuelle de maximum 0.7%).

5 - Diverses simulations récentes opérées par des institutions internationales (CEE) ou belges (Bureau du Plan, Budget économique du MAE), enregistrent en 1991 une baisse de la part des prélèvements publics en % du PNB, soit une élasticité moyenne et ex post infra-unitaire.

6 - Conditionnelle parce que le haut de la fourchette en matière de croissance réelle des dépenses (soit 0.7% l'an) n'est acceptable que pour autant qu'il y ait stabilisation de la part des prélèvements publics totaux au sein du PNB (élasticité globale unitaire, soit là aussi le plafond de la fourchette en matière d'élasticité des recettes).

Ceci confirme une fois de plus, si besoin en était encore, que d'importants efforts complémentaires seront à réaliser en 1992-95 pour atteindre les objectifs fixés, d'autant plus qu'on peut s'attendre au cours des prochaines années (1992-95) à une certaine accélération de la croissance réelle moyenne "spontanée" (7) des dépenses publiques totales hors intérêts. Il en sera en effet ainsi sous l'incidence pour partie d'une certaine accélération tendancielle en dépenses sociales, pour partie sous l'effet de la disparition quasi-complète des possibilités de réductions en matière de dépenses d'investissements.

3. Résultats et implications d'un scénario central réactualisé.

Concrètement, la première tâche pratique de la Section a donc consisté à opérer une réévaluation complète de la robustesse de ses conclusions antérieures, au vu des informations complémentaires dégagées depuis un an. Ces dernières concernent tant les réalisations effectives 1990 que les perspectives les plus récentes pour l'année en cours, ainsi que les implications des incertitudes internationales constatées en matière de perspectives de moyen terme d'évolution de l'environnement international.

Les simulations réactualisées qui ont été opérées par la Section au niveau de l'Ensemble des Pouvoirs Publics (EPP) l'ont été autour d'un scénario central prudent en matière d'environnement macro-économique et financier (8), très proche de celui retenu comme scénario central dans l'Avis de l'année précédente.

Dans ce scénario, et sous condition d'application de la double fourchette conditionnelle proposée par la Section, dans l'Avis 1990, en matière de recettes publiques (élasticité de 0.9 à 1.0) et de dépenses primaires (croissance réelle annuelle de maximum 0.7%), les Besoins Nets de Financement globaux (9) de l'ensemble des Pouvoirs Publics belges s'établiraient à 3%-3.5% de PNB en 1995, et à peine plus de 2% de PNB en 1996. Ceci assurerait alors durablement l'enclenchement d'un vigoureux effet "Boule de Neige inversé", même en cas de stabilisation ultérieure du déficit à ce niveau.

7 - C'est-à-dire à politique inchangée.

8 - Ce scénario central table sur une croissance nominale tendancielle de 5,9 % l'an (2,5% l'an en volume et 3,3% l'an pour le déflateur du PNB), sur une hausse annuelle moyenne de 3,3% des prix à la consommation (supposant des effets-prix relatifs neutres en tendance), sur un taux d'intérêt implicite moyen baissant progressivement de 9,4% en 1990-91 à 8,6% en 1995. A ce titre, il est un peu moins favorable que celui servant de base à la projection réactualisée de mars 1991 du Bureau du Plan, qui du point de vue de la Section pourrait être assimilé sur la période 1992-95 à un scénario de type "favorable" plutôt que "moyen", tant du point de vue de la croissance réelle du PNB (2.8 au lieu de 2.5% l'an), de celui des prix relatifs "Consommation/PNB" (-0.2% l'an au lieu de 0%), de celui de la décade du taux d'intérêt implicite sur la dette (-0.8% en 4 ans environ au lieu de -0.6%), et enfin de celui du différentiel nominal moyen "croissance-taux d'intérêt implicite" anticipé pour la période 1992-95 (2.7% au lieu de près de 3.2% retenu ici).

9 - Toujours y compris les OCPP.

Pour atteindre cet objectif de 3 à 3.5% de PNB sous les hypothèses précisées ci-dessus, il importe cependant que se poursuive pendant 4 ans encore le processus de renforcement des surplus publics primaires, au rythme moyen minimal de 0.7% de PNB par an pour l'ensemble des Pouvoirs Publics (10), soit quelques 2.8% de PNB cumulés au cours de la prochaine législature.

10 - Dans le contexte des hypothèses macro-économiques retenues, ceci implique à son tour un différentiel annuel moyen de 1.8% à 2% environ entre croissance des recettes publiques totales et croissance des dépenses primaires totales correspondantes.

II. La réévaluation quantitative des objectifs et critères normatifs de la Section pour les divers sous-secteurs de l'ensemble des Pouvoirs Publics.

A. La répartition des contraintes d'assainissement entre grands sous-secteurs ou entités.

Pour diverses raisons développées dans l'Avis 1990 de la Section, il est proposé ici d'opérer un découpage "opérationnel", entre l'entité "I.", composée du compte consolidé du Pouvoir Central National (PCN) et de la Sécurité Sociale (SECSO) et l'entité "II.", symétriquement composée du compte consolidé des Communautés et Régions (C&R) et des Pouvoirs Locaux (PL).

Une première question importante consiste alors à déterminer la part relative de l'assainissement global qui devrait être supportée par chacune des entités propres, compte tenu de l'évolution attendue de leurs ressources.

Du côté de l'entité "II." (C&R + PL), les simulations effectuées (Voir les conclusions développées au point C. ci-après) indiquent que l'application, à ce niveau, des normes spécifiques proposées par la Section devrait permettre de dégager globalement une amélioration cumulée de 0.6% de PNB au minimum du solde primaire global de l'entité "II." (11), au bout de 4 ans (1992-95), et ce au départ d'un déficit primaire estimé à 0.3% de PNB pour 1991.

L'amélioration à engranger par l'entité "I." (PCN + SECSO) en termes de soldes primaires s'établirait alors à 2.2% de PNB en 4 ans, soit d'ici 1995, et ce au départ d'un surplus primaire initial estimé de 3.7% de PNB en 1991, qui devrait ainsi passer à 5.9% de PNB en 1995.

11 - Dans l'hypothèse où les C&R respecteraient les déficits primaires maximums définis ci-après par la Section, et où le surplus primaire des Pouvoirs Locaux se stabiliserait en 1992-95 à son niveau relatif estimé de 1990-91, soit 0.4 à 0.5% de PNB environ.

B. La stratégie d'assainissement pour l'entité "I." (Pouvoir Central National + Sécurité Sociale).

1. Les évolutions attendues à "politique ou législation inchangées".

Dans cette optique, l'évaluation quantitative des normes intermédiaires à fixer, donc aussi des efforts d'assainissements complémentaires à accomplir à moyen terme, exige de disposer d'hypothèses plausibles pour ce qui est des principaux paramètres stratégiques en matières d'évolutions futures de dépenses et de recettes publiques, dans un scénario pouvant approximativement être qualifié de "à politique inchangée" ou "à législation constante".

Pour ce qui est de ces paramètres relatifs à l'entité "I." (PCN + SECSO), la Section est partie d'une hypothèse d'élasticité moyenne "à législation constante" de 0.92 sur la période 1992-95 (12), et, pour la même période, d'une hypothèse "à politique inchangée" de croissance réelle moyenne de 1.7% l'an (13) en matière de dépenses primaires totales consolidées de l'entité.

12 - Cette estimation, même si elle s'écarte favorablement des réalisations récentes, peut être considérée comme techniquement raisonnable si on précise qu'elle résulte d'une moyenne pondérée entre une élasticité supposée (au PNB) de 1.0 des ressources propres - hors transferts en provenance du PCN - des régimes de sécurité sociale, et une élasticité moyenne des recettes nettes du PCN (hors transferts aux C&R) estimée à 0.85 en moyenne pour la période 1992-95. Cette dernière, il faut le noter, resterait durablement et défavorablement affectée par une croissance autonome de 5.9% environ (correspondant dans notre scénario à une élasticité unitaire) des transferts de recettes fiscales (IPP et TVA) aux Communautés et Régions, suite notamment à la montée en puissance du système des annuités lié à la Loi de Financement. D'autre part, cette élasticité moyenne "attendue" résulte elle-même d'une moyenne temporelle entre une estimation basse (environ 0.75) pour les années 1992-93, encore affectées par l'impact de mesures discrétionnaires antérieures, et une estimation plus élevée (environ 0.95) pour les années 1994-95. Globalement, pour l'ensemble des recettes consolidées du Pouvoir Central (PCN + C&R), les deux élasticités partielles retenues correspondent grosso modo à une élasticité moyenne pondérée de l'ordre de 0.9 pour la période 1992-95 (pondération 2/3 - 1/3 environ).

13 - On peut notamment considérer, sur base de résultats dérivés des projections réactualisées de mars 1991 du Bureau du Plan, qu'à législation et comportements constants, et hors reconduction de la liaison des prestations sociales au bien-être, les dépenses de sécurité sociale, hors allocations de chômage stricto sensu (prépensions non-incluses), sont susceptibles de connaître une croissance réelle annuelle moyenne de l'ordre de 2.3% environ d'ici le milieu des années 90. Même en cas de poursuite tempérée, en 1992-95, de la réduction du chômage et des dépenses réelles y afférentes, la croissance "spontanée" des dépenses totales de sécurité sociale (chômage inclus) peut donc être estimée à près de 1.9% l'an d'ici 1995. Compte tenu d'une croissance "autonome" estimée de 1.4% l'an des dépenses primaires réelles nettes du PCN (hors transferts aux régimes de sécurité sociale et aux C&R), on arrive alors à une estimation pondérée de 1.7% l'an environ pour la croissance "à politique ou législation inchangée" des dépenses primaires réelles consolidées de l'Entité "I."

La simulation réalisée sur base de ce scénario "à politique constante" (14) indique clairement (Scénario "I.") qu'on assisterait à un quasi-arrêt du processus de consolidation du solde primaire de l'entité "I." en % du PNB (15). En effet, dans un tel contexte, l'amélioration constatée n'atteindrait pas 0.4% de PNB au bout de 4 ans, soit moins de 0.1% de PNB par an.

On peut donc estimer à 1.8%-1.9% de PNB (16), soit à quelques 165 milliards de francs courants d'ici 1995, le rendement structurel net cumulé (17) nécessaire des mesures discrétionnaires à dégager au cours des 4 prochaines années, au niveau de l'entité "I.", pour atteindre les objectifs fixés en matière de surplus primaires de l'entité.

Cet effort (18) à opérer pour respecter la double fourchette proposée par la Section, devra bien sûr être réalisé en sus de ceux nécessaires pour financer d'éventuelles initiatives nouvelles (en matière de dépenses primaires et/ou impliquant des moins values fiscales), et en sus également d'éventuelles mesures correctrices qui s'avéreraient nécessaires dans l'hypothèse d'un dépassement des objectifs pour 1991 en matière de déficits financiers de l'entité "I".

2. La nécessité de renouveler et d'adapter les critères normatifs du PCN et leur champ d'application.

La question suivante abordée par la Section a consisté à déterminer la mesure dans laquelle l'actuelle double norme gouvernementale permettrait ou non d'atteindre à elle seule les objectifs fixés en matière de soldes primaires et de SNF à l'horizon 1995. Plusieurs remarques doivent être émises à ce sujet.

D'abord, le contexte économique et financier futur sera probablement différent de celui des années 1989-91, le taux d'intérêt implicite sur la dette pouvant notamment s'orienter progressivement de manière plus favorable que dans le passé et peser à la baisse sur le poids relatif des charges financières de la dette publique. Dans ce contexte, la double norme actuelle pourrait conduire à un

-
- 14 - Le contenu précis de ce concept reste relativement flou, mais permet néanmoins d'opérer une appréciation de type "qualitative", en matière de finances publiques, sur les évolutions jugées les plus probables en l'absence de rupture claire de politique budgétaire et fiscale, au cours des prochaines années, par rapport aux tendances budgétaires et fiscales "lourdes" en présence.
- 15 - Dans le cadre du scénario conjoncturel de base tel qu'élaboré pour les simulations relatives à l'ensemble des Pouvoirs Publics, les hypothèses retenues en matière de trajectoires fiscales et budgétaires "non-discrétionnaires" impliquent des rythmes de croissance nominale annuelle "spontanés" de 5.4% et 5.1% respectivement en matière de recettes totales et de dépenses primaires de l'entité, soit un faible différentiel positif de croissance entre ces deux variables. Dans ces conditions, le surplus primaire nominal progresserait de quelques 90 à 95 milliards en 4 ans, passant de 3.7% de PNB en 1991 à 4% de PNB en 1995.
- 16 - Soit 1.8% (2.2% - 0.4%) d'un PNB supposé de 8710 milliards de FB en 1995.
- 17 - Net, c'est-à-dire compte tenu des effets induits par les mesures discrétionnaires sur l'évolution attendue du PNB, donc aussi des recettes et/ou dépenses publiques.
- 18 - Soit l'équivalent annuel de 1.7% des dépenses primaires consolidées totales ou de 1.5% des recettes totales consolidées de l'entité "I".

certain relâchement de la discipline budgétaire en matière de soldes primaires (19), voire à un ralentissement du rythme annuel moyen de réduction du poids relatif (en % du PNB) des besoins nets de financement publics, notamment au cas où le redressement tendanciel supposé de l'élasticité moyenne des recettes du PCN resterait limité (20).

Plus concrètement, diverses simulations relatives à l'entité "I." ont été réalisées au départ d'une hypothèse commune d'élasticité moyenne de 0.92 des recettes publiques totales consolidées de l'entité "I."

Elles tendent à montrer que même doublée d'une contrainte formelle de stabilisation nominale des soldes financiers en Sécurité Sociale (Scénario 2.A.), l'application de l'actuelle double norme à elle seule ne permettrait pas d'améliorer de plus de 0.8% de PNB en 4 ans le surplus primaire de l'ensemble de l'entité "I.", soit à peine plus du tiers de l'objectif visé en la matière (+2.2% de PNB en 4 ans) (21).

Dans les mêmes conditions, l'application de l'actuelle double norme, mais doublée cette fois (Scénario 2.B.) d'une contrainte plus stricte de rétablissement de l'équilibre financier en Sécurité Sociale (22) sur l'ensemble du cycle 1992-95, ne permettrait pas d'améliorer de plus de 1.2% de PNB en 4 ans le surplus primaire de l'ensemble de l'entité "I.", soit un peu plus de la moitié de l'objectif visé seulement (23).

-
- 19 - Une certaine réduction du poids des charges d'intérêts "autorisant" alors à court terme, pour un SNF du PCN en faible retrait relatif (en % du PNB), un certain relâchement en matière de soldes primaires, le tout à solde budgétaire nominal maximal fixé ...
- 20 - Il en sera d'autant plus ainsi qu'au cours des 4 prochaines années (1992-95), les économies dites provisoires, réalisées par le PCN sur ses "transferts" obligés (Loi de Financement) aux Communautés et Régions, connaîtront une baisse très sensible (de l'ordre de 45 milliards de FB au minimum environ d'ici 1995 dans les hypothèses retenues). Ceci majorera d'autant ce SNF nominal maximal admissible du PCN à l'horizon 1995, par rapport aux 345,8 milliards de SNF en 1991. Dans ces conditions, le respect de la seconde des deux normes gouvernementales existantes autoriserait de facto en 1995, au niveau du seul PCN, un SNF de quelques -390 milliards, soit environ -4.5% de PNB, à comparer aux 5% de PNB attendus pour 1991. On voit donc qu'il suffirait d'une baisse cumulée, actuellement envisageable sur 4 ans, de 0.3 à 0.5% de PNB environ du poids des charges d'intérêts du PCN, pour que la seconde norme gouvernementale n'impose à ce niveau qu'une amélioration marginale voire nulle de surplus primaire du PCN. La première norme actuelle (croissance zéro en volume du total des dépenses primaires) n'est à cet égard pas fondamentalement beaucoup plus contraignante, puisqu'elle n'établit pas directement de plancher en matière d'évolution des recettes du PCN, et donc pas d'objectif explicite en matière de solde primaire du PCN. De plus, en cas de gel nominal persistant des transferts du PCN à destination des systèmes de sécurité sociale par exemple, une croissance globale nulle en volume de l'ensemble des dépenses primaires du PCN (transferts inclus) est de facto compatible avec une croissance réelle de 1.2% environ des dépenses primaires propres du PCN (hors transferts).
- 21 - Dans l'hypothèse où les objectifs du budget 1991 sont atteints, où l'élasticité "spontanée" des recettes Voies et Moyens en 1992 est de l'ordre de 0.60 et où l'augmentation effective des charges d'intérêts du PCN en 1992 ne dépasse pas 30 milliards de FB, une telle politique impliquerait pourtant déjà, en 4 ans et au niveau des soldes primaires de l'entité "I.", la mise en oeuvre de mesures discrétionnaires structurelles nettes évaluées à 40-45 milliards au minimum.
- 22 - ceci impliquant à son tour des efforts discrétionnaires en Sécurité Sociale pour passer d'un déficit estimé à 25 à 30 milliards en 1991 à l'équilibre en 1993 et à un surplus de 5 à 10 milliards au minimum en 1994-95.
- 23 - Cette fois, et sous les mêmes conditions que définies ci-dessus, les mesures discrétionnaires additionnelles impliquées tourneraient autour de 75-80 milliards en 4 ans.

Les principaux résultats des divers scénarios discutés, en termes de soldes primaires de l'entité "I.", sont présentés ci-dessous à titre indicatif. Les écarts entre scénarios permettent notamment d'évaluer ainsi l'effort total net à réaliser, ainsi que les efforts additionnels estimés à mettre en oeuvre au-delà de l'actuelle double norme, étant entendu que dans tous les cas les objectifs du budget 1991 sont supposés respectés, tant en matière de recettes que de dépenses.

Tableau I
Soldes primaires de l'entité "I." (PCN + SECSO) dans divers scénarios, et améliorations à engranger.

En % du P.N.B.		91	92	93	94	95	var. 95/91
SCENARIOS:							
Spont.	1.	3,7%	3,5%	3,7%	3,8%	4,0%	0,3%
Double norme	2.A.	3,7%	3,8%	4,0%	4,2%	4,5%	0,8%
	2.B.	3,7%	4,0%	4,3%	4,7%	4,9%	1,2%
Recommand.	0.	3,7%	4,4%	5,0%	5,5%	5,9%	2,2%
En milliards fr.cour.							
SCENARIOS:							
Spont.	1.	257	259	285	316	350	94
Double norme	2.A.	257	276	308	348	392	135
	2.B.	257	291	337	384	427	171
Recommand.	0.	257	321	385	450	514	258
En % du P.N.B.			92	93	94	95	
ECARTS p.r.recomm. (Sc.O.):							
"Spontané"	1.-0		-0,8%	-1,3%	-1,6%	-1,9%	
Double norme	2.A.-0.		-0,6%	-1,0%	-1,2%	-1,4%	
	2.B.-0.		-0,4%	-0,6%	-0,8%	-1,0%	
ECARTS p.r. "Spont." (Sc.1.):							
Double norme	2.A.-1		0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	
	2.B.-1		0,4%	0,7%	0,8%	0,9%	
En milliards fr.cour.							
ECARTS p.r.recomm.:							
Spont.	1.-0		-62	-101	-134	-164	
Double norme	2.A.-0		-45	-77	-101	-123	
	2.B.-0		-30	-49	-66	-87	
ECARTS p.r. "Spont.":							
Double norme	2.A.-1		17	23	32	41	
	2.B.-1		31	52	68	77	

Pour engranger l'amélioration visée de 2.2% de PNB en 4 ans du surplus primaire de l'entité "I.", l'effort d'assainissement discrétionnaire additionnel net à appliquer au niveau de l'entité "I.", au-delà de l'actuelle double norme gouvernementale relative au seul PCN, peut donc être évalué comme suit:

- soit, quelques 1.4% de PNB (24) ou 120 milliards environ d'ici 1995, par rapport au cas de simple stabilisation du déficit nominal en Sécurité Sociale (scénario 2.A.);
- soit, 1% de PNB (25) ou 85 milliards environ d'ici 1995 environ, par rapport à la double norme actuelle complétée d'une contrainte de rétablissement de l'équilibre financier en sécurité sociale sur la période 1992-95 (scénario 2.B.).

Il ressort de tout ceci qu'une politique dite "inchangée" de reconduction de la double norme gouvernementale actuelle ne peut plus fournir à elle seule, au-delà de 1992, de garantie ferme d'une convergence suffisamment rapide vers les objectifs de moyen terme désignés en matière de réduction des déficits publics et d'inversion structurelle de l'effet "Boule de Neige", particulièrement au niveau de l'entité "I."

Par ailleurs, le chiffrage opéré en matière d'efforts d'assainissements à réaliser n'implique de la part de la Section aucune prise de position a priori sur le contenu et la répartition relative de ces efforts - économies budgétaires récurrentes au niveau du PCN et de la Sécurité Sociale, et/ou plus-values fiscales et para-fiscales discrétionnaires -. Ce chiffrage concerne seulement une estimation de l'importance quantitative des mesures discrétionnaires cumulatives à réaliser pour atteindre les objectifs désignés en matière de soldes primaires de l'entité "I.". Encore faut-il rappeler une fois de plus ici que ce chiffrage, aussi rigoureux soit-il, reste dépendant tant des hypothèses macro-économiques de base

24 - Soit les 2.2% d'amélioration visés d'ici 1995, moins les 0.8% d'amélioration obtenue par application de la double norme actuelle, sous contrainte de stabilisation du déficit nominal actuel en Sécurité Sociale.

25 - Soit les 2.2% de PNB d'amélioration visés en 4 ans, moins 1.2% d'amélioration obtenu par application de la double norme actuelle, sous contrainte additionnelle de rétablissement de l'équilibre financier en Sécurité Sociale sur l'ensemble de la prochaine législature.

adoptées que des estimations retenues en matière de paramètres budgétaires et fiscaux "à législation (fiscale et sociale) constante" (26). Il va de soi que si les hypothèses retenues s'avéraient à l'expérience non-conformes à la réalité (27), le chiffrage des efforts discrétionnaires à opérer devraient être revus à due concurrence, un écart défavorable impliquant alors la nécessité de prendre des mesures complémentaires par rapport aux montants déjà mentionnés.

3. Les modalités concrètes d'assainissement recommandées pour l'entité "I." et ses deux principales composantes (PCN et SECSO).

a/ Les principes et la répartition des objectifs.

La fixation d'objectifs nominaux pluriannuels clairs en matière de surplus primaires du PCN et de l'ensemble de l'entité "I." serait à l'avenir, selon la Section, une manière appropriée de réactualiser ou d'adapter l'actuelle double norme gouvernementale, en fonction tant du contexte attendu que des objectifs dessinés pour la période 1992-95.

Cette approche permettrait notamment de pallier l'absence actuelle de garantie ou de norme conditionnelle en matière d'évolution des recettes publiques; elle présenterait en outre l'avantage fondamental de lier très étroitement l'ampleur des mesures d'économies budgétaires à réaliser aux rythmes d'évolutions des recettes publiques, fiscales et para-fiscales, en fonction des objectifs nominaux fixés en matière de surplus primaires à atteindre.

26 - Il est à noter à cet égard que dans nos hypothèses macro-économiques, tout écart moyen d'élasticité de 0.1 en matière de recettes Voies et Moyens du PCN, par rapport au scénario de base (élasticité moyenne de 0.85 en 1992-95), impliquerait des plus- ou moins-values fiscales de l'ordre de 35 milliards à l'horizon 1995, et que symétriquement toute croissance additionnelle "spontanée", de 1/3 de % par exemple, des dépenses primaires au niveau de l'entité "I." mettrait en jeu d'ici 1995 un écart de solde primaire de même ordre de grandeur.

27 - Les hypothèses en matière d'élasticités "spontanées" des recettes du PCN restent entachées d'incertitudes multiples, entre autres parce qu'elles sont techniquement dépendantes d'hypothèses de "stabilisation" ou d'"invariance" des comportements fiscaux et administratifs, et aussi d'évaluations correctes, dans un environnement mouvant, d'impacts de mesures fiscales antérieures ou décidées très récemment. De plus, l'évolution "spontanée" des recettes Voies et Moyens reste fortement tributaire malgré tout, outre de l'élasticité "spontanée" des recettes fiscales et non-fiscales totales du Pouvoir Central (avant transferts aux C&R), de l'évolution des moyens (IPP et TVA principalement) à transférer aux Communautés et Régions, lesquels dépendent à leur tour de déterminants "exogènes" (inflation, facteurs démographiques, taux d'intérêts, répartition régionale de l'IPP., etc) qui ne peuvent être prévus avec grande précision.

Très concrètement, le PCN devrait s'astreindre à augmenter son surplus primaire de 1.7% de PNB en 4 ans ou 0.43% de PNB l'an (1 ère norme), sous contrainte formelle de rétablissement structurel et durable des équilibres financiers en Sécurité Sociale (2 ème norme) (28). Ceci impliquerait pour le PCN une contrainte d'amélioration nominale annuelle de son surplus primaire de l'ordre de 50 milliards par an (29), indexés sur la croissance nominale du PNB, et ce jusqu'en 1995 inclus (30).

Par ailleurs, une croissance réelle "à législation inchangée" des dépenses totales de sécurité sociale au rythme annuel "spontané" de 1.9% l'an n'est compatible pour l'entité "I." avec le **plafond de la fourchette globale de 0 à 0.7% l'an (en matière de croissance admissible des dépenses primaires réelles)** qu'au prix d'une politique compensatoire très sévère - et sans doute fort peu réaliste - d'amputation des dépenses primaires restantes du PCN (hors transferts à la Sécurité Sociale s'entend) (31).

-
- 28 - Ceci implique déjà, sur base des informations actuellement disponibles pour 1991, des mesures structurelles en Sécurité Sociale susceptibles d'y réduire les besoins nets de financement à concurrence de 0.5% de PNB.
- 29 - Ce chiffre nominal de l'ordre de 50 milliards au niveau du seul PCN, nécessaire pour obtenir une progression de 0.425% de PNB du surplus primaire du PCN (en 1992), peut lui-même se décomposer approximativement en 3 éléments:
- a) une composante "indexation sur le PNB", de 16,8 milliards environ en 1992 (5.9% de 285 milliards), représentant la hausse nominale du surplus primaire nécessaire pour maintenir son poids relatif au sein du PNB;
 - b) une composante additionnelle "politique inchangée", de 8,3 milliards environ (soit 0.12% de PNB), s'ajoutant à la première composante, et représentant l'amélioration dérivant des hypothèses de régime "à politique inchangée" en matière d'élasticité des recettes (0.85) et de croissance des dépenses primaires réelles totales (0.25% par an, soit la moyenne pondérée de 1.4% estimé pour les dépenses primaires propres du PCN et -3.3% l'an - gel nominal - pour les transferts aux régimes sociaux);
 - c) une composante discrétionnaire nette résiduelle et additionnelle de l'ordre de 25 milliards, déterminée par solde entre le total visé et la somme des deux composantes ci-dessus (25 milliards également en francs 1992).
- 30 - Sur base d'une hypothèse de croissance nominale du PNB de 5.9% l'an et d'un surplus primaire initial estimé de 285 milliards en 1991 (4.1% de PNB), ceci impliquerait à titre illustratif des objectifs de surplus primaire de l'ordre de 330 milliards (de francs courants) en 1992 (4.6% de PNB), de 385 milliards en 1993 (5% de PNB), et de quelques 507 milliards en 1995 (5.9% de PNB).
- 31 - Ainsi, on peut estimer mécaniquement qu'un écart de 1.2% de croissance annuelle supplémentaire des dépenses en Sécurité Sociale (par rapport à la norme maximale des 0.7% l'an) (*) impliquerait une contrainte d'économie différentielle annuelle compensatoire de 2.2% (**) l'an sur les dépenses primaires nettes du PCN (soit par exemple -1.5% l'an au maximum en termes réels au lieu de +0.7%).
- (*) - Soit $1.2\% = 1.9\% - 0.7\%$.
- (**) - Soit $(1.2\% * 0.65) / 0.35$, avec 0.65 = pondération "Sécurité Sociale" et 0.35 = Pondération "PCN" (en matière de dépenses primaires "nettes" - hors transferts internes -). Or, ces dépenses primaires nettes du PCN ne représentent plus en 1991, après Réforme de l'Etat, qu'une masse globale inférieure à 700 milliards (à peine 35% des dépenses primaires consolidées de l'entité "I."), dont une part significative de dépenses "contraintes" à court terme (pensions publiques notamment), ou déjà supposés enregistrer a priori une croissance zéro en volume (notamment pour ce qui est des achats de Biens et Services, des subsides ou transferts et des dépenses restantes en capital).

Ceci pose ainsi clairement les termes politiques des divers arbitrages à effectuer au cours des prochaines années. Ces arbitrages concerneront l'importance relative des **mesures** d'assainissements discrétionnaires et structurelles nettes (32) à mettre en oeuvre en Sécurité sociale et au niveau du PCN, en matière de recettes publiques comme en matière de dépenses.

- b) Divers scénarios possibles de répartition des contraintes d'assainissements entre Pouvoir Central National et Sécurité Sociale.

Diverses mesures devraient permettre au PCN de poursuivre son désengagement relatif du financement de la Sécurité Sociale et de consolider ainsi la réduction progressive de son propre déficit, tout en assurant le rétablissement de l'équilibre financier du système de Sécurité Sociale.

A moins d'envisager une contribution largement inégale voire disproportionnée du seul PCN à l'effort d'assainissement de l'ensemble de l'entité "I.", une stratégie possible d'assainissement pourrait s'articuler autour de quelques grands axes. Le premier de ces axes consisterait à geler nominalement les transferts du PCN aux régimes de Sécurité Sociale à leur niveau actuel (dont 171 milliards en 1991 pour le régime "salariés") (33). Si ceci est complété par une contrainte de rétablissement de l'équilibre financier du système de sécurité sociale sur l'ensemble de la période 1992-95 (34), on peut estimer à environ 65 à 70 milliards d'ici 1995 (35) l'importance des mesures discrétionnaires nettes à opérer en Sécurité Sociale, soit 40% environ de l'effort total à réaliser au niveau de l'ensemble de l'entité "I.". Ces mesures discrétionnaires pourraient être partagées entre des recettes structurelles propres additionnelles à dégager en Sécurité Sociale, et des économies structurelles à réaliser en dépenses.

32 - Soit par économies structurelles et/ou réductions de prestations, soit par ressources internes complémentaires nettes (c'est-à-dire compte tenu d'éventuelles moins-values fiscales induites sur les recettes propres du PCN lui-même, en cas de hausses sélectives de cotisations sociales personnelles par exemple).

33 - Dans l'hypothèse d'inflation moyenne retenue, ceci impliquerait de facto une nouvelle réduction cumulée en 4 ans de 12 à 13% des transferts réels (déflatés) totaux du PCN aux systèmes de couverture sociale, en sus de la consolidation au profit du PCN de la "retenue" de 21 milliards opérée en 1991 sur ces transferts.

34 - A titre exemplatif, dans un environnement moyennement favorable, soit sur base d'une hypothèse de croissance réelle "spontanée" de 2.5% l'an en moyenne des ressources propres (hors transferts en provenance du PCN) du système de sécurité sociale, ceci assurerait à ce dernier en moyenne une croissance réelle annuelle de 1.35% (cfr. remarque "*" infra) de ses ressources totales ("propres" + transferts), soit un rythme suffisant pour permettre à la fois le rétablissement de l'équilibre financier du système en moyenne période (ceci impliquant une contrainte de redressement de solde financier de l'ordre de à 35 milliards) et une croissance maximale moyenne "autorisée" de 0.7% l'an environ de ses dépenses réelles totales. Toute croissance supérieure des dépenses réelles devrait alors être couverte par des recettes nettes propres discrétionnaires et complémentaires du système.

(*) Soit, sur base d'une pondération approximative "80% / 20%" entre ressources propres et transferts, et d'une hypothèse d'inflation moyenne de 3.3%: $(0.8 \times 2.5\%) + (0.2 \times -3.3\%) = 1.35\%$.

35 - En effet, partant d'un déficit initial estimé à 25-30 milliards en 1991 (0.4% de PNB), le déficit "spontané" en Sécurité Sociale tendrait alors à avoisiner les 60 milliards en 1995 (0.7% de PNB), à comparer à un objectif de surplus de +5 à +10 milliards en 1995 (pour contribuer à compenser en moyenne de cycle le déficit attendu de +/- 15 milliards en 1992).

Pour atteindre l'objectif global en matière de surplus primaire de l'entité "I.", et dans l'hypothèse où le budget 1991 est correctement exécuté, il importerait de dégager d'ici 1995 au niveau du PCN des mesures discrétionnaires nettes pour environ 100 milliards.

Un tel effort peut être atteint de diverses façons. Sa répartition entre recettes et dépenses dépendra d'arbitrages politiques. Ainsi, à titre illustratif, et dans l'hypothèse d'un gel en termes nominaux des transferts du PCN à la sécurité sociale, une croissance réelle nulle en volume pendant 4 ans des dépenses primaires du PCN (hors transferts à la sécurité sociale) générerait une contribution d'environ 50 milliards. à cet effort (36) (37). Toujours à titre illustratif, un passage de l'élasticité des recettes du PCN d'un niveau de 0.85, soit l'élasticité "spontanée" dans le scénario de base, à 1.0, rapporterait environ 50 milliards (38).

4. Recommandations concrètes pour l'entité "I." en 1992.

Pour ce qui est du PCN considéré séparément, les conclusions dégagées des deux encadrés ci-dessus conduisent à proposer, comme objectif souhaitable pour 1992, de dégager un surplus budgétaire hors intérêts de l'ordre 330 milliards, en progression de 0.42% de PNB par rapport au surplus primaire estimé à 285 milliards pour 1991 (39).

-
- 36 - Couplée à une norme de gel nominal (et donc de décroissance réelle de 3.3% l'an environ) des transferts totaux aux régimes de Sécurité Sociale (soit au total près de 260 milliards en 1991, en ce non-compris le "prêt" de 21 milliards), ce gel réel des autres dépenses primaires du PCN (une masse estimée à 690 milliards environ en 1991) implique de facto une norme implicite de réduction réelle (en volume) de 0.9% par an environ de l'ensemble des dépenses primaires du PCN (transferts inclus cette fois, soit au total 950 milliards environ en 1991).
- 37 - Pour passer de la croissance réelle "spontanée" attendue de 1.4 l'an des dépenses primaires propres du PCN (hors transferts), à la croissance réelle nulle nécessaire pour atteindre les objectifs visés en matière de soldes primaires du PCN.
- 38 - Pour rappel, le chiffrage indicatif opéré ici suppose au départ une réalisation correcte des recettes fiscales escomptées pour 1991. Tout écart négatif éventuellement observé fin 1991 par rapport à cette base impliquerait par conséquent des efforts correctifs à réaliser en matière de recettes, venant s'ajouter aux 50 milliards mentionnés ici pour la période 1992-95.
- 39 - Toujours dans l'hypothèse d'une exécution correcte du budget 1991.

Dans l'hypothèse où le taux d'intérêt implicite moyen sur la dette resterait inchangé en 1992 (40), ceci limiterait à quelques 30 à 35 milliards la hausse des charges d'intérêts du PCN en 1992, et devrait permettre de limiter à maximum 345 milliards (4.7% de PNB) les besoins nets de financement totaux du PCN. Dans ces conditions, les BNF pour l'ensemble des Pouvoirs Publics pourraient être limités à 6.3% de PNB en 1992 (41), soit 5.4% de PNB environ hors octrois de crédits et prises de participations (définition BNB). Ces chiffres s'entendent débudgétisations incluses.

En Sécurité Sociale par ailleurs, il importerait que les besoins nets de financements soient réduits de moitié en 1992 et ramenés en-dessous de 15 milliards.

Pour l'ensemble de l'entité "I.", l'amélioration de surplus primaire à engranger peut ainsi être estimé à 60 milliards en 1992, ceci impliquant des efforts discrétionnaires structurels nets - à répartir entre la Sécurité Sociale et le PCN - d'un ordre de grandeur équivalent (42), en plus de ceux nécessaires pour compenser d'éventuels écarts en 1991 par rapport aux objectifs annoncés.

C. Implications pour les Communautés et les Régions.

1. Evolutions relatives à 1990-91.

1.1. Généralités.

Afin d'être informée en permanence sur l'évolution des la situation financière, la Section demande instamment aux Communautés et Régions qu'elles fournissent à intervalles réguliers des données d'exécution détaillées de leurs budgets. La Section regrette que, depuis que les Communautés et Régions ne relèvent plus de la Trésorerie nationale, des informations ne puissent être obtenues en matière d'exécution budgétaire, et ce alors que la Loi de Financement les y oblige explicitement.

-
- 40 - Sous l'effet combiné d'une certaine détente anticipée en matière de taux d'intérêts et de la poursuite d'une politique de gestion active de la dette.
- 41 - Soit 4.9% de PNB pour l'entité "I.", en supposant un déficit en Sécurité Sociale réduit de moitié en 1992 (de 12 à 15 milliards), et 1.4% de PNB pour l'entité "II." (dont 1.0% de PNB environ pour les C&R).
- 42 - Un chiffrage indicatif pour 1992 est opéré en Annexe (II.2.). Dans l'hypothèse d'un gel en 1992 des transferts du PCN aux régimes de Sécurité Sociale, ceci impliquerait la nécessité d'opérer des efforts d'assainissements structurels à concurrence de grosso modo 25 milliards en Sécurité Sociale (pour ramener le déficit d'un niveau spontané de 40 milliards environ à l'objectif de 15 milliards ou moins), et à concurrence de 35 milliards au minimum au niveau du solde primaire du PCN (pour porter celui-ci d'un niveau "spontané" de 295 milliards environ pour 1992 à l'objectif de 330 milliards).

Parallèlement, la Section insiste pour que les entités se tiennent très précisément aux règles en vigueur en matière de comptabilité publique. Plus précisément, il est entre autres souhaitable que les échéances et les conditions relatives à la publication des feuillets d'ajustements en matière de recettes et de dépenses soient strictement observées.

1.2. Evolutions globales.

Le fait que l'année 1989 ait été caractérisée par l'entrée en application de la deuxième phase de la Réforme de l'Etat a contribué à un certain ralentissement dans l'exécution des budgets pour cette année là.

Au cours de 1990, le rythme d'exécution des dépenses a convergé vers son rythme de croisière, et les soldes observés ont grosso modo correspondu aux prévisions.

Pour 1991, on peut s'attendre à ce que les dépenses se situent à leur rythme de croisière. Les soldes seront par ailleurs influencés par les clôtures de comptes qui doivent avoir lieu avec la Trésorerie nationale pour les années 1989-90.

1.3. La Communauté flamande.

A la fin 1990, le compte de la Communauté flamande à l'égard du Pouvoir Central National est en équilibre.

Pour ce qui est du budget ajusté 1991, le solde se situe en-deçà du montant autorisé par la Section. Ceci n'a cependant été rendu possible que par une utilisation extensive de techniques de débudgétisations, ainsi que l'inscription de recettes virtuelles sur fonds budgétaires (43).

De plus, il a été fait abondamment usage de la technique des autorisations d'engagements.

La Section recommande pour ces raisons à la Communauté flamande de rebudgétiser au maximum ses dépenses, et d'élaborer un équilibre durable entre les autorisations d'engagements, les engagements et les ordonnancements.

1.4. La Communauté française.

La Communauté française devra verser environ 8 milliards au Trésor national, pour solde de tout compte de 1990 et des années antérieures.

Le budget 1991 initial (44) était fondé sur un solde (hors variations dans les fonds budgétaires) qui dépassait faiblement le solde recommandé dans l'Avis 1990. Parallèlement, un déficit limité était prévu pour ce qui est des opérations sur fonds budgétaires, alors que les débudgétisations envisagées restent relativement limitées. Cependant, le degré relativement élevé de réalisation des dépenses budgétaires de cette Communauté, ainsi que les implications financières des engagements pris à l'égard du secteur de l'enseignement, conjointement aux évolutions attendues en matière de recettes dans le cadre de la Loi de Financement, conduisent la Communauté française à une situation budgétaire précaire.

1.5. La Région wallonne.

La Trésorerie nationale doit 6.1 milliards à la Région wallonne, pour solde du compte à la fin-1990.

Sur base du budget ajusté 1991, on arrive à un solde qui correspond approximativement au maximum recommandé par la Section. Les opérations sur fonds budgétaires indiquent un déficit limité, alors que par ailleurs les techniques de débudgétisations n'ont été utilisées qu'avec retenue. De plus, le budget de la Région s'inscrit dans une programmation pluriannuelle qui, quoique limitée à l'actuelle législature, s'appuie explicitement sur une évolution équilibrée des moyens d'engagements et de paiements.

1.6. La Région Bruxelles-Capitale.

La Région Bruxelles-Capitale doit encore recevoir 3.1 milliards de la Trésorerie nationale pour solde de tout compte jusqu'en 1990 y compris.

Le budget ajusté de la Région Bruxelles-Capitale implique après corrections (45) un déficit apparent d'environ 9 à 10 milliards. Celui-ci dépasse assez largement le maximum admissible pour 1991, tel qu'estimé par la Section en 1990. Parallèlement, il y a un déficit important sur les fonds budgétaires qui, selon la

44 - Le contrôle budgétaire n'a pas encore été officiellement clôturé.

45 - L'exécutif bruxellois a bien effectué une révision de son budget des dépenses, mais non de ses recettes.

Région Bruxelles-Capitale, serait couvert par des transferts encore à recevoir en provenance du Pouvoir Central National. Par contre, les débudgétisations restent limitées. Ce point de départ défavorable, qui découle d'une forte croissance des dépenses primaires, pourrait conduire à une situation budgétaire difficile si la croissance pré-citée des dépenses s'avère structurelle.

2. Rappel des fondements de l'approche spécifique adaptée aux diverses Communautés et Régions.

Au sein de l'Entité "II." (C&R + Pouvoirs locaux), les C&R occupent une place stratégique tout à fait spécifique et particulière (46).

Lors de l'Avis de 1990 de la Section, les grands axes d'une approche budgétaire spécifique aux C&R, tant en termes d'objectifs fondamentaux que de critères d'application, avait été clairement dessinés. Il s'agissait à la fois d'assurer la compatibilité et cohérence de la politique budgétaire du total des C&R avec celle définie pour l'ensemble des Pouvoirs Publics, et de définir des critères d'application spécifiques à chaque entité fédérale, compte tenu à la fois des principes fondamentaux de responsabilité financière des entités ainsi que des dynamiques différenciées d'évolutions des moyens leur étant attribués dans le cadre de la Loi de Financement.

La Section était alors partie du constat central que l'application d'une norme de croissance quantitative identique (47) à l'évolution des dépenses primaires des diverses entités prises isolément (Communautés et Régions), pendant la phase dite transitoire (jusqu'en l'an 2000), impliquerait que dans certaines entités, la dette en proportion des ressources propres présente une trajectoire explosive et insoutenable, tandis que d'autres entités réaliseraient dans ce contexte des excédents budgétaires en fin de période transitoire.

Une telle implication disparate avait été jugée inacceptable et contraire au principe de responsabilité et d'autonomie financière des diverses entités. Partant de ce constat, la Section avait souligné la nécessité de situer les besoins nets de financement de chaque Communauté et de chaque Région dans une perspective temporelle de viabilité et d'autonomie financière de moyen et long terme (10 ans). Outre la participation à l'effort global d'assainissement de l'ensemble des Pouvoirs Publics belges, la Section avait proposé deux critères essentiels balisant assez étroitement les marges et contraintes de la politique budgétaire de chaque entité:

46 - Il en est ainsi à la fois par la nature des mécanismes assurant l'essentiel des ressources des C&R (*), par l'importance relative de leurs dépenses primaires consolidées hors transferts aux Pouvoirs Locaux (plus de 500 milliards, soit près des 3/4 des dépenses primaires hors transferts internes du PCN), et enfin par l'importance relative, au sein des ressources totales des Pouvoirs Locaux, des transferts en provenance des Régions ou Communautés (près de la moitié).

(*) ... à savoir des moyens fiscaux transférés par le PCN et dont les évolutions futures en termes réels sont déterminées par un mécanisme légal et ne seront pendant 10 ans que très marginalement affectés par la conjoncture économique et financière.

47 - Et notamment la norme générale "de 0 à 0.7% l'an".

- **Le premier critère** imposait de facto une trajectoire tendancielle "admissible" des soldes primaires (ou autrement exprimé des dépenses primaires réelles conditionnellement à l'évolution supposée des recettes réelles ...) qui assure au minimum une stabilisation du taux d'endettement (48) dans chaque entité pour le début de la phase définitive, c'est-à-dire en l'an 2000. Ce critère ou cet objectif s'inscrivait ici clairement dans le souci d'assurer la viabilité financière à moyen et long terme des nouvelles entités, ainsi que de la "soutenabilité" de leur taux d'endettement (49).
- **Le second critère** essentiel était celui de la neutralité intertemporelle de la politique budgétaire de chaque entité, ceci impliquant concrètement l'impératif d'éviter qu'un dérapage budgétaire quelconque au cours d'une législature n'impose de brusques réductions de dépenses primaires au cours de la législature suivante, en vue d'enrayer l'apparition de processus explosifs d'auto-alimentation des charges d'intérêts et des besoins nets de financements.

A titre de modalité possible d'opérationnalisation de ces critères, la Section avait défini une approche méthodologique générale, d'application indifférenciée à chaque entité, et consistant à calculer (50) pour chaque entité un taux de croissance annuel (réel) constant maximum de ses dépenses primaires, tel que sous certaines hypothèses techniques (51), l'application de ce taux tout au long des années 90 exclue tout développement d'une spirale d'endettement explosive d'ici le début de la phase définitive.

De par la différenciation, entre entités fédérales, des rythmes d'évolution des recettes transférées dans le cadre des mécanismes de la Loi de Financement, et de par la différenciation également des structures institutionnelles existant au Nord et au Sud du pays, il découlait aussi logiquement de la méthodologie retenue, des normes de variations maximums admissibles des dépenses primaires réelles qui se différenciaient selon les Communautés et les Régions.

-
- 48 - Dette de chaque entité par rapport aux ressources totales correspondantes telles que découlant de la Loi de Financement et de l'évolution supposée des autres ressources (fiscales et non-fiscales) régionales et/ou communautaires.
 - 49 - Dès l'Avis 1990, le concept de solde naturel (corrigé ou non) comme critère normatif a été abandonné par la Section, pour la raison simple mais essentielle qu'il ne permettait pas de remplir ce second critère (stabilisation tendancielle du taux d'endettement dans chaque entité fédérale), tout en entravant l'autonomie budgétaire des entités fédérales financièrement les mieux loties.
 - 50 - Par simulations rétroactives itératives.
 - 51 - En matière de taux d'intérêt, d'évolution des capacités fiscales et des variables démographiques, et de croissance réelle des recettes "hors Loi de Financement" principalement.

Lorsqu'appliquée globalement au niveau de l'ensemble des C&R (ou, ce qui revenait pratiquement au même en moyenne période, par agrégation des diverses simulations spécifiques des C&R), cette procédure avait abouti dans le cadre des travaux de la Section pour l'Avis 1990 et dans le cadre des hypothèses en vigueur à l'époque, à une norme moyenne maximale de 0.7% l'an de croissance de l'ensemble des dépenses primaires des C&R, soit un chiffre en phase avec le maximum de la fourchette proposée par la Section pour l'Ensemble des Pouvoirs Publics belges.

3. Aspects méthodologiques complémentaires.

Dans l'Avis de cette année, la Section a décidé de conserver et de consolider cette approche, tant dans sa philosophie générale que dans ses principes généraux d'application. Elle a décidé cependant également de profiter du rodage progressif des mécanismes de Financement (52) et d'une certaine "normalisation" (certes encore partielle) des relations financières entre PCN et C&R, pour affiner et élargir quelque peu cette méthodologie générale. Cette volonté est partie d'un double constat imposant une évolution dans l'approche méthodologique retenue, constat développé plus en détail en annexe (II.3)..

L'approche effectivement retenue, tout en conservant les principes de fonds (critères) et la démarche générale d'opérationnalisation précédemment retenue, a été affinée pour ce qui est de la détermination des bases statistiques d'amorçage, en appliquant une triple correction aux données brutes officielles:

- Intégration des débudgétisations nettes dans les dépenses totales;
- Exclusion des charges d'amortissements (sur charges du passé et autres dettes consolidées) hors des dépenses et des SNF, et séparation claire entre charges d'intérêts (sur dettes directes et indirectes) et dépenses primaires effectives.
- Evaluation de l'endettement initial total de chaque entité fin 1990 (direct et indirect, officiel et débudgétisé), de manière à établir une cohérence "flux-stocks" entre les stocks de dettes nettes héritées du passé (pré-1990) et les charges financières annuelles qu'elles représentent actuellement et continueront de générer à l'avenir.

Enfin, il a été décidé de recalibrer les simulations sur les données budgétaires "ajustées" pour 1991, et non plus, comme dans l'avis 1990, sur les données (non-ajustées) pour 1990.

52 - Notamment du fait de l'entrée en régime de croisière en 1991 du mécanisme de financement des dépenses d'investissements des régions, le mécanisme des 3/3, et du fait de l'entrée en vigueur à partir de 1991 de systèmes de Trésoreries propres et séparées des C&R.

4. L'application des critères en moyenne période et leur contenu normatif pour 1992.

L'application de cette méthode sur base des chiffres de départ 1991 ainsi amendés implique alors au cours de la phase transitoire des rythmes d'évolutions annuels constants en matière de dépenses en volume, et surtout des déficits primaires maxima admissibles en 1992, qui sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2
Résultats des estimations sur base de la norme de "croissance constante" des dépenses primaires réelles (corrigées) et des projets de Budgets 1991 (corrigés).

SYNTHESE RESULTATS "NORME CROISSANCE CONSTANTE DES DEPENSES HORS INTERETS"					
Sur base "corrigée" pour amortissements et débudgétisations identifiées					
	Région wallonne	Région Brux.-Cap.	Communauté française	C&R flam.	Total C&R
% croissance réelle dépenses prim. (%) : Avis 1991	1,20%	0,60%	-0,70%	1,23%	0,74%
pm.: norme Avis 1990 (base non-corrigée)	0,95%	0,45%	-0,64%	1,25%	0,70%
En milliards de FB					
Déficit net corrigé correspondant 1992	-17,35	-7,39	-9,00	-42,48	-76,21
dont: déficit hors intérêts	-10,79	-1,47	-4,66	-25,31	-42,24
charges d'intérêts tot. (dir.+indir.)	6,55	5,91	4,34	17,17	33,98
pm.: débudgétisat. nettes indexées	1,01	0,11	1,23	13,85	16,20
SOLDES 1992 NON-CORRIGES CORRESPONDANTS (definit.officielle.) (53)	-16,25	-7,28	-7,77	-28,63	-59,92
ESTIMATION D'AMORCAGE 1991					
Déficits financiers non-corrigés estimés pour 1991	-17,98	-7,80	-7,37	-30,94	-64,09
dont: hors charges financières (primaires)	-11,02	0,63	-4,05	-13,72	-28,16
charges financières totales (intérêts+amortissements)	6,96	8,43	3,32	17,22	35,93
Débudgétisations 1991	2,41	2,92	1,41	16,31	23,04
- Amortissements	1,44	2,82	0,21	3,06	7,53
Débudgétisations nettes	0,97	0,10	1,20	13,25	15,51
Déficits financiers nets corrigés est.1991 (yc débudg.)	-18,95	-7,90	-8,56	-44,19	-79,60
dont: Déficits hors Intérêts	-13,43	-2,29	-5,46	-30,03	-51,20
Ecartes Soldes primaires "92-91"	- 2,63	-0,81	-0,80	- 4,72	- 8,97

53

- La ligne "SOLDES 1992 non-corrigés correspondants" vise à permettre une comparaison entre les estimations 1991 officielles (après contrôle budgétaire) non-corrigées, et les recommandations CSF pour 1992 retraduites en termes non-corrigés, dans l'hypothèse où le poids relatif des débudgétisations nettes resterait grosso modo constant entre 1991 et 1992. La rétro-corrrection s'effectue en retranchant hors des déficits nets corrigés maxima, tels que recommandés pour 1992 par la Section, le montant des débudgétisations nettes 1991 indexées (par la hausse des prix et la norme de croissance réelle autorisée), telles qu'estimées sur base des autorisations d'emprunts officielles hors budgets, nettes des dépenses d'amortissements identifiées par la Section.

Pour la Région wallonne, la croissance réelle tendancielle admissible des dépenses primaires corrigées atteint sur cette base un peu plus de 1.2%, ceci conduisant en 1992 à un déficit primaire maximum admissible de 10.8 milliards, et à un déficit financier maximum admissible de 17.4 milliards. Par rapport aux estimations corrigées correspondantes pour 1991, l'amélioration du solde primaire corrigé devrait donc atteindre 2.61 milliards en 1992.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, et pour autant qu'une part significative des dépenses additionnelles prévues lors du contrôle budgétaire ne soient pas de nature structurelle (54), la croissance réelle tendancielle admissible des dépenses primaires corrigées atteint sur cette base un peu moins de 0.6% seulement. Ceci conduirait en 1992 à un déficit primaire maximum admissible de 1.5 milliards, et à un déficit financier corrigé maximum admissible de 7.4 milliards. Par rapport aux estimations corrigées correspondantes pour 1991, l'amélioration du solde primaire corrigé devrait donc atteindre 0.8 milliards en 1992.

Pour la Communauté française, la croissance réelle tendancielle admissible des dépenses primaires corrigées reste négative et se chiffre sur cette base à - 0.7% environ, ceci conduisant en 1992 à un déficit primaire maximum admissible de 4.7 milliards, et à un déficit financier maximum admissible de 9 milliards. Par rapport aux estimations corrigées correspondantes pour 1991, l'amélioration du solde primaire corrigé devrait donc atteindre au minimum 0.8 milliards en 1992.

Pour la Communauté flamande enfin (y compris la Région flamande), l'application des mêmes normes implique une croissance réelle tendancielle acceptable de ses dépenses primaires corrigées évaluée sur cette base à quelque 1.2%, ceci conduisant en 1992 à un déficit primaire maximum admissible de 25.3 milliards, et à un déficit financier corrigé maximum admissible de 42.5 milliards. Par rapport aux estimations corrigées correspondantes pour 1991, l'amélioration du solde primaire corrigé devrait donc atteindre au minimum 4.7 milliards en 1992 (55).

Au niveau de l'ensemble des C&R, ces diverses projections normatives se soldent par une croissance réelle maximale admissible de 0.7% l'an environ à moyen terme des dépenses primaires corrigées globales concernées. Elles devraient conduire à ramener en 1992 le déficit financier total des C&R à quelques 76.2 milliards au maximum (1.1% de PNB), et leur déficit primaire total à 42.2 milliards (0.6% de PNB), en amélioration de 9.0 milliards environ par rapport au chiffre estimé correspondant pour 1991 (0.75% de PNB).

54 - Faute d'informations complémentaires quant au contenu précis de ces dépenses additionnelles, et faute de réestimation cohérente des recettes, la Section est partie d'un déficit prévisible corrigé et structurel pour 1991 estimé prudemment à 7.8 milliards, soit 1.4 milliards de plus que le solde initial officiel non-corrigé pour 1991.

55 - L'approche méthodologique retenue par la Section, qui est identique pour toutes les Communautés et Régions, s'écarte de celle utilisée par le SERV.

Sur cette base et en 4 ans (1992-95), les Besoins Nets de Financement consolidés des C&R, et donc a fortiori de l'ensemble de l'entité "II." (56), devraient se réduire de 0.4% de PNB environ, ceci résultant d'une amélioration de 0.6% de PNB de leur solde primaire et d'une augmentation d'un peu plus de 0.2% de PNB de leurs charges d'intérêts totales (Voir l'Annexe II.4.pour les hypothèses et les résultats de cette simulation normée).

56 - Dans une hypothèse de stabilité en tendance des soldes primaires et totaux des Pouvoirs Locaux, à +0.5 et -0.4% de PNB respectivement.

A N N E X E S

<p style="text-align: center;">ANNEXE I</p> <p style="text-align: center;">EVOLUTIONS BUDGETAIRES</p>

- A. Rétrospectives budgétaires et réalisations 1990 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics.
- B. Evolutions relatives aux Communautés et aux Régions en 1990 et 1991.

A. **Rétrospectives budgétaires et réalisations 1990 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics.**

1. **Soldes financiers, Besoins nets de Financement et Taux d'endettement.**

1.1. **Soldes financiers et besoins nets de financement - En % du PNB.**

En 1990, le déficit financier net de l'ensemble des pouvoirs publics belges (1), sur base de données encore provisoires, se serait établi à 396 milliards de FB, soit 6% de PNB, à comparer à 7,1 % de PNB en 1989 et 7.4% de PNB en 1988. L'amélioration en 1990 par rapport à l'année antérieure aurait ainsi atteint 1,1% de PNB, contre 0,3% de PNB en 1989 comme en 1988, tandis que par ailleurs le solde net à financer du seul Trésor serait, lui, passé de 6,5% de PNB en 1989 à 6% en 1990, soit une réduction de 0,5% de PNB, à comparer à une réduction de 1,2 % de PNB en 1989 et 0,4% de PNB en 1988.

Si l'on considère l'ensemble des Besoins nets de financement des pouvoirs publics belges (y compris cette fois les octrois de crédits et prises de participations (OCPP), le solde 1990 s'établit à -6,9% de PNB, à comparer à -7,5% de PNB en 1989, -7,9% en 1988 et -9,1% en 1987. L'amélioration ressort alors en 1990 à 0,6% de PNB, contre 0,4% en 1989, soit 1% de PNB au total en 2 ans.

1.2. **Taux d'endettement public et perspectives de court terme en matière d'inversion de l'effet "Boule de Neige".**

En termes d'effet "Boule de Neige", l'année 1990 a vu pour la seconde année consécutive une réduction du taux d'endettement net des pouvoirs publics, à un rythme moindre cependant que l'année précédente (une amputation du taux d'endettement de 0,4% de PNB en 1990, contre 1,1% en 1989) (2). Ce ralentissement s'explique plus qu'intégralement par une dégradation ponctuelle en 1990 des conditions de "stabilisation du taux d'endettement" ou d'"arrêt de l'effet Boule de Neige", suite à une nouvelle légère réaugmentation du taux d'intérêt implicite sur la dette (de 0,1 point) et surtout à un net ralentissement de la

1 - Net de la formation d'actifs financiers en franc belge par les pouvoirs publics, ces actifs étant en l'occurrence, suite à la nouvelle présentation adoptée par la BNB, définis y compris les octrois de crédits et prises de participations.
 2 - Les chiffres-clés de cette analyse sont repris d'un tableau synthétique issu du rapport annuel 1990 de la BNB, p.68.

croissance nominale du PNB en 1990 (7% au lieu de 8,6% en 1989). Le surplus primaire théorique de stabilisation (3) aurait ainsi enregistré en 1990 une sensible augmentation (passant de -0,1% de PNB à 2%), supérieure à l'amélioration effective enregistrée en matière de surplus primaire effectif corrigé (4). Ce dernier pour sa part serait passé de 1,6% de PNB en 1989 à 2,4% en 1990, soit une amélioration de 0,8% de PNB.

Il est un fait que l'inversion, même limitée, de l'effet "Boule de Neige" au cours des deux dernières années n'a pu être acquise, que grâce à l'effet conjoint d'une amélioration persistante du surplus primaire effectif et d'une nette réduction, par rapport aux années 1986-87, du différentiel entre taux d'intérêt implicite sur la dette et taux de croissance nominal de l'économie.

La poursuite de la réduction du taux d'endettement reste donc dans le contexte conjoncturel actuel assez fragile à court terme, largement tributaire des fluctuations observées en matière de taux de croissance de l'économie et de taux d'intérêt implicite sur la dette. Au cours des 8 dernières années (1983-90), le différentiel entre ces deux variables s'est établi en moyenne à 2,5%, et au cours des 4 dernières années, à 2% en moyenne. On peut donc actuellement estimer à 3% de PNB environ le niveau minimum du surplus primaire corrigé requis pour assurer durablement et en toute sécurité les conditions d'une stabilisation tendancielle du taux d'endettement (arrêt durable de l'effet "Boule de Neige"), à comparer au 2,4% de PNB de surplus primaire effectif enregistré en 1990.

Toujours dans le même cadre d'observation global (tous pouvoirs publics), on notera en 1990 une nouvelle majoration de 0,2% de PNB du poids des charges d'intérêts (comme en 1989), et ce malgré l'enclenchement depuis 1989 d'une certaine réduction du taux d'endettement public.

3 - Surplus budgétaire hors intérêts d'un niveau suffisamment élevé que pour répondre aux conditions formelles de stabilisation du taux d'endettement des pouvoirs publics, en % du PNB (arrêt de l'effet "Boule de Neige").

4 - Corrigé, selon la méthodologie BNB, pour tenir compte des revenus dégagés sur le stock des OCPP, et qui sont considérés ici comme des charges d'intérêts négatives (des intérêts perçus venant en déduction des intérêts versés sur la dette brute), et non comme des recettes publiques ou des dépenses primaires négatives. Cette correction revient de facto à minorer le taux d'intérêt implicite sur la dette, donc par là même à minorer le surplus primaire théorique requis, mais aussi symétriquement à minorer d'un montant analogue le surplus primaire effectivement dégagé. Pour plus de détails méthodologiques, voir le Cahier n°4 de la BNB : "L'effet "Boule de Neige" des charges d'intérêts de la dette publique.", J. CLAEYS et H. FAMEREE, Novembre 1989.

2. Elasticité des recettes publiques globales et croissance réelle des dépenses primaires.

2.1. Recettes et dépenses en % du PNB.

En termes de soldes primaires (non-corrigés) hors OCPP (recettes publiques totales moins les dépenses hors intérêts et hors OCPP), le surplus dégagé au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics (EPP) aura atteint 5% de PNB en 1990, soit une progression très sensible par rapport à 1989 (+1,2% de PNB), largement supérieure à celles de 1988 et 1989 (+0,45% de PNB en deux ans), équivalente à celle de 1987, mais inférieure cependant à la progression moyenne des années 1982-86 (+1,5% de PNB par an en moyenne). La répartition de cette amélioration entre composantes "recettes" et "dépenses primaires hors OCPP" se distingue cependant assez fondamentalement de celle observée en 1988 et 1989. Pour la première fois depuis 1987, on observe en effet en 1990 une quasi-stabilisation des recettes publiques comptabilisées en % du PNB, alors que les deux années antérieures avaient enregistré une baisse relative cumulée de 3% de PNB de ces recettes en % du PNB (-1,3% en 1988 et - 1,75% de PNB en 1989). Par contre, en termes de dépenses primaires (hors OCPP), le rythme de réduction en % du PNB se ralentit quelque peu en 1990 par rapport aux deux années antérieures, avec des baisses respectives de 0,9%, 1,8% et 2% de PNB en 1990, 1989 et 1988.

Ces diverses évolutions de court terme doivent cependant elles-mêmes être considérées avec une certaine circonspection, les résultats comparatifs dégagés en % du PNB pouvant être significativement affectés à court terme par des déterminants cycliques ou fluctuations conjoncturelles, notamment en matière de croissance nominale du PNB, de croissance des différentes composantes du PNB (affectant la structure du PNB et donc la croissance globale des recettes publiques), ainsi que de prix relatifs (par exemple du PNB par rapport aux prix à la consommation sur lesquels une proportion prépondérante de l'ensemble des dépenses publiques reste de facto indexée).

Aussi, nous poursuivons cette analyse par une brève description des évolutions et tendances récentes en matière d'élasticité des recettes et de croissance réelle des dépenses publiques (ainsi que de leur principales composantes).

2.2. Elasticité des recettes globales et croissance des dépenses réelles.

Les données disponibles confirment ainsi que pour la première fois depuis 1987, on a enregistré en 1990 une stabilisation apparente de la part des recettes publiques au sein du PNB, et ce au terme d'une baisse cumulée de 4,2% de PNB depuis 1985, dont plus de 3% de PNB entre 1987 et 1989. Nous ne nous attarderons pas ici longuement sur les raisons à la fois de cette stabilisation ponctuelle et des baisses structurelles antérieures, raisons développées tant dans le dernier rapport annuel de la BNB (5) que dans le dernier rapport de l'OCDE sur l'économie belge (6). Sont notamment généralement invoqués l'impact tant des réformes fiscales (I.P.P.) de 1985 et de 1988-89 que l'usage de plus en plus étendu, tant à l'impôt des sociétés qu'à l'I.P.P., d'une série de déductions et exonérations fiscales pré-existantes ou instaurées pour la plupart au début des années 80. Par ailleurs, on ne peut passer sous silence les incidences non-négligeables de modifications enregistrées dans la répartition du revenu national, la plupart des bases imposables à élasticité relativement élevées enregistrant ces dernières années une croissance tendancielle plus faible que les bases imposables à faible élasticité relative. Pour 1990, la plupart des observateurs ne manquent pas de noter que certains facteurs dits "non-récurrents" ont eu une action positive sur les recettes fiscales, à concurrence de plus de 0,5 - 0,6% de PNB, et que certains de ces facteurs pourraient a contrario affecter négativement l'évolution des recettes en 1991.

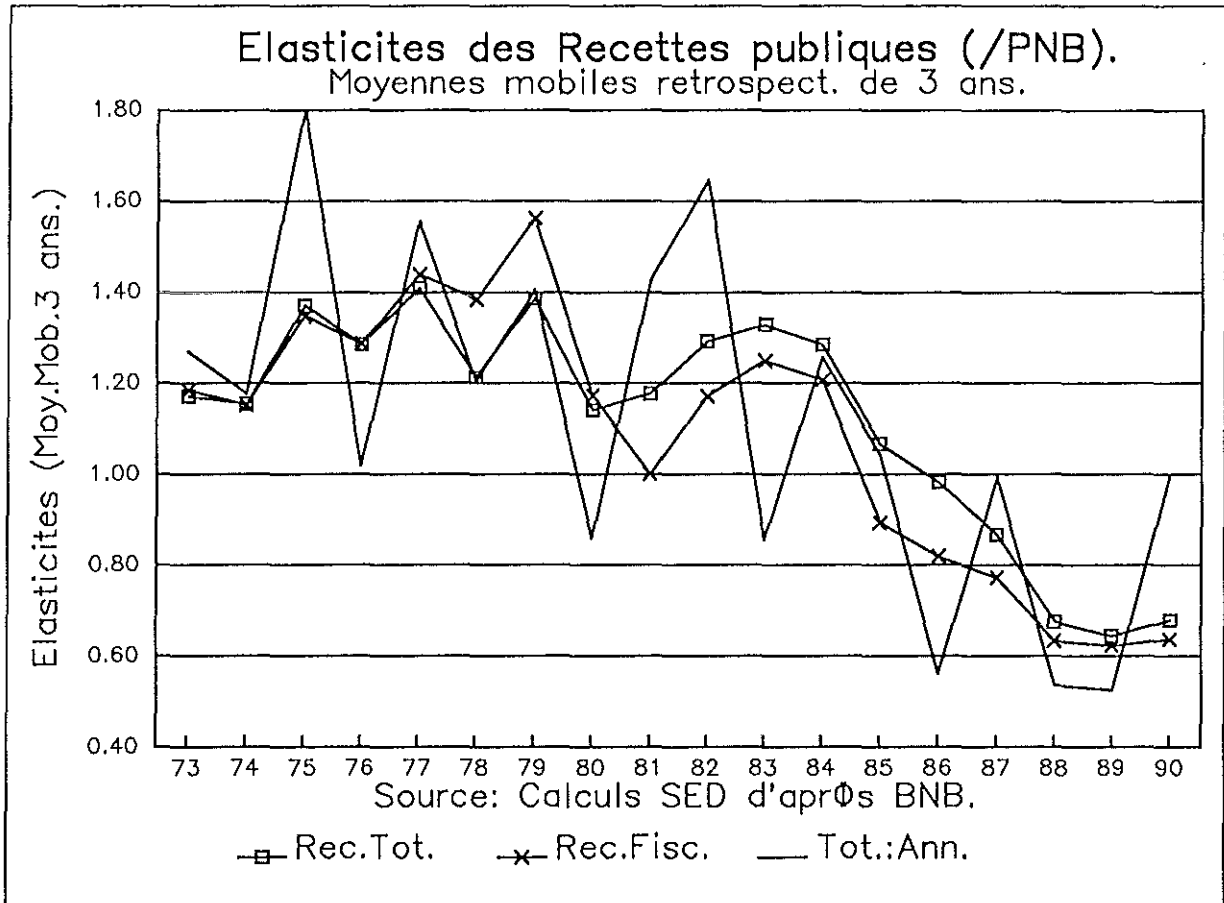
Afin d'obtenir une vision plus tendancielle des recettes publiques totales, on observera (voir Graphique infra) que l'élasticité moyenne apparente (7) et ex post de l'ensemble des recettes publiques, en moyennes mobiles de 3 ans, est passée d'une moyenne assez stable de 1,25 en 1980-84 à 1,05 en 1985, 0,95 en 1986, 0,86 en 1987 et moins de 0,7 depuis. Malgré les bons résultats apparents de 1990, la moyenne mobile apparente sur 3 ans reste ainsi depuis 3 ans marginalement inférieure à 0,7.

5 - Pages 64 à 66 notamment.

6 - Voir la section "Le système fiscal: réformes récentes et problèmes en suspens.", dans le Chapitre IV.: Problèmes de moyen terme des finances publiques, p. 61-76.

7 - Observée ex post, et incluant par définition tant les évolutions "spontanées", à politique inchangée, que l'impact net des mesures discrétionnaires.

Graphique
 Evolutions lissées des élasticités apparentes ex post en matière de recettes
 publiques totales et de recettes fiscales - Ensemble des Pouvoirs publics -
 Moyennes mobiles de 3 ans.



En matière de dépenses réelles par contre, les résultats de 1990 restent inscrits dans une nette continuité par rapport aux évolutions antérieures, et plus précisément par rapport aux résultats constatés depuis 1985.

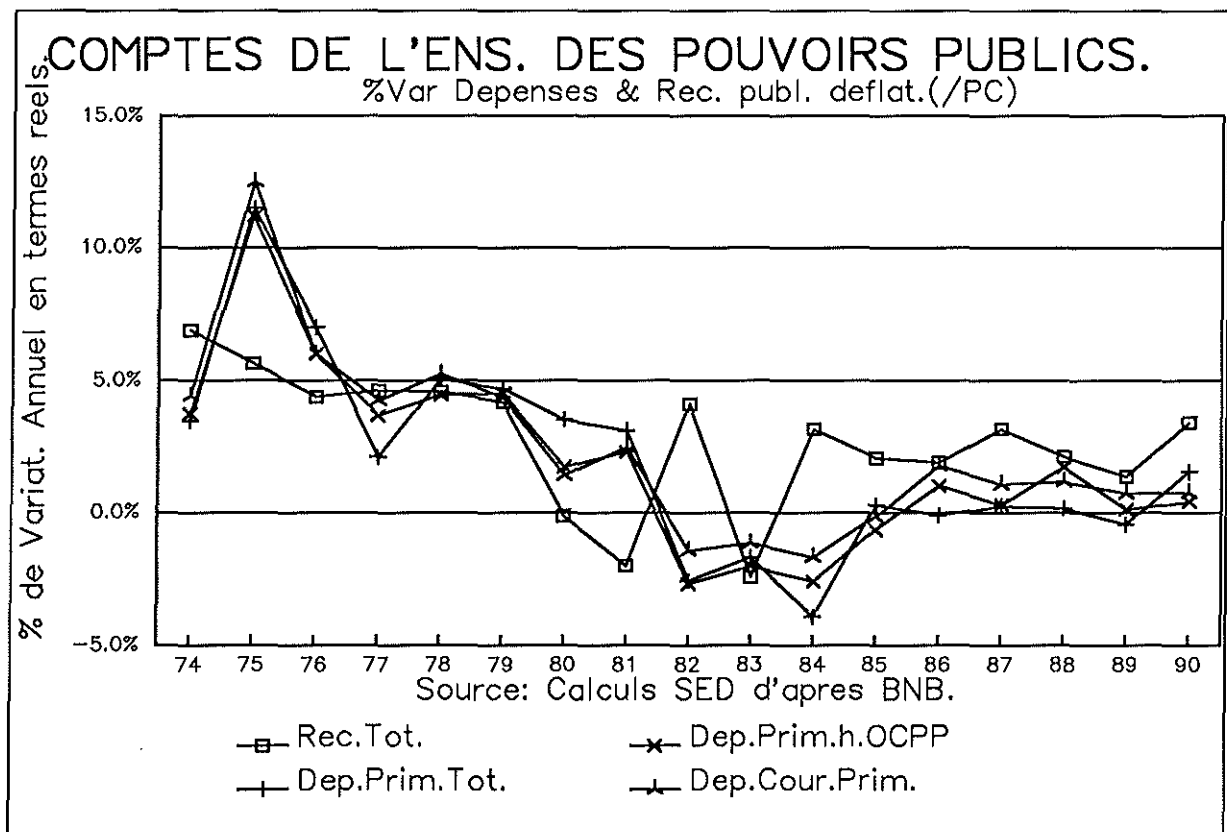
Ainsi, en matière de dépenses courantes primaires déflatées et toujours au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics, la croissance réelle observée en 1990 est quasiment identique à celle de 1989 (0,7%), et sensiblement inférieure à celle des années 1986-88 (+1,33% l'an en moyenne).

Au niveau des dépenses en capital (EPP), où les variations annuelles enregistrées sont plus sensibles, on enregistre en 1990 à la fois une baisse en termes réels pour ce qui est du total hors OCPP, mais par contre une forte hausse (+10,6%) OCPP inclus (ceci étant pour partie lié à des contingences du passé en matière de financement du logement social).

En conséquence, pour ce qui est de l'ensemble des dépenses primaires hors OCPP, la croissance réelle est restée très bien maîtrisée en 1990 (+ 0,4%, contre + 0,65% en moyenne en 1986-87 et 0,9% en moyenne en 1988-89). Sur les deux dernières années en moyenne (1989-90), on observe même un net ralentissement en la matière par rapport aux deux années précédentes (1987-88), soit 0,3% l'an au lieu de +1% l'an (et 0,2% l'an en 1985-86, mais -2,3% l'an en 1983-84).

Par contre, au niveau des transferts aux particuliers (pour l'essentiel les transferts de sécurité sociale), on observe une tendance progressive à l'accélération, avec des croissances annuelles moyennes sur 2 ans en termes réels de -0,3% en 1983-84, 0,7% en 1985-86, 1,9% en 1987-88 et 2% en 1989-90.

Graphique: Ensemble des Pouvoirs publics : Rythmes annuels de croissance réelle des recettes publiques globales et des dépenses réelles primaires.



B. Evolutions relatives aux Communautés et aux Régions en 1990 et 1991.

1. Préambule.

Les résultats budgétaires enregistrés en rapport avec les composantes du Pouvoir central sont, dans une mesure importante, perturbés par la phase de transition (8), qui était intégrée dans la loi spéciale de financement pour les années 1989 et 1990.

Par suite du transfert de compétences aux Communautés et aux Régions, le Gouvernement dut également revoir sa propre norme budgétaire. C'est pourquoi l'objectif initial, un déficit maximum de 405,4 milliards, fut réduit à concurrence du "déficit naturel" des Communautés et des Régions. Ce "déficit naturel" n'a cependant aucun caractère contraignant pour les Communautés et les Régions. Celles-ci disposent, en effet, de l'autonomie budgétaire totale.

2. Les budgets du Pouvoir Central (PC)

2.1 L'évolution des crédits budgétaires du Pouvoir Central National (PCN)

Le Tableau 1 donne un aperçu basé sur les crédits budgétaires du PCN.

Tableau 1.
Evolution des crédits budgétaires du PCN 1989-1991.

	1989		1990			1991	
	i (1)	a	i	a	v	i	a
Recettes	1039,0	1039,0	1110,6	1145,9	1145,3	1239,5	1233,4
% variation			6,9%	10,6%	10,2%	11,6%	7,4%
Dépenses	1411,6	1421,9	1457,3	1492,5	1481,9	1586,7	1588,9
% variation			3,2%	5,2%	4,5%	8,9%	6,3%
Solde budgétaire	-372,6	-382,9	-346,6	-346,6	-336,6	-347,2	-355,5
Opérations trésorerie	- 10,0	- 10,0	- 1,8	- 1,8	- 1,8	+ 1,4	+ 9,7
SNF (2)	-382,6	-392,9	-348,4	-348,4	-338,4	-345,8	-345,8
en % PNB	-6,5%	-6,6%	-5,6%	-5,3%	-5,1%	-4,9%	-4,9%
P.N.B.	5917,1	5917,1	6273,9	6600,0	6591,5	7028,8	7017,6

i= initialement; a= après contrôle budgétaire; p= montant présumé.

- (1) Après la révision pour la réforme de l'Etat et le contrôle budgétaire qui y correspond.
 (2) Les chiffres initiaux sont obtenus par différence entre les 405,4 milliards et les déficits naturels de respectivement -22,8; -57,0; -59,6 milliards.

8 - Notamment l'unité de caisse; l'article 75 de la loi spéciale prévoit que certaines dépenses réalisées par le Pouvoir Central National (PCN) peuvent être faites pour le compte des Communautés et/ou des Régions.

2.2 L'évolution des crédits budgétaires des Communautés et des Régions (C&R)

Le Tableau 2 donne, comme pour le PCN, un aperçu de l'évolution des budgets des Communautés et des Régions.

Ce tableau comprend également la Communauté germanophone et la Commission Communautaire Commune. Seules la Communauté flamande, la Région wallonne et la Région bruxelloise ont, au moment de l'établissement de ce rapport, terminé leur contrôle budgétaire 1991. Il n'était donc pas encore possible de connaître tous les ajustements des budgets pour l'année 1991.

Tableau 2
Evolution des crédits budgétaires des Communautés et des Régions 1989-1991.
(en milliards)

	1989		1990		1991		
	i	a	i	a	i	a	
Recettes	635,4	635,4	643,0	644,4	703,9	n.c.	
% variation			1,2%	1,4%	9,4%		
Dépenses	666,3	673,3	696,6	704,9	766,1	n.c.	
% variation			4,5%	4,8%	10,0%		
Solde budg. SNF	-30,9	-37,9	-53,6	-60,5	-62,2	n.c.	
en % PNB	-0,5%	-0,6%	-0,9%	-0,9%	-0,9%		
P.N.B.	5917,1	5917,1	6273,9	6600,0	7028,8	7017,6	

3. L'exécution du budget 1990

3.1. Généralités.

Le Tableau 3 donne un aperçu des résultats budgétaires pour l'année 1990. Etant donné que les Communautés et les Régions ne disposaient pas d'une Trésorerie propre, leur résultat budgétaire est donc contenu dans les soldes suivants.

Tableau 3
Les résultats budgétaires du Pouvoir Central en 1990

(en milliards)

	Initia- lement	Ajusté	Réalisa- tions	Diffé- rences	
SNF					
Total	401,1	-409,9	-393,5	16,4	mieux
National	-348,4	-348,4	-365,8	-17,4	moins bien
Com.& Rég.	-52,7	-61,5	-27,8	33,7	mieux
PCN					
Recettes (a)	1110,6	1145,9	1143,1	-5,6	moins bien
Dépenses	1457,3	1492,5	1483,8	-11,5	mieux
Solde budg.	-346,6	-346,6	-340,7	5,9	mieux
Opér.trésor.	-1,8	-1,8	-25,1	-23,3	moins bien
SNF	-348,4	-348,4	-365,8	-17,4	moins bien
Communautés et Régions					
Recettes	642,5	644,4	673,5	29,1	mieux
Dépenses	695,0	705,9	701,3	-4,6	mieux
Solde budg. (= SNF)	-52,7	-61,5	-27,8	33,7	mieux

(a) Corrigé à concurrence de 20,9 milliards pour les recettes perçues mais non encore comptabilisées dans les voies et moyens.

Cet aperçu doit être nuancé sur base de constatations comme celles reproduites dans le Tableau 4 ci-après. En effet, le déficit "national" est grevé de versements d'arriérés aux Communautés et aux Régions. Ces versements ont un effet opposé sur les résultats des Communautés et des Régions. De plus, des remboursements de rôles négatifs pour environ 20 milliards ont été différés jusqu'au début de 1991.

Tableau 4
Réalizations corrigées pour 1990

(en milliards)

	National	Comm.& Régions	Total
SNF	-365,8	-27,8	-393,6
Corrections résultant du transfert aux Communautés et Régions:			
+ des moyens '89 Bruxelles	+27,8	-27,8	0
+ des ristournes années précédentes	+7,9	-7,9	0
- remboursements chiffrés	-20,0	0	-20,0
- paiements sur années antérieures	- 5,0		- 5,0
SNF CORRIGE	-355,0	-63,5	-418,6
SNF suivant budgets ajustés	-348,4	-61,5	-409,9

3.2. Les évolutions relatives au Pouvoir central national

Les recettes :

Les chiffres tels qu'ils sont reproduits dans le Tableau 3 tiennent compte de la correction pour les recettes perçues mais non encore comptabilisées (poste de contrepartie dans les "opérations de trésorerie"). Il en résulte que les réalisations approchaient les estimations faites à l'occasion du contrôle budgétaire. Par rapport à l'année précédente, on constate un accroissement de 7,0 % pour une croissance du PNB de 7,3 %. Cette évolution est à considérer comme une exception favorable par rapport à un passé récent. Elle s'explique notamment par le retard subi dans les enrôlements, de sorte que des remboursements devaient être différés jusqu'au début de 1991 (impact escompté ± 20,0 milliards).

Les dépenses :

Les dépenses sur les crédits budgétaires proprement dits présentaient en 1990, en comparaison des années précédentes, une évolution normale. Les dépenses courantes sur l'année en cours (85 % des décaissements totaux) ont progressé de 4,6 % par rapport à l'année précédente. Les dépenses en capital, par contre, accusaient une forte baisse par suite des transferts aux Communautés et aux Régions.

Outre la réduction dans les dépenses en capital, le résultat au niveau des dépenses totales (- 2,8 % par rapport à l'année précédente) s'explique principalement par la diminution des dépenses sur les fonds budgétaires (- 34,4 % par rapport à l'année précédente).

Cette diminution des dépenses sur fonds budgétaires par rapport à l'année précédente s'explique également par la réforme de l'Etat, et plus précisément par la clôture de remboursements et arriérés de ristournes (de 1988 et avant) et par la baisse des dépenses du Fonds des Routes. Ces dernières en effet ont été encore en grande partie payées par le National en 1989.

Les opérations de trésorerie

Celles-ci ont également été corrigées pour les recettes perçues mais non encore comptabilisées dans les voies et moyens. Elles ont subi, en outre, la répercussion du retard dans le transfert des fonds de tiers (CEE :-17,1 milliards; provinces :-4,4 milliards; communes :-23,2 milliards) constaté l'année précédente. Ces éléments sont toutefois plus que compensés par l'évolution des opérations de caisse et celle des différences d'amortissement et d'émission. Ces dernières ont été, en exécution de la politique gouvernementale, pratiquement réduites à zéro en 1990.

Le solde :

Les évolutions précitées conduisent à un solde qui, après correction pour tenir compte des glissements en recettes et dépenses en rapport avec le passé, et grâce à des opérations de trésorerie particulièrement favorables, se situe dans la ligne des prévisions budgétaires.

3.3 Les réalisations en 1990 en ce qui concerne les Communautés et les Régions

Les recettes :

L'excédent des recettes par rapport aux estimations, ainsi qu'il résulte du Tableau 3, s'explique par le transfert de moyens qui étaient dus pour les années 1989 et antérieures (voir Tableau 4).

Les dépenses :

Les dépenses, y compris celles sur les fonds budgétaires, semblent avoir connu une évolution normale. Sur les crédits budgétaires, on a ordonnancé quelque 90,8 % sur des crédits de l'année courante, dont 87,6 % représentent des décaissements effectifs. Il reste donc un montant de 64,8 milliards (9,2 % du crédit) disponible pour des transferts. En termes relatifs, ceci correspond aux crédits restant disponibles sur le plan national (9). De ce fait, la Section estime que les dépenses ont atteint, au cours de l'année budgétaire 1990, leur vitesse de croisière.

Le solde :

Celui-ci paraît, à première vue, très positif. Cependant, il n'a pu être réalisé que sur base du transfert de moyens relatifs aux années précédentes. Abstraction faite de ce transfert, on aurait réalisé un solde supérieur de 2 milliards aux estimations.

*

* *

Afin d'obtenir une représentation (tableau 5) de la dette directe des C&R, il convient d'opérer une consolidation du solde en compte courant des C&R auprès du PCN, des remboursements connus qui doivent être opérés par les régions en vertu de l'article 75 & 1 (10), ainsi que de la clôture des paiements définitifs relatifs aux moyens 1990 attribués.

9 - La moitié seulement des crédits disponibles pour des transferts ont été effectivement transférés dans le passé.
 10 - Paiements effectués par le PCN pour compte des C&R.

Tableau 5.
Endettement ou situation excédentaire fin 1990.

(en millions)

	Compte courant (1)	Rembours. Fonds d.Routes (2)	Recettes 90 à verser (3)	Total (4)=(1)- (2)+(3)
Communauté flamande	2.118	3.519	1.771	370
Région wallonne	7.580	1.794	288	6.074
Région bruxelloise	3.732	718	73	3.087
Communauté française	-9.369	-	1.302	-8.067
CCC	1.067	-	7	1.074
Total	5.128	6.031	3.441	2.538

Il résulte du tableau ci-dessus que, à fin 1990, seule la Communauté française a une position de trésorerie négative qui, atteint environ 8 milliards. Les autres Communautés ou Régions n'avaient pas encore contracté de dette directe à la fin 1990.

4. Le budget 1991.

4.1 Le budget du Pouvoir Central National pour 1991

On s'efforce ci-après de préciser l'évolution des recettes (Tableau 5) et des dépenses (Tableau 6) entre 1990 et 1991.

Les recettes :

L'évolution des recettes (Tableau 5) s'analyse idéalement au niveau des recettes totales (c'est-à-dire, avant transfert aux Communautés et aux Régions). C'est principalement par suite de la suppression des fonds budgétaires et de l'intégration concomitante de leurs recettes propres (qui étaient jadis imputées sur ces fonds, mais sont maintenant reprises dans les recettes totales) que l'on compte sur une croissance qui doit approcher celle du PNB. Ceci explique également pourquoi les recettes fiscales accusent une évolution plus faible et pourquoi les recettes non fiscales augmentent fortement.

Abstraction faite des recettes affectées, c'est-à-dire des recettes propres des fonds budgétaires, les recettes totales, sur base des chiffres initiaux, augmenteraient de 3,4 % et, sur base du budget ajusté, de 3,0%.

Tableau 6
L'évolution des recettes totales et des recettes des voies et moyens 1990-1991.
(en milliards)

	1990		1991	
	i	a	i	a
Recettes totales	1810,9	1853,4	1971,4	1974,7
% variation			8,9%	6,5%
- fiscales	1730,5	1751,6	1837,6	1824,1
% variation			6,2%	4,1%
- non fiscales	80,4	101,8	133,8(1)	150,6(1)
% variation			66,5%	47,9%
dont voies et moyens	1110,6	1148,7	1239,5	1233,4
% variation			11,6%	7,4%
- fiscaux	1044,4	1061,1	1121,3	1097,8
% variation			7,4%	3,5%
- non fiscaux	66,2	87,6	118,2	135,7
% variation			78,4%	54,9%

(1) dont respectivement 58,6 et 66,4 milliards de recettes (recettes affectées+recettes propres de fonds entre-temps supprimés) qui ont été reprises en 1991 dans les recettes non fiscales.

Les dépenses :

L'évolution des crédits entre 1990 et 1991, telle qu'elle se reflète dans le Tableau 7, s'explique en partie, comme pour les recettes, par la suppression des fonds budgétaires. De ce fait, des dépenses qui transitaient par les "anciens" fonds budgétaires ont maintenant dû être intégrées comme crédits budgétaires ordinaires ou comme crédits variables. Le Tableau 7 donne un aperçu de la progression des dépenses. Si l'on exclut les dépenses qui se rapportent à la réintégration des fonds budgétaires, les crédits totaux (budget ajusté) augmenteraient de 2,5 %.

Tableau 7
L'évolution des dépenses entre 1990 et 1991

(en milliards)

	1990		1991	
	i	a	i	a
Dépenses totales	1457,2	1485,6	1586,5	1588,9
% variation			8,9%	7,0%
- primaires	894,4	884,5	948,1	948,1
% variation			6,0%	7,2%
- charges d'intérêts	562,8	601,1	638,4	640,8
% variation			13,4%	6,6%

(1) après le deuxième feuillet d'ajustement.

Tous ces chiffres se trouvent favorablement influencés par l'extinction des crédits pour les compétences qui sont transférées aux Communautés et aux Régions. En outre, un volume assez important de débudgétisations est prévu ou est déjà exécuté, notamment l'Office National du Ducroire: 12 milliards; la Sabena: 6 milliards; l'ONSS: 10 milliards; les remboursements fiscaux: 14 milliards; ONEA-FEOGA : 15 milliards.

Ainsi qu'il résulte de l'Exposé Général lors de l'ajustement du budget pour 1991, il y avait, à fin 1990, encore un important encours d'engagements - 107,9 milliards (à comparer avec les 50,1 milliards d'ordonnancements et les 38,9 milliards d'engagements inscrits au budget ajusté pour 1991).

Solde :

En tenant compte des Opérations de Trésorerie estimées à +9,7 milliards, le PCN a pu, de cette manière, ramener le solde net à financer à 345,8 milliards ou 4,9 % du PNB.

4.2. Les budgets des Communautés et des Régions pour 1991

4.2.1. Les chiffres globaux.

Sur base des budgets approuvés on obtient le résultat suivant.

Tableau 8
Budgets Communautés et Régions 1991 (11)

(en milliards)

	1990 i	a	1991 i	Ecart en %	
	(1)	(2)	(3)	(1):(3)	(2):(3)
Recettes	643,0	644,4	699,4	+ 8,1%	+ 8,5%
Dépenses	696,6	704,9	762,0	+ 9,4%	+ 8,1%
Solde	-53,6	-60,5	62,6		

Sur base des chiffres contenus dans l'avis, le déficit autorisé pour 1991 pouvait atteindre - 67,5 milliards.

L'interprétation des chiffres ci-dessus ne peut se faire de manière correcte que si l'on procède à une comparaison des budgets initiaux. En effet, toutes les Communautés et les Régions n'appliquent pas les lois modifiées sur la Comptabilité de l'Etat. C'est-à-dire que certaines d'entre elles ont effectivement le souci de revoir leur budget de dépenses, ce qui était devenu traditionnellement l'habitude, mais pas leur budget de recettes. Il en résulte que les budgets ajustés présentent un déficit qui est supérieur aux chiffres réels qu'ils cachent. De plus, toutes les Communautés et Régions n'ont pas clôturé leur contrôle budgétaire.

4.2.2. L'analyse par Communauté ou Région

a. Généralités

Comme il est exposé dans l'avis pour l'année 1992, l'analyse, telle qu'elle avait été formulée l'année précédente, doit être davantage affinée. En l'espèce, le concept "solde à financer" doit être élargi de manière à y inclure également le secteur débudgétisé. Ceci implique que les amortissements contenus dans la présentation budgétaire "traditionnelle" soient dissociés des autres dépenses primaires et que les autorisations d'emprunt, qui correspondent aux nouvelles dépenses dans le secteur débudgétisé, soient ajoutées aux dépenses primaires (12).

Etant donné que les simulations contenues dans l'avis pour l'année 1991 n'ont pas été exécutées sur cette base, et surtout compte tenu du fait que les informations relatives au secteur débudgétisé sont encore susceptibles d'amélioration, la Section souhaite émettre un jugement nuancé concernant le respect des normes fixées pour les Communautés et les Régions.

On trouvera ci-après, par Communauté ou Région, un tableau contenant les montants tels qu'ils sont repris dans l'avis que la Section a émis l'année précédente. A côté de cela, les chiffres budgétaires effectifs sont repris.

Au moment de la rédaction de cet Avis, seule la Communauté française n'avait pas clôturé son contrôle budgétaire. Les comparaisons établies ci-après en matière de budgets ajustés doivent donc être interprétés avec les réserves d'usage, vu que certaines entités révisent effectivement leur budget des Voies et Moyens (ce qui est une obligation légale), d'autres pas.

De plus, il n'a pas toujours été aisé d'établir, au départ des ajustements tels que nous en prenons connaissance, la mesure dans laquelle les adaptations introduites étaient structurelles ou non, ou encore la mesure dans laquelle elles impliquaient des majorations récurrentes ou non d'amortissements ou de charges d'intérêts.

A titre d'information il est donné à l'annexe II, par Communauté ou Région, un aperçu non uniformisé des moyens d'investissement que celles-ci ont prévus dans leurs budgets respectifs initiaux.

12 - Il est précisé que, dans ce chapitre, les dépenses primaires sont définies comme les dépenses totales prévues au budget moins les charges d'intérêt sur la dette publique directe, ce qui est conforme à l'avis donné l'année précédente. Ceci contrairement à l'avis pour l'année 1992 où, par suite de l'imputation des débudgétisations, les dépenses primaires sont interprétées de manière plus restrictive; en l'espèce, les dépenses totales sont diminuées des intérêts de la dette directe et la dette débudgétisée, ainsi que des charges d'amortissement sur la dette débudgétisée; elles sont cependant augmentées des autorisations d'emprunt corrigées qui représentent les dépenses supplémentaires dans le secteur débudgétisé. Les autorisations d'emprunts corrigées sont obtenues en amputant les autorisations d'emprunts totales, telles que reprises dans les lois budgétaires, des autorisations pour lesquelles l'entité ne reçoit que des subsides en intérêts.

b. Communauté flamande.

Le Tableau 9 ci-après donne, pour la Communauté flamande, les chiffres précités.

Tableau 9
Comparaison de l'avis avec le budget
Communauté flamande 1990-1991

(en millions)

Budget	Avis 1990 pour 1990	Avis 1990 pour 1991	Avis 1990 1990 (i)	Budget 1990 (a)	Budget 1991 (i)	Budget 1991 (a)
Recettes % variation	349124,0	368854,0 5,7%	349124,4	351305,1	378898,8 8,5%	391299,8 11,4%
Dépenses % variation	377918,0	404872,0 7,1%	377917,6	380115,6	410662,9 8,7%	422241,1 11,1%
- Dépenses primaires % variation	377918,0	402209,0 6,4%	376642,6	360725,9	409962,9 8,8%	421541,1 11,1%
dont:						
+ Intér. sur débudg.	n.d.	n.d.	14708,8	14708,8	13458,0	21965,7
+ Amort. sur débudg.	n.d.	n.d.	4005,9	4005,9	3069,0	3059,0
- Intér. sur dette dir.		2663,0	1275,0	675,0	700,0	700,0
Solde	-28794,0	-36018,0	-28793,2	-28810,5	-31764,1	-30941,3
Autorisations d'emprunt corrigées % variation			15718,3	15843,3	16307,6 3,7%	16307,6 2,9%

Dans le tableau ci-dessus, les écarts entre les chiffres de l'avis et les recettes portées au budget s'expliquent par l'évolution de la dénatalité, des transferts sur base de l'article 65, § 5 (13), de la loi spéciale de financement, de l'inflation, et par suite de l'accroissement réel spontané à législation inchangée des impôts régionaux et de l'augmentation discrétionnaire des taux relatifs à certains de ces impôts régionaux.

L'accroissement des moyens disponibles, tel que prévu au budget 1991 ajusté, découle pour l'essentiel de l'inscription des soldes, encore disponibles à la fin 1990, sur fonds budgétaires (9.3 milliards). Il s'agit ici de recettes "fictives". L'accroissement résiduel s'explique par une inflation plus élevée entraînant une majoration des moyens à transférer en 1991.

Ce tableau fait apparaître que, en ce qui concerne les soldes (présentation budgétaire traditionnelle), la norme fixée est respectée. Si nous intégrons dans ces chiffres le secteur débudgétisé, il en résulterait un dépassement de la norme (les autorisations d'emprunt supplémentaires annuelles sont nettement supérieures aux amortissements sur la dette indirecte). Dans l'ajustement du budget 1991, la

Communauté flamande a inscrit 9,3 milliards de recettes de fonds, qui ont pour contrepartie un même montant de dépenses. Il convient de souligner que les inscriptions des recettes constituent une opération purement comptable qui n'entraîne pas de ressources "nouvelles"; en d'autres termes si les dépenses prévues étaient effectivement réalisées, ceci donnerait lieu à une majoration de 9,3 milliards du solde à financer de l'année en cours.

Parallèlement, la Communauté flamande fait de plus en plus appel à la technique des autorisations d'engagements, en vertu de laquelle des programmes sont mis en route actuellement, qui entraîneront à l'avenir des obligations financières effectives. Cette manière de procéder limite les marges budgétaires futures et est à cet égard en contradiction avec le principe de neutralité intertemporelle qui est défendu par la Section.

Enfin, l'interprétation des données en matière de débudgétisations, d'autorisations d'engagements et d'engagements effectifs s'avère compliquée par l'absence de programmation pluriannuelle.

Ces éléments incitent la Section à conclure que le budget de la Communauté flamande ne peut, à terme, conserver une structure saine que si l'on veille très attentivement à l'évolution du secteur débudgétisé. Dans ce cadre, on accordera également une attention particulière notamment aux évolutions concernant l'exécution du plan de l'environnement et le logement des personnes âgées, pour ne mentionner que les secteurs où les problèmes sont les plus aigus. L'annexe I donne un aperçu de la dette débudgétisée à fin 1990. Dans le total obtenu, on soulignera la dette du secteur du logement, qui ne doit être remboursée qu'en partie par la Région. Dès que sera réalisé le partage effectif des dettes du logement entre les Régions, on s'occupera de poursuivre la scission des dettes qui sont effectivement à charge des Régions et celles pour lesquelles seules des interventions en matière d'intérêts sont accordées.

c. La Communauté française.

Le Tableau 10 donne les chiffres pour la Communauté française.

Tableau 10
Comparaison de l'avis avec le budget
Communauté française 1990-1991

(en millions)

	Avis 1990 pour 1990	Avis 1990 pour 1991	Budget 1990 (i)	Budget 1990 (a)	Budget 1991 (i)	Budget 1991 (a)
Recettes % variation	173445,0	178324,0 2,8%	173445,3	173445,3	183087,3 5,6%	n.d.
Dépenses % variation	179971,0	185334,0 3,0%	179980,9	182321,2	190454,2 5,8%	n.d.
- Dépenses primaires % variation	179971,0	184730,0 2,6%	179980,9	182321,2	190154,2 5,7%	n.d.
dont:						
+ Intér. sur débudg.	n.d.	n.d.	n.d.	2663,5	2802,0	n.d.
+ Amort. sur débudg.	n.d.	n.d.	n.d.	193,5	214,2	n.d.
- Intér. sur dette dir.	0,0	604,0	0,0	0,0	300,0	n.d.
Solde	-6526,0	-7010,0	-6535,6	-9504,0	-7366,9	n.d.
Autorisations d'emprunt corrigées % variation			1340,0	2840,0	1410,0 +5,2%	n.d.
Fonds			+679,0	-1366,0	-596,2	n.d.

Les différences de recettes entre l'avis et le budget initial s'expliquent par l'évolution du coefficient de dénatalité pour ce qui concerne les moyens affectés sur la TVA et par les transferts sur base de l'article 65, § 5 (14) de la loi spéciale de financement (voir plus haut), ainsi que des évolutions en matière d'inflation, pour ce qui concerne l'impôt des personnes physiques. En effet, la Communauté a établi son budget au départ d'une inflation de 4 %, ce qui a permis de comptabiliser près de 2 milliards de ressources supplémentaires par rapport à celles que le Pouvoir Central National comptait verser sur base des moyens "provisoires" à transférer.

Par rapport aux prévisions ajustées de moyens tels que retenues lors du contrôle budgétaire 1991, il s'agit en l'occurrence d'une surestimation à concurrence de 700 millions.

Les dépenses de leur côté ont été estimées sur base du même taux d'inflation. Le solde résultant se situait au-dessus du niveau jugé admissible par la Section.

En outre, un solde négatif a été estimé sur les fonds budgétaires. Sur base des informations relativement limitées concernant les débudgétisations, il s'avère que celles-ci influencent défavorablement le tableau d'ensemble des finances communautaires (les amortissements sont inférieurs aux autorisations d'emprunt).

14 - Transferts des moyens des institutions qui ont opté pour un statut unicomunautaire. Ces moyens étaient compris précédemment dans la dotation budgétaire de la Commission Communautaire Commune.

L'évolution attendue des recettes telles que découlant de la Loi de Financement, la situation financière à fin 1990, le degré relativement élevé de réalisation en matière de dépenses, ainsi que les implications financières résultant des promesses faites au personnel enseignant, font en sorte que la Communauté française évolue vers une situation budgétaire précaire.

La dette débudgétisée à fin 1990 est donnée à l'annexe I.

d. La Région wallonne.

Le tableau suivant donne les évolutions des recettes et des dépenses relatives à l'année budgétaire 1991.

Tableau 11
Comparaison de l'avis avec le budget
Région wallonne 1990-91

(en millions)

	Avis 1990 pour 1990	Avis 1990 pour 1991	Budget 1990 (i)	Budget 1990 (a)	Budget 1991 (i)	Budget 1991 (a)
Recettes % variation	85220,0	90884,0 +6,6%	85219,8	85219,8	92308,3 +8,3%	94826,3 +11,3%
Dépenses % variation	98720,0	108755,0 10,2%	98719,6	102505,1	110208,8 +11,6%	112809,9 +10,1%
- Dépenses primaires % variation	98720,0	107506,0 +8,9%	98719,6	102505,1	110208,8 +11,6%	112809,9 +10,1%
dont:						
+ Intér. sur débudg.	n.d.	n.d.	4000,0	4016,3	5520,4	5520,4
+ Amort. sur débudg.	n.d.	n.d.	2770,0	2763,7	1440,5	1440,5
- Intér. sur dette dir.	0,0	1249,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde	-13,500,0	-17871,0	-13499,8	-17285,3	-17900,0	17983,6
Autorisations d'emprunt corrigées % variation			+2385,5	-2384,5	+2407,0 +0,9%	2407,0 +0,9%
Fonds			-199,0	-199,0	-412,5	-412,5

L'évolution concernant les recettes initiales (différence entre l'avis et le budget) s'explique par la variation de la capacité fiscale, l'inflation et une certaine croissance réelle des impôts régionaux qui n'était pas intégrée dans l'avis. Le budget ajusté des recettes est le résultat d'une part d'une révision des moyens attribués en 1990 et 1991, et d'autre part de la reprise de moyens structurels affectés. Ces derniers découlent de la nouvelle législation en matière d'environnement prévoyant entre autres des redevances environnementales.

Suite au contrôle budgétaire, les dépenses furent majorées par des crédits pour des actions non-structurelles et par des crédits variables (= les recettes affectées) en matière d'assainissements de l'environnement.

Les dépenses et les soldes pour 1990 et 1991 se situent dans la ligne proposée dans l'avis. Même après imputation des débudgétisations relativement limitées, cette situation reste inchangée. En outre, seul un montant de 200 à 400 millions est injecté dans les soldes des fonds.

La Région wallonne est la seule à s'appuyer sur une programmation pluriannuelle, même si celle-ci ne recouvre que l'actuelle législature. Cette programmation se fonde sur un strict équilibre à moyen terme entre autorisations d'engagements, engagements et ordonnancements.

L'annexe I reproduit l'évolution de la dette débudgétisée à fin 1990, telle qu'elle a pu être déduite d'informations provenant de différentes sources. Les mêmes remarques s'appliquent ici que pour la Communauté flamande.

e. La Région de Bruxelles-Capitale.

Tableau 12
Comparaison de l'avis avec le budget
Région de Bruxelles-Capitale 1990-1991

	(en millions)					
	Avis 1990 pour 1990	Avis 1990 pour 1991	Budget 1990 (i)	Budget 1990 (a)	Budget 1991 (i)	Budget 1991 (a)
Recettes % variation	29543,0	31985,0 8,3%	29656,0	29656,0	32687,5 10,2%	32687,5 10,2% (1)
Dépenses % variation	35058,0	38608,0 10,1%	35145,1	35820,7	39109,5 11,3%	44284,9 23,6%
- Dépenses primaires % variation	35058,0	38098,0 +8,7%	35145,1	35820,7	38890,5 10,7%	44196,1 23,4%
dont:						
+ Intér. sur débudg.	n.d.	n.d.	3634,5	4178,4	3660,2	5529,1
+ Amort. sur débudg.	n.d.	n.d.	4168,9	4168,9	2971,6	2816,7
- Intér. sur dette dir.	0,0	510,0	0,0	0,0	219,0	88,8
Solde	-5515,0	-6623,0	-5489,1	-6164,7	-6422,0	-11597,4
Autorisations d'emprunt corrigées % variation			4504,0	4504,0	2920,0 -35,2%	2920,0 -35,2%
Fonds			-2868,7	-2868,7	-6634,3	-6634,3

(1) Il n'y a pas eu d'ajustement du budget des recettes.

Les différences sur le plan des recettes s'expliquent de la même manière que pour celles de la Région wallonne et de la Communauté flamande.

L'Exécutif bruxellois, en contradiction avec les exigences légales, n'a pas déposé de budget ajusté des Voies et Moyens. Les ajustements attendus sur base du contrôle budgétaire du PCN seraient très limités. L'évolution des impôts régionaux, notamment en matière de droits de successions, laisse supposer qu'une plus-value d'un milliard environ par rapport aux estimations initiales pourrait être dégagée.

Les dépenses, suite au feuilleton d'ajustement de 1991, sont majorées de plus de 5 milliards. Ces dépenses contiennent pour partie des amortissements et charges d'intérêts en matière de dettes du logement social. Parallèlement, ces dépenses additionnelles pourraient s'avérer occasionnelles. Cependant, en cas de réalisation complète du budget, ces dépenses conduiraient à une dégradation sévère de la situation financière de la Région.

Le solde du budget initial se situe à peu près dans la ligne de l'avis. Même après imputation des débudgétisations, qui sont un peu supérieures aux amortissements, la situation reste positive. Les soldes sur les fonds seront, autant que possible, utilisés intégralement, dans la perspective de la suppression l'année suivante. Ceci peut, sur base des estimations budgétaires disponibles, conduire à un dérapage qui pourrait être égal au montant absolu du solde budgétaire lui-même (\pm 6 milliards). L'Exécutif bruxellois espère cependant récupérer un montant d'ampleur équivalente auprès du Pouvoir Central National. Sur base du budget ajusté, on obtient un solde budgétaire sensiblement détérioré (près du double) par rapport au solde initial.

La dette débudgétisée de la Région bruxelloise, qui est donnée à l'annexe II, s'élève à 44,8 milliards et est, de ce fait, supérieure au total des moyens annuels que reçoit cette Région. On signalera, une fois de plus, qu'il a été tenu compte de la dette totale du secteur du logement.

Pour les raisons mentionnées, la Région de Bruxelles- Capitale devra continuer à appliquer une politique budgétaire très stricte. En outre, l'évolution, d'une part, du montant affecté de l'impôt des personnes physiques et, d'autre part, des dépenses relatives aux pouvoirs locaux, est telle qu'il ne reste qu'une faible marge d'expansion pour les autres matières.

Annexe I : Dette débudgétisée des Communautés et des Régions à fin 1990.

Description	Commu- nauté flamande	Région wallonne	Région bruxelles capitale	Commu- nauté française	Communau- té germa- nophone	Sous- total	Autorité centrale nationale	TOTAL GENERAL
Pouvoirs locaux et régionaux	24783.6	15022.7	12159.3			51965.6	42426.2	94391.8
Enseignement et culture	17674.8			14813.2		32488.0		32488.0
- Enseignement universitaire	11133.9			14813.2		25947.1		25947.1
- Bâtiments scolaires	3973.4					3973.4		3973.4
- OVW	1210.9					1210.9		1210.9
- Philharmonie	31.1					31.1		31.1
- RTBF/BRT	1325.5					1325.5		1325.5
Secteur social	10114.5		1570.4			11684.9	60782.3	72467.2
Environnement	12106.9	438.7				12545.6		12545.6
Distribution d'eau	3428.7	8379.9	19.2			11827.8		11827.8
Logement	86009.5	65262.4	16717.7			167989.6		167989.6
- Sociétés de logement	13654.3					13654.3		13654.3
- Primes	22544.9	2323.2	4.2			24872.3		24872.3
- Fonds d'amortissement	49810.4	62939.2	16713.5			129463.1		129463.1
Secteurs nationaux	24546.5	16274.5				40821.0	181353.0	222174.0
Transports publics	200.9		13160.6			13361.5		13361.5
S.D.R.B. - G.O.M.B.			1166.1			1166.1		1166.1
Régie des Bâtiments						0.0	112.2	112.2
Emprunts états étrangers						0.0	4000.0	4000.0
Recherche scientifique						0.0	2386.5	2386.5
TOTAL	178865.6	105378.2	44793.3	14813.2		343850.3	291060.2	634910.5
TOTAL (sans le logement)	92856.0	40115.8	28075.6	14813.2		175860.6	291060.2	466920.8

Annexe II : Evolution des dépenses d'investissement des Communautés et des Régions (1)

	1990 i	1991 i
Communauté flamande		

autorisations d'engagement (2)	25174.2	28084.4
(ordonnancements)	(17787.0)	(23155,2)
autorisations d'engagement	17270.0	21484.3
Région wallone		

engagements (2)	16019.5	16255.4
(ordonnancements)	(12200.0)	(14982,6)
autorisations d'engagement	4027.0	4027.0
Communauté française		

engagements (2)	1588.1	1457.5
(ordonnancements)	(1534.9)	(1268,2)
autorisations d'engagement	2840.0	2730.0
Région bruxelles capitale		

engagements (2)	9533.0	
(ordonnancements)	(4260.5)	
autorisations d'engagement	4754.0	2920.0

(1) Sur base de renseignements non uniformisés des Communautés et des Régions

(2) Scindés en CD + CND

<p>A N N E X E II</p> <p>A N N E X E S T E C H N I Q U E S</p>
--

- II.1. Hypothèses macroéconomiques et financières utilisées dans les diverses simulations relatives à l'ensemble des Pouvoirs Publics (EPP) et à ses sous-secteurs.
- II.2. Les contraintes d'assainissements au niveau de l'entité "I" et leur répartition possible.
- II.3. Adaptations méthodologiques relatives aux simulations normatives pour les C&R.
- II.4. Hypothèses et résultats globalisés des simulations normatives relatives aux Communautés et Régions.

Annexe II.1.

Hypothèses macro-économiques et financières utilisées dans les diverses simulations relatives à l'ensemble des Pouvoirs Publics (EPP) et à ses sous-secteurs.

Les événements internationaux récents, ainsi que le ralentissement conjoncturel international observé depuis l'été 1990 et amplifié depuis lors, sont venus confirmer qu'on ne pouvait extrapoler simplement sur l'avenir les excellentes conditions externes et internes de croissance que l'économie belge a connues au cours des trois dernières années (1988-90). A posteriori, on peut considérer que ces performances constituaient en quelque sorte un processus transitoire de rattrapage au terme d'une longue période d'ajustement structurel en termes de revenus, de dépenses et de coûts intérieurs.

Toute réflexion sur la poursuite et l'achèvement de l'assainissement des finances publiques belges doit nécessairement s'inscrire dans une perspective de moyen terme (4 à 5 ans au moins), et par conséquent se raisonner en "moyenne de cycle", abstraction faite d'inévitables fluctuations conjoncturelles de plus court terme autour d'un certain nombre de trends déterminants et stratégiques, que ce soit en matière de croissance réelle potentielle de l'économie ou de taux d'intérêt implicite réel attendu sur la dette (1).

Les recommandations "normatives" établies par la Section s'inscrivent dans cette perspective de moyen terme, le détail des fluctuations conjoncturelles et cycliques futures en matière de croissance, d'inflation et de taux d'intérêts n'étant par définition pas connues.

Les diverses simulations réalisées l'ont été sur base d'hypothèses macro-économiques et financières communes, qui se traduisent comme suit:

- 2.5% de croissance réelle moyenne du PNB en 1992-95 (4 ans), soit un taux moyen proche des estimations récentes en matière de croissance tendancielle du potentiel productif de l'économie belge;
- 3.3% de croissance annuelle du déflateur du PNB, ceci donnant au total une croissance tendancielle moyenne de 5.9% du PNB nominal en 1992-95;

1 - Ce dernier étant par ailleurs déterminé par les évolutions escomptées en matière d'inflation et par celles attendues en matière de taux d'intérêt implicite nominal moyen, lui-même fonction de déterminants antérieurs assez rigides et inertes - les taux sur les emprunts antérieurs à long terme ainsi que leurs échéanciers - et des évolutions attendues en matière de taux à long et court terme sur les nouvelles émissions.

- 3.3% de croissance annuelle des prix à la consommation;
- une baisse supposée de 0.8% en 4 ans (1992-96) du taux d'intérêt implicite moyen sur la dette nette (hors actifs financiers), le taux de 1992 étant supposé inchangé par rapport au taux moyen attendu pour 1991 (9.4%).

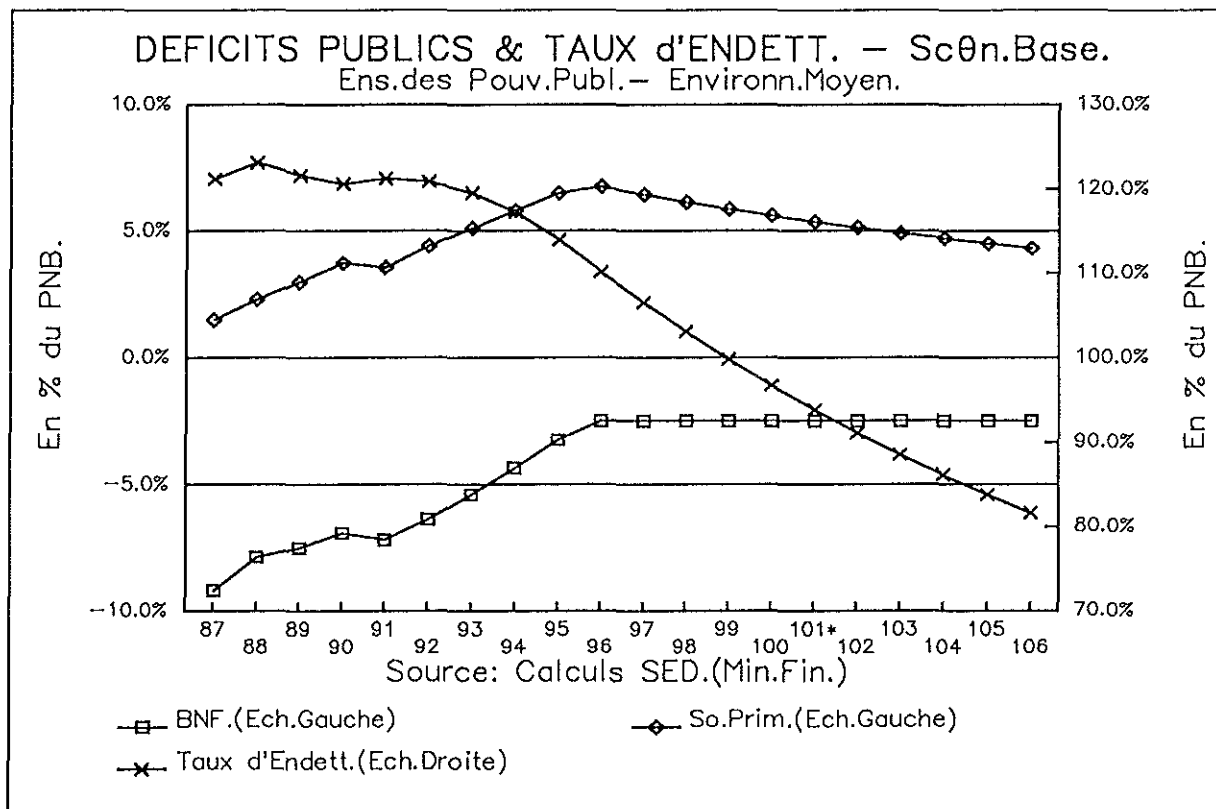
Globalement, les hypothèses retenues impliquent de facto, sur la période de 4 ans 1992-95, un différentiel moyen de 3.2% environ entre taux d'intérêt implicite moyen sur la dette et taux de croissance nominal moyen du PNB, différentiel qui serait cependant ramené à 2.9% en 1995 et 2.7% en 1996.

Dans ces conditions d'environnement international et interne moyennement favorables, les besoins nets de financement (définition large, y compris les débudgétisations nettes et les octrois de crédits et prises de participations) de l'ensemble des Pouvoirs Publics belges seraient ramenés en-dessous de la barre des 3.5% de PNB en 1995 pour autant qu'au départ (1991), les besoins nets de financement "structurels" (hors opérations ponctuelles) ne dépassent pas 7.1% de PNB (6.0% hors octrois de crédits et prises de participations), et pour autant qu'en 1992-95 la double fourchette normative (2) recommandée par la Section lors de son Avis de 1990 soit effectivement respectée en moyenne période. Dans ces conditions, une amélioration de 3.8% de PNB en 4 ans en matière de besoins nets de financements globalisés pourrait être engrangée, grâce à une amélioration de 2.8% de PNB en matière de soldes primaires, et à une réduction parallèle de 1.0% de PNB environ du poids des charges financières sur la dette publique.

Le Graphique qui suit retrace les trajectoires à moyen et long terme en matière de soldes primaires et totaux (besoins nets de financement) ainsi qu'en matière de taux d'endettement net (hors actifs financiers) dans l'hypothèse où la double fourchette recommandée serait d'application effective jusqu'à ce qu'un déficit global de 2.5% de PNB soit atteint, niveau relatif auquel il serait stabilisé par la suite.

2 - Croissance réelle des dépenses primaires comprise entre 0 et 0.7% l'an, élasticité des recettes publiques totales au PNB comprise entre 0.9 et 1.

Graphique
Soldes et taux d'endettement dans le scénario d'assainissement central -
Ensemble des Pouvoirs Publics.



Annexe II.2.

Les contraintes d'assainissements au niveau de l'entité "I." et leur répartition possible.

Les tableaux qui suivent donnent à titre illustratif les évolutions attendues en matière de soldes primaires de l'entité "I." et de ses composantes dans un scénario pouvant être qualifié de "spontané" (en matière de dépenses primaires et de recettes publiques). Il est cependant supposé à titre d'hypothèse illustrative un gel nominal des transferts du PCN aux régimes de sécurité sociale, sans que cela n'implique en rien une hypothèse restrictive ou discrétionnaire, puisque l'évolution des soldes en sécurité sociale reste endogène, en fonction des hypothèses de croissance "spontanée" des dépenses primaires et des recettes propres du système. L'hypothèse en matière de transferts internes à l'entité "I." affecte donc la répartition des soldes primaires entre PCN et SECSO, mais non son montant total. Les hypothèses macro-économiques retenues sont les mêmes que pour le scénario central relatif à l'ensemble des pouvoirs publics: croissance réelle moyenne de 2.5% l'an du PNB, 3.3% d'inflation (prix à la consommation), 5.9% l'an de croissance nominale annuelle pour le PNB. Pour le PCN, les recettes sont supposées celles du contrôle budgétaire de 1991, et les dépenses primaires, débudgétisations "structurelles" y incluses, sont évaluées à 948 milliards environ (d'où un surplus primaire estimé à 285 milliards pour le PCN).

Toujours du côté du PCN, la croissance réelle "spontanée" des dépenses primaires réelles (hors transferts totaux à la Sécurité sociale) est estimée prudemment à 1.4% l'an, et l'élasticité "spontanée" des recettes totales "Voies et Moyens" (après transferts de moyens aux Communautés et Régions dans le cadre de la Loi de Financement), est évaluée à 0.85 en moyenne sur la période 1992-95, résultant par exemple d'hypothèses respectives de 0.6 en 1992, 0.9 en 1993, et 0.95 en 1994-95.

En sécurité sociale, le besoin net de financement attendu pour 1991 est de 28 milliards, hors comptabilisation de 14 milliards de réserves antérieures mobilisables et des 21 milliards de "prêt" de la Sécurité Sociale au PCN (ce prêt n'étant considéré ni comme une dépense du PCN, ni comme une recette en Sécurité Sociale). L'élasticité des recettes propres (hors ressources transférées par le PCN) en Sécurité Sociale est supposée unitaire sur l'ensemble de la période 1992-95 (croissance réelle de 2.5% l'an), et la croissance réelle spontanée des dépenses totales du système, compte tenu d'une certaine baisse réelle anticipée des dépenses de chômage stricto sensu (-1.75% l'an en termes réels), est estimée à 1.9% l'an.

En Sécurité sociale, la contrainte minimale d'objectif imposée est celle d'un équilibre financier en moyenne de cycle, soit pour l'ensemble de la période 1992-95. Dans les hypothèses précitées, un scénario possible pour ce qui est des objectifs intermédiaires impliquerait, en matière de soldes financiers annuels pour les années 1992 à 1995, une séquence de soldes respectifs de -14, 0, +7 et +7 milliards soit une amélioration nominale de 35 milliards à réaliser en 4 ans (par rapport au déficit initial supposé de 28 milliards en 1991), ou encore de quelque 0.5% de PNB (par rapport au déficit initial de 0.4% de PNB).

Tableaux I
Soldes primaires pour l'entité "I." et ses principales composantes dans un scénario "spontané" central.

*	#	PCN							*				*
*	#	Rec.Net.	Rec.Net.	Dép.Prim.	Transf.	Tot.Prim.	SOPRIM.	Id,%PNB	Object.	Ecart		*	
*	#	Elast.	Croiss.	Croiss.			Eff.		SOPRIM.	Id.M.	pr.Eff.	*	
*	Evolut.	Moy.	Nom.	Réelle			Ecart		Ecart			*	
*	95/91	#	0.85	5.0%	1.4%	-3.2%	0.2%	125.8	0.60%	1.70%	221.5	-95.7	*
*		#											*
*	91	#		1233.4	690.0	258.4	948.4	285.0	4.11%	4.11%	285.0	0.0	*
*	92	#	0.60	1277.1	722.7	258.4	981.1	295.9	4.03%	4.54%	333.0	-37.1	*
*	93	#	0.90	1344.9	757.1	258.4	1015.5	329.4	4.24%	4.96%	385.7	-56.2	*
*	94	#	0.95	1420.3	793.0	258.4	1051.4	368.9	4.48%	5.39%	443.4	-74.5	*
*	95	#	0.95	1499.9	830.6	258.4	1089.0	410.8	4.72%	5.81%	506.5	-95.7	*
*	96	#	0.95	1583.9	870.0	258.4	1128.4	455.5	4.94%	6.24%	575.6	-120.2	*

*	#	Sécurité Sociale (SECSO)							*				*
*	#	Rec.Pr.	Dép.	Rec.Tot.	SOPR.		SOPR.	Id.	SOPR.	Ecart		*	
*	#	Elast.	Croiss.		Eff.		Object.	%PNB				*	
*	Evolut.	Moy.	Réelle		Ecart		Ecart					*	
*	95/91	#	1.00	1.85%	1.42%	-32.1	35.0	0.5%					*
*		#											*
*	91	#	1000.1	1286.5	1258.5	-28.0	-28	-0.4%	0.0				*
*	92	#	1059.1	1353.5	1317.5	-36.0	-14	-0.2%	-22.0				*
*	93	#	1121.6	1424.1	1380.0	-44.1	0	0.0%	-44.1				*
*	94	#	1187.8	1498.3	1446.2	-52.1	7	0.1%	-59.1				*
*	95	#	1257.8	1576.4	1516.2	-60.1	7	0.1%	-67.1				*
*	96	#	1332.1	1658.5	1590.5	-68.0	7	0.1%	-75.0				*

*	#	TOT.Entité "I."							*				*
*	#	SOPRIM.	Rec.Tot.	Rec.	Dép.Prim.		%Cr.	MFB	Ecart				*
*	#	MFB.	%PNB	MFB.	Elast.	MFB.	%Croiss.	Obj.	P.Rapp.	Id.,	Id.,		*
*	Evolut.	Ecart			Moy.	Réelle		Object.	%PNB	%PNB	Ec. Ann.		*
*	95/91	#	93.7	0.32%	0.92	1.7%		256.5		1.9%			*
*		#											*
*	91	#	257.0	3.71%	2233.5	1976.5		257.0	0.0	0.00%			*
*	92	#	259.9	3.54%	2336.2	0.78	2076.3	1.7%	319.0	59.1	0.81%	0.81%	*
*	93	#	285.3	3.67%	2466.5	0.95	2181.1	1.7%	385.7	100.3	1.29%	0.49%	*
*	94	#	316.8	3.85%	2608.0	0.97	2291.3	1.7%	450.4	133.6	1.62%	0.33%	*
*	95	#	350.7	4.03%	2757.7	0.97	2407.0	1.7%	513.5	162.8	1.87%	0.24%	*
*	96	#	387.4	4.20%	2916.0	0.97	2528.5	1.7%	582.6	195.2	2.12%	0.25%	*

On voit ainsi qu'à l'horizon 1995, la contrainte d'assainissements structurels en Sécurité Sociale porterait alors sur près de 70 milliards en 4 ans (l'écart entre le déficit "endogène" de 60 milliards en 1995 et l'objectif de surplus de 7 milliards pour la même année). Si tout l'effort d'ajustement devait porter sur les seules dépenses, ceci limiterait alors à 0.7% l'an au maximum la croissance réelle totale autorisée des dépenses en sécurité sociale. Dans ce cas en effet, la croissance réelle globale des recettes en Sécurité Sociale (recettes propres + transferts en provenance du PCN) ne dépasserait pas significativement 1.4% l'an en moyenne, dont la moitié serait absorbée par l'objectif de stabilisation financière et l'autre moitié resterait disponible pour financer l'accroissement limité des dépenses réelles.

Du côté du PCN, malgré le gel nominal supposé de ses transferts totaux aux régimes de Sécurité Sociale, l'écart entre l'objectif "résiduaire" en matière de soldes primaires (3), et l'évolution "spontanée" de ce solde d'ici 1995 (soit une progression de l'ordre de 126 milliards, voir tableau supra), laisse persister une contrainte d'amélioration discrétionnaire complémentaire de près de 100 milliards environ de ce solde (soit les 222 milliards d'objectif d'amélioration du surplus primaire du PCN entre 1991 et 1995, moins les 126 milliards d'amélioration "spontanée" dégagés ci-dessus).

On retrouve ainsi dans ce scénario illustratif la contrainte globale d'amélioration structurelle discrétionnaire du solde primaire de l'entité "I." à concurrence de 165 milliards environ en 4 ans, devant permettre de faire passer le surplus primaire global de l'entité "I." de 3.7% de PNB (supposé) en 1991 à 5.9% de PNB en 1995. Tout changement d'hypothèse en matière d'évolutions des transferts du PCN aux régimes de sécurité sociale, par rapport au scénario illustratif retenu ici, implique alors une modification dans la répartition des contraintes d'assainissements discrétionnaires entre le PCN et la Sécurité Sociale, sans altération de la contrainte d'ensemble affectant l'entité "I."

A titre d'exemple, avec une inflation moyenne de 3.3% l'an, le rétablissement de l'indexation des transferts à la Sécurité Sociale, par rapport à l'hypothèse technique antérieure de gel nominal de ces transferts, assurerait d'ici 1995 au système environ 35 milliards de ressources structurelles complémentaires (réduisant par là-même à 35 milliards environ les efforts discrétionnaires à réaliser en dépenses ou recettes sociales); mais cette hypothèse porterait symétriquement à 135 milliards le montant total des efforts discrétionnaires nets à réaliser au niveau du PCN, sur ses recettes propres et ses dépenses primaires hors transferts.

3 - Soit la progression totale visée de surplus primaire de l'entité "I." (257 milliards environ d'ici 1995, pour passer de 3.7% de PNB en 1991 à 5.9% de PNB en 1995), moins la progression visée en Sécurité Sociale (35 milliards environ entre 1991 et 1995), conduisant donc à un objectif de progression nominale de surplus primaire de 222 milliards environ entre 1991 et 1995 au niveau du PCN (pour passer de +4.1% de PNB en 1991 à +5.8% de PNB en 1995).

Inversement, la contrainte assez lourde portant sur le PCN ne peut dans ce contexte être allégée que moyennant la poursuite du processus restrictif de réduction nominale (et a fortiori réelle) des transferts opérés en direction des régimes de Sécurité Sociale, ceci impliquant alors un alourdissement symétrique des contraintes d'assainissements en Sécurité Sociale compte tenu du maintien de l'objectif d'équilibrage financier du système sur les 4 ans. Ainsi par exemple, dans l'hypothèse d'une nouvelle baisse en 4 ans de 20 milliards cumulés (5 par an) des transferts nominaux du PCN aux régimes de Sécurité Sociale, et toujours sous l'hypothèse (discrétionnaire) d'élasticités unitaires des recettes Voies et Moyens du PCN, la marge de croissance réelle des dépenses primaires propres (hors transferts) du PCN repasserait de 0% à 0.6% l'an; symétriquement les efforts d'assainissements en Sécurité Sociale passeraient alors à 85-90 milliards sur 4 ans, amputant de ce côté de 0.3% l'an les marges déjà réduites de croissance réelle des dépenses de Sécurité Sociale.

Tableau 2
Résultats illustratifs d'un scénario possible d'assainissement au niveau de l'entité "I."

#####								
#	ASSAINISS.	PCN+SECSO						#
#	=====							#
#		# Rec.Tot.	DHI	SOPR.	Int.	Dép.Tot.	SNF	#
#		# 14	15	16	17	18	19	#
#		# 1+8	6+10	14-15	4+12	13+17	16-17	#
#		# Elast.	%Cr.R.	Ec.MFB.		%Cr.R.	Ec.MFB.	#
#	95/91	# 1.000	0.5%	257.1	60.9	0.13%	196.3	#
#		#						#
#	91	# 2233.5	1976.5	257.0	645.0	2621.5	-388.0	#
#	95	# 2809.0	2294.9	514.1	705.9	3000.8	-191.7	#
#		#						#
#	En % PNB	# Rec.Tot.	DHI	SOPR.	Int.	Dép.Tot.	SNF	#
#	-----	# -----	-----	-----	-----	-----	-----	#
#	91	# 32.25%	28.53%	3.71%	9.31%	37.85%	-5.60%	#
#	95	# 32.24%	26.34%	5.90%	8.10%	34.45%	-2.20%	#
#		#						#
#	95-91	# -0.00%	-2.19%	2.19%	-1.21%	-3.40%	3.40%	#
#		#						#
#####								
#		#						#
#	92	# 2354.4	2044.3	310.1	675.0	2719.3	-364.9	#
#	93	# 2497.1	2116.3	380.8	690.4	2806.7	-309.6	#
#	94	# 2648.5	2199.8	448.7	700.8	2900.6	-252.1	#
#		#						#
#####								

ASSAINISS.									PCN						SECSO (Sécurité Sociale)					
#	#	Rec.	DHI.	SOPR.	Int.	SNF	DHI.PCN	Tr.>SS	Rec.Pr.	Rec.Tot.	DHI	SOPR.	Int.	SNF						
#	#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13						
#	#	6+7		1-2	3-4			7+8		9-10		11-12								
#	#	Elast.	%Cr.R.	Ec.MFB.	%Cr.R.				Elast.	%Cr.R.		Ec.MFB.								
#	95/91	#	1.00	-0.84%	222.1	60.9	161.3	0.00%	-3.19%	1.00	0.81	0.75%	35.0	0.0	35.0					
#	91	#	1233.4	948.4	285.0	645.0	-360.0	690.0	258.4	1000.1	1258.5	1286.5	-28	0.0	-28.0					
#	95	#	1551.2	1044.1	507.1	705.9	-198.7	785.7	258.4	1257.8	1516.2	1509.2	7	0.0	7.0					
#	#	En % PNB	Rec.	DHI.	SOPR.	Int.	SNF	DHI.PCN	Tr.>SS	Rec.SS	Rec.Tot.	DHI	SOPR.	Int.	SNF					
#	91	#	17.81%	13.69%	4.11%	9.31%	-5.20%	9.96%	3.73%	14.44%	18.17%	18.57%	-0.40%	0.00%	-0.40%					
#	95	#	17.81%	11.98%	5.82%	8.10%	-2.28%	9.02%	2.97%	14.44%	17.40%	17.32%	0.08%	0.00%	0.08%					
#	95-91	#	-0.00%	-1.71%	1.71%	-1.21%	2.92%	-0.94%	-0.76%	0.00%	-0.76%	-1.25%	0.48%	0.00%	0.48%					
#	92	#	1295.3	971.2	324.1	675.0	-350.9	712.8	258.4	1059.1	1317.5	1331.5	-14	0.0	-14.0					
#	93	#	1375.5	994.7	380.8	690.4	-309.6	736.3	258.4	1121.6	1380.0	1380.0	0	0.0	0.0					
#	94	#	1460.7	1019.0	441.7	700.8	-259.1	760.6	258.4	1187.8	1446.2	1439.2	7	0.0	7.0					

Tableau 3
 Hypothèses et résultats illustratifs d'un scénario de répartition des
 assainissements (recettes et dépenses) entre les 2 composantes de l'entité "I."
 (PCN & SECSO).

Annexe II.3.
Adaptations méthodologiques relatives aux simulations normatives pour les C&R.

D'un point de vue méthodologique, l'approche retenue dans l'Avis 1990 en matière de simulations normatives (Communautés et Régions) a été affinée au départ d'un double constat:

- l'approche adoptée en 1990 se voulait adaptée au contexte spécifique propre à chaque entité, mais restait aussi, faute de disposer d'un système harmonisé et homogène de regroupement des données, fondée au départ sur les conventions budgétaires propres (et donc peu homogènes) de chaque entité. Il est apparu ainsi a posteriori qu'il en résultait une approche insuffisamment complète de la "réalité" budgétaire et financière des diverses entités, du fait de la non-incorporation des dépenses nettes débudgétisées. De plus, cette lacune risquait d'introduire certains biais dans le traitement normatif réservé aux diverses entités, les pratiques en matière de débudgétisations n'étant pas au départ nécessairement d'ampleur équivalentes selon les entités fédérales.
- enfin, l'approche méthodologique concrète retenue en 1990, toujours faute d'informations statistiques détaillées (4), et tout en opérant sur base des recettes et dépenses agrégées officiellement prévues pour 1990, amorçait les simulations au départ d'une situation théorique d'endettement nul fin 1989, et donc sur base d'une hypothèse d'absence de charges d'intérêts pour les C&R en 1990 (5). De ce fait, une double simplification était de facto opérée:

1/ Certains crédits budgétaires, représentatifs de dépenses d'amortissements sur des charges du passé, et qui de ce fait relevaient davantage d'un concept de solde brut à financer que de solde net - et en tous cas pas du concept habituel de dépenses primaires -, étaient de facto intégrées aux dépenses primaires. Ceci aussi était susceptible, potentiellement, d'entraîner un certain biais normatif entre entités, les comportements d'amortissements n'étant pas nécessairement comparables, ni d'ailleurs stables dans le temps.

2/ D'autres crédits budgétaires, traités également comme des dépenses primaires, avaient en fait pour affectation des charges d'intérêts effectives sur des dettes "du passé" (transférées pour grande partie par le PCN aux Régions dans le cadre de la régionalisation de certaines charges du passé - ainsi par ailleurs que de l'essentiel de leurs moyens de financement).

4 - En l'absence notamment de trésorerie séparée pour le PCN et pour chaque Communauté ou Région...

5 - Par ricochet, toutes les dépenses officiellement prévues en 1990 étaient supposées intégralement constituées de dépenses primaires, servant de ce fait de base de projection rétroactive pour l'établissement des normes en matière de dépenses et de soldes primaires.

Suite à ces observations, la méthodologie appliquée pour l'Avis de cette année a été affinée de manière à remplir un triple objectif:

1/ Partir d'un "vrai" concept de SNF (solde net à financer), NET (hors amortissements), de manière à assurer dès le départ une cohérence aussi complète que possible des relations "flux/stocks" ou encore "soldes financiers/endettements".

2/ Partir d'un aperçu aussi large que possible des dépenses, soldes financiers et endettements des entités, et ce en définissant un SNF GLOBAL (débudgétisations nettes y incluses) et en opérant un relevé aussi complet que possible des endettements régionaux et/ou communautaires totaux (débudgétés et/ou indirects) exerçant une pression financière directe voire indirecte sur les soldes annuels enregistrés;

3/ Distinguer au maximum, au sein des dépenses totales, les dépenses primaires des charges financières, et, au sein de celles-ci, les charges relevant du passé (pré-1989) de celles découlant des déficits accumulés depuis la Réforme de l'Etat de 1989. Appliquer une norme de croissance des dépenses primaires réelles sur une base intégrant des charges financières à taux fixe voire déclinant (en cas de baisse des taux d'intérêt implicites), reviendrait de facto à surestimer les contraintes budgétaires effectives et à biaiser vers le bas la marge théorique maximale d'évolution des "vraies" dépenses primaires.

Des difficultés ponctuelles, de nature statistique, subsistent cependant pour ce qui est de la répartition exacte de certains crédits budgétaires "mixtes" (annuités) entre les composantes "amortissements" et les composantes "charges d'intérêts". Par ailleurs, un traitement cohérent et harmonisé (entre régions) des charges du logement social reste à ce stade encore problématique, par manque de données et de conventions harmonisées.

Annexe II.4.

Hypothèses et résultats globalisés des simulations normatives relatives aux Communautés & Régions.

Cette annexe décrit brièvement les hypothèses ayant servi de base de calcul (par simulations itératives sous contrainte) des soldes primaires maxima (des C&R) permettant d'assurer la stabilisation de leurs taux d'endettements (en % de leur recettes) en début de période définitive (2000-01). Ces soldes primaires maxima sont eux-mêmes générés par confrontation, d'une part des recettes attendues et simulées, d'autre part d'un niveau de dépenses primaires structurelles estimé pour 1991 et d'un taux de variation annuel constant "maximal" de ces dépenses primaires au cours de la période 1992-2000.

Pour ce qui est des recettes, elles découlent, d'une part des recettes structurelles assurées par les mécanismes de la Loi de Financement (6), d'autre part d'une hypothèse de croissance zéro en volume des autres recettes communautaires et régionales. Les normes de croissance tendancielle maximale admissible des dépenses primaires réelles des C&R restent donc tributaires de cette dernière hypothèse, mais les soldes primaires maxima admissibles ne le sont pas. Ce sont donc ces derniers qui restent, comme dans l'Avis précédent, la référence majeure pour l'appréciation de la viabilité à terme des politiques budgétaires menées par les C&R.

De manière plus précise, les taux d'intérêts de référence effectifs à long terme affectant le mécanisme des annuités sont supposés passer de 9.05 en 1991 (annuités 1992) à 8.7% en 1995 (annuités 1996) et se stabiliser à ce niveau par la suite. En matière d'évolution du nombre de jeunes de moins de 18 ans et de leur ventilation communautaire, les hypothèses sont dérivées des dernières perspectives de l'INS en la matière, calibrées sur les dernières observations connues (1990). Pour ce qui est de l'évolution d'un autre paramètre structurel important, celui de l'écart d'I.P.P. régional par tête (relativement à la moyenne nationale), nous avons repris une hypothèse très proche de celle adoptée dans une étude antérieure sur les perspectives financières à moyen terme des C&R (7).

6 - Et ce sous diverses hypothèses techniques en matière d'inflation (3.3%), d'évolutions démographiques (influençant le coefficient d'adaptation dans l'enseignement), de répartition régionale d'I.P.P. (affectant l'évolution des "boni"), d'évolutions des taux d'intérêts à long terme (affectant les annuités versées par le Pouvoir Central), etc.

7 - Voir l'Annexe n°1 in "Les implications budgétaires de la réforme de l'Etat: une appréciation globale et désagrégée.", R. SAVAGE, Bulletin de Documentation du Ministère des Finances, juillet-août 1989, n°4.

Pour ce qui est des charges financières ou d'intérêts, elles sont traitées séparément selon qu'il s'agit de charges sur la dette indirecte et/ou débudgétisée (dettes antérieures à fin 1990) ou de charges sur les nouvelles dettes (postérieures au 1er janvier 1991). Faute d'une connaissance suffisamment précise et détaillée sur les "dettes du passé", leur composition et leur échéancier, les charges financières sur ces dettes du passé (pré-1991) sont supposées constantes en termes nominaux sur toute la période de simulation (taux d'intérêt implicite constant). Pour les nouvelles dettes accumulées, il est supposé par simplification un financement à long terme sur base des taux supposés du marché, mais en retenant pour simplification une hypothèse de baisse progressive du taux implicite moyen à long terme de 9.25% en 1991 (charges d'intérêts 1992) à 8.75% en fin de période transitoire (1999).

Quant à l'endettement direct fin 1991, il est supposé égal à la situation de clôture des comptes pré-1991 auprès de la Trésorerie nationale, corrigé des écarts de transferts (IPP et TVA) pour l'année 1990 entre estimations provisoires et comptes définitifs, et accru des besoins nets de financement structurels estimés pour 1991, sur base des données budgétaires ajustées (après contrôle budgétaire, sauf pour la Région bruxelloise et la Communauté française), et corrigées pour les débudgétisations nettes estimées. Les débudgétisations nettes étant incluses par définition à partir de 1991 dans les SNF corrigés, elles influencent à leur tour dynamiquement les stocks d'endettements générateurs de charges financières.

Pour l'ensemble des C&R, cette approche conduit à une norme "conditionnelle" de hausse maximale annuelle admissible des dépenses primaires de 0.74%, et génère à titre indicatif la séquence suivante de résultats en pourcentage du PNB. On voit notamment que sous ces diverses hypothèses, la contrainte d'amélioration du solde primaire total des C&R entre 1991 et 1995 se situe à 0.6% de PNB au minimum, et que sous réserve de respect de cette contrainte, ceci devrait conduire à une réduction en 4 ans des besoins nets de financement consolidés de 0.4% de PNB. Dans ce scénario, une contrainte d'amélioration analogue (0.6% de PNB) de leur solde primaire se maintiendrait pour les C&R au cours de la seconde moitié des années 90. Dans ces conditions, le taux d'endettement consolidé des C&R, débudgétisations et dettes indirectes y incluses, se situerait aux environs de 7.5% de PNB à l'horizon 2000, soit en progression de 3.1% de PNB par rapport au niveau estimé de 1990 (dette indirecte uniquement).

Tableau 4
Résumé synthétique de la consolidation des simulations normatives au niveau de l'ensemble des C&R.

Résumé en % PNB							
Années	Dép. prim.	Recet- tes	Inté- rêts	Dép. tot.	Solde	Dettes	Solde h.int.
1991	10,79	10,05	0,41	11,19	-1,14	5,17	-0,73
1992	10,60	10,02	0,46	11,06	-1,04	5,92	-0,57
1993	10,42	9,99	0,52	10,94	-0,95	6,53	-0,42
1994	10,24	9,96	0,57	10,81	-0,85	7,02	-0,28
1995	10,06	9,92	0,61	10,67	-0,75	7,37	-0,14
1996	9,88	9,88	0,63	10,52	-0,64	7,60	-0,01
1997	9,71	9,82	0,65	10,36	-0,54	7,72	0,11
1998	9,54	9,76	0,66	10,20	-0,44	7,73	0,22
1999	9,38	9,70	0,66	10,04	-0,34	7,64	0,32
2000	9,22	9,55	0,65	9,86	-0,31	7,52	0,34