

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 2

JUIN 1992

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 2

JUIN 1992

AVANT - P R O P O S

Les activités de la Section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances durant la période allant de septembre 1991 à juin 1992 sont succinctement présentées dans ce rapport.

Le présent rapport contient quatre parties.

La première partie reprend de manière succincte les recommandations de la Section pour les années à venir et pour 1993 en particulier. Ces recommandations qui sont explicitées plus en détail dans la seconde partie se situent entièrement dans le prolongement de la recommandation "Maastricht" qui a été établie par la Section au début de cette année.

La troisième partie donne un aperçu des réalisations budgétaires du Pouvoir Central et des parties composantes. Une attention spéciale est ainsi portée aux évolutions budgétaires des Communautés et des Régions entre 1989 et 1991.

Enfin, la quatrième partie donne l'évaluation des budgets 1992 de tous les secteurs publics par rapport aux normes qui ont été définies dans l'avis 1991. Cette partie conclut sur une appréciation globale de la situation du pouvoir central, sur base des budgets 1992.

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. G. BROUHNS
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:

- L. DE RYCK
F. HEBETTE + (jusqu'au 15.03.1992)

Secrétariat:

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

MM. A.BOON et R.SAVAGE, Conseillers des finances, sont à la base de la conception technique de ce présent rapport.

T A B L E D E S M A T I E R E S

	<u>Page</u>
<i>Avant-propos</i>	2
Liste des abréviations	7
PARTIE I : Synthèse	
1. Point de départ : la convergence budgétaire dans la perspective "Maastricht 1991"	9
2. Les recommandations budgétaires pour 1993-1996	9
PARTIE II : Les implications de l'objectif "Maastricht 1991" pour les besoins de financement des pouvoirs publics	
Chapitre I : Synthèse de l'avis de janvier 1992	15
1. Introduction	15
2. Les hypothèses macro-économiques et budgétaires	15
3. Les principales lignes de force de l'Avis du 15 janvier 1992	17
Chapitre II : Recommandations pour les Communautés et Régions : 1993-1996	20
1. Approche méthodologique	20
2. Résultats et recommandations à court et moyen terme	21
Chapitre III : Implications pour l'entité "I" : 1993-1996	27
1. Principales hypothèses macro-économiques et bases d'amorçage	27
2. Les objectifs nominaux réestimés en termes de déficits admissibles de l'entité "I" et du Pouvoir Central National	28
3. Implications pour les modalités d'assainissement au niveau du seul Pouvoir Central National	31
Chapitre IV : Conclusions	33

**PARTIE III :Rétrospective budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics
et des différents sous-secteurs**

Chapitre I :	Evolution sur base des comptes de l'ensemble des pouvoirs publics	35
A.	<i>L'évolution des recettes et des dépenses pour sous-secteur et vue d'ensemble</i>	36
1.	Recettes, dépenses et besoin net de financement du pouvoir central (PCN+C&R)	36
2.	Recettes, dépenses et besoins nets de financement des pouvoirs locaux	37
3.	Recettes, dépenses et besoin net de financement de la sécurité sociale	38
4.	Recettes, dépenses et besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	40
B.	<i>L'effet boule de neige</i>	45
C.	<i>Elasticite des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics</i>	46
D.	<i>Conclusions</i>	48
Chapitre II :	Evolutions concernant les sous-secteurs de l'ensemble des pouvoirs publics sur la base de la présentation budgétaire	50
1.	Les évolutions concernant les sous-secteurs de l'entité "I"	50
2.	Les évolutions concernant le secteur débudgétisé	58
3.	La Sécurité sociale	58
4.	Evolution concernant l'Entité "II"	62
 PARTIE IV :Evaluation des budgets 1992 des entités "I" et "II"		
Chapitre I :	Les projections budgétaires 1992 des sous-secteurs de l'Entité "I"	78
1.	Le P.C.N.	78
2.	La Sécurité sociale	82

Chapitre II :	Les projections budgétaires 1992 des sous-secteurs de l'entité "II"	86
1.	Introduction	86
2.	La Communauté flamande	87
3.	La Communauté française	91
4.	La Région wallonne	96
5.	La région de Bruxelles-Capitale	100
6.	La Communauté germanophone	104
7.	La Commission Communauté Commune	106
8.	Les Pouvoirs locaux	107
Chapitre III :	Evaluation du SNF de l'ensemble des pouvoirs publics sur base des budgets 1992	108
1.	Survol synthétique au niveau de l'Entité "I"	108
2.	Synthèse globale au niveau de l'Entité "II"	108
3.	Besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	109
Annexe I :	Comparaison des scénarios de référence du Bureau du Plan et du Conseil Supérieur des Finances (Section "Besoins de financement")	111
Annexe II :	Hypothèses techniques relatives aux estimations pour les C&R (A) et pour le Pouvoir Central National (B)	120
Annexe III :	L'effet boule de neige des charges d'intérêt de la dette publique nette	123
Annexe IV :	La dette débudgétisée en 1990	124
Annexe V :	La dette débudgétisée en 1991	125

LISTE DES ABREVIATIONS

BNF	:	Besoins nets de financement
C&R	:	Communautés et Régions
CCC	:	Commission communautaire commune
CE	:	Communautés européennes
EPP	:	Ensemble des Pouvoirs Publics
FEF	:	Fonds pour l'Equilibre financier
FEOGA	:	Fonds européen d'orientation et de garantie pour
FMI	:	Fonds monétaire international l'agriculture
FOREM	:	Office Régional et Communautaire de la Formation
INAMI	:	Institut National et Maladie et Invalidité Professionnelle et de l'Emploi
INASTI	:	Institut National pour Travailleurs indépendants
IPP	:	Impôts des personnes physiques
MB	:	Moniteur belge
OCP	:	Octrois de Crédits et Prises de Participations
ONEM	:	Office National de l'Emploi
PC	:	Pouvoir Central (PCN + C&R)
PCN	:	Pouvoir central national
PIB	:	Produit intérieur brut
PL	:	Pouvoirs locaux
PNB	:	Produit national brut
Secso	:	Sécurité sociale
SME	:	Système monétaire européen
SNF	:	Solde net à financer
TVA	:	Taxe sur la valeur ajoutée
UEM	:	Union économique et monétaire

PARTIE I : SYNTHESE

1. Point de départ: La convergence budgétaire dans la perspective "Maastricht 1991".

Les recommandations que la Section a formulées lors de l'Avis de juin 1992, s'inscrivent pleinement dans la lignée de la convergence budgétaire décidée dans le cadre du Traité de Maastricht de décembre 1991.

Déjà en janvier de cette année, la Section a dressé les grandes lignes des implications budgétaires de "Maastricht 1991" pour les finances publiques belges, et ce dans un Avis remis au Gouvernement. A titre de rappel, il faut noter que, dans le cadre du Traité de Maastricht, le déficit de l'Ensemble des Pouvoirs Publics doit être ramené à 3 % de PNB en 1996, et ce à l'exclusion des octrois de crédits et prises de participations (en abrég. OCPP) des pouvoirs publics aux entreprises et particuliers.

Lors de l'Avis de janvier dernier, cet objectif budgétaire a été traduit en déficits maxima et en efforts nécessaires à fournir par l'Ensemble des Pouvoirs Publics et ses diverses composantes au cours des années 1992-96. Lors de cet Avis, la Section a exprimé sa préférence explicite en faveur d'une accentuation des efforts budgétaires au cours des années 1992-93, et ceci pour des raisons tant politiques qu'économiques. En effet, pour autant que le taux d'endettement, c'est-à-dire le rapport de la dette publique au PNB, diminue de manière substantielle, il en résulte un "effet Boule de neige" inversé, grâce auquel le poids des charges d'intérêts se trouve amenuisé de manière cumulative.

L'Avis déposé ici précise les lignes de force de l'Avis de janvier, en tenant compte des évolutions budgétaires récentes ainsi que des modifications d'environnement macro-économique.

2. Les recommandations budgétaires pour 1993-96.

2.1. La perspective "Maastricht" pour la période 1993-96.

Le besoin net de financement de l'ensemble des Pouvoirs Publics, pour l'année 1992, hors OCPP et hors solde sur opérations de Trésorerie, est estimé par la Section à environ 5.7% de PNB. Ce déficit global résulte d'une part du solde du Pouvoir Central National et de la Sécurité Sociale (l'entité "I."), qui selon le budget 1992 s'élèverait à environ 350 milliards, et d'autre part du déficit consolidé des Communautés et Régions et des Pouvoirs Locaux (l'entité "II"), qui s'élèverait cette année à 63 milliards. Lors de l'estimation de ces soldes, il a été tenu compte des ajustements statistiques nécessaires pour passer des concepts budgétaires, utilisés par la Section, à ceux du système SEC (Système Européen de Comptabilité) qui sont pertinents pour l'application de la norme de Maastricht.

La réduction à 3% de PNB du déficit de l'ensemble des Pouvoirs Publics, au départ du déficit estimé de 5.7% de PNB en 1992, se déroule, dans le scénario qui a la préférence de la Section, de manière non-linéaire, soit à concurrence de 0.8% de PNB en 1993, de 0.6% de PNB tant en 1994 qu'en 1995, de 0.7% de PNB enfin en 1996, de telle sorte qu'au total la réduction atteigne 2.7% de PNB. Selon cette trajectoire, le déficit de l'ensemble des Pouvoirs publics ne devrait pas dépasser 4.9% de PNB au maximum, soit environ 370 milliards en 1993.

Par ailleurs, la Section opère l'estimation des déficits de stabilisation admissibles de chaque Communauté et Région considérée séparément, suivant la méthodologie mise au point lors des Avis de 1990 et 1991. En rajoutant le déficit estimé des Pouvoirs Locaux, le besoin net de financement de l'Entité "II." est ainsi estimé.

Enfin, rappelons que le déficit maximal admissible de l'Entité "I" est calculé par solde entre le déficit total et celui de l'Entité II.

2.2. Les déficits admissibles pour l'entité "II."

Ces déficits maxima admissibles en 1993 pour les Communautés et les Régions, en ce y compris les débudgétisations nettes, s'élèvent respectivement à 17.9 milliards pour la Région wallonne, 5.4 milliards pour la Région de Bruxelles-Capitale, 9 milliards pour la Communauté française et 38.4 milliards pour la Communauté flamande, de telle sorte que leur déficit consolidé maximal pour l'année prochaine s'élève à environ 71 milliards. Ce déficit global devrait être ramené d'ici 1996 à 55 milliards de manière à stabiliser d'ici la fin du siècle leur taux d'endettement tant particulier que consolidé.

Tableau I.1.
Déficits nets corrigés maxima admissibles (a)

en milliards

	Région wallonne	Région bruxelloise	Communauté française	C&R flamande	Total C&R
1993	- 17,94	- 5,37	- 9,05	- 38,40	- 70,77
1994	- 16,52	- 5,29	- 8,44	- 36,31	- 66,56
1995	- 14,97	- 5,14	- 7,68	- 33,60	- 61,40
1996	- 13,27	- 4,89	- 6,75	- 30,15	- 55,07

(a) sur base "corrigée" pour amortissements et débudgétisations identifiées y compris OCPP..

Il faut ajouter à cela que la réduction progressive des déficits des Communautés et Régions, telle que décrite ci-dessus, et l'amélioration parallèle de leurs surplus primaires (recettes moins les dépenses primaires) comprend la contribution de ces entités budgétaires à la réalisation de l'objectif "Maastricht". Sur la période 1992-96 (4 ans), cet effort revient à une amélioration de leur surplus primaire d'environ 45 milliards (hors OCPP).

Compte tenu du déficit estimé des Pouvoirs Locaux, qui s'élèverait à 30 milliards environ en 1993, le déficit consolidé maximal de l'entité "II.", y compris les OCPP, s'élèverait à environ 100 milliards. Hors OCPP, évalués par la Section à quelques 40 milliards, ceci revient pour 1993 à un déficit maximum admissible de l'ordre de 60 milliards, soit environ 0.8% de PNB.

2.3. Les déficits admissibles de l'Entité "I."

Dans le scénario de convergence budgétaire "Maastricht" qui bénéficie de la préférence de la Section, les besoins nets de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics devraient être ramenés à 4.9% de PNB au maximum en 1993, au départ d'un déficit estimé de 5.7% de PNB en 1992. Il est ici tenu compte des ajustements nécessaires pour passer des concepts budgétaires aux déficits en système SEC de la comptabilité nationale.

Compte tenu de la part relative de l'entité "II." au sein de ce déficit total, soit 0.8% de PNB, il en résulte pour 1993 et pour l'entité "I." un déficit maximum admissible de 4.1% de PNB, soit environ 310 milliards (cfr. Tableau n°2). En termes de "définition Maastricht", ce solde comprend les débudgétisations nettes, mais non les OCPP et les soldes sur opérations de Trésorerie. Le déficit maximal admissible correspondant du PCN s'élève à 330 milliards, soit 4,4% de PNB.

Tableau I.2.
Besoins nets de financement (a)
(Scénario non linéaire)

en milliards

	"I" (1)	Entités "II" (2)	Total (3)
1992	- 350	- 63	- 412
1993	- 309	- 59	- 367
1994	- 291	- 52	- 343
1995	- 266	- 45	- 311
1996	- 235	- 35	- 270

(a) Définition "Maastricht"

D'ici 1996, ce déficit devrait être ramené à 235 milliards, soit 2.6% de PNB. Cette année-là, le déficit maximum admissible de l'entité "II." s'élève à 0.4% de PNB, soit 35 milliards, de telle sorte que la norme visée de 3% de PNB en matière de déficit pour l'ensemble des Pouvoirs Publics soit atteinte.

La réalisation de l'objectif visé de 2.6% de PNB (définition "Maastricht") en termes de déficit au niveau de l'entité "I." dépend cependant d'un certain nombre de conditions contraignantes:

- la réalisation du scénario macro-économique retenu en matière de croissance (1), d'inflation (2) et de taux d'intérêts (3);
- une réalisation correcte du budget 1992;
- le respect des normes budgétaires contenues dans l'accord gouvernemental en matière de recettes fiscales, d'équilibre financier en sécurité sociale, et de croissance des dépenses primaires du PCN;
- que le solde nominal net des OCPP et des débudgétisations soit gelé sur la période;
- enfin, la consolidation, en définition "Maastricht", d'un effort spécifique correspondant au surplus attendu en 1992, d'une dizaine de milliards, sur les opérations de Trésorerie.

2.4. Evaluation des efforts d'assainissements à réaliser en 1993.

En supposant correctement réalisé le budget 1992, et sur base d'une hypothèse d'équilibre à partir de 1993 des opérations de Trésorerie, on peut alors estimer à 35 milliards environ (4) au niveau du seul PCN (et 45 milliards au niveau de l'ensemble de l'entité "I.") l'effort structurel et récurrent d'assainissement à opérer en 1993 par rapport aux résultats 1992.

1 Pour la période 1993-96 (4 ans), 2.4 à 2.5% de croissance réelle du PNB, et 5.75% en moyenne de croissance nominale.
 2 3.2% en moyenne de hausse annuelle des prix à la consommation.
 3 Une évolution telle des taux d'intérêts internationaux et allemands qu'elle permette, entre 1992 et 1996, une baisse de 0.4% du taux d'intérêt implicite moyen sur la dette publique.
 4 En supposant pour 1993 une élasticité "spontanée" de 0.95 des recettes totales du PCN (avant transfert d'impôts attribués aux C&R, soit de 0.92 après transfert), ainsi qu'une croissance réelle "spontanée" de 1.5% environ (soit un peu plus de 10 milliards en francs constants) des dépenses primaires "nettes" (hors transferts aux régimes de sécurité sociale) du même PCN.

Si de plus on rajoute à cela une vingtaine de milliards de mesures à mettre en oeuvre en 1993 pour compenser un montant équivalent de mesures "one shot" ou non-récurrentes décidées en 1992, alors ceci porterait à quelques 65 à 70 milliards l'estimation de l'effort global à opérer en 1993 au niveau de l'entité "I." pour atteindre l'objectif visé en matière de surplus primaire du PCN et d'équilibre financier de la Sécurité Sociale, ramener le besoin net de financement de l'entité "I." (hors OCPP) à 4.1% de PNB, et par conséquent faire descendre en 1993 le déficit de l'ensemble des Pouvoirs Publics belges en-dessous de la barre de 5% de PNB.

Dans ces conditions, et pour autant que le contexte macro-économique et financier s'avère au moins modérément favorable, l'effort d'assainissement structurel complémentaire à réaliser en 1994-96 pourrait être limité à 20 ou 25 milliards par an au niveau de l'entité "I.", dont la moitié environ en Sécurité Sociale.

PARTIE II

LES IMPLICATIONS DE L'OBJECTIF "MAASTRICHT 1991"
POUR LES BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS
PUBLICS

CHAPITRE I

SYNTHESE DE L'AVIS DE JANVIER 1992

1. Introduction

Conformément au Traité de Maastricht de décembre 1991, les Etats membres de la CEE doivent remplir un certain nombre de conditions budgétaires pour pouvoir adhérer à l'Union Monétaire Européenne au 1er janvier 1997. La plus contraignante de ces conditions concerne le déficit de financement de l'Ensemble des Pouvoirs Publics dans ces Etats membres. En particulier, il est requis que les besoins de financement nets de l'Ensemble des Pouvoirs Publics soient limités, au plus tard pour le 1er janvier 1997, à un maximum de 3% du Produit Intérieur Brut. On observera que les "besoins de financement" sont définis hors octrois de crédits et prises de participations (en abrégé : OCPP).

Afin d'évaluer les implications de l'objectif "Maastricht" pour les finances publiques belges, la Section a formulé, le 15 janvier 1992, un avis qui a été transmis au Ministre des Finances.

On se propose ci-après, en premier lieu, de résumer succinctement les hypothèses et les principales lignes de force contenues dans cet avis. En deuxième lieu, les recommandations budgétaires pour l'entité I, c'est-à-dire le Pouvoir Central National (en abrégé : PCN) et la Sécurité Sociale (en abrégé : SECSO), sont détaillées pour chacun de ces sous-secteurs.

2. Les hypothèses macro-économiques et budgétaires

2.1. Le scénario macro-économique

Sur base des données dont elle disposait à fin 1991, la Section a tracé un environnement macro-économique dans lequel la croissance annuelle réelle du PNB a été fixée à 2,4% en moyenne au cours de la période 1992-1996. Pour l'année 1992 on est parti d'une croissance réelle de 2%.

La Section a renoncé à tisser un schéma conjoncturel autour de l'hypothèse de croissance de 2,4%. Ceci résultait de deux considérations. En premier lieu, les prédictions concernant la conjoncture se caractérisent par une grande incertitude. Les corrections à la baisse des hypothèses de croissance pour 1992 et 1993, qui avaient été formulées au printemps de 1992 par les organisations internationales, illustrent de manière frappante cette incertitude fondamentale.

En deuxième lieu, la Section part du principe que les efforts budgétaires en vue de la réduction du déficit à 3% maximum du PIB doivent être consentis de préférence au début de la période quinquennale 1992-1996, c'est-à-dire dans les années 1992 et 1993. Cette préférence est basée à la fois sur des considérations d'ordre politique et sur le fait que le futur Institut Monétaire Européen procédera éventuellement, dès 1994, à une première évaluation de la situation budgétaire des Etats membres qui sont liés par le traité de Maastricht.

L'inflation, mesurée par le déflateur du PNB, a été estimée par la Section à 3,2% (3,3% pour l'indice des prix à la consommation). Cette hypothèse d'inflation a été jugée compatible avec la croissance réelle prévue.

Finalement, on est parti de l'hypothèse que le taux d'intérêt implicite de la dette publique au cours de la période 1993-1996 diminuera de 0,4 point de pourcentage, soit de 9,2% en 1992 à 8,8% en 1996. Cette baisse est attribuée à deux facteurs: d'une part, aux modifications dans la structure des intérêts de la dette et, d'autre part, aux effets favorables d'une meilleure gestion de la dette. Cette hypothèse part implicitement du principe que les taux d'intérêt du marché auxquels se font les emprunts de l'Ensemble des Pouvoirs Publics n'accuseront pas de changement fondamental pendant la période considérée. La Section aurait pu tout aussi bien, dans ses estimations budgétaires, prévoir une baisse des taux. Le scénario retenu en matière d'intérêts peut être qualifié de "prudent": une baisse éventuelle des taux d'intérêt internationaux accélérera la réalisation de l'objectif "Maastricht" et sera dès lors perçue comme un gain fortuit sur le plan budgétaire.

2.2. Les hypothèses budgétaires (5)

Suivant la Section, l'élasticité des recettes se redresserait progressivement dans la période considérée, c'est-à-dire de 0,87 en 1992 à 0,97 pour les années 1993-1996, de sorte que sur la période 1992-1996 l'élasticité "spontanée" serait en moyenne de 0,95.

5 Pour une analyse détaillée des hypothèses budgétaires, voir la note "Objectif Maastricht" du Secrétariat de la Section, par R. Savage, conseiller des finances, du 7 avril 1992.

La croissance annuelle réelle des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs Publics pour la période 1992-1996 est estimée à 2%. Cette hypothèse est la traduction de l'évolution "non discrétionnaire" ou "spontanée" des dépenses publiques, primaires qui est basée sur les considérations suivantes concernant la croissance des composantes des dépenses :

- l'emploi dans le secteur public diminuerait de 0,3% par an;
- les achats nets de biens et services augmenteraient chaque année en volume de 0,7% et ce principalement en raison de l'augmentation en volume prévisible sur le plan des Communautés et des Régions;
- dans le scénario spontané, les investissements publics et les transferts de capitaux augmenteraient en volume de 2% par an, ce qui représente une stabilisation de la part que prennent ces dépenses dans le PNB. Cette progression se situe, elle aussi, principalement au niveau des Communautés et des Régions, qui sont confrontées de plus en plus avec des investissements en matière d'environnement et avec des demandes de développement des programmes de logement social;
- les dépenses en matière de soins de santé sont censées progresser en volume de 5% par an. Cette croissance réelle relativement importante doit s'apprécier dans le contexte de leur progression historique, qui était de 6% au cours de la période 1987-1991, compte tenu des mesures d'économies discrétionnaires qui ont été prises;
- les prestations sociales hors Sécurité Sociale (sur le plan du Pouvoir Central National et des Pouvoirs Locaux) sont censées progresser annuellement de 1,5% en termes réels;
- la croissance réelle "spontanée" des dépenses sociales totales atteint, de cette manière, 2,2% par an, dans laquelle l'augmentation des dépenses de santé joue un rôle prépondérant.

Enfin, il convient de signaler que les déficits publics dont la norme est définie par le traité de Maastricht, sont déterminés hors octrois de crédits et prises de participations. Il est admis, à cet égard, que les OCPP soient gelés, en termes nominaux, au niveau de 1992, soit environ 70 milliards, de sorte que leur part dans le PNB diminue de 1% en 1992 à 0,7% en 1996.

3. Les principales lignes de force de l'Avis du 15 janvier 1992

En raison des motifs précités, la Section part du principe que les efforts budgétaires nécessaires doivent être concentrés au maximum dans la période 1992-1994.

Sur base d'un surplus primaire de 4,3% du PNB en 1991, une augmentation du surplus primaire d'environ 2,5% du PNB est requise pour atteindre l'objectif d'un déficit de 3% en 1996. Pour cette année, le surplus primaire devrait se chiffrer à 6,8% du PNB.

Dans le scénario budgétaire préféré par la Section, le surplus primaire devrait augmenter de 1,95% de PNB dans la période 1992-1994, soit en moyenne 0,65% du PNB par an. Pour les deux années suivantes, l'augmentation du surplus primaire est fixée à 0,6% du PNB, soit 0,3% du PNB par an.

Dans le scénario "spontané" esquissé ci-dessus, le surplus primaire en pour cent du PNB demeure plus ou moins constant. Ceci implique que l'effort budgétaire découlant d'un objectif de 3% de déficit en 1996 représente environ 46 milliards par an pendant cinq ans, soit un effort global de 230 milliards sur la période 1992-1996.

Les besoins de financement nets de l'ensemble des Pouvoirs Publics évolueraient alors suivant le calendrier ci-après:

Tableau II.1.
Besoins nets de financement des Pouvoirs publics

	en % du PNB	en milliards de francs
1991	6,3	431
1992	5,8	418
1993	5,0	381
1994	4,4	352
1995	3,7	318
1996	3,0	270

Source : Avis de janvier 1992.

Puisqu'il est admis que les Pouvoirs locaux ne réaliseront pas une amélioration "spontanée" de leur surplus primaire, ce sont les Communautés et les Régions qui, sur le plan de l'Entité II, fourniront une contribution positive à l'objectif "Maastricht".

L'effort budgétaire des Communautés et des Régions découle de la nécessité d'aboutir, pour la fin du siècle, à une stabilisation du ratio de leur dette (par rapport à leurs ressources) pour chaque composante séparément et pour l'entité dans son ensemble. Cet objectif normatif spécifique retenu par la Section entraînera une amélioration du surplus primaire des Communautés et des Régions de 68 milliards sur la période 1992-1996. Il en résulte que l'effort budgétaire à consentir par le PCN et la SECSO au cours de la période 1992-1996 s'élève à environ 160 milliards ou 32 milliards par an pendant cinq ans.

Dans le chef des entités I et II, les besoins de financement nets correspondants, en % du PNB et à l'exclusion des OCPP, présentent la chronologie suivante :

Tableau II.2.
Les besoins nets de financement pour l'Entité I et II (a)

	Entité I	Entité II	Total
1991	5,6	0,7	6,3
1992	5,2	0,7	5,8
1993	4,4	0,6	5,0
1994	3,9	0,5	4,4
1995	3,3	0,5	3,7
1996	2,6	0,4	3,0

(a) Pour des raisons d'arrondis les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes.

Source : Avis de janvier 1992.

Enfin, la Section a examiné un certain nombre de solutions de rechange concernant l'arbitrage entre les recettes et les dépenses.

C'est ainsi qu'une élasticité des recettes de 0,95 permet une croissance de 0,6% par an pour les dépenses primaires réelles du PCN et de la SECSO. Dans ce cas, le poids de l'effort discrétionnaire à fournir se situe à 100% au niveau des dépenses. La part des économies sur les dépenses primaires dans l'effort total se trouverait réduite à environ 80% si l'élasticité des recettes était de 1. Cela signifie que la part des recettes du PCN et de la SECSO dans le PNB se trouve stabilisée. En termes réels, la croissance annuelle admissible pour les dépenses primaires est alors de 0,92%.

Une élasticité des recettes de 1,05 permet aux dépenses primaires de croître chaque année de 1,25% en termes réels. La part des efforts sur le plan des dépenses primaires est alors de 55%.

Enfin, une élasticité des recettes de 1,1, ce qui implique une progression des recettes publiques en p.c. du PNB, permettrait une croissance réelle annuelle des dépenses primaires d'environ 1,6%. Le poids des dépenses primaires dans l'effort à consentir se trouve, dans ce cas, réduit à un tiers.

CHAPITRE II

RECOMMANDATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS 1993-1996

1. Approche méthodologique.

Les recommandations présentées ici relativement aux déficits admissibles maxima pour les Communautés et Régions s'inscrivent en droite ligne dans le sillage conceptuel et méthodologique de l'Avis de juin 1991 (6). Tout comme lors de l'Avis de juin 1991, les déficits budgétaires maxima admissibles, tels que présentés ici, le sont OCPP (7) inclus et sur une base corrigée, c'est-à-dire y inclus les débudgétisations nettes (débudgétisations moins amortissements). Les recommandations ont trait principalement à l'année budgétaire 1993 mais aussi, à titre indicatif, aux années 1994 à 1996. Les principaux aspects techniques des simulations sont discutés en Annexe. Notons seulement que pour base d'amorçage, la section a retenu les données budgétaires officielles pour 1991 (et non les résultats de caisse de 1991), affectées si nécessaires de corrections techniques (cfr. l'Annexe) pour se rapprocher au maximum du concept de "solde budgétaire structurel corrigé".

Les données d'amorçage sont donc très proches de celles adoptées en juin 1991.

Tableau II.3.
Données budgétaires d'amorçage 1991.

	Région wallonne	Région bruxelloise	Communauté française	C&R flamande	Total C&R
Déficits corrigés estimés pour 1991	-18,95	- 5,71	- 9,16	-44,19	-78,00
dont hors charges d'intérêts (primaires)	-13,43	- 1,59	- 6,14	-30,05	-51,21
charges d'intérêts	5,52	4,12	3,02	14,14	26,79
Débudgétisations 1991	2,41	2,10	1,41	16,31	22,22
Amortissements	- 1,44	- 2,82	- 0,71	- 3,06	- 8,03
Débudgétisations nettes	0,97	- 0,72	0,70	13,25	14,19
Déficits financiers nets non-corrigés 91	-17,98	- 6,43	- 8,46	-30,94	-63,81
dont déficits hors charges financières (intérêts-amortiss.)	-11,02	0,51	- 4,73	-13,75	-28,98
charges financières (intér.+amort.)	6,96	6,94	3,73	17,20	34,82

6 cfr. p. 19 à 24, ainsi que l'Annexe II.3. p.37-38.
7 Octrois de Crédits et Prises de Participations.

Il est à noter enfin qu'au vu de la forte progression en termes réels enregistrée au cours des 2 années écoulées par les ressources "propres" des Communautés et Régions (8), l'hypothèse antérieure de croissance réelle nulle de ces recettes pour les années futures a été remplacée par une hypothèse toujours prudente de croissance réelle "spontanée" limitée de ces ressources à l'avenir (+0.5% l'an en francs constants). Ceci explique pour partie le léger élargissement global de la "norme" de croissance réelle constante des dépenses primaires consolidées des C&R, qui passerait ainsi de 0.74% l'an dans l'Avis de juin 1991 à 0.9% dans l'Avis ici présenté. Un autre élément explicatif de cet élargissement se situe au niveau d'une révision des perspectives démographiques (jeunes de moins de 18 ans) (9).

2. Résultats et recommandations à court et moyen terme.

Les critères de base relatifs à cette méthodologie ont déjà été largement décrits lors des Avis précédents relatifs aux C&R, et notamment dans celui de juin 1991 (10).

Pour rappel, ces critères se rapportent aux principes suivants:

- un objectif de viabilité financière à moyen et long terme des nouvelles entités, ainsi que de "soutenabilité" de leur taux d'endettement dans le cadre de la Loi de Financement actuelle, ceci se traduisant de facto sur le plan technique par une contrainte de stabilisation du taux d'endettement, relativement aux recettes correspondantes, à partir du tout début de la période définitive (à partir de l'an 2000).
- un impératif de neutralité intertemporelle de la politique budgétaire de chaque entité d'ici la fin de la période transitoire, ceci impliquant que les normes budgétaires et financières recommandées soient appliquées au niveau de chaque entité de manière constante dans le temps.

Les principaux résultats de cette méthode, en termes de soldes admissibles y compris les OCPP et débudgétisations nettes, sont repris dans les deux tableaux qui suivent.

8 Recettes fiscales propres des Régions et recettes non-fiscales des C&R (dont la part de la redevance Radio-Télévision attribuée aux Communautés).

9 Un autre élément explicatif de cet écart réside dans l'écart positif observé fin 1991 en matière de dette directe consolidée des C&R par rapport aux prévisions budgétaires, ceci réduisant les charges d'intérêt escomptées à partir de 1992 et permettant une certaine substitution sous contrainte de ces charges par des dépenses primaires.

10 Notamment p.20.

Tableau II.4.
Synthèse et recommandations pour 1993

en % du PNB

	Région wallonne	Région bruxelloise	Communauté française	C&R flamande	Total C&R
% croissance réelle dépenses prim. (%)					
Avis 1992	1,03%	1,60%	-0,65%	1,50%	0,92%
pm: Norme Avis 1991	1,20%	0,60%	-0,70%	1,23%	0,74%
<i>Recommandations pour 1993 (en milliards)</i>					
Déficits nets corrigés maxima corresp.	-17,94	- 5,37	- 9,05	-38,40	-70,77
dont: déficits hors intérêts	-10,49	- 0,56	- 3,68	-20,32	-35,06
charges d'intérêts tot. (dir.+indir.)	7,45	4,81	5,37	18,08	35,72
pm: débudgétisé net indexé	1,05	- 0,79	0,74	14,54	15,53
soldes 1993 non-corrigés corresp. (définit.off.)	-16,89	- 6,16	- 8,32	-23,87	-55,24

Pour la Région wallonne, la croissance réelle tendancielle admissible des dépenses primaires corrigées est revue en légère baisse (par rapport à l'estimation de juin 1991), à marginalement plus de 1% l'an (contre 1,2% l'an précédemment). Ceci s'explique plus qu'intégralement par une révision en baisse des recettes propres structurelles ou récurrentes pour l'année 1991 (ceci se répercutant a fortiori sur les recettes propres estimées pour 1992 et 1993). Sur cette base, le déficit primaire maximum admissible en 1993 s'établit à 10,5 milliards, et le déficit budgétaire "corrigé" maximal à un peu plus de 17,9 milliards. D'ici 1996, le déficit primaire corrigé de la Région wallonne devrait être ramené à 1,7 milliard environ, et son déficit budgétaire corrigé total en-dessous de quelques 13,3 milliards.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale par contre, la norme de croissance maximale admissible des dépenses primaires réelles a été revue significativement à la hausse, sous l'influence à la fois de correctifs techniques apportés à la base d'amorçage (11), ainsi que de l'hypothèse retenue de légère croissance réelle des recettes régionales propres (autres que celles d'IPP). La norme passerait ainsi de 0.6% l'an à 1.6% dans la version actuelle. Néanmoins et symétriquement, en 1993, le déficit primaire admissible pour 1993, hors débudgétisations nettes, ne dépasserait pas 0.56 milliard, et le déficit corrigé total devrait ne pas dépasser quelques 5.4 milliards. D'ici 1996, ce déficit primaire devrait même être converti en un surplus substantiel (un peu plus de 1.2 milliard), et le déficit corrigé total devrait être ramené à moins de 4.9 milliards au maximum. Il est à noter que sur une base non-corrigée ou traditionnelle, le déficit autorisé pour la Région de Bruxelles-Capitale s'établirait en 1993 à quelques 6.16 milliard, pour autant que les amortissements pris en compte dépassent d'au moins 0.79 milliard les débudgétisations prévues pour 1993.

Pour la Communauté française, la croissance réelle tendancielle admissible des dépenses primaires corrigées reste foncièrement et significativement négative (-0.65% l'an), ceci en contraste avec les hausses réelles substantielles enregistrées depuis 1989. Ce chiffre, quoique apparemment stabilisé par rapport à l'avis de juin 1991, masque cependant mal une détérioration sous-jacente réelle des perspectives financières en Communauté française. En effet, un dépassement même relativement limité du déficit projeté pour 1992 suffirait à faire passer la norme de décroissance au-delà des -0.65% pour les années ultérieures. De plus, les simulations normatives relatives aux communautés sont affectées favorablement, en comparaison avec l'Avis précédent, par une révision à la hausse des perspectives démographiques relatives au nombre de jeunes de moins de 18 ans (affectant à la hausse la croissance des recettes de TVA transférées pour l'enseignement), ainsi que par l'hypothèse de croissance réelle limitée mais positive des recettes "hors IPP et TVA" (entre autres les recettes de la redevance Radio-Télévision). Pour 1993, le déficit primaire maximal admissible en Communauté française s'établit sur cette base à 3.7 milliards, et le déficit total correspondant à quelques 9.0 milliards. En termes non-corrigés, ceci correspondrait à un déficit total admissible de 8.3 milliards au maximum. D'ici 1996, le déficit primaire corrigé de la Communauté française devrait être converti en un surplus primaire de 0.6 milliard, de manière à compenser la progression des charges d'intérêts et à limiter le déficit corrigé total à un peu moins de 6.75 milliards au maximum (un peu moins de 6.0 milliards sur une base non-corrigée).

11 Dans l'Avis de juin 1991, il avait été tenu compte au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale d'un déficit limité au niveau des opérations sur fonds budgétaires, réintégrées dans le budget global. Ce déficit ne s'étant pas matérialisé en 1991, il a été décidé d'en revenir à une base budgétaire d'amorçage entièrement comparable à celle des autres Régions. De plus, les débudgétisations ont été corrigées à la baisse pour l'année de départ, à 2.1 milliards.

Pour la Communauté flamande enfin (y compris la Région flamande), l'application des mêmes critères habituels de stabilisation du taux d'endettement en fin de période transitoire implique une croissance réelle tendancielle acceptable de ces dépenses primaires corrigées de 1.5%, soit en légère hausse par rapport aux estimations antérieures. Cet écart s'explique à nouveau par le double jeu d'hypothèses démographiques révisées et d'une certaine croissance réelle "spontanée" supposée des recettes propres. Ceci conduit pour 1993 à un déficit primaire maximal admissible de 20.3 milliards (sur base corrigée), ainsi qu'à un déficit total correspondant évalué à 38.4 milliards (24.3 milliards seulement sur une base officielle ou non-corrigée). D'ici 1996, le déficit primaire corrigé de la Communauté flamande devrait être limité à 4.1 milliards environ, et son déficit corrigé total à moins de 30.2 milliards (13.45 milliards sur une base non-corrigée).

Tableau II.5.
Norme croissance constante des dépenses hors intérêts
1993-1996

en milliards

	Région wallonne	Région bruxelloise	Communauté française	C&R flamande	Total C&R
Déficits nets corrigés maxima					
1993	-17,94	- 5,37	- 9,05	-38,40	-70,77
1994	-16,52	- 5,29	- 8,44	-36,31	-66,56
1995	-14,97	- 5,14	- 7,68	-33,60	-61,40
1996	-13,27	- 4,89	- 6,75	-30,15	-55,07
Déficit hors intérêts					
1993	-10,49	- 0,56	- 3,68	-20,32	-35,06
1994	- 7,55	- 0,03	- 2,32	-14,98	-24,87
1995	- 4,64	0,56	- 0,88	- 9,28	-14,24
1996	- 1,74	1,22	0,64	- 3,14	- 3,02
Charges d'intérêts (dir.+indir.)					
1993	7,45	4,81	5,37	18,08	35,72
1994	8,97	5,26	6,12	21,33	41,68
1995	10,33	5,70	6,80	24,32	47,15
1996	11,53	6,11	7,40	27,02	52,06
Soldes non-corrigés correspondants					
1993	-16,89	- 6,16	- 8,32	-23,87	-55,24
1994	-15,46	- 5,18	- 7,12	-21,75	-49,51
1995	-13,88	- 5,02	- 6,32	-18,58	-43,80
1996	-12,08	- 5,80	- 5,96	-13,45	-37,30

Au total, toutes entités régionales et communautaires confondues, la norme de croissance réelle autorisée des dépenses primaires corrigées (débudgétisations nettes y incluses) s'établit ainsi marginalement au-delà de 0.90% l'an, en légère progression par rapport aux estimations antérieures. Cette adaptation s'explique

par l'influence des révisions démographiques adoptées, ainsi que par l'hypothèse plus réaliste adoptée en matière d'évolution "spontanée" des recettes réelles propres des C&R (hors IPP et TVA).

Néanmoins, ceci n'affecte nullement sur le fond les estimations antérieures en matière de déficits admissibles, ni celles relatives aux améliorations consolidées à engranger sur la période 1992-96 en matière de soldes primaires consolidés et corrigés des C&R.

Ainsi, pour 1993, le déficit corrigé admissible des C&R considérées globalement devrait être inférieur à 70.8 milliards, en retrait par rapport au maximum (réestimé) de 73.6 milliards pour 1992; en 1996, ce déficit (corrigé) devrait être ramené sur cette base à quelques 55.1 milliards de francs courants, dont 45 environ, selon les estimations de la Section, au titre d'Octrois de Crédits et Prises de Participations (OCP). Hors OCP, le déficit consolidé des C&R devrait ainsi s'établir en 1996 à 10 milliards de francs courants ou un peu plus de 0.1% de PNB seulement, limitant ainsi à 0.4 % de PNB au maximum le déficit budgétaire admissible de l'entité "II." (toujours hors OCP) (12).

Compte tenu des hypothèses macro-économiques et socio-démographiques retenues, ceci ne pourra être obtenu qu'en ramenant le déficit primaire corrigé des C&R d'un maximum (réestimé en données budgétaires, OCP inclus, et non en résultats de caisse) de 51.2 milliards en 1991 (soit 0.75% de PNB) à un quasi-équilibre en 1996 (un déficit primaire admissible de quelques 3.0 milliards seulement de francs courants ou 0.04% de PNB), soit une correction de quelques 0.72% de PNB à réaliser en 5 ans (OCP inclus). L'amélioration de solde primaire à engranger au niveau des C&R entre 1991 et 1996 peut donc être estimée à un peu moins de 50 milliards de francs courants, soit en moyenne à peu près 9 milliards de francs constants (de 1991) par an.

Les tableaux qui suivent donnent pour les C&R une présentation de leur compte consolidé estimé pour la période 1991-96, en données budgétaires, et en % du PNB.

Au total le déficit consolidé des C&R, débudgétisations nettes incluses mais hors OCP, devrait être ramené en termes budgétaires de quelques 33 milliards en 1992 à 10 milliards de francs seulement en 1996. Compte tenu d'un déficit estimé des Pouvoirs Locaux de l'ordre de 25 milliards de francs courants en 1996, ceci porte à 35 milliards de francs pour 1996, ou 0.4% de PNB, le déficit total admissible hors OCP de l'entité "II."

12 Ceci dans l'hypothèse que le déficit budgétaire des Pouvoirs Locaux soit ramené sous la barre des 25 milliards de francs courants d'ici 1996, et soit ainsi ramené à un peu moins de 0.3% de PNB à cette date.

Tableau II.6.
Compte consolidé des C&R sur base budgétaire corrigée (a)

en milliards

	Dép.prim.	Recettes	Y inclus les Intérêts	OCPP Dép.tot.	Solde	DETTE	Solde prim.	Hors Solde	OCPP Solde Prim.
1991	748	697	27	775	- 78	356	- 51	- 38	- 11
1992	779	734	29	808	- 74	436	- 45	- 33	- 4
1993	811	776	36	847	- 71	507	- 35	- 29	7
1994	845	820	42	886	- 67	574	- 25	- 24	18
1995	880	866	47	927	- 61	635	- 14	- 17	30
1996	916	913	52	968	- 55	690	- 3	- 10	42
92-96	137	179	23	161	19	254	42	23	46

(a) corrigée pour les débudgétisations nettes (hors amortissements).

En termes de soldes primaires, l'amélioration minimale à engranger hors OCPP par les C&R entre 1992 et 1996, en termes budgétaires, se situe un peu au-dessus de 0.5% de PNB. En supposant une contribution marginale des Pouvoirs Locaux à l'effort d'assainissement en termes de soldes primaires, de l'ordre de 0.07% de PNB ou 4 à 5 milliards en 4 ans, on peut ainsi évaluer à 0.6% de PNB en 4 ans, hors OCPP, la contribution requise de l'entité "II." à la poursuite de l'assainissement des finances publiques belges.

Tableau II.7.
Compte consolidé des C&R sur base budgétaire corrigée (a)

en % du PNB

	Dép.prim.	Recettes	Y inclus les Intérêts	OCPP Dép.tot.	Solde	DETTE	Solde prim.	Hors Solde	OCPP Solde Prim.
1991	10,96	10,21	0,39	11,35	-1,14	5,22	-0,75	-0,56	-0,16
1992	10,89	10,26	0,40	11,29	-1,03	6,10	-0,63	-0,46	-0,05
1993	10,73	10,26	0,47	11,20	-0,94	6,70	-0,46	-0,38	0,09
1994	10,56	10,25	0,52	11,08	-0,83	7,17	-0,31	-0,29	0,23
1995	10,40	10,23	0,56	10,95	-0,73	7,50	-0,17	-0,21	0,35
1996	10,24	10,20	0,58	10,82	-0,62	7,71	-0,03	-0,11	0,47
92-96	-0,65	-0,06	0,18	-0,47	0,41	1,61	0,59	0,34	0,52

(a) corrigée pour les débudgétisations nettes (hors amortissements y inclus les OCPP).

 CHAPITRE III.

 IMPLICATIONS POUR L'ENTITE "I." : 1993 et 1996

 1. Principales hypothèses macro-économiques et bases d'amorçage.

Par rapport à l'Avis de janvier 1992, quelques modifications "techniques" ont été apportées aux hypothèses d'amorçage des scénarios budgétaires. La principale modification concerne le croissancement du PNB qui a été revue légèrement en baisse en 1992, année pour laquelle l'hypothèse retenue passe de 5.25% (Avis de janvier) à 4.8% (Avis de juin). Pour les années 1993-96, la croissancement nominale annuelle attendue a été supposée égale à celle retenue en janvier, soit 5.75% en moyenne.

L'inflation, en termes de prix à la consommation, a été revue légèrement à la baisse pour les années 1993-96 (3.2% l'an en moyenne contre 3.3% dans l'Avis de janvier). Les autres hypothèses macro-économiques, notamment en matière d'évolution du taux d'intérêt implicite *sur la dette publique* entre 1992 et 1996, ont été maintenues inchangées.

Par ailleurs, au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics, les données budgétaires d'amorçage 1991 utilisées lors de l'Avis de janvier 1992 pour les simulations normatives 1991-96, qui à l'époque découlaient d'estimations encore provisoires, ont été adaptées pour intégrer des estimations plus récentes.

Enfin, les chiffres budgétaires cités dans l'Avis de janvier 1992 pour l'année 1992 étaient des projections normées réalisées avant contrôle budgétaire (et a fortiori hors estimation de l'impact attendu des mesures gouvernementales décidées par après). Les nouvelles estimations pour la période 1992-96 pour l'entité "I." ont donc été effectuées en base d'amorçage 1992 (et non plus 1991), sur base des données "Voies et Moyens" (V&M) pour 1992 et d'une estimation 1992 des comptes publics en définition "Maastricht" (13). Il en résulte que pour l'ensemble des Pouvoirs Publics et toujours en définition "Maastricht", le niveau de départ retenu pour 1992 en matière de besoin net de financement (BNF, hors OCPP) est marginalement inférieur à celui retenu dans l'Avis de janvier 1992 (un peu plus de 5.7% de PNB contre 5.8% de PNB).

Par ailleurs, la réduction de besoin de financement à réaliser en 1993 par rapport à 1992 dans le scénario d'assainissement non-linéaire proposé en janvier a été ici maintenue inchangée à 0.8% de PNB, ce qui ramène à 4.9% de PNB l'objectif visé pour 1993 en matière de BNF (hors OCPP, ou définition "Maastricht").

 13

Il s'agit en l'occurrence ici d'une estimation provisoire, les clés de passage exactes entre données budgétaires et comptes "SEC" (Eurostat) européens n'étant pas encore intégralement finalisées, et le passage d'une définition à l'autre posant encore de sérieux problèmes au niveau des C&R et de l'entité "II.", compte tenu de l'absence de regroupement économique récent et fiable à leur niveau.

Enfin, par rapport à l'Avis de janvier 1992, les chiffres diffèrent quelque peu pour ce qui est de la répartition du déficit admissible total entre les deux grandes entités, et ce principalement en 1992-1994. Ceci tient au fait que lors de l'Avis intérimaire de janvier 1992, on était parti, pour ce qui est de l'estimation des déficits admissibles des C&R, d'une simple extrapolation de l'Avis de juin 1991 sur base des résultats de caisse "corrigés" estimés pour 1991 au niveau des C&R. Cette fois une réestimation complète à moyen terme a été réalisée pour les C&R sur base des données budgétaires corrigées pour 1991, et non plus des résultats de caisse.

2. Les objectifs nominaux réestimés en termes de déficits admissibles de l'entité "I." et du PCN.

On aboutit ainsi pour 1993 et pour l'entité "II." à un déficit admissible global (corrigé, et hors OCPP) de quelques 59 milliards (dont 29 milliards pour les C&R et 30 milliards pour les Pouvoirs locaux), au lieu des 46 milliards initialement envisagés, et pour l'entité "I." à un déficit maximum admissible (hors OCPP) de quelques 309 milliards au lieu des 336 milliards initialement estimés.

De ce qui précède au niveau des recommandations pour les C&R, on voit *aussi* que le déficit de l'Entité "I." en 1996, pour s'inscrire globalement dans le cadre des conditions de convergence budgétaire définies à Maastricht, devrait logiquement être ramené à 2.6% de PNB (hors OCPP) ou encore environ 235 milliards de francs courants. Dans l'hypothèse d'un équilibre global des régimes de sécurité sociale en termes budgétaires, et donc d'un surplus équivalent supposé d'une vingtaine de milliards en termes de comptes SEC européens, ainsi que dans l'hypothèse d'Octrois de Crédits et Prises de Participations (y compris débudgétisés) au niveau du PCN qui resteraient gelés en termes nominaux à quelques 30 milliards de FB, ceci limiterait à quelques 285 milliards de FB au maximum en 1996 le déficit global admissible du Pouvoir Central National (en termes budgétaires, OCPP et débudgétisations y incluses), et à quelques 260 milliards au maximum le déficit Voies et Moyens (V&M) correspondant.

Tableau II.8.
Besoins nets de financement
(scénario non-linéaire)

en milliards

	Définition "Maastricht"			SNF y inclus OCPP et débudgétisations (b)				Entité II	
	Entités "I"	"II"	Total	Total général I & II(c)	Entité I Total(c)	dont: PCN V & M(d)	Autres (e)	Total	dont: PL
En milliards									
1992	-350	- 63	-412	-493	-390	-355	- 35	-104	- 30
1993	-309	- 59	-367	-459	-359	-332	- 27	-101	- 30
1994	-291	- 52	-343	-436	-341	-314	- 27	- 95	- 29
1995	-266	- 45	-311	-405	-316	-291	- 25	- 89	- 27
1996	-235	- 35	-270	-365	-285	-260	- 25	- 80	- 25
En % PNB (a)									
1992	-4,9%	-0,9%	-5,7%	-6,9%	-5,4%	-5,0%	-0,5%	-1,4%	-0,4%
1993	-4,1%	-0,8%	-4,9%	-6,1%	-4,7%	-4,4%	-0,4%	-1,3%	-0,4%
1994	-3,6%	-0,7%	-4,3%	-5,5%	-4,3%	-3,9%	-0,3%	-1,2%	-0,4%
1995	-3,1%	-0,5%	-3,7%	-4,8%	-3,7%	-3,4%	-0,3%	-1,0%	-0,3%
1996	-2,6%	-0,4%	-3,0%	-4,1%	-3,2%	-2,9%	-0,3%	-0,9%	-0,3%
92-96	2,3%	0,5%	2,7%	2,8%	2,3%	2,1%	0,2%	0,6%	0,1%

- (a) Pour des raisons d'arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes.
 (b) Equilibre financier supposé en Sécurité sociale et opérations de Trésorerie à partir de 1993.
 (c) Y compris OCPP et autres écarts supposés (20 milliards apd 1993, 10 en 1992) entre comptes financiers et SEC.
 (d) En supposant qu'à partir de 1993, la disparition du surplus en opérations de Trésorerie est compensée en termes de surplus primaire structurel.
 (e) Dont principalement les soldes sur opérations débudgétisées.

Toujours sur cette même base, et dans l'hypothèse d'un objectif global pour 1993 de réduction à 4.9% de PNB (hors OCPP) des besoins de financement de l'ensemble des Pouvoirs Publics, le déficit hors OCPP de l'entité "I." devrait être ramené à quelques 310 milliards, et celui du PCN (14) devrait rester circonscrit à quelques 330 milliards de FB au maximum, soit 4.4% de PNB (15).

En termes d'objectifs de surplus primaires pour le PCN, on obtient alors, compte tenu des objectifs intermédiaires visés en 1993-96 en matière de besoins nets de financement, la trajectoire suivante (cfr. Tableau infra).

14 Dans l'hypothèse retenue d'un équilibre financier rétabli des régimes de sécurité sociale.
 15 cfr l'Avis de janvier 1992 de la Section 'Besoins de Financement', intitulé "Implications de l'objectif 'Maastricht 1991' pour les besoins nets de financement des Pouvoirs publics."

Tableau II.9.
Objectifs de soldes primaires au niveau PCN
(scénarios non-linéaires)

	En milliards de francs			En % du P.N.B.		Ecart annuel	SOPR net (b)	Ecart annuel
	Solde primaire object.	Solde primaire corr. (a)	Solde primaire net (b)	Solde primaire object.	Solde primaire corr. (a)			
1991	252	262	472	3,69%	3,83%		6,90%	
1992	293	298	529	4,10%	4,17%	0,33%	7,39%	0,49%
1993	342	364	595	4,52%	4,81%	0,65%	7,87%	0,47%
1994	383	404	635	4,79%	5,05%	0,24%	7,94%	0,07%
1995	429	449	680	5,07%	5,30%	0,25%	8,03%	0,09%
1996	479	498	729	5,35%	5,57%	0,26%	8,14%	0,11%
92-96				1,26%	1,40%		0,75%	
91-96				1,67%	1,73%		1,24%	
91-93				0,83%	0,98%		0,96%	
93-96				0,83%	0,75%		0,28%	

(a) Corrigés pour soldes sur opérations de Trésorerie et débudgétisations nettes (débudg. moins OCPP).
 (b) Hors transferts aux régimes de Sécurité sociale (salariés et indépendants).

En supposant correctement réalisé le budget 1992, et sur base d'une hypothèse d'équilibre à partir de 1993 des opérations de Trésorerie, on peut alors estimer à 35 milliards environ (16) au niveau du seul PCN (et 45 milliards au niveau de l'ensemble de l'entité "I.") l'effort structurel et récurrent d'assainissement à opérer en 1993 par rapport aux résultats 1992.

Si de plus on rajoute à cela une vingtaine de milliards de mesures à mettre en oeuvre en 1993 pour compenser un montant équivalent de mesures "one shot" ou non-récurrentes décidées en 1992, alors ceci porterait à quelques 65 à 70 milliards l'estimation de l'effort brut global à opérer en 1993 au niveau de l'entité "I." pour atteindre l'objectif visé en matière de surplus primaire du PCN et d'équilibre financier de la Sécurité Sociale, ramener le besoin de financement de l'entité "I." (hors OCPP) à 4.1% de PNB, et par conséquent faire descendre en 1993 le déficit de l'ensemble des Pouvoirs Publics belges en-dessous de la barre de 5% de PNB.

Dans ces conditions, et pour autant que le contexte macro-économique et financier s'avère au moins modérément favorable, l'effort d'assainissement structurel complémentaire à réaliser en 1994-96 pourrait être limité à 20 ou 25 milliards par an au niveau de l'entité "I.", dont la moitié environ en Sécurité Sociale.

16 En supposant pour 1993 une élasticité "spontanée" de 0.95 des recettes totales du PCN (avant transfert d'impôts attribués aux C&R, soit de 0.92 après transfert), ainsi qu'une croissance réelle "spontanée" de 1.5% environ (soit un peu plus de 10 milliards en francs constants) des dépenses primaires "nettes" (hors transferts aux régimes de sécurité sociale) du même PCN.

3. Implications pour les modalités d'assainissement au niveau du seul Pouvoir Central National.

Pour concrétiser les implications budgétaires de ces objectifs en termes de soldes admissibles, la Section a réalisé un certain nombre de simulations exploratoires, au départ des chiffres budgétaires officiels pour 1992 (17), et dans le cadre du scénario macro-économique retracé ci-avant. Les conclusions suivantes peuvent être tirées de ces scénarios (18).

Compte tenu des résultats normatifs requis en matière de déficits maxima admissibles au niveau de l'entité "II.", les simulations effectuées montrent que l'application de la triple norme gouvernementale (19) au niveau de la seule entité "I." permet de ramener le déficit de l'ensemble des Pouvoirs publics (définition Maastricht) au niveau visé pour 1996, soit 3.0% de PNB hors OCPP, pour autant que le budget 1992 soit correctement réalisé, que la croissance nominale du PNB atteigne au moins 5.75% en moyenne en 1993-96, et que le taux d'inflation ne dépasse pas 3.2% sur la même période (20). De plus, ce résultat suppose par ailleurs qu'un effort récurrent d'une dizaine de milliards soit opéré dès 1993, visant à consolider le surplus prévu en 1992 sur les opérations de Trésorerie, c'est-à-dire à convertir ce surplus non-récurrent en surplus primaire équivalent et récurrent en définition "Maastricht".

Concrètement, le scénario central recommandé par la Section, dans la ligne des recommandations de l'Avis de janvier 1992, s'articule autour de la proposition suivante:

- que le scénario d'assainissement choisi soit non-linéaire au niveau du PCN, c'est-à-dire qu'il incorpore un effort particulier sur l'année 1993, de l'ordre de 25 milliards (21), à répartir sur les recettes et/ou les dépenses, de manière à enclencher plus rapidement un effet "Boule de Neige" inversé et à économiser ainsi d'ici 1996 4 à 5 milliards de charges d'intérêts additionnelles (par rapport à un scénario strictement linéaire).

17 Tous les scénarios envisagés supposent donc que le budget 1992 soit correctement respecté tant en recettes que dépenses, et que les comptes des régimes de Sécurité Sociale soient effectivement en équilibre tout au long de la période de simulation 1992-96.

18 Les hypothèses techniques utilisées sont explicitées en Annexe.

19 Comprenant respectivement:

- une élasticité unitaire des recettes du Pouvoir Central par rapport au PNB;
- une croissance réelle nulle des dépenses primaires du PCN;
- l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale.

20 Et en supposant inchangées les autres hypothèses macro-économiques, notamment en matière de taux d'intérêts.

21 Cet effort spécifique sur l'année 1993 se répartirait lui-même en deux composantes:

- a) une composante permanente, hors normes gouvernementales, d'une dizaine de milliards (cfr. supra dans le texte);
- b) une composante "de précaution" d'une quinzaine de milliards, susceptible d'alléger d'un montant équivalent, si la conjoncture le permet, l'effort à réaliser en 1994-96.

Si une ou plusieurs des conditions énoncées ci-avant s'avéraient non-réalisées, alors il est évident que la réalisation de l'objectif "Maastricht" exigera un renforcement de la batterie de normes existantes au niveau de l'Entité "I.", soit par l'obtention de facto d'une élasticité supra-unitaire des recettes du Pouvoir Central, soit, par réalisation d'économies budgétaires au-delà de la norme de croissance zéro en volume des dépenses primaires totales du PCN, soit par combinaison de ces deux options.

De manière générale, ceci permet ainsi de préciser le champ de validité de la triple norme gouvernementale, et d'opérer si nécessaire une évaluation des efforts d'assainissements à opérer en termes de soldes primaires au cas où les évolutions conjoncturelles s'avèreraient plus ou moins favorables qu'anticipé en janvier. Ceci conduit aussi à attirer l'attention sur la forte sensibilité des résultats obtenus en matière de contraintes d'assainissements, aux hypothèses macro-économiques et bases d'amorçage retenues.

CHAPITRE IV.
CONCLUSIONS.

En finale, dans le scénario d'assainissement désagrégé développé ci-dessus, on peut conclure que la réduction de besoin de financement (hors OCPP) à assurer d'ici 1996 peut, sur base des projets budgétaires connus pour 1992, être estimée à quelques 2.8% de PNB. Dans le scénario macro-économique envisagé, la réduction globale du poids des charges d'intérêts pourrait s'élever à 0.8% de PNB, et ce malgré un certain alourdissement prévisible au niveau de l'entité "II." (plus qu'intégralement localisé au niveau des C&R, où l'alourdissement attendu s'élèverait à 0.2% de PNB).

L'amélioration de solde primaire à engranger peut donc être évaluée à 2% de PNB approximativement, dont 0.6% de PNB (hors OCPP) devrait être pris en charge par l'entité "II." (pratiquement par les C&R), et le 1.4% de PNB restant par l'entité "I." (en pratique par le PCN, les comptes des régimes de sécurité sociale étant supposés équilibrés à partir de 1992 et sur l'ensemble de la période couverte) (22).

Tableau II.10.
Synthèse des évolutions 1992-96 (a)

en % du PNB

	Entités		
	"I"	"II"	Total
Soldes primaires	1,3	0,6	1,9
Charges d'intérêts	-0,9	0,1	-0,8
Besoins de financement	2,3	0,5	2,7
OCPP	0,2	0,1	0,2
Besoins de financement (y compris OCPP)	2,4	0,5	2,9

(a) Pour des raisons d'arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes.

22 En sécurité sociale, et à moins de supposer une élasticité supra-unitaire des cotisations sociales au PNB entre 1992 et 1996, la croissance réelle "d'équilibre" des dépenses devrait se situer en moyenne autour de 1.5 - 1.6% l'an, ceci en supposant réalisé l'équilibre financier du système en 1992 et en se basant sur l'hypothèse d'une stabilisation nominale à 231 milliards des transferts totaux du PCN aux régimes sociaux des salariés et indépendants.

PARTIE III RETROSPECTIVE BUDGETAIRE DE L'ENSEMBLE DES
 POUVOIRS PUBLICS ET DES DIFFERENTS SOUS-
 SECTEURS

CHAPITRE I

EVOLUTION SUR BASE DES COMPTES DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS

INTRODUCTION

Le texte qui suit est basé sur les données fournies par la Banque Nationale de Belgique. Ces données concernent les recettes et les dépenses du pouvoir central, des pouvoirs locaux et de la sécurité sociale. C'est sur base de ces trois sous-secteurs qu'est construit le compte de l'ensemble des pouvoirs publics. Pour l'année 1991, il s'agit d'estimations encore provisoires.

Pour des raisons de simplicité, le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation.

La note traite d'abord les différents sous-secteurs, à savoir le pouvoir central, les pouvoirs locaux et la sécurité sociale. Les évolutions de l'ensemble des pouvoirs publics sont ensuite décrites, de même que les principaux facteurs explicatifs de ces évolutions.

Enfin, une analyse est consacrée à l'effet de boule de neige et à l'évolution de l'élasticité des recettes.

A. L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PAR SOUS-SECTEUR ET VUE D'ENSEMBLE

1. Recettes, dépenses et besoin net de financement du pouvoir central (PCN+C&R)

1.1. Les recettes

La diminution des recettes totales du pouvoir central exprimée en pourcentage du P.N.B. qui se manifestait depuis 1983 s'est temporairement interrompue en 1990. En effet au cours de cette année l'importance relative de ces recettes s'est accrue de 0,34 point de pourcentage. En 1991 les recettes ont par contre diminué à nouveau de 0,55 point de pourcentage. Elles s'établissent ainsi à un niveau inférieur de 4,67% au sommet atteint en 1982. Au cours des deux dernières années, l'importance relative des recettes totales n'a reculé que de 0,2 point de pourcentage, alors la diminution avait atteint 2 points, de pourcentage au cours des deux années précédentes (1987-1989).

Le recul récent est attribuable surtout aux impôts directs. En 1991 cette catégorie de recettes a diminué de 2,39% en termes réels, alors que leur augmentation avait atteint 4,41% en 1990. Cette évolution s'explique en partie par le ralentissement conjoncturel de 1991. Les impôts indirects n'ont pu davantage maintenir le taux de croissance réel des années antérieures; ils n'augmentent que de 0,80% en termes réels en 1991, contre 2,96% en 1990.

Les recettes totales du pouvoir central ont augmenté en moyenne de 1,77% par an au cours de la période 1988-1991, à comparer avec une croissance réelle de 1,64% au cours de la période 1985-1988. Cette légère accélération est entièrement imputable à une année exceptionnelle.

1.2. Les dépenses

L'augmentation continue depuis 1988, de la part des charges d'intérêt en pourcentage du P.N.B. s'est interrompue en 1991 (9,70% du P.N.B. en 1991 contre 10,04% en 1990). La croissance des charges d'intérêt en termes réels atteint cependant 5,0% en moyenne au cours de la période 1988-1991 (augmentation de 519,8 milliards en termes nominaux en 1988 à 662,7 milliards en 1991).

Cette augmentation des charges d'intérêt a été compensée par une réduction des subventions aux entreprises et des transferts aux pouvoirs locaux et à la sécurité sociale. Les subventions aux entreprises ont reculé de 2,65% du P.N.B. à 2,14% du P.N.B. entre 1988 et 1991. L'importance relative des transferts aux pouvoirs locaux et à la sécurité sociale a diminué au cours de la même période de 2,11 points de pourcentage.

Les dépenses primaires (23), c'est-à-dire les dépenses hors charges d'intérêt ont à nouveau diminué en 1991 pour ne plus représenter que 23,78% du P.N.B..

1.3. Les besoins nets de financement

Le besoin net de financement du pouvoir central (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) qui s'élevait à 379,1 milliards en 1991, avait diminué l'année précédente pour atteindre 5,55% du P.N.B.. Le solde primaire, à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation, a atteint 4,15% du P.N.B., à comparer avec un excédant de 1,87% seulement en 1988.

Le déficit financier, y compris les octrois de crédits et les prises de participations, est estimé à 494 milliards en 1991 (24), soit 7,22% du P.N.B.. Il se décompose comme suit entre les sous-secteurs :

- solde net à financer du Trésor (national): -367 milliards (-5,37% du P.N.B.),
- solde net à financer des Communautés et des Régions: -35 milliards (-0,51% du P.N.B.),
- déficit divers (25): -92 milliards (-1,35% du P.N.B.).

2. Recettes, dépenses et besoins nets de financement des pouvoirs locaux

2.1. Les recettes

La réduction de l'importance relative des recettes totales des pouvoirs locaux par rapport au P.N.B. qui se manifestait depuis 1984 ne s'est pas poursuivie en 1991. Elles ont atteint 4,45% du P.N.B. l'année passée, soit 0,07% de plus qu'en 1990.

Au cours de la période 1988-1991, les recettes totales des pouvoirs locaux ont diminué de 0,67% par an en moyenne en termes réels. L'augmentation des recettes propres des pouvoirs locaux (26) (progression de 1,57% en termes réels au cours de la période 1988-1991), a donc été insuffisante pour compenser la diminution des transferts reçus (diminution de 3,4% en termes réels par an au cours de la même période).

La réduction des transferts en provenance du pouvoir central de 2,97% du P.N.B. en 1985 à 1,90% en 1991 explique cette diminution de l'importance relative des recettes totales des pouvoirs locaux. Les transferts ont représenté au maximum de 56,84% des recettes des pouvoirs locaux en 1981; 10 ans plus tard, ils ne représentent plus que 42,68% de ces recettes. Cette diminution a été presque ininterrompue depuis 1987.

-
- 23 A l'exclusion des octrois de crédits et prises de participation
 24 Le déficit financier peut différer du besoin de financement en raison des dates d'imputation différentes des opérations dans les deux optiques et d'imperfections dans l'enregistrement des données.
 25 Cette rubrique est constituée des débudgétisations, des préfinancements et des emprunts de régularisation. La formation d'actifs financiers est déduite de ces montants.
 26 Impôts directs et indirects, cotisations de sécurité sociale et autres recettes non-fiscales et non-parafiscales.

2.2. Les dépenses

La diminution des dépenses primaires exprimées en pourcentage du P.N.B., amorcée dans les années 80, se poursuit en 1990 et en 1991. Elles ne représentent plus que 4,12% du P.N.B. en 1991 contre 4,45% du P.N.B. en 1988 (27).

2.3. Les besoins nets de financement

Après l'augmentation enregistrée au cours des années 1988, 1989 et 1990, le besoin net de financement s'est replié à 27,7 milliards, soit 0,41% du P.N.B.. Le solde primaire s'est accru de 0,08 point de pourcentage en 1991 pour s'établir à 0,33% du P.N.B.. Le déficit financier est estimé à 37,7 milliards, soit 0,55% du P.N.B..

3. Recettes, dépenses et besoins nets de financement de la sécurité sociale

3.1. Les recettes

Exprimées en pourcentage du P.N.B., les cotisations à la sécurité sociale sont restées pratiquement inchangées entre 1990 (14,51%) et 1991 (14,54%); à pression parafiscale inchangée, les revenus salariaux ont en effet augmenté au même rythme que le P.N.B..

Toutefois, depuis 1988, la part des recettes totales de la sécurité sociale dans le P.N.B. a constamment diminué (de 20,50% en 1988 à 18,73% en 1991) en raison du recul de l'importance relative des transferts du pouvoir central à la sécurité sociale (de 5,54% du P.N.B. en 1988 à 3,78% en 1991) (28). Il en est résulté que ces transferts ne représentent plus que 20,19% des recettes totales de la sécurité sociale alors qu'ils s'élevaient encore à plus de 27% de ces recettes en 1988.

Les cotisations à la sécurité sociale ont augmenté en moyenne de 3,10% par an en termes réels au cours de la période 1988-1991, contre 4,24% au cours de la période 1985-1988 et 4,82% au cours de la période 1982-1985. La forte croissance observée avant 1988 est attribuable surtout aux mesures discrétionnaires décidées pendant cette période. Par contre au cours de la période 1988-1991 l'augmentation des cotisations s'explique par une conjoncture très soutenue en 1989 et en 1990 (croissance réelle du P.N.B. de respectivement 4,0% et 3,4%). La croissance a par contre été décevante en 1991 (croissance du P.N.B. en volume de 1,6%). Ce qui explique que l'accroissement des cotisations à la sécurité sociale n'a atteint que 1,76% en termes réels alors qu'il était encore de 4,91% en 1990. Combiné à la forte compression des transferts courants (-10,49% en termes réels en 1991), ce ralentissement de la progression des cotisations a eu pour résultat en 1991 une réduction de 0,93% en termes réels du total des moyens dont dispose la sécurité sociale.

27 Elles représentaient encore 5,65% du P.N.B. en 1980.

28 Les transferts considérés ici comprennent aussi bien les transferts courants que les transferts en capital. Ces derniers sont cependant minimes; au cours de la période 1988-1991, ils ont représenté entre 0,05% et 0,07% du P.N.B..

3.2. Les dépenses

La diminution continue des dépenses de sécurité sociale exprimées en pourcentage qui se manifestait depuis 1983 s'est interrompue en 1991. Au cours de cette année elles ont augmenté de 0,68 point de pourcentage pour s'établir à 19,08% du P.N.B.. Cette évolution résulte presque entièrement de la progression des transferts aux particuliers qui sont de l'ordre de 1.240 milliards. Leur croissance réelle a atteint pas moins de 5,40% en 1991 contre 0,38% en 1988, 1,38% en 1989 et 1,76% en 1990.

Cette croissance réelle des transferts aux particuliers est la plus importante qui s'est produite au cours des 10 dernières années. Elle résulte de l'évolution dans trois régimes de la sécurité sociale. En premier lieu, les charges des pensions (à l'exclusion des pensions des pouvoirs publics) ont augmenté davantage que par le passé (29) en raison de l'introduction au 1 janvier 1991 de la flexibilité de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans pour les salariés et de la revalorisation des pensions à concurrence de 2% en octobre 1991. Les effets de cette majoration s'ajoutent à ceux de la revalorisation de 1 à 3% qui était entrée en vigueur en octobre 1990 et dont les effets se sont exercés en 1991 en année pleine. En deuxième lieu, la croissance réelle des dépenses du régime maladie-invalidité a été sensiblement supérieure à celle des années antérieures (30). En troisième lieu, le nombre de chômeurs s'est fortement accru en 1991 (31) en raison du repli de la conjoncture, ce qui s'est traduit par d'importantes dépenses supplémentaires pour l'Office national de l'Emploi.

3.3. Le besoin net de financement

La situation financière de la sécurité de la sécurité sociale s'est donc fortement détériorée en 1991. La capacité de financement, qui atteignait 61,9 milliards en 1988, 52,7 milliards en 1989 et 51,6 milliards, s'est transformée en un besoin net de financement de - 24,3 milliards en 1991 (- 0,36% du P.N.B.).

-
- 29 Selon le rapport annuel 1991 de la B.N.B., l'augmentation des pensions aurait atteint 3,6% en termes réels en 1991, contre 2,4% en 1990 et 1,5% en moyenne au cours de la période 1985-1989.
- 30 Selon le rapport annuel 1991 de la B.N.B., leur croissance réelle aurait atteint 6,3% en 1991 contre 4,8% en 1990 et 2,6% en moyenne au cours de la période 1985-1989. Les chiffres de 1991 sont calculés en éliminant l'incidence de l'intégration des dépenses soins de santé de la S.N.C.B. dans les comptes de la sécurité sociale.
- 31 Il y a eu en moyenne 368.732 chômeurs complets indemnisés en 1991 contre 347.931 en 1990, ce qui représente une augmentation de 6%.

4. Récettes, dépenses et besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Compte tenu de l'importance des transferts entre les différents sous-secteurs des pouvoirs publics (pouvoir central, pouvoirs locaux, sécurité sociale) et du financement hors budget de certaines dépenses, il est nécessaire de considérer les recettes et les dépenses de l'ensemble des pouvoirs publics afin d'évaluer correctement l'évolution des finances publiques.

4.1. Les recettes

En 1991, les recettes de l'ensemble des pouvoirs publics ont dépassé pour la première fois la barre des 3.000 milliards pour s'établir à 3.104,3 milliards. Leur importance relative par rapport au P.N.B. s'est toutefois réduite de 0,36 point de pourcentage à 45,42% après avoir enregistré une progression de 0,63 point de pourcentage en 1990.

Cette évolution résulte surtout de la très faible progression des recettes fiscales (32) en 1991 (+ 56,4 milliards soit + 2,97% en termes nominaux). En termes réels, ces recettes ont diminué de 0,23%. Les arriérés à l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques ont eu pour effet que les remboursements d'impôts suite à la baisse de la pression fiscale sur les salaires et traitements des particuliers de 1989 (Loi du 7 décembre 1988 qui auraient dû être payés en 1990 n'ont eu lieu qu'en 1991. De plus, après avoir connu une progression en 1990 lors de l'abaissement du taux du précompte mobilier, les recettes de ce précompte ont enregistré un très sensible recul en 1991.

Au cours des deux dernières années (1990 et 1991), la baisse des recettes fiscales exprimées en pourcentage du P.N.B. s'est néanmoins pratiquement interrompue alors qu'elle représentait encore 2,2 points de pourcentage sur l'ensemble des deux années précédentes (1988 et 1989).

Exprimées en pourcentage du P.N.B., les cotisations à la sécurité sociale n'ont que faiblement progressé de 15,11% à 15,15%. Leur croissance réelle est la plus faible enregistrée au cours des quatre années précédentes.

En conclusion, les recettes totales ont faiblement progressé entre 1989 et 1991 (de 0,3 point de pourcentage environ) alors qu'une diminution sensible s'était produite dans le courant des deux années précédentes (3 points de pourcentage).

32 Ces recettes comprennent les impôts directs, les impôts indirects et les recettes en capital.

4.2. Les dépenses

L'allègement des charges d'intérêt exprimées en pourcentage du P.N.B. en 1991 (- 0,35 point de pourcentage) est la conséquence d'une diminution du taux d'intérêt moyen de la dette à court terme en francs belges et d'une consolidation de la dette publique, résultant d'un accroissement de la part relative de la dette à long terme et d'un allongement de la durée moyenne des certificats de trésorerie. L'encours de ces certificats était constitué surtout de titres à 1 et 3 mois avant la réforme du marché monétaire; après cette réforme, il s'agit surtout de titres à 3,6 ou 12 mois (33).

Les transferts aux particuliers ont par contre sensiblement augmenté en 1991. Par rapport à 1990, ils ont progressé de 5,32% en termes réels et leur importance relative par rapport au P.N.B. s'est accrue de 0,76 point de pourcentage. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, cette évolution trouve son origine dans la forte augmentation des pensions, des dépenses de santé et des allocations de chômage.

L'année 1991 a été caractérisée pour une croissance réelle des achats nets de biens et services encore plus importante qu'en 1990 (+ 2,82% en 1991 contre + 2,01% en 1990). Cette évolution provient entre autres des augmentations accordées dans le cadre de la programmation sociale dont les pensions publiques ont également bénéficié en raison du mécanisme de péréquation.

L'expansion plus rapide des transferts et des dépenses nettes pour biens et services a entraîné une progression des dépenses primaires (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) de 3,59% en termes réels en 1991, contre 0,30% seulement en 1989 et 1,13% en 1990.

4.3. Les besoins nets de financement

Après des années de diminution, les besoins nets de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) se sont accrus de 5,49% du P.N.B. en 1990 à 6,31% en 1991. Ils ont ainsi passés de -358,0 milliards en 1990 à -431,1 milliards en 1991.

Abstraction faite des charges d'intérêt, la capacité de financement de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève à 4,12% du P.N.B.. Le solde primaire s'est réduit de 1,17 point de pourcentage par rapport à 1990, mais il est encore plus positif qu'en 1989.

Le déficit financier (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) s'élève à 451,1 milliards en 1991, soit 6,60% du P.N.B., à comparer avec 6,12% en 1990, 6,82% en 1989 et 7,42% en 1988.

Les évolutions commentées sont résumées dans les tableaux ci-dessous.

Tableau III. 1

DEFICIT (-) OU EXCEDENT (+) FINANCIER NET DES DIVERS SOUS-SECTEURS DES POUVOIRS PUBLICS							
	en milliards de FB						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 r
1. Pouvoir central (1)	-613	-605	-530	-498	-483	-508	-494
1.1. Solde net à financer du Trésor	-571	-556	-430	-434	-397	-394	-367
1.2. Solde net à financer des Communautés et Régions à partir de 1991	-	-	-	-	-	-	-35
1.3. Autres (2)	-41	-49	-100	-64	-86	-114	-92
2. Pouvoirs locaux	-10	-15	-2	-6	-34	-15	-38
3. Sécurité sociale (3)	49	31	21	16	47	39	-16
4. Déficit financier net y compris OCPP (1+2+3)	-574	-589	-511	-488	-470	-484	-548
5. Octrois de crédits et prises de participations	118	101	107	69	52	85	96
6. Déficit financier net non compris OCPP (4+5)	-456	-488	-404	-419	-418	-399	-452
7. Ecart statistique	29	23	18	45	21	41	21
8. Besoin net de financement (4) (6+7)	-427	-465	-386	-374	-397	-358	-431

Source: Rapport Annuel 1991 de la B.N.B.

(1) Y compris le financement des octrois de crédits et prises de participations (= OCPP)

(2) Débudgétations, préfinancements et emprunts de régularisation. La formation d'actifs financiers en a été déduite.

(3) Les données relatives à la sécurité sociale concernent les mêmes organismes que celles des comptes nationaux et, comme ces derniers, tiennent compte des cotisations sociales dues et non pas de celles qui ont été effectivement versées.

(4) Le besoin net de financement diffère du déficit financier net total, en raison de décalages dans la datation de l'enregistrement des opérations entre les deux optiques et des imperfections dans le recensement des données.

Tableau III.2

EVOLUTION DES RECETTES ET DEPENSES DES POUVOIRS PUBLICS													
	pourcentages du PNB							croissance réelle en pourcent					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 r	1988	1989	1990	1991 r	88-91	85-88
1. RECETTES													
1.1. Impôts	32,01%	31,02%	31,13%	30,28%	28,94%	29,14%	28,63%	2,16%	0,82%	3,58%	-0,23%	1,37%	2,23%
1.2. Cotisations à la sécurité sociale	15,30%	15,39%	15,60%	15,24%	14,84%	15,11%	15,15%	2,62%	2,71%	4,80%	1,81%	3,10%	4,01%
1.3. Recettes non fiscales et non parafiscales	1,92%	1,62%	1,38%	1,32%	1,37%	1,53%	1,64%	0,61%	9,07%	15,10%	9,01%	11,03%	-7,91%
1.4. Recettes totales	49,22%	48,03%	48,11%	46,84%	45,15%	45,78%	45,42%	2,26%	1,67%	4,33%	0,75%	2,24%	2,43%
2. DEPENSES													
2.1. Charges d'intérêts	10,65%	11,23%	10,56%	10,17%	10,43%	10,78%	10,43%	1,08%	8,26%	6,33%	-1,80%	4,17%	2,53%
2.2. Dépenses nettes pour biens & services	16,68%	16,34%	15,67%	14,77%	14,00%	13,88%	14,05%	-0,99%	-0,04%	2,01%	2,82%	1,59%	0,00%
2.3. Transferts aux particuliers	22,84%	22,33%	22,34%	21,42%	20,69%	20,42%	21,18%	0,68%	1,89%	1,52%	5,32%	2,90%	1,93%
2.4. Autres dépenses courantes	4,39%	4,18%	4,10%	4,25%	3,92%	3,68%	3,60%	8,81%	-2,57%	-3,62%	-0,60%	-2,27%	3,04%
2.5. Dépenses nettes de capital	6,02%	5,12%	4,73%	4,11%	3,43%	3,82%	3,88%	-8,83%	-11,94%	14,75%	3,11%	1,37%	-8,34%
2.6. Dépenses totales	60,58%	59,21%	57,41%	54,71%	52,47%	52,58%	53,14%	0,09%	1,17%	3,09%	2,63%	2,29%	0,66%
2.7. Total des dépenses primaires	49,93%	47,97%	46,85%	44,54%	42,04%	41,80%	42,71%	-0,13%	-0,45%	2,28%	3,77%	1,85%	0,25%
2.8. Total des dépenses primaires à l'excl. OCPP	47,47%	45,98%	44,83%	43,31%	41,19%	40,49%	41,30%	1,49%	0,30%	1,13%	3,59%	1,66%	1,01%
3. BESOIN NET DE FINANCEMENT													
3.1. Capacité nette de financement (1) à l'excl. des charges d'intérêts	1,75%	2,05%	3,28%	3,53%	3,96%	5,29%	4,12%						
3.2. Charges d'intérêts	10,65%	11,23%	10,56%	10,17%	10,43%	10,78%	10,43%						
3.3. Besoin net de financement (1)	-8,90%	-9,18%	-7,28%	-6,64%	-6,48%	-5,49%	-6,31%						

Source: Calculs SED (Ministère des Finances) sur base de données de la BNB

(1) à l'excl. OCPP, 'Octrois de Crédits et prises de Participations'.

Tableau III.3

	SOLDES DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS											% du PNB
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
1. Besoin net de financement (BNF)	-11,51%	-16,14%	-14,27%	-14,80%	-11,84%	-11,36%	-11,18%	-9,30%	-7,87%	-7,33%	-6,80%	-7,72%
1.1. Pouvoir central	-9,41%	-15,02%	-13,78%	-14,31%	-12,79%	-12,03%	-12,15%	-9,29%	-8,58%	-7,77%	-7,09%	-6,96%
1.2. Sécurité sociale	-0,31%	0,24%	0,55%	0,43%	0,99%	0,66%	0,88%	0,10%	1,10%	0,86%	0,79%	-0,36%
1.3. Pouvoirs locaux	-1,79%	-1,36%	-1,04%	-0,92%	-0,04%	0,01%	0,10%	-0,10%	-0,39%	-0,42%	-0,50%	-0,41%
1a. BNF, à l'excl. OCPP (1)	-9,24%	-13,29%	-11,40%	-11,76%	-9,40%	-8,90%	-9,18%	-7,28%	-6,64%	-6,48%	-5,49%	-6,31%
Pouvoir central	-7,14%	-12,17%	-10,90%	-11,27%	-10,35%	-9,57%	-10,15%	-7,27%	-7,35%	-6,91%	-5,78%	-5,55%
2. BNF, à l'excl. des charges d'intérêts	-5,48%	-8,31%	-5,06%	-5,41%	-2,00%	-0,71%	0,06%	1,26%	2,29%	3,11%	3,99%	2,71%
2.1. Pouvoir central	-4,52%	-8,39%	-5,83%	-6,28%	-4,20%	-2,58%	-2,09%	0,24%	0,64%	1,84%	2,95%	2,74%
2.2. Sécurité sociale	-0,31%	0,24%	0,55%	0,43%	0,99%	0,66%	0,88%	0,10%	1,10%	0,86%	0,79%	-0,36%
2.3. Pouvoirs locaux	-0,65%	-0,15%	0,22%	0,43%	1,21%	1,21%	1,27%	0,93%	0,55%	0,41%	0,25%	0,33%
3. BNF, à l'excl. des charges d'intérêts et OCPP(1)	-3,21%	-5,47%	-2,19%	-2,37%	0,44%	1,75%	2,05%	3,28%	3,53%	3,96%	5,29%	4,12%
Pouvoir central	-2,25%	-5,55%	-2,96%	-3,23%	-1,76%	-0,12%	-0,09%	2,26%	1,87%	2,69%	4,26%	4,15%
4. Déficit financier	-11,37%	-16,24%	-14,80%	-14,49%	-11,30%	-11,97%	-11,63%	-9,64%	-8,65%	-7,67%	-7,43%	-8,01%
4.1. Pouvoir central	-9,50%	-14,16%	-14,77%	-14,12%	-12,05%	-12,78%	-11,93%	-9,99%	-8,83%	-7,88%	-7,79%	-7,22%
4.2. Sécurité sociale	-0,25%	-0,28%	0,68%	0,29%	0,99%	1,02%	0,60%	0,40%	0,28%	0,76%	0,59%	-0,24%
4.3. Pouvoirs locaux	-1,62%	-1,80%	-0,71%	-0,66%	-0,24%	-0,20%	-0,30%	-0,05%	-0,10%	-0,55%	-0,22%	-0,55%
5. Déficit financier, à l'excl. OCPP	-9,10%	-13,40%	-11,93%	-11,45%	-8,86%	-9,51%	-9,64%	-7,62%	-7,42%	-6,82%	-6,12%	-6,60%
Pouvoir central	-7,23%	-11,32%	-11,90%	-11,08%	-9,61%	-10,32%	-9,94%	-7,97%	-7,60%	-7,03%	-6,49%	-5,81%
6. Solde primaire courant	1,74%	-0,26%	2,39%	1,79%	4,03%	5,04%	4,90%	5,70%	6,11%	6,26%	7,50%	6,26%
6.1. Pouvoir central	1,49%	-1,10%	0,86%	0,35%	1,47%	2,87%	2,49%	4,24%	3,96%	4,57%	6,01%	5,84%
6.2. Sécurité sociale	-0,32%	0,00%	0,43%	0,33%	0,90%	0,57%	0,79%	0,02%	1,05%	0,81%	0,75%	-0,40%
6.3. Pouvoirs locaux	0,57%	0,84%	1,10%	1,11%	1,67%	1,60%	1,62%	1,45%	1,11%	0,89%	0,75%	0,83%
7. Octrois de crédits et prises de Participations	-2,27%	-2,84%	-2,87%	-3,04%	-2,44%	-2,46%	-2,00%	-2,02%	-1,23%	-0,85%	-1,31%	-1,41%
8. Ecart statistique	-0,14%	0,11%	0,53%	-0,31%	-0,53%	0,61%	0,45%	0,34%	0,78%	0,34%	0,63%	0,29%

(1) OCPP = octrois de crédits et prises de participations

Source: Calculs SED (Ministère des Finances) sur base de données de la BNB

B. L'EFFET BOULE DE NEIGE

Alors que l'effet boule de neige ait été endigué en 1989, il se manifeste à nouveau en 1990 et plus encore en 1991 (34). Après une baisse sensible de 2,5 points de pourcentage en 1989, le taux d'endettement (rapport entre la dette et le P.N.B.) s'est stabilisé en 1990. Une détérioration importante s'est produite en 1991. Elle ramène le taux d'endettement au niveau atteint en 1988, soit 123,9% eu P.N.B..

La réduction du taux d'endettement en 1990 est imputable à une légère augmentation du taux d'intérêt implicite de la dette (+ 0,3 point de pourcentage) ainsi qu'à un ralentissement de la croissance nominale du P.N.B. de 2,4 points de pourcentage. La valeur théorique du solde primaire corrigé (y compris les octrois de crédits et les prises de participation) (35) nécessaire pour éviter l'effet boule de neige s'est accrue encore davantage (de -0,2% du P.N.B. à 2,8%) que le solde primaire (corrigé) effectivement observé. Ce dernier ne s'est accru en 1990 que de 0,6 point de pourcentage pour atteindre 2,6% du P.N.B..

En 1991, la situation en matière d'effet boule de neige ne s'est pas améliorée, au contraire. Certes, le taux d'intérêt implicite de la dette a diminué pour rejoindre son niveau de 1989, mais la croissance nominale du P.N.B. s'est à nouveau réduite pour ne plus atteindre que 4,8%, soit presque la moitié du taux de croissance de 1989 et le solde primaire corrigé effectif a diminué pour ne plus représenter que 1,7% du P.N.B.. Dès lors, en 1991 aucune des deux conditions nécessaires pour l'arrêt de l'effet boule de neige n'a été remplie. Pour rappel, ces conditions sont :

- un taux d'intérêt implicite de la dette inférieure à la croissance nominale du P.N.B.;
- un solde primaire corrigé exprimé en pourcentage du P.N.B. supérieur à la valeur théorique calculée (36).

Le rapport entre la dette nette des pouvoirs publics et le PNB a ainsi retrouvé retrouvé son sommet de 1988, le processus d'auto-accumulation de la dette publique en % du PNB, au cours des quatre dernières années, n'a pu être interrompue qu'en 1989.

34 Les données utilisées pour la présente analyse sont reprises du tableau 23 du rapport annuel 1991 de la B.N.B. qui figure en annexe II.
 35 La B.N.B. détermine ce solde en éliminant les charges d'intérêt nettes, c'est-à-dire déduction faite des revenus que l'État tire de ses actifs. Ces revenus sont considérés comme des charges d'intérêt négatives, à déduire des intérêts payés sur la dette, et non comme des recettes.
 36 Cette valeur s'obtient en multipliant le rapport entre le taux d'intérêt implicite et la croissance nominale du P.N.B. majorée d'une unité par le taux d'endettement de l'année qui précède.

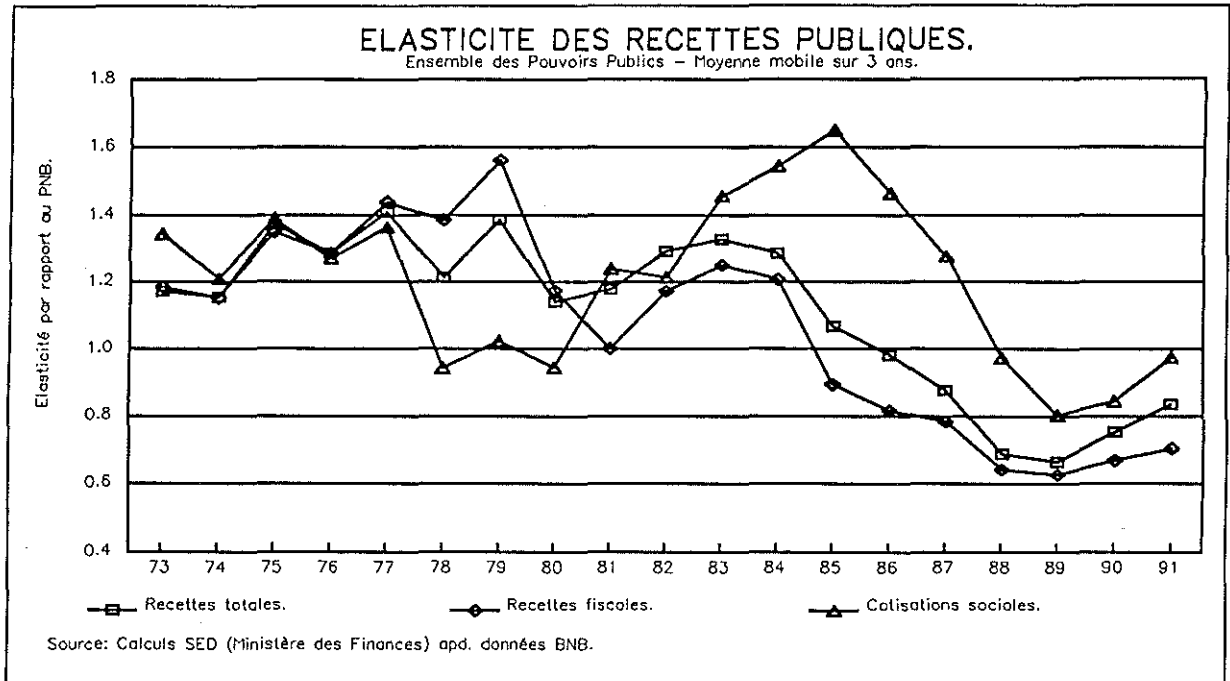
La Section attire l'attention sur le fait que les pays membres-candidats à l'U.E.M. utilisent des critères différents pour déterminer le taux d'endettement. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les relations entre pouvoirs publics et entreprises publiques. La Section insiste pour que la Belgique s'aligne, en la matière, sur ses futurs partenaires, au moins sur l'Allemagne, à la monnaie de laquelle le F.B. est déjà lié. Cet alignement doit moins tenir compte des catégories juridiques utilisées que des réalités économiques et financières, telles qu'elles se présentent en Belgique et chez ses futurs partenaires au sein de l'U.E.M..

C. ELASTICITE DES RECETTES DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS

L'évolution de l'élasticité ex-post (37) des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics par rapport au P.N.B., telle qu'elle peut être calculée au départ des données actuellement disponibles, est présentée au graphique 1. Exprimée en moyenne mobile de 3 ans, cette élasticité, qui diminuait depuis le milieu des années 80, s'est redressée en 1990 et 1991. L'élasticité des recettes totales de l'ensemble des pouvoirs publics qui fluctuait au cours des quatre premières années de la décennie écoulée autour de 1,25 s'est réduite à 1,07 en 1985, 0,98 en 1986, 0,87 en 1987 et 0,67 au cours de la période 1988-1989. En 1990 et 1991 elle a atteint respectivement 0,75 et 0,83.

37 C'est-à-dire sans correction des recettes pour tenir compte de l'incidence des mesures discrétionnaires.

Graphique 1
Elasticité des recettes des pouvoirs publics



Le redressement de l'élasticité globale au début des années 1990 n'est pas tellement le résultat d'une augmentation de l'élasticité des recettes fiscales (38) mais plutôt la conséquence d'une augmentation de l'élasticité des cotisations à la sécurité sociale. L'élasticité des recettes fiscales a évolué entre 0,67 et 0,70 en 1990-1991, soit à peine plus que les 0,63 à 0,64 enregistré en 1988-1989. L'élasticité des cotisations à la sécurité sociale a par contre rejoint en 1991 son niveau de 1988, soit 0,97.

38 Ces recettes comprennent les impôts directs, les impôts indirects et les impôts en capital.

D. CONCLUSIONS

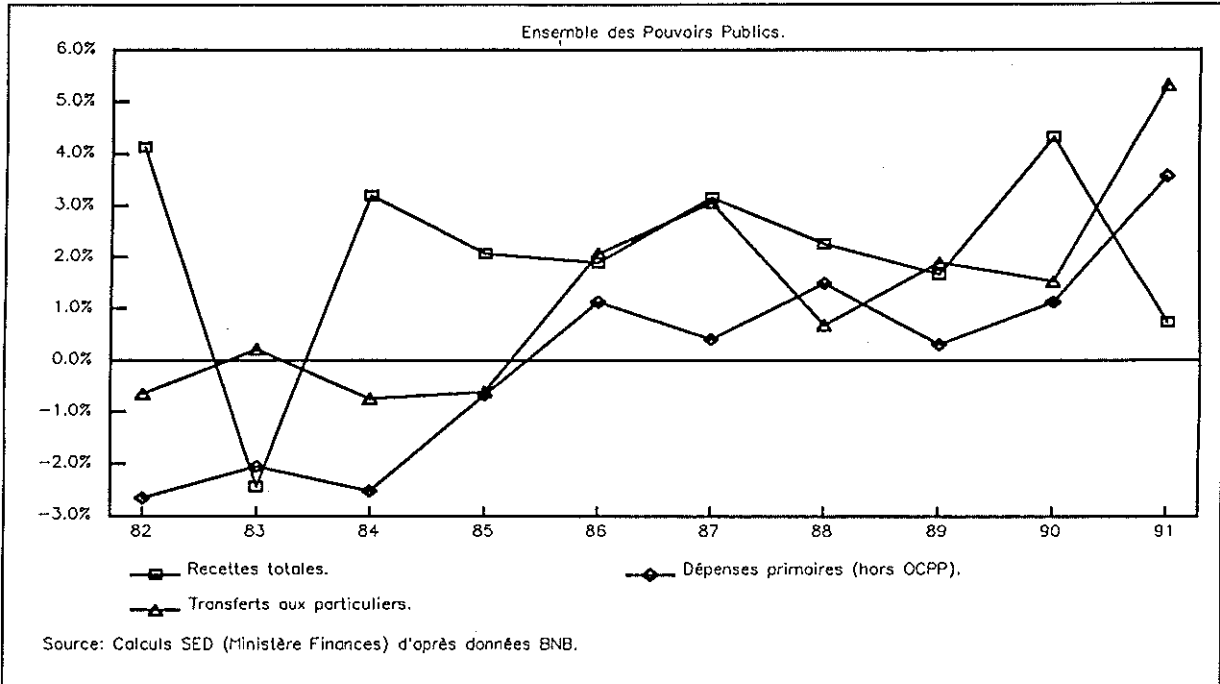
Les conclusions suivantes se dégagent des données récentes relatives à l'évolution des finances publiques :

- la situation des finances publiques s'est sensiblement dégradée en 1991. Le besoin net de financement (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) a atteint 6,31% du P.N.B. contre 5,43% en 1990. Les chiffres absolus sont de respectivement -431,1 milliards et -358,0 milliards, ce qui représente une détérioration de 73,1 milliards en un an.
- cette évolution défavorable résulte d'une série de facteurs qui ont influencé les dépenses à la hausse et les recettes à la baisse. Du côté des dépenses, les dépenses primaires totales (à l'exclusion des octrois de crédits et des prises de participation) ont connu en 1991 une croissance réelle de 3,59%, ce qui est le triple de l'augmentation observée en 1990. Cette forte augmentation des dépenses est le résultat d'un dérapage des transferts aux particuliers et plus particulièrement des dépenses de sécurité sociale (+ 5,32% de croissance réelle en 1991 contre 1,85% en 1989 et 1,52% seulement en 1990) ainsi que d'une nouvelle augmentation des dépenses nettes pour biens et services (croissance réelle de 2,82% contre 2,01% en 1990). Cette dernière s'explique notamment par les mesures prises à un moment où la conjoncture était plus favorable. Enfin le repli de l'activité économique en 1991 a entraîné des dépenses accrues au titre des allocations de chômage.

La croissance réelle des recettes a par contre connu une réduction sensible de + 4,33% en 1990 à + 0,75% seulement en 1991 en raison surtout d'importantes moins-values fiscales (voir supra). Dans l'ensemble la croissance des recettes n'a représenté que 83% de la croissance du P.N.B..

Le graphique 2 illustre clairement le retournement de tendance intervenu en 1991. La croissance des recettes a diminué en termes réels tandis que les dépenses primaires -et en particulier les transferts aux particuliers- ont connu des taux de croissance inhabituellement élevés.

Graphique 2
Croissance réelle des recettes et des dépenses publiques
au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics



- le système de la sécurité sociale risque de devenir la principale source de préoccupation pour l'état des finances publiques comme c'était le cas au milieu des années 80. Après des années d'assainissement énergique réalisé par des compressions de dépenses et par des nouvelles recettes et après avoir bénéficié de la conjoncture favorable des années 1989 et 1990, la sécurité sociale doit à nouveau faire face à un besoin net de financement de 24,3 milliards en 1991. Ce déficit provient non seulement de la nette réduction des transferts de l'Etat à la sécurité sociale, mais aussi et surtout du triplement de la croissance réelle des dépenses de sécurité sociale.

CHAPITRE II.

EVOLUTIONS CONCERNANT LES SOUS-SECTEURS DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS SUR LA BASE DE LA PRESENTATION BUDGETAIRE

1. Les évolutions concernant les sous-secteurs de l'entité I

1.1. Le Pouvoir Central National (P.C.N.)

1.1.1. *Aperçu global*

Pour que les chiffres concernant les recettes et les dépenses de 1990 soient comparables avec ceux de 1991, il faut neutraliser les effets de la modification de certaines règles de la comptabilité de l'Etat, règles qui ont été introduites par la loi du 28 juin 1989 mais ne sont entrées en vigueur qu'en 1991. La modification la plus importante de ce point de vue concerne la suppression des fonds budgétaires et l'introduction de fonds budgétaires organiques. Dans cette optique, on a :

- intégré aux recettes fiscales les recettes "Maribel" qui étaient encore affectées à la sécurité sociale en 1990; en même temps, elles ont été reprises comme dépense;
- ajouté aux recettes non fiscales de 1990 les recettes propres des fonds; en 1991 elles furent automatiquement prises en compte, soit en tant que recettes ordinaires soit via les recettes affectées aux fonds organiques.

Enfin, pour 1990 et 1991, on a retiré des opérations de Trésorerie les recettes perçues mais non encore comptabilisées et on les a ajoutées aux recettes fiscales.

Tableau III.4.
Evolution budgétaire du P.C.N. - 1990-1991

en milliards

	1990 Réalizations	Exposé initial	général ajusté	1991 Réalizations	Ecart 90/91
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4-1)
<i>Recettes</i>	1193,3(a)	1239,5	1233,4	1188,8(a)	- 4,5
Variation en %		+ 3,9	+ 3,4	- 0,4	
- fiscales	1076,7(a)	1121,3	1097,8	1066,1	-10,6
Variation en %		+ 4,1	+ 2,0	- 1,0	
- non fiscales	116,6	118,2	135,6	122,7	+ 6,1
Variation en %		+ 1,4	+16,3	+ 5,2	
<i>Dépenses</i>	1533,9	1586,7	1588,9	1552,4	+18,5
Variation en %		+ 3,4	+ 3,6	+ 1,2	
- hors charges d'intérêt	954,5	947,5	955,1	930,2	-24,3
Variation en %		- 0,7	+ 0,1	- 2,6	
- charges d'intérêt	579,4	639,2	633,8	622,2	+42,8
Variation en %		+10,3	+ 9,4	+ 7,4	
<i>Solde budgétaire</i>	-340,6	-347,2	-355,5	-363,6	-23,0
Opérations de trésorerie	-25,1(a)	1,4	9,7	- 3,9	+21,2
SNF	-365,7	-345,8	-345,8	-367,6	- 1,9
En % du PNB	5,6%	5,1%	5,1%	5,4%	
PNB	6520,6	6834,3	6834,3	6834,3	

(a) compte tenu des recettes fiscales perçues mais non encore comptabilisées, soit 20,9 milliards en 1990 et 2,5 milliards en 1991, qui ont été reprises dans les recettes et enlevées des opérations de Trésorerie.

Source : Calculs du SED (Ministère des Finances) sur base de la Note de conjoncture du Ministère des Finances.

Les chiffres de croissance du tableau qui précède peuvent être comparés aux objectifs que le précédent Gouvernement s'était fixé en matière d'évolution des recettes et des dépenses.

Ces objectifs ont été décrits dans la double norme. Celle-ci peut se résumer comme suit:

- l'augmentation du total des dépenses (à l'exclusion des charges d'intérêt) ne peut dépasser l'inflation;
- le déficit nominal d'une année ne peut jamais dépasser celui de l'année précédente.

Il ressort clairement du tableau précédent que le PCN n'a pas réussi, ces dernières années, à respecter la deuxième norme. A première vue la première norme semble bien avoir été respectée. Cette image doit cependant être nuancée. S'il est incontestable que les dépenses "primaires" ont diminué en termes nominaux, cela provient notamment des facteurs suivants:

- l'épuisement des charges du passé. Le pouvoir central national devrait encore honorer les engagements contractés avant le 31/12/1988 dans les matières qui ont été transférées aux Communautés et Régions;
- l'importance relative des débudgétisations ou préfinancements qui ont eu lieu au cours des années en question (voir point 2 ci-après).

1.1. Les recettes

Indiquons que l'analyse de l'évolution des recettes s'effectue au niveau des recettes totales et non à celui des recettes des Voies et Moyens. En effet, les transferts des moyens aux autres niveaux de pouvoir (C & R, CEE., SECSO.) font que les recettes des Voies et Moyens présentées au tableau ci-dessus ne donnent pas une image fidèle de l'évolution des recettes totales.

A partir du tableau suivant, on peut analyser la croissance des recettes totales de 1990 à 1991, sur base de quelques grands postes. Ce tableau est basé sur les imputations et reflète donc les montants réellement comptabilisés. Les chiffres repris dans ce tableau tiennent compte des corrections apportées au niveau des Voies et Moyens (fonds budgétaires et recettes perçues mais non encore comptabilisées).

Tableau III.5.
Les recettes totales par grandes catégories - 1990-1991

en milliards

	1990 Réalizations (1)	Exposé initial (2)	1991 général ajusté (3)	Réalizations (4)	Ecart 1990/1991 (5)=(4-1)
Recettes courantes					
Contrib.directes	1012,3	1047,1	1041,6	1024,0	11,7
Variation en %		3,4	2,9	3,3	
Douane & acc.	173,7	185,5	183,1	185,4	11,7
Variation en %		6,8	5,4	6,7	
T.V.A. & Enreg.	547,3	587,4	581,3	565,0	17,7
Variation en %		7,3	6,2	3,2	
Fiscales totales	1733,3	1820,0	1806,0	1774,4	41,1
Variation en %		5,0	4,2	2,4	
Finances	57,4	56,0	65,1	62,1	4,7
Variation en %		-2,4	13,4	8,2	
P.T.T.	23,3	22,5	21,6	22,4	-0,9
Variation en %		-3,4	-7,3	-3,9	
Autres	43,2	46,2	48,5	44,8	1,6
Variation en %		6,9	12,3	3,7	
Non fiscales tot.	123,9	124,7	135,2	129,3	5,4
Variation en %		0,6	9,1	4,4	
Recettes de capital					
Fiscales	18,7	17,6	18,0	21,3	2,6
Variation en %		-5,9	-3,7	13,9	
Non fiscales	9,1	9,0	15,3	11,1	2,0
Variation en %		-1,1	68,1	22,0	
Total	1885,0	1971,3	1974,5	1936,1	51,1
Variation en %		4,6	4,7	2,7	
Fiscales	1752,0	1837,6	1824,0	1795,7	43,7
Variation en %		4,9	4,1	2,5	
Non fiscales	133,0	133,7	150,5	140,4	7,4
Variation en %		0,5	13,2	5,6	

Source : Calculs SED (Ministère des Finances) sur base de la note de conjoncture du Ministère des Finances.

Sur le plan des *impôts directs*, l'évolution de 1990 à 1991 s'explique notamment par :

- le glissement, de 1990 vers 1991, de remboursements d'impôts à des particuliers;
- la chute du rendement du précompte mobilier par rapport à 1990, année pour laquelle suite à l'abaissement du taux, une croissance exceptionnelle avait été enregistrée, du fait de la modification des portefeuilles des investisseurs (166,6 milliards en 1990 contre 131,0 en 1991);
- l'évolution de l'impôt des sociétés, déterminée à son tour par la diminution du tarif de 41% à 39%. Par contre, des mesures ont été prises qui ont eu pour effet d'élargir la base imposable (entre autres la déductibilité en matière de moins-values sur actions, l'adaptation de la déduction pour investissement, la limitation des avantages fiscaux des centres de coordination).

Les *produits des douanes et accises* ont crû au rythme prévu. Ceci a été possible, au niveau des accises, grâce notamment à l'augmentation des droits d'accise. La croissance a été partiellement freinée par une stagnation de la consommation, principalement au niveau des carburants pour véhicules. En outre, la part de l'essence sans plomb dans la consommation totale a progressé.

Les *recettes de T.V.A.* ont été affectées par l'évolution de la conjoncture. Après un premier semestre faible, on a enregistré vers la fin de l'année une forte amélioration.

Les *droits d'enregistrement* ont suivi l'évolution des transactions sur biens immobiliers, transactions qui semblent aussi avoir eu à souffrir de la dégradation de la conjoncture.

Les *recettes courantes non fiscales* ont surtout été influencées par la suppression de la plupart des fonds budgétaires et l'intégration de ces opérations dans les budgets. Sur une base uniforme, la croissance peut être estimée à environ 5%.

Les *recettes de capital fiscales*, qui comprennent les *droits de succession* ont connu également une forte croissance, de 13,9%.

Les *recettes de capital non fiscales* ont augmenté notamment par suite de versements de la B.N.B. à la Trésorerie.

Les évolutions décrites plus haut expliquent en partie les mouvements qui caractérisent les recettes des Voies et Moyens. Ces dernières subissent en outre l'influence de la croissance des impôts directs et des recettes de T.V.A. qui sont transférées aux Communautés et Régions.

Ceci est illustré au tableau suivant, qui donne le passage des recettes totales aux recettes des Voies et Moyens.

Tableau III.6.
Passage des recettes totales corrigées aux recettes
des Voies et Moyens - 1990-1991 (a)

en milliards

Recettes	1990 Réalizations (1)	Exposé général initial (2)	1991 général ajusté (3)	Réalizations (4)	Ecart 1990/1991 (5)=(4-1)
Total	1885,0	1971,4	1974,7	1933,5	+48,5
Variation en %		4,6	4,8	2,6	
Cédé (CEE)	74,1	78,7	81,3	81,4	+7,3
Variation en %		6,2	9,7	9,9	
Affecté (C&R)	617,6	653,2	659,9	663,3	+45,7
Variation en %		5,8	6,8	7,4	
Voies et Moy.(b)	1193,3	1239,5	1233,4	1188,8	-4,5
Variation en %		3,9	3,4	-0,3	

(a) Montants ordonnancés corrigés qui peuvent s'écarter des chiffres de caisse.
 (b) Pour 1990, y compris les moyens affectés à la Séc.Soc. (opération Maribel 14,1 milliards)

Source : Calculs SED (Min. des Fin.) sur base de la note de conjoncture (Ministère des Finances).

Sur base du tableau ci-dessus, il est manifeste que l'élasticité ex-post des recettes corrigées a été très faible en 1991. Par rapport à une croissance nominale du PNB de 5,4%, la croissance des recettes totales a atteint 2,6% soit moins de la moitié. La croissance des recettes des Voies et Moyens a même été négative.

1.3. Les dépenses

Sur base de la situation mensuelle du Trésor, l'évolution des dépenses de 1989 à 1991 est telle que présentée aux tableaux suivants :

TABLEAU III.7.
Les dépenses du PCN sur base des ordonnancements 1990-1991

en milliards

	1990		1991		Ecart 1990 réal./ 1991 réal.
	Crédits	Réalisa- tions	Crédits	Réalisa- tions	
Dette publique	542,5	510,9	633,8	600,6	+89,7
Variation en %			+16,8%	+17,6%	
Autres dépenses	933,3	878,0	950,6	889,2	+11,2
Variation en %			+1,9%	+1,3%	
Total dépenses	1475,8	1388,9	1584,4	1489,8	+100,9
Variation en %			+7,4%	+7,3%	

Source : Administration du Budget

Des données ci-dessus il ressort que les ordonnancements (imputation au premier stade) sur les crédits budgétaires à l'exclusion de la Dette publique (39) ont peu varié entre 1990 et 1991 (+ 1,3% en termes nominaux). Le taux de réalisation a atteint respectivement 93,5% et 94,1%.

La comparaison de ces données avec les ordonnancements effectivement payés ou transférés indique qu'il faudra encore payer un montant de ± 24 milliards en 1992, contre 32 milliards en 1991 et 35 milliards en 1990.

On peut aussi conclure des données qui précèdent qu'un montant de ± 61,4 milliards est encore disponible sur les crédits hors Dette publique pour être transféré à l'année budgétaire suivante. En 1990, ces crédits disponibles pour transfert atteignaient environ 55,3 milliards. Sur ce montant, 37,8 milliards (soit environ 68%) ont été effectivement ordonnancés en 1991.

Ces constatations amènent à penser que les transferts de crédits budgétaires se rapprochent fort les uns des autres entre 1990/1991 et 1991/1992.

Sur base de caisse, les dépenses ont évolué comme il est indiqué au tableau III.8.

39 Les imputations au budget de la Dette publique suivent une procédure différente et doivent donc être exclues.

Tableau III.8.
Les dépenses du PCN sur base de caisse 1990-1991

en milliards

	1990	1991	absolu	Ecart %
Dettes publiques	579,4	622,2	+ 42,8	+ 7,4
Autres dépenses	954,5	930,3	- 24,3	- 2,6
<i>Total</i>	<i>1533,9</i>	<i>1552,5</i>	<i>+ 18,6</i>	<i>+ 1,2</i>

Source : Administration de la Trésorerie - Situation du trésor.

L'augmentation de 1,2% en termes nominaux des dépenses de caisse totales est la résultante de la forte progression des charges d'intérêt et de la diminution, en termes nominaux, des autres dépenses.

1.4. Le solde

Sur base des données corrigées mentionnées plus haut concernant les recettes de Voies et Moyens et les dépenses, on est arrivé à un solde budgétaire de 363,2 milliards, c'est-à-dire 22,6 milliards de plus que le déficit de 340,6 milliards enregistré en 1990.

Les autres opérations de la Trésorerie ont présenté une image plus négative en 1990 qu'en 1991, respectivement -25,1 milliards et - 3,9 milliards. Il faut signaler à ce propos que les fonds de tiers de 1990 ont subi l'incidence négative du versement des moyens à la Région de Bruxelles-Capitale (environ 28 milliards), tandis que le versement en retard en 1991 des centimes additionnels aux Communes a eu par contre un effet positif sur le résultat de caisse (11,6 milliards). Par ailleurs, le transfert de comptes de C.C.P. aux Communautés et Régions (passage à la trésorerie propre) est responsable d'un effet négatif sur les opérations de Trésorerie à hauteur de 9 milliards environ.

Sur base de ces éléments, on a atteint un SNF dépassant de 21,8 milliards la seconde norme budgétaire que s'est fixé le Gouvernement. Ce montant se décompose en 47,1 milliards de recettes de moins que dans la prévision ajustée, compensés partiellement par des dépenses moindres, à concurrence de 11,6 milliards sur la Dette publique, de 24,9 milliards dans les autres dépenses, le solde des opérations de Trésorerie se réduisant de 13,6 milliards.

2. Les évolutions concernant le secteur débudgétisé (40)

L'évolution budgétaire proprement dite a été peu satisfaisante, ainsi que le montre la description qui précède. En outre, le secteur débudgétisé a encore connu une augmentation substantielle. Cette augmentation a correspondu dans une grande mesure à l'assainissement de l'Office national du Ducroire (12 milliards) et de la Sabena (12,6 milliards). Par ailleurs, le Gouvernement a décidé que la Trésorerie ne réponderait plus elle-même du préfinancement des dépenses du F.E.O.G.A. (12,2 milliards), et il a été demandé à l'I.N.C.A. de préfinancer d'autres dépenses en matière agricole (indemnité peste porcine), pour un montant de 1,7 milliard. A côté de cela, 4,6 milliards de charges d'intérêt ont été débudgétisées et transformées en dette à long terme, et 0,9 milliard de charges d'intérêt ont été refinancées via le Fonds d'amortissement du logement social.

De plus, selon le rapport de la Cour des Comptes pour l'année 1991, les moyens prévus pour le Fonds d'investissement agricole étaient insuffisants (l'insuffisance d'autorisations d'engagements aurait atteint 14,4 milliards à fin 1991). Ceci a eu pour conséquence, d'empêcher les paiements dans le cas de certains dossiers.

Compte tenu des postes traditionnels qui, à l'exception du Fonds pour le financement des prêts à des Etats étrangers (+ 1,2 milliard), enregistrent surtout une légère baisse, suite à la diminution des dettes du passé (- 2,5 milliards), cela a conduit à des débudgétisations supplémentaires à concurrence de 38,1 milliards au niveau du P.C.N.. Si on y ajoute les débudgétisations "temporaires" (41), qui résultent du fait d'avoir déclaré irrécouvrables certaines créances que le Fonds d'aide au redressement financier des communes avait sur les communes (décision en exécution de l'art.75 de la loi spéciale de financement), l'ensemble des débudgétisations atteint alors 95,1 milliards.

3. La Sécurité Sociale (SECSO)

3.1. La sécurité sociale des salariés

Dans le courant de 1991, la position financière de la sécurité sociale des salariés a connu un recul important, notamment sous l'influence du ralentissement conjoncturel, qui a freiné la croissance des recettes et fait croître considérablement les dépenses dans différents secteurs; de plus ces dernières ont été influencées par des décisions discrétionnaires.

Ces réalisations sont en net contraste avec celles de 1990, année qui sur base de ce qu'on appelle les tableaux d'équilibre de la sécurité sociale, s'était clôturée avec un surplus de 27,6 milliards (à l'exclusion du boni de 18,1 milliards de 1989 et des années précédentes). Ces réserves ont été utilisées en 1991 pour un montant de 44 milliards, et un déficit de près de 9 milliards a en outre été transféré à l'année 1992.

40 A l'exclusion du secteur du logement social.

41 Le déficit de l'année t du compte du Fonds pour le redressement financier des Communes est couvert par un emprunt à long terme en l'année t+1, et avant la première échéance reprise dans la dette publique en l'année t+2. Le déficit 1991 atteint 57 milliards.

Le tableau suivant donne un aperçu des évolutions des gros postes.

Tableau III.9.
Sécurité Sociale des salariés
Recettes et Dépenses 1990-1991

en milliards

Ar	1990	1991	absolu	Ecart %
Recettes	1082,5	1130,3	+ 47,8	+ 4,4%
- Cotisations	718,9	751,8	+ 32,9	+ 4,6%
- Intervention de l'Etat	192,1	171,0	- 21,1	- 11,0%
- Autres (a)	171,5	207,5	+ 36,0	+ 21,0%
Dépenses	1054,9	1182,7	+127,8	+ 12,1%
- Prestations	976,4	1070,9	+ 94,5	+ 9,7%
- Coûts administratifs	35,7	38,1	+ 2,4	+ 6,7%
- Transferts & divers	36,8	68,9	+ 32,1	+ 87,2%
- Service des emprunts(b)	5,9	4,8	- 1,1	- 18,6%
Soldes	+ 27,6	- 52,4	- 80,0	

(a) Y compris des transferts internes et les transferts du Fonds pour l'équilibre financier.
(b) Hormis les amortissements dans le secteur A.M.I. - Soins de santé.

La croissance modérée des recettes peut s'expliquer notamment par l'évolution conjoncturelle en 1991. Les cotisations ont augmenté de 4,6% , la croissance du PNB étant de 5,4%. Le coefficient d'élasticité atteint donc 0,9. Les dépenses par secteur, qui sont déterminées par l'évolution des prestations par branche, sont illustrées à l'aide du tableau suivant qui compare l'évolution des prestations par secteur en 1990 et 1991.

Tableau III.10.
Sécurité sociale
Evolution des prestations 1990-1991

en milliards

Prestations	1990	1991	Ecart	
			absolu	%
A.M.F. - soins de santé	265,8	303,0	+ 37,2	+ 14,0
A.M.F. - indemnités	80,3	86,0	+ 5,7	+ 7,1
Pensions	337,7	363,6	+ 25,9	+ 7,7
Allocations familiales	97,9	102,7	+ 4,8	+ 4,9
Accidents de travail	5,8	5,1	+ 0,7	+ 12,1
Maladies professionnelles	14,7	15,4	+ 0,7	+ 4,8
O.N.E.M. - chômage	125,7	143,8	+ 18,1	+ 14,4
O.N.E.M. - prépensions	48,5	50,5	+ 2,0	+ 4,1
Total	976,4	1070,9	94,5	+ 9,7

En ce qui concerne la croissance des dépenses, qui est principalement localisée dans quelques branches, on peut évoquer les éléments d'explication suivants. Dans les soins de santé, les dépenses croissent notamment par suite de l'incorporation des soins de santé de la S.N.C.B.; dans le secteur des pensions, la croissance est liée aux augmentations accordées et à l'introduction de l'âge flexible de la pension; enfin le chômage a augmenté, également du fait de la faiblesse de l'évolution conjoncturelle.

Ces données fournissent une image quelque peu flattée des dépenses, car fin 1991 l'arriéré de factures à payer par l'I.N.A.M.I. avait fortement augmenté.

3.2. La sécurité sociale des indépendants

Le système d'assurance sociale des indépendants a lui aussi connu une détérioration de sa position de 1990 à 1991. Le tableau suivant donne l'évolution des cotisations et des prestations.

Tableau III.11.
Sécurité sociale - Indépendants
Evolution 1990-1991

en milliards

	1990	1991	abs.	Ecart	%
Recettes	98,0	100,6	2,6		2,7
dont cotisations	55,1	58,1	3,0		5,4
interventions de l'Etat	38,7	38,7	-		-
Dépenses	100,2	106,6	6,4		6,4
dont pensions	54,7	58,1	3,4		6,2
allocations familiales	11,6	12,0	0,4		3,4
AMI soins	19,4	21,3	1,9		9,8
AMI indemnités	4,3	4,7	0,4		9,3
Solde	- 2,2	- 6,0	- 3,8		

Pour situer de manière plus complète la problématique de la sécurité sociale des indépendants, il faut mentionner les remboursements que l'INASTI a dû effectuer en 1989-1990-1991 en matière de cotisations de modération et de consolidation qui avaient été versées en excès. Ces remboursements, qui se sont élevés à ± 10 milliards, ont été financés par des emprunts, dont le remboursement sera supporté par l'Etat, tandis que les intérêts sont à charge du système.

3.3. Aperçu global des évolutions de la sécurité sociale

Après avoir esquissé plus haut les grandes lignes de l'évolution des principaux secteurs, nous donnons au tableau suivant les recettes et dépenses totales, en tenant compte du système des marins et des mineurs ainsi que des systèmes résiduels (42).

42 Ceux-ci comprennent le minimum vital attribué aux handicapés (en application de la loi du 27 février 1987) et le revenu garanti des personnes âgées.

Tableau III.12.
Sécurité sociale - aperçu global
Evolution 1990-1991

en milliards

	1990	1991	abs.	Ecart %
Recettes	1228,8	1301,6	72,8	+ 5,9
- Cotisations	775,2	810,9	35,6	+ 4,6
- FEF (a)	137,9	160,7	22,8	+16,5
- Interventions de l'Etat	277,8	279,5	- 1,7	+ 0,6
Autres	37,8	50,5	12,7	+33,6
Dépenses	1203,3	1360,8	157,5	+13,1
- Prestations	1114,2	1216,4	102,2	+ 9,2
- Frais administratifs	38,0	40,8	2,8	+ 7,4
- Transferts	-	87,7	87,7	
Autres	51,1	15,9	- 35,2	-68,9
Solde	25,5	- 59,2	- 84,7	

Source : Exposé général 1991 + estimations

4. Evolution concernant l'Entité "II"

4.1. Les Communautés et Régions

4.1.1. *Les évolutions globales des Communautés et Régions*

LE BUDGET, LA CAISSE ET LES ORDONNANCEMENTS

Bien que nous fassions, dans la discussion qui suit, la comparaison par année entre le budget, les ordonnancements et les chiffres de caisse, il faut quand même faire remarquer que l'endettement des C & R ne peut être défini sur base de la somme des soldes nets à financer entre 1989 et 1991.

En fait, l'image correcte de l'endettement relatif des C & R est fournie par le solde de 1991, dans lequel sont inclus les soldes de 1989 et 1990 (tels qu'ils ont été calculés, après correction, lors du transfert de la Trésorerie).

Ce paragraphe contient un aperçu synthétique de l'évolution des budgets des Communautés et Régions ainsi que de leur exécution sur la période 1989-1991.

Le tableau suivant donne, année par année, les chiffres des budgets ajustés et les réalisations effectives sur base de caisse.

Tableau III.13.
L'évolution des budgets des Communautés et Régions
1989-1991 sur base de caisse

en milliards

	1989 ajusté	caisse	1990 ajusté	caisse	1991 ajusté	caisse
Recettes	637,5	611,1	644,4	673,5	708,6	722,9
Dépenses	675,4	565,9	704,8	701,3	775,7	756,5
Solde	- 37,9	+ 45,2	- 60,4	- 27,8	- 67,1	- 33,6

Il ressort que les Communautés et Régions, considérées globalement, ont enregistré durant la période de 1989-91 149 milliards de dépenses en moins ou de recettes en plus que ce qui était prévu dans les budgets. Globalement, on peut certainement qualifier les résultats pour 1989-1991 de très bons.

Les moyens effectivement versés en 1989 ont été influencés par les non-versements des moyens de la Région de Bruxelles-Capitale, qui a été presque entièrement compensé par le décompte pour les autres C & R, des moyens (ristournes, dotations...) afférents aux années précédentes. Pour le reste, la moins-value en recette s'explique par le fait qu'un montant équivalent aux factures payées par le national a été retenu. Ces dépenses ne se retrouvent donc pas non plus du côté des dépenses des Communautés et Régions.

Les moyens versés en 1990 ont bénéficié des versements 1989 à la Région de Bruxelles-Capitale et du dernier décompte des moyens (ancien système).

Dans le courant de 1991, un retard est apparu dans l'exécution du budget, en partie à la suite de la crise gouvernementale et des élections législatives qui ont suivi. La discipline budgétaire qui a été imposée durant cette période a eu pour conséquence une augmentation considérable des "fonds de tiers" (43). Enfin, l'année 1991 a été favorablement influencée par le transfert des avoirs sur des comptes de CCP, qui étaient précédemment pris en compte dans le SNF de la Trésorerie (± 9 milliards).

*

*

*

43 En fait, ceci concerne la Communauté flamande, où les créances de certains services de l'Etat à gestion séparée s'étaient accrues jusqu'à atteindre 10 milliards.

Comme les dépenses de caisse ne reflètent l'exécution du budget qu'avec un certain retard, il est indiqué de prendre également en considération, à côté de ces données, l'exécution en termes ordonnancement. Le tableau suivant compare les budgets avec les montants ordonnancés. Pour 1991, les ordonnancements n'ont pu être obtenus pour toutes les Communautés et Régions.

Tableau III.14.
L'exécution des budgets des Communautés et Régions
1989-1991 - sur base des ordonnancements

en milliards

	1989 ajusté	ordon.	1990 ajusté	ordon.	1991 ajusté	ordon.
Recettes	637,5	621,1	644,4	640,8	708,6	n.c.
Dépenses	675,4	613,0	704,8	694,6	775,7	n.c.
Solde	- 37,9	+ 8,2	- 60,4	- 53,8	- 67,1	n.c.

METHODOLOGIE

Les ordonnancements, tels qu'ils sont donnés ci-dessus, partent des chiffres au 31/12/1991 à l'exclusion des recettes et dépenses du titre IV. Les réalisations pour 1989 et 1990 sont données après liquidation complète du budget, c'est-à-dire après 24 mois. Pour 1991 il s'agit des réalisations après 12 mois.

Il en ressort que sur la période qui couvre les années 1989 et 1990, on peut constater une différence de \pm 52 milliards entre les dépenses budgétées et les dépenses ordonnancées.

Quels éléments peuvent-ils expliquer cette évolution? L'année 1989, année de départ de la fédéralisation élargie, a été caractérisée par une mise en route tardive des procédures budgétaires (loi approuvée le 16/1/1990). De ce fait, un "retard" dans le rythme d'ordonnancement est apparu la première année. Ce "retard" dans le rythme d'ordonnancement se compose en fait en partie de vrais retards mais provient aussi de l'imputation de certaines dépenses aux budgets nationaux. Ces dépenses ont ensuite été déduites des recettes qui devaient être versées aux Communautés et Régions.

La loi spéciale de financement des Régions et Communautés prévoyait en outre que les contrats conclus au niveau national (jusqu'au 31/12/1988) soient payés avec des moyens nationaux. Ceci a eu pour conséquence qu'en 1989 les paiements traditionnels d'ordonnancements de l'année budgétaire précédente (1988) ont encore été imputés pour la plus grande partie aux budgets du PCN. Les C & R ont enregistré de ce fait une "prime budgétaire" unique.

4.1.2. L'évolution de la dette directe des Communautés et Régions

En application de la loi spéciale de financement des Communautés et Régions, une phase de transition de 2 ans a été prévue, qui était sensée permettre aux Communautés et Régions de mettre sur pied leur propre trésorerie. Entre-temps, la Trésorerie nationale devait se charger de cette tâche.

L'arrêté royal du 20 janvier 1990 fixant les modalités d'organisation de la trésorerie des Communautés et des Régions durant les années 1989 et 1990 (M.B. du 20.2.1990) prévoyait pour toutes les entités une ligne de crédit auprès de la Trésorerie nationale. Le décompte relatif à cette ligne de crédit eu lieu au cours de la première moitié de l'année 1991. Il s'en suivit qu'il a fallu faire des versements à certaines Communautés et Régions, tandis qu'une Communauté a dû rembourser une certaine somme à la Trésorerie nationale. A cet effet, un schéma de remboursement a été élaboré. Le décompte aboutit finalement aux montants suivants.

en milliards

Communauté flamande	+ 2,1
Région wallonne	+ 7,6
Région de Bruxelles-Capitale	+ 3,7
Communauté française	- 9,4
CCC	+ 1,1

+ = à verser aux C & R ; - = à rembourser par la Communauté.

La Communauté française conteste l'imputation de 1,3 milliard. Aussi ce montant n'a-t-il pas été provisoirement remboursé.

Un arrangement similaire s'appliquait à la Communauté germanophone mais il s'est prolongé jusqu'à fin 1991, suite à l'entrée en vigueur plus tardive de la loi de financement de la Communauté germanophone. Selon les derniers calculs, le solde qui doit être versé à la Communauté germanophone atteint 0,6 milliard.

Sauf pour la Communauté germanophone, la situation de trésorerie à fin 1991 indique donc en réalité le déficit de toutes les années précédentes. Ces déficits ont été financés en partie à long terme et en partie à court terme.

Bien que la loi de financement rende obligatoire la publication de l'état d'endettement, la Section a constaté que cette obligation n'est remplie que d'une manière limitée.

Sur base des données que le Secrétariat a rassemblées, l'évolution de l'état d'endettement peut être présenté approximativement comme suit.

Tableau III.15.
Communautés et Régions
Evolution cumulée de la dette totale directe en 1991

en millions

	Communauté flamande	Communauté française	Région wallonne	Région bruxelloise	Total
J	0	0	0	0	0
F	12.500	0	1.260	0	13.760
M	13.000	198	157	2.051	15.406
A	13.000	140	0	3.392	16.532
M	15.150	589	0	4.347	20.086
J	16.500	4.499	0	1.831	22.830
J	25.400	0	4.784	1.849	32.033
A	30.400	7.153	4.526	1.248	43.327
S	26.400	5.665	2.694	2.388	37.147
O	27.000	14.177	2.055	4.514	47.746
N	28.700	15.340	0	3.817	47.857
D	23.000	14.982	2.909	5.084	45.975

Fin 1991, l'encours de la dette consolidée des C & R s'élevait à 34,8 milliards, entièrement placés de gré à gré sur le marché intérieur. La dette à court terme atteignait 11,2 milliards à fin 1991.

En regard de cette dette, les placements de la Communauté flamande, de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire commune atteignaient respectivement 9,5 milliards, 1,1 milliard et 1,3 milliard.

4.1.3. L'évolution du secteur débudgétisé des C & R

Esquisser l'évolution du secteur débudgétisé des Communautés et Régions est une entreprise particulièrement délicate. Les Communautés et Régions ne disposaient pas, au début de la réforme de l'Etat (1/1/1989), d'un inventaire de leur dette débudgétisée. Cet inventaire ne fut mené à bien qu'à la fin de 1990. C'est pourquoi seule peut être fournie l'évolution entre 1990 et 1991 sur base des encours.

Une autre façon d'apprécier l'évolution de ce secteur, qui consisterait à définir le taux de réalisation de la capacité d'emprunt, ne semble pas applicable dans tous les cas. A titre d'information, le tableau suivant reprend, l'encours de la dette débudgétisée en 1990 et 1991 (voir détails en annexe III et IV).

Tableau III.16.
Communautés et Régions
La dette débudgétisée à fin 1990 et 1991

en milliards

	1990	1991
Communauté flamande	178865,6	188837,0
Communauté française	22735,2	28863,1
Région wallonne	105378,2	99161,4
Région Bruxelles-Capitale	44793,3	43242,0
Total	351772,3	360103,5

4.2. La Communauté flamande

4.2.1. *L'évolution des budgets entre 1989 et 1991*

L'évolution des budgets et de leur exécution est présentée au tableau suivant.

Tableau III.17.
La Communauté flamande
Evolution des budgets 1989-1991

en milliards

	ajusté	1989 ordon. (24 m.)	caisse	ajusté	1990 ordon. (24 m.)	caisse	ajusté	1991 ordon. (12 m.)	caisse
Recettes	342,5	333,8	348,5	351,3	350,3	354,7	391,3	379,4	390,0
Dépenses	362,9	334,0	308,6	379,9	371,2	376,2	422,2	368,5	403,0
Solde	-20,4	- 0,2	+39,7	-28,6	-21,2	-21,4	-30,9	+10,9	-13,0

L'évolution des ordonnancements indique, comme on l'a écrit dans les rapports précédents, que le budget 1989 doit être considéré comme un "budget de lancement". Les recettes sont demeurées au-dessous de leur rendement prévu, des retenues ayant été effectuées en compensation des dépenses payées par le National. Les dépenses aussi ont été inférieures à leur niveau prévu, du fait que le pouvoir national a continué d'imputer à son budget des dépenses qui étaient en principe à charge des Communautés et Régions, ceci afin de ne pas mettre en danger la continuité du service, et aussi sur base des stipulations de la loi de financement (art.75 §1). En outre, la Communauté flamande a pris, vers la fin de l'année budgétaire, des mesures qui ont rendu impossible l'épuisement de tous les crédits disponibles (entre autres limitation de la libération des crédits d'investissement), compte tenu des factures payées par le National.

L'année 1990 apparaît, du point de vue des ordonnancements, d'un niveau plus significatif. Les recettes s'approchent des prévisions, tandis que les dépenses ordonnancées (sur la base des ordonnancements après 24 mois) atteignent 98% des crédits budgétaires prévus.

Pendant l'année 1991, les recettes ont évolué selon les prévisions. La différence avec le budget ajusté s'explique par le fait que les soldes des fonds budgétaires n'ont pas été comptabilisés (+ 9 milliards). Diverses autres transactions font en sorte que les prévisions initiales en matière de recettes ont été atteintes; sont notamment visés ici le décompte du Fonds des Routes, le versement des soldes 89/90 en tant que décompte de la trésorerie propre, de même que le transfert des soldes des comptes de CCP au 1/1/1991, le décompte des moyens affectés sur base de la loi de financement pour 1990 et le recalcul de ces moyens pour 1991, qui provoque en partie des compensations internes. Au 31/12/1991, les dépenses ordonnancées se situaient \pm 42 milliards en-dessous des crédits budgétaires initiaux (44). Une partie de ces crédits est prise en compte en première instance pour être reportée en 1992. Dans le courant des quatre premiers mois, 6,8 milliards d'ordonnancements ont eu lieu sur ces crédits. A titre de comparaison, on peut prendre l'évolution des dépenses de 1990 vers 1991. Sur les 379,9 milliards de crédits disponibles en 1990, 363,9 milliards avaient été ordonnancés à la fin de l'année. Ceci donne un report possible de 16,0 milliards, dont 7,3 milliards ont été ordonnancés dans le courant de 1991. La forte hausse des crédits disponibles pour report est probablement due à la démission du gouvernement fin 1991 et à la discipline budgétaire qui a été imposée à ce moment.

Sur base de caisse, les soldes 1989-1991 ont été influencés positivement par les versements et décomptes afférents aux années précédentes et qui n'étaient pas prévus dans les budgets. A côté de cela, il n'a pas fallu effectuer en 1989 de paiements liés à l'année précédente. Les accords et les contrats passés avant le 31/12/1988 devaient en effet être honorés par le pouvoir national.

A côté de ces "aubaines", 1991 a pu encore jouir de moyens qui se trouvaient sur les comptes de CCP qui ont été transférés au 1er janvier de cette année-là. En outre, la situation de caisse tient également compte des recettes des services de l'Etat à gestion séparée et des fonds. Ces recettes s'étaient fortement accrues à fin 1991 (\pm 10 milliards) et ont de la sorte contribué au solde de caisse favorable de la fin 1991.

En conclusion, on peut dire que l'exécution des budgets a atteint sa vitesse de croisière. Les recettes et les dépenses correspondent relativement bien aux prévisions. Ceci a pour conséquence que les éléments exceptionnels qui ont déterminé le solde de caisse de 1991 (recettes complémentaires pour \pm 10 milliards) pourraient exercer un effet en sens contraire au cours des prochaines années budgétaires.

44 Ceux-ci sont considérés comme les plus pertinents, car le budget ajusté tenait compte d'un certain nombre de transactions comptables découlant de la suppression des fonds budgétaires traditionnels et de leur intégration dans le budget des recettes et dépenses.

4.2.2. L'évolution de la dette directe

Fin 1991, la Communauté flamande avait contracté des emprunts à long terme pour 23 milliards. Comme sa situation de caisse était favorable, la Communauté flamande a replacé une partie du produit de ces emprunts (9,5 milliards) à court terme. Jusqu'à présent la Communauté flamande n'a fait connaître aucune des caractéristiques des emprunts contractés.

4.2.3. L'évolution du secteur débudgétisé

Comme il a été dit au point 4.1.1. (L'évolution du secteur débudgétisé des C & R), il est difficile de débattre des données du secteur débudgétisé sur l'ensemble de la période 1989-1991, en raison du manque de matériel statistique concernant l'année 1989.

Sur base des données à fin 1991 de la Communauté flamande, nous constatons que cette dette, hormis la dette qui se rapporte aux "secteurs nationaux" et au logement social, a crû de ± 6 milliards (voir annexes IV et V). Le budget 1991 laisse supposer une augmentation nette de 10,0 milliards. On peut donc dire que les capacités d'emprunt autorisés étaient assez larges en 1991.

La Communauté flamande explique cette évolution notamment par le démarrage lent du programme d'investissement des communes, qui sont maintenant financées sur base d'un système de droits de tirage cumulables.

4.3. La Communauté française

4.3.1. L'évolution des budgets 1989-1991

Le tableau qui suit donne un aperçu des budgets et de leur exécution sur base des ordonnancements et sur base de caisse.

Tableau III.18.
Communauté française
L'évolution des budgets 1989-1991

en milliards

	ajusté	1989 ordon. (24 m.)	caisse	ajusté	1990 ordon. (24 m.)	caisse	ajusté	1991 ordon. (12 m.)	caisse
Recettes	171,5	170,4	175,2	173,4	173,4	175,8	183,1	186,7(a)	186,7
Dépenses	170,7	177,2	169,5	181,9	180,7	184,6	191,5	197,7	201,7
Solde	- 8,2	- 6,8	5,7	- 8,4	- 7,3	- 8,8	- 8,5	11,0	-15,0

(a) comparables par hypothèse aux chiffres de caisse

La méthodologie qui a été donnée en matière d'ordonnancement des C & R reste valable.

Nous constatons que les ordonnancements correspondent de beaucoup plus près aux prévisions budgétaires. Le dépassement en 1989 serait dû à des reports de crédits des années précédentes, tandis que la colonne "ajusté" ne tient compte que du budget de l'année. Cela tient surtout au fait que les dépenses de la Communauté, qui comportent surtout des dépenses de personnel, sont inévitables et incompressibles.

L'évolution des soldes sur base de caisse reflète le fait qu'en 1989 des arriérés ont été reçus, alors que, sur base des ordonnancements, ils avaient été imputés à l'une des années précédentes. L'évolution de caisse en 1990 semble s'expliquer à partir notamment des ordonnancements sur les crédits de dépenses du budget 1989 qui ont seulement eu lieu en 1990 (7 milliards). L'évolution sur base de caisse pour 1991 s'explique par les remboursements (7,9 milliards) que la Communauté française a dû exécuter au profit de la trésorerie nationale au titre du décompte des opérations de caisse 1989-1990.

4.3.2. L'évolution de la dette directe

Fin 1991, la Communauté française avait contracté pour 8,8 milliards d'emprunts à long terme afin de couvrir ses besoins de trésorerie.

Par ailleurs, dans le cadre du nouveau décret concernant le financement des universités, la Communauté française a emprunté 6,5 milliards. La Section a provisoirement repris cet emprunt dans la dette débudgétisée.

Fin 1991, la Communauté française avait aussi des engagements à court terme, à concurrence de 6,2 milliards.

Rappelons ici qu'un différend, portant sur 1,3 milliard, existe entre la Communauté française et le PCN à propos du décompte 1989-1990. Ce montant pourrait encore obérer la situation financière pendant l'année qui vient.

4.3.3. L'évolution du secteur débudgétisé

Entre 1990 et 1991 la dette débudgétisée de la Communauté française a augmenté de 6,1 milliards (voir les détails en annexes IV et V). Cependant, si l'on ne tient pas compte de l'emprunt de 6,5 milliards au bénéfice des universités, alors la dette débudgétisée s'est réduite de 0,4 milliard. Le budget initial de 1991 prévoyait un accroissement de 1,2 milliard.

4.4. La Région wallonne

4.4.1. L'évolution des budgets 1989-1991

L'évolution des budgets 1989 à 1991 est donnée dans les grandes lignes au tableau suivant.

Tableau III.19.
Région wallonne
L'évolution des budgets 1989-1991

en milliards

	1989			1990			1991		
	ajusté	ordon.	caisse	ajusté	ordon.	caisse	ajusté	ordon.	caisse
Recettes	89,6	87,3	86,7	85,2	82,2	81,0	95,8	92,5	103,1
Dépenses	97,4	76,2	68,9	102,5	101,9	105,5	113,9	99,0	106,0
Solde	- 7,8	11,1	17,8	- 17,3	- 19,7	- 24,5	- 18,1	- 6,6	- 2,9

La méthodologie en matière d'ordonnancements est la même que celle qui a été utilisée plus haut.

Il ressort des chiffres que le budget 1989 s'est soldé -sur base des ordonnancements- par un excédent de 11,1 milliards contre un déficit prévu de 7,8 milliards. Ceci peut être attribué en grande partie à la non-réalisation du budget des dépenses (près d'1/5 n'a pas été ordonné). A son tour, ceci s'explique en partie par l'imputation "nationale" et le remboursement de certaines dépenses en 1989.

Sur base des ordonnancements, 1990 s'est clôturé par un déficit de 19,7 milliards contre 17,3 milliards prévus au budget. Il ressort du tableau que les dépenses sont presque entièrement réalisées, tandis qu'on constate une moins value de 3 milliards sur les recettes.

Pour 1991, les ordonnancements indiquent provisoirement (après 12 mois) un déficit de 6,6 milliards contre 18,0 milliards prévus. Au cours des quatre premiers mois de 1992, 7,2 milliards ont été imputés au budget 1991. A titre de comparaison, les crédits disponibles pour report en 1990 avaient atteint ± 7 milliards sur lesquels près de 6 milliards ont été imputés en 1991.

Sur base de caisse, les soldes sont demeurés relativement limités si on les compare avec les prévisions budgétaires initiales. L'année 1991, surtout, s'est clôturée avec un très petit solde négatif (- 2,9 milliards). Ceci s'explique principalement par le fait que des recettes ont été perçues au titre des années précédentes, notamment le décompte de la position de caisse 1989-1990 (7,6 milliards) et le transfert des comptes de CCP.

4.4.2. La dette directe

Fin 1991, la Région wallonne n'avait pas encore de dettes à long terme. Il existait cependant une dette à court terme de 2,9 milliards (qui a été consolidée au début de 1992).

4.4.3. Le secteur débudgétisé

Les données les plus récentes concernant l'évolution de la dette débudgétisée (à l'exclusion des "secteurs nationaux" et du logement) indiquent une stabilisation de cette dette (voir annexes IV et V). Sur base du budget 1991, on aurait pu s'attendre à une croissance de 2,4 milliards.

L'évolution en matière de logement social doit être laissée provisoirement de côté, étant donné que les concepts utilisés diffèrent de 1990 à 1991. En outre, la répartition officielle des dettes n'a pas encore eu lieu.

En tout cas, il est certain qu'il n'y a plus eu de débudgétisations supplémentaires dans ces secteurs. Les amortissements ont cependant été automatiquement refinancés.

Les charges financières de la dette existante concernant les secteurs nationaux furent financées en totalité en dehors du budget au moyen des revenus des participations que la Région wallonne possède en ce domaine.

4.5. Région de Bruxelles-Capitale

4.5.1. L'évolution des budgets 1989-1991

Tableau III.20.
Région de Bruxelles-Capitale
L'évolution des budgets 1989-1991

en milliards

	1989			1990			1991		
	ajusté	ordon.	caisse	ajusté	ordon.	caisse	ajusté	ordon.	caisse
Recettes	29,2	28,7	0,0	29,7	29,8	58,0	33,9	36,7(a)	36,7
Dépenses	30,3	24,6	17,9	35,8	36,4	31,4	44,0	32,4	41,8
Solde	-1,1	4,1	-17,9	-6,2	-6,6	26,6	-10,1	4,3	- 5,1

(a) comparables par hypothèse aux chiffres de caisse.

Sur base des ordonnancements, la Région de Bruxelles-Capitale suit un canevas qui est parallèle à celui des autres régions.

L'année budgétaire 1989 s'est clôturée en positif. A cours de cette année, ± 6 milliards (c'est à dire 1/5 du budget) n'ont pu être exécutés. Ceci s'explique entre autres par le fait que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pu démarrer effectivement qu'au milieu de 1989, de sorte que l'imputation des dépenses s'est faite au budget national, avec remboursement du côté des recettes.

L'année 1990 montre que les recettes et les dépenses correspondent déjà de beaucoup plus près aux prévisions.

Pour 1991, il reste encore, sur base des ordonnancements (après 12 mois), des crédits de dépenses à concurrence de ± 8,0 milliards, qui sont disponibles pour report. A titre de comparaison : sur le budget 1990, ± 6 milliards ont été ordonnancés en 1991, ce qui coïncide avec le montant total des crédits disponibles pour report.

Sur base de caisse, le budget de la Région bruxelloise donne une image très particulière. Ceci provient du fait qu'en 1989, le budget des moyens n'a pas été voté, si bien que les moyens de 1989 n'ont été versés effectivement qu'en 1990. Le solde de 1991 a été influencé positivement par les décomptes qui ont eu lieu en relation avec la trésorerie propre.

4.5.2. La dette directe

A fin 1991, la Région de Bruxelles-Capitale avait émis un emprunt consolidé pour 3,0 milliards.

Toujours à fin 1991, la Région de Bruxelles-Capitale avait aussi des engagements à court terme pour 2,1 milliards.

4.5.3. L'évolution du secteur débudgétisé

La dette débudgétisée totale à l'exclusion du logement a diminué de 0,5 milliard à fin 1991. Le budget 1991 laissait supposer une augmentation de 2,1 milliards.

Il faut remarquer en outre que le Pouvoir central National a, dans le cadre du décompte des soldes du passé de la Région de Bruxelles-Capitale, repris en deux phases 10,5 milliards de la dette du logement. Dans le chef des crédits budgétaires 1988 encore disponibles, 5,5 milliards ont été repris, tandis que le décompte des soldes des fonds budgétaires a été converti en une reprise de dettes à concurrence de 5 milliards étalés sur 5 ans. Les détails sont repris aux annexes III et IV.

4.6. Communauté germanophone

Tableau III.21
La Communauté germanophone
L'évolution des budgets de 1989-1991

en milliards

	ajusté	1989 ordon.	caisse	ajusté	1990 ordon.	caisse	ajusté	1991 ordon.	caisse
Recettes	2,7	1,1	1,0	3,2	3,3	2,5	3,5	2,9	4,2
Dépenses	3,1	1,1	1,1	3,1	2,8	2,6	3,0	3,0	3,2
Solde	-0,4	0,0	-0,1	0,1	0,5	-0,1	0,5	-0,1	1,1

Sur base des ordonnancements, l'année budgétaire 1989 est peu représentative. La loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ne date que du 18 juillet 1990. Le transfert effectif de nouveaux moyens et de nouvelles compétences ne pouvait donc avoir lieu qu'en 1990. De ce fait, des crédits ont bien été prévus en 1989 mais les imputations pour les nouvelles compétences à transférer ont continué d'avoir lieu aux budgets nationaux. Il ne put donc pas non plus y avoir de transferts supplémentaires de moyens.

L'année budgétaire 1990 montre, au niveau des ordonnancements, une évolution très régulière.

Pour l'année 1991, qui n'est pas encore tout-à-fait clôturée, les recettes enregistrent une certaine moins-value. Ceci s'explique par des retards dans les versements.

Sur base de caisse, les trois années ont été clôturées avec un solde positif. La Communauté germanophone put ainsi, début 1991, prendre en main sa propre trésorerie avec un solde positif.

4.7. Commission Communautaire Commune (CCC)

Tableau III.22.
La Commission communautaire commune
L'évolution des budgets 1989-1991

en milliards

	ajusté	1989 ordon.	caisse	ajusté	1990 ordon.	caisse	ajusté	1991 ordon.	caisse
Recettes	2,1	-	-	1,6	2,0	1,6	1,0	n.c.	2,1
Dépenses	2,1	-	-	1,6	1,5	1,1	1,0	n.c.	0,8
Solde	-0,0	-	-	0,0	0,5	-0,5	0,0		1,3

Bien que la loi de financement ait prévu que les institutions "bi-communautaires" soient gérées au sein de la CCC, cette mesure n'a trouvé d'application effective que dans le courant de 1990. Au milieu de l'année 1990, les institutions qui avaient opté pour un statut uni-communautaire (et dès lors les moyens correspondants) furent transférées aux Communautés.

Tout ceci a eu pour conséquence qu'en 1989, les ordonnancements ont encore été imputés au national, les imputations normales intervenant à partir de 1990.

Sur base de caisse, ceci a amené la CCC à enregistrer un solde fortement positif par rapport au budget.

4.8. Pouvoirs locaux

Sur base des recettes et dépenses des communes et provinces, telles que le Crédit Communal de Belgique les communique chaque année, on constate les évolutions données au tableau suivant.

Tableau III.23
Les pouvoirs locaux
L'évolution des budgets 1990-1991

en milliards

	1990	1991	Différence	
			abs.	en %
Recettes	351,8	360,8	+ 9,0	+ 2,3
Dépenses	352,8	366,3	+ 13,5	+ 3,8
Solde	- 1,0	- 5,5	+ 4,5	

Source : Crédit Communal

Les chiffres qui figurent plus haut ne tiennent compte que des dépenses ordinaires de l'exercice proprement dit.

Si nous examinons l'évolution du secteur local sur base des comptes globaux (c'est-à-dire y compris les opérations du budget extraordinaire), il apparaît alors que les besoins nets de financement du secteur ont diminué de 1990 à 1991, passant de 32,8 milliards à 29,8 milliards.

PARTIE IV

EVALUATION DES BUDGETS 1992

DES ENTITES "I" ET "II"

CHAPITRE I :**LES PREVISIONS BUDGETAIRES 1992
DES SOUS-SECTEURS DE L'ENTITE I**

1. Le P.C.N.**1.1. Introduction**

En raison de la démission du Gouvernement à la fin de l'année 1991, le budget 1992 du P.C.N. vu le jour tardivement.

En septembre 1991, le Gouvernement sortant avait rédigé un projet de budget qui n'a pas pu être approuvé. Le nouveau Gouvernement a pris ce projet comme point de départ pour son budget 1992 ajusté.

Le nouveau Gouvernement a déposé son budget 1992 sous la forme d'un amendement au projet initial.

Ce nouveau budget peut être résumé comme suit.

1.2. Aperçu général

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du S.N.F. : réalisations de 1991, budget 1992 initial et amendement du Gouvernement.

Tableau IV.1.
Pouvoir central national
Evolution du solde net à financer entre 1991 et 1992

en milliards

	Résultats de caisse 1991	1992(a)	Crédits 1992(b)
I. Recettes			
Recettes courantes			
- fiscales	1.063,6	1.147,9	1.132,9
<i>Variation en %</i>	7,9	6,5	
- non fiscales	111,6	114,7	127,9
<i>Variation en %</i>	2,8		
Recettes de capital	11,1	6,5	10,2
<i>Variation en %</i>	- 41,4	- 8,1	
Total Recettes	1.186,3	1.269,1	1.271,0
<i>Variation en %</i>	7,0	7,1	
II. Dépenses			
Total Dépenses	1.552,4	1.635,9	1.637,9
<i>Variation en %</i>	5,4	5,5	
III. Solde budgétaire	- 366,2	- 366,8	- 366,9
IV. Opér. de trésorerie	- 1,4	+ 12,0	+ 12,1
V. Solde net à financer	- 367,6	- 354,8	- 354,8
P.N.B.	6.834,2	7.331,4	7.163,8
Solde net à financer en % P.N.B.	- 5,4	- 4,8	- 5,0

(a) suivant le projet déposé en septembre 1991.

(b) tels qu'ils ont finalement été approuvés en juin 1992.

D'après ce tableau, le S.N.F. se réduit de 0,4 point de pourcentage entre 1991 et 1992. Il passe en effet de 5,4% du P.N.B. à 5%.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué précédemment, l'évolution des recettes des Voies et Moyens (qui augmentent de 7,1% par rapport à 1991) ne reflète pas de manière correcte l'évolution des recettes. Celle-ci est mieux appréhendée à travers l'évolution des recettes totales.

Par ailleurs, l'interprétation de l'évolution des dépenses nécessite d'établir une distinction entre les charges d'intérêt et les autres dépenses.

1.3. L'évolution des recettes totales

Le tableau suivant détaille la prévision des recettes totales par grandes catégories et leur évolution par rapport aux réalisations de 1991.

Les chiffres de l'année 1991 ne tiennent pas compte des recettes perçues mais non comptabilisées.

Tableau IV.2.
Pouvoir central national
Evolution des recettes totales 1991-1992

en milliards

	1991 réalisations	projet(a) 1992	initial	abs.	Ecart en %
Recettes courantes					
Contributions directes	1.021,5	1.106,7	1.076,4	54,9	5,4
Douane et Accises	185,4	189,2	203,3	17,9	9,7
T.V.A. et Enregistrement	565,1	597,1	596,3	31,2	5,0
Total fiscales	1.772,0	1.893,0	1.876,0	104,0	5,9
Finances	63,1	65,4	72,1	9,1	14,4
P.T.T.	21,8	22,6	22,6	0,8	3,7
Autres	45,1	46,2	52,7	7,6	16,8
Total non fiscales	130,0	134,2	147,4	17,5	13,5
Recettes de capital					
Fiscales	21,3	20,7	21,3	-	-
Non fiscales	11,3	6,5	10,3	1,0	-9,2
Total	1.934,6	2.054,4	2.055,0	120,4	6,2
Fiscales	1.793,3	1.913,7	1.897,3	104,0	5,8
Non fiscales	141,3	140,7	157,7	16,4	11,6

(a) Selon le projet déposé en septembre 1991.

Source : Exposé général 1992.

L'augmentation des recettes des *contributions directes* recouvre des évolutions différentes selon les catégories d'impôts. La taxe de circulation augmente en raison de l'introduction d'une nouvelle taxe sur la mise en circulation; les recettes de précompte mobilier diminuent suite notamment à la mise en application de la directive européenne qui exonère de précompte les dividendes versés par les sociétés filiales à leur société-mère. La baisse du précompte mobilier sur les intérêts résulte également d'un glissement vers les versements anticipés des sociétés. Une augmentation des versements anticipés et du précompte professionnel est prévue, de même qu'une amélioration des recettes perçues par rôles.

La prévision des *droits de douane* s'est effectuée en concertation avec la Communauté européenne. Les accises progressent sous l'influence des augmentations des tarifs applicables aux huiles minérales et au tabac.

L'évolution de la *T.V.A. et taxes assimilées* est déterminée par celle de l'assiette ($\pm 4,6\%$) et par les nouvelles mesures prises par l'actuel Gouvernement.

Les *droits d'enregistrement* font apparaître une légère progression mais ils souffrent encore de la stagnation du marché immobilier.

Les recettes courantes non fiscales enregistrent une progression sensible qui provient des recettes de l'Administration de la Trésorerie et de celles du Ministère des Pensions (ces dernières recettes étaient antérieurement comptabilisées dans les Fonds budgétaires).

Les *droits de succession* restent constants. La prévision des recettes non fiscales en capital incorpore 5,8 milliards de produit escompté de la vente de participations publiques dans les institutions financières.

Cette évolution des recettes est à comparer avec une croissance du P.N.B. de 4,8 % entre 1991 et 1992. Pour l'année 1992, comme pour les années antérieures, il existe des différences considérables entre l'évolution des recettes totales, celles des recettes des Voies et Moyens et celles des recettes affectées et cédées.

Le tableau suivant est éloquent à cet égard.

Tableau IV.3.
Pouvoir central national
Evolution des recettes totales, cédées et affectées
et des recettes des Voies et Moyens 1991-1992

en milliards

	1991 réal.	1992 projet(a)	1992 initial	Ecart abs.	Ecart en %
Total	1.934,6	2.054,4	2.055,0	120,4	+ 6,2
Cédé/Affecté	744,7	785,3	783,9	39,3	+ 5,2
Voies et Moyens	1.189,9	1.269,1	1.271,0	81,1	+ 6,8

(a) Selon le projet déposé en septembre 1991.
Source : Exposé général 1992

1.4. Les dépenses

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses totales et de leurs composantes entre 1991 et 1992. Il fait apparaître une progression sensible de l'ordre de $\pm 2\%$ en termes réels par rapport à 1991.

Tableau IV.4.
Pouvoir central national
Evolution des dépenses 1991-1992

en milliards

	1991 réal.	projet(a)	1992 initial	abs.	Ecart en %
Total	1.552,4	1.635,9	1.637,9	85,5	+ 5,5
dont charges d'intérêts	622,2	655,2	660,0	37,8	+ 6,1
autres	930,2	980,7	977,9	47,7	+ 5,1

(a) Selon le projet déposé en septembre 1991.

Source : Exposé général 1992

2. La Sécurité sociale

2.1. La Sécurité sociale des salariés

Les comptes de la Sécurité sociale des salariés sont en équilibre. Ils incorporent une subvention de l'Etat de 192 milliards. L'évolution des recettes et des dépenses se présente comme suit.

Tableau IV.5.
Sécurité sociale des salariés
Evolution des recettes et dépenses 1991-1992

en milliards

	1991 réal.	1992	abs.	Ecart en %
Recettes	1.195,0	1.216,0	21,0	1,8
dont cotisations	912,3	961,9	49,6	5,4
Dépenses	1.203,7	1.216,0	12,3	1,0
dont prestations	1.070,9	1.120,3	49,4	4,6
Solde	- 8,7	0,0		

Ces tableaux sont établis selon une méthodologie qui diffère de celle qui est utilisée pour l'élaboration du tableau III.9 Dans les tableaux présentés ici pour l'année 1991, les recettes totales incorporent les reports de 1989 et de 1990 de même qu'une subvention de l'Etat de 192 milliards dont 21 milliards n'ont pas été versés. Les recettes de 1992 comprennent un report de 2 milliards.

L'évolution des dépenses peut être analysée à l'aide du tableau suivant qui présente l'évolution des prestations entre 1991 et 1992.

Tableau IV.6.
Sécurité sociale des salariés
Evolution des prestations 1991-1992

en milliards

	1991	1992	abs.	Ecart en %
AMI- soins de santé	303,0	322,2	19,2	6,3
AMI- indemnités	86,0	88,5	2,5	2,9
Pensions	363,6	387,5	23,9	6,6
Allocations familiales	102,7	107,1	4,4	4,3
Accidents de travail	5,9	6,0	0,1	1,7
Maladies professionnelles	15,4	15,3	- 0,1	- 0,6
Chômage	143,8	141,1	- 2,7	- 1,9
Prépensions	50,5	52,6	2,1	4,2
Total	1.070,9	1.120,3	49,4	4,6

Il y a lieu de remarquer que cette prévision tient compte d'une modification du calendrier des avances de l'ONEM. Cette opération permet de reporter 12 milliards de paiements de décembre 1992 à janvier 1993. Abstraction faite de ce report la croissance des prestations atteindrait 5,7%.

2.2. La sécurité sociale des indépendants

L'évolution de la sécurité sociale des indépendants est présentée dans le tableau qui suit.

Tableau IV.7.
Sécurité sociale des indépendants
Recettes et dépenses 1992

en milliards

	1991	1992	abs.	Ecart en %
Recettes	100,6	109,7	9,1	9,0
dont cotisations	58,1	67,8	9,7	16,7
subventions de l'Etat	38,7	38,9	0,2	-
Dépenses	106,6	112,5	5,9	5,5
dont pension	58,1	61,2	3,1	5,3
allocations familiales	12,0	12,3	0,3	2,5
AMI- indemnités	4,7	5,0	0,3	1,8
AMI- soins	21,3	22,4	1,1	5,2
Solde	- 6,0	- 1,3		

L'augmentation des cotisations en 1992 s'explique par les mesures prises par le Gouvernement et en particulier par l'augmentation des taux de cotisations de 1%, une contribution des sociétés évaluée à 1,5 milliard et une amélioration de la perception estimée à 0,8 milliard.

2.3. Aperçu général de la sécurité sociale

Un aperçu général de la sécurité sociale est obtenu en ajoutant aux régimes des salariés et des indépendants les recettes et les dépenses des régimes des mineurs et des marins; de même que celles des régimes résiduaux. Ces régimes comprennent le minimum socio-vital, les allocations aux handicapés dans le cadre de la loi du 27 février 1987 et le revenu garanti aux personnes âgées.

Tableau IV.8.
Sécurité sociale
Evolutions globales 1991-1992

en milliards

	1991	1992	abs.	Ecart en %
Recettes				
- Cotisations	810,9	886,1	75,2	+ 9,3
- F.E.F.	160,7	144,7	- 16,0	- 10,0
- Subventions de l'Etat	279,5	283,7	4,2	+ 1,5
- Report 1989-1990	44,0	2,0	- 42,0	- 95,4
- Autres	50,6	64,6	14,1	+ 27,8
Total	1.345,6	1.381,1	35,5	+ 2,6
Dépenses				
- Prestations	1.216,4	1.274,2	57,8	+ 4,8
- Coûts administratifs	40,8	41,8	1,0	+ 2,4
- Transferts	87,9	51,7	- 35,9	- 41,0
- Autres	15,9	14,8	- 1,1	- 7,0
Total	1.360,8	1.382,5	21,7	+ 1,6
Solde	- 15,2	- 1,4	- 13,8	- 90,7

Source : Exposé général 1992

CHAPITRE II :

LES PROJECTIONS BUDGETAIRES 1992 DES SOUS-SECTEURS DE L'ENTITE II

1. Introduction

On examine ci-après, pour chaque Communauté et pour chaque Région, dans quelle mesure la norme posée par la Section est réalisée.

Cet exercice se fera sur base du concept tel qu'il a été élaboré par la Section, c'est-à-dire qu'il sera tenu compte à la fois du budget traditionnel et du secteur débudgétisé.

Il est utile, à cet effet, de rappeler clairement le concept. Partant des chiffres budgétaires traditionnels, on exclut de ceux-ci les intérêts (sur la dette directe et sur la dette indirecte ou débudgétisée) ainsi que les amortissements sur la dette directe (en principe non mentionnés dans les titres I ou II des dépenses budgétaires) et sur la dette indirecte. Aux dépenses obtenues de cette manière sont ajoutées les nouvelles autorisations d'emprunts (généralement mentionnées dans la loi budgétaire). On obtient ainsi les dépenses primaires totales au sens défini dans l'avis 1991 de la Section.

Comme dans le passé, la Section n'a pas dans son présent avis, procédé à une réévaluation des normes pour 1992. On pourrait, en effet, choisir de redéfinir la norme 1992 en fonction des chiffres définitifs pour 1991 et de la situation de la dette à la fin de l'année, tandis qu'à ce moment les recettes peuvent également être estimées avec plus de précision. L'impact d'une telle réévaluation est peut-être relativement limité, mais certainement pas négligeable.

Dans ce qui suit, le budget de chaque Communauté et de chaque Région est successivement comparé à la norme pour 1992 telle qu'elle a été définie dans l'avis de 1991. Des considérations sont également formulées concernant la Communauté germanophone et la Commission Communautaire Commune, qui n'ont pas été retenues dans la définition de la norme en raison de leur système de financement spécifique (une dotation) mais qui, pour le reste, peuvent bénéficier des mêmes sources de financement spécifiques que les autres Communautés et Régions (notamment des emprunts).

Suite à la dissolution des Chambres en 1991, les Communautés et Régions n'ont pu, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Communauté germanophone et de la Commission Communautaire Commune, faire approuver leurs budgets. De ce fait, ces budgets n'ont été disponibles qu'au début 1992. Dans ce qui suit, on est donc parti la plupart du temps des budgets initiaux.

2. La Communauté flamande.

2.1. Aperçu général des chiffres budgétaires pour 1992

Par suite de la dissolution des Chambres et des élections législatives qui ont suivi, les travaux budgétaires de la Communauté flamande, de la Région wallonne et de la Communauté française ont été perturbés. C'est ainsi que la Communauté flamande a déposé un "deuxième" projet de budget le 15 avril 1992.

Sur le plan budgétaire, nous constatons les évolutions suivantes par rapport à 1991 :

Tableau IV.9
Communauté flamande - Budget 1991-1992

en millions

	initial (1)	1991 ajusté (2)	1992 initial (3)	variation % (3)/(1)	variation % (3)/(2)
Recettes	378.898,8	391.299,8	407.084,4	7,4	4,0
- Générales	376.147,4	387.588,7	400.529,4	6,5	3,3
- Affectées	2.751,4	3.711,7	6.555,2	138,4	76,6
Dépenses	410.662,9	422.232,6	438.652,4	6,8	3,9
- Crédits de paiement	407.911,5	418.521,5	431.545,3	158,3	91,5
- Crédits variables	2.751,4	3.711,1	7.107,1		
Solde	-31.764,1	-30.932,8	-31.568,0		
Norme de la Section	-30.940,0		-28.630,0		

2.2. Les recettes

Le tableau ci-après nous donne un aperçu plus détaillé des recettes et les compare à l'avis donné pour 1991 par la Section.

Tableau IV.10
Communauté flamande
Recettes 1992 - Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992	Avis de la Section	Ecart
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
+ I.P.P.			
- région	116.091,5	117.533,6	- 1.442,1
- communauté	53.727,7	53.378,5	+ 349,2
+ T.V.A.	182.734,2	182.882,0	- 147,8
+ autres recettes	54.531,0	61.485,0	- 6.954,0
Total	407.084,4	415.279,0	- 8.194,6

Dans son budget des recettes, la Communauté flamande a tenu compte des recettes qui seront versées par le P.C.N. sur base des calculs du contrôle budgétaire 1992. Les écarts par rapport à l'avis s'expliquent par la différence entre les paramètres utilisés dans l'avis (inflation, taux d'intérêt, population, produit IPP, population scolaire) et ceux appliqués à l'occasion du contrôle budgétaire 1992. L'écart se situe essentiellement au niveau des impôts partagés qui, sous l'influence de la cotisation de solidarité, ont accusé un glissement sensible. En effet, la cotisation de solidarité est en grande partie influencée par la répartition régionale de l'IPP, qui a évolué favorablement pour la Flandre.

Pour son budget initial, la Communauté flamande a également tenu compte des recettes à rembourser concernant le décompte définitif et les intérêts dus sur ce montant (622,2 millions). Ces intérêts sont dus en exécution de la convention prévue à l'article 54, § 1er, troisième alinéa, de la loi spéciale de financement

Les autres recettes peuvent être ventilées en impôts régionaux, redevance radio-télévision et recettes non fiscales proprement dites.

En ce qui concerne les impôts régionaux et la redevance radio-télévision, la Communauté flamande s'en est tenue strictement aux moyens tels qu'ils ont été fixés en accord avec le PCN à l'occasion du contrôle budgétaire 1992, c'est-à-dire que la Communauté flamande n'a plus tenu compte du transfert total de la redevance radio-télévision.

L'écart par rapport à l'avis se situe, de ce fait, au niveau de la croissance réelle qui est incluse dans l'estimation des moyens, tandis que l'avis se base sur une croissance zéro globale en termes réels pour toutes les "autres" recettes réunies.

L'écart par rapport aux recettes non fiscales proprement dites s'explique par le report à 1992 des soldes des fonds budgétaires supprimés (plus de 9 milliards). Cette surestimation des recettes 1992 est compensée en partie par un remboursement à concurrence de 4.106 millions prévu en application de l'article 55, § 4, de la loi spéciale de financement. A noter qu'il s'agit ici d'une recette unique. Par contre, les autres recettes non fiscales ont été revues à la baisse à concurrence d'environ 1 milliard.

Globalement, les dépenses examinées dans l'avis ont été estimées à 8,2 milliards de plus que le montant obtenu dans le budget 1992. Ceci devra être imputé sur les recettes.

2.3. Les dépenses

Comme il a été dit, nous traitons ici les dépenses suivant le concept défini dans l'avis 1991.

Tableau IV.11
Communauté flamande - Dépenses 1992 -
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 (1)	Avis (2)	Différence (3) = (1)-(2)
+ Intérêts :	15.147,5	17.172,0	- 2.024,5
+ dette directe	3.199,2	n.c.	
+ dette indirecte	11.948,3	n.c.	
+ Dépenses primaires	434.984,8	440.589,0	- 5.604,2
+ budget	423.504,9	n.c.	
+ débudgétisé	15.084,7	n.c.	
- amortissements	3.604,8	n.c.	
= Dépenses totales	450.132,3	457.761,0	- 7.628,7

En vue de réaliser l'équilibre interne de son budget, la Communauté flamande, dans la définition de sa politique budgétaire et ce notamment sous l'impulsion de la norme fixée par le SERV, met davantage l'accent sur l'équilibre entre les crédits pour la mise en oeuvre des politiques d'une part, et les crédits de paiement proprement dits, d'autre part.

Les chiffres de dépenses primaires ci-dessus contiennent une intervention de la Communauté flamande dans les charges du programme d'urgence "logement social". A cet effet, la Communauté flamande ferait emprunter 9 milliards par un "holding du logement". Le service financier serait assuré par le paiement des loyers et une intervention, constante dans le temps, de la Communauté flamande.

Un tel mode de financement ne cadre pas avec les principes généraux de la comptabilité de l'Etat. La Section n'a cependant pas repris ce mode de financement dans les débudgétisations étant donné que la Communauté flamande n'en supporte que partiellement la charge. Toutefois, un tel traitement a le même effet sur le budget qu'une débudgétisation. A l'avenir, la marge de manoeuvre budgétaire s'en trouvera limitée pendant 20 ans, c'est-à-dire la période d'amortissement de l'emprunt et la durée de l'intervention de la Communauté flamande.

Comme par le passé, les chiffres de débudgétisation ne tiennent pas compte des dettes existantes du logement social.

Si l'on compare uniquement les dépenses contenues dans le projet de budget avec celles prévues dans l'avis, on pourrait à tort, avoir l'impression qu'il subsiste une marge de ± 5,7 milliards pour le budget 1992.

Cette marge doit être imputée sur l'excédent ou l'insuffisance des recettes.

2.4. Le solde

Le tableau suivant donne, également sur une base intégrée, le montant le plus représentatif à partir duquel le respect de la norme peut être constaté.

Tableau IV.12
Communauté flamande - Solde 1992
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3)= (1) - (2)
Recettes	407.084,4	415.279,0	- 8.194,6
Dépenses	450.132,3	457.761,0	- 7.628,7
Solde	-43.047,9	-42.482,0	- 565,9

Sur base des données ci-dessus, on peut affirmer que la Communauté flamande accuse un dépassement de la norme à concurrence de 0,6 milliard.

De plus, l'extension des semi-débudgétisations (entre autres le programme d'urgence pour le logement social) hypothèque pour longtemps la marge de manoeuvre disponible à l'avenir. Aussi la Section estime-t-elle souhaitable, dans ce cadre, de pouvoir disposer d'un inventaire complet de toutes les dettes garanties par la Communauté flamande.

La Section indique enfin que les dépenses sur base de caisse pourraient dépasser les chiffres budgétaires si les dépenses sur les "fonds" (10 milliards de disponible fin 1991) étaient payées en 1992.

3. La Communauté française

3.1. Aperçu général des chiffres budgétaires pour 1992

La Communauté française a déposé, fin mai, son budget initial pour 1992. Par rapport à 1991, nous constatons les évolutions reproduites ci-après:

Tableau IV.13
Communauté française - Budget 1992

en millions

	initial (1)	1991 ajusté (2)	1992 initial (3)	% variation (3)/(1) (3)/(2)	
Recettes	183.087,3	183.087,3	191.596,5	+ 4,65	+ 4,65
Dépenses	190.454,2	191.544,6	198.901,5	+ 4,44	+ 3,84
<i>Solde</i>	- 7.366,9	- 8.457,3	- 7.305,0		
Norme de la Section	- 7.370,0		- 7.770,0		

La Communauté française continue de s'en tenir aux lois sur la comptabilité de l'Etat, telles qu'elles étaient applicables au 1er janvier 1989. Ceci a pour conséquence que les fonds budgétaires traditionnels sont conservés. Les recettes et les dépenses sur ces fonds sont estimées à 18,7 et 20,1 milliards respectivement, ce qui conduit à une ponction sur le solde de 1,4 milliard. Cela a aussi pour conséquence que les recettes et les dépenses, au tableau ci-dessus, n'ont pas été réparties plus avant en recettes générales et recettes affectées.

D'autre part, la Communauté s'est décidée à opérer une série de réformes budgétaires qui contribuent à une plus grande orthodoxie budgétaire. Un seul budget des dépenses est publié, sans affectation des recettes d'I.P.P. et de T.V.A.. Quelques fonds sont assainis et aucune disposition spéciale n'a été prise jusqu'à présent en relation avec les reports de crédits à fusionner. Par contre, le décret budgétaire admet que les dépenses des années précédentes soient imputées aux crédits 1992, ce qui nuit à la transparence du budget.

3.2. Les recettes

Le tableau ci-après nous donne une comparaison entre les recettes prévues dans l'avis et celles reprises dans le budget.

Tableau IV.14
Communauté française - Recettes 1992-
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3) = (1)-(2)
Affectées	178.639,3	178.929,7	- 290,4
I.P.P.	39.258,9	39.437,3	- 178,4
T.V.A.	139.380,4	139.492,4	- 112,0
Autres recettes	12.957,2	8.734,3	+ 4.222,8
Redevance radio-télévision	7.782,4	n.c.	
Non fiscales (dont prélevées par la Communauté)	5.174,8 (1.773,0)	n.c.	
Total	191.596,5	187.664,0	+ 3.932,5

Les différences entre le budget et l'avis sont restées très limitées au niveau de l'I.P.P. et de la T.V.A.. Ceci s'explique notamment par les écarts limités concernant la population scolaire et l'impact relativement faible de l'I.P.P. dans les recettes communautaires totales. Les moyens prévus dans le budget tiennent également compte déjà du décompte 1991 et de la révision basée sur le "contrôle budgétaire 1992".

Les différences au niveau des *autres recettes* sont d'autant plus grandes. Dans l'avis, ces dépenses ont été estimées sur base d'une croissance zéro en termes réels; elles étaient, en fait, liées à l'inflation. Le budget tient compte, cependant, d'un paquet de recettes nouvelles ou supplémentaires qui, en ce moment, sont très incertaines. Ceci concerne en particulier :

- la prévision des recettes de la redevance radio-télévision à 100%, sous déduction d'une ristourne au PCN de 0,6 milliard (c'est-à-dire conformément à l'exécution de l'accord politique réalisé avant la dissolution des Chambres à fin 1991), ce qui donne lieu à une plus-value de 1,4 milliard pour la Communauté française;
- l'instauration de prélèvements communautaires à concurrence de 1,8 milliard. Un grand nombre de problèmes juridiques doit encore être résolu à cet effet, tant sur le plan national que sur celui de la Communauté elle-même? Ainsi les questions suivantes restent pour le moment sans réponse :
 - comment délimiter le territoire et la matière taxable ?
 - qui effectuera les perceptions ?
 - quel est le coût d'une telle administration ?
- les autres recettes non fiscales, malgré leur importance relativement restreinte, sont quadruplées par rapport à l'année passée. Ces recettes semblent provenir surtout du remboursement de salaires payés indûment et de diverses recettes. On prévoit, en outre, la vente d'immeubles pour ± 0,9 milliard.

Si l'on accepte, sans plus, les chiffres budgétaires ci-dessus pour la Communauté, elle dispose alors d'une marge de près de 4 milliards en sus des recettes prévues par la Section l'année dernière.

3.3. Les dépenses

Le paragraphe suivant est basé sur la comparaison des dépenses 1992, redéfinies sur base du mode de présentation de la Section.

Tableau IV.15
Communauté française - Dépenses 1992
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3)=(1)-(2)
+ Intérêts :	1.342,5	4.340,0	- 2.997,5
+ dette directe	842,1	n.c.	
+ dette indirecte	500,4	n.c.	
+ Dépenses primaires	200.189,8	192.322,0	+ 7.867,8
+ en budget	197.559,3		
+ débudgétisée	3.159,0	n.c.	n.c.
- amortissements (a)	528,5	n.c.	
= Dépenses totales	201.532,3	196.662,0	+ 4.870,3

(a) pour la dette directe (194,1 millions) et pour la dette débudgétisée (1.618,2 millions).

Pour pouvoir évaluer de manière complète l'évolution des dépenses, le dépassement mentionné dans le tableau en ce qui concerne les dépenses budgétisées et débudgétisées doit être complété par les soldes des fonds budgétaires.

Les débudgétisations retenues par la Section tiennent aussi compte, à côté des autorisations d'emprunter contenues dans le décret, de la diminution des subsides à certaines institutions, à concurrence de 12,1% du montant normal (soit 1.358,1 millions). Ces institutions peuvent emprunter elles-mêmes la différence, et la Communauté se chargera du paiement des charges d'intérêts et d'amortissements pendant les années à venir. Ce poste reprend en outre les charges d'intérêts non comprises dans le budget (790,8 millions) concernant les "vieux" emprunts pour le financement des universités.

Comme mentionné déjà au point 3.1. ci-dessus, les dépenses sur les fonds budgétaires s'élèvent à 20,1 milliards contre 18,7 milliards pour les recettes. Ceci signifie donc une ponction sur le solde, soit un nouveau dépassement des dépenses de 1,4 milliard en plus du montant de 4,9 milliards comme indiqué dans le tableau ci-dessus.

Les intérêts dus sur base du décompte des ressources 1991 (0,4 milliard) ont été repris dans le budget des dépenses.

3.4. Le solde

Le tableau ci-après donne, concernant le solde qui constitue la grandeur de référence de la norme, une comparaison entre le budget et l'avis.

Tableau IV.16
Communauté française - Solde 1992
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3) = (1)-(2)
Recettes	191.596,5	187.664,0	+ 3.932,5
Dépenses	201.523,3	196.662,0	+ 4.870,3
<i>Solde</i>	- 9.935,8	- 8.998,0	+ 937,8

Le tableau ci-dessus indique un dépassement de la norme de solde de 0,9 milliard. Il ne faut cependant pas perdre de vue que:

- les fonds budgétaires voient leur solde diminuer de 1,4 milliard à fin 1992;
- sur base de la législation actuelle, les recettes de redevance radio-télévision présentent une plus-value de 1,4 milliard;
- du côté des recettes également, il a été tenu compte, pour un montant de 1,8 milliard du nouveau prélèvement communautaire qui doit être introduit.

4. La Région wallonne

4.1. Aperçu général des chiffres budgétaires 1992

Par suite de la dissolution des Chambre et des élections législatives qui ont suivi, les travaux budgétaires de la Région wallonne ont également été perturbés. Le budget initial des Voies et Moyens de la Région wallonne a déjà été approuvé fin 1991 et, bien que les nouvelles ressources -après le contrôle budgétaire 1992- étaient déjà connues à ce moment, un budget ajusté n'avait pas été déposé. Le budget des dépenses suivit au mois d'avril 1992.

Sur base des documents officiels, les chiffres budgétaires sur présentent comme suit.

Tableau IV.17
Région wallonne - Budget 1992

en millions

	initial (1)	1991 ajusté (2)	1992 initial (3)	% variation (3)/(1) (3)/(2)	
Recettes	92.308,3	95.829,6	101.270,8	+ 9,71	+ 5,68
- générales	92.308,3	94.829,6	99.270,8	+ 7,54	+ 4,68
- affectées	0,0	1.000,0	2.000,0		
Dépenses	110.208,3	113.889,9	118.935,2	+ 7,92	+ 4,43
- crédit de paiement	110.208,3	112.889,9	116.935,2	+ 6,10	+ 3,58
- crédits variables	0,0	1.000,0	2.000,0		
Solde	17.900,0	18.060,3	17.664,4		
Norme de la Section	17.870,0		16.250,0		

Sur le plan de l'équilibre interne du budget, et spécialement en ce qui concerne les dépenses qui comprennent une part relativement importante des crédits d'investissement, la Région wallonne continue de rechercher l'équilibre entre les crédits de paiement (CND + CE) et les crédits pour la mise en oeuvre des politiques (CND + CE + autorisations d'engagement- crédits corrélés) (45).

4.2. Les recettes

Le tableau ci-après donne une comparaison entre le budget initial des Voies et Moyens pour 1992 et l'avis de la Section. Dans la colonne "ajusté" on fournit, à titre d'information, la réestimation du chiffre des recettes tel qu'il figure dans l'Exposé général joint au budget 1992 de la Région wallonne. Cet "ajustement" serait repris dans le premier ajustement budgétaire pour 1992.

Tableau IV.18.
Région wallonne - Recettes 1992
Budget et Avis comparés

en millions

Recettes	Budget 1992 montant initial (1)	ajusté (a) (2)	Avis de la Section (3)	Ecart	
				(1)-(3)	(2)-(3)
Générales	99.270,8	99.585,2	102.374,0	- 3.103,2	- 2.788,8
Affectées	79.854,2	79.854,2	78.571,0	-	-
Autres	19.416,6	19.731,0	23.803,0	- 4.386,4	- 4.099,0
- impôts régionaux	12.290,7	12.290,9	23.803,0		
- non fiscales	7.125,7	7.440,1			
Affectées	2.000,0	830,0			+ 830,0
Total	101.270,8	100.415,2	102.374,0	- 1.103,2	- 1.958,8

(a) Chiffres suivant l'Exposé général 1992.

La réestimation donnée dans l'Exposé général diminue les recettes affectées (taxe d'environnement sur la consommation d'eau) et augmente les autres recettes non fiscales par suite d'un remboursement par le Forem.

La réestimation précitée suivant l'Exposé général 1992 ne tient pas compte de l'ajustement des ressources ni de l'imputation des intérêts par suite du décompte définitif pour 1991. Il n'est pas davantage tenu compte de la révision des moyens à la suite du contrôle budgétaire 1992. Globalement, le solde des ajustements ci-dessus traduirait une réduction des ressources à concurrence de 0,3 milliard.

Outre les recettes (affectées + impôts régionaux) qui sont transférées via le PCN, nous constatons également des différences importantes en rapport avec les recettes non fiscales proprement dites.

Ces différences s'expliquent par le fait que la Section a tenu compte, dans son avis de 1991, d'un niveau structurellement plus haut pour les diverses recettes. Il apparaît maintenant que ces recettes comportent un paquet relativement important d'intérêts qui sont appelés à disparaître dans un avenir proche.

En conclusion, nous pouvons dire que les recettes globales de la Région wallonne sont inférieures de 1,5 milliard aux estimations contenues dans l'avis. Elles devront être imputées ci-après sur les dépenses.

4.3. Les dépenses

Dans ce paragraphe, les dépenses sont redéfinies compte tenu de la méthodologie de l'avis de la Section.

Tableau IV.19.
Région wallonne - Dépenses 1992
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 initial (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3)=(1)-(2)
+ Intérêts :	6.289,8	6.552,0	- 262,2
+ dette directe	344,0		
+ dette débudgétisée	5.945,8		
+ Dépenses primaires	115.268,3	113.167,0	+ 2.101,3
+ budget	112.645,4		
+ débudgétisée	4.180,0		
- amortissements	1.557,1		
= Dépenses totales	121.558,1	119.719,0	+ 1.839,1

Le tableau ci-dessus montre que le volet des dépenses présente un dépassement de 1,8 milliard sur les opérations budgétaires proprement dites et les débudgétisations.

Dans le secteur débudgétisé, à côté des secteurs "traditionnels" (entre autres les travaux subsidiés des pouvoirs locaux et l'alimentation en eau potable), un programme d'épuration de l'eau a été lancé en 1992.

Selon les projets de l'Exécutif wallon, les charges financières de ce programme devraient être entièrement supportées par les prélèvements sur la consommation d'eau.

Si, en outre, nous tenons compte également de l'évolution enregistrée par les fonds budgétaires (2,7 milliards de recettes et 3,7 milliards de dépenses) ce dépassement se trouve alors réduit de 1,0 milliard.

Enfin, le budget 1992 prévoit aussi la construction d'un centre administratif à Namur. A cet effet, la Région peut conclure un contrat de promotion à concurrence de 2.016 millions.

4.4. Le solde 1992

Si, comme dans le tableau ci-après, nous réunissons les recettes et les dépenses, nous obtenons un aperçu des écarts éventuels au niveau du solde, qui est le niveau le plus significatif pour notre analyse normative.

Tableau IV.20.
Région wallonne - Le solde 1992 -
Budget et Avis comparés

	Budget 1992 montant initial (1)	Avis de la Section (2)	Ecart (3) = (1)-(2)
Recettes	101.270,8	102.374,0	- 1.103,2
Dépenses	121.558,1	119.719,0	+ 1.839,1
<i>Solde</i>	<i>20.287,3</i>	<i>17.345,0</i>	<i>+ 2.942,3</i>

Sur base des chiffres des décrets déposés et/ou approuvés, sans tenir compte du décompte 1991 ni du contrôle budgétaire 1992 et sans les opérations sur fonds budgétaires, (globalement 1,3 milliard de dépenses en plus), la norme posée par la Section est dépassée de 2,9 milliards.

Il faut cependant attirer l'attention sur le fait que le programme d'épuration de l'eau ne donnera lieu à décaissements, pendant la première année, que de façon limitée. En outre, on constate que, dans d'autres Régions, de tels programmes sont laissés entièrement hors budget.

D'autre part, du fait qu'il est fait appel à des promoteurs pour la construction d'un centre administratif, la marge de manoeuvre disponible est partiellement utilisée pendant la durée du contrat. L'usage répété de pareilles techniques a, pour le budget, des conséquences équivalentes à celles d'une débudgétisation (46).

46 C'est pourquoi la Section plaide pour que la Région mette à sa disposition, à intervalles réguliers, une statistique où seraient reprises toutes les opérations garanties. L'Exposé général 1992 contient certaines données à ce sujet

5. La Région de Bruxelles-Capitale

5.1. Aperçu général des chiffres budgétaires 1992

Le tableau ci-après donne un aperçu des chiffres essentiels pour 1992 en comparaison de 1991.

Tableau IV.21.
Région de Bruxelles-Capitale
Budget 1992

en millions

	initial (1)	1991 ajusté (2)	1992 initial (3)	ajusté (4)	% variation (3)/(1) (4)/(2)	
Recettes	32.687,5	33.877,2	37.957,2	38.057,2	+16,12	+12,33
- générales			35.380,7	35.380,7		
- affectées			2.576,5	2.676,5		
Dépenses	39.109,5	43.999,0	44.785,2	45.004,9	+14,51	+ 2,29
- crédit de paiement			42.208,7	42.328,4		
- crédits variables			2.576,5	2.676,5		
Solde	-6.422,0	-10.121,8	-6.828,0	-6.947,7		
Norme de la Section	-6.620,0		-7.280,0			

La forte augmentation des recettes et des dépenses dans le budget 1992 par rapport au budget 1991 est la conséquence de deux facteurs. D'une part, les soldes (au 31.12.1991) des fonds budgétaires supprimés ont été repris dans le Budget des Voies et Moyens 1992 (0,6 milliard). D'autre part, les recettes et les dépenses totales contiennent également, à partir de 1992, respectivement les recettes et les dépenses sur les fonds budgétaires organiques (2,6 milliards).

En excluant ces facteurs, l'évolution budgétaire se serait présentée comme suit :

en millions

	montant initial (1)	1991 ajusté (2)(a)	1992 montant initial (3)	ajusté (4)	% variation (3)/(1) (4)/(2)	
Recettes	32.687,5	33.877,2	34.828,7	34.828,7	+ 6,55	+ 2,81
Dépenses	39.109,5	43.999,0	42.208,7	42.328,4	+ 7,92	- 3,80
Soi-de	-6.422,0	-10.121,8	-7.380,0	-7.499,7		
Norme de la Section	-6.620,0		-7.280,0			

(a) Les évolutions spécifiques concernant 1991 (ajusté) ont été discutées dans l'avis 1991. Elles sont principalement liées à la présentation "technique" des documents budgétaires.

Ci-après ces données budgétaires sont comparées plus en détail avec celles retenues dans l'avis de 1991.

5.2. Les recettes 1992

Le tableau ci-après nous fournit la comparaison entre les chiffres budgétaires et l'avis 1991

Tableau IV.22.
Région de Bruxelles-Capitale - Recettes 1992 -
Budget et Avis comparés

en millions

Recettes	Budget 1992 montant initial (1)	ajusté (a) (2)	Avis de la Section (3)	Ecart	
				(1)-(3)	(2)-(3)
Générales	35.380,7	35.380,7	35.256,0	+ 124,7	+ 124,7
I.P.P.affecté	23.753,8	23.753,8	24.023,0	- 269,2	- 269,2
Autre					
- impôts régionaux	9.236,3	9.236,3	11.233,0	+ 393,9	+ 393,9
- non fiscales	2.390,6	2.390,6			
Affectées	2.576,5	2.676,5	n.c.	+2576,5	+2676,5
Total	37.957,2	38.057,2	35.256,0	+2701,2	+2801,2

Les écarts par rapport au budget initial pour le calcul de la partie de l'I.P.P. à affecter sont restés limités.

L'écart, près de 0,4 milliard, pour les autres recettes non fiscales et parafiscales est attribuable aux soldes encore disponibles au 31.12.1991 sur les fonds budgétaires qui n'ont pas été retenus comme fonds organiques à partir de 1992.. Ces soldes, estimés à 0,6 milliard, ont été repris dans le Budget des Voies et Moyens pour 1992. En outre, l'inscription des recettes des fonds organiques a aussi contribué fortement à la progression (+ 2,6 milliards).

A l'exception d'une adaptation marginale (0,1 milliard) des recettes affectées, on n'a pas encore procédé, pour le moment, à une réestimation des recettes dans le cadre du contrôle budgétaire 1992.

Suivant les données du PCN, le décompte 1991 et le contrôle budgétaire 1992 donneraient, pour la Région de Bruxelles-Capitale, une moins-value de 0,4 milliard.

Etant donné que ces ressources seront encore imputées en 1992, il conviendra d'en tenir compte dans notre évaluation finale.

Sur base du tableau précité, la Région dispose d'une marge de 2,7 milliards en matière de recettes. Celle-ci fléchit légèrement à concurrence de 0,4 milliard si l'on prend en considération le décompte des moyens pour 1991 ainsi que l'ajustement faisant suite au contrôle budgétaire 1992.

5.3. Les dépenses 1992

On établit ci-après la comparaison entre le budget 1992 (montant initial et ajusté) et l'avis de la Section "Besoins de financement".

Afin de pouvoir appliquer cette comparaison, les chiffres budgétaires doivent être recalculés suivant la méthodologie de l'avis 1991, c'est-à-dire qu'il convient de tenir compte des débudgétisations. Cette réestimation est donnée dans le tableau suivant.

Tableau IV.23.
Région de Bruxelles-Capitale - Dépenses 1992
Budget et Avis comparés

en millions

Dépenses	Budget 1992 Montant		Avis CSF (3)	Ecart	
	initial (1)	ajusté (2)		(1)-(3)	(2)-(3)
+ Intérêts	5.829,8	5.829,8	5.911,0	- 81,2	- 81,2
+ dette directe	1.108,8	1.108,8	n.c.		
+ dette débudgétisée	4.721,0	4.721,0	n.c.		
+ Dépenses primaires	37.954,1	38.173,8	36.731,0	+1.223,1	+1.442,8
+ en budget	38.955,4	39.175,1	36.621,0	+2.334,4	+2.554,1
+ débudgétisé	2.104,0	2.104,0			
- amortissements	3.105,3	3.105,3	110,0		
Dépenses totales	43.783,9	44.003,6	42.642,0	+1.141,9	+1.361,6

En 1992, les débudgétisations sont restées limitées aux autorisations d'emprunt pour la MIVB

Sur base du calcul ci-dessus, nous obtenons, en ce qui concerne les dépenses, un dépassement de la norme à concurrence de 1,1 à 1,4 milliard respectivement pour le montant initial et le montant ajusté du budget.

5.4. Le solde

Si nous réunissons, dans le tableau suivant, les prévisions ci-dessus en matière de recettes et de dépenses, nous obtenons alors l'aperçu suivant :

Tableau IV.24.
Région de Bruxelles-Capitale - Solde 1992
Budget et Avis comparés

en millions

	Budget 1992 Montant		Avis CSF (3)	Ecart	
	initial (1)	ajusté (2)		(1)-(3)	(2)-(3)
Recettes	37.957,2	38.057,2	35.256,0	+2.701,2	+2.801,2
Dépenses	43.783,9	44.003,6	42.642,0	+1.141,9	+1.361,6
Solde	-5.826,7	-5.946,2	-7.386,0	-1.559,3	+1.439,8

Si l'on ne tient pas compte de la révision des recettes qui reste à réaliser, la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un solde positif très restreint par comparaison avec la norme de la Section. Même si l'on tient compte de l'ajustement qui reste à opérer du côté du décompte 1991 et du contrôle budgétaire 1992, il reste néanmoins un solde positif.

6. La Communauté germanophone

6.1. Introduction

La Communauté germanophone bénéficie d'un système de financement spécifique et n'a pas été, pour ce motif, reprise dans la norme fixée par la Section.

Etant donné que cette Communauté peut également faire appel aux emprunts, la Section a cependant jugé utile de suivre également de près l'évolution au sein de la Communauté germanophone.

6.2. Aperçu général des budgets 1991-1992

L'évolution des budgets 1991-1992 est reflétée dans le tableau ci-après.

Tableau IV.25.
Communauté germanophone Budget 1991-1992

en millions

	1991 Montant		1992 initial (3)	% variation	
	initial (1)	ajusté (2)		(3)/(1)	(3)/(2)
Recettes	3.535,8	3.535,8	4.416,8	- 8,85	- 8,85
- générales	3.224,7	3.224,7	2.817,4		
- affectées	311,1	311,1	375,0		
- réserves			1.224,4		
Dépenses	3.076,0	3.024,0	4.416,8	+ 43,59	+ 46,06
Solde	+ 459,8	+ 511,8	- 0		

6.3. Recettes

Le poste principal sur le budget des Voies et Moyens de la Communauté germanophone est constitué par la dotation que la Communauté reçoit du PCN en exécution de la loi de financement sur la Communauté germanophone. Dans le budget 1992, cette dotation a été partiellement (0,4 milliard) affectée à différents fonds.

Dans le budget des Voies et Moyens pour 1992, la Communauté germanophone a prévu, en outre, la possibilité de faire usage, à concurrence de 1,2 milliard, des réserves constituées dans le passé.

6.4. Dépenses

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution, d'une part, des crédits pour la mise en oeuvre des politiques et, d'autre part, des crédits de paiement entre 1991 et 1992.

Tableau IV.26.
Communauté germanophone
Evolution des moyens d'actions et moyens de paiement pour 1991-1992
en millions

	Moyens d'actions			Moyens de paiement		
	1991	1992	Ecart	1991	1992	Ecart
Conseil	68,0	83,0	+ 15,0	68,0	83,0	+ 15,0
Exécutif	71,0	77,5	+ 6,5	71,0	77,5	+ 6,5
Administration	211,3	199,5	- 11,8	211,3	199,5	- 11,8
Enseignement	2.152,7	2.601,8	+ 449,1	2.036,3	2.521,8	+ 485,5
Culture	835,0	1.362,1	+ 527,1	510,0	771,1	+ 261,1
Famille Santé	524,1	918,4	+ 394,3	486,6	763,9	+ 277,3
Total	3.862,1	5.242,3	+1.380,2	3.383,2	4.416,6	1.033,4

La Communauté germanophone a utilisé son budget 1992 pour réaliser son programme d'investissement à un rythme accéléré. A cet effet, elle a fortement relevé en 1992 ses moyens d'actions et de paiements. A partir de 1993, la Communauté germanophone en reviendrait à un niveau de dépenses comparables à celui de 1991.

6.5. Le solde

Sur base des chiffres de recettes et de dépenses, nous pouvons dire que la Communauté germanophone réalisera son équilibre budgétaire en 1992 grâce à l'utilisation de réserves. Si, comme prévu, on en revient en 1993 à un niveau normal de dépenses, alors, l'équilibre à plus long terme semble assuré.

7. La Commission Communautaire Commune

7.1. Introduction

Tout comme la Communauté germanophone, la Commission Communautaire Commune est également financée au moyen d'une dotation.

Le montant de base de cette dotation a été fixé dans la loi spéciale de financement du 16/1/1989. Vu le mode particulier de financement, d'une part, et la possibilité qu'a cette Commission de se financer par des emprunts, la Section a jugé utile de suivre de près, ici également, l'évolution du budget.

7.2. Aperçu général des budgets 1991-1992

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution des crédits 1991-1992.

Tableau IV.27.
Commission Communautaire Commune
Budgets 1991-1992

	1991 (1)	1992 (2)	1992 (3)	en millions	
				% de variation (2)/(1) (3)/(1)	
Recettes	982,8	1.166,3	1.166,3	+ 18,7	+ 18,7
Dépenses	982,8	1.034,3	1.904,1	+ 5,2	+ 93,7
Solde	-	+ 132,0	- 737,8		

7.3. Recettes

La forte progression des recettes est la conséquence des intérêts à obtenir sur les bonis de 1989 et 1990. Ils s'élèvent au total à 187 millions.

7.4. Dépenses

Le total des dépenses pour la mise en oeuvre des politiques progresse de 1.866,9 à 1.414,3 entre 1991 et 1992 pour ce qui est des budgets initiaux, soit de 3,5%. Les crédits de paiement ont augmenté, entre les années précitées, de 982,8 à 1.034,3, soit de 5,2%. A l'occasion de l'ajustement du budget, les moyens d'actions ont été significativement majorés (+ 420 millions). Les moyens de paiements ont été majorés au point qu'on peut parler d'un doublement. Cette évolution s'explique par le fait que la CCC a réinscrit en 1992 les crédits déjà disponibles fin 1991.

7.5. Soldes

Quoique la Commission Communautaire Commune dispose encore, en termes relatifs, d'un montant significatif de réserves celles-ci baisseront significativement en 1992 si le budget ajusté est réalisé. Dans ces circonstances, l'ajustement du budget devrait rester une opération non récurrente.

8. Les Pouvoirs locaux.

Sur base de l'enquête que le Crédit Communal réalise chaque année à propos des budgets des Communes pour l'année en cours, il est établi dans le Rapport annuel de cette institution que les budgets 1992 ne font pas état d'amélioration significative par rapport à l'année passée.

En tenant compte également des "plans de sauvegarde" mis au point par les Régions, on peut supposer que les budgets 1992 et suivants ne connaîtront pas d'arriérés en progression anormale. Une partie de l'effort incombera bien aux Régions via l'allègement de la dette des communes.

La position financière des Provinces ne se modifierait pas significativement au cours de l'année 1992.

 CHAPITRE III.

 EVALUATION DU S.N.F. DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS SUR BASE
 DES BUDGETS 1992

 1. Survol synthétique au niveau de l'Entité "I"

Le tableau suivant part des soldes tels qu'ils découlent des budgets. La rubrique "autres" comprend la plupart des débudgétisations, pour autant que la Section ait pu les débusquer. Le secteur du logement social, du fait du peu de clarté quant à sa répartition entre PCN et C&R, n'a pas été pris en considération.

Tableau IV.28.
 Besoins de financement de l'Entité "I"

	Budget	Divers	Total
P.C.N.	- 354,8	- 29,9	- 384,7
Sécurité sociale	- 1,4	- 12,0	- 13,4
Total	- 356,2	- 41,9	- 398,1

 2. Synthèse globale au niveau de l'Entité "II"

Comme au point 1 ci-dessus, on retrouve dans la colonne "Budget" les soldes des budgets déposés, à l'exclusion de l'utilisation des soldes sur fonds budgétaires. La colonne "autres" reprend les opérations débudgétisées qui correspondent en grande partie aux autorisations d'emprunts inscrites dans des décrets, diminuées des amortissements prévus aux budgets.

Tableau IV.29.
Besoins de financement de l'Entité "II"

	Budget	Divers	Total
1. Communautés et Régions			
Communauté flamande	- 31,6	- 11,4	- 43,0
Communauté française	- 7,3	- 2,6	- 9,9
Région wallonne	- 17,7	- 2,6	- 20,3
Région bruxelloise	- 6,8	- 1,0	- 7,8
Communauté germanophone	-	-	-
C.C.C.	-	-	-
2. Pouvoirs locaux	- 25,0	-	- 25,0
3. Total	- 88,4	- 17,6	-106,0

3. Besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Le tableau suivant reprend un aperçu synthétique des besoins nets de financement des secteurs publics sur base des budgets et des autorisations d'emprunts connues de la Section.

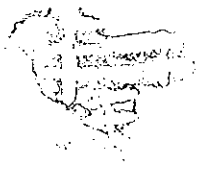
Tableau IV.30.
Besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

	Budget	Divers	Total
Entité "I"	- 356,2	- 41,9	- 398,1
Entité "II"	- 88,4	- 17,6	- 106,0
<i>Total</i>	- 444,6	- 59,5	- 504,1

Ce solde global a été obtenu sur base des données budgétaires et des opérations débudgétisées.

Suivant la définition SEC retenue comme significative pour la norme "Maastricht", ceci correspond à environ 5,7% de P.N.B. (47).

47 Avec les moyens statistiques actuellement disponibles, le solde des pouvoirs publics, autres que le Pouvoir central national, ne peut être déterminé avec précision en définition SEC.



11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

ANNEXES

ANNEXES IOBJECTIF MAASTRICHT

Comparaison des scénarios de référence du Bureau du Plan
(projection de février 1992)
et du Conseil Supérieur des Finances (Section "Besoins de Financement")
(avis du 15 janvier 1992).

Introduction.

Cette note vise à fournir un commentaire "qualitatif" sur le sens à donner aux différences d'appréciation des deux Instances (BP et CSF) en matière d'évolutions des finances publiques belges et d'ampleur relative des efforts d'assainissement à opérer d'ici 1991 pour rencontrer les objectifs budgétaires définis à Maastricht.

Il faut rappeler, et c'est essentiel, qu'au départ les objectifs et donc aussi la démarche des deux Instances n'étaient pas identiques ou de même nature.

- Le Bureau du Plan a ainsi procédé, comme à l'accoutumée, à ses projections pluri-annuelles d'hiver, au départ à la fois d'un jeu d'amorçage d'hypothèses macro-économiques et financières relatives à l'environnement international, dérivées du scénario international de l'O.C.D.E. de décembre 1991, ainsi que d'un jeu d'hypothèses budgétaires et fiscales constituant un ensemble "mixte" d'éléments "à législation - fiscale et sociale - inchangée", et d'autres éléments pouvant davantage être considérés comme relevant de comportements budgétaires "à politique discrétionnaire constante".

- La Section Besoins de Financement du Conseil Supérieur des Finances a pour sa part procédé à un exercice d'évaluation chiffrée des efforts d'assainissements à opérer en termes de soldes primaires, pour atteindre l'objectif "Maastricht" en 1996, au départ d'un scénario macro-économique supposé et d'hypothèses jugées plausibles quant aux évolutions "spontanées" ou non-discrétionnaires du solde primaire des pouvoirs publics.

Il a été fait état très largement des différences importantes d'appréciation des deux Instances quant à l'importance de l'effort d'assainissement complémentaire à opérer pour arriver au même objectif (3% de PIB de déficit, hors OCPP (48)).

La localisation des différences principales.

Comme on pouvait s'y attendre, ces différences s'expliquent intégralement, outre quelques aspects techniques ou statistiques mineurs (49), par un nombre restreint de différences importantes dans les hypothèses macro-économiques, financières (taux d'intérêts) et budgétaires utilisées.

Pour situer quelque peu les ordres de grandeur en question, rappelons qu'en 1991-1996 (5 ans), l'écart d'évolution de besoin net de financement entre les deux estimations "de base" (BP et CSF) atteint près de 180 milliards en francs courants (soit environ 2% de PNB de 1996), dont 1/3 environ (60 milliards) en charges d'intérêts et les 2/3 restants (120 milliards environ) en solde primaire (dont 107 milliards rien qu'en dépenses primaires).

A titre illustratif, on peut aussi rappeler que dans le scénario "spontané" retenu par le CSF, les hypothèses budgétaires et fiscales en matière de soldes primaires conduisent à une stabilisation relative du surplus primaire au sein du PNB, sans plus, alors que le scénario de base du BP table sur un redressement "spontané" de 1.3% de PNB en 5 ans (amélioration effectivement observée entre 1987 et 1991: +0.7% de PNB en 4 ans, et entre 1989 et 1991: 0% de PNB).

Les hypothèses macro-économiques et financières.

Vu l'importance relative des deux composantes 'charges d'intérêts' et 'dépenses primaires' dans l'écart observé en fin de période de simulation, on se doute que c'est du côté des hypothèses retenues en matière de taux d'intérêts et de croissance "spontanée" des dépenses primaires que doit se concentrer l'analyse de l'origine des écarts enregistrés.

Le tableau qui suit reprend les principales hypothèses macro-économiques et budgétaires retenues dans les deux exercices (BP et CSF).

24 Octrois de crédits et prises de participations, non inclus dans la norme budgétaire européenne.
49 Le CSF utilise encore le PNB "national" comme grandeur de référence, alors que le Bureau du Plan se réfère au PIB des comptes SEC européens, et les données d'amorçage relatives aux résultats 1991, utilisées par le CSF, étaient encore des données provisoires non-ajustées.

On voit ainsi que les hypothèses macro-économiques sont en moyenne assez proches en matière de croissance réelle et nominale du PNB (un écart annuel moyen de 0.1%). Il en est ainsi même si le profil conjoncturel endogène dans la projection du BP, avec une assez forte croissance en 1993-94, tend à "lifter" quelque peu l'assainissement "spontané".

COMPARAISON DES HYPOTHESES MACRO-ECONOMIQUES ET BUDGETAIRES DU CSF ET DU BUREAU DU PLAN (BP)		
	C.S.F.	B.P.
<u>Hypothèses macro-économiques</u>		
P.N.B. (CSF) ou PIB (BP)		
% croissance moyenne 92-96		
- valeur	5,7	5,8
- volume	2,4	2,5
- prix	3,2	3,2
Prix à la consommation	3,3	3,1
Taux d'intérêt implicite sur la dette publique		
- fin de période (1996)	8,8	8,4
- moyenne 1992-1996	9,0	8,8
<u>Hypothèses "budgétaires" et "fiscales"</u>		
Croissance réelle "de référence" des dépenses primaires	2,0	1,6
Elasticité moyenne des recettes publiques	0,95	0,95
Prix relatifs consommation/PNB(PIB)	+ 0,1	- 0,1
Différentiel moyen (croissance PNB) en valeur-		
Taux d'intérêt implicite	- 3,3	- 3,0

En matière d'hypothèses financières, la différence est beaucoup plus sensible, puisqu'elle atteint 0.4% en fin de période en matière de taux d'intérêt implicite sur la dette, la baisse de ce taux implicite sur la dette au cours de la période 1991-96 étant deux fois aussi importante dans le scénario du BP (-0.8%) que dans celui du CSF (-0.4% seulement). Dans ce dernier cas, on part de l'hypothèse que les taux internationaux du marché ne seraient pas fondamentalement différents en fin de période des taux du début 1992, mais que néanmoins le taux implicite moyen sur la dette publique belge pourrait se réduire de 0.4% en 4 ans (1992-96) dans l'hypothèse d'une poursuite de la modernisation de la gestion de la dette publique et/ou d'une réduction du différentiel entre le taux implicite moyen et les taux du marché.

Le choix opéré par le CSF, même s'il est plausible voire probable que les taux d'intérêts européens soient orientés à la baisse en 1993, est de ne pas parier sur des baisses substantielles de taux européens - et donc sur des économies d'intérêts - qui ne sont pas acquises à plus long terme (1995-96), même si elles sont possibles.

Cette différence de 0.4% de taux d'intérêt implicite sur la dette "explique" mécaniquement à elle seule plus de 40 milliards d'écart en termes de charges d'intérêts, les 20 milliards d'écart résiduels en matière de charges d'intérêts s'expliquant par la progression endogène plus lente de la dette publique elle-même dans le scénario de base du BP (du fait des effets dynamiques et cumulatifs de la réduction "spontanée" plus rapide des besoins nets de financement).

L'écart total en termes de charges d'intérêts doit donc s'analyser comme résultant de l'interaction dynamique d'un double effet "taux d'intérêt (implicite)" et "taux d'endettement (endogène)", ce dernier facteur étant lui-même indirectement influencé par les hypothèses affectant l'évolution des soldes primaires.

Il est à noter enfin que dans une variante d'environnement international un peu moins favorable (50), largement inspirée des dernières prévisions à moyen terme préparées par la DG II de la C.C.E. et utilisées par la Commission, le Bureau du Plan aboutit lui-même à un écart défavorable de 0.4% de PIB en matière de réduction "spontanée" du Solde des opérations courantes et en capital des administrations publiques.

Les écarts au niveau des soldes primaires.

En matière de recettes publiques, il y a lieu de souligner le grand parallélisme des estimations BP et CSF en matière d'élasticité moyenne par rapport au PIB/PNB (environ 0.95 en 1992-96 selon les deux approches), la croissance nominale un peu plus rapide du PIB dans le scénario du BP conduisant alors logiquement à une évolution un peu plus favorable des recettes publiques en termes nominaux (un écart de 13 milliards à l'horizon 1996).

En matière de dépenses primaires, l'écart total de 107 milliards entre les deux estimations s'explique par des différences sensibles en matière de croissance nominale "spontanée" supposée de ces dépenses, différence qui atteint environ 0.6% par an, soit plus de 3% au bout de 5 ans.

Cette différence se répartit à son tour pour 1/3 environ (0.2% par an ou 1% au bout de 5 ans) en un "effet-prix" plus défavorable dans la simulation CSF que dans la projection du BP (51), et pour les 2/3 restants (0.4% par an ou 2% au bout de 5 ans), par des "effets-volumes" "spontanés" moins favorables également dans la simulation CSF (une croissance réelle "spontanée" plus élevée des dépenses primaires) (52).

La source la plus importante d'écart en matière de dépenses primaires se situe donc au niveau des hypothèses en matière de croissance réelle (en volume) "spontanée" des dépenses primaires, pour lesquelles les deux approches diffèrent clairement.

Dans le cas de la projection du Bureau du Plan, le 1.6% de croissance réelle annuelle et moyenne "spontanée" des dépenses primaires résulte lui-même d'un jeu complexe et multiple d'hypothèses désagrégées (par catégorie ou type de dépenses) intégrant dans certains cas des évolutions endogènes à législation donnée (par exemple en sécurité sociale), dans d'autres cas des hypothèses ad hoc basées soit sur une extrapolation de tendances antérieurement observées (mais qui incluent pour leur part elles-mêmes dans la plupart des cas l'impact de décisions discrétionnaires d'économies ...), soit sur des règles de croissance zéro en volume (qui sont plausibles, mais pas à proprement parler "spontanées", notamment au niveau des Régions où une certaine croissance réelle des dépenses primaires est jugée compatible avec leur contrainte de politique financière soutenable à l'horizon 1999) (53).

Plusieurs exemples concrets permettent d'illustrer la nature précise du contenu du scénario de base du BP en matière de dépenses primaires, et d'explicitier les différences précises par rapport aux hypothèses retenues dans le scénario du CSF.

- en matière d'emploi public, il est supposé en régime "spontané" une baisse annuelle effective de l'ordre de 0.9% par an au total, et en particulier de 2% par an en moyenne au niveau du Pouvoir Central National (PCN), par application d'un plan sévère d'économies à la Défense Nationale entre autres. Dans le scénario "non-discrétionnaire" du CSF, l'emploi public total est supposé se tasser "spontanément" à un rythme nettement plus faible (-0.3% par an).

51 Dans la projection du BP, les prix à la consommation augmentent à un rythme un peu plus faible (un écart annuel "positif" de 0.1% environ) que le déflateur du PIB, tandis que dans le scénario du CSF, ces prix augmentent inversement à un rythme marginalement plus rapide que ceux du PNB (un écart annuel "néгатif" de 0.1% de PNB.

52 Soit une croissance annuelle moyenne "spontanée" en termes réels de 1.6% pour le scénario de base du BP, de 2% pour le scénario dit "spontané" du CSF.

53 Selon les estimations antérieures de la Section "Besoins de Financement", une croissance réelle annuelle tendancielle de 1 à 1.25% des dépenses primaires régionales serait compatible avec la stabilisation de leur taux d'endettement en fin de période transitoire.

- en matière d'achats nets de biens et services en volumes, la projection de base du BP part d'une hypothèse "spontanée" de croissance zéro en volume, alors que le scénario "spontané" ou non-discrétionnaire (avant économies à réaliser) du CSF intègre une croissance réelle "spontanée" de ces achats de 0.7% par an, notamment au niveau régional.
- en matière d'investissements publics et de transferts en capitaux (dépenses totales en capital), le scénario de base du BP part d'une hypothèse de croissance zéro en volume, alors que le scénario suppose une croissance "spontanée" des dépenses d'investissements publics (au sens strict) de 2.0% l'an (soit une stabilisation relative à bas niveau en % du PNB), notamment pour couvrir les besoins croissants des Régions en investissements environnementaux (épuration des eaux, assainissements des sites, etc.).
- en matière d'indemnisation du chômage, le scénario de base du BP suppose à partir de 1994 un arrêt total de l'extension du nombre d'interruptions de carrière à charge de la sécurité sociale, alors que cet arrêt n'est pas considéré comme spontané dans le scénario du CSF;
- en matière d'évolutions réelles des prestations sociales autres que de sécurité sociale (à l'échelle du Pouvoir Central et des Pouvoirs Locaux), le scénario de base du Bureau du Plan table sur une croissance réelle spontanée limitée à 0.9% l'an en moyenne en 1992-96, alors que cette croissance réelle a atteint 2.4% par an en 1987-91. Pour cette composante, la croissance réelle "spontanée" retenue par le CSF est supposée être de 1.5% par an.
- en matière de soins de santé, le scénario de base du BP suppose une croissance réelle "spontanée" de ces dépenses à concurrence de 3.3% par an en moyenne (régimes salariés et indépendants), alors que la moyenne 1987-91 (après mesures d'économies discrétionnaires en la matière pourtant) s'est établie à 6.0%. Il convient également de mentionner que la croissance "structurelle" de cette composante (54) pendant les années 80, estimée par le BP à environ 3.5% par an en termes réels, n'a pu elle-même être acquise qu'au prix d'efforts structurels et discrétionnaires constants de maîtrise de la croissance spontanée de ces dépenses. Au niveau du CSF, il a été tenu compte d'une croissance "spontanée" estimée (hors nouvelles mesures d'économies) de 5.0% par an en moyenne dans le régime "salariés", pesant significativement sur la croissance réelle "spontanée" attendue en Sécurité Sociale, hors mesures discrétionnaires.

Au total, la croissance réelle "spontanée" en prestations sociales totales est ainsi estimée à 2.2% par an par le CSF, contre 1.8% par an selon le BP, l'essentiel de l'écart se situant en soins de santé, et expliquant à lui seul environ 0.16% par an (ou 40% environ en termes relatifs) de l'écart annuel (0.4%) de croissance "spontanée" des dépenses primaires totales des Pouvoirs Publics.

54 Hors effets "prix relatifs" et facteurs techniques erratiques affectant le profil apparent en la matière.

Le tableau récapitulatif qui suit reprend, traduites en classification correspondante aux besoins pour les projections HERMES, les hypothèses d'amorçage utilisées en matière de croissance réelle "spontanée" des dépenses primaires (scénario de base ou "spontané") lors du dernier Avis de la Section (15 janvier 1992).

Ces chiffres concernent l'ensemble des Pouvoirs Publics et ne sont pas ventilés par sous-secteurs. Ils se rapportent à des taux de variations annuels moyens en francs constants (55) pour la période de 5 ans 1992-96. Les chiffres de la seconde colonne renvoient aux écarts annuels estimés par rapport aux hypothèses moyennes retenues par le Bureau du Plan pour l'amorçage de sa projection de base de février 1992.

Rubriques	% de croissance	% d'Ecart
Emploi public total	-0.3%	+0.6%
Investissements publics	+2.0%	+2.0%
Autres dépenses en capital	+1.0%	+1.0%
Achats de Biens et Services	+0.7%	+0.7%
Soins de santé 'Salariés'	+5.0%	+1.5%
Prestat.Sociales hors SECU:		
- Pouvoir Central	+1.5%	+0.5%
- Pouvoirs locaux	+1.5%	+1.5%
Autres transferts de revenus	+1.5%	+1.5%

Compte tenu de ces diverses "corrections", le chiffre de croissance "spontanée" de 2% l'an des dépenses primaires totales (et de 5.3% en termes nominaux) a été retenu comme plausible et prudent par le CSF. Ce chiffre, il faut le noter, n'intègre pas non plus d'hypothèse de liaison des prestations sociales au bien-être, et ne peut être assimilé à un scénario de "dérapage" des dépenses publiques.

En conclusion et en finale, on peut observer que les écarts d'hypothèses entre les deux approches s'expliquent aisément au plan technique. Sur le fonds, on pourrait les qualifier en faisant remarquer que le scénario de base du BP n'est sans doute pas à proprement parler un scénario "spontané" ou non-discrétionnaire (en tous cas pas à l'état pur) selon la définition retenue par le CSF. Il intègre en effet implicitement voire explicitement des hypothèses techniques, relatives à l'évolution de certaines composantes des dépenses primaires, qui selon l'approche CSF relèvent en fait de décisions discrétionnaires (non encore confirmées ou appliquées), et non d'évolutions "spontanées".

Cette différence méthodologique découle assez logiquement des objectifs différents poursuivis au départ par les deux institutions. Mais lorsque non-suffisamment explicitée, cette différence d'approche conduit à des écarts d'évaluation importants et de plus cumulatifs (via les effets dynamiques induits sur la dette, les charges d'intérêts, les besoins nets de financement et ainsi de suite ...) qui sèment la confusion dans le débat politique et budgétaire sur les implications réelles de l'objectif "Maastricht".

On pourrait ainsi qualifier le scénario de base du BP de scénario "intermédiaire" d'assainissement, partiellement discrétionnaire (en emploi public, soins de santé, et dépenses contraintes par la norme de croissance zéro en volume), partiellement "spontané" (pour ce qui est des autres composantes de la dépense primaire pour lesquelles les mécanismes socio-démographiques et législatifs endogènes ou "spontanés" jouent librement (56)).

Une faiblesse potentielle du scénario CSF par contre se situe dans le fait que faute de modélisation macro-économétrique complète, il ne peut intégrer directement de manière dynamique et endogène les effets de retour négatifs d'un assainissement conséquent (sur la croissance, les dépenses de chômage, les recettes publiques etc.).

Cette difficulté technique est cependant contournée par le fait que dans le scénario CSF, les hypothèses macro-économiques et financières d'amorçage soient plutôt prudentes, et que par ailleurs les simulations mécaniques incorporent un effet "prix-relatifs" (57), en matière de dépenses primaires, moins favorable que dans la projection du BP à concurrence de 1% des dépenses primaires de 1996 (plus de 35 milliards de FB). Ceci pourrait être considéré comme permettant de compenser indirectement cette absence de "bouclage macro-économétrique".

Au total en effet, le différentiel de 0.1% l'an de croissance nominale du PNB/PIB entre les deux scénarios, ainsi que l'effet "prix-relatifs" mentionné ci-dessus, correspondent à un alourdissement nominal supplémentaire de 50 milliards environ du solde primaire dans le scénario "CSF", ceci correspondant grosso modo à l'évaluation faite en matière d'effet "de retour" négatif d'un assainissement budgétaire et fiscal structurel de l'ordre de 230 milliards. Ceci permet donc d'assimiler de facto les efforts bruts d'assainissements aux résultats nets requis, en termes d'amélioration des soldes primaires, pour atteindre l'objectif Maastricht à l'horizon 1996.

56 Notamment les salaires réels par tête dans la fonction publique, les pensions publiques, les dépenses sociales hors soins de santé, etc.

57 Le fait qu'il y ait un écart annuel d'inflation (prix à la consommation) de 0.2% environ entre les deux jeux d'amorçage implique - à croissance réelle donnée des dépenses primaires - une croissance nominale plus rapide de dépenses primaires dans le scénario CSF, et donc, toutes autres choses égales par ailleurs, une régression plus lente dans ce scénario de la part des dépenses primaires au sein d'un PNB croissant pour sa part lui-même un peu plus lentement (-0.1% par an) dans le scénario CSF.

Conclusion

Les différences importantes de résultats budgétaires dégagés par deux évaluations prospectives récentes, celles du BP et du CSF, s'expliquent pour partie par des différences d'hypothèses à moyen terme en matière d'évolution des taux d'intérêts, pour partie importante aussi par une définition différente donnée par les deux Instances au contenu précis des scénarios de base relatifs à la croissance réelle des dépenses hors intérêts, pour partie enfin à des effets mixtes (impacts des écarts de soldes primaires sur l'évolution des déficits, de la dette et donc des charges d'intérêts induites- et ce pour un taux d'intérêt implicite donné -).

On pourrait tenter de résumer cette différence d'approche en qualifiant d'intermédiaire" ou de "semi-discrétionnaire" le scénario de base du BP, dans la ligne d'ailleurs de sa méthodologie traditionnelle pour les exercices de projections à moyen terme, tandis que le scénario de base ou "spontané" du CSF serait un scénario "spontané pur", davantage situé en amont du processus de décision budgétaire, en ce sens qu'il n'intègre pas au départ des décisions budgétaires d'économies (ou de non-dépenses) qui n'auraient pas été déjà formellement décidées et mises en application.

Le Conseiller des Finances,

R. SAVAGE.

ANNEXE 2

 Hypothèses techniques relatives aux estimations pour les C&R (A) et pour le Pouvoir Central National (B).

A. Hypothèses techniques relatives aux estimations pour les C&R.

D'un point de vue méthodologique, l'approche retenue dans le cadre de cet Avis en matière de simulations normatives pour les Communautés et Régions s'inscrit pleinement dans le prolongement de celle retenue lors de l'Avis de juin 1991, et décrite plus en détail dans cet Avis.

Relevons cependant quelques adaptations et réactualisations opérées en matière d'hypothèses d'amorçage et macro-économiques ou socio-démographiques.

- 1/ jusqu'en 1992 inclus, les hypothèses techniques retenues pour l'évaluation des moyens à transférer aux C&R sont celles du contrôle budgétaire de mars 1992.
- 2/ pour les années ultérieures, il a été retenu un taux d'inflation (prix à la consommation) de 3.2%, un taux de rendement à long terme (1er emprunt d'Etat de l'année entamée) passant de 8.53% en 1992 à 8.5% en 1993, 8.25% en 1994 et se stabilisant à 8% à partir de 1995 (annuités de 1996). La croissance nominale du PNB a été estimée à 4.8% en 1992, et 5.75% à partir de 1993 (PNB de 8950 milliards en 1996).
- 3/ Les perspectives démographiques en matière de population scolaire (jeunes de moins de 18 ans) ont été sensiblement réévaluées à la hausse, la baisse enregistrée dans la communauté la plus dynamique sur le plan démographique étant supposée limitée à -0.25% l'an en 1993-2000. Dans ces conditions, le coefficient de correction démographique s'établirait à 97.472% en 1999.
- 4/ Enfin, compte tenu de la très sensible détérioration de l'écart négatif d'I.P.P. par tête en Région wallonne au cours des trois dernières années (et ce à contrario des hypothèses de stabilisation relative utilisées antérieurement en la matière), il a été tenu compte d'une hypothèse de détérioration wallonne persistante en la matière jusqu'à la fin de la période transitoire, même si à un rythme très nettement atténué par rapport aux évolutions récentes observées (58).

58 Entre 1989 et 1991, l'écart wallon d'I.P.P. par tête, relativement à la moyenne nationale, serait ainsi passé de -8.455% à -10.476%, soit une détérioration annuelle de plus de 1 point de % par an. Pour les années ultérieures, il a été supposé une détérioration annuelle de 0.25% de cet écart.

Sur le plan des correctifs ponctuels apportés aux données d'amorçage (données budgétaires 1991) pour les simulations normatives, relevons les points suivants.

- 1/ Pour la Région wallonne, le correctif majeur consiste en une révision sensible à la baisse, pour 1991, de l'ordre de 3 milliards, des recettes propres (hors recettes I.P.P. ou "Loi de financement"), structurelles ou récurrentes, servant de base à l'évaluation des recettes propres "spontanées" 1992 et a fortiori 1993. Par rapport aux estimations initiales (Avis de juin 1991) pour l'année 1992, ceci affecte négativement la norme de croissance réelle constante (des dépenses primaires corrigées) en Région wallonne, mais majore également significativement le déficit maximal admissible pour 1992 (et 1993 ...).
- 2/ En Communauté française, nous avons intégré dans la base de simulation l'incidence indirecte de l'emprunt universitaire à long terme - de 6.5 milliards - contracté en 1991 par la Communauté, et dont les charges d'intérêt ne se retrouveront effectivement budgétées qu'à partir de 1993. Il a été supposé qu'à partir de 1998, des dépenses hors intérêts annuelles (pour financement des universités) à concurrence de 0.8 milliard de francs courants (de 1998) indexés devraient être réintégrées au budget "primaire" de la Communauté. Par rapport aux bases d'amorçage retenues lors de l'Avis de juin 1991, les débudgétisations nettes pour 1991 ont été revues en légère baisse.
- 3/ Pour ce qui est de la Région de Bruxelles-Capitale, deux corrections significatives ont été apportées. La première a consisté à supposer équilibrées en 1991 les opérations sur fonds budgétaires, en lieu et place du déficit de 1.4 milliard initialement escompté en la matière (Avis de juin 1991). La seconde, technique également, a consisté à réviser en baisse le chiffre retenu en matière de débudgétisations inscrites pour 1991 (2.1 milliard au lieu de pratiquement 2.9 milliards). Ceci conduit à la fois à réévaluer à la baisse le déficit maximal admissible pour 1992 (6.2 milliards au lieu de 7.4 milliards), mais aussi symétriquement à réviser significativement à la hausse la norme de croissance réelle admissible des dépenses primaires de la Région.
- 4/ En Communauté flamande enfin, le seul ajustement ponctuel significatif opéré a consisté à éliminer les opérations sur fonds budgétaires, qui avaient été intégrées lors de l'Avis de juin 1991, de la base d'amorçage (données 1991), ceci étant par ailleurs sans effet sur le solde de départ.

B. Hypothèses techniques relatives aux simulations opérées au niveau du PCN et de l'entité "I".

Les simulations ont trait à la période 1992-96, et utilisent comme base d'amorçage les données officielles issues de l'Exposé Général (Budget des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1992). Seul le surplus sur opérations de Trésorerie pour l'année 1992, évalué officiellement à 12.1 milliards, a été considéré comme non-récurrent et par conséquent éliminé de la base d'amorçage pour les années suivantes.

Pour la période 1992-96, la croissance annuelle moyenne du PNB a été supposée de 5.75% en termes nominaux, et de 2.5% en termes réels. Le taux d'inflation a ainsi été estimé à un peu moins de 3.2% en terme de déflateur du PNB, et de 3.2% l'an sur la période 1993-96 en matière de prix à la consommation (servant techniquement de base d'indexation pour les dépenses primaires). Le taux d'intérêt implicite moyen sur la dette du Pouvoir Central National, suivant en cela le trend supposé au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics dans l'Avis de janvier 1992, est supposé se réduire de 0.4% entre 1992 et 1996 (un peu plus au niveau du seul PCN où le poids de la dette à court terme est un peu plus élevé, un peu moins aux autres niveaux de pouvoirs).

A partir de 1993, les opérations de Trésorerie sont supposées équilibrées, les débudgétisations du PCN sont supposées s'établir à 25 milliards par an (dont 5 à 7 milliards en charges d'intérêts), et les OCPP à 30 milliards, de sorte que le SNF officiel recherché (V&M) peut être obtenu en rajoutant 5 milliards (nets) au besoin de financement désiré (définition Maastricht, hors OCPP).

Les transferts aux régimes de sécurité sociale concernés par la règle de gel nominal sont ceux opérés en faveur du régime salarié (192 milliards) et du régime indépendant (environ 39 milliards). Les comptes de Sécurité Sociale sont supposés en équilibre à partir de 1992, ce qui requièrera bien entendu l'adoption de mesures structurelles additionnelles en matière de recettes et/ou de dépenses.

ANNEXE III

L'effet boule de neige des charges d'intérêt de la dette publique nette

		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 c
Taux d'intérêt implicite	(a)	9,5	9,8	8,8	8,3	8,6	8,9	8,5
Croissance nominale du PNB	(b)	6,7	5,8	4,6	6,3	8,8	6,4	4,8
CONDITION 1	(a-b)	2,8	4,0	4,2	2,1	-0,2	2,4	3,6
<i>Si le résultat de la condition 1 est positif, il existe un risque de déclenchement de l'effet boule de neige; il peut toutefois être évité lorsque le solde financier de l'Etat à l'exclusion des charges d'intérêt nettes est supérieur à la valeur théorique calculée ci-dessous.</i>								
Solde financier (2) à l'exclusion des charges nettes d'intérêt (3) (en % du P.N.B.)								
Valeur critique nécessaire pour éviter l'apparition d'un effet boule de neige (4)								
	(c)	2,8	4,3	4,7	2,3	-0,2	2,8	4,2
Valeur observée	(d)	-2,3	-1,3	0,2	0,8	2,0	2,6	1,7
CONDITION 2	(d-c)	-5,2	-5,5	-4,6	-1,5	2,2	-0,2	-2,5
<i>Si le résultat de la condition 2 est positif, il n'y a pas d'effet boule de neige.</i>								
p.m. Dette en % du PNB		113,6	117,9	122,2	123,9	121,4	121,4	123,9

Sources : I.N.S., B.N.B.

(1) La méthode de calcul de l'effet boule de neige de la dette publique est exposée de manière détaillée dans le Cahier n°4 de la Banque. L'effet "boule de neige" des charges d'intérêt de la dette publique, novembre 1989.

(2) Y compris les octrois de crédits et les prises de participation.

(3) Net signifie après déduction des intérêts produits par les actifs financiers de l'Etat.

(4) Est égale au rapport $(a-b)/(1+b)$ multiplié par le rapport de la dette de l'année précédente au P.N.B..

Source : Rapport annuel 1991 de la Banque nationale de Belgique, p.67

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

Description	Communauté flamande	Région wallonne	Région Bruxelles capitale	Communauté française	Communauté germano- phone	Sous- total	Pouvoir 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
- formation des classes moyennes								
- OVW	1210.9					1210.9		1210.9
- philharmonie	31.1					31.1		31.1
- RTBF/ BRT	1325.5					1325.5		1325.5
- infrastructure sportive								
- tourisme								
Secteur social	10114.5			7922.0		18036.5	23529.9	41566.4
Environnement	12106.9	438.7	1570.4			14116.0		14116.0
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	0.0				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							112.2	112.2
Emprunts états étrangers							4000.0	4000.0
Recherche scientifique							2386.5	2386.5
TOTAL	178865.6	105378.2	44793.3	22735.2		351772.3	253807.8	605580.1
TOTAL (sans logement)	92856.0	40115.8	28075.6	22735.2		183782.6	253807.8	437590.4

Annexe V : Dette débudgétisée des Communautés et des Régions à fin 1991.

Description	Communauté flamande	Région wallonne	Région Bruxelles capitale	Communauté française	Communauté germano- phone	Sous- total	Pouvoir centrale nationale	TOTAL GENERAL
Pouvoirs locaux et régionaux	25077.5	15357.2	12458.7			52893.4	6975.8	59869.2
Enseignement et culture	22964.7			22135.1		45099.8		45099.8
- enseignement universitaire	11404.9			21852.0		33256.9		33256.9
- bâtiments scolaires	8085.5					8085.5		8085.5
- formation classes moyennes	726.1							726.1
- OW	1468.4					1468.4		1468.4
- philharmonie	29.4					29.4		29.4
- RTBF/ BRT	1246.8					1246.8		1246.8
- infrastructure sportive				266.1				266.1
- tourisme	3.6			17.0				20.6
Secteur social	10785.1			6728.0		17513.1	21980.0	39493.1
Environnement	12485.3	391.8				12877.1		12877.1
Distribution d'eau	3587.7	9829.2				13416.9		13416.9
Logement	87190.4	57621.2	15061.1			159872.7		159872.7
- sociétés de logement	14602.7					14602.7		14602.7
- primes	22587.7	2621.2				25208.9		25208.9
- fonds d'amortissement	50000.0	55000.0	15061.1			120061.1		120061.1
	(1)	(1)						
Secteurs nationaux	26545.0	15962.0				42507.0	181640.0	224147.0
Transports publics	201.3		15061.1			201.3		201.3
S.O.R.B. - G.O.M.B.			661.1					
Régie des Bâtiments								
Emprunts états étrangers							5200.0	
Recherche scientifique							2121.2	
Office National du Ducreoir							12000.0	
Agriculture - FEOGA							12213.6	
SABENA (par Belfin)							12617.4	
Fonds pour le redressement financier des communes							57000.0	
TOTAL	188837.0	99161.4	43242.0	28863.1		360103.5	311748.0	671851.5
TOTAL (sans logement)	101646.6	41540.2	28180.9	28863.1		200230.8	311748.0	511978.8

(1) estimation

