

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION "BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"

AVIS DE LA SECTION BESOINS DE FINANCEMENT
DU CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES
RELATIF A LA REALISATION DES HYPOTHESES DE DEPART
DU PLAN DE CONVERGENCE

FEVRIER 1993

AVANT-PROPOS

Dans sa lettre du 25 janvier 1993, Monsieur Maystadt, Ministre des Finances, a demandé à la Section d'émettre l'avis attendu dans le cadre du plan de convergence au plus tard pour la fin du mois de février, moment auquel le contrôle budgétaire serait entrepris.

L'avis que la Section a émis se limite à l'évaluation de l'état des finances publiques à la fin de l'année 1992; il précise l'effort que doit livrer l'Entité I.

Dans son avis de juin, la Section examinera de manière plus approfondie l'évolution de la situation financière de chacune des entités prises séparément, ainsi que sa traduction en concepts SEC. A cet effet, les simulations existantes seront revues afin de tenir compte des changements affectant le contexte institutionnel et financier.

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

- MM. L. DE RYCK,
H. BOGAERT,

Secrétariat

- MM. A. VAN de VOORDE
J. BAVEYE
A. BOON
- Mme C. SPINNOY

Excusés lors de la réunion du 24 février 1993 :

- MM. B. de CLOSSET
L. COENE
W. MEEUSEN
G. DEBOUVERIE

1. Le plan de convergence 1993-96.

1.1. Les hypothèses de départ du plan de convergence.

La Section "Besoins de Financement" du Conseil Supérieur des Finances, tant dans son Rapport annuel 1992 que lors de l'Avis de juillet 1992 relatif aux "Implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des Pouvoirs publics", a plaidé pour un assainissement aussi rapide que possible des finances publiques. Cette prise de position découlait essentiellement du souci de faire partie, au plus tard fin 1996, du groupe de pays pouvant immédiatement accéder à l'UEM. Parallèlement et de manière tout aussi essentielle, il importe qu'au cours des prochaines années, en cassant définitivement "l'effet boule de neige", des marges soient dégagées pour faire face aux défis nouveaux auxquels la Belgique sera inévitablement confrontée (vieillesse, environnement ...). C'est dans cet esprit que la Section a formulé sa préférence pour le scénario dit "93+".

Par ailleurs, il est apparu clairement en cours d'année 1992 que la reprise attendue ne se manifesterait pas immédiatement. Pour cette raison, le Gouvernement, à l'occasion de l'établissement définitif des chiffres budgétaires pour 1993, a préféré opter pour le scénario dit "normé".

Pour ce qui est de *l'ensemble des Pouvoirs publics*, l'évolution proposée selon le scénario normé pouvait se présenter comme suit.

Tableau 1:
Scénario "normé":
objectifs relatifs à l'ensemble des Pouvoirs publics.

en % du P.N.B.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Recettes	45,5	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0
Dépenses primaires	41,4	40,9	40,4	40,0	39,5	39,0
<i>Solde primaire</i>	4,1	5,1	5,5	6,0	6,5	7,0
Charges d'intérêts	10,4	10,8	10,7	10,5	10,3	10,0
<i>Solde</i>	- 6,3	- 5,7	- 5,2	- 4,5	- 3,8	- 3,0

Source: Plan de convergence

Dans ce scénario, les recettes de tous les pouvoirs publics devaient être (globalement) stabilisées entre 1992 et 1996 en pourcentage du PNB. Par ailleurs, les dépenses primaires devaient baisser de 1,9 pour cent de PNB, et les charges d'intérêts, de par la baisse des taux d'intérêts et la réduction du déficit lié aux efforts d'assainissements, devaient pour leur part baisser à concurrence de 0,8 pour cent de PNB.

Pour *les composantes de l'ensemble* des Pouvoirs publics, il était tablé sur un équilibre au niveau des comptes budgétaires (les "tableaux d'équilibre") de la Sécurité Sociale, ceci revenant en fait à un surplus en comptabilité SEC. Parallèlement il était supposé que le déficit des Pouvoirs locaux se stabiliserait à son niveau de 1991.

Sur base de ce qui précède, l'évolution des besoins de financement des composantes de l'ensemble des Pouvoirs publics peut être évaluée comme suit:

*Tableau 2:
Scénario normé:
Evolution des besoins nets de financement des composantes de l'ensemble des
Pouvoirs publics.*

en % du P.N.B.

Solde de	1992	1993	1994	1995	1996
L'ensemble des Pouvoirs Publics	- 5,70	- 5,20	- 4,50	- 3,80	- 3,00
Les Communautés, Régions et Pouvoirs Locaux	- 0,88	- 0,78	- 0,65	- 0,53	- 0,39
La Sécurité Sociale	+ 0,14	+ 0,26	+ 0,25	+ 0,24	+ 0,22
Le Pouvoir Central National	- 4,96	- 4,68	- 4,10	- 3,51	- 2,83

Source : Cour des Comptes.

En tenant compte des évolutions attendues en matière de charges d'intérêts, le solde primaire du *Pouvoir Central National* peut en être déduit.

*Tableau 3:
Scénario normé :
Evolution des Besoins nets de financement (BNF)
du Pouvoir Central National.*

en % du P.N.B.

	1992	1993	1994	1995	1996
Solde primaire	+ 4,1	+ 4,4	+ 4,7	+ 5,0	5,4
Charges d'intérêt	- 9,1	- 9,1	- 8,8	- 8,5	8,2
BNF	- 5,0	- 4,7	- 4,1	- 3,5	- 2,8

L'effort total du Pouvoir Central National en termes d'amélioration du solde primaire s'élève à 1,3% du PNB.

L'effort des Communautés et Régions en termes de solde primaire et dans ce contexte s'élève pour la période 1992-96 à 0,6% de PNB.

Sur le plan des déficits, et selon les calculs effectués à la suite du rapport annuel 1992 de la Section, cet effort est compatible avec les déficits présentés au tableau ci-dessous.

*Tableau 4 :
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.

La Section fait remarquer que ces déficits ne tiennent pas compte du nouveau contexte institutionnel et financier qui est discuté au Parlement.

1.2. Adaptation statistique des points de départ pour 1991.

Les prévisions présentées ci-dessus étaient toutes basées sur les chiffres provisoires relatifs aux réalisations du budget 1991, ainsi qu'exprimées en termes de PNB "traditionnels" (1).

Dorénavant, dans le cadre de la convergence européenne, il est nécessaire de se baser sur le PIB suivant les définitions SEC. Il en découle qu'il convient de réestimer les points de départ du Plan de convergence.

Par ailleurs, il est apparu des séries publiées par l'INS que les chiffres définitifs relatifs à l'exécution du budget 1991 se situaient au-dessus des estimations préliminaires (2), et qu'en conséquence les estimations relatives aux bases de départ budgétaires pour 1992 furent également sous-estimées.

L'écart résultant des ajustements précités peut être estimé à 0,4% de PIB. Le compte pour 1991 au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics se présente par conséquent comme suit:

1 Depuis fin 1992, l'INS publie les chiffres des comptes nationaux sur base du système SEC.
2 Les chiffres provisoires étaient basés sur les chiffres du rapport 1991 de la BNB, dans lequel figurent traditionnellement des estimations en matière de finances publiques.

Tableau 5 :
Révision des bases de départ du Plan de convergence (3).

	Provisoire En % PNB	1991	Définitif En % PIB
Recettes	45,5		46,6
Dépenses primaires	41,4		42,6
<i>Solde primaire</i>	4,1		3,9
Charges d'intérêts	10,4		10,6
<i>Solde</i>	- 6,3		- 6,7
PNB/PIB	6.855,4		6.723,0

2. L'évolution des finances publiques en 1992

L'évaluation des résultats de l'ensemble des pouvoirs publics pour 1992 doit être menée par rapport aux chiffres de base revus de 1991. Il y a en effet, suite aux adaptations décrites plus haut, un écart de 0,4% de P.I.B. au niveau du solde.

Si nous corrigeons les objectifs du plan de convergence concernant 1992 et les comparons avec les réalisations effectives de 1992, nous obtenons :

Tableau 6 :
Réalizations concernant l'ensemble des pouvoirs publics en 1992

en % du P.N.B.

	Plan de Convergence 1992 (1)	Objectif corrigé 1992 (2) (a)	Réalisation 1992 (3)	Divergence corrigé/ réalisation (4) = (3) - (2)
Recettes	46,0	47,1	47,0	- 0,1
Dépenses primaires	40,9	42,1	42,6	+ 0,5
<i>Solde primaire</i>	5,1	4,9	4,3	- 0,6
Charges d'intérêts	10,8	11,0	11,2	+ 0,2
<i>Solde</i>	- 5,7	- 6,1	- 6,9	- 0,8

(a) Les points de départ 1992 ont également été adaptés, sur base des écarts qui ont été constatés en 1991 entre les hypothèses de départ du plan de convergence et les réalisations finales.

3 L'application des définitions SEC se limite ici aux soldes.

Prises dans leur globalité, *les recettes* atteignent 0,1 point de pourcentage de moins que l'objectif d'une part constante dans le P.I.B.. On peut donc dire qu'il est à peu près satisfait à la condition du plan de convergence (élasticité des recettes = 1).

La croissance des recettes (+ 0,4 point de pourcentage du P.I.B.) par rapport à 1991 doit être attribuée aux évolutions divergentes des différentes catégories de recettes. Les impôts directs continuent à diminuer principalement sous l'effet de moindre rentrées de l'impôt des sociétés attribuables à la conjoncture, tandis que les parts des cotisations de sécurité sociale et des impôts indirects ont progressé de 0,3 et 0,2 point de pourcentage respectivement.

Bien que la part globale du total des recettes fiscales et non-fiscales se soit stabilisé en pourcentage du P.I.B. entre 1991 et 1992, les recettes prévues lors du contrôle budgétaire n'ont pu être réalisées en termes nominaux. La moins-value en recettes fiscales a ainsi atteint 30 milliards environ. Elle proviendrait, pour les deux-tiers, de la dépression conjoncturelle (annexe I).

L'écart le plus significatif par rapport à l'objectif "corrigé" du plan de convergence se trouve toutefois dans *les dépenses à l'exclusion des charges d'intérêt*. La part des dépenses primaires en % du P.I.B., qui aurait dû, selon l'objectif "corrigé", descendre de 42,6% en 1991 à 42,1%, a stagné au niveau de 1991.

Cette stagnation cache cependant une évolution contradictoire. Les transferts de sécurité sociale aux particuliers ont, sous l'impulsion de l'évolution des pensions et des soins de santé, augmenté de 0,4 point de pourcentage, tandis que les autres dépenses primaires ont diminué dans la même proportion.

Si l'on regarde l'évolution réelle des dépenses primaires en 1992 par rapport à 1991, il apparaît que leur croissance a atteint 2,2%. Ceci est manifestement plus que la croissance réelle prévue de 0,9%, qui était compatible avec une part constante des recettes dans le P.I.B. En fait, on peut constater une rupture évidente entre l'évolution des transferts de sécurité sociale aux particuliers (croissance de 4,1% en termes réels) et l'évolution des autres dépenses primaires (croissance réelle de 0,6%). Encore faut-il apporter des nuances concernant la croissance réelle des autres dépenses primaires. C'est ainsi que les achats de biens et services ont baissé en termes réels (-4,1%), les subsides aux entreprises ont reculé de 1,3% en termes réels, tandis que les transferts à l'étranger ont enregistré un recul de 2,8%. Ces différentes baisses indiquent que les autres postes ont connu une croissance relativement importante. Les traitements et pensions du personnel de l'Etat ont augmenté en termes réels de 1,8% et 4,5% respectivement. L'effet des mesures d'assainissement prises par le Gouvernement lors du budget 92 a été neutralisé dans une large mesure par l'effet de la conjoncture.

La part des *charges d'intérêts* a dépassé de 2 points de pourcentage l'objectif fixé. Par comparaison avec 1991, ces charges laissent voir une augmentation de 0,6 point de pourcentage.

La progression des charges d'intérêts ne peut être attribuée à l'évolution des taux d'intérêt, puisque la baisse du taux implicite à long terme a compensé la hausse du taux à court terme.

Elle doit au contraire être attribuée à la structure de financement de la dette qui a été retenue en 1991 et en 1992. C'est ainsi qu'en 1991, l'endettement à long terme a dépassé le déficit enregistré; en même temps, les certificats de trésorerie ayant une durée de moins de 3 mois ont été supprimés suite à la réforme du marché monétaire. En outre, des certificats de trésorerie d'une durée de 6 ou 12 mois ont été émis pour des montants importants, principalement dans la seconde moitié de l'année 1991.

Bien qu'en 1992 le financement se soit encore fait à long terme pour des montants importants, ceux-ci ont cependant été moins élevés qu'en 1991. Par ailleurs, la part des certificats de trésorerie à 6 et 12 mois a reculé, tandis que celle des certificats à trois mois augmentait.

D'autre part, la transformation d'emprunts classiques en OLO a eu pour conséquence un alourdissement des charges d'intérêts en 1992. Sur les emprunts classiques échangés, des intérêts ont d'abord été payés au début 1992 puis encore une fois lors de leur transformation au quatrième trimestre.

Il ressort des chiffres précités que le besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics est passé de 6,7% du P.I.B. en 1991 à 6,9% en 1992. A l'exclusion des charges d'intérêts, qui présentent une image quelque peu contrastée en 1991 et en 1992, le solde primaire est passé de 3,9% à 4,3%.

3. Les soldes des diverses composantes de l'ensemble des pouvoirs publics en 1992

3.1. L'évolution des soldes de l'Entité I

3.1.1. Pouvoir Central National

Le solde du Pouvoir Central National a évolué comme suit :

Tableau 7
Solde net à financer corrigé du Pouvoir Central National

en milliards

	1991	1992
S.N.F.	- 368,0	- 383,0
+ débudgétisation	- 9,0	- 42,0
- OCCP	+ 13,0	+ 16,0
Total	- 364,0	- 409,0
<i>en % du P.I.B.</i>	<i>5,4%</i>	<i>5,8%</i>

Du côté des recettes, on a assisté à une quasi-stabilisation des recettes fiscales totales en pourcentage du P.I.B. enregistré.

Du côté des dépenses, il semble qu'on soit resté à l'intérieur des crédits prévus, du moins en ce qui concerne les opérations budgétaires. Ceci indique que ce sont surtout les opérations débudgétisées qui causent des problèmes, notamment du fait de la forte augmentation de la capitalisation d'intérêts lors de l'échange d'emprunts classiques contre des OLO's (21,5 milliards).

3.1.2. La sécurité sociale

Sur base des chiffres disponibles et après recalcul selon les concepts SEC, le déficit de 1992 peut être estimé à 9 milliards, contre 14 milliards en 1991.

Ce résultat est compatible avec un déficit budgétaire de 29 milliards (calculé sur base des tableaux d'équilibre, complétés pour les autres systèmes de la Sécurité Sociale).

Sur cette base, on peut donc constater que, pour la sécurité sociale, la norme gouvernementale prévue, c'est-à-dire l'équilibre, n'a pas été atteinte.

3.1.3. Les Communauté et Régions

Le solde des Communauté et Régions peut être évalué comme suit :

Tableau 8 :
Solde net à financer corrigé des Communautés et Régions

en milliards

	1991	1992
S.N.F.	- 34,0	62,0
+ débudgétisation	- 14,0	- 7,0
- OCCP	+ 7,0	+ 6,0
Total	- 41,0	-63,0
en % du P.I.B.	0,6%	0,9%

Le solde des Communautés et Régions se situe à un niveau plus élevé que l'hypothèse de départ de la Section. Des premières données concernant l'exécution du budget 1992, il apparaît que les OCCP à imputer sont moins élevés que la Section ne l'avait posé par hypothèse (4).

La Section procèdera, dans son avis de juin, à une analyse fouillée de l'exécution des budgets 1992 des Communautés et Régions. En même temps, il sera tenu compte des glissements structurels entre catégories de recettes, de l'incidence du passage aux concepts SEC ainsi que de celle des accords de la Saint-Michel.

3.1.4. Les pouvoirs locaux

Les rares données qui sont connues en ce moment permettent à la Section de penser que le déficit réalisé par ce sous-secteur se situe très près du déficit prévu.

4 Afin de permettre à la Section de se prononcer sur l'évolution des OCCP, les Communautés et Régions sont invitées à confectionner un regroupement économique détaillé.

4. Trajectoire 1993-1996

La Section a émis, en juillet 1992, un avis favorable sur le plan de convergence du Gouvernement, tout en soulignant que l'objectif global visé d'un déficit de 3% en 1996 ne pourrait être atteint que dans certaines conditions précises. Il fallait en particulier que le déficit estimé pour 1992 ne soit pas dépassé et que les évolutions macro-économiques et financières ne soient pas moins favorables que celles retenues comme hypothèse de travail dans le plan de convergence. Il s'avère aujourd'hui que ces deux conditions ne sont pas vérifiées. Concernant la seconde, les prévisions les plus récentes font état d'une croissance du PIB en 1993 de 0,5% seulement en volume et de 3,1% en prix, soit une croissance de 3,6% en valeur. Quant à la première condition, elle appelle les considérations suivantes.

Le plan de convergence proposait, comme objectif pour 1992 et pour l'ensemble des pouvoirs publics, un BNF (5) de 5,7%. En termes de normes "Maastricht", le BNF s'est élevé à 6,9%, ce qui peut être attribué, pour 0,4%, à une révision statistique des comptes nationaux de 1991 et au passage des normes traditionnellement utilisées en Belgique aux normes "Maastricht", et, pour 0,8%, au fait que les objectifs budgétaires fixés n'ont pas été atteints: les recettes ont progressé de 0,1% de moins que prévu et les dépenses d'intérêts se sont situées à un niveau dépassant de 0,2% les prévisions, tandis que la compression des dépenses primaires est restée à concurrence de 0,5% en deçà de l'objectif visé.

Au vu des résultats de 1992, il y a lieu de réajuster la trajectoire prévue dans le plan de convergence. La Section est d'avis que l'écart statistique de 0,4% en 1992, qui résulte de facteurs purement exogènes, doit être résorbé progressivement sur la période 1993-1996, au rythme de 0,1% par an. De ce fait, l'adaptation statistique serait de 0,3% en 1993, à attribuer aux Entités proportionnellement à leurs moyens, soit 0,2% à l'Entité I et 0,1% à l'Entité II. Pour les années 1994 et 1995, l'adaptation globale serait respectivement de 0,2% et 0,1%.

5 Besoin net de financement. C'est le concept de déficit retenu dans le cadre du Traité de Maastricht. Calculé à partir des comptes réels, et non des comptes financiers comme le SNF, il diffère aussi de ce dernier par le fait que les OCPP n'y sont pas pris en compte, de même que les opérations de Trésorerie. Par contre, les opérations débudgétisées y figurent.

Le besoin net de financement (BNF) à atteindre évoluerait donc comme suit :

(en % du PIB-SEC)

	1994	1995	1996
Objectif du plan de convergence initial	4,5	3,8	3,0
Résorption de l'écart statistique	0,2	0,1	-
Objectif ajusté	4,7	3,9	3,0

La Section est d'avis que les mesures structurelles et récurrentes d'assainissement qui doivent être prises en 1993 doivent essentiellement avoir pour but de comprimer le besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics à 4,7% du P.I.B. en 1994, comme étape intermédiaire vers les 3% visés pour 1996. Il est cependant évident que ces mesures ne produiront qu'un effet partiel en 1993.

Sur base de l'information actuellement disponible concernant l'inflation, la croissance et les taux d'intérêt, la Section part de l'hypothèse que, sans mesure complémentaire, le besoin net de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics s'élèvera à environ 6,3% du P.I.B. en 1994. Afin d'atteindre l'objectif de 4,7% en 1994, des mesures complémentaires sont donc nécessaires au niveau du solde primaire. Sur base annuelle, ces mesures doivent fournir environ 120 milliards.

Etant donné que la contribution des Communautés et Régions atteint 0,1% du P.I.B., l'effort structurel et récurrent mentionné plus haut correspond à 110 milliards pour l'Entité I, c'est-à-dire le Pouvoir central national et la Sécurité sociale. Ces mesures ne pouvant être d'application effective que pendant une demi-année seulement, cela signifie pour le pouvoir central national en 1993, à côté des mesures visant l'équilibre de la Sécurité sociale (norme gouvernementale), un effort de 40 milliards au niveau du solde primaire.

Cet objectif doit être réalisé en tenant compte des définitions "Maastricht", c'est-à-dire hors octrois de crédits et prises de participation et opérations purement financières, et y compris débudgétisations nettes.

Concernant les Communautés et Régions, la Section recommande que celles-ci s'en tiennent à l'avis de juin 1992, tel qu'il est synthétisé au tableau 4 de ce rapport.

5. Recommandations complémentaires

La Section insiste encore une fois sur le fait qu'une gestion budgétaire orthodoxe n'est possible que dans le cadre d'une politique budgétaire pluriannuelle. C'est pourquoi la Section demande que les différents pouvoirs publics élaborent, en vue de la confection du budget 1994, un programme pluriannuel qui montre de quelle manière les normes prévues seront respectées.

Dans le cadre de l'évaluation des budgets publics, il faut aussi que soient élaborés et publiés rapidement les regroupements économiques pour les années budgétaires les plus récentes. De telles données sont essentielles pour se faire une image complète des finances publiques, qui puisse être confrontée aux critères de Maastricht.

Dans notre avis de juin, il sera tenu compte de l'impact budgétaire des décisions découlant de l'accord de la St Michel.

Le présent Avis a l'approbation unanime des membres de la Section présents.

Bruxelles, le 24 février 1993.

Annexe I.

ECARTS DE CROISSANCE 1992 Budgets économiques des 25.03.92 et 28.01.93 (contrôles budgétaires)				
	1991 (base)	Croissance (écarts)	Recettes (écarts)	Ecart constatés
I. Contributions directes				
A. Impôt des Personnes Physiques				
1. Impôts sur les revenus professionnels	743,3	- 2,34%	- 17,4	- 17,4
2. Impôts sur les revenus mobiliers	73,4	+ 1,60%	+ 1,2	n.d.
B. Impôt des Sociétés	161,9	- 2,68%	- 4,3	n.d.
C. Autres	30,8	- 0,31%	- 0,9	- 2,1
TOTAL CONTRIBUTIONS DIRECTES	1.009,4	- 2,12%	- 21,4	- 23,1
II. Douanes et Accises				
A. Droits de douane	35,1	- 8,39%	- 2,9	- 1,6
B. Accises et divers	150,3	- 0,40%	- 0,6	+ 1,5
TOTAL DOUANES ET ACCISES	185,4	- 1,89%	- 3,5	- 0,1
III. T.V.A. ET ENREGISTREMENT				
A. T.V.A.	509,3	- 0,14%	- 0,7	- 9,6
B. ENREGISTREMENT	55,7	+ 2,99%	+ 1,7	+ 1,6
TOTAL T.V.A. ET ENREGISTREMENT	565,0	+ 0,18%	+ 1,0	- 8,0
IV. TOTAL	1.759,8	- 1,36%	- 23,9	- 31,3