

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION
« BESOINS DE FINANCEMENT DES
POUVOIRS PUBLICS »

AVIS
RELATIF A L'EXECUTION
DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1996

MARS 1997

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION
« BESOINS DE FINANCEMENT DES
POUVOIRS PUBLICS »

AVIS
RELATIF A L'EXECUTION
DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1996

MARS 1997

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	2
AVANT-PROPOS	4
SYNTHESE	5
1. EVALUATION GLOBALE DES REALISATIONS BUDGETAIRES EN 1996 DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS ET DE LEURS SOUS-SECTEURS.	5
2. LES REALISATIONS BUDGETAIRES EN 1996 DU POUVOIR FEDERAL ET DE LA SECURITE SOCIALE.	8
2.1. <i>Le Pouvoir fédéral.</i>	9
2.2. <i>La Sécurité sociale.</i>	9
3. LES REALISATIONS BUDGETAIRES EN 1996 DES COMMUNAUTES ET REGIONS ET DES POUVOIRS LOCAUX.	10
3.1. <i>Les Communautés et Régions.</i>	10
3.2. <i>Les Pouvoirs locaux.</i>	10
CONCLUSIONS GENERALES.	11
AVIS	13
1. EVOLUTIONS GLOBALES	13
1.1. <i>Résultats, évolutions et déterminants</i>	13
1.2. <i>Les réalisations globales en 1996</i>	13
1.3 <i>Evolutions 1992-1996 et mise en perspective internationale</i>	14
1.4 <i>Les déterminants au niveau des soldes primaires (ensemble des administrations publiques belges)</i>	16
1.4.1 <i>En matière de recettes publiques</i>	17
1.4.2 <i>En matière de dépenses primaires.</i>	18
1.5. <i>Les évolutions en matière de charges d'intérêts et de taux d'endettement</i>	19
2. LES EVOLUTIONS PAR GRANDES ENTITES	21
2.1 <i>Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités</i>	21
2.2 <i>Déterminants des soldes primaires</i>	23
2.3 <i>Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels</i>	25
3. LES EVOLUTIONS INTERNES AUX GRANDES ENTITES	26
3.1 <i>Les évolutions internes à l'Entité "I."</i>	26
3.1.1 <i>Evolutions au niveau du Pouvoir fédéral</i>	26
3.1.2 <i>Au niveau du système de Sécurité sociale</i>	28
3.2 <i>Les évolutions internes à l'Entité "II."</i>	30
3.2.1 <i>Appréciation globale</i>	30
3.2.2 <i>Les évolutions au niveau des Communautés et Régions</i>	31
3.2.3 <i>Les évolutions au niveau des Pouvoirs locaux</i>	33
ANNEXE METHODOLOGIQUE.	35

LISTE DES ABREVIATIONS

APU	Administrations publiques
BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
c.n.	Comptes nationaux
CE	Communautés Européennes
EPP	Ensemble des pouvoirs publics
ICE	Institutions communautaires européennes
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPP	Impôt des Personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
PC	Pouvoir Central (= PF + C&R)
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PL	Pouvoirs locaux
SEC	Système européen de comptes économiques intégrés
SECISO	Sécurité sociale
SNF	Solde net à financer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Les Membres de la Section :

M. P. VAN ROMPUY, Président

MM. A. VERPLAETSE
W. FRAEYS
J.P. PAUWELS
représentants de la Banque Nationale de Belgique

M. G. BROUHNS
représentant du Ministre des Finances

M. M. VAN der STICHELE

MM. W. MEEUSEN
J. VUCHELEN
R. DESCHAMPS
R. TOLLET
P. KESTENS
G. CLEMER
représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Observateurs :

MM. L. DE RYCK
H. BOGAERT

Le Secrétariat:

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

AVANT-PROPOS

Cet Avis est axé sur une évaluation de la réalisation du Plan de Convergence budgétaire 1993-96 des Pouvoirs publics belges au cours des trois dernières années, et en particulier en 1996.

Les données commentées ici proviennent d'estimations encore provisoires pour l'année 1996, et, pour les années 1991 à 1995, des comptes nationaux 1995,

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

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

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

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

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

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

(1) Les recettes transférées (dépenses) d'une sous-entité réapparaissant comme ressources effectives d'une autre sous-entité. Les transferts inter-Entités sont de plus traités ici en termes NETS (transferts versés moins transferts perçus). De plus, certains traitements méthodologiques (repris en Annexe) ont été appliqués aux données brutes des comptes SEC, de manière à mieux faire ressortir les évolutions économiques fondamentales sous-jacentes des diverses Entités tout en assurant leur "additivité" ainsi que celle de leurs composantes.

SYNTHESE

1. Evaluation globale des réalisations budgétaires en 1996 de l'ensemble des pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs.

Il convient en préalable de rappeler ici que l'évaluation proposée des résultats budgétaires belges pour l'année 1996 se doit d'être opérée dans une double perspective.

1. D'une part, l'année 1996 constitue la dernière année reprise dans le cadre du Plan de convergence actualisé 1993-96, qui visait à assurer la convergence budgétaire belge en vue de l'accession de la Belgique à l'UEM et à la monnaie unique, prévue à l'époque au plus tôt au 1er janvier 1997.
2. Depuis lors, le calendrier de l'UEM s'est clarifié, et la date de mise en oeuvre de la troisième phase de l'UEM a été reportée en principe au 1er janvier 1999, avec évaluation début 1998, sur base des résultats budgétaires estimés pour l'année 1997, du respect des critères de convergence, en particulier budgétaires (et en matière d'endettement public).

L'objectif d'un déficit budgétaire global (ensemble des Pouvoirs publics ou EPP) de 3% de PIB maximum, tel qu'initialement prévu, avait été officiellement maintenu pour l'année 1996. Pour l'année 1997, le Gouvernement s'est fixé un objectif de déficit global de 2,9% de PIB au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics.

Sur base des données actuellement disponibles, il apparaît que les besoins nets de financement (BNF) estimés de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1996, à savoir 3,4% du PIB, se sont établis globalement en retrait de l'objectif en matière de BNF (3,0% de PIB) fixé dans le Plan de Convergence et réaffirmé en automne 1995 lors de l'élaboration du budget 1996.

Tableau 1
Objectifs budgétaires 1996 et réalisations
(BNF en % du P.I.B.)

	1995	1996		
	Réalisations	Objectifs (a)	Réalisations (b)	Ecart (4 = 3 - 2)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ensemble des Pouvoirs publics	- 4,1	- 3,0	- 3,4	- 0,4
Entité I	- 3,7	- 2,6	- 2,9	- 0,3
Pouvoir fédéral	- 4,0	- 2,8	- 3,0	- 0,2
Sécurité sociale	0,3	0,2	0,1	- 0,1
Entité II	- 0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,1
Communautés et Régions	- 0,6	- 0,4	- 0,6	- 0,2
Pouvoirs locaux	0,2	0,0	0,1	0,1

(a) Objectifs du Plan de Convergence.

(b) Estimations de février 1997.

Comme l'indique le tableau 1, les écarts défavorables par rapport aux objectifs en matière de BNF se seraient répartis entre les deux grandes Entités de manière relativement proportionnelle à leur poids respectif (2), avec un écart de 0,3% de PIB au niveau de l'Entité "I." et un écart de 0,1% de PIB ou marginalement moins au niveau de l'Entité "II."

On notera cependant que les écarts significatifs en termes SEC se localisent approximativement à égalité au niveau du Pouvoir fédéral et des Communautés et Régions (0,2% de PIB respectivement), tandis que l'écart favorable enregistré au niveau des Pouvoirs locaux permet de limiter l'écart défavorable global de l'Entité "II."

Si le résultat en termes de BNF est en 1996 légèrement supérieur à l'objectif visé, l'on notera cependant qu'il représente une amélioration de 0,7% du PIB par rapport aux réalisations de 1995 (à mettre en parallèle avec une amélioration de 1% de PIB enregistrée en 1995 comparativement aux résultats 1994).

Le résultat du BNF en 1996 résulte d'un double mouvement: une légère amélioration (0,2% de PIB) du surplus primaire, et ce malgré un tonus conjoncturel décevant et peu porteur (une croissance réelle du PIB estimée à 1,4%), d'une part, et une poursuite, certes un peu ralentie, de la réduction des charges financières sur la dette publique d'autre part (-0,5% de PIB en 1996 par rapport à 1995, contre une réduction de 1% de PIB enregistrée en 1995).

(2) Une répartition 2/3 - 1/3 du total entre l'Entité I. et l'Entité II., sur base de leur poids relatif en termes de dépenses primaires finales consolidées (hors transferts aux CE).

Tableau 2
Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics (3)

(en % du P.I.B.)

	Niveaux					Ecart		
	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
- Solde primaire	3,6	3,3	4,9	5,0	5,2	1,3	0,2	1,8
- dépenses primaires	42,3	43,4	43,0	42,8	42,8	0,7	- 0,3	- 0,6
- recettes	45,9	46,7	48,0	47,8	48,0	2,0	- 0,0	1,2
- Intérêts	10,8	10,8	10,1	9,1	8,6	- 0,7	- 1,5	- 2,2
- BNF	- 7,2	- 7,5	- 5,1	- 4,1	- 3,4	2,0	1,7	4,1

Le net tassement conjoncturel qui s'est manifesté en cours d'année 1995 et qui ne s'est que modérément inversé en cours d'année 1996, combiné à un profil de croissance particulièrement peu porteur en termes de recettes en 1996, a incontestablement contribué aux résultats décevants observés en matière de solde primaire global des Pouvoirs publics belges, en particulier en matière de recettes fiscales et parafiscales et de ratio des dépenses primaires (4).

Ainsi, le surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1996 est en effet estimé à 5,2% de PIB, ce qui représente une amélioration apparente limitée de 0,2% de PIB par rapport à 1995.

Ce résultat globalement en retrait par rapport aux prévisions doit être imputé pour l'essentiel, pour les raisons déjà évoquées, à l'absence de baisse du ratio des dépenses primaires, et ce dans un contexte de hausse limitée du ratio des recettes publiques totales (+0,2% de PIB par rapport à 1995). Cette hausse est de plus exclusivement localisée au niveau des recettes non-fiscales et non-parafiscales (+0,2% de PIB en 1996) alors que le ratio des recettes fiscales et parafiscales effectives en termes SEC se stabilisait tout juste à 46% de PIB.

En termes de dépenses primaires par ailleurs, la bonne maîtrise de leur évolution en termes réels, avec une progression totale limitée à 1,2%, s'est confirmée en 1996, sans pour autant permettre une nouvelle réduction de leur ratio en % du PIB. C'est un résultat qui doit être souligné comme satisfaisant dans la phase particulière du cycle conjoncturel qui caractérisait l'année 1996.

(3) Les charges d'intérêts étant ici consolidées (par déduction des intérêts versés à d'autres sous-secteurs publics), il en résulte un écart de 0.2% de PIB environ par rapport aux chiffres non-consolidés tels qu'il sont présentés dans le Plan de Convergence pour la Belgique. Par symétrie, les revenus d'intérêts perçus par les Administrations publiques (recettes non-fiscales) étant également consolidés, le surplus primaire estimé ici est également inférieur de 0.2% de PIB au niveau correspondant repris dans le Plan de convergence (en termes non-consolidés, il serait donc de 5.4% de PIB en 1996 et de 5.2% en 1995).

(4) Ce ratio en valeur n'a pas baissé malgré la décreue discrétionnaire mise en oeuvre par les Autorités, du fait d'une croissance réelle du PIB significativement inférieure à son trend tendanciel, et d'une nouvelle détérioration certes limitée des termes d'échanges externes qui a pesé sur le déflateur du PIB et donc sur la croissance nominale de l'économie (effet-dénominateur du ratio).

L'impact sur le BNF de cette légère amélioration du surplus primaire a pu être amplifié par une nouvelle réduction des charges financières de la dette publique (de 0,5% du P.I.B.). Cette réduction qui confirme la tendance des dernières années, procède principalement d'une poursuite de la dégrèvement du taux d'intérêt implicite moyen sur la dette publique belge, dégrèvement elle-même liée au refinancement de la dette consolidée en francs belges qui s'est opéré dans un environnement financier de détente persistante des taux d'intérêt longs, ainsi qu'à un contexte monétaire plutôt accommodant (en termes de baisse des taux à court terme).

2. Les réalisations budgétaires en 1996 du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale.

Tableau 3
Soldes primaires par niveaux de pouvoirs et déterminants

	Niveaux					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I. En % du P.I.B.						
Total	3,7	3,6	3,3	4,9	5,0	5,2
- Pouvoir fédéral	4,1	4,1	3,9	4,6	4,3	4,8
- Sécurité sociale	- 0,4	- 0,4	- 0,4	0,3	0,1	- 0,1
- Communautés et Régions	- 0,7	- 0,8	- 0,4	- 0,4	- 0,3	- 0,2
- Pouvoirs locaux	0,8	0,7	0,3	0,4	0,8	0,7
II. % variation en francs constants						
Ensemble des pouvoirs publics (y compris transferts aux CE)						
- Recettes	1,8	2,8	1,4	5,3	1,3	1,6
- Dépenses primaires	5,0	2,9	2,2	1,7	1,2	1,2
Pouvoir fédéral (y compris transferts aux CE)						
- Recettes	- 1,7	1,3	- 0,8	4,2	- 1,3	2,7
- Dépenses primaires	- 1,2	0,7	0,6	- 0,7	- 0,3	- 0,2
Sécurité sociale						
- Recettes	1,1	4,5	0,9	4,3	0,4	1,1
- Dépenses primaires	5,4	4,2	1,1	0,2	1,6	2,0
Communautés et Régions						
- Recettes	4,7	3,3	8,3	2,7	3,9	2,1
- Dépenses primaires	8,3	3,4	4,3	2,7	3,0	1,4
Pouvoirs locaux						
- Recettes	4,7	1,3	0,9	5,4	5,8	- 0,1
- Dépenses primaires	3,0	3,1	8,4	4,2	- 1,3	2,0

2.1. Le Pouvoir fédéral.

En 1996 et par rapport à 1995, la réduction effective de 0,8% de PIB environ du BNF de l'Entité I. (5) a été réalisée pratiquement aux deux tiers grâce à une réduction du poids de ses charges d'intérêts consolidées (-0,5% de PIB), et le reste (un peu moins de 0,2% de PIB) par une amélioration du surplus primaire de l'Entité.

Cette amélioration de surplus primaire de l'Entité "I." s'est plus qu'intégralement localisée au niveau du Pouvoir fédéral (PF), avec un gain de l'ordre de 0,5% de PIB, alors qu'inversement on enregistrait une détérioration de près de 0,3% de PIB du solde primaire de la Sécurité Sociale (et de 0,2% de son BNF).

Au niveau du Pouvoir fédéral à proprement parler, l'amélioration enregistrée en matière de solde primaire s'est localisée tant en recettes (non-fiscales), à concurrence de 0,3% de PIB, qu'en dépenses primaires (-0,2% de PIB).

Pour la troisième année consécutive, les informations disponibles laissent entrevoir en 1996 une croissance réelle légèrement négative des dépenses primaires totales du Pouvoir fédéral.

2.2. La Sécurité sociale.

Comme l'année précédente, la contribution de la Sécurité sociale en 1996 à la réduction du BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics a été négative (une détérioration de 0,2% de PIB, cf. Tableau n°3).

Dans un contexte de stabilisation du ratio des recettes totales effectives de Sécurité sociale (à 19,8% de PIB), ceci découle d'une certaine accélération du rythme de croissance des dépenses réelles de sécurité sociale (+2% en 1996 comparativement à +1,6% en 1995), alors même que la croissance réelle de l'économie se ralentissait. La hausse (+0,2% de PIB) du ratio des dépenses primaires de Sécurité sociale peut donc pour une part être jugée comme de nature conjoncturelle ou non-discrétionnaire, mais elle traduit également un arrêt, voire une inversion, des baisses antérieures du ratio structurel des dépenses sociales (6).

En matière de recettes de Sécurité sociale, la stabilisation intervenue en 1996 masque une poursuite et une consolidation de la montée en puissance du financement alternatif (recettes affectées).

Ce financement alternatif aurait représenté 1,7% de PIB en 1996 (soit une progression de 0,3% de PIB en un an), alors que l'érosion des recettes propres de Sécurité sociale (cotisations) se serait poursuivie (-0,2% de PIB), de même que celle des transferts budgétaires "traditionnels" en provenance du Pouvoir fédéral (-0,1% de PIB).

(5) Pour rappel, l'Entité I. regroupe le compte consolidé du Pouvoir fédéral (PF) et de la Sécurité sociale (SECSO), alors que l'Entité II. recouvre le compte consolidé des Communautés et Régions (C&R) et des Pouvoirs locaux (PL).

(6) On peut ainsi estimer qu'entre 1992 et 1995, le ratio structurel des dépenses de sécurité sociale (dépenses réelles hors chômage en % du PIB réel tendanciel) a baissé de 0,5% de PIB, et que cette baisse aurait été marginalement inversée en 1996.

Globalement, le BNF de la Sécurité sociale en 1996 en termes SEC serait cependant, quoique en retrait par rapport à l'excédent de 1995 (0,3% de PIB), resté excédentaire (+0,1% de PIB), mais en-deçà du surplus visé de 0,2% de PIB par le Plan de convergence 1993-96 (cf. Tableau n°1).

3. Les réalisations budgétaires en 1996 des Communautés et Régions et des Pouvoirs locaux.

3.1. Les Communautés et Régions.

Le BNF des Communautés et Régions (C&R) en termes SEC serait resté stable à près de 0,6% de PIB en 1996, soit un écart défavorable de près de 0,2% de PIB par rapport à l'objectif inscrit dans le Plan de Convergence. Une partie au moins de cet écart (0,1% de PIB environ) n'est pas de nature structurelle, dans la mesure où elle correspond à une rétrocession en termes SEC d'un trop perçu de recettes LSF de 1995. Cet écart a cependant été compensé pour moitié au moins par un résultat meilleur que prévu des Pouvoirs locaux (un BNF excédentaire de 0,1% de PIB, voire plus), limitant l'écart global défavorable de l'Entité II. à 0,1% de PIB au maximum.

Le solde primaire consolidé des C&R s'est globalement marginalement amélioré (de 0,1% de PIB environ), juste suffisamment que pour compenser l'alourdissement tendanciel de leurs charges d'intérêts. La croissance réelle des dépenses primaires totales des Communautés et Régions se serait sensiblement ralentie en 1996 (1,4%, contre 2,8% en moyenne en 1994-95, et 3,8% en moyenne en 1992-93). Ce ralentissement aurait surtout été marqué au niveau des transferts totaux aux Pouvoirs locaux. En termes de dépenses primaires finales des C&R, on serait passé d'une croissance réelle moyenne de 4,2% en 1992-93 à 3,6% en 1994-95 et enfin à 2% en 1996.

L'impact de ce ralentissement sur l'évolution du solde primaire des C&R aurait cependant été limité par un ralentissement assez net de la croissance de leurs recettes totales, et en particulier par un tassement en termes réels de leurs ressources "LSF".

Comme d'habitude, une analyse plus désagrégée et détaillée sera développée pour les réalisations 1996 par Entité fédérée, dans le cadre de l'Avis annuel de la Section, en mai-juin 1997.

3.2. Les Pouvoirs locaux.

Comme déjà indiqué, les Pouvoirs locaux (PL) auraient enregistré en 1996 une détérioration plus limitée que prévu de leur BNF et de leur surplus primaire (de 0,1% de PIB environ).

En 1995, la forte amélioration de leur BNF (+0,4% de PIB) pouvait s'expliquer pour l'essentiel par une progression sensible, pour la seconde année consécutive, de leurs recettes propres (par accélération en 1995 des enrôlements des impôts locaux), ainsi que par une forte chute "cyclique" de leurs dépenses en capital.

En 1996, le recul de leurs recettes totales (et en particulier de leurs recettes propres) aurait pu être limité à 0,1% de PIB environ voire, à moins, tandis que la reprise de la croissance de leurs dépenses en capital aurait été modérée, permettant de limiter à 2% environ la croissance de leurs dépenses primaires totales.

Conclusions générales.

Globalement, même si les objectifs initialement visés dans le Plan de convergence 1993-96 n'ont pu être globalement atteints en 1996, l'assainissement structurel des finances publiques belges s'est poursuivi en 1996, notamment par une amélioration limitée (0,2% de PIB) du solde primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics dans un contexte conjoncturel pourtant relativement peu porteur.

Sur une base structurelle (c'est-à-dire corrigée pour les incidences cycliques), cette amélioration est cependant plus significative et peut être prudemment évaluée à au moins 0,5% de PIB. Cette amélioration s'inscrit en cela dans la tendance en cours depuis 1992-1993 au redressement structurel des finances publiques belges.

L'amélioration enregistrée en matière de soldes primaires l'aurait essentiellement été au niveau de l'Entité I. (et en particulier au niveau du PF), grâce notamment à une bonne maîtrise persistante du rythme de croissance de ses dépenses primaires consolidées et finales (en particulier au niveau fédéral et malgré une évolution inverse au niveau des dépenses de Sécurité sociale), ainsi qu'à une forte progression des recettes non-fiscales et non-parafiscales de cette même Entité.

L'objectif de surplus primaire de l'Entité I. pour 1997 s'élève dans le nouveau Plan de Convergence à 5,3% de PIB et remplit un rôle de valeur d'ancrage, vu que le Gouvernement s'est engagé à maintenir le surplus primaire de l'Entité I. au moins à ce niveau sur la période 1998-2000, et de plus à le faire accroître pendant les années conjoncturellement favorables (jusqu'à un plafond de 5,7% de PIB).

Si par conséquent en cours d'année 1997 les évolutions budgétaires de l'Entité I. étaient susceptibles de menacer la réalisation de l'objectif précité de surplus primaire pour l'Entité I. (5,3% de PIB), alors il serait indiqué d'appliquer immédiatement les mesures nécessaires pour assurer de manière durable le respect de cette valeur de référence.

A un niveau plus précis, la croissance réelle des dépenses primaires totales des Administrations publiques belges serait restée très significativement inférieure à la croissance tendancielle de l'économie (+1,2% en 1996, pratiquement le même chiffre qu'en 1995), tandis que le ratio des recettes publiques se serait légèrement redressé (en recettes non-fiscales uniquement), neutralisant ainsi le recul symétrique enregistré en 1995.

Au niveau de l'Entité II., le ralentissement observé de la croissance réelle des dépenses primaires finales des C&R a pu neutraliser l'essentiel de la reprise des dépenses réelles (en capital) des Pouvoirs locaux, après le creux de 1995, ainsi que la faible croissance des recettes globales des C&R. Cette dernière, liée pour l'essentiel à un remboursement de trop-perçu de recettes en 1995, peut être considérée comme non structurelle.

Il convient de remarquer ici qu'en respectant les déficits maxima admissibles, tels qu'elles s'y sont engagées avec le Pouvoir fédéral et pour la période 1996-99 dans le nouvel accord de coopération, les Communautés et Régions contribuent de manière structurelle à l'augmentation du surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics .

Enfin, il faut souligner que dans la perspective de l'accession à la monnaie unique au 1er janvier 1999, les Pouvoirs publics doivent tout mettre en oeuvre pour réaliser l'objectif d'un BNF global de 2,9% en 1997, tel que prévu dans le nouveau programme de convergence de la Belgique.

AVIS

1. Evolutions globales

1.1. Résultats, évolutions et déterminants

Une évaluation correcte des résultats budgétaires pour l'année 1996 et depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence de la Belgique ne peut être opérée sans une remise en perspective des réalisations effectives pour les années antérieures (1991-1995), telles qu'elles peuvent être évaluées au départ des derniers comptes nationaux en définition harmonisée SEC.

C'est aussi par rapport aux objectifs pour 1996 du Plan de Convergence 1993-96 que l'analyse proposée ici vise à situer les réalisations 1996 telles qu'elles peuvent être provisoirement estimées.

On rappellera ici que pour des raisons méthodologiques (cf. Annexe), les charges d'intérêts dans le présent Avis sont définies sur une base consolidée. Il en résulte que leur niveau est inférieur ici de 0,2% de PIB (presqu'exclusivement au niveau de l'Entité I. et en particulier au niveau de la Sécurité sociale) au niveau correspondant (non consolidé) tel que repris dans le nouveau programme de convergence de la Belgique, et que par symétrie le surplus primaire (consolidé) est également ici inférieur de 0,2% de PIB au surplus correspondant en termes non-consolidés.

1.2. Les réalisations globales en 1996

Pour 1996, le déficit global des administrations publiques belges se serait établi à 3,4% de PIB selon les normes SEC. Ceci représente certes un écart défavorable de 0,4% de PIB par rapport à l'objectif retenu globalement par les Autorités pour 1996. L'amélioration estimée par rapport aux réalisations 1995, soit une amélioration de 0,7% de PIB, se situe ainsi sensiblement en-dessous de l'amélioration visée (+1,3% de PIB) dans la trajectoire réactualisée telle que proposée par la Section en juin 1994, au lendemain de la récession de 1993.

Elle doit cependant aussi s'analyser dans un contexte conjoncturel qui est resté globalement peu porteur (7), notamment en matière de croissance des recettes, et où la baisse du taux d'intérêt moyen ou implicite sur la dette publique belge, même si elle s'est poursuivie en 1996 pour la quatrième année consécutive, s'est matérialisée à un rythme un peu plus lent que les deux années précédentes (-0,4% en 1996, contre -0,8% et -0,7% respectivement en 1994 et 1995).

(7) Avec une croissance réelle estimée (du PIB) à 1,4% en 1996.

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

(en % du P.I.B.)

	Niveaux					Ecart		
	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
- Solde primaire	3,6	3,3	4,9	5,0	5,2	1,3	0,2	1,8
- dépenses primaires	42,3	43,4	43,0	42,8	42,8	0,7	- 0,3	- 0,6
- recettes	45,9	46,7	48,0	47,8	48,0	2,0	- 0,0	1,2
- Intérêts	10,8	10,8	10,1	9,1	8,6	- 0,7	- 1,5	- 2,2
- BNF	- 7,2	- 7,5	- 5,1	- 4,1	- 3,4	2,0	1,7	4,1

Au niveau du solde primaire, on serait passé d'un surplus effectif de 5,0% de PIB en 1995 à un surplus de 5,2% de PIB en 1996, soit une amélioration observée de 0,2% de PIB.

Compte tenu du fait que la croissance réelle globale de l'économie belge en 1996 (+1,4%) aura été significativement inférieure à son taux de croissance potentielle ou tendancielle - généralement estimé comme proche de 2% -, on peut estimer que cette amélioration ne reflète que partiellement une amélioration plus marquée du solde budgétaire primaire structurel (8) de l'année 1996, qui selon la Section peut être prudemment estimé à 0,5 ou 0,6 % de PIB.

A titre comparatif, l'OCDE, dans ses dernières perspectives semestrielles (9), mais en tablant sur un déficit effectif un peu plus bas (3,2% contre 3,4% de PIB retenu ici) estime pour l'année 1996 à 0,4% de PIB l'incidence cyclique défavorable - en écart annuel - de l'atonie conjoncturelle sur le déficit budgétaire belge pour l'année écoulée. L'OCDE évalue à 1% de PIB en 1996 l'amélioration du solde structurel primaire global (charges d'intérêts déduites) des administrations publiques belges.

1.3 Evolutions 1992-1996 et mise en perspective internationale

Les évolutions enregistrées en 1996 doivent également être resituées dans leur contexte de moyenne période, et comparativement à celles enregistrées parmi nos principaux voisins et partenaires européens.

En termes de solde primaire effectif, on observe ainsi, selon le Secrétariat de l'OCDE, une amélioration cumulée de l'ordre de 2,3% de PIB depuis 1992 (en 4 ans), alors même que, toujours au départ des mêmes sources, la position cyclique relative de l'économie belge (10), mesurée par "l'écart de PIB", se serait encore située en 1996 quelque 3,5 points en-dessous de son niveau de 1992 (11).

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

(9) Décembre 1996, n° 60. Tableaux Annexes.

(10) Soit l'écart de production mesuré par la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel en pourcentage du PIB potentiel.

(11) Soit un écart négatif estimé de 2,7% en 1995 comparativement à un écart positif de 0,9% (de PIB potentiel) en 1992.

Tableau 5
Solde budgétaire et incidences cycliques selon l'O.C.D.E.

(en % du PIB)

	Niveaux					Ecart cumulés		Evolution annuelle			
	1992	1993	1994	1995	1996	'91- '93	'93- '96	1993	1994	1995	1996
Soldes financiers (1)	-7,2	-7,5	-5,1	-4,1	-3,2	-1,0	4,3	-0,3	2,4	1,0	0,9
- Soldes primaires (2)	2,8	2,6	4,3	4,5	5,1	-0,3	2,5	-0,2	1,7	0,2	0,6
- Intérêts nets (3)	10,0	10,0	9,4	8,7	8,3	0,6	-1,7	0,0	-0,6	-0,7	-0,4
Incidence cyclique (4=1-5)	0,3	-1,7	-1,4	-1,3	-1,7	-2,4	-0,0	-2,0	0,3	0,1	-0,4
Solde structurel (°) (5)	-7,5	-5,8	-3,7	-2,8	-1,5	1,4	4,3	1,7	2,1	0,9	1,3
Solde structurel primaire (6=2-4)	2,5	4,3	5,7	5,8	6,8	2,1	2,5	1,8	1,4	0,1	1,0
Ecart de PIB (*) (7)	0,6	-2,7	-2,3	-2,3	-2,9	-3,8	-0,2	-3,3	0,4	0,0	-0,6

(°) *c'est-à-dire le solde effectif corrigé pour incidences cycliques, selon la méthodologie O.C.D.E.*

(*) *voir note de bas de page n°10.*

Toujours au départ de ces données de l'OCDE, depuis 1992 (en 4 ans), le solde structurel primaire des administrations publiques belges se serait cumulativement amélioré de 4,3% de PIB., alors que l'amélioration du solde primaire effectif se serait limitée à 2,3% de PIB.

Ceci aurait laissé pour solde une incidence négative de la dégradation cyclique de l'économie sur le solde budgétaire qui peut être évaluée à 2,0% de PIB environ depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence (en fait essentiellement en 1993).

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

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

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

(en % du P.I.B.)

	Niveaux					Evolutions cumulées Besoins de financement		
	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'92-'96
Belgique	-7,1	-7,5	-5,1	-4,1	-3,3	2,0	1,8	3,8
Moyenne de la Communauté	-5,1	-6,5	-5,4	-5,0	-4,4	-0,3	1,0	0,7
<i>Ecart</i>	-2,0	-1,0	0,3	0,9	1,1	2,3	0,8	3,1
Danemark	-2,9	-3,9	-3,5	-1,6	-1,4	-0,6	2,1	1,5
Irlande	-2,4	-2,4	-1,7	-2,0	-1,6	0,7	0,1	0,8
Pays-Bas	-3,9	-3,2	-3,4	-4,0	-2,6	0,5	0,8	1,3
Allemagne	-2,8	-3,5	-2,4	-3,5	-4,0	0,4	-1,6	-1,2
France	-4,0	-5,6	-5,6	-4,8	-4,0	-1,6	1,6	0,0
Italie	-9,5	-9,6	-9,0	-7,1	-6,6	0,5	2,4	2,9
Royaume-Uni	-6,1	-7,8	-6,8	-5,8	-4,6	-0,7	2,2	1,5
Espagne	-4,2	-6,8	-6,3	-6,6	-4,4	-2,1	1,9	-0,2
Autriche	-2,0	-4,2	-4,4	-5,9	-4,3	-2,4	0,1	-2,3
Suède	-7,8	-12,3	-10,8	-8,1	-3,9	-3,0	6,9	3,9
Luxembourg	0,8	1,7	2,6	1,5	0,9	1,8	-1,7	0,1
Finlande	-5,9	-8,0	-6,2	-5,2	-3,3	-0,3	2,9	2,6

Source : Budgets économiques 1996-98 - Automne 1996 - Commission Européenne- Résumé, Tableaux 28 et 29.

Alors que le déficit public européen moyen se réduisait de 0,7% de PIB entre 1992 et 1996 selon les données en provenance des services de la Commission des Communautés européennes, ces mêmes sources laissent apparaître une amélioration cumulée de 3,8% de PIB du côté belge.

Ainsi, en 1996 comme en 1995, le déficit public belge serait resté de 1% de PIB environ en-deçà de la moyenne communautaire (à 15) alors qu'en 1992 on notait encore un dépassement défavorable de 2,0% de PIB au détriment de la Belgique. En trois ou quatre ans, l'amélioration relative de la position belge aurait ainsi atteint 3,0% de PIB.

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

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

Tableau 7(12)
Déterminants des évolutions en matière de soldes primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics

	Niveaux					Ecart	
	1992	1993	1994	1995	1996	'94-'96	'93-'96
A. Evolutions en % du P.I.B.							
- Recettes totales (*)	45,9	46,7	48,0	47,8	48,0	-0,0	1,2
- Fiscales	28,9	29,3	30,9	31,1	31,2	0,3	1,9
- Parafiscales	15,4	15,6	15,2	15,1	14,8	-0,4	-0,7
- Autres (*)	1,7	1,8	1,9	1,7	1,9	0,1	0,1
pm fiscales + parafiscales	44,3	44,9	46,1	46,1	46,0	-0,1	1,1
dont : transferts aux CE	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	-0,2	-0,1
- Dépenses primaires	42,3	43,4	43,0	42,8	42,8	-0,3	-0,6
- Courantes	39,9	40,6	40,2	40,2	40,2	-0,0	-0,4
- De capital (nettes)	2,4	2,8	2,8	2,6	2,6	-0,2	-0,2
- Solde primaire	3,6	3,3	4,9	5,0	5,2	0,2	1,8
B. Elasticité des recettes							
	En termes de croissance du PIB					Moyenne annuelle	
- Fiscales	0,92	1,61	2,18	1,11	1,14	1,28	1,56
- Parafiscales	1,28	1,50	0,47	0,76	0,51	0,63	0,57
- Fiscales et parafiscales	1,05	1,57	1,59	1,00	0,93	0,97	1,22
C. Evolutions en francs constants							
	Taux de variation annuels (%)					'96/'94	'96/'93
- Recettes publiques totales	2,8	1,4	5,3	1,3	1,6	1,5	2,7
- dont fiscales et parafiscales	3,1	1,1	5,3	1,8	1,0	1,4	2,7
- Dépenses primaires finales (hors transferts aux CE)	3,2	2,3	1,4	1,6	1,1	1,3	1,4
Hors chômage	3,1	2,1	1,6	1,9	1,1	1,5	1,5
- Courantes	2,8	1,4	1,3	2,1	1,1	1,6	1,5
- De capital	10,0	16,2	2,9	-5,7	1,4	-2,2	-0,6

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

(*) Y compris les recettes comptabilisées comme dépenses négatives dans les comptes SEC.

1.4.1 En matière de recettes publiques

Les recettes publiques totales telles que recensées ici, après avoir reculé de 0,2% de PIB en 1995 par rapport à 1994, ont compensé ce recul en % du PIB en 1996, repassant de 47,8% en 1995 à 48,0% de PIB.

(12) Les écarts par sous-périodes (en % du PIB) et les totaux étant effectués sur des chiffres non-arrondis, des écarts résiduels apparents de $\pm 0,1$ peuvent résulter de ce type de présentation, dans ce tableau comme dans les suivants.

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

Ainsi (Tableau 7 ci-avant), la part des recettes fiscales et parafiscales en 1996 aurait enregistré un tassement limité à concurrence de 0,1% de PIB environ, alors que simultanément la progression des recettes non fiscales et non parafiscales (13) SEC aurait dépassé pratiquement 0,2% de PIB.

En 1996 ainsi, la part des prélèvements obligatoires (recettes fiscales et parafiscales totales, courantes et en capital) dépassait encore de 1,7% de PIB le niveau de 1992, alors que les autres recettes (non fiscales et non parafiscales) dépassaient le leur de 0,2% de PIB.

Plus spécifiquement, on observe en 1996 à l'intérieur des recettes fiscales une nette progression des impôts indirects (de l'ordre de 0,2% de PIB), alors que parallèlement le ratio des impôts directs (quasi intégralement au niveau des impôts directs des particuliers) aurait régressé modérément en 1996 (de 0,1% de PIB environ). Le recul du ratio des cotisations sociales pour sa part aurait à nouveau été assez marqué (-0,3% de PIB en 1996, contre -0,1% de PIB en 1995), et aurait été neutralisé au niveau des recettes de la Sécurité sociale par une progression équivalente des ressources affectées (financement alternatif).

Ces évolutions en matière de parts relatives des recettes publiques impliquent par définition que l'élasticité globale des prélèvements obligatoires, en termes de PIB nominal, ait été légèrement infra-unitaire en 1996 (cf. Tableau 5 ci-avant). Cette élasticité (recettes fiscales et parafiscales) se serait ainsi établie globalement à un peu plus de 0,9, contre près de 1,0 en 1995 et près de 1,6 en 1993 et 1994.

Globalement, on peut estimer qu'en 1996, le léger recul des prélèvements obligatoires en % du PIB, et en particulier des prélèvements directs, s'explique par une croissance économique relativement atone et qui de plus a été tirée par les éléments de revenus (non salariaux) et surtout de dépenses finales (exportations et investissements productifs) qui exercent le moins d'effets de levier favorables directs sur les recettes (14). La combinaison défavorable de l'effet cyclique pur (15) et des effets "de structures" en recettes pourrait ainsi avoir pesé à concurrence de 0,3% à 0,4% de PIB sur l'évolution du surplus primaire global.

1.4.2 En matière de dépenses primaires.

En matière de dépenses primaires, les données disponibles (16) font apparaître globalement (EPP, hors moyens transférés à l'Union européenne) et pour 1996 une stabilisation en part relative du PIB (42,8% de PIB) (17), ceci conduisant à une baisse cumulée de 0,6% de PIB sur la période triennale 1993-96.

(13) En ce y compris certaines recettes en capital (recettes de mobilophonie, ventes ou cessions de bâtiments publics, etc.) qui en termes SEC consolidés sont comptabilisées comme dépenses négatives et non comme recettes.

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

(15) Croissance nominale et réelle significativement inférieure au trend tendanciel estimé à 2%.

(16) Intégrant les dépenses effectives qui en comptabilité SEC sont imputées en tant que dépenses "négatives".

(17) Pour rappel, les dépenses en capital ont été "brutées". Voir l'Annexe méthodologique à ce propos.

La rupture observée ici est ainsi bien confirmée par rapport à la hausse sensible de ce ratio enregistrée entre 1990 et 1993 (+2,5% de PIB en 3 ans), pour partie sous l'effet de la politique budgétaire plus expansive menée en 1991, pour partie sous l'incidence d'un effet-dénominateur défavorable lié à la récession de 1993 (18).

Cette stabilisation relative en 1996 se serait localisée aussi bien au niveau des dépenses primaires courantes (consolidées, toutes entités confondues), qu'au niveau des dépenses en capital.

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

Ainsi, en 1996, la progression apparente des dépenses primaires finales intérieures (19) en francs constants (20) aurait été de 1,1%, soit un rythme d'évolution - malgré l'accélération enregistrée en Sécurité sociale - en ralentissement par rapport au chiffre correspondant pour 1995 (+1,6%) ou par rapport à la moyenne des années 1994-95 (+1,5%) ou encore 1991-1993 (+3,4%).

En intégrant les moyens dégagés (notamment les recettes affectées) pour assurer le financement des Institutions européennes, la croissance des dépenses publiques primaires serait restée globalement identique en 1996 au chiffre enregistré en 1995, soit 1,2% en termes réels.

Compte tenu cependant de l'accélération limitée enregistrée en matière de progression des recettes publiques totales en francs constants (+1,6% en 1996 contre +1,3% seulement en 1995), le différentiel de croissance réelle entre recettes publiques et dépenses primaires, qui détermine dans une large mesure l'évolution du solde primaire, se serait creusé favorablement en 1996, puisqu'on serait passé de +0,1% en 1995 (mais +3,6% en 1994) à +0,4% en 1996.

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

Après la progression sensible des charges d'intérêts (consolidées) enregistrée en 1992 (+0,6% de PIB) et leur décrue très sensible entamée en 1994-1995 (-1,7% de PIB en 2 ans), cette décrue s'est poursuivie mais ralentie en 1996, avec un nouveau recul estimé à 0,5% de PIB en une seule année.

Le poids des charges d'intérêts (consolidées) pour l'ensemble des Pouvoirs publics belges aurait ainsi pu être ramené à 8,6% de PIB (21).

(18) Lorsque la croissance du PIB en volume est nettement inférieure à son trend tendanciel moyen (environ 2% au vu de la moyenne 1980-92), ceci tend statistiquement à faire croître automatiquement le ratio des dépenses primaires (effet-dénominateur).

(19) Hors recettes affectées et transferts en direction des Communautés européennes (CE).

(20) Déflatées par l'indice des prix à la consommation, sur lequel en principe une part prépondérante des dépenses primaires (traitements, prestations sociales, subsides aux associations) est indexée avec un certain délai.

(21) *Pour rappel, en termes non-consolidés, les charges d'intérêts se seraient établies en 1996 à 8,8% de PIB pour l'ensemble des Pouvoirs publics belges, dont 7,9% de PIB au niveau de la seule Entité I. (au lieu de 7,7% en base consolidée).*

Cette poursuite de la décre de la charge des intérêts s'explique pour l'essentiel par la poursuite du recul du taux d'intérêt implicite ou moyen sur la dette brute consolidée des Pouvoirs publics belges, taux moyen qui serait passé de 8,8% encore en 1992 à 7,7% en 1994, 7% en 1995 et enfin 6,6% en 1996.

De plus, cette décre de la charge des intérêts a encore été amplifiée et confortée par l'inversion progressive enregistrée en matière de taux d'endettement public consolidé (-4,8% de PIB en 1995-96).

Inversement, une certaine normalisation en 1996 en matière de structure de financement (l'arrêt du processus de consolidation intervenu en 1995) a apparemment freiné le rythme de décre de la charge des intérêts, par rapport à l'accélération transitoire de l'année précédente.

Le taux d'endettement brut consolidé (définition Maastricht) aurait pour sa part poursuivi et même accéléré en 1996 la décre initiée en 1994, en reculant de 3,6% de PIB (après le recul annuel moyen de 1,6% de PIB de 1994-95 par rapport au niveau maximum de 136,8% de PIB atteint en 1993).

Cette baisse du taux d'endettement brut consolidé aurait sans doute pu être encore accentuée si la faiblesse de la croissance nominale du PIB en 1996 (22) ne l'avait pas freinée.

On peut ainsi estimer qu'en 1996, l'inversion de l'effet "Boule de neige" a permis de réduire le taux d'endettement consolidé de 0,8% de PIB environ, alors que les "autres opérations" financières (opérations "hors BNF") auraient contribué plus substantiellement (à concurrence de 2,7% de PIB) à la réduction de ce taux d'endettement.

Cette contribution s'explique principalement par la réduction de la dette publique en devises grâce au transfert par la B.N.B. au Trésor de la réserve inscrite à son bilan suite aux plus-values réalisées grâce aux ventes d'or, par la politique de placement par les divers pouvoirs publics dans des titres publics plutôt que dans des instruments privés et par la poursuite du programme de privatisation. L'incidence de ces facteurs positifs (3,5% du P.I.B.) a été cependant partiellement compensée par les autres facteurs de discordance habituelle entre les évolutions de la dette et du B.N.F., en particulier les opérations financières comme les octrois de crédits et prises de participations ou les différences entre rythmes d'imputations budgétaires et de décaissements qui ont joué défavorablement en 1996 pour les dépenses fédérales et les dépenses de soins de santé. Il est cependant trop tôt pour se faire une idée exhaustive de ces facteurs. Sur un plan plus général, c'est en effet traditionnellement au cours du troisième trimestre que peut avoir lieu le « fine tuning » du calcul du taux d'endettement public.

Depuis 1993, la réduction cumulée du taux d'endettement a ainsi atteint 6,8% de PIB en 3 ans (près de 2,3% de PIB par an en moyenne), dont 2,4% de PIB relèvent de l'inversion structurelle de l'effet "boule de neige" (23).

(22) Une croissance nominale limitée à +3,3%, soit un recul de pratiquement 0,1% par rapport à 1995 et surtout un écart de 1,6% par rapport au chiffre de 1994 (+4,9%) et la moyenne des années 1991-92.

(23) L'effet Boule de neige inversé découle du fait que le surplus primaire effectif dépasse le niveau de surplus théorique requis pour stabiliser chaque année le taux d'endettement.

Tableau 8
Données macro-financières et déterminants de l'évolution du taux d'endettement

		Niveaux						Moyenne arithmétique		
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
A. Données macro-financières										
- Taux d'int. implicite % °	(i°)	8,4	8,8	8,5	7,7	7,0	6,6	8,1	6,8	7,1
- Croissance nom.PIB	(g)	4,7	5,3	2,4	4,9	3,4	3,3	3,7	3,3	3,9
- Croissance réelle PIB	(r)	1,6	1,7	-1,4	2,3	1,9	1,4	0,5	1,7	1,9
- Différentiel	(i-g)	3,7	3,5	6,0	2,8	3,6	3,4	4,4	3,5	3,3
B. Déterminants de l'évolution du taux d'endettement										
		En % du P.I.B.						Evolution		
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
- Taux d'endettement brut consolidé	(o)	129,0	130,3	136,8	134,8	133,5	130,0	4,4	-4,7	-6,8
Moyenne annuelle										
- Solde primaire d'équilibre	(1)	4,5	4,2	7,7	3,6	4,7	4,3	5,7	4,5	4,2
- Solde primaire effectif	(2)	3,7	3,6	3,3	4,9	5,0	5,2	4,1	5,1	5,0
- Ecart de solde primaire	(3=1-2)	0,8	0,6	4,4	-1,3	-0,2	-0,8	1,5	-0,5	-0,8
Evolutions cumulées										
Ecart de taux d'endettem.	(4)	1,8	1,3	6,5	-2,0	-1,2	-3,6	4,4	-4,8	-6,8
- Ecart de solde primaire	(5=3)	0,8	0,6	4,4	-1,3	-0,2	-0,8	3,0	-1,1	-2,4
- Autres (opér.hors BNF) et ajustements *	(6=4-5)	1,1	0,7	2,1	-0,7	-1,0	-2,7*	1,4	-3,7	-4,4

(°) en % de la dette brute consolidée fin t-1.

(*) Il s'agit ici d'un solde résiduel net, qui comprend aussi bien des éléments hors BNF qui ont contribué à augmenter l'endettement public (octrois de crédits et prises de participations, différences entre rythmes d'imputations budgétaires et de décaissements, etc.), divers autres facteurs d'ajustements entre SNF du Trésor et variation de la dette du Trésor (certificats FMI, différences de changes etc.), et enfin d'autres éléments exceptionnels hors BNF ayant contribué à réduire ce même taux d'endettement (pour un montant de 220 milliards environ ou 2,7 % de PIB en 1996 au niveau de la dette nette du Trésor).

2. Les évolutions par grandes Entités

2.1 Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités

En termes de soldes budgétaires (définitions SEC), il convient de noter que pour ce qui est de l'Entité "I.", les réalisations 1995 effectives (comptes nationaux 1995) se sont en définitive significativement écartées - dans un sens favorable - des estimations initiales de mars 1996 de la Section (un "gain" de près de 0,4% de PIB en termes de BNF, dont 0,3% de PIB en Sécurité sociale).

Par contre, au niveau de l'Entité "II.", le BNF 1995 réestimé est resté inchangé, mais avec une ventilation interne un peu différente (une révision favorable à la baisse d'un peu moins de 0,2% de PIB du déficit SEC consolidé des C&R, et symétriquement un surplus (BNF excédentaire) révisé à la baisse d'un montant équivalent des Pouvoirs locaux).

A un niveau purement descriptif, le tableau 9 ci-après retrace les évolutions budgétaires enregistrées au niveau des grandes Entités et de leurs principaux sous-secteurs.

On notera sur base des informations disponibles, que la nette amélioration enregistrée globalement en 1996 au niveau des BNF (de 0,7% de PIB) se situerait plus qu'intégralement au niveau de l'Entité "I." (une réduction de déficit de près de 0,8% de PIB), alors qu'au niveau de l'Entité II. considérée globalement, le BNF se serait légèrement détérioré (-0,1% de PIB) sans pour autant s'écarter fortement de l'objectif visé par le Plan de Convergence (0,5% de PIB au lieu des 0,4% de PIB visés).

Depuis la mise en place du Plan de Convergence (1992), on notera que le déficit de l'Entité "I." se serait réduit de 3,4% de PIB (dont 1,0% de PIB d'amélioration de solde primaire et près de 2,4% de PIB de réduction du poids des charges d'intérêts), alors que le déficit de l'Entité "II." en termes SEC se serait pour sa part réduit d'un peu plus de 0,3% de PIB, malgré un alourdissement de plus de 0,1% de PIB du poids total de ses charges d'intérêts (d'où une amélioration de solde primaire de pratiquement 0,5% de PIB).

Tableau 9
Réalizations par grandes Entités et sous-secteurs

(en % du P.I.B.)

	Niveaux					Ecart	
	1992	1993	1994	1995	1996	'94-'96	'93-'96
Entité I							
- Solde primaire	3,7	3,4	5,0	4,5	4,7	-0,2	1,3
- Intérêts	10,0	10,0	9,2	8,2	7,7	-1,6	-2,3
- BNF	-6,3	-6,5	-4,3	-3,7	-2,9	1,3	3,6
* <i>Pouvoir fédéral</i>							
- Solde primaire	4,1	3,9	4,6	4,3	4,8	0,2	0,9
- Intérêts	10,2	10,1	9,3	8,3	7,8	-1,5	-2,3
- BNF	-6,1	-6,3	-4,7	-4,0	-3,0	1,7	3,3
* <i>Sécurité sociale</i>							
- BNF	-0,2	-0,3	0,5	0,3	0,1	-0,4	0,3
Entité II							
- Solde primaire	-0,1	-0,1	-0,0	0,5	0,4	0,5	0,5
- Intérêts	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,1	0,1
- BNF	-0,8	-0,9	-0,9	-0,4	-0,5	0,4	0,5
* <i>Communautés et Régions</i>							
- Solde primaire	-0,8	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,2	0,2
- Intérêts	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1	0,1
- BNF	-0,9	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	0,1	0,0
* <i>Pouvoirs locaux</i>							
- Solde primaire	0,7	0,3	0,4	0,8	0,7	0,3	0,4
- Intérêts	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	-0,0	-0,1
- BNF	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,1	0,3	0,4

Au niveau de l'Entité "II." par ailleurs, on relèvera en 1996 une détérioration apparente limitée (un peu moins de 0,1% de PIB) du solde primaire, mais qui se localise intégralement au niveau des PL, en particulier en matière de recettes (fin du recouvrement accéléré de recettes antérieurement non-perçues).

Globalement, depuis 1991-1992 cependant, le solde primaire des C&R tend à s'améliorer tendanciellement (un gain cumulé de 0,3% de PIB en 5 ans).

2.2 Déterminants des soldes primaires

En matière de ressources, les recettes "Loi Spéciale de Financement", qui constituent le noyau dur et stable du financement des C&R, ont vu leur progression en pourcentage du PIB s'interrompre en 1996 suite au remboursement au Pouvoir fédéral d'un trop-perçu de l'année précédente. Depuis 1993, la progression de la part de ces recettes n'en atteint pas moins 0,3% de PIB (+0,1% de PIB par an en moyenne), et depuis 1992, cette progression s'élève même à 0,6% de PIB

Parallèlement, la part des autres transferts du Pouvoir fédéral en direction de l'Entité "II." (droits de tirage des Régions, transferts courants et en capital résiduels aux Pouvoirs locaux etc.) aurait sensiblement progressé en 1996 (+0,2% de PIB) (24), alors même que les recettes propres de l'Entité II. auraient connu un léger recul (-0,1% de PIB), après leur forte progression de 1995 (+0,3% de PIB).

Au total, la part des ressources totales de l'Entité "II." se serait ainsi in fine stabilisée à 14,5% de PIB en 1996.

Depuis 1992, cette progression aurait néanmoins atteint +1,5% de PIB, soit une progression relative de plus de 10%, majoritairement sous l'influence d'une progression de 0,9% de PIB en quatre ans des ressources d'origine fédérale (LSF et autres), et pour le solde (0,6% de PIB) du fait d'une très vive progression relative en tendance des ressources propres de l'Entité (+16% en termes relatifs).

(24) Ce chiffre est à interpréter cependant avec prudence et réserves, suite à une modification intervenue, pour la seule année 1996 à ce stade, dans la comptabilisation respective des transferts du Pouvoir fédéral aux ménages et des transferts courants aux Pouvoirs locaux.

Tableau 10
Comptes publics par grandes Entités
Déterminants comparés des soldes primaires

(en % du P.I.B.)

	Niveaux					Ecart		
	1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
A. Entité I								
- Recettes totales	33,8	34,0	34,9	34,3	34,6	1,2	-0,4	0,6
- Fiscales	17,1	17,2	18,5	18,1	18,4	1,4	-0,1	1,1
- Parafiscales	15,7	15,9	15,5	15,4	15,1	-0,2	-0,3	-0,7
- Autres	1,0	0,9	1,0	0,7	1,1	-0,0	0,1	0,2
- Dépenses primaires	30,1	30,6	30,0	29,8	29,9	-0,1	-0,1	-0,7
- Finales (hors transferts aux CE)	27,9	28,2	27,6	27,5	27,3	-0,3	-0,2	-0,8
+ Pouvoir fédéral	8,1	8,1	7,9	7,9	7,6	-0,1	-0,4	-0,5
+ Sécurité sociale	19,8	20,1	19,6	19,6	19,8	-0,2	0,1	-0,3
- Solde primaire	3,7	3,4	5,0	4,5	4,7	1,3	-0,2	1,3
B. Entité II								
- Recettes totales	13,0	13,7	13,9	14,5	14,5	1,0	0,6	0,8
- Loi spéciale de financement (°)	8,9	9,2	9,4	9,5	9,5	0,5	0,1	0,3
- Autres	4,1	4,5	4,6	4,9	5,0	0,5	0,5	0,5
+ fiscales & parafiscales	2,6	2,6	2,8	3,1	3,0	0,2	0,3	0,4
- Dépenses primaires finales	13,0	13,8	14,0	14,0	14,1	0,9	0,1	0,3
+ Communautés & Régions	8,0	8,3	8,3	8,5	8,6	0,4	0,3	0,3
+ Pouvoirs locaux	5,1	5,5	5,6	5,4	5,5	0,5	-0,1	-0,0
- Solde primaire	-0,1	-0,1	-0,0	0,5	0,5	0,1	0,5	0,6

(°) I.P.P. et T.V.A. attribués.

En revanche, les ressources de l'Entité "I." ont enregistré en 1996 un très net redressement à la hausse (+0,3% de PIB), après leur recul sensible de 1995 (-0,6% de PIB) et leur nette progression des années 1993-94 (+1,1% de PIB en deux ans).

Cette progression relative à 3 ans d'écart du ratio des recettes globales de l'Entité "I." (+0,6% de PIB depuis 1993) masque cependant des évolutions internes divergentes, une hausse assez sensible des recettes fiscales (+1,1% de PIB, uniquement en impôts des sociétés, avec +0,7% de PIB, et en impôts indirects, avec + 0,4% de PIB), ainsi que des recettes non-fiscales (+0,2% de PIB) compensant plus qu'intégralement le déclin des cotisations sociales (-0,7% de PIB en 3 ans).

Si l'on raisonne en termes de dépenses primaires finales (hors transferts aux CE), consolidées par Entité, la stabilité relative enregistrée en 1996 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics belges résulte en fait d'un double mouvement peu marqué, d'une part de recul de 0,1% de PIB au niveau de l'Entité "I." et de progression équivalente au niveau de l'Entité "II."

Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence cependant (1992), on observerait une progression globale de 0,4% de PIB en 4 ans du ratio apparent de ces dépenses primaires finales totales (EPP), hors transferts aux ICE, résultant par ailleurs d'une baisse de 0,6% de PIB du ratio relatif à l'Entité "I.", plus que neutralisée par une progression cumulée de 1,0% de PIB (+7,4% en termes relatifs) du ratio des dépenses primaires de l'Entité "II."

2.3 Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels

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

Ainsi, au cours des deux dernières années (1995-96), la croissance réelle des dépenses primaires finales (hors financement des ICE) de l'Entité I. se serait établie à 1,1% (25) environ en moyenne, contre un peu plus de 1,9% au niveau de l'Entité II. (soit un écart maximum de 0,8 l'an approximativement). Les deux années précédentes (1993-94), l'écart était encore de pratiquement 4% l'an (avec une croissance annuelle moyenne de ces dépenses de 0,6% seulement au niveau de l'Entité I., et de pas moins de 4,6% au niveau de l'Entité II. consolidée).

Sur la période 1993-1996 (3 ans), le rythme annuel moyen de croissance de ces dépenses se serait établi à moins de +1,0% pour l'Entité "I.", contre +2,5% en ce qui concerne l'Entité "II." (moyenne pondérée pour l'ensemble des Pouvoirs publics belges: +1,5%).

En 1996 cependant, la progression de ces dépenses en termes réels, au niveau de l'Entité "I.", après s'être établie respectivement à 0,3% et 1,5% en 1994 et 1995, serait retombée à moins de 1% (0,6%), tandis qu'au niveau de l'Entité "II." au contraire, on aurait enregistré une légère accélération (2,1% en 1996 contre +1,8% l'année précédente), tout en restant très largement en-dessous des chiffres moyens des années 1992-94 (4,5% en termes réels).

Globalement, on peut donc bien parler à ce stade d'une bonne maîtrise persistante de la progression des dépenses primaires réelles globales, l'accélération enregistrée en 1996 au niveau de la Sécurité sociale étant neutralisée au sein de l'Entité "I." par le ralentissement apparent estimé au niveau du Pouvoir fédéral.

(25) Sur une base non corrigée pour les modifications de comptabilisation intervenues en 1996, cf. la note n° 24.

Tableau 11
Evolution des recettes et des dépenses en francs constants

	% variation annuelle en termes réels					Moyenne annuelle		
	1992	1993	1994	1995	1996	'94/'92	'96/'94	'96/'93
A. Recettes publiques totales	2,8	1,4	5,3	1,3	1,6	3,3	1,5	2,7
- dont fiscales et parafiscales	3,1	1,1	5,3	1,8	1,0	3,2	1,4	2,7
B. Dépenses primaires finales	2,9	2,2	1,7	1,2	1,2	2,0	1,2	1,3
Idem, hors transferts aux CE et hors chômage	3,1	2,1	1,6	1,9	1,1	1,8	1,5	1,5
- <i>Entité I</i>	2,7	0,8	0,3	1,5	0,6	0,5	1,1	0,8
+ hors chômage	2,6	0,3	0,4	2,0	0,6	0,3	1,3	1,0
- <i>Entité II</i>	4,2	5,5	3,7	1,8	2,1	4,6	1,9	2,5
C. Dépenses totales	4,1	1,7	0,5	-0,5	0,1	1,1	-0,2	0,0

3. Les évolutions internes aux grandes Entités

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

A l'intérieur de l'Entité "I.", et même si cela masque en partie le jeu des transferts intra-Entités, on relèvera que l'amélioration globale enregistrée en 1996 en matière de BNF (soit 0,8% de PIB) se situe plus qu'intégralement au niveau du Pouvoir fédéral (une amélioration de 1% de PIB), le solde de la Sécurité sociale en termes SEC enregistrant une détérioration estimée à 0,2% de PIB.

En termes de soldes primaires, la détérioration de 0,5% de PIB enregistrée au niveau de l'Entité "I." en 1995 aurait fait place à une amélioration de 0,2% de PIB en 1996, celle-ci se localisant également plus qu'intégralement (0,5% de PIB) au niveau du Pouvoir fédéral.

3.1.1 Evolutions au niveau du Pouvoir fédéral

Au niveau du seul Pouvoir fédéral, l'amélioration de 1,0% de PIB enregistrée en 1996 en termes de BNF, faisant suite à l'amélioration cumulée de 2,3% de PIB enregistrée les deux années précédentes, se situe pour moitié au niveau des charges d'intérêts et pour l'autre moitié au niveau du surplus primaire. Pour ce qui est de cette seconde composante (à concurrence de 0,5% de PIB), l'amélioration enregistrée se localise pour 0,3% de PIB environ au niveau des recettes propres du PF, et pour le solde (0,2% de PIB) au niveau d'une réduction de la part des dépenses primaires. Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence (période 1992-96), la réduction du ratio des dépenses primaires totales du PF a ainsi atteint 0,8% de PIB, soit une réduction de 6,3% en termes relatifs.

Tableau 12
Réalisations au niveau du Pouvoir Fédéral

		Niveaux					Ecart		
		1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
I. En % du P.I.B.									
Recettes avant transferts LSF (°)	(0)	27,1	27,3	27,8	27,4	27,6	0,7	0,0	0,3
<i>Recettes propres (hors transf. LSF)</i>	(1)	18,2	18,1	18,4	17,8	18,1	0,2	-0,3	-0,0
- fiscales		17,0	17,0	17,2	16,8	16,7	0,2	-0,5	-0,3
- autres		1,2	1,1	1,2	1,1	1,4	-0,0	0,2	0,3
- hors transferts vers autres pouvoirs publics intérieurs	(2)	13,6	13,5	14,1	13,7	13,8	0,5	-0,3	0,3
<i>Dépenses primaires totales</i>	(3)	14,1	14,2	13,8	13,5	13,3	-0,3	-0,5	-0,9
* hors transferts aux CE	(4)	12,7	12,8	12,3	12,1	11,9	-0,4	-0,3	-0,9
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE)	(5)	5,9	6,0	5,8	5,5	5,7 *	-0,2	-0,1 *	-0,4 *
- finales hors transferts	(6)=(3-5)	8,2	8,2	8,0	8,0	7,6 *	-0,2	-0,4 *	-0,5 *
<i>Solde primaire</i>	(7)=(1-3)	4,1	3,9	4,6	4,3	4,8	0,5	0,2	0,9
- final	(8)=(1-6)	10,0	9,9	10,4	9,9	10,4 *	0,4	0,1 *	0,5 *
<i>Charges d'intérêt</i>	(9)	10,2	10,1	9,3	8,3	7,8	-0,9	-1,5	-2,3
Dépenses totales	(10)=(3+9)	24,3	24,4	23,1	21,8	21,1	-1,2	-2,0	-3,2
Besoins de financement	(11)=(7-9)	-6,1	-6,3	-4,7	-4,0	-3,0	1,4	1,7	3,2
II. % variation en francs constants		1992	1993	1994	1995	1996	Moyenne annuelle		
							'94/'92	'96/'94	'96/'93
Recettes avant transferts LSF	(1)	1,7	0,5	4,3	0,3	2,0	2,4	1,5	2,2
<i>Recettes propres (hors transf. LSF)</i>	(2)	1,3	-0,8	4,2	-1,3	2,7	1,7	0,7	1,8
<i>Dépenses primaires totales</i>	(3)	0,7	0,6	-0,7	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4
* hors transferts aux CE	(4)	1,2	0,5	-1,9	0,8	-0,5	-0,7	0,2	-0,5
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE)	(5)	3,0	1,4	-2,0	-2,6	3,7 *	-0,3	0,5 *	-0,3 *
- finales hors transferts	(6)=(3-5)	-0,9	-0,0	0,1	1,4	-2,9 *	0,1	-0,8 *	-0,5 *
<i>Charges d'intérêt</i>	(7)	8,8	-0,9	-5,6	-9,1	-5,2	-3,2	-7,2	-6,6
Dépenses totales	(8)	3,9	-0,0	-2,8	-3,9	-2,1	-1,4	-3,0	-2,9

(°) *Transferts LSF - Uniquement IPP et TVA attribués.*

(*) *Ces chiffres doivent être interprétés avec réserve compte tenu de modifications intervenues pour la seule année 1996 dans la comptabilisation de certaines opérations. A partir de 1996, en effet, on ne considère plus l'intervention du pouvoir fédéral dans le financement de certaines dépenses sociales (Minimex et dépenses de même nature) comme un transfert aux ménages, mais comme un transfert (interne) aux pouvoirs locaux.*

En matière de recettes propres du PF, l'année 1996 s'est caractérisée par un rétablissement partiel (+0,3% de PIB), faisant suite à la baisse particulièrement prononcée en la matière enregistrée en 1995 (-0,6% de PIB), en particulier en matière d'impôts indirects (-0,6% de PIB en un an).

Ce rétablissement s'est cependant intégralement situé au niveau des recettes non-fiscales et non-parafiscales (+0,3% de PIB), alors que le ratio des recettes fiscales propres du PF, après déduction des recettes attribuées aux C&R dans le cadre de la Loi Spéciale de Financement (LSF), se tassait marginalement (un recul d'un peu moins de 0,1% de PIB).

Plus globalement, depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence, l'amélioration cumulée du solde primaire du PF (+0,7% de PIB) a été plus qu'intégralement réalisée au niveau du ratio des dépenses primaires (-0,8% de PIB).

Les recettes propres du PF pour leur part ont depuis 1992 enregistré une évolution plutôt irrégulière, se soldant en finale par un léger tassement en pourcentage du PIB (-0,1%).

A l'intérieur même des dépenses primaires du Pouvoir fédéral, certaines évolutions sont contrastées. Ainsi, hors moyens affectés au financement des CE, la croissance réelle de ces dépenses aurait été légèrement négative en 1996, après une progression de 0,8% en 1995. Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence, cette croissance aura pratiquement été nulle.

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

3.1.2 Au niveau du système de Sécurité sociale

Au niveau de la Sécurité sociale par ailleurs, la nouvelle détérioration relative enregistrée (de 0,2% de PIB) en termes de BNF (système SEC) en 1996, après une détérioration similaire enregistrée en 1995, se localise cette fois intégralement au niveau du ratio des dépenses primaires et non plus du côté des recettes. La hausse enregistrée du ratio des dépenses primaires résulte pour sa part d'une légère accélération du rythme de progression des dépenses réelles (+2% en 1996 contre +1,6% en 1995), portant ce rythme au-delà de la croissance réelle du PIB (+1,4%), alors qu'en 1995 la croissance réelle des dépenses sociales s'était située en-deçà de la croissance réelle du PIB (1,9%).

Tableau 13
Résultats en matière de Sécurité sociale

		Niveaux					Ecart		
		1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
I. En % du P.I.B.									
Recettes totales	(1)	19,5	19,7	20,1	19,8	19,8	0,6	-0,3	0,1
- transferts du Pouvoir fédéral	(2=3+4)	3,9	3,9	4,7	4,6	4,8	0,8	0,2	1,0
dont :									
+ transferts budgétaires	(3)	3,7	3,7	3,4	3,2	3,1	-0,4	-0,2	-0,5
+ recettes affectées	(4)	0,1	0,2	1,3	1,4	1,7	1,2	0,4	1,5
- propres, dont :	(5=1-2)	15,7	15,9	15,4	15,2	15,0	-0,2	-0,5	-0,9
+ cotisations	(6)	15,4	15,6	15,2	15,1	14,8	-0,2	-0,4	-0,8
+ autres	(7)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,0	-0,1	-0,1
<i>Dépenses</i>	(8)	19,7	20,0	19,6	19,6	19,7	-0,1	0,1	-0,3
- primaires	(9)	19,9	20,2	19,7	19,7	19,9	-0,2	0,1	-0,3
+ hors chômage et prépens.	(10)	16,9	17,1	16,7	16,8	17,0	-0,2	0,3	-0,1
- intérêts consolidés	(11)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,0	0,0
Besoins nets de financement	(12=1-8)	-0,2	-0,3	+0,5	+0,3	+0,1	+0,7	-0,4	+0,4
II. % variation francs constants							Moyenne annuelle		
		1992	1993	1994	1995	1996	'94/'92	'96/'94	'96/'93
Recettes totales	(1)	4,5	0,9	4,3	0,4	1,1	2,6	0,7	1,9
- transferts du Pouvoir fédéral	(2)	6,8	-0,2	23,5	0,2	6,4	11,0	3,2	9,6
dont :									
+ transferts budgétaires	(3)	6,5	-2,0	-6,0	-2,7	-1,0	-4,0	-1,9	-3,3
- propres	(4)	3,9	1,1	-0,4	0,5	-0,5	0,4	-0,0	-0,1
dont :									
+ cotisations	(5)	4,3	1,2	-0,2	0,8	-0,4	0,5	0,2	0,1
Dépenses	(6)	4,2	1,1	0,2	1,6	2,0	0,7	1,8	1,3
- hors chômage et prépens.	(7)	4,3	0,5	0,5	2,3	2,3	0,5	2,3	1,7

Sans être dramatique, cette nouvelle accélération, particulièrement marquée en soins de santé, et faisant suite à deux années de croissance particulièrement faible des dépenses sociales, en particulier hors chômage (+0,5% en moyenne en 1993-94), témoigne visiblement de la difficulté de mise en place de procédures structurelles permettant non seulement d'abaisser temporairement le niveau des dépenses, mais aussi et surtout de peser durablement sur leur rythme de progression endogène.

Cette accélération en cours s'écarte ainsi des attentes et ne permet plus de s'inscrire globalement à l'intérieur des normes générales fixées.

Abstraction faite de la composante la plus cycliquement sensible des dépenses (les dépenses de sous-emploi), l'accélération en cours depuis deux ans, au-delà du rythme de croissance tendancielle de l'économie, est manifeste comparativement à la moyenne certes exceptionnellement basse des années 1993-1994.

Au niveau des recettes, par ailleurs, on a assisté en 1996 à une nouvelle consolidation de l'inflexion significative de la structure de financement du système initiée en 1994 (consolidation du financement alternatif, parallèlement à la poursuite du désengagement direct relatif du Pouvoir fédéral et à l'allégement sélectif des charges sociales).

Depuis 1992, le financement alternatif a connu une forte montée en puissance (une progression de 0,1% de PIB en 1992 à 1,7% de PIB en 1996, soit un gain de 1,6% de PIB), permettant à la fois de consolider le financement global (+0,3% de PIB depuis 1992) et de compenser les reculs du financement budgétaire traditionnel par le Pouvoir fédéral (-0,6% de PIB) et du financement traditionnel propre par les cotisations sociales (-0,6% de PIB).

En francs constants, la progression moyenne des ressources totales des régimes sociaux est restée cependant relativement limitée en 1996 (+1,1%), de même d'ailleurs de manière générale que depuis 1992 (+1,7% en moyenne annuelle entre 1992 et 1996).

Depuis la mise en oeuvre du Plan de Convergence et du Plan Global, la progression sensible en termes réels (+7,0% en moyenne) des ressources globales (subsidés directs + recettes affectées) en provenance du Pouvoir fédéral ne compense que très partiellement la faible progression moyenne (+0,2% en moyenne annuelle en francs constants) des ressources "propres" du système au sens strict (cotisations et autres recettes non fiscales et non parafiscales).

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

3.2.1 *Appréciation globale*

D'un point de vue formel d'abord, il faut relever qu'en termes de niveaux de déficits en 1996 (un BNF de 0,5% de PIB), les réalisations de l'Entité "II." ne seraient que modérément moins favorables que l'objectif du Plan de Convergence réactualisé du printemps 1993 (un BNF de 0,4% de PIB).

Mais il faut aussi relever que le caractère limité de cet écart défavorable s'expliquerait par l'excédent enregistré par les PL (un BNF excédentaire de 0,1% de PIB au lieu de l'équilibre visé), le déficit des C&R s'étant pour sa part écarté défavorablement d'un peu moins de 0,2% de PIB de l'objectif initialement fixé par le Plan de Convergence (0,6% de PIB au lieu des 0,4% visés).

Par ailleurs, toujours en termes d'évolutions, on peut observer depuis 1992 une certaine tendance à l'amélioration progressive des soldes primaires de cette Entité (+0,6% de PIB en 4 ans), malgré la progression sensible de ses dépenses primaires en termes de PIB (un alourdissement de 1,1% de PIB depuis 1992). Ceci a cependant été rendu possible par une hausse sensible du ratio des recettes totales de l'Entité (+1,5% de PIB depuis 1992), pour partie (+0,6% de PIB) via la progression des recettes propres nettes, et pour le reste (+0,9% de PIB) par la hausse des moyens attribués via le Pouvoir fédéral (recettes LSF et transferts budgétaires).

Statistiquement, on observe depuis deux ans une évolution plutôt favorable en termes de finances de l'Entité "II.", avec le maintien d'une progression relativement soutenue de ses recettes réelles totales (+3,3% en 1995-96), alors que parallèlement la croissance des dépenses primaires consolidées de l'Entité se ralentit nettement par rapport aux années antérieures (+1,9% en moyenne en 1995-96, comparativement à +4,5% en moyenne les 3 années précédentes).

L'écart annuel d'évolution entre recettes totales et dépenses primaires consolidées, qui était encore légèrement défavorable en 1992-94 (à concurrence de 0,2% l'an en moyenne), serait ainsi devenu positif en 1995-96 à concurrence de 1,4% l'an, contribuant ainsi à une nette amélioration du solde primaire de l'Entité (+0,5% de PIB en deux ans), comparativement à l'absence d'amélioration enregistrée les trois années antérieures.

3.2.2 Les évolutions au niveau des Communautés et Régions

A l'intérieur de l'Entité "II.", on notera une nouvelle progression en 1996, de la part des recettes publiques des C&R au sein du PIB, qui se serait limitée à +0,1% de PIB contre une progression plus marquée en 1995 (+0,2% de PIB), une stabilisation en 1994 et une très forte progression en 1993 (+0,9% de PIB) (26).

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

Tableau 14
Résultats des Communautés et Régions

		Niveaux					Ecart		
		1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
I. En % du P.I.B.									
<i>Recettes totales</i>	(1=2+5)	10,2	11,1	11,1	11,3	11,4	0,9	0,3	0,4
- propres, dont :	(2)	9,8	10,5	10,6	10,7	10,8	0,8	0,2	0,3
+ loi spéciale de financement	(3)	8,9	9,2	9,4	9,5	9,5	0,5	0,1	0,3
+ ressources propres	(4=2-3)	0,9	1,3	1,2	1,2	1,3	0,3	0,1	-0,0
- transferts du Pouvoir fédéral	(5)	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1	0,1
pm:Total en proven. PF	(6=3+5)	9,3	9,8	9,9	10,2	10,4	0,6	0,5	0,6
<i>Dépenses primaires</i>	(6)	11,0	11,5	11,5	11,6	11,7	0,5	0,2	0,2
- finales	(7=6-10)	8,1	8,5	8,5	8,7	8,8	0,4	0,3	0,3
- transferts aux Pouvoirs loc.	(10)	2,8	3,0	3,0	2,9	2,9	0,2	-0,1	-0,1
<i>Solde primaire</i>	(11=1-6)	-0,8	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,4	0,2	0,2
- hors transferts nets	(12=2-7)	1,6	2,0	2,1	2,0	2,0	0,4	-0,1	-0,1
<i>Charges d'intérêt</i>	(13)	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1
Dépenses totales	(14=6+13)	11,2	11,7	11,8	12,0	12,0	0,7	0,2	0,3
<i>Besoins nets de financement</i>	(15=1-14)	-0,9	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	0,3	0,1	0,0
II. % variation annuelle en francs constants							Moyenne annuelle		
		1992	1993	1994	1995	1996	'94/'92	'96/'94	'96/'93
Recettes totales, dont :	(1)	3,3	8,3	2,7	3,9	2,1	5,5	3,0	2,9
- Loi spéc. financ.+transferts	(2)	3,0	4,5	3,9	4,0	1,6	4,2	2,8	3,2
- Ressources propres	(3)	6,3	48,1	-6,1	2,6	6,1	17,9	4,3	0,7
<i>Dépenses primaires</i>	(4)	3,4	4,3	2,7	3,0	1,4	3,5	2,2	2,4
- finales	(5)	4,9	3,6	3,2	4,1	2,0	3,4	3,0	3,1
- transferts aux Pouvoirs loc.	(8)	-0,8	6,4	1,3	0,0	-0,5	3,8	-0,3	0,2
Dépenses totales	(9)	4,0	4,9	3,2	3,3	1,7	4,0	2,5	2,7

En termes de ratio des dépenses primaires totales des C&R, sa hausse apparente à 11,7% de PIB en 1996 (moins de +0,1% de PIB par rapport à 1995) se localise exclusivement au niveau de leurs dépenses primaires finales, alors que pour la seconde année consécutive, les transferts réels opérés en direction des Pouvoirs locaux auraient été gelés voire réduits. On doit surtout relever une progression ralentie des dépenses primaires finales consolidées des C&R (on passe d'un rythme de progression en termes réels de +3,6% en moyenne en 1993-95 à +2,0% seulement en 1996).

La progression sensible du poids des charges d'intérêts des C&R (+0,3% de PIB pratiquement depuis 1991) à un rythme certes inférieur à l'amélioration en matière de solde primaire (+0,5% de PIB) n'a par ailleurs laissé pour solde sur l'ensemble de la période 1991-1996 qu'une amélioration limitée (moins de 0,3% de PIB) des besoins nets de financement des C&R globalement en termes de PIB.

Ces conclusions sont également valables pour les 3 dernières années (1993-1996), un gain de 0,2% de PIB en termes de solde primaire étant pratiquement neutralisé par la progression du poids des charges d'intérêts.

En termes d'écart de croissance réelle entre recettes totales et dépenses primaires consolidées des C&R considérées globalement, on observe ici, sur base des données disponibles, un certain tassement en 1995-96 par rapport aux deux années antérieures (1993-94). On serait ainsi passé d'un écart favorable de 2% l'an en moyenne en 1993-94 à 0,8% seulement en moyenne en 1995-96, ramenant ainsi l'amélioration annuelle moyenne du surplus primaire des C&R de 0,2% de PIB l'an en 1993-94 à 0,1% de PIB environ en 1995-96. Ceci est cependant partiellement compensé par le ralentissement récent de la progression des charges d'intérêts consolidées des C&R. Enfin, le ralentissement de la progression des recettes consolidées des C&R en 1996 - en particulier les recettes LSF - ne devrait être que passager.

3.2.3 Les évolutions au niveau des Pouvoirs locaux

Au niveau des Pouvoirs locaux, on observe un tassement attendu mais somme toute limité de la part de leurs ressources totales en 1996 (-0,1% de PIB), après une forte progression transitoire enregistrée en 1995 (+0,3% de PIB au niveau de leurs recettes propres). Ce recul relatif s'opère surtout du fait de la fin du processus de rattrapage enregistré en 1994 puis 1995 en matière de ressources propres, faisant suite au tassement temporaire de 1993 (retards de perception).

En termes de dépenses primaires des PL, on observerait cette fois en 1996 une certaine reprise de croissance réelle globale, notamment en pourcentage du PIB (+0,1% de PIB en 1996, après -0,2% de PIB en 1995). Ceci s'explique logiquement par les particularités du cycle d'investissements des pouvoirs locaux, et la normalisation des évolutions en la matière. En matière de dépenses courantes des Pouvoirs locaux par ailleurs, le ralentissement initié en 1994 s'est poursuivi en 1996, permettant de limiter la croissance réelle de leurs dépenses primaires totales à la croissance économique tendancielle estimée (environ 2%).

Tableau 15
Réalisations au niveau des Pouvoirs locaux

		Niveaux					Ecart		
		1992	1993	1994	1995	1996	'92-'94	'94-'96	'93-'96
I. En % du P.I.B.									
<i>Recettes totales</i>	(1)	6,0	6,1	6,3	6,5	6,4	0,2	0,2	0,3
- propres	(2)	2,8	2,7	2,9	3,2	3,1	0,1	0,2	0,4
- autres (en proven.PC)(*)	(3=1-2)	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3	0,1	0,0	-0,0
<i>Dépenses primaires</i>	(4)	5,3	5,8	5,9	5,7	5,8	0,6	-0,1	-0,0
Solde primaire	(5=1-4)	0,7	0,3	0,4	0,8	0,7	-0,3	0,3	0,4
- final	(6=2-4)	-2,5	-3,1	-3,0	-2,5	-2,7	-0,5	0,3	0,4
<i>Charges d'intérêt</i>	(7)	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	-0,0	-0,0	-0,1
Dépenses totales	(8=4+7)	5,9	6,4	6,4	6,3	6,3	0,5	-0,2	-0,1
<i>Besoins nets de financement</i>	(9=1-8)	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,1	-0,3	0,3	0,4
II % variation en francs constants							Moyenne annuelle		
		1992	1993	1994	1995	1996	'94/'92	'96/'94	'96/'93
<i>Recettes totales</i>	(10)	1,3	0,9	5,4	5,8	-0,1	3,1	2,8	3,7
- propres	(11)	5,1	-4,3	10,7	12,7	-3,6	2,9	4,3	6,4
- dont en provenance du Pouvoir central (*)	(12)	-1,8	5,5	1,1	-0,2	3,2	3,3	1,5	1,4
<i>Dépenses primaires</i>	(13)	3,1	8,4	4,2	-1,3	2,0	6,2	0,3	1,6
- courantes	(14)	2,1	4,1	3,3	3,1	1,9	3,7	2,5	2,8
- en capital	(15)	9,7	35,0	8,1	-21,7	2,8	20,8	-10,2	-4,5
Dépenses totales	(16)	3,0	7,5	3,4	-0,9	1,4	5,5	0,3	1,3

(*) *Essentiellement en provenance des C&R (2,9% de PIB en 1995-96), et pour 0,4 % de PIB en provenance du Pouvoir fédéral.*

Depuis 1992, les PL ont ainsi pu globalement conserver en moyenne un niveau de surplus primaire proche du poids de leurs charges d'intérêts, laissant pour solde un BNF pratiquement nul voire marginalement excédentaire.

Ils bénéficient par ailleurs ainsi quasi mécaniquement de la décruce relative de leur taux d'endettement en pourcentage du PIB, et, dans un contexte de tassement tendanciel des taux d'intérêts, d'un allègement relatif du poids de leurs charges d'intérêts (une réduction de près de 0,3% de PIB depuis 1989).

Annexe méthodologique.

Jusqu'en 1995 inclus, les données sont issues des Comptes nationaux détaillés 1995 (ICN), selon la classification SEC d'Eurostat, et présentés selon une méthodologie proche de celle adoptée par la Banque nationale de Belgique. Cette méthodologie, exposée dans ses grandes lignes dans le Bulletin statistique 1996-IV de la BNB, ne s'écarte de la présentation des Comptes nationaux 1995 (ICN, Comptes et tableaux détaillés) que sur quelques points significatifs.

- les cotisations sociales dites "fictives", qui correspondent à la contrepartie (fictive) de la partie non autofinancée (par des cotisations effectives à charge des employeurs et employés des administrations publiques) des prestations sociales (27) effectives versées par les APU à leurs travailleurs, ne sont pas traitées comme des recettes publiques (parafiscales) effectives.
- inversement, les impôts indirects (impôts liés à l'importation et à la production) repris ici comprennent non seulement les impôts indirects compris dans le compte des Administrations publiques, mais également ceux versés aux Institutions communautaires européennes (ICE).
- symétriquement, au niveau consolidé (EPP) les transferts courants au Reste du monde intègrent ici non seulement la rubrique "coopération internationale courante" des comptes SEC, mais également les impôts indirects perçus et reversés aux ICE.
- les transferts totaux versés aux ICE, lorsqu'ils sont isolés pour déterminer les dépenses primaires finales (hors transferts aux ICE), comprennent par conséquent les impôts indirects versés aux ICE plus la contribution PNB.
- les transferts internes (courants et/ou en capital) aux administrations publiques, tant internes aux deux grandes Entités qu'entre ces dernières, sont ici estimés en termes NETS (transferts versés moins transferts reçus).

(27) Pensions publiques et allocations familiales des fonctionnaires essentiellement.

- un problème particulier de consolidation entre administrations publiques se pose au niveau des rémunérations effectives qui au niveau de chaque administration prise isolément, se composent des salaires et traitement bruts augmentés des cotisations patronales effectives à charge des employeurs; or ces dernières, si elles constituent une dépense effective pour l'administration concernée, représentent par ailleurs une ressource effective pour les administrations de sécurité sociale, ressource qui servira à son tour de base de financement de prestations sociales effectives (par exemple en soins de santé) en faveur des travailleurs publics concernés. Pour éviter tout double comptage, il y a donc lieu ici aussi de consolider les opérations et de ne considérer que les salaires et traitements bruts, hors cotisations patronales publiques.

- enfin, au niveau des dépenses (et recettes) en capital, il a été décidé comme précédemment (Avis de février 1996) de traiter les ventes et/ou cessions de bâtiments (ainsi que les recettes de mobilophonie considérées en termes SEC comme des acquisitions NEGATIVES d'actifs incorporels) comme des recettes en capital (et non comme des dépenses négatives en capital).

Ce "brutage" des dépenses en capital permet ainsi de mieux mettre en évidence, surtout dans une optique temporelle, leurs évolutions effectives, ainsi que celle des recettes non-fiscales et non parafiscales. Ce traitement statistique particulier explique certains écarts mineurs en recettes et dépenses par rapport aux chiffres présentés dans le récent Rapport 1996 de la Banque nationale de Belgique.

- enfin, comme précédemment, les charges d'intérêts globales, par Entité et par sous-secteur sont également consolidées, en ce sens qu'elles comprennent l'ensemble des charges d'intérêts versées à d'autres secteurs, moins les intérêts perçus en provenance d'autres administrations publiques.