

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**SECTION
« BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »**

**AVIS
RELATIF A L'EXECUTION
DU NOUVEAU PROGRAMME DE CONVERGENCE
EN 1998**

4 MARS 1999

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**SECTION
« BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »**

**AVIS
RELATIF A L'EXECUTION
DU NOUVEAU PROGRAMME DE CONVERGENCE
EN 1998**

4 MARS 1999

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES ABREVIATIONS | 4 |
| AVANT-PROPOS | 6 |
| SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS | 8 |
| 1. EVALUATION GLOBALE DES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES EN 1998 DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS ET DE LEURS SOUS-SECTEURS | 8 |
| 2. LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES EN 1998 DE L'ENTITÉ I | 12 |
| 2.1 <i>L'Entité I en termes consolidés</i> | 13 |
| 2.2 <i>Le Pouvoir fédéral</i> | 13 |
| 2.3 <i>La Sécurité sociale</i> | 14 |
| 3. LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES EN 1998 DE L'ENTITÉ II | 15 |
| 3.1 <i>L'Entité II en termes consolidés</i> | 15 |
| 3.2 <i>Les Communautés et les Régions</i> | 15 |
| 3.3 <i>Les Pouvoirs locaux</i> | 16 |
| 4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS | 17 |
| 4.1 <i>Exécution de la convergence budgétaire en 1998</i> | 17 |
| 4.2 <i>Perspectives pour 1999</i> | 18 |
| AVIS | 19 |
| 1. EVOLUTIONS GLOBALES | 19 |
| 1.1 <i>Résultats, évolutions et déterminants</i> | 19 |
| 1.2 <i>Les réalisations globales en 1998</i> | 19 |
| 1.3 <i>Evolutions 1993-1998 et mise en perspective internationale</i> | 21 |
| 1.4 <i>Les déterminants au niveau des soldes primaires (ensemble des administrations publiques belges)</i> | 23 |
| 1.4.1. Les recettes publiques..... | 23 |
| 1.4.2. Les dépenses primaires..... | 25 |
| 1.5 <i>L'évolution en matière de charges d'intérêts</i> | 26 |
| 1.6 <i>L'évolution du taux d'endettement</i> | 28 |
| 2. LES ÉVOLUTIONS PAR GRANDES ENTITÉS | 30 |
| 2.1 <i>Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités</i> | 30 |
| 2.2 <i>Déterminants des soldes primaires</i> | 31 |
| 2.2.1. Les recettes..... | 31 |
| 2.2.2. Les dépenses primaires..... | 33 |
| 2.3 <i>Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels</i> | 33 |

| | |
|---|-----------|
| 3. LES ÉVOLUTIONS INTERNES DES GRANDES ENTITÉS..... | 34 |
| 3.1. <i>Les évolutions internes de l'Entité "I"</i> | 34 |
| 3.1.1. Le Pouvoir fédéral..... | 34 |
| 3.1.2. La Sécurité sociale..... | 36 |
| 3.2. <i>Les évolutions internes de l'Entité II</i> | 38 |
| 3.2.1. Les Communautés et les Régions..... | 38 |
| 3.2.2. Les Pouvoirs locaux..... | 40 |
| ANNEXE METHODOLOGIQUE | 42 |

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|-------|--|
| APU | Administrations publiques |
| BNF | Besoin net de financement |
| C&R | Communautés et Régions |
| CN | Comptes nationaux |
| EPP | Ensemble des pouvoirs publics |
| ICN | Institut des Comptes nationaux |
| IPP | Impôt des Personnes physiques |
| LSF | Loi spéciale de financement |
| NPC | Nouveau Programme de Convergence |
| 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 |
| SECSO | Sécurité sociale |
| SNF | Solde net à financer |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UE | Union européenne |
| UEM | Union économique et monétaire |

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. H. BOGAERT
L. DE RYCK
C. HELLEBRANDT

Le Secrétariat:

M. A. BOON
Mme C. SPINNOY
M. E. STRUYVELT

AVANT-PROPOS

Cet avis est axé sur l'évaluation de l'exécution en 1998 du Nouveau Programme de convergence du 19 décembre 1996, dans le cadre des réalisations budgétaires 1993-1998.

Les données commentées dans cet avis proviennent des données disponibles fin février 1999.

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

A titre d'exemple: dans le texte, le terme « dépenses primaires finales » d'une Entité ou d'un sous-secteur, sera réservé aux dépenses primaires totales (hors charges d'intérêts), NETTES des transferts totaux (courants + en capital) versés à d'autres Entités ou sous-secteurs des administrations publiques (y compris l'UE).

Le texte consiste en deux grandes parties. La première, synthèse et recommandations, procède successivement à l'analyse des lignes de force des réalisations budgétaires 1998 au niveau de l'Ensemble de Pouvoirs publics, de l'Entité I et de l'Entité II, et se termine par des perspectives pour 1999. La deuxième consiste dans le texte détaillé de l'avis, lequel est divisé également en trois sections.

La **première section** procède à l'analyse des évolutions enregistrées au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics, en situant ces évolutions dans leur contexte macro-économique et conjoncturel, et en établissant quelques comparaisons avec les évolutions dans les pays environnants ou avec la moyenne européenne.

1 Les recettes transférées (dépenses) d'une sous-entité réapparaissent 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). En outre, 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.

La **deuxième section** aborde la même problématique, mais à un niveau plus désagrégé; les évolutions des deux grandes Entités sont traitées séparément: d'une part, l'Entité I, qui groupe le Pouvoir fédéral (PF) et la Sécurité sociale (SECSO), d'autre part l'Entité II, qui regroupe les Communautés et les Régions considérées globalement (C&R) et les Pouvoirs locaux (PL).

La **troisième section** traite plus spécifiquement des résultats observés au sein des deux grandes Entités, tout en tenant compte du jeu des relations intra-sectorielles (transferts courants et transferts en capital dans chacune des Entités).

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

1. Evaluation globale des réalisations budgétaires en 1998 de l'ensemble des Pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs

Du point de vue financier, l'année 1998 est une année historique pour la Belgique: grâce aux efforts poursuivis pendant de longues années par les Autorités de notre pays en vue d'assainir les finances publiques, la Belgique a pu accéder au 1 janvier 1999 à la troisième phase de l'UEM, et elle fait donc partie de la zone euro.

C'est dans ce cadre, et en vue du respect du Pacte européen de stabilité et de croissance, que le Conseil des Ministres du 18 décembre 1998 a approuvé son premier Programme de stabilité et l'a soumis à la Commission européenne. Ce programme, qui fera dorénavant l'objet d'une actualisation annuelle, remplace le Nouveau Programme de Convergence du 19 décembre 1996 et formule les principaux objectifs en matière de la poursuite de l'effort d'assainissement des finances publiques dans le courant de la période 1999-2002. Les Etats membres se sont en effet engagés à poursuivre à moyen terme un budget proche de l'équilibre ou excédentaire, de sorte que les stabilisateurs automatiques puissent remplir leur rôle et que la maîtrise des finances publiques soit garantie durablement.

Le Gouvernement a chargé la Section 'Besoins de financement des Pouvoirs publics' du Conseil Supérieur des Finances d'établir un rapport annuel relatif aux réalisations des objectifs du Programme de stabilité.

Le présent Avis est donc le dernier à comparer les résultats budgétaires au Nouveau Programme de convergence de décembre 1996. Comme c'était le cas pour ses prédécesseurs, cet avis contient non seulement une analyse des résultats de l'année budgétaire écoulée; il procède également à une analyse globale de la convergence budgétaire dans le courant des années précédentes (1993-1998), et accorde ce faisant une attention particulière à la contribution de chacune des Entités à l'assainissement.

En ce qui concerne l'année 1998, le scénario prudent du Nouveau Programme de Convergence visait à limiter les besoins nets de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics à 2,3% du PIB (dont 2,1% pour la seule Entité I), alors que la Section, au vu de l'accélération de la croissance macro-économique et du niveau bas des taux d'intérêts nominaux, préconisait, dans son Rapport annuel 1998, un objectif plus ambitieux, de l'ordre de 1,6%.

Selon les données disponibles au début de 1999, les besoins nets de financement 1998 peuvent être estimés à 1,3% du PIB, les estimations initiales (2) pour 1997 étant revues à la baisse et passant de 2,1% à 1,9% du PIB (3). Cette révision à la baisse peut être imputée avant tout au surplus primaire (ajusté de 5,8% du PIB à 6% du PIB), alors que parallèlement les charges d'intérêts étaient légèrement inférieures en 1997 aux estimations initiales (7,8% du PIB au lieu de 7,9%). Ces déficits sont sensiblement inférieurs aux objectifs du Gouvernement et de la Section mentionnés au précédent paragraphe. L'écart favorable des BNF par rapport au scénario prudent du NPC s'élève donc en 1997 et 1998 à 1% du PIB (voir Tableaux 1 et 4), alors que les BNF effectifs de 1998 étaient inférieurs de 0,7% aux prévisions des scénarios probable et cyclique du NPC.

En cinq ans à peine, les besoins nets de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics ont donc diminué de pas moins de 5,9% du PIB; ils sont en effet passés de 7,2% en 1993 (le maximum pour les années 1990) à 1,3% en 1998 (voir Tableau 2 (*)).

Tableau 1
Objectifs budgétaires 1998 et réalisations
(BNF en % du PIB)

| | 1997 | | 1998 | | |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | Estimation fév.98 | Réalisations: CN97 | Objectifs (a) | Réalisations (b) | Ecart (= 4-3) |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Ensemble des Pouvoirs publics | -2,1 | -1,9 | -2,3/-2,0 | -1,3 | 1,0/0,7 |
| Entité I | -2,0 | -1,9 | -2,1/-1,8 | -1,3 | 0,8/0,5 |
| Pouvoir fédéral | -2,3 | -2,3 | | -1,7 | |
| Sécurité sociale | 0,3 | 0,4 | | 0,4 | |
| Entité II | -0,1 | 0,0 | -0,2/-0,2 | 0,0 | 0,2/0,2 |
| Communautés et Régions | -0,2 | -0,1 | | 0,0 | |
| Pouvoirs locaux | 0,2 | 0,1 | | 0,0 | |

(a) Objectifs du Nouveau Programme de Convergence (scénarios prudent et probable).

(b) Estimations janvier 1999.

2 Février 1998

3 CN 1997.

L'Entité I a profité de la conjoncture favorable pour faire passer son surplus primaire de 4,6% en 1996 à 5,2% en 1997 et à 5,4% du PIB en 1998 (voir Tableau 3). La règle des boni conjoncturels (4) n'a été appliquée que partiellement en 1998; sur l'ensemble de la période 1997-1998, le gain du surplus primaire correspondait cependant entièrement à la progression prévue en application de cette règle. Ces bons résultats obtenus en 1998 au niveau de l'Entité I ont été neutralisés partiellement par un léger recul du surplus primaire (de 0,8% à 0,7% du PIB) et des BNF (de +0,05% à 0,00%) de l'Entité II.

La légère progression du surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics, qui passe de 6,0% en 1997 à presque 6,1% en 1998, est à attribuer exclusivement à la baisse du ratio des dépenses primaires, qui passe de 41,2% à 40,8%. La croissance légèrement plus rapide des dépenses primaires par rapport aux années précédentes (voir Tableau 7) a été plus que compensée par la solide croissance du PIB, estimée à 2,9% en 1998.

Etant donné qu'environ 90% de la dette publique totale brute consolidée, et donc également des paiements d'intérêts, sont à charge de l'Entité I, c'est celle-ci qui a profité le plus de la baisse du taux d'intérêt, qui s'est poursuivie en 1998. La moyenne annuelle du taux long, par exemple, a baissé de 5,7% à 4,7% et le taux d'intérêt implicite sur la dette publique a baissé de 6,5% à 6,3%. L'influence de cette baisse sur le poids des charges d'intérêts a encore été renforcée par l'accélération toujours plus prononcée du taux d'endettement consolidé (à savoir 5,0 points de pourcentage en 1997 et 6,1 points de pourcentage en 1998). Ce taux d'endettement a baissé, au total, de 19,2 points de pourcentage entre 1993 et 1998 (de 135,0% à 115,8 % du PIB). Les charges d'intérêts de l'ensemble des Pouvoirs publics ont donc diminué et sont passées de 7,8% du PIB en 1997 à 7,4% du PIB en 1998, alors qu'en 1993 on atteignait un maximum de 10,7%.

4 La croissance réelle du PIB est estimée à 3% pour 1997 et à 2,9% pour 1998. ce qui, selon les règles des boni conjoncturels, aurait dû mener à un accroissement du surplus primaire de l'ordre de presque 0,4% du PIB en 1997 et de plus de 0,3% en 1998.

Tableau 2 (*)
Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics (5)

(en % du PIB)

| | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|----------------------|---------|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| - Solde primaire | 3,5 | 5,2 | 5,0 | 5,4 | 6,0 | 6,1 | 1,9 | 0,6 | 2,6 |
| - dépenses primaires | 42,7 | 42,0 | 41,9 | 41,7 | 41,2 | 40,8 | -0,9 | -0,9 | -1,8 |
| - recettes | 46,2 | 47,2 | 46,8 | 47,2 | 47,2 | 46,9 | 1,0 | -0,3 | 0,7 |
| - Intérêts | 10,7 | 10,0 | 8,9 | 8,5 | 7,8 | 7,4 | -2,2 | -1,1 | -3,4 |
| - BNF | -7,2 | -4,8 | -3,9 | -3,1 | -1,9 | -1,3 | 4,1 | 1,8 | 5,9 |

(*) Les écarts par sous-périodes (en % du PIB) et les totaux étant effectués sur des chiffres non arrondis, des écarts résiduels apparents de $\pm 0,1$ % de PIB peuvent résulter de ce type de présentation, dans ce tableau comme dans les suivants, ainsi que dans les commentaires relatifs aux évolutions annuelles de certains soldes ou ratios.

Les écarts favorables par rapport aux objectifs du NPC sont donc à attribuer en grande partie à l'Entité I, dont les BNF étaient inférieurs de 0,8% à l'objectif en 1998 (0,5% par rapport au scénario probable), alors que les BNF de l'Entité II étaient inférieurs de 0,2%. Une comparaison entre les chiffres de 1998 et ceux de 1993 aboutit à la même conclusion: environ 75% de l'amélioration totale du surplus primaire (1,9% sur un total de 2,6%) et 85% de la baisse des besoins nets de financement (5,1% sur un total de 5,9%) sont imputables à l'Entité I.

L'assainissement des finances publiques belges prend un caractère de plus en plus structurel. La baisse des recettes non fiscales et non parafiscales (de 1,7% du PIB en 1996 à moins de 1,2% en 1998, en passant par 1,4% en 1997) et la diminution du poids des opérations réductrices de la dette hors BNF en sont la preuve. Selon les calculs de l'OCDE (voir Tableau 4), les BNF structurels (6) de l'ensemble des Pouvoirs publics se sont stabilisés en 1997-1998 au niveau de -0,7 à -0,8% du PIB, ce qui représente une amélioration de 4,5 à 4,6 pour cent du PIB par rapport à 1993 (-5,3% en 1993).

5 Les charges d'intérêts étant ici consolidées (par déduction des intérêts versés à d'autres sous-secteurs publics), et considérées hors autres dépenses budgétaires (primaires) à charge des budgets de la dette publique, il en résulte un écart de 0,4% du PIB environ par rapport aux chiffres budgétaires non consolidés tels qu'ils sont présentés dans le Nouveau Programme de Convergence (NPC) 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 0,4% du PIB au niveau correspondant repris dans le Nouveau Programme de Convergence (en termes non consolidés, le surplus primaire réalisé serait donc de 5,8% du PIB en 1996, de 6,4% du PIB en 1997 et de 6,5% en 1998).

6 Le déficit structurel, ou corrigé des variations conjoncturelles, correspond aux besoins nets de financement à conjoncture normale (écart de production = 0, ou PIB réel = PIB potentiel)

2. Les réalisations budgétaires en 1998 de l'Entité I

Tableau 3
Soldes primaires par niveaux de pouvoir et déterminants

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| I. En % du PIB | | | | | | |
| Ensemble des pouv.publics | 3,5 | 5,2 | 5,0 | 5,4 | 6,0 | 6,1 |
| Entité I | 3,5 | 5,0 | 4,3 | 4,6 | 5,2 | 5,4 |
| - Pouvoir fédéral | 3,8 | 4,5 | 4,2 | 4,7 | 4,9 | 5,1 |
| - Sécurité sociale | -0,3 | 0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,3 | 0,3 |
| Entité II | -0,0 | 0,2 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| - Communautés et Régions | -0,4 | -0,3 | -0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,3 |
| - Pouvoirs locaux | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 |
| II. % variation en francs constants | | | | | | |
| Ensemble des pouvoirs publics (y compris transferts à l'UE) | | | | | | |
| - Recettes | 1,5 | 4,8 | 1,5 | 1,6 | 2,9 | 3,2 |
| - Dépenses primaires | 2,2 | 1,0 | 1,9 | 0,6 | 1,5 | 2,9 (a) |
| Entité I | | | | | | |
| - Recettes | 0,4 | 4,9 | 0,0 | 1,7 | 2,4 | 3,4 |
| - Dépenses primaires | 1,1 | -0,1 | 2,0 | 0,9 | 0,2 | 2,5 (a) |
| Pouvoir fédéral (y compris transferts à l'UE) | | | | | | |
| - Recettes | -1,8 | 4,8 | -1,1 | 2,1 | 0,9 | 4,4 |
| - Dépenses primaires | -1,1 | 0,5 | -0,4 | -1,0 | -1,2 | 3,0 (a) |
| Sécurité sociale | | | | | | |
| - Recettes | 1,0 | 4,3 | 0,4 | 0,6 | 2,5 | 2,1 |
| - Dépenses primaires | 1,1 | 0,0 | 2,7 | 1,6 | 0,4 | 2,0 |
| Entité II | | | | | | |
| - Recettes | 5,4 | 4,7 | 5,3 | 2,1 | 4,2 | 2,5 |
| - Dépenses primaires | 5,6 | 3,4 | 1,6 | 1,0 | 4,6 | 3,3 |
| Communautés et Régions | | | | | | |
| - Recettes | 7,9 | 2,9 | 4,4 | 1,9 | 5,3 | 3,9 |
| - Dépenses primaires | 4,0 | 2,6 | 3,7 | -0,8 | 3,8 | 2,9 |
| Pouvoirs locaux | | | | | | |
| - Recettes | 0,6 | 6,6 | 6,6 | -1,3 | 0,5 | 0,1 |
| - Dépenses primaires | 8,2 | 4,4 | -0,6 | 0,8 | 3,9 | 3,8 |

- (a) A l'exclusion de l'intervention dans les pertes de change de la SNCI, cette croissance s'élève à
- 2,2% pour l'ensemble des Pouvoirs publics ;
 - 1,6% pour l'Entité I ;
 - 0,9% pour le Pouvoir fédéral.

2.1. L'Entité I en termes consolidés

Un tiers de la réduction des besoins nets de financement de l'Entité I (7), laquelle est supérieure à 0,6% du PIB en 1998, est à attribuer à l'amélioration du surplus primaire (0,2% du PIB)(voir plus loin, Tableau 9). Le reste provient de la baisse des charges d'intérêts (-0,4% du PIB). Ces proportions sont à peu près les mêmes que celles relevées pour l'ensemble de la période 1993-1998.

Contrairement à ce qui s'est passé en 1997, l'amélioration des besoins nets de financement et du surplus primaire se situe entièrement au niveau du Pouvoir fédéral. En outre, elle est due exclusivement à la maîtrise des dépenses de l'Entité I, le ratio des recettes de l'Entité I connaissant une légère baisse pour la deuxième année consécutive, et ce parce que les recettes de la Sécurité sociale ont augmenté moins vite que le PIB.

2.2. Le Pouvoir fédéral

En 1998, c'est une fois de plus le Pouvoir fédéral qui a occupé le premier plan en ce qui concerne le processus d'assainissement. Son surplus primaire a augmenté de 0,2% du PIB et s'élève à 5,1% du PIB (voir Tableau 3), alors que les besoins nets de financement ont diminué et sont passés de 2,3% du PIB à 1,7% (voir plus loin Tableau 12).

Après la croissance négative de la période 1995-1997, les dépenses primaires réelles ont connu une progression de 3% en 1998. Les prix à la consommation augmentant moins vite que le déflateur du PIB, le ratio des dépenses primaires du Pouvoir fédéral a baissé de 0,1% du PIB et est passé à 12,5% du PIB (8). La croissance des dépenses primaires réelles s'explique en grande partie par l'intervention exceptionnelle, de l'ordre de 23 milliards BEF, dans les pertes de change subies par la SNCI. En outre, la hausse des dépenses primaires courantes est restée limitée à 1,5%. Bien que la norme gouvernementale en matière de croissance zéro des dépenses primaires n'ait pas été respectée entièrement en 1998, la croissance des dépenses reste très proche de cette norme sur l'ensemble de la période 1995-1998. L'influence de la maîtrise des dépenses a encore été renforcée en 1998 par un accroissement du même ordre de grandeur du ratio des recettes (qui passe de 17,5% à 17,6% du PIB) grâce à une meilleure recette de l'impôt des sociétés et de la TVA, et cela dans un contexte de conjoncture favorable et de ralentissement de la croissance rapide des impôts versés aux entités fédérées et à la Sécurité sociale.

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

8 Cela s'explique par le fait que le déflateur du PIB aurait progressé sensiblement plus vite en 1998 (1,9%) que l'indice des prix à la consommation (0,95%) qui est utilisé pour déflater les dépenses primaires.

2.3. La Sécurité sociale

Comme c'était le cas ces quatre dernières années, la Sécurité sociale a clôturé l'année budgétaire sur un excédent net de financement limité, qui était de 0,4% du PIB en 1998. Ce solde n'indique cependant aucune tendance déterminée.

Pour la première fois depuis l'introduction du financement alternatif, les recettes attribuées ont stagné au niveau approximatif de 10% des recettes totales de la Sécurité sociale, soit 2,0% du PIB (voir également le Tableau 13). Les cotisations sociales ont en outre augmenté nettement moins vite que le PIB, en raison de la politique de modération salariale et de baisse des cotisations patronales menée par le gouvernement fédéral pour stimuler l'emploi. Les transferts budgétaires traditionnels opérés par le Pouvoir fédéral ont par ailleurs poursuivi leur tendance à la baisse ininterrompue depuis 1992 (de 2,8% du PIB en 1997 à 2,7% en 1998). Il en résulte que la part des recettes totales de la Sécurité sociale dans le PIB diminue et passe de 19,4% en 1997 à 19,1% en 1998, après avoir atteint un maximum de 19,9% en 1994.

Cette baisse relative des recettes est compensée en grande partie par la poursuite de la baisse significative du ratio des dépenses primaires, qui passe de plus de 19,1% en 1997 à moins de 18,8% du PIB en 1998, ce qui représente le niveau le plus bas atteint depuis le début des années 1990. Cette baisse est à imputer pour plus d'un tiers aux dépenses de chômage.

3. Les réalisations budgétaires en 1998 de l'Entité II

3.1. L'Entité II en termes consolidés

En 1998, le solde net de financement de l'Entité II a connu son premier recul, léger il est vrai, depuis 1993, et est passé de +0,05% à 0,00% du PIB, après avoir enregistré en 1997 le premier surplus des années 1990 (voir Tableau 9). Il reste cependant plus favorable que le déficit de -0,2% visé dans le NPC, alors que le surplus primaire, en recul de 0,1% du PIB en 1998, descend à moins de 0,7% du PIB mais respecte l'objectif de 0,6% du NPC. Après arrondis, tant les BNF que le solde primaire réalisent de justesse les objectifs fixés par la Section pour 1998, qui étaient respectivement de +0,0% et +0,7% du PIB (voir Rapport annuel 1998, p.29, Tableau I.3).

Etant donné la légère baisse tant des dépenses primaires (de 14,3% à 14,2% du PIB) que des charges d'intérêts (0,7% du PIB), la faible détérioration du solde net de financement est due, plus qu'intégralement, à la baisse des recettes. Ceci constitue un écart par rapport à la tendance enregistrée depuis 1990. Contrairement à ce qui s'est passé en 1996 et 1997, le recul du ratio des recettes des Pouvoirs locaux n'est plus (sur)compensé par la forte augmentation des recettes des C&R à laquelle nous assistons depuis l'entrée en vigueur de la Loi spéciale de financement de janvier 1989 et grâce à laquelle les BNF et le surplus primaire s'amélioraient en dépit d'une augmentation beaucoup plus rapide de leurs dépenses que de celles de l'Entité I.

3.2. Les Communautés et les Régions

Les besoins nets de financement, qui étaient de 0,1% en 1997, se sont transformés en 1998 en un léger excédent net de financement de l'ordre de 0,04% du PIB, le surplus primaire s'améliorant également et passant de 0,2% à 0,3% du PIB.

Contrairement aux années précédentes, la hausse du ratio des recettes n'était plus le facteur principal de la poursuite de l'amélioration du solde de financement, car ce ratio est resté pratiquement inchangé en 1998 à environ 11,65% du PIB, alors que le ratio des dépenses primaires des Communautés et les Régions a régressé de 0,1% en 1998 et est redescendu à son niveau de 1993, à savoir moins de 11,4% (voir également le Tableau 14).

Comme d'habitude, une analyse plus désagrégée et plus détaillée sera développée pour les réalisations 1998 par Entité fédérée, dans le cadre du Rapport annuel de la Section en juin 1999.

3.3. Les Pouvoirs locaux

En 1998, la situation budgétaire des Pouvoirs locaux s'est légèrement détériorée, pour la troisième année consécutive. L'excédent net de financement de 0,45% du PIB en 1995 a donc complètement disparu (-0,04% en 1998), alors que le surplus primaire se détériore et passe de 0,9% à moins de 0,4% du PIB. En 1998, la principale raison de cette détérioration est la croissance quasi zéro (en termes réels) des recettes (voir Tableau 3). Les dépenses primaires, quant à elles, ont enregistré une croissance réelle relativement forte de 3,8%.

4. Conclusions générales et recommandations

4.1. Exécution de la convergence budgétaire en 1998

Comme en 1997, les objectifs du Nouveau Programme de Convergence ont été largement dépassés en 1998, tant au niveau de la réduction du taux d'endettement (lequel est descendu à 115,8% du PIB, alors que le scénario probable du NPC visait 124,1%) qu'au niveau des besoins nets de financement (1,3% du PIB contre 2,0% dans le NPC)⁽⁹⁾. Le taux d'endettement consolidé de l'ensemble des Pouvoirs publics était même légèrement inférieur fin 1998 à l'objectif visé par le NPC pour l'an 2000, à savoir 117,8%. Depuis 1993, le taux d'endettement a régressé globalement de 19,2% du PIB. La réduction du taux d'endettement s'amplifie d'année en année et s'élevait à 6,1% du PIB l'année passée.

L'inversion de l'effet boule de neige s'est renforcée plus encore qu'en 1997. La part des opérations non récurrentes hors BNF a régressé en 1997 et en 1998 et s'élève à moins de 30% de la réduction totale du taux d'endettement, ce qui contraste fortement avec la situation des années 1995-1996 (voir Tableau 8).

Le surplus primaire, par contre, s'est à peine amélioré en 1998 (de 6,0% à 6,1% du PIB en termes SEC) mais reste cependant supérieur aux objectifs du NPC (5,9% à 6,2% en termes budgétaires, soit 5,5% à 5,8% en termes SEC). L'avance prise en 1997 a cependant été reperdue partiellement en 1998. Les dépenses primaires réelles de l'ensemble des Pouvoirs publics ont augmenté beaucoup plus vite que lors de la période 1994-1997 (2,9% contre 1,3%) alors que les recettes ont augmenté à un rythme légèrement inférieur à celui du PIB (voir Tableau 3).

Cette légère amélioration du surplus primaire est à attribuer uniquement à l'Entité I (de 5,2% du PIB en 1997 à 5,4% du PIB en 1998), notamment au Pouvoir fédéral (de 4,9% à 5,1% du PIB). Le solde primaire de l'Entité II, par contre, s'est dégradé pour la deuxième année consécutive (de 0,81% en 1996 à 0,78% en 1997 et à 0,67% en 1998). Pour les Pouvoirs locaux, il s'agissait même de la troisième détérioration consécutive (de 0,9% en 1995 à 0,6% en 1997 et à 0,4% en 1998). Après les soldes primaires négatifs en 1993 (-0,4% du PIB), 1994 (-0,3%) et 1995 (-0,3%) et le solde zéro en 1996, les Communautés et les Régions ont réalisé des soldes primaires positifs en 1997 (+0,2%) et en 1998 (+0,3%).

⁹ Nous nous basons ici, et continuerons à le faire dans la suite du texte, sauf indication contraire, sur le scénario probable du NPC. L'écart favorable par rapport au scénario prudent et au scénario macro-économique cyclique est encore plus considérable.

4.2. Perspectives pour 1999

On estime que la poursuite du ralentissement de la croissance réelle de l'économie mondiale, laquelle croissance ne dépassera pas 2% en 1999, ainsi que l'amélioration de la compétitivité de certaines économies émergentes suite à la dépréciation de leur monnaie, auront pour conséquence que les exportations nettes ne contribueront pas de façon positive à la croissance économique de la Belgique en 1999. L'évolution favorable de la demande intérieure sera probablement telle qu'une croissance économique de 2% pourrait être atteinte en 1999.

La concomitance de ce ralentissement de la croissance observé dans le monde entier, du niveau bas des déficits publics observés en Europe et du surplus budgétaire des Etats-Unis, crée les conditions de la persistance d'un taux d'intérêt nominal bas, tant à court terme qu'à long terme. Si l'on tient compte, en plus, de la baisse du taux d'endettement, on peut estimer que les charges d'intérêts de l'ensemble des Pouvoirs publics continueront à diminuer en 1999 et passeront de 7,4% à moins de 7,0% du PIB. Etant donné qu'en outre le déflateur du PIB pourrait être inférieur à celui de 1998, le taux d'intérêt réel se stabilisera probablement ou connaîtra une légère hausse, de sorte que le différentiel entre le taux implicite réel et la croissance réelle du PIB pourrait augmenter légèrement, contrairement aux années précédentes. L'effet boule de neige inversé pourrait s'en trouver quelque peu ralenti.

Dans ce contexte macro-économique incertain, la Section confirme son Avis de juin 1998 et recommande pour 1999 des surplus primaires de 6,0%, 5,3% et 0,7% du PIB respectivement pour l'ensemble des Pouvoirs publics et des deux Entités.

De cette manière, il devrait être possible de ramener en 1999 les besoins de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics à 1% du PIB. Ce serait un nouveau pas important vers le solde budgétaire proche de l'équilibre ou même excédentaire (à situation conjoncturelle normale) auquel la Belgique s'est engagée dans le cadre du Pacte européen de stabilité et de croissance.

Le respect de ces recommandations devrait nous permettre d'enregistrer en 1999 une nouvelle baisse du taux d'endettement brut consolidé de l'ensemble des Pouvoirs publics de l'ordre de 3% du PIB.

AVIS

1. Evolutions globales

1.1. Résultats, évolutions et déterminants

Une évaluation correcte des résultats budgétaires pour la seule année 1998 et pour toutes les années depuis la mise en œuvre du Plan de convergence de la Belgique, ne peut être opérée sans une mise en perspective des réalisations des années antérieures (1993-1997), telles qu'elles peuvent être évaluées à partir des données les plus récentes en définition harmonisée SEC.

C'est aussi par rapport aux objectifs gouvernementaux et aux recommandations de la Section pour 1998 que l'analyse proposée ici vise à situer les réalisations 1998, telles qu'elles peuvent être évaluées à ce stade.

On rappellera ici que pour des raisons méthodologiques (voir Annexe), les charges d'intérêts sont définies dans le présent Avis sur une base consolidée et en termes SEC. Il en résulte que leur niveau est inférieur ici de 0,4% du PIB environ (presque exclusivement au niveau de l'Entité I) au niveau correspondant (non consolidé et en termes budgétaires cette fois) tel qu'il est repris dans le Nouveau Programme de Convergence (NPC) pour la Belgique, et que par symétrie le surplus primaire (consolidé) est également inférieur ici de 0,4% du PIB au surplus correspondant en termes non consolidés.

1.2. Les réalisations globales en 1998

En termes SEC, les besoins nets de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics belges s'établissent à 1,3% du PIB pour 1998. Ce niveau reste largement en deçà du déficit recommandé par la Section en juin 1998, qui était de 1,6% (voir Rapport annuel 1998, p.29), et de l'objectif de 2,0% retenu dans le NPC (scénario probable). Cette amélioration (de l'ordre de 0,6% du PIB) par rapport à l'année précédente est cependant légèrement inférieure à celle prévue dans le NPC (0,9%), mais cela s'explique par les résultats exceptionnellement favorables de 1997, qui se sont avérés encore meilleurs que prévu dans les estimations initiales (1,9% du PIB au lieu de 2,1%, ce qui représente une diminution totale de 1,2% pour 1997). En outre, l'amélioration va au-delà des recommandations de la Section de juin 1998 (0,4%).

L'environnement macro-économique et macro-financier a constitué en 1997 et 1998 un milieu idéal pour l'assainissement des finances publiques. La croissance réelle plus que tendancielle du PIB (3,0% en 1997 et 2,9% en 1998) est en effet allée de pair avec la poursuite de la baisse des taux d'intérêts à long terme, tant nominaux que réels, alors qu'un an auparavant la plupart des analystes financiers appréhendaient encore une hausse des taux d'intérêts. La baisse du taux implicite nominal sur l'ensemble de la dette publique s'est poursuivie pour la sixième année consécutive. Ce recul, qui a été freiné quelque peu par une légère flambée des taux courts, était de l'ordre de 12 points de base et a ramené le taux à 6,3%, ce qui représente une baisse cumulée de 2,2% depuis 1993.

Tableau 4
Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics (a)

(en % du PIB)

| | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|----------------------|---------|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| - Solde primaire | 3,5 | 5,2 | 5,0 | 5,4 | 6,0 | 6,1 | 1,9 | 0,6 | 2,6 |
| NPC scén.prudent | | | | 5,4 | 5,8 | 5,9 | | 0,5 | |
| NPC scén.probable | | | | 5,4 | 5,8 | 6,2 | | 0,8 | |
| - dépenses primaires | 42,7 | 42,0 | 41,9 | 41,7 | 41,2 | 40,8 | -0,9 | -0,9 | -1,8 |
| - recettes | 46,2 | 47,2 | 46,8 | 47,2 | 47,2 | 46,9 | 1,0 | -0,3 | 0,7 |
| - Intérêts | 10,7 | 10,0 | 8,9 | 8,5 | 7,8 | 7,4 | -2,2 | -1,1 | -3,4 |
| NPC scén.prudent | | | | 8,8 | 8,6 | 8,2 | | -0,6 | |
| NPC scén.probable | | | | 8,8 | 8,6 | 8,2 | | -0,6 | |
| - BNF | -7,2 | -4,8 | -3,9 | -3,1 | -1,9 | -1,3 | 4,1 | 1,8 | 5,9 |
| NPC scén.prudent | | | | -3,4 | -2,9 | -2,3 | | 1,1 | |
| NPC scén.probable | | | | -3,4 | -2,9 | -2,0 | | 1,4 | |
| - BNF structurel (b) | -5,3 | -3,2 | -2,5 | -1,3 | -0,7 | -0,8 | 4,0 | 0,5 | 4,5 |

(a) Les écarts par sous-périodes (en % du PIB) et les totaux étant effectués sur des chiffres non arrondis, des écarts résiduels apparents de $\pm 0,1\%$ de PIB peuvent résulter de ce type de présentation, dans ce tableau comme dans les suivants, ainsi que dans les commentaires relatifs aux évolutions annuelles de certains soldes ou ratios.

(b) Source : *Perspectives économiques de l'O.C.D.E.*, Décembre 1998, Annexes, tableau 31, p.245.

Après la forte amélioration observée au cours des années précédentes, l'amélioration du surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics a été très légère (de 6,0% à 6,1% du PIB). Si l'amélioration s'est poursuivie, on le doit exclusivement à l'Entité I, le solde de l'Entité II s'étant même dégradé de 0,1% du PIB en 1998.

Compte tenu du fait que la croissance réelle du PIB pour 1998 est estimée à 2,9% et était donc significativement supérieure à son taux de croissance tendancielle ou potentielle, évalué généralement entre 2% et 2,25%, on peut estimer que l'amélioration effective du solde primaire reste légèrement en deçà de l'amélioration spontanée (10) et que la politique budgétaire discrétionnaire a donc exercé à nouveau, et ce pour la première fois depuis des années, un effet légèrement stimulant sur l'économie.

1.3. Evolutions 1993-1998 et mise en perspective internationale

Pour situer l'assainissement des finances publiques belges dans un cadre plus large, une comparaison avec les autres pays européens s'avère utile. Pour l'ensemble de la période 1993-1998, seuls le Danemark et l'Irlande ont connu une réduction plus importante de leur taux d'endettement (voir Tableau 5). La réduction du taux d'endettement belge de 19,2 points de pourcentage par rapport à 1993 contraste fortement avec la hausse moyenne dans la zone euro de 6,6 points de pourcentage. La moyenne européenne n'a atteint son maximum qu'en 1996, alors que la baisse tendancielle s'est dessinée en Belgique dès 1994, en dépit des charges d'intérêts élevées. En 1998, c'est le taux d'endettement de la Belgique qui a enregistré la plus grande réduction (à une exception près), de sorte que c'est maintenant l'Italie qui est l'Etat membre de l'UE ayant le taux d'endettement le plus élevé.

10 Nous admettons comme règle de base que l'influence exercée sur le solde primaire par l'écart entre la croissance économique réelle et la croissance économique tendancielle, et ce par l'intermédiaire des stabilisateurs automatiques, est approximativement égale à 50% de cet écart. Nous obtenons de la sorte une amélioration spontanée du solde primaire de l'ordre de 0,3% à 0,45% du PIB en 1998. Un calcul plus précis tient compte également de l'incidence positive des prix relatifs (effet exceptionnellement fort de presque 0,4% en 1998). Pour l'ensemble de la période 1993-1998, l'incidence est cependant négligeable. Les transferts à destination de l'UE ont augmenté légèrement de 1,4% à 1,5% du PIB en 1997-1998.

Tableau 5
L'évolution du taux d'endettement brut des pays de l'Union européenne

en pour cent du PIB

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 93-98 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgique | 135,0 | 133,1 | 130,8 | 126,9 | 121,9 | 115,8 | -19,2 |
| Danemark | 83,8 | 77,7 | 73,6 | 67,7 | 64,0 | 59,3 | -24,5 |
| Allemagne | 50,1 | 50,2 | 60,5 | 63,0 | 63,6 | 62,6 | +12,5 |
| Grèce | 111,6 | 109,4 | 110,1 | 112,2 | 109,5 | 108,7 | -2,9 |
| Espagne | 66,2 | 68,4 | 71,4 | 75,5 | 74,0 | 72,0 | +5,8 |
| France | 52,7 | 56,1 | 60,1 | 63,0 | 65,3 | 66,4 | +13,7 |
| Irlande | 98,3 | 91,2 | 84,3 | 74,8 | 66,9 | 56,6 | -41,7 |
| Italie | 118,9 | 125,1 | 124,2 | 123,7 | 121,7 | 119,4 | +0,5 |
| Luxembourg | 6,1 | 5,7 | 5,9 | 6,6 | 6,7 | 7,1 | +1,0 |
| Pays-Bas | 80,8 | 77,1 | 78,6 | 76,5 | 70,9 | 67,9 | -12,9 |
| Autriche | 62,7 | 65,4 | 69,2 | 69,5 | 64,3 | 64,0 | +1,3 |
| Portugal | 63,1 | 63,8 | 65,9 | 65,0 | 61,6 | 58,3 | -4,8 |
| Finlande | 58,0 | 59,6 | 58,1 | 58,0 | 55,1 | 52,5 | -5,5 |
| Suède | 76,3 | 81,2 | 79,8 | 77,5 | 76,8 | 73,1 | -3,2 |
| Royaume-Uni | 56,0 | 53,6 | 59,0 | 60,0 | 59,1 | 57,2 | +1,2 |
| Zone euro | 70,1 | 71,7 | 75,7 | 78,2 | 78,0 | 76,7 | +6,6 |
| Ecart Be/zone euro | 64,9 | 61,4 | 55,1 | 48,7 | 43,9 | 39,1 | -25,8 |

Source : Belgique : B.N.B. ; autre pays : Perspectives économiques de l'O.C.D.E., Décembre 1998, annexes, tableau 34, p.248.

Depuis 1994, les besoins nets de financement de l'ensemble des Pouvoirs publics ont été sans interruption inférieurs à la moyenne de la zone euro. En 1998, l'écart était d'environ 1,0 point de pourcentage du PIB.

Tableau 6
Comparaison des besoins nets de financement selon les estimations de l'O.C.D.E.

| | Besoins nets de financement en % du PIB | | | | | | | | |
|---------------------|---|-------|-------|------|------|------|----------------------|---------|---------|
| | Niveau | | | | | | Evolution cumulative | | |
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| Belgique | -7,2 | -4,8 | -3,9 | -3,1 | -1,9 | -1,3 | 4,1 | 1,8 | 5,9 |
| Moyenne zone euro | -5,5 | -5,0 | -4,8 | -4,1 | -2,5 | -2,3 | 1,4 | 1,8 | 3,2 |
| Ecart zone euro/Be. | -1,7 | 0,2 | 0,9 | 1,0 | 0,6 | 1,0 | 2,7 | -0,0 | 2,7 |
| Danemark | -2,8 | -2,6 | -2,2 | -0,9 | 0,2 | 1,0 | 1,9 | 1,9 | 3,8 |
| Allemagne | -3,2 | -2,4 | -3,3 | -3,4 | -2,6 | -2,4 | -0,2 | 1,0 | 0,8 |
| Grèce | -13,8 | -10,0 | -10,6 | -7,5 | -4,0 | -2,7 | 6,3 | 4,8 | 11,1 |
| Espagne | -7,0 | -6,4 | -7,3 | -4,7 | -2,6 | -1,9 | 2,3 | 2,8 | 5,1 |
| France | -5,7 | -5,7 | -4,9 | -4,1 | -3,0 | -2,9 | 1,6 | 1,2 | 2,8 |
| Irlande | -2,4 | -1,6 | -2,1 | -0,2 | 1,5 | 2,5 | 2,2 | 2,7 | 4,9 |
| Italie | -9,5 | -9,2 | -7,7 | -6,7 | -2,7 | -2,6 | 2,8 | 4,1 | 6,9 |
| Luxembourg | 1,7 | 2,8 | 1,9 | 2,9 | 3,0 | 2,2 | 1,2 | -0,7 | 0,5 |
| Pays-Bas | -3,2 | -3,8 | -3,7 | -2,0 | -0,9 | -1,2 | 1,2 | 0,8 | 2,0 |
| Autriche | -4,2 | -5,0 | -5,1 | -3,7 | -1,9 | -2,2 | 0,5 | 1,5 | 2,0 |
| Portugal | -6,1 | -6,0 | -5,8 | -3,3 | -2,5 | -2,3 | 2,8 | 1,0 | 3,8 |
| Finlande | -7,9 | -6,2 | -5,2 | -3,7 | -1,4 | 0,8 | 4,2 | 4,5 | 8,7 |
| Suède | -12,3 | -10,3 | -7,0 | -3,5 | -0,8 | 1,2 | 8,8 | 4,7 | 13,5 |
| Royaume-Uni | -8,0 | -6,8 | -5,8 | -4,4 | -2,0 | -0,4 | 3,6 | 4,0 | 7,6 |

Source : Belgique : B.N.B. ; autres pays : Perspectives économiques de l'O.C.D.E., Décembre 1998, Annexes, tableau 30, p.244.

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

1.4.1. Les recettes publiques

Comme il a été signalé plus haut, la part des recettes totales de l'Ensemble des Pouvoirs publics a régressé en 1998 de 47,2% à 46,9% du PIB par rapport à 1997. Cette évolution se situe aussi bien au niveau des prélèvements obligatoires, qui régressent de 45,8% à 45,7%, qu'au niveau des recettes non fiscales et non parafiscales, qui régressent de 1,4% à 1,2%.

Le groupe des prélèvements obligatoires a connu des évolutions fort divergentes. L'importance des cotisations sociales en tant que source de financement du secteur public belge a diminué pour la cinquième année consécutive (de 15,4% en 1993 à 14,0% en 1998, en passant par 14,3% en 1997) alors que le niveau des recettes fiscales, lesquelles ont augmenté de 0,1% l'an passé et sont passées à 31,7% du PIB, a été nettement supérieur aux 29,1% enregistrés en 1993. Cela s'explique en partie par la politique du Gouvernement fédéral visant à promouvoir l'emploi et la compétitivité des entreprises belges par une baisse progressive des cotisations patronales de Sécurité sociale.

Tableau 7(11)
Déterminants des évolutions en matière de soldes primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics.

| | Niveaux | | | | | | Ecart | | | |
|---|--------------------------------------|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|--|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 | |
| A. Evolutions en % du PIB | | | | | | | | | | |
| - Recettes totales (a) | 46,2 | 47,2 | 46,8 | 47,2 | 47,2 | 46,9 | 1,0 | -0,3 | 0,7 | |
| - Fiscales | 29,1 | 30,7 | 30,7 | 31,0 | 31,6 | 31,7 | 1,9 | 0,7 | 2,6 | |
| - Parafiscales | 15,4 | 14,9 | 14,7 | 14,4 | 14,3 | 14,0 | -1,0 | -0,4 | -1,4 | |
| - Autres (a) | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,7 | 1,4 | 1,2 | 0,1 | -0,5 | -0,5 | |
| p.m. fiscales + parafiscales | 44,5 | 45,6 | 45,3 | 45,4 | 45,8 | 45,7 | 0,9 | 0,3 | 1,2 | |
| dont : transferts à l'UE (b) | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | |
| - Dépenses primaires | 42,7 | 42,0 | 41,9 | 41,7 | 41,2 | 40,8 | -0,9 | -0,9 | -1,8 | |
| - Courantes | 40,0 | 39,4 | 39,3 | 39,4 | 38,9 | 38,3 | -0,6 | -1,2 | -1,7 | |
| - De capital (brutes) | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,4 | 2,6 | -0,3 | 0,3 | -0,1 | |
| - Solde primaire | 3,5 | 5,2 | 5,0 | 5,4 | 6,0 | 6,1 | 1,9 | 0,6 | 2,6 | |
| B. Evolutions en francs constants | | | | | | | | | | |
| | Taux de variation annuels (c) | | | | | | | | | |
| - Recettes publiques totales | 1,5 | 4,8 | 1,5 | 1,6 | 2,9 | 3,2 | 2,6 | 3,0 | 2,8 | |
| - dont fiscales et parafiscales | 1,2 | 4,9 | 1,8 | 1,1 | 3,7 | 3,6 | 2,6 | 3,7 | 3,0 | |
| - Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE et hors chômage) | 2,2 | 1,0 | 1,9 | 0,6 | 1,5 | 2,9 | 1,2 | 2,2 | 1,6 | |
| - Courantes | 2,0 | 0,8 | 2,6 | 0,4 | 1,4 | 3,0 | 1,3 | 2,2 | 1,6 | |
| - De capital | 1,4 | 0,9 | 2,2 | 1,2 | 1,3 | 2,3 | 1,4 | 1,8 | 1,6 | |
| - De capital | 15,4 | 2,7 | -2,4 | -7,7 | 6,1 | 11,9 | -2,6 | 9,0 | 1,9 | |

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

(b) Transferts à l'UE des droits de douane, des droits agricoles + cotisations sucre/isoglucose ainsi que des contributions TVA

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

Bien que la répartition entre impôts directs et impôts indirects soit restée relativement stable, la structure des recettes fiscales a elle aussi subi un certain nombre de modifications.

Etant donné que traditionnellement les bénéfices des sociétés sont la composante du PIB la plus sensible à la conjoncture, personne ne s'étonnera de voir que c'est l'impôt des sociétés qui a augmenté le plus vite. Il passe en effet de 2,4% du PIB en moyenne au début des années 1990 à 3,5% en 1997 et à 3,9% du PIB en 1998. La part des prélèvements directs dans le PIB s'est stabilisée à 18,4% en 1998, parce que le produit de l'impôt des personnes physiques a progressé moins vite que le PIB. Sur l'ensemble de la période 1993-1998, la hausse est cependant nette.

11 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.

Les impôts indirects ont connu une légère progression en 1998 et passent à 12,9% du PIB (11,9% après déduction des prélèvements indirects versés à l'UE). Il en va de même des impôts sur le capital (0,4% du PIB), dont le poids est resté plutôt restreint.

1.4.2. Les dépenses primaires

Comme en 1997, la part des dépenses primaires totales dans le PIB a décru de 0,4% et s'est établie à 40,8% en 1998, ce qui porte à 1,8 point de pourcentage la baisse cumulée depuis 1993. L'évolution des dépenses primaires courantes est passée de 40,0% du PIB en 1993 à 38,3% en 1998, en passant par 38,9% en 1997, alors que l'évolution des dépenses en capital a été plutôt capricieuse, en passant de 2,7% en 1993 à 2,4% en 1997 et à 2,6% en 1998, mais a légèrement diminué par solde.

En termes réels, tant les dépenses courantes que les dépenses en capital, qui ont augmenté de 2,3% et de 11,9% respectivement, ont évolué plus vite en 1998 que les années précédentes. Les dépenses primaires totales en francs constants ont crû de 2,9%. La baisse du ratio des dépenses primaires est donc due exclusivement à la combinaison d'un effet 'dénominateur' favorable et d'un effet 'prix relatifs' également favorable (12), qui ont chacun influencé à la baisse le ratio des dépenses primaires à concurrence d'environ 0,3% du PIB. Les dépenses de chômage, de prépension et d'interruption de carrière ont reculé (de 3,1% en 1993 à 2,8% du PIB en 1997 et à moins de 2,7% en 1998), alors que les transferts à destination de l'UE se sont stabilisés à un niveau proche de 1,5% du PIB (13). Tout cela permet de conclure que la politique discrétionnaire menée par le Gouvernement en 1998 a exercé une légère pression à la hausse sur le ratio des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics. Cela est dû cependant en grande partie à l'apurement non récurrent des pertes de change de la SNCI, sans lequel les dépenses primaires réelles n'auraient augmenté que de 2,2%.

L'accélération du rythme des dépenses primaires non sensibles à la conjoncture doit être située dans le cadre rigide de la politique d'austérité menée ces dernières années. Dans plusieurs Etats de l'UEM nous constatons un phénomène similaire. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'à ratio de recettes constant, une croissance réelle de plus de 2% est intenable dans le cas d'un fléchissement conjoncturel, de sorte qu'il existe un risque de devoir freiner cette croissance ultérieurement afin d'éviter le recul du surplus primaire. Cela peut conduire à une politique procyclique.

12 Lorsque la croissance réelle du PIB est supérieure à la croissance tendancielle moyenne (estimée entre 2% et 2,25%), le ratio des dépenses primaires tend à la baisse. Il en va de même lorsque les prix à la consommation augmentent moins vite que le déflateur du PIB. Ces effets sont appelés respectivement effet 'dénominateur' et effet 'prix relatifs'.

13 Transferts à l'UE des droits de douane, des droits agricoles + cotisations sucre/isoglucose, ainsi que des contributions TVA et PNB, et transferts budgétaires au Fonds européen de développement.

Pour la troisième année consécutive, les recettes, en termes réels, ont progressé plus vite que les dépenses primaires, à savoir 3,2% contre 2,9%, de sorte que le surplus primaire par solde s'est légèrement amélioré. Comme c'était déjà le cas en 1997, cela est dû surtout au fait que les recettes fiscales ont progressé plus vite, grâce à la croissance relativement importante du PIB et aux bénéfices des sociétés qui ont dépassé les attentes. En outre, l'essentiel de la croissance s'est déplacé des exportations vers les dépenses intérieures, ce qui a contribué à soutenir les recettes fiscales et à compenser l'influence, sur les recettes publiques, des charges parafiscales et de la maîtrise des augmentations salariales.

1.5. L'évolution en matière de charges d'intérêts

Les charges d'intérêts ont continué à décroître à un rythme soutenu en 1998 et ne s'élèvent plus qu'à 7,4% du PIB, ce qui les ramène à leur niveau du début des années 1980. La décre cumulée par rapport au niveau record de 1993 est donc de 3,4%, alors que l'écart favorable par rapport au NPC s'est stabilisé à 0,8% du PIB, ce qui, après correction pour utilisation d'une méthodologie différente, correspond à 0,4%.

La décre est cependant moins importante que les années précédentes, en raison du fait que la forte baisse des taux à long terme (de 5,7% en moyenne en 1997 à 4,7% en moyenne en 1998) a été neutralisée partiellement par une légère hausse, en moyenne, des taux courts (de 3,4% à 3,5%). Cela n'a empêché ni le taux long ni le taux court d'évoluer de façon beaucoup plus favorable que ne le prévoyaient la plupart des institutions économiques belges ou internationales. La comparaison avec l'hypothèse prudente d'un taux court à 4,1%, établie lors de la confection du budget fédéral 1998, est, elle aussi, extrêmement favorable. Le ralentissement de la croissance de l'économie mondiale, l'attrait plus grand exercé par les obligations d'état du monde occidental (*flight to quality*) suite aux crises asiatique et russe, ainsi que les efforts fournis par de nombreux Etats en vue d'assainir leurs finances publiques, ont joué ici un rôle important.

Dans ce contexte macro-financier, le taux d'intérêt implicite nominal sur la dette brute consolidée des Pouvoirs publics belges a reculé de 8,8% en 1992 à 6,3% en 1998, en passant par 7,8% en 1994 et 6,45% en 1997. Par ailleurs, le taux d'endettement, dont la baisse s'accroît chaque année, contribue dans une mesure de plus en plus large à la réduction du ratio des charges d'intérêts, ce que fait également la croissance plus que tendancielle du PIB réel (14). Dans le courant des années 1996-1998, la baisse du taux d'endettement aurait induit une réduction annuelle des charges d'intérêts de l'ordre de 0,3%, même en l'absence d'une baisse du taux d'intérêt. L'année 1998 est la première année où ce facteur est plus important que la baisse du taux d'intérêt implicite.

14 Le ratio des charges d'intérêts, qui est le rapport entre les charges d'intérêts et le PIB, peut être défini comme suit: taux d'intérêt implicite nominal multiplié par taux d'endettement initial et divisé par (1 + croissance nominale du PIB).

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

| | | Niveaux | | | | | | Moyenne arithmétique | | |
|---|---------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|---------|---------|
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| A. Données macro-financières | | | | | | | | | | |
| - Taux d'int. impl. nom. en % (a) | (i) | 8,5 | 7,8 | 7,0 | 6,7 | 6,4 | 6,3 | 7,1 | 6,4 | 6,8 |
| - Taux d'int. implicite réel | (i°) | 4,4 | 5,4 | 5,4 | 5,0 | 5,0 | 4,3 | 5,2 | 4,7 | 5,0 |
| - Croissance nom. PIB | (g) | 2,4 | 4,9 | 3,9 | 2,9 | 4,5 | 4,9 | 3,9 | 4,7 | 4,2 |
| - Croissance réelle PIB | (g°) | -1,5 | 2,6 | 2,3 | 1,3 | 3,0 | 2,9 | 2,1 | 3,0 | 2,4 |
| NPC scénario prudent | | | | | 1,3 | 2,1 | 2,0 | | 2,0 | |
| NPC scénario probable | | | | | 1,3 | 2,1 | 2,6 | | 2,3 | |
| - Différentiel nominal | (i-g) | 6,1 | 2,9 | 3,1 | 3,7 | 2,0 | 1,5 | 3,2 | 1,7 | 2,6 |
| - Différentiel réel | (i°-g°) | 5,9 | 2,8 | 3,1 | 3,7 | 2,0 | 1,4 | 3,2 | 1,7 | 2,6 |
| - Taux d'int. LT nominal | | 7,2 | 7,7 | 7,5 | 6,5 | 5,7 | 4,7 | 7,2 | 5,2 | 6,4 |
| NPC scénario prudent | | | | | 6,3 | 6,3 | 6,3 | | 6,3 | |
| NPC scénario probable | | | | | 6,3 | 6,7 | 6,6 | | 6,6 | |
| - Taux d'int. LT réel | | 3,1 | 5,3 | 5,9 | 4,7 | 4,2 | 2,8 | 5,3 | 3,5 | 4,6 |
| - Taux d'int. CT nominal | | 8,2 | 5,7 | 4,8 | 3,2 | 3,4 | 3,6 | 4,6 | 3,5 | 4,1 |
| NPC scénario prudent | | | | | 3,7 | 4,0 | 4,0 | | 4,0 | |
| NPC scénario probable | | | | | 3,7 | 5,0 | 4,5 | | 4,7 | |
| - Taux d'int. CT réel | | 4,0 | 3,3 | 3,3 | 1,6 | 2,0 | 1,6 | 2,7 | 1,8 | 2,3 |
| B. Déterminants de l'évolution du taux d'endettement | | | | | | | | | | |
| | | En % du PIB | | | | | | Evolution | | |
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| - Taux d'endettement brut consolidé | (o) | 135,0 | 133,1 | 130,8 | 126,9 | 121,9 | 115,8 | -8,1 | -11,1 | -19,2 |
| NPC scénario prudent | | | | | 130,4 | 127,0 | 125,2 | | -5,2 | |
| NPC scénario probable | | | | | 130,4 | 127,0 | 124,1 | | -6,3 | |
| | | | | | | | | Moyenne annuelle | | |
| - Solde primaire d'équilibre | (1) | 7,7 | 3,7 | 4,0 | 4,7 | 2,4 | 1,7 | 4,1 | 2,1 | 3,3 |
| - Solde primaire effectif | (2) | 3,5 | 5,2 | 5,0 | 5,4 | 6,0 | 6,1 | 5,2 | 6,0 | 5,5 |
| - Ecart de solde primaire | (3=1-2) | 4,1 | -1,5 | -1,0 | -0,7 | -3,6 | -4,3 | -1,0 | -3,9 | -2,2 |
| | | | | | | | | Evolution cumulée | | |
| - Ecart de taux d'endettem. | (4) | 6,4 | -1,9 | -2,3 | -3,9 | -5,0 | -6,1 | -8,1 | -11,1 | -19,2 |
| - Ecart de solde primaire | (5=3) | 4,1 | -1,5 | -1,0 | -0,7 | -3,6 | -4,3 | -3,1 | -7,9 | -11,0 |
| - Autres opér.(hors BNF) et ajustements (b) | (6=4-5) | 2,2 | -0,4 | -1,3 | -3,2 | -1,5 | -1,7 | -4,9 | -3,2 | -8,2 |

(a) En % de la dette brute consolidée fin t-1.

(b) 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.), que 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 (privatisations, opération sur l'or, etc.) ayant contribué à réduire ce taux d'endettement.

1.6. L'évolution du taux d'endettement

L'évolution annuelle du taux d'endettement dépend essentiellement de quatre facteurs (15):

- le différentiel entre le taux d'intérêt implicite réel et la croissance réelle du PIB;
- le taux d'endettement à la fin de l'exercice budgétaire précédent;
- le solde primaire;
- les ajustements du stock-flow, qui sont les opérations qui réduisent la dette publique sans influencer les besoins nets de financements.

Après une interruption en 1994, où il a progressé de 1%, le taux d'intérêt implicite réel a poursuivi son recul tendanciel, qui l'a vu passer de 5,4% en 1994-1995 à 5,0% en 1996-1997 et à 4,3% en 1998. Sur base annuelle, le recul du taux d'intérêt implicite réel enregistré l'année passée a été le plus important des années 1990 (-0,7%)(voir Tableau 8).

Etant donné que le ralentissement de la croissance réelle du PIB a été peu important (de 3,0% à 2,9%), le différentiel entre le taux d'intérêt implicite réel et le taux de croissance réelle du PIB, qui était de 1,4%, (alors qu'il était de 5,9% en 1993, de 3,7% en 1996 et de 2,0% en 1997), a atteint, lui aussi, son niveau le plus bas des années 1990. C'était la première fois depuis de nombreuses années que le différentiel était donc inférieur à la moyenne historique de 1,75% (16).

On peut déduire de ce qui précède que la progression du surplus primaire et la régression du taux d'endettement, initiées toutes deux en 1994, exercent une influence de plus en plus favorable, de sorte que l'effet 'boule de neige' inversé se fait de plus en plus ressentir. La force de cet effet 'boule de neige' inversé peut se mesurer en calculant l'écart entre le surplus primaire effectif et le solde primaire nécessaire à la stabilisation de la dette, en l'absence d'opérations hors BNF. Ce minimum requis, qui était de 7,7% en 1993, année de récession, puis de 4,7% en 1996 et de 2,4% en 1997, n'était plus que de 1,7% en 1998. L'écart avec le solde primaire réel a ainsi évolué de -4,1% en 1993 à +4,3% en 1998, après être passé par 1% en 1995 et + 3,6% en 1997. Bien que cette évolution soit en grande partie structurelle, nous ne pouvons perdre de vue qu'un tassement de la croissance économique (celle-ci a été supérieure en 1997-1998 à la tendance à long terme) peut mener à une hausse sensible du solde primaire minimum requis (17).

15 La formule utilisée est la suivante: $\text{taux d'endettement final} = \text{taux d'endettement initial} + \text{taux d'endettement initial} * (\text{taux d'intérêt implicite réel} - \text{taux de croissance réelle du PIB}) / (1 + \text{taux de croissance réelle du PIB}) - \text{surplus primaire} + \text{ajustements stock-flow}$

16 Différentiel réel moyen = $\text{taux d'intérêt implicite réel moyen} - \text{taux de croissance réelle moyen du PIB} = 4,0\% - 2,25\% = 1,75\%$ (voir FASQUELLE, N. & WEEMAES, S., *Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper, n°83, novembre 1997, 82 p.).

17 Le recul d'1% de la croissance du PIB nécessite une hausse approximative de 1,15% du solde primaire minimum requis pour la stabilisation du taux d'endettement. Dans l'hypothèse d'un différentiel normal de 1,75% entre le taux d'intérêt implicite réel et le taux de croissance réelle du PIB et d'un taux d'endettement initial pour 1998 de 121,9%, le surplus primaire minimum requis serait de 2,1%, ce qui équivaldrait à un surplus primaire réel supérieur de 4% environ.

L'accélération en 1997-1998 de l'effet 'boule de neige' inversé est allée de pair avec une réduction des mesures « hors BNF » non récurrentes de réduction de la dette, qui avaient été si importantes en 1996. L'impact des ajustements du flow-stock (18) sur le taux d'endettement, par exemple, est passé de -3,2% en 1996 à -1,5% en 1997 et à -1,7% en 1998. Ce glissement important souligne le caractère durable de la réduction du taux d'endettement.

La réduction cumulée du taux d'endettement depuis 1993 atteint 19,2% du PIB, dont 5,0% en 1997 et 6,1% en 1998. La majeure partie de cette réduction (estimée à 11,0% sur le total de 19,2%) est à imputer à l'effet boule de neige inversé, le reste étant à attribuer au solde des opérations hors BNF.

18 Ecart entre l'évolution effective du taux d'endettement et l'évolution telle qu'elle a été calculée à la note (14), dans l'hypothèse d'ajustements du flow-stock égaux à zéro par solde.

2. Les évolutions par grandes Entités

2.1. Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités

Tableau 9
Réalizations par grandes Entités et sous-secteurs

(en % du PIB)

| | Niveaux | | | | | | Ecart | |
|---------------------------|---------|------|------|------|------|------|---------|---------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 |
| Entité I | | | | | | | | |
| - Solde primaire | 3,5 | 5,0 | 4,3 | 4,6 | 5,2 | 5,4 | 1,1 | 0,8 |
| NPC scénario prudent | | | | 5,1 | 5,3 | 5,3 | | 0,2 |
| NPC scénario probable | | | | 5,1 | 5,3 | 5,6 | | 0,5 |
| - Intérêts | 9,9 | 9,2 | 8,1 | 7,6 | 7,1 | 6,7 | -2,2 | -1,0 |
| NPC scénario prudent | | | | 8,0 | 7,8 | 7,4 | | -0,6 |
| - BNF | -6,4 | -4,1 | -3,8 | -3,0 | -1,9 | -1,3 | 3,3 | 1,7 |
| NPC scénario prudent | | | | -2,9 | -2,5 | -2,1 | | 0,8 |
| * <i>Pouvoir fédéral</i> | | | | | | | | |
| - Solde primaire | 3,8 | 4,5 | 4,2 | 4,7 | 4,9 | 5,1 | 0,9 | 0,4 |
| - Intérêts | 10,1 | 9,3 | 8,3 | 7,8 | 7,2 | 6,8 | -2,3 | -1,0 |
| - BNF | -6,3 | -4,8 | -4,0 | -3,1 | -2,3 | -1,7 | 3,2 | 1,4 |
| * <i>Sécurité sociale</i> | | | | | | | | |
| - BNF | -0,1 | 0,7 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,4 |
| Entité II | | | | | | | | |
| - Solde primaire | -0,0 | 0,2 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | -0,1 |
| NPC scénario prudent | | | | 0,4 | 0,5 | 0,6 | | 0,2 |
| - Intérêts | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,0 | -0,2 |
| NPC scénario prudent | | | | 0,9 | 0,9 | 0,8 | | -0,1 |
| - BNF | -0,8 | -0,7 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0 |
| NPC scénario prudent | | | | -0,5 | -0,4 | -0,2 | | 0,3 |
| * <i>Comm. et Régions</i> | | | | | | | | |
| - Solde primaire | -0,4 | -0,3 | -0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 |
| - Intérêts | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | -0,1 |
| - BNF | -0,6 | -0,7 | -0,6 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |
| * <i>Pouvoirs locaux</i> | | | | | | | | |
| - Solde primaire | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | -0,4 |
| - Intérêts | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | -0,0 | -0,1 |
| - BNF | -0,2 | -0,0 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | -0,0 | 0,5 | -0,3 |

Il s'avère, à la lecture du Tableau 9, que l'amélioration des BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1997 et 1998 était due exclusivement à l'Entité I (+1,1% du PIB en 1997 et +0,6% en 1998), alors que les BNF de l'Entité II se sont stabilisés à 0,0% du PIB. Lors de la période d'exécution du premier Plan de Convergence 1993-1996, l'Entité II avait pourtant apporté une contribution positive à concurrence de 0,8% du PIB, la majeure partie de l'amélioration étant à attribuer là aussi à l'Entité I.

En 1998, les besoins nets de financement des deux Entités se sont situés pourtant en dessous des objectifs du NPC (le scénario prudent prévoit 2,1% pour l'Entité I et 0,2% pour l'Entité II) et ne représentaient respectivement que 1,3% et 0,0% du PIB. Par comparaison avec 1997, l'écart favorable réalisé par l'Entité I par rapport au scénario prudent passe de 0,6% à 0,8% du PIB, alors que celui de l'Entité II diminue de moitié et passe de plus de 0,4% à 0,2% du PIB. Pour être complet, il convient d'ajouter que l'Entité I a bénéficié davantage du contexte macro-économique et monétaire favorable en raison de la structure de ses recettes (plus grande élasticité par rapport à la croissance réelle du PIB) et de ses dépenses (davantage de charges d'intérêts).

Une comparaison avec les recommandations les plus récentes de la Section (Rapport annuel 1998, p. 29, Tableau I.3) permet de constater que l'Entité II réussit l'équilibre recommandé pour 1998, alors que l'Entité I reste largement en dessous du déficit autorisé, qui était de 1,6% du PIB. Cette remarque vaut également en ce qui concerne le solde primaire, qui pour l'Entité II est exactement égal aux 0,7% recommandés, alors que l'Entité I, qui réalise +5,4%, fait mieux que les 5,3% prévus dans l'Avis de juin 1998.

Le paragraphe 3.2.2. dévoilera que l'évolution relativement moins favorable de l'Entité II se situe surtout au niveau des Pouvoirs locaux.

Depuis la mise en place du premier Plan de convergence, fin 1992, les BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics en termes SEC ont été réduits de 5,7 points de pourcentage, dont près de 90% pour le seul compte de l'Entité I, à savoir 4,9%, l'Entité II prenant à son compte les 0,8% restants.

2.2. Déterminants des soldes primaires

2.2.1. Les recettes

Les impôts partagés et les impôts conjoints, qui sont la principale source de financement de l'Entité II, ont progressé en 1998 à un rythme identique à celui du PIB, après avoir progressé pendant de longues années à un rythme supérieur, et se sont stabilisés au plus haut historique de 9,6% du PIB. Les autres recettes, tant les (para)fiscales que les non (para)fiscales, ont progressé plus lentement, ou ont même régressé, de sorte que le ratio des recettes consolidées de l'Entité II n'a pu poursuivre en 1998 sa progression tendancielle; au contraire, il a reculé de 14,6% à 14,4% du PIB, contre 13,5% en 1993 (voir Tableau 10).

Le ratio des ressources de l'Entité I a, lui aussi, reculé; il a perdu 0,1 point de pourcentage et est descendu à 33,3% du PIB. Tant la part des recettes parafiscales (14,0%) que celle des recettes diverses (0,5%) ont atteint leur niveau le plus bas de la décennie par rapport au PIB. Grâce à la conjoncture favorable et à une progression moins forte des transferts à destination de l'Entité II, les recettes fiscales de l'Entité I ont progressé fortement en 1998 et s'élèvent à 18,8% du PIB, contre 18,5% en 1997 et 17,2% en 1993, confirmant par là la tendance initiée en 1993, qui est celle du déclin des cotisations sociales et des recettes diverses, auxquelles se substituent des recettes fiscales.

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

(en % du PIB)

| | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| A. Entité I | | | | | | | | | |
| - Recettes totales | 33,3 | 34,1 | 33,3 | 33,6 | 33,4 | 33,3 | 0,3 | -0,3 | 0,0 |
| - Fiscales | 17,2 | 18,4 | 18,0 | 18,3 | 18,5 | 18,8 | 1,1 | 0,5 | 1,6 |
| - Parafiscales | 15,3 | 14,8 | 14,6 | 14,4 | 14,2 | 14,0 | -1,0 | -0,4 | -1,3 |
| - Autres | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | -0,4 | -0,3 |
| - Dépenses primaires | 29,8 | 29,0 | 28,9 | 29,0 | 28,2 | 27,9 | -0,8 | -1,1 | -1,9 |
| - Finales (hors transferts à l'UE) | 27,7 | 26,8 | 26,9 | 26,8 | 25,9 | 25,6 | -0,9 | -1,2 | -2,1 |
| + Pouvoir fédéral | 8,1 | 7,7 | 7,8 | 7,5 | 7,1 | 7,1 | -0,6 | -0,4 | -1,0 |
| + Sécurité sociale | 19,6 | 19,1 | 19,2 | 19,3 | 18,8 | 18,5 | -0,3 | -0,8 | -1,1 |
| - Solde primaire | 3,5 | 5,0 | 4,3 | 4,6 | 5,2 | 5,4 | 1,1 | 0,8 | 1,9 |
| B. Entité II | | | | | | | | | |
| - Recettes totales (a) | 13,5 | 13,8 | 14,2 | 14,4 | 14,6 | 14,4 | 0,9 | 0,0 | 0,9 |
| - Loi spéciale de financement | 9,1 | 9,3 | 9,4 | 9,4 | 9,6 | 9,6 | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| (b) | | | | | | | | | |
| - Autres | 4,5 | 4,6 | 4,9 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 0,6 | -0,2 | 0,3 |
| + fiscales & parafiscales | 2,9 | 3,1 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 0,5 | -0,1 | 0,4 |
| - Dépenses primaires finales | 13,6 | 13,7 | 13,6 | 13,6 | 13,8 | 13,8 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| + Communautés & Régions | 8,2 | 8,2 | 8,4 | 8,4 | 8,5 | 8,5 | 0,2 | 0,1 | 0,3 |
| + Pouvoirs locaux | 5,4 | 5,5 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 5,3 | -0,1 | 0,1 | -0,1 |
| - Solde primaire | -0,0 | 0,2 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | -0,1 | 0,7 |

(a) Remarque : la somme des recettes totales des Entités I et II est supérieure aux recettes totales de l'ensemble des Pouvoirs publics (voir Tableau 7), parce que les transferts nets en provenance de l'Entité I, qui, dans ce tableau, sont inclus dans les recettes de l'Entité II, disparaissent lors de la consolidation au niveau de l'ensemble des P.P.

(b) Impôts partagés et impôts conjoints (I.P.P. + T.V.A.).

2.2.2. Les dépenses primaires

Comme les années précédentes, l'Entité I a réussi en 1998 à faire progresser les dépenses primaires finales à un rythme inférieur à celui du PIB. Ces dépenses ont reculé de 25,9% à 25,6% du PIB. Le recul cumulé depuis 1993 s'élève par conséquent à 2,1% du PIB, qui se répartissent à peu près équitablement entre le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale. En 1998, l'essentiel du recul se situe cependant clairement au niveau de la Sécurité sociale.

Les dépenses primaires finales de l'Entité II, par contre, ont progressé de 13,6% à 13,8% entre 1993 et 1998.

2.3. Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels

L'analyse des rythmes annuels de croissance réelle des dépenses primaires fait apparaître les mêmes évolutions (Tableau 11). Chaque année, sauf en 1995, les dépenses primaires finales de l'Entité II ont crû plus rapidement que celles de l'Entité I: entre 1993 et 1998, l'écart moyen entre les deux taux de croissance était de près de 2% (0,9% pour l'Entité I et 2,8% pour l'Entité II). En 1998, l'écart était cependant nettement moins important que l'année précédente. Alors qu'en 1994 la disparité entre les évolutions pouvait encore être attribuée au transfert complémentaire de compétences en faveur des Communautés et Régions, elle s'explique plus difficilement pour ce qui concerne 1997-1998.

L'Entité I a vu accélérer considérablement ses dépenses réelles en 1998 (+2,5%)(voir Tableau 11). La forte croissance des dépenses au niveau de l'Entité II, qui était de 4,6% en 1997, a pu être ralentie en 1998 et limitée à 3,3%, mais ce niveau est toujours supérieur à la moyenne de la période 1993-1998 et à l'évolution soutenable à long terme, vu l'évolution des moyens attendue lors de la phase définitive de la Loi spéciale de financement.

Tableau 11
Evolution des recettes et des dépenses en francs constants

| | % variation annuelle en termes réels | | | | | | Moyenne annuelle | | |
|--|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------------------|---------|---------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93/'96 | '96/'98 | '93/'98 |
| A. Recettes publiques totales | 1,5 | 4,8 | 1,5 | 1,6 | 2,9 | 3,2 | 2,6 | 3,0 | 2,8 |
| - dont fiscales et parafiscales | 1,2 | 4,9 | 1,8 | 1,1 | 3,7 | 3,6 | 2,6 | 3,7 | 3,0 |
| B. Dépenses primaires finales | 2,2 | 1,0 | 1,9 | 0,6 | 1,5 | 2,9 | 1,2 | 2,2 | 1,6 |
| Idem, hors transferts à l'UE et hors chômage | 2,0 | 0,8 | 2,6 | 0,4 | 1,4 | 3,0 | 1,3 | 2,2 | 1,7 |
| - Entité I | 0,7 | -0,6 | 2,6 | 0,3 | -0,4 | 2,5 | 0,8 | 1,0 | 0,9 |
| + hors chômage | 0,2 | -0,6 | 3,2 | 0,1 | -0,4 | 2,8 | 0,9 | 1,2 | 1,0 |
| - Entité II | 5,6 | 3,4 | 1,6 | 1,0 | 4,6 | 3,3 | 2,0 | 3,9 | 2,8 |
| C. Dépenses totales | 1,8 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 2,0 | -0,1 | 1,2 | 0,4 |

3. Les évolutions internes des grandes Entités.

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

3.1.1. *Le Pouvoir fédéral*

Depuis 1993, le Pouvoir fédéral réussit chaque année à réduire sensiblement ses BNF; il en résulte une amélioration cumulée qui s'élève à plus de 4,5% du PIB en 1998 et une réduction des BNF au niveau de 1,7% du PIB. L'amélioration était cependant légèrement moins importante en 1998 (0,6%) que les années précédentes.

Le surplus primaire a lui aussi connu une progression continue entre 1993 et 1998; il gagne 1,3 point de pourcentage et est passé à 5,1% du PIB; cette amélioration était due plus qu'intégralement à la bonne maîtrise des dépenses primaires, qui ont diminué de 1,5 point de pourcentage et se sont établies à 12,5% du PIB. Les taux de croissance réelle des dépenses primaires totales et des dépenses primaires finales ont même été négatifs quatre fois en six ans.

Deux tiers de cette diminution (1%) sont à attribuer aux dépenses primaires finales (de 8,1% à 7,1%), le reste aux transferts budgétaires aux autres pouvoirs publics intérieurs, notamment à la Sécurité sociale. Les transferts à destination de l'UE, par contre, ont progressé légèrement et s'établissent à 1,5% du PIB pour l'ensemble des quatre ressources propres et des transferts au Fonds européen de développement.

Le surplus primaire final, qui ne tient pas compte des transferts à d'autres pouvoirs publics intérieurs et à l'UE, est passé de 9,7% du PIB en 1993 à 10,4% en 1997 et à 10,5% en 1998 (Voir Tableau 12).

Cette évolution globale très favorable contraste fortement avec la hausse réelle de 3% des dépenses primaires totales enregistrée en 1998. Les transferts aux autres pouvoirs publics intérieurs et extérieurs n'ayant augmenté que de 2,0%, les dépenses primaires finales ont donc en fait augmenté de 3,7%. Abstraction faite des transferts à l'UE, le Pouvoir fédéral a réussi à respecter, pour l'ensemble de la période 1993-1998, la norme de croissance réelle zéro des dépenses primaires totales et des dépenses primaires finales qu'il s'était imposée à lui-même, même si pour 1998 la norme a été largement dépassée. Cela était dû en grande partie aux dépenses en capital, qui étaient supérieures de 17 milliards BEF à celles de 1996 et 1997 (+55% en termes réels), les dépenses courantes réelles du Pouvoir fédéral n'augmentant que de 1,5%. Il ne faut pas perdre de vue, lors de l'analyse de ces chiffres, que le Pouvoir fédéral a imputé en 1998, au titre des « autres dépenses en capital », une intervention de l'ordre de 23 milliards BEF (soit 0,25% du PIB) dans les pertes de change subies par la SNCI. Sans cette intervention, les dépenses primaires du Pouvoir fédéral n'auraient augmenté que de 0,9%, alors que hors transferts à d'autres pouvoirs (intérieurs + UE) la croissance réelle zéro aurait été effectivement atteinte.

La baisse tendancielle des charges d'intérêts, par contre, s'est poursuivie en 1998, fût-ce à un rythme légèrement plus lent, à savoir - 0,4% du PIB. L'évolution des charges d'intérêts est passée d'un maximum de 10,1% en 1993 à 7,2% en 1997 et à 6,8% en 1998. Cette baisse cumulée de 3,3% du PIB explique plus de deux tiers de l'amélioration des BNF du Pouvoir fédéral et plus de la moitié du recul des BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics belges.

Tableau 12
Réalisations au niveau du Pouvoir Fédéral

| | | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|--|---------------|---------|------|------|------|------|------|------------------|---------|---------|
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| I. En % du PIB | | | | | | | | | | |
| Recettes avant transferts LSF (°) | (0) | 27,3 | 28,8 | 28,4 | 28,9 | 29,1 | 29,2 | 1,6 | 0,3 | 1,9 |
| Recettes propres (hors transf. LSF et financ. altern. SECSO) | (1)=(1a)+(1b) | 17,8 | 18,2 | 17,6 | 17,8 | 17,5 | 17,6 | 0,0 | -0,2 | -0,2 |
| - fiscales | (1a) | 16,8 | 17,0 | 16,5 | 16,6 | 16,6 | 16,8 | -0,2 | 0,2 | 0,0 |
| - autres | (1b) | 1,0 | 1,2 | 1,0 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 0,2 | -0,4 | -0,2 |
| - hors transferts vers autres pouvoirs publics intérieurs | (2) | 13,3 | 13,7 | 13,4 | 13,6 | 13,5 | 13,7 | 0,3 | 0,1 | 0,4 |
| - hors transferts (vers autres pouv. publ. et vers l'UE) | (2bis) | 11,9 | 12,2 | 12,0 | 12,2 | 12,0 | 12,2 | 0,3 | 0,0 | 0,3 |
| Dépenses primaires totales | (3) | 14,0 | 13,7 | 13,3 | 13,1 | 12,6 | 12,5 | -0,9 | -0,6 | -1,5 |
| * hors transferts à l'UE | (4) | 12,6 | 12,2 | 12,0 | 11,7 | 11,1 | 11,0 | -0,8 | -0,7 | -1,6 |
| - transferts vers autres pouvoirs publics (y compris à l'UE) | (5) | 5,9 | 6,0 | 5,6 | 5,6 | 5,5 | 5,4 | -0,3 | -0,2 | -0,5 |
| - finales hors transferts | (6)=(3-5) | 8,1 | 7,7 | 7,8 | 7,5 | 7,1 | 7,1 | -0,6 | -0,4 | -1,0 |
| Solde primaire | (7)=(1-3) | 3,8 | 4,5 | 4,2 | 4,7 | 4,9 | 5,1 | 0,9 | 0,4 | 1,3 |
| - final | (8)=(1-6) | 9,7 | 10,5 | 9,8 | 10,3 | 10,4 | 10,5 | 0,6 | 0,1 | 0,7 |
| Charges d'intérêts | (9) | 10,1 | 9,3 | 8,3 | 7,8 | 7,2 | 6,8 | -2,3 | -1,0 | -3,3 |
| Dépenses totales | (10)=(3+9) | 24,1 | 23,0 | 21,6 | 20,9 | 19,8 | 19,3 | -3,2 | -1,6 | -4,8 |
| Besoins de financement | (11)=(7-9) | -6,3 | -4,8 | -4,0 | -3,1 | -2,3 | -1,7 | 3,2 | 1,4 | 4,5 |
| II. % variation en francs constants | | | | | | | | Moyenne annuelle | | |
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '96/'93 | '98/'96 | '98/'93 |
| Recettes avant transferts LSF | (1) | 0,6 | 8,3 | 0,9 | 2,6 | 3,4 | 4,3 | 3,9 | 3,9 | 3,9 |
| Recettes propres (hors transf. LSF et financ. altern. SECSO) | (2) | -1,8 | 4,8 | -1,1 | 2,1 | 0,9 | 4,4 | 1,9 | 2,6 | 2,2 |
| Dépenses primaires totales | (3) | -1,1 | 0,5 | -0,4 | -1,0 | -1,2 | 3,0 | -0,3 | 0,9 | 0,2 |
| * hors transferts à l'UE | (4) | -1,3 | -0,5 | 0,6 | -1,4 | -2,4 | 2,7 | -0,4 | 0,1 | -0,2 |
| - transferts vers autres pouvoirs publics (y compris à l'UE) | (5) | -2,1 | 3,5 | -4,3 | 1,2 | 0,5 | 2,0 | 0,0 | 1,2 | 0,5 |
| - finales hors transferts | (6)=(3-5) | -0,3 | -1,7 | 2,7 | -2,6 | -2,4 | 3,7 | -0,6 | 0,6 | -0,1 |
| Charges d'intérêts | (7) | -0,5 | -5,2 | -9,3 | -4,9 | -4,8 | -2,0 | -6,5 | -3,4 | -5,3 |
| Dépenses totales | (8) | -0,8 | -1,9 | -4,0 | -2,5 | -2,5 | 1,2 | -2,8 | -0,7 | -2,0 |

(°) Transferts LSF - Uniquement impôts partagés et impôts conjoints (I.P.P. + T.V.A.)

Les recettes propres du Pouvoir fédéral ont progressé de 4,4% en termes réels en 1998, ce qui fait passer leur proportion dans le PIB à 17,6% (+0,1% par rapport à 1997, -0,2% par rapport à 1993). Le tassement des recettes non fiscales a été largement compensé en 1998 par des recettes fiscales supérieures aux attentes, lesquelles, en progressant de 16,6% à 16,8%, retrouvent leur niveau de 1993.

La forte hausse des bénéfices des entreprises en 1997 et 1998 a entraîné des recettes exceptionnelles en matière d'impôt des sociétés. Cette catégorie d'impôts est d'ailleurs la plus sensible à la conjoncture, et son produit revient intégralement au Pouvoir fédéral. Parallèlement, la meilleure confiance des consommateurs a permis une reprise de la consommation des ménages, qui s'est traduite par de meilleures recettes TVA.

3.1.2. La Sécurité sociale

Chaque année, depuis quelque temps, la Sécurité sociale réalise un léger excédent de financement en termes SEC, qui a été d'un peu plus de 0,4% du PIB en 1997 et 1998. L'amélioration par rapport à 1993, où l'on enregistrait un léger déficit, masque l'érosion des recettes de l'ordre de 0,5% du PIB, compensée plus qu'intégralement par la maîtrise des dépenses, lesquelles ont reculé d'un point de pourcentage et se sont établies à 18,7% du PIB. Cette tendance s'est poursuivie en 1998, vu que tant les recettes que les dépenses étaient inférieures de 0,3% du PIB à celles de l'année passée (voir Tableau 13).

Tableau 13
Résultats en matière de Sécurité sociale

| | | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|--|----------|---------|------|------|------|------|------------------|---------|---------|---------|
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| I. En % du PIB | | | | | | | | | | |
| Recettes totales | (1) | 19,6 | 19,9 | 19,5 | 19,5 | 19,4 | 19,1 | -0,1 | -0,4 | -0,5 |
| - transferts du Pouvoir fédéral | (2=3+4) | 3,7 | 4,7 | 4,5 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 1,0 | 0,0 | 1,0 |
| dont : | | | | | | | | | | |
| + transferts budgétaires | (3) | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | -0,4 | -0,3 | -0,7 |
| + recettes affectées | (4) | 0,4 | 1,3 | 1,4 | 1,7 | 2,0 | 2,0 | 1,3 | 0,3 | 1,6 |
| - propres, dont : | (5=1-2) | 15,8 | 15,2 | 15,0 | 14,8 | 14,7 | 14,4 | -1,0 | -0,4 | -1,4 |
| + cotisations | (6) | 15,6 | 15,1 | 14,8 | 14,6 | 14,5 | 14,2 | -1,0 | -0,4 | -1,3 |
| + autres | (7) | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Dépenses | (8) | 19,7 | 19,2 | 19,3 | 19,5 | 19,0 | 18,7 | -0,2 | -0,8 | -1,0 |
| - primaires | (9) | 19,9 | 19,4 | 19,4 | 19,6 | 19,1 | 18,8 | -0,3 | -0,8 | -1,1 |
| + hors chômage, prépens. et interruption de carrière | (10) | 16,8 | 16,4 | 16,6 | 16,7 | 16,3 | 16,1 | -0,1 | -0,6 | -0,7 |
| - intérêts consolidés | (11) | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Besoins nets de financement | (12=1-8) | -0,1 | 0,7 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 |
| II. % variation francs constants | | | | | | | Moyenne annuelle | | | |
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '96/'93 | '98/'96 | '98/'93 |
| Recettes totales | (1) | 1,0 | 4,3 | 0,4 | 0,6 | 2,5 | 2,1 | 1,7 | 2,3 | 2,0 |
| - transferts du Pouvoir fédéral | (2) | -2,1 | 28,1 | -1,3 | 5,3 | 3,7 | 3,1 | 10,0 | 3,4 | 7,3 |
| dont : | | | | | | | | | | |
| + transferts budgétaires | (3) | -8,1 | 1,7 | -5,6 | -1,4 | -4,8 | 0,9 | -1,8 | -2,0 | -1,9 |
| - propres (hors fin.alternatif) | (4) | 1,7 | -1,3 | 0,9 | -0,8 | 2,2 | 1,8 | -0,4 | 2,0 | 0,5 |
| dont : | | | | | | | | | | |
| + cotisations | (5) | 1,8 | -0,8 | 0,8 | -0,8 | 2,1 | 1,9 | -0,2 | 2,0 | 0,6 |
| Dépenses primaires | (6) | 1,1 | 0,0 | 2,7 | 1,6 | 0,4 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | 1,3 |
| - hors chômage, prépens. et interruption de carrière | (7) | 0,4 | 0,0 | 3,5 | 1,4 | 0,5 | 2,4 | 1,7 | 1,5 | 1,6 |

L'évolution des dépenses était partiellement conjoncturelle. Les allocations de chômage, de prépension et d'interruption de carrière, par exemple, ont régressé progressivement et sont passées de 3,1% du PIB en 1993, année de récession, à 2,8% en 1997 et à moins de 2,7% en 1998 (voir Tableau 13). Quelque quarante pour cent du recul du ratio des dépenses de la Sécurité sociale sont donc à imputer à ce poste de dépenses.

Globalement, les dépenses de sécurité sociale sont relativement bien maîtrisées: la hausse réelle est restée limitée à 1,3% entre 1993 et 1998, et était à 2,0% en 1998, ce qui représente une légère accélération par rapport aux années précédentes.

Les recettes nettes en intérêts du secteur de la Sécurité sociale, laquelle a traditionnellement une position créditrice nette, ont reculé de moitié dans le courant des années 1990, suite à la baisse des taux du marché, et se sont stabilisées en 1998 à environ 0,1% du PIB. L'amélioration du solde primaire s'en est trouvée quelque peu affaiblie.

La structure des recettes de la Sécurité sociale a, elle aussi, subi une importante modification ces dernières années. La part relative des transferts budgétaires traditionnels en provenance du Pouvoir fédéral s'est effritée d'année en année, et est passée de 3,4% du PIB en 1993 à 2,8% en 1997 et à 2,7% en 1998. Le financement alternatif, par contre, a pris de l'importance d'année en année et sa part relative s'est multipliée, en passant de 0,3% du PIB à peine en 1993 à 2,0% en 1997-1998. La dépendance vis à vis des transferts en provenance de Pouvoir fédéral s'en est trouvée accrue.

Les cotisations sociales ont évolué en passant de 15,6% du PIB en 1993 à 14,5% en 1997 et à 14,2% en 1998. En dépit de ce recul relatif, elles représentent toujours presque trois quarts des recettes totales et restent par là la principale source de financement du régime de sécurité sociale belge. Contrairement aux transferts budgétaires, cette source de financement a connu, en termes réels, une légère progression.

3.2. Les évolutions internes de l'Entité II

3.2.1. Les Communautés et les Régions

Pour la première fois, depuis la réforme institutionnelle de 1989, l'ensemble des Communautés et des Régions a enregistré un léger excédent net de financement en 1998 (de l'ordre de 0,04% du PIB, contre un déficit de 0,1% du PIB en 1997). Cela résulte de l'amélioration entamée en 1993, où l'année budgétaire a été clôturée sur un déficit de 0,6% du PIB (voir Tableau 14).

Le solde primaire était déjà légèrement positif depuis 1996, et il est passé à 0,3% du PIB en 1998 en prenant 0,1 point de pourcentage. Par rapport à 1993, cela représente une amélioration totale de 0,7% du PIB.

Ces évolutions favorables sont à imputer presque exclusivement à la progression réelle très forte des recettes, qui s'élevait en moyenne à 3,7% entre 1993 et 1998. Cette progression est nettement plus importante que celle réalisée par le Pouvoir fédéral, la Sécurité sociale et les Pouvoirs locaux. Elle était même plus importante encore dans la seconde moitié de la période. Cette tendance s'est poursuivie en 1998, où la progression en termes réels est estimée à 3,9%. Au total, le ratio des recettes des Communautés et des Régions est passé de 11,0% du PIB en 1993 à 11,65% en 1997-1998.

Tableau 14
Résultats des Communautés et des Régions

| | | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|---|-----------|---------|------|------|------|------|------------------|---------|---------|---------|
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| I. En % du PIB | | | | | | | | | | |
| <i>Recettes totales</i> | (1=2+5) | 11,0 | 11,0 | 11,3 | 11,4 | 11,6 | 11,6 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| - propres, dont : | (2) | 10,4 | 10,5 | 10,6 | 10,7 | 10,9 | 10,9 | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| + loi spéciale de financement | (3) | 9,1 | 9,3 | 9,4 | 9,4 | 9,6 | 9,6 | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| + ressources propres | (4=2-3) | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | -0,0 | -0,0 | -0,0 |
| - transferts du Pouvoir fédéral | (5) | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| pm: Total en proven. PF | (6=3+5) | 9,7 | 9,8 | 10,0 | 10,1 | 10,4 | 10,4 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| <i>Dépenses primaires</i> | (6) | 11,4 | 11,4 | 11,5 | 11,3 | 11,5 | 11,4 | -0,0 | -0,0 | -0,0 |
| - finales | (7=6-10) | 8,3 | 8,4 | 8,5 | 8,5 | 8,7 | 8,6 | 0,2 | 0,1 | 0,3 |
| - transferts aux Pouvoirs loc. | (10) | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | -0,2 | -0,1 | -0,3 |
| <i>Solde primaire</i> | (11=1-6) | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| - hors transferts nets | (12=2-7) | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| <i>Charges d'intérêts</i> | (13) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,0 |
| Dépenses totales | (14=6+13) | 11,6 | 11,7 | 11,9 | 11,7 | 11,7 | 11,6 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| <i>Besoins nets de financement</i> | (15=1-14) | -0,6 | -0,7 | -0,6 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 0,7 |
| II. % variation annuelle en francs constants | | | | | | | Moyenne annuelle | | | |
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '96/'93 | '98/'96 | '98/'93 |
| Recettes totales, dont : | (1) | 7,9 | 2,9 | 4,4 | 1,9 | 5,3 | 3,9 | 3,0 | 4,6 | 3,7 |
| - Loi spéc. financ.+transferts PF | (2) | 4,1 | 4,1 | 4,4 | 1,3 | 5,9 | 3,8 | 3,2 | 4,8 | 3,9 |
| - Ressources propres | (3) | 48,8 | -6,4 | 4,6 | 6,8 | 0,7 | 4,8 | 1,5 | 2,7 | 2,0 |
| <i>Dépenses primaires</i> | (4) | 4,0 | 2,6 | 3,7 | -0,8 | 3,8 | 2,9 | 1,8 | 3,4 | 2,4 |
| - finales | (5) | 3,3 | 3,0 | 4,2 | 0,6 | 4,8 | 2,9 | 2,6 | 3,9 | 3,1 |
| - transferts aux Pouvoirs loc. | (8) | 5,9 | 1,5 | 2,5 | -4,7 | 0,8 | 2,9 | -0,3 | 1,9 | 0,6 |
| Dépenses totales | (9) | 4,5 | 3,2 | 3,7 | -0,9 | 3,5 | 2,7 | 2,0 | 3,1 | 2,4 |

Les impôts partagés et les impôts conjoints, attribués en vertu de la Loi spéciale de financement de janvier 1989, restent de loin la source de financement la plus importante des entités fédérées (9,6% du PIB sur un total de 11,6% en 1998) et c'est à eux qu'il faut imputer également la majeure partie de l'amélioration du ratio des recettes (+0,5% du PIB depuis 1993). Les transferts budgétaires en provenance du Pouvoir fédéral ont, eux aussi, repris de l'importance ces dernières années (de 0,6% du PIB en 1993 à 0,8% en 1997-1998). Les ressources propres(19), par contre, stagnent au niveau de 1,3% du PIB, après avoir connu une progression importante en 1993.

19 Sont visés essentiellement les divers impôts régionaux et l'unique impôt communautaire, à savoir la redevance radio et télévision.

A l'exception de 1994, la progression en termes réels des dépenses primaires a toujours été moins importante que celle des recettes, ce qui a permis d'éliminer les déficits budgétaires initiaux. Cependant, la croissance réelle moyenne, tant des dépenses totales que des dépenses primaires, a été beaucoup plus forte pour cette sous-entité (2,4%) que pour les autres dans la période 1993-1998, alors qu'en 1998 seuls les Pouvoirs locaux ont connu une progression plus rapide des dépenses primaires (respectivement +2,9% pour les C&R et 3,8% pour les PL). En outre, les dépenses primaires finales des entités fédérées ont progressé le plus souvent à un rythme nettement plus soutenu que les transferts aux Pouvoirs locaux.

L'évolution des charges d'intérêts a connu un profil moins régulier. Pendant la première moitié des années 1990, les effets favorables de la baisse des taux du marché ont en effet été plus que neutralisés par la progression de l'endettement suite aux déficits budgétaires réalisés. Grâce à la réduction des déficits, cette tendance a été inversée ces dernières années. Etant donné que la dette des Pouvoirs publics est restée essentiellement fédérale, le poids du poste 'charges d'intérêts' est assez limité pour les Communautés et Régions.

3.2.2. Les Pouvoirs locaux

L'évolution des finances des Pouvoirs locaux suit un tracé irrégulier: après une nette amélioration entre 1993 et 1995 (de -0,2% à +0,45% du PIB), l'excédent net de financement est parti intégralement en fumée lors des trois années suivantes, et il y a eu un léger déficit en 1998, en dépit de l'allègement progressif des charges d'intérêts (voir Tableau 15).

Les Pouvoirs locaux sont la seule sous-entité dont les dépenses primaires ont crû beaucoup plus vite que les recettes en 1997 et en 1998, et dont le solde primaire s'est détérioré au cours de ces années.

Pour expliquer cette évolution, il faut chercher surtout du côté des recettes. Après la forte croissance en termes réels de 1994-1995, les Pouvoirs locaux ont été affrontés ces dernières années à une progression très lente de leurs recettes totales. Ce sont surtout les ressources propres qui ont connu de fortes variations; elles auraient même régressé de 2% en 1998. A cause de cela, le ratio des recettes est retombé à son niveau de 1993, qui était de 6,0% du PIB, après avoir progressé de 0,5 point de pourcentage entre 1993 et 1995 et s'être établi à 6,5% en 1995. En 1998, pratiquement toutes les catégories de recettes ont crû moins vite que le PIB.

Parallèlement, le taux de croissance des dépenses a accéléré progressivement lors des trois dernières années pour s'établir à 3,2%, et on peut donc parler d'une distorsion entre l'évolution des recettes et celle des dépenses, distorsion à laquelle il faudra trouver une solution à moyen terme.

En 1997 et 1998, ce sont les recettes en capital qui ont connu le rythme de croissance le plus rapide, mais cela résultait en partie d'une réaction au recul de 1995-1996. L'évolution des dépenses courantes a été plus progressive, mais leur progression moyenne était quand même supérieure à 3% en 1993-1998 et elle était de 3,3% en 1998; les dépenses courantes ont donc augmenté plus vite que le PIB.

Tableau 15
Réalisations au niveau des Pouvoirs locaux

| | | Niveaux | | | | | | Ecart | | |
|--|---------|---------|------|-------|------|------|------|-------------------------|---------|---------|
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '93-'96 | '96-'98 | '93-'98 |
| I. En % du PIB | | | | | | | | | | |
| <i>Recettes totales</i> | (1) | 6,0 | 6,3 | 6,5 | 6,4 | 6,2 | 6,0 | 0,4 | -0,4 | -0,0 |
| - propres | (2) | 2,5 | 2,7 | 3,0 | 3,0 | 2,9 | 2,8 | 0,5 | -0,2 | 0,3 |
| - autres (en proven.PC)(*) | (3=1-2) | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | -0,1 | -0,2 | -0,3 |
| <i>Dépenses primaires</i> | (4) | 5,7 | 5,8 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | -0,1 | 0,1 | -0,0 |
| Solde primaire | (5=1-4) | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | -0,4 | 0,0 |
| - final | (6=2-4) | -3,2 | -3,1 | -2,6 | -2,6 | -2,7 | -2,9 | 0,5 | -0,2 | 0,3 |
| <i>Charges d'intérêts</i> | (7) | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | -0,2 |
| Dépenses totales | (8=4+7) | 6,2 | 6,3 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| <i>Besoins nets de financement</i> | (9=1-8) | -0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | -0,0 | 0,5 | -0,3 | 0,2 |
| II % variation en francs constants | | | | | | | | Moyenne annuelle | | |
| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | '95/'93 | '97/'95 | '97/'93 |
| <i>Recettes totales</i> | (10) | 0,6 | 6,6 | 6,6 | -1,3 | 0,5 | 0,1 | 3,9 | 0,3 | 2,5 |
| - propres | (11) | -5,3 | 10,9 | 13,8 | -0,2 | 2,0 | -2,0 | 8,0 | 0,0 | 4,7 |
| - dont en provenance du Pouvoir central (*) | (12) | 5,3 | 3,5 | 1,2 | -2,2 | -0,7 | 2,0 | 0,8 | 0,6 | 0,7 |
| <i>Dépenses primaires</i> | (13) | 8,2 | 4,4 | -0,6 | 0,8 | 3,9 | 3,8 | 1,5 | 3,8 | 2,4 |
| - courantes | (14) | 3,8 | 3,4 | 3,5 | 2,1 | 2,5 | 3,3 | 3,0 | 2,9 | 3,0 |
| - en capital | (15) | 34,8 | 8,9 | -19,2 | -6,6 | 12,6 | 6,6 | -6,3 | 9,6 | -0,3 |
| Dépenses totales | (16) | 7,6 | 3,4 | -1,1 | 1,5 | 2,5 | 3,2 | 1,3 | 2,9 | 1,9 |

(*) *Essentiellement en provenance des C&R (2,8% du PIB en 1997), et pour un peu plus de 0,4 % du PIB en provenance du Pouvoir fédéral.*

ANNEXE METHODOLOGIQUE

Jusqu'en 1997 inclus, les données sont issues des Comptes nationaux détaillés 1997 (ICN), établis 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 façon significative de la présentation des Comptes nationaux 1996 (ICN, Comptes et tableaux détaillés) que sur quelques points.

- 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 (20) effectives versées par les APU à leurs travailleurs, ne sont pas traitées comme des recettes publiques (parafiscales) effectives.
- inversement, les impôts indirects repris ici (impôts liés à l'importation et à la production) comprennent non seulement les impôts indirects compris dans le compte des Administrations publiques, mais également ceux versés à l'Union européenne (UE).
- 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 à l'UE.
- les transferts totaux versés à l'UE, lorsqu'ils sont isolés pour déterminer les dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE), comprennent par conséquent les impôts indirects versés à l'UE plus la « contribution PNB » et les transferts au Fonds européen de développement.
- les transferts internes (courants et/ou en capital) aux administrations publiques, tant internes au sein des deux grandes Entités qu'entre ces dernières, sont ici estimés en termes NETS (transferts versés moins transferts reçus).

20 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 traitements 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.
- au niveau des dépenses (et recettes) en capital, il a été décidé comme précédemment (Avis de février 1997) 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). Cependant, et contrairement aux données 1996, ces recettes spécifiques sont pratiquement nulles au niveau de l'Entité I en 1997.
Ce "brutage" des dépenses en capital permet ainsi de mieux mettre en évidence, surtout dans une optique temporelle, leurs évolutions effectives, ainsi que celles des recettes non fiscales et non parafiscales.
- 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.

Pour le calcul de la croissance réelle des recettes et dépenses, c'est l'indice des prix à la consommation qui a été utilisé comme déflateur, parce que diverses catégories de recettes, et plus encore de dépenses, y sont liées de jure ou de facto. Dans la mesure où le taux de croissance de cet indice diffère du déflateur du PIB, il est possible que l'évolution de la part de ces catégories dans le PIB diffère de celle à laquelle on pourrait s'attendre en comparant la croissance réelle de cette catégorie à la croissance réelle du PIB.