

Responsable de la rédaction: Philippe DEFEYT

Le budget de 1990, côté jardin et côté cour

Isabelle CASSIERS

Lors de sa constitution, le gouvernement actuel s'est engagé à respecter, à partir de 1990, une double norme budgétaire :

1. le taux d'accroissement annuel des dépenses hors charges d'intérêt ne peut pas dépasser le taux d'inflation; en d'autres mots, la croissance réelle de ces dépenses doit être nulle;
2. le solde net à financer nominal ne peut dépasser celui de l'année précédente.

Cette double norme a été formulée dans l'espoir d'enrayer "l'effet boule de neige", c'est-à-dire une croissance de la dette publique plus rapide que celle du produit national brut. Les engagements budgétaires pris par le gouvernement faisaient abstraction de la réforme de l'Etat dont les conséquences financières étaient encore inestimables.

Au lendemain du conclave budgétaire, trois questions retiendront notre attention :

- Quel est l'impact de la régionalisation sur les comptes de l'Etat ?
- La double norme budgétaire sera-t-elle respectée en 1990 ?
- Les finances publiques sont-elles en voie d'assainissement ?

1. LA REGIONALISATION ET LES COMPTES DE L'ETAT

Les finances publiques subissent les conséquences d'une réforme qui n'a pas encore atteint sa phase définitive. Les discussions budgétaires en sont doublement obscurcies : à la complexité des chiffres s'ajoute le flou du langage, car les différents secteurs de l'Etat n'ont pas reçu à ce jour d'appellation généralement admise. Comment faut-il dénommer l'entité publique restreinte, à l'exclusion des régions et communautés ? Certains l'appellent pouvoir national, d'autres pouvoir central, d'autres encore pouvoir central national... D'un document à l'autre, l'Etat central peut inclure ou exclure les régions et communautés. En définitive, à quoi correspond le solde net à financer de l'Etat Central ?

Le vocabulaire habituellement utilisé dans les Etats fédéraux oppose l'Etat central aux Etats fédérés. Conformément à cet usage, nous réserverons dorénavant les termes "Etat central" ou "pouvoir central" à l'entité la plus restreinte des pouvoirs publics. Dans la suite de ce texte, l'Etat central exclut donc les régions et les communautés. S'il s'agit de commenter le solde net à financer de l'ensemble de l'Etat central, des régions et des communautés, nous parlerons de solde net à financer total.

La réforme de l'Etat a prévu que les régions et les communautés ne recevraient une partie des moyens qui leur ont été attribués qu'avec un certain retard et de façon échelonnée. En pratique cela signifie que le pouvoir central leur transfère provisoirement plus de dépenses que de recettes. Le déficit budgétaire de l'Etat central diminue donc grâce à la loi de financement ... mais celui des régions et communautés augmente d'autant.

S'il s'agit de casser l'effet boule de neige, c'est l'ensemble de la dette publique qu'il faut limiter, c'est donc le solde net à financer total qu'il faut réduire. Mais suite à la réforme de l'Etat, les responsabilités du gouvernement s'arrêtent au pouvoir central.

Les comptes du pouvoir central Milliards de francs

	1989	1990			
		Avant mesures	Après mesures	Différence*	
				Absolue (4)	% (5)
	(1)	(2)	(3)		
1. Recettes	1 037,0	1 083,5	1 110,6	+ 27,1	+ 2,5
2. Dépenses totales	1 409,6	1 501,6	1 457,2	- 44,4	- 3,0
dont 2.1. charges d'intérêts	440,9	533,9	512,4	- 21,5	- 4,0
2.2. autres dépenses	968,7	967,7	944,8	- 22,9	- 2,4
3. Solde budgétaire (1 - 2)	- 372,6	- 418,1	- 346,6	- 71,5	- 17,1
4. Solde des opérations de trésorerie	- 10,0	- 10,3	- 1,8	- 8,5	- 82,5
5. Solde net à financer (SNF) du pouvoir central (3 + 4)	- 382,6	- 428,4	- 348,4	- 80,0	- 18,7
6. Solde provisoirement transféré aux régions et communautés (R & C)	- 22,8	- 57,0	- 57,0	0,0	0,0
7. SNF du pouvoir central + SNF transféré aux R & C (5 + 6)	- 405,4	- 485,4	- 405,4	- 80,0	- 16,5

* La différence est prise sur les valeurs absolues

En annonçant qu'il limiterait le solde net à financer de 1990 à 405,4 milliards de francs, le gouvernement a choisi un compromis entre la logique économique (contraindre le solde total) et la logique politique (s'engager sur le solde du pouvoir central). Ceci mérite d'être explicité.

Le solde net à financer (SNF) total peut être décomposé en trois éléments :

SNF du pouvoir central	
+ SNF provisoirement transféré par l'Etat central	
aux régions et communautés	
+ SNF autonome des régions et communautés	
= SNF total	

Le troisième élément n'est plus contrôlable par le gouvernement. En revanche le second découle de la loi de financement. Son montant potentiel est connu. Le solde net à financer provisoirement transféré par l'Etat central aux régions et communautés devrait s'élever à 22,8 milliards en 1989 et 57,0 milliards en 1990.

Comme on le voit au tableau ci-contre (ligne 7, colonnes 1 et 3), le solde fétiche de 405,4 milliards de francs correspond, en 1989 comme en 1990, à la somme des deux premiers éléments. C'est un solde hybride : ni pouvoir central seul, ni total. Le choix de ce solde ne facilite pas la compréhension des débats budgétaires. Il a cependant le mérite de tendre vers une logique d'assainissement de l'ensemble des finances publiques.

L'assainissement reste néanmoins tributaire du troisième élément - le solde autonome des régions et communautés - dont le conclave budgétaire n'avait pas à débattre. C'est pour cette raison que, d'une voix unanime, les institutions internationales, le Conseil Supérieur des Finances et le Bureau du Plan enjoignent les régions et les communautés de s'imposer une discipline budgétaire compatible avec la double norme gouvernementale.

2. LE RESPECT DE LA DOUBLE NORME BUDGETAIRE EN 1990

La norme selon laquelle le taux d'accroissement des dépenses hors charges d'intérêt ne peut dépasser le taux d'inflation, ne posait, pour 1990, aucun problème. Il était prévu dès l'entrée du conclave que ces dépenses seraient légèrement réduites (ligne 2.2 du tableau, colonnes 1 et 2) alors même que le gouvernement prévoit un taux d'inflation de 3,1 %. Il est utile de rappeler que des discussions bilatérales avaient déjà réduit de 64,7 milliards des propositions introduites par les départements. On notera également que la contraction des dépenses est facilitée par le transfert de certaines charges aux régions et communautés.

C'est la deuxième norme qui s'avérerait contraignante. Maintenir un déficit nominal constant pose problème lorsque les charges d'intérêt augmentent en un an de 93 milliards (ligne 2.1, colonnes 1 et 2). L'origine de cet accroissement peut être décomposée en trois éléments :

- la hausse des taux d'intérêt;
- l'augmentation constante de la dette elle-même;
- l'arrivée à terme des opérations antérieures de capitalisation d'intérêts.

Le premier élément (responsable de l'augmentation du service de la dette à concurrence de 12,7 milliards) évoque la sensibilité des finances publiques à la conjoncture générale. Les deux éléments suivants constituent la facture (80,3 milliards) d'une politique antérieure et rappellent brutalement que les choix d'aujourd'hui se retrouveront dans les comptes de demain.

Etant donnés les 93 milliards de charges d'intérêt supplémentaires, et malgré une hausse appréciable des recettes due à la bonne conjoncture (+ 46,5 milliards : ligne 1, colonnes 1 et 2), le déficit du pouvoir central s'avérerait trop élevé (ligne 5). Le dépassement du solde net à financer élargi (ligne 7) l'était encore plus, vu l'importance du déficit transféré aux régions et communautés en 1990 (ligne 6). Il fallait donc, afin de respecter la première norme budgétaire, alléger ce solde de 80 milliards de francs.

Dans cet objectif, le gouvernement a pris les mesures suivantes (4ème colonne du tableau) :

- 27,1 milliards (ligne 1) d'augmentation de recettes fiscales (19 milliards) ou non fiscales (8,1 milliards);
- 22,9 milliards de réduction des dépenses hors charges d'intérêt (ligne 2.2);
- 30 milliards d'allègement des charges d'intérêt, une partie de ces allègements étant comptabilisée dans les opérations de trésorerie (lignes 2.1 et 4).

Le total des mesures s'élève bien à 80 milliards, et, pour autant que celles-ci soient exécutées, la double norme budgétaire semblerait respectée.

Un doute subsiste cependant quant à la logique macro-économique de l'addition : le plan d'austérité contractera inévitablement le revenu national et, partant, l'assiette fiscale. Cet effet négatif en retour sur les recettes a-t-il été comptabilisé ? Apparemment non, ce qui promet de mauvaises surprises pour le contrôle budgétaire de 1990.

3. L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ?

Les mesures annoncées sont de natures très diverses. Si elles participent ensemble à la réduction d'un déficit comptable, elles ne conduisent pas toutes à l'assainissement des finances publiques.

Une première distinction s'impose entre les mesures qui diminuent effectivement l'endettement du secteur public (que ce soit par la hausse des recettes ou par la baisse des dépenses) et celles qui déguisent l'endettement et en reportent la charge sur les exercices à venir.

Près d'un tiers des mesures appartiennent à cette deuxième catégorie.

80 mds	[	54 mds (67,5 %) = diminution de l'endettement	}	32,9 mds (41,1 %) = diminution des dépenses
		26 mds (32,5 %) = report de la charge		21,1 mds (26,5 %) = augmentation des recettes

C'est le cas des 20 milliards de rééchelonnement de la dette. Cette opération, entreprise pour la troisième fois, consiste à convertir le paiement d'intérêts en nouvel emprunt, à capitaliser des intérêts dus. Elle constitue bien un report à plus tard d'une charge qui devrait être payée aujourd'hui, tout comme le budget de 1990 comporte 30 milliards hérités des rééchelonnements précédents. Elle ne participe donc pas à l'assainissement des finances publiques. L'économie effective associée à cette opération est dérisoire : 520 millions de prime d'émission et d'absence de commission.

Les 6 milliards de précompte professionnel imposés aux particuliers doivent également se ranger dans cette deuxième catégorie de mesures. En effet, tels qu'ils sont présentés par le gouvernement, ils sont assimilables à un report de charge. L'opération consiste à prélever en 1990 des précomptes supérieurs à l'impôt qui sera effectivement dû à l'enrôlement, en 1991. A cette date, l'Etat remboursera le trop perçu. Par cette manoeuvre, le pouvoir central impose donc aux ménages un prêt sans intérêt. L'économie n'est pas de 6 milliards, elle se réduit aux intérêts non payés sur cet emprunt forcé.

Les 54 milliards (80 - 20 - 6) de réduction effective de l'endettement public peuvent être décomposés en accroissement des recettes d'une part et diminution des dépenses d'autre part. Du stricte point de vue de l'assainissement, ces deux types de mesures sont équivalents. Ce sont les choix de politique économique sous-jacents qui diffèrent.

L'accroissement des recettes (27,1 mds - 6 mds considérés comme report des charges) se décompose à son tour en 13 milliards de recettes fiscales (10 mds à charge des sociétés, 3 mds d'accises considérés comme étant à charge des particuliers) et 8,1 milliards de recettes non fiscales.

Dans une certaine mesure, les recettes supplémentaires obtenues des sociétés s'apparentent à un report de charges : un alourdissement de la fiscalité aujourd'hui passe sous promesse d'un allègement demain et après-demain...

Les recettes non-fiscales sont très diverses : vente du patrimoine public, majoration d'amendes, transferts en provenance d'autres budgets publics. Il est peu vraisemblable que cette dernière catégorie d'opération participe à un assainissement global : l'allègement obtenu pour le pouvoir central risque de se traduire par un déficit accru - ou un surplus réduit - dans un autre secteur.

La diminution de dépenses se limite à 32,9 milliards (soit 41 % de l'ensemble des mesures) : 22,9 milliards auxquels les départements devront renoncer et 10 milliards d'économies obtenues grâce à une meilleure gestion de la dette publique.

En conclusion, le budget de 1990 peut être résumé par les quelques données suivantes :

1. *Un solde net à financer du pouvoir central - y inclus le déficit transféré aux régions et communautés - limité à 405,4 milliards de francs.* La double norme budgétaire au respect de laquelle le gouvernement s'est engagé sera observée à la lettre - à moins que la contraction des recettes provoquée par le plan d'assainissement lui-même n'ait été omise dans l'addition.
2. *Un report de charges sur les exercices ultérieurs d'au moins 26 milliards de francs.* Un tiers de l'ensemble des mesures prises échappe donc à l'esprit de l'assainissement des finances publiques. Ces décisions renouvellent des pratiques que l'on disait exceptionnelles.
3. *Une augmentation effective des recettes de 21,1 milliards de francs et une diminution effective des dépenses de 32,9 milliards.* Au sens strict, seul ce dernier montant peut porter le nom "d'économies".

Il est vrai que l'on ne peut sans danger couper brutalement dans les dépenses d'un pouvoir central rétréci.

Il est vrai qu'un plan d'assainissement des finances publiques suscite rarement l'enthousiasme.

Il est tout aussi vrai que les décisions prises pour 1990 déçoivent, car en s'attachant davantage à la lettre qu'à l'esprit de l'assainissement, elles révèlent une mentalité de comptable là où une réflexion sur la gestion du secteur public et sur l'orientation de la politique économique serait la bienvenue.