

Responsable de la rédaction: Philippe DEFEYT

QUE PENSER DU CONCLAVE BUDGETAIRE ?

Isabelle CASSIERS et Philippe DEFEYT

A l'issue du conclave budgétaire, le gouvernement a annoncé, pour 1989, une réduction des dépenses publiques de 77 milliards de francs afin de limiter le solde net à financer de l'Etat Central à 7 % du produit national brut. Pourquoi 7 % du PNB ? Quelle est la logique du plan d'assainissement ? Quelle est enfin la portée exacte des économies annoncées ?

A. Pourquoi un objectif de 7 % du PNB ?

Réduire le solde net à financer de l'Etat Central à 7 % du PNB en 1989 n'est pas un but en soi. Un tel objectif a été établi sur des bases scientifiques, certes, mais dans un contexte bien particulier susceptible d'évolution.

Un principe d'un solde net à financer limité à 7 % du PNB est apparu en Belgique, au début des années 1980, tout d'abord comme un but à atteindre pour se conformer à une moyenne européenne. Il est ensuite devenu un objectif intermédiaire, une étape dans un processus destiné à casser "l'effet boule de neige" à l'horizon 1995. Plus précisément, il s'agissait de limiter l'accroissement de l'endettement public afin de casser l'augmentation cumulative des charges d'intérêt. Dans le cadre d'une configuration particulière d'hypothèses macro-économiques, cet objectif fondamental se traduisait par la volonté implicite d'aboutir à un solde net à financer de 4 % du PNB dans la première moitié des années 90.

On ne saurait trop insister sur le fait qu'un solde net à financer de 7 % du PNB en 1989 doit être conçu comme un **objectif intermédiaire** d'une trajectoire globale tracée dans un **environnement macro-économique particulier**. Cette remarque générale peut être explicitée par deux observations :

- L'objectif intermédiaire ne comporte pas de vertu en soi, il n'a de sens qu'en regard de l'objectif final. Si les mesures nécessaires à la réalisation d'un solde net à financer de 7 % en 1989 compromettent la suite de la trajectoire (par report de charges sur les budgets futurs, par exemple), le succès final de l'opération est pour le moins lui aussi compromis.
- L'ensemble de la trajectoire destinée à casser l'effet boule de neige est susceptible de modifications. Une remontée durable des taux d'intérêt réels par rapport aux attentes précédentes pourrait exiger une redéfinition des objectifs intermédiaires.

B. Le plan d'assainissement : quelle logique ?

Pour atteindre son objectif d'un solde net à financer égal à 7 % du PNB en 1989, le gouvernement évalue à 77 milliards de francs les économies nécessaires. La note officielle diffusée à l'issue du conclave résume l'effort d'assainissement de la manière suivante :

Tableau 1. L'objectif budgétaire pour 1989 vu par le gouvernement. Milliards de francs

	Recettes	Dépenses	Opérations de trésorerie	Solde net à financer
Avant réduction des dépenses	1.563,6	2.040,6	- 3,7	480,7 (8,3 % du PNB)
Après réduction des dépenses	1.563,6	1.963,1	- 3,7	403,2 (7 % du NB)

Une telle présentation surprend. Peut-on réduire les dépenses publiques de 77,5 milliards (2.040,6 - 1.963,1) tout en prévoyant des recettes inchangées (1.563,6 "après" comme "avant") ? Ce serait ignorer le processus bien connu du multiplicateur budgétaire. On sait, en effet, qu'une réduction des dépenses publiques rétrécit l'assiette globale de la fiscalité et de la parafiscalité, entraîne une chute des recettes publiques et amenuise en fin de compte - "ex-post" - l'impact sur le solde net à financer

Une lecture plus minutieuse de la note émanant du conclave permet néanmoins de corriger le tableau ci-dessus et de dissiper quelques malentendus.

Tableau 2. La situation budgétaire en 1989 : une rectification Milliards de francs

	Recettes	Dépenses	Opérations de trésorerie	Solde net à financer
En l'absence de toute nouvelle mesure	?	2.035,6	- 3,7	?
Après concession de nouvelles dépenses	?	2.040,6	- 3,7	?
Moyennant un plan complet d'assainissement	1.563,6	1.963,1	- 3,7	403,2 (7 %)

Ce deuxième tableau appelle quelques commentaires. Relevons en premier lieu que le montant des recettes publiques attendues en 1989 a d'emblée été fixé **dans l'hypothèse d'un plan complet d'assainissement** comportant les caractéristiques suivantes :

- 47,5 milliards de réduction des dépenses hors charges d'intérêt ;
- 4.000 emplois supplémentaires dans les circuits de travail parallèles (ce qui accroît les dépenses et laisse une réduction **nette** de dépenses hors charges d'intérêt de quelque 45 milliards) ;
- 22,5 milliards de conversion de charges d'intérêt en emprunts de régulation ;
- 9,5 milliards d'accroissement de recettes non fiscales ;
- 8 milliards d'investissements publics supplémentaires qui ne doivent pas grever le budget de l'Etat grâce à leur "financement alternatif" ;
- une réforme fiscale sans effet sur le budget de l'Etat, la baisse des recettes fiscales directes étant compensée par la hausse des recettes fiscales indirectes.

C'est à partir de ces hypothèses - qui correspondent à un allègement budgétaire net ex-ante de 77 milliards - que les paramètres de la croissance économique ont été fixés. Le montant des recettes fiscales ayant été calculé sur cette base, il est incorrect de mentionner des recettes "avant réduction des dépenses", dont le montant effectif est inconnu, ou tout au moins non communiqué. On notera cependant que le bureau du Plan évalue à 454 milliards de francs (soit 7,8 % du PNB) le solde net à financer que l'on observerait en l'absence de nouvelles mesures fiscales et budgétaires.

Il faut ensuite se demander si les hypothèses retenues pour le calcul des recettes sont confirmées par les décisions prises en conclave. On observera que le chiffre-clé de 77 milliards mentionné de part et d'autre ne recouvre pas précisément la même réalité :

Tableau 3. Répartition de l'assainissement budgétaire. Milliards de francs

	Hypothèses initiales	Décisions du conclave
Diminution des charges d'intérêt	22,5	30
Réduction nette des dépenses hors charges d'intérêt	47,5-2,4 = 45,1	47,5-5 = 42,5
Accroissement des recettes non fiscales	9,5	?
Allègement total ex-ante	77,1	?

¹ Bureau du Plan, *Perspectives 1988-1992 de juillet 1988*, Bruxelles, juillet 1988, p. 25.

² Soit 28 milliards de rééchelonnement et 2 milliards d'économies effectives, par appel accru à la concurrence entre institutions prêteuses.

³ Le montant exact de l'accroissement des recettes non fiscales n'a pas été communiqué.

Le changement dans la répartition (et peut-être dans le total) des économies que l'on observe au tableau 3 peut affecter, marginalement, les paramètres de la croissance. Mais là n'est pas l'essentiel ; nous préférons mettre l'accent sur une remarque plus fondamentale : en majorant l'opération de capitalisation d'intérêts et en réduisant les autres postes, le gouvernement fait un choix de très court terme. Ceci nous invite à examiner plus en détail la nature des économies annoncées à l'issue du conclave.

C. Nature des économies et portée de l'assainissement

On sait qu'il n'est pas équivalent de réduire une dépense courante, d'amenuiser ses réserves, de déguiser son endettement ou encore de le transférer à un organisme apparenté.

D'un point de vue économique, on ne peut pas mettre sur le même pied la réduction de dépenses de personnel ou de fonctionnement, d'une part et le report de charges d'intérêt, d'autre part. La première mesure réduit définitivement les dépenses de l'Etat et, par là, son besoin de financement. Ce premier type d'économie lutte effectivement contre l'effet boule de neige. A l'inverse, l'opération de conversion de charges d'intérêts en emprunts à concurrence de 28 milliards reporte à demain le paiement d'intérêts dus aujourd'hui ; le déficit présent est en apparence allégé, mais celui de demain est accru d'autant.

Une première distinction s'impose donc au sein des 77 milliards d'économies (brutes) annoncées par le gouvernement :

- | | |
|--|--------------|
| - Capitalisation d'intérêts, soit report à plus tard d'une dépense : | 28 milliards |
| - Autres économies : | 49 milliards |

Les autres économies ne contribuent pas toutes à l'assainissement des finances de l'Etat. Parmi les mesures annoncées, nombreuses sont celles qui évoquent un chassé-croisé à travers le secteur public : elles allègent le budget de l'Etat Central mais détériorent la situation d'une autre institution publique, telle que la sécurité sociale ou les pouvoirs locaux. Avec toute la prudence qu'impose le flou qui entoure encore l'exécution de certaines mesures, on peut déjà classer les 77 milliards d'économies annoncées de la manière suivante :

- | | |
|---|-------------------|
| - Economies définitives pour l'ensemble des pouvoirs publics : | 33 à 41 milliards |
| - Assainissement de l'Etat Central aux dépens, soit des budgets futurs, soit d'une autre institution publique : | 36 à 44 milliards |

Dans la meilleure des hypothèses, le montant brut des économies qui contribuent réellement à l'assainissement des finances publiques au sens large ne dépasse pas 41 milliards de francs.

Signalons pour terminer que le financement d'investissements publics par des formules dites alternatives - mais encore à préciser - peut également être assimilé à un report de charges, qui s'ajoute aux reports de charges d'intérêt. En définitive, quand il s'agira d'apprécier l'évolution en 1989 de l'endettement de l'Etat Central, il faudra **majorer le solde net à financer observé de 58 milliards (soit 1 % du PNB)**. Ces 58 milliards se décomposent en :

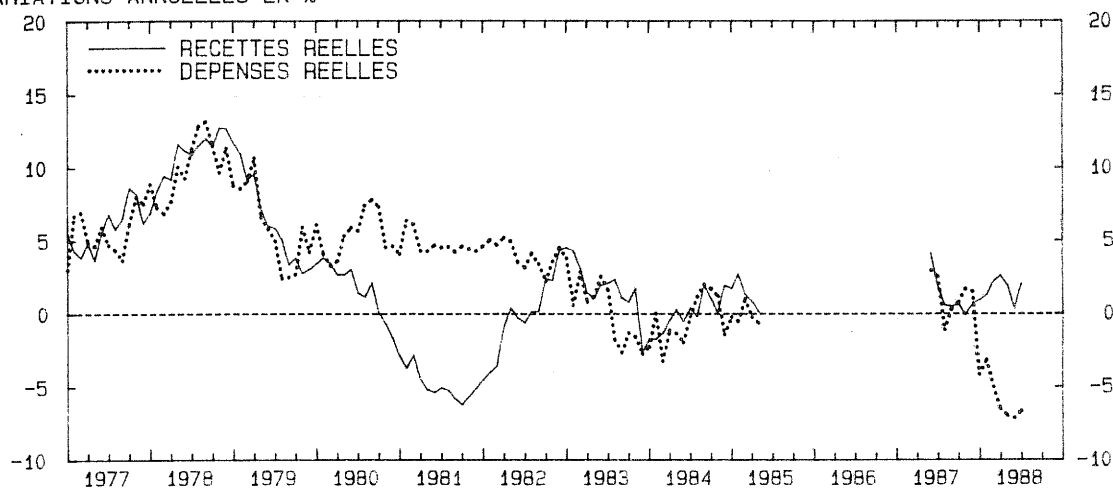
- 8 milliards de financement alternatif d'investissements publics ;
- 28 milliards de report de charges d'intérêt découlant de l'accord de juillet 1988 ;
- 22 milliards de report de charges d'intérêt en exécution d'une décision prise en 1986.

L'évolution du solde net à financer dans sa définition restreinte reste, par ailleurs, entourée de beaucoup d'incertitudes de nature conjoncturelle. Celles-ci seront commentées dans l'Analyse de septembre du Service de Conjoncture.

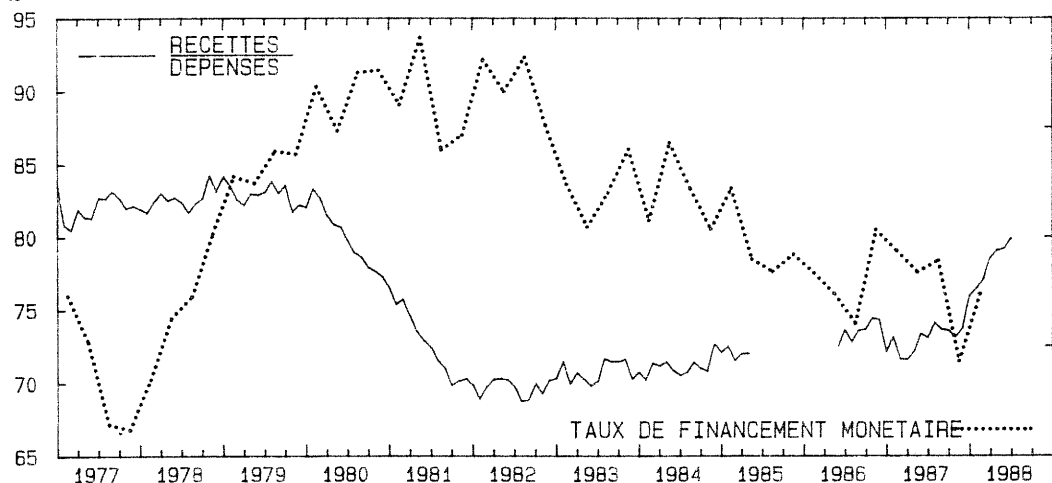
BELGIQUE: FINANCES PUBLIQUES

OPERATIONS DE TRESORERIE

VARIATIONS ANNUELLES EN %



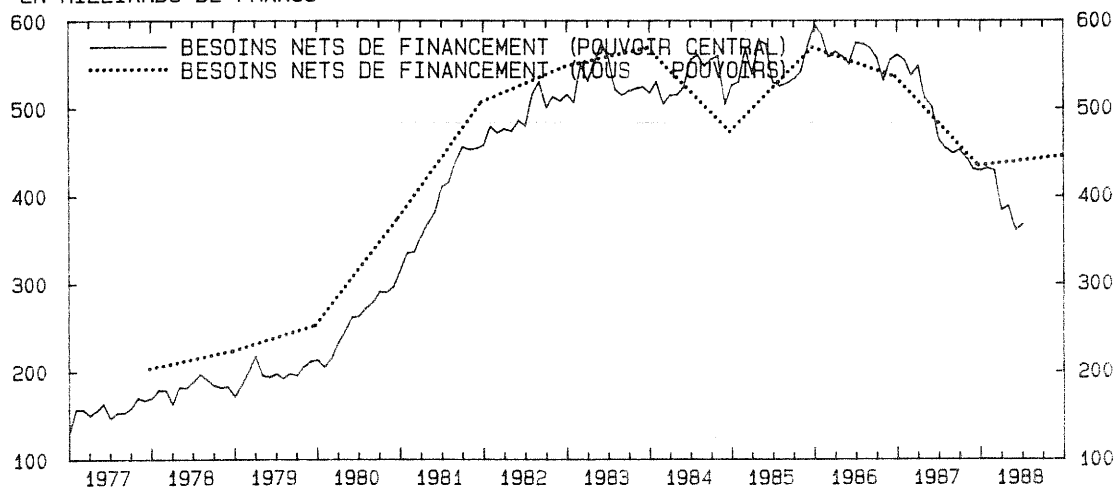
EN %



EN %

DETTE PUBLIQUE

VARIATIONS ANNUELLES
EN MILLIARDS DE FRANCS



SEPTEMBRE 1988

©//RES, LOUVAIN-LA-NEUVE

BFP1