



UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

**INSTITUT
DE RECHERCHES
ECONOMIQUES**

**SERVICE DE
CONJONCTURE**

ANALYSE

mars 1989

Fiche analytique n° 9 :

LES FINANCES PUBLIQUES : LE TRIOMPHE DU LAXISME

Bilan de l'année 1988

En 1988, le solde net à financer du pouvoir central, défini de la manière la plus restrictive, s'est établi à 434 milliards de francs (tableau 9.1, ligne 1.1 ou tableau 9.4, ligne 7), soit à un niveau nominal à peine supérieur à celui de l'année précédente. C'est une conjoncture très favorable qui a porté ce résultat initialement inespéré.

Tableau 9.1. Déficit (-) ou excédent (+) financier net des pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs
En milliards de BEF

	1987 (1)	1988 ¹ (2)
1. Pouvoir central		
1.1. SNF du Trésor	- 431	- 434
1.2. Autres ²	- 96	- 62
1.3. Total	- 527	- 496
2. Pouvoirs locaux	- 5	- 5
3. Sécurité sociale	+ 16	+ 23
4. Ensemble des pouvoirs publics	- 516	- 478

¹ Estimations de la BNB

² Notamment débudgétisations, préfinancements, emprunts de régularisation

Source : BNB

La croissance soutenue de la base imposable a permis de réaliser des plus-values fiscales alors même que le poids des impôts dans le produit national brut a diminué. Les recettes d'impôts indirects ont dépassé les prévisions de 21,4 milliards sans que leur part dans le PNB ne s'alourdisse (tableau 9.2). La fiscalité directe a diminué - en termes relatifs - pour la troisième année consécutive et le poids de la parafiscalité a amorcé à son tour une légère baisse.

Tableau 9.2. Recettes, dépenses et besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics
En pourcentages du PNB

	1981 (1)	1987 (2)	1988 ¹ (3)
1. Recettes			
Impôts directs	18,0	18,4	17,8
Impôts indirects	12,6	12,5	12,5
Cotisations à la sécurité sociale	13,4	15,5	15,2
Autres recettes	2,4	1,6	1,6
Total des recettes	46,4	48,0	47,1
2. Dépenses			
Biens et services	18,1	15,7	15,1
Charges d'intérêts	7,8	10,6	10,3
Transferts courants aux particuliers	23,4	22,2	21,7
Subsides aux entreprises	3,4	2,5	2,6
Formation brute de capital fixe	4,1	2,0	1,9
Octrois de crédits et prises de participation	2,8	2,1	1,3
Autres dépenses	2,9	2,4	2,5
Total des dépenses	62,5	57,5	55,4
3. Solde net à financer (1 - 2)	- 16,2	- 9,4	- 8,4

¹ Estimations de la BNB

Source : BNB

Tout comme les recettes, les dépenses de l'ensemble des pouvoirs publics ont crû à un rythme moindre que le PNB : leur part dans celui-ci s'établit à 55,4 % en 1988, contre 57,5 % en 1987 (tableau 9.2). La consommation publique a diminué de 0,6 point de PNB, les transferts courants aux particuliers ont reculé de 0,5 point. La baisse des taux d'intérêt belges à court terme - qui concernent 26 % de la dette publique (tableau 9.3) - explique le recul de la charge d'intérêt en pourcents du PNB. Celle-ci reste néanmoins exceptionnellement élevée : 10,3 % contre 4,6 % dans l'ensemble des autres pays de la Communauté européenne.

Tableau 9.3. Structure de la dette publique (au sens strict) au 31 décembre 1988
En pourcentages du total de la dette

1. Dette en francs belges	
1.1. Consolidée (à long terme)	56 %
1.2. A moyen terme	1 %
1.3. A court terme	26 %
Total de la dette en BEF	83 %
2. Dette en devises	
2.1. Consolidée (à long terme)	9 %
2.2. A moyen terme	-
2.3. A court terme	8 %
Total de la dette en devises	17 %
Total de la dette à court terme (1.3 + 2.3)	34 %

Source : Ministère des Finances

Calculs : IRES

La croissance des recettes supérieure à celle des dépenses a réduit le besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. En 1988, il a atteint 8,4 % du PNB. Le solde net à financer du pouvoir central s'est quant à lui élevé à 7,8 % du PNB. Une mesure plus réaliste de ce solde le porte à 8,4 % du PNB : il convient en effet de tenir compte des opérations de régularisation à concurrence de 35,2 milliards de francs (lignes 7 et 8 du tableau 9.4).

Tableau 9.4. Les comptes de l'Etat Central
En milliards de francs

	RESULTATS		PREVISIONS 1989		
	1987 (1)	1988 (2)	GOUVERNEMENT		IRES (5)
			août 88 (3)	mars 89 (4)	
1. Recettes du pouvoir national *					
1.1. Avant transfert aux R et C *	1452,8	1505,7	1563,6	1598,2	1590
1.2. Après transfert aux R et C				1037,0	1028
2. Dépenses du pouvoir national *					
2.1. Avant transfert aux R et C *	1911,0	1901,6	1963,3	1997,3	1998
2.2. Après transfert aux R et C				1409,6	1410
3. Solde budgétaire (1-2) *					
3.1. Avant transfert aux R et C *	- 458,2	- 396,1	- 399,7	- 398,5	- 408
3.2. Après transfert aux R et C				- 372,6	- 382
4. Autres opérations	+ 6,9	- 20,3	- 3,5	- 10	- 10
5. Solde du pouvoir national (3+4) *					
5.1. Avant transfert aux R et C *	- 451,3	- 416,4	- 403,2	- 408,5	- 418
En % du PNB			(7,0)	(6,9)	(7,1)
5.2. Après transfert total **				- 382,6	- 392
En % du PNB				(6,5)	(6,7)
5.3. Après transfert définitif ***				- 405,4	
En % du PNB				(6,9)	
6. Solde des régions et communautés	+ 20,8	- 17,5		?	- 31 ****
7. Solde du pouvoir central (5.2+6)	- 430,5	- 433,9		?	- 423 ****
En % du PNB	(8,1)	(7,8)			(7,2)
8. Solde ajusté ****	- 463,6	- 469,1			- 481
En % du PNB	(8,8)	(8,4)			(8,2)

Sources : Ministère des Finances et conclave budgétaire

Calculs et prévisions : IRES

* Régions et Communautés

** Transfert total : 25,9 milliards dont 3,1 Mds de transfert définitif

*** Y compris les opérations de régularisation ou le financement alternatif d'investissements

**** Le solde des régions et communautés est à ce jour imprévisible. On suppose ici qu'il est égal au déficit transféré par le pouvoir national

Prévisions pour 1989

Les chiffres relatifs au budget de l'année 1989 publiés par le gouvernement en août 1988 n'intégraient pas les effets de la réforme de l'Etat sur la ventilation des comptes du pouvoir central. C'était une attitude délibérée, justifiée par l'imprécision qui régnait encore sur les montants des transferts du pouvoir national aux régions et communautés.

Ces montants sont aujourd'hui connus de telle sorte que le gouvernement peut les intégrer dans ses évaluations budgétaires. Mais s'il s'agit aujourd'hui de contrôler l'évolution du budget par rapport aux prévisions du

mois d'août, il convient de comparer des données comparables. C'est pour cette raison que le tableau 9.4 distingue systématiquement les données **avant** ou **après** transfert aux régions et communautés. Seules les données avant transfert peuvent être comparées.

En août 1988, le gouvernement estimait que les recettes du pouvoir national atteindraient 1 563,6 milliards de francs en 1989 (tableau 9.4, ligne 1.1, colonne 3). Le conclave budgétaire de ce mois de mars mise sur des recettes de 1598,8 milliards (colonne 4), soit un accroissement de 35,2 milliards. Cet accroissement proviendrait de transferts imprévus en provenance de la Banque nationale et surtout de plus-values fiscales. Le surcroît de recettes fiscales résulterait tout d'abord de l'élargissement de la base imposable, grâce à une croissance économique supérieure aux prévisions (5,7 % de croissance du PNB à prix courants, au lieu des 4,1 % retenus dans les prévisions budgétaires du mois d'août). En outre, les recettes de 1989 seraient gonflées par l'encaissement d'impôts enrôlés tardivement en 1988. Le taux de croissance du PNB sur lequel se base le dernier conclave budgétaire semble très optimiste. Des recettes totales de 1590 milliards de francs en 1989 semblent plus réalistes (colonne 5).

Du côté des dépenses, les prévisions gouvernementales du mois d'août doivent également être revues à la hausse (tableau 9.4, ligne 2.1, colonnes 3 et 4). C'est la montée des taux d'intérêts qui grève le plus lourdement le budget. En effet, les charges d'intérêt sur la dette publique devraient être majorées de 17,1 milliards. A cela s'ajoutent diverses dépenses supplémentaires liées à la programmation sociale (4,7 milliards), à la majoration du budget de l'éducation nationale (7,4 Mds) et des travaux publics (6,6 Mds), au décaissement en 1989 de dépenses liées au budget de 1988 (10,4 milliards). Les bonnes surprises sont moins nombreuses : diminution des versements à la CEE à concurrence de 3,6 milliards et baisse des allocations de chômage de 2,8 Mds. Au total, c'est une majoration nette des dépenses du pouvoir national de 48,4 milliards qu'annonce le gouvernement. La décision prise ce 20 mars de réaliser 14,4 milliards d'économies porterait les dépenses à 1997,3 milliards, soit un accroissement de 34 milliards.

Les "autres opérations" (tableau 9.4, ligne 4) ou opérations de trésorerie devraient, selon le gouvernement, accroître le déficit budgétaire de 10 milliards, au lieu de 3,5 milliards, pour des raisons non précisées.

Au total, il ressort des estimations du conclave que le solde net à financer du pouvoir national, considéré **avant transfert** aux régions et communautés (ligne 5.1) s'élèverait à 408,5 milliards de francs contre 403,2 milliards initialement prévus, soit un dépassement de 5,3 milliards.

Ce **dépassement de 5 milliards** se laisse toutefois dissimuler derrière deux événements artificiellement favorables aux objectifs que s'était fixé le gouvernement.

Le premier événement est la croissance inattendue du PNB. L'objectif fixé par le gouvernement n'était-il pas un solde net à financer égal à 7 % du PNB ? Si le dénominateur croît, le numérateur peut croître également.... Pour respecter la norme des 7 %, le solde net à financer pourrait atteindre 412,2 milliards de francs (au lieu des 403,2 milliards initialement prévus). Cette marge de 9 milliards semble effacer les 5 milliards de dépassement : le solde à financer n'atteindrait pas 7 % du PNB. Ce raisonnement, arithmétiquement et politiquement correct, est économiquement contestable. Rappelons que la norme des 7 % n'est pas vertueuse en soi, elle symbolise tout au plus une étape dans un processus d'assainissement des finances publiques à moyen terme. Cet assainissement ne devrait pas être relâché sous prétexte d'une conjoncture favorable.

Le deuxième événement derrière lequel s'abrite le dépassement est la réforme de l'Etat, qui s'accompagne d'une confusion très fréquente entre les comptes du pouvoir national et ceux du pouvoir central. Les données récemment livrées par le gouvernement se réfèrent au solde net à financer du **pouvoir national**, après transfert de recettes et de dépenses aux régions et communautés (ligne 5.2 du tableau 9.4). Or, le pouvoir national transfèrera en 1989 moins de recettes que de dépenses. L'économie réalisée par le pouvoir national serait de 25,9 Mds, dont 22,8 provisoirement non transférés et 3,1 d'économies réelles. Le solde net à financer du pouvoir national serait donc réduit à la suite du transfert aux régions et communautés. Il atteindrait 382,6 milliards si l'on comptabilise le total des transferts (25,9 milliards) et 405,4 milliards ou 6,9 % du PNB si l'on ne comptabilise que les transferts définitifs. C'est à ce dernier chiffre que se réfère le gouvernement lorsqu'il annonce que la norme des 7 % sera respectée.

A ce stade, on en arrive à comparer des données non comparables. Dans le passé, c'est toujours le solde net à financer du **pouvoir central** qui a constitué la référence des débats budgétaires. Le pouvoir central est composé du pouvoir national d'une part, des régions et communautés d'autre part. Le solde net à financer du pouvoir central (ligne 7 du tableau 9.4) s'obtient donc par addition du solde du pouvoir national (ligne 5.2) et de celui des régions et communautés (ligne 6). Appliquer la norme de 7 % au seul solde du pouvoir national revient soit à supposer que les régions et communautés présenteront un budget équilibré en 1989, malgré le déficit qui leur est transféré, soit à changer de norme sans avertissement. La première branche de l'alternative est peu réaliste, la deuxième est difficilement acceptable.

Les choix posés par le conclave budgétaire s'écartent donc de plus en plus de ceux requis par l'assainissement des finances publiques.

Les quatre possibilités ci-dessous, classées par ordre décroissant d'exigence, s'offraient au gouvernement :

- première possibilité : renforcer l'assainissement par de nouvelles coupes dans les dépenses en comptant sur un environnement plus porteur pour compenser les effets déflationnistes de telles mesures;
- deuxième possibilité : maintenir les dépenses et, grâce à la vigueur des recettes, réduire quand même le solde net à financer, en termes absolus et en pourcent du PNB;
- troisième possibilité : accroître les dépenses au prorata des recettes : le solde est inchangé, mais il diminue en pourcent d'un PNB accru;
- quatrième possibilité : accroître les dépenses au delà des recettes : le solde à financer augmente proportionnellement au PNB, le solde à financer reste égal à 7 % du PNB.

Les résultats auxquels conduisent ces différentes possibilités sont indiqués au tableau 9.5.

L'analyse de décembre 1988 plaidait en faveur de la première possibilité. Le gouvernement choisit aujourd'hui une solution presque aussi laxiste que la quatrième.

Tableau 9.5. La décision du conclave face à quatre possibilités pour le besoin de financement du pouvoir national¹
En milliards de francs et % du PNB

Possibilités De la plus exigeante à la plus laxiste	Besoin net de financement du pouvoir national	
	Avant transfert aux régions et communautés (R et C)	Après transfert défi- nitif aux R et C de 3,1 milliards de déficit
1	moins de 384,5 (6,5 %)	
2	384,5 (6,5 %)	
3	403,2 (6,8 %)	
4	412,2 (7 %)	
Conclave	408,5 (6,9 %)	405,4 (6,9 %)

¹ Les chiffres de ce tableau se basent sur ceux du conclave budgétaire, sans tenir compte des corrections de recettes prévues par l'IRES. Ces corrections (tableau 9.4, ligne 1) auraient pour effet de majorer tous les soldes.

Source : conclave budgétaire

Calculs : IRES

Louvain-la-Neuve, le 22 mars 1989