



UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

**INSTITUT DE RECHERCHES  
ECONOMIQUES ET SOCIALES**

---

**SERVICE DE  
CONJONCTURE**

**ANALYSE**

**septembre 1991**

Fiche analytique n° 9 :

LES FINANCES PUBLIQUES BELGES : PENSER L'AUSTERITE

1. EXECUTION DU BUDGET DE 1991

La situation de trésorerie du pouvoir central est, à l'heure actuelle, très préoccupante et laisse peu d'espoir quant à la possibilité d'atteindre l'objectif que le gouvernement s'est fixé pour l'année 1991.

L'exécution du budget s'annonçait difficile dès le trimestre dernier : rappelons brièvement les éléments d'explication fournis au mois de juin avant de compléter l'analyse sur base des informations nouvellement disponibles.

Il y a trois mois, la première cause de l'élargissement inattendu du déficit du pouvoir central était la baisse des recettes. Celle-ci s'expliquait simultanément par des facteurs techniques et par le profil de la conjoncture, qui faussait la comparaison des premiers mois de 1991 aux premiers mois de 1990.

Aujourd'hui, les données disponibles, plus étendues, confirment aussi bien la dégradation des recettes au cours du premier semestre que l'espoir d'une amélioration durant la deuxième moitié de l'année (tableau 9.1). Les taxes sur la valeur ajoutée et les droits d'enregistrement, qui sont les recettes les plus sensibles à la conjoncture, avaient chuté de 8,4 % à un an d'écart, au terme des six premiers mois, en raison d'une croissance économique nettement plus lente. En revanche, la comparaison annuelle est très favorable en juillet (+ 15 %), notamment parce que la croissance fléchissait l'an dernier à cette époque. Quoique très nette, l'amélioration des recettes au cours du mois de juillet n'efface pas les menaces qui pèsent sur l'exécution du budget : les taux de croissance n'atteignent pas encore ceux - bien trop optimistes - retenus par les prévisions budgétaires de février 1991; ils devraient pourtant leur être largement supérieurs pour rattraper le retard du premier semestre.

Tableau 9.1 Taux de croissance des recettes des Voies et Moyens (pouvoir central) à un an d'écart, entre 1990 et 1991

|                                          | Prévisions<br>Budgétaires<br>(février 1991) | Réalisations<br>des 6 premiers<br>mois | Réalisations<br>du septième<br>mois |
|------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------|
| Contributions directes                   | + 2,5 %                                     | - 6,7 %                                | + 1,3 %                             |
| Douanes et accises                       | + 10,3 %                                    | + 4,7 %                                | + 6,1 %                             |
| TVA et enregistrement                    | + 13,4 %                                    | - 8,4 %                                | + 15,1 %                            |
| Total des recettes fiscales<br>courantes | + 5,4 %                                     | - 5,4 %                                | + 4,8 %                             |
| TOTAL DES VOIES ET MOYENS                | + 9,8 %                                     | - 7,0 %                                | + 0,2 %*                            |

Source : Ministère des finances

Calculs : IRES

\* Ce faible taux de croissance du total s'explique par une chute brutale des recettes en capital

Il était donc bien opportun que le Ministère des Finances modifie, au mois de juillet, l'estimation des recettes annuelles des Voies et Moyens. En les réduisant de 23,2 milliards, il les ramenait à un total (1212,4 mds) proche de nos prévisions antérieures<sup>12</sup>.

Quoique les recettes aient été officiellement revues à la baisse, les autorités compétentes n'ont pas démenti leur intention d'atteindre l'objectif fixé pour l'année 1991, à savoir un solde net à financer du pouvoir central limité à 345,8 milliards de francs.

Rappelons tout d'abord l'origine de cet objectif. Il s'agit, d'année en année, de maintenir constant, à 405,5 milliards de francs, un solde net à financer fictif : ce solde provient de l'addition du déficit du pouvoir central et du déficit naturellement transféré aux régions et communautés à la suite de la réforme de la structure de l'Etat. Ce dernier solde est une pure abstraction, puisque les régions et communautés établissent leur budget en toute liberté.

Le tableau 9.2 indique comment, à norme constante (ligne 1), l'objectif que le seul pouvoir central doit atteindre varie d'année en année (ligne 3). En raison du calendrier du transfert des compétences, c'est en 1991 que le solde du pouvoir central devait être le plus comprimé.

<sup>12</sup> Voyez le tableau 9.3 et notre analyse de juin dernier.

Tableau 9.2 De la "norme" budgétaire aux divers soldes à financer en milliards de francs

|                                                                                     | 1990    | 1991    | 1992    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1. "Norme" :<br>Objectif pour le pouvoir central,<br>les régions et les communautés | - 405,4 | - 405,4 | - 405,4 |
| 2. Solde transféré aux régions et<br>communautés suite à la réforme<br>de l'Etat    | - 57,0  | - 59,6  | - 50,6  |
| 3. Objectif pour le seul pouvoir central<br>(3 = 1 - 2)                             | - 348,4 | - 345,8 | - 354,8 |
| 4. Réalisation du pouvoir central seul                                              | - 365,8 | -       | -       |
| 5. Réalisation des régions et communautés                                           | - 27,8  | -       | -       |
| 6. Budget des régions et communautés                                                | - 61,4  | - 63,1  | -       |

Sources : Ministère des finances et Ministère du budget

Comment limiter le solde net à financer à 345,8 milliards cette année alors que le déficit au terme de huit mois s'élève déjà à 386,5 milliards ? Pour atteindre l'objectif annoncé, le Trésor devrait dégager un surplus de 41 milliards au cours des quatre derniers mois de l'année. On sait toutefois qu'en 1990, cette même période apportait non pas un surplus mais un déficit de 41 milliards. De telles informations nous contraignent de maintenir, voire de renforcer, notre scepticisme antérieur quant à l'exécution du budget de 1991<sup>13</sup>.

Les seules lueurs d'espoir proviennent des faits suivants :

- Un redressement des recettes fiscales au cours du second semestre, comme explicité ci-dessus. Notons cependant que la révision officielle des recettes annuelles des Voies et Moyens à 1212,4 mds de francs porte le déficit du pouvoir central à 369 mds de francs.
- L'entrée en vigueur dès les derniers mois de 1991 de certaines mesures prises à l'occasion de l'élaboration du budget de 1992. L'augmentation des accises sur les carburants et diverses dispositions relatives à l'impôt des sociétés apporteraient en 1991 un surcroît de recettes de 1,3 mds de francs et de 4,4 mds de francs respectivement, soit 5,7 mds au total.
- D'un point de vue agrégé, une évolution favorable du côté des régions et communautés qui, comme l'an dernier, compenserait ou tout au moins atténuerait l'effet du dérapage du pouvoir central. En effet, les régions et communautés ne subissent pas les effets d'une conjoncture défailante car les lois de financement leur assurent un flux de recettes indexé.

13

Voyez le tableau 9.3 et notre analyse de juin dernier.

Le dérapage budgétaire qui s'annonce est exclusivement imputable à l'insuffisance des recettes. En effet, on relèvera au tableau 9.3 l'évolution très modérée des dépenses : 1,2 % de croissance au terme des sept premiers mois, et cela, malgré l'augmentation substantielle des charges d'intérêt. Celle-ci s'explique en partie par des modifications institutionnelles qui permettent une plus grande transparence : intégration dans le budget d'intérêts précédemment à charge du fond des routes et des intercommunales d'une part, diminution des emprunts de régularisation (ligne 5 du tableau 9.3) d'autre part.

Tableau 9.3 Comptes du pouvoir central  
En milliards de francs et % du PNB

|                                       | RESULTATS      |                 |                 |                 | BUDGET *               | PREVISIONS       |
|---------------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------|------------------|
|                                       | Année          | 7 mois          |                 |                 |                        | IRES             |
|                                       |                | 1990<br><br>(1) | 1990<br><br>(2) | 1991<br><br>(3) | diffé-<br>rence<br>(4) |                  |
| 1. Recettes (Voies et Moyens)         | 1122,2         | 707,4           | 668,8           | - 38,6          | 1235,6                 | 1200             |
| 2. Dépenses                           | 1483,8         | 1045,0          | 1057,8          | + 12,8          | 1590,5                 | 1585             |
| 2.1 charges d'intérêt                 | 536,0          | 395,5           | 476,9           | + 81,4          | 633,8                  | 634              |
| 2.2 autres dépenses                   | 947,8          | 649,5           | 580,9           | - 68,6          | 956,7                  | } 951            |
| 3. Solde des autres opérations        | - 4,2          | + 29,7          | + 36,9          | + 7,2           | + 9,1                  |                  |
| 4. Solde net à financer (SNF) (1-2+3) | - 365,8        | - 307,9         | - 352,2         | - 43,7          | - 345,8                | - 385            |
| 5. Emprunts de régularisation         | 31,5           | 31,5            | 4,6             | - 26,9          |                        | 4,6              |
| 6. SNF ajusté (4-5)<br>En % du PNB    | - 397,3<br>6,7 | - 339,4         | - 356,2         | - 16,8          |                        | - 389,6<br>- 5,7 |

Source : Ministère des Finances

Calculs : IRES

\* Il s'agit du budget initial; en juillet 1991, les recettes ont été réestimées à 1212,4 mds de BEF

Un dérapage budgétaire important en 1991 entraînerait une reprise de "l'effet boule de neige", qui, au prix de huit années d'austérité, avait été cassé en 1989-1990.

En outre, un tel dérapage appellerait une révision du budget établi pour 1992, pour deux motifs au moins :

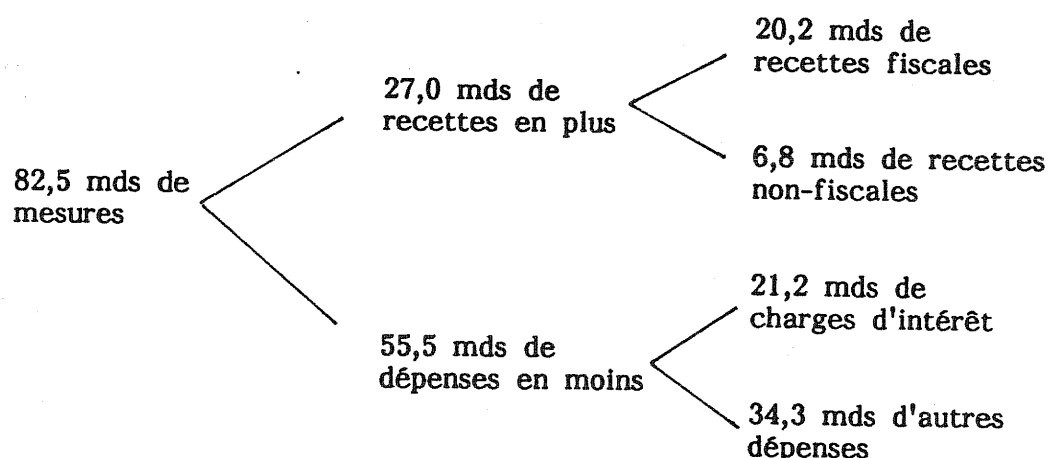
- un déficit supérieur aux prévisions demanderait un recours accru à l'emprunt et, partant, une augmentation des charges d'intérêt pour les années suivantes, dont 1992;

- les recettes attendues pour 1991 ont servi de base pour l'estimation de celles de 1992. Si les premières devaient encore être revues à la baisse (au delà de la correction apportée en juillet), les deuxièmes devraient l'être également.

## 2. L'ELABORATION DU BUDGET DE 1992

A politique inchangée et compte tenu des prévisions de recettes, le solde net à financer du pouvoir central s'annonçait à 437,3 milliards de francs en 1992, au lieu des 354,8 milliards prescrits pour le respect de la double norme (tableau 9.2). Au terme du conclave budgétaire de juillet 1991, des mesures de réduction des dépenses et d'accroissement des recettes ont été prises à concurrence de la différence entre ces deux chiffres, soit 82,5 milliards de francs.

Les mesures se décomposent de la manière suivante :



Si de telles mesures doivent en principe permettre le respect de la double norme en 1992, certaines d'entre elles échappent à l'esprit de l'assainissement : suivant des pratiques devenues courantes, le nombre fétiche de la norme n'est atteint que moyennant report de dépenses, avancement de recettes et transferts de déficit à d'autres pouvoirs.

Le budget de 1992, tel qu'il a été établi le 2 août 1991, est repris à la première colonne du tableau 9.4. Comme signalé ci-dessus, les révisions dont il fera l'objet seront d'autant plus importantes que le dérapage enregistré en 1991 sera grand.

Tableau 9.4 1992 : prévisions budgétaires pour le pouvoir central  
en milliards de francs

|                                     | Budget  | Prévisions IRES |
|-------------------------------------|---------|-----------------|
| 1. Recettes (Voies et Moyens)       | 1269,0  | 1264            |
| 2. Dépenses                         | 1635,9  |                 |
| dont                                |         |                 |
| 2.1 charges d'intérêt               | 654,6   | 660             |
| 2.2 autres dépenses                 | 981,2   | }               |
| 3. Solde des autres opérations      | + 12,0  | }               |
| 4. Solde net à financer (1 - 2 + 3) | - 354,8 | - 365           |
| En % du PNB                         | - 4,8   | - 5,0           |
| 5. Régularisation                   | -       | 5               |
| 6. SNF ajusté (4 - 5)               | -       | 370             |
| En % du PNB                         |         | 5,1             |

Sources : Ministère des finances et Ministère du budget

### 3. QUELLES PERSPECTIVES A MOYEN TERME ?

L'assainissement des finances publiques à moyen terme reste impératif, tant pour des raisons de politique économique interne qu'à cause de la contrainte de l'intégration européenne.

En premier lieu, une réduction du taux d'endettement du secteur public est une condition nécessaire pour accroître les moyens d'action d'une politique économique active. Il faut rappeler que les pouvoirs publics consacrent aujourd'hui un quart de leurs recettes au service de la dette, et que l'austérité lancinante ferme toute possibilité de politique budgétaire contra-cyclique.

En deuxième lieu, dans la perspective d'une union économique et monétaire, la Belgique est vivement invitée à limiter le déficit budgétaire à quelque 3 ou 4 % du PNB d'ici 1995, de manière à rejoindre la moyenne européenne.

Ce dernier objectif serait extrêmement exigeant. On sait que l'avis rendu l'été dernier par le conseil supérieur des finances évalue à 165 milliards de francs l'effort à accomplir en quatre ans par le pouvoir central et la sécurité sociale, en vue d'atteindre cet objectif. Soulignons que les 165 milliards sont à trouver - par accroissement de recette ou réduction de dépense - en sus du respect de la double norme par le pouvoir central (SNF constant et croissance réelle nulle des dépenses primaires).

Les années à venir seront donc, inévitablement, des années de relèvement de la charge fiscale et d'austérité renouvelée. Austérité sans doute de plus en plus douloureuse, car où faire encore de nouvelles économies ? Les dépenses hors charges d'intérêt des pouvoirs publics n'ont-elles pas déjà été ramenées de 52 % du PNB en 1981 à 40 % du PNB en 1990 ? Faut-il accepter qu'une austérité abrupte pèse sur la qualité des services attendus des pouvoirs publics ?

Dans la marge étroite laissée par les normes européennes, des choix (sécurité sociale ? Enseignement ? Infrastructure ? Fiscalité ?) seront posés. Quelles seront les priorités de la prochaine majorité ?

IRES, Service de conjoncture  
Louvain-la-Neuve, le 23 septembre 1991