



UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

**INSTITUT
DE RECHERCHES
ECONOMIQUES**

**SERVICE DE
CONJONCTURE**

ANALYSE

juin 1989

Fiche analytique n° 8 :

BELGIQUE : FINANCES PUBLIQUES**Problèmes conceptuels et statistiques liés à la réforme de l'Etat**

Pour les comptes de l'Etat, l'année 1989 est une année de transition. La régionalisation et la communautarisation n'atteignent pas encore leur forme définitive. Les concepts et les statistiques officielles portent la marque de cette transition.

Les différents secteurs de l'Etat n'ont pas encore reçu d'appellation généralement admise, ce qui tend à obscurcir les discussions budgétaires. Comme nous le signalions en mars, l'utilisation du terme "pouvoir central" reste équivoque : tandis que le vocabulaire national des Etats fédérés désigne sous ce terme l'entité la plus restreinte de l'Etat (à l'exclusion des régions et communautés), le Ministère des Finances utilise le plus souvent la terminologie suivante : pouvoir central = pouvoir national + régions et communautés. A l'avenir, nous nous rapprocherons davantage du langage courant en respectant les conventions de l'encadré ci-dessous.

CONVENTIONS DE VOCABULAIRE

Pouvoir central = entité restreinte, excluant les régions et les communautés

Solde à financer total = solde du pouvoir central + solde des régions et communautés

Une deuxième source de confusions provient du caractère transitoire de la présentation des statistiques officielles⁷. Si les recettes sont déjà réparties entre le pouvoir central d'une part (tableau 8.1, colonne 3, ligne 1.1) et les

⁷ Situation mensuelle du Trésor, Moniteur Belge.

Le contrôle budgétaire du mois de mars pronostiquait une réalisation aisée de cet objectif grâce à la croissance vigoureuse du PNB et des recettes de l'Etat.

Tableau 8.1 Recettes, dépenses et soldes nets à financer (SNF) de l'Etat et de ses composantes
En milliards de francs et pourcents du PNB

	RESULTATS			BUDGET 1989	PREVISIONS IRES	
	Année 1988	quatre premiers mois			1989	1990 ^H
		1988 (1)	1989 (3)			
1. Recettes totales ¹	1615,3	553,3	585,0	1718,5	1708	1790
1.1 Pouvoir central (Voies et moyens)	1505,7	514,8	361,2	1037,1	1031	1095
1.2 Régions et communautés	-	-	198,3	561,2	561	575
2. Dépenses totales	-	-	783,9	1997,3	2001	2127
2.1 Pouvoir central	1901,6	749,1	-	1409,6	1413	1515
2.1.1 Charges d'intérêt	395,1	-	-	435,0	436	510
2.1.2 Dépenses hors charges d'intérêt	1506,5	-	-	974,6	977	1005
2.2 Régions et communautés	-	-	-	587,7	588	615
3. Solde des autres opérations	- 20,3	+ 0,9	+ 199,3	- 10,0	- 10	-
3.1 Fonds de Tiers	-	-	+ 206,0	-	-	-
4. SNF du Pouvoir Central (1.1 - 2.1 + 3)	- 416,4	- 233,4	- 223,4	- 382,6	- 392	- 420
4.1 Après transfert définitif aux régions et communautés ² En % du PNB	-	-	-	- 405,4 6,9	- 415 7,0	- 455 7,4
5. SNF des régions et communautés	- 17,5	- 6,2	- 8,9	(- 28,6)	- 29	- 40
6. SNF total (4 + 5) En % du PNB	- 433,9 7,8	- 239,6 -	- 232,3 -	(- 411,2) (7,0)	- 421 7,1	- 460 7,4
7. SNF total ajusté ³ En % du PNB	- 469,1 8,4	- -	- -	- -	- 464 7,9	- 483 7,8

Sources : Ministère des Finances

Calculs et prévisions : IRES

^H En l'absence de mesures d'économie. Sur cette hypothèse et sur l'inévitable fragilité des prévisions, voyez le commentaire dans le texte.

¹ Outre les points 1.1 et 1.2, les recettes totales comprennent les recettes cédées aux communautés européennes et celles affectées à la Sécurité sociale

² En 1989, parmi les 25,9 milliards que le pouvoir central gagne du transfert aux régions et communautés, seuls 3,1 milliards représentent une économie définitive (4.2) - (4.1) = 3,1 - 25,9 = - 22,8 milliards

³ Y compris les intérêts capitalisés (49 milliards en 1989 et 11 milliards en 1990) et le "financement alternatif" d'investissements (vraisemblablement 4 milliards en 1989 et 12 milliards en 1990).

régions et communautés d'autre part (ligne 1.2), les dépenses n'ont pas encore été scindées (ligne 2)⁸. La comparaison de l'année 1989 à l'année 1988 en est plus difficile⁹.

Enfin, et de manière plus fondamentale, certains transferts du pouvoir central vers les régions et communautés sont eux-mêmes transitoires. On sait que le pouvoir central réalisera, en 1989, grâce à la réforme de l'Etat, une économie de 25,9 milliards de francs, les recettes transférées étant délibérément inférieures aux dépenses. Mais seuls 3,1 milliards constitueraient une économie définitive car pour le reste, il est prévu que les régions et communautés couvrent leurs déficits par des emprunts dont le pouvoir central supporterait les annuités.

D'où la possibilité de considérer le solde du pouvoir central après transfert total (tableau 8.1, ligne 4) ou après transfert définitif (ligne 4.1). Comme le solde net à financer de l'année 1989 constitue un plafond à respecter les années suivantes, l'enjeu du choix de l'un ou l'autre solde n'est pas seulement sémantique. C'est le solde après transfert définitif qui a fait l'objet de déclarations officielles lors du contrôle budgétaire de mars 1989.

La situation est d'autant plus curieuse que les regards se tournent naturellement vers un troisième solde : le solde total (ligne 6) qui rassemble le pouvoir central, les régions et les communautés. C'est ce dernier solde qui a une signification économique en regard de l'effet boule de neige. C'est en outre ce solde dont la valeur est publiée et commentée de mois en mois dans la presse.

Si le solde du pouvoir central respecte la contrainte qui lui est imposée et que le solde des régions et communautés s'établit, selon les informations actuellement disponibles, à - 28,6 milliards, le solde total devrait être contenu à - 411,2 milliards de francs (colonne 4, ligne 6), soit 5 % de moins qu'en 1988.

1989

L'objectif assigné au budget de 1989 est de contenir le solde net à financer en deçà de 7 % du PNB.

⁸ Pour cette raison, la publication du graphique G 46 sur la couverture des dépenses par les recettes sera suspendue jusqu'à la régularisation des statistiques officielles.

⁹ Les recettes transférées aux régions et communautés transitent par des Fonds de Tiers (ligne 3.1) dont l'excédent, comptabilisé dans les "autres opérations", atténue le déficit budgétaire (1.1 - 2.1). Après quatre mois, les Fonds de Tiers atteignent 206 milliards, dont 198 milliards reviennent aux régions et communautés.

Quoique l'objectif - au demeurant peu exigeant - ne soit pas hors d'atteinte, l'optimisme du gouvernement doit être légèrement tempéré. En effet, au terme des quatre premiers mois de l'année, les dépenses totales dépassent déjà 39 % du budget (tableau 8.1, colonnes 3 et 4, ligne 2) tandis que les recettes totales n'atteignent encore que 34 % des recettes attendues (idem, ligne 1).

La comparaison du solde net à financer total de 1989 à celui de l'année précédente est, selon les mois, favorable ou défavorable : favorable après quatre mois (colonnes 2 et 3, ligne 6) mais plus alarmante selon les dernières informations disponibles. Le solde net à financer des cinq premiers mois de l'année s'établirait en effet à 308,1 milliards de francs, contre 303,6 milliards en 1988. D'après les prévisions de la Trésorerie, le solde devrait encore sérieusement se détériorer en juin, s'améliorer en juillet, se détériorer encore en août. Ces résultats en dents de scie suggèrent la fragilité de tout pronostic pour l'année entière, quelque inquiétante que soit la tendance générale face à la nécessité de réduire le solde de quelque 5 % par rapport à l'année dernière.

1990

Conformément à la déclaration gouvernementale d'août 1988, le budget de 1990 devrait être contraint par une double norme :

1. le solde net à financer ne pourra pas dépasser celui de 1989;
2. les dépenses du pouvoir central hors charges d'intérêt ne pourront augmenter qu'à concurrence du taux d'inflation.

Les économies à réaliser varient, selon les estimations toutes provisoires, entre 50 et 100 milliards. Il est sans doute utile de préciser que les diverses sources ne se réfèrent pas toujours aux mêmes exigences d'assainissement : certaines sont basées sur le respect de la double norme rappelée ci-dessus, tandis que d'autres se réfèrent à un assainissement plus radical, vis-à-vis duquel le gouvernement actuel n'a pas pris d'engagement, et qui n'a donc guère de chance de se produire.

Il n'empêche que toute prévision sur le budget de 1990 reste aujourd'hui entourée de marges de plusieurs milliards - voire plusieurs dizaines de milliards - de francs, en raison des multiples inconnues qui demeurent. Celles-ci portent sur les effets de la régionalisation, sur les pertes de recettes liées aux diverses facettes de la réforme fiscale et sur la définition du solde à partir duquel doit s'appliquer la première norme rappelée ci-dessus.

Toutes ces réserves doivent accompagner les chiffres de la dernière colonne du tableau 8.1. Ils doivent être compris comme les ordres de grandeur plausibles en l'absence de mesures d'économie radicales. Cette hypothèse

entraînerait le non-respect de la première norme : un solde net à financer constant. Elle est d'ailleurs trop extrême pour être vraisemblable. Son objet est d'esquisser le scénario de référence du prochain conclave budgétaire.

La ligne 4.1 du tableau 8.1 suggère un dépassement vraisemblable de l'ordre de 50 milliards de francs par rapport à l'objectif de 405,4 milliards (et de 40 milliards si l'on suppose, selon nos prévisions, que le solde de 1989 s'établira plutôt à 415 milliards).

Le solde net à financer total (pouvoir central, régions et communautés) pourrait, en l'absence d'économies, s'élever à 460 milliards de francs selon les critères officiels (ligne 6), et 483 milliards, soit 7,8 % du PNB, lorsqu'on y incorpore les intérêts capitalisés et autres opérations assimilées (ligne 7).

IRES, Service de conjoncture
Le 21 juin 1989