

*CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES*

*SECTION*

*"BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"*

**AVIS**

**RELATIF A L'EXECUTION DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1994**

**MARS 1995**

*CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES*

*SECTION*

*"BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS"*

**AVIS**

**RELATIF A L'EXECUTION DU PLAN DE CONVERGENCE EN 1994**

MARS 1995

TABLE DES MATIERES
--------------------

**Avant-propos**

**Synthèse**

**Avis**

**1. Evolutions globales**

- 1.1 Résultats, évolutions et déterminants*
- 1.2 Les réalisations globales en 1994*
- 1.3 Evolutions 1992-94 et mise en perspective internationale*
- 1.4 Les déterminants au niveau des soldes primaires  
(ensemble des administrations publiques belges)*

**2. Les évolutions par grandes Entités**

- 2.1 Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités*
- 2.2 Déterminants des soldes primaires*
- 2.3 Les évolutions comparées des dépenses primaires en  
termes réels*

**3. Les évolutions internes aux grandes Entités**

- 3.1 Les réalisations internes à l'Entité "I."*
- 3.2 Les évolutions internes à l'Entité "II".*

**4. Conclusions**

**LISTE DES ABREVIATIONS**

BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
c.n.	comptes nationaux
CE	Communautés Européennes
EPP	Ensemble des pouvoirs publics
IPP	Impôt des Personnes physiques
LSF	Loi spéciale de financement
PCN	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
SEC	Système européen de comptes économiques intégrés
SECSO	Sécurité sociale
SNF	Solde net à financer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

## Les Membres de la Section :

- M. P. VAN ROMPUY, Président
- MM. A. VERPLAETSE  
W. FRAEYS  
J.P. PAUWELS  
représentants de la Banque Nationale de Belgique
- M. G. BROUHNS  
représentant du Ministre des Finances  
de CLOSSET
- MM. L. COENE  
W. MEEUSEN  
R. DESCHAMPS  
R. TOLLET  
G. CLEMER  
représentants de l'Exécutif flamand, de l'Exécutif de la Communauté  
française, de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Région  
de Bruxelles-Capitale.

## Observateurs :

- MM. L. DE RYCK  
H. BOGAERT

## Le Secrétariat:

- MM. A. VAN de VOORDE  
A. BOON  
R. SAVAGE
- Mme C. SPINNOY

AVANT-PROPOS
--------------

Cet Avis est axé sur une évaluation de la réalisation du Plan de Convergence budgétaire des Pouvoirs publics belges au cours des deux dernières années, et en particulier en 1994.

Les données commentées ici proviennent pour l'essentiel d'estimations encore provisoires pour l'année 1994 et des comptes nationaux 1993 (pour les années 1990 à 1993).

Le mode de présentation retenu ici s'écarte sur certains points de la présentation traditionnelle des comptes SEC, de manière à faciliter une identification aussi précise que possible des orientations et inflexions sous-jacentes en cours.

Dans la suite de l'analyse, l'approche opérée en termes d'Entités (I.& II.) a impliqué des opérations de consolidation partielle et/ou globale visant à la neutralisation des transferts intra-entités (1).

Ainsi, dans le texte, le terme de dépenses primaires  *finales*  d'une Entité ou d'un sous-secteur sera réservé aux dépenses primaires (hors charges d'intérêts) totales, NETTES des transferts totaux (courants + en capital) versés à d'autres Entités ou sous-secteurs des administrations publiques.

**Une première section** procède à l'analyse des évolutions enregistrées au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics belges, en resituant ces évolutions dans leur contexte macro-économique et conjoncturel et en établissant certaines comparaisons relatives aux évolutions dans les pays environnants, ou une moyenne européenne.

**Une seconde section** aborde la même problématique, mais à un niveau plus désagrégé, en différenciant les évolutions relatives aux deux grandes Entités, à savoir l'Entité "I.", regroupant le Pouvoir fédéral (PCN) et la Sécurité sociale (SECSO), d'une part, et l'Entité "II.", regroupant les C&R considérées globalement (C&R) et les Pouvoirs locaux (PL) d'autre part.

**Une troisième section** traitera plus spécifiquement des résultats observés à l'intérieur des deux grandes Entités, en tenant compte du jeu des relations intra-sectorielles (transferts courants et en capital à l'intérieur de chaque Entité).

Ces trois sections sont précédées d'une synthèse qui reprend les principales lignes de force de l'avis.

---

1. Les recettes transférées (dépenses) d'une sous-entité réapparaissant comme ressources effectives d'une autre sous-entité.

SYNTHESE
----------

1. Evaluation globale des réalisations budgétaires en 1994 de l'ensemble des Pouvoirs publics et de leurs sous-secteurs.

En mars 1994, compte tenu de l'effondrement conjoncturel de l'économie européenne et belge en 1993, la Section a présenté une trajectoire ajustée pour les objectifs budgétaires du Plan de convergence pour les années '94 et '95.

Sur base des données actuellement disponibles, il apparaît que les Besoins nets de financement (BNF) de l'ensemble des Pouvoirs publics en 1994, à savoir 5,4% du PIB, se sont établis en-dessous de l'objectif fixé en mars '94, lorsqu'un BNF de 5,7% de PIB avait été fixé comme valeur-cible.

Les objectifs budgétaires de l'Entité I. ont été totalement réalisés en '94, même si par ailleurs on notera que le dépassement léger observé au niveau du Pouvoir fédéral (0,1% de PIB) a été compensé par un résultat meilleur que prévu de la Sécurité sociale.

Au niveau de l'Entité II., les réalisations budgétaires, en termes de BNF, ont été meilleurs que supposé, à concurrence de 0,3% de PIB. Les deux tiers de ce résultat se situent au niveau des Communautés et Régions. Il faut cependant préciser que les corrections méthodologiques et statistiques qui, en conformité avec l'optique SEC, ont conduit à une révision à la baisse du déficit des Communautés et Régions pour l'année 1993, baisse qui doit être prise en compte pour l'appréciation de leur résultat positif en '94.

L'amélioration conjoncturelle qui s'est manifestée en '94 a incontestablement contribué à la réduction de 1,2% de PIB du BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics. Cependant, cette amélioration, selon des estimations de l'OCDE, reflète de manière prépondérante l'incidence de mesures discrétionnaires, entre autres de celles qui s'inscrivent dans le cadre du Plan global de décembre '93. Cette amélioration s'est principalement réalisée au niveau des recettes et de plus, uniquement au niveau des recettes hors impôt des personnes physiques et hors cotisations sociales.

Le surplus primaire de l'ensemble des Pouvoirs publics en '94 est estimé à 5% de PIB, ce qui représente une amélioration de 0,9% de PIB par rapport à 1993. Ce résultat positif doit être imputé pour l'essentiel à la hausse des recettes, en particulier à celle des recettes fiscales. Cette amélioration du surplus primaire en '94 doit être attribuée principalement (à concurrence de 0,8% de PIB) à l'Entité I., et dans une moindre mesure à l'Entité II. (0,1% de PIB).

*Objectifs budgétaires '94 et réalisations.  
(BNF en % du PIB)*

	Réalisations 93 (1)	Objectifs (a) (2)	Réalisations (b) (3)	Ecart (3-2)
Ensemble des Pouvoirs publics	-6,6	-5,7	-5,4	0,3
<b>Entité I</b>	<b>-5,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,7</b>	<b>0,0</b>
Pouvoir fédéral	-5,3	-4,5	-4,6	-0,1
Sécurité sociale	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
<b>Entité II</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,3</b>
Communautés & Régions	-0,6	-0,9	-0,7	0,2
Pouvoirs locaux	-0,2	-0,1	0,0	0,1

(a) Objectifs de mars 1994.  
(b) Estimations de mars 1995.

## **2. Les réalisations budgétaires en '94 du Pouvoir fédéral et de la Sécurité sociale.**

### **2.1. Le Pouvoir fédéral.**

La réduction effective du BNF de l'Entité I. en '94 de 1,1% de PIB (par rapport à '93) a été réalisée pour les 2/3 environ (0,7% de PIB) par le Pouvoir fédéral, alors que l'amélioration du surplus primaire de l'Entité I. se situe pour moitié (0,4% de PIB) au niveau du Pouvoir fédéral. D'une part, la croissance des ressources propres du Pouvoir fédéral (recettes à l'exclusion des moyens transférés dans le cadre de la Loi Spéciale de Financement) a contribué pour une large part à l'amélioration de son solde primaire. D'autre part les dépenses primaires du Pouvoir fédéral (hors transferts en faveur des CE) ont pratiquement connu en '94 une croissance réelle nulle.

A structure de financement inchangée au niveau de la dette publique - en vue de réduire la charge d'intérêt moyenne sur les emprunts existants à long terme - le déficit du pouvoir fédéral aurait été inférieur de 0,4% de PIB en 1994.

### **2.2. La sécurité sociale.**

La contribution de la Sécurité sociale (pour 0,4% de PIB) à la réduction du BNF de l'ensemble des Pouvoirs publics découle principalement d'un ralentissement remarquable de la croissance réelle de ses dépenses totales. La stagnation de ses recettes totales en % du PIB en '94 résulte d'une part du recul, en % du PIB, de la part des transferts "traditionnels" du Pouvoir fédéral ainsi que de celle des



### 3. Les réalisations budgétaires en '94 des Communautés et Régions et des Pouvoirs locaux.

#### 3.1. Les Communautés et Régions.

Le BNF des Communautés et Régions s'est légèrement détérioré en % du PIB, de -0,6% en '93 à -0,7% en 1994. Leur solde primaire a stagné à -0,3% de PIB. La croissance réelle des dépenses primaires des Communautés et Régions s'est réduite de 3,8% en 1993 à 3% en 1994, comparativement à une réduction de cette croissance des dépenses primaires de 2% à 0,8% au niveau de l'Entité "I".

Le statu-quo budgétaire des Communautés et Régions en 1994 a pu se réaliser par une accélération de la croissance réelle de leurs moyens, dans le cadre de la Loi Spéciale de Financement, qui a compensé celle de leurs dépenses primaires finales.

#### 3.2. Les Pouvoirs locaux.

Les Pouvoirs locaux ont enregistré en '94 une amélioration de leur BNF de 0,2% de PIB environ, et de leur surplus primaire de 0,1% de PIB.

AVIS
------

## 1. Evolutions globales

### 1.1. Résultats, évolutions et déterminants

Une évaluation correcte des résultats budgétaires pour l'année 1994 ne peut être opérée sans une remise en perspective des réalisations effectives pour l'année 1993, telles qu'elles peuvent être évaluées au départ des derniers comptes nationaux en définition harmonisée SEC.

Le point de départ de la comparaison est en effet affecté par la révision des résultats 1993.

Ainsi, il y a un an, lors de l'Avis relatif à l'exécution du Plan de convergence (mars 1994), le déficit public global pour l'année 1993 avait été provisoirement estimé à 7,2% de PIB (et le surplus primaire dégagé à 3,8% de PIB). Lors du Rapport annuel de juin 1994, ce même déficit, revu et corrigé en fonction de modifications techniques introduites (2), avait été réestimé à la baisse à 6,7% de PIB (avec un surplus primaire de 4,4% de PIB).

Actuellement, les dernières estimations officielles disponibles pour 1993 font état d'un déficit effectif de 6,6% de PIB en 1993, dont un surplus primaire évalué à 4,1% de PIB.

Ainsi, par rapport aux estimations initiales, l'écart favorable de réalisation budgétaire en 1993, de 0,6% de PIB au total, serait imputable pour moitié à des charges d'intérêts plus basses qu'initialement estimé, et pour l'autre moitié à un surplus budgétaire primaire majoré.

---

2. Notamment la prise en compte des transferts des ménages en faveur de l'enseignement libre, du produit de la vente des bâtiments scolaires en Communauté française, etc. Un membre maintient ses réserves sur certaines adaptations opérées au niveau des comptes nationaux 1993.

Lors de l'Avis de mars 1994 de la Section (3), compte tenu de l'aggravation enregistrée de la crise conjoncturelle, ainsi que de sa traduction en termes d'écarts importants (1,4% de PIB) relevés à l'époque entre les objectifs réactualisés du Plan de Convergence et les réalisations telles que mesurées sur base des informations provisoires disponibles, la Section avait estimé inévitable une révision de la trajectoire intermédiaire de convergence budgétaire pour les années 1994 et 1995. Elle avait en conséquence proposé une nouvelle trajectoire d'assainissement à l'horizon 1996, s'écartant provisoirement de celle du Plan de convergence réactualisé de juin 1993 (4).

Cette nouvelle trajectoire, reprise ci-dessous (Tableau 1, colonne (e)) à titre informatif, proposait comme nouveaux objectifs de ramener le déficit public global, en termes SEC, à 5,7% de PIB en 1994 et 4,3% de PIB en 1995.

Entre-temps, face à l'ampleur - unanimement sous-estimée à l'époque - de cette dégradation conjoncturelle et à ses implications majeures sur la trajectoire d'assainissement des finances publiques belges, le Gouvernement belge s'était lancé à la mi-1993 sur la piste d'un nouveau pacte social, avant de déboucher fin 1993, avant l'élaboration du budget 1995, sur un Plan global d'envergure.

Ce dernier comprenait, entre autres, un important dispositif complémentaire et structurel d'assainissement des finances publiques, visant explicitement, comme en témoigne l'Exposé général pour l'année budgétaire 1995 (5), à remettre les finances publiques belges sur la trajectoire proposée par la Section en mars 1994 et confirmée lors de son Rapport de juin 1994 (6).

C'est donc par rapport à cette trajectoire que l'analyse proposée ici vise à situer les réalisations 1994 telles qu'elles peuvent être provisoirement estimées.

---

3. Avis relatif à l'exécution du Plan de Convergence.

4. Ce dernier avait lui-même résulté d'une réactualisation du Plan original (été 1992), mais n'avait pas pu intégrer les incidences d'un recul conjoncturel beaucoup plus prononcé qu'estimé au printemps 1993.

5. pp. 49 à 51.

6. Rapport annuel 1994 de la Section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances, pp. 18 à 23.

**Tableau 1.**  
**Objectifs, points de départ et réalisations**  
**en matière de besoin net de financement (BNF).**

(en % du PIB)

	1993			object. juin 93	object. mars 94	1994	
	estimation mars 94	juin 94	c.n.. 93			estim. juin 94	réal.estim. mars 95
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
Ensemble Pouvoirs publics							
- Solde primaire	3,8	4,4	4,1	5,6		5,2	5,0
- Intérêts	11,0	11,1	10,7	10,3		10,5	10,4
- BNF	-7,2	-6,7	-6,6	-4,7	-5,7	-5,3	-5,4
Entité I (BNF)	-5,9	-5,7	-5,8	-3,9	-4,7	-4,6	-4,7
- Pouvoir fédéral	-5,5	-5,5	-5,3	-4,2	-4,5	-4,5	-4,6
- Sécurité sociale	-0,4	-0,2	-0,5	0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Entité II (BNF)	-1,3	-1,0	-0,8	-0,8	-1,0	-0,7	-0,7
- Communautés et Régions	-1,1	-0,8	-0,6		-0,9	-0,8	-0,7
- Pouvoirs locaux	-0,2	-0,2	-0,2		-0,1	0,1	0,0
	Evolution			Ecart			
	visée mars 1994	effective	Ecart	Ecart/objectif mars '94			
	(h)=(e-a)	(i)=(g-c)	(j)=(i-h) =(l-k)	Effectif base 1993	= j + k écart réalisation		
				(k)=(c-a)	(l)=(g-e)		
Ensemble des Pouvoirs publics (BNF)	1,5	1,2	-0,3	0,6	0,3		
Entité I (BNF)	1,2	1,1	-0,1	-0,1	0,0		
- Pouvoir fédéral	1,0	0,7	-0,3	0,2	-0,1		
- Sécurité sociale	0,2	0,4	0,2	-0,1	0,1		
Entité II (BNF)	0,3	0,1	-0,2	0,5	0,3		
- Communautés et Régions	0,2	-0,1	-0,3	0,5	0,2		
- Pouvoirs locaux	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1		
(a), (b) et (c)	reprennent des estimations successives relatives aux réalisations 1993 (Avis de mars 1994, Rapport de juin 1994, Comptes nationaux 1993);						
(d)	cette colonne reprend les objectifs initiaux du Plan de convergence (actualisation du printemps 1993);						
(e)	cette colonne reprend la nouvelle trajectoire proposée par la Section lors de son Avis de mars 1994;						
(f) et (g)	reprennent deux estimations successives relatives aux réalisations 1994;						
(h)	cette colonne indique par construction les objectifs fixés en mars 1994 par la Section en matière d'évolutions des soldes budgétaires par Entités, sur base des informations disponibles à l'époque;						
(i)	cette colonne reprend les évolutions effectivement "observées" entre 1993 et 1994 sur base des dernières estimations disponibles en base comparable pour ces deux années;						
(j)	cette colonne indique les écarts, en termes d'évolutions 1993-94, entre les objectifs de mars 1994 et les évolutions estimées à l'heure actuelle;						
(k)	cette colonne reprend les écarts de niveaux 1993 (base de départ des comparaisons) entre les estimations initiales (mars 1994) et les données récentes de la comptabilité nationale;						
(l)	cette colonne donne les écarts de réalisations pour 1994 entre les estimations récentes (colonne (g)) et les objectifs définis en mars 1994.						

En finale, les écarts de réalisations (l) peuvent être décomposés entre un écart de niveau initial ou de base 1993 (colonne k) et un écart d'évolution par rapport aux objectifs d'amélioration définis en mars 1994 (l=j+k).

## 1.2. Les réalisations globales en 1994

Pour 1994, le déficit global des administrations publiques belges se serait établi à 5,4% de PIB selon les normes SEC, soit certes un écart négatif de 0,7% de PIB par rapport à l'objectif antérieur (juin 1993) du Plan de Convergence réactualisé, mais 0,3% de PIB de mieux que l'objectif révisé de 5,7% de PIB tel que proposé par la Section il y a un an. Il faut de plus tenir compte du fait que ce solde n'intègre pas (comme recettes) une vingtaine de milliards (près de 0,3% de PIB) de recettes non fiscales et non parafiscales (7).

Tableau 2.

### Soldes budgétaires pour l'ensemble des Pouvoirs publics.

(en % du PIB)

	1991	1992	1993	1994	'91-'94	'92-'94
- Solde primaire (°)	4,0	4,2	4,1	5,0	1,0	0,8
- Intérêts (°)	10,5	10,8	10,7	10,4	-0,1	-0,4
- BNF	-6,5	-6,7	-6,6	-5,4	1,0	1,3

(°) Les charges d'intérêts sont comprises en termes bruts, les intérêts perçus par la Sécurité sociale étant considérés comme des recettes non fiscales et non parafiscales.

Lors de l'établissement de la nouvelle trajectoire de BNF (Besoin net de financement) par la Section en mars 1994, au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics, l'objectif visé (-5,7% de PIB) pour 1994 par rapport aux réalisations estimées pour 1993 (-7,2% de PIB) était une amélioration de 1,5% de PIB à engranger. En réalité, on serait donc passé de -6,6% de PIB en 1993 à -5,4% de PIB en 1994, soit une amélioration effective de 1,2% de PIB.

Au niveau du solde primaire (8), on serait passé d'un surplus effectif de 4,1% de PIB en 1993 à un surplus de 5% de PIB en 1994, soit une amélioration substantielle de 0,9% de PIB.

7. Recettes liées à la vente d'actifs de BELGACOM.

8. Défini après déduction des charges d'intérêts brutes, et donc y compris en recettes (non fiscales) les revenus d'intérêts perçus par les régimes de Sécurité sociale (soit un peu plus de 0,1% de PIB)

Compte tenu du fait que la croissance réelle globale de l'économie belge aurait été proche en 1994 de son taux de croissance potentielle ou tendancielle - généralement estimé comme compris entre 2% et 2,4% -, et que par ailleurs le solde 1994 comprend un niveau de recettes non fiscales proche de celui de 1993 - on peut estimer que cette amélioration correspond assez bien à l'amélioration du solde budgétaire primaire structurel (9) à mettre à l'actif de l'année 1994.

A titre comparatif, l'OCDE, dans ses dernières perspectives semestrielles (10), estime à 1,2% de PIB en 1994 l'amélioration du solde structurel global des administrations publiques belges.

### 1.3 Evolutions 1992-94 et mise en perspective internationale

Les évolutions enregistrées en 1994 doivent également être resituées dans leur contexte de moyenne période, et comparativement à celles enregistrées parmi nos principaux voisins et partenaires européens.

En termes de BNF, le solde global des administrations publiques belges s'est retrouvé en 1994 au même niveau qu'en 1990, parvenant ainsi à compenser la forte détérioration intervenue pour l'essentiel en 1991, soit avant la récession marquante de 1993.

L'amélioration intervenue depuis 1992 a été réalisée pour l'essentiel (plus de 90%) en 1994. La stabilisation voire la légère amélioration (+0,1% de PIB) du déficit belge intervenue en 1993, qu'on retrouve en parallèle au niveau du solde primaire, illustre bien a contrario l'importance de l'effort (pro-cyclique) d'assainissement fourni en pleine année de récession pour neutraliser à plein voire au-delà le jeu défavorable des "stabilisateurs automatiques".

L'OCDE pour sa part évaluait récemment (10) à 2,3% de PIB l'amélioration du solde budgétaire structurel des administrations publiques belges en 1993, soit un effort restrictif d'envergure et pro-cyclique en année récessive.

---

9 C'est-à-dire corrigé pour l'incidence des facteurs cycliques (conjoncturels), c'est-à-dire le jeu des "stabilisateurs automatiques".

10. Décembre 1994, n° 56, Tableau Annexe n°30, p. A33.

En termes de solde primaire effectif, on observe également, au départ des mêmes sources, une amélioration cumulée, de l'ordre de 0,6% de PIB depuis 1992 (en 2 ans), alors même que toujours selon le Secrétariat de l'OCDE, la position cyclique relative de l'économie belge (11) se serait située en moyenne en 1994 quelque 3,6 points en-dessous de son niveau de 1992 (12).

Tableau 3.

*Soldes budgétaires et incidences cycliques selon l'OCDE.*

(en % du PIB)

	Niveaux				Evol. annuelle		Evol. cumulées	
	1991	1992	1993	1994	1993	1994	'91-'94	'92-'94
Soldes financiers (1)	-6,5	-6,7	-6,6	-5,3	0,1	1,3	1,2	1,4
Solde structurel (2) (°)	-7,5	-7,5	-5,2	-4,0	2,3	1,2	3,5	3,5
Incidence cyclique (3)=(1-2)	1,0	0,8	-1,4	-1,3	-2,2	0,1	-2,3	-2,1
Ecart de PIB (*) (4)	1,7	1,5	-2,3	-2,1	-3,8	0,2	-3,8	-3,6

(°) c'est-à-dire le solde effectif corrigé pour incidences cycliques, selon la méthodologie O.C.D.E.

(\*) voir note de bas de page 11.

Source : Perspectives de l'O.C.D.E. (décembre 1994)

Toujours selon ces données de l'OCDE, depuis 1992 (en 2 ans), le solde structurel des administrations publiques belges se serait cumulativement amélioré de 3,5% de PIB (13), alors que l'amélioration du solde effectif se serait limitée à 1,4% de PIB. Ceci implique que par solde, l'incidence négative de la dégradation cyclique de l'économie sur le solde budgétaire pourrait être évaluée à 2,1% de PIB environ.

Une amélioration du solde structurel (cycliquement corrigé) d'une telle envergure place la Belgique en tête des pays recensés par l'OCDE pour ce qui est de l'effort relatif d'assainissement fourni depuis la mise en place du Plan de Convergence.

Par ailleurs, comparativement aux autres pays européens, l'amélioration des finances publiques belges au cours des deux dernières années aura été particulièrement marquante (cfr. Tableau ci-dessous).

- 
11. Soit l'écart de production mesuré par la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel en pourcentage du PIB potentiel.
  12. Soit un écart négatif estimé de -2,1% en 1994 comparativement à un écart positif de 1,5% (de PIB potentiel) en 1992.
  13. L'équivalent de plus de 250 milliards de FB.

La Belgique faisait, en effet, aussi partie d'une catégorie de pays européens dont on peut estimer que leur niveau élevé de déficit et de taux d'endettement interdisait de laisser jouer librement le jeu anti-cyclique des stabilisateurs automatiques.

Tableau 4.

*Besoins nets de financement comparés selon  
les estimations de la Commission des Communautés Européennes.*

(en % du P.I.B)

	1991	1992	1993	1994	'91-'94	'92-'94
Belgique	- 6,5	-6,7	-6,6	-5,5	1,0	1,2
Moyenne de la Communauté	- 4,6	-5,0	-6,0	-5,6	-1,0	-0,6
Ecart	- 1,9	-1,7	-0,6	0,1	2,0	1,8
Danemark	- 2,1	-2,5	-4,4	-4,3	-2,2	-1,8
Irlande	- 2,1	-2,2	-2,5	-2,4	-0,3	-0,2
Pays-Bas	- 2,9	-3,9	-3,3	-3,8	-0,9	0,1
Allemagne	- 3,2	-2,6	-3,3	-2,9	0,3	-0,3
France	- 2,2	-3,9	-5,8	-5,6	-3,4	-1,7
Italie	-10,2	-9,5	-9,5	-9,6	0,6	-0,1
Royaume-Uni	- 2,6	-6,2	-7,8	-6,3	-3,7	-0,1
Espagne	- 4,9	-4,2	-7,5	-7,0	-2,1	-2,8

Source : Budgets économiques 1994-1996 - Commission européenne, estimations remontant à octobre 1994.

Alors que le déficit européen moyen s'alourdissait de 0,6% de PIB entre 1992 et 1994, les données en provenance des services de la Commission des Communautés européennes laissent apparaître une amélioration de 1,2% de PIB du côté belge. Ainsi, en 1994 et pour la première fois depuis plus de quinze ans, le déficit public belge serait repassé sous la moyenne communautaire (à 12) alors qu'en 1992 l'écart défavorable était encore de 1,7% de PIB. En deux ans, l'amélioration relative de la position belge aurait ainsi atteint 1,8% de PIB.

#### 1.4 Les déterminants au niveau des soldes primaires (ensemble des administrations publiques belges)

A un niveau plus détaillé, on retrouve les déterminants suivant des évolutions enregistrées en matière de soldes primaires, globalement et par grandes Entités.



Tableau 5.

*Déterminants des évolutions en matière de soldes primaires  
de l'ensemble des Pouvoirs publics*

	1991	1992	1993	1994	Ecart '94-'92 '94-'91	
<b>A. Evolutions en % du PIB</b>						
- Recettes totales	46,6	46,5	47,6	48,4	1,9	1,8
- Fiscales	29,2	29,1	29,4	31,0	1,9	1,8
- Parafiscales	15,9	16,0	16,3	15,7	-0,3	-0,2
- Autres	1,5	1,4	2,0	1,7	0,3	0,2
pm fiscales + parafiscales	45,1	45,1	45,6	46,7	1,6	1,6
dont : transferts aux CE	1,5	1,4	1,4	1,5	0,1	0,0
- Dépenses primaires (hors transferts aux CE)	41,1	40,9	42,1	41,9	1,0	0,8
- Courantes	38,6	38,3	39,3	39,1	0,8	0,4
- De capital (nettes)	2,4	2,6	2,8	2,8	0,2	0,4
- Solde primaire	4,0	4,2	4,1	5,0	0,8	1,0
<b>B. Elasticité des recettes</b>					En termes de croissance du PIB	
					Moy.ann.	
- Fiscales	0,67	0,92	1,44	2,23	1,50	1,93
- Parafiscales	1,64	1,15	1,59	0,28	0,92	0,75
- Fiscales et parafiscales	1,00	1,00	1,49	1,54	1,30	1,52
<b>C. Evolutions en francs constants</b>				Taux de variation annuels (°)		
- Recettes publiques totales	1,9	2,6	2,3	3,9	2,9	3,1
- dont fiscales et parafiscales	1,7	2,8	1,1	4,6	2,8	2,8
- Dépenses primaires finales (hors transf. aux CE)	4,9	2,4	2,7	1,7	2,2	2,3
Hors chômage	4,7	2,3	2,6	1,9	2,3	2,2
- Courantes	4,7	2,0	2,4	1,6	2,0	2,0
- De capital	9,1	8,5	6,9	3,6	6,3	5,2

(°) Moyennes géométriques pour les taux de variation par sous-périodes.

#### 1.4.1 EN MATIERE DE RECETTES PUBLIQUES

Les recettes publiques totales telles que recensées ici ont sensiblement progressé en % du PIB en 1994, passant de 47,6% en 1993 à 48,4% de PIB (une progression de 0,8% de PIB ou 1,7% en termes relatifs). Cette progression intervient après une hausse encore plus marquée enregistrée en 1993 (par rapport à 1992), soit à concurrence de 1,1% de PIB. Cette progression cumulée importante en 2 ans (+1,9% de PIB), qui fait suite à une stabilisation entre 1990 et 1992 et surtout à un recul relatif prononcé au cours de la seconde moitié des années 80 (-3,7% de PIB entre 1985 et 1989), fait en sorte qu'on aurait retrouvé en 1994 un niveau de recettes publiques inférieur de 1,5% de PIB au plafond atteint en 1985.

L'amélioration du déficit de 1,3% de PIB observée entre 1992 et 1994 doit être principalement attribuée à l'augmentation des recettes totales autres que l'impôt des personnes physiques et les cotisations sociales.

Parallèlement à ces évolutions globales, il faut mentionner d'importantes modifications intervenues dans la structure des recettes publiques.

Ainsi (Tableau 5 ci-avant), la part des recettes fiscales et parafiscales en 1994 aurait enregistré une progression marquée (+1,1% de PIB), alors qu'inversement celle des recettes non fiscales et non parafiscales aurait régressé de 0,3% de PIB. Sur les deux dernières années, la part des prélèvements obligatoires (recettes fiscales et parafiscales totales, courantes et en capital) aurait au total progressé de 1,6% de PIB, et celles des recettes "autres" de 0,3% de PIB environ.

Ces évolutions en matière de parts relatives des recettes publiques impliquent bien entendu par définition que l'élasticité globale des prélèvements obligatoires, en termes de PIB nominal, ait à nouveau été largement supra-unitaire depuis deux ans (cfr. Tableau 5 ci-avant), et ceci en particulier au niveau des recettes fiscales.

#### *1.4.2 EN MATIERE DE DEPENSES PRIMAIRES.*

En matière de dépenses primaires, les données disponibles font apparaître globalement et pour 1994 (EPP, hors moyens transférés aux Institutions communautaires) une régression en part relative du PIB (-0,2% de PIB), après leur hausse sensible en 1993 (+1,2% de PIB), notamment sous l'incidence d'un effet-dénominateur défavorable lié à la récession (14). Cette réduction se serait localisée au niveau des dépenses primaires courantes (consolidées, toutes entités confondues), alors que la part des dépenses en capital serait restée stable après sa progression sensible des deux années précédentes (+0,4% de PIB entre 1991 et 1993).

L'évolution des dépenses primaires en termes réels nous donne cependant une meilleure indication des évolutions sous-jacentes, puisqu'elle permet pour l'essentiel de neutraliser les biais statistiques liés aux cycles conjoncturels (effets-dénominateurs).

L'évolution en termes réels des dépenses primaires donne une même image.

Ainsi, en 1994, la progression des dépenses primaires finales intérieures (15) en francs constants (16) aurait été de 1,7%, en net ralentissement par rapport au chiffre correspondant pour 1993 (+2,7%) ou par rapport à la moyenne des années 1991-92 (+3,6%).

---

14. Lorsque la croissance du PIB en volume est nettement inférieure à son trend tendanciel moyen (environ 2% au vu de la moyenne 1980-92), ceci tend statistiquement à faire croître automatiquement le ratio des dépenses primaires (effet-dénominateur).

15. Hors recettes affectées et transferts en direction des Communautés européennes (CE).

16. Déflatées par l'indice des prix à la consommation, sur lequel en principe une part prépondérante des dépenses primaires (traitements, prestations sociales, subsides aux associations) est indexée en moyenne période.

Ainsi, le différentiel de croissance réelle entre recettes publiques et dépenses primaires, qui détermine dans une large mesure l'évolution du solde primaire, se serait inversé favorablement en 1994, puisqu'on serait passé de -0,4% en 1993 à +1,9% en 1994 (en 1991, on avait enregistré un différentiel négatif de -3,4%).

#### *1.4.3 LES EVOLUTIONS EN MATIERE DE CHARGES D'INTERETS ET DE TAUX D'ENDETTEMENT*

Après la progression sensible des charges d'intérêts brutes enregistrée en 1992 (+0,3% de PIB) et leur quasi-stabilisation en termes relatifs en 1993 (-0,1% de PIB), la décreue des charges d'intérêts s'est accentuée en 1994 (-0,3% de PIB). On peut ainsi estimer que le taux d'intérêt implicite sur la dette s'est quelque peu tassé en 1994.

Le taux d'endettement brut tendait lui-même en 1994 à se stabiliser voire à reculer légèrement (17), alors que le taux de croissance nominale du PIB s'accélérait sous l'influence de la reprise conjoncturelle.

Cette décreue des charges d'intérêts a cependant été transitoirement freinée par des facteurs techniques liés à l'exécution d'un programme de refinancement d'un montant exceptionnellement élevé, et notamment:

- au paiement de primes d'émissions et de remboursements, notamment lors de l'exercice de calls;
- à un effet de structure (déconsolidation) au niveau de la répartition du financement entre court et long terme.

Sans le jeu de ces facteurs techniques ponctuels défavorables, qui seront inversés en 1995, on peut estimer que la baisse du poids des charges d'intérêts en 1994 aurait été de l'ordre de 0,7% de PIB au lieu des 0,3% observés.

---

17. Ainsi, le taux d'endettement brut consolidé des pouvoirs publics aurait reculé en 1994 de environ 1% de PIB.

## 2. Les évolutions par grandes Entités

### 2.1 Analyse comparée des soldes des deux grandes Entités

En termes de soldes budgétaires (définitions SEC), il convient de noter que pour ce qui est de l'Entité "I.", les réalisations 1993 effectives (comptes nationaux 1993) se sont en définitive très peu écartées des estimations initiales de mars 1994. Par contre, au niveau de l'Entité "II.", et en particulier au niveau des Communautés et Régions (C&R), le déficit consolidé 1993 a été révisé sérieusement à la baisse par rapport aux estimations initiales (-0,8% de PIB au lieu de -1,3% de PIB, soit un écart de 0,5% de PIB) et même par rapport aux estimations révisées de juin 1994. Ceci tient pour une large part aux réestimations intervenues dans le cadre de l'application du système de comptabilisation SEC. Nous reviendrons sur les implications de ce point ultérieurement.

A un niveau purement descriptif, le tableau 6 ci-après retrace les évolutions budgétaires enregistrées au niveau des grandes Entités et de leurs principaux sous-secteurs.

Tableau 6.

Réalisations par grandes Entités et sous-secteurs.

(en % du PIB)

	1991	1992	1993	1994	'94-'92	'94-'91
<i>Entité I</i>						
- Solde primaire	3,9	4,0	4,0	4,8	0,8	0,9
- Intérêts	9,7	10,1	9,8	9,5	-0,6	-0,2
- BNF	-5,8	-6,1	-5,8	-4,7	-1,4	1,1
* <i>Pouvoir fédéral</i>						
- Solde primaire	4,2	4,2	4,5	4,9	0,7	0,7
- Intérêts	9,7	10,1	9,8	9,5	-0,6	-0,2
- BNF	-5,5	-5,9	-5,3	-4,6	-1,3	0,9
* <i>Sécurité sociale</i>						
- BNF	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1	0,1	0,2
<i>Entité II</i>						
- Solde primaire	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1
- Intérêts	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,2
- BNF	-0,6	-0,6	-0,8	-0,7	-0,1	-0,1
* <i>Communautés et Régions</i>						
- Solde primaire	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	0,2	0,2
- Intérêts	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2
- BNF	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7	0,0	0,0
* <i>Pouvoirs locaux</i>						
- Solde primaire	0,6	0,7	0,4	0,5	-0,2	-0,1
- Intérêts	0,5	0,6	0,6	0,5	-0,1	-0,0
- BNF	0,1	0,1	-0,2	-0,0	-0,1	-0,1

On notera au niveau des soldes budgétaires (BNF) que la nette amélioration enregistrée globalement en 1994 se situe essentiellement au niveau de l'Entité "I." (une réduction de déficit de 1,1% de PIB), alors qu'elle est beaucoup plus limitée au niveau de l'Entité "II." (-0,1% de PIB). Depuis la mise en place du Plan de Convergence, on notera que le déficit de l'Entité "I." se serait réduit de 1,4% de PIB (dont 0,8% de PIB d'amélioration de solde primaire), alors que le déficit de l'Entité "II." en termes SEC se serait pour sa part légèrement aggravé (+0,1% de PIB, au niveau des charges d'intérêts).

Au niveau de l'Entité "II." par ailleurs, on relèvera en 1994 une amélioration limitée (+0,1% de PIB) du solde primaire, mais qui ne fait que neutraliser une détérioration relative équivalente enregistrée en 1993. Globalement, depuis 1992, le solde primaire de l'Entité "II." ne montre pas de claire tendance à l'amélioration.

## 2.2 Déterminants des soldes primaires

Tableau 7.

*Comptes publics par grandes Entités  
Déterminants comparés des soldes primaires.*

(en % du PIB)

	1991	1992	1993	1994	Ecart, '94-'91	
					'94-'92	'94-'91
<b>A. Entité I</b>						
- Recettes totales	34,2	33,9	34,6	35,1	1,2	0,9
- Fiscales	17,4	17,1	17,3	18,5	1,3	1,1
- Parafiscales	15,8	15,9	16,1	15,6	-0,3	-0,2
- Autres	1,0	0,9	1,2	1,0	0,1	0,0
- Dépenses primaires	30,3	29,9	30,5	30,3	0,4	0,0
- Finales hors transferts aux CE	28,0	27,9	28,5	28,1	0,2	0,1
+ Pouvoir fédéral	8,3	8,0	8,1	8,0	-0,0	-0,3
+ Sécurité sociale	19,7	19,9	20,4	20,1	0,2	0,4
- Solde primaire	3,9	4,0	4,0	4,8	0,8	0,9
<b>B. Entité II</b>						
- Recettes totales	13,2	13,2	13,7	14,0	0,8	0,8
- Loi spéciale de financement (°)	9,0	8,9	9,2	9,5	0,6	0,5
- Autres	4,2	4,3	4,5	4,5	0,2	0,3
+ fiscales & parafiscales	3,0	3,1	3,0	3,2	0,1	0,2
- Dépenses primaires finales	13,0	13,0	13,6	13,8	0,8	0,8
+ Communautés & Régions	7,6	7,6	7,9	8,0	0,4	0,4
+ Pouvoirs locaux	5,4	5,4	5,7	5,8	0,4	0,4
- Solde primaire	0,1	0,2	0,1	0,2	-0,0	0,1

(°) uniquement recettes IPP et TVA attribuées.

En matière de ressources, les recettes "Loi Spéciale de Financement" qui constituent le noyau dur et stable du financement des C&R, ont vu leur progression se poursuivre au cours des deux dernières années, à concurrence de 0,3% de PIB annuellement (on est passé de 8,9% de PIB en 1992 à 9,5% de PIB en 1994). Par contre, la part des autres transferts du Pouvoir fédéral en direction de l'Entité "II." (droits de tirage des Régions, etc.) a légèrement régressé (-0,1% de PIB).

Au total, la part des ressources totales de l'Entité "II." a très sensiblement progressé (+0,3% de PIB en 1994, +0,8% de PIB depuis 1992), principalement sous l'influence d'une progression de 0,5% de PIB en deux ans des ressources d'origine nationale (LSF et autres).

Parallèlement, les ressources de l'Entité "I." ont poursuivi en 1994 leur progression entamée en 1993, avec une hausse de 0,5% de PIB (+0,7% de PIB en 1993). Il faut relever cependant que, dans une perspective un peu plus longue, une partie de la hausse intervenue ces deux dernières années n'a fait que compenser la baisse sensible intervenue entre 1990 et 1992 (-0,6% de PIB).

Depuis 1990, la hausse relative cumulée des recettes nettes de l'Entité "I.", en ce y compris les recettes mises à la disposition des Institutions communautaires européennes, s'élève à 0,5% de PIB, soit 1,5% en termes relatifs, alors que celle enregistrée au niveau de l'Entité "II." s'élève à 1,4% de PIB, soit une hausse relative de plus de 11%, principalement sous l'influence de la Loi spéciale de financement de 1989 telle que modifiée en 1993.

Si l'on raisonne en termes de dépenses primaires finales, consolidées par Entité, le recul limité (-0,2% de PIB) enregistré en 1994 au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics belges (18) masque en fait un double mouvement de recul plus prononcé au niveau de l'Entité "I." (-0,4% de PIB) et de progression de 0,2% de PIB au niveau de l'Entité "II."

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec une prudence ou réserve particulière. Au niveau de l'Entité "II." en particulier, l'absence de regroupement économique complet et fiable, les carences statistiques et le caractère progressif de l'intégration en comptabilité publique d'un certain nombre d'opérations initialement "hors budget" font que le champ statistiquement couvert tend à s'élargir et à s'approfondir progressivement, ceci pouvant alimenter une progression ou croissance "statistique" des dépenses primaires de l'Entité concernée.

---

18. Ces dépenses primaires étant comprises ici hors recettes totales affectées au financement des Institutions européennes (impôts indirects et "contribution PNB").

De plus, il faut tenir compte du fait que les compétences légales des C&R viennent encore d'être élargies dans le cadre des accords dits de la St. Michel, et que ce seul élément peut à son tour alimenter une certaine croissance ou progression statistique des dépenses et des recettes. Les comparaisons statistiques ne se font donc pas à "compétences inchangées", ni à "champ statistique invariant". Ceci vaut également pour les comparaisons qui suivent.

### 2.3 Les évolutions comparées des dépenses primaires en termes réels.

Enfin, en termes de rythmes comparés de croissance réelle des dépenses primaires finales consolidées des Entités, on retrouve, avec les réserves mentionnées ci-dessus, les mêmes disparités (cfr. Tableau 8 ci-après).

Au niveau de l'Entité "I.", la progression de ces dépenses en termes réels, après s'être établie respectivement à 2,2% et 2,0% en 1992 et 1993, aurait régressé à 0,8% en 1994, soit 1,5% en-dessous de la croissance réelle de l'économie.

Hors dépenses de chômage, qui peuvent être considérées comme les plus sensibles aux variations conjoncturelles, ces rythmes d'évolution auraient été respectivement de 3,3% (1991), 2,1% (1992), 1,9% (1993) et 0,8% (1994). On peut donc bien parler à ce stade d'une maîtrise croissante de la progression des dépenses.

Au niveau de l'Entité "II." comparativement, et sous réserve des commentaires méthodologiques développés ci-avant, la progression des dépenses primaires en francs constants serait restée marquée en 1994, de l'ordre de 3,5%, certes en tassement par rapport au chiffre élevé de 1993, mais sans inflexion significative par rapport à la moyenne des années 1992-93 (3,5% également).

Tableau 8.

#### *Comptes publics par grandes Entités Evolutions des dépenses primaires en francs constants.*

	% variation annuelle en termes réels				Moyenne géom. annuelle	
	1991	1992	1993	1994	'92-'94	'91-'94
<b>A. Dépenses primaires finales</b> (y compris transferts aux CE)	5,3	2,2	2,7	2,0	2,3	2,3
<b>B. Dépenses primaires finales</b> (hors transferts aux CE)	4,9	2,4	2,7	1,7	2,2	2,3
- Entité I	3,7	2,2	2,0	0,8	1,4	1,7
+ hors chômage	3,3	2,1	1,9	0,9	1,4	1,6
- Entité II	7,6	2,7	4,5	3,5	4,0	3,6

Sur les deux dernières années et en termes réels, la progression moyenne des dépenses publiques primaires consolidées (hors transferts aux CE) au niveau de l'ensemble des Administrations publiques belges, soit 2,2% (un chiffre proche de la croissance tendancielle estimée de l'économie réelle), masque à nouveau des disparités entre un chiffre significativement plus bas pour l'Entité "I." (1,4%) et un chiffre significativement supérieur à la moyenne pour l'Entité "II." (+4% sur une base non corrigée).

### 3. Les évolutions internes aux grandes Entités

#### 3.1 Les réalisations internes à l'Entité "I."

A l'intérieur de l'Entité "I.", et même si cela masque en partie le jeu des transferts intra-Entités, on relèvera que l'amélioration globale enregistrée en 1994 en matière de BNF (soit 1,1% de PIB) se situe pour 0,7% de PIB au niveau du Pouvoir fédéral et pour 0,4% de PIB au niveau du système de Sécurité sociale.

En termes de soldes primaires, l'amélioration de 0,8% de PIB se répartit pratiquement moitié-moitié entre les deux sous-secteurs.

##### 3.1.1 *EVOLUTIONS AU NIVEAU DU POUVOIR FEDERAL*

Au niveau du Pouvoir fédéral, l'amélioration du solde primaire se poursuit en 1994 (+0,4% de PIB), après une amélioration analogue en 1993. Ici, l'amélioration se situe davantage au niveau des recettes (+0,3% de PIB en 1994) qu'au niveau des dépenses primaires (-0,1% de PIB).

A l'intérieur même des dépenses primaires du Pouvoir fédéral, certaines évolutions sont contrastées. Ainsi, hors moyens affectés au financement des CE, la croissance réelle de ces dépenses a pratiquement été nulle en 1994, après un recul de 2% en 1993, et une progression de 1,4% en 1992 (soit au total une croissance zéro voire légèrement négative (-0,2%) depuis le début de cette législature) (période triennale).

De ce point de vue, la norme de croissance zéro en volume des dépenses primaires du Pouvoir fédéral, inscrite dans la déclaration gouvernementale et confirmée par le Plan de Convergence, semble avoir été pleinement respectée en moyenne depuis 1992.



Tableau 9.

## Réalizations au niveau du Pouvoir fédéral.

		1991	1992	1993	1994	Ecart	
						'94-'92	'94-'91
<b>I. En % du PIB</b>							
Recettes avant transferts LSF (°)	(0)	27,6	27,2	27,7	28,2	1,0	0,6
Recettes propres (hors transf.LSF)	(1)	18,3	18,0	18,1	18,4	0,4	0,1
- hors transf.vers autres pouvoirs publics intérieurs	(2)	12,5	12,2	12,6	12,9	0,7	0,4
Dépenses primaires totales	(3)	14,1	13,8	13,6	13,5	-0,3	-0,6
* hors transferts aux CE	(4)	12,6	12,4	12,2	12,0	-0,4	-0,7
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE)	(5)	5,8	5,8	5,6	5,5	-0,3	-0,3
- finales hors transferts	(6)=(3-5)	8,3	8,0	8,1	8,0	-0,0	-0,3
Solde primaire	(7)=(1-3)	4,2	4,2	4,5	4,9	0,7	0,7
- final	(8)=(1-6)	10,0	10,0	10,1	10,4	0,4	0,4
Charges d'intérêt	(9)	9,7	10,1	9,8	9,5	-0,6	-0,2
Dépenses totales	(10)=(3+9)	23,8	23,9	23,5	23,0	-0,9	-0,8
Besoins de financement	(11)=(7-9)	-5,5	-5,9	-5,3	-4,6	1,4	0,9
<b>II. % variation francs constants</b>						moyen. ann.	
Recettes avant transferts LSF	(0)	-0,7	1,5	1,5	4,0	2,8	2,3
Recettes propres (hors transferts LSF)	(1)	-3,0	0,8	0,8	3,8	2,3	1,8
Dépenses primaires totales	(3)	-1,9	0,8	-1,7	1,1	-0,3	0,1
* hors transferts aux CE	(4)	-3,8	1,4	-2,0	0,1	-1,0	-0,2
- transferts vers autres pouvoirs publics (y compris aux CE)	(5)	-3,9	3,1	-4,4	0,6	-1,9	-0,3
- finales hors transferts	(6)=(3-5)	-0,5	-0,8	0,2	1,5	0,9	0,3
Charges d'intérêts	(9)	-1,8	6,5	-2,3	-1,3	-1,8	0,9
Dépenses totales	(10)	-1,9	3,1	-1,9	0,1	-0,9	0,4

(°) Loi spéciale de financement, uniquement recettes IPP et TVA attribuées.

Mais en termes de croissance des dépenses finales du Pouvoir fédéral (hors recettes transférées à d'autres niveaux de Pouvoirs), on assiste bien à une nette réaccélération, masquée par le recul en termes réels des moyens transférés à ces autres niveaux de Pouvoirs. Ainsi, la progression en termes réels de ces dépenses primaires finales du Pouvoir fédéral serait passée de -0,8% en 1992 à 0,2% en 1993 et 1,5% en 1994 (+0,3% en moyenne annuelle).

Cette progression des rythmes d'évolution aurait même été plus marquée encore au niveau des seules dépenses courantes.

Ceci explique que, malgré la forte baisse de la croissance des dépenses de sécurité sociale, le ralentissement enregistré au niveau des dépenses primaires finales consolidées de l'Entité "I." (Pouvoir fédéral + Sécurité sociale) ait été moins marqué au cours des deux dernières années (un ralentissement de 1,2% comparativement à 2,2% pour la seule Sécurité sociale).

### 3.1.2 AU NIVEAU DU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

Au niveau de la Sécurité sociale par ailleurs, l'amélioration significative (0,4% de PIB) enregistrée en 1994 en matière de Besoin net de financement, après la détérioration de 1993, est essentiellement imputable à une baisse de la part relative des dépenses (-0,3% de PIB), alors que la progression de la part relative des recettes est plus limitée (inférieure à 0,1% de PIB).

Tableau 10.

#### Résultats en matière de Sécurité sociale.

		1991	1992	1993	1994	Ecart '94-'92 '94-'91	
<b>I. En % du PIB</b>							
Recettes totales (°)	(1)	19,4	19,7	19,9	19,9	0,3	0,5
- transferts du Pouvoir fédéral	(2)	3,6	3,7	3,5	3,3	-0,4	-0,3
- propres	(3)=(1-2)	15,9	16,0	16,4	16,6	0,6	0,8
- cotisations	(4)	15,3	15,4	15,7	15,2	-0,2	-0,1
- recettes affectées par le Pouvoir fédéral	(5)	0,1	0,2	0,4	1,2	1,0	1,1
- autres (°)	(6)	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Dépenses	(7)	19,7	19,8	20,4	20,1	0,3	0,4
- hors chômage	(8)	16,7	16,8	17,3	17,0	0,2	0,3
Besoins de financement	(9)=(1-7)	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,2
<b>II. % variation francs constants</b>		moyen. ann.					
Recettes totales	(1)	1,3	4,2	1,0	2,3	1,6	2,5
- transferts du Pouvoir fédéral	(2)	-12,9	7,6	-6,9	-3,3	-5,1	-1,1
- propres	(3)	5,1	3,5	2,8	3,5	3,2	3,3
dont :							
- cotisations	(4)	5,0	3,6	1,5	-1,2	0,2	1,3
- rec.affectées par le Pouvoir fédéral	(5)	44,6	22,8	116,2	231,6	167,7	106,5
Dépenses	(7)	5,6	3,5	2,7	0,5	1,6	2,2
- hors chômage	(8)	5,2	3,5	2,5	0,7	1,6	2,2

(°) y compris revenus d'intérêts.

Au niveau des recettes, par ailleurs, on assiste en 1994 à une inflexion significative de la structure de financement du système.

On enregistre en effet d'une part à la fois une poursuite du recul des transferts "traditionnels" en provenance du Pouvoir fédéral (-0,2% de PIB, faisant suite à un recul relatif de même importance en 1993), et, pour la première fois en cinq ans, un net recul du poids des cotisations sociales (-0,5% de PIB, après une progression de 1% de PIB entre 1989 et 1993).

D'autre part cependant, ce double mouvement est plus que compensé par une forte accélération de la progression des recettes fiscales affectées par le Pouvoir fédéral, et donc des sources de financement alternatives, qui passent de 0,2% de PIB en 1992 à 0,4% de PIB en 1993 et surtout 1,2% de PIB en 1994.

En francs constants, la progression moyenne des ressources totales des régimes sociaux reste cependant relativement limitée au cours des deux dernières années (+1,6% en moyenne en 1993-94), la progression sensible (+3,2% en moyenne) des ressources propres (cotisations, recettes affectées et autres recettes - non fiscales et non parafiscales -) étant partiellement neutralisée par la régression des transferts en provenance du Pouvoir fédéral (-5,1% en moyenne en francs constants).

Enfin, au niveau des dépenses sociales totales (prestations + consommation publique), le ralentissement des évolutions en termes réels est assez spectaculaire, puisqu'on passe d'un rythme de croissance de +5,6% en 1991 à +3,5% en 1992, +2,7% en 1993 et +0,5% seulement en 1994. Même abstraction faite de la composante la plus cycliquement sensible des dépenses (les dépenses de sous-emploi), le ralentissement reste marqué (5,2% en 1991, 2,5% en 1993, 0,7% en 1994).

## *3.2 Les évolutions internes à l'Entité "II."*

### *3.2.1 APPRECIATION GLOBALE*

L'évaluation opérée à ce niveau l'a été d'un double point de vue: d'abord d'un point de vue formel, relativement aux déficits "réalisés" comparativement aux objectifs fixés, d'autre part d'un point de vue plus circonstancié, compte tenu des révisions statistiques opérées et des évolutions sous-jacentes enregistrées depuis deux à trois ans.

D'un point de vue formel d'abord, il faut relever qu'en termes de niveaux de déficits l'Entité "II." se serait effectivement située en 1994 en ligne par rapport au déficit attendu en juin 1994 (19), et même en-dessous des objectifs du Plan de Convergence réactualisé du printemps 1993. En effet, ce déficit se serait établi en 1994 à 0,7% de PIB comparativement à un objectif réactualisé à -1% de PIB en mars 1994 par la Section, lorsque le déficit 1993 était encore évalué à 1,3% de PIB (avant corrections SEC).

Mais il faut aussi relever que cette réussite apparente est plus qu'intégralement imputable à des révisions méthodologiques et statistiques relatives au déficit 1993 (une révision à la baisse de 0,5% de PIB).

Par ailleurs, toujours en termes d'évolutions, on n'observe pas de tendance significative à l'amélioration des soldes primaires de cette Entité, malgré la progression sensible de ses recettes en termes de PIB (un gain de 0,8% de PIB depuis 1991, ceci couvrant certes pour une faible part - moins de 0,1% de PIB - une extension récente des compétences financées).

Or, le Plan de Convergence impliquait une amélioration tendancielle du solde primaire de cette Entité à concurrence de 0,15% de PIB par an.

Statistiquement, la croissance réelle tant des recettes totales que des dépenses primaires pour ces deux années peut être estimée à 4,0% en moyenne, ce qui pourrait correspondre, hors rebudgétisations et dans une optique à "compétences constantes", à une croissance réelle annuelle de l'ordre de 3%.

Enfin, à un niveau plus détaillé, on peut remarquer que le solde primaire des C&R se serait amélioré de 0,2% de PIB entre 1992 et 1994 (en fait en 1993, avec stabilisation en 1994) alors qu'inversement celui des Pouvoirs locaux se serait détérioré d'un niveau équivalent (surtout en 1993, avec un léger redressement en 1994) (20).

---

19. Soldes attendus par grandes Entités pour l'année 1994, tels que repris du Rapport annuel 1994 de la Section "Besoins de financement des Pouvoirs publics", p. 22.

20. Les transferts régionaux totaux (courants et en capital) représentent en effet globalement et en moyenne plus de 55% du total des ressources budgétaires des Pouvoirs locaux, en définition SEC.

### 3.2.2 LES EVOLUTIONS AU NIVEAU DES COMMUNAUTES ET REGIONS

A l'intérieur de l'Entité "II.", on notera un ralentissement en 1994 de la progression de la part des recettes publiques des C&R au sein du PIB, qui se serait limitée à +0,1% de PIB contre +0,6% de PIB en 1993 (21). Ce ralentissement s'est opéré presque exclusivement sous l'incidence d'un recul de la part des recettes propres (hors recettes LSF) des C&R à concurrence de près de 0,2% de PIB en 1994, alors que la progression des recettes "LSF" (+0,3% de PIB) restait de même ordre d'importance en 1994 qu'en 1993.

Tableau 11.

#### Résultats des Communautés et Régions.

		1991	1992	1993	1994	Ecart '94-'92    '94-'91	
<b>I. En % du PIB</b>							
Recettes totales	(1)=(2+4)	10,0	10,1	10,7	10,8	0,7	0,8
- propres	(2)	9,8	9,9	10,5	10,6	0,7	0,8
dont :							
Loi spéciale de financement (°) (3)	(3)	9,0	8,9	9,2	9,5	0,5	0,5
- autres transferts du Pouvoir fédéral (*) (4)	(4)	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,0	-0,0
Dépenses primaires	(5)	10,6	10,6	11,1	11,1	0,5	0,5
- finales	(6)=(5-7)	7,6	7,6	7,9	8,0	0,4	0,4
- transferts aux Pouvoirs locaux (7)	(7)	3,0	3,0	3,2	3,1	0,1	0,2
Solde primaire	(8)=(1-5)	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	0,2	0,2
- hors transferts internes nets (9)=(2-6)	(9)=(2-6)	2,1	2,2	2,6	2,5	0,3	0,4
Charges d'intérêts (10)	(10)	0,2	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2
Dépenses totales (11)=(5+10)	(11)=(5+10)	10,8	10,8	11,3	11,5	0,6	0,7
Besoins nets de financement (12)=(1-11)	(12)=(1-11)	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7	0,0	0,0
<b>II. % variation annuelle en francs constants</b>						moy. ann.	
Recettes totales	(1)	5,2	3,8	5,9	2,9	4,4	4,2
- dont :							
Loi spéc.fin.+transferts (3+4)	(3+4)	4,9	2,6	3,0	4,4	3,7	3,3
Dépenses primaires	(5)	8,1	3,1	3,8	3,0	3,4	3,3
- finales (6)	(6)	11,1	2,8	3,1	3,9	3,5	3,3
- transferts aux Pouvoirs locaux (7)	(7)	1,2	3,7	5,5	0,7	3,1	3,3
Dépenses totales (11)	(11)	8,1	3,6	4,4	3,5	4,0	3,8

(°) Uniquement recettes IPP et TVA attribuées

(\*) Principalement les droits de tirage des Régions pour les plans de résorption du chômage.

21. Pour partie sous l'incidence du refinancement lié aux accords de la St. Michel, pour partie sous l'influence de la déconnexion de l'évolution des recettes "LSF" par rapport aux évolutions cycliques affectant l'évolution des recettes fiscales globales.

En termes de dépenses primaires des C&R, leur stabilité relative à 11,1% de PIB en 1994 masque un double mouvement de progression ralentie de la part des dépenses primaires finales (+0,1% de PIB en 1994) et de tassement relatif (-0,1% de PIB) des moyens transférés aux Pouvoirs locaux, après leur progression sensible en 1993 (+0,2% de PIB). En termes de solde primaire, on notera une stabilité à -0,3% de PIB en 1994, avec néanmoins une amélioration annuelle moyenne inférieure à 0,1% de PIB depuis 1991.

On retrouve approximativement le même rythme annuel d'amélioration en termes de soldes primaires finaux ou nets (22) des C&R considérées globalement. La progression du poids des charges d'intérêts des C&R à un rythme quasi-analogue (un peu moins de 0,1% de PIB par an) laisse cependant pour solde sur l'ensemble de la période 1991-94 une quasi-stabilité des Besoins nets de financement des C&R globalement en termes de PIB.

En termes de croissance des dépenses primaires des C&R considérées globalement, on observe ici, sur base des données disponibles, un tassement en 1994 du rythme de progression de ces dépenses, ceci s'expliquant cependant plus qu'intégralement sous l'incidence d'un fort ralentissement en matière de transferts totaux aux Pouvoirs locaux. En termes de dépenses primaires finales, c'est au contraire d'une accélération qu'il faudrait parler, puisqu'on serait passé de +2,8% en 1992 à +3,1% en 1993 et +3,9% en 1994.

Même si cette évolution peut en principe être imputée au moins pour partie à un élargissement progressif du champ statistique couvert, aux opérations de rebudgétisations et à l'extension récente du champ de compétences, il y a peu de chances que la réalité soit carrément l'inverse de la tendance dégagée ici.

### 3.2.3 LES ESTIMATIONS AU NIVEAU DES POUVOIRS LOCAUX

Au niveau des Pouvoirs locaux, on observe également une progression sensible de la part de leurs ressources en 1994 (+0,2% de PIB), après une stabilisation relative en 1993. Cette progression s'opère surtout du fait du processus de rattrapage enregistré en 1994 en matière de ressources propres (+0,2% de PIB), faisant suite au tassement temporaire de 1993 (retards d'enrôlements).

Pour ce qui est des recettes perçues en provenance d'autres niveaux de Pouvoirs, la baisse de la part en provenance des Régions aurait été pratiquement neutralisée par une certaine compensation en provenance du Pouvoir fédéral.

En termes de dépenses primaires, on observe à nouveau une tendance haussière en pourcentage du PIB (+0,1% de PIB en 1994, après +0,3% de PIB en 1993). Et même si le rythme de progression des dépenses primaires en francs constants pourrait avoir fléchi quelque peu en 1994 (+3% contre +4,3% en moyenne en 1993-94), la progression moyenne enregistrée en 1993-94 reste particulièrement élevée (+4,5%), affectant à la hausse la moyenne enregistrée pour l'ensemble de l'Entité "II".

---

22. Soldes primaires, nets des transferts nets intersectoriels (perçus - du Pouvoir fédéral - moins versés aux Pouvoirs locaux).

Tableau 12.

## Réalizations au niveau des Pouvoirs locaux (PL).

		1991	1992	1993	1994	Ecart '94-'92 '94-'91	
<b>I. En % du PIB</b>							
Recettes totales	(1)	6,0	6,1	6,1	6,3	0,2	0,3
- propres	(2)	2,7	2,7	2,6	2,8	0,1	0,1
- autres	(3)=(1-2)	3,3	3,4	3,5	3,5	0,1	0,2
Dépenses primaires	(4)	5,4	5,4	5,7	5,8	0,4	0,4
Solde primaire	(5)=(1-4)	0,6	0,7	0,4	0,5	-0,2	-0,1
- final	(6)=(2-4)	-2,7	-2,7	-3,2	-3,0	-0,3	-0,3
Charges d'intérêts	(7)	0,5	0,6	0,6	0,5	-0,1	-0,0
Dépenses totales	(8)=(4+7)	5,9	5,9	6,3	6,3	0,4	0,4
Besoins nets de financement	(9)=(1-8)	0,1	0,1	-0,2	-0,0	-0,2	-0,1
<b>II. % variation en francs constants</b>						<i>moyenne annuelle</i>	
Recettes totales	(10)	4,5	3,4	0,2	5,1	2,6	2,9
- propres	(11)	8,3	4,8	-5,6	10,5	2,2	3,0
- dont en provenance du Pouvoir central	(12)	1,6	2,3	4,8	1,2	3,0	2,8
Dépenses primaires	(13)	3,0	2,5	6,1	3,0	4,5	3,9
- courantes	(14)	3,3	1,6	3,6	2,7	3,2	2,7
- en capital	(15)	1,3	7,6	19,5	4,2	11,5	10,2
Dépenses totales	(16)	2,5	2,2	5,5	2,5	4,0	3,4

Il résulte de ce double processus en matière de recettes et de dépenses que, même si le solde primaire des Pouvoirs locaux pourrait s'être amélioré de 0,1% de PIB en 1994, ce solde reste significativement en retrait par rapport à celui de 1992 (un écart négatif de 0,2% de PIB), malgré la croissance sensible en francs constants des moyens perçus en provenance d'autres niveaux de Pouvoirs (+3% en moyenne en 1993-94).

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la progression des dépenses primaires réelles consolidées de l'Entité "II." soit restée élevée en 1994 au regard de la moyenne enregistrée pour l'ensemble des administrations publiques belges, et que l'évolution du solde primaire global de l'Entité n'ait pas été particulièrement favorable malgré une progression de ses ressources réelles qui pour une très large part, est restée à l'abri des soubresauts conjoncturels et cycliques.

#### 4. Conclusions

En 1993, le processus de convergence budgétaire, dans le cadre du Plan de Convergence réactualisé au printemps, s'était avéré rencontrer des difficultés suite à l'ampleur de la récession et à ses incidences budgétaires négatives importantes. En 1994, le processus a été clairement remis sur les rails, avec une réduction du Besoin net de financement de 1,2% de PIB, dont les trois quarts (0,9% de PIB) au niveau du solde primaire consolidé.

Les résultats engrangés ont même pu être un peu meilleurs que l'objectif réestimé par la Section pour 1994, lors de son précédent Avis relatif à l'exécution du Plan de Convergence (mars 1994). Cet écart favorable ne découle cependant pas d'évolutions en 1994 qui auraient été meilleures que celles définies dans la nouvelle trajectoire de convergence, mais bien d'une révision statistique significative de la base de comparaison 1993 en termes SEC, révision à situer presque intégralement du côté de l'Entité II., et en particulier du côté des C&R.

Du côté de l'Entité "I.", les résultats enregistrés en 1994 en termes de soldes en niveaux sont en phase avec les objectifs révisés de mars 1994. Le fait que la conjoncture réelle en 1994 ait été un peu plus porteuse qu'initialement anticipé a été contrebalancé par des conditions de financement de la dette transitoirement moins favorables qu'escompté.

Du côté de l'Entité "II.", les résultats se présentent comme plus favorables que ceux réestimés en mars 1994. Mais ceci aurait résulté d'un double mouvement contradictoire: d'une part une forte révision statistique à la baisse (de 0,5% de PIB) du déficit initial 1993, d'autre part une évolution moins favorable que celle fixée comme objectif en mars 1994 (une amélioration globale de solde budgétaire de 0,1% de PIB au lieu du 0,3% visé).

Cette dissymétrie entre Entités se retrouve en termes d'évolutions des dépenses primaires finales en francs constants. On observe ainsi un ralentissement marqué du côté de l'Entité "I.", particulièrement prononcé au niveau des dépenses de Sécurité sociale, alors que la norme de croissance zéro en volume des dépenses primaires totales du Pouvoir fédéral semble avoir été respectée.

Du côté de l'Entité "II." globalement, la croissance des dépenses primaires consolidées se serait poursuivie en 1994 à un rythme élevé (de l'ordre de 3 à 3,5%), proche du rythme de croissance également élevé des ressources totales de l'Entité, ne laissant ainsi pas de marge, depuis 1992, pour une amélioration nécessaire des soldes primaires consolidés de l'Entité "II."