La fin du déficit budgétaire

Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges

Het einde van het budgettair tekort

Analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën

(1990-2000)

Institut belge de Finances publiques
Belgisch Instituut voor Openbare Financiën

Sous la direction de / Onder de leiding van
Etienne de Callataÿ

OUVERTURES ÉCONOMIQUES
JALONS

de boeck

La fin du déficit budgétaire

Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges

Het einde van het budgettair tekort

Analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën

(1990-2000)

OUVERTURES ◀▶ ÉCONOMIQUES

BIBLIOTHECA REGIA BELGICA

1376960

La fin du déficit budgétaire

Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges

Het einde van het budgettair tekort

Analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën

(1990-2000)

Histoire des finances publiques en Belgique
Geschiedenis van de Openbare Financiën in België

Tome VI / Deel VI

Institut belge de Finances publiques
Belgisch Instituut voor Openbare Financiën

Sous la direction de / Onder de leiding van
Etienne de Callataÿ

Préface / Voorwoord
Didier Reynders, Ministre des Finances, Minister van Financiën

OUVERTURES ÉCONOMIQUES
JALONS

de boeck

A 2003 814

Uitgegeven met de steun van de Nationale Loterij.
Publié avec le concours de la Loterie Nationale.

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : **http://www.deboeck.com**

© De Boeck & Larcier s.a., 2002
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

1re édition

Tous droits réservés pour tous pays.
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/225

ISSN 0778-0478
ISBN 2-8041-4102-0

VOORWOORD

Didier Reynders,
Minister van Financiën

De periode 1990-1999 is een boeiende periode geweest voor de openbare financiën in België. De sanering die in de jaren tachtig was ingezet, werd voortgezet tot in 2000 een eerste positief saldo werd bereikt. Het einde van de periode vormt dan ook een historisch omslagpunt. Dankzij de inspanningen die zijn geleverd, heeft het begrotingsbeleid vandaag namelijk opnieuw een zekere mate van vrijheid verworven die het sinds twee decennia niet meer heeft gehad.

Het begrotingsbeleid van de jaren negentig is onlosmakelijk verbonden met de voorbereiding op en het van start gaan van de Europese monetaire unie. Zo werd het mogelijk gemaakt dat België op 1 januari 1999 kon toetreden tot de derde fase van de Europese Economische en Monetaire Unie en aldus zijn rol van stichtend land binnen Europa kan blijven vervullen.

Maar ook op binnenlands vlak waren de jaren 1990-1999 beslissend. Vrijwel de volledige « overgangsfase van de Bijzondere Financieringswet » wordt overspannen, waardoor de poort naar een volwaardige federale staat werd geopend.

Gedurende gans deze periode verschilden de meningen weliswaar over de concrete implementatie van het beleid, maar er is tegelijk een grote eensgezindheid gegroeid over de belangrijkste te bereiken begrotingsdoelstellingen. De grote uitdaging voor het volgende decennium ligt wellicht in een combinatie gericht op enerzijds het consolideren van gezonde openbare financiën en anderzijds op hun kwalitatieve verbetering : een verlaging van de fiscale druk op arbeid, het voorzien van de voorwaarden om de lasten van de pensioenen en de gezondheidszorgen te kunnen financieren, of nog het doorvoeren van investeringen in menselijk kapitaal en in bepaalde infrastructuur.

De Belgische openbare financiën binnen een Europees kader

Al sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 is de discussie over de invoering van een Europese monetaire unie regelmatig in de actualiteit geweest. De eerste belangrijke concrete stap werd gezet door de oprichting van het EMS dat in maart 1979 van start ging. Er viel een duidelijke stroomversnelling op te tekenen toen in het Witboek van de Europese Commissie over de eenheidsmarkt de muntunie als een noodzakelijke voorwaarde gezien werd voor het slagen van die eenheidsmarkt. Het in juni 1988 neergelegde rapport Delors stelde de oprichting van een monetaire unie voor in drie fasen en het is dit scenario dat in december 1991 in het Verdrag van Maastricht werd overgenomen.

Volgens het verdrag van Maastricht moest de derde fase met onherroepelijke vaste wisselkoersen van start gaan indien de meerderheid van de lidstaten aan de vier zogeheten convergentiecriteria voldeed. Naast de prijsstabiliteit, het respect van de marges van het EMS gedurende twee jaar en het interestniveau, maakten ook de toestand van de overheidsfinanciën deel uit van de vier convergentiecriteria. Teneinde de budgettaire referentiewaarden van maximaal 3 % van het BBP voor het overheidstekort en 60 % van het BBP voor de schuldratio te bereiken, werden de lidstaten verplicht convergentiepogramma's op te stellen, waarin aangegeven werd hoe ze de convergentiecriteria zouden bereiken.

Op de bijzondere top van Staatshoofden en Regeringsleiders van 3 mei 1998 werd bevestigd dat de EMU van start zou gaan met 11 landen, waaronder België. Door de invoering van de euro op 1 januari 1999 ontstond er een asymmetrie in het macro-economisch beleidskader. Het monetair beleid wordt sindsdien immers centraal geleid door een onafhankelijke Europese Centrale Bank. Het begrotingsbeleid (en het inkomensbeleid) bleef daarentegen een autonome bevoegdheid van de lidstaten. Toch werden er ondertussen nieuwe stappen gezet in de coördinatie van het economisch beleid en meer specifiek van het begrotingsbeleid. Op de Top van Amsterdam van 17 juni 1997 werd het « Pact voor Stabiliteit en Groei » aangenomen, waarin de lidstaten de verplichting aangingen om op middellange termijn een begrotingssituatie na te streven « die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont ». Slechts in duidelijk omschreven gevallen van een recessie zou het tekort nog de 3 % van het BBP mogen overschrijden. In navolging van de convergentieprogramma's werden de lidstaten vanaf dan verplicht om jaarlijks een Stabiliteitsprogramma in te dienen. De coördinatie van het economisch beleid werd sinds de Top van Luxemburg versterkt via de vergaderingen van de Eurogroep, het is te zeggen van de Ministers van Financiën van de eurozone.

De Europese dimensie heeft voor een bijkomende impuls gezorgd die ertoe heeft geleid dat de bevolking bereid is geweest om de noodzakelijke inspanningen te leveren teneinde de Belgische openbare financiën gezond te maken. Bovendien heeft de verplichting om meerjarenplannen in te dienen (convergentie- en stabiliteitsprogramma's) ook een belangrijke aanzet gevormd voor een meerjarenbenadering van de openbare financiën.

De Belgische openbare financiën binnen een federaal kader

Niet enkel het Europees kader was bepalend voor de evolutie van de Belgische openbare financiën tijdens de jaren '90. Ook op binnenlands vlak hebben ze een grondige wijziging ondergaan. De Bijzondere Financieringswet van 12 januari 1989 heeft het bestaande financieringsstelsel voor de deelgebieden op basis van dotaties vervangen door de overdracht van een gedeelte van de samengevoegde (personenbelasting) en gedeelde (BTW) belastingen. De in deze wet voorziene « overgangsperiode » is in 1999 ten einde gelopen. De verdeling van de overgedragen personenbelasting gebeurt vanaf 2000 op basis van de lokalisatie van de opbrengst van deze belasting. Het financieringsstelsel van de Gemeenschappen en Gewesten werd aangepast door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. Deze voorzag onder meer in de progressieve koppeling aan de BNP-groei van de over te dragen personenbelasting. De volgens de Bijzondere Financieringswet over te dragen personenbelasting en BTW is gestegen van 560 miljard BEF in 1990 tot 922 in 1999, of in % van het BBP, van 8,5 tot 9,8.

In de Bijzondere Financieringswet van 1989 werden ook een aantal waarborgen ingeschreven voor de vrijwaring van de Belgische economische en monetaire unie. Zo werd de Sectie Financieringsbehoeften binnen de Hoge Raad van Financiën opgericht, die jaarlijks een advies moet opstellen over de financieringsbehoeften van alle overheden. Het feit dat de Federale Regering zich door middel van convergentie- en stabiliteitsprogramma's moest verbinden tot het bereiken van bepaalde doelstellingen ten opzichte van de Europese instellingen, gekoppeld aan de belangrijke en toenemende budgettaire autonomie van de deelgebieden, legde de noodzaak bloot van een verdergaande coördinatie van het budgettair beleid. Om zich te verzekeren van de medewerking van de deelgebieden en de Lagere Overheden aan de budgettaire consolidatie werden de engagementen vastgelegd in samenwerkingsakkoorden, op basis van de normen ontwikkeld door de Hoge Raad van Financiën.

Enkele cijfermatige resultaten tijdens de jaren '90

Vanuit het standpunt van de sanering van de openbare financiën kunnen de eerste jaren van het laatste decennium van de twintigste eeuw als verloren jaren worden beschouwd. Het vorderingensaldo dat in 1990 teruggebracht was tot 6,7 % van het BBP, zou eerst nog oplopen tot 8,0 % in 1992, alvorens aanhoudend te dalen tot 0,7 % van het BBP in 1999. In 2000 werd voor het eerst in 50 jaar zelfs opnieuw een budgettair evenwicht gerealiseerd. De verbetering van het vorderingensaldo over de periode 1990-1999 komt voor goed 20 % op rekening van de opbouw van het primair overschot tot een zeer hoog niveau van 6,5 % van het BBP in 1999, terwijl de overige 80 % werd gerealiseerd door de dalende interestlasten ten gevolge van het omgekeerde sneeuwbaleffect.

In het begin van de jaren '90 werd de aandacht vooral gevestigd op het terugdringen van het overheidstekort. Gaandeweg kwam de nadruk meer te liggen op de reductie van de

overheidsschuld, al zijn de twee elementen uiteraard onlosmakelijk met mekaar verbonden. Tot en met 1993 is de schuldratio gestegen tot 138,8 %, maar nadien is deze verhouding, vooral dankzij het handhaven van een hoog primair saldo, substantieel afgebouwd tot 116,4 % van het BBP in 1999, met de hoop om tegen 2003 onder de grens van 100 % van het BBP te dalen. In het kader van het schuldbeheer onderging bovendien ook de samenstelling van de schuld een grondige wijziging : de consolidatiegraad werd opgevoerd en het aandeel van de schuld in buitenlandse deviezen werd afgebouwd om de gevoeligheid voor externe schokken te beperken. Om het schuldbeheer verder te professionaliseren werd een Schuldagentschap binnen de Thesaurie opgericht.

De keerzijde van deze opmerkelijke resultaten op het vlak van de sanering van de openbare financiën is dat dit gepaard ging met het opdrijven van de totale fiscale en parafiscale druk. Deze bedroeg in 1990 43,4 % van het BBP en is vervolgens gestegen tot 46,5 % in 1998, om te dalen tot 46,4 % van het BBP in 1999 en 46,3 % in 2000. De vastgestelde stijging van de globale heffingsdruk komt vooral op rekening van de zuivere belastingdruk. Zeker in de eerste helft van het decennium zijn opeenvolgende maatregelen genomen die de fiscale druk verhogen. Zo werd de indexering van het barema van de personenbelasting beperkt tot de zogenaamde mini-indexering (wet van 28/12/92), werd vanaf het aanslagjaar 1994 de aanvullende crisisbijdrage ingesteld, werden de accijnstarieven op minerale oliën herhaaldelijk verhoogd, volgden in de vennootschapsbelasting de wettelijke maatregelen mekaar op,... Pas helemaal op het einde van de periode werden de eerste schuchtere maatregelen tot verlaging van de fiscale druk genomen. De parafiscale druk is daarentegen al sinds 1993 gedaald van 15,4 % van het BBP tot 14,5 % in 1999.

Opmerkelijk is tenslotte ook nog de divergente ontwikkeling van de primaire uitgaven, afhankelijk van het overheidsniveau. Globaal genomen was het aandeel van de primaire uitgaven in het BBP opgelopen tot 44,8 % van het BBP in 1994, maar tegen 1999 was dit teruggedrongen tot 43,5 %. De groeiritmes verschilden echter grondig naargelang het beschouwde overheidsniveau. Tijdens de jaren '90 bedroeg de gemiddelde reële jaarlijkse stijging van de primaire uitgaven voor de federale overheid slechts 0,5 % en voor gans entiteit I kwam men uit op 1,7 %. Voor de Gemeenschappen en Gewesten bedroeg deze groei gemiddeld 3,0 % per jaar en voor de Lokale Overheden 2,9 %.

Conclusie : nieuwe ruimte voor een actief beleid

De budgettaire resultaten die op het einde van de jaren '90 kunnen voorgelegd worden, zijn indrukwekkend, zoals trouwens in detail blijkt uit de verschillende boeiende bijdragen van alle auteurs in dit werk. Dankzij de gedurende 20 jaar volgehouden inspanningen van alle burgers, is er bij de aanvang van de XXI^{ste} eeuw opnieuw ruimte gecreëerd om een actief beleid te voeren. Hierbij moet onverminderd gezorgd worden voor een versnelde schuldafbouw, wat het mogelijk moet maken de uitdagingen op langere termijn, zoals de vergrijzing van de bevolking, op te kunnen vangen. Hiernaast moet de aandacht zeker ook verschuiven naar meer kwalitatieve aspecten van de openbare financiën die toelaten om tegelijk het groeipotentieel van België verder op te krikken en de fiscale druk op arbeid te verlagen.

PRÉFACE

Didier Reynders
Ministre des Finances

La période 1990-1999 a été une période passionnante pour les finances publiques belges. L'assainissement, entamé dans les années quatre-vingt, s'est poursuivi jusqu'à un premier solde positif en 2000. C'est à ce titre que la fin de cette période constitue un point critique historique. Les efforts consentis ont permis à la politique budgétaire actuelle de retrouver une certaine liberté qu'elle n'avait plus connue depuis deux décennies.

La politique budgétaire des années nonante est indissociablement liée aux préparatifs du lancement de l'union monétaire européenne. Elle a permis à la Belgique de participer le 1er janvier 1999 à la troisième phase de l'Union économique et monétaire européenne et de continuer de jouer son rôle de pays fondateur au sein de l'Europe.

Mais les années 1990-1999 furent déterminantes également au niveau national. Elles couvrent la quasi-totalité de la « période transitoire de la loi spéciale de financement » et ont ouvert la voie à un fédéralisme accru.

Au cours de toute la période, les opinions ont divergé bien sûr à propos de la mise en œuvre concrète de la politique, mais une grande unanimité s'est dégagée sur les principaux objectifs budgétaires à atteindre. Le grand défi de la prochaine décennie repose peut-être sur la combinaison de la consolidation des finances publiques et de leur amélioration qualitative en termes d'allègement de la pression fiscale sur le travail, de capacité de financement des charges des pensions ou de santé, voire d'investissement dans le capital humain comme dans certaines infrastructures.

Les finances publiques belges dans un cadre européen

Les discussions sur la réalisation d'une union monétaire européenne ont fait régulièrement la une de l'actualité depuis la création de la Communauté économique européenne en 1958. L'instauration du SME, qui démarra en mars 1979, a été la première étape concrète. Une nette accélération s'est produite avec le Livre Blanc de la Commission européenne sur le marché

unique considérant que l'union monétaire était une condition indispensable à la réussite de ce marché unique. Le rapport Delors déposé en juin 1988 proposait la création d'une union monétaire en trois phases et c'est ce scénario qui a été repris dans le Traité de Maastricht en décembre 1991.

Le Traité de Maastricht stipulait que la troisième phase devait commencer par une fixation de parités des cours d'échange irrévocables si la majorité des États membres remplissaient les quatre « critères de convergence ». Outre la stabilité des prix, le respect des marges du SME pendant deux ans et le niveau des taux d'intérêt, la situation des finances publiques faisait également partie des quatre critères de convergence. Afin d'atteindre les valeurs de référence budgétaire de maximum 3 % du PIB pour le déficit public et 60 % du PIB pour le taux d'endettement, les États membres ont été contraints de mettre sur pied des programmes de convergence indiquant les mesures à prendre afin de satisfaire à ces critères de convergence.

Le Sommet spécial des chefs d'État et de gouvernement du 3 mai 1998 confirma que l'UEM commencerait avec 11 participants, dont la Belgique. L'introduction de l'euro le 1er janvier 1999 provoqua une asymétrie dans le cadre politique macro-économique. En effet, la gestion de la politique monétaire est depuis lors centralisée par un organisme indépendant, la Banque centrale européenne. En revanche, la politique budgétaire (et la politique en matière de revenus) sont toujours une compétence autonome des États membres. Entre-temps, de nouvelles étapes ont cependant été franchies dans la coordination de la politique économique et plus particulièrement de la politique budgétaire. Le « Pacte de stabilité et de croissance » a été adopté lors du Sommet d'Amsterdam du 17 juin 1997. Les États membres y souscrivent l'engagement de tenter d'atteindre à moyen terme une situation budgétaire « pratiquement en équilibre ou enregistrant un excédent ». Ce n'est que dans des cas de récession bien précis que le déficit pourrait encore dépasser les 3 % du PIB. À l'instar des programmes de convergence, les États membres étaient obligés depuis 1997 de déposer, chaque année, un Programme de stabilité. La coordination des politiques économiques est renforcée depuis le Sommet de Luxembourg à travers les réunions de l'Eurogroupe, c'est-à-dire des Ministres des Finances de la zone euro.

La dimension européenne a apporté une impulsion supplémentaire permettant à la population de se sentir prête à consentir les efforts nécessaires que demandait déjà l'assainissement des finances publiques belges. Du reste, l'obligation de déposer des plans pluriannuels (programmes de convergence et de stabilité) a également constitué un stimulus important pour une approche pluriannuelle des finances publiques.

Les finances publiques belges dans un cadre fédéral

Le cadre européen n'a pas été le seul élément déterminant pour l'évolution des finances publiques belges au cours des années 90. Elles ont également connu une profonde modification sur le plan national. La loi spéciale de financement du 12 janvier 1989 a remplacé le régime existant de financement des entités fédérées fondé sur des dotations par le transfert d'une partie des impôts conjoints (impôt des personnes physiques) et des impôts partagés (TVA). La « période de transition » prévue par cette loi s'est terminée en 1999. La ventilation de l'impôt des personnes physiques transféré s'effectue depuis 2000 sur la base de la localisation du

produit de cet impôt. La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État a adapté le régime de financement des Communautés et des Régions. Elle prévoyait, entre autres, de lier progressivement l'impôt des personnes physiques à transférer à la croissance du PIB. L'impôt des personnes physiques et la TVA à transférer en fonction de la loi spéciale de financement sont passés de 560 milliards BEF en 1990 à 922 milliards BEF en 1999, soit une hausse de 8,5 % du PIB à 9,8 %.

La loi spéciale de financement de 1989 contenait également un certain nombre de garanties en vue de sauvegarder l'union économique et monétaire belge. Cela se traduisit par la création de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » au sein du Conseil supérieur des finances, qui doit rendre chaque année un avis sur les besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Le fait que le gouvernement fédéral devait s'engager, par des programmes de convergence et de stabilité, à atteindre certains objectifs à l'égard des institutions européennes, lié à l'autonomie budgétaire importante et croissante des entités fédérées, a fait apparaître la nécessité d'une coordination plus soutenue de la politique budgétaire. En vue de s'assurer la collaboration des entités fédérées et des pouvoirs subordonnées à la consolidation budgétaire, les engagements ont été pris sous la forme d'accords de coopération, établis sur la base des normes élaborées par le Conseil supérieur des finances.

Quelques chiffres pour concrétiser les résultats obtenus au cours des années nonante

Les premières années de la dernière décennie du vingtième siècle peuvent être considérées comme des années perdues du point de vue de l'assainissement des finances publiques. Le solde de financement qui avait été ramené à 6,7 % du PIB en 1990, remontait à 8,0 % en 1992, avant de recommencer à descendre pour atteindre 0,7 % du PIB en 1999. En 2000, et pour la première fois depuis 50 ans, l'équilibre budgétaire était à nouveau atteint. L'amélioration du solde de financement au cours de la période 1990-1999 est due pour un bon 20 % à la constitution d'un excédent primaire atteignant le taux très élevé de 6,5 % du PIB en 1999, tandis que les autres 80 % ont été réalisés grâce à la baisse des charges d'intérêt découlant de l'inversion de l'effet boule de neige.

Au début des années 90, l'attention fut principalement attirée sur la réduction du déficit public. Au fur et à mesure l'accent fut mis sur la réduction de la dette publique bien que les deux éléments soient naturellement indissociablement liés. Le taux de la dette a grimpé jusqu'en 1993 pour atteindre 138,8 %, mais il a considérablement baissé par la suite et fut ramené à 116,4 % du PIB en 1999, avec l'espoir de repasser sous les 100 % du PIB à l'horizon 2003. Ces bons résultats sont principalement dus au maintien d'un solde primaire très élevé. La composition de la dette a également subi une profonde modification dans le cadre de la gestion de la dette : le taux de consolidation a été augmenté et la part de la dette en devises étrangères a été diminuée afin de la rendre moins sensible aux chocs extérieurs. Une Agence de la Dette a été créée au sein de la Trésorerie afin de professionnaliser davantage la gestion de la dette.

Mais ces résultats remarquables au niveau de l'assainissement des finances publiques ont un prix : on assista à une hausse substantielle de la pression fiscale et parafiscale totale. Celle-ci se montait à 43,4 % du PIB en 1990 et a grimpé à 46,5 % en 1998, pour revenir à 46,4 % du PIB en 1999 et 46,3 % en 2000. Cette hausse de la pression fiscale globale est principalement due aux charges d'impôts. Les mesures successives prises dans la première moitié de la décennie ont, à coup sûr, fait croître la pression fiscale. Ainsi l'indexation du barème de l'impôt des personnes physiques a été limitée à la « mini-indexation » (loi du 28 décembre 1992), la contribution complémentaire de crise a été appliquée à partir de l'exercice d'imposition 1994, les mesures légales se sont poursuivies dans l'impôt des sociétés… Ce n'est que tout à la fin de la période que furent prises les premières timides mesures en vue de réduire la pression fiscale. En revanche la pression parafiscale a déjà diminué depuis 1993, pour passer de 15,4 % du PIB à 14,5 % en 1999.

Enfin, il est également singulier de noter l'évolution divergente des dépenses primaires, en fonction du niveau de pouvoir. Globalement, la part des dépenses primaires dans le PIB était grimpée jusqu'à 44,8 % du PIB en 1994, mais était redescendue à 43,5 % vers 1999. Mais les taux de croissance sont profondément divergents selon le niveau de pouvoir considéré. Au cours des années 90, l'augmentation moyenne réelle, sur base annuelle, des dépenses primaires n'était que de 0,5 % pour le pouvoir fédéral, et on obtenait un taux de 1,7 % pour l'ensemble de l'entité I. Les Communautés et Régions connaissaient une croissance moyenne de 3,0 % par an et les pouvoirs subordonnés 2,9 %.

Conclusion : nouvelles marges pour une politique active

Les résultats budgétaires enregistrés à la fin des années 90 sont impressionnants comme le font d'ailleurs apparaître en détail les diverses contributions passionnantes de tous les auteurs de cet ouvrage. Les efforts soutenus de tous les citoyens ont permis, en vingt ans, de recréer, à l'aube du XXIe siècle, une marge permettant de mener une politique active. Elle veillera encore à accélérer la diminution de la dette, permettant ainsi de faire face aux défis à long terme comme le vieillissement de la population. En plus l'accent doit à coup sûr être mis sur des aspects plus qualitatifs des finances publiques qui permettent de poursuivre l'augmentation du potentiel de croissance en Belgique tout en diminuant la pression fiscale sur le travail.

INTRODUCTION

Ce sixième tome de l'histoire des finances publiques en Belgique, publié sous les auspices de l'Institut belge de Finances publiques et avec l'aide de la Loterie nationale, n'est pas un livre d'histoire et encore moins un travail d'historien. Il s'agit d'un ouvrage collectif de politique économique rédigé par des économistes dont l'objectif est, au travers d'une analyse encore à chaud des dix années écoulées, d'alimenter la réflexion sur la situation présente et non de décrire par le détail l'évolution qu'ont connue les différents secteurs qui appartiennent au champ des finances publiques.

L'ouvrage est articulé en trois parties. La première partie trace les lignes de force des finances publiques belges au fil de la dernière décennie du siècle. Etienne de Callataÿ lance le débat avec un négatif, évoquant les réformes qui n'ont pas été entreprises. Reginald Savage trace le fil de la politique budgétaire en en mesurant l'orientation. Edward Roosen et Bart Van Craeynest examinent la sensibilité des finances publiques à la conjoncture. Carine Spinnoy détaille la traduction en matière de finances publiques de l'évolution institutionnelle d'un État unitaire vers un État fédéral.

La deuxième partie est consacrée à l'évolution des grandes composantes des finances publiques. Pierre Reynders dissèque la croissance des dépenses publiques, à l'exclusion des charges d'intérêt. Christian Valenduc, Marcel Gérard et André Decoster se penchent sur les recettes publiques, avec un accent sur leur caractère redistributif. Luc Buffel et Jef Vuchelen font le tour de la dette publique. Bernadette Adnet ausculte la sécurité sociale et Jean-François Husson arpente les pouvoirs locaux.

La troisième partie offre une analyse de thèmes particuliers ou de questions transversales. Paul Van Rompuy présente l'évolution qu'a connue le rôle de l'État au travers des privatisations. Dirk Heremans et Patrick Van Cayseele élargissent ce champ en analysant la réforme du mode de régulation de l'économie. Étienne Descamps et Étienne Michel étudient l'articulation entre finances publiques et emploi. Michaël Van den Kerkhove et Robert Deschamps détaillent le financement de l'enseignement en Communautés française et flamande. Frédéric Caruso, Fabienne Mathot, Michel Mignolet, Marie-Eve Mulquin et Laurence Vieslet mesurent les transferts budgétaires entre les Régions. Frédéric Docquier et Philippe Liégeois cernent les transferts entre les générations. Michel Damar esquisse la réforme de l'administration. Laurent De Ryck présente l'évolution de la méthodologie en matière de finances publiques. Enfin, Didier Gosset conclut en offrant une visualisation, en tableaux et graphiques, de l'évolution des finances publiques.

INLEIDING

Dit zesde deel van de geschiedenis van de openbare financiën in België, gepubliceerd onder de auspiciën van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën en met de hulp van de Nationale Loterij, is geen geschiedenisboek en evenmin een boek van een historicus. Het gaat om een gezamenlijk werk over het economische beleid geschreven door economisten. Het doel is, doorheen een nog warme analyse van de voorbije tien jaar, stof tot nadenken te geven over de huidige toestand. Het gaat er hen niet om de ontwikkeling in bijzonderheden te schetsen van de verschillende sectoren die tot het domein van de openbare financiën behoren.

Het werk bestaat uit drie delen. Het eerste deel schetst de krachtlijnen van de Belgische openbare financiën in het laatste decennium van de vorige eeuw. Etienne de Callataÿ opent het debat met een negatief beeld, met name de hervormingen die niet hebben plaatsgevonden. Reginald Savage schetst de leidraad en meet de richting van het begrotingsbeleid. Edward Roosen en Bart Van Craeynest gaan na hoe gevoelig de openbare financiën zijn voor de conjunctuur. Carine Spinnoy gaat in detail na hoe de institutionele ontwikkeling van een unitaire Staat naar een federale Staat vertaald wordt in de openbare financiën.

Het tweede deel is gewijd aan de ontwikkeling van de grote bestanddelen van de openbare financiën. Pierre Reynders ontleedt de groei van de overheidsuitgaven, behalve de rentelasten. Christian Valenduc, Marcel Gérard en André Decoster buigen zich over de overheidsinkomsten en leggen de nadruk op de herverdelingsfunctie. Luc Buffel en Jef Vuchelen schetsen de ontwikkeling van de overheidsschuld. Bernadette Adnet neemt polsslag van de sociale zekerheid en Jean-François Husson doorloopt de plaatselijke besturen.

Het derde deel biedt een analyse van verschillende bijzondere thema's of kwesties met dwarslijnen vanuit een bijzonder oogpunt. Paul Van Rompuy schetst de ontwikkeling die de rol van de Staat heeft gekend doorheen de privatiseringen. Dirk Heremans en Patrick Van Cayseele verbreden dit veld en analyseren de hervorming van de manier waarop het economisch gebeuren geregeld wordt. Etienne Descamps en Etienne Michel bestuderen hoe openbare financiën en tewerkstelling op elkaar inspelen. Michaël Van den Kerkhove en Robert Deschamps lichten de financiering toe van het onderwijs in de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Frédéric Caruso, Fabienne Mathot, Michel Mignolet, Marie-Eve Mulquin en Laurence Vieslet meten de begrotingsoverdrachten tussen de Gewesten. Frédéric Docquier en Philippe Liégois trekken de transfers tussen generaties na. Michel Damar schetst de hervorming van het overheidsapparaat. Laurent De Ryck licht methodologische ontwikkelingen rond openbare financiën toe. Didier Gosset sluit af met een beeld, in tabellen en grafieken, van de ontwikkeling van de openbare financiën.

I

DE KRACHTLIJNEN

LES LIGNES DE FORCE

1

L'ASSAINISSEMENT SANS RÉFORME. INTRODUCTION À L'HISTOIRE RÉCENTE DES FINANCES PUBLIQUES BELGES

ÉTIENNE DE CALLATAŸ *

Abstract

1 Ce que nous aurions pu faire en matière de politique budgétaire

2 Ce que nous aurions pu faire en matière de fiscalité

3 Ce que nous aurions pu faire en matière de dépenses publiques

4 Pourquoi ne l'avons-nous pas fait ?

* Étienne de Callataÿ (Facultés universitaires de Namur et London School of Economics) est chief economist à la Banque Degroof, maître de conférence invité à la Fopes (UCL) et éditeur de la revue *Reflets et Perspectives de la vie économique*. Le présent article est écrit à titre personnel. L'auteur tient à remercier Koen Algoed, Robert Deschamps, Walter Nonneman, Pierre Pestieau, Reginald Savage et Christian Valenduc. Courriel : etienne@callatay.be

« Ne faisons rien, c'est plus prudent. »
(Samuel Beckett, dans En attendant Godot*)*

Abstract

Over the last decade, Belgium achieved to gradually eliminate the public deficit and to move towards a « fairer return » financing of subnational entities. However, as far as structural reforms are concerned, not much has been achieved. It appears that Belgium epitomizes the « rent-seeking society », where reforms are rejected in order not to displease some well-represented groups, despite what both fairness and efficiency would require. Firstly, the paper looks at how alternatively the fiscal consolidation process could have been conducted in terms of magnitude, pace, balance between revenue and expenditure, and communication. Secondly, the paper sketches the main weaknesses of the current tax system and illustrates the current inconsistencies. Thirdly, the paper scrutinizes the expenditure policy from the same point of view of highlighting the current deficiencies. Finally, the paper ventures some basic explanations for the absence of welfare-enhancing reforms. The purpose of the paper is to provide not a detailed, comprehensive, and well-balanced review of all these issues but a provocative overview of the remaining policy agenda.

En matière de finances publiques, la décennie 1990-1999 aura été en Belgique celle de la fin des déficits budgétaires et de la phase transitoire dans la mue budgétaire vers un État fédéral. Il s'agit là de deux réalisations remarquables, qui traversent l'ensemble des contributions réunies dans le présent ouvrage. La première d'entre elles a donné le titre de l'ouvrage, au risque de créer un malentendu car la fin du déficit budgétaire laisse une dette publique officielle très élevée et une double dette, sociale et environnementale, préoccupante. Pour introduire les dix-sept contributions qui suivent, nous avons pris le parti non de souligner ce qui a été réalisé mais, comme en négatif, de nous arrêter un instant à ce qui n'a pas été réalisé. Il est présomptueux de vouloir poser les choix qui auraient dû être faits mais cela a le mérite de faire ressortir les choix souvent implicites, non transparents, qui ont été effectués en ne réformant pas tel ou tel pan de nos finances publiques. Le propos qui suit est arbitraire, voire provocateur.

1. Ce que nous aurions pu faire en matière de politique budgétaire

Le *premier* choix qui aurait pu être fait, c'est de réaliser **un assainissement plus radical**. D'aucuns pensent que les politiques d'assainissement menées simultanément en Europe en perspective de Maastricht ont pesé sur la croissance économique et auraient dû dès lors être plus graduelles, voire inversées pour permettre à la politique budgétaire de jouer un rôle de stabilisateur macro-économique. Mais à l'examen, le rythme aurait dû être au contraire plus soutenu tant sont graves les effets négatifs d'une dette publique élevée, en particulier sur la confiance des ménages et sur le surcoût que les charges d'intérêt y relatives imposent au

facteur travail. Les arguments d'efficacité et d'équité, aussi bien intra- qu'inter-générationnelle, auraient donc pu justifier un assainissement budgétaire plus rapide. La dette publique effective est d'autant plus élevée qu'il convient d'ajouter à la dette mesurée de manière conventionnelle deux autres types de dette publique, la dette sociale et la dette environnementale. Par dette sociale, il faut entendre les engagements pris en matière de retraite et de soins de santé sans constituer les réserves de financement correspondantes malgré une évolution socio-démographique qui rend inévitable, à politique sociale inchangée, un terrible alourdissement des charges sociales. Par dette environnementale, il faut entendre le coût cumulé des dégradations protéiformes à l'environnement, coût qui peut être estimé par les dépenses futures à effectuer pour rétablir l'environnement ou par la perte de bien-être immédiat qu'auraient entraînée des choix respectueux de l'environnement. Ceci ne signifie pas que tout déficit soit nécessairement à bannir. Il peut se justifier, notamment par l'utilité d'un lissage cyclique ou par l'investissement public en capital humain et physique. Toutefois, trop souvent, un déficit public peut être vu comme la résultante d'un choix collectif égoïste de bénéficier d'un service public sans accepter d'en payer le prix.

Un *deuxième* choix qui aurait pu être fait, c'est de réaliser **l'assainissement à un rythme plus équilibré**. Les années 1989-1992 ont été celle d'un grave relâchement de la politique budgétaire. Ce relâchement est incarné par la conjonction d'une réforme fiscale dictée par des considérations plus politiques qu'économiques et par le retour du cœur, avec la révision générale des barèmes des fonctionnaires, la revalorisation des prestations sociales et la décision catastrophique de supprimer la pénalisation financière, pourtant déjà insuffisante, des salariés partant à la retraite avant 65 ans. Le relâchement a dû être compensé dans l'urgence en 1993-1994, dans un contexte conjoncturel dégradé. Loin de remplir leur rôle de stabilisateur, les finances publiques ont donc eu un effet pro-cyclique.

Le *troisième* choix qui aurait pu être fait, c'est celui de réaliser **l'assainissement autrement**. D'abord, la répartition entre entités de l'État fédéral aurait pu être équilibrée, alors que, à en juger par l'évolution des dépenses primaires, l'essentiel de l'effort a été supporté par le pouvoir fédéral. Cela aurait permis d'élargir le champ des arbitrages possibles, ceci indépendamment de toute discussion possible sur les compétences de chaque niveau de pouvoir. Ensuite, la répartition entre recettes et dépenses aurait, elle aussi, pu être différente, en prenant en considération les dimensions d'équité, d'incitation et de compétitivité. Quand il s'est agi de réduire le déficit, la Belgique a choisi de ne pas réduire significativement le poids des dépenses primaires courantes en dépit notamment des recommandations des institutions internationales. Quand il s'est agi de relâcher la discipline, enfin, à l'intérieur même des deux grandes catégories que sont les recettes et les dépenses, d'autres choix auraient pu être faits, même en dehors de considération d'assainissement. C'est l'objet des sections 2 et 3 qui suivent.

Le *quatrième* choix qui aurait pu être fait, c'est d'organiser **l'État fédéral autrement**. Un autre partage des compétences et un autre financement auraient pu permettre une meilleure combinaison des objectifs d'incitations efficaces, de juste répartition des efforts et de solidarité. Les récentes discussions institutionnelles ont montré que les champs de compétence, le degré et les formes d'autonomie fiscale et les principes de base de la loi de financement de janvier 1989, déjà amendés en 1993, n'avaient pas atteint un régime de croisière mais il est vrai qu'il s'agit vraisemblablement d'un processus en évolution permanente. Cette évolution

tient à des pressions centrifuges mais aussi aux difficultés récurrentes de certaines entités fédérées. L'insuffisance du financement de la Communauté française tel qu'organisé par la Loi spéciale de Financement de 1989 était connue des négociateurs francophones mais ceux-ci ont choisi de cacher la vérité des simulations. Demain, ce seront les difficultés de la Région de Bruxelles-Capitale, en raison de sa paupérisation et d'un partage des recettes sur la base du lieu de résidence et non du lieu de travail et de consommation des services publics, qui assureront la dynamique fédéraliste.

Le *cinquième* choix qui aurait pu être fait eut été de **communiquer autrement**. Par faiblesse, on a transformé les critères de Maastricht à satisfaire pour participer à l'Union monétaire en bouc émissaire de l'assainissement budgétaire. En présentant l'assainissement budgétaire pour ce qu'il est, à savoir un effort nécessaire en regard des effets néfastes d'une dette publique trop élevée, on aurait évité de voir le soutien populaire à la construction européenne s'effilocher et préservé la légitimité de la nécessaire poursuite de cet assainissement après avoir satisfait aux contraintes européennes.

2. Ce que nous aurions pu faire en matière de fiscalité

En matière de fiscalité, trois impulsions majeures auraient pu être données. La *première* eut été de réduire la taxation du revenu du travail, notamment en baissant significativement les cotisations sociales, avec un alourdissement compensatoire de la taxation de la consommation, où une marge de manœuvre existe même si l'Europe et la concurrence fiscale imposent certaines contraintes. Cela aurait promu l'emploi et renforcé notre compétitivité.

La *deuxième* eut été de diminuer la pression fiscale sur le revenu de l'entreprise et d'augmenter la pression fiscale effective sur le revenu de la rente, même si cela aurait légèrement renchéri le financement de la dette publique. Cela aurait promu l'innovation et l'emploi dans un pays où le taux de chômage est élevé et où le nombre d'entreprises de taille significative est faible. Pour le revenu de la rente, la Belgique est un paradis, avec un précompte mobilier libératoire à un taux réduit, une absence de taxation des plus-values, une absence de taxation sur le patrimoine, des droits de succession aisés à contourner, des véhicules financiers (carnets d'épargnes, Sicav de capitalisation) exonérés et des titres au porteur. Quel écart entre les discours officiels sur la justice fiscale et la réalité !

La *troisième* eut été de réduire les taux d'imposition et d'élargir la base, amputée par une multitude de dérogations parfois appelées dépenses fiscales. Cela aurait servi l'équité horizontale et permis de réduire les distorsions dans l'affectation des ressources. Le choix collectif implicite que traduit l'absence de réforme dans ces trois axes a desservi les causes de l'efficacité et de la justice sociale.

Pour illustrer les choix qui sont implicitement opérés en ne modifiant pas le régime fiscal en place, il suffit de soulever quelques questions.[1]

1 Comme en témoignent les questions soulevées dans cette section, le présent chapitre se concentre sur le pouvoir central. Cela ne signifie malheureusement pas que les autres niveaux de pouvoir échappent à la critique.

Impôts directs

- Pourquoi taxer le revenu des personnes physiques à des taux élevés, et cela très rapidement puisque l'ouvrier moyen a un taux marginal de taxation de 45 %, et simultanément promouvoir les pratiques de contournement fiscal ayant pour nom stock options, salary splits, voitures de société, GSM de société, ticket restaurant, etc. ?
- Pourquoi taxer avantageusement certaines professions, des coiffeurs aux boulangers en passant par les agriculteurs et les sportifs professionnels ?
- Pourquoi maintenir une taxation privilégiée des revenus de remplacement, principalement les retraités, en dépit du principe d'équité horizontale ? Même s'il s'agit de l'héritage du temps d'une non-taxation, pourquoi ne pas augmenter les allocations les plus faibles mais soumettre les revenus de remplacement à une fiscalité normale ?
- Pourquoi tolérer un traitement familial de l'impôt incohérent, qui pénalise les couples mariés à deux revenus et favorise les couples mariés à un revenu au travers du quotient conjugal ? Pourquoi ne pas individualiser l'impôt, sans que cela exige une harmonisation à la baisse, et prévoir une discrimination positive envers l'isolé en acceptant le contrôle que cela exige ?
- Pourquoi autoriser la déduction des frais professionnels ? Pourquoi le régime fiscal subventionne-t-il l'achat des voitures, l'organisation de séminaires et les repas d'affaires ? Pourquoi, au travers des frais de déplacement entre domicile et lieu de travail, l'autorité interfère-t-elle avec le choix du lieu de résidence ?
- Pourquoi faciliter la fraude en autorisant les titres mobiliers au porteur ?
- Pourquoi subventionner les intermédiaires financiers au travers de la défiscalisation de certains produits d'épargne ?
- Pourquoi pénaliser les villes et en particulier Bruxelles en partageant l'impôt entre Régions sur la base du lieu de résidence et non du lieu de travail ?
- Pourquoi refuser la péréquation cadastrale et préférer l'injustice qui découle de l'utilisation de valeurs fixées il y a plus de 25 ans ?
- Pourquoi favoriser le passage en société au travers d'un différentiel de taxation aussi large ?
- Pourquoi autoriser les distorsions de concurrence d'origine fiscale entre sociétés, intercommunales et ASBL ?

Cotisations sociales

- Pourquoi avoir enterré le projet de cotisation sociale généralisée ?
- Si la décennie s'est terminée sur l'amorce d'une réduction significative du poids des cotisations sociales, pourquoi ne pas les diminuer encore plus radicalement, tant il est étonnant de taxer le travail dans un pays où il faut réduire le chômage et promouvoir la participation au marché du travail ?
- Pourquoi avoir des cotisations sociales calculées sur un salaire non plafonné alors que les prestations sont plafonnées ? Les cotisations sur la partie du salaire qui excède le plafond

constituant un pur impôt, ne serait-il pas plus transparent de les remplacer par un impôt qui pourrait en outre reposer sur une base plus large que les revenus du travail et ainsi diminuer le coût marginal du travail salarié ?

- Pourquoi maintenir des régimes différents pour les ouvriers, les employés, les indépendants et les fonctionnaires, alors que cela présente de graves défaillances, dont celle de fragmenter la société, de dévaloriser les professions manuelles, de créer des injustices, par exemple entre agents statutaires et contractuels dans la fonction publique, d'entraîner des lourdeurs administratives, de freiner la mobilité professionnelle, qui serait pourtant tellement souhaitable, et de générer une déperdition au travers des pratiques de contournement, telle celle des faux indépendants ?
- Pourquoi accorder des régimes préférentiels à certaines professions, telles celles liées à des activités maritimes ou sportives ?
- Pourquoi de facto tolérer la fraude dans certains secteurs, tels la construction, l'entretien domestique ou l'hôtellerie et la restauration ?

Taxe à la consommation

- Pourquoi exonérer le fioul de chauffage de presque tout prélèvement ?
- Pourquoi maintenir des droits d'accises de faveur sur le gasoil routier ?
- Pourquoi prélever des accises sur l'eau minérale ?
- Pourquoi ne pas promouvoir, au plan international, la taxation du kérosène ?
- Pourquoi ne pas taxer certains services, par exemple juridiques ou de transport ?
- Pourquoi taxer certaines mutations, notamment les transactions immobilières, alors que cela freine la mobilité dans un pays caractérisé par une grande dispersion régionale des taux de chômage ?

3. Ce que nous aurions pu faire en matière de dépenses publiques

En matière de dépenses publiques, le facteur clef n'est pas le volume mais la qualité. C'est elle qui conditionne l'efficacité des fonctions redistributives de l'État et la compétitivité à long terme de l'économie. Or, la qualité de la dépense publique est faible en Belgique et la décennie écoulée n'a pas amélioré cet état de fait. Pour des raisons électoralistes, les arbitrages budgétaires n'ont pas été posés en terme de qualité de la dépense mais en privilégiant les fonctions distributives de l'État (salaires et prestations sociales) au détriment de ses fonctions actives, qui vont des investissements en capital humain et physique à la justice en passant par la mobilité et l'environnement. Il est trompeur de se réfugier derrière l'insuffisance de moyens financiers pour expliquer les carences dans ces domaines. Des choix ont été effectués, même si ce fut de manière peu explicite, sous les dehors de la simple prolongation de l'existant.

Il faut donc s'interroger sur les nombreuses réformes qui n'ont pas été entreprises malgré les injustices et les inefficacités générées par l'absence d'évolution dans un environnement en mutation continue.

En matière de consommation publique, il faut se demander pourquoi l'administration est dans son état actuel. Plus largement, il faut se demander pourquoi on n'a pas fait le choix d'une fonction publique où la recherche de la qualification et de la productivité aurait primé sur le maintien des effectifs et des structures. Il faut se demander pourquoi est toléré, en particulier en Communauté française, un rapport coût/qualité aussi mauvais en matière d'enseignement, renforçant de ce fait les inégalités sociales.

En matière de fonctions allocatives, il faut se demander quelle a été la perte de bien-être pour l'ensemble des citoyens et accessoirement celle de compétitivité pour notre économie à la suite du mauvais rapport coût/qualité des services publics, de l'administration aux transports en commun en passant par la poste et les télécommunications ? Il faut se demander quels intérêts sont servis en s'opposant à la réforme d'entreprises publiques actives dans des domaines ouverts à la concurrence, et plus largement à une réforme du mode de régulation de l'économie par les pouvoirs publics. Cette opposition, sous le couvert de la protection du plus faible, est en fait de nature corporatiste et nuit à l'ensemble des consommateurs, à commencer par les plus faibles.

En matière de sécurité sociale, il faut se demander pourquoi les droits dérivés n'ont pas été remis en question. Il faut se demander pourquoi les pouvoirs publics créent des pièges à l'emploi en organisant les Agences locales pour l'emploi, venant réduire une incitation financière à sortir du chômage déjà trop faible à cause d'une taxation excessive des bas salaires. Il faut se demander pourquoi la progression des allocations familiales en fonction du rang de l'enfant est découplée du coût réel et pourquoi un régime de bourse d'études ne les remplacent-elles pas à partir de 18 ans ? Il faut se demander pourquoi nous n'avons pas osé réformer en profondeur le régime des retraites des salariés et des fonctionnaires ? Il faut se demander pourquoi les retraits anticipés du marché du travail sont à ce point encouragés en Belgique malgré leurs effets désastreux sur l'emploi, la qualité de vie et l'équité entre les générations.

À dire vrai, il ne s'agit ici encore que de quelques questions pour illustrer le propos. La liste est malheureusement loin d'être exhaustive. Ainsi, le poids des charges administratives ou la faible mobilité sociale mériteraient également d'être examinés.

4. Pourquoi ne l'avons-nous pas fait ?

« À force de ménager la chèvre et le chou nos gouvernants oublient que leur mission première est d'assurer l'équité dans l'efficacité et non pas leur réélection dans le statu quo. »
Maurice Marchand et Pierre Pestieau (2001)

Si l'expression d'un « État social actif » est souvent utilisée, la réalité de la Belgique des années 90 est celle d'un « État social rentier » où, tant en recettes qu'en dépenses, le salaire indirect, les prestations sociales et la rente ont été privilégiés au détriment du salaire direct, de l'emploi et de l'entreprise.

La plupart des réformes évoquées ci-dessus recueillent un grand assentiment parmi les économistes et à n'en pas douter aussi parmi les décideurs politiques, du moins hors de portée

des micros. Pourtant, elles restent dans les cartons. Plus largement, malgré l'évolution de la société, le mode et les domaines d'intervention de l'État dans la vie économique et sociale n'évoluent en Belgique que lentement et quand elles le font, ce n'est souvent que sous la contrainte externe. Cela s'explique par la peur, en mettant en question les équilibres existants, de réveiller des divisions idéologiques, philosophiques, culturelles et linguistiques. La dimension positive de cette peur est le caractère pacifique du « consensus à la belge ». Malheureusement, quand la nécessité du consensus s'accompagne d'un manque de courage politique, il en résulte un immobilisme qui nuit au bien-être collectif.

Interroger l'économie de la fiscalité et la logique des dépenses publiques implique de questionner des mécanismes qui desservent l'intérêt général mais bénéficient à certains groupes d'intérêt. La plupart de ces groupes gagneraient à une remise à plat globale du régime fiscal mais craignent une réforme parcellaire dont eux seuls feraient les frais. À son tour, le pouvoir des corporatismes découle de l'aversion des partis politiques à déplaire à un groupe particulier par la crainte qu'une réforme partielle ferait perdre plus de voix auprès de ce groupe qu'elle n'en ferait gagner auprès du reste de la communauté. La réalité politique, à la Olson, est en effet celle d'une asymétrie électorale, à savoir que les perdants d'une réforme seront plus rancuniers que les gagnants ne seront reconnaissants.

Dans un environnement où le décideur est incapable d'arbitrer, paralysé par la crainte de déplaire, on ne réforme que sous la contrainte, extérieure et financière. En Belgique, c'est la contrainte extérieure qui a imposé l'ajustement de 1982 et ce n'est que la contrainte européenne liée à l'adhésion à l'Union monétaire qui a relancé une discipline budgétaire que les charmes de la réforme fiscale et du retour du cœur avaient relâchée à peine quelques années plus tard. La Belgique a assaini la face visible de ses finances publiques mais sans s'attaquer aux dettes sociales et environnementales et sans oser faire les arbitrages nécessaires. Nous avons raboté les dépenses en ciblant celles qui ne bénéficient pas directement à un groupe déterminé et augmenté les impôts de manière linéaire ou presque, mais tout cela sans changer la donne, sans redistribuer les cartes, sans repenser les domaines et les modes d'intervention de l'État, sans réformer les finances publiques. Pourtant l'occasion était belle et la cause nécessaire, tant pour servir l'équité que pour améliorer le bien-être de tous.

2

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

*Reginald Savage**

Abstract

1 Cadre historique et trajectoires internationales comparées

2 Politique budgétaire belge 1990-1999 et convergence européenne

3 La politique d'assainissement des finances publiques belges : une évaluation quantifiée

4 Normes budgétaires et coordination inter-Entités : un bilan

* Reginald Savage est Licencié et maître en Sciences économiques (UCL, 1979). Il enseigne la macro-économie et les finances publiques à la FOPES (UCL) et aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur. Il est conseiller général au Service d'Études du Ministère des Finances et a été membre (1989-99) du Secrétariat de la section « Besoins nets de financement » du Conseil Supérieur des Finances.

Abstract

The period under review (1989-1999) has been characterized in Belgian public finances by two main elements :

1. A major state reform in 1989, with a significant impact upon budgetary structures and procedures ;
2. A new important phase in Belgian budgetary policies conduct beginning in 1992, in order to fulfill European Maastricht convergence criteria and to be allowed to enter into the EMU.

The restrictive policy stance was adopted in a very harsh and unfavourable cyclical and financial situation (slow growth and high real interest rates), and was built around pluri-annual official Convergence plans. In retrospective, the fiscal policy stance in the first years (1990-1992) appears to have been expansionary, but afterwards, the total net restrictive fiscal effort can be estimated at around 5,4 % GDP, exclusively located in « Entity I » (Federal State and Social Security). At the global level, the main effort (nearly two thirds) has been on the revenue side, but at « Entity I » Level, the restrictive policies have been more evenly divided between revenue and (primary) expenditure sides. After 1996, budgetary policy norms focused on minimum « primary surpluses norms » at Entity I level, in order to secure a structural reverse « Snowball effect » and a long term automatic reduction in public debt ratios.

Les finances publiques belges, au cours des années 90, auront été marquées par deux développements majeurs, qui ont affecté simultanément tant les modalités de la régulation macro-budgétaire que ses résultats :

1. La mise en place, dès 1989 (et complétée en 1993), d'une réforme majeure de l'État belge, impliquant une transformation en profondeur des structures budgétaires et des modalités d'attribution des recettes publiques, donc aussi des « voies et moyens » de la politique budgétaire nationale.
2. La mise en œuvre dès 1992-1993 d'une nouvelle phase, décisive à bien des égards, de la politique d'assainissement des finances publiques belges, en vue d'assurer le respect des critères de convergence budgétaire européenne, tels que définis à Maastricht, et par là-même la pleine participation de la Belgique au lancement de l'euro.

Ce chapitre traitera donc des « voies et moyens » de la politique budgétaire belge au cours des années 90.

Une première section opérera une brève remise en perspective, à la fois historique et comparative (par rapport à nos partenaires européens), de la trajectoire des finances publiques belges.

Une seconde section tracera les principales étapes chronologiques de la gestion budgétaire globale des finances publiques belges au cours de la décennie, tant à travers les budgets (et ajustements budgétaires) les plus marquants qu'à travers les deux principaux programmes de convergence ayant encadré la marche budgétaire belge forcée vers l'euro (celui de juin 1993 et celui de décembre 1996).

Une troisième section procédera à une évaluation critique synthétique et quantifiée des principaux déterminants (« discrétionnaires » et non discrétionnaires ou spontanés) des résul-

tats macro-budgétaires au cours de cette période[1]. Cette analyse sera effectuée tant à un niveau agrégé que par grandes Entités budgétaires[2].

Nous conclurons enfin en mettant en évidence d'éventuelles asymétries de contraintes et de comportements budgétaires entre les deux grandes Entités budgétaires de la nouvelle Belgique fédérale.

Sources et méthodes

Sans entrer dans des détails inutiles, mentionnons que l'analyse quantitative sera menée ici au départ des sources et concepts du système SEC79 de Comptabilité nationale (et non pas au départ du nouveau système SEC95 actuellement en vigueur). Il nous a en effet semblé largement préférable d'utiliser analytiquement le système d'informations statistiques tel qu'il était disponible à l'époque des décisions budgétaires (jusqu'en juillet 1999) et sur lequel se sont appuyés tant les avis d'experts (Conseil Supérieur des Finances ou « CSF », entre autres) que les autorités elles-mêmes (pour l'élaboration des budgets annuels et des divers plans de convergence).

1. Cadre historique et trajectoires internationales comparées

1.1 *Le contexte macro-conjoncturel et financier de la décennie*

Comme on peut le voir plus en détails au tableau récapitulatif suivant (tableau 2.1), la décennie 90, dans le sillage du boom conjoncturel de la fin des années 80 (1988-89 en Belgique, 1987-1989 en Europe), démarre par la fin d'un cycle ascendant (1990 est encore une année de croissance moyenne vigoureuse) avant d'entamer une phase de net ralentissement conjoncturel (1991-1992) puis même de sombrer dans une nette récession (1993). Par rapport au cycle européen, le ralentissement belge en 1992 est un peu moins marqué, mais par contre la récession de 1993 sera nettement plus profonde, et le rattrapage cyclique ultérieur (1994-1996) d'amplitude plus faible.

La sortie de la récession de 1993 en Europe, comme en Belgique d'ailleurs, se fera de manière relativement peu vigoureuse, avec, jusqu'à la reprise plus franche de 1997-1998 du moins, un faible taux de récupération de l'« output-gap » négatif généré par cette récession de 1993.

---

1 En intégrant non seulement le jeu des « stabilisateurs automatiques » de nature cyclique ou conjoncturelle, mais aussi celui « d'effets de structures » plus complexes transitant via le contenu de la croissance et les changements de composition du Revenu national, d'une part, et via le jeu des prix-relatifs, d'autre part.

2 En distinguant d'une part l'Entité « I », regroupant le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale, et d'autre part l'Entité « II », regroupant les Communautés et Régions (C&R) et les Pouvoirs locaux ou subordonnés.

Tableau 2.1
Le contexte macro-conjoncturel et financier

		% de variation annuelle (°) ou Ratios (% PIB) et Taux.										
		89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Croissance europ. (PIB, EUR15) (°)	0	3,5	3,0	1,6	0,9	-0,8	2,8	2,2	1,7	2,7	2,6	2,3
Croissance réelle du PIB belge (°)	1	3,6	3,0	1,6	1,5	-1,5	2,6	2,3	1,3	3,0	2,7	2,5
Output-Gap (belge), Niveau (% PIB)	2	1,9	2,9	2,4	1,9	-1,7	-1,2	-0,9	-1,6	-0,7	0,0	0,4
Évolution de l'Output-GAP	3=δ2	1,6	1,0	-0,5	-0,6	-3,5	0,5	0,3	-0,7	0,9	0,7	0,4
Croissance nominale du PIB (°)	4	8,4	6,3	4,8	5,2	2,4	4,9	3,9	2,9	4,5	4,3	3,4
Déflateur du PIB (°)	5=4-1	4,6	3,1	3,1	3,7	4,0	2,3	1,5	1,6	1,4	1,5	0,9
Prix à la consommation (°)	6	3,1	3,4	3,2	2,4	2,8	2,4	1,5	2,1	1,6	1,0	1,2
Prix relatifs [Pr]= »Pc/Py » (°)	7=6-5	-1,5	0,3	0,1	-1,2	-1,2	0,1	0,0	0,4	0,2	-0,6	0,3
Correcteur « Y-GAP » + « Prix-relat. » (°)	8=3-7	3,1	0,7	-0,5	0,7	-2,4	0,4	0,3	-1,2	0,7	1,3	0,1
Taux d'intérêt nominal CT	9	8,7	9,8	9,4	9,4	8,2	5,7	4,7	3,2	3,4	3,5	3,0
Taux d'intérêt nominal LT	10	8,7	10,1	9,3	8,6	7,2	7,8	7,5	6,5	5,8	4,7	4,8
Pm. Taux pondéré (0,3/0,7) nominal	11	8,7	10,0	9,3	8,9	7,5	7,2	6,7	5,5	5,1	4,4	4,2
Pm. Taux pondéré (0,3/0,7) réel (/Py)	12=11-5	3,9	6,6	6,0	5,0	3,4	4,8	5,1	3,8	3,6	2,8	3,3
Écart de taux nominal « Belg./RFA » : CT	13	1,7	1,4	0,2	-0,1	1,0	0,4	0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Écart de taux nominal « Belg./RFA » : LT	14	1,6	1,2	0,6	0,7	0,8	0,9	0,7	0,3	0,1	0,2	0,3
Taux d'endettement brut consolidé	15	125,6	125,4	127,2	128,6	135,0	133,3	130,8	126,9	121,9	116,7	115,4
Taux d'intérêt implicite (nominal)/Dette	16	8,6	8,8	8,4	8,8	8,5	7,8	6,9	6,7	6,4	6,4	6,2
Différentiel (corrigé)	17=16-4	0,2	2,4	3,4	3,4	5,9	2,7	3,0	3,6	1,9	2,0	2,7
Taux d'intérêt réel (/Py)/Dette	18=16-5	3,8	5,5	5,1	5,0	4,4	5,4	5,4	5,0	5,0	4,7	5,2
Taux d'intérêt réel (/Pc)	19=16-6	5,3	5,2	5,0	6,2	5,6	5,3	5,4	4,5	4,7	5,3	4,9

Source : Calculs propres d'après CN97, CEE (AMECO 2000/2).

En termes de taux d'intérêt, la décennie 90 démarre sous des auspices très défavorables, avec des taux, tant nominaux que réels, tant à court terme (CT) qu'à long terme (LT), à la fois en hausse (par rapport à la fin des années 80) et historiquement élevés. Dans le sillage de la politique monétaire anti-inflationniste allemande et de la politique monétaire belge d'ancrage au DM à l'intérieur du SME, les taux d'intérêt nominaux à court terme restent très élevés jusqu'en 1993 (année de récession) inclus. Au cours des trois années 1991-1993, caractérisées

pourtant globalement par un tonus conjoncturel faible (1991-1992), voire franchement négatif (1993), la courbe moyenne des taux (écart CT–LT) est plate (1991), voire carrément inversée (1992-1993[3]), ce qui témoigne d'une orientation monétaire franchement restrictive et pro-cyclique.

Il faudra en fait attendre 1994 pour que se manifeste un assouplissement réel des conditions monétaires, via une réduction marquée des taux d'intérêt nominaux à CT (Voir tableau 2.1). Néanmoins, la baisse des taux nominaux accompagnera, en particulier en Belgique, un ralentissement marqué de l'inflation jusqu'en 1998-1999 inclus, ceci se soldant par une baisse nettement plus limitée des taux réels que des taux nominaux. Par ailleurs, ce n'est que très progressivement et avec inertie que la baisse des taux nominaux de marché se diffusera effectivement dans le taux d'intérêt implicite (moyen) sur la dette publique belge, le taux d'intérêt implicite réel correspondant se chiffrant encore au niveau élevé de 5 % en moyenne en 1997-1999 (3 ans), soit autant que le niveau moyen des années 1990-1993. et pratiquement le double de la croissance économique réelle de la période correspondante

1.2 *Un bref survol comparatif des trajectoires belges et européennes*

L'analyse historique, même sommaire, des principales trajectoires en matière de finances publiques belges indique clairement qu'à la fin des années 80 et au tout début des années 90, on observe un arrêt, voire une inversion transitoire, dans le processus apparent d'assainissement, tel qu'il avait été entamé avec détermination par les Autorités belges au début des années 80 (1982) et poursuivi jusqu'en 1987 inclus.

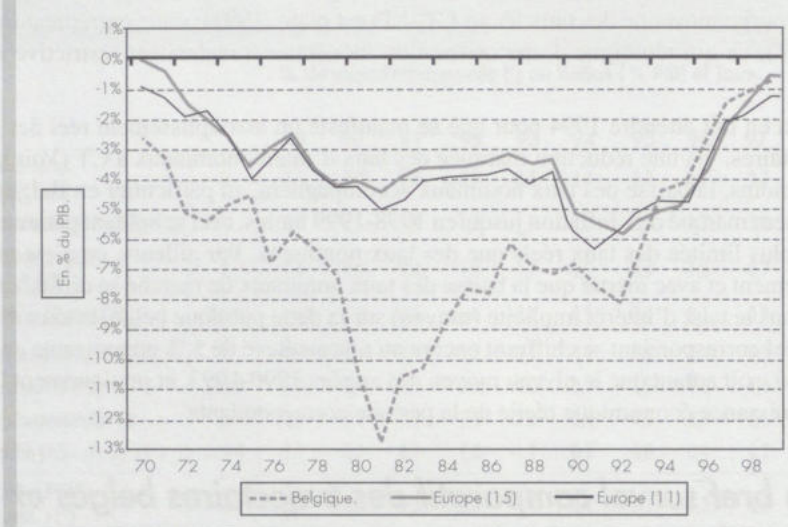
En termes cycliquement corrigés[4], la détérioration sous-jacente des finances publiques belges, à cheval sur les deux décennies, apparaît clairement (graphiques 2.1 et 2.2). La détérioration belge en la matière, au cours des années 1987-92 grosso modo, est une caractéristique partagée en moyenne par la zone européenne (une détérioration de l'ordre de 2 % de PIB).

On observera également que l'écart de Besoin net de financement (BNF) cycliquement corrigé, entre la Belgique et la moyenne européenne, retrouve approximativement en 1990 son niveau relatif (en % du PIB) du tout début des années 70, en nette amélioration *relative* par rapport à son niveau (relatif) de 1989[5].

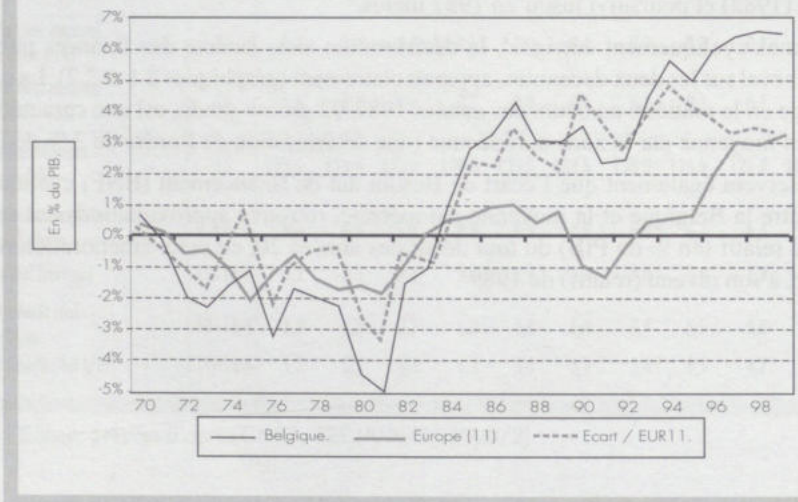
3 Tant en 1992 qu'en 1993, le taux nominal moyen à court terme dépasse de 1 % (100 points de base) le taux moyen de référence à long terme.

4 Et en utilisant ici la méthodologie développée par les Services économiques de la Commission européenne. Les données sont dérivées de la Banque de données statistiques européennes AMECO (version 2000/II).

5 Ceci résultant pour l'essentiel de la forte détérioration de la position budgétaire allemande, dans le sillage de la réunification et de son financement par l'emprunt plutôt que par l'impôt.



Graphique 2.1
Besoins nets de financement cycliquement corrigés



Graphique 2.2
Soldes primaires cycliquement corrigés

Source : Calculs propres d'après la banque de données AMECO (1999/2) des services de la Commission européenne.

Enfin, en deux ans à peine (en 1993-1994), le reste de l'écart résiduel défavorable existant entre la Belgique et la Moyenne européenne est plus qu'intégralement neutralisé (une correction de l'ordre de plus de 2,5 % de PIB). Par la suite, la trajectoire budgétaire belge (en termes de BNF cycliquement corrigés) épouse assez fidèlement celle de la moyenne européenne.

En termes de soldes primaires (hors charges d'intérêts) cycliquement corrigés, la position relative belge ne s'améliore pas fondamentalement entre 1987 et 1992. Par contre, en 1993-1994, l'écart relatif se creuse fortement en faveur de la Belgique par rapport à la moyenne européenne (ici limitée à EUR11).

De 1995 jusqu'en 1997 à l'inverse, la position primaire relative belge, sur une base cycliquement corrigée, se détériore à nouveau sensiblement (de plus de 1,5 % de PIB en 3 ans), mais sans incidence néanmoins en termes de BNF relatif (cycliquement corrigé). Ce paradoxe apparent s'explique par la réduction sensiblement plus marquée en Belgique du poids des charges d'intérêt, et ce dans le sillage d'une inversion décisive du processus d'effet « Boule de Neige » en Belgique à partir de 1994, plus marqué que chez nos partenaires. De 1990 à 1997, l'écart de poids de charges d'intérêts entre la Belgique et l'Europe des 11 se réduit de près de 3 % de PIB, soit de plus de 50 % en termes relatifs. Entre 1993 et 1997, cette réduction de l'écart relatif est encore de 2,3 % de PIB, contribuant ainsi de manière significative à soutenir la convergence budgétaire belge sans imposer en fin de période un effort primaire restrictif discrétionnaire de l'ampleur de celui qui a dû être consenti en moyenne par l'ensemble européen.

2. Politique budgétaire belge 1990-1999 et convergence européenne

2.1 *La période « transitoire » 1989-1992 et la mise en place du cadre et des normes de la convergence budgétaire*

La période 1989-1991, voire 1989-1992, peut être considérée à plus d'un titre comme une période de transition sur le plan budgétaire, période au cours de laquelle la Belgique « digère » à la fois la mise en œuvre concrète de la réforme de l'État et de la Loi spéciale de financement (des Communautés et Régions) de fin 1988, ainsi que les « effets dérivés » et décalés dans le temps de l'importante réforme fiscale de 1989[6], deux éléments qui tendent à reléguer de facto à l'arrière-plan la consolidation budgétaire.

Certes, la politique budgétaire reste encadrée par une double norme budgétaire susceptible en principe d'éviter tout dérapage budgétaire majeur :

1. Le gel en termes réels (hors inflation) de la totalité des dépenses hors charges d'intérêt (du pouvoir fédéral).
2. Le déficit nominal d'aucune année ne peut être supérieur à celui de l'année précédente.

6 Cette dernière se greffant par ailleurs sur la dernière phase du programme pluri-annuel (1986-1989) d'allègement de l'I.P.P. mis en œuvre par la législature précédente (réforme Grootjans, décidée par le Gouvernement Martens-Verhofstadt).

Il apparaîtra cependant très rapidement que cet encadrement normatif, même s'il est respecté, est insuffisant pour assurer la poursuite de la consolidation budgétaire à un rythme satisfaisant au niveau de l'ensemble des Pouvoirs publics[7]. En effet, cette double norme, faute de contrainte spécifique d'équilibre financier imposée au système de Sécurité sociale, laissait de facto la voie libre à des reports de charges et/ou de déficits[8] (vers cette dernière).

Lorsque la marée conjoncturelle favorable des années 1988-1991 se retire et qu'inversement la hausse des taux d'intérêt de référence des années 1990-1991[9] vient s'incorporer progressivement dans le taux implicite moyen sur la dette publique belge, le nouveau gouvernement Dehaene 1er découvre en 1992 un héritage macro-budgétaire assez lourdement hypothéqué, et ce alors même que se profile à un horizon assez rapproché le couperet des critères de Maastricht.

Le premier budget du gouvernement Dehaene 1er, présenté à l'issue du contrôle budgétaire de début 1992, s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une politique budgétaire plus restrictive et plus étanche de consolidation budgétaire en vue de la préparation de l'UEM, en complétant la première norme du cadre budgétaire antérieur (le gel en termes réels des dépenses primaires du pouvoir fédéral) par deux normes additionnelles :

1. Norme d'élasticité quasi unitaire de ses recettes.
2. Équilibre financier de la Sécurité sociale dans un contexte de stabilisation (blocage) nominal de l'intervention de l'État.

2.2 Programmes de convergence 1992-1996 et historique budgétaire succinct

Quelques étapes clés de cet historique sont présentées ici succinctement.

1. Le 19 juin 1992, le (premier) Plan de convergence de la Belgique est présenté, confirmant l'objectif, adopté en début d'année, de ramener le solde net à financer de l'ensemble des Pouvoirs publics à 5,7 % de PNB en 1992 (contre 6,3 % de PNB estimé en 1991), 5,2 % en 1993 et à 3 % de PNB avant fin 1996. La participation attendue des C&R à l'amélioration requise du surplus primaire global est, conformément aux recommandations du Conseil Supérieur des Finances, de 0,6 % de PNB en 4 ans (période 1992-1996).
2. Dans le cadre du contrôle budgétaire du printemps 1993, le Plan de convergence de la Belgique est réactualisé, pour intégrer à la fois les incidences de révisions statistiques et méthodologiques substantielles sur les hypothèses de départ (1991-1992) du Plan de convergence[10], celles de perspectives économiques globalement dégradées, ainsi que celles

7 Ce jugement est déjà émis dans le Rapport annuel 1990 de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances (juin 1990, pp. 8-11).

8 Par exemple via des réductions de transferts financiers du Pouvoir fédéral à la Sécurité sociale, facilitant le respect de la double norme au niveau du Pouvoir fédéral, mais ne faisant que déplacer la contrainte financière sur un autre niveau de pouvoir public.

9 Suite principalement au durcissement de la politique monétaire allemande et au relèvement des anticipations inflationnistes à plus long terme, dans le sillage de la forte dégradation budgétaire (financement de la réunification) et de l'intensification des tensions inflationnistes en Allemagne.

10 Voir aussi à ce propos : « Avis de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances relatif à la réalisation des hypothèses de départ du Plan de convergence », CSF, février 1993.

de la mini-réforme institutionnelle intervenue en 1992[11]. Globalement, l'amélioration requise du BNF sur la période 1992-1996 (4 ans) est significativement ajustée en hausse (+3,9 % de PIB au lieu de +2,7 %), mais la révision du « gain » de surplus primaire à réaliser est nettement plus limitée (+2,2 % de PIB au lieu de +1,9 % précédemment), compte tenu d'une révision marquée à la hausse de l'autoréduction attendue du poids des charges d'intérêts (un gain escompté de 1,7 % de PIB au lieu de 0,8 % de PIB seulement précédemment).

3. C'est dans le cadre de ce Programme réactualisé de Convergence que s'inscrivent successivement a) l'important contrôle budgétaire de février 1993[12]), b) le projet de budget 1994 (des mesures additionnelles annoncées pour un total de 0,7 % de PIB environ), c) et enfin le Plan global de fin 1993 (intégré dans le contrôle budgétaire d'avril 1994) avec une incidence budgétaire restrictive brute complémentaire estimée à 0,9 % de PIB en année pleine. L'histoire des finances publiques belges au cours de la législature Dehaene 1er, et en particulier au cours de la première moitié de cette législature (années 1992 et 1993) sera celle d'une véritable course contre la montre et d'une accumulation de plans budgétaires restrictifs pour éviter que la combinaison d'une dégradation conjoncturelle majeure mal anticipée (1993) et d'une situation macro-financière très tendue (en termes de taux d'intérêt) ne fasse définitivement dérailler le premier plan de convergence de la Belgique en vue de son accession à l'UEM.

4. L'élaboration du budget 1995, en été 1994, s'opère dans un contexte de redressement conjoncturel significatif. L'ensemble consolidé des mesures d'assainissement mises en œuvre depuis début 1992 (un total brut cumulé estimé de 6,7 % de PIB) semble enfin, à la faveur de la sortie de crise conjoncturelle, produire des résultats tangibles en termes de réduction du déficit public, mais ce avec un an de retard par rapport au Programme de Convergence actualisé. C'est dans ce contexte qu'interviennent des élections générales anticipées.

2.3 *La politique budgétaire sous le Gouvernement Dehaene II (1995-1999)*

1. Le **projet de budget 1996** présenté peu de temps après le contrôle budgétaire pour 1995[13] confirme la volonté gouvernementale de ramener le déficit public à 3 % de PIB (dont 2,6 % de PIB pour la seule entité I) en 1996.

(*suite note 10*)

Le déficit public 1991, exprimé selon les prescrits du Traité de Maastricht en termes de méthodologie SEC79 et en termes de PIB (et non plus de PNB), se trouve ainsi majoré de 0,4 % (de PIB) comparativement aux anciennes définitions ayant servi de base à la version initiale du Plan de Convergence.

11 Cette dernière se traduisait en effet implicitement pour la période 1993-99 par un transfert programmé de moyens financiers additionnels de l'Entité I (Pouvoir fédéral) vers les C&R, estimé à 0,2 % de PIB environ en 1993 et 0,3 % de PIB en 1996, globalement pour une large part sans transferts de compétences additionnelles correspondantes, et ce au moment même où le ressac conjoncturel amputait lourdement la croissance des recettes propres de l'Entité I.

12 Le gouvernement s'assignant de prendre des mesures structurelles et récurrentes produisant leurs effets pleins en 1994, pour un montant brut estimé de 113 milliards de BEF (1,5 % du PIB de 1993).

13 Ce contrôle intervient plus tard que traditionnellement, après les élections générales anticipées organisées au printemps, ces dernières ayant débouché sur la constitution d'un Gouvernement Dehaene II, de même composition politique que le précédent.

2. Dans le contexte d'un report au 1er janvier 1999 de la date d'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM, et donc d'un « répit » d'un an obtenu pour assurer le respect des critères de convergence budgétaire[14], l'exposé général pour l'année budgétaire 1997 reconnaît la probabilité d'un dépassement significatif des objectifs budgétaires pour 1996 et se fixe un objectif de BNF de -2,9 % de PIB en 1997 (-2,5 % au niveau de l'Entité I). Il annonce surtout aussi un ambitieux programme d'opérations financières (hors BNF) en vue d'accélérer le rythme de désendettement (et de mieux satisfaire ainsi au second critère de convergence budgétaire, à savoir « une réduction du taux d'endettement « à un rythme satisfaisant » lorsque ce taux dépasse 60 % du PIB »). Au plan strictement budgétaire, un effort discrétionnaire de 80 milliards est décidé au niveau de l'Entité I pour l'année 1997 (avec un impact durable estimé à 74 milliards en 1998), répartis moitié-moitié entre recettes et dépenses.
3. En décembre 1996, le Gouvernement belge présente officiellement le **Nouveau Programme de Convergence de la Belgique,** portant sur les années 1996-2000. Les autorités s'y engagent à poursuivre la réduction du déficit public consolidé au moyen d'une norme de surplus primaire (5,3 % de PIB pour l'Entité I) servant de plancher minimal[15] et d'une affectation d'éventuels boni conjoncturels au renforcement de ce surplus primaire (et du rythme de désendettement). Complétée par l'encadrement normatif des soldes budgétaires (y compris primaires) de l'Entité II, la norme (asymétrique) de surplus primaire retenue par les autorités est ainsi jugée garantir la poursuite de l'autoréduction tendancielle du poids des charges d'intérêts, des déficits publics belges, ainsi que du taux d'endettement, via un mécanisme devenu structurel et durable d'effet « boule de neige » inversé.
4. Le **projet de budget 1998,** en été 1997, puis les données du contrôle budgétaire 1998 (printemps 1998) viennent apporter la confirmation des réalisations budgétaires meilleures qu'anticipé réalisées en 1997, avec un BNF total estimé limité à 2,1 % de PIB[16] comparativement à l'objectif initial de 2,9 % visé. Le recul du taux d'endettement public en 1997 s'avère également plus important que prévu.
5. C'est dans ce contexte fort favorable que début mai 1998, un Conseil ECOFIN extraordinaire donne le feu vert à la participation pleine et entière de 11 pays membres, dont la

---

14 En escomptant que l'évaluation du respect des critères de convergence s'effectuera au printemps (ou au plus tard en été) 1998 sur la base des réalisations 1997 (au lieu de 1996 en cas de passage à la troisième phase de l'UEM au 1er janvier 1997).

15 Ce qui implique que les stabilisateurs automatiques ne sont pas autorisés à jouer à la baisse en cas de dégradation cyclique, alors qu'à l'inverse ils sont supposés être éventuellement mobilisés pour le renforcement du surplus primaire de l'Entité I en cas d'embellie conjoncturelle. Dans le Nouveau Programme de Convergence, le gouvernement n'adopte pas telle quelle la recommandation du CSF (Rapports 1995 et 1996) selon laquelle la « règle des boni conjoncturels » (répercussion à 50 % sur le surplus primaire requis de l'Entité I) devrait s'appliquer automatiquement à l'occasion de tout écart de croissance favorable par rapport à un trend fixé à 2 % l'an). Il s'engage plus prudemment « si le taux de croissance réelle du PIB est supérieur à 2 % (…) à retenir comme objectif pour l'Entité I le niveau de surplus primaire qui peut être attendu à politique budgétaire inchangée, pour autant que ce niveau ne dépasse pas 5,7 % de PIB » (Nouveau Programme de Convergence ou NPC, 1996, p. 21).

16 Ce chiffre pour 1997 constitue lui-même une estimation officielle prudente, une correction méthodologique ou statistique défavorable à concurrence d'un peu moins de 0,2 % de PIB ayant été incorporée dans le niveau des dépenses primaires (essentiellement au niveau de l'Entité I) pour anticiper l'impact sur les soldes budgétaires publics du passage dès 1998 au système de comptabilité nationale européen SEC95.

Belgique, au lancement officiel de l'euro au 1er janvier 1999, ceci consacrant ainsi le succès du processus de convergence budgétaire européenne entamé plus de cinq ans auparavant dans un contexte conjoncturel et macro-financier particulièrement difficile. Parallèlement, les autorités européennes enjoignent les gouvernements nationaux à présenter, au plus tard fin 1998, un Programme de Stabilité pluri-annuel (et mis à jour chaque année) visant à atteindre une situation budgétaire qui soit, à moyen terme, proche de l'équilibre ou en excédent, afin d'être en mesure de faire face aux fluctuations conjoncturelles « normales » sans que le déficit public ne dépasse la norme de 3 % de PIB.

6. C'est dans ce contexte de levée des incertitudes quant à l'adhésion de la Belgique à l'euro qu'intervient le Budget 1999, le dernier de la législature. Conformément à l'Accord de Gouvernement et au Nouveau Programme de Convergence, l'objectif d'un surplus primaire global d'environ 6 % de PIB est réaffirmé, ceci devant conduire à ramener le déficit public en 1999 à 1,3 % de PIB seulement (et le taux d'endettement public à 115 % de PIB, soit un recul cumulé d'au moins 20 % de PIB en 6 ans à peine).
7. Fin 1998, conformément aux recommandations européennes, le premier « Programme de Stabilité de la Belgique (1999-2002) » est officiellement adopté, confirmant la stratégie de stabilisation du surplus primaire (à 6 % de PIB environ) et définissant le cadre et les règles (y compris en matière d'affectation d'éventuels boni conjoncturels primaires) du pilotage budgétaire pluri-annuel. Le (second) Programme de Stabilité, en décembre 1999, vient confirmer cette stratégie de consolidation budgétaire structurelle visant à atteindre l'équilibre budgétaire en 2002 et à ramener le taux d'endettement à 100 % de PIB environ en 2003.

3. La politique d'assainissement des finances publiques belges : une évaluation quantifiée

3.1 *Démarche et méthodologie*

Quantitativement, il faut rappeler que l'effort budgétaire net[17] pour accéder à l'euro, en contexte conjoncturel « normalisé », avait été initialement évalué par le CSF à environ 2,6 % de PNB en 5 ans (un peu plus de 0,5 % de PNB en moyenne annuelle au cours de la période 1991-1996) au niveau de la seule Entité I[18], et ce pour autant que les C&R considérées globalement (et l'ensemble de l'Entité II de manière dérivée) respectent la trajectoire de déficits et de soldes primaires impliquée par les normes et critères établis par le CSF[19].

17 En termes d'amélioration requise du surplus primaire de l'Entité au cours de la période, relativement à une trajectoire « spontanée » correspondant à une stabilisation approximative de ce surplus.

18 Voir, à ce propos, « Implications de l'objectif « Maastricht 1991 » pour les Besoins de financement des Pouvoirs publics », CSF/92/1, Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics.

19 Objectif de stabilisation du taux d'endettement de chaque entité à la fin de la période transitoire au plus tard, sous contrainte de neutralité inter-temporelle de la politique budgétaire – en termes de croissance autorisée des dépenses primaires en francs constants – au cours de la période transitoire (1989-99).

La présente section vise par conséquent à fournir les bases d'une évaluation, cohérente dans le temps, de l'orientation discrétionnaire effective prise par la politique budgétaire (au sens large) au cours de la décennie sous revue. La méthodologie utilisée ici est identique à celle décrite en détails dans deux études récentes relatives à la politique budgétaire belge en longue période[20]. Elle consiste à définir une trajectoire de solde primaire « non discrétionnaire » ou « neutre » qui incorpore non seulement les habituelles incidences cycliques[21], mais aussi des incidences non discrétionnaires « structurelles » de court-moyen terme habituellement négligées[22]. Les impulsions discrétionnaires mesurées (par différence entre la trajectoire primaire effective, en % du PIB, et la trajectoire non discrétionnaire totale estimée) sont alors de facto des impulsions **nettes** mesurées ex post, et non des impulsions brutes ex ante, et doivent être considérées comme des ordres de grandeurs.

3.2 *Les orientations budgétaires agrégées (S60) sur l'ensemble de la période*

1. Pendant les trois premières années de la période 1989-99 (années 1990, 1991 et 1992), les **incidences primaires non discrétionnaires totales** restent globalement favorables, à concurrence de 1,4 % de PIB au total, alors même que les incidences cycliques deviennent négatives dès 1991 (-0,6 % de PIB en 1991-1992, comparativement à +0,5 % de PIB en 1990 ; voir tableaux 2.2 et 2.3). Pendant cette période, le total des effets « prix-relatifs » et « structurels en recettes » s'avèrent assez massivement favorables (un gain budgétaire non-discrétionnaire de +2 % de PIB en 3 ans). Ces effets structurels favorables se trouvent cependant à leur tour neutralisés à 50 % environ par d'autres incidences structurelles primaires défavorables en dépenses primaires (0,5 % de PIB en 3 ans), ainsi que par la hausse du poids des charges d'intérêts (un total de 0,5 % de PIB, principalement en 1992). Sur l'ensemble de cette période 1989-1992, et malgré les mesures restrictives annoncées en cours d'année 1992, **l'orientation budgétaire effective** s'avère clairement expansive (en particulier en 1991-92 avec un total de plus de 2 % de PIB d'impulsions délibérées mesurées, pour moitié en dépenses primaires et pour moitié en recettes). Il s'avère ainsi notamment que le degré de compensation de la réforme fiscale de 1989-1990 n'est pas encore arrivé en plein régime de croisière (les mesures en matière d'ISOC tardent à produire le rendement attendu) et que la croissance des dépenses primaires fait preuve d'une inertie certaine en 1992 suite notamment aux effets différés des mesures de revalorisation sociale décidées en 1991.

20 Voir à ce propos SAVAGE (2000 a et b).

21 … traditionnellement prises en compte dans les indicateurs budgétaires « structurels » ou « cycliquement corrigés » tels qu'utilisés par les instances internationales (FMI, OCDE, CEE) pour évaluer et comparer les politiques budgétaires nationales et leurs orientations.

22 … telles les incidences socio-démographiques, ou encore les effets « de structures » en recettes (modifications endogènes du ratio des prélèvements obligatoires suite à des variations des poids respectifs des diverses bases fiscales macro-économiques au sein du PIB), ou les effets « prix-relatifs » en dépenses primaires (modifications du ratio des dépenses primaires nominales au PIB, suite à des divergences d'évolutions du déflateur des dépenses publiques, au numérateur – généralement l'indice des prix à la consommation – relativement à celles du déflateur du PIB, au dénominateur).

2. Les cinq années cruciales suivantes (1993-1997) se caractérisent par une inversion significative de ce schéma. Les incidences cycliques s'avèrent assez nettement négatives (-1,3 % de PIB), l'impact défavorable de la récession de 1993 (-1,7 % de PIB) n'étant que très partiellement compensé par les quatre années suivantes, vu l'insuffisante amplitude du retour de balancier conjoncturel. Quant aux incidences structurelles (non discrétionnaires) primaires, elles s'avèrent elles aussi globalement nettement défavorables (-1,6 % de PIB au total[23], à l'inverse du gain de +1,5 % de PIB engrangé les 3 années précédentes), ceci portant le total des incidences non-discrétionnaires primaires défavorables à -2,9 % de PIB. Inversement cependant, on observe un début significatif de baisse du poids des charges d'intérêt dès 1994, fortement amplifié en 1995 puis encore en 1996-1997 (d'où un recul total de 2,8 % de PIB en 5 ans, neutralisant très largement l'essentiel des incidences non discrétionnaires primaires défavorables).
3. Parallèlement, les **impulsions discrétionnaires nettes** mesurées deviennent assez massivement **restrictives** pour atteindre 5,4 % de PIB en 5 ans (dont les deux tiers rien qu'en 1993-94, et dont près de 35 % en dépenses primaires), ceci permettant d'engranger un recul cumulé des BNF de l'ordre de 5,3 % de PIB. On arrive aussi au constat qu'en termes de solde primaire, près de 55 % (en termes relatifs) des efforts primaires restrictifs de cette période se trouvent absorbés par le jeu des incidences non-discrétionnaires défavorables. On notera également que pour plus d'un tiers, l'effort restrictif net important et global des années 1993-1997 en vue d'assurer la convergence budgétaire européenne de la Belgique sert en fait à neutraliser l'orientation fiscalo-budgétaire inversement globalement expansive des trois années précédentes (1989-1992).
4. Au cours des deux dernières années de la période couverte (1998-1999, fin de la seconde législature Dehaene), le rebond conjoncturel se confirme, avec un gain budgétaire cyclique de 0,5 % de PIB. Les incidences structurelles primaires restent globalement négatives, mais dans des proportions réduites (-0,3 % de PIB en deux ans), et uniquement en dépenses primaires. Le total des incidences primaires non-discrétionnaires redevient par conséquent marginalement favorable. La baisse du poids des charges d'intérêt se poursuit également, à un rythme plus lent (-0,8 % de PIB en deux ans). Les incidences non discrétionnaires totales redeviennent ainsi plus nettement positives et atteignent 0,9 % de PIB en deux ans. Par contre, passé le cap de l'admission à la troisième phase, **l'orientation budgétaire délibérée** ne s'avère plus que marginalement restrictive. Elle redevient légèrement expansive en dépenses primaires, dans le contexte de mise en chantier pré-électoral de certaines réformes et réinvestissements publics, mais reste symétriquement modérément restrictive en recettes – effets différés de mesures antérieures en matière d'ISOC principalement – malgré une montée en puissance des allègements sélectifs de charges patronales.

---

23 … relevant exclusivement d'effet « de structures » nettement défavorables en recettes (baisse endogène équivalente du ratio des recettes publiques). En effet, les effets « prix-relatifs » favorables de l'année 1993 (+0,5 % de PIB) se trouvent inversement neutralisés par une orientation défavorable approximativement de même amplitude en 1994-1997.

3.3 *Une analyse désagrégée par grandes Entités*

Une analyse analogue a été entreprise au niveau de chacune des deux grandes Entités qui constituent depuis 1989 l'ossature hiérarchisée de l'État fédéral belge[24] (tableau 2.3)

- Au cours de la première sous-période (période 1989-1992), l'orientation globalement expansive se retrouve de manière relativement équilibrée au niveau des deux grandes Entités (répartition 2/3–1/3). Par contre, l'orientation expansive en dépenses est plus qu'intégralement concentrée au niveau de l'Entité II, alors que l'orientation expansive en recettes est plus qu'intégralement localisée au niveau de l'Entité I (1,4 % de PIB, pour un total de 0,9 % de PIB seulement).
- Au cours de la seconde sous-période (1992-1995), l'intégralité (et même un peu au-delà) de l'effort restrictif global de 3,4 % de PIB se retrouve concentré au niveau de la seule Entité I (dont plus de 60 % du total en recettes), alors qu'au niveau de l'Entité II l'essentiel de l'orientation expansive en dépenses primaires est neutralisé par la hausse discrétionnaire estimée des recettes (+0,5 % de PIB). Au cours des deux années qui suivent et qui conduisent à l'admission de la Belgique à la troisième phase de l'UEM, l'intégralité de l'effort restrictif, tant en recettes qu'en dépenses primaires, se localise au niveau de l'Entité I, la politique budgétaire de l'Entité II s'avérant parfaitement neutre. Sur l'ensemble de la période de convergence 1992-1997 (5 ans), l'intégralité de l'effort discrétionnaire restrictif de convergence peut être attribué à la seule Entité I, avec une contribution relative d'environ 45 % au niveau des dépenses primaires et le reste au niveau des recettes publiques.
- Enfin, les deux dernières années de la décennie (1998-99) se seraient caractérisées par une orientation budgétaire pratiquement neutre, l'orientation à dominante restrictive conservée au niveau de l'Entité I compensant une orientation à nouveau plus expansive au niveau de l'Entité II (investissements communaux en particulier).
- Par ailleurs, alors que globalement (toutes Entités confondues), la contribution des dépenses primaires à l'effort restrictif discrétionnaire total dépasse à peine les 25 % sur la période 1992-1999 (et n'atteint pas les 20 % sur l'ensemble de la décennie), cette contribution relative se hisse néanmoins à 45 % environ au niveau de la seule Entité I.

Ce déséquilibre apparent flagrant de l'effort discrétionnaire d'assainissement[25] entre les deux grandes Entités ne peut s'expliquer sans prendre en considération les importants chocs non discrétionnaires non anticipés, tant cycliques que structurels, rencontrés par l'Entité I au cours de la période d'ajustement budgétaire (principalement en 1992-97), pour un total de plus de 2,2 % de PIB, et que cette Entité s'est trouvée contrainte de compenser ex post au coup par coup. Ce déséquilibre apparent résulte aussi de la nécessité de compenser la progres-

24 Pour la méthodologie, voir Savage (2000, b). La note 2 rappelle ce que regroupent les deux Entités.

25 Ce déséquilibre n'est par contre pas apparent du tout si l'on se contente d'analyser la contribution de l'Entité II à l'évolution (amélioration) du solde primaire global des administrations publiques belges, contribution qui est conforme dans les grandes lignes au poids relatif des dépenses primaires finales de cette Entité au sein du total. Cette contribution relative atteint en effet environ 35 % pour la période 1992-1997, 33 % en 1991-1997, 42 % en 1992-1999.

sion, largement anticipée celle-là[26], des transferts fiscaux et budgétaires organisés et « contraints » en direction de l'Entité II.

Tableau 2.2
Soldes budgétaires, incidences non-discrétionnaires et impulsions délibérées.

Soldes publics & déterminants non-discrétionnaires.		Évolutions & incidences annuelles, en % PIB. 90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
BNF effectif (« + » = amélioration)	A=B+C	0,7	-0,8	-0,7	-0,3	2,4	0,9	0,9	1,4	0,9	0,1
• Non-discrétionnaire tot. (« + » = favor.)	B	0,4	0,6	-0,1	-1,6	0,2	1,2	-0,3	0,5	0,8	0,1
• Discrétionnaire (« + » = restrictif)	C	0,3	-1,4	-0,7	1,4	2,2	-0,3	1,2	0,9	0,1	0,0
+ En recettes	C1	0,1	-0,7	-0,3	1,1	1,6	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,2
+ En dépenses primaires (« + »=restrictif)	C2	0,2	-0,7	-0,3	0,2	0,6	-0,1	0,6	0,5	0,0	-0,3
Pm. Charges d'intérêt (« - » = hausse)	D	-0,3	0,4	-0,6	-0,1	0,7	1,1	0,4	0,7	0,4	0,4
Incidences non-discrétionnaires primaires	E=B-D	0,7	0,2	0,5	-1,6	-0,5	0,1	-0,8	-0,2	0,4	-0,3
• Cycliques (dépenses prim.) (« + »=favor.)	E1	0,6	-0,2	-0,4	-1,7	0,1	0,2	-0,3	0,5	0,5	0,0
+ Y-GAPs	E1a	0,4	-0,1	-0,2	-1,5	0,2	0,1	-0,3	0,4	0,3	-0,1
+ Sous-emploi (numérat.)	E1b	0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1
• Structurelles primaires (« + » = favorable)	E2	0,1	0,4	0,9	0,2	-0,6	-0,1	-0,5	-0,6	-0,1	-0,3
+ En dépenses primaires (« + » = favor.)	E2a	-0,2	-0,4	0,5	0,4	-0,1	0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,3
: Prix-relatifs		-0,1	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,3
: Transferts > ICE.		0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
: Socio-démogr. & Autres		-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
+ En recettes publiques.	E2b	0,3	0,9	0,4	-0,3	-0,5	-0,2	-0,2	-0,4	0,0	0,0
: Sur le travail		0,8	1,3	0,7	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,3
: Sur la propriété		-0,4	-0,3	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	-0,2
: Autres (Consomm. + non-fisc.)		-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
Pm. Tot. en dépenses prim. (« + » = favor.)	F=E1+E2a	0,4	-0,7	0,1	-1,3	0,0	0,3	-0,5	0,2	0,4	-0,3
Pm. En dépenses totales (yc. Intérêts)	G=F+D	0,1	-0,3	-0,5	-1,4	0,7	1,4	-0,1	0,9	0,8	0,1
Pm. Prix-relatifs + Structur. en recettes.	H	0,2	0,8	1,0	0,2	-0,6	-0,2	-0,4	-0,5	0,1	-0,3
Pm. Autres incidences structurelles.	I= E2-H	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

Source : Savage (2000, a) et (2000, b).

26 Cette progression effective du « poids » des recettes LSF transférées aux C&R s'avérera néanmoins supérieure à celle initialement anticipée, et ce du fait du profil cyclique particulier de la décennie (accroissement du poids relatif du transfert financier lors de la récession de 1993, accroissement à nouveau en 1997-1998, la montée en puissance de la liaison au PNB s'opérant dans un contexte de croissance économique supérieure au trend).

On relèvera enfin que sur l'ensemble de la période 1991-1999 qui se prête à de telles comparaison, la croissance annuelle moyenne des dépenses primaires finales[27] de l'Entité I s'établit à 1,1 %, comparativement à 3,2 % pour l'Entité II (et 1,8 % pour le total consolidé des deux Entités).

Tableau n° 2.3
Évolutions des soldes primaires et déterminants par Entités

	Évolutions, en % du PIB								
	89-92	92-95	95-97	97-99	92-97	95-99	92-99	91-95	91-97
	3	3	2	2	5	4	7	4	6
Soldes primaires non discrétionnaires	1,4	-2,1	-0,9	0,2	-3,0	-0,7	-2,8	-1,6	-2,5
1. Entité « I. »	2,0	-2,8	-1,2	-0,3	-4,0	-1,5	-4,3	-2,4	-3,6
2. Entité « II. »	-0,6	0,7	0,3	0,5	1,0	0,8	1,5	-0,8	1,1
Dépenses primaires non discrétionnaires	0,5	-1,2	-0,4	0,1	-1,6	-0,4	-1,5	-1,1	-1,5
1. Entité « I. »	0,9	-0,9	-0,4	0,1	-1,3	-0,3	-1,2	-0,9	-1,2
2. Entité « II. »	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,3	-0,1	-0,4	-0,2	-0,3
Recettes publiques non discrétionnaires	0,8	-1,0	-0,4	0,1	-1,4	-0,3	-1,3	-0,5	-1,0
1. Entité « I. »	1,1	-1,9	-0,8	-0,4	-2,8	-1,2	-3,2	-1,5	-2,3
2. Entité « II. »	-0,3	1,0	0,4	0,5	1,4	0,9	1,9	1,0	1,4
Soldes primaires effectifs	-0,4	1,3	1,2	0,2	2,5	1,4	2,6	1,1	2,4
1. Entité « I. »	0,8	0,6	1,0	0,0	1,6	1,0	1,6	0,6	1,6
2. Entité « II. »	-1,2	0,6	0,2	0,2	0,9	0,4	1,1	0,5	0,8
Dépenses primaires effectives	-0,3	-0,4	0,7	-0,3	0,3	0,4	0,0	-0,7	0,0
1. Entité « I. »	1,1	0,4	0,8	0,0	1,2	0,8	1,2	0,4	1,2
2. Entité « II. »	-1,4	-0,9	-0,1	-0,3	-1,0	-0,4	-1,3	-1,1	-1,2
Recettes primaires effectives	-0,1	1,7	0,5	0,4	2,2	0,9	2,7	1,8	2,3
1. Entité « I. »	-0,2	0,2	0,1	0,0	0,4	0,1	0,3	0,2	0,4
2. Entité « II. »	0,2	1,5	0,4	0,4	1,9	0,8	2,3	1,6	1,9
Impulsions discrétionnaires	-1,7	3,4	2,1	0,0	5,5	2,1	5,5	2,8	4,8
1. Entité « I. »	-1,1	3,5	2,1	0,3	5,6	2,4	5,9	3,0	5,2
2. Entité « II. »	-0,6	-0,1	0,0	-0,3	-0,1	-0,4	-0,5	-0,3	-0,3
Dépenses prim. discrétionnaires	-0,8	0,7	1,1	-0,3	1,9	0,8	1,5	0,4	1,5
1. Entité « I. »	0,2	1,3	1,2	-0,1	2,5	1,1	2,4	1,3	2,4
2. Entité « II. »	-1,1	-0,6	0,0	-0,3	-0,6	-0,3	-0,9	-0,9	-0,9
Recettes discrétionnaires	-0,9	2,7	0,9	0,3	3,6	1,3	3,9	2,4	3,3
1. Entité « I. »	-1,4	2,2	1,0	0,4	3,1	1,4	3,5	1,8	2,7
2. Entité « II. »	0,4	0,5	0,0	-0,1	0,5	-0,1	0,4	0,6	0,6

Source : Savage (2000, b)

27 C'est-à-dire hors transferts budgétaires inter-Entités.

4. Normes budgétaires et coordination inter-Entités : un bilan

La décennie 1989-1999 constitue une période à bien des égards remarquable en terme de conduite de la politique budgétaire belge. Elle s'ouvre en 1989 sur une modification en profondeur des structures budgétaires de l'État belge, et donc sur une révision assez radicale du cadre et des procédures de conduite de la politique budgétaire globale. Après une période « de grâce » de trois ans au plus (1989-1991) se trouve assez vite (1992) réaffirmé l'impératif de procéder à une nouvelle phase structurelle d'assainissement budgétaire expliquée par la nécessité d'assurer la participation belge au lancement de l'euro, au plus tard à la fin de la décennie.

Dès le départ, le premier Plan de Convergence (juin 1992, révisé en juillet 1993) intègre les implications des nouvelles structures institutionnelles et budgétaires, en fixant des objectifs d'amélioration de solde primaire, tant globalement que par grandes Entités voire par niveau plus désagrégé de Pouvoir (notamment pour l'ensemble des Communautés et Régions).

Le descriptif chronologique des diverses étapes principales de la politique budgétaire conduite par les autorités belges au cours de la décennie, et en particulier en 1992-1997, laisse à la fois l'impression d'une certaine improvisation nécessaire (les objectifs initiaux – ceux des premiers programmes de convergence – ont été très rarement respectés, en partie du fait des révisions ex post incessantes des perspectives conjoncturelles et financières) et en même temps d'une forte continuité (le pilotage budgétaire est resté constamment fixé, contre vents et marées conjoncturelles, sur l'objectif fixé de convergence budgétaire et d'accession de la Belgique en temps voulu à la troisième phase de l'UEM et à l'euro).

À l'autopsie, on peut affirmer que sur la période 1992-97 voire au-delà, la coordination budgétaire inter-Entités a pu fonctionner d'une manière qu'on peut juger ex post comme largement satisfaisante, grâce sans doute en partie à son caractère relativement flexible et pragmatique, ainsi qu'à la stabilité politique et prévisibilité des normes budgétaires recommandées aux Entités fédérées. Pourtant, le caractère largement asymétrique de l'assainissement opéré est on ne peut plus flagrant au niveau agrégé (entre les deux grandes Entités). On peut considérer en quelque sorte que les autorités fédérales ont implicitement préféré assumer seules le risque conjoncturel et financier d'une telle asymétrie de contrainte budgétaire, plutôt que d'encourir le risque politique qu'aurait impliqué une remise en discussion du partage de ces risques. Pour ce qui est du « cadre normatif » budgétaire appliqué à l'Entité II, on rappellera que sa philosophie et ses principes de base avaient été fixés – et implicitement acceptés par les Entités fédérées – dès 1990 par la Section « Besoins nets de Financement » du Conseil supérieur des Finances, et qu'ils ont été maintenus pour l'essentiel avec constance au-delà des avatars statistiques (passages aux comptes SEC en 1993), aléas conjoncturels et même péripéties politiques (les accords de la Saint-Michel de 1992).

Des conflits de politique budgétaire potentiellement dommageables et déstabilisateurs ont ainsi pu être évités, la contrepartie de ceci étant que, dans les faits, c'est l'Entité I qui, à ce niveau d'agrégation, a dû assumer l'intégralité des efforts d'assainissements discrétionnaires primaires, et compenser en particulier par des impulsions pro-cycliques douloureuses (contrôle budgétaire de 1993, Plan global de 1993-1994) les conséquences budgétaires défavora-

bles de la récession de 1993, du niveau élevé persistant des taux d'intérêt réels et de la faiblesse de la reprise conjoncturelle ultérieure (1994-1996).

On notera aussi qu'inversement, proportionnellement plus que l'Entité II, l'Entité I a pu bénéficier depuis 1994 du bonus budgétaire provoqué par la baisse plus rapide qu'anticipé du taux d'intérêt implicite sur la dette, et donc de l'accélération de la réduction du poids des charges d'intérêt.

Au cours de cette période, la politique budgétaire belge discrétionnaire aura connu également un profil pro-cyclique plus marqué que chez ses partenaires européens, et l'ampleur de l'orientation restrictive effectivement imprimée en 1992-1997, en particulier au niveau de l'Entité I, se sera révélée en finale deux fois aussi importante que ce qui avait été initialement estimé nécessaire.

Éléments bibliographiques

Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » (1990 à 2000), Rapports annuels.

DE CALLATAŸ Étienne et SAVAGE Reginald (1998), « Fédéralisme et choix budgétaires », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XXXVII (2), pp. 101-121.

SAVAGE Reginald (1998), « Fédéralisme et assainissement budgétaire. », *Reflets et Perspectives de la Vie économique,* XXXVII (2), pp. 61-80.

SAVAGE Reginald (2000, a) « Recettes publiques belges 1960-99 et déterminants : Effets « de structures » et impulsions discrétionnaires de politique fiscale », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances (BDMF)*, 60e année, n° 1, janvier, pp. 35-326.

SAVAGE Reginald (2000, b), « Indicateurs de politique budgétaire discrétionnaire belge en longue période (1953-1999) et répartition de l'assainissement 1991-99 par Entités. », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances (BDMF)*, 60e année, n° 4, mai-juin, pp. 121-360

SAVAGE Reginald (2000, c), « Les finances publiques », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XXXIX (1), pp. 133-144.

SAVAGE Reginald (2000, d), « Taux d'endettement public, déterminants de longue période et effet Boule de neige – Le cas belge 1953-1999. », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances (BDMF),* 60e année, n° 6, septembre-octobre.

3

DE CONJUNCTUURGEVOELIGHEID VAN DE BELGISCHE OPENBARE FINANCIËN

Edward Roosens en Bart Van Craeynest *

Abstract
1 Methodologie
2 Conjunctuurgevoeligheid van de fiscale inkomsten
3 Conjunctuurgevoeligheid van de socialezekerheidsbijdragen
4 Conjunctuurgevoeligheid van het totaal van de overheidsinkomsten
5 Conjunctuurgevoeligheid van de overheidsuitgaven
6 Conjunctuurgevoeligheid van het primair saldo
7 Conclusies

* Edward Roosens is Licentiaat in de Economische Wetenschappen (UG, 1995). Hij werkt bij de studiedienst van de Vereniging van Belgische Ondernemingen. Bart Van Craeynest is Licentiaat in de Toegepaste Economische Wetenschappen (UFSIA, 1998). Hij is actief op de sectie Structurele Analyse van de afdeling Economic Research van KBC Asset Management.

Abstract

In this article we estimate the sensitivity of public finances for business cycle movements, using a disaggregated methodology. From this analysis, it appears that in the nineties a change in the output gap of 1 % resulted in a change in the primary balance of 0,59 percentage points of GDP. This coefficient remained stable over the past two decades, but is considerably higher than in the seventies, which is the result of the increased importance of revenue components that are sensitive to business cycle movements. The analysis also yields interesting results in light of budgetary restrictions incorporated in the European Stability Pact. Despite considerable efforts during the past decade the budgetary surplus still does not constitute a sufficient margin to avoid a deficit of more than 3 % in a period of economic downturn. Moreover, a large safety margin can be strongly recommended in the Belgian situation considering elements such as the large government debt and the ageing of the population, which will jeopardise public finances over the next decades.

Inleiding

Het vorderingensaldo van de overheid wordt beïnvloed door een veelheid aan factoren. Een eerste factor is uiteraard het door de overheid gevoerde budgettaire beleid. Als de politieke bewindvoerders de belastingen verhogen respectievelijk verlagen of de overheidsuitgaven verminderen dan wel optrekken, dan heeft dit uiteraard een positief respectievelijk negatief effect op het vorderingensaldo. Daarnaast speelt ook de conjunctuur een belangrijke rol. In tijden van hoogconjunctuur zullen belastinginkomsten sneller en sociale uitgaven trager groeien dan in tijden van laagconjunctuur. Verder dragen ook structurele factoren bij tot de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Zo zorgt de gestage toename van het gemiddelde inkomen in een progressief belastingstelsel voor een relatief sterke toename van de overheidsinkomsten uit de personenbelasting. Ten slotte kunnen ook eenmalige factoren de overheidsfinanciën beïnvloeden.

In wat volgt, zal de aandacht worden toegespitst op de impact van de conjunctuur op de overheidsfinanciën. Om deze te becijferen werd een methode gebruikt die toelaat de ontwikkeling van de verschillende overheidsinkomsten en -uitgaven in de periode 1970-2000 op te delen in een conjuncturele, een discretionaire en een structurele component, waarbij deze laatste een restpost vormt. De gecumuleerde impact van elk van deze componenten wordt over verschillende deelperiodes, die overeenstemmen met de periodes van hoog- en laagconjunctuur sinds 1983, geanalyseerd. Daarnaast bepalen we op basis van de geschatte conjuncturele component de conjunctuurgevoeligheid van de verschillende overheidsinkomsten en -uitgaven en van het primair saldo in de jaren 90 en vergelijken die met de conjunctuurgevoeligheid in de jaren 70 en 80.

De verrichte analyse is onder meer van belang in het kader van het Europese Stabiliteitspact, dat stipuleert dat EMU-lidstaten op middellange termijn een begroting in evenwicht of met een licht overschot dienen na te streven. Meer concreet betekent dit dat lidstaten geen vorderingentekort van meer dan 3 % van het BBP (een zogenaamd buitensporig tekort) mogen boeken, tenzij er zich « buitengewone economische omstandigheden » voordoen, d.i. een

economische krimp van meer dan 2 %. Een analyse van de conjunctuurgevoeligheid van de overheidsfinanciën is dan nuttig om uit te maken wat het « veilige » peil is voor het vorderingensaldo om ongunstige conjunctuurschommelingen op te vangen.

1. Methodologie

Om de conjunctuurgevoeligheid van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid te ramen, hanteren we een gedesaggregeerde werkwijze. De verschillende soorten overheidsinkomsten en -uitgaven worden daarbij eerst ingedeeld in conjunctuurgevoelige en niet-conjunctuurgevoelige categorieën. Langs de inkomstenzijde gaan we ervan uit dat de opbrengsten van de personenbelasting (PB), de vennootschapsbelasting (VB), de belasting op de toegevoegde waarde (BTW), de accijnzen (ACC) en de socialezekerheidsbijdragen (SZB) conjunctuurgebonden zijn. Van de roerende en onroerende voorheffing, de overige niet-productgebonden belastingen en de andere vermogensheffingen wordt verondersteld dat zij niet door de conjunctuur worden beïnvloed. Langs de uitgavenzijde beschouwen we enkel de werkloosheidsuitkeringen als conjunctuurafhankelijk. De andere primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid en de rente-uitgaven worden verondersteld conjunctuuronafhankelijk te zijn. Onder deze hypothesen worden zowat 81 % van de overheidsinkomsten en 4 % van de overheidsuitgaven door de conjunctuur beïnvloed.

1.1 *Fiscale inkomsten*

Om de impact van de conjunctuur op de overheidsinkomsten te kunnen schatten, zuiveren we eerst de beschouwde categorieën overheidsinkomsten voor de impact van het discretionaire budgettaire beleid. Hiertoe gebruiken we de jaarlijkse ramingen van het Ministerie van Financiën omtrent de impact van het begrotingsbeleid op de fiscale inkomsten.

Een discretionaire fiscale maatregel van de overheid in een bepaald jaar heeft echter niet enkel een effect op de overheidsinkomsten in dat jaar, maar blijft ook van kracht in de daaropvolgende jaren. Om de fiscale inkomsten te zuiveren voor alle discretionaire fiscale maatregelen sinds 1970 wordt dan ook een cumulatieve maatstaf van het discretionaire beleid geconstrueerd. Die kan echter niet worden bekomen door de eenvoudige som van de jaarlijks geraamde impact van de discretionaire maatregelen. De nominale bedragen van 1970 zijn immers niet vergelijkbaar met die van 2000. De door ons gebruikte cumulatieve maatstaf van het discretionaire beleid wordt dan ook berekend op basis van de verhouding van de geraamde impact van het discretionaire beleid in een bepaald jaar tot de omvang van de betrokken belastingontvangsten in dat jaar (Savage, 1995).

Op basis van deze voor discretionaire maatregelen gezuiverde reeksen berekenen we vervolgens de conjunctuurgevoeligheid van de diverse categorieën fiscale inkomsten. In een eerste fase worden de verbanden geschat tussen de voor discretionaire maatregelen gezuiverde belastinginkomsten en hun heffingsgrondslag. In een tweede fase gaan we na in welke mate de conjunctuur de heffingsgrondslagen bepaalt. Als indicator van de conjunctuur gebruiken we het BBP in vaste prijzen van 1995 (BBPV). Wanneer deze verbanden zijn geschat, kunnen we de concrete impact van de conjunctuur op de belastinginkomsten becijferen.

Dit gebeurt opnieuw in twee fasen. In de regressievergelijking waar de belastinggrondslag wordt verklaard door het BBP, vervangen we eerst het werkelijke BBP door het potentiële BBP (berekend als een eenvoudig negenjaars voortschrijdend gemiddelde van het werkelijke BBP). Op die wijze bekomen we een conjunctuurvrij cijfer voor de belastinggrondslag voor elk van de beschouwde jaren. In de regressievergelijking ter verklaring van de belastingin-komsten vervangen we vervolgens het werkelijke cijfer van de belastinggrondslag door dit conjunctuurvrije cijfer. Zo bekomen we voor elk jaar een genormaliseerde waarde voor die categorie van belastinginkomsten. De conjunctuurinvloed op de belastinginkomsten in een bepaald jaar is dan het verschil tussen de werkelijke en de genormaliseerde belastinginkomsten. Deze jaarlijkse conjunctuurinvloed wordt ten slotte geregresseerd op de outputkloof[1] om de elasticiteitscoëfficiënt van de betrokken belastinginkomsten t.o.v. de conjuncturele schommelingen te bekomen.

1.2 *Socialezekerheidsbijdragen*

Om de conjunctuurgevoeligheid van de socialezekerheidsbijdragen (SZB) te bepalen, kan de hierboven beschreven methode niet worden gevolgd, aangezien voor de periode 1970-2000 geen volledige reeks van de impact van de discretionaire maatregelen beschikbaar is. In de periode 1970-1981 werd deze impact van het budgettaire beleid wel bepaald en gepubliceerd door de RSZ. Na het opheffen van de loonplafonds in de berekening van de socialezekerheidsbijdragen in 1982 was dit niet langer het geval. Om een voor discretionaire maatregelen gezuiverde reeks van de socialezekerheidsbijdragen (SZB corr) te bekomen, wordt dan ook gewerkt met twee deelperiodes (Timmermans, 1991).

Voor de periode 1970-1981 kan de eerder beschreven directe methode worden toegepast. Voor de periode 1982-2000 moeten we SZB corr evenwel op indirecte wijze samenstellen. We bepalen daartoe de impliciete bijdragevoet in een basisjaar, in dit geval 1981, als de verhouding tussen SZB corr en de brutoloonsom. Die bijdragevoet wordt vervolgens toegepast op de ontwikkeling van de brutoloonsom vanaf 1982. Hierbij veronderstellen we dat een ongewijzigd beleid overeenkomt met een constante bijdragevoet. Daarnaast steunt deze methode op de impliciete veronderstelling dat de elasticiteit van de socialezekerheidsbijdragen voor de loonsom gelijk is aan 1, wat in een situatie zonder loonplafonds, met één gelijkvormig tarief en zonder heffingsvrije som aanvaardbaar is.

Eens de socialezekerheidsbijdragen op deze alternatieve manier gezuiverd zijn voor het effect van de discretionaire maatregelen van de overheid, wordt de hoger beschreven methodologie gevolgd.

1.3 *Uitgaven*

Zoals vermeld, beschouwen we, wat de overheidsuitgaven betreft, enkel de werkloosheidsuitkeringen als conjunctuurafhankelijk. Opnieuw kunnen we de methodologie beschreven in 1.1 niet volgen, omdat gegevens over het effect van de discretionaire maatregelen

1 De outputkloof wordt gedefinieerd als het verschil tussen het werkelijke BBP en het potentiële BBP.

op de totale uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen (WU) niet beschikbaar zijn. Om een voor discretionaire maatregelen gezuiverde werkloosheidsuitgavenreeks (WU corr) te bepalen, wordt verondersteld dat ongewijzigd beleid inhoudt dat de gemiddelde werkloosheidsuitkering enkel wordt aangepast aan de inflatie. WU corr is dan het product van de geïndexeerde, gemiddelde werkloosheidsuitkering en het werkelijke aantal UVW's. Op basis van een econometrische schatting van het aantal UVW's bij normale conjunctuur berekenen we vervolgens het conjunctuurvrije niveau van WU corr (WU corr*). Het verschil tussen beide maatstaven levert opnieuw de invloed van de conjunctuur op WU op.

2. Conjunctuurgevoeligheid van de fiscale inkomsten

2.1 *Personenbelasting*

2.1.1 De belastinggrondslag

De ontwikkeling van de voor discretionaire maatregelen gezuiverde maatstaf van de personenbelasting (PB corr) wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van de werkgelegenheid (E), als benadering van het aantal belastingplichtigen, en door de ontwikkeling van het belastbaar inkomen per werknemer (BI/E). Het Ministerie van Financiën gaat ervan uit dat een stijging van het belastbaar inkomen per werknemer met 1 % leidt tot een stijging van PB corr met 1,65 %. Dit hangt uiteraard samen met de progressiviteit van het belastingsstelsel. Verder gaat zij ervan uit dat een stijging van de werkgelegenheid met 1 % tot een even grote toename van de inkomsten uit de personenbelasting leidt. Daarbij wordt impliciet verondersteld dat het gemiddelde belastbaar loon van de extra werkgelegenheid gelijk is aan het gemiddelde belastbaar loon van de totale werkgelegenheid. In navolging van Savage (1995) nemen we ook nog een structurele variabele in de regressie op, m.n. het aandeel van het inkomen van de zelfstandigen in het totale inkomen van de gezinnen (SCZ). Concreet wordt volgende regressie geschat :

$$\ln(\text{PB corr}) = a + b \,.\, \ln(E) + c \,.\, \ln(BI/E) + d \,.\, \ln(SCZ)$$

Volgens onze berekeningen bedraagt de inkomenselasticiteit van PB corr 1,58. De werkgelegenheidselasticiteit van PB corr zou 0,92 belopen (zie tabel 3.1). Vanuit statistisch oogpunt kan een elasticiteit van 1 echter niet worden verworpen. Ook het inkomensaandeel van de zelfstandigen is statistisch significant ter verklaring van de opbrengst van de personenbelasting en heeft een negatief teken. Dit betekent dat een toename van het inkomensaandeel van de zelfstandigen een negatieve impact heeft op de inkomsten uit de personenbelasting. Dit kan erop duiden dat de effectieve aanslagvoet bij de zelfstandigen lager ligt dan bij de loontrekkenden.

Tabel 3.1
*Regressieresultaten**

						R^2adj	DW
Personenbelasting							
ln (PB corr) =	-15,72	+ 0,92 ln (E)	+ 1,58 ln (BI/E)	- 0,23 ln (SCZ)		99,9 %	1,54
	(-7,1)	(3,3)	(67,8)	(-2,6)			
d ln (E pr) =	0,17	+ 0,32 d ln (BBPV)	+ 0,22 d ln (BBPV(-1))	- 0,25 WS	- 0,02 D71-73	82,0 %	1,34
	(6,4)	(5,4)	(4,1)	(-6,9)	(-5,0)		
d ln (BI/E) =	-0,01	+ 0,93 d ln (BBPV)	+ 1,04 d ln (CPI)			75,9 %	0,96
	(-1,1)	(4,8)	(8,6)				
Vennootschapsbelasting							
ln (VB corr) =	-2,87	+ 1,13 ln (BWO)	- 0,32 D91-95			98,6 %	1,66
	(-8,7)	(43,7)	(-6,5)				
d ln (BWO) =	-0,03	+ 0,86 d ln (BBPV)	+ 1,76 d ln (DBV)	- 4,49 d WS	+ 1,57 d ln (RV)	73,4 %	1,29
	(-1,6)	(2,5)	(6,5)	(-7,0)	(3,9)		
BTW							
ln (BTW corr) =	-1,15	+ 0,93 ln (BBTW)	- 0,09 D72-75			99,9 %	1,63
	(-13,7)	(164,9)	(-10,2)				
d ln (BBTW) =	-0,01	+ 1,11 d ln (BBPV)	+ 1,13 d ln (DBBP)			92,0 %	1,51
	(-2,6)	(10,7)	(15,9)				
Accijnzen							
ln (ACC corr) =	-1,54	+ 0,82 ln (CGV)	- 0,07 D>89			95,5 %	0,84
	(-2,3)	(18,7)	(-3,8)				
d ln (CGV) =	0,00	+ 0,83 d ln (BBPV)				66,6 %	1,83
	(1,5)	(7,5)					
Socialezekerheidsbijdragen							
ln (SZB corr 70-81) =	-4,34	+ 0,68 ln (E)	+ 0,89 ln (BL/E)			99,9 %	2,74
	(-1,43)	(1,83)	(116,44)				
ln (SZB corr 82-00) =	-8,39	+ 1,00 ln (E)	+ 1,00 ln (BL/E)				
d ln (BL/E) =	-0,02	+ 0,97 d ln (BBPV)	+ 1,25 d ln (CPI)			78,3 %	0,76
	(-1,8)	(4,7)	(9,7)				

(*) t-statistieken tussen haakjes.

2.1.2 De conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid en het belastbaar inkomen per werknemer

Het inkomensaandeel van de zelfstandigen vertoont geen duidelijk verband met de conjunctuur en beschouwen we bijgevolg als een exogene. De werkgelegenheid en het belastbaar inkomen per werknemer zijn echter wel conjunctuurgebonden. We gaan ervan uit dat de werkgelegenheid in de overheidssector (E overh) geen verband houdt met de conjunctuur en dus exogeen is. De raming van het verband tussen de reële BBP-groei en de werkgelegenheid gebeurt dan ook met de werkgelegenheid in de privé-sector (E pr) als te verklaren variabele. Omdat de werkgelegenheidsontwikkeling doorgaans met enige vertraging reageert op de conjunctuur nemen we in de regressievergelijking naast de groei van het reële BBP (BBPV) in het huidige jaar ook de groei in het voorgaande jaar als verklarende variabele op. Daarnaast beïnvloedt ook de kostprijs van arbeid de werkgelegenheidsontwikkeling in de privé-sector. In de regressie wordt daartoe het niveau van de reële arbeidskosten per eenheid product (RAEP) opgenomen, geoperationaliseerd als het door de Europese Commissie gepubliceerde « gecorrigeerde loonaandeel »[2]. Ten slotte blijkt een dummy-variabele nodig voor de periode 1971-1973 (D71-73) omdat de gebruikte reeks over de werkgelegenheid in de privé-sector een breuk vertoont in 1974. Concreet wordt volgende werkgelegenheidsregressie geschat :

$$\text{dln (E pr)} = a + b \,.\, \text{dln (BBPV)} + c \,.\, \text{dln (BBPV(-1))} + d \,.\, \text{RAEP} + e \,.\, \text{D71-73}$$

Uit tabel 3.1 blijkt dat 1 % reële BBP-groei de werkgelegenheidsgroei in het eerste jaar met 0,32 % en in het daaropvolgende jaar met 0,22 % doet toenemen. Een toename van het gecorrigeerde loonaandeel met 1 procentpunt daarentegen doet de werkgelegenheidsgroei met een kwart procentpunt terugvallen. Ook van het belastbaar inkomen per werknemer mag worden aangenomen dat het door de conjunctuur wordt beïnvloed. De versnelling van de werkgelegenheidsgroei die, zoals blijkt uit de voorgaande regressie, door een aantrekkende economische activiteit op gang wordt gebracht, leidt immers tot een krappere arbeidsmarkt waarin werkgevers gemakkelijker geneigd zijn de looneisen van werknemers in te willigen. Naast de conjunctuur is het ook waarschijnlijk dat de jaarstijging van het indexcijfer der consumptieprijzen (CPI) de stijging van het belastbaar inkomen per werknemer in positieve zin zal beïnvloeden. België kent immers een systeem van automatische loonindexering. Volgende regressie wordt geschat :

$$\text{dln (BI/E)} = a + b \,.\, \text{dln (BBPV)} + c \,.\, \text{dln (CPI)}$$

Uit tabel 3.1 blijkt dat zowel de reële BBP-groei als de inflatie, zoals verwacht, een positieve impact hebben op het stijgingstempo van het belastbaar inkomen per werknemer. De regressieresultaten geven aan dat een reële BBP-groei van 1 % het belastbaar inkomen per werknemer met 0,93 % doet stijgen. Elk procentpunt inflatie doet het belastbaar inkomen per werknemer met naar raming 1,04 % toenemen.

---

2 De reële arbeidskost per eenheid product in de totale economie is per definitie gelijk aan het aandeel van de totale loonsom in het BBP (zie onder meer *Kredietbank Weekberichten* nr. 28, 1995, p.6). Een deel van het BBP wordt echter geproduceerd door niet-loontrekkende zelfstandigen. Wanneer men het loonaandeel hiervoor zuivert, bekomt men het gecorrigeerde loonaandeel. Deze maatstaf geeft een correcter beeld van de loonkostenontwikkeling dan het gewone loonaandeel.

2.1.3 Conclusies

Volgens de boven beschreven methode kan op basis van deze regressieresultaten dan de jaarlijkse invloed van de conjunctuur op de personenbelasting worden afgezonderd. In 1983-1987 had de zwakke conjunctuur een negatieve impact op de ontvangsten uit de personenbelasting van gecumuleerd 2,1 % van het BBP (zie tabel 3.2). Daarnaast was er in die periode een discretionaire versoepeling van het budgettaire beleid op het vlak van de personenbelasting ten belope van 0,6 % van het BBP. De structurele factoren leverden in 1983-1987 een positieve bijdrage tot de verandering in het vorderingensaldo van 1 % van het BBP. Bij de personenbelasting oefenden de structurele factoren, als gevolg van het progressieve karakter van de belastingschalen, overigens in elk van de beschouwde periodes een positieve invloed uit.

Tabel 3.2
Oorsprong van de wijzigingen in conjunctuurgevoelige posten van de overheidsfinanciën (in procentpunten-BBP, over de betrokken periode)

	Conjunctureel	Structureel	Discretionair	Totaal
Personenbelasting				
1983-1987	-2,12 %	1,03 %	-0,58 %	-1,67 %
1988-1992	1,24 %	1,13 %	-3,10 %	-0,73 %
1993-1998	-1,55 %	1,61 %	0,21 %	0,28 %
1999-2000	0,33 %	0,95 %	-0,95 %	0,33 %
Vennootschapsbelasting				
1983-1987	-0,19 %	1,33 %	-0,94 %	0,21 %
1988-1992	0,15 %	-1,34 %	0,55 %	-0,65 %
1993-1998	-0,16 %	1,35 %	0,63 %	1,83 %
1999-2000	0,07 %	0,10 %	-0,07 %	0,10 %
BTW				
1983-1987	-0,68 %	0,02 %	0,40 %	-0,26 %
1988-1992	0,55 %	-0,84 %	0,09 %	-0,20 %
1993-1998	-0,52 %	0,23 %	0,37 %	0,09 %
1999-2000	0,15 %	-0,13 %	0,04 %	0,06 %
Accijnzen				
1983-1987	-0,14 %	-0,14 %	0,14 %	-0,14 %
1988-1992	0,10 %	-0,36 %	0,35 %	0,09 %
1993-1998	-0,12 %	0,04 %	0,24 %	0,17 %
1999-2000	0,01 %	-0,07 %	-0,13 %	-0,19 %
Socialezekerheidsbijdragen				
1983-1987	-1,85 %	0,65 %	3,31 %	2,10 %
1988-1992	1,21 %	-1,50 %	0,38 %	0,09 %
1993-1998	-1,54 %	1,19 %	-0,34 %	-0,69 %
1999-2000	0,26 %	-0,34 %	-0,21 %	-0,29 %
Totaal conjunctuurgevoelige ontvangsten				
1983-1987	-4,97 %	2,88 %	2,34 %	0,25 %
1988-1992	3,25 %	-2,92 %	-1,73 %	-1,40 %
1993-1998	-3,88 %	4,43 %	1,12 %	1,66 %
1999-2000	0,81 %	0,51 %	-1,31 %	0,02 %

In 1988-1992 had de gunstige conjunctuur een positieve impact op de inkomsten uit de personenbelasting van 1,24 % van het BBP. Daarnaast hadden ook de structurele factoren in een context van aantrekkende inflatie een duidelijk positieve invloed. De omvangrijke belastingverlaging van eind jaren 80 zorgde er echter voor dat het aandeel van de personenbelasting in het BBP in 1988-1992 toch nog licht terugviel. In 1993-1998 speelde de conjunctuur de opbrengsten uit de personenbelasting opnieuw parten. Door een lichte verstrakking van het budgettaire beleid (invoering crisisbelasting) en een toenemende positieve impact van de structurele factoren (onder meer als gevolg van de positieve invloed die de loonmatiging uitoefende op de werkgelegenheidsgroei) nam het aandeel van de personenbelasting in het BBP in deze periode toch nog licht toe. In 1999-2000 had de conjunctuur opnieuw een positieve invloed op de inkomsten uit de personenbelasting. Daarnaast werd het traditionele positieve structurele effect perfect gecompenseerd door een discretionaire verlaging van de personenbelasting (herindexering van de belastingschalen, geleidelijke afschaffing crisisbelasting).

Uit de jaarlijkse impact van de conjunctuur op de inkomsten uit de personenbelasting kan dan worden afgeleid dat in de jaren 90 elke wijziging van de outputkloof met 1 % aanleiding gaf tot een wijziging van de inkomsten uit de personenbelasting met 1,79 %, wat overeenkomt met 0,20 procentpunten-BBP. Deze laatste coëfficiënt ligt iets lager dan in de jaren 80 (0,22 % van het BBP), maar beduidend hoger dan in de jaren 70. Dit houdt verband met de ontwikkeling van het aandeel van de personenbelasting in het BBP, dat in de jaren 70 11,5 % bedroeg, in de jaren 80 opliep tot 14,9 %, en in de jaren 90 opnieuw afkalfde tot gemiddeld 13,3 %.

2.2 *Vennootschapsbelasting*

2.2.1 De belastinggrondslag

De vennootschapsbelasting (VB) wordt geheven op de winst van de ondernemingen. Deze belastinggrondslag kan uit de nationale rekeningen worden samengesteld als de som van de winstuitkeringen aan de gezinnen, de nettobesparingen van de ondernemingen en de belastingen op inkomen betaald door de ondernemingen. Deze macro-economische indicator van de belastbare winst van de ondernemingen (BWO) komt niet perfect overeen met de werkelijke belastinggrondslag van de vennootschapsbelasting. Zo wordt de vennootschapsbelasting enkel geheven op winsten en kunnen verliezen overgedragen worden naar toekomstige boekjaren, terwijl in de nationale rekeningen het jaarlijkse saldo van de resultaten van winstgevende en verlieslatende ondernemingen tot uiting komt (Savage, 2000).

In een eenvoudige regressie van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting, gecorrigeerd voor de discretionaire maatregelen van de overheid (VB corr), op de BWO vertonen de residuen een hoge graad van correlatie. Dit is vooral het gevolg van bepaalde ontwikkelingen in de eerste helft van de jaren 90. Omdat de fiscale ingrepen in die periode hun uitwerking gedeeltelijk misten, blijkt de officiële maatstaf van de discretionaire maatregelen, zoals berekend door het Ministerie van Financiën, de impact van het budgettaire beleid in die periode immers te overschatten (Savage, 2000). Om dit probleem op te vangen nemen we in de regressiever-

gelijking voor de periode 1991-1995 een dummy-variabele (D91-95) op, waardoor de correlatie in de residuen aanzienlijk afneemt. De volgende vergelijking wordt geschat :

ln (VB corr) = a + b . ln (BWO) + c . D91-95

De resultaten in tabel 3.1 wijzen op een elasticiteit van de vennootschapsbelasting voor de belastinggrondslag van 1,13. Het negatieve teken van de coëfficiënt van de dummy-variabele bevestigt het vermoeden dat de belastingverhogende maatregelen van de eerste helft van de jaren 90 hun doel gedeeltelijk voorbijschoten.

2.2.2 De conjunctuurgevoeligheid van de belastbare winst van de ondernemingen

Om de conjunctuurgevoeligheid van de BWO na te gaan, wordt een regressie-analyse uitgevoerd van de groeivoet van deze belastinggrondslag op een aantal determinanten. De groeivoet van het reële BBP wordt in de regressievergelijking geïntroduceerd om de conjuncturele impact op de winst weer te geven. Vermits de BWO in lopende prijzen is uitgedrukt, nemen we tevens de deflator van de binnenlandse vraag (DBV), als indicator van de binnenlandse prijszettingsmacht, in de vergelijking op. Daarnaast wordt de BWO ook beïnvloed door de ontwikkeling van de verhouding tussen de uitvoer- en de invoerprijzen, de zogenaamde ruilvoet (RV). Ten slotte vormen de loonkosten in de ondernemingen een belangrijke determinant van de winstgevendheid. Om het effect van de loonkosten te bepalen, wordt de wijziging van de reële arbeidskosten per eenheid product (RAEP) opgenomen. De volgende vergelijking wordt geschat :

dln (BWO) = a + b . dln (BBPV) + c . dln (DBV) + d . dln (RV) + e . dRAEP

De coëfficiënten, weergegeven in tabel 3.1, zijn alle significant en hebben het verwachte teken. Zowel de reële BBP-groei als de prijsvariabelen hebben een duidelijke positieve invloed op de groeivoet van de BWO. De belangrijkste determinant is evenwel de wijziging van de RAEP, die invers gecorreleerd is met de ontwikkeling van de belastbare winst. Dit houdt uiteraard verband met het grote belang van de loonkosten in de totale kosten van de Belgische ondernemingen.

2.2.3 Conclusies

Bovenstaande analyses laten toe de conjuncturele impact op de vennootschapsbelasting af te zonderen (zie tabel 3.2). Die is, in vergelijking met de andere componenten, eerder beperkt. De variatie in de vennootschapsbelasting wordt vooral bepaald door de structurele component, waarin zoals vermeld de loonkostenontwikkeling een belangrijk aandeel heeft. Zo compenseerde het positieve effect van de loonmatiging op de inkomsten uit de vennootschapsbelasting in de periode 1983-1987 ruimschoots de negatieve conjuncturele impact. Het omgekeerde deed zich voor in de periode 1988-1992, die werd gekenmerkt door een ontsporing van de loonkosten. Tussen 1993 en 1998 slaagde de overheid er met discretionaire maatregelen in haar inkomsten uit de vennootschapsbelasting enigszins op te trekken. De belangrijkste toename van deze inkomsten was evenwel opnieuw te danken aan structurele factoren, meer bepaald aan een nieuwe periode van loonmatiging. De conjuncturele

bonus van de voorbije twee jaar werd volledig geneutraliseerd door discretionaire verlagingen van de vennootschapsbelasting.

Op basis van de afgezonderde conjuncturele component kunnen we de conjunctuurgevoeligheid van de vennootschapsbelasting bepalen. In de jaren 90 bedroeg de elasticiteitscoëfficiënt van de vennootschapsbelasting voor de outputkloof 0,97. Dit betekent dat een wijziging van de outputkloof met 1 % een impact heeft op de inkomsten uit de vennootschapsbelasting van 0,02 % van het BBP (zie tabel 3.3).

2.3 *BTW*

2.3.1 De belastinggrondslag

De macro-economische belastinggrondslag van de BTW bestaat uit volgende categorieën van de nationale rekeningen : de consumptieve bestedingen van de gezinnen, de investeringen in woongebouwen, de investeringen van de overheid en de aankopen van goederen en diensten door de overheid. Deze macro-economische indicator is een benadering van de werkelijke grondslag van de BTW, aangezien ze bepaalde categorieën omvat die vrijgesteld zijn van BTW-heffing (Savage, 2000). Om de analyse te verfijnen, zuiveren we de macro-economische grondslag van de BTW voor de uitgaven van de gezinnen voor huur en water, waarop geen BTW verschuldigd is. Naast deze gezuiverde maatstaf van de grondslag van de BTW (BBTW) nemen we in de regressievergelijking een dummy-variabele op voor de periode 1972-1975 (D72-75) om eventuele tijdelijke effecten verbonden met de invoering van de BTW in 1971 op te vangen. De volgende vergelijking wordt geschat :

$$\ln(\text{BTW corr}) = a + b \,.\, \ln(\text{BBTW}) + c \,.\, \text{D72-75}$$

De regressie-analyse levert een elasticiteit van de BTW voor haar grondslag van 0,93 op (zie tabel 3.1). Dit resultaat ligt iets lager dan de unitaire elasticiteit die het Ministerie van Financiën hanteert bij de raming van de toekomstige BTW-ontvangsten. De significante, negatieve coëfficiënt van de dummy-variabele duidt op bepaalde inningsproblemen bij de invoering van de BTW.

2.3.2 De conjunctuurgevoeligheid van de belastinggrondslag van de BTW

De conjunctuurgevoeligheid van de BBTW leiden we af uit een regressie-analyse van de groeivoet van deze belastinggrondslag. Naast de groeivoet van het reële BBP nemen we in de vergelijking ook een prijsindicator op, de deflator van het BBP (DBBP). De volgende vergelijking wordt geschat :

$$\text{dln}(\text{BBTW}) = a + b \,.\, \text{dln}(\text{BBPV}) + c \,.\, \text{dln}(\text{DBBP})$$

De coëfficiënten van beide variabelen zijn significant, hebben een positief teken en vallen binnen de verwachtingen (zie tabel 3.1).

2.3.3 Conclusies

Via een combinatie van bovenstaande regressies kan het conjuncturele aandeel in de ontwikkeling van de BTW-ontvangsten afgezonderd worden. Uit tabel 3.2 blijkt dat deze conjuncturele impact niet onaanzienlijk is. Het negatieve effect van de periodes van laagconjunctuur op de BTW-ontvangsten werd wel gedeeltelijk gecompenseerd door het budgettaire beleid. De discretionaire maatregelen hebben sinds eind jaren 70 de inkomsten uit de BTW nagenoeg continu opgedreven. Uit de analyse volgt een elasticiteitscoëfficiënt van de BTW t.o.v. de outputkloof van 1,04. Dit stemt overeen met een toename van de BTW-ontvangsten met 0,08 % van het BBP bij een positieve verandering in de outputkloof met 1 % (zie tabel 3.3).

2.4 *Accijnzen*

2.4.1 De belastinggrondslag

Accijnzen worden geheven per eenheid van het belaste product en worden niet beïnvloed door wijzigingen in het prijsniveau. De belastinggrondslag wordt dan ook macro-economisch benaderd door de consumptieve bestedingen van de gezinnen in vaste prijzen (CGV). Deze macro-economische indicator is heel wat ruimer dan de werkelijke belastinggrondslag. Op basis van de nieuwe nationale rekeningen is het evenwel niet mogelijk om de bestedingscategorieën waarop effectief accijnzen geheven worden af te zonderen. Naast de CGV nemen we ook een dummy-variabele op voor de jaren na 1989 (D>89) om een eventuele structurele breuk door de toenemende liberalisering van de Europese interne markt of om het verstorend effect van die liberalisering op de raming van de discretionaire maatstaf op te vangen (Savage, 2000). De volgende vergelijking wordt geschat :

$$\ln(\text{ACC corr}) = a + b \,.\, \ln(\text{CGV}) + c \,.\, D>89$$

De resultaten in tabel 3.1 komen overeen met de bevindingen van andere gelijkaardige studies (Savage, 2000). Toch ligt de bekomen elasticiteit van de overheidsontvangsten uit accijnzen voor de reële consumptie van 0,82 heel wat hoger dan 0,5, de elasticiteit die het Ministerie van Financiën hanteert.

2.4.2 De conjunctuurgevoeligheid van de reële consumptie

Om de conjunctuurgevoeligheid van de CGV na te gaan, regresseren we de groeivoet van deze belastinggrondslag naar de groeivoet van het reële BBP. Aangezien het hier enkel om reële concepten gaat, hoeven we geen prijsindicatoren op te nemen. De volgende vergelijking wordt geschat :

$$\text{dln}(\text{CGV}) = a + b \,.\, \text{dln}(\text{BBPV})$$

De resultaten worden weergegeven in tabel 3.1 en beantwoorden aan de verwachtingen.

2.4.3 Conclusies

In tabel 3.3 wordt de conjunctuurgevoeligheid van de accijnzen weergegeven. In de periode 1990-2000 blijkt een wijziging van de outputkloof met 1 % tot een wijziging van de inkomsten uit accijnzen met 0,63 %, of uitgedrukt in verhouding tot het BBP 0,01 %.

3. Conjunctuurgevoeligheid van de socialezekerheidsbijdragen

3.1 *De belastinggrondslag*

De analyse van de voor discretionaire maatregelen gezuiverde socialezekerheidsbijdragen (SZB corr) komt in grote mate overeen met die van de personenbelasting. De ontwikkeling van SZB corr wordt bepaald door de ontwikkeling van de werkgelegenheid (E) en die van het brutoloon per werknemer (BL/E). Deze laatste berekenen we uit de post lonen van de gezinnen uit de nationale rekeningen. Deze maatstaf omvat de totale loonmassa, inclusief de werknemersbijdragen en exclusief de fictieve en de werkelijke werkgeversbijdragen.

Om rekening te houden met de breuk in de ontwikkeling van SZB door de afschaffing van het loonplafond in 1982 schatten we het verband tussen SZB corr en de determinanten van de belastinggrondslag over twee deelperiodes. Concreet wordt de volgende regressievergelijking geschat :

$$\ln(\text{SZB corr}) = a + b \,.\, \ln(E) + c \,.\, \ln(BL/E)$$

Voor de periode 1970-1981 bedraagt de loonelasticiteit van SZB corr 0,89 (zie tabel 3.1). Dit ligt in de lijn van de verwachtingen, gezien het gebruik van loonplafonds in de berekening van SZB. De coëfficiënt voor werkgelegenheid ligt met 0,68 aan de lage kant, maar statistisch kan een waarde van 1 niet verworpen worden. In de periode 1982-2000 zijn de coëfficiënten voor de werkgelegenheid en voor het brutoloon per werknemer gelijk aan 1, als gevolg van de hoger beschreven methode om SZB te zuiveren voor discretionaire maatregelen. De hypothese van een elasticiteit van 1 vanaf 1982 is verdedigbaar, gezien het gelijkvormige tarief en de afwezigheid van een heffingsvrije som en loonplafonds bij de socialezekerheidsbijdragen.

3.2 *De conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid en van het brutoloon per werknemer*

Om de conjunctuurgevoeligheid van het brutoloon per werknemer te bepalen, regresseren we de groeivoet van BL/E naar de groeivoet van het reële BBP. Daarnaast nemen we ook de groeivoet van de consumptieprijsindex (CPI) in de regressievergelijking op, gezien het Belgische systeem van loonindexering. De volgende vergelijking wordt geschat :

$$\text{dln}(BL/E) = a + b \,.\, \text{dln}(BBPV) + c \,.\, \text{dln}(CPI)$$

De resultaten, opgenomen in tabel 3.1, zijn significant en volgens de verwachtingen. Voor beide variabelen kan een elasticiteit van 1 statistisch niet verworpen worden.

3.3 *Conclusies*

In tabel 3.2 wordt op basis van de bovenstaande regressies de ontwikkeling van de socialezekerheidsbijdragen geanalyseerd. Daaruit blijkt dat de conjuncturele impact op SZB belangrijk is. Opvallend is ook het discretionaire beleid op dit vlak. Nadat de overheid in de jaren 80 haar inkomsten uit de socialezekerheidsbijdragen fors opgedreven had, kwamen er vanaf 1993 belangrijke verlagingen van vooral de werkgeversbijdragen. Deze laatste maatregelen kaderen in verschillende plannen om de loonkosten voor de werkgevers te drukken, teneinde de werkgelegenheid te bevorderen. Uit de analyse volgt een elasticiteitscoëfficiënt van de socialezekerheidsbijdragen voor conjuncturele schommelingen van 1,33. Dit impliceert dat een positieve wijziging van de outputkloof met 1 % de sociale zekerheid extra bijdragen oplevert ten belope van 0,2 % van het BBP. Uit tabel 3.3 blijkt dat de impact van de conjunctuur op de socialezekerheidsbijdragen in de voorbije decennia fel is toegenomen, wat te maken heeft met de toename van deze ontvangsten over dezelfde periode, van gemiddeld 11,4 % van het BBP in de jaren 70 tot 13,9 % in de jaren 80 en zelfs 14,8 % in de jaren 90.

4. Conjunctuurgevoeligheid van het totaal van de overheidsinkomsten

Wanneer we het totaal van de conjunctuurafhankelijke inkomsten bekijken, stellen we vast dat de aanzienlijke conjunctuurimpact op de fiscale ontvangsten zowel in de recessies van 1983-1987 en 1993-1998 als in de hoogconjunctuur van 1988-1992 gedeeltelijk werd gecompenseerd door de discretionaire maatregelen van de overheid. Tijdens de recente conjunctuuropleving sinds 1999 werd zelfs de volledige conjuncturele en structurele bonus gebruikt om een verlaging van de belastingdruk te financieren. Een en ander houdt in dat de overheid sinds begin jaren 80 op het vlak van haar conjunctuurgevoelige ontvangsten een uitgesproken procyclisch beleid voert.

Uit de analyse volgt een elasticiteitscoëfficiënt van de conjunctuurgevoelige overheidsontvangsten voor schommelingen in de outputkloof van 1,34, wat overeenkomt met een coëfficiënt van 1,08 voor de totale overheidsontvangsten (zie tabel 3.3). Over de periode 1990-2000 had een wijziging van de outputkloof van 1 % een gemiddelde impact op de overheidsontvangsten van 0,52 procentpunten BBP. Dit is vergelijkbaar met het niveau van de jaren 80, maar ligt significant hoger dan in de jaren 70 (0,41 %). Dit heeft ongetwijfeld te maken met de forse toename van de belastingdruk in de jaren 70. Tussen 1971 en 1979 steeg het totaal van de conjunctuurafhankelijke belastingen van 31,8 % tot 39,2 % van het BBP, terwijl het daarna schommelde tussen 38,1 % in 1980 en 40,4 % in 1999.

Tabel 3.3
Conjunctuurgevoeligheid van de overheidsfinanciën

	Impact van een wijziging van de outputkloof met 1 % (in procentpunten-BBP)			Elasticiteits-coëfficiënt
	1970-1979	1980-1989	1990-2000	1990-2000
Personenbelasting	0,16	0,22	0,20	1,79
Vennootschapsbelasting	0,03	0,02	0,02	0,97
BTW	0,07	0,08	0,08	1,04
Accijnzen	0,02	0,02	0,01	0,63
Socialezekerheidsbijdragen	0,13	0,17	0,20	1,33
Conjunctuurgevoelige ontvangsten	0,41	0,51	0,52	1,34
Totale ontvangsten	0,41	0,51	0,52	1,08
Werkloosheidsuitkeringen	-0,09	-0,08	-0,07	-3,38
Totale uitgaven	-0,09	-0,08	-0,07	-0,13
Primair saldo	0,49	0,59	0,59	

5. Conjunctuurgevoeligheid van de overheidsuitgaven

De conjuncturele impact op de WU blijkt relatief belangrijk. Over de periode 1983-2000 heeft de overheid haar uitgaven voor werkloosheid nagenoeg continu opgetrokken in het kader van de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de welvaartsgroei. Enkel in de eerste helft van de jaren 90 waren er discretionaire maatregelen om deze uitgaven terug te dringen.

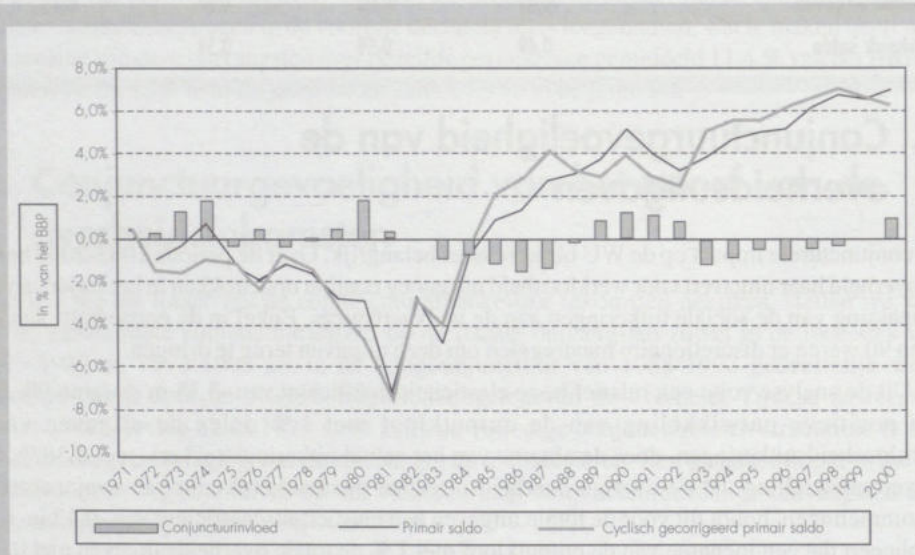
Uit de analyse volgt een relatief hoge elasticiteitscoëfficiënt van -3,38 in de jaren 90. Bij een positieve ontwikkeling van de outputkloof met 1 % dalen de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, door de afname van het aantal uitkeringstrekkers, met 3,38 %. In de veronderstelling dat de overige overheidsuitgaven onafhankelijk zijn van conjuncturele schommelingen, houdt dit voor de totale uitgaven een elasticiteitscoëfficiënt van -0,13 in. Dit impliceert dat een toename van de outputkloof met 1 % de totale overheidsuitgaven met 0,07 procentpunten-BBP doet afnemen. Deze conjuncturele invloed is in de voorbije drie decennia lichtjes afgebrokkeld.

6. Conjunctuurgevoeligheid van het primair saldo

De bovenstaande analyses kunnen uiteindelijk geaggregeerd worden tot de conjunctuurgevoeligheid van het primair saldo. In de periode 1990-2000 veroorzaakte een wijziging van de outputkloof met 1 % een verandering van het primair saldo met 0,59 procentpunten-BBP. In de veronderstelling dat de rente-uitgaven onafhankelijk zijn van de conjunctuurschommelingen vormt dit ook de conjunctuurgevoeligheid van het vorderingensaldo van de overheid. Dit resultaat komt overeen met de bevindingen van de Europese Commissie

(Buti *et al.*, 1997) en van de OESO (Dalsgaard *et al.*, 1999). De conjunctuurgevoeligheid blijft de voorbije twee decennia redelijk stabiel op een niveau dat heel wat hoger ligt dan in de jaren 70 (0,49 %). Zoals hoger beschreven, is deze toename het gevolg van het gestegen belang van de conjunctuurgevoelige belastingen.

De berekening van de jaarlijkse impact van de conjunctuur op het primair saldo laat ook toe een voor cyclische factoren gecorrigeerd primair saldo te berekenen (grafiek 3.1). Het verloop van dit voor cyclische factoren gecorrigeerde primair overschot wordt enkel bepaald door het discretionaire beleid van de overheid en door eventuele structurele factoren. Uit deze grafiek blijkt dat het budgettair beleid vooral in 1978-1981 buitengewoon expansief was. Vanaf 1981 werd het roer echter omgegooid, zodat het budgettair beleid in 1982-1987 uitgesproken restrictief werd. Tijdens de hoogconjunctuur van 1988-1992 werden de budgettaire teugels opnieuw wat gevierd, waarna ze in 1993-1998 opnieuw flink moesten worden aangehaald. In de afgelopen twee jaar heeft de gunstige conjunctuur opnieuw aangezet tot een soepeler budgettair beleid.



Grafiek 3.1
Conjunctuurinvloed op het primair saldo

7. Conclusies

Aan de hand van deze analyse van de conjunctuurgevoeligheid van de overheidsfinanciën kunnen we berekenen welk niveau van het vorderingensaldo vereist is om in tijden van tegenvallende conjunctuur een buitensporig tekort te vermijden. In de periode 1970-2000 situeerde de grootste negatieve outputkloof zich volgens onze analyse in 1986, m.n. -2,29 %. Bij een gelijkaardige conjunctuurverzwakking in de toekomst zou het vorderingensaldo met 1,35 % van het BBP verslechteren. Om een buitensporig tekort (meer dan 3 %) in de toekomst te vermijden, zou een vorderingentekort van 1,65 % dus een voldoende veilig niveau vormen in een normale conjuncturele context.

Een ruimere veiligheidsmarge is evenwel aangewezen. Enerzijds biedt de zwaarste recessie uit het verleden, in termen van outputkloof, immers allerminst zekerheid over de te verwachten ontwikkeling van de outputkloof in de toekomst. Vandaar lijkt het aangewezen rekening te houden met een randsituatie. Het Stabiliteitspact stipuleert dat lidstaten enkel een buitensporig tekort mogen boeken in het geval van « buitengewone economische omstandigheden », zijnde een negatieve groei van 2 %. Uitgaande van een gemiddelde normale reële BBP-groei van 2,47 % over de voorbije drie decennia geven dergelijke omstandigheden aanleiding tot een outputkloof van – 4,47 %. Anderzijds is de hoger bepaalde conjunctuurgevoeligheid van de overheidsfinanciën het resultaat van statistische methodes, die steeds onnauwkeurigheden inhouden. Uit de analyse blijkt dat de conjunctuurgevoeligheid zich met een betrouwbaarheid van 90 % situeert tussen 0,53 % en 0,64 %. In een randsituatie zou een outputkloof van – 4,47 % dus leiden tot een verslechtering van het vorderingensaldo met 2,86 %. Om in een dergelijke situatie een buitensporig tekort te vermijden, is een vorderingentekort van 0,14 % in een conjunctuurneutrale context dan ook het maximaal toelaatbare.

De Belgische overheid realiseerde in 2000 een evenwicht op de begroting. Dit goede resultaat werd evenwel in belangrijke mate ondersteund door de gunstige conjunctuur. De positieve outputkloof van 1,7 % in 2000 leverde een bijdrage van 1,09 procentpunten BBP tot de verbetering van het vorderingensaldo. In een conjunctuurneutrale context zou het vorderingentekort dan ook 1,09 % geweest zijn, heel wat onder het veilige niveau van 0,14 %. De Belgische overheid heeft op dit ogenblik dus nog altijd onvoldoende marge om in extreme omstandigheden, een terugval van het BBP met 2 %, een buitensporig tekort te vermijden zonder budgettaire ingrepen. Een dergelijke ruime veiligheidsmarge lijkt in de Belgische situatie overigens niet overdreven, gezien het belang van elementen zoals de overheidsschuld en de aankomende bevolkingsveroudering die, bovenop de conjuncturele schommelingen, de overheidsfinanciën zullen belasten.

Bibliografie

BUTI, M., D. FRANCO en H. ONGENA (1997), *Budgetary policies during recessions – Retrospective application of the « Stability and Growth Pact » to the post-war period*, EC Economic papers no. 121.

DALSGAARD, T. en A. DE SERRES (1999), *Estimating prudent budgetary margins for 11 EU countries : a simulated SVAR model approach*, OECD Economics Department working paper no. 216.

SAVAGE, R. (2000), « Recettes publiques belges 1960-1999 et déterminants : effets de structures et impulsions discrétionnaires de politique fiscale », *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, 60 (1), p. 35-326.

SAVAGE, R. (1995), « Éléments à propos d'une réestimation de l'élasticité macro-économique de l'I.P.P. », *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, 55 (6), p. 193-231.

TIMMERMANS, P. (1991), « Enkele methodologische aspecten en empirische bevindingen betreffende de elasticiteitscoëfficiënt van de sociale zekerheidsbijdragen », *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, 51 (8), p. 113-174.

4

LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

CARINE SPINNOY *

1 Les moyens financiers des entités fédérées

2 Les lignes de force du système de financement par les impôts partagés et par l'impôt conjoint

3 Illustration des effets des corrections de transition

4 Rétrospective des évolutions en matière d'impôts partagés et d'impôt conjoint

---

* Carine Spinnoy est conseiller au Service d'Études et de Documentation du Ministère des Finances. Faute d'une contribution originale, longtemps promise et espérée, sur l'évolution de la dimension fédérale des finances publiques belges au cours des années 90, l'éditeur s'est résolu à reprendre ici un article rédigé en 1998 et publié sous le même titre dans *Reflets et Perspectives de la vie économique*, volume XXXVII, 1998, n° 2, pp. 7-32, en l'amputant de la section prospective. Les réformes intervenues depuis lors sont donc ignorées (NdlE).

Abstract

One of the key developments of public finance in Belgium over the period under review has been the gradual transition from a unitary state towards a Federal state.

This contribution does cover neither the responsabilities devolved to the Communities and Regions nor the way the subnational authorities have managed them but is devoted to the financing mechanism of the subnational authorities through the Federal state.

The period under review (1989-1999) fits with the so-called transition period regime intented to smooth the switch towards the fair return core principle, combined with a transparent solidarity transfer.

La fin de la dernière décennie du 20e siècle coïncide dans l'état fédéral belge avec une modification importante des modalités de calcul des moyens financiers qui sont transférés par le Pouvoir fédéral aux entités fédérées. La modification résultera du passage de la période de transition à la période définitive du mécanisme de financement à partir de l'an 2000, tel que prévu par la loi spéciale de financement de 1989.

Le présent article vise à donner un bref aperçu des moyens de financement des entités fédérées, pour se concentrer ensuite sur le système de financement par impôt conjoint et impôts partagés à partir des lignes de force qui sont à la base du système. Un second volet tente d'apporter une appréciation des mécanismes de transition et donne une rétrospective des évolutions de croissance.

1. Les moyens financiers des entités fédérées

Le système de financement des entités fédérées se caractérise, en principe, par la responsabilité financière des entités et la solidarité réversible. Le principe de la responsabilité financière implique premièrement une autonomie budgétaire des entités fédérées qui repose sur la stabilité des ressources financières et l'autonomie des dépenses, tout en respectant les conséquences de l'objectif global de maintien de l'union monétaire et économique du pays. En effet, conformément à la Constitution, leur système de financement ne peut être déterminé que par une loi adoptée à la majorité spéciale[1] et seul le législateur régional ou communautaire (les Conseils respectifs de Régions et de Communautés) décide de l'affectation des recettes[2]. La première disposition ne s'applique toutefois pas à la Communauté germanophone, dont le système de financement est fixé par une loi ordinaire[3]. Le deuxième volet de la responsabilité financière consiste à garantir le lien entre l'activité économique dans chacune des entités et leur part dans les moyens transférés. Cet objectif se trouve explicité au niveau des moyens prélevés sur l'impôt des personnes physiques. Le second principe à la base du système de financement, la solidarité réversible, se concrétise dans le mécanisme de l'intervention de solidarité nationale, qui tient compte de l'évolution de la capacité contributive ou fiscale de chaque entité par rapport à la capacité moyenne au niveau national.

1 Loi adoptée à la double majorité des 2/3, avec majorité simple dans chaque groupe linguistique.
2 Voir les articles 175 et 177 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994.
3 Voir l'article 176 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994.

Le mécanisme de financement actuel a été instauré à partir de l'année 1989 par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et a ensuite été modifié par les accords dits de la Saint-Michel du 29 septembre 1992. En ce qui concerne les aspects de financement, ces accords politiques se sont concrétisés par la loi spéciale du 16 juillet 1993[4].

Par référence à la littérature sur le fédéralisme fiscal, les besoins financiers des entités fédérées sont généralement considérés comme étant couverts par des recettes dites fiscales d'une part, constituées de recettes d'impôts transférées par l'autorité fédérale, et par des recettes dites non fiscales d'autre part, formées par des recettes non-fiscales propres, des dotations et des emprunts. Une classification plus ou moins similaire a été adoptée pour le financement des Communautés et des Régions en Belgique.

Les ressources financières des entités fédérées, y compris le recours à l'emprunt, sont clairement définies par la L.S.F., et leur composition diffère selon l'institution, les Communautés et les Régions, sans oublier le régime spécial pour la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune[5-6]. Les moyens sont énumérés ci-après par ordre d'importance, sans compter les emprunts ; leur part respective dans les recettes totales des entités hors emprunt est indiquée entre parenthèses[7]. La L.S.F. prévoit la possibilité de fondre les moyens régionaux et communautaires au cas où une fusion des institutions respectives est opérée ou encore si le Conseil communautaire exerce les compétences du Conseil régional. La première option a effectivement été choisie au nord du pays, où la Région et la Communauté flamandes forment une seule entité institutionnelle avec un Gouvernement, un Conseil et un budget regroupant les dépenses et recettes pour les compétences régionales et communautaires. L'indication des parts relatives des recettes tient compte de cette fusion des entités flamandes.

La Communauté germanophone est principalement financée par une dotation générale à charge du budget fédéral, ainsi que par le produit de l'impôt communautaire localisé en région de langue allemande, et par des recettes dites non fiscales, telles que des dons et des legs[8]. À partir de l'année 1994, une partie de la dotation est liée à la croissance réelle du P.N.B., le pourcentage de croissance à retenir évolue de la même façon que pour les parties I.P.P. attribuées.

Contrairement aux Régions, la L.S.F. n'accorde pas de compétence fiscale complémentaire aux Communautés, principalement en raison du problème posé par l'application concrète de la subnationalité communautaire sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

---

4 L'abréviation L.S.F. se réfère à la version de la loi spéciale de financement dans sa version de 1993.

5 Le financement du budget de la Commission communautaire commune pour l'exercice des compétences bicommunautaires, visées à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ne fait pas l'objet du présent article.

6 Les ressources financières de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française et de la Vlaamse Gemeenschapscommissie, ainsi que les moyens qui sont prélevés sur le budget de la Région de Bruxelles-Capitale à destination de ces Commissions, soit en exécution des accords interfrancophones dits de la Saint-Quentin de 1992, soit en conséquence de la scission de la province du Brabant à partir du 1/1/1995, ne font pas l'objet du présent article (Spinnoy, 1994).

7 Sur la base des réalisations de l'année budgétaire 1997 (données de caisse).

8 Voir la loi du 31/12/1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, modifiée par la loi du 18/7/1990, et par la loi ordinaire du 16/7/1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

Hormis d'éventuels problèmes de conflits de compétences ou de conflits d'intérêts, la concrétisation de la compétence fiscale générale des Communautés est restée lettre morte, jusqu'à ce jour, pour la même raison.

Les budgets de la Communauté française et de la Communauté flamande sont financés par :

1 une partie déterminée du produit des impôts partagés, notamment la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt des personnes physiques (Comm. franç. : T.V.A. 65%, I.P.P. 22% – Comm. & Rég. flam. : T.V.A. 36%, I.P.P.-Comm. 15%) ;
2 des recettes fiscales visées par la L.S.F., notamment l'impôt communautaire (la redevance radio-télévision) (Comm. franç. : 4% – Comm. & Rég. flam. : 3%) ;
3 des recettes non fiscales :
   3.1 des dotations fédérales spécifiques, notamment la dotation afférente aux étudiants étrangers universitaires (Comm. franç. : 0,6% – Comm. & Rég. flam. : 0,1%) ;
   3.2 des recettes propres liées à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci (c'est-à-dire les compétences accordées par la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988) ;
   3.3 des dons et des legs ;
4 des recettes provenant de l'exercice de la compétence fiscale générale qui est attribuée aux Communautés en vertu de la Constitution (article 170, § 2).

Les moyens financiers des Régions sont composés de :

1 une partie déterminée du produit de l'impôt conjoint, notamment l'impôt des personnes physiques (Rég. wall. : 70% – Rég. & Comm. flam. : I.P.P.-Rég. 33% – Rég. Bxl. : 58%) ;
2 l'intervention de solidarité nationale ;
3 des recettes fiscales, notamment les impôts régionaux (huit impôts au total)(Rég. wall. : 9% – Rég. & Comm.flam. : 6% – Rég. Bxl. :19%) ;
4 des recettes non fiscales
   4.1 des recettes liées à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci (c'est-à-dire les compétences accordées par la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988) : p.e. les recettes d'exploitation des forêts, les recettes liées à la délivrance de permis de chasse et de pêche ;
   4.2 des dotations fédérales spécifiques, p.e. la dotation afférente au financement des programmes de mise au travail de chômeurs (Rég. wall. 3% – Rég. & Comm. flam. 1,2% – Rég. Bxl. 1,9%), la dotation main morte pour la Rég. Bxl. (1,3%) ;
   4.3 des dons et des legs ;

5 des recettes provenant de l'exercice de leur compétence fiscale :
- 5.1 la compétence fiscale générale qui est attribuée aux Régions en vertu de la Constitution (article 170, § 2), p.e. les taxes environnementales (Rég. wall.3% – Rég. & Comm. flam[9]. – Rég. Bxl. 6%)
- 5.2 la compétence fiscale complémentaire prévue par la L.S.F. :
  - 5.2.1 modifier certains éléments normatifs en matière de certains impôts régionaux,
  - 5.2.2 percevoir des centimes additionnels ou accorder des remises sur les droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles,
  - 5.2.3 percevoir des centimes additionnels ou accorder des remises sur l'I.P.P. localisé sur le territoire régional,
  - 5.2.4 percevoir des centimes additionnels sur l'impôt communautaire.

2. Les lignes de force du système de financement par les impôts partagés et par l'impôt conjoint

Les lignes de force du système de financement se situent tant au niveau de la répartition verticale entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées, notamment l'évolution globale des moyens transférés, qu'au niveau horizontal visant la répartition entre les Communautés et Régions. Telles qu'elles sont expliquées ci-après, les lignes de force, surtout quant à l'aspect de la répartition horizontale, n'apparaissent que très clairement dès l'entame de la période dite définitive. Antérieurement, pendant la période dite transitoire de dix ans, leur application nette se trouve, dans un certain sens, retardée, ou plutôt étalée et corrigée, mais certainement compliquée en raison de multiples corrections de transition qui interviennent dans les modalités de calcul. Ce mécanisme transitoire doit assurer le passage de la répartition existante des moyens financiers en 1989 vers la répartition cible en fonction de l'activité économique dans chacune des entités et de la solidarité réversible.

2.1 *Au niveau de l'évolution globale des masses transférées*

La fixation des masses globales est fondée sur trois piliers :

- fixation des montants de base pour l'année 1989 au départ des dépenses existantes ;
- évolution en fonction de certains paramètres ;
- extension des efforts d'assainissement budgétaire aux entités fédérées.

9 En Région flamande, les taxes environnementales n'interviennent généralement pas dans le budget général ; elles sont directement affectées au Mina-Fonds, qui est chargé des dépenses d'investissement dans le secteur des eaux.

2.1.1 Les montants de base

Le principe de « moyens transférés contre compétences transférées » constitue un élément essentiel des modalités de calcul. Les montants de base des masses financières prélevées sur le produit de l'impôt des personnes physiques (I.P.P.) et de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) ont été fondés sur les crédits qui étaient prévus dans les propositions budgétaires 1989 de l'autorité nationale et se rapportaient aux matières déjà régionalisées et communautarisées en 1980, ainsi qu'aux compétences qui le sont devenues en 1988 suite à la troisième réforme institutionnelle, laquelle a sensiblement étendu le volume des matières transférées aux Communautés et Régions[10]. Quant à leur niveau, ces crédits s'inscrivaient dans le cadre de la politique budgétaire menée par l'État national dès 1988, notamment l'adoption de « la double norme » stipulant que les dépenses hors charges d'intérêts de l'État national ne peuvent augmenter plus vite que l'inflation et que le déficit nominal ne peut jamais être supérieur à celui de l'année précédente[11]. Dès l'exercice 1993 ou 1995, selon les matières visées, les moyens attribués ont été majorés des montants de base afférents aux compétences nouvellement transférées aux Régions dans le cadre de la quatrième réforme institutionnelle de 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

Le lien direct entre les masses d'impôts attribuées et les dépenses de 1989 bien précisées et afférentes aux compétences transférées ne peut cependant compromettre le respect du principe de l'autonomie budgétaire des Communautés et Régions, et plus particulièrement le principe de l'autonomie d'affectation des moyens transférés.

Spécificités relatives aux masses de T.V.A. attribuées

En matière d'attributions de T.V.A. par exemple, les montants de base se réfèrent aux crédits fixés dans les budgets 1989 du département de l'Éducation nationale[12] se rapportant à l'éducation et à une partie importante de la recherche liée à l'enseignement universitaire[13]. Cet alignement sur le secteur de l'enseignement ne peut cependant, par le respect de la non-spécificité des recettes budgétaires, empêcher les Communautés d'affecter les moyens provenant de l'I.P.P, de l'impôt communautaire ou encore d'autres ressources, aux besoins financiers de l'enseignement.

Spécificités relatives aux masses d'I.P.P. attribuées

La quatrième partie des moyens prélevés sur les recettes de l'I.P.P. constitue une exception à cette règle d'alignement des montants de base sur les dépenses afférentes aux compétences

10 Il s'agit de l'ensemble des compétences transférées en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988 – voir également l'Exposé des motifs à la L.S.F.

11 Voir le Plan de Convergence de la Belgique du 22 juin 1992, chapitre « Contexte macroéconomique ».

12 Il s'agissait du budget du secteur francophone, du budget du secteur néerlandophone et du budget du secteur commun (relatif aux infrastructures scolaires).

13 Ces montants de base tiennent compte des dotations aux Fonds des Bâtiments Scolaires, la capacité d'emprunt attribuée au Fonds de garantie pour l'enseignement officiel subventionné et l'enseignement libre subventionné ayant été convertie en crédit budgétaire équivalent, à raison de 52,8%. Lors de la fixation de ces montants de base, il a été fait abstraction des crédits relatifs au financement de l'enseignement destiné aux étudiants étrangers de l'enseignement universitaire qui est règlé par une dotation spécifique (voir Exposé des motifs au projet de la L.S.F.).

attribuées. Cette partie, insérée à partir de l'exercice 1994, représente en effet les moyens complémentaires qui ont été accordés aux Régions en exécution des accords de la Saint-Michel, sans contrepartie au niveau du tranfert de compétences. Ces moyens découlent de la liaison des trois premières parties (hors l'intervention de solidarité nationale) à la croissance réelle du P.N.B., incorporant dès l'exercice 1995 le résultat de la liaison pour l'année antérieure. Jusqu'en 1999 cette liaison à la croissance réelle est toutefois limitée à un pourcentage déterminé de la croissance de P.N.B. évoluant de 10% en 1994 à 97,5% en 1999.

Une remarque similaire s'applique à certains moyens de refinancement qui ont été accordés aux Communautés à partir de l'année 1993 dans le cadre des accords précités[14]. Il s'agit premièrement des moyens supplémentaires de l'ordre de 4,5 milliards de BEF initialement (pour l'année 1993) qui sont annuellement indexés et adaptés en fonction d'une fraction de la croissance réelle du P.N.B., de la même façon que pour la quatrième partie des moyens attribués aux Régions. Les moyens supplémentaires de l'ordre de 5 milliards de BEF initialement (pour l'année 1993), qui représentent la compensation des charges supplémentaires qui découlent de l'abrogation de l'exonération fiscale en matière de précompte professionnel sur les primes de fin d'année attribuées aux fonctionnaires communautaires sous forme de chèques-repas, peuvent également être considérés comme des moyens purement supplémentaires (sans contrepartie de compétences transférées) accordés comme compensation des coûts d'une obligation fiscale. Néanmoins, comme ces charges fiscales se réfèrent à des compétences antérieurement transférées, l'argument du manque de transfert de compétences est souvent contesté.

2.1.2 Les paramètres influençant les masses totales

L'évolution globale des masses transférées dépend de certains paramètres déterminés par la L.S.F., qui diffèrent non seulement selon l'impôt sur lequel les moyens sont prélevés, mais également, et plus particulièrement en ce qui concerne l'I.P.P. attribué, selon la période visée, qui est soit la période de transition, soit la période définitive.

Spécificités relatives aux masses de T.V.A. attribuées

La partie attribuée de la T.V.A. évolue en fonction du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et de l'évolution démographique de la population de moins de 18 ans[15]. Contrairement à la partie attribuée de l'I.P.P., les modalités de calcul pour la totalité des moyens T.V.A. durant la période transitoire sont identiques à celles appliquées dès la période définitive. Il est cependant important de remarquer que la masse totale d'une part et sa répartition entre les deux Communautés d'autre part dépendent de paramètres bien différents ; les habitants de moins de 18 ans (paramètre intervenant pour la masse totale), choisis en raison de l'âge de la scolarité obligatoire, ne correspondent pas nécessairement au nombre d'élèves (de moins de 18 ans) (paramètre de répartition) : en 1988, la répartition du nombre d'élèves était de 57,55 N. / 42,45 F. ; par contre, la répartition du nombre d'habitants de moins de 18 ans au 30/6/1988 était de 59,50 N. / 40,50 F.

14 Moyens visés aux articles 45bis et 45ter, L.S.F.

15 Le nombre d'habitants de moins de 18 ans appartenant à la région bilingue de Bruxelles-Capitale est réparti selon la clé 80% francophones/20% néerlandophones.

L'évolution de la population de moins de 18 ans se reflète dans un facteur d'évolution démographique calculé par Communauté, nommé le facteur d'adaptation, qui exprime l'évolution annuelle limitée à 80% par rapport au point de référence, à savoir la situation au 30 juin de l'année 1988. Le facteur d'adaptation maximal est retenu pour les deux Communautés, ce qui revient à dire que la situation la plus favorable ou la moins défavorable, soit la dénatalité la moins forte, est appliquée aux deux entités. Hors la problématique de la répartition évolutive appliquée pendant la période transitoire, cette option permet d'affecter à la Communauté française, caractérisée par une dénatalité plus faible qu'au nord, des moyens correspondant à ses besoins (besoins mesurés en termes de population de moins de 18 ans retenue en 1989 comme indicateur représentatif des besoins de l'enseignement), tandis que les moyens accordés à la Communauté flamande représentent un avantage financier par rapport à ses besoins (toujours mesurés en termes de population de moins de 18 ans).

Spécificités relatives aux masses d'I.P.P. attribuées

En principe, la partie attribuée de l'impôt des personnes physiques, tant au niveau des Communautés qu'au niveau des Régions, n'évolue qu'en fonction du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et du taux de croissance réelle du P.N.B. Toutefois, la liaison intégrale à la croissance réelle n'est prévue qu'à partir de la période définitive, soit dès l'année 2000. Pendant la période de transition, la liaison au taux de croissance du P.N.B. n'est effectuée qu'à concurrence d'un pourcentage déterminé par la L.S.F., évoluant de 10% en 1994 à 15% en 1995, 20% en 1996, 70% en 1997, 75% en 1998 et 97,5% en 1999, qui est le dernier exercice de la période transitoire[16]. Bien que cette liaison ne soit que partielle (à une exception près), son introduction dans le mécanisme de financement, à partir de l'année 1994, signifiait néanmoins une révision fondamentale du mécanisme de financement par rapport aux intentions initiales de la L.S.F., selon lesquelles seule une indexation des masses budgétaires (afférentes à l'année 1989) était prévue sans aucune croissance réelle.

Les accords de la Saint Michel ont prévu un résultat minimum garanti de la liaison au P.N.B. Au cas où la moyenne arithmétique de la croissance annuelle réelle du P.N.B. au cours de la période 1993 à 2004 inclus est inférieure à 2%, les attributions en matière d'I.P.P. pour l'année budgétaire 2005 seront recalculées sur la base d'une croissance réelle uniforme de 2% au cours des années budgétaires 1993 à 2005 inclus (ou une fraction déterminée de 2%, telle que prévu pendant la période de transition). L'éventuelle révision à la hausse est néanmoins limitée à 0,25% des attributions initialement fixées pour l'année 2004 sur la base des taux de croissance effectifs.

2.1.3 La participation aux efforts d'assainissement

L'intention du législateur spécial de 1989 consistait à faire participer les Communautés et les Régions aux efforts d'assainissement budgétaire des pouvoirs publics afin de ne pas compro-

16 La liaison se fait toutefois intégralement dès l'année 1994 en ce qui concerne les moyens visés à l'article 45ter, L.S.F. (compensation des charges fiscales sur les chèques-repas).

mettre l'objectif d'arrêt et d'inversion de l'effet boule de neige. Étant donné le niveau élevé de la dette publique, une certaine répartition des charges de la dette a été incorporée dans le système de financement, et en particulier dans les masses attribuées de l'I.P.P. Ces efforts d'assainissement se terminent à la fin de la période transitoire ; à partir de l'année 2000, la globalité des moyens prélevés sur l'I.P.P. n'est adaptée qu'en fonction de la croissance nominale du P.N.B.

Spécificités relatives aux masses de T.V.A. attribuées

Au niveau de la masse T.V.A., aucune contribution « explicite » de la part des Communautés n'a été exigée, à l'exception de la réduction non récurrente des montants de base pour la seule année 1989[17]. Néanmoins, les constatations faites durant la période de transition, ainsi que les prévisions à long terme quant à l'évolution du nombre d'habitants de moins de 18 ans, font apparaître une dénatalité soutenue, qui provoque une régression de la masse attribuée de la T.V.A. exprimée en pourcentage du P.I.B. (diminution constatée de 4,6% en 1989 à 4,1% en 1997), en raison d'une croissance réelle très faible, voire négative pour certaines années. Le paramètre de la population de moins de 18 ans s'avère donc un indicateur restrictif pour le financement de l'enseignement, obligeant ainsi les entités à réaliser des économies dans ce secteur. Jusqu'en 1997 inclus, les attributions totales de T.V.A. ont constamment été inférieures aux montants de base indexés (ne dépassant pas le niveau de 99%).

Spécificités relatives aux masses d'I.P.P. attribuées

En ce qui concerne le financement par le produit de l'I.P.P., la participation des entités fédérées aux efforts d'assainissement est réglée par un système d'étalement des moyens sur la période de transition, par l'introduction d'un mécanisme d'annuités, obligeant ainsi les entités fédérées à recourir à l'emprunt si elles veulent maintenir le niveau de dépenses de 1989 ; à titre de participation à l'amortissement de la dette, certaines dépenses ne sont couvertes que partiellement par des annuités, ou encore, comme participation à la charge de la dette, les charges financières ne sont que partiellement payées.

Le mécanisme d'annuités part de l'hypothèse d'une croissance réelle nulle des dépenses des entités fédérées et d'un financement par l'emprunt de 14,3% des dépenses courantes et de l'intégralité des dépenses d'investissement (avec ordonnancements étalés sur trois ans), comme ce fut le cas auparavant pour l'autorité nationale.

Pour les Communautés, ce mécanisme a été introduit dès l'année 1989 (hypothèse d'emprunts avec une durée de 10 ans), tandis que pour les Régions il est prévu à partir de l'année suivante (emprunts avec une durée de 9 ans), à l'exception des moyens attribués en raison des compétences transférées dès 1993 où les annuités sont calculées sur base d'une durée de six ans (soit les années restantes de la période de transition). De façon générale, s'appliquant aux différentes parties des moyens prélevés sur l'I.P.P., les montants de base afférents aux dépenses courantes (par entité) sont annuellement indexés et scindés en une quotité de 85,7% et une quotité de 14,3%. La quotité de 14,3% n'est pas attribuée pour l'année même mais elle est

17 Retenue de 4% qui a été appliquée en 1989 en exécution de la décision gouvernementale du 15 août 1988 en vue de réaliser une économie non récurrente en matière d'alimentation des Fonds de Bâtiments scolaires et de permettre à l'autorité nationale de supporter les charges du passé de l'enseignement.

prise en considération en fonction de dix, neuf ou six annuités constantes, selon les moyens visés. La quotité de 85,7% des moyens correspondant aux dépenses d'investissement (réparties selon le rythme d'ordonnancement sur trois ans – les dépenses d'investissement n'interviennent que dans la première partie des moyens affectés aux Régions) est également transformée en annuités constantes ; la quotité de 14,3% n'est d'office pas attribuée. Au cours de la période de transition, le nombre d'annuités cumulées par exercice budgétaire s'accroît, créant ainsi une évolution progressive des moyens attribués.

Au niveau des Régions le système d'annuités ne démarre qu'à partir de l'année 1990 ; c'est la raison pour laquelle une retenue de 2% est prévue pour l'année 1989 sur les moyens correspondant aux dépenses courantes afférentes aux compétences nouvellement transférées aux Régions en 1989 (y compris les dépenses afférentes au Fonds des Communes et au Fonds des Provinces – hors la province du Brabant[18]) et ce à titre de participation des Régions à l'amortissement de la dette. Par l'application d'une retenue de 14,3% sur la quotité de 14,3% dès l'année 1990, un effort d'assainissement récurrent est inséré au niveau des moyens correspondant aux dépenses courantes afférentes aux compétences nouvellement transférées aux Régions à partir de 1989, respectivement 1993.

Aucune mesure visant la contribution à l'assainissement budgétaire n'est exigée au niveau de la quatrième partie des moyens attribués aux Régions (résultat de la liaison des moyens attribués à un pourcentage du taux de croissance réelle du P.N.B.) qui par sa nature s'oriente plus vers le fédéralisme de consommation que vers un scénario de restrictions budgétaires. La même remarque s'applique d'ailleurs aux moyens supplémentaires, visés à l'article 45bis de la L.S.F., qui sont affectés aux Communautés à partir de 1993.

L'effet du système d'annuités et de retenues récurrentes peut être mesuré en effectuant la comparaison entre, d'une part, les résultats intermédiaires obtenus, exprimés en terme d'attributions non corrigées (soit avant l'application du principe de la dérivation et des corrections de transition) et, d'autre part, les montants de base indexés annuellement (points de référence). Par l'effet de l'étalement dans le temps et l'accumulation des annuités, l'écart entre les attributions non corrigées et les points de référence diminue d'année en année durant la période transitoire, pour atteindre en fin de période des attributions non corrigées qui s'approchent des montants de base indexés afférents à l'année budgétaire 1999, tant au niveau global que par entité. On constate néanmoins que pour certaines parties des moyens attribués, l'équivalence absolue ne serait pas atteinte. Les attributions pour l'année 1999 dépasseraient légèrement les montants de référence au niveau de la première partie des moyens attribués aux Régions (+1%), qui se rapporte aux compétences nouvellement transférées en 1989 ou 1993, et dont le calcul est assez complexe en raison du mixage des dépenses courantes et de capital et de l'application de retenues récurrentes et non récurrentes. Un dépassement plus important se réaliserait également au niveau de la troisième partie, qui remplace les anciennes dotations afférentes aux compétences déjà transférées en 1980, où en raison de l'absence d'une retenue pour l'année 1989, l'équivalence entre les attributions non corrigées et les montants de références serait atteinte en 1998, soit un dépassement pour les années 1998-1999 (+2% ou +4%).

18 Les moyens correspondant aux compétences nouvellement transférées aux Régions à partir de l'année 1995, suite à la scission de la province du Brabant, ne subissent aucune retenue ni étalement dans le temps ; ces moyens, fixés par Région, sont simplement indexés annuellement.

2.2 *Au niveau de la répartition entre les entités*

La répartition régionale et communautaire s'inspire :

- du principe de la dérivation ou dudit juste retour, en ce qui concerne les masses attribuées de l'I.P.P. ;
- du nombre d'élèves par Communauté, en ce qui concerne les masses attribuées de la T.V.A.

L'intervention de solidarité nationale vise la solidarité interrégionale.

Dans le cadre de la réforme du système de financement de 1989, l'ancien système de dotations réparties en fonction de critères fixes a été abandonné. Il a été remplacé par un régime qui s'inscrit mieux dans l'objectif global de la responsabilité financière des entités et qui s'inspire de critères évolutifs qui permettent d'aligner annuellement la répartition des moyens sur l'évolution effective des indicateurs susmentionnés. Cet alignement ne s'applique toutefois intégralement qu'à partir de la période définitive. Auparavant, des corrections de transition étalées sur toute la période de transition, garantissent le passage de la répartition existante des dépenses avant l'entrée en vigueur de la L.S.F. vers une répartition résultant des indicateurs déterminés par cette même loi, et qui sont soit la localisation du produit de l'I.P.P. dans chacune des entités, soit le nombre d'élèves par Communauté, selon l'impôt sur lequel les moyens sont prélevés.

2.2.1 La répartition des masses prélevées sur les recettes de l'I.P.P.

En ce qui concerne les moyens prélevés sur l'I.P.P., le principe du juste retour détermine la répartition qui s'effectue donc en fonction du produit de l'impôt localisé dans l'entité concernée. Pour les Régions, ceci correspond au produit de l'I.P.P. localisé sur le territoire régional. La détermination du produit de l'I.P.P. localisé dans la Communauté française et dans la Communauté flamande se fait à partir d'une clé de répartition forfaitaire qui est appliquée au produit localisé dans la Région de Bruxelles-Capitale, soit 80% F. / 20% N. Les modalités de calcul sont très simples à partir de la période définitive et identiques pour les Régions et pour les Communautés.

À partir de l'an 2000, la fixation des montants attribués s'effectuera sur la base des moyens attribués par entité (Région ou Communauté) de l'année budgétaire précédente, toutefois après déduction de l'intervention de solidarité nationale aux Régions concernées (actuellement la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale). Ces montants sont annuellement adaptés au taux de croissance nominale du P.N.B. et ensuite additionnés et exprimés en pourcents du produit total de l'I.P.P. Le montant attribué à chacune des entités résulte de l'application du pourcentage ainsi obtenu aux recettes de l'I.P.P. localisées dans les entités respectives (les montants attribués correspondent dès lors aux attributions dites théoriques, telles qu'on les retrouve dans la terminologie liée à la période de transition).

Pendant la période de transition, la distinction est faite entre les attributions dites non corrigées (soit selon la clé de répartition de 1989) et les attributions dites théoriques (application stricte du juste retour) ; l'écart entre les deux correspond à la correction de transition qui est appliquée de façon décroissante pour s'éteindre complètement à la fin de la période de transition. Pour chaque entité, la différence entre les attributions non corrigées et les attribu-

tions théoriques est donc progressivement éliminée, afin d'obtenir en fin de période une répartition relative à la puissance fiscale.

Il est à noter que l'aspect du passage progressif vers la répartition basée sur le principe du juste retour est également appliqué aux retenues récurrentes précitées au point 2.1.3. (visant une participation des entités fédérées aux efforts d'assainissement).

La fixation des attributions théoriques au niveau des Régions diffère selon les parties des moyens visées. Dans la première et la quatrième partie, les attributions théoriques se calculent de la façon décrite ci-avant pour la période définitive : elles s'alignent sur la moyenne des trois Régions ; les attributions théoriques sont de ce fait supérieures aux attributions non corrigées pour les Régions qui se trouvent en-dessous de la moyenne et qui ont droit à l'intervention de solidarité nationale. Par contre, pour la deuxième et la troisième partie des moyens accordés aux Régions, ainsi que pour les parties I.P.P. attribuées aux Communautés pendant la période de transition, les attributions non corrigées par entité sont exprimées directement en pourcent des recettes I.P.P. localisées dans l'entité concernée ; le pourcentage le plus élevé est retenu (relatif à la Région ou la Communauté dont les attributions relatives sont supérieures aux recettes d'impôt localisées) et appliqué aux recettes I.P.P. localisées dans chacune des Régions ou Communautés, afin d'obtenir les attributions théoriques.

Les effets des corrections de transition diffèrent selon les parties de moyens attribués qui sont visées. Comme pour l'évaluation du système de participation aux efforts d'assainissement, la comparaison se fait avec les montants de base annuellement indexés, fixés par entité.

Pour les parties où la répartition régionale et communautaire se fait par référence au rapport maximal entre les attributions non corrigées et l'I.P.P. localisé par entité, les attributions théoriques globales sont supérieures aux montants de base indexés à partir de l'année 1990 ; le dépassement s'accroît annuellement suite à l'accumulation des annuités. Pour l'année budgétaire 1999, le rapport attributions théoriques/montants de base indexés se présente comme suit :

- pour la partie I.P.P. attribuée aux Communautés : le dépassement s'élève à 42% (soit 30% si les moyens supplémentaires visés à l'article 45bis, L.S.F. – supplément et liaison partielle au P.N.B. – sont exclus) ;
- pour la deuxième et la troisième partie I.P.P. attribuées aux Régions : les surplus sont respectivement de 36 et de 38%.

Ce dépassement s'explique par l'application du rapport maximal de l'entité de référence (ayant la moindre capacité fiscale) aux autres entités. La correction de transition vise à répartir dans le temps la réalisation du surplus au niveau de ces entités, tout en maintenant inchangées les attributions théoriques de la Région de référence pour lesquelles les attributions corrigées restent équivalentes aux corrections théoriques tout au long de la période de transition. Pour les années 1990-1991, les attributions corrigées des autres entités se trouvent en-dessous des montants de base indexés ; à partir de l'année 1992, elles les dépassent de nouveau mais le surplus est moins important qu'au stade précédent par l'effet de l'étalement dans le temps. En fin de période, ces entités auront retrouvé leur surplus initial conformément au principe de dérivation.

Au niveau de la première partie (ainsi que de la quatrième partie – liaison au P.N.B.) des moyens attribués aux Régions, la répartition se fait par référence à la capacité fiscale moyenne, ce qui donne des résultats tout à fait différents. L'effet de l'application des corrections de transition se résume comme suit (exprimé par rapport aux montants de base indexés) : pour la Région flamande, les attributions corrigées se rapprochent mais restent légèrement inférieures aux attributions non corrigées (répartition de 1989) ; pour la Région wallonne, les attributions corrigées, hors intervention de solidarité, sont fortement inférieures aux attributions non corrigées, surtout en début de période, où la divergence négative de capacité fiscale régionale par rapport à la moyenne s'est aggravée ; pour la Région de Bruxelles-Capitale, les attributions corrigées marquent également un mali sensible et en plus croissant par rapport aux attributions non corrigées, et ce en raison de la dégradation continue de la divergence positive de la capacité fiscale régionale par rapport à la moyenne. Pour la Région wallonne, la forte correction à la baisse des attributions corrigées par rapport à la répartition de 1989 a été partiellement tempérée par le mécanisme de l'intervention de solidarité dès l'année 1990 ; pour la Région bruxelloise, cette intervention joue à partir de l'année 1997. Pour l'année 1999, les attributions corrigées, hors intervention de solidarité, s'élèvent à 72% des montants de base indexés en Région wallonne et à 51% en Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.2 La solidarité interrégionale

Le mécanisme de l'intervention de solidarité nationale doit assurer, de façon transparente et réversible, la solidarité interrégionale, notamment de la part des Régions où l'I.P.P. par habitant est supérieur à la moyenne nationale vers les Régions se trouvant en-dessous de cette moyenne[19]. Vu que les attributions non corrigées, visées à la première partie des attributions aux Régions, sont déterminées après déduction du montant de l'intervention de solidarité, le rapport attributions/produit total de l'I.P.P., et de ce fait, les moyens attribués se trouvent donc réduits. Ceci implique que le montant de l'intervention tombe à charge des Régions, y compris les Régions qui reçoivent l'intervention de solidarité. C'est la raison pour laquelle on parle de l'intervention de solidarité en termes bruts ou nets. Par l'effet des corrections de transition, l'impact de l'intervention de solidarité ressort moins clairement dans la période de transition que dans la période définitive. Celle-ci est d'ailleurs entamée sur la base d'attributions (hors intervention de solidarité) reflétant parfaitement la capacité fiscale des entités respectives ; le calcul de l'intervention de solidarité s'effectue donc séparément des moyens attribués dès l'année 2000. La croissance réelle du P.N.B. n'intervient nulle part dans la fixation de l'intervention de solidarité, ni dans la période de transition, ni dans la période définitive.

Par l'application de l'intervention de solidarité, les moyens attribués à la Région wallonne (mesurés par rapport aux montants de base indexés) dépassent sensiblement les attributions non corrigées et certainement les attributions théoriques tout au long de la période de transition, tandis que les affectations aux deux autres Régions sont revues à la baisse par rapport

19 L'intervention de solidarité nationale s'applique à partir de l'année budgétaire 1990 et s'élève à 468 BEF par habitant et par pour cent de différence en moins entre l'I.P.P./habitant dans la Région concernée et le produit moyen (soit l'I.P.P./habitant pour l'ensemble du pays). Le montant de 468 BEF est annuellement indexé.

aux mêmes montants de référence, suite à la prise en charge de l'intervention. Le coût de la solidarité interrégionale est fortement ressenti en Région de Bruxelles-Capitale à cause de sa situation particulière : une dégradation soutenue de la divergence largement positive (en début de période) par rapport au niveau moyen, provoquant dès l'année 1997 une divergence négative.

Compte tenu de l'intervention de solidarité nationale, les attributions de la première partie revenant à la Région wallonne pour l'année 1999 s'élèvent à 122% du niveau des montants de base indexés, contre seulement 62% en Région de Bruxelles-Capitale et 99% en Région flamande ; au niveau global, le dépassement est de 1% (situation bien différente que celle constatée pour les autres parties I.P.P. – voir le point 2.1.2. ci-avant).

2.2.3 La répartition de la masse prélevée sur les recettes de T.V.A.

La répartition entre la Communauté française et la Communauté flamande de la partie attribuée de la T.V.A. se réfère à l'évolution du nombre d'élèves par entité. Cette répartition du nombre d'élèves de moins de 18 ans, considérée à l'époque comme étant la répartition idéale, a été choisie en raison de l'âge de la scolarité obligatoire.

Pour les années budgétaires 1989 à 1998, la répartition se fait selon la répartition du nombre d'élèves en 1988, à savoir :

- pour la Communauté française : 42,45%
- pour la Communauté flamande : 57,55%.

Son application immédiate, dès 1989, n'était toutefois pas envisageable budgétairement pour la Communauté française ; celle-ci détenait dans les dépenses totales des deux secteurs d'enseignement réunis (le secteur néerlandophone et le secteur francophone) une quote-part plus importante (43,51%) que celle qui aurait dû lui être attribuée en fonction du nombre d'élèves (seulement 42,45%). Il a été décidé de procéder graduellement dans le passage d'une répartition des moyens attribués selon la clé existante de 43,51% F. / 56,49% N. vers la clé dite idéale de 42,45% F. / 57,55% N. Le passage a été étalé sur la période de transition de 9 ans, moyennant une correction de transition[20], maintenue constante en termes nominaux pour les trois premières années, 1989 à 1991, et qui se trouve ensuite réduite par tranche de 12,5% se cumulant d'année en année, pour s'éteindre intégralement en 1999, l'année où la répartition convenue sera atteinte. L'effort demandé à la Communauté française reste donc atténué pendant les trois premières années de la période transitoire pour s'accélérer ensuite.

Il apparaît que pour l'année budgétaire 1999 les attributions à la Communauté française ne s'élèvent qu'à 97% des montants de base indexés (contre 99% pour l'année 1990) ; le mouvement de rattrapage effectué pour la Communauté flamande est reflété par un dépassement de l'ordre de 1% en fin de période.

---

20 La correction de transition correspond à la différence (positive pour la Communauté française et négative pour la Communauté flamande) entre les montants de base des moyens attribués évoluant en fonction de la dénatalité la plus faible et les moyens attribués sur la base de la clé de 42,45 F/57,55 N. La correction de transition n'affecte en aucun cas la masse totale attribuée du produit de la T.V.A.

Dès l'année budgétaire 1999, la clé de répartition sera adaptée à la répartition du nombre d'élèves sur la base des critères objectifs fixés par la loi.

3. Illustration des effets des corrections de transition

Les effets globaux de l'insertion des mesures visant à faire contribuer les entités fédérées aux efforts d'assainissement, d'une part, et le résultat des corrections de transition au niveau de la répartition des moyens entre les entités fédérées, d'autre part, peuvent être mesurés à partir d'une méthode d'évaluation assez simple, qui renvoie à l'application, au sein des entités fédérées, de la politique budgétaire menée par l'autorité nationale avant l'entrée en vigueur de la L.S.F.[21]. Les effets sont mesurés au début et à la fin de la période de transition, afin de faire apparaître, premièrement, le mouvement de rattrapage, soit de modération, au niveau des moyens attribués, selon les entités visées et, en second lieu, les assainissements budgétaires de nature intermédiaire ou structurelle. En ce qui concerne les attributions prélevées sur l'I.P.P., le résultat obtenu pour l'année 1999 est déterminant pour les transferts que le pouvoir fédéral effectuera dès la période définitive.

La méthode d'évaluation consiste à comparer d'une part, une évolution hypothétique et simulée des moyens attribués, qui consiste à indexer les montants de base (afférents à l'année 1989) fixés par la L.S.F. sans aucune croissance réelle et, d'autre part, l'évolution effective des moyens attribués mesurée sur base des constatations (jusqu'en 1997) ou des prévisions (quant aux années 1998-1999).

La distinction est faite entre les masses d'impôts attribués qui correspondent aux compétences transférées aux Communautés[22] et Régions en 1989 et 1993 d'une part[23], et les attributions supplémentaires, notamment la liaison à la croissance réelle du P.N.B. (soit la quatrième partie) pour les Régions et l'article 45bis, L.S.F. pour les Communautés (supplément de 4,5 mia. BEF en 1993, lié à la croissance réelle du P.N.B.), d'autre part.

---

21 Les commentaires aux points 2.1.3. et 2.2. ont déjà référé à cette méthode.

22 Y compris le coût fiscal en matière de chèques-repas – moyens correspondants visés à l'article 45ter, L.S.F.

23 Les moyens supplémentaires, visés à l'article 35bis, L.S.F., qui sont attribués à la Région flamande et à la Région wallonne suite au tranfert de compétences en matière d'agriculture à partir de l'année 1993 (montants fixes déterminés par entité et par année par la L.S.F.), ne sont pas pris en compte.

Tableau 4.1
Régions – totalité des moyens attribués (y compris l'intervention de solidarité)

(en % PIB)

Moyens attribués	Région flamande		Région wallonne		Région Bxl. -Capitale		Total	
	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.
totalité des 3 parties								
1989	1,63	1,75	1,19	1,28	0,34	0,37	3,16	3,41
1999	2,21	1,62	1,29	1,16	0,35	0,36	3,84	3,14
totalité des 4 parties								
1989	1,63	1,75	1,19	1,28	0,34	0,37	3,16	3,41
1999	2,36	1,62	1,36	1,16	0,37	0,36	4,10	3,14

Source : simulations de l'auteur

Globalement les attributions aux Régions, hors la liaison partielle au taux de croissance réelle du P.N.B., dépassent de 23% les attributions hypothétiques résultant d'une politique budgétaire inchangée, soit un surplus de 0,7% de P.I.B. L'application étalée du principe de dérivation se reflète dans les résultats obtenus par entité pour l'année budgétaire 1999 : un surplus de moyens transférés de l'ordre de 36% pour la Région flamande (soit 0,59% de P.I.B.), et un mali de 1% pour la Région de Bruxelles-Capitale (soit 0,02% de P.I.B.) ; sous l'hypothèse d'une dégradation persistante de la capacité fiscale (par rapport à la moyenne du pays), l'intervention de solidarité en Région bruxelloise ne dépasserait pas 0,02% PIB en fin de période de transition.

Le surplus de 10% ou 0,13% de P.I.B. en Région wallonne provient plus qu'intégralement de l'intervention de solidarité nationale qui est estimée à 0,23% de P.I.B. pour l'année 1999. Suite à l'insertion des moyens supplémentaires découlant de la liaison partielle au taux de croissance réelle du P.N.B., le surplus augmente de 23 à 31% ; l'effet des accords de la Saint-Michel au niveau des Régions peut donc être estimé à 0,26% de P.I.B.

Tableau 4.2
Communautés – partie I.P.P.

(en % PIB)

Moyens attribués	Communauté flamande		Communauté française		Total	
	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.
I.P.P. hors art. 45bis						
1989	0,67	0,78	0,54	0,63	1,20	1,41
1999	1,00	0,68	0,56	0,54	1,56	1,22
I.P.P. art. 45bis inclus						
1989	0,67	0,78	0,54	0,63	1,20	1,41
1999	1,11	0,68	0,62	0,54	1,73	1,22

Source : simulations de l'auteur

Les attributions aux Communautés en matière d'I.P.P. reflètent pour l'année budgétaire 1999 une majoration de 29%, soit 0,34% de P.I.B. par rapport à la simple indexation des montants de base. L'application de la répartition en fonction de l'impôt localisé a fortement augmenté les attributions à la Communauté flamande, laquelle marque un surplus de 48% (soit 0,33% de P.I.B.) par rapport au scénario de référence, contre +4% (soit 0,02% de P.I.B.) pour la Communauté française. Ces surplus s'élèvent respectivement à 0,44% de P.I.B. et 0,06% de P.I.B. si la majoration de l'article 45bis, instaurée par les accords de la Saint-Michel, est incorporée ; globalement cette majoration représente un accroissement des attributions de 0,17% de P.I.B. pour l'année budgétaire 1999.

Tableau 4.3
Communautés – partie T.V.A.

(en % PIB)

Moyens attribués	Communauté flamande		Communauté française		Total	
	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.
1989	2,62	2,72	2,02	2,09	4,63	4,81
1999	2,25	2,22	1,66	1,71	3,92	3,94

Source : simulations de l'auteur

En matière de T.V.A., les attributions s'approchent du scénario hypothétique en raison de la croissance très faible, voire négative, des moyens concernés ; comme pour les affectations hypothétiques, la part des attributions prélevées sur les recettes de T.V.A. diminue en pourcentage du P.I.B. en raison de l'absence totale d'une liaison au taux de croissance du P.N.B. Au niveau de chacune des Communautés, l'écart par rapport aux montants de base indexés représente l'ajustement ou le rattrapage, prévu au cours de la période de transition, en fonction de la répartition d'objectif (soit 42,45 F/57,55 N.) qui sera atteinte en 1999.

Tableau 4.4
Communautés – totalité des moyens attribués.

(en % PIB)

Moyens attribués	Communauté flamande		Communauté française		Total	
	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.
totalité hors art. 45bis						
1989	3,28	3,49	2,56	2,72	5,84	6,21
1999	3,26	2,90	2,23	2,25	5,48	5,15
totalité art. 45bis inclus						
1989	3,28	3,49	2,56	2,72	5,84	6,21
1999	3,36	2,90	2,28	2,25	5,64	5,15

Source : simulations de l'auteur

Au niveau global des Communautés, le système de financement mis en place par la L.S.F. a créé un surplus de moyens transférés, par rapport à une politique de croissance nulle des dépenses primaires sans corrections des répartitions de 1989, qui peut être estimée à 0,33% du P.I.B., soit une augmentation de 6% par rapport au chiffre « à politique inchangée » ; en tenant compte des moyens supplémentaires, le dépassement se chiffre à 0,49% du P.I.B.

Tableau 4.5
Régions et Communautés – totalité des moyens attribués.

(en % PIB)

Moyens attribués	Région +Comm. flamande		Rég. wallonne + Comm.française		Région de Bxl.-Capitale		Total	
	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.	effectifs	hypoth.
totalité hors partie 4 et art. 45bis								
1989	4,91	5,25	3,75	4,00	0,34	0,37	9,00	9,62
1999	5,46	4,52	3,51	3,42	0,35	0,36	9,33	8,29
1999 – 1989	+0,55	-0,73	-0,24	-0,58	+0,01	-0,02	+0,33	-1,33
totalité partie 4 et art. 45bis inclus								
1989	4,91	5,25	3,75	4,00	0,34	0,37	9,00	9,62
1999	5,72	4,52	3,64	3,42	0,37	0,36	9,74	8,29
1999 – 1989	+0,81	-0,73	-0,10	-0,58	+0,03	-0,02	+0,74	-1,33

Source : simulations de l'auteur.

Pour l'ensemble des Communautés et des Régions, les moyens attribués provenant de l'impôt conjoint et des impôts partagés, y compris les moyens supplémentaires accordés à partir de l'année 1993 sans contrepartie de transferts de compétences, s'élèveraient à 9,74% du P.I.B. en fin de période de transition, soit une progression de 0,74% de P.I.B. sur les 10 ans de régime transitoire. Plus de la moitié de cette progression peut être attribuée à l'effet des moyens supplémentaires décidés dans les accords de la Saint-Michel. Les moyens affectés aux entités flamandes marqueraient une progression plus forte qu'au niveau global (+0,81% de P.I.B., soit +0,55% de P.I.B. sous régime de financement constant, sans accords Saint-Michel), ce qui s'explique principalement par l'application graduelle des critères de répartition impliquant un mouvement de rattrapage par rapport aux clés de répartition existantes au début de la période de transition. Pour les entités du sud, le passage aux clés de répartition d'objectif créerait une régression des moyens affectés de l'ordre de 0,10% de P.I.B. (soit -0,24% de P.I.B. sous régime de financement constant). En Région de Bruxelles-Capitale, le financement par l'impôt conjoint n'augmenterait les attributions que de 0,03% du P.I.B. sur la période de transition, soit à peine +0,01% du P.I.B. sans la liaison des moyens à la croissance de P.N.B.

4. Rétrospective des évolutions en matière d'impôts partagés et d'impôt conjoint

4.1 *Remarque méthodologique*

Le mécanisme de financement, et plus particulièrement son dynamisme au niveau des parts attribuées de l'I.P.P. ainsi que sa modicité quant à l'évolution des parts attribuées de la T.V.A., peut être illustré par le taux de croissance réelle annuelle des moyens attribués exprimés en termes d'attributions afférentes à une année budgétaire concernée, plutôt qu'en terme de comptes nationaux (C.N.). En effet, la fluctuation irrégulière de l'ampleur et du signe du solde de décompte de l'année budgétaire antérieure, qui est intégrée dans les C.N., trouble l'évolution annuelle des attributions telles que reprises dans les C.N.. En résumé, les C.N. se réfèrent aux attributions faites pendant l'année calendrier et non aux attributions afférentes à l'année budgétaire, et ne reflètent de ce fait plus aussi clairement les aspects techniques précités.

Les résultats de l'analyse technique du mécanisme de financement sont présentés ci-après à partir des attributions définitives quant aux années budgétaires 1989-1997, et au-delà sur base de simulations.

4.2 *L'analyse de l'évolution des attributions dans une optique technique*

4.2.1 Au niveau global des Communautés et des Régions

La totalité des parts attribuées s'est accrue, en termes réels, de 2,7% par an en moyenne sur la période 1989-1997 ; sur toute la période de transition (jusqu'en 1999), la croissance moyenne s'élèverait à 2,9% suite à une accélération dès l'année 1997 de la croissance des parts attribuées d'I.P.P., en raison de la liaison devenue significative des moyens attribués aux taux de croissance réelle du PNB. Les parties attribuées de l'I.P.P. connaissent une croissance réelle moyenne de 4,8% jusqu'en 1997 et de 5,1% jusqu'en 1999. Par contre, au niveau des parts attribuées de la T.V.A., la croissance n'atteint que 0,4% en moyenne pour les années 1989-1997 et 0,3% pour la période 1989-1999. Cet écart de progression annuelle reflète parfaitement la divergence de dynamisme entre les deux systèmes d'attributions, qui est particulièrement marquée pendant la période transitoire.

Les Communautés étant majoritairement financées par les attributions de T.V.A., cet écart de progression ne se présente pas qu'au niveau des impôts transférés mais également au niveau des différentes entités de pouvoir : pour la période 1989-1997 et 1989-1999, les Régions, qui ne jouissent que des parties attribuées de l'I.P.P., enregistrent une croissance réelle moyenne s'élevant respectivement à 4,4% et à 4,8%, contre seulement 1,7% pour les Communautés pour les deux périodes.

4.2.2 Au niveau détaillé des entités

Le taux de croissance moyenne de 1,7% pour la totalité des attributions aux Communautés se décompose en 0,9% pour la Communauté française et 2,2%, voire 2,3% pour toute la période transitoire, pour la Communauté flamande.

En matière de T.V.A, les parts attribuées à la Communauté française progressent de 0,1% en moyenne contre 0,5% en Communauté flamande. Deux facteurs sont à l'origine de cet écart de croissance de 0,4%. D'une part, il s'agit de l'insertion de la correction de transition qui permet à la Communauté flamande une manœuvre de rattrapage par rapport à la répartition initiale des moyens en 1988 ; l'autre facteur étant l'application, au nord comme au sud, du facteur d'évolution démographique le plus favorable, c'est-à-dire celui de la Communauté française.

En matière d'I.P.P., les moyens attribués évoluent à un taux de croissance moyenne très différent pour les deux entités, soit 3,5% au sud et 7,4% au nord ; cette forte divergence provient de l'alignement, qui n'est cependant que graduel, des moyens attribués sur l'évolution du produit de l'I.P.P. localisé dans chacune des Communautés. La Communauté française, qui est dotée de 80% du produit d'impôt localisé en Région de Bruxelles-Capitale, subit à ce niveau un effet défavorable en raison de la dégradation de l'I.P.P. localisé en Région bruxelloise.

Au niveau des Régions, où la répartition se fait également en fonction de la capacité fiscale de chacune des entités[24], les attributions d'I.P.P., en ce compris l'intervention de solidarité nationale, se sont accrues de 4,4% en moyenne par an sur la période 1989-1997, soit un taux de croissance moyenne de 5,6% pour la Région flamande, de 3,1% pour la Région wallonne et de 2,2% pour la Région de Bruxelles-Capitale. Sur toute la période transitoire, les projections font apparaître des taux de croissance moyenne de 4,8% pour l'ensemble des trois Régions, de 6% pour la Flandre, de 3,5% pour la Wallonie et de 2,9% pour Bruxelles respectivement. Ces écarts de taux de croissance trouvent leur explication dans l'évolution divergente de la capacité fiscale dans les entités respectives par rapport à la moyenne nationale, évolution qui se manifeste dans les réalisations[25].

Tableau 4.6
Écart en capacité fiscale par rapport au Royaume – évolution annuelle

Année budgétaire	Exercice d'imposition	Région flamande	Région wallonne	Région bruxelloise
1989	1988	+2,422%	-8,455%	+13,749%
1990	1989	+3,213%	-9,443%	+12,530%
1991	1990	+3,937%	-10,476%	+11,807%
1992	1991	+4,656%	-11,276%	+10,301%
1993	1992	+5,059%	-11,560%	+8,990%
1994	1993	+5,572%	-11,719%	+6,462%
1995	1994	+5,769%	-11,534%	+4,616%
1996	1995	+6,430%	-11,617%	+0,805%
1997	1996	+6,281%	-11,081%	-0,218%

Source : Administration des Contributions directes et Service d'Études et de Documentation – Ministère fédéral des Finances.

Ces données font apparaître un parallélisme marqué entre les taux de croissance réelle des moyens attribués qui sont prélevés sur le produit de l'I.P.P. et l'évolution de la capacité contributive, exprimée en termes de divergence de capacité fiscale régionale par rapport à la moyenne nationale, ce qui correspond à l'objectif visé par le mécanisme de financement. L'amélioration de la divergence positive de la capacité fiscale en Région flamande représente un écart en taux de croissance moyenne de +0,4% par rapport à l'hypothèse de capacité fiscale constante tout au long de la période de transition. Pour la Région wallonne, cet écart est également positif, malgré la divergence négative de la capacité fiscale régionale par rapport à la moyenne ; en raison de la compensation partielle de cette perte par l'intervention de solidarité nationale, l'écart s'élève à +0,2%. Pour la seule Région de Bruxelles-Capitale, cet écart de croissance est négatif ; jusqu'en 1997, il s'élève à -1,3% ; sur toute la période de transition,

24 À l'exception des moyens supplémentaires finançant les compétences transférées en matière d'agriculture à partir de l'année 1993 ; les montants concernés sont fixés dans la LSF par Région et par année de la période 1993 à 1999 (voir article 35bis de la LSF, telle que modifiée en 1993 par les accords de la Saint-Michel) ; la Région bruxelloise, n'ayant plus d'activité agricole significative, n'est pas concernée.

25 Produit de l'I.P.P. au terme du délai d'imposition ordinaire (art. 359, C.I.R.), notamment au 30/6/(exercice d'imposition + 1).

l'écart serait un peu moins élevé (-1,0%) à cause de l'apparition d'une divergence négative par rapport à la capacité fiscale moyenne dès l'année budgétaire 1997 (attribution effective de l'intervention de solidarité).

Eu égard aux évolutions très différentes du produit de l'impôt des personnes physiques localisé dans chacune des Régions, d'une part, et l'implication graduelle de ces divergences quant aux modèles de croissance des moyens prélevés sur cet impôt, d'autre part, il est intéressant de voir les résultats du mécanisme de financement au niveau nord/sud du pays, Régions et Communautés confondues[26].

Pour cela 80% des recettes d'I.P.P. localisées en Région de Bruxelles-Capitale ainsi que 80% des moyens attribués à cette Région (au titre de l'impôt conjoint) sont affectées à la Communauté française, le solde de 20% étant affecté pour chacune de ces composantes à la Communauté flamande. Les transferts en matière de TVA ne sont pas inclus dans cet exercice. Les résultats sont évalués sur base des attributions des impôts afférents à l'année budgétaire 1997[27].

En début de la période transitoire (1989), les entités du sud regroupaient 38,7% du produit total de l'I.P.P. (contre 61,3% localisé dans le nord) et leur quote-part dans les moyens attribués s'élevait à 45,9% (contre 54,1% pour le nord). Ceci implique que pour le sud les moyens prélevés sur le produit total de l'impôt représentaient 50,9% du produit d'impôt localisé dans la partie francophone. Pour la partie flamande, ce rapport était seulement de 37,8%.

Huit ans après la mise en application du système de financement fixé dans la LSF, et de ce fait aussi presque à la fin des mécanismes de transition instaurés par cette loi, la quote-part de la partie francophone dans le produit total de l'I.P.P. s'élève à 36,5% (contre 63,5% pour le nord), soit une perte de 2,2%[28], tandis que les moyens qui lui sont affectés ne représentent plus que 40,4% du total des parties attribuées de l'I.P.P. (contre une quote-part de 59,6% pour la partie flamande), soit une perte de 5,5%. L'écart de 3,3% entre les deux quote-parts reflète l'effet des corrections de transitions qui visent à réaliser le principe du juste retour : effet de modération pour le sud et effet de rattrapage pour le nord, et ce de façon étalée dans le temps. Le rapport « moyens attribués/produit d'impôt localisé » confirme ces effets puisqu'il a augmenté pour le sud (de 50,9% en 1989 à 57,3% en 1997) comme pour le nord (de 37,8% en 1989 à 48,7% en 1997), mais pas en proportions égales : l'accroissement pour la partie francophone est de 6,4%, celle pour la partie flamande est de 10,9%. Le fait que le rapport « moyens attribués/produit d'impôt localisé » y ait progressé, malgré le mouvement de modération opéré dans le sud, résulte du système expliqué précédemment d'attributions reportées dans le temps, par la voie d'annuités.

---

26 L'entité du sud se compose donc de la Communauté française, la Région wallonne (y compris la partie germanophone) et 80% de la Région de Bruxelles-Capitale ; l'entité du nord est formée par la Communauté flamande, la Région flamande et 20% de la Région de Bruxelles-Capitale.

27 Il s'agit plus précisément du calcul définitif des moyens attribués pour l'année budgétaire 1997 qui se réfère à l'exercice d'imposition 1996 (clôturé à l'échéance du délai normal d'imposition de 18 mois).

28 Égale un gain identique pour l'entité flamande.

Bibliographie

ALEN A. et SEUTENS L.P., *Het federale België na de vierde staatshervorming*, 1993, Die Keure.

Exposé des motifs relatif au projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, *Doc. parlementaires de la Chambre des Représentants*, 635/1, 88-89, séance ordinaire 1988-1989, 3 décembre 1988.

SAVAGE R., Le financement des Communautés et Régions : une appréciation d'ensemble actualisée, *Journée d'Études 11 mars 1994*, Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal, Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur.

SPINNOY C., « Het Sint Kwintensakkoord, een eerste toelichting. », *Bulletin de documentation du Ministère fédéral des Finances*, juillet-août 1994.

SPINNOY C., De financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten na het Sint Michielsakkoord, *Bulletin de documentation du Ministère fédéral des Finances*, janvier-février 1995.

VANDERVEREN C., VAN ROMPUY P., HEREMANS D. et HEYLEN E., *De Economische en Monetaire Unie in de Belgische Staatshervorming*, Maklu Uitgevers, Antwerpen – Apeldoorn, 1987.

II

DE GROTE EENHEDEN

LES GRANDES COMPOSANTES

5

PRIMAIRE UITGAVEN IN DE JAREN NEGENTIG

PIERRE REYNDERS *

Abstract
Inleiding
1 Het begrotingsbeleid in de jaren negentig
2 Evolutie van de primaire uitgaven
3 Besluit

* Pierre Reynders, Inspecteur-generaal van Financiën, is licentiaat in de Toegepaste Economische Wetenschappen (bedrijfseconometrie). Hij begon zijn loopbaan bij Eternit N.V. Sinds 1982 maakt hij deel uit van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën. Vanaf 1987 was hij adviseur van de Eerste Minister en, met een onderbreking van enkele maanden in 1992, kabinetschef van de Minister van Begroting van 1 oktober 1991 tot 12 juli 1999.

Abstract

Since 1992 a very important effort has been made towards a structural improvement of Belgian public finances resulting into a considerable decline of both deficit and debt ratios. This improvement has been accomplished in compliance with the restrictive budgetary policy of the European authorities imposing on the Member States severe convergence conditions to join the European Monetary Union in 1996. This policy has been pursued afterwards by the adoption of the Stability and Growth Pact.

The remarkable results were largely attributable to the strict control of public primary expenditures, ensuing mainly from the impetus given by the federal authority and, to a lesser extent, social security. Over the period 1992-1998, the final federal primary expenditure showed almost no increase in real terms, owing to expenditure cuts. As to social security, the Government succeeded in keeping in check the evolution of the overall primary expenditure in spite of the substantial increase of pension and health care outlays.

The Stability programme 2000-2003 adopted by the Government in December 1999 in compliance with the European Stability and Growth Pact, contains a commitment to curtail the primary expenditure growth rate to 1.5 % in real terms, admitting that this target requires the continuation of a restrictive policy. The European authorities have adopted this commitment in their recommendations to the Belgian authorities.

Inleiding

De hiernavolgende tekst gaat over de primaire overheidsuitgaven, zijnde de totale overheidsuitgaven exclusief de intrestlasten op de overheidsschuld. De analyse is gebaseerd op de verwezenlijkingen in de jaren negentig, niet op de begrotingen. De gebruikte cijfers zijn afkomstig van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) alsook van de Nationale Bank van België (NBB). Er wordt uitgegaan van een geconsolideerde benadering van de verschillende overheden van ons land.

Het begrotingsbeleid werd in de jaren negentig in zeer grote mate bepaald door de voortzetting van het herstel van de Belgische overheidsfinanciën en dit onder invloed van twee factoren. In de eerste plaats was en is het nog altijd noodzakelijk om de nodige budgettaire ruimte vrij te maken om in de toekomst het hoofd te kunnen bieden aan de budgettaire gevolgen van de enorme demografisch uitdaging van de vergrijzing van onze bevolking. Deze budgettaire ruimte kan maar tot stand worden gebracht door een substantiële vermindering van onze schuldratio. De bijzonder hoge overheidsschuld legt immers een zware hypotheek op de toekomst omwille van de intrestlasten die moeten worden betaald en die de primaire uitgaven verdringen. Een tweede belangrijke factor vormde de toetreding tot de Europese Economische en Monetaire Unie waarvoor Europa de lidstaten zeer strenge convergentiecriteria oplegde o.m. op het vlak van de overheidsfinanciën. Zowel de methodologische aspecten als de doelstellingen van het begrotingsbeleid, voornamelijk wat betreft de schuldratio en de verhouding van het primair overschot tot het BBP werden in belangrijke mate door Europa bepaald.

Ons land heeft deze kans aangegrepen om orde op zaken te stellen in de overheidshuishouding. Omwille van onze hoge fiscale en parafiscale druk, diende een belangrijke inspanning te worden geleverd op het vlak van de beheersing van de overheidsuitgaven. Dit neemt niet weg dat binnen dit restrictief kader middelen dienden te worden vrijgemaakt om het hoofd te bieden aan belangrijke maatschappelijke uitdagingen, met name inzake justitie en veiligheid, werkgelegenheid en noodzakelijke investeringen in infrastructuur (vooral overheidsgebouwen en spoorwegen).

Gezien de doorslaggevende rol van Europa zal eerst de belangrijke Europese context worden geschetst, en dit vooral vanuit het oogpunt van het uitgavenbeleid. Verder wordt ingegaan op de coördinatie van het begrotingsbeleid van de verschillende overheden, waarna wordt stilgestaan bij de verbetering van de beheersinstrumenten. In het tweede hoofdstuk worden de realisaties op het vlak van de primaire uitgaven besproken.

Voor de duidelijkheid wordt een definitie gegeven van enkele veel voorkomende begrippen.

Gezamenlijke overheid : het geheel van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, telkens met inbegrip van de gedebudgetteerde sector, de lokale overheden en de sociale zekerheid.

Overheidstekort : de nettofinancieringsbehoefte of het vorderingensaldo zoals omschreven in het Europees stelsel van economische rekeningen, met uitsluiting van de kredietverleningen en participaties die volgens dit stelsel als financiële verrichtingen worden beschouwd die enkel een weerslag hebben op de overheidsschuld.

Overheidsschuld : de totale uitstaande brutoschuld tegen nominale waarde, geconsolideerd tussen en binnen de sectoren van de overheid.

Finale primaire uitgaven : de totale uitgaven, exclusief de intrestlasten, verminderd met de totale transfers (lopende en kapitaaltransfers) die aan andere entiteiten of deelsectoren van de overheden (met inbegrip van de EG) worden gestort.

1. Het begrotingsbeleid in de jaren negentig

1.1 *De Europese context*

1.1.1 De Europese Monetaire Unie

Het Verdrag van Maastricht, ondertekend op 7 februari 1992, legde de lidstaten strenge convergentiecriteria op om te kunnen toetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU), met name op het vlak van de inflatie, de overheidsfinanciën, het wisselkoersbeleid en de langetermijnrente.

Inzake de overheidsfinanciën dienden de lidstaten te voldoen aan twee criteria :

- het overheidstekort van de gezamenlijke overheid, dat in 1992 nog 8,0 % bedroeg, diende te worden teruggebracht tot 3 % van het BBP ;

- de overheidsschuld mag niet hoger zijn dan 60 % van het BBP. Ingeval van overschrijding, dient deze schuldratio voldoende af te nemen en de referentiewaarde van 60 % in een bevredigend tempo te benaderen.

Deze door Europa opgelegde verbintenissen vergden een zeer strenge begrotingsdiscipline en hebben het begrotingsbeleid van ons land in de jaren negentig bepaald. De lidstaten dienden meerjarige convergentieplannen op te stellen die de Europese Gemeenschap toelieten om het convergentieproces van nabij te volgen en te evalueren. De in 1992 (geactualiseerd in 1993) en in 1996 goedgekeurde convergentieplannen hebben de begrotingsdoelstellingen van ons land in een meerjarenperspectief vastgelegd.

Het verdwijnen van de economische grenzen en de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie hebben het belang van de belastingverschillen tussen de lidstaten doen toenemen. De opheffing van de handelsbelemmeringen hebben de aanzet gegeven tot een convergentieproces van de fiscaliteit. In deze context en gezien de hoge fiscale en parafiscale druk in België, diende de saneringsinspanning zich in belangrijke mate te richten op de overheidsuitgaven.

Dankzij een volgehouden saneringsinspanning en niettegenstaande de conjunctuurinzinking in 1993, voldeed ons land met glans aan de convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht en werd het van bij het begin toegelaten tot de EMU. De meest opmerkelijke prestatie werd geleverd op het vlak van de overheidsfinanciën waarbij de doelstellingen uit de convergentieprogramma's ruimschoots werden gehaald. Dit is vooral te danken aan de daling van de rentelasten als gevolg van de lage rentevoeten en de schuldafbouw enerzijds en aan de strikte discipline inzake de primaire uitgaven anderzijds.

De beheersing van de primaire uitgaven van de federale overheid vormt één van de pijlers van de gezondmaking van de overheidsfinanciën.

1.1.2 Het Stabiliteits- en Groeipact

Op de Europese Raad van Amsterdam van juni 1997 werd het Stabiliteits- en Groeipact goedgekeurd en hebben de lidstaten zich ertoe verbonden een begrotingsdoelstelling op middellange termijn na te leven die een begrotingsevenwicht benadert of een overschot vertoont opdat de automatische stabilisatoren hun gang kunnen gaan in een periode van economische vertraging en opdat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op duurzame wijze gewaarborgd zou zijn.

Het in het Verdrag van Maastricht voorziene toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten werd door het stabiliteitspact versterkt, met name door :

- de jaarlijkse indiening van een meerjarenstabiliteitsprogramma dat door de ECOFIN-raad wordt beoordeeld na een onderzoek ervan door de Europese Commissie en het Financieel en Economisch Comité ;
- het voorzien van sancties indien het begrotingstekort de 3 % zou overschrijden wanneer dit niet te wijten is aan een recessie.

De Europese Raad van 19 juni 2000 heeft bovendien aanbevelingen gedaan opdat de lidstaten substantiële inspanningen zouden doen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren. Wat betreft de overheidsuitgaven, werd een plafonnering vooropgesteld van de

groei van de uitgaven en een heroriëntering ervan naar meer productieve uitgaven die de groeicapaciteit van de economie versterken (overheidsinvesteringen, onderwijs, gezondheidsuitgaven en onderzoek).

Voor ons land werd in het bijzonder een maximale reële groei van de primaire overheidsuitgaven van 1,5 % aanbevolen. De Europese Raad verwees hiervoor naar het in december 1999 opgestelde stabiliteitsprogramma 2000 – 2003 waarin de Regering zelf is uitgegaan van deze groeivoet. In dit programma wordt er dienaangaande op gewezen dat het eerbiedigen van deze uitgavennorm de voortzetting van het restrictief beleid van de primaire uitgaven veronderstelt. In hoofdstuk 5.2 zal deze zienswijze, gelet op de realisaties van de voorbije jaren, worden bevestigd.

Uit dit alles blijkt dat Europa meer en meer zijn stempel heeft gedrukt op het begrotingsbeleid van de lidstaten en dat met name ter zake meer en meer beperkingen werden opgelegd.

1.1.3 Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen

De Belgische overheidsboekhouding werd voorheen gekenmerkt door talrijke debudgetteringstechnieken die vaak werden aangewend om de begrotingsdoelstellingen te omzeilen. Behalve het gebrek aan transparantie, hadden deze debudgetteringen ook en vooral een negatieve invloed op de overheidsschuld.

De Europese Gemeenschap heeft met haar budgettair convergentiebeleid een einde gesteld aan deze onvolkomenheden :

- enerzijds werden duidelijke en voor ons land bijzonder strenge eisen gesteld voor de vermindering van de schuldratio ;
- het concept overheid omvat de gezamenlijke overheid, d.w.z. de federale overheid en de sociale zekerheid (entiteit I), alsook de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden (entiteit II), telkens met inbegrip van de gedebudgetteerde sector ;
- zowel de overheidsschuld als het overheidstekort (nettofinancieringsbehoefte) worden niet meer vastgesteld volgens de nationaal geldende boekhoudkundige regels maar wel volgens het Europees stelsel van geïntegreerde economische rekeningen (ESER).

Dit Europese rekeningenstelsel definieert de registratieregels die moeten worden in acht genomen en die toelaten om de overheidsfinanciën van de lidstaten onderling te vergelijken, enerzijds en om geconsolideerde rekeningen van alle overheden te kunnen opstellen, anderzijds.

Krachtens Verordening n° 2223/96 van de Europese Raad werd het ESER 1979 vervangen door een nieuwe versie, het ESR 1995, dat nog nauwkeuriger is wat betreft de begrippen, definities en classificaties. Zonder een bespreking ten gronde te willen wijden aan het Europese rekeningenstelsel, worden een aantal belangrijke gevolgen ervan toegelicht.

1. De primaire uitgaven omvatten ook de zogenaamde gedebudgetteerde uitgaven.
2. Het nieuwe ESR 95 heeft een aantal belangrijke methodologische wijzigingen aangebracht. De belangrijkste worden hierna samengevat.
   1) De verrichtingen worden op transactiebasis geregistreerd (vastgestelde rechten), en niet meer op het ogenblik dat de betaling opeisbaar wordt. Voor de uitgaven heeft dit

vooral belang voor de berekening van de rentelasten. Deze steunt op het principe van de jaarlijkse proratering en niet meer op de betalingen.

2) De bijdragen van de overheid in de financiering van de investeringen van de NMBS, die voorheen werden behandeld als kredietverleningen en deelbewijzen zonder weerslag op de primaire uitgaven, worden voortaan als kapitaaloverdrachten en geregistreerd. Sinds de toepassing van het ESR 1995 worden deze uitgaven dan ook tot de primaire uitgaven gerekend en beïnvloeden zij aldus het overheidstekort.
3) Er wordt een onderscheid gemaakt tussen operationele leasing en financiële leasing, die voortaan wordt behandeld als een financiële verrichting op lange termijn en niet meer als een verhuur van onroerende goederen of een verhuur van roerende goederen zonder verhuringspersoneel.

3. De geconsolideerde rekeningen omvatten alle overheden, met inbegrip van de overheidsinstellingen die niet-marktgebonden goederen en diensten leveren. Het heeft dan ook nog weinig zin om publieke vennootschappen op te richten met de bedoeling om uitgaven te debudgetteren om zodoende te ontsnappen aan de beperkingen in het kader van een restrictief uitgavenbeleid. Meermaals werden de rekeningen door het INR ex post aangepast teneinde precies dergelijke entiteiten in de overheidsrekening op te nemen. Een voorbeeld hiervan is de Federale Participatiemaatschappij, die overeenkomstig de ESER-methodologie tot de sector overheid behoort. Een gevolg hiervan was dat de belangrijke deelname in 1996 in de financiering van de aanleg van de HST, ten bedrage van 545 miljoen EUR, ex post in de rekeningen werd toegevoegd bij de primaire uitgaven van de federale overheid. In de begroting 1996 was hiermede geen rekening gehouden aangezien ervan werd uitgegaan dat het om een participatie ging.

Het nieuwe ESER-systeem heeft aldus ongetwijfeld bijgedragen tot een veel betere transparantie van de overheidsboekhouding.

1.2 *Coördinatie van het begrotingsbeleid*

Aangezien de convergentieplannen een bindend karakter hebben voor de federale regering, was het noodzakelijk dat de gemeenschappen en de gewesten de maximale tekorten die erin werden aanbevolen zouden onderschrijven. Gelet op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, was dan ook een coördinatie van het begrotingsbeleid noodzakelijk. Artikel 49, § 6 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten voorziet dat een binnen de Hoge Raad van Financiën op te richten afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid » oordeelt over de financieringsbehoeften van de overheid, met inbegrip van de gemeenschappen en de gewesten. Deze afdeling brengt hierover jaarlijks een advies uit. Op vraag van de Minister van Financiën kan tevens een advies worden uitgebracht over de opportuniteit om de leningcapaciteit van een overheid te beperken.

Met het oog op het vrijwaren van de economische unie en de monetaire eenheid, heeft deze afdeling tot opdracht een structurele ontsporing van de financieringsbehoeften te voorkomen en na te gaan of het begrotingsbeleid van de verschillende entiteiten de macro- en micro-economische evenwichten niet in het gedrang brengt. Krachtens het convergentieplan

van juni 1992 werd de afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid » van de Hoge Raad van Financiën belast met de procedure inzake toezicht en met de verslaggeving over de uitvoering van het convergentieprogramma in de loop van het voorgaande jaar.

Er werden verschillende samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de federale regering en die van de gemeenschappen en de gewesten waarin deze zich ertoe verbonden om de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën te respecteren. De gemeenschappen en de gewesten hebben op die manier ook bijgedragen tot de bereikte sanering. Dit is te danken aan de wil van alle betrokken instanties om toe te treden tot de Monetaire Unie en om de financiën van ieder van de entiteiten onder controle te houden uitgaande van de intertemporele budgettaire neutraliteit.

De gevolgen voor het uitgavenbeleid van de gemeenschappen en de gewesten worden nader toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 *Verbetering van de begrotingsprocedures*

1.3.1 De parlementaire procedure

De parlementaire procedure werd in 1996 in aanzienlijke mate versoepeld. Ingevolge het beginsel van het monocameralisme overeenkomstig artikel 74 van de Grondwet, dient de begroting niet meer door de Senaat te worden goedgekeurd, hetgeen een aanzienlijke vereenvoudiging van de parlementaire goedkeuringsprocedure betekent.

Tevens werden de administratieve begrotingen die soms veel later dan de algemene uitgavenbegroting aan het Parlement werd bezorgd, geïntegreerd in de algemene uitgavenbegroting. De Kamer van Volksvertegenwoordigers beschikt zodoende onmiddellijk over de ventilatie van de programmakredieten in één document. Hierdoor was het niet meer nodig om achteraf de overeenstemming van elke administratieve begroting met de algemene uitgavenbegroting na te gaan volgens de procedure van de gemotiveerde motie.

Tenslotte werd de procedure tot herverdeling van kredieten sterk vereenvoudigd. Vroeger dienden de herverdelingen in sommige gevallen vooraf aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers te worden medegedeeld, hetgeen een relatief logge administratieve procedure vergde (wijziging van de administratieve begroting, conformiteitsmotie). Voortaan zijn deze herverdelingen reeds uitvoerbaar na het akkoord van de Minister van Begroting. De Kamer wordt achteraf onverwijld hiervan in kennis gesteld. Deze eenvoudige maatregel geeft de departementen een grotere flexibiliteit in het beheer van hun kredieten.

1.3.2 Enveloppe voor de werkings- en investeringskredieten

In het kader van het restrictief begrotingsbeleid dat gedurende de jaren negentig werd gevoerd, werd in de begrotingsinstructies telkens de reële nulgroeinorm voor de werkings- en investeringskredieten opgelegd. In de voorstellen van de departementen werd deze norm echter zelden geëerbiedigd. Een van de voornaamste oorzaken hiervan was dat de begrotingsvoorstellen werden uitgewerkt op basis van het principe van de aanwasbegroting,

zonder het bestaande kredietniveau in vraag te stellen. Een tweede reden dient te worden gezocht in de interne tegenstand om kredieten van een afdeling of programma al dan niet tijdelijk te verschuiven naar een andere afdeling of programma.

Om de departementen aan te moedigen om hun begrotingsvoorstellen grondiger uit te werken en uit te gaan van de werkelijke noden, werd de reële nulgroeinorm toegepast op het geheel van de werkings- en investeringskredieten. M.a.w., er werd uitgegaan van een enveloppebenadering. De departementen werden zodoende geresponsabiliseerd en kregen de vrijheid om zelf te bepalen hoe deze enveloppe over de verschillende programma's wordt verdeeld en hoe een eventuele overschrijding van de norm wordt weggewerkt.

Deze benadering kende succes aangezien de overschrijding van de reële nulgroeinorm in de begrotingsvoorstellen stelselmatig aanzienlijk is afgenomen.

1.3.3. Heroverwegingen

In de context van sanering van de overheidsfinanciën en met name van een strikte beheersing van de overheidsuitgaven, was het noodzakelijk om procedures te ontwikkelen teneinde :

- de nadelige weerslag van de besparingen op de werking van de overheidsdiensten te beperken ;
- de schaarse middelen zo efficiënt en effectief mogelijk aan te wenden, teneinde de vermindering van de kredieten enigszins te kunnen compenseren.

Te dien einde werd door de Minister van Begroting de omzendbrief van 9 augustus 1993 betreffende de « Structurele inpassing van de departementale begrotingen in het meerjarenplan » uitgevaardigd. Deze omzendbrief beoogde de verbetering van de begrotingsprocedures waarbij een dubbele strategie werd gevolgd.

1) De responsabilisering van de departementen

In de schoot van elk departement werd een begrotingscel opgericht die samengesteld is uit de Secretaris-generaal, de Directeurs-generaal en de Inspectie van Financiën geaccrediteerd bij het betrokken departement. Deze begrotingscel heeft tot opdracht :

- het periodiek opvolgen, en zonodig, bijsturen van de begrotingsuitvoering ;
- het verzamelen van de nodige gegevens ;
- het voorstellen van de nodige besparingsmaatregelen en de gewenste nieuwe initiatieven ;
- de coördinatie met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding, meer bepaald :
  - een permanente voogdij over de begrotingswerkzaamheden ;
  - het verzamelen van de gegevens die in de begrotingscirculaires worden gevraagd ;
  - het betrekken van de Inspectie van Financiën vanaf het begin van de begrotingsvoorbereiding ;
  - het opstellen van memoranda of heroverwegingen waarbij bepaalde uitgavenposten grondig worden doorgelicht op het vlak van de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen, de bereikte resultaten, de doelgroepen, de reglementering, de berekeningswijze van alle kosten, de financiering, de fysische parameters en gegevens, het meerjarenperspectief en de eventuele alternatieven om de doelstelling(en) te realiseren ;

- de meerjarenramingen ;
- de audits ;
- de verbetering van de begrotingsfiches die als verantwoording van de algemene uitgavenbegroting worden gebruikt.

2) De meerjarenplanning

In de algemene toelichting werden sinds 1993 meerjarenramingen voor de volgende vier jaren opgenomen betreffende de werkings- en investeringsuitgaven van de federale overheid. Deze ramingen zijn gebaseerd op de voorstellen van de departementen en zijn vooral bedoeld om de weerslag op middellange termijn van genomen beslissingen alsook de evolutie van andere onvermijdelijke uitgaven tot uiting te laten komen. In een eerste fase kaderden deze meerjarenramingen vooral in de convergentieplannen. Door de verwachte evolutie van de overheidsbestedingen in beeld te brengen kon erover worden gewaakt dat de verbintenissen op korte en middellange termijn, die in de convergentieplannen werden aangegaan op het vlak van de primaire uitgaven, werden geëerbiedigd. Nadien werden deze meerjarenramingen op een structurele wijze geïntegreerd in de procedure ter voorbereiding van de begroting. De begrotingsinstructies voorzien systematisch richtlijnen betreffende de opstelling van meerjarenprojecties.

De memoranda die door de departementen werden opgesteld vormden een belangrijke bron van informatie voor het opstellen van de meerjarenramingen. In totaal werden 31 memoranda opgesteld van 1992 tot 1997. Het Rekenhof heeft daarover in 1999 een kritische evaluatie gemaakt en oordeelde dat de kwaliteit ervan eerder zwak was, hetgeen, volgens het Rekenhof, te wijten was aan :

- de keuze van de onderwerpen die niet aangepast was aan de begrotingsprogramma's waardoor de bestaande structuren niet in vraag werden gesteld ;
- de vrees van de departementen dat de memoranda vooral bedoeld waren voor het realiseren van besparingen ;
- de problemen op organisatorisch en procedureel vlak waarvan de modaliteiten werden bijgestuurd rekening houdende met de opgedane ervaring.

Deze bevindingen dienen enigszins te worden gerelativeerd aangezien geen tegensprekelijk onderzoek werd verricht in die zin dat de betrokken departementen niet werden geraadpleegd. Nochtans zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van de memoranda. De administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven heeft ter zake eerder een coördinerende rol.

Niettemin is het inderdaad zo dat de doelstelling op korte termijn van de memoranda, omwille van de context van sanering van de overheidsfinanciën, erin bestond om structurele besparingen ten belope van 49,58 miljoen EUR te realiseren, terwijl op middellange termijn een verbetering van de begrotingsprocedures beoogd werd.

De bedoeling op middellange termijn was de departementen te sensibiliseren en hen een instrument aan te reiken om hun middelen op een meer efficiënte en effectieve wijze aan te wenden. Dat hierbij een leerproces nodig is niet abnormaal. De kwaliteit van de gerealiseerde memoranda was weliswaar vrij uiteenlopend. Nochtans hebben sommige ervan werkelijk geleid tot structurele reorganisaties, zoals bijvoorbeeld de fusie van de departementen Volksgezondheid en Sociale Zaken, de beheersovereenkomst met de NMBS, de informatica-

aanpassingen bij landbouw, de toelagen van de brandweerdiensten en de prognosemodellen betreffende vluchtelingen.

Een tweede belangrijk onrechtstreeks gevolg is dat sommige departementen in hun schoot auditcomités hebben opgericht die specifiek belast werden met het onderzoek van de werking van bepaalde diensten. De departementen zijn zich wel degelijk meer en meer bewust geworden van de noodzaak om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van hun diensten te verbeteren.

2. Evolutie van de primaire uitgaven

2.1 Inleidende beschouwingen

De beheersing van de primaire uitgaven in de periode 1990 – 2000 wordt geïllustreerd aan de hand van de vastgestelde reële groeivoeten.

Tabel 5.1 bevat de jaarlijkse reële groeivoet van de totale primaire uitgaven (exclusief de intrestlasten). Tabel 5.2 daarentegen bevat enkel de finale primaire uitgaven, exclusief de relatief belangrijke overdrachten naar andere overheden. In vergelijking met tabel 5.1, worden twee correcties aangebracht, met name wordt geen rekening gehouden met de overdrachten die aan andere entiteiten of deelsectoren worden gestort, noch met de overdrachten aan de EG. Beide tabellen bevatten wel de overdrachten aan het Europees Ontwikkelingsfonds.

Tabel 5.1
Reële groei van de primaire uitgaven, inclusief de overdrachten tussen de deelsectoren gedeflateerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Federale overheid	-11,4	-1,7	1,4	0,0	0,0	-1,3	1,0	2,1	1,3	2,8	1,8
Sociale zekerheid	1,8	5,7	4,0	1,4	0,1	2,6	1,6	-0,6	2,6	2,5	1,0
Entiteit I	-3,3	3,6	2,4	2,0	-0,1	1,8	1,7	1,0	2,1	2,7	1,6
Gemeenschappen en Gewesten	7,6	7,5	4,1	3,4	2,7	3,6	-0,5	3,0	2,2	3,7	0,3
Lokale overheid	1,3	3,0	4,7	7,8	3,6	-0,8	1,0	2,2	2,1	6,4	4,3
Entiteit II	5,4	6,7	4,7	5,2	3,1	1,8	0,8	3,2	2,2	4,8	2,0
Gezamenlijke overheid	0,9	5,3	3,2	3,1	1,1	1,7	1,4	1,8	2,1	3,4	1,3

Bron : INR, NBB.

Tabel 5.2
Reële groei van de primaire uitgaven, exclusief de overdrachten gedeflateerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Federale overheid	-5,0	-0,7	-1,4	1,4	-1,7	0,7	-0,1	3,8	0,3	2,7	0,9
Sociale zekerheid	2,2	5,5	4,2	1,4	0,1	2,7	1,6	-0,6	2,5	2,4	0,9
Entiteit I	-0,4	3,4	2,4	1,4	-0,5	2,1	1,1	0,7	1,8	2,5	0,9
Gemeenschappen en Gewesten	5,6	11,3	5,0	3,4	3,2	4,0	0,9	3,9	2,4	3,6	0,8
Lokale overheid	1,5	2,9	3,9	8,7	3,6	-1,5	1,1	2,2	1,9	6,6	4,3
Entiteit II	4,0	8,0	4,6	5,4	3,4	1,9	1,0	3,3	2,2	4,7	2,1
Gezamenlijke overheid	1,1	5,0	3,2	2,8	0,9	2,0	1,1	1,7	2,0	3,3	1,4

Bron : INR, NBB.

De overdrachten naar andere deelsectoren (sociale zekerheid en entiteit II) vormen immers een uitgave voor de ene overheid en een ontvangst voor een andere overheid. Deze finale primaire uitgaven geven een zuiverder beeld van de uitgaven, niet alleen omdat deze overdrachten bij consolidatie toch worden geneutraliseerd, maar ook omdat deze overdrachten zowel via de ontvangsten als via de uitgaven tot stand kunnen worden gebracht. Deze keuze is in zekere zin arbitrair. Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar de alternatieve financiering van de sociale zekerheid, die sterk is toegenomen terwijl de toelagen aan het globaal beheer van de sociale zekerheid gewoon werden geïndexeerd.

Tevens wordt abstractie gemaakt van de bijdrage van België in de vierde middelenbron van de Europese Unie (de BNP-bijdrage). De gemiddelde jaarlijkse reële groei van deze uitgaven bedraagt voor de periode 1989-2000 liefst 21,7 %, hetgeen bijzonder veel is. Deze enorme toename wordt echter verklaard doordat er in de beschouwde periode een geleidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden van de BTW-bijdrage (ontvangsten) naar de BNP-bijdrage (uitgaven). Deze BNP-overdrachten vertekenen dan ook de intrinsieke jaarlijkse groeivoeten van de primaire uitgaven van de federale overheid. Dit geldt eveneens, maar in omgekeerde richting, voor het jaar 2000. In dat jaar daalt de BNP-bijdrage t.o.v. 1999, hetgeen leidt tot een lagere groeivoet van de primaire uitgaven. Ook dit effect wordt geneutraliseerd. De cijfers zijn gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven zoals deze in de nationale rekeningen 2001 overeenkomstig de ESER-classificatie van Eurostat werden geboekt.

2.2 *Evolutie van de primaire uitgaven*

Tabel 5.3 bevat de synthese van beide voormelde tabellen. De tabel is opgesplitst volgens min of meer homogene periodes wat de resultaten betreft :

- de periode 1990-1991 waarin het primair overschot verslechterde met 0,8 % van het BBP ;
- de periode 1992 – 1998 die een beslissende fase vormt in de gezondmaking van onze overheidsfinanciën ;
- de periode 1999-2000 waarin dankzij de gunstige conjunctuur een verdere spontane verbetering van de nettofinancieringsbehoefte werd gerealiseerd.

Tabel 5.3
Gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven

	met overdrachten			zonder overdrachten		
	1990-1991	1992-1998	1999-2000	1990-1991	1992-1998	1999-2000
Federale overheid	-6,7	0,6	2,3	-2,9	0,4	1,8
Sociale zekerheid	3,7	1,7	1,7	3,8	1,7	1,7
Entiteit I	0,1	1,6	2,2	1,5	1,3	1,7
Gemeenschappen en Gewesten	7,5	2,6	2,0	8,4	3,3	2,2
Lokale overheid	2,2	2,9	5,3	2,2	2,8	5,4
Entiteit II	6,1	3,0	3,4	6,0	3,1	3,4
Gezamenlijke overheid	3,1	2,1	2,3	3,0	2,0	2,3

Bron : INR, NBB.

De resultaten in de periode 1990-1991 werden vertekend door de belangrijke overdracht van bevoegdheden in het kader van de Staatshervorming van 1988. Hiermede was een budgettaire massa van 13,68 miljard EUR of 9 % van het BBP gemoeid. Dit verklaart de sterke negatieve groeivoet voor de federale overheid en de hoge groeicijfers voor de gemeenschappen en gewesten. De belangrijke toename van de primaire uitgaven in de sociale zekerheid is o.m. het gevolg van de verhoging van de socialezekerheidsuitkeringen. Globaal genomen illustreert deze tabel de verslapping van het begrotingsbeleid in deze periode.

In de periode 1992-1998 kenden de primaire uitgaven van de federale overheid een zeer beperkte gemiddelde reële groei. Bij de beoordeling hiervan mag evenwel de negatieve weerslag op de primaire uitgaven van de federale overheid van de in 1991 besliste algemene baremaherziening ter waarde van gemiddeld 9,3 % van de lonen, niet uit het oog worden verloren. De uitvoering van deze herziening werd immers uitgesmeerd over de periode 1992 tot 1998. De begrotingsweerslag ervan bedroeg 1 % van het bruto binnenlands product. Niettemin wordt, wat betreft de finale primaire uitgaven, de reële nulgroeinorm bijna gerealiseerd. De uitgaven in de sociale zekerheid liggen hoger, maar konden toch onder controle worden gehouden dankzij de getroffen maatregelen. De gemiddelde reële groeivoet ligt dan ook beduidend lager dan in de periode 1988-1991.

De saneringsinspanning was in de periode 1992-1998, vooral in de eerste helft, het grootst o.m. omdat de dwingende en strenge Maastrichtnormen dienden te worden gehaald. België

kon het zich immers niet veroorloven om niet te kunnen toetreden tot de Europese en Monetaire Unie en was derhalve verplicht om een belangrijke inspanning te leveren op het vlak van de overheidsuitgaven, met name wat betreft entiteit I.

Talrijke maatregelen werden genomen om de toename van de primaire uitgaven te beperken. Enkele van de belangrijkste betreffen :

- de nominale bevriezing gedurende verschillende jaren van de toelagen aan de overheidsbedrijven en van de kredieten voor landsverdediging ;
- de toepassing van de reële nulgroeinorm voor de primaire uitgaven van de departementen en van de instellingen van openbaar nut ;
- de maatregelen om de toename van de uitgaven in de gezondheidszorg te beperken tot 1,5 % tegen vaste prijzen ;
- de invoering van de gezondheidsindex waardoor de indexeerbare uitgaven in de periode 1992-1998 met ongeveer 2 % werden gedrukt ;
- de besparingen in de werkingskredieten die jaarlijks reëel met ongeveer 3 % gemiddeld afnamen ;
- de hervorming van de pensioenen in de privé-sector door het geleidelijk verhogen van de pensioenleeftijd voor vrouwen.

In 1997 en 1998 is het groeiritme van de uitgaven, althans voor de federale overheid, toegenomen. Dit heeft echter, zoals verder zal blijken te maken met eenmalige factoren. Het beleid van beheersing van de primaire uitgaven werd immers onverminderd voortgezet. Zoals voorheen hanteerde de federale overheid de reële nulgroeinorm bij ongewijzigd beleid.

Meestal resulteerden de bilaterale gesprekken, globaal genomen, zelfs in een negatieve reële groei van de primaire uitgaven, waardoor enige ruimte werd geschapen voor noodzakelijke nieuwe initiatieven. De federale Regering was immers genoodzaakt om maatregelen te nemen teneinde :

- het hoofd te bieden aan nieuwe grote maatschappelijke uitdagingen voornamelijk op het vlak van justitie en veiligheid, met inbegrip van de daarmee gepaard gaande investeringen (Regie der Gebouwen) ;
- de overheidsinvesteringen te verhogen in het kader van de mobiliteit (NMBS) ;
- de tewerkstelling te bevorderen.

Zoals hiervoor reeds werd vermeld kon een niet onbelangrijk deel van deze nieuwe uitgaven worden gefinancierd dank zij de budgettaire ruimte die werd gecreëerd « bij ongewijzigd beleid », m.a.w. binnen de perken van de reële nulgroeinorm. Gezien de omvang van deze maatschappelijke problemen gaven deze uitgaven niettemin aanleiding tot een reële groei van de primaire uitgaven in deze periode. Deze groei dient nochtans enigszins te worden gerelativeerd omwille van eenmalige factoren, zoals verder zal blijken.

Tegenover de gunstige cijfers voor Entiteit I staat de relatief sterke toename van de primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten en van de lokale besturen met gemiddeld 3,3 % en 2,8 % per jaar. Dat de reële groeivoeten voor Entiteit II beduidend hoger liggen dan voor Entiteit I kan o.m. worden verklaard door de evolutie van de middelen van de gemeenschappen en gewesten. De bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 voorzag in de overgangsperiode een toename van de schuld van de deelgebieden ingevolge de zgn. « natuurlijke tekorten ». Teneinde een fundamentele ontsporing van hun begroting te voorkomen, is de Hoge Raad van Financiën uitgegaan van het principe van de stabilisatie van

de schuldratio van elk deelgebied (schuld t.o.v. de middelen) tegen het begin van de « definitieve » fase van het financieringsmechanisme, d.i. tegen 2000. Van daaruit werden voor elk deelgebied de toelaatbare tekorten gedefinieerd en vervolgens ook de maximale reële groei van de primaire uitgaven. De specifieke dynamiek van de hun toegewezen middelen die in de voormelde financieringswet is voorzien, liet daarbij een grotere toename van hun primaire uitgaven toe.

Hoewel de gemeenschappen en gewesten zeker hun bijdrage hebben geleverd aan de gezondmaking van de overheidsfinanciën, blijkt toch dat Entiteit I veruit het grootste aandeel mag opeisen.

Wat de periode 1999-2000 betreft, valt het op dat de geraamde reële groei van de finale primaire uitgaven hoog is in 1999, maar eerder laag in 2000. Dit heeft te maken met het hoge inflatiecijfer van 2000 wegens de sterke stijging van de energieprijzen. Voor de lokale overheden heeft de belangrijke toename van de groeivoet te maken met de gemeenteraadsverkiezingen die traditioneel gepaard gaan met een aanzienlijke toename van de overheidsinvesteringen. Zoals hierna zal blijken werd de vastgestelde evolutie bovendien gunstig beïnvloed door eenmalige factoren, vooral wat 2000 betreft.

2.3 *Aanvullende beschouwingen omtrent de vastgestelde groeicijfers*

In de tabellen 5.1 en 5.2 valt de enigszins atypische evolutie van de primaire uitgaven vanaf 1997 op. Dit is gedeeltelijk te verklaren door de weerslag van een aantal niet structurele factoren. Voor een correcte interpretatie van de vastgestelde groeivoeten en van de onderliggende tendensen, is het aangewezen om hiervan abstractie te maken.

1. Vooreerst zijn er een aantal uitzonderlijke, niet-structurele uitgaven die sinds 1996 werden in aanmerking genomen. In het jaarverslag 2000 van de Nationale Bank van België wordt hier eveneens de aandacht op gevestigd.
   - Uitgaven die werden toegevoegd overeenkomstig de ESER-methodologie (in miljoenen EUR) :

Tabel 5.4
Eenmalige factoren (ESER)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Investeringssubsidie FPM voor HST			545			
Investeringssubsidies HST					153	307
Wisselkoersverliezen NMKN				570		
Mobilofonielicentie	-223	-223		-197		
Totaal	-223	-223	545	373	153	307

De investeringssubsidies betreffen enerzijds de terugbetaling door de federale overheid aan de NMBS van de tussenkomst van Nederland in de financiering van het tracé

Antwerpen – Nederlandse grens die in 1997 als een rijksmiddelenontvangst werd geboekt en anderzijds de financiering via de Federale Participatiemaatschappij van de HST-werken. Wat de mobilofonielicentie betreft worden de betreffende ontvangsten in ESER-termen als een negatieve verwerving van onroerend goed en dus als een negatieve uitgave beschouwd. De wisselkoersverliezen hebben betrekking op de staatswaarborg die werd verleend voor wisselkoersrisico's op NMKN-leningen.

- De uitzonderlijke overheidsuitgaven in het kader van de dioxinecrisis, ten bedrage van 421 miljoen EUR, die, althans wat de kapitaaloverdrachten betreft, integraal werden aangerekend op de begroting en de rekeningen van 1999.

2. De beperkte reële toename van de primaire uitgaven in 2000 wordt eveneens verklaard door de hoge inflatie als gevolg van de olieprijsstijgingen. De weerslag hiervan komt tot uiting in het verschil tussen de inflatie van de consumptieprijzen (2,55 %) en de gezondheidsindex (slechts 1.88 %). Dit verschil (0,67 %) is beduidend belangrijker dan de eerder beperkte weerslag van de hogere energieprijzen op de primaire uitgaven. Het is vooral dankzij de hoge inflatie dat de reële groeivoet in 2000 zeer laag is in vergelijking met de vorige jaren.

Om de structurele tendensen die eigen zijn aan elke deelsector, beter tot uiting te laten komen, worden hierna de groeicijfers uitgezuiverd van deze niet-structurele factoren. Tabel 5.5 bevat aldus fictieve gemiddelde jaarlijkse groeicijfers van de finale primaire uitgaven, gecorrigeerd voor de voormelde eenmalige uitgaven en rekening houdende met de gezondheidsindex voor 2000.

Tabel 5.5
Gemiddelde reële groei van de finale primaire uitgaven gecorrigeerd voor eenmalige factoren en de inflatie

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992-1998	1999-2000
Federale overheid	2,0	-0,1	-0,7	1,3	1,7	3,1	0,1	2,4
Sociale zekerheid	2,7	1,6	-0,6	2,5	2,4	1,6	1,7	2,0
Entiteit I	2,5	1,1	-0,6	2,1	2,2	2,0	1,2	2,1
Gemeenschappen en Gewesten	4,0	0,9	3,9	2,4	3,6	1,4	3,3	2,5
Lokale overheid	-1,5	1,1	2,2	1,9	6,6	5,0	2,8	5,8
Entiteit II	1,9	1,0	3,3	2,2	4,7	2,8	3,1	3,7
Gezamenlijke overheid	2,2	1,1	0,8	2,2	3,1	2,3	1,9	2,7

Deze tabel geeft een meer genuanceerd beeld van de evolutie van de primaire uitgaven. Uit de vergelijking van deze gecorrigeerde cijfers met de niet gecorrigeerde cijfers van tabel 5.3 kan, wat betreft de finale primaire uitgaven, worden afgeleid dat :

- de gecorrigeerde finale primaire uitgaven van de federale overheid in de periode 1992 - 1998 quasi een reële nulgroei vertonen terwijl ze vanaf 1999 jaarlijks gemiddeld met 2,4 % toenemen ;
- de gecorrigeerde gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid 1,9 % bedraagt in de periode 1992 – 1998 en in de periode 1999 – 2000 toeneemt tot 2,7 % i.p.v. 2,3 %, hetgeen wordt verklaard door de inflatiecorrectie in 2000 ;

– de gecorrigeerde reële groei in 2000 voor de federale overheid 3,1 % bedraagt i.p.v. 0,9 % (tabel 5.2), hetgeen vooral verklaard wordt door inflatiecorrectie (0,7 %) en de eenmalige factoren (1,5 %).

Evenwel dienen ook deze gecorrigeerde cijfers voor 2000 met de nodige voorzichtigheid te worden benaderd aangezien het groeicijfer voor de sociale zekerheid eerder aan de lage kant ligt o.m. als gevolg van de belangrijke daling in 2000 van de uitgaven voor werkzoekenden dankzij de gunstige conjunctuur.

Voor alle duidelijkheid wordt er nogmaals de aandacht op gevestigd dat het uiteraard om een louter fictieve benadering gaat, om aan te tonen dat de structurele groeivoet, bij « normale » inflatie en toename van de BNP-bijdrage en zonder de eenmalige factoren, heel wat hoger ligt dan de cijfers van de begroting 2000 doen vermoeden.

2.4 *Evolutie van sommige uitgavencategorieën*

Het is interessant om na te gaan hoe de verschillende uitgavencategorieën in een periode van gezondmaking van de overheidsfinanciën zijn geëvolueerd. Tabel 5.6 bevat het aandeel in het BBP van enkele grote componenten van de totale primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid, exclusief de BNP-bijdrage aan de Europese Unie en de HST-financiering :

Tabel 5.6
Aandeel (% BBP) van sommige uitgavencategorieën

	1989	1991	1993	1999	2000
bezoldigingen	11,1	11,5	11,9	11,6	11,4
sociale prestaties	21,6	22,3	23,0	21,8	21,5
intermediare uitgaven	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1
toelagen aan ondernemingen	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
andere lopende overdrachten	1,7	1,8	1,8	1,6	1,6
kapitaaluitgaven	2,7	2,6	3,2	3,1	3,0
totale primaire uitgaven	42,1	42,9	44,3	42,6	42,0

Bron : INR, NBB.

Uit deze tabel blijkt dat het aandeel van de totale primaire uitgaven in het BBP is toegenomen tussen 1989 en 1993. Dit is vooral te verklaren door de evolutie van de bezoldigingen, de sociale prestaties en de kapitaaluitgaven. Het hoge percentage van 1993 dient enigszins te worden gerelativeerd gezien het gedeeltelijk wordt verklaard door de lage economische groei (recessie). Dezelfde opmerking, doch in andere zin, kan worden gemaakt voor 2000. Het lage percentage van dat jaar is te verklaren door de hoge economische groei van dat jaar. Slechts vanaf 1993 is het aandeel van de primaire uitgaven in procent van het BBP gedaald met in totaal 1,7 % (tot 1999) en 2,3 % (tot 2000) van het BBP.

Er zijn evenwel grote verschillen tussen de entiteiten alsook tussen de belangrijke componenten van de sociale zekerheid. Dit wordt geïllustreerd in de volgende tabellen, die de evolutie van het aandeel van de uitgaven in procent van het BBP weergeven uitgaande van de gegevens waarop tabel 5.5 is gebaseerd. Deze tabellen zijn eveneens gebaseerd op cijfers van de nationale rekeningen 2001 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Gelet op de weerslag van de staatshervorming in 1989 en van de gemeenteraadsverkiezingen in 2000, wordt enkel de periode 1991-1998 in aanmerking genomen. De laatste kolom bevat de reële evolutie sinds 1991.

Tabel 5.7
Totale finale primaire uitgaven (% BBP)

	1991	1998	1991=100
Federale overheid	9,1	7,9	100,7
Sociale zekerheid	18,7	18,2	112,5
Gemeenschappen en gewesten	9,5	10,3	125,3
Lokale overheid	5,7	6,0	121,3

Bron : INR, NBB.

Deze tabel bevestigt dat de grootste inspanning werd gedaan door de federale overheid en, in mindere mate, de sociale zekerheid. De finale primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten daarentegen zijn in reële termen met 25 % toegenomen.

Tabel 5.8
Bezoldigingen (% BBP)

	1991	1998	1991=100
Federale overheid	3,0	2,8	107,0
Sociale zekerheid	0,4	0,4	107,9
Gemeenschappen en gewesten	4,7	5,0	124,1
Lokale overheid	3,4	3,4	115,1

Bron : INR, NBB.

De bezoldigingen zijn op federaal niveau reëel toegenomen niettegenstaande de gedurende verschillende jaren aangehouden selectieve wervingsstop. Deze toename is het gevolg van de algemene baremaherziening alsook van de initiatieven die dienden te worden genomen voornamelijk op het vlak van justitie en veiligheid. In vergelijking met de andere deelsectoren is de toename echter vrij beperkt.

Tabel 5.9
Uitgaven sociale zekerheid (% BBP)

	1991	1998	1991=100
Pensioenen particuliere sector	6,3	6,1	112,4
Overheidspensioenen	2,2	2,5	133,5
Gezondheidszorg	5,2	5,5	122,9
Werkloosheid	2,1	2,0	111,9
Kinderbijslag	2,1	1,9	104,2

Bron : INR, NBB.

Het aandeel van de pensioenen in het BBP neemt af in de particuliere sector, hetgeen te danken is aan het geleidelijk optrekken van de pensioenleeftijd voor vrouwen. De toename van de overheidspensioenen daarentegen is vrij belangrijk. Het aandeel in het BBP neemt toe. Dit is eveneens het geval voor de gezondheidszorgen. Het aandeel van de werkloosheidsuitgaven en van de kinderbijslagen neemt af.

3. Besluit

In de jaren negentig werd een grote stap gezet in de gezondmaking van de Belgische overheidsfinanciën. Dit is in grote mate te danken aan de coördinatie van het begrotingsbeleid op Europees niveau in het kader van de Economische en Monetaire Unie.

De beheersing van de primaire uitgaven van de federale overheid en de sociale zekerheid vormt één van de belangrijkste pijlers van het herstelbeleid. Dank zij een restrictief uitgavenbeleid is de federale overheid er in de periode 1992-1998 in geslaagd om de reële nulgroei nagenoeg te respecteren voor haar finale primaire uitgaven, zeker wanneer abstractie wordt gemaakt van de (uitzonderlijke) wisselverliezen van de NMKN. Dit beleid heeft er ook toe geleid dat de uitgaven van de sociale zekerheid onder controle konden worden gehouden, niettegenstaande de aanzienlijke toenametrend in de sectoren van de pensioenen en de gezondheidszorg.

De uitgaven van de gemeenschappen, de gewesten en de lokale besturen daarentegen zijn relatief sterk toegenomen, hetgeen te maken heeft met de dynamiek van de aangroei van hun middelen. Via de samenwerkingsakkoorden hebben zij zich ertoe verbonden om de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën die uitgaan van het principe van schuldstabilisatie tegen het jaar 2000, te respecteren.

Vanaf 1999 komt er een knik in de evolutie van de primaire uitgaven van de federale overheid. Rekening houdende met een aantal eenmalige factoren en met de hoge inflatie in 2000 ingevolge de stijging van de energieprijzen, liggen de in 1999 en 2000 gerealiseerde groeivoeten aan de hoge kant.

In het stabiliteitsprogramma 2000-2003 werd ervan uitgegaan dat de reële groei van de primaire uitgaven zou worden beperkt tot 1,5 % in de jaren 2001 tot en met 2003. Zoals in het stabiliteitsprogramma wordt gesteld, zal de komende jaren dan ook een restrictief uitgavenbeleid vereist zijn om deze groeinorm te kunnen eerbiedigen.

Beknopte bibliografie

BOGAERT, Henri (2000), « Cadre européen de la politique budgétaire », Uiteenzetting ter gelegenheid van de studiedag op 21 november 2000 van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling « financieringsbehoeften van de overheid » (1994), « Advies m.b.t. de uitvoering van het convergentieprogramma ».

Instituut voor de Nationale Rekeningen (2001), rekeningen van de overheid.

Minister van Begroting (1993), « Structurele inpassing van de departementale begrotingen in het meerjarenplan », omzendbrief.

Ministerie van Financiën (1999), « Het stabiliteitsprogramma van België (2000-2003) ».

Nationale Bank van België (2001), « Verslag 2000, deel I : Economische en financiële ontwikkeling », blz. 75-98.

Nationale Bank van België, Belgostat on-line, nationale rekeningen.

Raad van de Europese Unie (2000), « Council recommendation of 19 June 2000 on the broad guidelines of the economic policies of the Member States of the Community », blz. 35-38.

REKENHOF (1999), « Analyse des réévaluations de programmes budgétaires ».

6

RECETTES PUBLIQUES ET POLITIQUE FISCALE

*André Decoster, Marcel Gérard et Christian Valenduc**

Abstract
1 Les grandes tendances des années 90
2 Évolution de l'effet redistributif des prélèvements basés sur les revenus
3 Verdelingseffecten van de wijzigingen in de indirecte belastingen
4 L'environnement européen de la politique fiscale
5 Conclusions

* André Decoster est professeur à la K.U.L.
Marcel Gérard est professeur aux FUCaM (Facultés Universitaires Catholiques de Mons) et à l'U.C.L.
Christian Valenduc est Conseiller général des Finances (Service d'Études du Ministère des Finances) et maître de conférences aux FUCaM et à l'U.C.L.

Abstract

The nineties were a period of fiscal consolidation, with tax policy being strongly influenced by the need to meet the Maastricht criteria in due time. As in other European countries, fiscal consolidation has been achieved by raising the tax/GDP ratio. In this chapter, we go beyond this single fact and briefly describe five main trends of tax policy during the nineties. The structure of taxation has changed, with an increase in the taxation of capital after a ten-year decreasing trend. The corporate income tax reform, which was conducted at the beginning of the nineties in a step-by-step approach, contributed to the increase of the taxation of capital ; the main effect of this reform consists in a progress toward neutrality and efficiency by lowering tax rates and broadening the tax bases. Tax policy responses to environmental concerns and to the gradual move of social protection towards an universal system are another two main trends of the nineties. The fifth trend is the devolution of taxing power to sub-national governments. The second section of the paper investigates how the redistributive effect on personal income tax has been affected by the main provisions introduced to ensure the budget consolidation. It concludes that the overall effect is an increase in redistribution. The third section turns to indirect taxation and concludes that the adverse effect of VAT and excises duties on income distribution has slightly increased during the nineties. The forth section discusses the European tax package and more precisely how the implementation of the code of conduct and of the Feira agreement on the taxation of interest attributed to households will allow a small open economy to manage mobile tax bases.

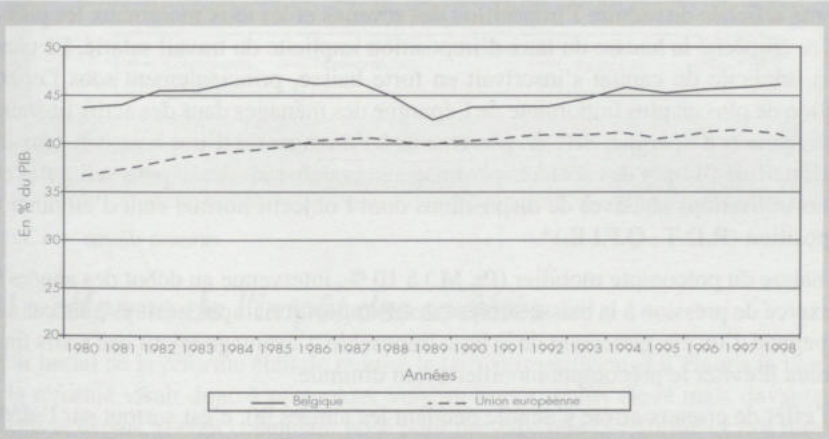
En décembre 1991, à Maastricht, la Belgique signait avec les onze autres États membres de l'Union européenne un Traité qui traçait la voie vers l'Union monétaire. Les critères de convergence inscrits dans ce Traité allaient guider la politique budgétaire des années 90 et donc une bonne partie de la politique fiscale. Aux raisons strictement internes de poursuivre l'assainissement budgétaire – enrayer l'effet boule de neige et assurer la soutenabilité de l'endettement public – s'ajoutait l'impératif européen : pour accéder à l'euro, il fallait impérativement réduire le déficit public en deçà de 3 %. L'influence du contexte européen sur la politique fiscale de la Belgique ne s'arrête toutefois pas au célèbre « 3 % ». Au début de la décennie, la TVA est profondément modifiée pour s'adapter à l'instauration du marché intérieur et, en 1993, une réflexion sur la structure des prélèvements obligatoires et ses éventuels liens avec le chômage a été amorcée par le livre blanc de la Commission européenne.

En politique fiscale comme dans d'autres domaines, le contexte européen a donc influencé les choix politiques qui ont été faits pendant les années 90. Les grandes tendances de ceux-ci sont décrites dans la première section. Les deuxième et troisième sections examinent l'effet redistributif des évolutions constatées en matière de fiscalité des revenus des ménages et de la consommation. La dernière section situe la fiscalité belge dans les débats fiscaux européens, principalement en matière de fiscalité directe : c'est ainsi qu'après un long silence, le « paquet fiscal » adopté par le Conseil ECOFIN en 1997 et l'accord intervenu en novembre 2000 ont tracé une nouvelle orientation de politique fiscale qui n'en est toutefois qu'au stade embryonnaire. Ceux qui, dans dix ans, retraceront les faits majeurs de la politique fiscale dans la première décennie de ce nouveau millénaire auront sans doute l'occasion d'y revenir.

1. Les grandes tendances des années 90

1.1 *Du taux de prélèvement obligatoire aux grandes orientations*

Le taux de prélèvement obligatoire[1], qui s'inscrivait en diminution et se rapprochait de la moyenne européenne pendant la seconde moitié des années 80, est reparti à la hausse dès le début de la décennie : c'est un des effets les plus clairs de la dernière phase de l'assainissement (graphique 6.1). Ramener le déficit budgétaire à 3 % empêchait de mettre en œuvre des réformes fiscales qui auraient réduit le taux de prélèvement obligatoire ; il a même fallu revenir sur un des axes majeurs de la réforme fiscale de 1988 par la suspension temporaire et partielle de l'indexation des barèmes fiscaux. La consolidation budgétaire a également requis d'autres mesures parmi lesquelles l'introduction de la contribution complémentaire de crise et d'une cotisation spéciale de sécurité sociale.



Graphique 6.1
Prélèvements fiscaux et sociaux, en % du PIB

Source : O.C.D.E – Statistique des recettes publiques.

Le taux de prélèvement obligatoire situe l'orientation générale. Au-delà de celle-ci, cinq orientations de politique fiscale apparaissent[2]. La première est celle d'un renversement dans l'évolution de la taxation comparative des facteurs de production. Ce renversement s'explique partiellement par la réforme de l'impôt des sociétés, menée par touches successives au début de la décennie et qui constitue la seconde orientation de politique fiscale commentée ci-après. La troisième est l'émergence de la fiscalité environnementale et ses conséquences sur

1 Le taux de prélèvement obligatoire est défini comme le ratio des prélèvements fiscaux et sociaux au P.I.B.

2 Les grandes options de politique fiscale des années 90 sont également analysées dans Maldague et Valenduc (1999).

l'imposition de la consommation : la fiscalité environnementale est entrée « par la grande porte » dans le débat européen par les propositions successives de taxation des émissions de CO_2 et des consommations d'énergie, mais elle est aussi entrée incidemment dans le débat politique belgo-belge à l'occasion d'un accord institutionnel dont les éco-taxes étaient une contrepartie politique. La quatrième orientation de politique fiscale est la recherche d'un financement alternatif de la sécurité sociale : on y perçoit une approche hésitante, avec le refus d'une mesure de clarification qu'aurait été l'instauration d'une Cotisation Sociale Généralisée. Enfin, on ne peut oublier l'émergence du débat sur l'autonomie fiscale, qui constitue la cinquième orientation brièvement commentée ci-après.

1.2 *Taxation du travail, du capital et de la consommation*

Les années 80 se caractérisaient par un « effet de ciseaux » dans l'évolution des taux d'imposition implicites du travail salarié et du capital[3] (graphique 6.2). La taxation du travail salarié s'inscrivait en hausse, principalement sous l'effet du déplafonnement des cotisations sociales et des sauts d'index. La période de réforme fiscale de la seconde moitié des années 80, malgré sa volonté affichée de réduire l'imposition des revenus et les taux marginaux les plus élevés, n'a guère empêché la hausse du taux d'imposition implicite du travail salarié. Le taux d'imposition implicite du capital s'inscrivait en forte baisse, principalement sous l'effet d'une affectation de plus en plus importante de l'épargne des ménages dans des actifs financiers non imposés (carnets d'épargne, SICAV, placements à l'étranger) et d'une baisse du taux d'imposition effectif de l'impôt des sociétés par un usage grandissant des dépenses fiscales et d'importantes utilisations abusives de dispositions dont l'objectif normal était d'éliminer la double imposition (R.D.T., Q.F.I.E.)[4].

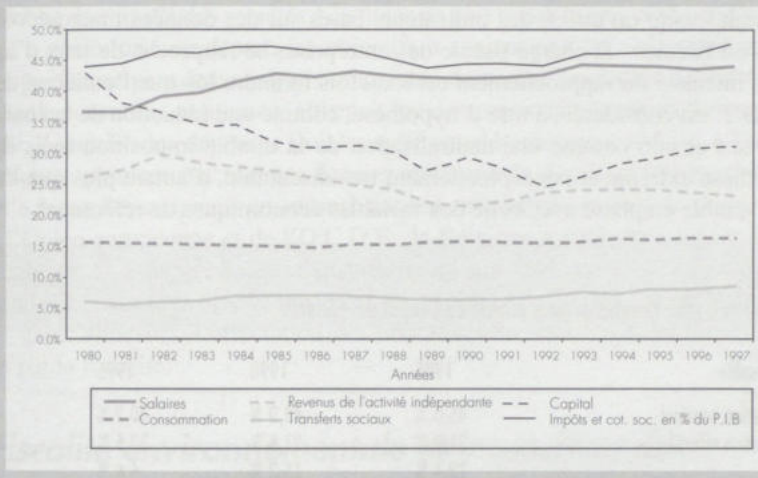
La baisse du précompte mobilier (Pr. M.) à 10 %, intervenue au début des années 90, n'a guère exercé de pression à la baisse sur les taux d'imposition implicite du capital car elle s'est accompagnée d'un élargissement de la base imposable, l'avantage relatif des actifs financiers permettant d'éviter le précompte mobilier ayant diminué.

Si l'effet de ciseaux arrête s'annule pendant les années 90, c'est surtout par l'effet d'une hausse du taux d'imposition implicite du capital. Le taux d'imposition implicite du travail est resté, pendant les années 90, à un niveau stable et élevé qui est en fait la résultante de deux forces inverses : l'effet favorable de la baisse des cotisations patronales de sécurité sociale est annulé par la hausse de l'imposition des revenus du travail que crée la suspension partielle de l'indexation des barèmes et l'introduction de la contribution complémentaire de crise et de la cotisation spéciale de sécurité sociale. La remontée du taux d'imposition implicite du capital

3 Les taux d'impositions implicites sont des indicateurs macro-économiques de la pression fiscale, définis en rapportant l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur une même variable macro-économique (le travail salarié, le travail indépendant, le capital, la consommation) à l'évaluation macro-économique de ces variables. La « taxation » du travail salarié et des revenus de l'activité indépendante comprend donc les cotisations sociales. Voir Valenduc (1996b).

4 La déduction pour Revenus Définitivement Taxés (R.D.T) a normalement pour but d'éliminer la double imposition en détaxant 95 % des dividendes reçus par une société et imposés en amont. La Quotité Forfaitaire d'Impôt Étranger (Q.F.I.E) a pour but d'imputer sur l'I.Soc belge les retenues à la source opérées à l'étranger sur les intérêts et dividendes reçus par des sociétés imposables en Belgique.

provient essentiellement de l'impôt des sociétés. La réforme qui a été initiée dès le début des années 90[5] en est l'élément clé, que nous avons retenu comme la deuxième orientation de politique fiscale. Le taux d'imposition de la consommation, quant à lui, a légèrement augmenté.



Graphique 6.2
Pression fiscale globale et taux d'imposition implicites

Source : I.C.N – calculs propres

1.3 *La réforme de l'impôt des sociétés*

L'objectif initial de la réforme était de réduire le taux d'imposition et d'élargir la base imposable : la réforme visait donc à progresser vers un impôt moins élevé mais davantage uniforme. Dès le départ, il était cependant posé pour principe que la réforme devait fournir une contribution budgétaire nette et les phases suivantes ont accentué ce principe et se sont concentrées sur la suppression ou la limitation des dépenses fiscales et des « usages impropres », en ce compris le recentrage des dispositions visant à éliminer la double imposition sur leur objectif premier. C'est ainsi que des mesures ont été prises pour lier la déduction de R.D.T à l'existence d'une imposition normale en amont ainsi que pour remplacer l'imputation forfaitaire de l'impôt étranger (retenues à la source) par une imputation de l'impôt réellement retenu. Ces évolutions ont été analysées en détail par ailleurs[6] et elles ont abouti

- à une remontée du taux d'imposition (effectif ou implicite) des sociétés ;
- à une réduction des dépenses fiscales, à l'exception des bénéfices exonérés des centres de coordination ;

5 La première loi de réforme, celle du 22 décembre 1989, entre en vigueur au début des années 90.
6 Voir Valenduc (1999) et Conseil Supérieur des Finances (2001).

– à une évolution contenue des déductions visant à éliminer la double imposition, à l'exception des plus-values sur actions[7].

La remontée du taux d'imposition effectif est indéniable, quel que soit l'indicateur retenu (tableau 6.1). Lorsqu'il est calculé sur base des statistiques fiscales, l'écart par rapport au taux d'imposition nominal revient de 15,2 à 3,6 points sur la période 1990-1998. Une même évolution apparaît lorsqu'on utilise des indicateurs basés sur des données macro-économiques, comptables ou fiscales : la charge fiscale des entreprises se rapproche du taux d'imposition nominal[8]. L'intensité du rapprochement est toutefois moindre lorsque l'entièreté des déductions de R.D.T. est considérée, à titre d'hypothèse, comme une réduction de la charge fiscale des entreprises et non comme une neutralisation de la double imposition mais il s'agit là d'une hypothèse extrême et conceptuellement très discutable, d'autant plus que l'évolution des R.D.T. semble en phase avec celle des variables économiques de référence[9].

Tableau 6.1
Dépenses fiscales, taux nominal et taux effectif de l'impôt des sociétés

Période imposable	1985	1990	1995	1998
Taux d'imposition nominal	45,0 %	43,0 %	40,2 %	40,2 %
Taux d'imposition effectif	31,9 %	27,8 %	33,6 %	36,6 %
Ecart	13,1 %	15,2 %	6,6 %	3,6 %
En % de la base taxable, avant déductions				
– déductions « dépenses fiscales »	13,8 %	17,3 %	14,2 %	9,6 %
– dont centres de coordination	0,3 %	9,5 %	11,4 %	8,0 %
– RDT et bénéfices exonérés conventions	21,0 %	24,7 %	27,2 %	29,1 %
– Précomptes fictifs, en % de la base taxable nette de déductions	2,7 %	4,4 %	2,1 %	0,6 %

Source : Ministère des Finances – calculs propres.

En fin de période, la seule dépense fiscale importante qui subsiste est constituée par les bénéfices exonérés des centres de coordination. Les autres régimes préférentiels (sociétés de reconversion par exemple) ont été mis en *standtsill* dès le début des années 90 ; la déduction pour investissement a été limitée aux P.M.E. et aux investissements générateurs d'externalités (R-D et innovation, économie d'énergie, investissements « verts ») et les politiques du type « A.R. 15 et 150 », censées promouvoir le capital à risque, n'ont pas été reconduites.

7 À l'inverse de l'inventaire annuel des dépenses fiscales, nous ne considérons pas l'immunisation des plus-values sur actions comme une dépense fiscale. Dès lors que l'immunisation n'est donnée que si les conditions de taxation en amont sont remplies, il s'agit d'une mesure d'élimination de la double imposition qui fait partie du « système de référence » et non « *d'une dérogation (...) en faveur de certines activités économiques (...) qui pourrait être remplacée par une subvention directe* » (définition du Conseil Supérieur des Finances, qui sert en principe de base pour l'établissement de l'inventaire annuel des dépenses fiscales par l'Administration).

8 Voir Valenduc (1999), pp. 168 et suivantes.

9 C'est-à-dire le capital et le taux d'intérêt. Voir C.S.F. (2001), pp. 19-20.

Il est fréquemment fait allusion à un taux d'imposition effectif de quelque 20 %, chiffre provenant d'une étude de l'université de Maastricht pour le compte du Ministère des Finances néerlandais. Ce taux est incorrect pour des raisons d'échantillonnage et d'absence de correction des doubles comptages de bénéfice entre société mère et filiale (voir Conseil supérieur des Finances (2001), pp. 61-63).

La réforme de l'impôt des sociétés a été mise en œuvre par étapes et sa cohérence apparaît davantage a posteriori : au départ, les objectifs n'avaient pas été clairement annoncés. Ce processus par étapes peut être analysé comme une démarche graduelle, confortée au fur et à mesure que le consensus politique s'affirmait, ou comme un tâtonnement. Tel est-il qu'en fin de période, l'emprise des dépenses fiscales a été considérablement réduite, à l'exception de celles qui correspondent aux régimes fiscaux préférentiels. Le démantèlement unilatéral de ceux-ci n'a guère de sens, mais en souscrivant aux orientations politiques des codes de conduite de l'Union européenne et de l'O.C.D.E., la Belgique a considéré, à juste titre, qu'elle avait quelque chose à gagner de leur démantèlement concerté. Au-delà du gain budgétaire, la suppression concertée des régimes préférentiels à l'échelon de l'U.E. ou de l'O.C.D.E. générerait des gains allocatifs, l'affectation des ressources se basant sur des prix relatifs moins perturbés par la fiscalité.

1.4 *Fiscalité environnementale et imposition de la consommation*

Au terme des années 90, les éco-taxes rapportent 131 millions, soit à peine plus qu'un centième de pour-cent de P.I.B., mais en matière de fiscalité environnementale, le rendement budgétaire est assurément un mauvais indicateur de l'importance dans la mesure où l'objectif est d'abord de modifier le comportement des agents économiques[10]. En posant pour principe, lors de l'introduction des éco-taxes, que celles-ci ne pouvaient concerner que des biens ayant un substitut non polluant, le législateur considérait d'ailleurs que la modification des comportements devait primer sur le rendement budgétaire. En termes économiques, cette option signifie que l'éco-taxe frapperait des biens dont l'élasticité des prix de la demande est élevée (par l'effet du substitut non polluant) : dans ces conditions, il y a efficacité environnementale mais pas ou peu de rendement budgétaire. Les éco-taxes ne résument pas à elles seules l'émergence de la fiscalité environnementale : les années 90 ont vu s'accroître la taxation de l'énergie, que ce soit par des hausses d'accises sur les carburants ou par l'instauration de la cotisation énergie sur le mazout de chauffage, qui reste peu taxé. Le but poursuivi est ici quelque peu différent : l'élasticité-prix de la demande étant faible, en tout cas à court terme, l'option est donc davantage de *faire payer le pollueur* que de modifier son comportement.

Au niveau européen, les années 90 auront vu se succéder trois propositions européennes en matière de taxation des émissions de CO_2 et des consommations d'énergie. Au terme de la décennie, aucune d'entre elles n'a abouti. Même si l'instrument fiscal n'est qu'un des instruments disponibles, on peut s'interroger sur la façon dont l'Union européenne compte, sans une vision coordonnée de l'usage de cet instrument, remplir les engagements qu'elle a pris à

10 Voir à ce sujet Defeyt (1999).

la conférence de Rio et Kyoto au cours de cette décennie, et cela même si les États-Unis sont récemment revenus sur les leurs. La taxation accrue de l'énergie s'est accompagnée d'une modification des comportements, notamment par un recours accru au diesel comme carburant automobile. Ceci tend à indiquer que si l'élasticité de la demande de transport est faible à court terme, les élasticités-prix croisées des différents types de carburants seraient plus élevées. Ceci relativise fortement l'efficacité environnementale des hausses d'accises si un différentiel substantiel subsiste en faveur d'un carburant au moins aussi polluant.

Les hausses d'accises, l'introduction de la cotisation énergie et le relèvement en deux étapes du taux normal de TVA devraient logiquement se traduire par une hausse du taux d'imposition implicite de la consommation. Celle-ci est bien présente, mais minime : le taux d'imposition implicite n'augmente que de 0,6 point sur la décennie et se rapproche ainsi quelque peu de la moyenne européenne (tableau 6.2). Cela peut s'expliquer en partie par l'effet de substitution entre essence et diesel ou LPG.

Tableau 6.2
L'imposition de la consommation

	1985	1990	1995	1997
Belgique	15,5 %	15,9 %	16,3 %	16,5 %
Union européenne	16,0 %	16,6 %	16,7 %	16,8 %

Source : EUROSTAT.

Au début des années 90, la TVA a également connu d'importantes modifications. La création du marché intérieur s'est accompagnée d'une harmonisation plus poussée de la TVA qui se traduit par le passage à un système à deux taux (taux normal et taux réduit) et donc par l'abandon des taux de 25 et 33 % qui frappaient les biens dits « de luxe ». En contrepartie, une taxe de mise en circulation est instaurée pour compenser la baisse de la TVA lors de l'acquisition d'un véhicule. L'évolution du taux d'imposition implicite de la consommation semble indiquer que, contrairement à des craintes qui ont parfois été exprimées, l'ouverture des frontières n'a pas amené de pression à la baisse sur les taux d'imposition, que ce soit par une concurrence fiscale explicite ou par une plus grande difficulté des contrôles.

1.5 *Le financement alternatif de la sécurité sociale*

Les années 90 ont également vu émerger le débat sur le financement alternatif de la sécurité sociale. La protection sociale a progressivement glissé, au fil des décennies, de l'assurance vers la solidarité : si au départ, les fondateurs de notre système de sécurité sociale avaient préféré la filiation de Bismarck à celle de Beveridge, l'extension du droit aux prestations a fait que, dans bon nombre de secteurs, la sécurité sociale est devenue de facto universelle : les droits dérivés, les allocations d'attente des jeunes, les prestations familiales garanties et la couverture générale en soins de santé sont autant d'exemples d'un débordement des limites de l'assurance pour glisser vers la solidarité. Cette modification du champ d'application de la

protection sociale et la nécessité de réduire l'impôt sur le travail auraient dû se traduire par une adaptation de son financement : un financement généralisé aurait dû se substituer aux cotisations. Au cours des années 80, c'est toutefois le contraire qui s'est produit, la structure du financement ayant été modifiée à l'avantage des cotisations et au détriment des impôts et autres recettes, en ce compris la subvention de l'État. C'est dans ce cadre qu'une proposition avait été faite pour clarifier le financement de la sécurité sociale en instaurant, à côté des cotisations basées sur les revenus professionnels (salaires et revenus de l'activité indépendante), une cotisation sociale généralisée. D'autres pays européens, au premier rang desquels figurent nos plus proches voisins (la France et les Pays-Bas), ont ainsi modifié le financement de la protection sociale au fil des années 90[11].

Une telle option n'a pas été retenue en Belgique : d'abord assuré par une série de prélèvements ayant chacun leur base et leur degré de progressivité spécifique (Contribution complémentaire de crise, cotisation spéciale de sécurité sociale, retenue de solidarité sur les pensions), le financement alternatif a été « consolidé » par la rétrocession d'un pourcentage des recettes de TVA. Alors que la C.S.G. aurait rendu le financement alternatif lisible et transparent, on a retenu pour ce faire l'impôt le moins visible, et une méthode de fixation du pourcentage de rétrocession qui est un sommet de non-transparence.

1.6 *L'autonomie fiscale des Régions*

La loi de financement des Communautés et des Régions est toute récente lorsque s'ouvre la décennie. Elle organise un système de financement qui assure aux entités fédérées l'autonomie financière et, dans une certaine mesure, l'autonomie fiscale. Cette « certaine mesure » a été au centre des débats sur l'évolution du fédéralisme en Belgique : elle est souvent jugée insuffisante par ceux qui considèrent que l'autonomie fiscale est le corollaire obligé du fédéralisme et permet de responsabiliser davantage les entités fédérées. À l'inverse, elle est jugée dangereuse par ceux qui considèrent que davantage d'autonomie fiscale pourrait être nuisible au bien-être de la fédération par la remise en cause de l'union économique ou l'émergence d'une concurrence fiscale dommageable.

L'autonomie fiscale est une notion délicate à définir et à mesurer car elle est par nature plurielle : pouvoir fixer le taux et la base d'un impôt n'est pas la même chose que n'avoir d'autre marge de manœuvre que d'établir un additionnel. C'est pour cette raison qu'une typologie, élaborée par le Conseil Supérieur des Finances, distingue entre autonomie complète, autonomie de taux et autonomie de marge[12]. L'application de cette typologie à la Belgique situe l'ensemble formé par l'autonomie de base et de taux à environ 15 % des recettes de Régions tandis que l'autonomie fiscale des Communautés est nulle.

L'autonomie fiscale des Régions s'est accrue de 1989 à 1997 : la part des recettes qui leur confèrent une autonomie complète s'est accrue au rythme de la création de leur fiscalité propre. Alors que celle-ci n'était en 1990 que de 1,7 % de leurs recettes fiscales (3,7 milliards), elle atteint en 1997 7,1 % de leurs recettes fiscales, soit 25,1 milliards BEF (tableau 6.3). En

11 Voir notamment Valenduc (1996a et 1997).

12 Il s'agit d'une autonomie potentielle, mesurée par le montant des recettes dont les entités fédérées peuvent modifier la base ou le taux. Voir Conseil Supérieur des Finances (1998), pp. 123 et suivantes.

fin de période, les recettes d'impôt des personnes physiques progressent beaucoup plus fortement que les recettes provenant de la fiscalité propre, ce qui réduit indirectement l'importance relative de l'autonomie fiscale des Régions.

Tableau 6.3
Mesure et typologie de l'autonomie fiscale des Régions – 1990-1999

Type d'autonomie et catégories d'impôt	1990	1995	1997	1999	1999
	En % du total des recettes fiscales				*Mlds BEF*
Autonomie complète	*3,1 %*	*5,5 %*	*7,1 %*	*6,0 %*	*29,4*
Dont fiscalité propre	1,7 %	4,4 %	6,0 %	5,0 %	24,4
Autonomie de taux	*9,5 %*	*8,9 %*	*8,1 %*	*8,6 %*	*41,9*
Précompte immobilier					5,8
Droits de succession					36,1
Autonomie de marge	*87,4 %*	*85,6 %*	*84,8*	*85,5 %*	*418,6*
Impôt des personnes physiques				79,9 %	391,5
Droits d'enregistrement				5,5 %	27,1
Absence d'autonomie	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0*
Total des recettes	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*452,9*

Sources : C.S.F. (1998) et Valenduc (2001).

Le degré d'autonomie fiscale que notre système confère aux Régions est plus élevé que celui des Länder allemands et autrichiens, mais plus faible que celui des Régions espagnoles et des cantons suisses. Le système fédéral belge se caractérise également par une forte centralisation de la perception des impôts et l'absence de décentralisation des fonctions redistributive et incitative de l'impôt. Il faut également constater qu'une des possibilités d'autonomie offerte par la loi de 1989, les additionnels et remises proportionnelles à l'impôt des personnes physiques, n'a été utilisée par aucune des Régions.

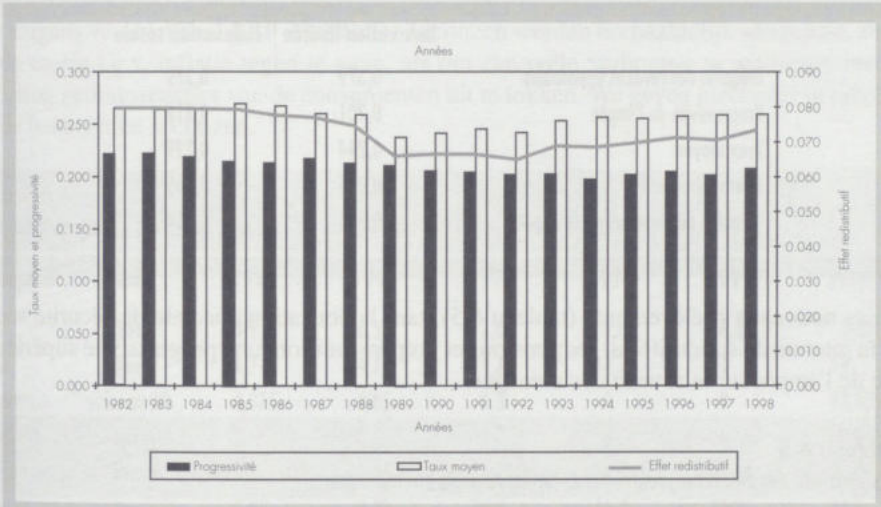
2. Évolution de l'effet redistributif des prélèvements basés sur les revenus

Une part importante de la hausse du taux des prélèvements qui a été nécessaire pour réduire le déficit budgétaire à 3 % au terme des années 90 concerne les revenus des ménages. En 1993, deux mesures de portée générale ont été introduites : l'indexation de l'impôt des personnes physiques a été limitée aux quotités exonérées[13] et une contribution complémentaire de 3 %

13 On désigne par là l'exonération qui est accordée à chaque contribuable et ses suppléments pour enfants à charge ou situations familiales particulières (handicap, familles monoparentales, etc.)

est entrée en vigueur à partir des revenus de 1993. Deux nouveaux prélèvements ont vu le jour : la cotisation spéciale de sécurité sociale et la retenue de solidarité pour les pensions et prépensions. Cette deuxième section examine l'effet de ces modifications et nouveaux prélèvements sur la distribution des revenus.

Le graphique 6.3 retrace l'évolution de l'effet redistributif de l'impôt et sa décomposition qui fait apparaître les évolutions spécifiques de la progressivité et du taux moyen d'imposition[14]. L'effet redistributif est en légère hausse : il passe de 6,6 à 7,3 points sur la période 1990-98. Cette hausse s'explique davantage par la hausse du taux moyen que par celle de la progressivité : au cours des années, la politique fiscale a donc fait un recours accru à l'impôt des personnes physiques (hausse du taux moyen) mais sans modifier fondamentalement les charges fiscales relatives des différents déciles et centiles (stabilité de la progressivité).



Graphique 6.3
Effet redistributif, taux moyen et progressivité de l'impôt des personnes physiques

Source : I.N.S – Statistiques financières – calculs propres.

Ceci s'explique par la nature des mesures mises en œuvre.

- La contribution complémentaire de crise ayant été introduite comme un pourcentage constant de l'impôt, elle ne modifie pas les charges fiscales relatives aux différents niveaux de revenu et est donc sans effet sur l'indice de progressivité. Elle se traduit par contre par une hausse du taux moyen d'imposition.

14 La méthodologie utilisée est celle de Kakwani (1977), déjà utilisée dans des publications antérieures de Decoster et de Valenduc. L'effet redistributif (ER) est mesuré par la différence entre les indicateurs d'inégalité (GINI) avant et après impôt. La progressivité (P) correspond à la différence entre l'indice de GINI calculé sur la distribution des impôts et celui calculé sur la distribution des revenus imposables. Comme tout indice de GINI, il est indépendant de la charge fiscale moyenne, qui est prise en compte par le taux moyen (t). Les trois paramètres se combinent par la formule ER = Pt/(1-t).

– La limitation de l'indexation réduit la progressivité de l'impôt et augmente le taux moyen d'imposition, les deux effets se compensant presque entièrement sur l'indice de redistribution. Le tableau 6.4 compare ainsi la progressivité et l'effet redistributif de l'impôt des personnes physiques sur les revenus de 1999 avec une simulation reproduisant le maintien intégral de l'indexation sur la période 1993-1999 : si l'indexation avait été intégralement maintenue sur la toute la période, la progressivité de l'impôt serait de 0,216 (contre 0,201 en fait) et le taux moyen de 22,9 % contre 24,4 % en fait. Ce type d'évolution avait déjà été constaté sur les années 70[15].

Tableau 6.4
Effet sur la distribution des revenus de la limitation de l'indexation
Revenus de 1999, période 1993-1999

	Indexation limitée	Indexation totale
Inégalité des revenus imposables	0,379	0,379
Progressivité de l'impôt	0,201	0,216
Taux moyen	0,244	0,229
Effet redistributif	0,064	0,065
Inégalité des revenus après impôt	0,315	0,314

Les nouveaux prélèvements (tableau 6.5), tant la cotisation spéciale de sécurité sociale que la retenue de solidarité sur les pensions et prépensions, ont une progressivité supérieure à celle de l'impôt sur le revenu des ménages.

Tableau 6.5
Progressivité des différents prélèvements sur les revenus des ménages

Nature du prélèvement	Progressivité
Impôt des personnes physiques	0,220
Contribution complémentaire de crise	0,220
Cotisation spéciale de sécurité sociale	0,371
Retenue de solidarité sur les pensions et prépensions	0,586

Source : Valenduc (1996b).

Globalement, la hausse de l'imposition des revenus des ménages a donc accentué l'effet redistributif des prélèvements : l'effet redistributif de l'impôt des personnes physiques est en augmentation et les nouveaux prélèvements qui ont été introduits ont une progressivité supérieure à celle de l'I.P.P.

15 Voir Valenduc (1988).

3. Verdelingseffecten van de wijzigingen in de indirecte belastingen[16]

3.1 *Feitelijke indirecte belastingvoeten van 1987 tot 2000*

Vanaf halfweg 1992 werden de BTW-voeten van 25 en 33 % opgeheven en bleven er, grof gesproken, slechts twee tarieven over : een normaal tarief van 19,5 % en een verlaagd tarief van 6 %. Het normale tarief werd in 1994 en 1996 verhoogd tot resp. 20,5 en 21 %. Om de BTW-verlaging bij de aankoop van een wagen te neutraliseren werd er in 1993 een « belasting op de inverkeerstelling » ingevoerd. Het verschuldigde bedrag hangt af van het vermogen van de motor (PK), maar kan aardig oplopen. Voor wagens van 9 en 10 PK bedraagt die BEF 5000, voor wagens van 11 PK al BEF 20.000. De accijnzen werden herhaaldelijk aangepast, zowel om de erosie t.g.v. inflatie tegen te gaan, als om een reële verhoging te realiseren met als bedoeling gedragsreacties van de consumenten uit te lokken. We geven hieronder in tabel 6.6 enkele belangrijke accijnzen.

Tabel 6.6
Accijnzen op enkele goederen tussen 1987 en 2000 (in BEF)

Categorie	eenheid	1987	1990	1992	1994	1997	2000
Pils	liter	4,9	6,56	7,08	7,08	8,28	8,28
Wijn	liter	14,71	14,71	14,71	14,71	19	19
Sigaretten	pak van 25	4,375	4,85	6,3	9	9	13,025
Stookolie	liter	0	0	0	0,55	0,55	0,55
Super benzine	liter	11,2	13,85	16,72	19,5	22,81	22,81
Diesel	liter	5,25	8,27	10,8	11,7	11,7	11,7

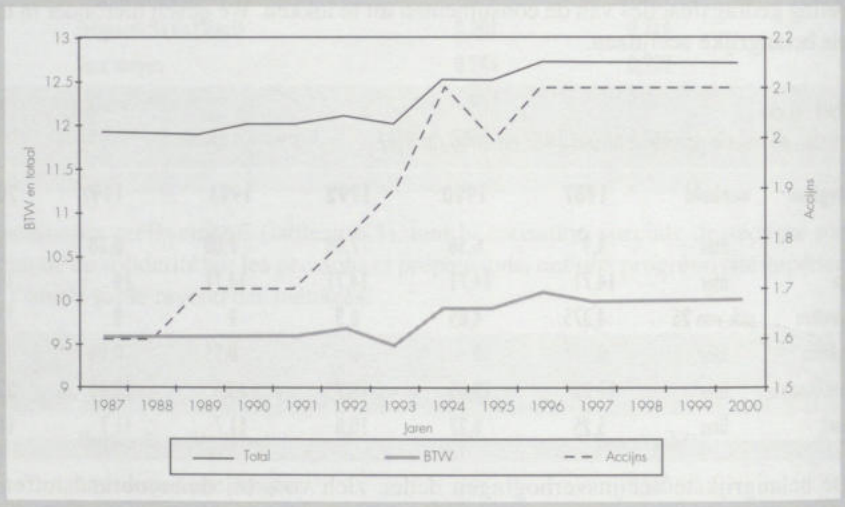
De belangrijkste accijnsverhogingen deden zich voor bij de autobrandstoffen en bij sigaretten. De accijnsverhogingen bij diesel zijn beperkter dan deze voor benzine. Om het vrachtvervoer te sparen volgt de dieselaccijns vanaf 1996 de verhogingen van de accijns op benzine helemaal niet meer. De verhogingen van de accijns op diesel werden vervangen door een « accijnscompenserende belasting voor dieselwagens ». Ook deze belasting hangt weer af van het vermogen van de wagen en wordt verrekend samen met de verkeersbelasting.[17] Voor een wagen van 11 PK bedraagt ze in 2000 BEF 5118, en voor 13 PK al BEF 11184. Voor sigaretten dient ook de specifieke « ad valorem »-belasting in rekening te worden gebracht. Die bedroeg 60,7 % in 1987 en werd in 1993 verlaagd tot 50 %.

Om de verdelingseffecten van deze maatregelen te bestuderen hebben we gebruik gemaakt van de budgetenquête van het N.I.S van 1987-1988. Voor elk van de meer dan 800 items

16 Een uitgebreide versie van de hier voorgestelde resultaten is te vinden in Decoster (2001).

17 Oorspronkelijk bedroeg deze belasting 50 % van de gewone verkeersbelasting voor wagens met een belastbaar vermogen van minder dan 14 PK en 75 % voor wagens met een belastbaar vermogen van meer dan 14 PK.

waarvoor de uitgaven in de enquête geregistreerd werden, hebben we van 1987 tot 2000 de te betalen indirecte belastingen berekend.[18] De belasting op de inverkeerstelling en de accijnscompenserende dieselbelasting werden – jammer genoeg – niet in rekening gebracht. Ze vereisen informatie over het vermogen van de wagen, en die is niet aanwezig in de budgetenquête. Gegeven de structuur van deze belastingen leidt deze weglating tot een onderschatting van de progressiviteit van de indirecte belastingen in de beschouwde periode. Voor de spreiding van de belastingen over decielen, hebben we decielen geconstrueerd op basis van totale bestedingen (en dus niet het beschikbare inkomen) en ze gecorrigeerd met de equivalentieschaal, aanwezig in de budgetenquête. Voor we de verdelingseffecten beschrijven, bekijken we in grafiek 6.4 eerst de belastingvoet op het totale bestedingsbedrag van het *gemiddelde* huishouden van 1987 tot 2000. De belastingvoeten zijn telkens uitgedrukt als de betaalde belastingen gedeeld door de totale bestedingen minus het bedrag aan indirecte belastingen[19].



Grafiek 6.4
Indirecte belastingvoeten van 1987 tot 2000

De opwaartse knik in de indirecte belastingvoet doet zich duidelijk voor in 1994. Bemerk dat we ook hier een, weliswaar klein, « schaareffect » vinden : in 1993 daalt de BTW-voet en stijgt de accijnsvoet. Daardoor daalt de globale indirecte belastingdruk zelfs een beetje in 1993. Het is pas door de BTW-verhoging van 1994 (van 19,5 naar 20,5 %) dat de globale druk opveert van 12,0 tot 12,5 %.

18 We volgden daarbij de methodologie uit Decoster, Schokkaert en Van Dongen (1994) waarbij de producentenprijzen constant gehouden worden.

19 Voor de omzetting van nominale accijnzen naar voeten in termen van de producentenprijs, zie Decoster, Schokkaert en Van Dongen (1994).

Een detailanalyse van de wijziging in de consumentenprijzen t.g.v. de verandering in de indirecte belastingen bevestigt de macro-economische impliciete voet uit afdeling 6.1. De prijsverhoging t.g.v. belastingwijzigingen bleef beperkt tot 0,7 %[20], maar, zeker voor sommige goederencategorieën, verbergt dit gemiddelde sterk gewijzigde relatieve prijzen. Duurzame goederen werden goedkoper (-2 %), privaat transport (+4 %), huishoudelijke energie (+6 %), en vooral sigaretten en tabakswaren (+23 %) werden duurder. Voor individuele goederen kunnen de prijsstijgingen vanzelfsprekend hoger oplopen. In reële termen heeft de wetgever tussen 1987 en 2000 sigaretten en superbenzine bijna 30 % duurder gemaakt. Voor diesel was de stijging iets minder : 23 %, en voor de Belgische pint bleef ze beperkt tot 5 %. Ook de reële stijging van de stookolieprijs met meer dan 9 % als gevolg van de invoering van de accijns op stookolie van 0,55 frank per liter is niet te verwaarlozen.

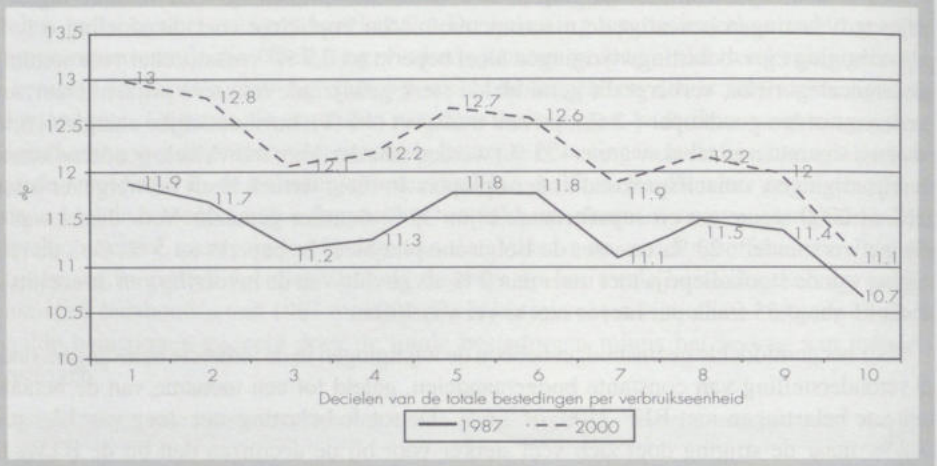
Voor het gemiddelde gezinsbudget hebben de wijzigingen in de indirecte belastingen, onder de veronderstelling van constante budgetaandelen, geleid tot een toename van de betaalde indirecte belastingen met BEF 7109, of 7,6 %. De totale belastingvoet steeg van 13,1 naar 14,2 %, maar de stijging doet zich veel sterker voor bij de accijnzen dan bij de BTW. De betaalde accijnzen nemen toe met 46 %. Als we « welvaart » definiëren als de equivalente bestedingen na aftrek van de betaalde indirecte belastingen, dan hebben de belastingwijzigingen geleid tot een afname met 0,95 %. Maar het spreekt vanzelf dat dit cijfer een grote variatie verbergt. De verandering in de betaalde belastingen, bijvoorbeeld, varieert van een minimum van -31826 (een winst dus) tot 73 999 BEF. De variatiecoefficiënt bedraagt 0,75. De procentuele verandering in het hier gehanteerde welvaartsconcept varieert van -3,5 % tot 1,2 % (de variatiecoëfficiënt is in dit geval -0,61). Daarom bekijken we in de volgende paragrafen de *spreiding* van de indirecte belastingen doorheen de decielen en andere groepen.

3.2 *Verdeling van de indirecte belastingen doorheen de decielen*

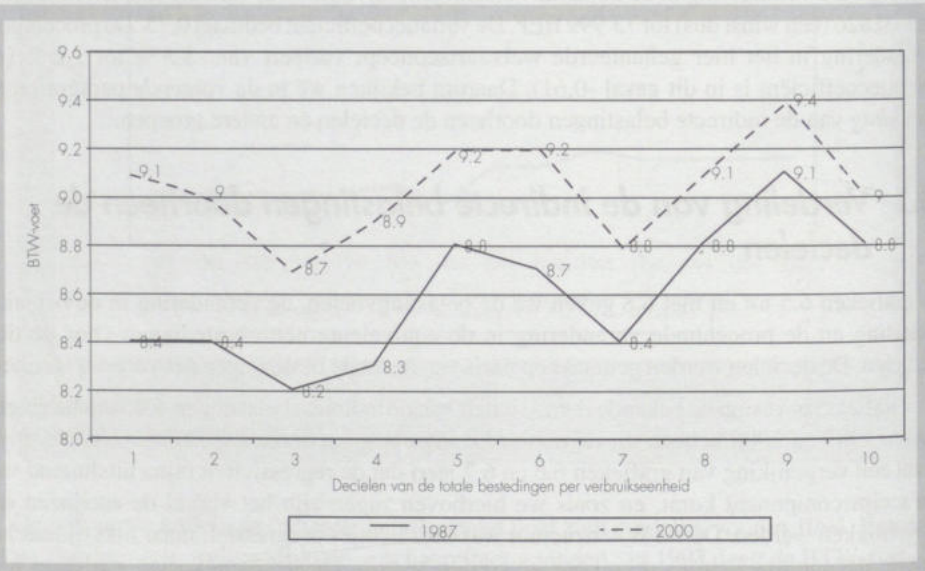
In grafieken 6.5 tot en met 6.8 geven we de belastingvoeten, de verandering in de betaalde belasting en de procentuele verandering in de equivalente netto-bestedingen voor de tien decielen. De decielen werden gemaakt op basis van de totale bestedingen per verbruikseenheid

Grafiek 5 bevestigt de bekende regressiviteit van de indirecte belastingen. De veranderingen tussen 1987 en 2000 hebben dit regressief karakter nog versterkt. Dit is niet verwonderlijk, want een vergelijking van grafieken 6.6 en 6.7 leert dat de regressiviteit bijna uitsluitend van de accijnscomponent komt, en zoals we hierboven zagen zijn het vooral de accijnzen die opgetrokken werden. De BTW – structuur was zeer lichtjes progressief, maar lijkt tijdens het laatste decennium lichtjes regressief geworden te zijn. De belastingvoeten verlopen niet monotoon doorheen de decielen, zodat het moeilijk is het exacte effect te bepalen. In de volgende paragraaf gaan we daarom de progressiviteits – of regressiviteitsindex bepalen.

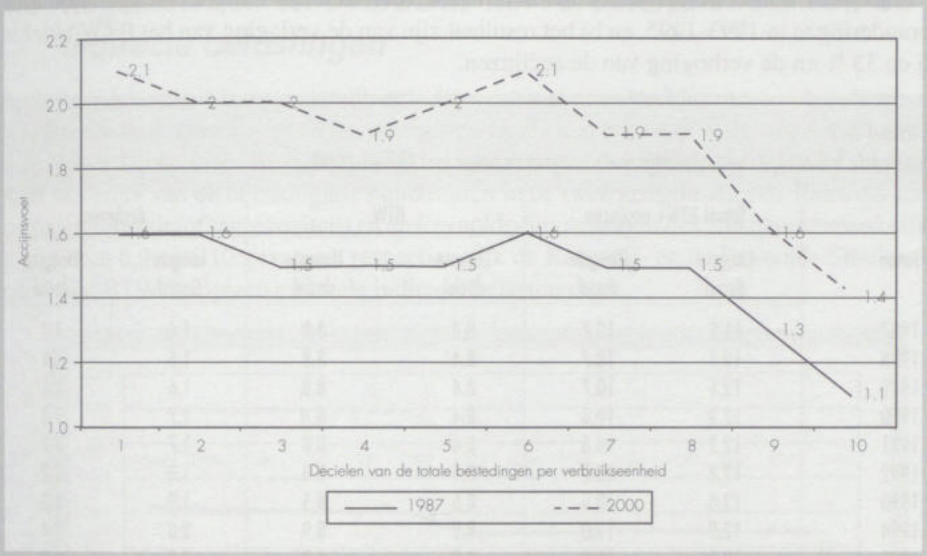
20 De gewichten, nodig om de prijsindex te berekenen zijn natuurlijk zelf onderhevig aan wijzigingen t.g.v. de verandering in de relatieve prijzen. Om deze wijzigingen eenvoudig en toch consistent te houden, hebben we geopteerd voor de veronderstelling van constante budgetaandelen. De gemiddelde prijsstijging zou 1,4 % bedragen indien we niet de budgetaandelen maar de hoeveelheden constant houden.



Grafiek 6.5
Totale indirecte belastingvoet doorheen de tien decielen



Grafiek 6.6
BTW-voet doorheen de tien decielen



Grafiek 6.7
Accijnsvoet doorheen de tien decielen

Grafiek 6.8
De procentuele verandering in de equivalente nettobestedingen per deciel tussen en 2000

Grafiek 6.8 toont de procentuele veranderingen in equivalente bestedingen minus belastingen. Het regressief karakater van de inlevering via de hervormingen in de indirecte belastingen is uitgesproken. Het laagste deciel verliest meer dan dubbel zo veel als het topdeciel.

Tabel 6.7 maakt duidelijk dat a) de effecten voornamelijk terug te brengen zijn tot de veranderingen in 1993-1995, en b) het resultaat zijn van de verlaging van het BTW-tarief van 25 en 33 % en de verhoging van de accijnzen.

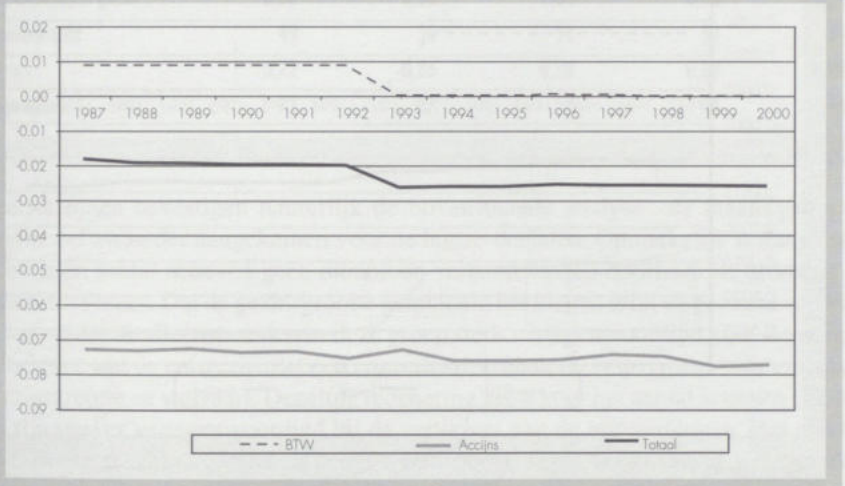
Tabel 6.7
Indirecte belastingen voor de laagste en hoogste decielen in 1987 en 2000

Jaren	Totaal BTW+ accijnzen		BTW		Accijnzen	
	Laagste deciel	Hoogste deciel	Laagste deciel	Hoogste deciel	Laagste Deciel	Hoogste deciel
1987	11.9	10.7	8.4	8.8	1.6	1.1
1988	12.1	10.7	8.4	8.8	1.6	1.1
1989	12.1	10.7	8.4	8.8	1.6	1.1
1990	12.2	10.8	8.4	8.8	1.7	1.2
1991	12.2	10.8	8.4	8.8	1.7	1.2
1992	12.2	10.8	8.4	8.8	1.8	1.2
1993	12.4	10.6	8.6	8.5	1.9	1.3
1994	12.9	11.0	8.9	8.9	2.0	1.4
1995	12.9	11.0	8.9	8.9	2.0	1.3
1996	13.1	11.2	9.1	9.0	2.0	1.4
1997	13.0	11.2	9.1	9.0	2.1	1.4
1998	13.0	11.2	9.1	9.0	2.0	1.4
1999	13.1	11.2	9.1	9.0	2.1	1.4
2000	13.0	11.1	9.1	9.0	2.1	1.4

Uit het verloop van de totale belastingvoet in tabel 6.7 blijkt zeer duidelijk het « schaareffect » in 1993 : de indirecte belastingvoet stijgt voor het laagste deciel en daalt voor het topdeciel. Maar de afzonderlijke voeten voor BTW en accijns tonen aan dat het effect van de BTW-veranderingen in 1992 (met effect in onze resultaten voor 1993) zeker niet mag onderschat worden. Tussen 1992 en 1993 kruisen de BTW-voeten voor het laagste en het topdeciel elkaar. Vóór de afschaffing van de tarieven van 25 en 33 % was het BTW-tarief voor het hoogste deciel hoger dan dat van het laagste deciel, daarna lag de verhouding omgekeerd. De BTW-verhogingen vanaf midden van de jaren negentig (waarbij het gewone tarief verhoogd werd van 19,5 naar 21 %) hebben de kloof verkleind, maar niet weggewerkt. In 2000 ligt het BTW-tarief voor het tiende deciel (9,0 %) nog steeds iets lager dan dat voor het laagste deciel (9,1 %). Voor de accijnsvoet is de knik voor het topdeciel in 1995 opvallend. Terwijl de accijnsvoet voor het laagste deciel blijft stijgen, neemt die voor het topdeciel eventjes af, of blijft hoogstens constant. In elk geval stijgt hij niet. Dit zou kunnen te maken hebben met het feit dat sinds 1995 de accijnsverhogingen voor benzine niet meer gekoppeld waren aan accijnsverhogingen voor diesel. Het spreekt vanzelf dat de niet-opname van de accijnscompenserende dieselbelasting in onze berekeningen, hier voor een vertekening zorgt.

3.3 *Regressiviteit en averechts herverdelend effect van de indirecte belastingen*

Bovenstaande analyse is zo gedetailleerd, dat we ófwel moesten kiezen voor de selectie van twee jaren wanneer we alle decielen weergaven (grafieken 6.5 t.e.m. 6.8), ofwel voor slechts twee decielen indien we alle jaren wilden bekijken (tabel 6.7). We kunnen echter verder gaan en de *verdeling* van de belastinglast samenvatten in de twee kengetallen : de Kakwani-index van progressiviteit (of regressiviteit) en de Reynolds-Smolensky-index van herverdelend effect. In grafieken 6.9 en 6.10 geven we respectievelijk de Kakwani- en de Reynolds-Smolensky-index voor BTW, accijnzen en totale indirecte belastingen.

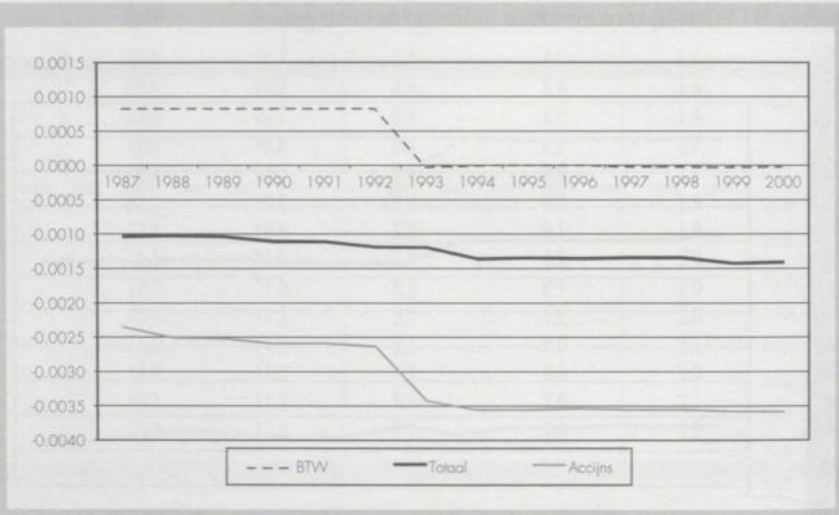


Grafiek 6.9
Indirecte belastingen : Kakwani-index (progressiviteit/regressiviteit)

Grafiek 6.9 toont duidelijk aan hoe in 1993 de BTW van licht progressief naar proportioneel (eigenlijk zeer licht regressief) geëvolueerd is. Van de accijnzen daarentegen, die weliswaar al sterk regressief waren, is de regressiviteit in 1993 lichtjes afgenomen, maar daarna weer toegenomen. Het niveau van de Kakwani-index voor de totale indirecte belastingen wordt duidelijk gedomineerd door de regressiviteit van de accijnzen. Maar in de veranderingen doorheen de beschouwde periode speelt de BTW-wijziging van 1993 de hoofdrol. Het globaal resultaat is er één van versterking van de regressiviteit van de indirecte belastingheffing.

Grafiek 6.10 stelt de Reynolds-Smolensky-index voor. Grof gesproken registreert deze index het verschil in de Gini-index van het belastbare inkomen (hier : bestedingen) en het inkomen na belastingen. Het zal niet verbazen dat dit effect kan herleid worden tot een samenspel van de Kakwani-index en de hoogte van de belastingen. Bekijken we eerst het effect van het totale indirecte belastingbedrag. De regressiviteit uit de vorige figuur, en de verhoogde belastingdruk van dit regressief systeem, leiden ertoe dat het *averechts* herverdelend

effect van de indirecte belastingen gedurende de hele beschouwde periode is toegenomen. De index daalde van -0,0023 in 1987 tot -0,0036 in 2000, een daling met 53 %[21]. De lijnen voor de afzonderlijke componenten BTW en accijns tonen ook nu weer aan hoe het BTW-effect doorslaggevend was in deze evolutie. Uit de Reynolds-Smolensky-index voor de accijnzen, blijkt het dat ook het averechts herverdelend effect van de accijnzen weliswaar licht, maar toch systematisch is toegenomen. Dat komt omdat de impact van het regressief systeem van accijnzen versterkt werd door de verhoging van de accijnzen. M.a.w. de beperkte reductie van de regressiviteit van de accijnzen, vastgesteld in grafiek 6.7 werd overgecompenseerd door een toename van de accijnzen zelf.



Grafiek 6.10
Verdelingseffecten van indirecte belastingen (Reynolds-Smolensky)

3.4 *Winnaars en verliezers van de maatregelen in de jaren negentig*

In deze paragraaf verruimen we de blik van « decielen » naar een bredere waaier aan karakteristieken van winnaars en verliezers van de hervormingen in de jaren negentig. We gebruiken daartoe de mogelijkheden uit het microsimulatieprogramma ASTER, specifiek ontworpen om verdelingseffecten van indirecte belastingen te bestuderen[22]. Op basis van de procentuele verandering in de equivalente bestedingen minus de betaalde indirecte belastingen, ordenen we de populatie van huishoudens van grootste verliezers naar kleinste verliezer (of eventueel winnaar). We delen deze geordende populatie dan op in vijf gelijke groepen (kwintielen) en berekenen en vergelijken de kenmerken van elke groep. De resultaten staan in tabel 6.8.

21 Voor een studie waarin ook wordt nagegaan in welke mate veranderingen in progressiviteit en herverdeling *statistisch significant* zijn, verwijzen we naar Decoster en Van Camp (2000).

22 Voor een beschrijving van ASTER en toepassingen op Belgische gegevens, zie Decoster (1995, 2000) en Decoster en Van Camp (1996).

Tabel 6.8
Winnaars en verliezers in de indirecte belastingen tussen 1987 en 2000

Grootheid	Q1 Grootste verliezers	Q2	Q3	Q4	Q5 Kleinste verliezers
Procentueel verlies	-1,74	-1,19	-0,95	-0,72	-0,16
Equivalente netto bestedingen (BEF)	379 384	435 319	456 732	514 338	673 107
Decielnr nettobestedingen per VE	4,15	4,95	5,27	5,86	7,27
Aantal personen in het gezin	2,17	2,62	2,69	2,56	2,37
Aantal actieven in het gezin	0,86	0,98	1,03	0,96	0,99
Leeftijd gezinshoofd	49	50	51	52	52
Aantal auto's	0,72	0,86	0,89	0,80	0,90
Percentage rokers	72	57	57	45	40

De eerste lijnen bevestigen natuurlijk de bovenstaande analyse : de maatregelen zijn disproportioneel zwaarder aangekomen voor de lagere decielen. Opmerkelijk is dat we voor gezinsgrootte en aantal actieven geen monotoon verband vinden doorheen de ordening van groot naar klein verlies. Dat de gezinsgrootte gemiddeld het kleinst is bij de grootste verliezers wijst er wel op dat de alleenstaanden in deze groep sterk vertegenwoordigd zijn. Bemerk dat we hier, behalve wat de correctie met een equivalentieschaal, niet corrigeren voor correlaties tussen gezinsgrootte en welvaart. Dezelfde redenering geldt voor het aantal actieven : de niet-actieven zijn sterker vertegenwoordigd bij de verliezers van de hervormingen. Het resultaat wat betreft het aantal auto's dient eens te meer geïnterpreteerd te worden binnen de beperking dat we de belasting op de inverkeerstelling en de accijnscompenserende dieselbelasting niet konden in rekening brengen. Het lijkt dan ook logisch dat de niet auto-bezitters (27 % van de gezinnen in 1987) relatief minder « wonnen » dan de autorijders. Voor wat het roken betreft daarentegen is het beeld duidelijk. De accijnsverhogingen voor sigaretten hebben de rokers wel degelijk in de verliezersgroepen geplaatst, en de niet-rokers bij de winnaars.

4. L'environnement européen de la politique fiscale

L'ouverture du grand marché européen le 1er janvier 1993, l'accentuation de la libre circulation des capitaux et la montée des transactions électroniques se sont conjuguées pour accroître la mobilité de plusieurs bases imposables – à dire vrai : de toutes sauf, dans une large mesure, du travail – et, par suite, l'érosion, au moins potentielle, de leur rendement fiscal. Face à ce phénomène, deux stratégies s'offraient aux gouvernements européens, soit exacerber la mobilité des assiettes par l'engagement dans un jeu de concurrence fiscale consistant à diminuer les taux effectifs sur les bases mobiles en vue de se garantir une portion accrue d'un gâteau en voie d'amaigrissement, soit s'engager au contraire sur la voie de la coordination des prélèvements. Cette dernière peut revêtir deux formes : l'imposition coordonnée à la source

ou à l'origine d'une part, la taxation à la résidence ou à la destination d'autre part. La première implique des accords sur les taux – au risque que ceux-ci ne reflètent que les attentes de l'État médian ou le moins exigeant – et, éventuellement, sur la répartition des recettes fiscales, la seconde permet à chaque État d'imposer selon ses propres préférences sociales mais exige l'échange d'informations entre agents opérant dans des juridictions différentes.

La concurrence fiscale a été au centre de bien des débats, d'aucuns y voyant un régulateur des dépenses publiques, d'autres notant plutôt ses effets néfastes en matière de répartition de la charge fiscale – son report sur les bases les moins mobiles – et de fourniture de biens et services publics[23]. Le caractère néfaste de la concurrence fiscale, ou au moins de ses formes les plus criantes, a fini par s'imposer, comme l'atteste notamment le rapport de l'O.C.D.E.[24] sur le sujet et les efforts déployés par les responsables de l'Union européenne, durant les dernières années de la décennie, pour aboutir à l'adoption du « paquet fiscal » sur lequel nous revenons plus loin.

4.1 *Deux mutations importantes*

D'un point de vue plus « philosophique » ressortent deux mutations importantes, au moins, apparues au cours de la décennie. La première peut être qualifiée de montée de la transparence fiscale, la seconde de reconsidération du concept d'intégration fiscale.

La montée de la transparence fiscale semble s'inscrire dans une ligne alimentée tant par les effets reconnus comme dommageables de la concurrence fiscale que par les effets similaires de la criminalité financière internationale. Elle rend aujourd'hui acceptable par l'ensemble des pays de l'Union Européenne comme de l'O.C.D.E le principe de l'échange international d'informations en matière fiscale[25]. Les dispositions du « paquet fiscal » concernant l'épargne en sont une attestation claire.

La reconsidération du concept d'intégration fiscale est peut-être plus étrange ; elle paraît, elle aussi, fondée sur des considérations internationales. Dans les années soixante, la plupart des systèmes fiscaux reposaient sur le concept d'imposition du revenu global, qui commandait de taxer de la même manière les revenus professionnels, immobiliers, mobiliers et divers. Dans cette perspective, l'idée d'intégration fiscale ou économique, des revenus distribués des sociétés et du bénéfice qui les fondait, fut mise en avant, et des mécanismes d'imputation sont apparus dans de nombreux pays pour éviter la double taxation des dividendes, au niveau de la société distributrice, d'une part, de l'actionnaire, d'autre part : avoir fiscal français et italien, imputation complète allemande, « advance corporate tax » britannique et irlandaise. Dans les années 70 les économistes se plaisaient à calculer des indicateurs de cette intégration[26], notamment entre sociétés et actionnaires personnes physiques. La dernière décennie du siècle a vu se déplacer la perspective : les Britanniques puis les Allemands ont abandonné l'imputation. Par contre, à cette forme d'intégration, essentiellement tournée vers l'amont de la so-

23 Voir Edwards et Keen (1996) et, pour un compte-rendu du débat, Gérard (1996).
24 O.C.D.E. (1998).
25 O.C.D.E. (2000).
26 Voir par exemple King (1977). Sur ce débat, voir Kay et King (1990) et Myles (1995).

ciété, a tendu à se substituer une autre, au niveau du groupe de sociétés et de ses ramifications en aval.

Cette mutation s'est traduite dès 1990 par la directive mère-filiale du 23 juillet de cette année organisant l'imposition des dividendes payés par une société filiale à une société parente, au sein de l'Union européenne : interdiction de retenues à la source sur les dividendes et exemption dans le chef de la société parente des dividendes issus de bénéfices imposés dans la société distributrice ou, alternativement, imputation de cet impôt. Dans la même ligne, la Commission a proposé une directive en matière de consolidation fiscale sur le territoire de l'Union européenne. Cette proposition n'a pas été suivie d'effet dans la mesure où certains états, dont la Belgique, ne pratiquent même pas la consolidation fiscale à l'intérieur de leurs frontières nationales.

L'adoption par nombre d'états de dispositions à l'encontre des « controlled financial companies » ou CFC, bien que s'inscrivant dans une perspective différente, procède de la même volonté d'imposer la réalité économique des groupes de sociétés, au-delà des voiles juridiques à l'intérieur des groupes. La Belgique n'a pas pris de dispositions spécifiques dans cette matière mais la législation fiscale requalifie certaines transactions avec les sociétés situées dans des paradis fiscaux[27].

4.2 *Dix ans de débat européen et un « paquet fiscal »*

Au plan de la législation fiscale européenne, la décennie a commencé par la directive mère-filiale du 23 juillet 1990 déjà évoquée ci-dessus et s'est terminée par l'accord des États membres sur un « paquet fiscal » dont la première disposition reprend en quelque sorte une proposition déjà émise, et même traduite en proposition de directive, dix années plus tôt. Dans l'entre-temps différentes études ont été menées par l'O.C.D.E. ainsi qu'au niveau de l'Union européenne[28]. Notons qu'en juillet 1990 également, un traité a été signé en matière de prix de transfert. Entré en application le 1er janvier 1995 pour une première période de cinq ans et reconduit depuis, il va plus loin que les lignes de conduite de l'O.C.D.E. en la matière, en ce qu'il organise une procédure devant amener les États membres concernés à un accord sur le prix correct pour une transaction donnée.

Le « paquet fiscal »[29] est un ensemble de dispositions qui, prises séparément, ne passeraient pas la barre de la règle de l'unanimité mais qui, ensemble, constituent une plate-forme minimale acceptable. Il vise à lutter contre la « concurrence fiscale dommageable en vue de contribuer à réaliser certains objectifs comme la réduction des distorsions (…), l'évitement de pertes trop importantes de recettes fiscales ou l'orientation des structures fiscales dans un sens plus favorable à l'emploi ». Il est constitué d'un triptyque : le code de conduite, la proposition de directive concernant l'imposition des intérêts et des redevances, la proposition de directive en matière de fiscalité de l'épargne.

---

27 Les articles 26 et 54 du CIR s'inscrivent dans cette optique.

28 O.C.D.E. (1991) et, au niveau de l'UE, Ruding *et al.* (1992) ; un rapport Ruding bis est en cours d'achèvement au moment où nous écrivons ces lignes.

29 Voir un commentaire plus large notamment dans Gérard (2000, 2001).

4.2.1 Le code de conduite

Le code de conduite[30] vise les « mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté », y compris les activités exercées à l'intérieur d'un groupe de sociétés et « les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que les pratiques administratives ». Le code répute « comme potentiellement dommageables (…) les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux (lire : celles) qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné ». Le code cite notamment comme dommageables les avantages accordés exclusivement à des non-résidents ou pour des transactions avec des non-résidents, les avantages accordés même en l'absence de toute activité économique réelle, les mesures fiscales manquant de transparence, « y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif ». Les États membres s'engagent à ne pas introduire de nouvelles mesures de ce type et à démanteler les pratiques existantes. Une procédure de dénonciation mutuelle au sein d'un groupe de travail ad hoc a été mise en place et une série de mesures ont été montrées du doigt[31], dont les *centres de coordination* belges.

4.2.2 L'imposition des intérêts et des redevances entre sociétés liées

Une proposition de directive, du 4 mars 1998[32], vise à instaurer un système commun d'imposition des intérêts et des redevances entre entreprises associées de différents États membres. Sans en dire plus ici, cette proposition vise à aligner le régime fiscal d'une opération transfrontalière sur une opération interne en supprimant les retenues effectuées dans le pays de la source. Les intérêts seraient alors uniquement imposables dans le pays de résidence de l'entreprise bénéficiaire de ces intérêts ou des redevances.

4.2.3 La fiscalité de l'épargne

La décennie sous revue avait commencé avec la proposition de la commissaire européenne Madame Scrivener d'instaurer une retenue à la source uniforme sur tous les revenus de l'épargne sous la forme d'intérêts encaissés sur le territoire de la Communauté. Cette proposition de directive n'avait pas abouti du fait de l'opposition, notamment, du Luxembourg et du Royaume-Uni. Suite au Conseil des Ministres Ecofin de Vérone, la commission est revenue à la charge avec une proposition de directive du 20 mai 1998[33]. Si la proposition Scrivener privilégiait le principe de la source, celle de 1998 proposait la coexistence des deux principes : une retenue au stade de l'agent payeur et la taxation dans le pays de résidence de l'épargnant. En outre, mettant en avant le rôle de l'agent payeur elle évitait la perturbation des marchés financiers en

30 Doc. 98/C 2/01.

31 Le rapport du groupe de travail ad hoc, dit *Rapport Primarolo* du nom de sa présidente, est aujourd'hui disponible sur différents sites internet. La liste des dispositions mises en évidence est également publiée dans *European Taxation*, 40 (9), 2000, pp. 426-439.

32 Doc. COM(1998) 67 final.

33 COM(1998) 295 final.

amont et ne discriminait pas entre titres émis au sein de l'Union européenne et titres émis en dehors de ce territoire pour peu que l'intérêt soit payé sur ce territoire. Elle reconnaissait enfin l'inadéquation de son territoire comme périmètre de coordination et annonçait notamment des négociations avec des pays tiers.

Au printemps 2000, le gouvernement britannique demeurait opposé à l'instauration d'un prélèvement à la source mais n'était pas hostile à l'imposition à la résidence, donc à l'échange d'informations. C'est dans ce contexte nouveau que s'est inscrit le rapport du Conseil des Ministres Ecofin du 20 juin 2000, à l'intention du Conseil européen réuni à Feira (Portugal), et l'accord subséquent à la fin de l'année 2000. Ce rapport annonce que « l'échange d'informations sur une base aussi large que possible, doit être l'objectif ultime de l'Union européenne, l'évolution de la question sur le plan international étant prise en compte ». À titre transitoire cependant, les États membres auront le choix, jusqu'en 2010 au plus tard, entre imposer une retenue au niveau de l'agent payeur, coordonnée et à produit partagé, et échanger les informations nécessaires à l'imposition de l'épargnant dans son État de résidence. Trois États membres ont choisi la première voie, dont la Belgique.

On retiendra dès lors de cette décennie, d'une part, une avancée au plan des principes dans la direction de la transparence et de l'échange d'informations, annonciatrice sans doute du recul ou de la disparition du secret bancaire, voire de l'anonymat des titres, et, d'autre part, un travail législatif important, amorcé au début de la décennie et couronné à son terme par l'accord sur le « paquet fiscal ».

5. Conclusions

La dernière décennie du siècle a vu la politique fiscale s'adapter à des mutations fondamentales et chercher des réponses, sûrement non définitives, aux défis qu'elles posent. Ces mutations et défis se nomment : équilibre budgétaire, mutation des systèmes de protection sociale, préoccupation environnementale croissante, régionalisation et globalisation.

Dans le cas de la Belgique, la mutation la plus fondamentale est assurément le retour à l'équilibre budgétaire. Il a empêché une baisse du taux de prélèvement obligatoire et cantonné les choix de politique fiscale vers la structure du prélèvement global et les arbitrages entre efficacité et équité, d'une part, entre neutralité et incitations, d'autre part. Les choix faits sont ceux d'un certain rééquilibre entre la taxation du travail et celle du capital, dont la réforme de l'impôt des sociétés est un élément important. Cette réforme est un choix clair pour la neutralité à l'encontre des incitations, dans les limites auxquelles fait face une petite économie ouverte qui veut renforcer l'imposition d'une base taxable mobile. Les mesures prises pour atteindre les objectifs budgétaires ont accru l'effet redistributif des prélèvements en fiscalité directe et ont renforcé légèrement l'effet anti-redistributif de la fiscalité de la TVA et des accises.

Une autre question fondamentale est celle de la mutation des systèmes de protection sociale de l'assurantiel vers l'universel : la Belgique semble avoir opté pour une réponse peu transparente, en refusant des mesures de clarification telle l'instauration de la CSG en France ou de la réforme OORT aux Pays-Bas.

Les préoccupations environnementales sont entrées dans la politique fiscale par les débats sur les éco-taxes et la taxation de l'énergie. Dans un cas comme dans l'autre, le bilan est en demi-teinte : le débat est amorcé, mais les problèmes n'ont pas été résolus.

La Belgique, État fédéral membre de l'Union européenne, est particulièrement concernée par la question du partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir. Les années 90 ont vu émerger l'autonomie fiscale à l'intérieur et la fiscalité européenne se construire lentement.

Dans ce domaine, ceux qui feront le point sur l'évolution de la politique fiscale au cours de la première décennie du siècle qui s'ouvre nous donneront peut-être des éléments de réponse à deux questions qui restent aujourd'hui formulées au futur : que deviendra notre système fédéral, avec l'autonomie fiscale étendue et le large recours aux procédures de coopération entre entités fédérées que comporte le récent accord institutionnel ? Et que deviendra la fiscalité européenne : garderons-nous l'objectif d'un renforcement de l'imposition à la résidence (et donc d'une re-nationalisation des politiques fiscales) assorties d'une coopération plus grande ou verrons-nous naître des impôts européens ?

Bibliographie

Conseil Supérieur des Finances (1998), *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir*, Section « Fiscalité et parafiscalité ».

Conseil Supérieur des Finances (2001), *La réforme de l'impôt des sociétés : le cadre, les enjeux et les scénarios possibles.*

Decoster A. (1995), A Microsimulation Model for Belgian Indirect Taxes – with a Carbon-Energy Tax Illustration for Belgium, *Tijdschrift voor Economie en Management, 40(2)*, 133-156.

Decoster A. (2000), A Microsimulation Model for the Belgian Indirect Tax System (ASTER), in : Gupta A. and Kapur V., (Eds), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Amsterdam, Elsevier North Holland, pp. 619-622.

Decoster A. (2001), Verdelingseffecten van de wijzigingen in de indirecte belastingen tijdens de jaren negentig, *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*.

Decoster A., Schokkaert E., and Van Dongen H. (1994), *Een Microsimulatiemodel voor Indirecte Belastingen*, Eindrapport Project PE-01-008 van de Diensten voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid, Centrum voor Economische Studiën, KULeuven.

Decoster A. and Van Camp G. (1996), Verdelingseffecten van een Alternatieve Financiering van de Sociale Zekerheid door Indirecte Belastingen, *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën, 56(4)*, 3-45.

Decoster A. and Van Camp G. (2000), Redistributive effects of the shift from Personal Income Taxes to Indirect Taxes : Belgium 1988-1993, *Discussion Paper Series DPS 00-07*, Center for Economic Studies, Leuven, forthcoming in *Fiscal Studies*, 2001.

DEFEYT P. (1999), La fiscalité environnementale en Belgique : remettre l'ouvrage sur le métier, *Reflets et perspectives de la vie économique*, Vol. 38, n° 4, pp. 101-110.

EDWARDS J. et M. KEEN (1996), « Tax competition and Leviathan », *European Economic Review*, 40 (1) pp. 113-134.

European Taxation, 40 (9), 2000, pp. 398-439.

GÉRARD M. (1996), « À propos de la concurrence entre États », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, vol. 35, n° 3, pp. 335-343.

GÉRARD M. (2000), « Une Europe Fiscale en 2010 ? », *Revue Générale de Fiscalité*, 8-9, pp. 227-231.

GÉRARD M. (2001), *Comment dessiner un bon impôt dans une Europe caractérisée par l'intégration économique et monétaire mais aussi par la parcellisation des juridictions ?*, in M. DE WOLF, M. (éd.), *Études Fiscales 2001*, Bruylant, Bruxelles.

KAKWANI N. (1977), *Measurement of tax progressivity : an international comparison*, National Tax Journal, Vol. 37, No 4.

KAY J. et M. KING (1978), *The British Tax System*, Oxford.

KING M. (1977), *Public Policy and the Corporation*, Londres, Chapman and Hall.

MALDAGUE R. et VALENDUC C. (1999), La politique fiscale des années 90, *Reflets et perspectives*, vol. 38, n°4, pp. 29-48.

MYLES G. (1995), *Public Economics*, Cambridge.

O.C.D.E. (1991), *Taxing Profits in a Global Economy : Domestic and International Issues*.

O.C.D.E. (1998), *Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial*.

O.C.D.E. (2000), *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales*.

RUDING O. et al. (1992), *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles.

VALENDUC C. (1988), L'évolution de la progressivité et de l'effet redistributif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 4, pp. 135-172.

VALENDUC C. (1996a), La cotisation sociale généralisée : un instrument pour la consolidation du financement alternatif de la sécurité sociale, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 4, pp. 387-414.

VALENDUC C. (1996b), Imposition des revenus des facteurs de production et de la consommation en Belgique, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 7, pp. 273-312.

VALENDUC C. (1997), La C.S.G. et le financement de la protection sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 425-457.

VALENDUC C. (1999), La réforme de l'impôt des sociétés, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 5, pp. 147-208.

VALENDUC C. (2002), *Le partage des compétences de politique fiscale : portée et limite d'une comparaison internationale,* Actes du colloque « *Autonomie, solidarité et participation : quelques enjeux du fédéralisme belge au 21e siècle* », Bruxelles, Larcier.

7

DE OVERHEIDSSCHULD

Luc Buffel en Jef Vuchelen***

Abstract
Inleiding
1 Gehanteerde concepten
2 Algemene evolutie
3 Relatie budgettair beleid (NFS) en nominale evolutie van de rijksschuld
4 De nagestreefde wijziging van de structurele samenstelling van de schuld
5 Het houderschap van de schuld
6 Rentelasten
7 Het schuldbeheer
8 Besluit

* Luc Buffel is adviseur-generaal van Financiën bij de Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën.
** Jef Vuchelen is gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Abstract

The federal public debt

Because of its colossal size, the public debt is a heavy burden on Belgium's public finances. However, the growth of the federal public debt, which is by far the largest part of the so-called Maastricht debt, has slowed down, so that the debt ratio has been declining since 1994. This positive evolution occured as a result of the budget consolidation policy, well-targeted financial operations, and external factors. It went hand in hand with a sounder financing, involving longer maturities and less foreign-currency issues. Simultaneously, interest charges declined due to lower interest rates and an active debt management policy. This policy, which also reduced the financial risk by improving the debt structure, was part of the larger goal to modernize Belgian financial markets. By increasing the attractiviness of the markets for debt securities, it was aimed at securing an easy financing of the debt on the large and competitive euro-based market. As a consequence, foreign holding of debt, especially OLOs, has increased significantly.

Inleiding

De overheidsschuld vormt door haar immense omvang, de achilleshiel van de Belgische openbare financiën. In het afgelopen decennium werd daarom en omwille van EMU-imperatieven een aanzienlijke terugdringing van haar (relatieve) gewicht als een prioritaire beleidsdoelstelling nagestreefd en verwezenlijkt ; desondanks blijft de schuld nog steeds hoger dan het jaarlijkse BBP en heeft de overheid een duidelijk nettopassief. Door een actief schuldbeheer wijzigde de samenstelling van de schuld en kon, tevens dank zij de gedaalde rentevoeten, bespaard worden op de rentelasten. In deze bijdrage wordt het onderzoeksdomein hoofdzakelijk beperkt tot de rijksschuld, die eind 1999 91 % uitmaakte van de totale overheidsschuld.

1. Gehanteerde concepten

De overheidsschuld in de optiek van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de schuld van de Gezamenlijke Overheid na aftrek van de onderlinge schulden van de overheden, dus van hun beleggingen geplaatst bij een andere overheid. Die « geconsolideerde brutoschuld »[1] omvat dus de schuld van de Federale Overheid, de deelgebieden, de Sociale Zekerheid, en de Lokale Overheden en is dus ruimer dan de officiële schuld van de federale Schatkist of rijksschuld. Die totale overheidsschuld omvat ook de gedebudgetteerde schuld van de Federale Overheid (cf. infra) en van de deelgebieden. De staatsschuld omvat de rijksschuld en de gedebudgetteerde schuld ten laste van de Federale Overheid. De (renteloze) schatkistcertificaten in het bezit van het IMF zijn opgenomen in de rijksschuld (soms ook staatsschuld genoemd)

1 De zogenaamde Maastricht-schuld is opgenomen in de statistische reeks « Schuld van de gezamenlijke overheid », gepubliceerd in het *Statistisch Tijdschrift* van de Nationale Bank van België. Het concept zelf is toegelicht in Nationale Bank van België (1996), p. 14-15. Zie tabel 1 en 11 uit hoofdstuk 19.

maar niet in de Maastricht-schuld. Daarenboven wordt de Maastricht-schuld in vreemde valuta's geboekt tegen de wisselkoers van het einde van de periode, terwijl de rijksschuld op korte en middellange termijn tot mei 1994 geboekt werd tegen de op het ogenblik van de uitgifte geldende wisselkoers. Met de overgang van ESER79 naar ESR95 zijn de schulden van de overheidsinstellingen, de Federale Participatiemaatschappij en het ALESH opgenomen in de schuld van de Gezamenlijke Overheid.

Bij de rijksschuld wordt een onderscheid gemaakt tussen bruto- en nettoschuld. De nettoschuld is de brutoschuld verminderd met de beleggingen die de federale Schatkist doet in het kader van haar beheersverrichtingen. Die beleggingen omvatten in hoofdzaak interbancaire plaatsingen en het in portefeuille nemen van haar eigen OLO's en schatkistcertificaten via terugkopen of door cessies-retrocessies. Die beleggingen vloeien voort uit het feit dat sinds de hervorming van de geldmarkt de Schatkist niet meer permanent beroep kan doen op die markt en dus een zekere reserve wil aanhouden of dat sommige obligatie-uitgiften in haar streven naar omvangrijke liquide leningen in gunstige marktomstandigheden soms meer opbrengen dan nodig.

Tabel 7.1
Sleutelgegevens Rijksschuld

In miljarden Bef of in % van de totale bruto rijksschuld

	Einde	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1a. Totale brutorijksschuld :	bedrag	6788,2	7224,6	7751,0	8288,7	9073,0	9335,8	9529,5	9605,8	9805,9	9758,3	9954,1
	in % BBP	108,9	109,5	112,2	114,0	122,1	119,8	117,2	115,3	112,4	107,5	105,6
1b. Totale nettorijksschuld :	bedrag	6788,2	7224,6	1626,5	8138,8	8806,1	9186,8	9520,8	9528,5	9790,0	9711,0	9948,1
2. Gedebudgetteerde schuld		319,0	315,9	254,8	254,5	73,8	67,2	76,4	72,5	69,7	66,9	62,1
3. Aandeel geconsolideerde schuld		64,0	65,5	68,8	71,9	72,0	70,0	78,7	79,7	79,7	82,5	84,4
4. Aandeel vlottende schuld		36,0	34,5	31,2	28,1	28,0	30,0	21,3	20,3	20,3	17,5	15,6
5. Aandeel schuld in BEF of euro		83,3	84,6	85,7	87,8	83,2	85,5	88,6	92,4	92,0	92,8	95,8
6. Aandeel schuld in deviezen		16,7	15,4	14,3	12,2	16,8	14,5	11,4	7,6	8,0	7,2	4,2
7. Rentelasten	bedrag	506,5	586,5	617,9	678,7	687,0	690,3	654,2	629,2	609,4	607,6	586,9
(ordonnanceringen)	in % BBP	8,1	8,9	8,9	9,3	9,2	8,9	8,0	7,6	7,0	6,7	6,2

Bron : Ministerie van Financiën, INR.

2. Algemene evolutie

De rijksschuld in % van het BBP of rijksschuldratio (of -graad) bedroeg eind 1960 70,9 % en daalde daarna tot 39,8 % eind 1974 om vervolgens te stijgen tot 1988 (111,1 %) en in 1989

heel lichtjes te dalen. In de periode 1990-1993 (tabel 7.1) is de rijksschuldratio nog gestegen van 109,5 % naar 122,1 % van het BBP ; in 1993 is de schuldgraad evenwel kunstmatig gestegen door de omvangrijke overname van de gedebudgetteerde schuld van de vroegere nationale sectoren. Vanaf 1994, het jaar waarin voor het eerst een positief primair financieringssaldo werd geboekt, is de rijksschuld in % van het BBP elk jaar gedaald door de beperkte toename van het nominale uitstaande bedrag van de rijksschuld, die in 1998 zelfs daalde, onder meer dank zij financiële verrichtingen buiten de nettofinancieringsbehoeften om.

De gedebudgetteerde schuld die voortvloeit uit steun aan overheidsbedrijven nam in het afgelopen decennium trendmatig af, wat kadert in het Europese mededingingsbeleid met verbod op overheidssteun aan bedrijven en in het meer transparante begrotingsbeleid waarbij debudgetteringen van overheidsuitgaven vermeden worden. Desondanks werden in de eerste helft van de jaren '90 wel nog nieuwe leningen aangegaan ten gunste van de overheidsbedrijven CBHK, NILK en Sabena. Nadien waren er nog regelmatige kredietopnemingen van de Regie der Gebouwen in het kader van de alternatieve financiering.

3. Relatie budgettair beleid (NFS) en nominale evolutie van de rijksschuld

In principe zou de nominale verandering van de rijksschuld moeten overeenkomen met het Schatkisttekort (netto te financieren saldo, NFS). In tegenstelling tot de jaren '80 (Vuchelen, 1993a, p. 201) en tot en met 1993, hebben vanaf 1994 die financiële extra-budgettaire operaties en factoren de rijksschuld verminderd, met uitzondering evenwel van 1999 en 2000 (tevens omvangrijke beleggingen) inzonderheid als gevolg van omvangrijke verrichtingen met het IMF. Sterker nog, het beleid was, afgezien van de weerslag van exogene factoren, erop gericht om via gerichte financiële operaties bij te dragen tot een versterkte daling van de overheidsschuldgraad. Die bijzondere financiële verrichtingen buiten de financieringsbehoeften leverden vooral in 1995 en 1996 een grote bijdrage, vanaf 1997 is hun bijdrage relatief geringer en heeft de daling van de schuldgraad een meer structureel en endogeen karakter. Dat is te danken aan het omgekeerde sneeuwbaleffect als gevolg van de hoge waarde van het primair saldo verkregen door het gevoerde strikte begrotingsbeleid. Op het vlak van de Maastrichtschuld speelden de versterkte consolidatie (meer beleggingen van de diverse overheden in de schuld van een andere overheid, in casu de rijksschuld) alsmede de privatiseringen[2] een niet onaanzienlijke rol in de terugdringing van de schuldgraad, alsmede de factoren en verrichtingen die in de statistieken van de Thesaurie de overgang vormen tussen het NFS en de variatie van de rijksschuld. Die consolidatie werd sterk bevorderd door het desbetreffende KB van 15 juli 1997 dat het toepassingsgebied van de overheidsinstellingen die verplicht zijn te beleggen in overheidseffecten uitbreidde en door de toekenning van de vrijstelling van roerende voorheffing

2 Die mogen pas vanaf 1995 niet meer meetellen als tekortverminderende lopende inkomsten maar enkel nog voor schuldvermindering in aanmerking worden genomen.

bij beleggingen in overheidsschuld aan de deelgebieden, de parastatalen en de lokale besturen (Husson en Steylaers, 1999).

Meer in het bijzonder gaat het bij die vermelde overgangsposten inzake de rijksschuld om het volgende. Verschillende van die factoren zijn echter min of meer exogeen ten opzichte van het overheidsbeleid, met name de wisselkoersschommelingen, de verrichtingen met het IMF en de uitgifte- en omruilingspremies. Het bedrag van die laatste is functie van het verschil tussen de hoogte van de couponrente en de marktrente. De hoge negatieve waarde van die vermelde premies vanaf 1996 tot en met 1999 weerspiegelt de rentevoetdaling. De schuldverhogende regularisatie van intresten heeft plaats onder de vorm van de kapitalisatie sinds april 1992 van de door de Schatkist verschuldigde intrestprorata's op de omgeruilde effecten[3]. Van de opnames in de rijksschuld als gevolg van overnames door de Schatkist van schulden van overheidsinstellingen worden enkel de opname begin 1995 van de leningen van het Pasteur-instituut (1,6 mld. BEF) en van de ex-RMT in 1999 (10,7 mld. BEF) in aanmerking genomen bij de verhoging van de Maastricht-schuld, daar de opname van de omvangrijke schulden van de vroegere nationale sectoren (in 1993) en van het Hulpfonds voor het Financieel Herstel van de Gemeenten (in de periode 1990-1997) en van de schuld van het fonds voor de Financiering van Leningen aan Vreemde Staten begin 1994 op geconsolideerd overheidsniveau beschouwd worden als een loutere verschuiving binnen de globale overheidsschuld. Die schuldovernames maken een meer gecentraliseerd schuldbeheer mogelijk dat goedkoper is.

4. De nagestreefde wijziging van de structurele samenstelling van de schuld

4.1 *Verhoging van de consolidatiegraad van de schuld*

In samenhang met de relatieve schuldvermindering verbeterde ook de structurele samenstelling van de rijksschuld die minder onderhevig is geworden aan schommelingen van de rentevoeten (vooral die op korte termijn) en van de wisselkoersen, twee algemene doelstellingen bij het schuldbeheer die de begrotingsevolutie meer beheersbaar en voorspelbaar maken. Terwijl in 1990-1993 het aandeel van de geconsolideerde in de totale rijksschuld (consolidatiegraad) toenam van 65,5 % naar 72,0 %, nam ze van iets minder dan 80 % in 1995-1997 toe naar bijna 85 % in 1998 – eind oktober 2000. In de afname van de schuldgraad was het dus vooral de korte termijnschuld die daalde. In 1994 daalde de consolidatiegraad onder meer wegens het uitzonderlijk hoge te herfinancieren bedrag van obligatieleningen. In de door een erg steile rentecurve gekenmerkte jaren 1996 en 1997 werd de consolidering van de schuld wat afgeremd om aldus meer te kunnen profiteren van de zeer lage kortetermijnrentevoeten. Die trendmatige consolidering is de weerslag van een beleid gericht op het minder conjunctuurgevoelig maken van de rentelasten, ofschoon er een kostprijs verbonden is aan

3 De intrestkapitalisaties van de kapitalisatieleningen (cf. infra) daarentegen worden budgettair tot de intrestuitgaven gerekend.

dat beperken van het renterisico daar normaal de lange rente hoger is dan de korte rente. Ze kwam tevens tot uiting in de stijging van het aandeel van de schuld met vaste rentevoet en de belangrijke verlenging van de gemiddelde looptijd van de middellange – en lange-termijnschuld. De schuld in BEF op middellange termijn is nagenoeg verdwenen.

4.2 *Afname van de deviezenschuld*

De beperking van de wisselkoersrisico's wordt nagestreefd door de vermindering van de schuld in deviezen. Die nam zowel in absolute bedragen als in % van de totale rijksschuld sterk af in de beschouwde periode met als belangrijke uitzondering in 1993 als gevolg van monetaire turbulenties in het EMS. Die vermindering dankzij netto terugbetalingen en herfinancieringen in BEF (of euro) werd mogelijk gemaakt door het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en de ermee samengaande sterke frank. Nieuwe deviezenleningen werden normaal enkel aangegaan om bestaande leningen tegen betere voorwaarden te herfinancieren. Ofschoon bij het beheer van de deviezenschuld in theorie bij voorkeur werd geleend in munten waarvan gedacht werd dat ze tot de eurozone gingen behoren, werd er toch nog in functie van de marktomstandigheden aan diversificatie gedaan om te kunnen profiteren van een lage rente. In 1994, 1995, 1996 en 1998 werd dank zij positieve wisselkoersverschillen een boekhoudkundige daling opgetekend van de rijksschuld. Swap-verrichtingen droegen bij tot de herstructurering van de deviezenschuld. Sinds eind januari 1997 worden in de post wisselkoersschommelingen ook die opgenomen welke betrekking hebben op de beheersverrichtingen van de schuld in vreemde munt (« multideviezenswaps »). Het betreft het potentieel kapitaalverlies (toen 15,3 mld. BEF) van arbitrage- en optieverrichtingen op het einde van de jaren '80 en uit het begin van de jaren '90.

Een forse daling van de deviezenschuld werd daarnaast tevens mogelijk gemaakt door de terugbetaling van leningen in 1996, 1997 en 1998 voor een respectievelijk totaal bedrag van 220,7, 1,1 en 89,0 mld. BEF dankzij aan de Schatkist gestorte meerwaarden op de verkoop van goud door de NBB. De forse vermindering begin 1999 van de deviezenschuld is louter statistisch en is te wijten aan de invoering van de euro als gevolg waarvan de schuld in munten van de eurozone (DEM, FRF, NLG, ECU) sindsdien tot de schuld in de binnenlandse munt wordt gerekend, waartoe uiteraard ook de schuld uitgegeven in BEF en in euro behoort. Vanaf 2 januari 1999, de datum waarop de overheidsschuld in gedematerialiseerde vorm (schatkistcertificaten, OLO's en gesplitste effecten) gewijzigd werd in euro, worden de gedematerialiseerde effecten enkel nog in euro uitgegeven. Sindsdien behoort tot de schuld in vreemde munten enkel nog de schuld in munten die voordien niet tot de eurozone behoorden, in casu de schuld in CHF, JPY en USD. Het is de bedoeling op middellange termijn de deviezenschuld gradueel volledig af te bouwen.

5. Het houderschap van de schuld

Inzake het houderschap van de schuld is er een grotere diversificatie opgetreden ten nadele van de Belgische kredietinstellingen, ten voordele van niet-financiële instellingen en, in samenhang met de invoering van de euro en de totstandkoming van een ruime

eurokapitaalmarkt, vooral ten voordele van buitenlandse instellingen. Van de vanaf 1 juli 1994 geboden mogelijkheid aan de particulieren om OLO's en schatkistcertificaten te verwerven, hebben ze maar een erg beperkt gebruik gemaakt. Op de vroegere Philippe-leningen schreven ook de banken voor een groot deel in, hoewel ze bedoeld waren voor de particulieren. Een echte gedeeltelijke segmentatie van de markt werd doorgevoerd door de Staatsbons te reserveren voor niet-institutionele beleggers.

Als gevolg van de invoering van de euro en de begeleidende maatregelen tot verhoging van de aantrekkelijkheid van de OLO's nam inclusief de repos het aandeel van de buitenlandse beleggers in 1999 toe van 24,08 % naar 47,88 % (waarvan 36,01 % binnen de eurozone). Het aandeel van de buitenlandse beleggers in het houderschap van schatkistcertificaten was reeds in 1997 en 1998 fors gestegen. Eind 1999 was inclusief repos 45,26 % ervan gelokaliseerd bij buitenlandse beleggers (waarvan 33,1 % in de eurozone).

6. Rentelasten

De budgettaire rentelasten (op ordonnanceringsbasis) met betrekking tot de rijksschuld nemen tot en met 1994 in absolute bedragen toe en vanaf 1995 dalen ze. Vanaf 1994 dalen zowel de rentelastenratio in % van het BBP als in % van de totale federale uitgaven duidelijk, wat te danken is aan het verwezenlijken van een primair financieringsoverschot dat een omgekeerd sneeuwbaleffect tot stand brengt. Die daling is concreet te danken aan zowel de daling van de schuldgraad als aan de gedaalde marktintrestvoeten, die met vertraging (bij schuldvernieuwing) doorwerken in de impliciete rentevoet van de schuld die sedert 1993 ononderbroken daalt.

Het herfinancieringsbeleid, vooral in 1993 en 1994, heeft er in sterke mate toe bijgedragen dat budgettair in aanzienlijke mate kon geprofiteerd worden van de lagere rentevoeten daar in die twee jaren voor 2700 mld. BEF hoger rentende leningen vervangen werden door leningen met een rentevoet die gemiddeld 200 basispunten lager lag (Staatsschuld, Jaarverslag 1995, p. 87). In totaal werden bij de herfinancieringen in 1993-1995, waarbij tevens de looptijd van de schuld verlengd werd, voor 1008,6 mld. BEF Staats – en Wegenfondsleningen op hun tussentijdse vervaldag vervroegd terugbetaald door het lichten van de call-optie (Vuchelen, 1994) en éénmaal in 1993 door het lichten van een put-optie. De rentewinst over de looptijd van de herfinancieringsleningen overtrof ruimschoots de kost van de bij de schatkistverrichtingen aangerekende terugbetalingspremie.

De daling van de marktintrestvoeten is zowel internationaal als intern beleidsmatig bepaald. De verlaging van de spread (renteverschil) met referentielanden, in casu Duitsland, is te danken aan de verbeterde kredietwaardigheid van de Belgische Schatkist, en in toenemende mate, aan de verbeterde liquiditeit en efficiëntie van de markten voor Belgische schuldeffecten. Bij dit laatste spelen zowel macro-economische maatregelen zoals bijvoorbeeld de verlaging van de roerende voorheffing van 25 % naar 15 % en de officiële binding van de BEF aan de DEM in 1990 als de eigenlijke modernisering van de markten (in het bijzonder die van de schatkistcertificaten) en de totstandkoming van een liquide secundaire buitenbeursmarkt (schermenmarkt) voor OLO's en schatkistcertificaten, die sterk bevorderd is door het opzetten van een effectenclearingsysteem, een grote rol. Met de concurrentiële veilingtechniek werd een marktconforme rente bekomen en werden commissies vermeden.

Bij de daling van de rente(spread) speelden voorts ook de algemene verbeterde macroeconomische prestaties op het vlak van inflatie, wisselkoerssterkte en de daling van het begrotingstekort een niet onaanzienlijke rol. De invoering van de euro leidde tot een bijkomende daling van de financieringskosten wegens de grotere vraag naar Belgische schuldeffecten (vanwege buitenlandse instellingen) bij de veilingen inzonderheid van schatkistcertificaten en wegens de verruimde swap-mogelijkheden waardoor de Schatkist zich goedkoper onrechtstreeks dan rechtstreeks kan financieren tegen de door de beleggers gewenste voorwaarden inzake munt en intrest (Leclercq, 2000). Al bij al is de rol van het schuldbeheer (waaronder de herfinancieringen) in de daling van de rentelasten in de beschouwde periode erg aanzienlijk [4].

Sedert 1995 worden de uitgifte- en omruilingspremies jaarlijks prorata temporis over de levensduur van de leningen (OLO's) aangerekend op de rentelasten of in mindering ervan gebracht naargelang het gaat om respectievelijk negatieve (disconto) of positieve premies die dus voortvloeien uit uitgiften onder of boven pari. De rentelasten in de economische begroting (in de optiek van de nationale rekeningen) die op de gelopen in de plaats van de vervallen intresten zijn gebaseerd, liggen ietwat hoger dan de intrestlasten volgens de begrotingsboekhouding onder meer omdat de bij de omruilingsverrichtingen gekapitaliseerde intresten erin vervat zijn. Als gevolg van de invoering van de op de nationale rekeningen (ESER79 gevolgd door ESR95) gebaseerde concepten in uitvoering van de Maastricht-criteria en in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact hebben loutere verschuivingen in de tijd van verrichtingen geen invloed op het begrotingsresultaat.

7. Het schuldbeheer[5]

7.1 *Inleiding*

De opstapeling van overheidsschuld in de loop van de jaren tachtig en de verdergaande integratie van de geld- en kapitaalmarkten binnen de Europese Unie, hebben de overheid verplicht tot het grondig bijsturen van het schuldbeheer. Hiermee werd een aanvang genomen in de tweede helft van de jaren tachtig. Het « hoogtepunt » vormde de introductie in 1989 van de OLO's. In de loop van de jaren negentig werd deze trend verder gezet. Hierbij moet worden onderstreept dat de vernieuwingen enkel mogelijk werden door de verbeterde positie van de Belgische overheid op de financiële markten. De verminderde financieringsbehoefte heeft inderdaad geleid tot een toegenomen kredietwaardigheid van België. Door de dominantie van de Belgische overheidsschuld zal iedere verbetering van de werking van de markten voor schuldeffecten, afgeleide voordelen opleveren voor « Brussel als financieel centrum ». Dit vormde zeker een nevenaspect van de modernizering van het schuldbeheer.

4 Zie voor de periode 1991-1992 Vanhorebeek en Moesen (1993) en voor de periode 1991-1998 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, (1999), p. 20.

5 Voor meer detail verwijzen we naar de jaarverslagen van de Administratie der Thesaurie over de Staatsschuld, de algemene toelichtingen bij de (aangepaste) Staatsbegroting, de tijdschriften van financiële instellingen, het Documentatieblad van de Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën en Bank- en Financiewezen. Voor een bespreking van het schuldbeheer in een bredere beleidscontext verwijzen we naar Gilson (1999).

De lijst van veranderingen op het vlak van het beheer van de overheidsschuld is indrukwekkend lang. Een louter overzicht zou evenwel weinig informatief zijn. De innovaties zijn evenwel te beschouwen als instrumenten die de realisatie van de gestelde doelstellingen van het schuldbeheer beogen zoals de uitbreiding van het houderschap, de beperking en stabilisatie van de rentelasten, de verhoging van de liquiditeit, de verlaging van de herfinancieringsrisico's, enz.

Louter budgettair beschouwd, primeert de doelstelling betreffende de rentelasten. Deze werd door de Schatkist het voorbije decennium nagestreefd door het consolideren van de schuld en door omruilingsverrichtingen. De consolidatie werd gerealiseerd door de vermindering van de schuld op korte termijn en door een verlenging van de looptijden bij emissie. Zo werd bijvoorbeeld in juni 1995 een OLO-lijn met vervaldag in 2015 gelanceerd ; eind februari 1998 werd een OLO-lijn met een looptijd van 30 jaar uitgegeven. Met de omruilingen werd de gemiddelde looptijd van de geconsolideerde schuld verlengd en werd ook een meer harmonieuze verdeling van de vervaldagenkalender bekomen wat, bijkomend, het herfinancieringsrisico beperkte. Sinds mei 1995 hebben de omruilingen normaal enkel betrekking op omruilingen van OLO's tegen OLO's met een latere eindvervaldag. In dezelfde context van herfinancieringen moet de vervroegde terugbetaling in 1993, 1994 en 1995 van Staats- en Wegenfondsleningen worden gezien.

Iedere innovatie kan worden beschouwd als een instrument dat de realisatie van verschillende doelstellingen, met veranderend belang, beoogt. Voor de duidelijkheid maken we verder een onderscheid tussen innovaties op het vlak van financiële instrumenten en hervormingen van de geld- en kapitaalmarkten. Beide aanpassingen hebben evenwel ook de Schatkist verplicht tot een reorganisatie. Dit is het derde punt dat we behandelen.

7.2 Nieuwe financiële instrumenten

Een directe doelstelling van vele innovaties op het vlak van de financieringsinstrumenten was het uitbreiden en diversifiëren van het houderschap van de schuld. Zulke uitbreiding biedt vele voordelen zoals een grotere en stabielere vraag en derhalve een lagere rentekost. In een eerste fase bouwde de Schatkist op het succes van de OLO's die sedert 1989 de klassieke leningen verdrongen. Zo werd vanaf juni 1992 de primaire markt van de OLO's voor Belgische niet-financiële ondernemingen en niet-verblijfhouders opengesteld en werd het minimale offertebedrag bij de aanbestedingen van schatkistcertificaten van 25 mln. naar 10 mln. BEF verlaagd. Ook via de uitbreiding van het toepassingsgebied van het effectenclearingssysteem werd een diversificatie van het houderschap van de schuld nagestreefd. Zo kunnen ook de niet van roerende voorheffing vrijgestelde beleggers (de Belgische particulieren) sedert 1 juli 1994 OLO's en schatkistcertificaten verwerven via girale effectenrekeningen « N » bij de financiële tussenpersonen[6].

6 Bij dit systeem van door de Nationale Bank beheerde effectenrekeningen zijn de X-rekeningen voorbehouden voor de van roerende voorheffing vrijgestelde beleggers.

Om de liquiditeit van de obligatiemarkt verder te vergroten, wordt sedert begin 1999 de eerste schijf van een nieuwe OLO-lijn geopend via een internationaal bankensyndicaat ; latere uitgiften van die lijnen vinden wel plaats via de gewone aanbestedingen.

Sinds 24 september 1998 (4 januari 1999) worden **Schatkistbons (BTB, cf. infra) in BEF** (in euro) uitgegeven met doorgaans een looptijd van ten hoogste drie maanden. Deze instrumenten maken de overbrugging tussen de interbankenmarkt, waarop doorgaans slechts tot de looptijd van 1 week wordt geleend, en de markt van de certificaten, waar de looptijd van een uitgifte minstens 3 maanden bedraagt. Het uitgiftebedrag, de looptijd en het tijdstip van uitgifte worden overeengekomen door de Schatkist en de institutionele belegger (« tailor made »).

Merken we nog op dat de invoering van een futures-markt als onderdeel van Belfox eind 1991 de beleggers de mogelijkheid bood hun beleggingsrisico's te beperken, waardoor de aantrekkelijkheid van OLO's verhoogde. Die markt was evenwel niet zo succesvol daar veel beleggers zich tot de meer actieve futures-markten in het buitenland richtten.

Voor wat de innovaties van de schuldbewijzen in vreemde valuta betreft, wijzen we op de uitgifte sedert juli 1996 van **Belgian Treasury Bills** (BTB), het equivalent in deviezen van de schatkistcertificaten. Deze gedematerialiseerde thesauriebewijzen hebben een looptijd van hoogstens één jaar en zijn uitsluitend bestemd voor professionele beleggers. Sedert het tweede semester van 1999 gebeurt de plaatsing niet alleen meer op vraag van de plaatsende dealers (zoals dat het geval is met de uitgiften in euro) maar ook via een aanbesteding. Omdat ze voor de Schatkist goedkoper zijn dan het euro-commercial paper en het commercial paper in gulden, worden die schuldinstrumenten sinds half juli 1996 niet meer uitgegeven.

In het kader van de voorbereiding van het schuldbeheer op de invoering van de euro en tevens om meer buitenlandse beleggers aan te trekken werd in 1997 een programma gelanceerd van « convergerende » **OLO's in DEM en in FRF** met een identieke coupon en vervaldag aan deze van de OLO-benchmark. Die drie OLO-lijnen werden bij de invoering van de euro op 1 januari 1999 samengevoegd tot één grote liquide euro-OLO.

Ook de kleine particuliere belegger werd niet vergeten, ondanks zijn beperkt rechtstreeks houderschap van schuld. Zo werden tussen maart 1990 en november 1995 **volksleningen**, ook Philippe-leningen genoemd, uitgegeven. De innovaties lagen hier op het vlak van de bepaling van de financiële voorwaarden (niet langer in gezamenlijk overleg tussen de Schatkist en de financiële instellingen vastgelegd) en de plaatsing (niet vast overgenomen door financiële instellingen) ; de financiële instellingen werden vergoed via een plaatsingscommissie die afhing van de looptijd. Ze bedroeg gemiddeld 1,1 %. Sporadisch werden de karakteristieken van de leningen aangepast : zo werd de call-optie in 1992 afgeschaft en werden in 1994 en 1995 leningen met kapitalisatierente uitgegeven. Call-opties worden niet meer toegevoegd aan overheidsleningen wegens de beleggersvoorkeur voor gestandaardiseerde producten en omwille van de gelijkvormigheid met de OLO's die ook geen call-optie bevatten.

De volksleningen werden in juni 1996 vervangen door **Staatsbons**. Deze zijn vergelijkbaar met kasbons en enkel niet-professionele beleggers kunnen op de primaire markt terecht. De secundaire markt staat evenwel open voor alle beleggers ; het Rentenfonds intervenieert er om de koersen te regulariseren. De Staatsbons worden in de regel viermaal per jaar uitgegeven : in maart, juni, september en december. In principe worden bij iedere uitgifte twee types

Staatsbons uitgegeven : een standaard Staatsbon op 5 jaar verlengbaar tot 7 jaar, en een andere Staatsbon. Tot december 1999 was dit de Staatsbon 3/5/7 met herzienbare en gewaarborgde minimumrentevoet. In december 1999 werd deze Staatsbon vervangen door een bon op 8 jaar. In maart 1999 werd de eerste Staatsbon in euro uitgegeven, sedert september 1999 worden de Staatsbons enkel nog in euro uitgegeven.

Nieuw is dat Staatsbons worden geplaatst door instellingen die jaarlijks door de Minister van Financiën worden aangesteld op basis van een offerteaanvraag. De plaatsingsvergoeding staat in verhouding tot het geplaatste bedrag, ze werd enkele keren gewijzigd.

7.3 Hervormingen van de geld- en kapitaalmarkten

De belangrijkste hervorming van de jaren negentig betrof de markt voor schatkistcertificaten in 1991. Met deze hervorming kwam een efficiënte secundaire markt tot stand met een hoge liquiditeit van gestandaardiseerde en gedematerialiseerde effecten. Door de hervorming kon de rente op certificaten worden losgekoppeld van het monetaire beleid. Voordien werd de rente bepaald door de Nationale Bank in overleg met de Minister van Financiën. De belangrijkste uiteindelijke doelstelling was de rente op certificaten onder het peil te brengen van de interbancaire biedrente. Dit werd bereikt in 1999 (Steylaers, 2000).

Gekoppeld aan de hervorming van de markt voor obligaties, vormde de hervorming van de markt voor certificaten het sluitstuk van het vernieuwde Belgische schuldbeheer en van de vernieuwde Belgische financiële markten in het algemeen. Cruciaal was dat de financiële instellingen niet langer hun liquiditeitsoverschotten of tekorten op de Schatkist, en zo op de Nationale Bank, kunnen afwentelen door extra certificaten aan te kopen of vervallen certificaten niet te hernieuwen. De 'keerzijde' was dat het dagelijks beheer van de Schatkist hieraan diende te worden aangepast. Zo ontleent de Schatkist sindsdien in gunstige marktomstandigheden meer dan strikt nodig is voor de financiering van haar behoeften (overfunding). Deze reserve, belegd op korte termijn, wordt gebruikt in moeilijke marktomstandigheden en beperkt dan de ontleningen tegen hogere rentes. In samenhang met de geldmarkthervorming werd de monetaire financiering via de NBB sterk beperkt om uiteindelijk op 1 juli 1993 volledig afgeschaft te worden.

De nieuwe emissietechniek van certificaten is vergelijkbaar met deze die gebruikt wordt bij de uitgifte van OLO's (tendersysteem volgens het Amerikaanse type, dus met prijsdiscriminatie)[7]. Wel wordt, in tegenstelling tot de OLO's, op de rente geboden. Deze wordt verdisconteerd. De opname van certificaten bij de niet-competitieve ronde tegen de gewogen gemiddelde prijs van de competitieve aanbesteding is gerelateerd aan de opname van de primary dealers op voorgaande veilingen. Aanvankelijk werden wekelijkse veilingen voor 3-maand certificaten georganiseerd en maandelijkse voor 6- en 12-maand certificaten ; sedert februari 1994 vonden de veilingen wekelijks plaats voor alle looptijden. Beperkte aanpassingen met als doel de liquiditeit te verhogen (het heropenen van lijnen) hebben nadien nog plaatsgevonden.

7 Een bespreking van de mogelijke tenderstelsels en een toepassing op België is te vinden bij Van Reeth (1997).

De transparantie van de primaire schatkistcertificatenmarkt is vergroot doordat de Schatkist sinds september 1999 vóór elke aanbesteding een globale vork (minimum en maximum bedrag) meedeelt van de voor alle lijnen samen uit te geven bedragen.

De uitgiften van de schatkistbons tot dekking van tijdelijke kasbehoeften dragen eveneens reeds bij tot een grotere standaardisatie van de wekelijkse uitgiftebedragen inzake schatkistcertificaten, die op haar beurt de transparantie van de primaire schatkistcertificatenmarkt bevordert. De bedragen van de aanbestedingen evolueren sinds januari 1999 in een vork tussen 1,1 en 1,6 mld. euro met een stabiel gemiddelde van 1,5 mld. euro (Steylaers, 2000, p. 13).

Niettegenstaande de zeer goede werking van de OLO-markt, werden nog enkele beperkte wijzigingen doorgevoerd. Deze hadden in hoofdzaak als bedoeling om de transparantie van de markt te verhogen en om de procedures af te stemmen op deze die in het buitenland worden gevolgd. Zo werden in januari 1991 de primary dealers aangesteld die voor OLO's en certificaten doorlopend aan- en verkoopkoersen moeten noteren, een minimaal marktaandeel moeten verwerven en in het algemeen moeten bijdragen tot de promotie van Belgische overheidsschuldeffecten in binnen- en buitenland. In ruil daarvoor kunnen zij onder meer binnen zekere grenzen buiten concurrentie na elke aanbesteding van OLO's en schatkistcertificaten bijkomende effecten verkrijgen tegen de gewogen gemiddelde rente van die aanbesteding.

Verder werd ook eind oktober 1997 beslist om voor de nieuwe OLO-lijnen de coupondagen te beperken tot twee, met name 28 maart en 28 september. Dit moet het portefeuillebeheer van de beleggers vereenvoudigen, wat zou moeten bijdragen tot de verhoging van de liquiditeit van de strip-markt. Deze markt bestaat sedert 19 oktober 1992 toen OLO's door het clearingsysteem van de Nationale Bank gestript (Separate Trading of Registered Interest and Principal of Securities) of gesplitst kunnen worden. Bij dat scheiden van de mantel (hoofdsom) van de coupons kunnen het recht op kapitaal en het recht op intrest als zelfstandige effecten verhandeld worden. Het toepassingsgebied van het splitsen werd geleidelijk uitgebreid. Dank zij deze techniek wordt het herbeleggingsrisico bij tussentijdse intrestontvangsten vermeden en wordt zodoende de aantrekkelijkheid van de betreffende OLO-lijnen vergroot.

De transparantie van de primaire OLO-markt werd verbeterd doordat sinds januari 1998 één werkdag vóór elke aanbesteding een vork wordt aangekondigd van het totaal bij alle offertes met mededinging toe te wijzen bedragen. De liquiditeit van de secundaire markt werd vergroot door de vermindering van het aantal lijnen.

Als gevolg van de beperking van de financieringsbehoeften werd de OLO-emissie-kalender begin 2000 aangepast. Sindsdien hebben aanbestedingen niet meer maandelijks maar slechts om de twee maanden plaats en komt in geval van een gesyndiceerde emissie van een nieuwe OLO-lijn de geplande aanbesteding te vervallen. Door de daarbij gepaard gaande beperking van de frequentie van de aanbestedingen en van het aantal bij iedere operatie aangeboden lijnen, wordt het volume van elke aanbesteding verhoogd, waardoor de liquiditeit van de lijnen verbetert. Daarenboven werd ook de frequentie van de omruilingsoffertes verminderd.

7.4 Reorganisatie van de Schatkist

De talrijke vernieuwingen en het groter belang van ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt hebben de Schatkist genoopt tot een reorganisatie. Zo startte in oktober 1998 het nieuwe Agentschap van de Schuld dat binnen de Administratie van de Thesaurie instaat voor het operationeel beheer van de schuld en voor de formulering van de globale strategie. De voornaamste taak is het beheren en het promoten van de instrumenten van de staatsschuld.

Het Agentschap is samengesteld uit drie duidelijk onderscheiden afdelingen of directies (front office, strategy and risk management als middle office en back office) en is zodoende bij het beheer van de staatsschuld volledig aangepast aan de nieuwe zeer concurrentiële marktomgeving als gevolg van de invoering van de euro.

Belangrijk aspect van de reorganisatie is het benchmark debt portfolio-model (de Montpellier (2000)). Dit zg. « benchmark debt portfolio » model maakt het mogelijk een type-portefeuille als referentie voor het beheer van de staatsschuld op te stellen, op basis waarvan de totale financiële kosten van de schuld kunnen worden geminimaliseerd tegen een aanvaardbaar risicopeil. Uit simulaties met dat model bleek dat de structuur van de schuld reeds bij de invoering in april 1997 vrij dicht aansloot bij de samenstelling van de type-portefeuille.

8. Besluit

De rijksschuld is het voorbije decennium minder gestegen dan in de loop van de jaren tachtig. Nochtans werd de symbolische kaap van 10.000 miljard frank schuld in 1999 overschreden. Naast de inspanningen om de schuldaangroei te beperken werden de hervormingen van de markten voor schuldeffecten, die in de loop van de jaren tachtig werden aangevat, verdergezet. De bedoeling hiervan lag niet alleen op het vlak van het realiseren van budgettaire besparingen op het vlak van de rentelasten, maar ook in het dynamiseren van de werking van de Belgische geld- en kapitaalmarkten. Het 'succes' van dit beleid wordt aangegeven door de geringe aanpassingen die bij de introductie van de euro dienden te worden aangebracht.

Referenties

BUFFEL, Luc, BROUHNS, Grégoire, SIAENS, Alain, e.a. (1994), *La dette publique en Belgique/De overheidsschuld in België,* Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.

Commissie voor de Financiën en de Begroting (1999), « Beheer van de schuld in deviezen, Synthese en evolutie van de arbitrage- en optieverrichtingen gesloten door de Schatkist tussen 1989 en 1993 », Verslag uitgebracht door de heer Hunfred Schoeters, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2217/1 – 98/99 Gewone zitting 1998-1999, 3 mei.

DE MONTPELLIER, Louis (2000), « Gestion des risques de la dette publique belge », *Documentatieblad*, (3), pp. 251-258.

GILSON, Natacha (1999), *Essai sur les objectifs économiques et la gestion des dettes publiques*, Proefschrift, Fucam.

HUSSON, Jean-François en STEYLAERS, Jean-Luc (1999), « Les critères de convergence du Traité de Maastricht et la consolidation de la dette publique », *Documentatieblad*, (4), pp. 3-45.

LECLERCQ, Anne (2000), « Financiering van de Staat : financiering op kapitaalmarkten en diverse operaties in het kader van het risicobeheer – Thesauriebeheer », *Documentatieblad*, (3), pp. 259-282.

Nationale Bank van België (1996), « Wijzigingen in hoofdstuk 11 : « Overheidsfinanciën » », *Statistisch Tijdschrift*,(IV), pp. 11-18.

SAVAGE, Reginald (2000), « Taux d'endettement public, déterminants de longue période et effet Boule de Neige. Le cas belge 1953-1999 », *Documentatieblad*, (6), pp. 3-81.

STEYLAERS, Jean-Luc (1998), « Bons d'État : tentative d'évaluation », *Documentatieblad*, (5), pp. 95-128.

STEYLAERS, Jean-Luc (1998), « La dette et l'euro : innovations techniques et adaptations juridiques », *Documentatieblad*, (6), pp. 225-318.

STEYLAERS, Jean-Luc (2000), « La dette à court terme en 1999 », *Documentatieblad*, (7), pp. 3-126.

VANHOREBEEK, Filip en MOESEN Wim (1993), « The modernization of Belgian government debt management : a review and an assessment », Public Economics Research Paper, Nr. 31, June.

VAN REETH, Daan (1997), *Competition, bidding and pricing in Belgian Treasury Bill auctions : experimental and empirical evidence on the optimal auction format*, Proefschrift, Ufsia.

VAN ROMPUY, Vic en BUFFEL, Luc (1998), « De schuld van de gezamenlijke overheid in België (1960-1996) », *Documentatieblad*, (1), pp. 57-93.

VUCHELEN, Jef (1993a), « De financiering van de staatsschuld, 1980-1990 », Belgisch Instituut voor Openbare Financien, *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Gent, Academia Press, pp. 193-222.

VUCHELEN, Jef (1993b), *De Staatsschuld*, Leuven : Davidsfonds.

VUCHELEN, Jef (1994), « Moet de Schatkist call-opties uitoefenen ? », *Documentatieblad*, (1), pp. 135-142.

8

LA SÉCURITÉ SOCIALE AU SERVICE DE L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET DE L'EMPLOI

BERNADETTE ADNET*

Abstract
Introduction
1 Les dépenses de sécurité sociale
2 Les recettes de sécurité sociale
3 Le solde de la sécurité sociale – bilan et conclusions

* Bernadette Adnet est licenciée et maître en sciences et économiques et sociales ; depuis 1987, elle est Conseiller au Département social de la Fédération des Entreprises de Belgique, en charge des dossiers qui ont trait à la sécurité sociale.

Abstract

During the nineties, we can observe two periods. A first period from 1991 to 1997, where the will to participate to the European Economic and Monetary Union led to the growth of all expenses, including these of Social Security, being reduced or even stopped, and to new taxes being adopted in order to restore the financial balance of the Social Security system. At the same time, the economic growth was slowing down and the labor market deteriorated, exacerbating the financial difficulties. The second period from 1998 onwards was different with a better running economy. Belgium needed to follow a different policy to stimulate employment and to prepare Social Security to face the aging shock, when the baby boom generation getting old will start to retire, affecting pension and health care expenses. Both issues are influenced and supported by the process of modernisation of social protection at the European level.

Introduction

Au cours des années 1990, on peut dégager deux sous-périodes qui ont influencé fortement la sécurité sociale. Lors de la première période (1990-1997), la sécurité sociale est touchée de plein fouet par :

- les répercussions de la crise économique ; celles-ci se manifestent par une baisse des rentrées en cotisations sociales et une hausse du chômage ;
- les revalorisations sociales ; ces dernières, décidées lors de la période précédente et assez conséquentes, ont un impact qui se fait pleinement sentir en 1991, notamment pour l'adaptation des pensions au bien-être et la suppression de la pénalité actuarielle partielle pour départ anticipé à la retraite des salariés ;
- la forte croissance des dépenses de santé ;
- le blocage de l'intervention de l'État central à la sécurité sociale, cette décision étant prise dans le cadre de l'assainissement des finances publiques qui doit permettre à la Belgique d'adhérer à l'Union Économique et Monétaire (UEM) européenne.

La sécurité sociale est un géant aux pieds d'argile. De 1991 à 1993, la sécurité sociale est confrontée à de lourds déficits. De plans d'assainissement en mesures d'austérité, la sécurité sociale subit des réformes qui sont exposées dans la suite de ce chapitre.

Dans la seconde période, qui débute fin 1997, la sécurité sociale sera influencée par une nouvelle politique en matière d'emploi, qui est parfois diamétralement opposée à celle menée lors de la période précédente. Ainsi, l'opération Maribel de réductions des cotisations patronales pour les ouvriers, pratiquement démantelée en 1993 pour des raisons budgétaires, est transformée dès 1999 en une opération générale et structurelle, liée à un objectif concret de réduction du coût salarial par rapport à nos pays concurrents. La reprise de la conjoncture influence, en outre, favorablement cette nouvelle politique. Une autre caractéristique des dernières années consiste en la préparation de la sécurité sociale à affronter les dépenses supplémentaires qui résulteront du vieillissement : une première réforme des pensions est entreprise ; un appel à plus de modération dans la fin prématurée des carrières professionnelles est

lancé. Cette approche est encore très timide comme il apparaît dans la suite du texte, lors des commentaires de la branche pensions et de la branche indemnisations Onem.

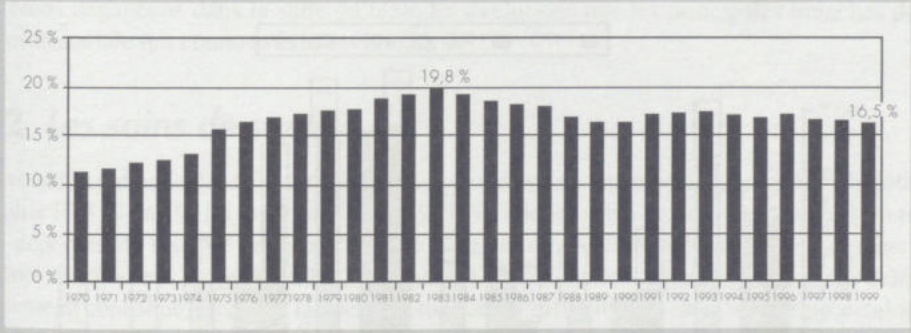
La présente contribution analyse d'abord les dépenses de la sécurité sociale (1), ensuite les recettes (2) et enfin le solde (3).

1. Les dépenses de sécurité sociale

Pour analyser la sécurité sociale et ses diverses composantes, il nous a semblé opportun de d'abord situer la place que la sécurité sociale a pris dans l'économie et ensuite d'examiner les trois principales branches de la sécurité sociale (soins de santé, pensions, indemnisations ONEM) en mettant en évidence la politique menée dans les années 90.

Par sécurité sociale, nous entendons les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Sont donc exclus de notre analyse le régime de sécurité sociale du secteur public (sauf en soins de santé, où le régime des fonctionnaires se confond avec celui des travailleurs salariés pour former le régime général), les fonds de sécurité d'existence, le régime de sécurité sociale d'outre-mer, les rentes versées par les compagnies d'assurances en accidents du travail, l'assistance sociale (revenu garanti aux personnes âgées, minimum de moyens d'existence, prestations familiales garanties et allocations aux handicapés), ainsi que les dépenses fiscales à finalité sociale. Ce choix, un peu restrictif, se justifie par des raisons pragmatiques (collecte des données) et parce qu'en termes budgétaires les mesures ont toujours été prises pour assurer l'équilibre financier de ces deux régimes.

1.1 *Aperçu général*



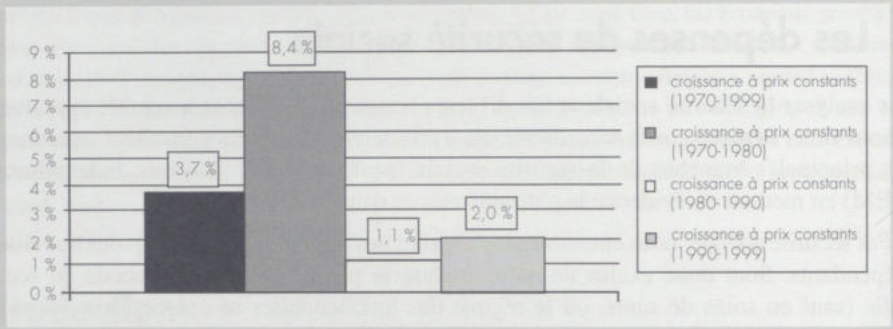
Graphique 8.1
Prestations sociales en % du PIB

Source : BNB.

Les prestations sociales (graphique 8.1) sont passées, en pourcentage du PIB, de 11,4 % en 1970 à 16,5 % en 1999. Après une phase de hausse continue – avec un sommet de près de

20 % atteint en 1983 -, les prestations sociales ont diminué jusqu'à 16,5 % en 1999. Le maximum au cours des années 90 a été atteint en 1993 avec 17,7 % du PIB.

La croissance annuelle moyenne des prestations sociales durant les années 90 peut paraître très modérée, n'ayant pas dépassé 2 % à prix constants (graphique 8.2).

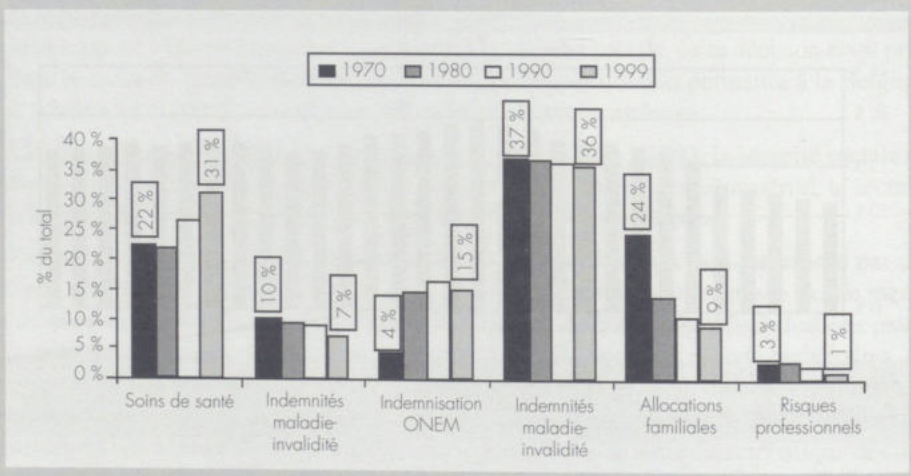


Graphique 8.2
Croissance des prestations sociales : décomposition d'une période de trente ans

Source : BNB.

En fait, la croissance annuelle moyenne fut encore plus basse dans les années 80 (1,1 % en moyenne par an, à prix constants). La croissance la plus substantielle fut enregistrée dans les années 70 (8,4 % en moyenne par an, à prix constants).

Quelles sont les prestations sociales qui ont pris le plus d'importance (graphique 8.3) ?



Graphique 8.3
Part de chaque branche de sécurité sociale dans le total des prestations

Source : BNB.

Sur une période de 30 ans, on constate que :

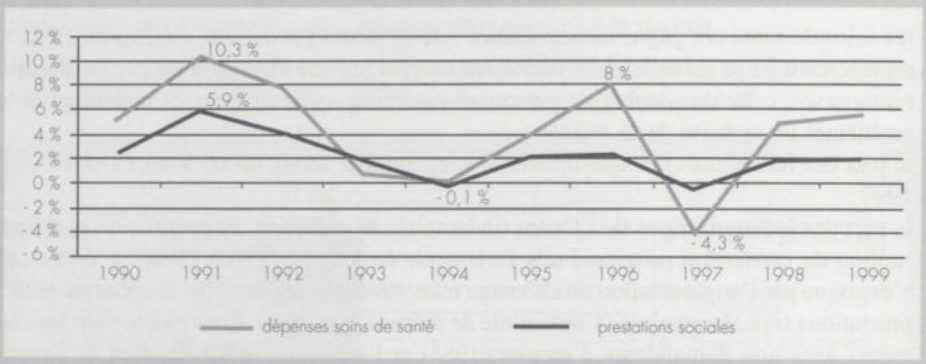
- les soins de santé ont gagné en importance : de 22 % des prestations sociales en 1970, ils représentent 31 % actuellement, traduisant en cela la forte extension du paquet de soins remboursés, celle du nombre de personnes couvertes, celle du progrès technique et les problèmes de maîtrise de ce secteur ;
- la part des indemnités maladie-invalidité a légèrement décru, de 10 % en 1970 à 7 % en 1999 ;
- la part des indemnisations de l'Onem (indemnités de chômage, de prépension et d'interruption de carrière) a progressé très fortement, de 4 % en 1970 à 15 % en 1999 ; cela s'explique par l'augmentation du chômage mais aussi, notamment, par la création de trois prestations supplémentaires : l'indemnité de prépension (1976), l'indemnité pour les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (1985) et l'indemnité d'interruption de carrière (1988) ;
- la part des pensions est restée stable : 37 % en 1970 à 36 % en 1999 ;
- la part des allocations familiales a chuté dans le total des prestations, de 24 % en 1970 à 9 % en 1999 sous l'influence principalement de la dénatalité ;
- la part des indemnités pour les risques professionnels (accidents du travail et maladies professionnelles) a légèrement diminuée dans le total des prestations, de 3 % en 1970 à 1 % en 1999.

Non seulement on dépense plus pour la sécurité sociale en 1999 qu'en 1970, mais on dépense tout à fait différemment. Les soins de santé et les indemnisations Onem ont cru en importance dans le budget de la sécurité sociale au détriment de la branche allocations familiales. La part de la branche pensions étant stable mais les 30 années à venir changeront certainement cette situation. Au détriment de quelle branche ? Les allocations familiales vont-elles encore à ce point chuter ? L'évolution des indemnisations de l'Onem va-t-elle se présenter différemment ?

Nous dégageons dans la suite du texte les évolutions que les principales branches de la sécurité sociale ont connues dans les années 90.

1.2 *Les soins de santé*

L'évolution annuelle des dépenses de soins de santé est très fluctuante, passant, hors inflation, de plus 10,3 % en 1991 à moins 4,3 % en 1997. Vu que les soins de santé représentent un tiers des dépenses de sécurité sociale, l'évolution de ces deux séries présente plus ou moins les mêmes fluctuations (graphique 8.4). En 1991, l'explosion des dépenses de soins de santé a largement contribué à mettre la sécurité sociale en difficulté. Il en a résulté un catalogue impressionnant de réformes au long des années 90.



Graphique 8.4
Croissance des dépenses de soins de santé – à prix constants

Source : BNB.

Au cours des années 90, les structures de l'assurance soins de santé ont été profondément modifiées par la loi Moureaux (1994). Celle-ci installe un Conseil général des soins de santé qui fixe entre autres l'objectif budgétaire global. Ce dernier représente, comme le terme l'indique, la totalité des dépenses de soins de santé autorisées pour une année déterminée. Cet objectif est réparti entre les différents secteurs des soins de santé : médicaments, honoraires des médecins,… La Commission de contrôle budgétaire examine tous les trimestres si les secteurs respectent bien leur sous-budget (probabilité de dépassement) et envoie des avertissements pour que des mesures de correction soient prises en cas de risque de dépassement. Il s'agit donc d'un mécanisme préventif.

Ensuite, le gouvernement a instauré la norme de croissance réelle des dépenses soins de santé. Fixée à 1,5 % de 1995 à 1999, elle a été portée ensuite à 2,5 %.

L'instauration d'objectifs budgétaires et de normes n'étant pas suffisante pour assurer la maîtrise des dépenses, d'autres types de mesures ont cherché tant à influencer la demande de soins de santé (patients) que l'offre (hôpitaux, prestataires de soins, médicaments…). En ce qui concerne la demande, les mesures touchant les patients n'ont pas empêché que des mesures visant à améliorer leur accès aux soins de santé soient prises (voir tableau 8.1).

Tableau 8.1
Mesures touchant la demande en soins de santé

Mesures d'économies :	**Mesures améliorant l'accès pour les patients :**
• Augmentation des tickets modérateurs : consultations, visites, médicaments • Suppression du remboursement de certains médicaments • Introduction de forfaits pour certains examens techniques (analyse de sang, imagerie,…) • Interdiction du tiers payant	• Franchise sociale et fiscale • Extension de l'intervention majorée aux minimexés, chômeurs de longue durée,… • Extension de l'assurabilité : suppression du stage, suppression de certaines cotisations pour les catégories les plus faibles,… • Mesures en faveur des malades chroniques : forfait annuel de 10.000 BEF/an pour les personnes qui ont des frais de santé élevés,…
• Dossier médical global : avantage financier si inscription auprès d'un généraliste, réservé aux +60 ans	

Source : Rapport Peers.

Par ailleurs, de nombreuses mesures concernant tant les volumes, les prix et les tarifs que les techniques de financement ont été prises vis-à-vis des prescripteurs de prestations. Comme l'indique le tableau 8.2, elles ont touché les médecins, les hôpitaux, les pharmaciens, les mutualités…

Tableau 8.2
Mesures touchant l'offre en soins de santé

Mesures sur les volumes :	**Mesures sur les prix et tarifs :**	**Mesures sur les techniques de financement**
• Profils médicaux avec campagne d'information auprès des médecins ou hôpitaux • Numerus clausus pour les médecins • Encouragement à la fusion entre hôpitaux • Limitation du nombre de pharmacies	• Réduction des prix des médicaments • Réduction linéaire sur toutes les prestations	• Responsabilité financière des mutuelles • Mise en place de critères plus objectifs pour le financement des hôpitaux • Introduction de forfaits tant pour le financement à l'hôpital (biologie clinique) que pour le financement d'institutions : maisons de repos, maisons de repos et de soins

Source : Rapport Peers.

Malgré les mesures, l'objectif budgétaire est loin d'avoir été toujours respecté. En fait, il a été constamment dépassé depuis 1996 (tableau 8.3). Pourtant, la norme de croissance a subi de plus en plus d'assouplissements, une série de priorités (programmes pour les malades chroniques, développement des soins palliatifs…) étant financées en dehors de la norme ; pour 2001, elles se chiffrent à plus de 40 milliards BEF (1 mia Euro).

Tableau 8.3
Objectif budgétaire des soins de santé et dépenses réelles en milliards.

	Objectif budgétaire		Dépenses réelles		Différence Dépenses – Objectif	
	BEF	EUR	BEF	EUR	BEF	EUR
1994	387,2	9,6	380,1	9,4	-7,1	0,2
1995	407,3	10,1	400,9	9,9	-6,4	0,2
1996	418,4	10,4	442,0	11,0	+23,6	0,6
1997	428,3	10,6	429,9	10,7	+1,6	0,1
1998	453,0	11,2	455,6	11,3	+2,6	0,1
1999	477,8	11,8	485,2	12,0	+7,4	0,2
2000	500,7	12,4	512 (1)	12,7	+11,3(1)	0,3
2001	542,8	13,5	546(1)	13,5	+3,2(1)	0,1

(1) estimation

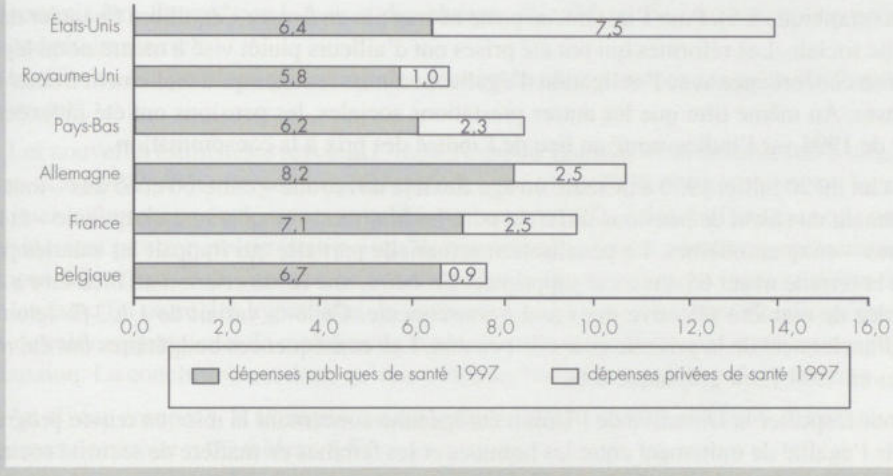
Source : Inami.

Globalement, les mesures prises ont eu un effet à court terme mais sont compensées à moyen terme par une augmentation des volumes ou une orientation vers des actes plus coûteux. En outre, on constate que les mesures sont prises tardivement, voire sont parfois abandonnées. L'impact budgétaire annoncé doit en général être diminué de moitié.

Des réformes entreprises dans d'autres pays pourraient nous inspirer. En tout cas, il est utile de comparer les réformes engagées dans les différents pays en vue de maîtriser les dépenses de soins de santé ; ces réformes ont pour objectif de continuer à offrir des soins de qualité à toute la population en évitant qu'ils deviennent trop lourd pour les finances publiques. Cet objectif fait partie du processus de modernisation de la protection sociale lancé par la Commission européenne[1]. Un Comité de protection sociale est chargé de mettre en évidence les réformes et les bonnes pratiques par rapport à cet objectif.

Les dépenses totales de santé en Belgique représentent un pourcentage du PIB dans la moyenne (graphique 8.5) ; l'accent est toutefois plus mis sur les dépenses publiques de santé, c'est-à-dire financées par des moyens publics (assurance sociale ou budget des moyens généraux de l'État). Ainsi, la prise en charge via les régimes publics est en Belgique de 87,6 % des dépenses de santé pour 72,6 % aux Pays-Bas, 74,2 % en France, 77,1 % en Allemagne, 84,6 % au Royaume-Uni et 46,4 % aux États-Unis. Mais cette dernière comparaison n'est pas la panacée : trop d'Américains n'ont pas de couverture maladie, pour un coût total fort élevé. La question qui se pose cependant est la suivante : devant l'évolution difficilement maîtrisable des soins de santé, ne conviendra-t-il pas de maintenir dans l'assurance collective un paquet de base de haut niveau de soins et de développer d'autres sources de financement via l'assurance privée pour le reste.

1 Les objectifs de la modernisation de la protection sociale sont :
- rendre le travail plus avantageux et garantir un revenu sûr ;
- garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ;
- promouvoir l'intégration sociale ;
- garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.

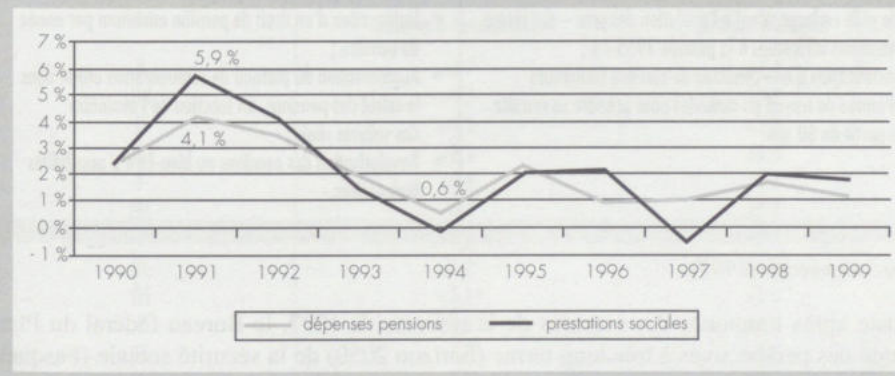


Graphique 8.5
Dépenses de santé en % du PIB

Source : ECO-santé 1999 – O.C.D.E.

1.3 *Les pensions*

Le poste le plus important des prestations sociales est celui des pensions ; il constitue 36 % de celles-ci en 1999.



Graphique 8.6
Croissance des dépenses de pension – à prix constants

Source : BNB.

Hormis une pointe de 4 % (hors inflation) en 1991 provoquée par deux opérations successives de revalorisation des pensions, la croissance est très modérée et oscille autour de 1 % par an (graphique 8.6). Pour l'instant, ce poste ne met pas en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale. Les réformes qui ont été prises ont d'ailleurs plutôt visé à mettre notre législation en concordance avec l'obligation d'égalité hommes-femmes qu'à réellement freiner les dépenses. Au même titre que les autres prestations sociales, les pensions ont été indexées à partir de 1994 sur l'indice-santé au lieu de l'indice des prix à la consommation.

La loi du 20 juillet 1990 a instauré un âge flexible de retraite – entre 60 et 65 ans – tout en maintenant un calcul de pensions différent pour les hommes – en quarante-cinquième – et les femmes – en quarantièmes. La pénalisation actuarielle partielle qui frappait les salariés partant à la retraite avant 65 ans a été supprimée. En outre, une revalorisation au bien-être a été accordée de manière sélective mais assez conséquente. Celle-ci variait de 1 à 3 % selon la date d'ancienneté de la prise de cours de pension. Les conséquences budgétaires ont été ressenties en 1991 (voir graphique 8.6).

Pour respecter la Directive de l'Union européenne concernant la mise en œuvre progressive de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de sécurité sociale, une nouvelle loi a été adoptée en 1997. La réforme des pensions du secteur privé, mise en œuvre à partir de juillet 1997, contient à la fois des mesures de modération des dépenses et d'autres qui provoqueront une hausse de celles-ci ; elles sont résumées dans le tableau 8.4.

Tableau 8.4
Principales mesures de la réforme des pensions du secteur privé – 1997

Mesures de modération des dépenses	Mesures d'augmentation des dépenses
• Allongement progressif, de 40 à 45 ans, de la carrière et du calcul de pension des femmes ; • Suppression progressive de la revalorisation – en sus de celle correspondant à l'évolution des prix – des rémunérations afférentes à la période 1955-74 ; • Instauration d'une condition de carrière (minimum d'année de travail ou assimilé) pour prendre sa retraite à partir de 60 ans	• Allongement de la période pendant laquelle les femmes peuvent prétendre aux allocations de chômage, invalidité, prépension : progressivement, jusque 65 ans ; • Instauration d'un droit de pension minimum par année de carrière ; • Augmentation du plafond de rémunération utilisé dans le calcul des pensions, en fonction de l'évolution des salaires réels ; • Revalorisation des pensions au bien-être si possibilités budgétaires.

Source : Vermeersch (1997).

Juste après l'annonce des mesures de la réforme de 1997, le Bureau fédéral du Plan a présenté des perspectives à très long terme (horizon 2050) de la sécurité sociale (Fasquelle, Weemaes, 1997). Cet exercice arrivait aux conclusions suivantes :

– l'impact net du vieillissement de la population sur la sécurité sociale ne serait pas si important car les dépenses supplémentaires en pensions et soins de santé seraient partiellement compensées par une diminution des dépenses d'allocations familiales, de chômage et de prépension ;

- l'impact budgétaire net du vieillissement est estimé entre +1,9 à +2,5 % du PIB entre 2000-2030 selon la croissance économique (respectivement, + 2,25 % à + 1,75 %) ; il pourrait être financé par la baisse des charges d'intérêt si l'on maintient une politique budgétaire stricte ;
- la réforme des pensions générerait des économies décroissantes jusqu'en 2010 et nulles au-delà.

Les nouvelles estimations revoient l'impact total du vieillissement quelque peu à la hausse, entre +2,8 à +3,2 % de charges supplémentaires entre 2000-2030. Ces exercices ont le mérite de situer la fourchette de dépenses supplémentaires à laquelle il faudra faire face ; ils ne sont certainement pas trop pessimistes puisqu'ils tiennent notamment compte de mécanismes de compensation (hausse de l'emploi, baisse du chômage par exemple) qui sont loin d'être étayés par les faits. En outre, les hypothèses de croissance économique, de natalité, d'espérance de vie, de solde migratoire et de maintien de la pression fiscale globale sont également sujettes à discussion. La conclusion est donc qu'une politique budgétaire prudente sera de mise.

Au niveau européen, la Commission européenne a élaboré deux scénarios d'évolution des dépenses de retraite (voir tableau 8.5).

- un scénario tendanciel : les hypothèses démographiques considèrent une légère amélioration du taux de fécondité, une augmentation des espérances de vie et une stabilité des flux migratoires. Les hypothèses macro-économiques retiennent un taux de productivité tendant vers 1,75 % entre 2020-2030, des taux de chômage en diminution mais qui resteraient élevés dans certains pays (6,6 % en Belgique) et des taux d'activité en augmentation mais encore faible pour certaines catégories de personnes en âge de travailler ;

Tableau 8.5
Accroissement des dépenses publiques de pensions entre 2000 et l'année de pic (entre 2030-2040) en % du PIB

	Scénario tendanciel	Scénario emploi
B	+3,7	+1,6
DK	+4,5	+2,8
D	+4,3	+2,3
E	+8,3	+6,4
F	+3,9	+2,7
IRL	+4,4	+3,7
I	+1,7	+0,4
NL	+6,2	+6,0
ÖS	+3,1	+1,3
P	+6,2	+4,1
FI	+4,7	+4,3
S	+1,7	+0,6
UK	+0,0	+0,0

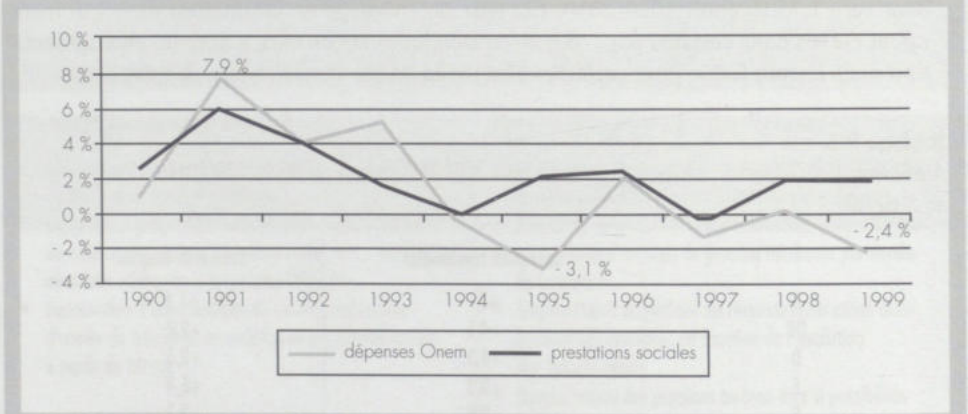
Source : travaux du Comité de Politique Économique – octobre 2000.

– un scénario « emploi » qui correspond aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne (juin 2000). Les hypothèses sont plus volontaristes : une croissance économique de 3 %, un taux d'emploi moyen de 70 % et supérieur à 60 % pour les femmes ; un niveau de chômage de 4 % vers 2045. Les hypothèses démographiques sont elles aussi plus favorables de façon à augmenter le nombre de personnes en âge de travailler.

La Belgique est dans le groupe de pays où l'impact du vieillissement sur les dépenses de pensions est important mais d'un ordre de grandeur intermédiaire au vu de la situation de l'Espagne et des Pays-Bas par exemple (tableau 8.5). Une politique de croissance et d'emploi telle que préconisée à Lisbonne – c'est-à-dire une politique visant à augmenter le taux de participation de la population en âge de travailler et à casser la tendance observée dans les rapports de dépendance – ne résout pas entièrement le problème mais contribue dans des pays comme la Belgique à diminuer fortement la progression des dépenses.

1.4 *Le chômage*

L'indemnisation des personnes en rupture de contrat de travail temporaire ou définitive (indemnisation Onem) représente 15 % des prestations sociales en 1999 ; avec les soins de santé et les pensions, on couvre ainsi plus de 80 % du budget de la sécurité sociale.



Graphique 8.7
Croissance des dépenses de chômage – à prix constants

Source : BNB.

Après une pointe en 1991, l'indemnisation ONEM a connu une baisse tendancielle (graphique 8.7) à prix constants, avec des évolutions très divergentes selon le type d'indemnisation. Ainsi, on note :

– une baisse des indemnités de chômage complet mais avec une très forte augmentation en 1991 (+10,6 % hors inflation) et en 1993 (+8,8 % hors inflation) ;
– une baisse continue, depuis 1993, des indemnités de prépension ;

- une envolée des dépenses en faveur des chômeurs âgés non demandeur d'emploi ;
- une variabilité des indemnités d'interruption de carrière de -13 % en 1994 à + 43 % en 1999.

Les mesures prises dans les années 90 ont été nombreuses mais n'ont pas eu une portée structurelle. Il n'y a pas eu de véritable réforme de l'assurance chômage. Les principales mesures sont reprises dans le tableau 8.6.

Tableau 8.6
Mesures dans le domaine de l'indemnisation ONEM

Responsabilisation du chômeur :	**Responsabilisation des employeurs :**
• plan d'accompagnement des chômeurs[2] : suivi rapproché, par les agences de placement, du parcours de réinsertion du chômeur de longue durée (financement par les employeurs) ; • réforme du cumul allocation de chômage- travail à temps partiel : création du régime maintien de droit ; • augmentation du stage d'attente des jeunes ; • maintien de la durée illimitée du chômage mais avec révision du mécanisme de contrôle de la disponibilité (dépassement de 1,5 fois la durée du chômage régional au lieu de 2 fois pour contrôle) ; • augmentation des sanctions pour abandon/refus d'emploi[3]	• lutte contre le travail en noir ; • instauration de cotisations pour freiner le recours, d'une part, à la prépension et, d'autre part, au travail à temps partiel avec cumul du chômage (cotisations capitatives) ; • mise à charge du fond de fermeture (employeurs) d'une partie substantielle des dépenses pour chômage économique ; • prépension : relèvement progressif à 58 ans (la règle est 60 ans, CCT 17)

Source : documents budgétaires du Gouvernement.

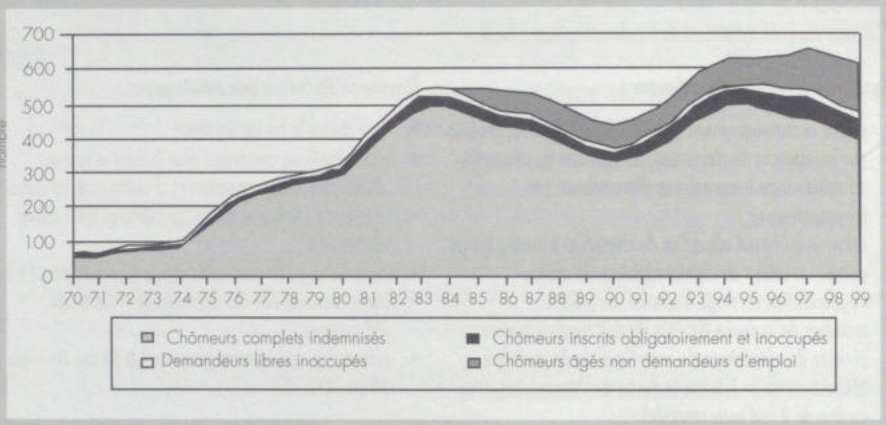
À côté de ces mesures, les indemnisations Onem, comme les autres prestations sociales, évoluent depuis 1994 avec l'indice-santé et non plus l'indice des prix à la consommation.

Il n'y a pas eu que des mesures de limitation des dépenses. Les allocations pour chômeurs âgés ont été augmentées d'un supplément, par exemple. Ces chômeurs étant indisponibles pour le marché du travail (non-demandeurs d'emploi), ce dispositif constitue un incitant supplémentaire, à côté de la prépension, pour favoriser les retraits anticipés du marché du travail (cfr. infra).

En 1996, la politique d'indemnisation du chômage, considérée par les instances internationales (O.C.D.E., FMI, Commission Européenne) comme trop passive, a été timidement réorientée vers une politique d'« activation des prestations sociales » (allocations de chômage et Minimex). Il s'agit non plus d'octroyer une aide financière au bénéficiaire mais plutôt d'octroyer un soutien financier aux mesures qui favorisent l'intégration dans le circuit du travail de personnes sans emploi, très difficiles à placer. On peut citer comme exemple les agences locales pour l'emploi (ALE) : activités limitées à un certain nombre d'heures pour des travaux domestiques (garde d'enfant, nettoyage, peinture,...) ; ce programme remporte un certain succès mais crée un piège à l'emploi.

2 Transformé désormais en parcours d'insertion pour les jeunes.
3 Révision récente à la baisse.

L'assurance chômage n'a pas été profondément réformée ; le sacro-saint principe de la durée illimitée du chômage ne pouvant être remis en question en Belgique, on a pris des mesures visant soit à sanctionner les abus (contrôle de la disponibilité des cohabitants, sanctions en cas de refus d'emploi convenable,…), soit à réinsérer des catégories difficiles sur le marché du travail (plans d'activation). Il en a résulté une augmentation des bénéficiaires de toutes sortes (graphique 8.8), sans compter les prépensionnés et les bénéficiaires en interruption de carrière.



Graphique 8.8
Actifs en chômage complet

Sources : Bureau fédéral du Plan, ONEM.

Pour décourager les prépensions, utilisées dans le cadre de restructurations mais également considérées comme un droit acquis, l'âge d'accès a été relevé et le nombre de bénéficiaires a diminué. Cette évolution en cache toutefois une autre : l'augmentation du nombre de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (les chômeurs en attente de la pension) (voir graphique 8.8).

Les Indemnisations Onem doivent-elles continuer à relever du seul budget de la sécurité sociale des travailleurs salariés quand par leur évolution elles couvrent des objectifs de plus en plus divers : réinsertion y compris dans des services publics de chômeurs très difficiles à placer, écartement des travailleurs âgés, accompagnement de la vie familiale, indemnisation de jeunes en dehors de tout passé professionnel… ? Les indemnisations Onem en Belgique couvrent une telle diversité de programmes qu'elles se sont écartées de leur fonction d'origine : couvrir la perte temporaire de revenu liée à une rupture du contrat de travail. Le résultat de cette politique est que les indemnisations Onem ne suivent pas du tout l'évolution de l'emploi : une hausse de celui-ci ne se répercute pas par une baisse proportionnelle des dépenses de chômage !

L'augmentation du nombre de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (+ environ 68.000 dans les années 90) a plus que compensé la diminution du nombre de prépensionnés (-20.000 dans les années 90). Il en résulte le taux d'activité des travailleurs âgés le plus bas d'Europe (voir tableau 8.7).

Tableau 8.7
Taux d'emploi par tranche d'âge en 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41,0	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34,0	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5,0	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n.d.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Source : Eurostat – Enquête sur les forces de travail

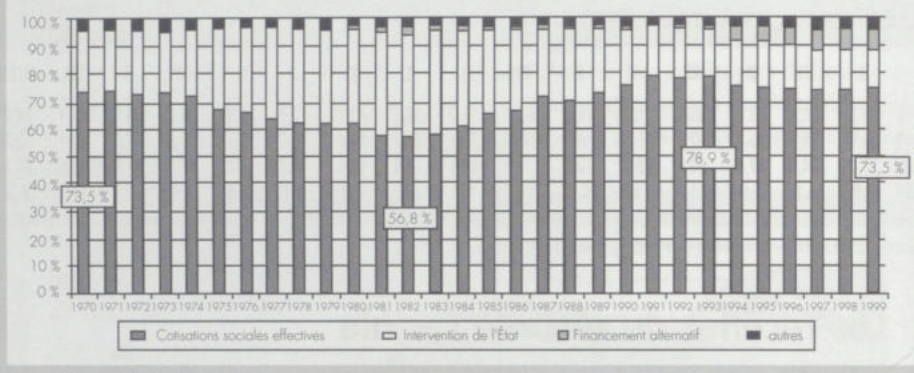
2. Les recettes de sécurité sociale

Le financement de la sécurité sociale est assuré par deux grands postes de recettes :

- Les cotisations :
  - cotisations sociales : cotisations classiques sur les rémunérations destinées au financement des différents secteurs de la sécurité sociale, cotisation de modération salariale (les trois sauts d'index des années 80), cotisation sur le pécule de vacances, cotisation spéciale de sécurité sociale (en partie, recette fiscale à cause d'une régularisation par le fisc, en partie recette parafiscale car perception sur les rémunérations avec les autres cotisations) ;
  - cotisations sur les prestations sociales : cotisations « soins de santé » sur les pensions, cotisations de solidarité sur les pensions… ;
  - cotisations spécifiques, la plupart créées au cours des années 90 : cotisations capitatives en prépension et en chômage-temps partiel, cotisations sur les primes assurance de groupe pensions, cotisations sur les véhicules de société, cotisations sur les contrats étudiants, taxe sur le chiffres d'affaires de l'industrie pharmaceutique…
- Les moyens généraux :
  - l'intervention classique de l'État central à la sécurité sociale ;
  - le financement alternatif : prélèvement sur le produit des recettes TVA qui sert en partie à combler la perte de recettes résultant des diminutions de cotisations sociales (à l'origine en 1994, ensemble de recettes – impôts de crise, par exemple – créées pour couvrir le déficit de la sécurité sociale) ;

Les évolutions suivantes ressortent sur une période de 30 ans (graphique 8.9) :

- la part des cotisations sociales est passée de 73,5 % en 1970 à 74,5 % en 1999 ; elle avait chuté à 56,8 % en 1982 ;
- la part des moyens généraux (intervention de l'État) représente pratiquement 14 % des recettes en 1999, contre plus de 22 % en 1970, avec un maximum de 38 % en 1983 ;
- la part du financement alternatif est devenue visible à partir de 1994 (5,3 % des recettes) pour atteindre actuellement pratiquement 8 % des recettes.



Graphique 8.9
Financement de la sécurité sociale – part de chaque type de recettes

Source : BNB.

Par rapport à 1970, les parts relatives dans le financement sont aujourd'hui identiques. Au cours de la période cependant, des mouvements se sont produits qui ont traduit d'abord un engagement de l'État central envers la sécurité sociale (moitié des années 70 jusque moitié des années 80), suivi d'une période de repli (fin des années 80, début des années 90 : blocage nominal de l'intervention de l'État à la sécurité sociale), pour dès 1994, entamer une nouvelle période de hausse des moyens fiscaux affectés à la sécurité sociale (depuis 1994, introduction du financement alternatif). Cette expansion trouve toutefois d'autres justifications que celles qui présidaient à la fin des années 70 – début des années 80. Elles sont aujourd'hui de deux ordres :

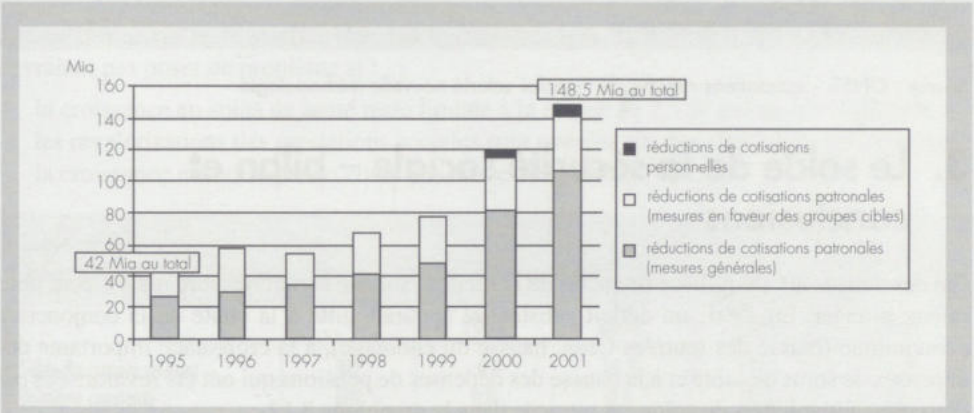
- financer la sécurité sociale sans trop taxer le travail ;
- financer la sécurité sociale par des moyens fiscaux généraux pour répondre à des besoins de plus en plus universels (soins de santé, allocations familiales, indemnisations Onem) dépassant les seuls travailleurs salariés.

Concernant les cotisations sociales, il faut distinguer deux sous-périodes au cours desquelles des politiques diamétralement opposées ont été menées. Fin des années 80 et début des années 90, on a alourdi fortement la pression fiscale et parafiscale. Seul importait le blocage du subside de l'État central à la sécurité sociale. Dès 1991, la sécurité sociale est en déficit : il a fallu démanteler l'opération Maribel (créée début des années 80 pour un volume de 30 Mia BEF, elle ne représentait plus que 7,5 Mia BEF en 1993 pour être ensuite augmentée à pratiquement 20 Mia BEF en 1994) et surtout créer de nouvelles recettes, puiser dans les réserves et réaliser pas mal d'opérations à caractère budgétaire unique (augmentation des provisions versées à l'Onss, retard d'un mois dans le versement des avances aux organismes de paiements…).

La Belgique est devenue un pays où le coût du travail est parmi les plus élevés et où l'écart entre salaire poche et coût total pour l'employeur un des plus importants, ce mouvement ayant déjà été entamé dans les années 80 lors du déplafonnement total des cotisations socia-

les. L'ensemble des prélèvements obligatoires dans le coût salarial (prélèvements fiscaux et parafiscaux à charge du travailleur + cotisations patronales) représente, en 1998, plus de la moitié du coût total du travailleur, soit 57 % pour un isolé gagnant le salaire de l'ouvrier moyen. Dans les pays voisins, les prélèvements représentent 52 %, 48 %, 44 % pour l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, respectivement (O.C.D.E, 1999).

Fin des années 90, un renversement s'est opéré dans le financement de la sécurité sociale. On a considéré qu'il était temps de mettre un terme à l'accroissement de la parafiscalité. Lors du Sommet de Luxembourg de novembre 1997, le Conseil européen a décidé de donner la priorité à l'emploi. Le Gouvernement belge qui devra y répondre en développant un plan d'action pour l'emploi, s'engage à réduire la pression parafiscale sur le travail. Il programme sur une période de 6 ans la diminution des cotisations patronales. Celles-ci devront être ramenées au niveau moyen de nos trois principaux pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas). En juillet 1999, le nouveau Gouvernement confirme cet objectif et accélère le processus.

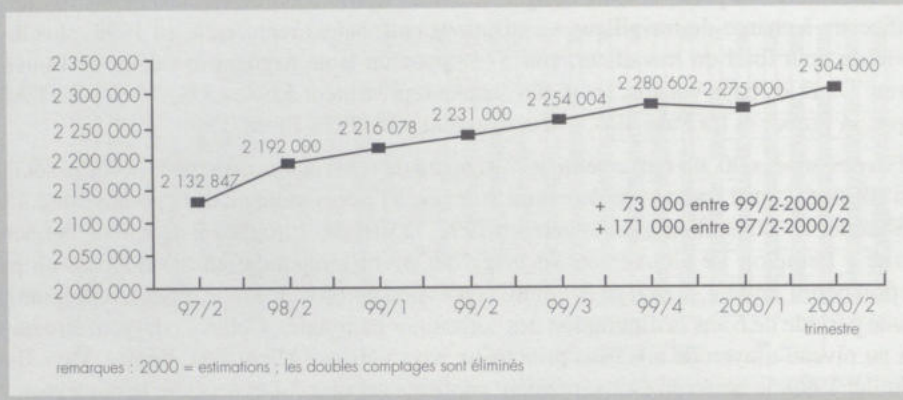


Graphique 8.10
Évolution des réductions de cotisations sociales (en Mia BEF)

Source : ONSS.

Les réductions de cotisations sont passées sur 6 ans de 42 milliards BEF (1 Mia EUR) en 1995 à 148 milliards BEF (3,7 Mia EUR) en 2001 (graphique 8.10). Jusqu'à présent, les programmes de réduction de cotisations ont surtout visé la diminution du coût salarial des travailleurs peu qualifiés. En Belgique, le coût salarial des travailleurs qualifiés et des cadres est un des plus élevés vu l'absence de plafond de cotisations sociales, d'une part, et la création d'une multitude de cotisations sociales, d'autre part.

Depuis 1999, la croissance est devenue plus intensive en emploi ; les programmes de réductions de cotisations jouent certainement un rôle. Entre la mise en application de la nouvelle réduction structurelle des cotisations sociales, soit le deuxième trimestre 1999, et le deuxième trimestre 2000, 73.000 emplois auront été créés (graphique 8.11) – il s'agit là d'un record ! – contre 39.000 entre le deuxième trimestre 1998 et le deuxième trimestre 1999.

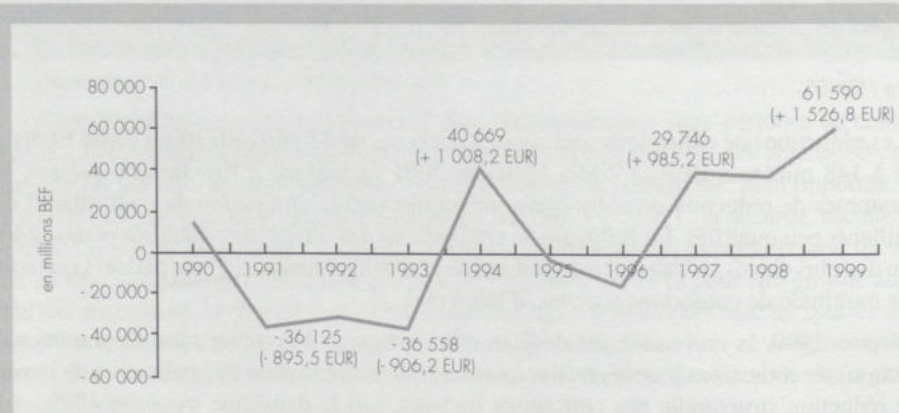


Graphique 8.11
Travailleurs occupés dans le secteur privé

Source : ONSS – estimations rapides de l'emploi salarié nouvelle méthodologie.

3. Le solde de la sécurité sociale – bilan et conclusions

Fin des années 80, l'équilibre financier de la sécurité sociale s'était restauré mais c'était pour mieux plonger. En 1991, un déficit substantiel apparaît suite à la chute de la conjoncture économique (baisse des rentrées Onss, hausse du chômage), à la croissance importante des dépenses de soins de santé et à la hausse des dépenses de pensions qui ont été revalorisées par deux fois. L'évolution du solde est retracée dans le graphique 8.12.



Graphique 8.12
Capacité (+)/besoin (-) de financement en millions

Source : BNB.

En 1991, le besoin de financement de la sécurité sociale (après dépenses et recettes en capital) est de 36 milliards (graphique 8.12), cette détérioration perdure jusqu'en 1993. En 1994, après le Plan Global et la création du financement alternatif de la sécurité sociale, on a un excédent temporaire de 40 Mia. mais c'est pour mieux replonger entre 1995 et 1996. Ce n'est qu'à partir de 1997 que la sécurité sociale présente à nouveau des excédents. C'est aussi à ce moment que de nouvelles orientations sont prises : diminution de la pression parafiscale, notamment sur les bas salaires, introduction de timides plans d'activation en chômage, réforme des pensions.

Deux sous-périodes apparaissent donc : d'abord, une période de crise économique au cours de laquelle il faut mener une politique restrictive pour satisfaire aux critères fixés à Maastricht et visant l'entrée de la Belgique dans l'UEM européenne et ensuite, à partir de 1997, une période où la reprise économique se manifeste et les mesures prises cadrent dans une politique que l'on qualifie aujourd'hui d'État social actif.

Quelles sont les perspectives d'avenir ? Un exercice du comité de gestion de la sécurité sociale des travailleurs salariés (tableau 8.8) montre que les années à venir (2002-2004) ne devraient pas poser de problème si :

- la croissance en soins de santé reste limitée à la norme de 2,5 % par an hors inflation ;
- les revalorisations des prestations sociales sont opérées sur des allocations bien ciblées ;
- la croissance économique ne chute pas en-dessous de 2,5 % par an.

Tableau 8.8
Soldes de la trésorerie Onss gestion globale – en Mia – à prix constants

		2001	2002	2003	2004
Solde du compte courant – politique constante	BEF	- 0,8	19,3	29,1	17,8
	EUR	0,0	0,5	0,7	0,4
Solde du compte courant – compensation des réductions de cotisations	BEF	-0,8	28,5	48,4	43,9
	EUR	0,0	0,7	1,2	1,1

Source : Comité de gestion de la sécurité sociale – seizième rapport au Gouvernement – février 2001.

Cette estimation ne tient pas compte des effets retour des réductions de cotisations sur l'emploi et donc les cotisations sociales. L'exercice, essentiellement mécanique, donne l'ordre de grandeur du solde auquel on peut s'attendre les prochaines années, toutes autres choses égales par ailleurs. Vu la reprise de la dette par l'État central[4], il ne doit être tenu compte ni des charges d'intérêts, ni du remboursement en capital des emprunts.

Une certaine marge existe donc. Il est à espérer qu'elle serve surtout à accentuer la politique d'activation via les réductions de cotisations sociales et via des mesures adéquates en

4 Pour le budget 2001, le gouvernement a décidé de reprendre la dette cumulée des deux régimes de sécurité sociale (57,7 mia BEF/situation fin 2000).

chômage. L'espace pour une telle politique sera toutefois largement conditionné par le respect de la norme en soins de santé. Or, ceci est loin d'être évident au vu des évolutions passées. Tout devra être mis en oeuvre pour stopper les élargissements constants de la norme en soins de santé sinon la marge au niveau de la sécurité sociale risque de se réduire à une peau de chagrin.

BIBLIOGRAPHIE

ADNET Bernadette (2000), *Les soins de santé : vision de la FEB pour une politique d'avenir,* mimeo, FEB.

AMERINI Giuliano (2000), « La protection sociale en Europe », *Statistiques en bref, Populations et conditions sociales,* 15/2000, Eurostat.

Commission de l'Union Européenne (1999), *Communication de la Commission, une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*, COM (1999) 347 final.

DE CALLATAŸ Étienne and TURTELBOOM Bart (1997), Pensions Reform in Belgium, *Cahiers Économiques de Bruxelles*, #156, pp. 373-412.

FASQUELLE Nicole et WEEMAES Saskia (1997), *Les prespectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050,* Planning Paper Bureau fédéral du Plan, novembre.

O.C.D.E (1999), *Les impôts sur les salaires dans les pays de l'O.C.D.E 1998/1999,* Paris

Economic Policy Committee (2000), *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing population on public pension systems*, EPC/ECFIN/581/00

PEERS Jan (1999), *Les soins de santé en Belgique, Défis et opportunités,* INAMI

VERMEERSCH Catherine (1997), *Réforme des pensions, pension de retraite des travailleurs salariés, guide pratique pour l'entreprise,* FEB.

9

LES FINANCES COMMUNALES DANS LES ANNÉES '90 : UNE DÉCENNIE DE RÉPIT ?

JEAN-FRANÇOIS HUSSON*

Abstract
Introduction
1 Les opérations ordinaires
2 Les investissements
3 La dette des pouvoirs locaux
4 Aspects particuliers
5 Synthèses et conclusions

* Jean-François Husson, conseiller des Finances, a été membre du Secrétariat de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances de 1999 à 2001. Licencié et maître en Sciences économiques et sociales, il a été conseiller du Ministre wallon de l'emploi (1992-1995) et du Ministre fédéral des Finances (1995-1999). Il est également maître assistant au Département social de la Haute École namuroise catholique (HENaC).

Abstract

During the 90's, the local finances have pursued their recovery, leading to debt reduction and improved budgetary results. The three Regions have followed different paths, especially regarding the various kinds of grants. Taxes have become a more important part of local incomes. This has sharpened arguments around « spill over » effects and solidarity between « rich » and « poor » municipalities. Expenses have been marked by a slow but continuous growth, most notably in « personnel ». In the past, elections have led to upsurges in infrastructure expenses. This pattern of local expenses, cumulated with financial consequences of policies decided by federal or regional governments, may lead to serious problems from 2004 onwards. If that were the case, the 1990's would only have been a (long) respite.

INTRODUCTION

Si les années 1980 ont été marquées par le dérapage des finances communales et les premières mesures d'assainissement, les années 1990 se sont caractérisées par :

- la poursuite de l'assainissement et du désendettement ;
- des évolutions de plus en plus différenciées selon les Régions ;
- les efforts pour la participation de la Belgique à la monnaie unique européenne, ce qui requérait que les pouvoirs publics belges (en ce compris les pouvoirs locaux) répondent aux critères européens en matière de déficit (besoin net de financement) et de taux d'endettement.[1]

L'année 2000 aura vu non seulement des élections communales et la confirmation du cycle électoral comme déterminant des dépenses locales mais également l'émergence de nombreuses inconnues pour les années futures : réforme des polices, revalorisation des mandataires locaux, réforme du secteur énergétique, réforme fiscale… Les années '90 n'auraient-elles été qu'une décennie de répit ?

Cette contribution portera essentiellement sur les finances communales[2]. Rappelons d'emblée que certains aspects spécifiques aux finances locales rendent difficiles les comparaisons avec les présentations budgétaires fédérales, communautaires ou régionales[3].

- Les pouvoirs locaux n'ont pas un « budget unique » mais bien un **budget ordinaire** (qui permet le fonctionnement normal, quotidien, de l'administration) et un **budget extraordinaire** (qui a un impact sur la patrimoine communal).

1 Cf. Husson (2001). Sur la période 1993-1997, le *solde de financement* des pouvoirs locaux s'est amélioré de 0,4 % de PIB alors que les attentes à leur égard portaient sur un équilibre en termes de comptabilité nationale. D'importants efforts ont également été consentis en vue de contribuer à réduire le *taux d'endettement*, que ce soit par l'affectation du produit de la mise en bourse de Dexia au désendettement ou par des efforts de consolidation (voir 3.3).

2 Les finances provinciales, celles des CPAS et des intercommunales ne seront donc guère abordées.

3 Sauf indication contraire, les données (en BEF) utilisées dans le cadre de la présente contribution proviennent de Dexia et sont tirées des budgets et comptes communaux. Le chapitre statistique en fin de volume permet une comparaison en termes SEC avec les autres sous-secteurs des administrations publiques.

- Si la loi communale impose l'**équilibre budgétaire**, l'équilibre du budget ordinaire peut être atteint par un prélèvement sur un fonds de réserve constitué des boni antérieurs[4] mais l'équilibre du budget extraordinaire peut être obtenu en recourant à l'emprunt.
- Enfin, les pouvoirs locaux ne pratiquent pas la « règle de gestion » mais la règle « de l'exercice », c'est-à-dire que « la date du fait ou de l'acte qui est à son origine déterminera le budget qui prendra en charge la dépense quelle que soit la date de l'ordonnancement »[5] : on distingue ainsi **l'exercice propre,** qui concerne les recettes et les dépenses de l'exercice considéré, et **l'exercice global,** qui intègre des opérations relatives aux exercices antérieurs et des prélèvements[6].

1. Les opérations ordinaires

1.1 *Aperçu global*

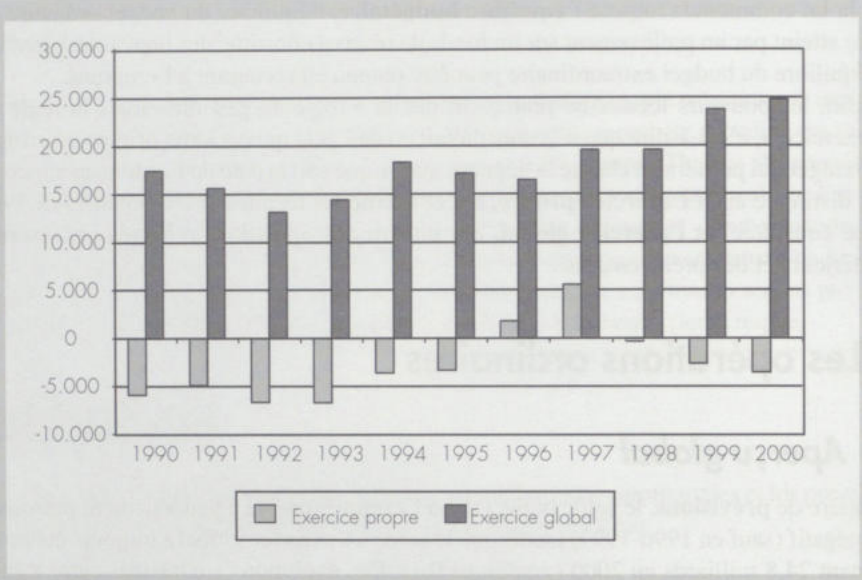
En matière de **prévisions**, le solde budgétaire à l'exercice propre a généralement présenté un solde négatif (sauf en 1996-1997) tandis que le solde à l'exercice global a toujours été positif, atteignant 24,8 milliards en 2000 (graphique 9.1). Des évolutions contrastées entre Régions sont observables.

Les réalisations, présentées par les **comptes**, sont nettement plus favorables que les prévisions budgétaires, aucun solde négatif n'étant enregistré à l'exercice propre ou à l'exercice global, au niveau belge ou dans les trois régions (seule exception de la Région de Bruxelles-Capitale, où les comptes de plusieurs années se soldent par un déficit à l'exercice propre). L'impact de la mise en bourse de Dexia est particulièrement visible en 1997 (graphique 9.2).

4 Le solde du budget ordinaire est donc une donnée intéressante mais il ne peut être considéré comme un « solde net à financer » (c'est-à-dire comme une mesure de l'augmentation de la dette) puisque l'amortissement des emprunts y figure en dépense.

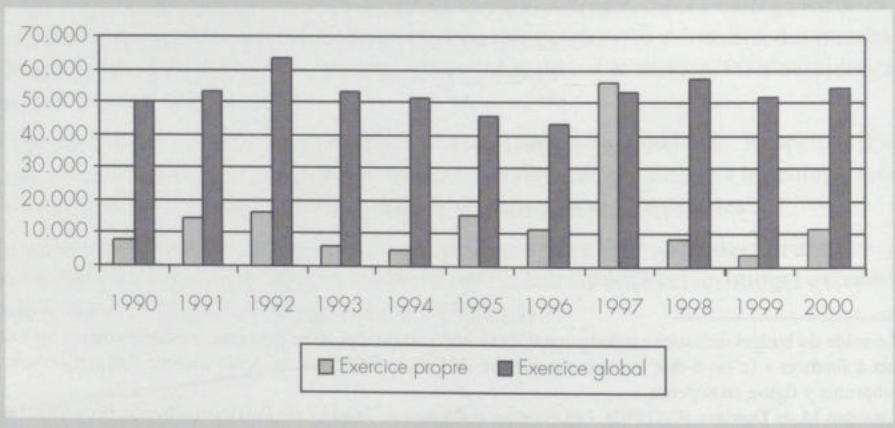
5 Daerden M. et Dumazy W. (1992), *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, pp. 145-146.

6 En recettes, figureront les moyens prélevés sur un fonds de réserve ordinaire préalablement constitué par la commune en vue de financer un déficit à l'exercice propre. En dépenses, un excédent à l'exercice propre peut être alloué à un fonds de réserve ordinaire (permettant de financer ultérieurement un déficit) ou au financement d'investissements (transfert vers le service extraordinaire). Un solde déficitaire des prélèvements indique un effort d'épargne même si cela se traduit par une diminution du solde au niveau de l'exercice global. Le solde à l'exercice global peut donc s'améliorer (ou moins se détériorer) par une réduction des prélèvements (Dexia, 2000, p. 13 et CCB, *Les finances des pouvoirs locaux en 1995*, p. 31).



Graphique 9.1
Soldes budgétaires de l'exercice propre et de l'exercice global (en millions de BEF)

Source : d'après Dexia.



Graphique 9.2
Comptes de l'exercice propre et de l'exercice global (en millions BEF)

Source : d'après Dexia.

Le solde à l'exercice global a progressé de 10 %, résultat d'une forte progression en Flandre, d'une réduction en Wallonie et d'une certaine stabilité en Région de Bruxelles-Capitale. La part relative de la Flandre s'accroît d'ailleurs tant dans les dépenses que dans les recettes communales totales (de 52 % à 55 % des recettes et de 53 % à 55 % des dépenses à l'exercice global) tandis que la part wallonne passe sous le tiers et que la part bruxelloise passe de 12 à 13 %, en recettes comme en dépenses (à l'exercice global).

La **comparaison des comptes et des budgets** pour la période 1990-2000 permet notamment de constater qu'à l'exercice global, les recettes des comptes sont supérieures aux prévisions budgétaires.

En 1982, avant l'instauration de l'obligation légale d'équilibre, 261 communes connaissaient un déficit à l'exercice global[7]. En 2000, 4 communes n'ont pas présenté un budget global en équilibre tandis que les comptes font état de 26 communes en déficit à l'exercice global, pour un total de 1476 millions BEF.

Enfin, alors que l'on considère généralement que le « cycle électoral » se manifeste essentiellement dans les dépenses d'investissement[8], des détériorations des budgets et des comptes (exercice propre) par rapport aux années antérieures sont perceptibles en 1988[9] et en 1999-2000[10] ainsi qu'en 1992-1994. Cela résulte d'une hausse des dépenses et, parfois, de diminution des taux de la fiscalité locale.

1.2 *La ventilation économique et fonctionnelle des dépenses communales*

1.2.1 Ventilation économique des dépenses

Le tableau 9.1 donne un aperçu de l'évolution relative des divers types de dépenses. La diminution des dépenses de dette et la croissance des autres types de dépenses s'est en général effectuée de manière continue au cours de la période sous revue.

7 Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en 1992*, p. 29.

8 Cf. Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1998*, pp. 73-74 ; Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1999*, pp. 69-70 ; Husson, 2001.

9 La période 1987-2000 a été retenue ici pour mieux cerner le « cycle électoral », des élections locales ayant eu lieu en 1988, 1994 et 2000.

10 Budget uniquement en 2000.

Tableau 9.1.
Ventilation économique des dépenses ordinaires selon les budgets
Comparaison 1990-2000 – en % du total des dépenses ordinaires (exercice propre)

	Flandre		Bruxelles		Wallonie		Belgique	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Personnel	44,0	48,0	61,4	65,7	47,1	55,3	47,0	52,8
Fonctionnement	15,7	18,4	10,5	10,7	12,0	14,4	13,9	16,1
Transferts	10,5	16,0	11,0	15,9	11,7	15,2	11,0	15,7
Dont subventions CPAS	*6,4*	*8,7*	*7,2*	*8,6*	*6,7*	*7,9*	*6,6*	*8,4*
Dette	29,7	17,6	17,1	7,7	29,2	15,1	28,1	15,4

Source : Dexia (2000).

Les dépenses de personnel ont pris une importance croissante et représentent plus de la moitié des dépenses ordinaires. La croissance des dépenses de personnel dans les communes a été très forte dans la première moitié des années puis s'est ralentie à partir de 1995. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir, notamment en fonction de la prise en charge d'une partie des charges de pensions du personnel communal.

Les dépenses de fonctionnement ont également augmenté, mais dans une moindre mesure ; cette croissance a été davantage marquée en Flandre, Bruxelles connaissant un quasi *statu quo*.

Les transferts ont également progressé dans les trois Régions du pays et le plus fortement en Flandre, où les subventions aux CPAS se sont nettement accrues en pourcentage des dépenses. Dans les années '90, les CPAS se sont trouvés confrontés à la forte augmentation des demandes relatives au minimum de moyens d'existence (« minimex »). Supportées en première ligne par les CPAS, ces dépenses donnent lieu à une intervention de l'État fédéral (celle-ci a d'ailleurs été renforcée en 1993, liant l'ampleur de l'intervention au nombre de bénéficiaires par commune afin de rencontrer le problème des grandes villes) tandis que la commune est tenue de couvrir le déficit éventuel du CPAS.

Enfin, les dépenses de dette (composées essentiellement des amortissements et des charges d'intérêts des emprunts contractés) ont fortement diminué, les communes bruxelloises et wallonnes passant sous la moyenne nationale. Cette diminution, couplée aux mécanismes de désendettement entamés dans les années 80, a permis de garder le total des dépenses « sous contrôle » et de faire face à l'augmentation des autres dépenses, en particulier celles de personnel et de transferts.

1.2.2 Ventilation fonctionnelle des dépenses

Tableau 9.2.
Ventilation fonctionnelle des dépenses selon les budgets
Comparaison 1990-2000 – en % du total des dépenses ordinaires (exercice propre)

	Flandre		Bruxelles		Wallonie		Belgique	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Admin. générale	12,5	15,2	24,7	19,8	17,9	17,9	15,7	16,7
Sécurité	11,1	13,6	15,8	16,2	9,1	13,1	10,9	13,8
Communications	16,4	13,0	4,3	3,7	14,0	12,0	14,2	11,4
Economie	4,8	2,1	1,5	0,7	3,4	2,9	4,0	2,1
Enseignement	13,7	13,0	16,7	24,6	18,5	20,6	15,7	17,0
Culture – cultes	12,4	14,9	6,7	6,4	7,1	8,2	9,9	11,6
Aide sociale – santé	9,3	12,8	14,3	15,7	10,3	11,6	10,2	12,9
Salubrité- urbanisme	8,9	11,7	6,2	6,1	5,9	7,7	7,6	9,6
Dép. non imputables (a)	11,0	3,8	9,9	6,8	13,8	5,9	11,9	4,9

(a) Dépenses d'assurances, de dette générale ou de gestion financière et dépenses générales qui ne peuvent être affectées à une fonction communale précise.

Source : Dexia (2000).

Comme l'indique le tableau 9.2, les dépenses de sécurité ainsi que celles d'aide sociale et de santé (dont les transferts aux CPAS pour la couverture de leur déficit) progressent en part relative dans les trois régions. Les dépenses d'enseignement augmentent substantiellement en Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie ainsi qu'au niveau national. D'autres dépenses augmentent en Flandre et en Wallonie mais pas à Bruxelles, comme la culture et les cultes, la salubrité publique et l'urbanisme. Les dépenses d'administration générale augmentent fortement en Flandre (tout en restant en deçà du niveau des deux autres régions), ce qui se répercute sur le niveau global. Enfin, les dépenses non imputables ainsi que celles relatives aux communications et à l'économie connaissent une baisse dans les trois Régions.

La charge nette de chaque fonction peut être obtenue en déduisant les recettes des dépenses. Ainsi, si les dépenses d'enseignement occupent une place de choix dans les dépenses communales, leur coût réel pour les communes est plus léger au vu des interventions des Communauté (subvention de fonctionnement et prise en charge des traitements[11]) ; la charge nette de cette fonction se situe ainsi parmi les moins élevées.

11 Les subventions-traitements apparaissent aussi, *pro forma*, en recettes et en dépenses des pouvoirs locaux.

1.3 *L'évolution des recettes locales*

La **ventilation économique** des recettes est présentée dans le tableau 9.3 : les trois Régions voient une baisse de la part des Fonds des communes et une progression relative de la fiscalité[12]. Cette baisse du Fonds est toutefois moins marquée en Flandre.

Tableau 9.3.
Ventilation économique des recettes selon les budgets (a)
Comparaison 1990-2000 – en % du total des recettes ordinaires, exercice propre

	Flandre		Bruxelles		Wallonie		Belgique	
	1990 (b)	2000	1990 (b)	2000	1990	2000	1990 (b)	2000
Prestations	6,4	3,8	5,3	4,9	5,1	4,5	5,8	4,2
Transferts	83,5	83,7	86,0	86,8	79,3	87,8	82,4	85,5
Impôts	*36,6*	*46,2*	*46,3*	*44,5*	*31,1*	*37,8*	*35,8*	*43,3*
Fonds	*20,4*	*20,2*	*22,7*	*17,4*	*24,1*	*21,8*	*21,9*	*20,4*
Subsides (c)	*26,5*	*17,3*	*17,0*	*24,9*	*24,2*	*28,2*	*24,6*	*21,8*
Dette (d)	10,1	12,4	8,8	8,3	15,6	7,7	11,8	10,4
Dont dividendes Dexia	*0,0*	*2,0*	*0,0*	*4,0*	*0,0*	*2,6*	*0,0*	*2,5*

(a) L'observation des comptes (1990-1998) ne présente pas de tendances contradictoires et les niveaux sont globalement du même ordre.
(b) En Flandre et en région bruxelloise, les données relatives à 1990 sont atypiques par rapport à 1991 et aux premières années suivantes.
(c) Il s'agit uniquement de subsides de fonctionnement ou couvrant des traitements, et non de subsides d'investissement.
(d) Recettes provenant des participations dans les entreprises publiques (Dexia, intercommunales) et charges d'emprunt supportées par des tiers (Région, fabriques d'église, ...).

Source : Dexia (2000).

Pour la période 1991-2000, alors que la Flandre se distingue par des recettes de Fonds supérieures à celles des subsides et que la situation en Région de Bruxelles-Capitale est à l'inverse, les subsides ont dépassé puis distancé de plus en plus les transferts généraux en Wallonie à partir de 1992/1993. La croissance des transferts spécifiques en Wallonie s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'allocations de base au sein du budget régional[13]. *A contrario*, l'importance de ces subsides en Flandre a fortement diminué en termes relatifs.

Le tableau 9.4 présente l'évolution relative des ressources fiscales, la stabilité globale cachant en fait des évolutions régionales contrastées.

12 Dans les statistiques de CCB/Dexia, le « fonds flamand des communes » n'est pas intégré mais les « mesures correctives » wallonnes le sont.
13 Cf. Husson, 2000, p. 244.

Tableau 9.4.
Structure des recettes fiscales des communes en % du total des recettes fiscales – sur base des budgets

	Flandre		Bruxelles		Wallonie		Belgique	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Additionnels au Pr.I.	*40,5 %*	*43,2 %*	*56,3 %*	*58,2 %*	*39,4 %*	*39,3 %*	*42,6 %*	*44,3 %*
Additionnels à l'IPP	*38,6 %*	*38,1 %*	*28,3 %*	*24,8 %*	*41,0 %*	*37,2 %*	*37,8 %*	*36,0 %*
Autres additionnels	*2,6 %*	*2,2 %*	*1,9 %*	*1,1 %*	*2,0 %*	*1,9 %*	*2,4 %*	*1,9 %*
Total taxes addition.	81,8 %	83,5 %	86,6 %	84,1 %	82,4 %	78,4 %	82,8 %	82,2 %
Taxes autonomes (a)	18,2 %	16,1 %	13,3 %	16,6 %	17,7 %	21,6 %	17,4 %	17,6 %

(a) Impôts et redevances perçus directement par la commune ; pour plus de détails, voir Erauw et Gaube (1998).

Source : Dexia.

Les additionnels au Précompte Immobilier (Pr. I.) et à l'IPP représentent environ 80 % des recettes fiscales. Les parts relatives sont restées assez semblables en Flandre, où la principale évolution est la croissance des additionnels au Pr.I. et une moindre importance des taxes autonomes. Celles-ci ont par contre fortement progressé au détriment des additionnels à l'IPP en région bruxelloise et en Wallonie (ce dernier cas étant sans doute imputable au mode de répartition du Fonds des Communes), tandis que la part du Pr.I. augmente (région bruxelloise) ou stagne (Wallonie).

L'évolution des recettes du Pr.I. dans les trois régions est différente de ce que l'évolution des taux au Pr.I. laissait appréhender ; l'effet « base » semble donc prédominant. Dexia souligne par ailleurs que « si, globalement, les recettes provenant des centimes additionnels au précompte immobilier génèrent des rentrées plus importantes que la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, ce cas de figure n'est pas représentatif de la majorité des communes. En effet, pour 66 % d'entre elles, la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques constitue la première source de recettes fiscales (La proportion de communes présentant des recettes additionnelles à l'IPP prépondérantes est de 69 % en Flandre, de 67 % en Wallonie et d'à peine 5 % en Région bruxelloise)[14] ».

En termes de **ventilation fonctionnelle**, la majeure partie des recettes (64 % en 1990, 66 % en 2000) sont non-imputables, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas liées à une activité particulière, telles les recettes fiscales et les transferts généraux (Fonds des communes, ...). Les seules recettes significatives sont celles des fonctions « enseignement » (subventions-traitements et subventions de fonctionnement) et « commerce-industrie-agriculture » (dont les dividendes perçus d'intercommunales) qui sont passées respectivement de 7,6 à 8,1 % et de 12,7 à 13,7 % des recettes ordinaires pour la Belgique.

14 Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1999*, p. 25.

1.4 *Les Fonds des Communes*

Au cours des années '90, les Régions ont mis en place de nouveaux modes de répartition de leur Fonds des Communes (FC)[15].

Le décret wallon du 20 juillet 1989 attribue 32,5% du FC aux villes de 1re catégorie (Liège et Charleroi). Les 260 autres communes se répartissent 85% du solde au titre de dotation principale : 14 ,85 % en fonction de la population ; 0,15% aux communes à statut linguistique spécial ; 26 % aux communes de 2e catégorie[16] ; 44 % aux communes de 3e catégorie[17] . Les 15 % restant constituent la dotation dite « spécifique » répartie sur base des indicateurs suivants : voirie ; services d'incendie ; finances obérées ; statut de capitale régionale ; permanences de police ; implantations et classes de l'enseignement communal ; population scolaire ; nombre de chômeurs indemnisés, de « minimexés », de logements sociaux, de pertes d'emplois ; niveau de revenu. Des « mesures correctives », de 300 à 400 millions par an répartis sur base d'indicateurs divers, sont également apparues au début des années '90 avant de céder la place en 2001 au plan « Tonus 1 ». L'indexation du FC est prévue depuis 1997. Aucune réforme n'a été entamée, malgré plusieurs études sur le sujet.

Le décret flamand du 31 juillet 1990 octroie 42,90 % du Fonds aux deux communes de plus de 150 000 hab. répartis en fonction des parts reçues en 1990. 15,55 % du Fonds vont aux communes de 50 000 à 150 000 hab. (plus 0,20 % aux communes de 100 000 à 150 000 hab.) et 41,35 % aux communes de moins de 50 000 hab. ; la répartition s'opère sur base du nombre d'habitants, de la superficie, de la densité de population, de la population active, de l'inverse du rendement par hab. d'1 % d'additionnels à l'IPP, de l'inverse du rendement par hab. de 100 c.a. au Pr. I. Pour les communes d'au moins 10 000 hab., intervient également le nombre d'élèves et d'étudiants hors enseignement fondamental. Les communes côtières et les ports de mer bénéficient de pondérations particulières. L'indexation prévue (inflation + partie du taux d'intérêt) n'a été que partiellement appliquée de 1994 à 1999[18]. Un nouveau mode de répartition a été adopté en 2001.

L'ordonnance du 21 décembre 1998 remplace la répartition instaurée en 1994 et met en œuvre trois dotations. La dotation de base (8 % du Fonds) est répartie à 80 % en fonction des habitants et à 20 % en fonction de la superficie de la commune. La dotation « recettes » (42 % du Fonds) est répartie entre les communes dont la recette moyenne par habitant des additionnels à l'IPP ou au précompte immobilier est inférieure à 1,5 fois la moyenne des communes. Enfin, la dotation « dépenses » (50 % du Fonds) est ventilée comme suit : 10 % en fonction de divers indicateurs de nombre d'élèves et de la capacité d'accueil dans les crèches communales ; 30 % entre les communes dont la densité est supérieure à la moyenne ; 20 % en fonction du nombre de chômeurs de plus d'un an ; 20 % en fonction du nombre de « minimexés » ; 20 % au prorata de la superficie du territoire communal comprise dans l'espace de développement renforcé du logement selon le Plan régional de développement.

---

15 Pour plus de détails, notamment sur les indicateurs et les catégories de communes, voir Husson (2000).

16 Réparti selon la population multipliée par le quotient fiscal, c.-à-d. la fiscalité communale par hab. hors additionnels à l'IPP (et redevances sur centrales nucléaires) sur le rendement par hab. d'un % d'additionnels à l'IPP.

17 Réparti selon la population multipliée par un coefficient fiscal, un coefficient de densité et un facteur correcteur basé sur le revenu cadastral. Le coefficient fiscal s'obtient comme suit : 1 + (((quotient fiscal – moyenne arithmétique des quotients des communes de la 3e catégorie)/écart-type des quotients des commune de la 3e catégorie)/5).

18 Leroy (2000 : 43).

1.5 *La progression de la fiscalité communale*

Le tableau 9.5 montre que les taux d'additionnels à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) sont restés stables, voire ont légèrement diminué, en Flandre et en région bruxelloise. Ils ont par contre progressé en Wallonie. Les centimes additionnels au Précompte Immobilier (Pr.I.) ont progressé dans les trois Régions, la progression étant la plus forte en Wallonie. Les taux ont connu en général une pointe en 1997 avant de diminuer plus ou moins légèrement.

Tableau 9.5.
Points de repère en matière d'évolution des taux moyens d'additionnels à l'IPP (en %) et des centimes additionnels au Pr.I. (en c.a.)

	Flandre		Wallonie		Brux. (h. agglo)	
	IPP	Pr.I. (a)	IPP	Pr.I.	IPP	Pr.I.
1990	6,62	1831	6,85	2062	6,81	2385
1997	6,88	2255	7,35	2379	6,67	2579
2000	6,59	2144	7,12	2306	6.65	2505

(a) Afin de faciliter la comparaison entre régions, le taux appliqué en Flandre a été doublé afin de tenir compte du doublement du taux de taxation régional.

Source : Dexia.

Le tableau 9.6 montre que le rendement d'1 % d'additionnels à l'IPP est supérieur en Flandre, conséquence de la différence de niveau de revenu entre les régions. Cela permet de financer le même niveau de dépenses par un taux d'additionnels moins élevé, phénomène également vrai entre communes d'une même région. Enfin, en BEF par habitant, la charge est plus lourde en Flandre (IPP) et à Bruxelles (Pr.I.) ; elle est la moins élevée en Wallonie. Confronté au niveau de revenu par habitant, les additionnels représentent 1,60 % du revenu total net imposable en Flandre et en Wallonie tandis que ce rapport atteint 1,76 % en Région de Bruxelles-Capitale (tableau 9.7).

Tableau 9.6.
Rendement des additionnels à l'IPP et au Pr. I. (en BEF par habitant)

	Flandre		Wallonie		Brux.		Belgique	
	1990	2000	1990	2000	2000	1990	1999	2000
Additionnels à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP)								
Valeur d'1 %	613	1118	607	881	713	1038	619	1020
Recettes totales	4055	7360	4156	6275	4858	6902	4166	6968
Additionnels au Précompte Immobilier (Pr. I.)								
Valeur de 100 c.a.	233	774	194	287	405	649	241	503
Recettes totales	4266	8331	3990	6621	9651	16245	4698	8560

Source : Dexia (2000).

Tableau 9.7.
Produit des additionnels à l'IPP par rapport au revenu imposable par habitant (1999)

	Flandre	Wallonie	RBC
Additionnels à l'IPP par hab.	6997	6151	6640
Revenu imposable par hab.	436.581	383.960	378.134
Additionnels en % du rev.	1,60 %	1,60 %	1,76 %

Source : Dexia (2000) ; INS (2000), *Niveau de vie, statistique fiscale des revenus exercice 1999 – revenus de 1998* ; calculs propres.

Les recettes fiscales locales ont été influencées par divers facteurs externes.

- La réforme fiscale de 1990 a provoqué des retards d'enrôlements ainsi que de moindres rentrées des **additionnels à l'IPP**. Ceux-ci ont été augmentés dans 167 communes sur 589 en 1990, 118 communes ayant déjà augmenté leurs additionnels à l'IPP pour l'exercice 1989 ; à titre de comparaison, seules 4 communes avaient augmenté les additionnels à l'IPP pour l'exercice 1988 – année électorale par ailleurs[19]. Par contre, la non-indexation des barèmes fiscaux à partir de 1993 a eu des conséquences positives pour les finances locales, de plus de 15 milliards.
- L'augmentation du taux du Pr. I. en Flandre (1991) a été partiellement compensée par la réduction du nombre de **centimes additionnels au Pr.I.** prélevé par les communes.
- Si la péréquation cadastrale attendue dans les années 90 ne s'est pas concrétisée[20], d'autres mesures fédérales ont eu un impact favorable sur la base imposable : indexation des revenus cadastraux depuis 1990 (entrée en vigueur en 1991), RC des 2e résidences, …

Des mesures régionales ont également influencé la fiscalité locale, le cas le plus manifeste étant celui de la Région wallonne.

- Le mode de répartition du Fonds des Communes (FC) instauré par le décret de 1989 a incité les communes à relever le taux du Pr.I. et des taxes autonomes (ce qui accroissait le numérateur dans la formule de répartition) plutôt qu'à augmenter les additionnels à l'IPP, sans incidence sur la formule. Entre 1990 et 1998, 194 communes wallonnes ont ainsi augmenté leurs c.a. au Pr.I. contre 135 relevant leurs additionnels à l'IPP[21]. À partir de 1998, l'impact des augmentations des c.a. au Pr.I. a été gelé : en cas d'augmentation, seule est prise en compte la recette totale (indexée) de l'année précédant celle-ci. De plus, depuis 1989, un taux minimal de 6% d'additionnels à l'IPP est nécessaire pour accéder à certaines tranches de la dotation dite spécifique du FC.
- En 1997, la Région wallonne s'est engagée à indexer le Fonds des Communes selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation en contrepartie d'une « paix fiscale » qui s'est traduite par la reprise par la Région (taxes sur les automates, sur les immeubles

19 Crédit communal, *Les finances des pouvoirs locaux en 1990*, p. 12 ; Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en 1989*, pp. 11-12.

20 La dernière péréquation remonte ainsi à 1979. Pour une approche plus globale de la fiscalité immobilière : Conseil Supérieur des Finances (1997), *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière*, Bruxelles.

21 Husson, 2000, pp. 254-255.

insalubres et ceux exonérés de Pr.I. par la Région) ou par l'interdiction (taxe sur le personnel occupé) de diverses taxes représentant alors 2,6 % des recettes fiscales propres des communes wallonnes[22]. Cette « paix fiscale » invitaient également les communes à limiter les additionnels au Pr.I. et à l'IPP à respectivement 2600 c.a. et 8 % (les taux supérieurs en vigueur en 1998 pouvant être maintenus) et à geler les taux appliqués à la force motrice. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a dénoncé cette perte d'autonomie communale tandis que le Gouvernement wallon soulignait notamment l'intérêt de ne pas voir les politiques régionale et locales se neutraliser.

À l'opposé, les modes de répartition des Fonds des Communes flamand et bruxellois sont beaucoup plus neutres quant aux choix fiscaux locaux.

Enfin, la fiscalité locale a également été marquée par des retards d'encaissement des additionnels transitant par le Ministère fédéral des Finances.

2. Les investissements[23]

Les investissements des pouvoirs locaux représentent généralement près de la moitié des investissements de l'ensemble des pouvoirs publics (État, entités fédérées, pouvoirs locaux hors intercommunales). Le tableau 9.8 permet de constater que les investissements des pouvoirs locaux tendent à augmenter à l'approche des élections communales (celles-ci ont eu lieu en 1994 et 2000) et à se réduire dans les premières années de la législature communale[24] : les pointes de 1993-1994 et 1999 sont éloquentes. Plus surprenant, les intercommunales, dont les investissements passent de 16 /17 % des investissements cumulés des communes, CPAS et provinces au début des années '90 à 24/25 % en 1998/99, suivent également ce « cycle électoral ».

Si la part des communes dans les investissements du secteur local varie fortement d'une année à l'autre, on constate une part particulièrement faible en 1997 et 1998 suite à l'utilisation d'autres moyens de financement des investissements, à savoir l'utilisation d'une partie du produit des opérations Dexia (v. ci-dessous) comme l'atteste la pointe de 1997/1998 en termes de recours à l'autofinancement dans le tableau 9.8. Celui-ci montre également que les subventions en capital et les fonds prêtés financent plus de 80 % des investissements.

22 Erauw et Gaube, 1998, p. 39.

23 Au niveau communal (et provincial), les investissements figurent dans le *budget extraordinaire*. Par contre, en comptabilité nationale, ils interviendront dans la détermination du *solde de financement*. Les données des tableaux 9.8 et 9.9 sont basées sur des données Dexia ; le recours par des pouvoirs locaux à d'autres institutions financières peut être incomplètement appréhendé.

24 Cf. Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1998*, p. 74, et *Les Finances des Pouvoirs locaux en 1999*, p. 70.

Tableau 9.8.
Investissements du secteur local : subventions et fonds prêtés au secteur local (en milliards BEF)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Communes	34,8	36,2	42,8	53,2	61,5	47,6	47,0	46,2	46,5	63,4	72,2
CPAS	6,6	8,0	9,9	12,6	12,2	9,9	9,2	10,2	8,2	9,0	9,6
Provinces	3,7	5,2	4,4	7,0	6,1	5,9	5,1	7,4	8,2	5,8	7,8
Total (a)	***45,1***	***49,4***	***57,6***	***73,3***	***81,0***	***64,2***	***62,2***	***66,3***	***65,5***	***78,2***	***89,6***
Inter-communales	7,6	8,9	10,9	11,4	13,7	8,9	7,4	16,9	16,3	19,1	13,0

(a) Pour la période 1992-2000, ce total comprend également les autres institutions du secteur local (fabriques d'église, polders, wateringues, ...), qui ne représentent qu'un montant relativement marginal.

Source : CCB/Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux*, années 1990 à 2000.

Tableau 9.9.
Modalités de financement des investissements du secteur communal (en % du total des investissements)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Emprunts	69,2	n.d.	61,3	60,4	59,5	58,8	59,5	56,1	58,2	58,2	58,9
Subsides en capital	16,4	n.d.	20,1	20,2	23,7	23,1	26,0	24,6	23,7	23,9	26,0
Autofinancement (a)	14,4	n.d.	16,3	17,1	15,0	16,0	13,1	17,3	16,4	16,3	15,1
Autres	n.d.	n.d.	2,2	2,3	1,8	2,1	1,4	2,4	1,7	1,7	n.d.

(a) Prélèvements du service ordinaire et/ou du fonds de réserve ; recettes de ventes ; moyens propres (boni).

Source : Dexia/Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en...*, années 1990 à 1999 ; Dexia (2000) pour les années 1990 et 2000.

Le recours à l'emprunt a fortement diminué tandis que l'importance relative des subsides en capital croît fortement (pour représenter de l'ordre du tiers en Flandre et en Wallonie et d'un cinquième à Bruxelles) ; le « cycle électoral », s'il se répercute sur le niveau des investissements, modifie cependant peu la part relative des différentes sources de financement. Si les investissements sont passés de 34,8 milliards en 1990 à 72,2 milliards en 2000, les trois principaux domaines d'intervention sont restés (1) les communications, (2) l'enseignement, la culture, les cultes et les loisirs et (3) l'action sociale et la santé.

Le survol des régimes régionaux de travaux subsidiés montre des différences notables.

En **Région flamande**, le « Investeringsfonds »[25] établit les droits de tirage dont bénéficient, en autonomie, les communes et provinces flamandes pour des investissements relatifs aux compétences régionales (eau, tourisme, voirie, abattoirs, agriculture…) et communautaires (bibliothèques, musées, écoles…). La dotation est adaptée en fonction de l'évolution des prix dans le secteur de la construction intérieure (main-d'œuvre et matériaux). Le droit de

25 Décret du 20 mars 1991.

tirage de chaque commune est déterminé sur base du nombre d'habitants, de la superficie, de la longueur de la voirie, du nombre de logements, de la fonction centrale (l'indicateur est lié au FC) et du nombre d'élèves de l'enseignement communal.

La réglementation n'a guère changé en **Région wallonne** durant les années 90 : les communes introduisent des plans triennaux auprès du Ministre, lequel tranche après avis de l'Administration. L'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est prononcée pour que « le programme triennal fonctionne selon un système de droits de tirage, sur base de critères de répartition préétablis. Le montant non entièrement utilisé une année serait reporté l'année suivante ».

L'ordonnance de la **Région de Bruxelles-Capitale** du 16 juillet 1998 a introduit un nouveau système, qui remplace l'ancien Arrêté du Régent. Tous les trois ans, un crédit d'engagement est inscrit au budget régional ; il se répartit en :

- un programme triennal d'investissement (70 % du crédit), dans lequel chaque commune reçoit une quote-part proportionnelle à sa part dans le FC bruxellois ;
- un programme triennal de développement (30 % du crédit), destiné à financer des projets d'intérêt régional, devant figurer dans les priorités du plan régional de développement.

Chaque année, un tiers des crédits engagés sont prévus en ordonnancements. Un service régional de financement des investissements communaux est chargé de liquider les dotations.

3. Dette des pouvoirs locaux

3.1 *Aperçu global*

Comme le montre le tableau 9.10, la dette pour investissement de l'ensemble du secteur local[26] a regagné, dès 1998, le niveau de 1996 ; l'impact des premières opérations Dexia n'a donc pas duré. La dette d'assainissement s'est stabilisée avec une légère tendance à la baisse. La dette à long terme est revenue au niveau antérieur aux opérations Dexia dès 1999. La dette à court terme a davantage évolué en dents de scie et, globalement, le total de la dette à fin 1999 se rapprochait du niveau de 1996. Les actifs financiers se sont améliorés en 1997 et sont restés à un niveau proche en 1998 mais ils se sont réduits en 1999, ramenés à 148,8 milliards. Le tableau 9.10 permet également de constater une stabilisation de la dette nominale des seules communes en 1998-1999 et une tendance à la baisse depuis 1993 du ratio de la dette des pouvoirs locaux par rapport à leur recettes en termes de comptabilité nationale. La détérioration de la situation en 2000 est par ailleurs nettement perceptible.

26 Dans les agrégats Dexia, le secteur local comprend le plus souvent les communes, provinces, CPAS et intercommunales. En comptabilité nationale (SEC), le secteur des pouvoirs locaux comprend les communes, provinces, CPAS et quelques intercommunales hors des domaines économique et hospitalier.

Tableau 9.10.
Endettement entièrement ou partiellement à charge du secteur local (a) (b) (en milliards BEF)

	Dette pour investissement (1)	Dette pour assainissement (2)	Total dette à long terme (3)=(1)+(2)	Total de la dette à court terme (4)	Dette Totale (5)=(3)+(4)	Actifs financiers (6)	Endettement net (7)=(5)-(6)	Dette totale des communes (c)	Dette en % des recettes (SEC) (d)
1991	363,9	142,3	506,2	71,6	577,8	114,1	463,7		110,9 %
1992	379,7	142,3	522,0	75,1	597,1	117,4	479,7		114,0 %
1993	397,7	128,2	525,9	74,3	600,2	108,5	491,7		118,6 %
1994	420,8	125,8	546.6	82.9	629.5	113.9	515.6		113,6 %
1995	443,3	116,1	559.4	79.2	638.6	145.3	493.3	392,4	105,4 %
1996	449,3	109,5	558.8	76.3	635.1	133.3	496.4	441,2	101,9 %
1997	436,5	99,8	536.3	60.3	596.6	168.9	427.7	466,6	94,4 %
1998	448,3	102,4	550.7	58.0	608.7	161.9	446.8	439,1	93,3 %
1999	459,3	99,3	558,6	69,0	627,6	148,8	478,8	440,1	87,4 %
2000	473,7	96,6	570,3	86,7	657,0	164,1	492,9	443,0	90,4 %

(a) L'endettement partiellement à charge du secteur local (31,3 milliards en 1999, 34,4 milliards en 2000) sur les 657 milliards de dette totale consiste essentiellement en des prêts d'assainissement et, pour le solde, en des prêts accordés dans le cadre des lois d'expansion économique.
(b) Voir note 26 pour la définition des agrégats.
(c) Claerhout (2000 : 27).
(d) Banque nationale de Belgique.

Source : Dexia/Crédit Communal de Belgique, Les finances des pouvoirs locaux en..., *années 1992 à 1999*

3.2 *Les opérations d'assainissement*[27]

Le **Fonds d'Aide au redressement financier des communes**, créé par l'AR n° 208 du 23 septembre 1983 pour assurer le préfinancement des dettes accumulées par certaines communes et ce en accordant des prêts de consolidation, a été régionalisé partiellement par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les créances considérées comme « recouvrables » étant régionalisées, les « irrecouvrables » restant à charge de l'État et étant incorporées dans la dette publique. Suite, essentiellement, au remboursement anticipé par les Régions, le Fonds d'aide a été supprimé en date du 31 janvier 1997, l'État fédéral reprenant ses droits et obligations[28].

En Flandre, le **Vlaams financiergsfonds** a été créé en 1989 avec pour missions le remboursement au « Fonds 208 » des créances recouvrables des villes d'Anvers et de Gand et la poursuite du financement des charges financières découlant des dettes communales. Il n'y a cependant pas d'aide financière directe aux communes concernées. À partir de 1992, ce Fonds a également eu la possibilité d'intervenir dans le financement des charges de pensions du personnel des communes ou de leur CPAS. Fin 1995, ce Fonds a été liquidé avec la reprise par

27 Voir notamment Spinnoy, Carine (1995), « De interventie in de schuldenlast van de lokale besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 6, novembre-décembre, pp. 231-306.

28 Pour plus de détails : 156e Cahier de la Cour des Comptes, fascicule Ier, pp. 187-195.

Anvers et Gand de leurs dettes respectives à l'égard du « Fonds 208 ». Parallèlement, la Région flamande continue à supporter directement la totalité des charges financières des prêts d'assainissement accordés à partir de 1983 à 50 communes flamandes.

Mis en place en 1992 par le Gouvernement wallon, le **Compte Régional pour l'Assainissement des Communes à finances obérées** (CRAC) a été complété par le Centre régional d'aide aux communes de la Région wallonne (décret du 23 mars 1995). Alimenté par l'intervention variable des communes concernées et diverses interventions régionales, ce compte assurait à l'origine le service financier de la dette de trésorerie et de la dette du Fonds 208 de la ville de Liège, de divers prêts (extraordinaire, assainissement, consolidation) accordés à 22 communes à « finances obérées » et des prêts contractés par la Région au bénéfice de la Ville de Charleroi. Les missions et modes de financement se sont quelque peu élargis en fonction de l'évolution des services proposés par le CRAC : prêts d'aide extraordinaire à long terme, prêts dits « de soudure », financement d'investissements communaux importants destinés aux bâtiments des services de sécurité (casernes de pompiers, hôtels de police) ; d'autres services permettent aux communes (voire aux provinces) d'obtenir des conditions plus avantageuses sans que la Région n'intervienne financièrement : prêts à court terme (trésorerie), placements groupés, paiement anticipé d'intérêt d'emprunts groupés.

Le **Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales**, créé en 1993, prend en charge la totalité du service financier des emprunts d'assainissement et reprend également les droits et obligations de la Région à l'égard du « Fonds 208 ». Les communes intéressées versent une participation correspondant à 60 % des échéances en capital dues au 30 juillet 1992 au titre des emprunts « Hatry » I et II[29]. L'intervention dans le cadre de la restructuration des hôpitaux publics bruxellois est citée pour mémoire.

3.3 *Placements et consolidation*

Pour leurs placements, les pouvoirs locaux ont largement recouru à des SICAV, évitant ainsi légalement le précompte mobilier (Pr. M.). En 1996, les communes, les CPAS et les provinces ont été exonérés de précompte mobilier sur les revenus provenant des titres de la dette de l'État, des Communautés et des Régions. L'objectif recherché par le gouvernement fédéral en accordant cette exonération était avant tout la consolidation de la dette publique, c'est-à-dire réduire le taux d'endettement tel que défini pour les critères du Traité de Maastricht[30]. Ces actifs placés en titres publics, proches de 0 à fin 95, se sont élevés à 11 milliards à la fin de 1996 puis à 57 milliards à fin 97 avant de se réduire à 40 puis 17 milliards respectivement à fin 98 et fin 99. Si une partie importante du produit des opérations Dexia (et en particulier de « Dexia I ») a été mobilisée dans ce cadre, d'autres actifs ont également été réorientés.

29 Il s'agit de prêts d'assainissement contractés par la Région avec la garantie de l'État.

30 Pour plus de détails : Husson JF et Steylaers JL (1999), « Les critères de convergence du traité de Maastricht et la consolidation de la dette publique », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 4, juillet-août 1999.

4. Aspects particuliers

4.1 *La mutation du Crédit Communal de Belgique*

En 1996, dans le cadre de l'alliance entre le Crédit Communal de Belgique et le Crédit local de France, le « Holding communal » (regroupant les communes et les provinces actionnaires du CCB) a mis en bourse une première tranche de 34,5 % des actions du Crédit communal/ Dexia Belgium (représentant 32,7 milliards) suivie d'une tranche supplémentaire de 15,5 % en avril 1997 (soient 21,0 milliards)[31]. Plus de 96 % du produit de l'opération « Dexia I » a été affecté à la réduction de l'endettement communal, grâce à la mobilisation des autorités fédérales et régionales et, surtout, l'absence d'indemnités de remploi acceptée par Dexia.

En septembre 1999, une offre publique d'échange a été lancée par Dexia Belgium à l'égard des titres Dexia France, afin de simplifier la structure du groupe. La part du Holding communal se voit ainsi ramenée à 24,5 % puis à 20 % en fonction d'opérations de cession d'actions tandis que pour le plus long terme, un poids de 10 % est cité[32]. Entretemps, les pouvoirs locaux ont encore obtenu quelque 10 milliards en 1999/2000.

4.2 *La Nouvelle Comptabilité Communale (NCC)*[33]

La « Nouvelle comptabilité communale » est une comptabilité patrimoniale qui, depuis 1995, est venue s'ajouter à la comptabilité budgétaire. Elle vise à doter les mandataires communaux de nouveaux instruments d'analyse de la gestion communale grâce à un bilan et un compte de résultats. Le bilan reprend tous les avoirs ainsi que le patrimoine de la commune. Le compte de résultats synthétise le résultat annuel du fonctionnement quotidien de la commune. Après quelques années de mise en œuvre, l'évaluation reste très mitigée.

4.3 *Taille des communes, densité et externalités*

La mise en relation des dépenses ordinaires par habitant montrent que les communes de moins de 5000 habitants et celles de plus de 50 000 habitants ont un niveau de dépense plus élevé. Ainsi, dans les budgets 1999, les communes de moins de 5000 habitants ont en moyenne 34 875 BEF de dépenses par hab. contre 29 392 BEF pour celles de 5000 à 10 000 habitants, 34 609 BEF pour les communes de 20 000 à 30 000 habitants, 38 326 BEF pour celles de 30 000 à 50 000 habitants, 48 014 pour celles de 50 000 à 100 000 habitants et 80 820 au-dessus de 100 000 habitants, soit quasiment le double de la moyenne nationale (42 255 BEF/

31 Voir notamment Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1997*, p. 82, et Moden, J. (1996), « La restructuration du Crédit communal », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1539, CRISP.

32 *L'Écho*, 27 octobre 1999.

33 Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en 1995*, pp. 26-28 ; voir aussi *Mouvement communal*, n° 722, octobre 1997, pp. 467-493.

habitants). Pour Dexia[34], une très faible densité (cas des 92 communes de moins de 5000 hab.) génère un surcoût lié à la dispersion de la population tandis qu'une densité très élevée (1725 habitants/km^2 pour les 8 communes de plus de 100 000 habitants) entraîne des coûts de congestion et des « effets de débordement »

À cela s'ajoutent les problèmes « d'externalités », déjà fréquemment cités dans le passé : des communes jouant un rôle central supportent des coûts au profit de non-résidents qu'elles sont contraintes de reporter sur leurs propres habitants, via la fiscalité, la compensation des rôles « centraux » n'étant pas suffisamment assurée par des mécanismes tels que le Fonds des communes[35]. L'évolution urbaine a encore accentué cela : en termes de recettes, les communes non urbaines ont pu avoir une politique fiscale plus avantageuse et, en termes de dépenses, les villes mettent l'accent sur les dépenses sociales, culturelles et de bien-être tandis que les communes non urbaines privilégient les dépenses d'infrastructures, les communes suburbaines accordant aussi une part substantielle à l'enseignement vu l'arrivée de nouveaux habitants[36].

L'importance croissante de la fiscalité dans les recettes communales accentue ce processus. En Flandre, le rôle central de certaines communes est notamment rencontré par les critères du Fonds des Communes et de l'*Investeringsfonds*. Le gouvernement flamand entend pourtant encore davantage valoriser le rôle central des villes[37]. *A contrario*, en Wallonie, l'approche relève davantage du cas par cas, tant dans les transferts généraux (via les « mesures correctrices » parallèles au Fonds des Communes) que dans les travaux subsidiés tandis que le Fonds wallon a un objectif davantage redistributif[38], la centralité n'y étant prise en compte que de manière marginale.

Enfin, le maintien de catégories recevant une enveloppe fermée dans les systèmes de Fonds des Communes flamand et, surtout, wallon reste une anomalie[39].

4.4 *Solidarité et contraintes imposées à la fiscalité communale*

L'importance croissante de la fiscalité dans les recettes communales rend d'autant plus aigu le problème de la prise en compte des externalités ainsi que la solidarité entre communes « riches » et communes « pauvres ». À cela s'ajoutent les interactions entre les mesures fédérales et régionales et la fiscalité locale, aspect déjà évoqué et sur lequel nous ne reviendrons pas ici. Dans le cadre de la politique urbaine, la loi du 17 juillet 2000 permet à l'État fédéral d'intervenir dans le financement de certaines missions.

La solidarité entre communes est un des objectifs des Fonds des Communes respectifs. Prédominante dans le FC wallon, elle intervient dans les Fonds des autres régions. Cette

34 Ceci est notamment détaillé dans Dexia, Les finances des pouvoirs locaux en 1999, pp. 12-13.

35 Voir en particulier Jurion, 2000, pp. 94-95.

36 Pour plus de détails, voir l'étude de Savenberg et Van Hecke (1998).

37 « Minister Sauwens stelt stedenbeleid voor », *De Gemeente*, 2001-1, p. 10.

38 Voir p. ex. Jurion (2000) et Husson (2000).

39 Sur les catégories de communes dans le Fonds, voir notamment Husson (2000 : 261) ; sur la classification des communes, voir la très intéressante étude de Dessoy A. (1998), « Typologie socio-économique des communes », *Bulletin du Crédit communal*, n° 205, 1998/3, pp. 17-43.

solidarité se base essentiellement sur le rapport de la fiscalité locale (par exemple un pourcent d'additionnels à l'IPP ou de 100 c.a. au Pr.I.). Les Fonds wallon et bruxellois intègrent également des indicateurs sociaux, comme le nombre de chômeurs ou de minimexés. Les interventions dont bénéficient les CPAS (actuellement le Fonds Spécial de l'Aide Sociale en Wallonie et le *Sociaal Impulsfonds* en Flandre) peuvent également jouer un rôle important.

Enfin, l'idée d'une perception des additionnels communaux au niveau régional, avec diverses considérations de solidarité et d'homogénéité des taux d'additionnels (voire d'un taux unique avec une redistribution), a également été évoquée tant en Flandre qu'en Wallonie[40].

4.5 *Le financement des missions assignées aux communes*

Deux personnes ayant le même niveau de revenu et payant le même impôt n'auront pas nécessairement accès au même niveau de services locaux s'ils habitent dans deux communes différentes. Qu'il s'agisse du profil des recettes ou des dépenses locales, des différences restent notables. Il n'y a pas de « niveaux minimums de services » fixés par les tutelles régionales et qui harmoniseraient les offres locales de services publics ; l'autonomie locale prédomine donc. Toutefois, via divers incitants (transferts spécifiques, voire indicateurs du Fonds des Communes), les autorités régionales visent avec des intensités variables[41] à encourager les communes à maintenir ou à développer certains services (enseignement, pompiers, police, accueil de la petite enfance,…).

Enfin, plus récemment, une série de mesures susceptibles d'imposer diverses charges aux communes ont amené les associations de pouvoirs locaux à avancer l'équation « décideur = payeur ». Reste à voir quelle serait pour cela la forme la plus appropriée, transfert général ou transfert spécifique.

5. Synthèse et conclusion

Les années 90 ont vu une poursuite de l'assainissement de la situation financière des communes belges ; cela s'est notamment traduit par une réduction de l'endettement global et une croissance des soldes tant budgétaires que comptables. Du côté des recettes, la part relative de la fiscalité s'est fortement accrue, ce qui pose avec d'autant plus d'acuité les problèmes de prises en compte des externalités et de solidarité entre communes « pauvres » et communes « riches ». Les dépenses sont, elles, marquées par une tendance à la hausse, continue quoique de faible ampleur. La croissance est particulièrement notable du côté des dépenses de personnel. Heureusement, la forte diminution des dépenses de dette durant la décennie a permis de garder le total des dépenses « sous contrôle ».

---

40 V. respectivement « Commentaar op het voorstel-Demeester », *De Gemeente*, 1996-3, pp. 119-124 ; Defraiteur R. (1996), *La réforme de la fiscalité locale en Wallonie ou le grand chambardement. Propositions des premières pistes*, note non publiée, et Jurion (1999), p. 95.

41 En Flandre, voir p. ex. « Patrick Dewael wenst politiek bestuurakkord tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten », *De Gemeente*, 2001-1, p. 9.

Enfin, l'approche des échéances électorales se traduit non seulement par un effort d'investissement plus important mais également par une augmentation des dépenses ordinaires, voire une légère diminution des recettes. La conjonction de ce profil de dépenses avec la tendance lourde à la hausse des dépenses ordinaires évoquée précédemment pourrait être à l'origine d'une sérieuse détérioration des finances communales à partir de 2004-2005, *a fortiori* compte tenu des éléments susceptibles d'avoir des conséquences financières négatives pour les finances locales au cours des prochaines années (si la réforme des police est promise comme budgétairement neutre, restent d'autres inconnues résultant de décisions fédérales et régionales). Si tel devait être le cas, les années 90 n'auraient guère été qu'une décennie de répit pour la santé des finances communales.

Bibliographie

Dexia/Crédit Communal, *Les finances des pouvoirs locaux,* années 1990 à 2000, Bruxelles : Crédit Communal – groupe Dexia.

Dexia (2000), *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles.

Claerhout, Frédérick (2000), « Les finances communales : évolution de 1995 à 2000 », *Bulletin Dexia*, n° 214, 2000/4.

Erauw, Ameleen, et Gaube, Pierre (1998), « La fiscalité communales : statistiques commentées », *Bulletin du Crédit Communal*, n° 203, pp. 29-43.

Heyndels, Bruno (1994), « De evolutie van de gemeentelijke fiscaliteit in Vlaanderen : 1987-1993 », Bulletin de Documentation du Ministère des Finances, n° 5, septembre-octobre, pp. 37-68.

Husson, Jean-François (2001), « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 1 (janvier-février), pp. 15-55.

Husson, Jean-François (2000), « Le Fonds des Communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *Congrès des Economistes belges de langue française*, Commission 2, Charleroi : CIFOP.

Jurion, Bernard (2000), « Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes. » in Jurion B. et Pestieau P. (éd.), Finances publiques, finances privées, Liège : Editions de l'Université de Liège.

Jurion, Bernard (1999), « Fonds des Communes, centimes additionnels, fiscalité autonome », in *Communes et Région : Quel partenariat pour le XXIe siècle ?*, Bruxelles : Union des Villes et Communes de Wallonie.

Leroy, Jan (2000), « Gemeenten en OCMW's in de Vlaamse begroting 2000 », *De Gemeente*, 2000-2, pp. 43-48.

Leroy, Jan (1999), « Electorale koorts leidt soms tot lagere aanslagvoeten », *De Gemeente,* 1999-10, pp. 29-33.

LEROY, Jan (1996), « Vijf jaar Vlaams Gemeentefonds », *De Gemeente*, 1996-11, pp. 638-644.

SAVENBERG S., VAN HECKE E. (1998), *De Invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën*, Heverlee : KUL, Instituut voor sociale en economische geografie.

Vlaamse Gemenschaap (1991), *De financiering van de lokale besturen in Vlaanderen 1988-1991*, Brussel.

Vlaamse Gemenschaap, *De Gemeentefinanciën*, Brussel (années 1998 et 2000).

III

SPECIFIEKE THEMAS

DES THÈMES PARTICULIERS

10

DE PRIVATISERING VAN OVERHEIDSBEDRIJVEN EN -INSTELLINGEN

*Paul Van Rompuy**

Abstract

Inleiding

1 Enkele algemene kenmerken van het privatiseringsproces in België

2 Overzicht van de privatiseringen van activa van de Staat

3 Besluit en opbrengsten voor de Staat van de privatiseringen

* Paul Van Rompuy is sinds '95 gedelegeerd bestuurder van de Federale Participatiemaatschappij n.v. en deeltijds hoogleraar aan het Departement Economie van de K. U. Leuven. Hij Is sinds '89 voorzitter van de afdeling « Financieringsbehoeften van de Overheid » van de Hoge Raad van Financiën. Hij is werkend lid van de Koninklijke Vlaamse Academie van België en sinds '98 voorzitter van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.

Abstract

The wave of privatisations that already in the mid-eighties started in the UK, arrived on the European continent with some delay in the early nineties. The budgetary constraints, implied by the Maastricht Treaty, forced many governments to restructure and privatise many public enterprises and government agencies. Budgetary considerations also inspired the Belgian government, facing a still increasing debt ratio, to start from 1992 onwards the preparatory phase of the privatisations. Indeed, in that year a Commission for the Evaluation of the State Assets was established that explored the feasible sale of public shares in public banks and enterprises.

This paper describes the Belgian privatisation framework (legal, institutional, procedures) in the nineties and briefly sketches in each case its main characteristics. Finally, the sale revenues to the State are summarised that amounted by the end of the nineties to about 2,2 % of GDP.

Inleiding

Het voortouw van het privatiseringsproces in West-Europa werd in het midden van de jaren tachtig onder invloed van zijn conservatieve regering door het Verenigd Koninkrijk genomen. Met enige vertraging werd ook op het vasteland, zij het minder uit ideologische overtuiging, de rol van de overheid in het publieke forum aan een kritisch onderzoek onderworpen.

De budgettaire normen die in het verdrag van Maastricht waren vervat, dwongen inderdaad de overheden tot een verstrakking van het uitgavenbeleid en in het bijzonder de hoge schuldlanden, waaronder België, tot een versnelde afbouw van hun schuldgraad. De kapitaalbehoeften van de talrijke overheidsbedrijven en -instellingen bereikten bij het begin van de jaren negentig vaak zulke omvang dat zij de overheidsbegroting in de aanloop naar de muntunie en naar de nakende liberalisering van de overheidsmarkten in belangrijke mate zouden belasten en o.a. de uitgaven voor sociale bescherming onder druk zouden zetten. Anderzijds zouden de opbrengsten van de verkoop van overheidsactiva kunnen worden ingezet voor de verlichting van de overheidsschuld.

Alhoewel het politiek privatiseringsdebat in België reeds in 1986 werd opgestart (Spinnewijn, 2000) zou het tot 1992 duren vooraleer een specifiek orgaan, m.n. de Commissie voor Evaluatie van de Activa van het Rijk, in het leven werd geroepen dat gelast werd met de voorbereiding van en het toezicht op de privatiseringen van participaties van de federale overheid.

Deze bijdrage biedt een beknopte historische schets van het privatiseringsproces op federaal vlak in de periode 1993-2000. Na een beschrijving van het voorbereidend wetgevend en institutioneel kader en van de algemene kermerken van de privatiseringsprocedure worden de concrete dossiers behandeld. Tot besluit worden de opbrengsten van deze overdrachten samengevat en worden enkele kritische bedenkingen geformuleerd.

1. Enkele algemene kenmerken van het privatiseringsproces in België

1.1 *De voorbereidende fase*

In het begin van de jaren negentig groeide de consensus binnen de toenmalige regering om een wettelijk kader te scheppen dat de intrede zou dienen mogelijk te maken van de privé-sector in een aantal industriële ondernemingen en financiële instellingen die tot het patrimonium van de Staat behoorden.

Een eerste stap in deze nieuwe visie op de rol van de Staat in het economisch leven werd gezet door de wet van 21 maart 1991 waarbij industriële en commerciële overheidsbedrijven het statuut verwierven van « autonoom overheidsbedrijf ». Het betrof overheidsondernemingen uit de communicatie- en vervoersector : de Regie der Posterijen, de Regie voor Telegrafie en Telefonie (RTT), de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) en de Regie der Luchtwegen (RVA). Door deze wet werd aan deze ondernemingen enerzijds een maximale beheersautonomie toegekend in hun concurrentiële activiteiten. Anderzijds werd het begrip van de « universele dienstverlening », conform de Europese definitie, ingevoerd en omschreven in een meerjarig beheerscontract met de Staat. Op deze wijze werd een onderscheid gemaakt tussen de publieke dienstverlening die in het algemeen belang kadert en de marktgerichte activiteiten.

Het meerderheidsbelang van de Staat werd door deze wet bevestigd die evenwel een deelneming van de privé-sector in deze ondernemingen of in hun dochtervennootschappen beneden de kritische 50 %-drempel mogelijk maakte. Op te merken valt dat met uitzondering van de NMBS, de overige autonome overheidsondernemingen in 1991 geen vennootschappelijk statuut bezaten. Zo werd BELGACOM, de nieuwe benaming voor de RTT, door het Koninklijk Besluit van 16 december 1994 omgevormd tot een publiekrechtelijke naamloze vennootschap en werd haar maatschappelijk kapitaal vastgesteld op 40 miljard BEF.

De tweede stap in de voorbereidende fase van het privatiseringsproces werd gezet door de wet van 17 juni 1991 « ...tot organisatie van de openbare kredietsector en harmonisering van de werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen ». Deze wet vertolkte een strategie om de openbare kredietinstellingen (afk. : OKI's) te hergroeperen rond twee polen, m.n. de ASLK en het Gemeentekrediet. De Nationale Kas voor het Beroepskrediet (afk. : NKBK) en het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet (afk. : NILK) werden door deze wet samengevoegd met de Algemene Spaar- en Lijfrentekas. Deze laatste werd opgesplitst in twee publiekrechtelijke vennootschappen : de ASLK-Bank en de ASLK-Verzekeringen.

Deze wet voorzag ook in het samenvoegen van de publiekrechtelijke naamloze vennootschap « Gemeentekrediet-Bank » met de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (afk. : NMKN) en met het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet (afk. : CBHK), een instelling van openbaar nut die bij deze gelegenheid het statuut van vennootschap naar publiek recht verwierf.

De financiële instellingen die op deze wijze werden gehergroepeerd, werden door deze wet overkoepeld door twee bancaire houdstermaatschappijen : de ASLK-Holding en de Gemeentekrediet-Holding, die elk de aandelen in het bezit van de Staat, van de hoger vermelde financiële instellingen ontvingen. Het was ongetwijfeld de bedoeling van de wetgever om door deze herschikking van het landschap van de OKI's synergiëen te realiseren tussen complementaire financiële instellingen en tevens het financieel draagvlak te verstevigen van sommige ondergekapitaliseerde OKI's, zoals het NILK en het CBHK.

Wegens tegenkanting van de aandeelhouders van het Gemeentekrediet, m.n. de gemeenten, kwam de hergroepering rond deze bank niet tot stand. De ASLK-Holding werd daarentegen op 1 oktober 1992 opgericht met een kapitaal van 66 miljard BEF op grond van de inbreng van de ASLK-Bank en -Verzekeringen. Op 3 november 1992 bracht de Staat de aandelen van het NILK en van de NKBK in en werd het kapitaal gebracht op nagenoeg 68,5 miljard BEF.

Alhoewel het wetgevend kader van 1991 zowel voor de publieke ondernemingen in de industriële als financiële sector het perspectief opende voor deelnemingen van de privé-sector, namen de OKI's het voortouw in het privatiseringsproces. De consolidatiebeweging in de financiële sector die in de jaren negentig in Europa op gang kwam, is hieraan niet vreemd.

Anderzijds resulteerde de liberalisering van de telecommunicatiemarkten in de Europese Unie, die uiterlijk 1 januari 1998 gerealiseerd diende te worden, tot een versnelling van het privatiseringsproces. Met het oog op de deze evolutie werd in 1993 beslist tot het oprichten van het Belgisch Instituut voor de Post en de Telecommunicatie (afk. : BIPT) dat in 1994 operationeel werd en optreedt als onafhankelijke regulator voor de telecommunicatie en de postdiensten, en dat bovendien gelast werd met het administratief toezicht van deze diensten.

Tot slot dient de oprichting vermeld te worden van de Commissie voor Evaluatie van de Activa van het Rijk (afk. : CEAR) bij Koninklijk Besluit van 8 oktober 1992 die gehecht werd aan de Administratie van de Thesaurie van het Ministerie van Financiën. Deze commissie werd met verscheidene opdrachten gelast :

- het opstellen van een lijst, op eigen initiatief of op verzoek van de Minister van Financiën, van de activa van de Staat die voor verkoop in aanmerking komen ;
- het vaststellen van de minimumprijs waartegen de activa verkocht kunnen worden ;
- het vastleggen van de verkoopsprocedure en het uitoefenen van het toezicht op deze procedure ;
- tenslotte het voeren van de onderhandelingen over de verkoop van de activa, hetzij via één of meer van haar leden, hetzij via een derde die hiertoe door haar gemandateerd werd.

De CEAR werd uit vier leden, benoemd bij Koninklijk Besluit, samengesteld met een mandaat van vier jaar, eventueel hernieuwbaar. Uiteraard kon de commissie zich laten bijstaan door deskundigen die zij aanduidde. De CEAR was van oktober 1992 tot eind 1998 actief en werd opeenvolgens voorgezeten door R. Maldague (oktober '92 tot februari '93) Th. Masset (februari '93 tot augustus '93), R. Henrion (augustus '93 tot maart '95), G. Ugeux (maart '95 tot oktober '96) en J.-P. Abraham (oktober '96 tot eind '98).

Tijdens haar zesjarig bestaan met een sterk wisselend voorzitterschap, oefende de CEAR voornamelijk haar taak uit van toezichthoudster op de verkoopprocedure en van het vaststellen van de minimumprijs van de te verkopen activa. Zij voerde tevens in opdracht van de regering een voorafgaande evaluatie uit van de activa die bij voorrang in aanmerking kwamen voor

een overdracht. Haar exclusieve onderhandelingsbevoegdheid die in een geslaagde overdracht resulteerde, beperkte zich tot de privatisering van de Nationale Investeringsmaatschappij (afk. : NIM) in 1994.

1.2 Het stramien van het privatiseringsproces

Zoals hoger werd aangestipt betekent de omvorming van een autonoom overheidsbedrijf in een publiekrechtelijke naamloze vennootschap de eerste stap in een privatiseringsproces waarbij aandelen van de vennootschap aan de privé sector worden overgedragen op basis van een objectief vastgestelde prijs. In afwijking van de privaatrechtelijke vennootschappen kan de Staat een regeringscommissaris gelasten met het toezicht op de naleving van het wettelijk kader, de staatswaarborg toekennen aan door de vennootschap aangegane leningen, derogaties toestaan op de fiscale wetgeving... In sommige gevallen is het aangewezen voorafgaandelijk aan deze overdracht de publiekrechtelijke vennootschap, waarin de Staat meerderheidsaandeelhouder is, om te vormen in een vennootschap naar privaat recht die onverminderd onderworpen is aan de wetten toepasselijk op de handelsvennootschappen. Op deze wijze wordt een maximale flexibiliteit in het proces gebouwd waardoor de privé investeerders onmiddellijk de meerderheid kunnen verwerven in een onderneming die binnen hetzelfde juridisch kader werkzaam is als deze in de privé sector.

In principe kan de overdracht aan de privé sector van overheidsactiva volgens alternatieve benaderingen worden afgewikkeld. Benevens een publieke procedure waar via de nationale en internationale pers kandidaten uitgenodigd worden een bod uit te brengen op een deel of het geheel van de aandelen van de vennootschap, kan evenzeer de weg van een preselectie (*short-list*) van potentiële kandidaten worden opgegaan die op grond van strategische overwegingen werden verkozen. Tenslotte is een beursgang van de aandelen van de te privatiseren vennootschap een derde optie. In dit verband biedt de publieke procedure de beste garanties dat een objectieve marktprijs werd bekomen. Uiteraard is het dominante criterium van de keuze ten gunste van een kandidaat de geboden prijs in een genegocieerde procedure met een beperkt aantal of in een procedure bij opbod met meerdere kandidaten. Het begrip « prijs » dient echter in ruime zin beoordeeld te worden, d.i. rekening houdende met elementen van waarborgen, verplichtingen en eventuele schadeclaims die de kandidaat-koper in zijn bod voorstelt.

Indien de kandidaat die de hoogste prijs biedt niet wordt weerhouden, dient met het oog op het wegnemen van elk vermoeden van staatshulp, ten aanzien van de Europese instanties die bevoegd zijn voor het mededingingsbeleid, ten gronde geargumenteerd worden waarom andere criteria, bijv. van strategisch belang, de overhand hebben gehad. Deze criteria evenals hun relatief belang in de uiteindelijke beslissing dienen echter voorafgaandelijk aan alle mogelijk geïnteresseerde kandidaten bekend worden gemaakt zodat elke discriminatoire behandeling van kandidaat-kopers uitgesloten wordt en de procedure van verkoop transparant is.

Gedurende de beschouwde periode werd van een effectieve beursgang slechts éénmaal gebruik gemaakt, m. n. in het Distrigas-dossier.

Verscheidene factoren verklaren deze benadering. Opdat de beursgang succesvol zou zijn is het uiteraard noodzakelijk dat de betrokken onderneming hetzij reeds bevredigende resultaten heeft neergezet, hetzij dat aangenomen mag worden dat de kandidaat-investeerders overtuigd zijn van marktconforme toekomstige meerwaarden en dividenden. Een tweede beperking heeft te maken met het gunstige beursklimaat op het ogenblik dat de beursgang overwogen wordt, hetgeen o.m. een stabiele monetaire en macro-economische omgeving onderstelt. Tenslotte geeft een beursgang als eerste stap in het privatiseringsproces geen uitzicht op de intrede van een stabiele « strategische partner » die kan bijdragen tot efficiëntieverbeteringen en schaalvergroting. De wenselijkheid van dergelijke partner kan ertoe leiden dat de beursgang tot een latere fase in het privatiseringsproces wordt uitgesteld of dat onrechtstreeks de waarde van de geheel of gedeeltelijk geprivatiseerde onderneming weerspiegeld wordt in de beursnotering van de partner. Tenslotte verhindert het voorkeurrecht dat aan de partner werd toegekend vaak een latere beursgang van het saldo dat de Staat in de onderneming nog aanhoudt.

In de jaren negentig domineerde de stapsgewijze benadering van het privatiseringsproces waarbij de Staat zijn participatie in schijven overdroeg aan de privé sector. Sabena, Belgacom, de ASLK, het NILK en de NKBK zijn hiervan treffende voorbeelden. Door deze sequentiële benadering kon de intredende partner de performantie van de onderneming geleidelijk opvoeren en kon de Staat bij de overdracht van de volgende schijf een grotere meerwaarde realiseren. Overigens bleek de aanwezigheid van de publieke aandeelhouder in een aantal gevallen de herstructurering van de onderneming te vergemakkelijken (ASLK, Belgacom, de NKBK ...) en was de geleidelijkheid van het privatiseringsproces een politieke voorwaarde om de wettelijke drempels voor de publieke participatie af te bouwen.

Tenslotte dient nog gewezen op de verscheidenheid van actoren die het privatiseringsproces in de jaren negentig hebben gestuurd (Abraham, 1999). Na de principiële beslissing van de regering tot de overdracht van bepaalde activa van haar patrimonium werden zowel de kabinetten van de betrokken voogdijministers in de onderhandelingen ingeschakeld (bijv. voor de privatisering van Belgacom, Sabena...), als de FPM (ex ASLK-Holding) en de CEAR. In het specifieke geval van Belgacom werd bovendien in januari 1995 door de Ministerraad de zgn. Consolidatiecommissie opgericht, waarin de CEAR en de FPM vertegenwoordigd waren (deze laatste als waarnemer) evenals 4 vertegenwoordigers van Belgacom. Deze commissie diende een lijst op te stellen van potentiële partners in de strategische consolidatie van Belgacom (Vincent, 1995). De rol van de CEAR bestond er in om een minimum prijs vast te stellen voor de over te dragen participatie en de financiële onderhandelingen te voeren daar waar de industriële aspecten door de vertegenwoordigers van Belgacom genegocieerd dienden te worden.

De taakverdeling en de verantwoordelijkheden van de actoren is in het Belgisch privatiseringsproces bijgevolg niet steeds éénduidig en standvastig in de tijd bepaald geworden. Een transparant juridisch en organisatorisch kader voor het privatiseringsproces draagt nochtans bij tot zijn efficiëntie en continuïteit (Guislain, 1995 ; Van Rompuy, 1998).

Bij het aantreden van de nieuwe regering in juni 1999 werd de mogelijkheid geschapen tot een éénvormige benadering door de benoeming van een minister gelast met het beheer en de overdracht van de overheidsparticipaties die tevens de voogdij uitoefent over de FPM, die sinds het midden van de jaren negentig het privatiseringsinstrument bij uitstek van de federale overheid werd door de verruiming van het maatschappelijk doel van de ASLK-Holding in

december 1994. Deze laatste, die in april 1995 omgedoopt werd tot FPM, kan inderdaad gelast worden met het aanhouden van alle participaties in financiële, industriële en commerciële vennootschappen waarvan de activiteit tot de bevoegdheid van de Staat behoort. Ten einde haar privatiseringsopdracht tot een goed einde te brengen kon deze vennootschap leningen met Staatswaarborg aangaan, aanvankelijk tot maximaal 30 miljard BEF, in 1998 verruimd tot 40 miljard BEF. Van deze leningsfaciliteit werd slechts in 1994 gebruik gemaakt voor een bedrag van 20 miljard BEF als préfinanciering van de latere consolidatie van Belgacom.

2. Overzicht van de privatiseringen van activa van de Staat

2.1 *De privatisering van de OKI's*

2.1.1 *De ASLK-Bank en -Verzekeringen*

In maart 1993 werd de toenmalige ASLK-Holding door de regering gelast 49,9 % van de ASLK-Bank en -Verzekeringen over te dragen tegen een prijs die tussen de 25 en 30 miljard BEF gesitueerd diende te worden. Het toezicht op de procedure werd aan de CEAR toevertrouwd. Na een publieke oproep tot het uitbrengen van een bod, waarop 5 kandidaten reageerden, besloot de regering in september van dat jaar de 49,9 % van de aandelen van beide instellingen over te dragen aan FORTIS tegen een prijs van ongeveer 34 miljard BEF, die met ongeveer 1 miljard de evenredige boekwaarde overtrof. De overeenkomst van overdracht die op 20 september 1993 door ASLK-Holding en FORTIS ondertekend werd, liet deze laatste toe om vanaf 1995 een bijkomende tranche van 0,1 % van beide instellingen te verwerven en bovendien tot einde 1999 een supplementaire participatie van 9,8 %. aan te kopen.

In het kader van het verankeren van het bankverzekeren in één vennootschap besloot FORTIS in 1997 tot de filialisering van ASLK-Verzekeringen als dochtervennootschap van ASLK-Bank. Deze operatie zou overigens een latere beursgang van de bank vergemakkelijken. In november 1997 verwierf FORTIS een bijkomende schijf van 24,7 % van de ASLK-Bank (waarin begrepen de hoger vermelde 9,8 %) tegen een prijs van nagenoeg 34,7 miljard BEF.

Deze tweede overdracht vond plaats na een publieke oproep tot een bod met het oog op een beursintroductie. Een consortium van banken, m.n. de BBL en Crédit Suisse First Boston, waardeerden met het hoogste bod de ASLK-Bank op ongeveer 140,5 miljard BEF. FORTIS maakte echter tegen deze prijs gebruik van haar voorkooprecht en verwierf op deze wijze 74,9 % van de aandelen van de bank. Op te merken valt dat deze waardering van beide vennootschappen meer dan het dubbele is van hun waardering einde '93.

Tenslotte besliste de regering in 1998, in het kader van de toenadering tussen de ASLK-Bank en de Generale Bank, om met behulp van de zakenbank LAZARD FRERES & Cie, met FORTIS te onderhandelen over de overdracht van het saldo van 25,1 % dat de FPM in de bankinstelling aanhield. Deze overdracht vond in februari 1999 plaats tegen een prijs van

50,7 miljard BEF, waardoor de bank op ongeveer 203 miljard BEF werd gewaardeerd (FPM, 1999).

2.1.2 De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (NMKN)

Op 17 november 1994 werd de FPM door de regering gelast de procedure van overdracht van 50 % van de aandelen van de beursgenoteerde NMKN op te starten onder toezicht van de CEAR. Na een oproep tot een bod in de nationale en internationale pers in april 1995, ontving de FPM in juni van dat jaar drie indicatieve biedingen, m.n. van ASLK-Bank, van Bacob-DVV en van een bankenconsortium IBG. Deze indicatieve biedingen werden omgezet in een vast en definitief bod op 24 juli 1995, waaruit bleek dat het hoogste bod, dit van de ASLK-Bank voor een prijs van 10.260 BEF per aandeel het bod van Bacob-DVV met 60 BEF overtrof. Uit de analyse van de eventuele prijsaanpassingen bleek dat het bod van ASLK-Bank de beste garanties bood. Op aanbeveling van de CEAR besloot de regering op 28 juli 1995 de CEAR een onderhandelingsmandaat te verlenen met de ASLK-Bank, dat vervolgens door de raad van bestuur van de FPM werd bevestigd. De twee meest biedende kandidaten waren vervolgens akkoord de geldigheidsduur van hun bod te verlengen tot 15 september van dat jaar.

Op 11 augustus verraste Bacob-DVV de betrokken partijen door een OBA uit te brengen met het doel 50,01 % van de aandelen van de NMKN te verwerven tegen een prijs van 10.300 BEF per aandeel, te verhogen met een variabel deel van 475 BEF dat afhankelijk zou zijn van de kwaliteit van de kredietdossiers van de NMKN (FPM, 1995). Bacob-DVV zette dit bod vervolgens om in een definitief bod van 10.375 BEF, dat door de CBF ontvankelijk werd verklaard.

Uiteindelijk verhoogde ASLK-Bank op 7 september 1995 haar bod tot 11.315 BEF per aandeel, waardoor de participatie van de FPM op 4,6 miljard BEF werd gewaardeerd. De overeenkomst van overdracht met de ASLK-Bank werd na goedkeuring door de regering op 14 september 1995 ondertekend. Hierbij moet worden aangestipt dat de Staat de wisselkoersverliezen op de NMKN-leningen waarborgde, hetgeen aanleiding gaf tot een tegemoetkoming van de Schatkist van ongeveer 23 miljard BEF in 1998 (Hoge Raad van Financiën, 1999).

2.1.3 Het NILK-Landbouwkrediet N.V

Door de wet van 21 december 1994 werd de FPM opgedragen de privatisering van het NILK voor te bereiden. De erkende coöperatieve kredietkassen, die deel uitmaken van een bankfederatie, bezaten 33,49 % van de aandelen van het NILK ; het saldo werd door de FPM aangehouden. Op te merken valt dat in 1993 het NILK financieel werd geherstructureerd met o.m. een kapitaalverhoging door de FPM van 745 miljoen BEF en door de kredietkassen voor ongeveer 1,1 miljard BEF zodat zijn kapitaal op ongeveer 2,5 miljard BEF werd gebracht. Na een uitnodiging tot een bod in de Belgische en internationale pers op 3 mei 1995 voor 41,41 % van de aandelen boden twee kandidaten zich aan : de verzekeraar Swiss Life en de BBL.

De beperking op het percentage dat voor overdracht in aanmerking kwam, werd ingegeven door de hoger vermelde wet van juni 1991 die een minimumparticipatie van de FPM van

25,1 % oplegde. Vermits het bod van de BBL betrekking had op de gehele participatie van de FPM, werd de voorkeur gegeven aan dit van Swiss Life die overigens een hogere prijs voorstelde, m.n. ongeveer 1,6 miljard BEF voor 41,4 % van de aandelen. De erkende kredietkassen hadden de wens uitgedrukt hun participatie op het niveau van de nieuwe aandeelhouder te brengen en bijgevolg een bijkomende participatie van 3,96 % te verwerven. Hierdoor zou hun deelneming op 37,45 % worden gebracht. Op 27 oktober 1995 vond de overdracht van de 41,4 % van de aandelen van het NILK aan Swiss Life en aan de erkende kredietkassen plaats (37,45 % aan de eerste en 3,96 % aan de tweede) waarbij de naam van de instelling werd gewijzigd in nv Landbouwkrediet en zij het statuut van een privaatrechtelijke vennootschap verwierf.

Swiss Life en de erkende kredietkassen hadden elkaar optierechten toegekend op het saldo van 25,1 % dat door de FPM aangehouden bleef. In juli 1996 informeerden deze twee aandeelhouders de FPM van de bereidheid van de coöperatieve bank Bacob om 33,3 % van het Landbouwkrediet te verwerven. In oktober 1996 werd het saldo van de instelling, aangehouden door de FPM, m.n. 25,1 %, overgedragen aan Swiss Life en aan de kredietkassen voor een prijs van ongeveer 912 miljoen BEF. Deze aandeelhouders droegen op hun beurt deze 25,1 % over aan Bacob evenals een bijkomende 8,2 %, zodat het aandeelhouderschap onder de drie aandeelhouders gelijk verdeeld werd (FPM, 1995).

2.1.4 De NKBK – nv Beroepskrediet

Deze kredietinstelling werd in 1992 in de toenmalige ASLK-holding ingebracht voor 100 % tegen een boekwaarde van 1,8 miljard BEF. Eind 1993 werd overgegaan tot een kapitaalverhoging van ongeveer 635 miljoen BEF op dewelke 12 van de 16 erkende kredietverenigingen intekenden zodat de participatie van de holding teruggeschroefd werd tot nagenoeg 74 %. Op te merken valt, dat in tegenstelling tot het Landbouwkrediet, deze regionale kassen geen bankfederatie met de centrale instelling (de NKBK) vormden, hetgeen in het verdere verloop van het privatiseringsproces een handicap vormde.

Het groen licht voor het privatiseringsproces werd door de regering op 23 december 1996 ingesteld. Met ingang op 1 april 1996 werd de NKBK omgevormd tot de privaatrechtelijke vennootschap nv Beroepskrediet (BKCP). Verder werd er geen minimum deelneming voor de FPM in de toekomst voorzien. In juli 1997 werd de FPM opgedragen haar totale deelneming over te dragen, waarna in dezelfde maand een publieke uitnodiging tot een bod werd gepubliceerd. In september van dat jaar ontving de FPM twee ontvankelijke offertes, m.n. van het Landbouwkrediet en van een Oostenrijkse coöperatieve bankfederatie, de SGZ. Deze laatste gaf echter te kennen van haar interesse af te zien zodat slechts één kandidaat in de procedure weerhouden bleef. De zwakke onderlinge cohesie van de regionale kassen leidde er toe dat het Landbouwkrediet enige tijd later zich eveneens terugtrok.

Ten einde de rendabiliteit van de instelling te verbeteren werd in 1998 overgegaan tot een drastische herstructurering, die een vermindering van de werkingskosten met 40 % beoogde en een even grote vermindering van het personeel.

In de loop van 1999 werd een nieuwe procedure opgestart die in december van dat jaar resulteerde in een overeenkomst met de Franse bancaire groep, Crédit Mutuel Nord die 51,4 %

van de aandelen overnam tegen een prijs van 270 miljoen BEF. Voorafgaand aan deze overeenkomst werd de cohesie tussen de BKCP en het net van de kredietverenigingen versterkt door een samenwerkingscharter dat door de 7 regionale kassen, die in het kapitaal participeren, ondertekend werd. Na de overdracht op 9 februari 2000 aan CMN werd een kapitaalverhoging van ongeveer 750 miljoen BEF doorgevoerd waarop door de FPM ingetekend werd voor 229 miljoen BEF zodat zij met 25,4 % over een blokkeringsminderheid beschikt. Het is de bedoeling dit saldo in de loop van januari 2003 aan CMN over te dragen (FPM, 2000).

2.1.5 Het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet (CBHK)

Na een mislukte poging tot overdracht in 1994 door de CEAR, besloot de regering in 1995 deze hypotheekproducerende instelling om te vormen tot een publiekrechtelijke vennootschap waarvan de totaliteit van de aandelen op 14 juli van dat jaar in de FPM werden ingebracht tegen een waarde van 32,9 miljoen BEF.

Zowel het monoproduct karakter als de zwakke kapitaalbasis stelden het CBHK bloot aan een aanzienlijk renterisico en aan de scherpe tariefconcurrentie van de financiële instellingen in de marktsector. In juli 1998 gelastte de minister van financiën de FPM met de overdracht van de helft van de aandelen van het CBHK. In september van dat jaar werd een openbare oproep tot een bod gepubliceerd die op een ruime binnen- en buitenlandse belangstelling kon rekenen. De structurele zwakheden van de instelling weerhielden de kandidaten om een definitief en aanvaardbaar bod uit te brengen op deze instelling voor dewelke de minimale publieke deelneming ondertussen opgeheven was.

Het onderbrengen van de twee hoofdactiviteiten in dochtervennootschappen, m.n. de capaciteit om een hypothecaire portefeuille te beheren enerzijds en de productieactiviteit anderzijds, werd vervolgens als een alternatieve strategie overwogen. Het actief en passief van het CBHK zouden in deze benadering door de FPM kunnen beheerd worden.

Deze benadering bleek vruchten af te werpen in 2000 waar de *servicing activiteit* in een filiale, Stater Belgium, ondergebracht werd met het Nederlandse Stater bv als hoofdaandeelhouder. Deze filiale zou de bestaande portefeuille van het CBHK beheren en zich op de markt manifesteren als specialist in deze activiteit. Voor de productieactiviteit werd anderzijds eind 2000 onderhandeld met een Belgische bank, m.n. Argenta, die in de loop van 2001 via een gespecialiseerde filiale onder het CBHK-logo op de markt actief zou worden. Het is uiteraard de bedoeling dat na verloop van enkele jaren de privé hoofdaandeelhouder de totaliteit van de aandelen in deze filialen zal verwerven zodat het CBHK, met uitzondering van zijn balans, als volledig geprivatiseerd kan worden beschouwd.

2.2 *De Nationale Investeringsmaatschappij (NIM)*

De NIM, waarin de Staat voor 82,3 % participeerde, trok in 1993 de aandacht van kandidaat-overnemers nadat de CEAR een lijst had opgesteld van federale instellingen die bij voorrang voor privatisering in aanmerking kwamen. Deze instelling was op wettelijke basis het enige financieringsinstrument voor het federaal industrieel beleid en had zich sinds de oprichting van de gewestelijke investeringsmaatschappijen in 1980 toegelegd op de energiesector (o.m.

Distrigaz), op de infrastructuur en het vervoer en op gespecialiseerde instellingen, zoals de Belgische Maatschappij voor Investeringen (BMI).

In januari 1994 zette de regering het licht op groen voor de CEAR om met twee kandidaten te onderhandelen, m.n. de groep Ackermans & Van Haaren (AVH) die samen met Tractebel een bod hadden uitgebracht van 14 miljard BEF voor de publieke participatie van 82,3 %. Op 24 mei 1994 werd een akkoord bereikt met AVH tegen een prijs van ongeveer 15 miljard BEF, waarbij AVH zich ertoe verbond de publieke participatie in Distrigaz over te dragen aan Tractebel, evenals 50 % van Synatom, een vennootschap gespecialiseerd in nucleaire brandstoffen (Vincent, 1995). De Staat behield een *golden share* in Distrigaz, Synatom en in de NMP (Nationale Maatschappij voor Pijpleidingen) omwille van hun strategisch karakter. De regering had bovendien de wens uitgedrukt dat de aandelen van Distrigaz naar de beurs zouden worden gebracht (Paeme, 1999).

Ten einde in de toekomst nog te kunnen beschikken over een instrument van industrieel beleid besliste de regering begin 1994 om de NIM als juridische entiteit in de ASLK-Holding in te brengen waardoor het maatschappelijk doel van deze laatste van bancaire holding gewijzigd werd in dit van een financiële houdstermaatschappij.

De industriële participaties die de Staat wenste aan te houden en deze die voor overdracht aan AVH bestemd waren, werden in de ASLK-Holding ingebracht tegen een prijs van ongeveer 13,7 miljard BEF. In ruil voor de aandelen van de NIM die voor overdracht aan AVH bestemd waren, ontving de ASLK-Holding ongeveer 12,7 miljard BEF. Vervolgens bracht de ASLK-Holding het saldo van de NIM-participaties in haar nieuwe dochtervennootschap, de Federale Investeringsmaatschappij (FIM) in (september 1994) tegen een waarde van ruim 1 miljard BEF die 82,3 % van de aandelen vertegenwoordigde. Het saldo van het kapitaal van de FIM, m.n. 17,7 % voor een waarde van nagenoeg 226 miljoen BEF, bleef in handen van sommige privé aandeelhouders van de voormalige NIM. De industriële participaties die bij de oprichting van de FIM in haar bezit werden gesteld, betreffen : Sabena, Sobelair, BMI, Idoc, Belfin, Socobesom, Spot-Image, Begemann. Het aanvankelijk kapitaal van de FIM bedroeg bijgevolg ongeveer 1,3 miljard BEF.

2.3 *De industriële participaties in BELGACOM en SABENA*

2.3.1 SABENA

In april 1992 werd een overeenkomst bekrachtigd waardoor het consortium Finacta tot het kapitaal van Sabena toetrad voor 37,5 %. De aandeelhoudersstructuur van Finacta zag er als volgt uit : Air France (66,7 %) en voor het saldo de groep Brussel Lambert-GBL, het Gemeentekrediet, Omob en de NIM (Servais 1993). Op deze wijze trad Air France voor 25 % toe tot het kapitaal van Sabena en werd tevens de Belgische verankering van de nationale luchtvaartmaatschappij verzekerd.

De toenemende scherpe concurrentie enerzijds en het strengere toezicht van de Europese Commissie op eventuele staatshulp resulteerden in 1994 tot een evaluatie van het partnership met het eveneens verlieslatende Air France. De interesse van Swissair (SAIR) voor een partnership met Sabena leidde tot een kaderovereenkomst die tussen de twee vennootschappen

en de Staat in mei 1995 ondertekend werd. SAIR bracht 6,5 miljard BEF nieuw kapitaal in, waarvan 6 miljard in de vorm van een kapitaalverhoging en 500 miljoen in de vorm van niet-stemgerechtigde participatiecertificaten. Hierdoor nam SAIR voor 49,5 % deel in het kapitaal van Sabena. De meerderheidsparticipatie van 50,5 % werd door drie publieke aandeelhouders aangehouden : de Staat (32,5 %), de FIM (1,5 %) en een nieuw opgerichte dochtervennootschap voor 99,95 % van de FPM, m.n. Zephyr-Fin (16,5 %), waarin de FIM voor het saldo deelnam. Hiertoe schreef Zephyr-Fin in op een kapitaalverhoging van Sabena voor 2 miljard BEF en de FIM voor 1,5 miljard BEF.

De terugkoop van de participatie van Air France via Finacta gebeurde door de FIM via haar *call optie* en werd door een lening van SAIR van 4 miljard BEF ten gunste van de FIM gefinancierd met een uitgifte van *warrants* als onderpand. Deze warrants zouden SAIR door omzetting in aandelen van Sabena moeten toelaten haar participatie op te drijven tot 62,25 % indien aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Deze betreffen de mogelijkheid om de meerderheid te verwerven in een nationale luchtvaartmaatschappij van een EU-lid door een maatschappij van een land dat niet tot de EU behoort.

Het partnerariaat met SAIR leidde tot een toenemende samenwerking tussen de twee luchtvaartmaatschappijen na 1995 in die mate dat in april 2000 de regering groen licht gaf tot het ondertekenen van een nieuw akkoord waardoor aan SAIR de mogelijkheid werd geboden haar participatie te verhogen tot 85 % van Sabena, uiteraard indien aan vermelde voorwaarde werd voldaan. Hiertoe werden in 2000 de nodige stappen gezet opdat het akkoord tussen de EU en Zwitserland door de lidstaten van de Unie geratificeerd zou kunnen worden. De tegenvallende resultaten voor het boekjaar 2000 van beide partners hebben echter een schaduw geworpen op een verdere integratie.

2.3.2 BELGACOM

In het perspectief van de gezondmaking van de overheidsfinanciën en met het oog op de liberalisering van de telecomunicatiemarkt, uiterlijk op 1 januari 1998, besloot de regering in 1993 over te gaan tot de omvorming van het autonome overheidsbedrijf Belgacom een publiekrechtelijke naamloze vennootschap en in het kader van de consolidatiebeweging in de sector, op zoek te gaan naar een strategische partner. Op 23 maart 1994 legde de regering een wetsontwerp neer dat de gedeeltelijke privatisering tot maximaal 49 % toeliet en dat eveneens een beursgang van 24 % voorzag na de overdracht aan een partner van het saldo van 25 % (Vincent, 1995). De wet van 12 december 1994 schiep het kader voor de omvorming van Belgacom en bepaalde haar kapitaal op 40 miljard BEF.

Eind 1994 werden aan de FPM de rechten overgedragen op 25 % plus één van de aandelen van Belgacom, in het bijzonder het vruchtgebruik op 24 % van de aandelen en opties op respectievelijk de volle eigendom op deze 24 % en op de aankoop van 1 % plus één aandeel. De overdrachtprijs van de 24 % werd op 20 miljard BEF vastgesteld, bedrag dat de FPM met een lening financierde.

Op basis van de voorstellen door de hoger vermelde consolidatiecommissie sloot de regering op 21 december een overeenkomst af met het ADBS-consortium dat uit volgende partners bestond : Ameritech, Tele Danmark en Singapore Telecom. Hierbij werd 50 % min één aandeel overgedragen aan dit consortium tegen een prijs van nagenoeg 73,3 miljard BEF. Door de

inbreng van deze aandelen in de FPM, die met de uitvoering van het akkoord werd gelast, werd haar kapitaal verhoogd met ongeveer 40 miljard BEF, waarbij rekening moet worden gehouden met het reeds verworven vruchtgebruik op 24 % van de aandelen tegen een aankoopwaarde van 20 miljard BEF. De overdracht van de 50 % min één aandeel tegen betaling van de hoger vermelde prijs vond plaats op 20 maart 1996.

3. Besluit en opbrengsten voor de Staat van de privatiseringen

Uit bovenstaand historisch overzicht blijkt dat de regering zich in de jaren negentig in belangrijke mate heeft laten leiden door enerzijds budgettaire overwegingen en anderzijds door de dwingende noodzaak om de voormalige openbare kredietinstellingen en sommige overheidsbedrijven in een competitieve marktomgeving te situeren. De Europese regelgeving op het vlak van de liberalisering van door overheidsbedrijven gedomineerde markten en van de staatssteun, heeft dit proces ongetwijfeld versneld.

Het ontbrak in het Belgische privatiseringsproces nochtans aan een overkoepelend juridisch kader dat de procedures en de verantwoordelijkheden van de actoren duidelijk omschreef. De FPM werd in dit proces geleidelijk omgevormd van een bancaire holding tot een financiële houdstermaatschappij die in vergelijking met de overheidsadministratie over een grotere flexibiliteit beschikt. Naargelang van het concrete privatiseringsdossier werd echter al dan niet beroep gedaan op deze vennootschap.

In tabel 10.1 wordt een overzicht geboden van de bruto-opbrengsten van de privatiseringen van activa van de federale overheid. Hieraan dienen privatiseringen van de GIMV in 1997 voor 30 % van haar aandelen tegen een prijs van 6,9 miljard BEF ten gunste van de Vlaamse Gemeenschap toegevoegd en deze van het Gemeentekrediet (1996-1997) ten gunste van de lokale overheden tegen 55,6 miljard BEF voor 50 % min een aandeel.

Wat de privatiseringen door de FPM betreft, dient opgemerkt te worden dat zij over de beschouwde periode voor 214 miljard BEF overdrachten realiseerde, hetzij ruim 95 % van de federale opbrengsten op dewelke een meerwaarde van 69 miljard BEF werd geboekt.

Tabel 10.1
Overdrachten van Federale Activa (a)

Vennootschap	Jaar	% overdracht	% saldo overheid	bruto-opbrengst (miljard BEF).
ASLK	'93-'99	100 %	0,-	119,60
N.I.M.	'94	100 % (b)	0,-	13,70
NMKN	'95	50 %	0,-	4,60
NILK-LANDBOUWKREDIET	'95-'96	66,5 %	0,-	2,50
BELGACOM	'96	50 % min 1	50 % + 1	73,40
BEROEPSKREDIET	2000	51,4 %	25,41 % (c)	0,27
SABENA	'95	49,5 %	50,5 %	6,50 (d)
DISTRIGAS	'96	16,6 %	golden share	3,39
				Totaal : 223,96

a) Exclusief GIMV (1997) voor 30 % tegen 6,9 miljard BEF en Gemeentekrediet (1996-1997) voor 50 % min één tegen 55,6 miljard BEF.
b) De overheidsparticipaties die de Staat wenste aan te houden werden in de FIM ingebracht.
c) De overige 16,85 % zijn in handen van 7 erkende kredietverenigingen.
d) In de vorm van een kapitaalverhoging.

Bron : Jaarverslagen FPM ; Jaarverslagen FIM.

Bibliografie

ABRAHAM, Jean-Paul (1999), « Aparte minister voor privatiseringen is uitstekend idee », *Bank- en Financiewezen,* 63, september, pp. 301-303.

Federale Investeringsmaatschappij (1994-1996), *Jaarverslagen*, Brussel.

Federale Participatiemaatschappij (1993-2000), *Jaarverslagen*, Brussel.

GUISLAIN, Pierre (1995), *Les privatisations. Un défi stratégique, juridique et institutionel*, Brussel : De Boeck – Wesmael.

Hoge Raad van Financiën (1999), Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid, *Advies betreffende de uitvoering van het nieuwe convergentieprogramma in 1998,* Brussel, p. 13.

PAEME, Valérie (1999), *La SFP et les privatisations en Belgique*, eindverhandeling, FUCAM, Bergen.

SERVAIS, Gaëtan (1993), « La restructuration de la Sabena », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1387.

SPINNEWIJN, Hilde (2000), Overheidsparticipaties in de Marktsector, *Planning Paper n° 87,* Federaal Planbureau, Brussel, p.3.

VAN ROMPUY, Paul (1998), « Managing a Public Company according to Market Principles » in : F. Abraham, J. Stuyck en E. Ballon (eds*), Privatisations and Public Procurement in the European Union*, Leuven, Leuven University Press, pp. 77-88.

VINCENT, Anne (1995), Entreprises et holdings publics fédéraux », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1488-1489.

11

DEREGULERING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

*Dirk Heremans en Patrick Van Cayseele**

Inleiding

1 Deregulering in een aantal industriële sectoren

2 Deregulering en herregulering in de financiële sector

3 Besluit

* Dirk Heremans is Doctor in de rechten van de K.U. Leuven en behaalde een Ph. D. Economics aan de University of California (U.C.L.A.), als CRB Graduate Fellow en later Eisenhower Foundation Fellow. Hij is gewoon hoogleraar in de monetaire economie aan het Centrum voor Economische Studiën, Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen, en in de rechtseconomie, aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U. Leuven. Hij is tevens lid van de Commissie voor Bank-en Financiewezen en lid van de Hoge Raad van Financiën. Patrick Van Cayseele behaalde een doctoraat in de Economische Wetenschappen aan de K.U. Leuven, na studies in de V.S. aan de Kellogg School, Northwestern University. Hij is gewoon hoogleraar in de industriële organisatie en in de informatie-economie aan het Centrum voor Economische Studiën, Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen, K.U. Leuven. Hij publiceerde op het domein van de economische mededinging en de institutionele werking van financiële markten. Hij is expert-lid van de Belgische Raad voor de Mededinging en bestuurder van een tweetal belangrijke financiële instellingen.

Abstract

Worldwide deregulation in the nineties was amplified in Europe by the internal market completion programme and the introduction of the euro. In many industries government involvement is being replaced by market oriented policies, and in particular an active competition policy. This deregulation trend is observed in Belgium in the pharmaceutical, electricity, and telecommunication sectors. However, simultaneous growing concerns for consumer protection and the environment led to prudential regulation erecting new barriers to competition. In the financial services, the deregulation trend leads towards the removal of structural barriers. The homebias puzzle is vanishing, market financing is crowding out traditional bank financing, and government supervision is substituted by market discipline, giving rise to a « regulatory crisis ». Specific concerns, however, for the protection of investors and for systemic crisis threatening the stability of the financial system result in a substantial prudential reregulation and supervision.

Inleiding

Gedurende het laatste decennium is heel wat veranderd inzake de visie omtrent de rol die de overheid moet vervullen in het economisch proces. Globaal gezien berust dit op de kritiek die economen reeds een aantal decennia voordien hadden geformuleerd op de visie die vooral in de jaren zestig opgeld deed, met name dat marktfalingen een voldoende voorwaarde vormen om overheidsoptreden te verrechtvaardigen. Meer en meer drong onder impuls van de Chicago school het inzicht door dat de overheid zelf de oorzaak kan zijn van een aantal marktfalingen, of dat wanneer de markt echt faalt, de remedie (overheidsoptreden) schadelijker kan zijn dan de kwaal, dit dan vooral door het zogenaamde overheidsfalen. Reeds begin van de jaren tachtig werd dit overheidsfalen in veel van zijn aspecten gedocumenteerd hier in België, meer bepaald naar aanleiding van een Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, zie De Bondt (1980).

Ondertussen deden zich tal van verdere ontwikkelingen voor in de academische literatuur. Zo werden condities geïdentificeerd die bepalend zijn voor de mate van overheidsfalen : bepaalde instrumenten kunnen door een overheid met minder risico's gehanteerd worden dan andere, het ene beleid vergt meer kennis (die de overheid vaak mist) dan het andere, sommige sectoren liggen moeilijker enz., zie De Bondt en Van Cayseele (1985). Daarnaast werden economische beleidsvoerders zich meer en meer bewust, mede onder budgettaire druk en geconfronteerd met een aantal concrete gevallen van overheidsfalen, van het feit dat de overheid onmogelijk alles kan doen. Dit gaf aanleiding tot een bezinning omtrent de invulling van de rol van de overheid in het economisch leven, zie onder meer Van den Brande (1994). Een eerste belangrijke *krachtlijn* die opduikt uit deze reflectie en geheel in lijn ligt met inzichten uit de economische wetenschap is dat *de overheid zich meer dient toe te leggen op het scheppen van een omgevingskader* dat een gunstig economisch klimaat vormt voor private economische beslissingsnemers. In extremis kan de overheid aan het einde van de rit wel bepaalde doelstellingen, normen en dergelijke meer opleggen, maar in geen geval kan ze bepaalde taken zelf vervullen. Dit heeft er vooreerst toe geleid dat bepaalde overheidsactiva werden

geprivatiseerd, met gunstige budgettaire neveneffecten. Op deze privatiseringsgolf gaan we in deze bijdrage niet verder in.

Een verder gevolg van de nieuwe, omgevingscheppende rol van de overheid is zoals de term het zelf zegt : een verschuiving van de focus weg van de actie zelf naar het kader. Meer concreet impliceert dit dat de overheid niet tussenkomt in economische beslissingen, zoals bijvoorbeeld het prijsbeleid van een onderneming, maar zich toespitst op het creëren van een concurrentiële omgeving. Wanneer economische sectoren gekenmerkt worden door een voldoende graad van concurrentie zullen de gestelde prijzen immers in de regel (en dus een aantal uitzonderingen buiten beschouwing latend) welvaartsoptimaal zijn. Of nog, overheidsoptreden dient zich te richten naar de marktstructurele elementen van een sector (voldoende aantal concurrenten, geen toetredingsbelemmeringen), en eventueel naar het gedrag (het verbieden van collusieve afspraken), maar in geen geval moet geïnterfereerd worden met de uitkomst, bijvoorbeeld door het opleggen van maximumprijzen. Deze ontwikkeling heeft onmiskenbaar gevolgen voor het tot op heden *sterk toenemend belang van het mededingingsbeleid*, en dit *ten koste van overheidsregulatie*. Volgens een aantal beleidsvoerders is de rol van het mededingingsbeleid cruciaal in en voor het deregulatieproces, zie o.m. Van Miert (2000).

Naast deze eerste belangrijke drijvende kracht die opduikt in het beleidsperspectief van nagenoeg elke deelstaat van Europa, komt een *tweede* belangrijke *krachtlijn* van beleidsvernieuwing op gang, precies op Europees niveau. Het gaat hier om *de verdere marktintegratiebeweging*, die een positieve feedback kracht vormt voor het hoger gedocumenteerde toenemend belang van de mededinging. Het opheffen van regelgeving die een handelsbelemmering vormt, impliceert de toetreding van aanbieders die voorheen in gescheiden markten opereerden. Tal van sectoren, bijvoorbeeld energie, telecommunicatie, enz. werden hierdoor « opengegooid ». Om de voorheen door regelgeving beschermde positie te vrijwaren, trachtten sommige bedrijven andere toetredingsbelemmeringen op te werpen of afspraken te maken. Een vooruitziende Europese Commissie heeft dan ook met het Verdrag van Maastricht dat het subsidiariteitsbeginsel sowieso hanteert, impulsen gegeven om op nationaal vlak een mededingingswetgeving te installeren. De Europese deelstaten volgden deze richtlijn, weliswaar tegen een verschillend tempo. België, Frankrijk, en Italië, landen die nog geen echte concurrentiewetgeving hadden, maakten snel werk van een wetgeving, en zetten de vereiste organen op[1]. Nederland dat nog geen enkele notie van concurrentiebeleid kende volgde enkele jaren later.

Beide krachtlijnen hebben er samen toe geleid dat regelgeving inzake prijspolitiek, markttoegang, enz. werd verdrongen door mededingingsbeleid. Deze evolutie heeft een *dubbele weerslag* op de overheidsfinanciën. Waar de overheid als gebruiker direct betrokken is, zoals bijvoorbeeld in de telecommunicatie of farmaceutische nijverheid, impliceert het loslaten van prijscontroles dat *een onmiddellijke budgettaire weerslag* kan ontstaan. In het geval van de

1 Weliswaar op verschillende wijze. Het Italiaanse mededingingsbeleid is letterlijk een kopie van het Europese. Het Franse, Belgische en Nederlandse leunen er sterk bij aan. Het Belgische is echter uniek in opzet doordat het in één bepaalde dimensie sterk geïnspireerd is door het grote voorbeeld van over de Atlantische Oceaan : het beslissingsorgaan is een (van de politiek) onafhankelijk rechtscollege. Zie Van Cayseele, Sabbatini en Van Meerbeeck (2000).

farmaceutische nijverheid kan bij het afschaffen van de prijsreglementering de begroting van Sociale Zaken onder druk komen. De gunstige gevolgen van deregulering, bijv. dalende prijzen door innovatie en mededinging, worden slechts op termijn gevoeld. De impact van deregulering is bovendien zeer sectorspecifiek, terwijl de mededingingspolitiek die in de plaats komt een veel meer generiek profiel heeft, en vaak botst met sectorspecifieke regelgeving. Daarom dat in de volgende sectie op een aantal industriële sectoren afzonderlijk kort wordt ingegaan. In meer detail gebeurt dit evenzeer voor de financiële sector, die een sleutelrol vervult in de publieke financiën.

Een tweede weerslag op de overheidsfinanciën verloopt via een heel wat indirecter, macroeconomisch kanaal. We gaan er in deze bijdrage niet dieper op in, en vermelden bij wijze van afsluiting van deze inleiding enkel de grote krachtlijnen ervan. Blankart, Baake en Jansen (2000) geven een overzicht van de theoretische argumenten en empirische evidentie. Volgens de moderne, endogene groeitheorie werkt deregulering groeiversterkend in die mate dat belemmeringen om te investeren in R&D erdoor verlaagd worden. Ook de hogere aangehaalde marktintegratie met stimuli tot vrijhandel, evenals de hieronder besproken deregulatie van de kapitaalmarkt, werken groeiversterkend. Tenslotte wordt groei in positieve zin geaffecteerd door overheidsuitgaven voor publieke infrastructuur. Elk van deze inzichten wordt empirisch bevestigd.

In de mate dat een economie sterk groeit, volgen normaliter gunstige effecten op de toestand van de overheidsfinanciën. Langs de opbrengstenzijde stijgen de belastingsontvangsten van de overheid. Langs de uitgavenzijde verminderen transfers zoals werkloosheidspremies. Doordat de stimulerende invloed van deregulering via verschillende kanalen verloopt, is het moeilijk een kwantitatief beeld op te hangen van de precieze impact ervan. Toch weze duidelijk hoe opnieuw heel wat interdependenties momenteel versterkend kunnen werken. Zo zorgt handelsliberalisering dat door toenemende mededinging de totale factorproductiviteit, een sleutelvariabele in elk groeimodel, verhoogt. Maar tevens zet het bedrijven aan hun toekomstige positie te verstevigen door te investeren in nieuwe technologieën, of bestaande technologieën via internationale octrooien te valoriseren. Idem dito laat financiële deregulering toe dat meer complexe financiële producten worden ontworpen, die op hun beurt toelaten investeringen in R&D te financieren.

1. Deregulering in een aantal industriële sectoren

In deze sectie documenteren we deregulatie in een aantal industriële sectoren. De werkwijze hierbij is telkenmale de volgende. Vooreerst identificeren we kort de belangrijkste ontwikkelingen van het voorbije decennium. De benadering daarbij is zowel op Belgisch als Europees niveau ontwikkelingen te detecteren waarbij deregulering door de in de inleiding beschreven drijvende krachten (mededingingsbeleid en marktintegratie) op gang werd gebracht. Tenslotte reflecteren we op de mogelijke implicaties, indien die er zijn, voor de toestand van de overheidsfinanciën.

1.1 *De chemische en farmaceutische sector*

Chemie en farmacie zijn sleutelsectoren in het Europees industrieel weefsel. Europa is wereldwijd, en dus vóór de V.S., de grootste producent van chemische producten. In dynamisch perspectief weliswaar groeit de V.S. sneller dan Europa, en dit zowel in de chemische als in de farmaceutische sector, zie CEFIC (1998). Deze groeiverschillen zijn mogelijk het gevolg van een verschillend investeringsgedrag, dat op zijn beurt mede kan verklaard worden door een verschil in winstgevendheid. Meer bepaald inzake deze laatste indicator tekenen zich uitgesproken verschillen af tussen de V.S. en Europa. De hogere winstgevendheid in de V.S. vormt mogelijk ook de verklaring waarom de buitenlandse directe investeringen uit Europa naar de V.S. groter zijn dan de omgekeerde investeringsstromen.

Nochtans spelen de chemische en farmaceutische industrie een sleutelrol in de Europese en Belgische economie. Naast het hoger aangehaalde belang in de productie van toegevoegde waarde (en de daaruit voortvloeiende tewerkstelling) is er immers ook de export, die in ruime mate de import overstijgt en aldus een positief saldo op de handelsbalans laat optekenen. De tragere groei van een sleutelsector van dergelijk belang wordt vaak in verband gebracht met de (striktere) Europese regelgeving. Vanuit dat perspectief is de vraag of deze regelgeving de concurrentiekracht in Europa schaadt, pertinent.

Regelgeving in de chemische industrie situeert zich vooral op het vlak van het milieu, met daaraan gekoppeld een niet onbelangrijk aantal aspecten van economische en sociale regelgeving. Deze twee laatste luiken zijn voor de farmaceutische nijverheid zelfs veruit de belangrijkste. Deze sector die meer nog dan de chemische gedreven wordt door technologische innovatie heeft te maken met regelgeving rond prijzen, octrooien, merken, evenals veiligheid, gezondheid en de bescherming van consumenten. Van Cayseele (1987) toont duidelijk aan hoe deze regelgeving belemmerend kan werken op het vlak van innovativiteit. Zo zal een strikte prijsregelgeving de ontvangsten van nieuwe geneesmiddelen verminderen, en zullen veiligheidsreglementeringen soms de kosten voor onderzoek en ontwikkeling onnodig opdrijven. Iedereen heeft op dit vlak baat bij een degelijke, kwalitatief hoogstaande regelgeving, die zelfs mee kan helpen tot een snelle marktpenetratie eens vastgesteld werd dat het geneesmiddel veilig is. Maar voorbeelden van regelgeving met omgekeerde effecten zijn bekend : geneesmiddelen die inherent minder neveneffecten hebben dan bestaande producten vinden soms te traag hun weg naar de markt omdat de regelgeving ondertussen strikter werd.

Vooral inzake marktintegratie, en derhalve de toegang tot de markt in één land wanneer het geneesmiddel al op de markt was in een ander land, omdat de autoriteiten aldaar het als veilig hadden aangemerkt, liep begin van de jaren 90 nog heel wat mank. Er was nog zeker geen « fair level playing field » gerealiseerd, zie Van Cayseele (1990). En ondanks een aantal initiatieven op Europees vlak is de druk van de regelgeving op een innoverend farmaceutisch concern met internationale ambities nog niet werkelijk verlicht.

Ook van prijsreglementering is men doorheen het laatste decennium slechts druppelsgewijze afgestapt, alhoewel ook hier de invloed van een toegenomen belang van de mededinging zich heeft laten gevoelen. Niettegenstaande het Europese mededingingsbeleid niet expliciet de mogelijkheid voorziet tot het inroepen van een efficiëntieverweer, zijn er indicaties dat dit in de farmaceutische nijverheid met haar cruciale afhankelijkheid van innovatie impliciet wel gebeurde, zie Camesasca (2000).

1.2 *Elektriciteit*

Omwille van energieschaarste en bevoorradingsproblemen in de zeventiger jaren duurde het in deze sector enigszins langer vooraleer de deregulatie-idee veld won. Maar eind van de jaren negentig dwong de Europese elektriciteitsdirectieve ook in deze sector de individuele lidstaten om vóór februari 1999 werk te hebben gemaakt van wetgeving inzake de hervorming van de elektriciteitsmarkt.

Ook vanuit academische invalshoek bleef men voor deze sector lang steken in de idee dat het hier om een netwerkindustrie ging, en dus dat men in feite te maken heeft met een natuurlijk monopolie. Concurrentie toelaten kan in een dergelijke situatie aanleiding geven tot belangrijke welvaartsverliezen, zie Faulhaber (1975) of Van Cayseele (1989).

Recent echter is men beginnen in te zien dat niet alle elementen van de waardeketen in de elektriciteitssector gekenmerkt zijn door een natuurlijk monopolie. Dit gaat nog wel op voor elektriciteitstransmissie en de zogenaamde « rasterfuncties », omdat het transportnetwerk ongetwijfeld beter niet gedupliceerd kan worden. Dit verhindert echter geenszins dat elektriciteit niet zou kunnen opgewekt worden door verschillende producenten, of verhandeld door verschillende distributeurs, die allen gebruik maken van een gemeenschappelijk transportkanaal. Als dusdanig streeft elk nieuw regelgevend mechanisme in principe naar mededinging in de productie en verhandeling van elektriciteit, gekoppeld aan een redelijke prijszettingpolitiek voor het transport ervan. Daarbij blijven sociale en milieuoverwegingen een rol spelen, naast de leveringszekerheid. Het is onmogelijk binnen het bestek van deze bijdrage in te gaan op de verschillende concrete mogelijkheden die daartoe naast elkaar bestaan. We verwijzen de geïnteresseerde lezer naar Riechmann en Schulz (2000).

Deze initiatieven hebben ontegensprekelijk geleid tot een liberalisering van het elektriciteitsaanbod in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, maar daarom nog niet tot een gemeenschappelijke elektriciteitsmarkt. De belemmeringen daartoe zijn soms van technologische aard, meer bepaald een gebrek aan transmissielijnen, maar soms ook nog steeds het gevolg van een gepolitiseerde regelgeving gekoppeld aan publieke of semi-publieke productie. De recente elektriciteitsdirectieve heeft daarom ook op het vlak van marktintegratie een initiatief genomen. Meer concreet inzake het verlenen van toegang tot het netwerk kunnen landen nog slechts kiezen uit 3 systemen. Hierbij is onder Franse druk weliswaar het « Single Buyer System » ook weerhouden. Daarbij wordt een feitelijk monopolie op het kopen en verkopen van elektriciteit toegekend. Onnodig te stellen dat indien dit agentschap om een andere reden door een bepaalde (nationale) producent wordt geïnfiltreerd, er weinig sprake zal zijn van vrije elektriciteitshandel in het betrokken land.

1.3 *Telecommunicatie*

De telecommunicatie sector vertoont een aantal gelijklopende tendensen met de hoger besproken elektriciteitssector. Ook hier woog zowel in de academische perceptie als in de praktijk de visie dat men met een typisch natuurlijk monopolie te maken had omwille van netwerkeffecten. Daardoor kreeg een publieke producent een wettelijk monopolie. Met de privatisering van British Telecom, welke snel werd gevolgd in andere landen, werd duidelijk dat het niet noodzakelijk om een publieke producent moet gaan. Bovendien werd ten gevolge

van een vermaarde Amerikaanse mededingingszaak tegen AT & T duidelijk dat niet alle aspecten van telecommunicatie een natuurlijk monopolie vertonen. Tenslotte waren er de snelle technologische ontwikkelingen inzake mobiele telefonie die de oude situatie onhoudbaar maakten.

Ook in deze sector liet zich derhalve een verschuiving van regelgeving naar mededinging gevoelen. Hierbij dient weliswaar aangemerkt te worden dat de substantiële investeringen nodig om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken terugverdiend moeten worden, zoniet zal niet geïnvesteerd worden. In de nieuwe endogene economische groeitheorie speelt telecommunicatie, evenals de talrijke daarop gebaseerde innovaties, een cruciale rol. De effecten ervan worden des te groter naarmate de handelsbelemmeringen inzake telecommunicatie verdwijnen, omdat dit toelaat diensten te produceren over de hele wereld, en ze gebundeld bij de consument aan te bieden onder de vorm van één pakket. Overdreven biedingen in UMTS-veilingen in enkele grote landen zijn dan ook slechts een korte termijn zegen voor de overheidsfinanciën van die landen. Het eruit resulterende gebrek aan middelen om te investeren in de uitbouw en exploitatie van de betreffende technologieën zal ongetwijfeld de lange termijn groei in die landen remmen. Bovendien is ondertussen ook duidelijk gebleken dat door deze overdreven biedingen op kavels in de grotere landen nog weinig mogelijkheden open bleven om te participeren in de veilingen georganiseerd door de overheden van kleinere markten. Hierdoor dreigt een analoge situatie aan de hoger beschreven elektriciteitsmarkten te ontstaan waarbij er een liberalisatie binnen een land tot stand is gekomen maar er geen Europese marktintegratie is bij gebrek aan transnationale spelers. De ontwikkelingen in deze sector illustreren daarom dat de algemene principes van mededinging en marktintegratie de onmiskenbare drijvende krachten zijn achter de lange termijn groei en welvaart van Europa. Maar eveneens dat de concrete uitwerking ervan en implementatie nog veel te vaak gebeurd door overheden en consulenten met een al te gebrekkige kennis van de micro-economische grondslagen van concurrentie, marktintegratie en veilingsmechanismen.

2. Deregulering en herregulering in de financiële sector

Het algemene klimaat van deregulering en de Europese marktintegratie heeft ook het financiële landschap het afgelopen decennium grondig getekend. De invoering van de euro blijft voor de volgende jaren een drijvende kracht achter dit dereguleringsproces. Tegelijk wordt de financiële sector omwille van zijn specifieke kenmerken aan heel wat herregulering onderworpen.

2.1 *Een snel evoluerende beleidsomgeving*

De voornaamste drijvende kracht, die overigens aan de basis ligt van de mondialisering van de financiële markten is ontegensprekelijk de technologie.

De revolutie in de telecommunicatie en de micro-elektronica treft in het bijzonder de informatiegoederen en -diensten. In de financiële sfeer heeft het bijgevolg een aaneenschakeling van proces- en productinnovaties teweeggebracht. De transactie- en informatiekosten voor de

financiële activiteiten werden drastisch verlaagd, ook over de grenzen heen. Financiële transacties zijn niet langer afstandsgebonden, de vroegere marktgrenzen vallen weg, en een mondiale, financiële markt komt tot stand. Het wegsmelten van de vroegere natuurlijke barrières verhoogt de druk om ook allerlei nationale politieke barrières, die de vorm aannemen van verschillen tussen de landen in financiële regelgeving, fiscaliteit e.d. af te bouwen.

In Europa vormt de marktintegratie een bijkomende motor die het proces van internationalisatie versnelt. Een doorbraak werd verwezenlijkt door het interne marktprogramma 1992. Door een reeks richtlijnen m.b.t. bankverrichtingen, beleggingen en verzekeringen tracht de Europese unie de belemmeringen op het vrij financieel verkeer weg te werken en een Europese markt voor financiële diensten tot stand te brengen.

De invoering van de euro vanaf 1999 betekent een nieuwe grote stap, waardoor de nog bestaande nationale barrières en de afscherming van binnenlandse markten op de helling komt te staan. De macro-economische convergentie binnen de EMU door eliminatie van wisselkoersrisico's, en van verschillen in rentevoeten en inflatie, maakt de overblijvende verschillen van micro-economische aard zoals in regelgeving, marktorganisatie, boekhoudkundige standaarden, en in fiscaliteit meer zichtbaar. Het vergroot de druk om deze te coördineren en te harmoniseren, zie Heremans en Van Cayseele (1998). Het goed functioneren van de EMU is immers afhankelijk van tal van structurele aanpassingen o.m. in arbeidsmarkten en productmarkten. Om deze tot stand te kunnen brengen is het functioneren van een EMU-brede financiële markt van cruciaal belang, zie Heremans en Donnay (2000).

Tal van initiatieven werden recent in het eurogebied genomen met de bedoeling transactiekosten en risico's substantieel te verminderen en een EMU-brede euro-financiële markt tot stand te brengen. Deze nieuwe euromarkt valt te onderscheiden van de (vroegere) euromarkten waar zgn. ontheemde valuta, in het bijzonder dollars, DEM en Yen worden verhandeld. Deze parallelle internationale markten waren als het ware volledig gedereguleerd omdat zij ontsnappen aan elke nationale reglementering en toezicht.

De marktintegratie en de ermee gepaard gaande deregulering wordt echter geconfronteerd met specifieke vereisten van de financiële sector. Kan marktintegratie en deregulering op dezelfde leest geschoeid worden als voor de goederen- en dienstenmarkten ?

Financiële producten hebben een bijzonder fiduciair karakter. Financiële markten zijn veelal « toekomstmarkten », die gekenmerkt worden door heel wat risico en onzekerheid. De opeenvolgende financiële innovaties brengen bovendien een toenemende complexiteit van financiële producten mee. De demografische vergrijzing in Europa tezamen met de toegenomen welvaart heeft het risicobewustzijn verhoogd en creëert nieuwe financiële behoeften. De West-Europese maatschappij evolueert van een risicomaatschappij naar een verzekeringsmaatschappij waarin meer bescherming aan de orde is. Omwille van asymmetrische informatie en problemen van averechtse selectie en moreel risico verbonden aan deze financiële productie, is een bijzonder bescherming van de kleine spaarder en belegger noodzakelijk, zie Heremans (2000).

Voorop staan echter de macro-economische bekommernissen. De financiële sector vervult een strategische bufferfunctie die van groot belang is voor de monetaire en financiële stabiliteit. Zij staat in voor de creatie van geld en het functioneren van het betalingssysteem. De financiële intermediatiefunctie, d.w.z. het kanaliseren van financiële middelen van spaarders naar

investeerders, is van vitaal belang voor het stabiliseren van de economische kringloop en voor de economische groei op termijn.

De financiële markten zijn echter onderhevig aan « kuddegedrag » wat gemakkelijk aanleiding geeft tot volatiliteit en speculatieve overdrijvingen. De financiële instellingen zijn sterk onderling verweven langs de interbankenmarkt, zodat er bij financiële moeilijkheden een groot besmettingsgevaar bestaat, waarbij het hele financieel systeem bedreigd wordt. Deze gevaren voor systeemrisico's liggen traditioneel aan de basis van een vaak verregaande regulering van de financiële sector, en worden t.g.v. de internationalisatie steeds omvattender.

2.2 Uitdagingen voor de financiële regulering en toezicht

Voorgaande evoluties in de beleidsomgeving liggen aan de basis van een reguleringscrisis. Dient de overheidsinterventie in de financiële sector nog verder uitgebouwd te worden of dient er integendeel meer ruimte te komen voor marktmechanismen en disciplinering door de markt ? Een antwoord hierop vereist een verdere uitdieping van de verschillende nieuwe uitdagingen.

Vooreerst staat het Europees financieel systeem bloot aan belangrijke *structurele veranderingen*. Het financieel systeem op het Europees continent, en in België in het bijzonder, wordt gekenmerkt door een groot overwicht van de bankintermediatie (indirecte financiering) t.o.v. marktfinanciering (directe financiering) zoals weergegeven in tabel 11.1. Dit staat in schril contrast met de ontwikkeling van de financiële markten volgens het Anglo-Saksische model. De introductie van de Euro brengt een EMU-brede financiële markt tot stand die gekenmerkt wordt door liquiditeit en lagere transactiekosten. Dat brengt een proces van desintermediatie van de traditionele bankactiviteiten op gang. Bedrijven gaan zich meer rechtstreeks financieren op de financiële markten en spaarders beperken zich niet langer tot spaardeposito's en andere beleggingsvormen bij banken. Zij maken gebruik van de nieuwe beleggingsmogelijkheden in aandelen en bedrijfsobligaties op de markt. Deze evolutie noopt tot substantiële aanpassingen van het regelgevend kader.

Tabel 11.1
Structuur Financiële Systeem (in procenten)

	Aandelenmarkt	Schuldtitels	Totaal Marktfinanciering	Bancaire Financiering
USA	30	47	77	23
Japan	22	33	55	45
EU (11)	10	33	43	57
België	8	36	44	56

Bron : Heremans en Van Cayseele (1998).

Een tweede uitdaging betreft het geleidelijk verdwijnen van de « *homebias puzzle* ». Totnogtoe vindt het sparen grotendeels zijn weg naar beleggingen in binnenlandse markten, en financiële portefeuilles bestaan grotendeels uit beleggingen in binnenlandse financiële ac-

tiva. Binnenlandse banken blijven de traditionele depositoverwerving en kredietverlening domineren.

Met de komst van de euro verdwijnt echter een belangrijke barrière, nl. valutaverschillen en wisselkoersrisico's, zodat de afscherming van de binnenlandse markten op de helling komt te staan. De beleggers laten zich bij hun portfoliobeslissingen minder leiden door verschillen in risico's tussen landen van het eurogebied, dan wel door de risico's van bedrijven, sectoren en overheden.

Deze ontwikkeling heeft belangrijke implicaties, niet alleen voor de financiering van Belgische bedrijven, maar vooral voor de financiering van de hoge overheidsschuld. In 1998 werd ongeveer 90 procent van de Belgische overheidsschuld gefinancierd binnen de BLEU. Grosso modo 38 procent berustte bij Belgische kredietinstellingen en 28 procent in Luxemburg. De geprivilegieerde relatie met Luxemburg verandert nu de BLEU opgaat in de EMU. Het wordt steeds moeilijker de overheidsschuld nog zo overwegend binnenlands te financieren. Bij de Belgische banken valt er reeds een opmerkelijke verschuiving vast te stellen van Belgische naar buitenlandse overheidseffecten, die reeds een derde van de portefeuille overheidseffecten vertegenwoordigen, tegen slechts een goede tien procent vroeger. Bovendien valt te verwachten dat de globale portefeuille overheidseffecten van banken die met ongeveer 40 procent van de tegoeden tegenover binnenlandse sectoren zeer groot is, wordt afgebouwd. In de andere Europese landen bedraagt dat percentage slechts een goede 10 procent. Voor de institutionele investeerders, zoals verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen, die totnogtoe minstens 15 procent van hun middelen dienden te beleggen in Belgische overheidsobligaties, vervalt deze verplichting binnen de EMU.

Daartegenover staan nieuwe perspectieven voor plaatsing in een grote Europese markt. Daarvoor dient er echter een grotere « spread » betaald te worden, wat meteen de prijs uitmaakt voor het verdwijnen van de « homebias puzzle ».

Tenslotte staan er tal van vraagtekens bij de overheidsinterventie en bij de *wijze van regelgeving* en toezicht in de financiële sector. Regulering heeft een effect op de concurrentiële positie van financiële markten en instellingen. Dit heeft bepaalde vormen van deregulering in de hand gewerkt en de vrees voor een dereguleringsspiraal doen ontstaan. Zonder dat dit een volledige ontmanteling van regels hoeft in te houden, is wel de nadruk meer komen te liggen op de werking van de marktdiscipline in goed ontwikkelde financiële markten, zie Van Cayseele en Heremans (1992). De rol van overheidsregulering wordt eerder complementair. Zij dient de zelfregulering en de marktdiscipline aan te vullen.

Deregulering in de financiële sector is dan eerder een kwestie van het verbeteren van de economische efficiëntie en juridische effectiviteit van de financiële regelgeving. De publiekrechtelijke inrichting en organisatie van financiële markten en instellingen, die vaak gekenmerkt werd door structurele overregulering, wordt daarbij afgebouwd. De structurele deregulering houdt geen ontmanteling van alle regels in, maar geeft aanleiding tot financiële herregulering. De klemtoon ligt op prudentiële regels die tot een verantwoord marktgedrag aanzetten, de marktwerking transparant maken voor alle marktdeelnemers, en de kleine beleggers en spaarders beschermen. De tendensen die hieraan ten grondslag liggen hebben duidelijk een internationaal karakter en de krachtlijnen vertonen onmiskenbaar een Anglo-Saksische inslag.

Een paradox is tegelijk dat het prudentiële toezicht dat in België vnl. stoelde op een informeel optreden via overleg, beroep op deontologie en aanbevelingen (zgn. soft law) meer en meer de plaats moeten ruimen voor het afkondigen, toepassen en uitvoeren van geschreven regels.

2.3 *Modernisering van financiële markten en financiële regelgeving*

De noodzakelijke modernisering startte in België – eerder laattijdig in vergelijking met andere landen – rond 1990. De gigawet op de financiële transacties en financiële markten van 4 december 1990 beoogde het juridisch kader en de werking van de secundaire financiële markten te moderniseren. Beursmakelaars dienden zich om te vormen tot beursvennootschappen en werden aan kapitaalvereisten onderworpen. De creatie van nieuwe markten (EASDAQ, Euro-NM) en markten voor opties en futures (BELFOX) werd mogelijk gemaakt. Het institutioneel spaarwezen werd bevorderd door de oprichting van instellingen voor collectieve beleggingen (BEVEK's en BEVAK's) te voorzien.

De organisatie van de effectenmarkten gebeurde echter nog steeds op publiekrechtelijke basis. In tegenstelling tot de Noordelijke landen die de vrije concurrentie voorstonden, en de regels inzake marktorganisatie zoveel mogelijk trachtten te beperken, sloot ons land zich bij het zuidelijke kamp aan. Daar bestond de vrees dat een verregaande liberalisering tot gevolg zou hebben dat hun nog minder ontwikkelde effectenmarkten overspoeld zouden worden door meer efficiënte concurrenten uit het Noorden, zie Wilms (1996). Volgens het centralisatiebeginsel dienden effectentransacties daarom te geschieden op gereglementeerde markten die beantwoorden aan precieze regels m.b.t. hun werking, toetreding van leden, toelating van effecten, enz.

Tien jaar later blijkt deze aanpak reeds voorbijgestreefd en dient men veel verder te gaan in de structurele deregulering. De fusiebeurs Euronext (Parijs, Amsterdam en Brussel) wordt inmiddels op een privaatrechtelijke basis georganiseerd.

Terwijl de structurele deregulering in ons land eerder moeizaam verliep, werd er wel vlot werk gemaakt van de prudentiële herregulering. Reeds in 1989 werd er wetgevend werk verricht inzake de openbaarmaking van belangrijke deelnemingen in ter beurze genoteerde vennootschappen (de zgn. Transparantiewet), openbare overnameaanbiedingen, uitgifteregimes van effecten, enz. Dit werd gevolgd in 1990 door het opleggen van verplichtingen tot consolidatie van de jaarrekeningen en door de wetgeving op het misbruik van voorwetenschap. Het afgelopen decennium werd deze financiële wetgeving verder aangepast aan de Europese richtlijnen ter zake. T.o.v. het « caveat emptor » beginsel dat marktdeelnemers zelf de volledige verantwoordelijkheid dragen, ligt de keuze voor de bescherming van de kleine belegger aan de basis van deze herregulering. Transparantie en integriteit van de markt worden nagestreefd door meer informatieverplichtingen (disclosure), preventie en bestraffing van frauduleuze praktijken, zie Abraham en Pirard (1999). Daartoe werden de bevoegdheden van de Commissie voor Bank – en Financiewezen uitgebreid.

Een verbetering van de « corporate governance » blijft nog altijd een prioritaire uitdaging voor ons land. De Anglo-Saksische « Common Law » landen, maar ook die met het Duits en Scandinavisch rechtssysteem, presteren traditioneel beter op het vlak van bescherming van

aandeelhouders en schuldeisers dan de landen in de Franse Napoleontische rechtstraditie, waaronder België. Het is dan ook waarschijnlijk geen toeval dat in deze laatste landen de aandelenmarkten minder ontwikkeld zijn, zie La Porta e.a. (1997) en Van Hulle (1997).

De dereguleringstrend komt in ons land ook tot uiting in de afschaffing van de dubbele wisselmarkt in 1990, een grondige herziening van het monetaire beleidsinstrumentarium dat in 1991 marktconform gemaakt wordt, en een hervorming in hetzelfde jaar van de markt voor kortlopend overheidspapier. Het wordt nadien gevolgd door een modernisering van de obligatiemarkt om de aantrekkingskracht van de Belgische financiële markten te verhogen en de financiering van de overheid te vergemakkelijken.

2.4 *Impact op het toezicht op de financiële instellingen*

Internationalisatie, Europese marktintegratie en de invoering van de euro vergroten de druk tot structurele deregulering. De verschuiving naar marktfinanciering dwingt de traditionele krediet- en depositoinstellingen hun activiteiten te verplaatsen naar dienstverlening m.b.t. beleggingen door particulieren (zgn. vermogensbeheer) en dienstverlening bij de financiering van investeringen van bedrijven op de kapitaalmarkt (zgn. investeringsbankieren). Ook de traditionele commerciële bankmarkt die bestaat in het opnemen van bankdeposito's en deze aan te wenden voor bankkrediet via een uitgebreid kantorennetwerk, evolueert onder invloed van de nieuwe intermediatietechnologie naar een informatienetwerk. Met directe toegang via nieuwe distributievormen zoals home- en phonebanking evolueert deze naar de virtuele bank.

Deze ontwikkelingen hebben een omvangrijk proces van fusies, acquisities, consolidatie en conglomeraatvorming tussen de financiële dienstverleners op gang gebracht. In ons land heeft dit geleid tot de privatisering van de openbare kredietinstellingen in de jaren 90, en de fusies van verschillende grootbanken. In Europa gaat de brancheverwaging verder dan in de V.S.A. Zij werd mogelijk gemaakt door de structurele deregulering die besloten ligt in de Tweede Europese Bankrichtlijn (1988) en de Richtlijn op de Beleggingsdiensten (1993). Mogelijk vormt het universele bankmodel dat in de Europese Unie geadopteerd wordt, zelfs een tegengewicht tegen de voortschrijdende desintermediatie en structurele verschuiving naar de financiële markten die kenmerkend is voor de USA, zie Danthine e.a. (1999).

De structurele regulering, waarbij rentevoeten door de overheid werden gereguleerd, de activiteitsdomeinen van de financiële instellingen gescheiden en hun actieradius beperkt wordt, was ontstaan in de nasleep van de crisis van de dertiger jaren. De bedoeling was door het intomen van de ongebreidelde concurrentie de financiële soliditeit van de banken te verzekeren en de stabiliteit van het financieel systeem te waarborgen door de gevaarlijke domino effecten van een bank in moeilijkheden tegen te gaan.

Structurele regulering geeft echter aanleiding tot marktinefficiënties : het beperkt de mededinging. Bovendien verstoren nationale verschillen in structurele regulering de concurrentievoorwaarden (level playing field) in de Europese financiële markt. Het is geen efficiënte methode om de financiële stabiliteit te handhaven en tegelijk de belangen van de gebruikers te dienen. Recentelijk verschoof daarom de klemtoon naar prudentiële regelgeving en toezicht dat er op gericht is aan te zetten tot een verantwoord risicogedrag met inachtneming van de marktwerking. Hoewel het tal van maatregelen omvat zoals het opleggen van

voorwaarden voor een banklicentie, van regels voor vermogensdiversificatie, enz. is het centrale instrument de kapitaalvereisten tot dekking van de verschillende risico's.

Waar verregaand overheidsinterventionisme vroeger de regel was, wordt regulering en toezicht op financiële instellingen een kwestie van « behoorlijk bestuur » en « gedelegeerde monitoring » in de markt, zie Dewatripont en Tirole (1993). In eerste lijn komt de « internal governance » door de instellingen zelf door middel van procedures van interne controle en het toetsen van risicomodellen. De prudentiële overheidsregulering is aanvullend, en moet de goede incentieven geven om falingen inzake intern bestuur te sanctioneren. De « external governance » in tweede lijn is vooral een kwestie van disciplinering door de markt bv. door kredietratings en rapporteringen van financiële analisten. Deze dient ondersteund te worden door reglementeringen inzake informatieverstrekking, transparantie, boekhoudkundige normen, enz.

I.p.v. de huidige « rules based supervision » gaan de meest recente Baselvoorstellen in de richting van « process oriented supervision ». Het speelt in op de vooruitgang in de technologie van het risicomanagement en laat toe meer adequaat interne processen op te volgen in complexe financiële conglomeraten. De voorgestelde kapitaalrichtlijn laat toe dat zij hun eigen risicomanagementsystemen ontwikkelen. Het overheidstoezicht bestaat dan in het superviseren van deze private toezichtsystemen.

Tenslotte staat ook de bevoegdheidsverdeling inzake regelgeving en toezicht volop in vraag. De tripartite institutionele opdeling van het toezicht tussen banken, effectenondernemingen en verzekeringsmaatschappijen is achterhaald door de branchevervaging binnen financiële conglomeraten. In België werd door de giga-financiële wet van 1990 het toezicht op effecten- en beleggingsondernemingen samengebracht met de banken binnen de verruimde Commissie voor Bank- en Financiewezen. Een grondige aanpassing van de architectuur van het toezicht in de financiële sector is nu opnieuw aan de orde. Bovendien, om effectief te zijn, dient het financiële toezicht verschillende landen te overspannen, zodat de organisatie ervan steeds meer een Europese en internationale dimensie vereist. Ondanks tal van initiatieven blijft het uiterst moeilijk om internationale overeenstemming te bereiken. Dat versterkt de trend naar disciplinering door de markt, eerder dan door toezichthoudende autoriteiten.

3. Besluit

Deregulering impliceert niet dat de overheid volledig terugtreedt, wel dat zij haar rol beperkt tot een verbetering van de omgevingsvoorwaarden. Het houdt ook niet in dat zij haar regelgeving volledig ontmantelt, wel dat de regelgeving (herregulering) erop gericht wordt de marktwerking te verbeteren. In ons land werd dit dereguleringsproces het afgelopen decennium ongetwijfeld versneld door de marktintegratie op Europees niveau.

De impact van deze evolutie is sectorspecifiek. Voor de industriële sectoren, zoals chemie en farmacie, elektriciteit en telecommunicatie, wordt het vroegere interventionisme in de markt, o.m. in de vorm van de prijspolitiek van de overheid, vervangen door het actief stimuleren van de marktwerking via het nieuwe mededingsbeleid. Tegelijk echter geeft de toenemende bekommernis voor de consumentenbescherming en voor milieu-risico's, aanleiding tot prudentiële herregulering, die nieuwe hinderpalen kunnen inhouden voor de mededinging.

In de financiële sector wordt het dereguleringsproces versneld door de technologie- en informaticarevolutie, door de globalisatie van financiële markten en door de invoering van de euro. Structurele deregulering doet de « homebias puzzle » verdwijnen, brengt verschuivingen teweeg van bank- naar marktfinanciering, en leidt tot een « reguleringscrisis ». Specifieke bekommernissen in de financiële sector voor de bescherming van de (kleine) spaarder, en voor systeemcrisissen die de stabiliteit van het financieel systeem bedreigen, vereisen prudentiële herregulering en toezicht. Daarbij wordt een vooraanstaande rol toebedeeld aan de marktdiscipline.

Bibliografie

ABRAHAM, J.P. and A.F. PIRARD (1999), Competition and Cooperation among European Exchanges. The Impact of financial globalisation with special reference to smaller sized exchanges, *Tijdschrift voor Economie en Management,* XLIV(3), pp. 261-298.

BLANKART, C., BAAKE, P. en C. JANSEN (2000), *Growth and Regulation,* in GALLI G. and J. PELKMANS, *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, 1, Horizontal Issues, Edward Elgar, pp. 40-80.

CAMESASCA, P. (2000), *European Merger Control : Getting the Efficiencies Right*, Intersentia –Hart, Antwerpen.

CEFIC (1998), *Economic Bulletin*, Brussels.

DANTHINE, J.P., F. GIAVAZZI, X. VIVES, E.L. VON THADDEN (1999), *The Future of European Banking,* CEPR : London.

DE BONDT, R. (1980), *Overheidsinterventies : Effectiviteit en efficientie*, Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Leuven.

DE BONDT R. en P. VAN CAYSEELE (1985), Overheidsbeleid ten aanzien van Industriële Vernieuwingsactiviteiten, *Maandschrift Economie,* 49 (3), pp. 214-226.

DEWATRIPONT, M. and J. TIROLE (1993), *The Prudential Regulation of Banks,* MIT Press : Cambridge (Mass) – London.

FAULHABER, G. (1975), Cross-Subsidization : Pricing in Public Enterprises, *American Economic Review,* 65, pp. 966-977.

HEREMANS, D. (2000), Regulation of Banking and Financial Markets, *Encyclopedia of Law and Economics,* Cheltenham : E. Elgar Publ., (3), pp. 950-986.

HEREMANS, D. en P. VAN CAYSEELE (1998), Euro uitdagingen voor de Belgische Economie, *Tijdschrift voor Economie en Management,* 3, pp. 473-496.

HEREMANS, D. et M. DONNAY (2000), Intégration du marché des capitaux dans l'Union Monétaire Européenne, in : Groupe d'Études Politiques Européennes, Integration européenne et adaption des structures de décisions fédérales en matière économique, GEPE : Bruxelles, pp. 148-161.

LA PORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER, R. VISHNY (1997), Legal Determinants of External Finance, *Journal of Finance*, 52 (3), pp. 1131-1150.

RIECHMANN C. and W. SCHULZ (2000), *Regulatory Reform in the Electricity Industry*, in Galli G. en J. Pelkmans, Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, 2, Vertical Issues, pp. 362-430.

VAN CAYSEELE, P. and D. HEREMANS (1992), Legal Principles of Financial Market Integration in 1992 : An Economic Analysis, *International Review of Law and Economics,* (11), pp. 83-99.

VAN CAYSEELE, P. (1987), *Regulation and International Innovative Activities in the Pharmaceutical Industry*, Leuven.

VAN CAYSEELE, P. (1990), Gelijke Concurrentievoorwaarden voor Geneesmiddelen na 1992, *Tijdschrift voor Economie en Management*, XXXV (10), pp. 191-204.

VAN CAYSEELE, P., P.L. SABBATINI and W. VAN MEERBEECK (2000), National Competition Policies, in Galli, G. and J. Pelkmans, *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, 1, Horizontal Issues, Edward Elgar, pp. 127-175.

VAN CAYSEELE P. (1989), National Policy Responses to Innovative Multinational Enterprise, A Club Theoretic Approach, in Audretsch D. et. al., *The Convergence of International an Domestic Markets and Policy Responses in Europe, Japan and the U.S.A., Contributions to Economic Analysis*, North-Holland.

VAN DEN BRANDE, L. (1994), De nieuwe invulling van de rol van de overheid in het economisch leven, *Tijdschrift voor Economie en Management*, XXXIX (1), pp. 63-70.

VAN HULLE, C. (1997), Principles of Corporate Governance with an application to the Financial Sector, *Tijdschrift voor Economie en Management,* XLII (3), pp. 299-322.

VAN MIERT, K. (2000), The Crucial Role of Competition Policy in the Deregulation Process, *Tijdschrift voor Economie en Management*, XLV (4), pp. 421-431.

WILMS, W. (1996), *De Europese Regelgeving inzake Banktoezicht*, Gent : Mys & Breesch.

12

FINANCES PUBLIQUES ET EMPLOI

Étienne Descamps et Étienne Michel *

Abstract

1 L'emploi dans le cycle conjoncturel

2 Une amélioration structurelle du marché du travail

3 La contribution des politiques publiques : essai de synthèse

4 Conclusion

* Étienne Descamps est conseiller au Centre d'Études politiques, économiques et sociales (Cepess).
Étienne Michel a débuté sa carrière comme conseiller au service d'Étude de la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC). Il est actuellement secrétaire général du Centre d'Études politiques, économiques et sociales (Cepess).

Abstract

This article gives a general overview of the Belgian labour market evolution during the last decade. Three main topics are successively reviewed : the relationship between the economic cycle and the level of public expenses related to the labour market, structural improvements of the labour market in terms of macroeconomic criteria such as employment rate and employment intensity of economic growth, and, finally, a general assessment of the public labour market policies. The analysis reveals that, besides a variety of specific employment schemes of limited budgetary impact, the public authorities employment strategy mainly consisted of promoting the conditions of optimal macroeconomic adjustment. It is thus a rather modest conception of the public action which prevailed in an overall restrictive budgetary context. The Belgian employment policy of the nineties remains essentially marked by the 1993 « Global plan » whose main trends constituted the macro-economic framework of the labour market management for the rest of the decade. The Belgian example of the nineties demonstrates that policies aiming at reducing public finance deficit can be achieved without threatening the implementation of a more effective labour market management. However, in spite of its improved employment performance, Belgium still displays one of the weakest activity rates amongst industrialized countries and, for that reason, regularly continues to be fingerpointed by international organizations for the weakness of its structural reforms.

Le marché du travail est très sensible aux évolutions de l'environnement économique et, pendant les années nonante, les pouvoirs publics ont considéré qu'à côté d'un certain nombre d'initiatives à caractère supplétif, leur rôle était prioritairement de développer les conditions d'un ajustement macro-économique optimal. C'est une conception assez modeste de l'action publique qui a prévalu dans un contexte budgétaire globalement restrictif. L'option retenue dans la présente contribution est de présenter les principales impulsions publiques sur le marché du travail en relation avec le cycle conjoncturel (1), de s'interroger ensuite sur l'évolution structurelle du marché du travail (2) et, enfin, de présenter un essai de synthèse de la contribution des politiques publiques à cette évolution (3).

1. L'emploi dans le cycle conjoncturel

La fin des années 80 est une période de haute conjoncture économique (graphique 12.1). La politique menée depuis la dévaluation de 1982 avait eu pour objectif de restaurer la compétitivité des entreprises et d'entamer l'assainissement des finances publiques. Une longue période de modération salariale avait notamment amélioré considérablement la position compétitive de la Belgique sur les marchés internationaux, ce qui lui permit de bénéficier pleinement de l'embellie conjoncturelle. La croissance est tirée par l'investissement privé grâce à la rentabilité retrouvée des entreprises. Progressivement, après de longues années d'austérité, les ménages reprennent confiance et alimentent peu à peu une nouvelle dynamique des dépenses de consommation et d'investissement en logement. Sous l'effet de la vigueur de l'activité économique, la situation du marché du travail s'améliore, confirmant ainsi une tendance perceptible depuis 1983. De 1986 à 1990, le taux de croissance annuel de l'emploi, mesuré par le nombre de personnes employées, atteint en moyenne 1,5 %. Au total, 184.000 emplois

sont créés au cours de ces cinq années. Alors que la progression de l'emploi s'accélère, la croissance de la population active se ralentit pour des raisons d'ordre démographique. De la sorte, la Belgique parvient à réduire son taux de chômage de manière plus rapide que la moyenne des pays membres de l'Union européenne.

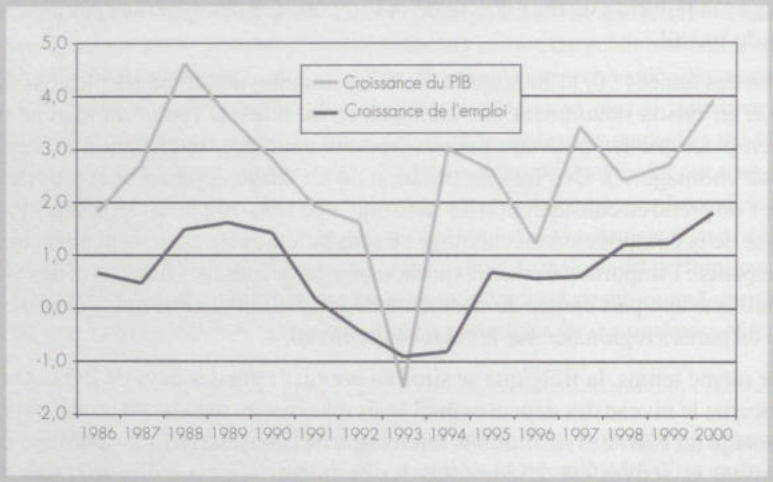
Toutefois, cette description de la bonne performance des indicateurs du marché du travail serait incomplète si elle passait sous silence plusieurs caractéristiques particulières de la situation belge : la faiblesse du taux d'activité et l'importance des dépenses publiques relatives au marché du travail.

- À l'aube des années 90, la Belgique affiche un des taux d'activité les plus bas de la zone O.C.D.E en raison notamment des nombreuses mesures de retrait du marché du travail mises en place par les pouvoirs publics (retraite anticipée, interruption de carrière, dispense de chômage…). Dès lors, la situation du chômage apparaît bien plus défavorable lorsque l'on prend en considération les statistiques du sous-emploi au sens large. Par ailleurs, l'analyse de la composition du chômage au sens strict révèle également plusieurs facteurs préoccupants : l'importance relative du chômage des jeunes, des femmes et des travailleurs peu qualifiés, une part élevée de chômeurs de longue durée ainsi que l'existence de profondes disparités régionales sur le marché du travail.
- Dans le même temps, la Belgique se situe au premier rang des pays de l'O.C.D.E pour ce qui concerne le niveau des dépenses publiques relatives au marché du travail exprimées en pourcentage du PIB. Les institutions internationales considèrent que le dosage des mesures passives et actives est déséquilibré, les premières – c'est-à-dire les programmes de garantie de ressources – représentant l'essentiel des dépenses publiques en faveur du marché du travail en 1990 (171 mia de BEF sur 250, soit environ 70 %). L'importance des programmes de réduction de l'offre de main-d'œuvre explique cette situation. Conçus à une époque où l'insuffisance de la demande constituait la principale cause du chômage, ces programmes étaient en général considérés comme des dispositions temporaires. Lorsque les conditions économiques se sont améliorées, le nombre de leurs bénéficiaires a pourtant continué de croître jusqu'à atteindre 15 % de la population active (O.C.D.E, 1992). Ceci explique donc pourquoi, en dépit de la baisse ininterrompue du nombre de chômeurs enregistrée durant la deuxième moitié des années 80, les dépenses publiques consacrées par la Belgique à la lutte contre le chômage n'ont pas connu la même évolution.

La période 1991-1994 se caractérise par une phase de décélération de l'activité économique et même de récession pour l'année 1993. De 1991 à 1994, 80.000 emplois nets sont détruits et le seuil psychologique du demi-million de chômeurs complets indemnisés est dépassé (graphique 12.1). Pour faire face à cette brusque remontée du chômage, les pouvoirs publics sont d'autant plus démunis que l'état des finances publiques n'autorise aucune marge de manœuvre. Avec le ralentissement économique et les mesures discrétionnaires prises les années précédentes comme la réforme fiscale et le « retour du cœur » de la fin des années 80, tant le déficit budgétaire que la dette rapportée au PIB s'inscrivent en effet à nouveau en hausse. Le constat s'impose que les autorités n'ont pas suffisamment tiré parti de la croissance économique rapide de la fin des années 80 pour assainir les finances publiques.

Dans un premier temps, il s'agit surtout pour les pouvoirs publics de gérer au mieux l'explosion du nombre de chômeurs. Rapidement, la nécessité de réduire le coût budgétaire des dépenses au titre du chômage s'impose également en raison de la situation des finances publi-

ques. C'est ainsi que le gouvernement prend au printemps 1992 diverses mesures pour durcir les différents régimes d'indemnisation du chômage et rétablir par la même occasion l'équilibre des incitations entre travail et non-activité. Parallèlement au renforcement du contrôle de la disponibilité des chômeurs, le gouvernement met sur pied un programme d'accompagnement individuel des chômeurs.



Graphique 12.1
Évolution de l'emploi dans le cycle conjoncturel

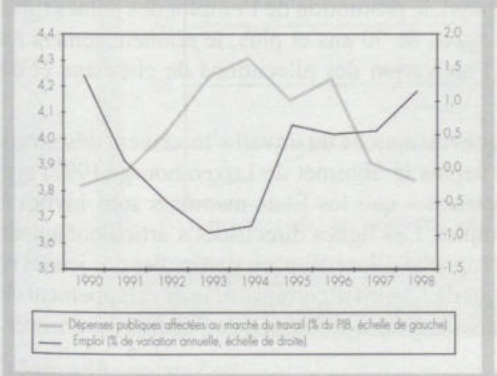
Source : Note de conjoncture du Ministère des Finances (2000).

Petite économie ouverte, la Belgique reste toutefois très exposée aux chocs externes et la combinaison d'une dynamique salariale interne assez soutenue avec un mouvement de dépréciation de plusieurs monnaies européennes engendre une détérioration de la position compétitive du pays. C'est ainsi qu'en 1993, pour la première fois depuis l'instauration de la loi de 1989 sur la sauvegarde de la compétitivité, les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil Central de l'Économie rendent un avis unanime faisant état de la dégradation de la situation. Cet avis a donné lieu à la première véritable mobilisation de la loi sous la forme d'une opération Maribel (réduction des cotisations ONSS) au bénéfice des secteurs exposés à la concurrence internationale. Au printemps de la même année, suite à l'organisation d'une table ronde fédérale pour l'emploi, le gouvernement prend en concertation avec les partenaires sociaux une série de mesures propres à soutenir plus rapidement l'emploi, notamment le lancement d'un plan d'embauche des jeunes.

À partir de l'été, la situation ayant continué à se dégrader, plusieurs mois sont consacrés à la négociation d'un nouveau pacte social sur l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale ; l'échec de ces négociations tripartites conduit le gouvernement à prendre lui-même les mesures qu'il proposait aux partenaires sociaux, sous la forme d'un plan global, appliqué en vertu de l'habilitation prévue dans la loi sur la compétitivité. Dans la lignée des recommandations du Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité, et l'emploi de Jacques Delors, l'objectif est

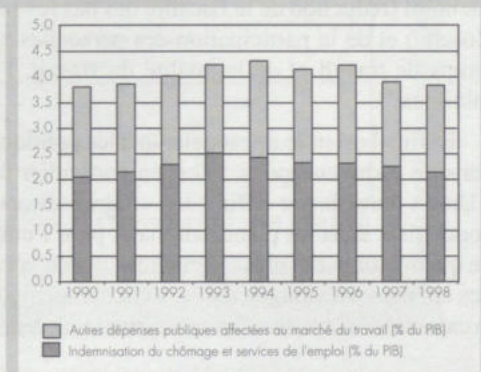
de trouver les moyens d'une croissance plus soutenue et plus intensive en emplois. À cet égard, le plan global constitue un véritable tournant de la politique de l'emploi menée en Belgique en définissant les axes principaux de la stratégie de lutte contre le chômage qui sera menée durant les années ultérieures. Le plan global comprenait trois volets : la compétitivité (introduction de l'indice-santé et gel des salaires pour la période 1995-96), l'emploi (réduction structurelle des charges de sécurité sociale sur les bas salaires, plans d'entreprise de redistribution du travail, flexibilité accrue dans les contrats de travail) et la sécurité sociale (financement alternatif, maîtrise des dépenses et restauration de l'équilibre financier à moyen terme).

Au cours de cette période de ralentissement et de récession économique, les dépenses publiques affectées au marché du travail augmentent de l'ordre de 0,5 p.c. du PIB, imputables pour l'essentiel à l'augmentation des dépenses au titre de l'assurance-chômage. Les dépenses au titre du service de l'emploi et de la formation professionnelle augmentent également, mais dans une mesure très limitée ; le volume des subventions à l'embauche et des retraites anticipées se stabilise ou diminue légèrement. Le graphique ci-dessous suggère que les dépenses publiques affectées au marché du travail n'exercent pas une fonction anti-cyclique au sens où elles seraient de nature à influencer l'évolution du cycle économique. La relation inverse est plus conforme à l'observation des faits : c'est la crise économique qui entraîne l'augmentation des dépenses par le biais de l'assurance-chômage et la fonction anti-cyclique s'exerce macro-économiquement de manière dérivée – et peu déterminante – par le jeu des stabilisateurs automatiques. L'augmentation spontanée des dépenses d'indemnisation du chômage (graphique 12.3) explique également pourquoi, au cours de cette période, la part relative des dépenses dites passives selon la terminologie de l'O.C.D.E a eu tendance à augmenter plus rapidement que les dépenses actives. Pour plus de précisions, l'annexe 1 présente l'évolution des catégories de dépenses publiques affectées au marché du travail pour l'ensemble des années disponibles.



Graphique 12.2
Évolution de l'emploi et des dépenses publiques affectées au marché du travail

Source : Bureau du Plan, MET.



Graphique 12.3
Dépenses publiques affectées au marché du travail

Source : MET.

La période 1995-2000 se caractérise par le redressement de la situation conjoncturelle et une bonne performance du marché de l'emploi : en moyenne, 1 % d'emplois supplémentaires est créé par an. L'amélioration de la situation sur le marché du travail intervient toutefois de manière progressive et la décrue du chômage enregistrée à partir de 1995 est partiellement imputable à des mesures administratives dont l'effet est de sortir les chômeurs âgés des statistiques traditionnelles du chômage et de la population active. Toutefois, à partir de 1998, les créations d'emploi s'accélèrent de manière durable pour atteindre le niveau record de 68.000 nouveaux postes de travail en 2000. Sur l'ensemble de la période, 208.000 emplois sont créés.

La politique du marché du travail sera, dans un premier temps, caractérisée par la consolidation des orientations du plan global, au travers des cinq objectifs du plan pluriannuel pour l'emploi inscrits dans la déclaration gouvernementale de 1995 : poursuivre la réduction des coûts de la main-d'œuvre, promouvoir une meilleure répartition des emplois, essentiellement en favorisant le travail à temps partiel et l'interruption de carrière, cibler certaines catégories de chômeurs (jeunes, âgés, chômeurs de longue durée), améliorer le niveau de formation des peu qualifiés, créer de nouveaux emplois, principalement dans le secteur des services non marchands pour répondre à certains besoins sociaux.

Au cours des premiers mois de 1996, les négociations pour un contrat d'avenir pour l'emploi constituent une nouvelle tentative de reformuler un compromis social sur la compétitivité et l'emploi. Il s'agit notamment d'assurer la révision de la loi de 1989 sur la compétitivité et d'organiser l'encadrement macro-économique d'une liberté de négociation retrouvée après le gel salarial des années antérieures. Ce projet de contrat étant finalement rejeté par la FGTB, le gouvernement décida d'en transcrire le contenu sous la forme de la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (1996).

Depuis 1999, une nouvelle majorité gouvernementale (coalition arc-en-ciel) a défini sa politique de l'emploi autour du concept d'État social actif. Les principaux volets de cette stratégie sont : la poursuite de la réduction des charges sociales, la lutte contre les pièges à l'emploi (réduction de la fiscalité des bas revenus), la promotion de l'emploi des jeunes (plan Rosetta) et de la participation des personnes âgées de 50 ans et plus, le réaménagement du temps de travail et de la qualité du travail, l'activation des allocations de chômage et du minimex.

Enfin, il est utile de rappeler que les politiques du marché du travail s'inscrivent désormais dans un cadre européen. C'est en particulier depuis le Sommet de Luxembourg (1997) que l'Union européenne définit les « lignes directrices » que les États-membres sont invités à concrétiser dans les plans nationaux pour l'emploi. Ces lignes directrices s'articulent autour de quatre domaines clés : l'amélioration de la capacité d'insertion, en particulier des jeunes et des chômeurs de longue durée, l'encouragement de l'esprit d'entreprise, le développement de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés, la promotion de l'égalité des chances.

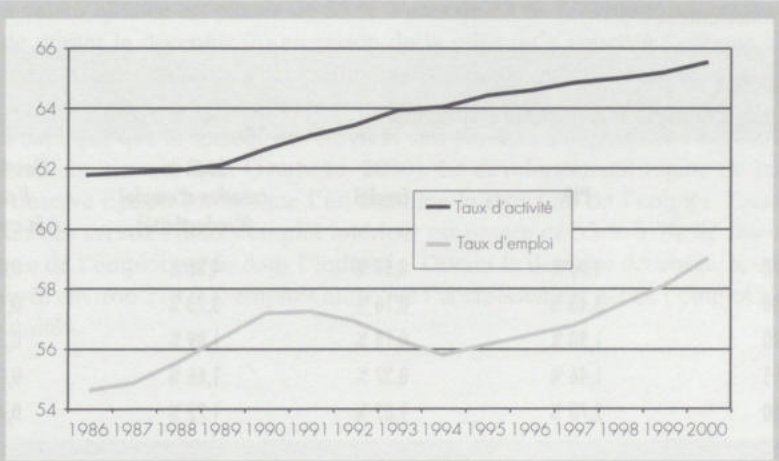
2. Une amélioration structurelle du marché du travail

La première section de cette contribution a fait apparaître que la politique de l'emploi et les interventions publiques sur le marché du travail doivent s'analyser en relation avec le cycle conjoncturel et l'évolution de l'environnement macro-économique. Cette deuxième section

s'interroge sur les évolutions structurelles. La politique menée s'est-elle traduite, en fin de période, par une amélioration ou une détérioration structurelle du marché du travail ? Une réponse pertinente peut être apportée à cette question en s'interrogeant a posteriori sur la manière dont les objectifs initiaux ont été rencontrés au cours de la période. À cet effet, nous retenons deux objectifs macro-économiques définis en 1993 dans le Livre blanc pour la compétitivité, la croissance et l'emploi de J. Delors et dans le Plan global du gouvernement belge qui s'en est inspiré. Il s'agit, d'une part, de l'évolution du taux d'emploi et, d'autre part, de l'évolution de l'intensité en emploi de la croissance économique.

2.1 *Un redressement structurel des taux d'activité et d'emploi*

Le taux d'activité se définit comme le rapport entre la population active et la population en âge de travailler. Le taux d'activité a augmenté régulièrement sur l'ensemble de la période considérée, sans subir l'influence des évolutions conjoncturelles (graphique 12.4). Au cours des dix dernières années, le taux d'activité a été porté de 62 à plus de 68 % de la population en âge de travailler. On peut parler d'évolution structurelle, en raison notamment de l'augmentation permanente sur longue période du taux d'activité féminin. Sous un angle international, la Belgique continue cependant à se distinguer des autres pays industrialisés en affichant un taux d'activité assez faible, ce qui suggère qu'il serait souhaitable que cette évolution positive se poursuive à l'avenir.



Graphique 12.4
Évolution du taux d'activité et du taux d'emploi

Source : Bureau du Plan.

Le taux d'emploi mesure le rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler. Depuis 1986, la Belgique est parvenue à relever significativement son taux d'emploi en dépit des nombreuses pertes d'emploi subies au début des années 90. Le taux d'emploi est ainsi passé dans notre pays de 54,5 % à 59 %, soit un pourcentage en nette amélioration bien que encore fort éloigné de la valeur de référence de 70 % préconisée par l'Union européenne.

Comme pour le taux d'activité, on peut conclure à une augmentation structurelle du taux d'emploi, même si cet indicateur est logiquement plus sensible aux variations de la conjoncture. Un signe de cette amélioration structurelle est l'amélioration de l'ordre de 2 % de cet indicateur entre les deux pics conjoncturels de la période (1989 et 2000).

2.2 *Une croissance plus intensive en emploi*

Le seuil de création d'emploi peut être défini comme le rythme de croissance de l'activité économique à partir duquel le volume global de l'emploi augmente ; ce seuil de création d'emploi correspond à l'évolution tendancielle de la productivité apparente du travail. La croissance de l'emploi correspond à l'écart entre l'augmentation réelle du PIB et l'accroissement de la productivité par personne occupée, c'est-à-dire qu'il n'y a création d'emploi qu'à partir du moment où la production croît plus vite que la productivité du travail (CCE, 1998).

Le tableau 12.1 fait apparaître la réduction très importante du seuil de création d'emploi sur longue période : dans les années 60, il fallait un taux de croissance de l'ordre de plus de 4 % pour stabiliser l'emploi, contre 1,7 % au cours de la dernière décennie. Cette évolution illustre notamment la rupture dans les dynamiques de productivité intervenues depuis les années 70 et surtout 80. Le ralentissement tendanciel de la productivité est également le facteur explicatif du ralentissement de l'activité économique qui a atteint en moyenne 2 % sur la période 1980-2000, soit un chiffre inférieur de moitié à la croissance observée durant les vingt années précédentes.

Tableau 12.1
Taux de croissance moyen de la croissance et de l'emploi

	PIB	Emploi	Seuil de *création d'emploi* (Productivité)	*Élasticité de l'emploi à la croissance*
1961-1970	4,90 %	0,51 %	4,36 %	0,083
1971-1980	3,40 %	0,16 %	3,23 %	0,147
1981-1990	1,90 %	0,18 %	1,89 %	0,322
1991-1995	1,46 %	0,27 %	1,66 %	0,073
1996-2000	2,70 %	1,07 %	1,72 %	0,407

Source : Bureau fédéral du Plan (calculs propres).

Le calcul par sous-périodes de l'élasticité de l'emploi à la croissance permet également de conclure à une augmentation structurelle du contenu en emploi de la croissance. Cet indicateur est relativement sensible aux variations de la conjoncture mais il révèle également que, durant la dernière décennie, l'économie belge est parvenue à améliorer durablement ses performances en termes de création d'emploi dans un contexte de croissance modérée. La deuxième moitié des années 90 apparaît à cet égard comme une période historiquement exceptionnelle.

Selon le Bureau du Plan (1993), plusieurs facteurs permettent d'expliquer cet accroissement de l'intensité en emploi de la croissance :

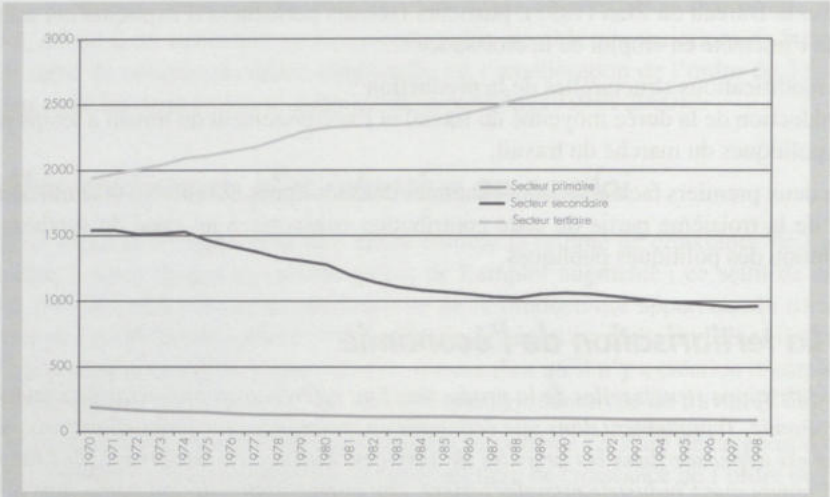
- les modifications structurelles de la production ;
- la réduction de la durée moyenne du travail et l'accroissement du travail à temps partiel ;
- les politiques du marché du travail.

Les deux premiers facteurs seront examinés dans les lignes qui suivent et le troisième fera l'objet de la troisième partie de cette contribution consacrée à un essai de synthèse sur la contribution des politiques publiques.

2.3 *La tertiarisation de l'économie*

Les modifications structurelles de la production font référence au processus de tertiarisation de l'économie. Typiquement dans une économie en croissance, une proportion croissante des revenus est dépensée dans les activités de services. Puisque ce secteur est plus intensif en main-d'œuvre que l'industrie manufacturière, une augmentation de son poids dans la valeur ajoutée totale tend à diminuer l'influence du capital dans le processus de croissance et à augmenter son contenu en emplois (Bureau du Plan, 1993).

Au cours des trente dernières années, le secteur des services a pris une place croissante au sein de l'économie belge (graphique 12.5). En Belgique, entre 1970 et 1999, la part des services dans la valeur ajoutée est passée de 55 % à près de 73 %. L'évolution a été particulièrement rapide durant la décennie 70 en raison de la crise qu'a connu à l'époque l'industrie manufacturière. Cette évolution s'est ensuite poursuivie de manière constante, quoique à un rythme moins soutenu. C'est par ailleurs essentiellement le développement des services marchands qui explique que le secteur des services soit parvenu à supplanter l'industrie dans la création de valeur ajoutée (Van Overbeke, 2000). Le développement rapide du secteur des services s'observe également lorsque l'on examine la structure de l'emploi. Entre 1970 et 2000, la part des services dans l'emploi intérieur est passée de 53 % à 74 %, absorbant une grande partie de l'emploi perdu dans l'industrie. Durant la dernière décennie, le secteur des services a créé environ 270.000 emplois alors que l'accroissement net de l'emploi s'est limité à 170.000 unités.



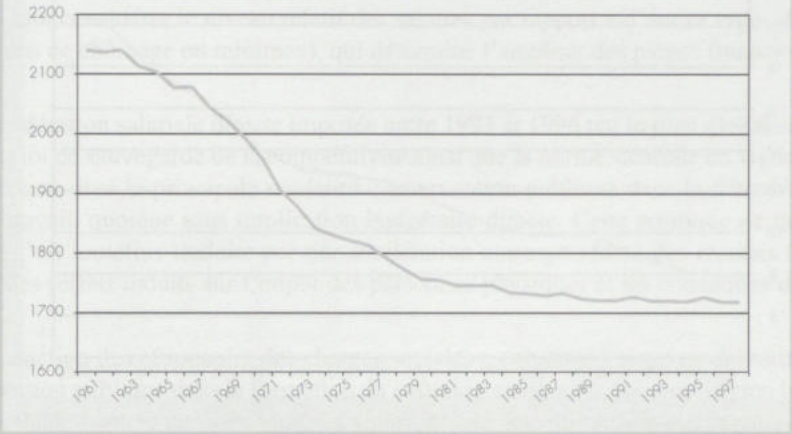
Graphique 12.5
Évolution de l'emploi intérieur en milliers d'unités (1970-1998)

Source : Note de conjoncture du Ministère des Finances (2000).

2.4 *La réduction de la durée moyenne du travail et l'accroissement du travail à temps partiel*

Pour un niveau donné de croissance et de productivité horaire, une réduction de la durée effective de travail par tête accroît le niveau de l'emploi exprimé en nombre de personnes nécessaires pour atteindre le même niveau de production. En pratique, toutefois, les diminutions de durée du travail s'accompagnant généralement de gains de productivité, la création nette d'emploi est plus faible proportionnellement que la réduction du temps de travail ne peut le suggérer (Bureau du Plan, 1993).

La troisième section présentera l'effet de diverses interventions publiques visant à promouvoir une plus grande répartition individuelle du travail. À ce stade, il convient de prendre en considération l'évolution spontanée de la durée conventionnelle du travail (négociée par les partenaires sociaux) ainsi que le développement du travail à temps partiel (graphique 12.6). La diminution de la durée du travail conventionnelle qui était très rapide durant les années 70 s'est fortement ralentie par la suite. Depuis la fin des années 80, elle semble d'ailleurs pratiquement à l'arrêt. La durée effective du travail est cependant loin de correspondre à la durée conventionnelle. En raison de différents facteurs (absentéisme, accidents de travail, conflits de travail, chômage temporaire…), la durée effective du travail est toujours inférieure à la durée conventionnelle. Toutefois, sur le long terme, on n'observe pas de divergence majeure entre les rythmes d'évolution de la durée conventionnelle du travail et de la durée effective (MET, 1999).

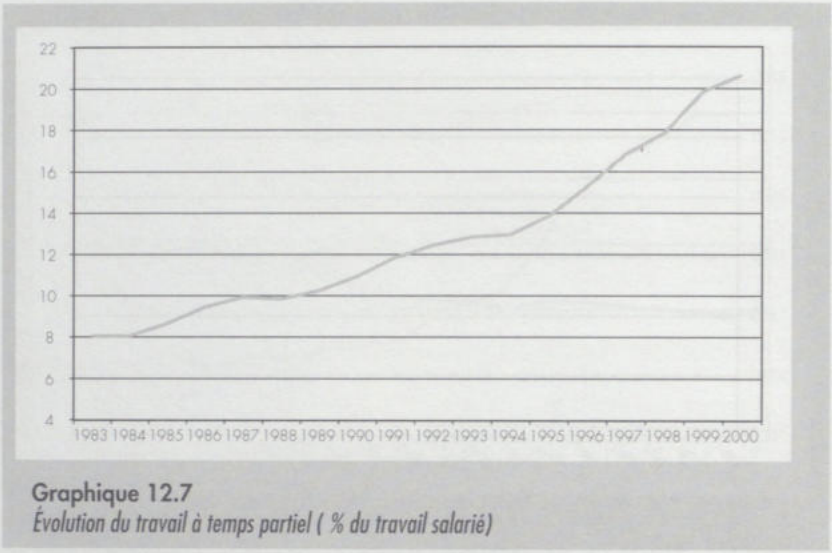


Graphique 12.6
Durée du travail annuel conventionnel (ouvriers et employés)

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

Le développement du travail à temps partiel constitue par contre une caractéristique essentielle de l'évolution de l'emploi durant les vingt dernières années et constitue dès lors un des facteurs expliquant l'augmentation du contenu en emploi de la croissance (graphique 12.7). Cette explication est d'autant plus crédible que le fractionnement d'un poste à temps plein ne s'assortit pas de gains de productivité comparables à ceux observés dans le cas de réductions linéaires et collectives de la durée du travail.

Le travail à temps partiel touche aujourd'hui environ 20 % des salariés contre 8 % au début des années 80. Bien que la part du travail à temps partiel reste inférieure en Belgique à la moyenne des trois pays voisins (21,8 % en 2000), notre pays a considérablement réduit depuis 1995 l'écart qui le séparait de ses voisins. S'il concerne principalement le travail féminin et se concentre en majeure partie dans le secteur des services, il semble donc assez évident que le développement des activités à temps partiel a contribué de manière significative à la création nette d'emploi durant la période récente.



Graphique 12.7
Évolution du travail à temps partiel (% du travail salarié)

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

3. La contribution des politiques publiques : essai de synthèse

Cette troisième section présente un essai de synthèse de la contribution des politiques publiques à l'amélioration structurelle du fonctionnement du marché du travail. La politique de l'emploi s'est fixée pour principal objectif d'accroître le contenu en emplois de la croissance (section 2) et la mise en œuvre de cette stratégie a principalement reposé sur les quatre axes suivants :

- la maîtrise et l'abaissement du coût du travail ;
- la redistribution et l'organisation du travail ;
- la formation professionnelle et la promotion de l'emploi des groupes-cibles ;
- la promotion des services de proximité.

Chacun de ces axes fait l'objet d'une présentation ci-dessous. Le détail chronologique des principales mesures prises sur le marché du travail figure par ailleurs dans l'annexe 2.

3.1 *La maîtrise et l'abaissement du coût du travail*

La réduction du coût du facteur travail constitue un élément déterminant dans la promotion de l'emploi. Il faut, à cet égard, considérer trois ordres de questions. Tout d'abord, le niveau moyen des salaires et du coût du travail : ce niveau détermine l'ampleur des phénomènes de substitution du capital au travail, les conditions de compétitivité à l'exportation, la rentabilité des entreprises et, donc, les conditions d'investissement et de création d'emploi. Ensuite, le niveau relatif des salaires et du coût du travail entre qualifications : un déséquilibre entre la

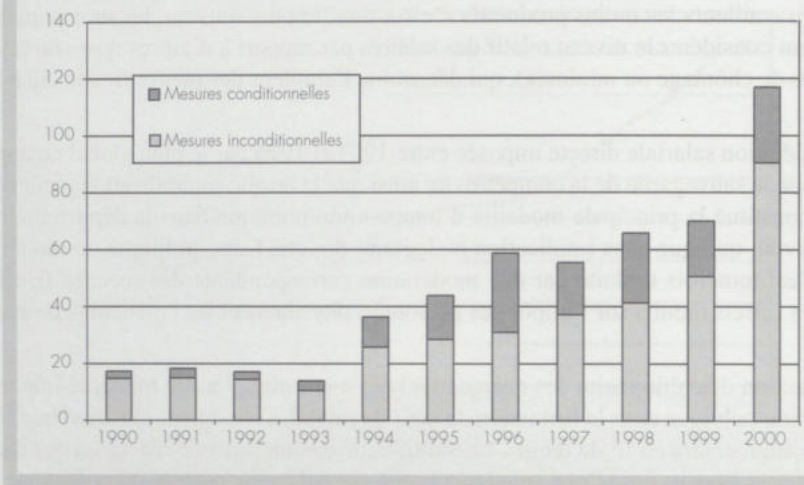
productivité d'un travailleur et son coût pour l'employeur a pour effet d'évincer du marché du travail les travailleurs les moins productifs c'est-à-dire, le plus souvent, les moins qualifiés. Enfin, il faut considérer le niveau relatif des salaires par rapport à d'autres types de revenus (allocations de chômage ou minimex), qui détermine l'ampleur des pièges financiers à l'emploi.

La modération salariale directe imposée entre 1993 et 1996 par le plan global en application de la loi de sauvegarde de la compétitivité ainsi que la norme salariale en vigueur depuis 1996 ont constitué la principale modalité d'intervention publique dans la détermination du coût du travail, quoique sans implication budgétaire directe. Cette politique de modération salariale s'est toutefois traduite par une modération correspondante des recettes fiscales et parafiscales (effets induits sur l'impôt des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale).

La réduction discrétionnaire des charges sociales a constitué l'autre modalité importante d'intervention publique dans la formation du coût du travail, avec une implication budgétaire directe qui augmentera au fil du temps. La multiplicité des mesures de réduction des charges sociales impose l'utilisation d'une typologie basée sur différents critères. On distingue ainsi les mesures de réduction des cotisations sociales générale ou sélective, conditionnelle ou inconditionnelle, proportionnelle ou forfaitaire. Selon la méthodologie proposée par l'O.C.D.E, les réductions de cotisations patronales à la sécurité sociale sont considérées comme des dépenses publiques affectées au marché du travail lorsqu'elles visent des groupes particuliers sur le marché du travail (réductions conditionnelles).

De nombreux autres critères de distinction des réductions existent, par exemple selon que la mesure est limitée (ou dégressive) dans le temps ou permanente. On peut également classifier les mesures de réduction des cotisations sociales selon les objectifs visés. Les mesures actuelles de réduction des cotisations patronales visent principalement l'abaissement des coûts de main-d'œuvre mais peuvent également être utilisées à d'autres fins telles que l'aide à l'embauche ou l'encouragement à la redistribution du travail. Une mesure conditionnelle à l'emploi implique une condition d'embauche ou une condition de maintien (éventuellement partiel) de l'emploi. Une mesure inconditionnelle a généralement pour effet d'accorder des réductions de cotisations sur l'emploi existant. Une mesure conditionnelle peut également s'appliquer à l'effectif du personnel existant, mais à condition que les entreprises bénéficiaires procèdent à des embauches (CSE, 2000).

La plus grande partie des réductions de cotisations sociales octroyées durant les années 90 a pris la forme de mesures inconditionnelles, c'est-à-dire qu'elles visaient en premier lieu l'abaissement des coûts de main-d'œuvre (graphique 12.8). Les fluctuations de la part des mesures conditionnelles dans le montant total d'une année à l'autre s'expliquent par le caractère erratique des réductions qui ont été accordées par le biais des accords sectoriels (CSE, 2000).



Graphique 12.8
Réductions des cotisations sociales (milliards de BEF)

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

Le tableau 12.2 détaille l'évolution des montants accordés aux mesures de réduction inconditionnelles des charges patronales (montants bruts, hors effets retours sur les finances publiques). Jusqu'en 1994, il n'existait qu'un seul dispositif de réduction inconditionnelle, à savoir le plan Maribel. À l'origine, les réductions Maribel étaient toutefois sélectives puisqu'elles ne s'adressaient qu'aux ouvriers de certains secteurs d'activité. Après différentes extensions de l'enveloppe disponible (Maribel bis et ter) au profit de secteurs exposés à la concurrence internationale, les aides Maribel seront condamnées par la Commission européenne qui les qualifiera de subventions implicites à l'exportation. Finalement, le gouvernement décidera d'étendre et de modifier les critères pris en compte pour l'obtention des aides Maribel. La mesure bas salaires vise à accroître la demande de travail peu qualifié, celui-ci étant assimilé au travail peu rémunéré.

Une mesure structurelle a finalement progressivement remplacé les mesures Maribel et bas salaires en vue d'instaurer une mesure de réduction générale, inconditionnelle et forfaitaire des charges patronales. Si les montants octroyés aux réductions de charges sociales inconditionnelles présentent une augmentation régulière depuis la mise en œuvre du plan global, celle-ci est particulièrement marquée en l'an 2000.

Tableau 12.2
Mesures inconditionnelles de réduction des charges sociales (mia de BEF)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Maribel	14,8	14,9	14,5	10,6	18,8	18,1	17,8	22,2	26,3	6,2	0,0
Bas salaires	-	-	-	-	7,0	10,3	13,2	15,0	15,1	3,6	0,0
Réd. struct.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,7	90,4
Total	**14,8**	**14,9**	**14,5**	**10,6**	**25,8**	**28,4**	**31,0**	**37,2**	**41,4**	**50,5**	**90,4**

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

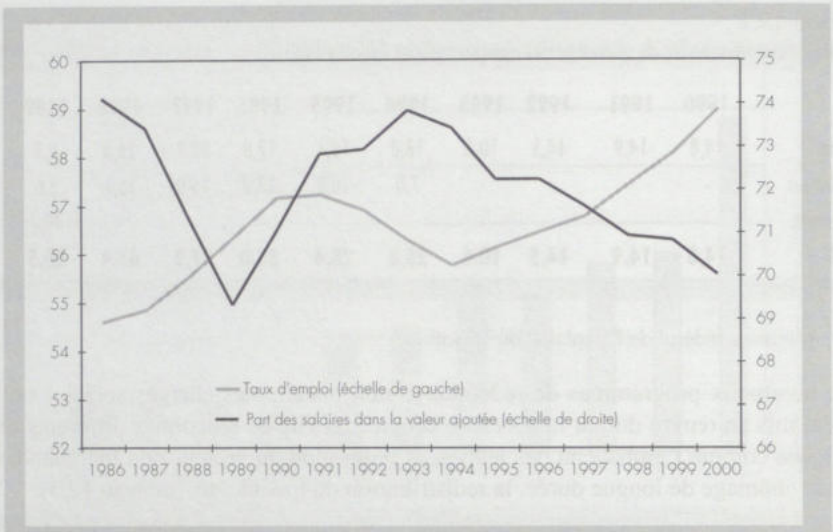
De nombreux programmes de réduction conditionnelle des charges sociales ont également été mis en œuvre durant la décennie écoulée en vue de rencontrer différents objectifs spécifiques comme l'embauche des jeunes, la promotion du secteur non marchand, la lutte contre le chômage de longue durée, la redistribution du travail, etc. (tableau 12.3).

Tableau 12.3
Mesures conditionnelles de réduction des charges sociales (mia de BEF)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Embauche des jeunes				1,8	4,1	6,0	2,6	0,9			
Plan +1,+2,+3	nd	nd	nd	nd	0,6	1,5	2,3	2,9	3,5	3,8	3,9
Maribel social								0,4	4,1	8,0	11,3
Avantage à l'embauche						1,9	4,0	4,4	4,4	4,2	4,2
Accords pour l'emploi						1,9	14,0	4,8	11,5	1,2	1,2
Emplois Smets									0,4	1,2	1,1
Rosetta											3,0
Autres	2,6	3,4	2,6	1,5	5,8	4,2	4,9	4,9	0,5	1,0	1,7
Total	**2,6**	**3,4**	**2,6**	**3,3**	**9,9**	**15,5**	**27,8**	**18,3**	**24,4**	**19,4**	**26,4**

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

Enfin, on peut mesurer l'impact global des différentes dispositions visant à maîtriser l'évolution des salaires et réduire le coût du travail. Le graphique 12.9 fait apparaître une relation inverse entre l'évolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée et l'évolution du taux d'emploi. Le dérapage salarial du début des années 90 y est nettement perceptible, avec une corrélation négative dans la dynamique de l'emploi. À l'inverse, on peut estimer que le retour à un niveau de part salariale moins élevé à la fin de la décennie a contribué à rendre possible une dynamique de création d'emploi particulièrement soutenue.



Graphique 12.9
Taux d'emploi et part des salaires dans la valeur ajoutée

Source : Bureau du Plan, Commission européenne.

3.2 *La redistribution et l'organisation du travail*

Depuis l'émergence de la crise de l'emploi dans les années 70, de nombreux dispositifs d'aménagement du temps de travail sont venus moduler le principe de la réduction linéaire du temps de travail (prépension, temps partiel, interruption de carrière, prépension à mi-temps, crédit-temps…). Instaurés à l'initiative tantôt des pouvoirs publics, tantôt des partenaires sociaux, ces nombreux dispositifs n'ont pas tous rencontré les faveurs des travailleurs salariés. Globalement, ils ont cependant atteint leur but qui était à la fois de permettre une réduction significative de la taille de la population active et d'accroître les possibilités d'aménagement de carrière mis à disposition des salariés.

Le tableau 12.4 reprend le nombre de bénéficiaires des deux principales mesures de redistribution du travail, à savoir les mécanismes de prépension et d'interruption de carrière. Si le nombre total de bénéficiaires est resté relativement stable durant toute la décennie écoulée, on remarque que les régimes d'interruption de carrière à temps plein et plus encore à temps partiel se sont développés de manière très importante. Par contre, les régimes de prépension qui concernent un nombre très important de personnes ont connu une légère décroissance en raison des dispositions prises visant à en revoir les conditions d'accès. Simultanément, le régime de retrait du marché du travail des chômeurs âgés s'est fort développé (+ 90.000 unités depuis 1986).

Tableau 12.4
Nombre de bénéficiaires de régime de partage du travail (1986-2000)

	Prépension	Statut de chômeurs âgés	IC* complète	IC* à temps partiel	Total
1986	149.752	59.113	4.291	2.812	215.968
1988	157.957	70.660	13.125	15.550	257.292
1990	163.151	71.683	27.429	21.429	283.692
1992	151.366	74.119	28.964	32.114	286.563
1994	140.917	73.767	23.328	30.330	268.342
1996	134.322	95.102	20.361	30.644	280.429
1998	124.809	131.159	22.349	45.332	323.649
1999	119.491	139.294		81.787	340.572
2000	115.570	149.411		97.294	362.275

* IC : interruption de carrière

Source : Ministère fédéral de l'emploi et du travail, Office national de l'Emploi.

Le coût budgétaire de ces différentes mesures s'élève en l'an 2000 à 108 milliards de BEF (tableau 12.5). Depuis 1992, le coût du régime de chômeurs âgés a connu une importante progression alors que celui des prépensions et des interruptions de carrière est resté assez stable dans le temps (environ 58 milliards par an).

Contrairement au développement de l'interruption de carrière qui correspond à une réelle volonté des pouvoirs publics d'instaurer des mécanismes de temps choisi dans le cadre de la promotion de l'emploi, les politiques d'incitation au retrait de la population active (prépension, statut des chômeurs âgés…) sont de plus en plus ouvertement remises en question en raison notamment de leur coût budgétaire. En effet, en réduisant l'effet de l'allègement des charges sociales sur le coût du travail par unité produite, les mesures de redistribution du travail peuvent parfois nuire à l'emploi. En outre, en réduisant la période durant laquelle le capital humain est productif, elles affectent également négativement le potentiel de croissance de l'économie (de La Croix, 2000).

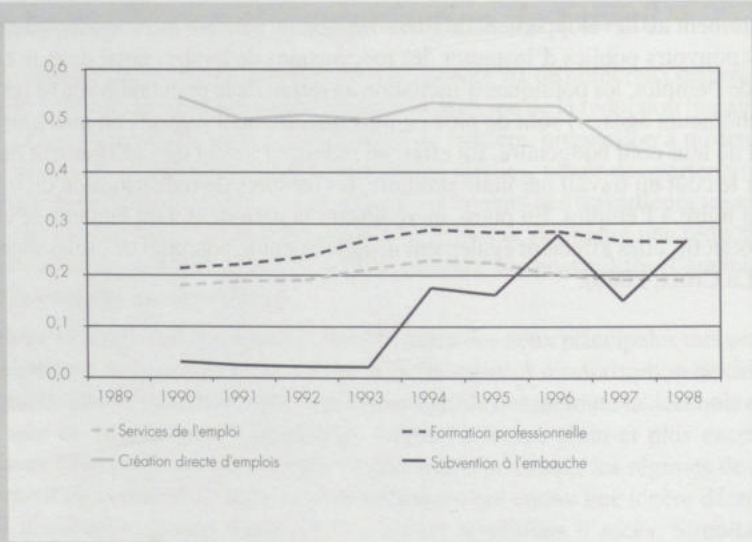
Tableau 12.5
Coût budgétaire des régimes de partage du travail (mia de BEF)

Année	Prépension conventionnelle	Interruption de carrière	Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi	Total
1992	51,7	6,6	19,7	78,0
1995	52,2	5,3	23,7	81,2
1996	52,7	5,3	33,9	91,9
1997	51,6	5,5	39,7	96,8
1998	50,6	6,2	43,6	100,4
1999	48,9	7,9	47,3	104,1
2000	47,8	9,5	50,6	107,9

Source : Office national de l'Emploi.

3.3 *La formation professionnelle et la promotion de l'emploi des groupes cibles*

Parce que les probabilités de sortie du chômage sont peu élevées dans certains groupes de la population active, il est indispensable de mener une politique active d'insertion des groupes cibles. Afin d'accroître les chances de réinsertion professionnelle, il convient également d'améliorer leur niveau de qualification.



Graphique 12.10
Dépenses publiques actives affectées au marché du travail (en pourcentage du PIB)

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail

En Belgique, les dépenses de formation professionnelle ne représentent qu'un faible pourcentage des dépenses publiques affectées au marché du travail (graphique 12.10). L'analyse des principales dépenses actives des pouvoirs publics relatives au marché du travail (c'est-à-dire hors indemnisation du chômage et hors pré-retraites) révèle plutôt l'importance relative des créations directes d'emplois dans la lutte contre le chômage (programmes primes, troisième circuit de travail, etc.). Depuis 1996, les dépenses relatives aux créations directes d'emplois s'inscrivent cependant en recul, les pouvoirs publics ayant plutôt tendance à privilégier, depuis la mise en œuvre du plan global, les dépenses de subvention à l'embauche (réductions conditionnelles des charges sociales) pour la promotion de l'emploi des groupes cibles. En termes d'effectifs, on enregistre donc une relative stabilité du nombre de bénéficiaires des programmes de créations d'emplois (tableau 12.6).

Tableau 12.6
Effectifs des programmes de création d'emplois (1990-2000)

Année	Programmes de création d'emplois	Dont ACS	Dont TCT
1990	118.000	61.454	23.273
1991	119.000	61.539	14.120
1992	118.000	63.639	13.316
1993	114.000	64.606	12.739
1994	115.000	66.248	12.307
1995	117.000	69.600	11.840
1996	120.000	71.487	11.924
1997	126.000	76.320	11.599
1998	124.000	76.704	10.622
1999	124.000	nd	nd
2000	131.000	nd	nd

Sources : Banque Nationale de Belgique, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

Les jeunes demandeurs d'emploi constituent un premier groupe cible. Les dispositifs qui visent à améliorer l'accès à l'emploi des jeunes sont nombreux et ont parfois tendance à se superposer. Outre le stage des jeunes dont la création remonte à 1976 et qui a récemment laissé la place à la convention de premier emploi (Plan Rosetta), il faut citer le plan d'embauche des jeunes et les contrats de première expérience professionnelle (PEP) (tableau 12.7).

Tableau 12.7
Effectifs du « Stage des jeunes » (1990 – 1999)

1990	31.979
1991	26.383
1992	21.517
1993	15.602
1994	14.498
1995	14.478
1996	14.255
1997	17.941
1998	15.914
1999	17.414

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

Le groupe cible des chômeurs de longue durée bénéficie également d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics, via notamment le plan avantage à l'embauche. Enfin, parmi les mesures qui encouragent l'intégration des groupes cibles, il convient de ne pas oublier le plan d'accompagnement des chômeurs (PAC). Lancé en janvier 1993, le plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) visait un double objectif : accompagner les demandeurs d'emploi de manière plus intense et exercer une surveillance plus étroite sur la disposition des chômeurs complets indemnisés à accepter un travail (CSE, 2000). À l'origine, le PAC s'adressait aux chômeurs âgés de moins de 46 ans qui atteignaient leur dixième mois de chômage. Actuellement, le PAC s'adresse en priorité aux jeunes de moins de 25 ans qui sont sortis de l'école depuis moins de trois mois et qui ne possèdent pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. De 1993 à 1998, plus de 340.000 conventions relatives au plan d'accompagnement ont été conclues, permettant ainsi l'activation des dépenses consacrées au service public de l'emploi, pour un coût de l'ordre de 1,7 mia de BEF par an (tableau 12.8).

Tableau 12.8
Plan d'accompagnement des chômeurs
(nombre de conventions conclues)

1993 à 1995	242.367
1996	38.923
1997	32.382
1998	26.093

Source : Office National de l'Emploi.

3.4 *La promotion des services de proximité*

Le quatrième volet de la politique consistant à accroître le contenu en emplois de la croissance consiste à développer les secteurs des services de proximité. Les activités des secteurs de proximité répondent à des besoins sociaux qui ne sont que très imparfaitement rencontrés par le marché (jardinage à domicile, garde d'enfants, sécurité des quartiers…). Les services de proximité sont généralement intensifs en travail et susceptibles de fournir des perspectives de réinsertion pour les personnes à faible niveau de qualification. Il existe plusieurs manières de soutenir le développement des services de proximité (subvention à la production ou à la consommation). Le système des Agences Locales pour l'Emploi (ALE) en vigueur en Belgique est un cas particulier d'un dispositif de subvention à la consommation de services de proximité. Les chômeurs indemnisés de longue durée, les bénéficiaires du minimex et certains bénéficiaires de l'aide sociale peuvent effectuer dans le cadre de l'ALE des activités non rencontrées dans les circuits de travail réguliers. En l'an 2000, le nombre de chômeurs complets occupés en ALE s'élevait à environ 15.000 unités et représentait environ 40 % de la main-d'œuvre ALE (tableau 12.9).

Les données permettant de chiffrer avec précision le coût budgétaire du système ALE ainsi que des autres dispositifs encourageant le développement des services de proximité (Chèques services…) ne sont pas disponibles.

Tableau 12.9
Personnes actives en régime ALE

Année	Total	Chômeurs complets avec dispense ALE
1995	10.808	nd
1996	19.436	3.051
1997	26.099	7.251
1998	35.092	11.975
1999	38.500	15.783
2000	40.049	15.643

Sources : Banque Nationale de Belgique, Office National de l'Emploi.

4. Conclusion

Les politiques de l'emploi des années 90 resteront principalement marquées par le plan global de 1993 dont les grandes orientations continuent à constituer le cadre macro-économique contemporain de la gestion du marché du travail. Depuis le Sommet de Luxembourg de 1997, les lignes directrices de l'Union européenne sont venues compléter ce cadre avec différentes recommandations centrées sur l'amélioration qualitative de l'offre de travail (employabilité, adaptabilité, formation de la main-d'œuvre). Le plan global est intervenu dans un contexte

budgétaire globalement restrictif et de détérioration conjoncturelle. Il a mobilisé des instruments budgétaires mais également non-budgétaires comme l'encadrement macro-économique de la négociation salariale (loi sur la sauvegarde de la compétitivité).

Au rang des instruments budgétaires, exprimée en pourcentage du PIB, on a observé sur l'ensemble de la période une relative stabilité de la part des dépenses publiques affectées au marché du travail. Cette relative stabilité masque toutefois certaines évolutions significatives : l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage à la faveur de la détérioration de la conjoncture, le développement progressif d'un important dispositif de réduction des charges sociales dont seules les mesures conditionnelles – c'est-à-dire les moins importantes quantitativement – sont répertoriées au titre des dépenses publiques affectées au marché du travail. Le développement des mesures inconditionnelles constitue quantitativement la plus importante innovation, avec des répercussions budgétaires approchant la centaine de milliards de BEF en l'an 2000. Des évolutions sensibles ont également été enregistrées au titre des mécanismes organisant différentes formes de retrait du marché du travail ; les prépensions ont vu leur importance quantitative se réduire légèrement au cours de la décennie, faisant place à un développement rapide, mais à partir d'un niveau beaucoup plus faible, des différentes formules d'interruption de carrière et du dispositif en faveur des chômeurs âgés. La période a également vu le développement des services de proximité avec les agences locales pour l'emploi qui se sont généralisées dans les communes. Enfin, les dépenses au titre de la création directe d'emploi (programmes primes, TCT) et les dépenses de formation professionnelles sont restées relativement stables au cours de la période, en ne représentant qu'une part limitée des budgets affectés au marché du travail.

L'analyse a également révélé une amélioration structurelle du fonctionnement du marché du travail au regard des critères macro-économiques comme le taux d'emploi, le seuil de création d'emploi ou l'élasticité de l'emploi à la croissance. L'exemple belge des années 90 aura ainsi démontré qu'il n'existe pas a priori de conflits d'objectifs entre une politique d'assainissement des finances publiques et une gestion plus efficace du marché du travail.

En dépit de l'amélioration structurelle du marché du travail, la Belgique affiche toujours un taux d'activité parmi les plus faibles de l'ensemble des pays industrialisés et continue à être, à ce titre, régulièrement pointée du doigt par les organisations internationales pour la faiblesse de ses réformes structurelles. Plus récemment, la critique des institutions internationales s'est également focalisée sur l'importance des disparités interrégionales qui affectent le marché du travail en Belgique. Malgré la régionalisation d'une partie importante de la politique de l'emploi, les pouvoirs publics se sont montré incapables, au cours de la décennie écoulée, de mettre un terme au phénomène de divergence des taux d'emplois entre les Régions flamande et wallonne. C'est pourtant ce phénomène qui se trouve à l'origine des écarts de développement et de niveaux de vie entre les deux principales Régions du pays.

Bibliographie

Banque Nationale de Belgique (2000), *« Rapport 2000, Tome 1 : évolution économique et financière »*.

Bossier F., I. Lebrun, S. Mertens, C. Streel et P. Van Brusselen (1998), « Les priorités d'Essen en matière d'emploi », *Planning Paper 84* du Bureau Fédéral du Plan.

Bossier F., K. Hendrickx, B. Hertveldt, I. Lebrun, L. Masure, C. Streel et J. Verlinden (1998), *« Les déterminants macroéconomiques de l'emploi – Contribution aux rapports 1997 du CSE et du CCE »*, Working Paper 05-98 du Bureau Fédéral du Plan.

Bureau fédéral du plan (1993), *« Perspectives économiques 1993 – 1997 »*.

Bureau fédéral du plan (1997), *« Perspectives économiques 1997 – 2001 »*.

Commission européenne (2000), *« Économie européenne »*, n° 71.

Conseil central de l'économie (1998), *« Lettre mensuelle socio-économique »*, numéros 33, 34 et 36.

Conseil supérieur de l'emploi (1999), *« Inventaires des mesures »*.

Conseil supérieur de l'emploi (2000), *« Rapport 2000 »*.

de la Croix D. (2000), « Acquisition de capital humain, durée de la vie active », in *Revue belge de sécurité sociale*, septembre, pp. 643 à 661.

Denayer L. et E. Michel (2000), « Formation des salaires et compétitivité », *Reflets et Perspectives*, n°39/1, pp. 99 à 108.

Hendrickx K., L. Masure et S. Schüttringer (1997), « Quarante années d'évolution de la durée du travail en Belgique », *Working Paper 80* du Bureau fédéral du Plan.

Ministère des finances (2000), *« Note de conjoncture »*.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (diverses années), *« Politique fédérale de l'emploi : rapport d'évaluation »*.

Ministère fédéral de l'emploi et du travail (1999), *« Salaires et durée du travail »*.

O.C.D.E (1992, 1994, 1997, 1999), *« Études Économiques Belgique/Luxembourg »*

Office national de l'emploi (diverses années), *« Rapport annuel »*

Office national de sécurité sociale (diverses années), *« Rapport annuel »*

Van Der Linden B. (1997), *Chômage – Réduire la fracture*, Bruxelles-Paris, De Boeck Université.

Van Overbeke M. (2000), « Croissance et emploi dans le secteur des services – Une analyse comparative », *Working Paper 06-00* du Bureau fédéral du Plan.

ANNEXE 1

Estimation des dépenses publiques affectées au marché du travail

Milliards de BEF	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mesures actives											
Administrations des services de l'emploi	11,7	12,8	13,6	15,6	17,7	17,9	16,4	16,4	17,1	nd.	nd.
Formation professionnelle	13,9	15,1	16,9	19,8	22,3	22,7	23,5	22,9	23,8	nd.	nd.
Création directe d'emplois	35,8	34,5	36,9	37,1	41,4	42,6	43,7	38,5	39,0	nd.	nd.
Subvention à l'embauche	1,9	1,5	1,4	1,4	13,4	12,8	22,9	12,8	24,0	nd.	nd.
Interruption de carrière	5,1	5,8	6,6	6,2	6,0	5,5	5,4	6,5	7,4	nd.	nd.
Mesures en faveur des handicapés	10,2	10,9	10,8	10,9	11,2	10,4	10,2	10,2	10,2	nd.	nd.
Mesures passives											
Indemnisation du chômage	122,3	134,8	152,2	170,3	170,4	169,9	176,3	178,9	177,4	nd.	nd.
Retraite anticipée (prépension conv.)	48,6	50,2	52,1	52,8	53,0	53,0	53,5	52,5	50,5	nd.	nd.
TOTAL	250,6	266,1	291,0	314,8	335,4	334,9	352,0	338,6	349,5	nd.	nd.
Mesures actives	79,6	81,1	86,6	91,7	112,0	111,9	122,2	107,2	121,6	nd.	nd.
Mesures passives	171,0	185,0	204,4	223,1	223,4	223,0	229,8	231,4	227,9	nd.	nd.

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (2000).

Estimation des dépenses publiques affectées au marché du travail (suite)

Pourcentage du PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mesures actives											
Administrations des services de l'emploi	0,18	0,19	0,19	0,21	0,23	0,22	0,20	0,19	0,19	nd.	nd.
Formation professionnelle	0,21	0,22	0,23	0,27	0,29	0,28	0,28	0,26	0,26	nd.	nd.
Création directe d'emplois	0,55	0,50	0,51	0,50	0,53	0,53	0,53	0,44	0,43	nd.	nd.
Subvention à l'embauche	0,03	0,02	0,02	0,02	0,17	0,16	0,28	0,15	0,26	nd.	nd.

Interruption de carrière	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	nd.	nd.
Mesures en faveur des handicapés	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,11	nd.	nd.
Mesures passives											
Indemnisation du chômage	1,87	1,96	2,11	2,30	2,19	2,11	2,12	2,06	1,95	nd.	nd.
Retraite anticipée (prépension conv.)	0,74	0,73	0,72	0,71	0,68	0,66	0,64	0,61	0,56	nd.	nd.
TOTAL	3,82	3,87	4,03	4,25	4,32	4,15	4,24	3,90	3,85	nd.	nd.
Mesures actives	1,21	1,18	1,20	1,24	1,44	1,39	1,47	1,24	1,34	nd.	nd.
Mesures passives	2,61	2,69	2,83	3,01	2,88	2,76	2,77	2,67	2,51	nd.	nd.

Source : Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (2000).

ANNEXE 2

Inventaire des principales décisions de politique économique relatives au marché du travail

L'inventaire des mesures prises par les pouvoirs publics en matière d'emploi depuis le début de la décennie est particulièrement long à dresser. Il est vrai qu'en la matière pouvoirs publics et partenaires sociaux sont parvenus, en dépit de nombreux tiraillements, à faire preuve d'une grande inventivité. Nous avons donc opté pour une présentation synthétique des principales mesures relatives au marché du travail classées en fonction des différents axes de la politique suivie :

1. La maîtrise et l'abaissement du coût du travail
   (modération salariale et réduction des charges sociales)

Mars 1993	Dans leur évaluation annuelle de la position concurrentielle de la Belgique, rendue obligatoire par la Loi sur la compétitivité de 1989, les partenaires sociaux concluent que la compétitivité est menacée.
Juillet 1993	Opération Maribel bis
Plan global (novembre 1993)	Substitution de l'index santé à l'indice des prix à la consommation Blocage des salaires réels en 1995-96 Réduction des cotisations sociales pour les bas salaires
Loi-cadre relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité	Encadrement de l'évolution des salaires par rapport aux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) norme salariale 1997-1998 : 6,1 % norme salariale 1999-2000 : 5,9 %

Juillet 1997	Réforme des aides Maribel suite à la condamnation de la Commission européenne Réduction supplémentaire des cotisations sociales bas salaires
Avril 1998	Le gouvernement décide de ramener le niveau des cotisations patronales de sécurité sociale à celui de nos trois principaux partenaires commerciaux. Ceci représente une réduction du coût salarial de 3,4 points, soit environ 105 milliards de francs, prévue en trois étapes de deux ans.
Mars 1999	Intégration progressive (6 ans) du programme de réduction des charges sociales pour les bas salaires au système Maribel
Décembre 1999	Accélération du programme de réduction des charges sociales
Janvier 2000	Réduction des cotisations personnelles pour les bas salaires

2. L'encouragement de la redistribution du travail et de la flexibilité du travail

Table ronde pour l'emploi (1993)	Prépension à mi-temps Établissement du droit à l'interruption de carrière (IC)
Plan Global (1993)	Création des « plans entreprises » Redistribution du travail dans le secteur public (temps partiel,...) Amélioration de la flexibilité du marché de l'emploi (extension des possibilités de conclure des contrats à durée déterminée, adaptation des délais de préavis,...)
Accord interprofessionnel 1995-1996	Accords pour l'emploi
Plan pluriannuel pour l'emploi (1995)	Extension des réductions de cotisations octroyées dans le cadre des « plans d'entreprises » Assouplissement du régime d'interruption de carrière (IC) Statut social des travailleurs à temps partiel Accès facilité à la prépension
Contrat d'avenir pour l'emploi (1996)	Diminution de l'âge général d'accès à la prépension à 58 ans
Accord interprofessionnel 1997-1998	Extension des Accords pour l'emploi Réforme de l'Interruption de carrière (IC)

1998	Expérience relative à la semaine des quatre jours Confirmation des régimes existants de réduction collective de la durée du travail Extension du droit à l'interruption de carrière (IC)
1999	Fixation de la durée hebdomadaire de travail à 39 h/sem.
2000	Incitation à l'organisation de la semaine des quatre jours Instauration du Crédit temps

3. La promotion de mesures pour les groupes cibles

Janvier 1993	Plan d'accompagnement des chômeurs
Table ronde pour l'emploi (1995)	Plan d'embauche des jeunes Renforcement du Plan +1 (qui existe depuis 1983) Création des Emplois-tremplins
Accord interprofessionnel 1995-1996	Renforcement du plan d'accompagnement des chômeurs Renforcement du plan avantage à l'embauche Dispense de cotisations patronales lors de l'embauche de minimexés
Plan pluriannuel pour l'emploi (1995)	Contrat de Première Expérience Professionnelle (PEP) Créations d'emploi exonérés de charges sociales dans le secteur social (hôpitaux, soins infirmiers, ...)
Contrat d'avenir pour l'emploi (1996)	Prolongation du plan avantage à l'embauche
1997	Le plan +1 devient +2, +3 Réforme de la formule « Prêt subordonné chômeurs »
1998 Plan d'action belge pour l'emploi	Plan d'accompagnement des jeunes chômeurs Renforcement du stage des jeunes Extension du plan avantage à l'embauche Renforcement des programmes de transition professionnelle Soutien à la formation des chômeurs Activation des allocations de chômage Refinancement du régime congé-éducation payé Accords de formation sectoriels (% de la masse salariale) Extension de l'apprentissage industriel

1999	Convention de premier emploi (Plan Rosetta) Promotion de la participation des 50 ans et + Activation des allocations de chômage Lutte contre les pièges à l'emploi
2000	Prime à l'embauche lors de la reprise du travail Révision du plan avantage à l'embauche Parcours d'insertion Compléments de mobilité et de garde d'enfant

4. La rencontre de besoins sociaux dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand

Plan Global (1993)	Création des Agences Locales pour l'Emploi (ALE)
Plan pluriannuel pour l'emploi (1995)	Créations d'emplois exonérés de charges sociales dans le secteur social (hôpitaux, soins infirmiers, ...)
1997	Maribel Social Extension du système ALE Création des Emplois-Services
1998	Amélioration du système ALE Extension du Maribel social
2000	Création des Chèques-Services Extension du Maribel social

13

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT EN COMMUNAUTÉS FRANÇAISE ET FLAMANDE

Michaël Van den Kerkhove et Robert Deschamps***

Abstract
Introduction
1 Organisation de l'enseignement
2 Le financement des Communautés de 1989 à 2000
3 Règles de financement
4 Analyse des dépenses courantes d'enseignement en Communautés française et flamande
5 Perspectives à l'horizon 2010
6 Conclusion

* Michaël Van den Kerkhove est chercheur au Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne de la Faculté des Sciences économiques, sociales et de gestion, FUNDP, Namur.
** Robert Deschamps est professeur à la Faculté des Sciences économiques, sociales et de gestion, FUNDP, Namur.

Abstract

Since 1989, the Belgian education system is managed in a decentralised way. The Flemish, French and German Communities are in charge of the organisation and financing of the various education levels. This chapter first presents the structure of the education system. The second section measures the evolution from 1991 to 2001 of the budgetary means allocated to education, mainly coming from Value Added Tax receipts. In the third section, we summarise the principles that rule the financing of the different schools networks. Then, the fourth section estimates the level of global expenditures supported not only by the Communities but also by the Provinces and Municipalities and their evolution in the Flemish and French Communities. We compare this evolution and those of student population and expenditure per student. The last section presents the content of the Lambermont agreement (2001) and an estimation of their impact on the financial situation of the French Community until 2010. The Lambermont agreement should improve the situation of both Flemish and French schools by increasing Communities' revenues.

Introduction

L'objet de ce chapitre est d'étudier les différents aspects du financement de l'enseignement. La section 1 décrit brièvement l'organisation du système éducatif belge, en attirant l'attention du lecteur sur les facteurs qui ont conduit à la structure actuelle. Celle-ci est caractérisée par la communautarisation des compétences liées à l'éducation dispensée au quotidien par les établissements de différents réseaux (communautaire, officiel subventionné et libre subventionné). Ensuite (section 2), nous présentons les mécanismes de financement des Communautés française et flamande. Nous insistons particulièrement sur la logique qui sous-tend l'évolution de la partie attribuée du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Cette dotation, versée aux deux Communautés par le Pouvoir fédéral, est en principe destinée à couvrir les dépenses liées à l'éducation. La section 3 est consacrée aux règles de subvention des établissements communaux et provinciaux ainsi que des écoles libres. Nous commentons, à la section 4, l'importance des dépenses d'enseignement au niveau national pour nous attarder ensuite sur leur évolution en Communauté française et en Communauté flamande. Nous comparons cette évolution à celle de la dotation TVA. Enfin, la section 5 commente les accords du Lambermont et les accords intrafrancophones de Val Duchesse. Les premiers devraient assurer un refinancement substantiel des Communautés française et flamande ; les seconds décident de l'affectation, en Communauté française, des moyens nouveaux issus des accords du Lambermont. Nous estimons l'évolution des perspectives budgétaires de la Communauté française compte tenu de ces récents accords. Pour cela, nous recourons au modèle macrobudgétaire développé par le Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne (CREW) des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur.

1. Organisation de l'enseignement

Le système éducatif belge présente une structure complexe. Les différents niveaux de l'enseignement (pré obligatoire, obligatoire et post obligatoire) sont organisés, au quotidien, par les établissements communautaires (réseau officiel), provinciaux et communaux (réseau officiel

subventionné) ainsi que libres subventionnés. L'ensemble est supervisé par les Communautés française, flamande et germanophone sur leur territoire respectif. Cette structure résulte de l'influence conjointe de deux facteurs : la liberté d'enseignement et le processus de fédéralisation amorcé dès la moitié des années soixante.

1.1 *La liberté d'enseignement – la multiplicité des réseaux*

L'article 17 de la Constitution autorise quiconque à ouvrir un établissement scolaire dans les conditions fixées par la loi. Cette liberté d'enseigner ouvre la voie au développement de différents réseaux d'institutions relevant soit de l'État, soit des Provinces ou des Communes, soit du secteur privé. Dès 1831, les défenseurs d'une école publique laïque et les partisans d'une école privée confessionnelle s'opposent les uns aux autres ; les premiers luttent contre l'influence de l'Église tandis que les seconds réclament l'égalité de traitement entre les réseaux. Ces conflits cessent en 1958 lors de la conclusion du Pacte scolaire. À cette occasion, le Législateur se prononce en faveur d'une égalité de traitement entre les différents réseaux (Bayenet, Charles, 1998). Déjà en charge de l'enseignement officiel, l'État est tenu de subventionner les établissements provinciaux et communaux ainsi que les écoles libres. Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, les compétences de l'État national en matière d'enseignement sont progressivement transférées aux Communautés dans le cadre du processus de fédéralisation.

1.2 *La communautarisation de l'enseignement*

Dès la fin des années soixante, la Belgique s'engage sur la voie de la fédéralisation. Les réformes institutionnelles successives scindent le système éducatif national et en transfèrent la responsabilité aux Communautés française, flamande et germanophone. Cette communautarisation de l'enseignement s'achève en 1988 ; dès lors, les Parlements et les Gouvernements des Communautés en organisent le fonctionnement et le financement. L'État fédéral demeure compétent pour définir les limites de la scolarité obligatoire, les conditions minimales de délivrance des diplômes et le régime des pensions[1].

Les Communautés ont également hérité du devoir qui incombait à l'État de subventionner les établissements provinciaux, communaux et libres. Nous reviendrons plus tard sur les règles de financement des trois réseaux.

1.3 *Les niveaux de l'enseignement en Belgique*

L'enseignement est scindé en différents niveaux définis par rapport à l'obligation scolaire. Cette dernière débute dès l'âge de six ans et ce pour une durée de douze ans[2]. Cette obligation est à temps plein jusqu'à l'âge de 15 ans. L'enfant débute sa scolarité par six années d'enseignement primaire et doit au moins accomplir à temps plein les deux premières années de l'enseignement secondaire. En pratique, l'accès à l'école est possible à partir de deux ans

1 Article 59bis §2 de la Constitution.
2 Loi du 29 juin 1983.

et demi dans l'enseignement maternel. Bien que facultatif, l'enseignement pré obligatoire est pris en charge par les Communautés. L'enseignement primaire, première étape de la scolarité obligatoire, accueille les enfants de six à onze ans inclus. L'enseignement secondaire prend en charge les élèves âgés de douze à dix-huit ans. La structure du secondaire diffère selon qu'on se trouve en Communauté française ou en Communauté flamande. En Communauté française, deux types d'enseignement secondaire coexistent : le premier, de type traditionnel, est organisé en deux cycles de trois ans tandis que le second, dit rénové, comporte trois degrés de deux ans. L'enseignement rénové a été introduit au début des années septante ; son développement est régulièrement cité comme une des causes principales de la forte croissance des dépenses d'enseignement entre 1970 et 1985 (Bayenet, Charles, 1998). En Communauté flamande, le secondaire s'articule en trois degrés de deux ans. L'enseignement post obligatoire fait référence aux établissements d'enseignement supérieur non universitaire et aux universités.

2. Le financement des Communautés de 1989 à 2000

De la réforme institutionnelle de 1988 découlent d'importants transferts de compétences de l'État central vers les Communautés et les Régions. Simultanément, les règles de financement des Entités fédérées sont adaptées et sont désormais organisées par la Loi Spéciale de Financement (abrégé LSF) du 16 janvier 1989 et les différentes modifications qui y ont été apportées, telles que les accords de la Saint-Michel (1993), les accords de la Saint-Quentin pour les Francophones (1993) et les accords de la Saint-Eloi (1999).

Le tableau 13.1 décrit la structure des recettes communautaires au Nord et au Sud du Royaume. Il s'agit essentiellement des parties attribuées du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et de l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) ainsi que de la redevance radio et télévision. Ces trois postes représentent plus de 95 % des recettes totales de la Communauté française et plus de 52 % du budget flamand[3].

Tableau 13.1
Recettes des Communautés française et flamande au budget 2001 (millions de BEF courants) et parts dans le total (%)

	Communauté française		Communauté flamande	
	Millions de BEF	Part du total	Millions de BEF	Part du total
Partie attribuée du produit de la TVA	165.265,9	65,34 %	219.598,5*	33,03 %
Partie attribuée du produit de l'IPP	64.830,9	25,63 %	112.179,9*	16,88 %
Redevance radio-télévision	10.838,0	4,28 %	18.980,4	2,86 %
Autres recettes	11.999,8	4,74 %	313.992,4	47,23 %
Recettes totales	252.934,6	100,00 %	664.751,2	100,00 %

* Le budget flamand ne distingue pas les dotations IPP et TVA. Nous les estimons sur base de la clé de répartition inscrite au budget de la Communauté française.

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

3 Rappelons que la Communauté flamande exerce la totalité des compétences de la Région flamande. Par conséquent, le budget flamand correspond à l'agrégation des recettes de la Communauté et de la Région.

Au cours de la dernière décennie, une série de modifications sont apportées aux mécanismes de la LSF. Les accords de la Saint-Michel (1993) autorisent les Régions à exercer certaines compétences communautaires. Les Francophones usent de cette possibilité dès 1993 à l'occasion des accords de la Saint-Quentin : un ensemble de matières propres à la Communauté française sont transférées à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale. En contrepartie, la Communauté verse une dotation à ces deux Entités ; cette dotation est inférieure au coût effectif des compétences, de sorte que les accords de la Saint-Quentin introduisent un mécanisme de refinancement durable au profit de la Communauté. La même année, cette dernière cède la gestion d'une partie de ses infrastructures scolaires à six sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (SPABS)[4] créées pour l'occasion. Ces sociétés contractent des emprunts à hauteur de 40 milliards qui contribuent au refinancement communautaire[5]. La Communauté française verse chaque année un loyer aux SPABS.

En principe, les dépenses d'enseignement sont financées par la dotation TVA[6]. Les mécanismes de la LSF, qui déterminent l'importance de la dotation, font intervenir deux paramètres clé : **le coefficient d'adaptation démographique (CAD)** et **la clé de répartition horizontale**. Le **CAD** mesure, dans chaque Communauté, les variations[7] de la population âgée de moins de 18 ans par rapport à la situation au 30 juin 1988. La LSF ne retient que le coefficient le plus favorable et l'applique à l'ensembles des Communautés française et flamande. De la sorte, le financement en provenance du Pouvoir fédéral est, en moyenne, plus favorable que l'évolution du nombre de jeunes. Dans l'esprit du législateur, les moins de 18 ans représentent l'essentiel de la demande de services d'enseignement[8]. Le CAD doit ainsi adapter les moyens aux besoins (Spinnoy, 1998). Entre 1990 et 2001 (tableau 13.2), le coefficient est toujours inférieur à l'unité. Les montants TVA versés aux Communautés connaissent ainsi une croissance inférieure à celle du niveau général des prix.

Tableau 13.2
Évolution du coefficient d'adaptation démographique de 1990 à 2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cté française	0,9941	0,9910	0,9885	0,9916	0,9935	0,9940	0,9945	0,9919	0,9951	0,9961	0,9961	0,9957
Cté flamande	0,9900	0,9845	0,9842	0,9860	0,9891	0,9897	0,9891	0,9842	0,9824	0,9785	0,9737	0,9702

Sources : INS, Ministère des Finances et calculs CREW.

4 Cinq en Région wallonne et une en Région de Bruxelles-Capitale.

5 Il s'agit de l'emprunt dit de soudure, garanti par la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale sur leur territoire respectif.

6 Exposé des motifs de la Loi Spéciale de Financement du 16 janvier 1989.

7 Avec une limite de 80 %. L'article 38, §4 de la LSF de 1989 définit le CAD comme le rapport entre *d'une part*, le nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans appartenant respectivement aux Communautés française et flamande au 30 juin de l'année budgétaire précédente, majoré de 20 % de la baisse ou, le cas échéant, diminué de 20 % de la hausse de ce nombre par rapport au 30 juin 1988 et, *d'autre part*, le nombre d'habitants de moins de 18 ans au 30 juin 1988 appartenant respectivement aux Communautés française et flamande.

8 Cette tranche d'âge correspond en effet à la période de scolarité obligatoire.

On peut s'interroger sur la pertinence des critères retenus pour estimer le CAD. En effet, la LSF adopte une optique de demande d'enseignement limitée à la scolarité obligatoire. Cependant, le redoublement, la fréquentation précoce des établissements scolaires ou l'accroissement de la fréquentation de l'enseignement supérieur tendent à élargir cette demande. La LSF néglige également les aspects liés à l'offre ; certains coûts de production connaissent une croissance réelle difficilement maîtrisable. Citons, par exemple, la dérive barémique, c'est-à-dire la croissance réelle spontanée des masses salariales enseignantes liée à la structure d'âge et de barème du corps professoral.

In fine, l'importance des dotations TVA effectivement versées aux deux Communautés dépend de **la clé de répartition horizontale**. Entre 1989 et 1999, les mécanismes de la LSF ont progressivement conduit à une clé de 42,45 % en faveur des Francophones et de 57,55 % en faveur des Néerlandophones. L'article 39 §2 prévoit que dès 1999, la clé soit adaptée à la répartition du nombre d'élèves sur base de critères objectifs. Suite aux accords de la Saint-Eloi (1999), la loi du 23 mai 2000 définit ces critères objectifs comme le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus inscrits dans chaque Communauté. Ce nouveau critère est plus favorable à la Communauté française et reflète des réalités telles que la présence d'étudiants venant d'autres Communautés ou d'autres États. Le tableau 13.3 reprend l'évolution de la clé de répartition depuis 1989.

Tableau 13.3
Clé de répartition de la dotation TVA entre la Communauté française et la Communauté flamande de 1989 à 2001 (%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cté flamande	56,49	56,56	56,59	56,72	56,86	56,99	57,11	57,23	57,34	57,45	57,55	57,05	57,06
Cté française	43,51	43,44	43,41	43,28	43,14	43,01	42,89	42,77	42,66	42,55	42,45	42,95	42,94

Sources : Communauté française, INS, Ministère des Finances et calculs CREW.

Entre 1991 et 2000, la dotation TVA attribuée à la Communauté française a diminué de 0,19 % par an en termes réels ; sur la même période, le montant perçu par la Communauté flamande a augmenté annuellement de 0,04 % en termes réels. Ces tendances résultent de l'influence conjointe du CAD et de la clé de répartition.

En pratique, les Communautés française et flamande sont libres de financer les dépenses d'enseignement au moyen de l'ensemble de leurs ressources, en particulier la partie attribuée du produit de l'IPP et la redevance radio-télévision. L'évolution de ces différents postes est résumée au tableau 13.4.

Tableau 13.4
Dotation TVA, dotation IPP et redevance radio et télévision perçues par les Communautés française et flamande de 1991 à 2001 (millions de BEF courants)

	Communauté française			Communauté flamande		
	Dotation TVA	Dotation IPP	RRTV	Dotation TVA	Dotation IPP	RRTV
1991	137.105,9	37.526,1	5.618,8	177.882,7	49.046,3	9.455,3
1992	139.380,4	39.258,9	7.782,4	182.734,2	53.727,7	9.790,0
1993	140.983,2	44.107,0	8.031,6	185.792,8	63.734,2	17.669,5
1994	146.865,3	46.408,4	8.259,9	193.294,8	69.398,8	14.625,5
1995	148.291,2	48.568,7	8.605,0	198.028,9	75.477,7	15.283,0
1996	148.032,3	49.602,0	9.090,0	198.276,5	79.661,7	15.632,7
1997	153.367,2	52.691,2	9.150,8	205.214,6	88.936,7	16.526,5
1998	153.812,3	55.946,2	9.694,7	207.267,6	95.487,5	17.232,8
1999	158.350,8	58.329,4	10.104,7	209.824,2	105.342,4	17.839,7
2000	159.416,9	58.816,2	10.479,6	211.251,4	107.616,1	17.950,0
2001	165.265,9	64.830,9	10.838,0	219.598,5*	112.179,9*	18.980,4

* Un montant unique figure au budget flamand au titre de dotation IPP et TVA. Nous estimons l'importance de la masse TVA en fonction de la dotation inscrite au budget francophone et de la clé de répartition.

Sources : Communauté française, Communauté flamande, Ministère des Finances et calculs CREW.

3. Règles de financement

Nous présentons les règles en vigueur en Communauté française et en Communauté flamande. Ces règles diffèrent en fonction du réseau (communautaire, officiel subventionné ou libre subventionné) et du type de dépense envisagé (rémunérations du personnel, frais de fonctionnement ou dépenses de capital).

3.1 *La situation en Communauté française*

Le tableau 13.5 résume les règles de financement des dépenses de personnel, de fonctionnement et de capital d'application en Communauté française.

On peut s'interroger sur la pertinence des critères retenus pour estimer le CAD. En effet, la LSF adopte une optique de demande d'enseignement limitée à la scolarité obligatoire. Cependant, le redoublement, la fréquentation précoce des établissements scolaires ou l'accroissement de la fréquentation de l'enseignement supérieur tendent à élargir cette demande. La LSF néglige également les aspects liés à l'offre ; certains coûts de production connaissent une croissance réelle difficilement maîtrisable. Citons, par exemple, la dérive barémique, c'est-à-dire la croissance réelle spontanée des masses salariales enseignantes liée à la structure d'âge et de barème du corps professoral.

In fine, l'importance des dotations TVA effectivement versées aux deux Communautés dépend de **la clé de répartition horizontale**. Entre 1989 et 1999, les mécanismes de la LSF ont progressivement conduit à une clé de 42,45 % en faveur des Francophones et de 57,55 % en faveur des Néerlandophones. L'article 39 §2 prévoit que dès 1999, la clé soit adaptée à la répartition du nombre d'élèves sur base de critères objectifs. Suite aux accords de la Saint-Eloi (1999), la loi du 23 mai 2000 définit ces critères objectifs comme le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus inscrits dans chaque Communauté. Ce nouveau critère est plus favorable à la Communauté française et reflète des réalités telles que la présence d'étudiants venant d'autres Communautés ou d'autres États. Le tableau 13.3 reprend l'évolution de la clé de répartition depuis 1989.

Tableau 13.3
Clé de répartition de la dotation TVA entre la Communauté française et la Communauté flamande de 1989 à 2001 (%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cté flamande	56,49	56,56	56,59	56,72	56,86	56,99	57,11	57,23	57,34	57,45	57,55	57,05	57,06
Cté française	43,51	43,44	43,41	43,28	43,14	43,01	42,89	42,77	42,66	42,55	42,45	42,95	42,94

Sources : Communauté française, INS, Ministère des Finances et calculs CREW.

Entre 1991 et 2000, la dotation TVA attribuée à la Communauté française a diminué de 0,19 % par an en termes réels ; sur la même période, le montant perçu par la Communauté flamande a augmenté annuellement de 0,04 % en termes réels. Ces tendances résultent de l'influence conjointe du CAD et de la clé de répartition.

En pratique, les Communautés française et flamande sont libres de financer les dépenses d'enseignement au moyen de l'ensemble de leurs ressources, en particulier la partie attribuée du produit de l'IPP et la redevance radio-télévision. L'évolution de ces différents postes est résumée au tableau 13.4.

Tableau 13.4
Dotation TVA, dotation IPP et redevance radio et télévision perçues par les Communautés française et flamande de 1991 à 2001 (millions de BEF courants)

	Communauté française			Communauté flamande		
	Dotation TVA	Dotation IPP	RRTV	Dotation TVA	Dotation IPP	RRTV
1991	137.105,9	37.526,1	5.618,8	177.882,7	49.046,3	9.455,3
1992	139.380,4	39.258,9	7.782,4	182.734,2	53.727,7	9.790,0
1993	140.983,2	44.107,0	8.031,6	185.792,8	63.734,2	17.669,5
1994	146.865,3	46.408,4	8.259,9	193.294,8	69.398,8	14.625,5
1995	148.291,2	48.568,7	8.605,0	198.028,9	75.477,7	15.283,0
1996	148.032,3	49.602,0	9.090,0	198.276,5	79.661,7	15.632,7
1997	153.367,2	52.691,2	9.150,8	205.214,6	88.936,7	16.526,5
1998	153.812,3	55.946,2	9.694,7	207.267,6	95.487,5	17.232,8
1999	158.350,8	58.329,4	10.104,7	209.824,2	105.342,4	17.839,7
2000	159.416,9	58.816,2	10.479,6	211.251,4	107.616,1	17.950,0
2001	165.265,9	64.830,9	10.838,0	219.598,5*	112.179,9*	18.980,4

* Un montant unique figure au budget flamand au titre de dotation IPP et TVA. Nous estimons l'importance de la masse TVA en fonction de la dotation inscrite au budget francophone et de la clé de répartition.

Sources : Communauté française, Communauté flamande, Ministère des Finances et calculs CREW.

3. Règles de financement

Nous présentons les règles en vigueur en Communauté française et en Communauté flamande. Ces règles diffèrent en fonction du réseau (communautaire, officiel subventionné ou libre subventionné) et du type de dépense envisagé (rémunérations du personnel, frais de fonctionnement ou dépenses de capital).

3.1 *La situation en Communauté française*

Le tableau 13.5 résume les règles de financement des dépenses de personnel, de fonctionnement et de capital d'application en Communauté française.

Tableau 13.5
Mécanismes de financement des établissements scolaires en Communauté française

	Officiel	Officiel subventionné	Libre subventionné
Dépenses de personnel			
Personnel directeur et enseignant	Directement payées au personnel par la Communauté	Directement payées au personnel par la Communauté	Directement payées au personnel par la Communauté
Personnel administratif et personnel auxiliaire d'éducation	Directement payées au personnel par la Communauté	Directement payées au personnel par la Communauté, sauf l'enseignement fondamental qui ne reçoit pas de fonds pour ce type de personnel	Directement payées au personnel par la Communauté, sauf l'enseignement fondamental qui ne reçoit pas de fonds pour ce type de personnel
Personnel de maîtrise, gens de métier et de services	Directement payées au personnel par la Communauté sauf pour le personnel ouvrier contractuel	Financées par 20 % de la subvention de fonctionnement	Financées par 20 % de la subvention de fonctionnement
Personnel des internats	Directement payées au personnel par la Communauté	Comprises dans la subvention forfaitaire (l'administrateur de l'internat est subventionné)	Comprises dans la subvention forfaitaire
Frais de fonctionnement			
	Dotation forfaitaire par élève, y compris les fournitures scolaires et la subvention d'équipement	Dotation forfaitaire par élève liée à l'évolution de l'indice des prix et celle des salaires bruts	Dotation forfaitaire par élève liée à l'évolution de l'indice des prix et celle des salaires bruts
Dépenses en bâtiments			
	100 % financées par le Fonds des bâtiments scolaires	- 60 % financés par le Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux ; - 40 % financés par le Fonds de garantie au moyen de subsides en intérêt à concurrence de la différence entre le taux du marché et 1,25 %	Uniquement des subsides en intérêt venant du Fonds de garantie

Source : Bayenet, Charles (1998).

En règle générale, les agents sont directement rémunérés par la Communauté. Les établissements reçoivent des dotations de fonctionnement et bénéficient d'une certaine souplesse dans leur utilisation. Les dépenses de capital, essentiellement en biens immobiliers, sont largement financées par la Communauté française dans l'enseignement officiel et officiel subventionné.

3.2 *La situation en Communauté flamande*

Les rémunérations du personnel directeur et enseignant de l'enseignement officiel, officiel subventionné et libre subventionné sont directement payées aux agents par la Communauté flamande. C'est également le cas du personnel administratif et ouvrier des établissements de la Communauté flamande ; dans l'enseignement subventionné, leur rémunération est comprise dans la dotation de fonctionnement[9]. Notons que les établissements du réseau officiel sont libres d'employer une partie de leur dotation de fonctionnement pour engager du personnel administratif supplémentaire.

Les dotations de fonctionnement évoluent en fonction de l'inflation et du nombre d'élèves. Elles servent à couvrir les frais de fonctionnement quotidiens ainsi que l'achat de biens d'équipement. Les dotations de fonctionnement doivent aussi permettre aux écoles officielles et libres subventionnées de financer la partie des investissements immobiliers qui n'est pas comprise dans la dotation d'infrastructure.

Les dépenses liées aux bâtiments (construction, rénovation, entretien) de l'enseignement de la Communauté flamande sont supportées entièrement par l'*Autonome Raad voor het GemeenschapsOnderwijs* (*ARGO*). Ce dernier répartit la dotation globale entre les conseils locaux. Dans les réseaux officiel et libre subventionnés, ces dépenses sont en partie financées par le *Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs* (*DIGO*), avec un pourcentage maximum de 70 % dans l'enseignement fondamental et 60 % dans le secondaire.

4. Analyse des dépenses courantes d'enseignement en Communautés française et flamande

Le tableau 13.6 présente l'ensemble des dépenses publiques consacrées – par niveau de pouvoir – à l'enseignement en 1999. Elles totalisent un montant de 408.587,3 millions dont 173.521 millions du côté francophone et 232.170,5 millions du côté flamand.

Tableau 13.6
Dépenses publiques d'enseignement à charge des Communautés, des Provinces et des Communes en 1999 (millions de BEF courants)

	Communauté française	Communauté flamande	Communauté germanophone	Total
Communautés	159 706,5	221 530,9	2 895,8	**384 133,2**
Provinces	5 364,7	2 339,7	nd	**7 704,4**
Communes	8 449,8	8 299,9	nd	**16 749,7**
Total	**173 521,0**	**232 170,5**	**2 895,8**	**408 587,3**
Dépenses/élève* (BEF)	**179 316**	**180 938**	**nd**	**nd**

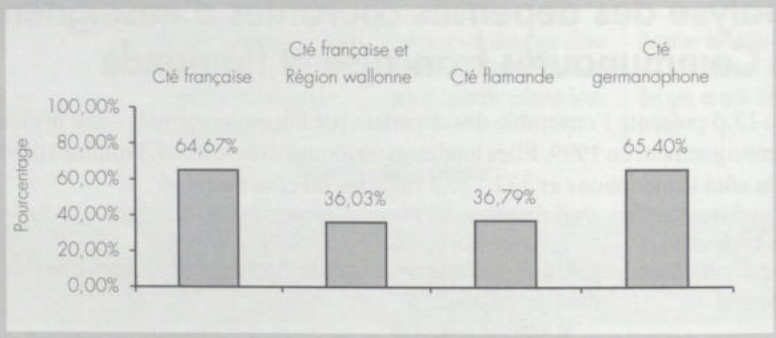
* Par « élève », nous entendons toute personne inscrite dans un programme d'étude, quel que soit le niveau.

Sources : documents budgétaires, Claerhout, Dexia Banque, Ministère des Finances et calculs CREW.

9 Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief, 1999.

Communauté germanophone mise à part, la quote-part des Francophones est de 42,77 % et celle des Flamands de 57,23 %. À titre de comparaison, la Communauté française recevait en 1999 42,45 % (et la Communauté flamande 57,55 %) de la dotation TVA destinée, en principe, à financer les dépenses d'enseignement[10]. Ainsi, les dépenses d'enseignement sont du même ordre au Nord et au Sud, c'est-à-dire dans les mêmes proportions que les moyens budgétaires (dotation TVA) provenant du Fédéral. En terme de montant par élève, les deux grandes Communautés sont également très proches : 180.938 francs du côté néerlandophone contre 179.316 du côté francophone.

Depuis 1989, les Communautés française, flamande et germanophone organisent et financent l'enseignement public. Elles subventionnent également les établissements des Provinces, des Communes et du réseau privé. Il n'est donc pas étonnant de voir figurer l'essentiel des dépenses liées au système éducatif aux budgets des trois Communautés. Ces dépenses absorbent d'ailleurs une part substantielle des ressources communautaires en 1999[11] : 159.706,5 millions en Communauté française (soit 64,67 % des dépenses totales), 221.530,9 millions en Communauté flamande (36,79 % du total) et 2.895,8 millions en Communauté germanophone (65,4 % du total). En Flandre, ce pourcentage est calculé par rapport au total des dépenses de la Communauté et de la Région. Lorsque nous agrégeons les budgets respectifs de la Communauté française et de la Région wallonne[12], l'enseignement représentent alors 36,03 % des dépenses courantes totales, ce qui se rapproche sensiblement de la situation au Nord du Royaume. C'est ce qu'illustre le graphique 13.1.



Graphique 13.1
Part de l'enseignement obligatoire et post obligatoire dans les budgets communautaires en 1999 (%)

Sources : Communauté française, Communauté flamande, Ministère des Finances et calculs CREW.

10 Rappelons que la répartition de la dotation TVA globale entre les Communautés française et flamande reflète la part de chacune d'elles dans le nombre d'élèves en âge d'obligation scolaire.

11 Dépenses de personnel et de fonctionnement consacrées au fondamental, au secondaire et au spécial ainsi qu'à l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire. En Communauté germanophone, il s'agit des dépenses consacrées à l'enseignement et à la formation. Nous distinguerons ces deux composantes une fois que nous disposerons des données nécessaires.

12 En tenant compte des transferts qui existent entre ces deux Entités. Il s'agit essentiellement de la dotation versée par la Communauté française à la Région wallonne dans le cadre des accords de la Saint-Quentin.

Les autres pouvoirs organisateurs contribuent également de façon non négligeable au financement de leurs établissements respectifs. En 1999, les dépenses d'enseignement s'élèvent à 5.364,7 millions pour les Provinces wallonnes et 2.339,7 millions pour les Provinces flamandes. Il s'agit de leur contribution nette, c'est-à-dire déduction faite des subventions versées par les Communautés[13]. Le tableau 13.7 reprend les dépenses d'enseignement totales et par habitant à charge des Communes francophones et flamandes[14] en 1999. Nous observons ainsi que proportionnellement, les Communes francophones consacrent davantage de ressources à leur enseignement que les Communes flamandes (2.063 francs par habitant contre 1.357 francs).

Tableau 13.7
Dépenses d'enseignement totales et par habitant à charges des Communes en 1999 (millions de BEF courants)

	Communes francophones		Communes flamandes	
	Millions de BEF	BEF/habitant	Millions de BEF	BEF/habitant
1999	8.449,8	2.063	8.299,9	1.357

Sources : Claerhout, INS et calculs CREW.

Examinons maintenant l'évolution des dépenses au cours des dix dernières années. Nous limitons notre analyse aux dépenses courantes[15] supportées par les Communautés française et flamande en matière d'enseignement pré obligatoire, obligatoire (y compris le spécial) et post-obligatoire (supérieurs universitaire et non universitaire). Au vu des données disponibles, nous n'incluons plus les dépenses à charge des Provinces et des Communes. Notre approche se veut descriptive avant tout.

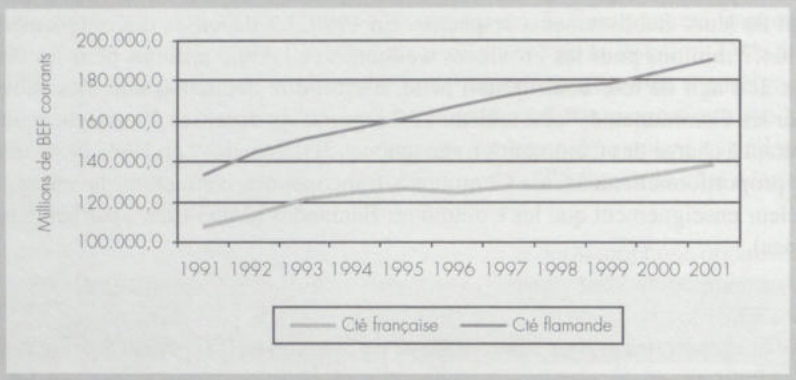
4.1 *Enseignement fondamental secondaire et spécial*

Entre 1991 et 2001, les dépenses courantes consacrées à l'enseignement fondamental, secondaire et spécial connaissent une croissance régulière aussi bien en Communauté française (0,67 % réel par an en moyenne) qu'en Communauté flamande (1,78 % réels par an en moyenne). En 2001, elles atteignent 138.258,8 millions au Sud de la frontière linguistique et 190.622,5 millions au Nord (graphique 13.2).

13 Les Provinces wallonnes financent directement (hors subventions communautaires) 47,5 % des dépenses d'enseignement qui figurent à leurs budgets contre 29 % pour les Provinces flamandes (Dexia Banque, 1999)

14 Les dépenses des Communes francophones correspondent aux dépenses des communes localisées en Région wallonne augmentées de 80 % des dépenses des communes localisées en Région de Bruxelles-Capitale. Les dépenses des Communes flamandes correspondent aux dépenses des communes localisées en Région flamande augmentées de 20 % des dépenses des communes localisées en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit des dépenses nettes, déduction faite des subventions versées par les Communautés.

15 Les dépenses courantes regroupent les rémunérations du personnel ainsi que les frais de fonctionnement et d'équipement.



Graphique 13.2
Dépenses courantes dans le fondamental, le secondaire et le spécial en Communautés française et flamande de 1991 à 2001 (millions de BEF courants)

Sources : Documents budgétaires et calculs CREW.

Les rémunérations du personnel sont prépondérantes : elles représentent 89,04 % des dépenses courantes d'enseignement en Communauté française et 87,77 % en Communauté flamande[16]. Comme l'indique le tableau 13.8, la majeure partie des ressources sont affectées à l'enseignement secondaire, puis au fondamental et enfin au spécial.

Tableau 13.8
Dépenses courantes en Communautés française et flamande de 1991 à 2001 (millions de BEF courants)

	Communauté française				Communauté flamande			
	Total	Fondamental	Secondaire	Spécial	Total	Fondamental	Secondaire	Spécial
1991	107.867,5	31,98 %	60,22 %	7,80 %	133.170,8	33,26 %	59,39 %	7,35 %
1992	113.759,2	32,41 %	59,70 %	7,89 %	144.661,3	33,09 %	59,57 %	7,34 %
1993	121.108,9	33,10 %	59,02 %	7,88 %	151.499,1	32,90 %	59,55 %	7,55 %
1994	124.943,1	32,97 %	58,97 %	8,06 %	156.649,1	33,03 %	59,25 %	7,72 %
1995	126.813,6	33,50 %	58,34 %	8,16 %	161.887,8	33,07 %	59,05 %	7,88 %
1996	124.512,8	34,15 %	57,72 %	8,13 %	167.626,8	33,75 %	57,96 %	8,29 %
1997	127.207,5	35,11 %	56,59 %	8,30 %	172.308,0	33,57 %	58,04 %	8,39 %
1998	127.174,8	35,28 %	56,30 %	8,42 %	176.746,8	34,49 %	56,87 %	8,64 %
1999	129.894,6	35,58 %	55,95 %	8,47 %	178.490,8	35,52 %	55,62 %	8,86 %
2000	133.997,6	36,05 %	55,36 %	8,59 %	184.285,1	35,89 %	55,00 %	9,11 %
2001	138.252,8	36,45 %	54,86 %	8,69 %	190.622,5	36,27 %	54,49 %	9,24 %

Sources : Documents budgétaires de 1991 à 2001 et calculs CREW.

16 Montants inscrits aux budgets respectifs des deux Entités pour l'année 2001.

Cette répartition des dépenses ne correspond pas à l'importance relative de chaque niveau dans le nombre total d'élèves. En effet, au niveau national, 57,66 % des étudiants fréquentent l'enseignement fondamental, 38,7 % le secondaire et 3,62 % le spécial en 2001.

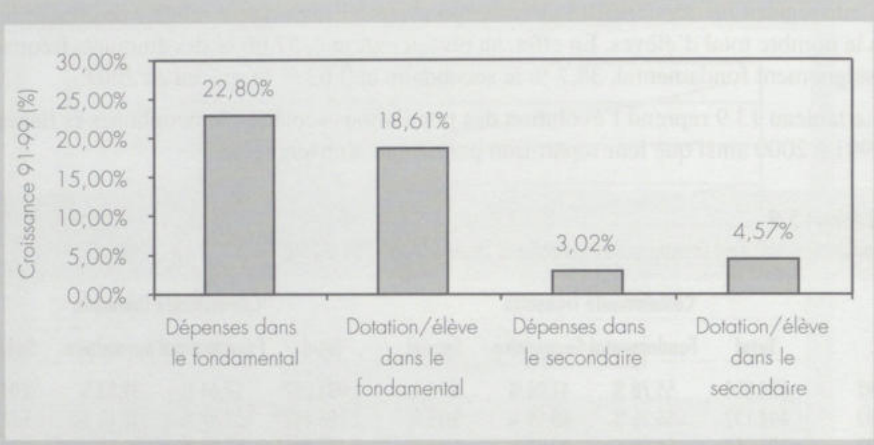
Le tableau 13.9 reprend l'évolution des populations scolaires francophones et flamandes de 1991 à 2000 ainsi que leur répartition par niveau d'enseignement.

Tableau 13.9
Population scolaire en Communautés française et flamande de 1991 à 2000

	Communauté française				Communauté flamande			
	Total	Fondamental	Secondaire	Spécial	Total	Fondamental	Secondaire	Spécial
1991	824.904	55,78 %	41,06 %	3,15 %	1.084.092	57,64 %	39,33 %	3,04 %
1992	824.132	56,26 %	40,59 %	3,15 %	1.106.443	57,67 %	38,63 %	3,71 %
1993	825.553	56,49 %	40,33 %	3,18 %	1.107.905	57,65 %	39,09 %	3,26 %
1994	833.166	56,62 %	40,21 %	3,18 %	1.117.470	57,37 %	39,31 %	3,32 %
1995	841.102	56,83 %	39,97 %	3,20 %	1.124.314	57,27 %	39,32 %	3,41 %
1996	841.733	56,92 %	39,89 %	3,19 %	1.124.258	57,28 %	39,20 %	3,52 %
1997	839.202	57,03 %	39,81 %	3,16 %	1.123.548	57,45 %	38,95 %	3,60 %
1998	837.041	57,09 %	39,69 %	3,22 %	1.119.198	57,70 %	38,59 %	3,71 %
1999	835.205	56,99 %	39,80 %	3,21 %	1.113.741	57,99 %	38,25 %	3,76 %
2000	835.874	56,93 %	39,80 %	3,27 %	1.111.687	58,24 %	37,87 %	3,89 %

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

Entre 1991 et 2000, les dépenses courantes consacrées à l'enseignement fondamental dans les deux Communautés ont augmenté de 22,8 % en terme réel tandis que la population scolaire s'accroissait de 3,53 %, d'où une hausse réelle de 18,61 % de la dépense moyenne par élève (graphique 13.3). Dans le secondaire, les charges liées au personnel et au fonctionnement ont augmenté de 3,02 % réels et le nombre d'élèves a diminué de 1,49 %, de sorte que la dépense moyenne par élève a crû de 4,57 % réels sur la période.



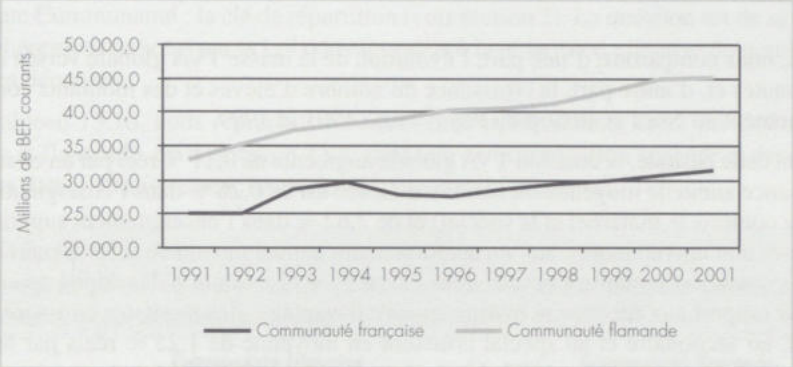
Graphique 13.3
Croissance réelle des dépenses courantes totales et moyenne par élève dans l'enseignement fondamental et secondaire en Communautés française et flamande entre 1991 et 1999 (%)

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

4.2 *Enseignement supérieur universitaire et non universitaire*

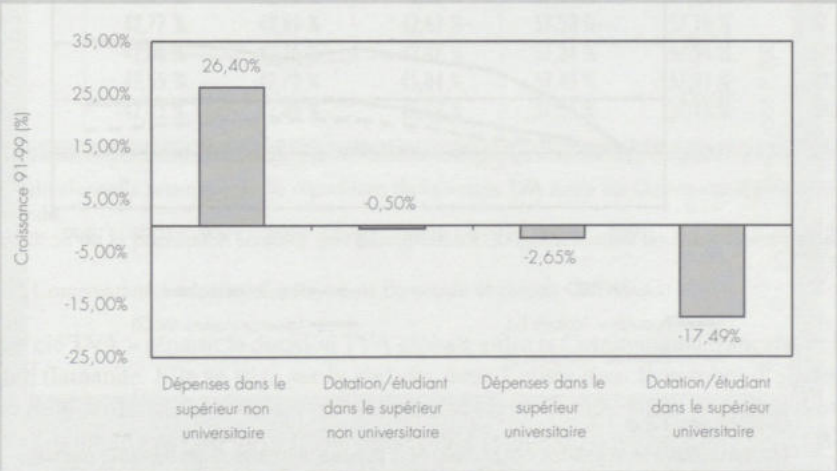
Au cours de la période 1991-2001, les dépenses liées à l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire ont augmenté annuellement de 2,24 % en termes nominaux (0,4 % réel) en Communauté française et de 3,22 % nominaux (1,36 % réel) en Communauté flamande, comme l'illustre le graphique 13.4. En 2001, elles s'élèvent à 31.411,8 et 45.127,8 millions respectivement au Sud et au Nord du Royaume. Notons que la part des montants consacrés aux universités s'est réduite avec le temps, que ce soit du côté francophone ou flamand.

Depuis 1995, les enveloppes budgétaires allouées aux établissements d'enseignement supérieur et aux universités francophones sont gelées en termes réels. En particuliers, elles ne sont pas adaptées aux variations du nombre d'étudiants qui a augmenté de 27,03 % et 17,98 % entre 1991 et 1999, respectivement dans l'enseignement supérieur non universitaire et dans les universités ; d'où une diminution réelle de -0,50 % de la dépense moyenne par élève dans les établissements supérieurs non universitaires et de -17,49 % dans les universités (voir graphique 13.5) sur la période.



Graphique 13.4
Dépenses liées à l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire en Communautés française et flamande de 1991 à 2001 (millions de BEF courants)

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.



Graphique13.5
Croissance réelle des dépenses courantes totales et moyennes par étudiant dans le supérieur universitaire et non universitaire entre 1991 et 1999 (%)

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

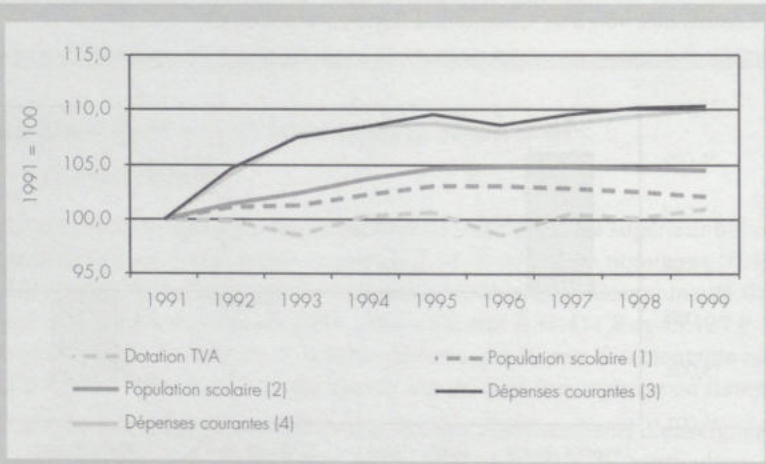
4.3 *Comparaison recettes – dépenses*

Dans la section 2, nous nous interrogions sur la pertinence des paramètres retenus par la LSF de 1989 pour le calcul de la dotation TVA versée aux Communautés française et flamande. L'utilisation du coefficient d'adaptation démographique (CAD) doit assurer l'adéquation en-

tre les moyens et les besoins du système éducatif, mesurés par la population âgée de moins de 18 ans.

Aussi, nous comparons, d'une part, l'évolution de la masse TVA globale versée aux deux Communautés et, d'autre part, la croissance du nombre d'élèves et des montants consacrés à l'enseignement au Nord et au Sud du Pays[17] entre 1991 et 1999.

Durant cette période, la dotation TVA globale augmente de 0,11 % réel par an en moyenne. La croissance annuelle moyenne du nombre d'élèves est de 0,26 % dans l'enseignement obligatoire (y compris le maternel et le spécial) et de 2,62 % dans l'enseignement supérieur (universitaire et non universitaire), soit un accroissement annuel moyen de 0,55 % pour l'ensemble de la population scolaire. Lorsque nous envisageons l'évolution des dépenses courantes, l'écart par rapport aux recettes se marque encore davantage : les montants consacrés au fondamental, au secondaire et au spécial croissent en moyenne de 1,25 % réels par an (1,2 % avec le supérieur) entre 1991 et 1999. Ainsi, alors que la masse TVA globale représente 105 % des dépenses courantes supportées par les Communautés française et flamande en 1991, elle n'en couvre plus que 97 % en 1999. Le graphique 13.6 ci-dessous illustre ces différentes tendances.



Graphique 13.6
Croissance réelle de la dotation TVA globale, de la population scolaire et des dépenses courantes d'enseignement de 1991 à 1999 (1991=100)

(1) Population scolaire dans l'enseignement obligatoire.
(2) Population scolaire dans l'enseignement obligatoire, supérieur non universitaire et universitaire.
(3) Dépenses courantes consacrées à l'enseignement obligatoire.
(4) Dépenses courantes consacrées à l'enseignement obligatoire, supérieur non universitaire et universitaire.

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

17 De nouveau, nous nous limitons à l'enseignement fondamental, secondaire, spécial, supérieur non universitaire et supérieur universitaire en Communauté française et en Communauté flamande.

Outre le CAD, la LSF fait intervenir un second paramètre qui détermine le montant perçu par chaque Communauté : la clé de répartition (voir section 2). La question est de savoir si les valeurs théoriques prévues par la Loi correspondent à la répartition effective du nombre d'élèves et des dépenses.

Au tableau 13.10, nous reprenons l'évolution de la répartition, entre les Communautés française et flamande, de la dotation TVA ainsi que de la population scolaire et des dépenses courantes dans l'enseignement fondamental, secondaire et spécial.

Tableau 13.10

Répartition de la dotation TVA, de la population scolaire et des dépenses courantes consacrées au fondamental, au secondaire et au spécial en Communautés française et flamande de 1991 à 1999 (%)

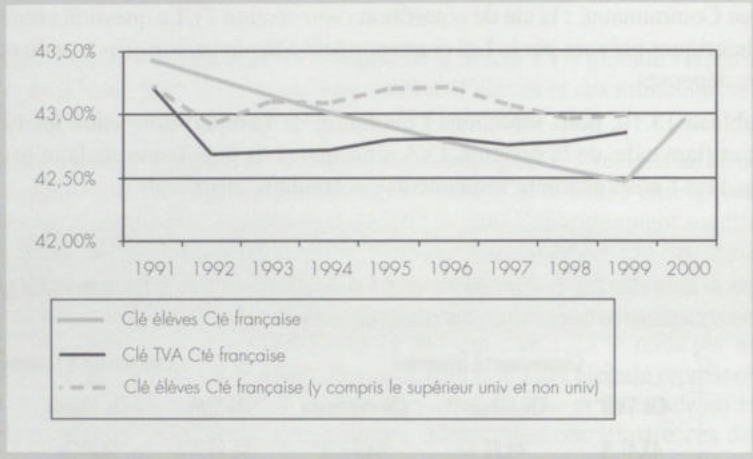
	Communauté française			Communauté flamande		
	Clé TVA*	Clé élèves**	Clé dépenses	Clé TVA	Clé élèves	Clé dépenses
1991	43,41 %	43,21 %	44,75 %	56,59 %	56,79 %	55,25 %
1992	43,28 %	42,69 %	44,02 %	56,72 %	57,31 %	55,98 %
1993	43,14 %	42,70 %	44,43 %	56,86 %	57,30 %	55,57 %
1994	43,01 %	42,71 %	44,37 %	56,99 %	57,29 %	55,63 %
1995	42,89 %	42,80 %	43,93 %	57,11 %	57,20 %	56,07 %
1996	42,77 %	42,81 %	42,62 %	57,23 %	57,19 %	57,38 %
1997	42,66 %	42,76 %	42,47 %	57,34 %	57,24 %	57,53 %
1998	42,55 %	42,79 %	41,84 %	57,45 %	57,21 %	58,16 %
1999	42,45 %	42,85 %	42,12 %	57,55 %	57,15 %	57,88 %

* Clé institutionnelle retenue pour la répartition de la masse TVA entre les Communautés française et flamande.

** Répartition de la population scolaire de l'enseignement obligatoire entre les deux Communautés.

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

La « clé TVA » répartit la dotation TVA globale entre la Communauté française et la Communauté flamande. Elle se base sur la part des deux Entités dans le nombre d'élèves *en âge d'obligation scolaire*. La « clé élèves » mesure la répartition du nombre d'élèves total entre les deux Communautés. Nous observons ainsi qu'au début de la période, la « clé TVA » avantage la Communauté française car elle est supérieure à la « clé élèves ». La situation s'inverse dès 1996. Ce phénomène est encore plus marqué lorsque les étudiants de l'enseignement supérieur (universitaire et non universitaire) sont pris en compte, comme le montre le graphique 13.7. Dans ce cas, la « clé élèves » dépasse la « clé TVA » avec deux ans d'avance.



Graphique 13.7
Clé TVA en faveur de la Communauté française et part de l'Entité dans la population scolaire de l'enseignement de 1991 à 2000 (%)

Sources : Communauté française, Communauté flamande et calculs CREW.

Les accords de la Saint-Eloi (1999) ont redéfini les critères objectifs qui déterminent la répartition de la dotation TVA globale comme le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus inscrits en Communauté française et en Communauté flamande. En 2000, la clé est de 42,95 % pour les Francophones et de 57,05 % pour les Flamands.

Notons enfin qu'en termes de dépenses, la quote-part de la Communauté flamande augmente régulièrement au cours de la période considérée.

Dans cette section consacrée à l'importance des dépenses publiques d'enseignement en Belgique, nous avons présenté les grandes tendances des dix dernières années, tant au niveau de l'enseignement obligatoire (fondamental secondaire et spécial) que post-obligatoire (supérieur universitaire et non universitaire). Enfin, nous avons comparé l'évolution des dotations TVA attribuées aux Communautés française et flamande et celles de leurs dépenses en matière d'éducation. Rappelons que nous n'intégrons pas les charges supportées par les Provinces et les Communes.

5. Perspectives à l'horizon 2010

Les sections précédentes se sont principalement intéressées à l'évolution des ressources affectées à l'enseignement au cours de la dernière décennie. Mais que pouvons nous anticiper pour l'avenir ? Cette section aborde successivement les aspects recettes et dépenses du financement du secteur éducatif en Communauté française. Nous commençons par commenter les accords du Lambermont et les accords intrafrancophones de Val Duchesse. Les premiers devraient permettre aux Communautés de sortir des difficultés budgétaires qui ont marqué ces

dernières années ; les seconds décident de l'affectation des moyens nouveaux en Communauté française. Ensuite, nous effectuons un exercice d'estimation des perspectives budgétaires de la Communauté française à l'horizon 2010[18].

5.1 Les accords du Lambermont (2001)

Les accords du Lambermont, qui engagent à la fois l'État fédéral et les Entités fédérées, ont conduit à la Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions. Entre autres choses, la Loi spéciale modifie les mécanismes qui président au financement des Communautés et des Régions. Une des conséquences majeures de ces modifications est l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux trois Communautés du Royaume.

Nous passons en revue les principales nouveautés induites par les accords du Lambermont sur le plan du financement communautaire. Ces changements entrent en vigueur le 1er janvier 2002.

Premièrement, dans le cadre de la dotation TVA, les deux Communautés reçoivent chaque année des moyens forfaitaires additionnels dès 2002 et jusqu'en 2011. Ces moyens forfaitaires sont adaptés au niveau général des prix. À partir de l'année 2007, ils évoluent également en fonction de 91% de la croissance réelle du Revenu National Brut. De plus, la dotation TVA existante[19] sera aussi liée à 91% de la croissance réelle du RNB dès 2007. Les moyens forfaitaires nouveaux et le gain de recettes induit par la liaison à la croissance de la dotation TVA existante sont partagés entre les deux Communautés en fonction de leur part respective dans le nombre total d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus, d'une part, et de leur contribution relative aux recettes IPP totales, d'autre part. Progressivement, le poids des deux paramètres se modifie, de sorte qu'à partir de 2012, les montants seront entièrement partagés selon les parts IPP.

Deuxièmement, la redevance radio et télévision devient un impôt régional. Afin d'assurer la neutralité budgétaire dans le chef des Communautés, le Pouvoir fédéral leur versera une *dotation compensatoire de la redevance radio et télévision*[20].

Troisièmement, le Pouvoir fédéral augmente son intervention dans le financement du coût de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers.

Quatrièmement, une partie (27,44%) du bénéfice à répartir de la Loterie Nationale est redistribué aux trois Communautés dès 2002. La Communauté germanophone reçoit 0,8428% du transfert ; le solde est partagé entre les Communauté française et flamande selon leur part respective dans le total des moyens versés au titre des dotations IPP et TVA. En Communauté française, les ressources liées à la Loterie Nationale ne peuvent être considérées comme des recettes additionnelles : elles sont en effet affectées à des dépenses déterminées.

---

18 Les différentes estimations présentées dans cette section sont issues du modèle macrobudgétaire développé par le Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur.

19 Telles que définies dans la LSF actuelle.

20 Cette dotation correspond à la moyenne, exprimée en francs de 2002, des recettes nettes de la redevance radio et télévision inscrites aux budgets communautaires pour les années 1999, 2000 et 2001.

5.2 *Les accords intrafrancophones de Val Duchesse (2001)*

À la suite des accords du Lambermont, les francophones ont décidé de l'affectation des moyens budgétaires nouveaux, dans le cadre des accords de Val Duchesse conclus en 2001. Ainsi, dès 2003, un plan pluriannuel de dépenses définit la répartition des recettes complémentaires entre les différents domaines de compétences de la Communauté française (enseignement, culture, santé, affaires sociales,…). À partir de l'année 2004, une partie des moyens nouveaux sera également versée dans un fonds de réserve, le *Fonds écureuil* ou *Fonds des générations futures*. Enfin, en 2005 débutera un programme de réduction de l'endettement communautaire, décidé en 2001 par l'Exécutif de l'Entité.

5.3 *Les perspectives budgétaires de la Communauté française à l'horizon 2010*

Les accords du Lambermont et de Val Duchesse modifient les perspectives financières de la Communauté française. De quelles marges de manœuvre l'Entité dispose-t-elle encore, compte tenu de ces différents éléments ? Comment les estimer d'ici 2010 ?

Pour répondre à ce type d'interrogations, nous recourons au simulateur macrobudgétaire de la Communauté française développé par le Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne des F.U.N.D.P. à Namur. Le simulateur fait intervenir diverses variables démographiques et économiques[21] ainsi que des paramètres institutionnels et légaux relatifs au financement des Communautés. À partir du budget 2002 initial, le modèle estime aujourd'hui quelles seront les perspectives de la Communauté française à l'horizon 2010, en terme de recettes, de dépenses (à politique inchangée), de soldes et d'endettement. Une attention particulière est portée à l'évolution des dépenses de personnel enseignant, vu leur importance au sein du budget francophone[22]. Cette évolution dépend principalement de celle du nombre d'enseignants et de la croissance réelle spontanée – la dérive barémique – de la rémunération moyenne par enseignant. L'importance de ces deux facteurs est estimée de façon précise pour l'enseignement fondamental, secondaire et spécial de la Communauté française[23].

Le simulateur permet de comparer les soldes annuels attendus aux déficits maximaux que le Conseil Supérieur des Finances recommande de ne pas dépasser. De cette comparaison découle une évaluation des marges budgétaires dégagées progressivement.

---

21 La natalité, la structure d'âge, d'ancienneté et de barème du corps enseignant, l'indice des prix à la consommation, l'indice des prix santé, le taux de croissance réelle du Revenu National Brut et le taux d'intérêt à long terme. De 2003 à 2007, les paramètres macroéconomiques (l'inflation, la croissance,…) sont issus des *Perspectives économiques 2002-2007* du Bureau fédéral du Plan (juin 2002). De 2008 à 2010, elles son estimées au sein d'un module macroéconomique développé par le C.R.E.W.

22 Les dépenses de personnel représentent près de 90% des dépenses courantes consacrées à l'enseignement.

23 Et dans une moindre mesure dans l'enseignement artistique et de promotion sociale.

Tableau 13.11
Perspectives budgétaires de la Communauté française à l'horizon 2010 (millions de BEF courants)

	2001 aju	2002 ini	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes totales (hors emprunts)	256 250	261 941	269 693	278 533	290 928	299 745	310 216	321 244	332 718	343 910
Dont refinancement		*3 223*	*5 653*	*8 070*	*13 968*	*15 997*	*20 016*	*24 497*	*29 056*	*33 213*
- Dépenses primaires	253 766	261 961	263 766	271 409	284 087	292 624	302 738	310 402	318 595	330 910
Dont Val Duchesse			*653*	*2 311*	*8 316*	*10 319*	*14 480*	*15 698*	*18 018*	*23 325*
Dont Fonds écureuil			*163*	*578*	*2 079*	*2 580*	*3 620*	*5 232*	*6 006*	*7 776*
Solde primaire	**2 484**	**-20**	**5 927**	**7 124**	**6 840**	**7 121**	**7 479**	**10 842**	**14 123**	**13 000**
- Charges d'intérêt	5 684	5 980	6 320	6 347	6 348	6 308	6 250	6 135	5 963	5 732
Solde net à financer	**-3 200**	**-6 000**	**-393**	**777**	**493**	**813**	**1 228**	**4 707**	**8 160**	**7 268**
Norme C.S.F.	**-3 200**	**-2 500**	**-1 900**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Désendettement					*700*	*1 000*	*2 000*	*3 000*	*4 000*	*4 000*
Marges restantes	**-3 200**	**-6 000**	**-393**	**777**	**-207**	**-187**	**-772**	**1 707**	**4 160**	**3 268**
Endettement total	110 588	116 588	116 981	116 981	116 281	115 281	113 281	110 281	106 281	102 281
Rapport dette / recettes	**43,16%**	**44,51%**	**43,38%**	**42,00%**	**39,97%**	**38,46%**	**36,52%**	**34,33%**	**31,94%**	**29,74%**

Sources : documents budgétaires, Bureau fédéral du Plan (juin 2002), I.N.S. et calculs CREW.

Il ressort de cette simulation (tableau 13.11) que la Communauté française rencontre les recommandations du Conseil Supérieur des Finances dès 2003. Cependant, il convient d'observer que si les montants affectés au Fonds écureuil sont entièrement dépensés chaque année, la Communauté française se retrouverait en difficultés financières de 2005 à 2007. Ce résultat met en évidence le rôle central de ce Fonds, en particulier d'ici 2007. Remarquons également que des marges budgétaires supplémentaires et croissantes seront disponibles à partir de 2008.

6. Conclusion

Ce chapitre était consacré aux différents aspects du financement de l'enseignement en Belgique. Nous avons commencé par présenter la structure du système éducatif et les principaux facteurs qui ont abouti, d'une part, à une multiplicité de réseaux d'établissements et, d'autre part, à une décentralisation des compétences liées à l'éducation. En effet, l'enseignement est dispensé au sein d'établissements gérés soit par les Communautés française, flamande ou germanophone, soit par les Provinces, soit par les Communes ou encore par le libre. L'ensemble est supervisé par les trois Communautés sur leur territoire respectif. Ensuite, nous avons présenté les règles principales de financement des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'infrastructure selon le réseau considéré. La troisième section a abordé la question du financement des Communautés française et flamande. En particulier, nous avons examinés la logique qui sous-tend l'évolution de la dotation TVA destinée, en principe, à couvrir les dépenses d'enseignement. Nous avons, dans la quatrième section, décrit la répartition des dépenses publiques en matière d'éducation entre les différents niveaux de pouvoirs : Communauté, Provinces et Communes. Nous avons également envisagé l'évolution des charges rela-

tives à l'enseignement obligatoire et post obligatoire en les comparant à celle des recettes communautaires. Enfin, la cinquième section reprend nos estimations de l'impact budgétaire des accords du Lambermont qui attribuent des moyens supplémentaires aux Communautés. Nous évaluons également l'importance des marges budgétaires qui en découleront pour la Communauté française.

Bibliographie

BAYENET, Benoît et CHARLES, Jean-Benoît (1998), *Chiffres clés 1997 sur l'octroi et la gestion des ressources financières en éducation. Les modes d'octroi et de gestion des ressources et subventions aux établissements scolaires*, Rapport réalisé dans le cadre du programme Eurydice.

CLAERHOUT, Frédérick (2000), Les finances communales : évolution de 1995 à 2000, *Bulletin de Dexia Banque*, 54e année, n°214, 2000/4.

Communauté flamande, Décrets contenant les budgets ajustés de la Communauté flamande de 1991 à 2000.

Communauté française (2000), Exposé général du Budget de la Communauté française, année budgétaire 2001.

Communauté française, Décrets contenant les budgets ajustés de la Communauté française de 1991 à 2000.

Communauté française, Service général de l'informatique et des statistiques, Statistiques rapides, Effectifs scolaires de plein exercice (1996-1997) et de promotion sociale (1995-1996).

DERMIEN Vinciane, DESCHAMPS Robert et VAN DEN KERKHOVE Michaël (2000), *Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2000 à 2010*, Working papers, Research Series, n° 220-2000/3, FUNDP, Namur.

Dexia Banque (1999), Les finances des pouvoirs locaux en 1999.

Ministère des Finances (1998), Note de Conjoncture du Service d'Études et de Documentation, 1998/1/140.

Ministère des Finances (2000), Note de Conjoncture du Service d'Études et de Documentation, 2000/6/157.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (1998), Statistisch jaarboek van het vlaamse onderwijs, schooljaar 1997-1998.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (1999), Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief.

SPINNOY, Carine (1998), Le financement des Communautés et des Régions, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, tome XXXVII, 2e trimestre 98.

Vlaams Parlement (2000), Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001, Stuk 15 (2000-2001), nr. 1.

Vlaams Parlement (2000), Ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001, Stuk 14 (2000-2001), nr. 1.

http ://www.ond.vlaanderen.be

14

LES TRANSFERTS ENTRE LES RÉGIONS : RÉALITÉS CONTEMPORAINES ET RECUL HISTORIQUE

*Frédéric Caruso, Fabienne Mathot, Michel Mignolet, Marie-Ève Mulquin et Laurence Vieslet**

Abstract

1 Transferts interrégionaux des ménages

2 Produits intérieurs bruts régionaux et produits régionaux bruts

3 Recul historique

4 Conclusion

* Frédéric Caruso, Fabienne Mathot, Marie-Ève Mulquin et Laurence Vieslet sont membres du Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne (Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur), dirigé par Michel Mignolet.
Ils tiennent à remercier le Professeur Paul Wynants pour ses suggestions bibliographiques.

Abstract

This chapter provides a measure of interregional tranfers between Belgian households from 1990 to 1997. These transfers can be explained by regional disparities in terms of production and primary income. Given the concentration of activities in Brussels and the strong mobility of production factors those disparities are preferably measured over this period through gross regional products (GRP) estimations rather than through regional gross domestic products (GDP). An historical perspective also demonstrates that the present situation is by no way inexorable. Indeed Walloon position has not always been unfavourable, particularly until the sixties.

Ce chapitre procède à une évaluation des transferts entre les ménages des différentes régions du pays et met en évidence les disparités interrégionales en termes de production et de revenu. Ce faisant, il actualise les estimations déjà discutées par Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002). Ces dernières confirment l'existence de transferts implicites de la Flandre au bénéfice de la Wallonie et, dans une moindre mesure, de Bruxelles. On peut en attribuer l'origine aux dispositifs redistributifs mis en œuvre à travers la fiscalité directe et la parafiscalité à charge des ménages, d'une part, et les mécanismes de protection et d'assurance interpersonnelle, en particulier liés à la sécurité sociale, d'autre part.

L'argumentation sur les tendances lourdes en matière de transferts interrégionaux sera également développée. L'étroite relation entre les disparités de revenus primaires et l'existence de transferts donne à penser qu'une inversion des flux est intervenue autour des années soixante. Jusque-là, les transferts étaient orientés du Sud et du Centre vers le Nord du pays[1]. Cette proposition repose, à défaut de statistiques appropriées, sur un faisceau très convergent d'indices.

Ce chapitre compte trois sections. Dans la première, on mesure l'ampleur des transferts interrégionaux attribuables au « tax-transfer system » à charge et au bénéfice des ménages. Ces résultats sont ensuite mis en rapport avec les estimations de produit régional brut agrégeant les revenus primaires perçus par les résidents des trois régions. Enfin, en se plaçant dans une perspective historique, nous relativisons le message auquel conduit l'examen des données contemporaines et confirmons l'inversion de l'orientation des flux interrégionaux avant 1960.

1. Transferts interrégionaux des ménages

Tout d'abord, attardons-nous un instant sur les éléments de méthode sous-jacents aux résultats que nous allons présenter. Ces derniers sont issus des comptes régionaux élaborés par le CREW sur base des comptes nationaux publiés par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Ces comptes sont réalisés conformément aux prescriptions du Système Européen de Comptes Économiques Intégrés (SEC). Le récent passage à la version SEC 95 a entraîné des modifications méthodologiques de deux ordres. Les premières concernent la révision, par l'ICN, de ses sources et méthodes d'estimation. Les autres proviennent de la modification des principes comptables eux-mêmes (structure des comptes, définition des flux, etc.). Ces

1 L'information trop sommaire sur le passé ne permet pas de déterminer depuis quand les flux ont été orientés du Sud vers le Nord.

changements méthodologiques nous ont amenés à revoir les estimations régionales des comptes des ménages[2].

Intéressons-nous maintenant au revenu primaire régional des ménages, représentatif de la rémunération des facteurs travail et capital avant taxes directes et transferts. Le tableau 14.1 en présente les valeurs rapportées au nombre d'habitants de 1990 à 1997[3] et exprimées en indices. Le tableau enregistre aussi les écarts types calculés sur les trois indices régionaux.

Tableau 14.1
Revenus primaire et disponible des ménages par habitant (Royaume = 100)

	Revenu primaire des ménages par habitant (Royaume = 100)				Revenu disponible des ménages par habitant (Royaume = 100)			
	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Écart type	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Écart type
1990	103	93	105	5	99	99	107	2
1991	103	93	105	5	99	99	107	2
1992	104	92	104	5	100	99	107	2
1993	104	92	104	5	100	99	107	2
1994	104	92	102	5	100	99	105	2
1995	104	92	100	5	100	99	104	1
1996	104	92	99	6	100	99	103	1
1997	105	92	98	6	100	99	103	1

Sources : C. Dessambre, B. Fripiat et L. Vieslet, sous la direction scientifique de M. Mignolet et M.-E. Mulquin (1998), CREW (1999) et CREW (2001).

L'examen des indices de revenu primaire régional révèle qu'en 1997, un Flamand percevait en moyenne un revenu primaire de, respectivement, 7 et 13 points de pourcentage supérieur à celui de ses homologues bruxellois et wallon.

Toutefois, la distribution régionale du revenu primaire des ménages ne fournit pas un aperçu correct du pouvoir d'achat des particuliers en raison du « tax-transfer system ». Les impôts directs et cotisations sociales, d'une part, les transferts, notamment de sécurité sociale, d'autre part, affectent les ressources que les ménages consacrent aux dépenses de consommation et à l'épargne. Ces éléments sont pris en compte dans le revenu disponible, également présenté au tableau 14.1. L'effet redistributif du « tax-transfer system » est clair. En témoigne la valeur des écarts types mesurant la dispersion des revenus disponibles par habitant. Alors que l'écart type associé au revenu primaire des ménages par habitant s'élève à 5 points d'indice en moyenne sur la période 1990-1997, il se monte à peine à 2 points d'indice pour le revenu disponible par habitant. La progressivité des taux marginaux de l'impôt des personnes physiques et les transferts de sécurité sociale pour revenus de remplacement expliquent l'essentiel de la péréquation. Si ces facteurs rapprochent le pouvoir d'achat des ménages belges

2 Nous renvoyons le lecteur intéressé à Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002) pour une présentation de la méthodologie de régionalisation des comptes. Le passage au SEC 95 maintient les principes généraux inchangés. Les détails de la méthode de régionalisation des comptes SEC 95 sont présentés dans CREW (2001).

3 L'analyse se clôture en 1997 dans la mesure où en janvier 2001 (date de la rédaction de cet article) les comptes régionaux n'étaient pas encore disponibles pour les années ultérieures.

quelle que soit la région de résidence, ils ne suppriment cependant pas totalement les écarts. En 1997, quand un Wallon disposait de 99 francs, un Flamand en comptait 100, et un Bruxellois 103[4].

Les écarts dans les indices entre les revenus primaire et disponible sont révélateurs de transferts nets entre les régions belges. Une estimation, bien que grossière, permet d'en donner un ordre de grandeur. Soulignons d'emblée qu'il s'agit ici d'une mesure partielle : on évalue les seuls transferts implicites, à l'exclusion, donc, des transferts dont le montant et l'octroi sont déterminés par la loi comme, par exemple, le transfert de solidarité instauré par la loi de financement des Communautés et Régions. Il s'agit encore des mouvements de revenus attribuables aux seuls ménages, hors taxes indirectes et transferts en capital[5]. Les transferts de sécurité sociale constituent une grande part des transferts ainsi définis.

Venons-en au mode d'estimation retenu. Dans un premier temps, nous avons calculé pour chaque région et pour le Royaume, la différence entre le revenu primaire et le revenu disponible. Ensuite, nous avons déterminé des soldes régionaux théoriques en appliquant au solde national estimé les parts régionales dans la population. La différence entre les montants théoriques et calculés indique quel est le transfert implicite perçu par la région concernée. Le tableau 14.2 reproduit ces montants, exprimés en pourcentage des revenus primaires régionaux des ménages, pour les années 1990 à 1997.

Tableau 14.2
Transfert implicite perçu (en pourcentage des revenus primaires régionaux des ménages)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
1990	-3.60	7.01	0.21
1991	-3.78	7.15	0.98
1992	-3.89	7.24	1.51
1993	-4.06	7.47	1.94
1994	-4.18	7.53	2.61
1995	-4.32	7.58	3.40
1996	-4.31	7.52	3.68
1997	-4.52	7.74	4.45

Source : Calculs CREW.

Au cours de la période examinée, la contribution nette de la Flandre s'accroît. Ce transfert bénéficie aux deux autres régions, avec une accélération des transferts perçus par Bruxelles[6].

4 Les résultats présentés ici diffèrent quelque peu de ceux présentés par Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002). Les nouvelles estimations reposent sur des comptes régionaux des ménages actualisés en SEC 95 et sur diverses adaptations méthodologiques concernant notamment les revenus professionnels. Mignolet, Mulquin et Vieslet (2002) soulignent les difficultés inhérentes à la ventilation régionale des revenus des ménages. Cet exercice de mesure, qui repose sur nombre d'hypothèses, se révèle très sensible aux choix posés. Les résultats doivent donc être considérés avec prudence.

5 On pense ici aux droits de succession, aux subventions à la construction ou à la rénovation, etc.

6 Les transferts nets reçus par Bruxelles semblent renforcer son avantage. Ceci s'explique sans doute par la migration vers la région bruxelloise de catégories plus pauvres de la population, bénéficiaires nettes du système de taxes et transferts (Mignolet, Mulquin et Vieslet, 2000 et 2002).

Rapportés à leurs revenus primaires, les transferts dont bénéficient les ménages wallons s'accroissent légèrement.

Notons que Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002) ont montré que l'ampleur de ces transferts interrégionaux en Belgique n'est nullement exceptionnelle. En effet, elle se situe dans la moyenne basse des transferts observés au sein de plusieurs pays membres de l'Union Européenne. Ces transferts nets reflètent les mécanismes de solidarité inter-personnelle inscrits dans notre législation qui, bien sûr, profitent aux régions les plus pauvres. Les régions qui présentent une plus faible croissance contribuent moins à la formation des revenus, sources des prélèvements fiscaux et sociaux. À l'opposé, elles bénéficient davantage de prestations sociales (allocations de chômage, par exemple). Ces disparités régionales dans la formation des revenus font l'objet de la section suivante.

2. Produits intérieurs bruts régionaux et produits régionaux bruts

En termes de production, le diagnostic des performances des économies régionales est décrit par le produit intérieur brut (PIB), statistique enregistrée « au lieu d'exploitation ». Dans une optique de revenus, le produit régional brut (PRB) fournit néanmoins une meilleure représentation des réalités régionales. En effet, il enregistre les revenus générés par la production « au lieu de résidence » de leurs détenteurs. Ainsi, il tient compte des mouvements de facteurs entre les trois régions du pays, mouvements importants en raison de la concentration de l'activité économique à Bruxelles, du phénomène des navettes et de la mobilité du capital.

2.1 *Le produit intérieur brut (PIB)*

Le PIB est aujourd'hui publié au niveau régional par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Il constitue l'une des mesures de l'activité économique les plus utilisées. Pour permettre des comparaisons interrégionales, le statisticien le rapporte volontiers au nombre d'habitants. Ce faisant, il construit un indicateur hybride imparfait rapprochant le volume d'activité d'un espace – résultant ou non d'une contribution des unités résidentes – sur la population qui réside dans la région. Le tableau 14.3 en présente les valeurs de 1990 à 1997[7]. La dernière colonne enregistre par ailleurs les valeurs des écarts types sur les indices régionaux.

7 Le 28 mars 2001, l'ICN a publié les estimations de PIB régionaux de 1995 à 1998 selon la méthodologie SEC 95. Le chapitre présent a été conçu antérieurement et les séries de PIB présentées ici sont celles basées sur les principes du SEC 79.

Tableau 14.3
Produit intérieur brut par habitant (Royaume = 100)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Écart type
1990	102	79	156	21
1991	101	81	154	20
1992	102	80	154	20
1993	102	80	155	20
1994	103	79	152	20
1995	103	79	151	20
1996	103	79	153	20
1997	104	79	151	20

Source : ICN, Comptes régionaux 1985-1997 ; calculs CREW.

La situation présentée ici est bien connue : en termes de PIB régionaux par habitant, la Région de Bruxelles-Capitale se situe loin devant la Flandre qui affiche un niveau supérieur à la moyenne nationale depuis 1988. La Wallonie enregistre un PIB par habitant proche de 80 % de la performance nationale. Alors que la position relative de la Flandre s'améliore légèrement sur la période, on observe une évolution opposée en Wallonie – du moins entre 1991 et 1997 – et un déclin plus marqué à Bruxelles. En conséquence, la dispersion des positions relatives des régions par rapport à la moyenne nationale est stable sur la période, comme l'indiquent les valeurs d'écart type, calculées sur les trois indices régionaux.

2.2 *Le produit régional brut (PRB)*

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, le produit intérieur brut mesure la richesse produite sur le « territoire économique d'une région » par des unités de production étrangères ou résidentes. Il exclut cependant la production à l'étranger des unités économiques résidentes. Dès lors, il ne donne pas une idée correcte de la contribution des résidents à la formation des revenus d'une région. Le passage au produit *régional* brut (PRB) s'effectue par *l'ajout* au PIB des revenus de facteurs de production (travail et capital) versés *par* le reste du monde et par le *retrait* symétrique des revenus de facteurs de production (travail et capital) versés *au* reste du monde. D'une mesure de l'activité « au lieu d'exploitation », on passe ainsi à une mesure des revenus primaires « au lieu de résidence » de leurs détenteurs.

Pour chacune des régions, le « reste du monde » est composé de « l'étranger », mais aussi du « reste de la Belgique ». Le passage du PIB au PRB implique donc, dans ce contexte, la prise en compte des mouvements de revenus de facteurs entre les trois régions du pays. En comptabilité nationale, le PRB peut être obtenu comme suit :

$$PRB = W + (Ti - Su) + EBE + RevProp \quad (1)$$

où : – W représente les rémunérations des salariés résidents et les revenus des indépendants ;
– Ti symbolise les impôts sur la production et les importations ;
– Su désigne les subventions ;

– *EBE* indique l'excédent brut d'exploitation de l'économie ;
– *RevProp* représente les revenus nets de la propriété reçus du reste du monde.

Chacune des composantes de l'expression (1) est connue au niveau national. Leur ventilation régionale s'effectue en utilisant les clés de répartition les plus adéquates possibles. Cette méthode s'inspire largement des exercices de comptabilité régionale effectués au CREW et évoqués plus haut[8].

Les rémunérations des travailleurs salariés et indépendants[9] résidents (*W*) sont ainsi directement ventilées selon des clés issues de ces travaux (CREW, 2001). Quant aux impôts nets sur la production et les importations (*Ti -Su*), ils sont imputés aux régions au prorata de leur valeur ajoutée. Afin de régionaliser l'excédent d'exploitation de l'économie (*EBE*), on en isole d'abord la partie imputable aux ménages. Celle-ci résulte de leur production de services de logement, elle est donc régionalisée selon une clé représentative des revenus immobiliers. Quant à la partie d'*EBE* imputable aux autres agents de l'économie, nous l'ajoutons au solde des revenus de la propriété avec le reste du monde (*RevProp*). Nous considérons ensuite que cet ensemble[10] mesure la rémunération du capital. Régionaliser ce montant s'avère peu aisé et nous oblige à recourir à l'hypothèse selon laquelle les ménages sont les détenteurs ultimes du capital[11]. Nous pouvons alors ventiler ce revenu au moyen d'une clé représentative des revenus nets de la propriété des ménages selon leur lieu de résidence. Cette clé est estimée comme la moyenne pondérée de clés spécifiques calculées pour chacune des composantes des revenus de la propriété des ménages[12].

Le tableau 14.4 présente les résultats des estimations du PRB par habitant de 1990 à 1997.

8 Basées sur les exercices de comptabilité régionale actualisés en SEC 95, les estimations de PRB présentées ici reposent donc également sur les principes du SEC 95, contrairement aux PIB présentés au tableau 14.3.

9 En comptabilité nationale selon le SEC 95, le revenu des indépendants correspond au « revenu mixte ». Celui-ci mêle indistinctement une part de rémunération du capital investi par le travailleur indépendant et une part de salaire. Puisqu'on ne peut dissocier les deux composantes qu'en recourant à une hypothèse, nous supposons ici que la totalité du revenu mixte est un revenu du travail.

10 Il s'agit donc de l'excédent brut d'exploitation imputable aux sociétés et aux administrations ainsi que du solde des revenus de la propriété en provenance du reste du monde.

11 Nous suivons en cela Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002).

12 Pour les intérêts, principale composante des revenus de la propriété des ménages, le calcul des clés de ventilation se base sur l'enquête sur le budget des ménages 1987-88, le volet épargne/désépargne des enquêtes ultérieures n'ayant pas été publié par l'INS. Pour plus de détails, voir CREW (2001).

Tableau 14.4
Produit régional brut par habitant (Royaume = 100)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Ecart type
1990	103	91	113	7
1991	103	91	113	7
1992	103	91	112	7
1993	103	91	112	7
1994	104	90	111	7
1995	104	90	110	7
1996	104	90	110	7
1997	104	90	110	7

Source : Calculs CREW.

Le passage au PRB entraîne une augmentation des indices wallons et flamands au détriment de Bruxelles et, partant, des écarts types moindres. Ces résultats reflètent le phénomène des « navettes » et révèlent une distribution régionale des revenus du capital moins inégale que celle de la production. On observe par ailleurs peu de changement sur la période. Rappelons toutefois que ces estimations restent grossières et très sensibles aux hypothèses posées sur les revenus du capital qui constituent près de 30 % du revenu national brut.

Aujourd'hui, nous l'avons vu, les régions wallonne et bruxelloise bénéficient clairement de transferts interrégionaux, conséquence d'un développement économique moins rapide que celui de la Flandre[13]. Pareille situation n'a pas toujours prévalu, comme le démontre la section suivante, qui élargit le cadre temporel de l'analyse en comparant le présent au passé.

3. Recul historique

Cette section se propose de mettre en évidence les changements de performances enregistrés par les régions belges au cours des dernières décennies. Les carences de la statistique officielle compliquent malheureusement quelque peu l'exercice. Il est toutefois possible d'évaluer l'activité productive passée avec un degré relatif de précision en recourant à diverses simplifications. Les séries construites depuis 1955 font en effet apparaître des ruptures attribuables soit au découpage géographique des régions[14], soit au changement de méthodes d'estimation ou de sources de données utilisées[15].

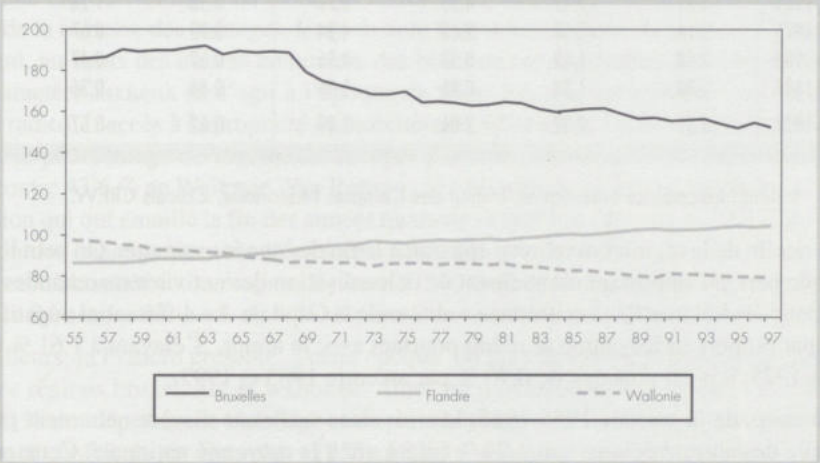
Ainsi, une estimation sommaire des dynamiques productives régionales de 1955 à 1997 peut être obtenue par l'application rétrospective à la série contemporaine 1985-1997, des taux

13 Rappelons que cette situation n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel comme le montre une analyse spatiale des flux interrégionaux, mettant en évidence l'ampleur de ces transferts au sein des pays membres de l'Union Européenne, et présentée dans Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002).

14 Les lois Gilson de novembre 1962 ainsi que la limitation progressive de la Région bruxelloise au territoire des 19 communes expliquent les discontinuités dans la délimitation spatiale.

15 Le passage, en 1985, du système normalisé de l'O.C.D.E au système communautaire SEC est un des éléments à l'origine des ruptures dans le temps imputables au cadre méthodologique.

de croissance observés sur la période antérieure. Un tel exercice repose sur l'hypothèse, forte certes, selon laquelle les discontinuités statistiques évoquées plus haut n'affectent pas la valeur des taux de croissance enregistrés dans le passé ni leur représentativité pour les agrégats de valeur ajoutée régionale, dans le cadre méthodologique actuel et la délimitation géographique contemporaine des régions. Le graphique 14.1 présente les séries ainsi homogénéisées du PIB par habitant.



Graphique 14.1
PIB réel par habitant aux coûts des facteurs, en indice (Royaume = 100)

Source : Institut National de Statistiques, Institut des Comptes Nationaux, Comptes régionaux, Calculs CREW.

En termes de PIB par tête, on observe le déclin *relatif* des économies wallonne et bruxelloise et l'amélioration de la position *relative* de l'économie flamande. Avant 1964, la Wallonie présentait un PIB par habitant supérieur à celui de la Flandre. Cependant, comme le tableau 14.5 le montre, dès 1955, première année d'observation statistique, la Flandre enregistre une croissance supérieure à celle de la Wallonie de sorte que son PIB par habitant rejoint, puis dépasse celui de cette dernière à partir de 1964.

Tableau 14.5
Taux de croissance annuels moyens des PIB régionaux aux coûts des facteurs, à prix constants (en %) et différentiels de croissance par rapport au Royaume (en %)

	Taux de croissance annuels moyens				Différentiels de croissance		
	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Royaume	Flandre	Wallonie	Bruxelles
1955-1965	4.29	2.47	4.35	3.71	0.58	-1.24	0.64
1965-1975	5.14	3.57	2.63	4.24	0.90	-0.67	-1.61
1975-1985	2.58	1.49	0.57	1.96	0.62	-0.47	-1.39
1985-1997	2.30	1.50	0.96	1.86	0.44	-0.36	-0.90
1955-1997	3.51	2.22	2.06	2.89	0.62	-0.67	-0.83

Source : Institut National de Statistiques, Institut des Comptes Nationaux, Calculs CREW.

Le déclin de la région bruxelloise apparaît à la fin des années soixante. On peut l'attribuer, pour une part, à l'important mouvement de délocalisation des activités marchandes au profit des « deuxième et troisième couronnes » autour de la Capitale. Le différentiel négatif de croissance par rapport au Royaume se réduit pourtant avec le temps. S'élevant à 1.61 % par an de 1965 à 1975, il n'est plus que de 0.90 % par an entre 1985 et 1997.

Au cours de la période 1955-1965, la croissance wallonne s'avère nettement plus faible que celle des autres régions, soit 1.24 % inférieure à la moyenne nationale. Cette période se caractérise dans le Sud du pays par de nombreuses restructurations et fermetures d'entreprises dans les secteurs traditionnels et par des conflits sociaux importants. Bien que les différentiels de croissance entre la Wallonie et la Flandre se réduisent par la suite régulièrement, l'écart absolu en termes de PIB par habitant ne cesse néanmoins de croître.

La thèse développée par le Conseil Économique Wallon dans ses premiers écrits (CEW, 1947) fait remonter le déclin wallon aux conséquences de la deuxième guerre mondiale sur la dynamique productive des régions. La Wallonie aurait davantage ressenti les effets du conflit. À cet égard, il a été abondamment souligné que les pertes wallonnes en termes de forces de travail n'ont pas été sans effet sur sa capacité à se relever de la guerre[16]. Entre autres, le rapport fait valoir qu'une « main-d'œuvre vieillissante est moins souple, plus réfractaire à l'introduction de nouvelles méthodes ; (…) son rendement est moindre » (CEW, 1947). D'après la même source, la destruction de l'appareil productif aurait également été plus forte en Wallonie que dans les autres régions du pays, ce qui aurait ainsi freiné son redressement.

Les performances des économies régionales ont donc évolué. Actuellement, les transferts interrégionaux implicites tels que calculés dans la Section 14.1 bénéficient à la Wallonie et dans une moindre mesure à la Région bruxelloise. On peut cependant convenir qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Les exercices de mesure des transferts interrégionaux[17] font apparaître

16 La population active wallonne a été affectée par les déportations et décès causés par la guerre et, à la fin de celle-ci, par l'émigration d'une partie de la population vers les régions les moins éprouvées, en particulier vers Bruxelles (CEW, 1947).

17 Voir en particulier les études de comptabilité régionale, COREG, menées pour le compte de la Région wallonne par quatre centres universitaires francophones : DULBEA – ULB (H. Capron, O. Debande et P. Kestens) pour l'optique Production, GREA – Université de Mons (V. Vandeville et S. Fares) pour l'optique Répartition, CREW

leur augmentation régulière dans le temps. La rétropolation de ces mouvements laisse donc penser à une inversion du sens des flux dans la période qui précède les années soixante. Quelques indices issus de travaux de recherche – au demeurant très peu nombreux – consacrés à la performance économique des régions avant 1960 semblent témoigner de ce fait.

Jusqu'au début des années soixante[18], la Flandre se caractérise par un retard significatif de développement économique. Ainsi, pour la période après-guerre, Devreker (1958) lui attribue un PIB situé entre 37 et 42 % de la valeur nationale. Il relève également divers indicateurs indirects de la richesse des ménages, lesquels sont tous défavorables à la Flandre. C'est le cas notamment, au cours des années cinquante, des biens de consommation durables ou présentant un caractère luxueux (il s'agit à l'époque de biens tels que les voitures[19] ou encore les appareils radio). L'accès à la propriété immobilière se différencie, lui aussi, entre les régions. En 1947, le pourcentage de logements occupés par leur propriétaire s'élevait à 40.5 % en Flandre contre 43.6 % en Wallonie. Van Rompuy (1978) affirme pour sa part que les périodes de récession qui ont émaillé la fin des années quarante et le début des années cinquante ont eu de plus lourdes conséquences sur l'économie flamande que sur le reste du pays. Du point de vue du tissu d'activités économiques, Eyskens (1940) relève la dépendance significative des entreprises flamandes vis-à-vis de la Wallonie et, dans une moindre mesure, de Bruxelles[20].

Par ailleurs, la Flandre présente, à cette époque, un taux de chômage nettement supérieur à celui des régions bruxelloise et wallonne. Ainsi, en moyenne, sur la période 1951 à 1960, près de 70 % des dépenses de chômage et de parachômage sont destinées à la Flandre[21]. Ces chiffres sont confirmés par Devreker (1958), lequel mesure également des taux de chômage régionaux pour les années 1948 à 1957. À titre d'exemple, en 1949, le taux de chômage flamand est de 19.5 % contre seulement 5.2 % en Wallonie et 8.3 % à Bruxelles. L'auteur fait en outre observer qu'en 1910 déjà, le rapport entre la part régionale de l'emploi et celle de la population était défavorable à la Flandre. L'indice (en base Royaume égale 100) s'élevait en effet à 72 en Flandre contre 141 en Wallonie. En 1947, l'écart était moins marqué mais demeurait à l'avantage de la Wallonie, l'indice s'élevant à 90 au Nord du pays pour 116 au Sud. Ces indicateurs issus du passé tendent donc à confirmer l'hypothèse d'une inversion de l'orientation des flux interrégionaux avant 1960.

(*suite note 17*)

– Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur (C. Jaumotte, M. Mignolet et A. Van Den Broucke) pour l'optique Affectation et Université de Liège pour les comptes des agents (E. De Mullewie et P. Pestieau) et qui couvrent la période 1973-1989. Les séries ont été prolongées par le CREW jusqu'en 1991.

18 La période d'observation qu'autorisent les maigres statistiques est, hélas, très courte puisqu'elle débute, au mieux, au début des années cinquante.

19 En 1954, la Flandre comptait 39 voitures pour 1000 habitants contre 56 en Wallonie (Devreker, 1958).

20 « L'industrie lourde wallonne a, avec les grandes banques et les holdings bruxellois, le contrôle des mines du Limbourg. (…) De telles considérations peuvent être développées pour un grand nombre d'industries établies en Flandre. »

21 L. Burlet et M.-E. Mulquin, sous la direction de J.-C. Jacquemin et M. Mignolet (1994).

4. Conclusion

Ce chapitre s'est livré à un exercice de calcul des transferts interrégionaux en Belgique. La fiscalité directe, d'une part, les mécanismes de transfert – notamment de sécurité sociale -, d'autre part, organisent une profonde redistribution des ressources entre les ménages du pays, au nom de la solidarité interpersonnelle. Aujourd'hui, l'application du « tax – transfer system » produit des flux financiers significatifs du Nord vers le Sud, et dans une moindre mesure, vers le Centre du pays. L'ampleur de ceux-ci n'est nullement anormale. Mignolet, Mulquin et Vieslet (2000 et 2002) démontrent que, rapportés aux PIB respectifs, ils se situent en effet dans la fourchette basse des mouvements enregistrés dans les autres pays européens. Par ailleurs, le volume et l'orientation des flux sont largement déterminés par les performances des structures productives régionales et par la participation des agents à la formation des revenus.

Les statistiques et les études – trop peu nombreuses, certes – sur les dynamiques régionales dans le passé donnent à penser à une inversion du sens des flux interrégionaux avant 1960 et ce, sur une période très longue puisque les premiers indicateurs, remontant à 1910, révèlent des déséquilibres très importants en défaveur de la Flandre.

Pareil résultat doit inspirer la prudence. L'attribution de recettes ou dépenses aux entités fédérées sur la base d'un « juste retour » est en effet source d'inéquité si elle repose sur les seules observations contemporaines. Tout exercice de répartition de la dette publique sur des bases semblables est *a fortiori* sans valeur.

Bibliographie

BURLET, L., MULQUIN, M.-E., sous la direction scientifique de Jacquemin J.-C. et Mignolet M. (1994), *Dépenses régionales de chômage et parachômage, Rapport final*, CREW, Recherche commanditée par la Région wallonne.

Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne (CREW), (1999), *Estimation des comptes de revenu et d'utilisation de revenu des ménages des régions flamande et bruxelloise*, mimeo.

Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne (CREW), (2001), *Estimation en SEC95 des comptes d'affectation des revenus primaires et de distribution secondaire du revenu des ménages en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles*, mimeo.

Conseil Économique Wallon (1947), *Économie wallonne, Rapport présenté au gouvernement belge par le Conseil Économique Wallon.*

DESSAMBRE, C., FRIPIAT, B., VIESLET, L., sous la direction scientifique de MIGNOLET M. et MULQUIN M.-E. (1998), *Convention de recherche Comptabilité Régionale, Comptes de revenu et d'utilisation de revenu des ménages wallons, Rapport Final, I – Méthodologie, II – Données, calculs et résultats*, Recherche commanditée par la Région wallonne.

DEVREKER, A. (1958), *Welvaartproblemen in Vlaanderen*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel.

EYSKENS, G. (1940), *Vlaamsche volkskracht van heden*, N.V. Standaard-Boekhandel.

Institut des Comptes Nationaux (1999), *Comptes Régionaux. Croissance économique des régions, provinces et arrondissements. Période 1985-1997.*

MIGNOLET, M., MULQUIN, M.-E., VIESLET, L. (2000), « Croissance et revenus régionaux en Belgique – quels indicateurs retenir ? », *Croissance et convergence économiques des régions*, Beine M. et Docquier F. (éds.), Bruxelles-Paris, De Boeck Université, pp.55-81.

MIGNOLET, M., MULQUIN, M.-E., VIESLET, L. (2002), « Disparités interrégionales de croissance et de revenus en Belgique et transferts interrégionaux », *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21e siècle*, Ph. Cattoir et al. (éds.), Larcier, pp. 375-403.

VAN ROMPUY, V. (1978), « De Vlaamse Gemeenschap ; De Economie van eind 1944 tot heden », *Twintig Eeuwen Vlaanderen*, Hasselt, Uitgeverij Heideland-Orbis N.V.

VIESLET, L. (1998), « La comptabilité régionale en Belgique : expérience et résultats », *Rapport Préparatoire de la Commission 1 du treizième Congrès des Économistes Belges de Langue Française*, pp.45-66.

Vlaams Economisch Verbond, (1971), *De Vlaamse ekonomie in de regionale structure*, VEV Congres 1971.

15

LES TRANSFERTS ENTRE LES GÉNÉRATIONS

Frédéric Docquier et Philippe Liégeois***

Abstract

1 Origine et enjeux

2 Qu'est-ce que la justice entre générations ?

3 La comptabilité générationnelle, une mesure sommaire de la redistribution entre générations

4 Comptes générationnels dans un environnement endogène

5 Conclusion

* Frédéric Docquier est docteur en sciences économique de l'Université de la Méditerranée (Aix-Marseille 2). Il est actuellement maître de conférences à l'Université de Lille 2 et macroéconomiste au Service des Études et de la Statistique de la Région wallonne. Il a publié différents articles sur les transferts intergénérationnels, sur les migrations internationales et sur la croissance. Il est aussi l'éditeur de deux ouvrages collectifs consacrés à la convergence et à la solidarité entre régions.

** Philippe Liégeois est ingénieur civil de l'Université de Liège et docteur en sciences économiques de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Il est actuellement chercheur au European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES, ULB) et au CEPS/INSTEAD (G.-D.-de Luxembourg). Ses recherches portent principalement sur les modèles macroéconomiques dynamiques ainsi que sur les mesures et les conséquences des transferts intergénérationnels.

Abstract

Public transfers occurring amongst age groups are closely linked to the demographic determinants of taxes and public allocations. When the economic, social and demographic environment changes over time, these transfers are likely to exert strong redistributive effects between generations. After a brief introduction to the theoretical problems raised by the issue of intergenerational justice, this chapter shows how this intergenerational redistribution can be quantitatively evaluated. It introduces the technique of generational accounting and illustrates the concepts with recent results obtained for Belgium and other OECD countries. On the basis of the Belgian data for 1995, these results indicates that the Belgian disequilibrium between current and future generation is quite weak. Moreover, the evolution of public expenditures and revenues since 1995 has considerably reduced the gap. Finally, the last section of the chapter re-examines the generation accounts in an endogenous economic setting : it is shown that small adjustments in the level of social expenditures would ensure the long-run viability of the Belgian intergenerational redistribution system.

Les transferts entre classes d'âge sont liés aux déterminants démographiques des recettes et des dépenses individualisables de l'état. Dans un environnement économique, social ou démographique changeant, ces transferts peuvent induire une redistribution massive de revenus entre les générations. Après une brève présentation des problèmes théoriques liés au concept de justice entre générations, ce chapitre présente une technique d'évaluation de cette redistribution, la comptabilité générationnelle. Les concepts utilisés sont illustrés à l'aide d'évaluations récentes portant sur la Belgique et d'autres pays industrialisés. Les calculs effectués sur base des données belges de 1995 montrent que, si les comptes générationnels traduisent un déséquilibre entre générations présentes et générations futures, ce déséquilibre est relativement faible par rapport aux autres pays industrialisés. De plus, l'assainissement des finances publiques depuis 1995 a considérablement réduit ce déséquilibre. La dernière partie du chapitre réexamine ces déséquilibres intergénérationnels dans un environnement économique endogène : on y montre qu'une politique de contrôle relativement souple des prestations sociales pourrait assurer la viabilité à long terme des transferts entre générations en Belgique.

1. Origine et enjeux

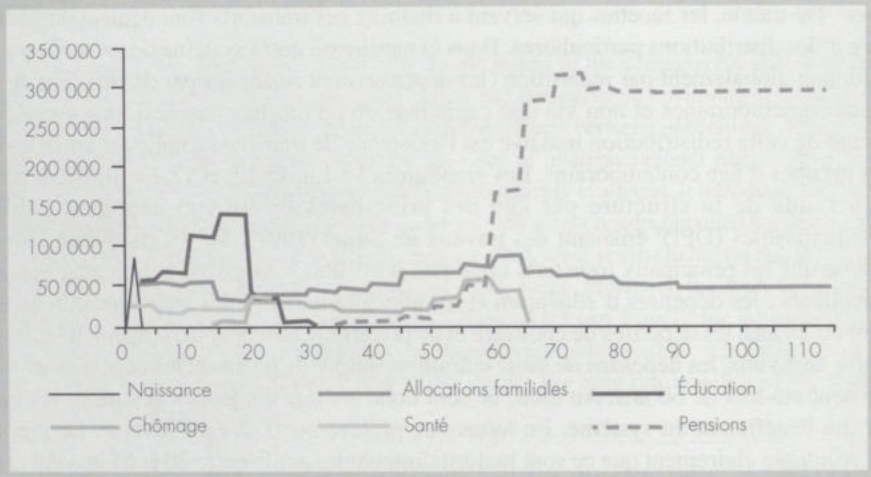
Lorsqu'on aborde la problématique des transferts publics, on se réfère généralement à la redistribution que l'État opère entre les individus riches et pauvres tout au long de l'échelle des revenus. Par la progressivité des impôts et la fixation de minima sociaux, l'État tente de réduire les inégalités primaires dans la distribution des revenus et lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Toutefois, ces minima sociaux ne constituent qu'une faible partie des transferts publics. Pour des raisons de solidarité ou d'assurance, la fonction de redistribution de l'État revêt bien d'autres dimensions : l'État redistribue des bien-portants vers les malades, des célibataires vers les familles nombreuses, des actifs employés vers les actifs inemployés, des actifs vers les retraités…

Le fait est que ces différents transferts s'adressent chacun à des groupes d'âge très spécifiques[1]. De même, les recettes qui servent à financer ces transferts sont également caractérisées par des distributions particulières. Dans la mesure où notre système de protection sociale fonctionne globalement par répartition (les dépenses sont financées par des taxes et des cotisations contemporaines et non via une capitalisation de recettes passées), une conséquence majeure de cette redistribution massive est l'existence de transferts implicites entre les différents groupes d'âge contemporains. Les graphiques 15.1.a, 15.1.b et 15.1.c illustrent nos propos à l'aide de la structure par âge des principales recettes et dépenses publiques individualisables (DPI)[2] émanant des travaux de Stijns (1997). Sur le graphique 15.1.a, on constate que les principaux transferts organisés par l'État s'adressent à des catégories d'âge particulières : les dépenses d'éducation et les allocations familiales sont concentrées sur les moins de 25 ans, les dépenses de chômage et de préretraite touchent massivement les 20-30 et les plus de 55 ans, les dépenses de santé culminent autour de 65 ans et les dépenses de retraite explosent au-delà de 60 ans. Au total, ce sont donc les inactifs jeunes et surtout les inactifs âgés qui bénéficient du système. En termes de prélèvements, c'est l'inverse. Le graphique 15.1.b indique clairement que ce sont majoritairement les actifs entre 20 et 65 ans qui alimentent les caisses de l'État, même en ce qui concerne les impôts indirects liés aux dépenses de consommation.

Au total, si on soustrait les transferts reçus des prélèvements payés à chaque âge, on dérive la structure par âge des taxes nettes que chaque agent a, en moyenne, versé à l'État durant l'année 1995. Sur le graphique 15.1.c, il apparaît que ces taxes nettes sont négatives avant 15 ans et au-delà de 65 ans : ces catégories d'âges regroupent les bénéficiaires nets de l'action publique. Elles sont positives entre ces deux âges et atteignent leur maximum aux alentours de 45 ans. Implicitement, à chaque période de temps, s'établit un transfert statique des groupes de contributeurs nets (générations âgées de 15 à 65 ans) vers les groupes de bénéficiaires nets.

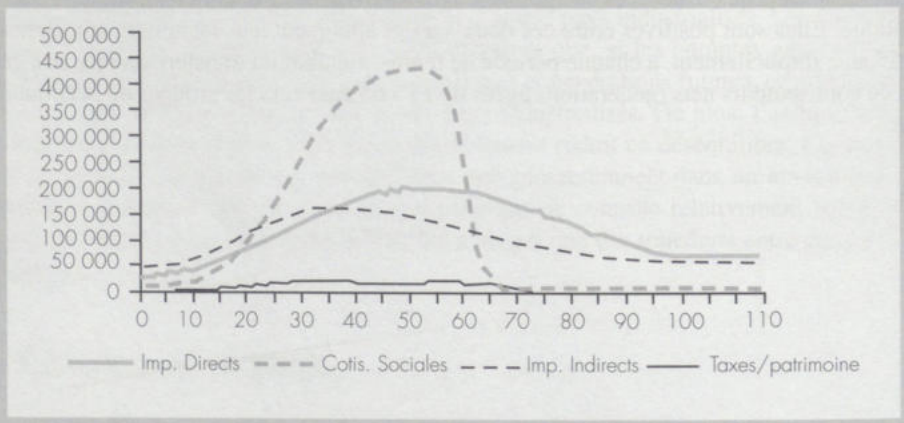
1 On distingue les transferts monétaires directs des services rendus à certaines catégories de la population (éducation, soins de santé). Pour ces derniers, on considère que les bénéficiaires sont les individus qui reçoivent le service et non ceux qui le produisent.

2 Les dépenses individualisables concernent l'ensemble des opérations de l'État dont on peut raisonnablement établir la destination en fonction de l'âge du bénéficiaire (exemple : on exclut la justice ou la défense nationale).



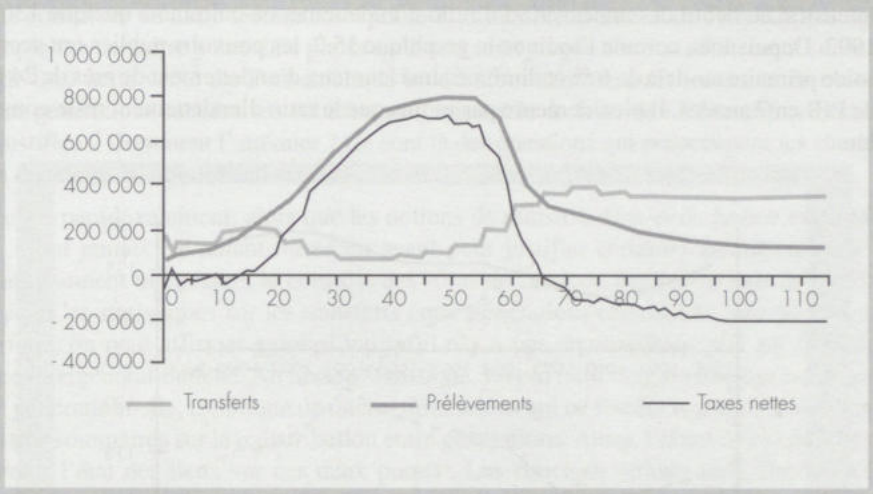
Graphique 15.1.a
Structure par âge des transferts publics en 1995

Source : Stijns, 1997.



Graphique 15.1.b
Structure par âge des prélèvements en 1995

Source : Stijns, 1997.



Graphique 15.1.c
Structure par âge des taxes nettes en 1995

Source : Stijns, 1997.

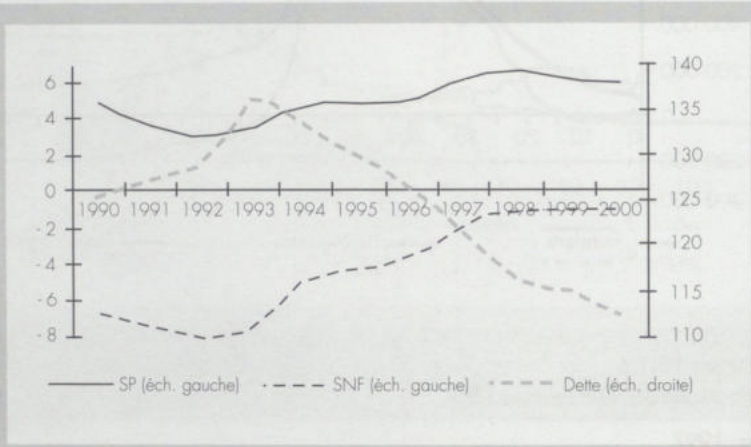
Il n'est pas question ici d'attribuer la responsabilité des transferts aux individus (ils résultent de décisions collectives). Nous n'abordons pas non plus la question de leur efficacité[3]. Notre souci est d'étudier la façon dont ils modifient la situation des générations successives. Ainsi, si les transferts contemporains (ou statiques) entre classes d'âge sont viables sur le long terme (ce qui signifie que les mêmes montants de taxes nettes peuvent être reproduits période après période sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques), ils n'impliquent pas de véritable redistribution lorsqu'ils sont appréhendés de façon dynamique, sur l'ensemble de la vie des individus. Le représentant moyen de chaque génération paye et reçoit des montants identiques en fonction de son âge : chaque génération est traitée de façon équivalente. Mais si, au contraire, l'évolution du cadre économique, écologique, social ou démographique est telle qu'à certaines dates, il est nécessaire d'accroître les recettes ou de baisser les prestations, des déséquilibres peuvent être observés. Ainsi, certaines générations qui, sur l'ensemble de leur vie, payeraient davantage ou recevraient moins de transferts que d'autres seraient pénalisées : on assiste alors à une véritable redistribution intergénérationnelle qui peut engendrer des effets de revenus importants.

Aujourd'hui, deux facteurs majeurs menacent ce système de transferts entre classes d'âge et risquent d'engendrer des effets redistributifs inopinés entre les générations :

– Tout d'abord, la montée de la dette publique depuis le début des années 70 a mené bon nombre de pays européens vers des situations budgétaires périlleuses nécessitant des efforts importants pour les années à venir. Cela signifie que, pour stabiliser ou assainir les comptes de l'État, certaines générations sont amenées à payer davantage de taxes (ou

3 Par exemple, en matière d'enseignement, un système à deux réseaux est-il plus efficace qu'un système avec réseau unique ?

recevoir moins de transferts) que d'autres. En Belgique, l'effort d'assainissement s'est intensifié au début des années 90. Le ratio d'endettement a culminé à quelque 136 % en 1993. Depuis lors, comme l'indique le graphique 15.2, les pouvoirs publics ont accru leur solde primaire au-delà de 6 % et diminué ainsi leur taux d'endettement de près de 24 points de PIB en 7 années. Il n'en demeure pas moins que le ratio d'endettement reste considérable.



Graphique 15.2
Solde primaire, solde net à financer et dette publique (% du PIB)

Source : Ministère du Budget (Exposé général 2001).

– Ensuite, du fait de la hausse de l'espérance de vie et de l'arrivée des générations du baby boom à la retraite, le vieillissement de la population attendu pour les prochaines décennies pose d'importants problèmes de « soutenabilité » pour notre système de protection sociale. Le tableau 15.1 indique que la part des 60 ans et plus dans la population totale devrait s'accroître de 11 points. En d'autres termes, la part des bénéficiaires nets de l'action publique va donc s'accroître de manière vertigineuse par rapport à la part des contributeurs nets : des ajustements doivent être mis sur pied pour éviter tout dérapage budgétaire.

Tableau 15.1
Poids démographique des âgés

	1995	2010	2030	2050
Part des 60 ans et + dans la population totale	21 %	23 %	30 %	32 %
Part des 60 ans et + dans la population de 18 ans et +	27 %	29 %	37 %	39 %
Part des 50 ans et + dans la population de 18 ans et +	41 %	46 %	52 %	54 %
Âge médian de la population de 18 ans et +	44	47	50	52

Source : de Callataÿ (1999)

Pour ces deux raisons, d'aucuns craignent que l'année de naissance (ou la génération) puisse constituer un autre facteur susceptible d'influencer le niveau de bien-être des agents : le simple fait de naître à une date plutôt qu'à une autre risque d'influer fortement sur le montant de taxe nette versé sur l'ensemble de la vie. Comment mesurer les écarts de traitement que les générations successives subiront sur l'ensemble de leur vie ? Cette redistribution est-elle justifiée ? Comment l'atténuer ? Ce sont là des questions qui préoccupent les chercheurs et les décideurs d'aujourd'hui.

Assez paradoxalement, alors que les notions de redistribution et de justice entre générations n'ont jamais été autant mises en avant pour justifier certaines politiques (telles que l'assainissement budgétaire, le contrôle des soins de santé ou des prestations de retraite), la théorie et les statistiques sur les transferts entre générations restent très pauvres. Au niveau théorique, on peut affirmer aujourd'hui qu'il n'y a pas de consensus réel sur la notion de justice intergénérationnelle. Au niveau statistique, le seul outil dont on dispose est la comptabilité générationnelle, technique de micro-simulations qui ne fournit toutefois que des indications très sommaires sur la redistribution entre générations. Aussi, l'objet de ce chapitre est de présenter l'état des lieux sur ces deux points[4]. Les concepts utilisés sont illustrés à l'aide d'évaluations récentes portant sur la Belgique et d'autres pays industrialisés.

2. Qu'est-ce que la justice entre générations ?

En termes économiques, le problème de la justice entre générations revient à trouver un taux d'épargne juste[5] qui prend en considération le bien-être des générations présentes (les épargnants) et la productivité des générations futures (positivement affectée par l'épargne des générations passées). Du point de vue des finances publiques, ce taux d'épargne dépend de la dette que l'État lègue aux générations futures et de l'ampleur des transferts que les actifs futurs devront financer.

Si la justice redistributive est souvent abordée dans un cadre statique, force est de reconnaître qu'il n'y a pas de théorie satisfaisante de la justice entre générations. La difficulté principale dans l'élaboration d'un critère de justice est « l'irréversibilité du temps ». Une génération future ne peut parfaitement compenser une génération passée pour ses sacrifices consentis ou la punir pour son gaspillage éventuel des ressources. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte incertain où les générations passées peuvent avoir mal anticipé l'environnement futur. L'impossibilité de transferts rétroactifs rend difficile la dérivation d'un taux d'épargne juste.

Plusieurs conceptions de la justice s'affrontent dans la littérature [voir Fleurbaey et Michel (1994)]. Développons ici deux conceptions fondées sur l'impartialité de traitement des

4 Nous n'abordons pas ici les transferts privés entre générations, bien qu'ils occupent une place importante au niveau de la famille (voir Cremer *et al.* (1994) pour un inventaire complet des transferts publics et privés).

5 Il faut ici entendre le taux d'épargne au sens large, qui traduit l'investissement financier, l'investissement en capital humain ou l'investissement environnemental.

générations[6], l'égalitarisme et l'utilitarisme, et discutons les problèmes posés par leur application aux générations.

2.1 *Égalitarisme et stationnarité : la règle d'or et ses limites*

Considérons une économie sans croissance de la productivité. En première approche, la notion d'équité entre générations peut être assimilée à celle de stationnarité. Si l'économie est stationnaire, les revenus, les consommations et les niveaux d'utilité sont constants dans le temps : chaque génération est donc traitée de façon identique aux autres.

Pour tout taux d'épargne, il existe généralement un état stationnaire qui correspond à un niveau d'utilité donné[7]. En première approche, le juste taux d'épargne peut alors être assimilé au taux qui assure le niveau d'utilité maximal des générations successives en régime stationnaire. La solution de ce problème est connue sous le nom de « règle d'or » : lorsque l'épargne est telle que la productivité marginale du capital égalise le taux de croissance démographique, l'utilité est maximisée en régime stationnaire. Efficacité économique et équité entre générations sont donc réunies à la règle d'or. Il existe généralement un système de transferts entre classes d'âge qui permet d'atteindre cet équilibre.

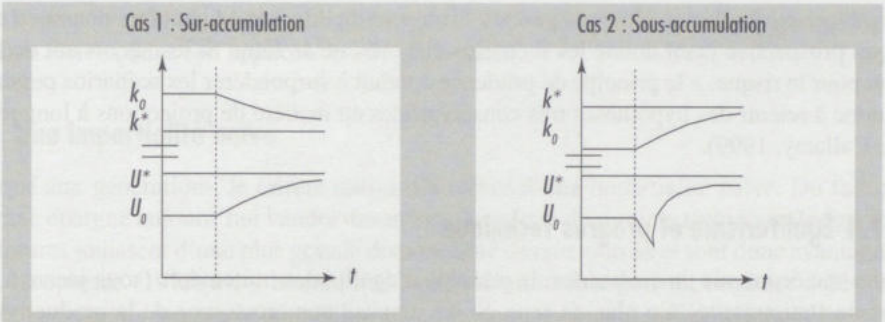
Mais cette règle d'or ne résoud que très partiellement le problème de l'équité intergénérationnelle, et ce pour plusieurs raisons :

2.1.1 La transition vers la règle d'or

La règle d'or correspond à un niveau de stock de capital par travailleur donné. Or, si l'économie démarre avec un stock différent de celui de la règle d'or, une transition est nécessaire pour atteindre la solution stationnaire. Si, au départ, le capital par travailleur, k, est plus important que celui de la règle d'or, on parle de sur-accumulation : réduire le taux d'épargne des premières générations permet de converger vers la règle d'or et d'améliorer le bien-être, U, de toutes les générations (voir le cas 1 du graphique 15.3).

6 Deux formulations sont généralement utilisées pour garantir le principe d'impartialité de traitement. Rawls (1974) propose une solution fondée sur la notion de « **position originelle** ». Le principe est clair : supposons qu'une négociation originelle soit possible entre toutes les générations. Chaque agent serait ainsi amené, ignorant la génération à laquelle il appartiendra (le voile d'ignorance), à définir le montant d'épargne qu'il est prêt à consentir sachant que tous les autres agents épargneront le même montant. Chaque génération doit ainsi traiter la génération suivante comme elle souhaite être traitée par la génération précédente. Dans la tradition d'Adam Smith et de son observateur extérieur, une autre formulation consiste à supposer un **planificateur bienveillant** qui maximise une fonction de bien-être sociale qui agrège les utilités individuelles.

7 Négligeons ici la possibilité d'équilibres multiples.



Graphique 15.3
Règle d'or et efficacité dynamique

Mais si, au départ, le stock de capital par travailleur est inférieur à celui de la règle d'or, il faut augmenter l'effort des premières générations et, par conséquent, diminuer leur niveau de consommation et de bien-être : les gains à long terme doivent alors être comparés aux pertes de court terme. La transition vers la règle d'or peut défavoriser certaines générations (cas 2 du graphique 15.3).

2.1.2 Égalitarisme et chocs anticipés

Deuxièmement, la stationnarité de la solution requiert, au préalable, la stationnarité de l'environnement économique. Ceci implique que les goûts des consommateurs, la productivité des facteurs mais aussi la croissance de la population soient constants dans le temps. La règle d'or étant un concept exclusivement défini en environnement stationnaire, il faut trouver une autre solution. Ici aussi, si les chocs peuvent être anticipés, il est possible de trouver le niveau d'utilité stationnaire maximal que les agents peuvent atteindre dans un environnement non-stationnaire : l'implémentation de ce niveau d'utilité stationnaire[8] nécessite des taux d'épargne différents en fonction de l'évolution de l'environnement économique. Pour décentraliser une telle trajectoire, il est justifié que les pouvoirs publics procèdent à une redistribution de revenu entre générations, en faisant varier la dette ou la structure par âge des transferts.

2.1.3 Égalitarisme et chocs non anticipés

L'hypothèse de parfaite anticipation des chocs est implicite à la négociation originelle. Le problème est insoluble si les chocs sont non anticipés. Dans ce cas, une nouvelle négociation intervient chaque fois qu'une nouvelle anticipation est réalisée. Étant donné l'irréversibilité du temps, le concept d'équité entre générations porte alors sur les générations contemporaines et futures. Les pertes ou les gains des générations passées ne pouvant être compensés,

8 Mais la stationnarité est-elle optimale ? A l'égalitarisme radical qui requiert l'égalité des utilités indépendamment de leur niveau, Rawls (1971) préfère le critère « maximin » qui maximise l'utilité du plus mal loti. On peut donc se demander s'il n'existe pas une autre trajectoire qui, bien que non stationnaire, améliore le sort de toutes les générations.

l'égalitarisme à rebours n'est pas garanti. L'objectif égalitariste ne peut être poursuivi que de façon prospective étant donné les scénarios élaborés sur le futur. Si les agents ont de l'aversion pour le risque, « le principe de prudence conduit à surpondérer les scénarios pessimistes et donc à retenir des hypothèses très conservatrices en matière de projections à long terme » (de Callataÿ, 1999).

2.1.4 Égalitarisme et progrès technique

Dans une économie en croissance, le principe d'égalité des traitements (sous-jacent à la notion de stationnarité) n'a plus de sens. Si on suppose une croissance de la productivité des facteurs constante dans temps, il n'y a plus d'état stationnaire possible. Ainsi, par exemple, vouloir maintenir le revenu des générations successives constant nécessiterait une baisse progressive du taux d'épargne jusqu'à des niveaux ridiculement faibles avec, à la clé, une élévation constante des taux d'intérêt qui mettrait en péril les possibilités d'implémentation d'une telle solution. Le lissage des utilités apparaît clairement comme une solution irréaliste à long terme (elle va à l'encontre de la vision du progrès dans nos sociétés).

D'autres critères sont alors avancés, proches de l'égalitarisme. Plutôt que d'évaluer l'équité sur une base absolue (comparer les niveaux d'utilité atteints par les générations successives), on l'évalue sur une base relative (grosso modo, c'est la croissance de l'utilité qu'on veut stabiliser). D'Aspremont et al. (1998) proposent de substituer au principe d'égalité de traitement (qui implique la stationnarité) le principe d'équiproportionnalité intergénérationnelle (qui implique la croissance stable)[9]. Ainsi, le bien-être des âgés peut-il être comparé au bien-être des jeunes : l'approche de d'Aspremont et al. consiste à maintenir la situation des âgés constante relativement à l'ensemble de la société[10]. Grosso modo, ces critères reviennent à maintenir un taux de croissance du niveau de vie constant entre générations : sur ce sentier de croissance stable, le montant de la dette et des transferts par âge doivent impérativement évoluer avec le progrès technique.

2.2 *Utilitarisme et règle d'or modifiée*

Une vision alternative du principe d'impartialité consiste à maximiser la somme des utilités des individus. D'un point de vue éthique, l'inconvénient du critère utilitariste est qu'il ne dépend pas de façon explicite de la distribution du bien-être mais uniquement de la somme. Toutefois, en vertu de la propriété d'utilité marginale décroissante, les pertes d'utilité ont plus de poids que les gains de sorte que, dans un contexte statique, l'optimum utilitariste requiert

9 Toutefois, de nouveau, se pose le problème de définition du juste taux d'épargne. Rappelons qu'en l'absence de croissance, équité et efficacité etaient réunies lorsque le taux d'épargne maximisait le niveau stationnaire d'utilité. Le problème est plus complexe en croissance équilibrée. Faut-il maximiser l'utilité déflatée du progrès technique, l'utilité de la première génération ou un autre critère ? Il n'y a pas de réponse satisfaisante à cette question. Cela est encore plus compliqué en situation de croissance endogène ou, en plus d'un juste taux d'épargne, il s'agit de déterminer un juste taux de croissance économique.

10 L'argumentation serait plus complexe si on devait tenir compte de l'allongement progressif de la durée de vie. Dans ce cas, le principe d'équiproportionnalité (maintien de la situation relative des inactifs) nécessiterait probablement une augmentation de la durée de vie active proportionnelle à la durée de vie totale.

généralement l'égalité de bien-être entre les parties. Ce critère utilitariste pose toutefois un problème sérieux dans son application aux générations.

2.2.1 Une impartialité naïve

Appliqué aux générations, le critère utilitariste relève d'une impartialité naïve. Du fait que tout franc épargné aujourd'hui vaudra davantage demain et du progrès technique, les générations futures jouissent d'une plus grande disponibilité des ressources et sont donc avantagées. Ainsi, Koopmans (1975) a-t-il montré que le critère utilitariste pouvait conduire à des taux d'épargne excessifs lorsque la population est croissante, favorisant outrageusement les générations lointaines au détriment des premières.

2.2.2 Le taux d'escompte social

Si les agents ont tous individuellement une durée de vie finie, le nombre de générations à venir est quant à lui infini. Pour annihiler l'avantage des générations futures, mais aussi pour assurer la convergence de la somme infinie des utilités, les économistes ont l'habitude d'introduire un taux de préférence sociale pour le présent. Chaque génération reçoit donc un poids relatif $\beta<1$ comparée à la génération précédente. En l'absence de progrès technique, cette façon de procéder garantit généralement l'existence d'une solution qui converge vers un état stationnaire et, partant, vers l'égalitarisme. En d'autres termes, les écarts de bien-être entre générations adjacentes convergent progressivement vers zéro et l'économie atteint, à long terme, la règle d'or modifiée : il s'agit d'un équilibre stationnaire de sous-accumulation. En présence de progrès technique, on tend vers une solution de croissance stable où le taux de croissance de l'utilité des générations successives tend progressivement vers un taux constant. On retrouve alors le principe d'équiproportionnalité. À court terme, les gains et pertes des premières générations sont conditionnés par la préférence pour le présent et la concavité de la fonction d'utilité.

Le principal problème avec ce critère est qu'il n'y a aucune justification éthique qui permet de justifier l'introduction de ce taux d'escompte social. Une telle discrimination intergénérationnelle peut être vue comme une entorse au principe d'impartialité.

2.3 *Un sentier de croissance acceptable*

Aucune théorie de la justice n'apparaît donc comme satisfaisante lorsqu'elle est appliquée aux générations. Plutôt que de chercher des règles précises, Fleurbaey et Michel (1994) considèrent que toute trajectoire historique avec croissance positive ou nulle du niveau de vie peut être considérée comme acceptable d'un point de vue dynamique. Gevers et de Walque (2000) proposent un critère peu contraignant prévoyant l'allocation, à chaque membre de la classe la moins favorisée d'une génération, d'une quantité de biens, au-delà du minimum vital, ne se réduisant pas d'une génération à la suivante. Il est clair que ces principes qualitatifs peuvent être garantis par une infinité de trajectoires diverses : ils éliminent des solutions extrêmes mais offrent un vaste choix de possibilités.

3. La comptabilité générationnelle, une mesure sommaire de la redistribution entre générations

S'il est très malaisé de trancher la question de la justice entre générations, il est néanmoins possible d'estimer l'ampleur de la redistribution qui s'opère via l'intervention de l'État. En effet, la comptabilité générationnelle de Auerbach et al. (1991, 1994) et Kotlikoff (1992) permet, à une année donnée, d'évaluer la valeur actualisée des paiements nets que les générations présentes (c'est-à-dire celles dont un ou plusieurs membres sont encore en vie aujourd'hui) verseront à l'État d'ici la fin de leur vie. Puis elle compare, à partir de la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État, la charge nette supportée par les nouveau-nés de l'année de référence (la seule génération suivie sur l'ensemble de sa vie) avec la charge moyenne que supporteront les générations à venir (les individus nés après la période de réference).

3.1 *Les comptes des générations présentes*

Auerbach et Kotlikoff estiment tout d'abord la charge nette des générations présentes. Si on note D l'âge limite de la vie, les *générations vivantes au temps t* sont celles dont les membres sont nés durant les années $k = \{t, t-1, \ldots, t-D\}$. Formellement, Auerbach *et al.* (1991, 1994) évaluent la charge nette totale $N_{t,k}$ que supportera la génération née en k $(k \leq t)$ entre l'année t et la fin de sa vie de la manière suivante :

$$N_{t,k} = \sum_{s=t}^{k+D} \left(\overline{T}_{s,k} P_{s,k} \prod_{i=t+1}^{s} \frac{1}{1+r_i} \right) \tag{1}$$

où $P_{s,k}$ est le nombre d'individus nés en l'année k (et donc membres de la génération k) et toujours en vie durant l'année s, r_i est le taux d'actualisation pour l'année i et $\overline{T}_{s,k}$ est le montant moyen projeté des paiements nets effectués durant l'année s par un membre de la génération k (d'âge s-k). Les paiements nets correspondent aux taxes nettes individualisables présentées au graphique 15.1.c.

Le compte générationnel de la génération k est alors obtenu en divisant la charge nette totale de la cohorte par son effectif en l'année de référence :

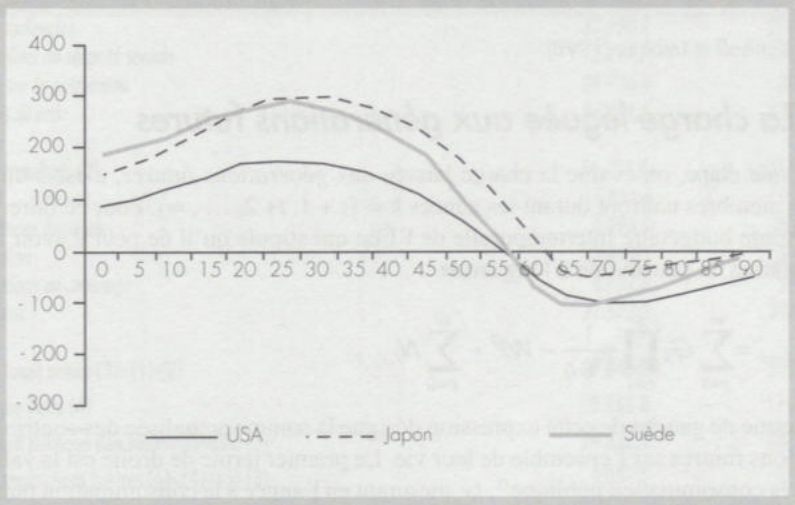
$$n_{t,k} = \frac{N_{t,k}}{P_{t,k}} = \sum_{s=t}^{k+D} \left(\overline{T}_{s,k} P_{s,k} \prod_{i=t+1}^{s} \frac{1}{1+r_i} \right) \tag{1'}$$

où $P_{s,k}$ représente maintenant la probabilité de survie. Le compte générationnel est donc établi pour un individu représentatif de la génération à laquelle il se réfère.

Ce montant est un montant prospectif qui dépend d'estimations sur les taux d'intérêt, sur les probabilités de survie et sur le profil par âge des taxes nettes futures. La comptabilité générationnelle requiert donc des hypothèses de projection sur ces variables. Dans sa version de base, les hypothèses suivantes sont généralement retenues :

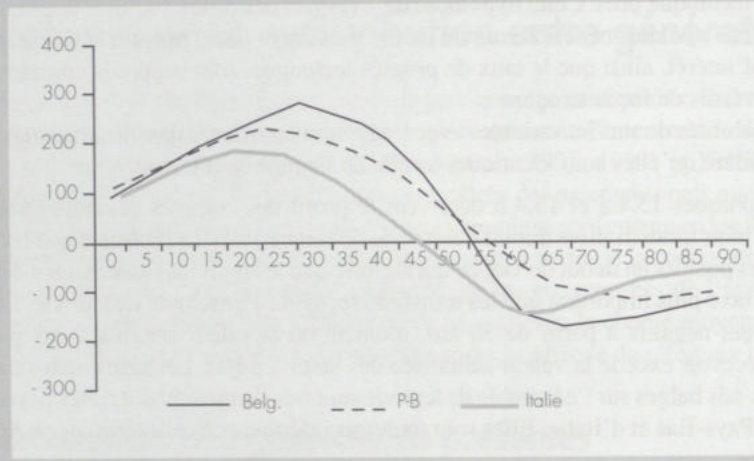
- la structure par âge des transferts et des taxes est supposée constante dans le temps, au progrès technique près. Cette hypothèse de « respect des droits acquis » implique que les générations vivantes bénéficieront du même traitement fiscal jusqu'à la fin de leur vie ;
- le taux d'intérêt, ainsi que le taux de progrès technique, sont supposés constants dans le temps et fixés de façon exogène ;
- les probabilités de survie, variables avec l'âge, sont constantes dans le temps (en pratique, on considère qu'elles sont identiques à celle de l'année de référence).

Les graphiques 15.4.a et 15.4.b décrivent le profil des comptes générationnels obtenu pour divers pays industrialisés durant l'année de référence 1995. On constate que les comptes sont toujours positifs en début de vie, ce qui signifie que les individus paient, en moyenne, un montant de taxe plus important que les transferts reçus sur l'ensemble de leur vie. Les comptes deviennent négatifs à partir de 50 ans, moment où la valeur actualisée des prestations sociales à recevoir excède la valeur actualisée des taxes à payer. Les taxes nettes payées par les nouveau-nés belges sur l'ensemble de leur vie sont très comparables à celles payées par les voisins des Pays-Bas et d'Italie. Elles sont toutefois inférieures à celles payées en Allemagne ou en France.



Graphique 15.4.a
Comptes générationnels en 1995 (en USD)

Source : Kotlikoff et Leibfritz (1998).



Graphiques 15.4.b
Comptes générationnels en 1995 (en USD)

Source : Kotlikoff et Leibfritz (1998).

3.2 *La charge léguée aux générations futures*

En seconde étape, on évalue la charge laissée aux *générations futures*, c'est-à-dire à celles dont les membres naîtront durant les années $k = \{t+1, t+2, \ldots, \infty]$. Pour ce faire, on utilise la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État qui stipule qu'il ne peut y avoir ni dette ni accumulation de patrimoine à long terme :

$$\sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} = \sum_{s=1}^{\infty} G_s \prod_{i=1}^{s} \frac{1}{1+r_i} - W_t^g - \sum_{s=0}^{D} N_{t,t-s} \qquad (2)$$

Le terme de gauche de cette expression désigne la somme actualisée des contributions des générations futures sur l'ensemble de leur vie. Le premier terme de droite est la valeur actualisée de la consommation publique[11], G_s mesurant en l'année s la consommation publique non spécifique à l'âge. Le second terme, W_t^g, représente la richesse nette de l'État en l'année t. Le dernier terme est la somme actualisée des contributions nettes des générations déjà vivantes à l'instant t, sur le reste de leur vie.

Le tableau 15.2 offre un aperçu de la structure des contributions nettes des générations vivantes en Belgique, par type de recette ou de dépense, pour l'année 1995[12]. Sous l'hypo-

11 La consommation publique est en fait introduite pour prendre en compte toutes les dépenses de l'État. En effet, les Nt,k ne considèrent que celles qui sont destinées à des classes d'âge spécifiques (enseignement, santé, crèches,…). La consommation publique stricto sensu doit exclure ces dépenses « personnalisables ».

12 Ces chiffres sont issus de Stijns (1997). D'autres estimations pour la même année sont proposées par Dellis et Lüth (1999) et Liégeois et Ginsburgh (2000).

thèse de respect des droits acquis, les masses de dépense de santé et de retraite qu'il faudra acquitter aux générations vivantes d'ici la fin de leur vie s'élèvent respectivement à près de 200 et 400 % du PIB belge. Ces droits acquis sont de loin supérieurs au montant de la dette publique nette (116 % du PIB en 1995). En matière de redistribution intergénérationnelle, il apparaît donc clairement que les transferts sociaux au titre de la santé et des retraites sont largement plus importants que la dette au sens strict des pouvoirs publics.

Sur le reste de leur vie, les générations vivantes apporteront davantage de taxes qu'elles ne coûteront à l'État en transferts individualisables. Le montant total de taxes nettes propres aux générations vivantes en 1995 s'élèvent à 349 % du PIB. Enfin, en déduisant cette somme des taxes nettes du montant de la dette publique et de la consommation publique future, on évalue la charge globale léguée aux générations futures (le terme de gauche de l'équation (2)) à 74 % du PIB belge.

Tableau 15.2
Calcul de la charge léguée aux générations futures

	En milliards de FB	En % du PIB
Somme des taxes (1)	21.382,7	1.066
dont Taxes indirectes	*33.990,7*	*270*
Cotisations de sécurité sociale	*2.214,7*	*429*
Taxes sur le patrimoine	*26.836,4*	*28*
Impôts directs	*84.424,5*	*339*
Somme des transferts (2)	56.783,8	717
dont Santé	*15.430,4*	*195*
Allocations familiales	*1.596,5*	*20*
Éducation	*3.464,5*	*44*
Allocations de chômage	*4.697,0*	*59*
Pensions	*31.572,9*	*399*
Somme des taxes nettes (3)=(1)-(2)	27.640,7	349
Dette publique nette (4)	9.186,8	116
Consommation publique non individualisable (5)	24.310,9	307
Charge des générations futures (6)=(4)+(5)-(3)	5.857,1	74

Source : Stijns (1997)

3.3 *L'indicateur de déséquilibre A-K*

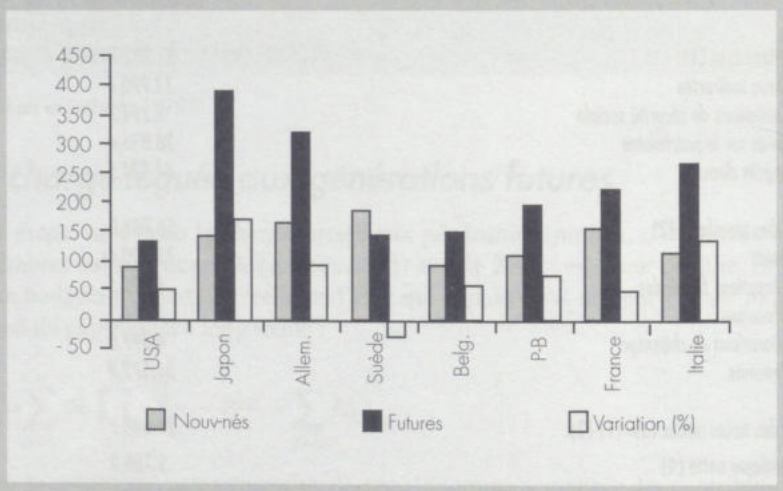
S'agissant des générations futures, il est commode de supposer qu'elles paieront chacune une charge par tête équivalente, au progrès technique près, notée a_t. Le membre de gauche de l'équation (2) peut alors se réécrire

$$\sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} \equiv a_t \times \sum_{s=1}^{\infty} (P_{t+s,t+s}(1+g)^s \prod_{i=1}^{s} \frac{1}{1+r_{t+i}} \qquad (3)$$

de sorte que, connaissant les projections démographiques $P_{s,s}$ $(s \geq t)$, la seule inconnue de l'équation (2) est la charge moyenne laissée aux générations futures (évaluée en l'année t)[13].

Pour la Belgique en 1995, cet équivalent par tête est estimé à 89.500 BEF. En rapportant ce montant (a_t) au compte des nouveau-nés de l'année de référence ($N_{t,t}$), on obtient un indicateur d'équité entre les générations : l'*indicateur de déséquilibre générationnel* d'Auerbach-Kotlikoff.

Le graphique 15.5 présente les résultats des comparaisons internationales effectuées sur base de l'année de référence 1995. On y trouve le compte générationnel des nouveau-nés, le compte moyen des générations futures ainsi que le taux d'accroissement de la charge entre les nouveau-nés et les générations futures, exprimé en pourcentage. Dans tous les pays répertoriés, à l'exception de la Suède, la charge moyenne supportée par les générations futures excède celle supportée par les nouveau-nés. Ceci démontre bien que, sous l'hypothèse de droits acquis pour les générations vivantes, le vieillissement démographique requiert une pression fiscale supplémentaire sur les générations futures.



Graphique 15.5
Indicateur de déséquilibre A-K (évaluation 1995)

Source : Kotlikoff et Leibfritz (1998).

En Belgique, cet accroissement de la pression fiscale s'élève à 58 %. Ceci peut paraître important mais il s'agit pourtant d'un des écarts les plus faibles observés dans les pays occidentaux. Seuls les États-Unis (51 %) et la France (47 %) subissent un accroissement de pression fiscale plus modéré. Par contre, des pays comme le Japon (169 %), l'Italie (131 %), l'Allemagne (92 %) ou les Pays-Bas (76 %) connaissent des situations plus défavorables.

13 Pour que la somme infinie dans (2') converge, il faut que le produit des facteurs de croissance économique et démographique soit inférieur au facteur d'actualisation.

Ces résultats, obtenus en 1995, doivent être nuancés par l'évolution de la politique budgétaire pratiquée dans les différents pays. Ainsi, en Belgique, les efforts budgétaires réalisés depuis 1993 pour rembourser la dette publique ont accru sensiblement la contribution nette des générations vivantes et ont amélioré le rapport des comptes générationnels. Aujourd'hui, il est raisonnable de penser que les réformes budgétaires belges ont quasiment restauré l'équilibre entre générations : les efforts consentis par les générations vivantes (pour le remboursement de la dette) sont quasiment identiques à ceux que devront fournir les générations futures (pour la charge des pensions et des soins de santé). En France, la dégradation du ratio d'endettement jusqu'à 1997 a accru le déséquilibre intergénérationnel au détriment des générations futures.

3.4 *Enseignements et limites*

L'enseignement de la comptabilité générationnelle est simple : étant donné les mouvements démographiques attendus, le profil actuel des taxes nettes n'est pas budgétairement viable sur la longue période. Autrement dit, en maintenant les taxes nettes constantes pour les générations vivantes, il faut demander un effort budgétaire supplémentaire aux générations futures pour éviter l'explosion de la dette publique.

Aussi, en tant que telle, la comptabilité générationnelle ne fournit pas de mesure de l'équité intergénérationnelle. Elle capte au mieux la notion de redistribution entre générations, mais ne peut éclairer sur le fait que cette redistribution est justifiée ou non. De surcroît, on peut aussi avancer qu'il est impossible de trancher qui supportera la charge de déséquilibre apparent entre générations vivantes et générations futures. Lorsque la structure actuelle des transferts n'est pas viable, on peut imaginer que la charge supplémentaire sera répartie entre les générations présentes (via une augmentation de leurs taxes nettes) et les générations futures (via une augmentation de leurs comptes générationnels). La répartition de cette charge dépendra du scénario politique qui sera appliqué à l'avenir.

Enfin, l'évaluation des comptes générationnels des générations vivantes repose sur des hypothèses de calcul très restrictives : elle suppose des règles d'adaptation à la croissance très simples et néglige toute interdépendance entre finances publiques et comportements économiques[14].

On peut donc en conclure que la comptabilité au sens strict ne fournit qu'une indication très partielle en matière d'équité intergénérationnelle et concernant les effets du vieillissement démographique à venir. Pour aller plus loin, il faut construire des outils plus précis et plus complexes. Dans la section suivante, nous proposons d'intégrer les comptes générationnels dans un environnement économique endogène, formalisé dans un modèle d'équilibre macroéconomique calibré sur la Belgique.

14 En particulier, le vieillissement démographique et la politique budgétaire sont susceptibles d'altérer la trajectoire des taux d'intérêt et des taux de salaire. Or, les résultats sont fortement liés aux hypothèses émises sur le facteur d'actualisation.

4. Comptes générationnels dans un environnement endogène

Pour mesurer la sensibilité des comptes générationnels à l'environnement économique et aux politiques publiques, il est nécessaire de construire un modèle macroéconomique complet fondé sur l'agrégation des comportements individuels.

4.1 *Structure générale du modèle économique*

Nous utilisons ici le modèle à générations imbriquées dans lequel les agents deviennent adultes à 21 ans et vivent au maximum 105 ans. Une présentation exhaustive de ce modèle peut être trouvée dans Docquier, Liégeois et Stijns (1999) et Liégeois (2001).

L'introduction de probabilité de survie engendre l'incertitude sur la durée de la vie. Au début de sa vie, l'agent représentatif de chaque génération maximise l'espérance d'utilité intertemporelle qui dépend des niveaux de consommation et de loisir atteints à chaque âge ainsi que du legs théorique qu'il laisserait à l'âge limite de la vie. Cette fonction d'utilité est maximisée sous la contrainte budgétaire et sous la contrainte que les agents prennent obligatoirement leur retraite à 65 ans.

L'agrégation des comportements individuels détermine l'offre de travail, l'épargne, la consommation et les transferts intergénérationnels privé dans l'économie. À chaque période de temps, les firmes nationales transforment l'épargne des ménages et le travail efficace en output selon une technologie de production de type CES à rendements d'échelle constants. D'inspiration néoclassique, le modèle suppose la concurrence parfaite (aucune firme ou aucun individu ne peut influencer, à lui seul, le fonctionnement des marchés) et l'équilibre général (les prix s'ajustent pour équilibrer les marchés).

Enfin, l'État est pris en compte dans le modèle via les dépenses de transferts sociaux et la consommation publique. Quatre types de taxes sont prélevés pour financer ces dépenses : une taxe sur les revenus du travail, une taxe sur les revenus du capital, une taxe sur les dépenses de consommation et une taxe sur les transmissions de patrimoine. L'État peut également recourir à l'emprunt.

Le modèle est calibré sur les données belges de façon à ce que les simulations sur la décennie 1990-2000 reflètent le plus fidèlement possible les observations. Une présentation du calibrage et de la technique de simulation est offerte dans Docquier et Liégeois (1999).

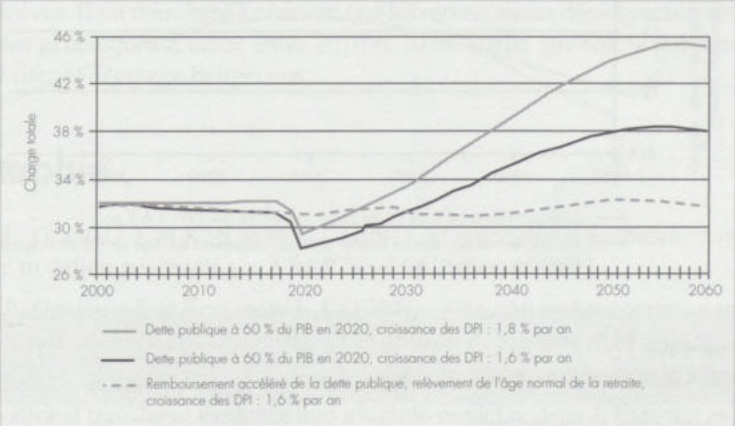
4.2 *Trois politiques économiques en Belgique*

Nous envisageons une croissance de la productivité du travail, sur le long terme, de 1,8 % par an. Cette valeur peut être qualifiée de prudente : elle est légèrement inférieure à la moyenne de 2 % relevée pour les 150 dernières années en Belgique (Maddison 1989). Il faut toutefois noter que les résultats des simulations sont plutôt conditionnés par l'écart entre cette valeur et la croissance du montant de dépense publique individualisable (DPI) par individu. Trois politiques sont envisagées dans nos illustrations :

A. La dette publique est ramenée linéairement à 60 % du PIB d'ici 2020 et les DPI augmentent de 1,8 % par an.
B. Baisse identique du ratio d'endettement mais limitation à 1,6 % par an de la croissance des DPI.
C. Remboursement plus rapide de la dette publique jusqu'à 0 % du PIB vers 2030, croissance des DPI de 1,6 % par an et relèvement de l'âge normal de la retraite de 65 à 68 ans entre 2005 et 2020[15].

Le graphique 15.6 donne l'évolution simulée de la charge financière induite par la somme des DPI et le service de la dette (intérêts et amortissements) sous ces trois scénarios[16].

Dans le scénario A (croissance identique des DPI et de la productivité du travail), la charge totale progresse de 12 %[17] en termes de PIB et ce, malgré la marge financière dégagée par l'arrêt du remboursement de la dette publique. Si la taxe sur le revenu du travail est ajustée périodiquement de manière à assurer le financement de ce surcroît de charge, à dette publique donnée, cette taxe augmente de 2/5 entre 2000 et 2050, une hausse clairement insupportable. Une croissance moins soutenue des DPI permet de ramener la charge financière totale à un montant raisonnable à l'horizon de 2050. Le scénario B prévoit un décalage de 0,2 % par an entre la croissance des DPI par individu et celle de la productivité du travail ; cela peut être considéré comme raisonnablement proche ce qui est attendu en Belgique pour les prochaines décennies. Dans ce cas de figure, la hausse de la charge totale est limitée à 6 %, en termes de PIB, à l'horizon de 2050[18]. Le scénario C qui combine différentes politiques est intéressant au sens où il permet une stabilisation de la charge financière dans le temps.



Graphique 15.6
Évolution de la charge financière totale (en % du PIB)

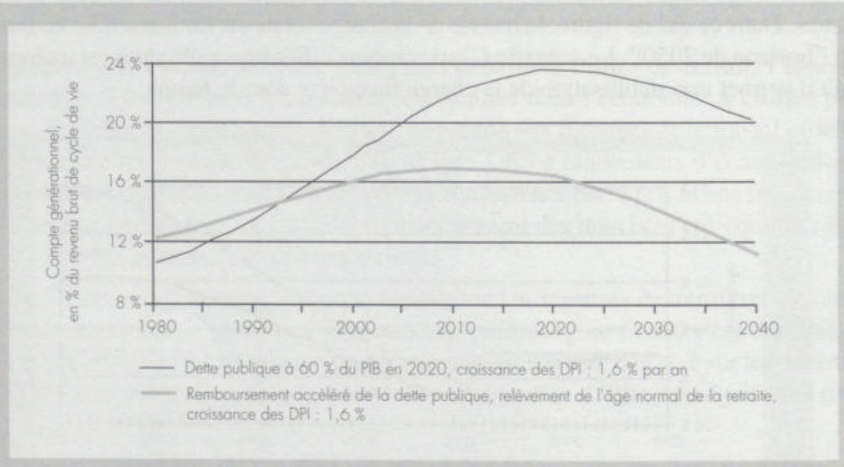
Source : Liégeois et Ginsburgh (2000).

15 Il s'agit d'augmenter les taux d'activité entre 65 et 68 ans pour les amener progressivement au niveau actuellement observé en Belgique à 65 ans.
16 Voir Liégeois et Ginsburgh (2000) pour une présentation plus détaillée des scénarios et des résultats.
17 La hausse serait de 20 % si la dette publique restait constante, en termes de PIB, à son niveau de 2000.
18 Le décalage induit entre l'évolution des DPI (dont, rappelons-le, les pensions et les soins de santé) et celle de la productivité du travail (qui conditionne, à long terme, la hausse des salaires) n'est toutefois pas anodin : il

4.3 *Implications en termes de redistribution intergénérationnelle*

Évaluons l'impact de ces différents scénarios sur les comptes générationnels, calculés maintenant de façon endogène et non par simple extrapolation mécanique. Le graphique 15.7 représente, pour les scénarios B et C, les comptes des jeunes adultes (à l'âge de 20 ans) nés entre 1980 et 2040. Les comptes sont exprimés en pourcentage du revenu brut de cycle de vie individuel (somme actualisée des revenus salariaux annuels sur l'ensemble de la vie).

Dans le scénario B, la contribution relative passe de 10 % du revenu brut à un maximum de 23 % pour la génération née en 2021. Malgré la baisse de l'endettement public et la croissance modérée des DPI, la pression fiscale augmentera, alors que les transferts de l'État baisseront en termes réels. Les générations 2010 à 2030 supporteront plus que les autres les effets du choc démographique et de la réduction de la dette publique. Les politiques envisagées dans le scénario C permettent d'atténuer cette inégalité de traitement. Si elles permettent de lisser la charge financière des dépenses publiques à travers le temps, elles ne permettent pas de lisser parfaitement les comptes générationnels. Le sort des générations nées entre 2010 et 2030 est amélioré mais reste défavorable par rapport aux autres générations.



Graphique 15.7
Comptes générationnels en début de vie adulte

Source : Liégeois et Ginsburgh (2000).

(*suite note 18*)

représente 9 % sur 50 ans. Les implications sociales d'une telle hypothèse ne doivent donc pas être sous-estimées : on pourrait observer un accroissement sensible de la pauvreté dans certaines classes de population, dont les retraités (Dekkers, 2000).

5. Conclusion

Dans les pays industrialisés, la protection sociale fonctionne par répartition : ce sont les actifs qui, au travers de leurs cotisations financent l'intégralité des prestations. Dans la mesure où la plupart de ces prestations touchent des groupes d'âge spécifiques, elles induisent des transferts entre classes d'âge. Avec la montée de la dette publique (depuis les années 70) et la pression attendue du vieillissement démographique sur les dépenses sociales, l'ampleur de ces transferts pourrait s'accroître de façon insoutenable, entraînant une redistribution de revenu massive entre générations.

L'objet de ce chapitre est d'établir un bref survol des problèmes posés par cette redistribution intergénérationnelle. D'un point de vue statistique, les mesures de cette redistribution sont peu connues et nécessitent des hypothèses prospectives fort restrictives. D'un point de vue normatif, l'établissement d'un critère de redistribution optimale est très malaisé. On présente ici la technique de comptabilité générationnelle qui offre une évaluation des transferts publics entre générations et qui fournit un indicateur de déséquilibre certes critiquable, mais qui a le mérite d'exister.

Ensuite, on intègre cette technique d'évaluation dans un environnement économique endogène et on évalue la redistribution intergénérationelle sous trois scénarios de politique économique dans le cadre belge. Ces scénarios concernent l'évolution du ratio d'endettement et de l'âge de la retraite, ainsi que l'adaptation des DPI à la croissance. La combinaison de plusieurs actions budgétaires permet de lisser les prélèvements obligatoires dans le temps. Il est toutefois beaucoup plus compliqué de lisser les charges nettes que supporteront les générations successives. Il est donc bien à craindre que les mouvements démographiques à l'œuvre pénaliseront les générations à naître entre 2010 et 2030, quelle que soit la politique qui sera menée pour éviter le dérapage budgétaire.

Bibliographie

AUERBACH A.J., GOKHALE J. et KOTLIKOFF L.J. (1991), « Generational accounts : a meaningful alternative to deficit accounting », *NBER Working Paper*, n° 3589.

AUERBACH A.J., GOKHALE J. et KOTLIKOFF L.J. (1994), « Generational accounts : a meaningful way to evaluate fiscal policy », *Journal of Economic Perspectives* 8, 73-94.

CREMER, Helmuth, KESSLER, Denis et PESTIEAU, Pierre (1994), « Public and private intergenerational transfers : evidence and a simple model », dans J. ERMISCH et N. OGAWA (eds), *The family, the market and the state in ageing societies*, Oxford, Clarendon Press.

D'ASPREMONT, Claude, GÉRARD-VARET, Louis-André et MICHEL, Philippe (1998), « Intergenerational equity in a model of endogenous growth », *Document de travail du GREQAM*, n° 98A45.

DE CALLATAŸ, Étienne (1999), « Transferts entre générations, transferts entre régions », dans F. Docquier (ed), *La solidarité entre les régions : bilan et perspectives*, Bruxelles-Paris, De Boeck Université.

DEKKERS Gijs (2000), « L'évolution du pouvoir d'achat des retraités : une application du modèle de micro simulation dynamique Station », dans P. PESTIEAU, L. GEVERS, V. GINSBURGH, E. SCHOKKAERT et B. CANTILLON (eds), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites. Efficacité, équité et faisabilité politique de la protection des personnes âgées*, Leuven, Garant.

DELLIS, Arnaud et LÜTH, Erik (1999), « Does Belgian fiscal policy cope with debt and ageing ? », Generational accounting in Europe, European Economy, 6, 29-42.

DOCQUIER F., LIEGEOIS Ph. et STIJNS J.P. (1999), « Comptabilité générationnelle et vieillissement démographique : les enseignements d'un modèle d'équilibre général calculable calibré pour la Belgique », *Actualité Économique* 75, 333-356.

DOCQUIER F. et LIEGEOIS Ph. (1999), « Comptabilité générationnelle et équilibre général calculable : application au cas belge », *Reflets et Perspectives de la Vie Économique* XXXVIII, 37-49.

FLEURBAEY, Marc et MICHEL, Philippe (1994), « Optimal growth and transfers between generations », *Recherches économiques de Louvain*, 60(3), 281-300.

GEVERS Louis et DE WALQUE, Gregory (2000), « La question des pensions : un point de vue sur l'équité entre les générations », dans P. PESTIEAU, L. GEVERS, V. GINSBURGH, E. SCHOKKAERT et B. CANTILLON (eds), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites. Efficacité, équité et faisabilité politique de la protection des personnes âgées*, Leuven, Garant.

GINSBURGH, Victor et LIÉGEOIS, Philippe (2000), Vieillissement démographique et dette publique : les générations futures sont-elles pénalisées, dans P. PESTIEAU, L. GEVERS, V. GINSBURGH, E. SCHOKKAERT et B. CANTILLON (eds), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites. Efficacité, équité et faisabilité politique de la protection des personnes âgées*, Leuven, Garant.

HARSANYI, John C. (1977), *Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations*, Cambridge, Cambridge University Press.

KOTLIKOFF, Laurence J. et LEIBFRITZ, Willi (1998), « An international comparison of generational accounts », *NBER Working paper*, n°6447.

LIÉGEOIS, Philippe (2001), Essais en économie dynamique appliquée, *Thèse de doctorat*, Université Libre de Bruxelles.

LIÉGEOIS, Philippe et GINSBURGH, Victor (2000), Vieillissement démographique et dette publique : Aspects macroéconomiques, dans P. PESTIEAU, L. GEVERS, V. GINSBURGH, E. SCHOKKAERT et B. CANTILLON (eds), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites. Efficacité, équité et faisabilité politique de la protection des personnes âgées*, Leuven, Garant.

MADDISON, Angus (1989), L'économie mondiale au 20e siècle, *O.C.D.E, Études du Centre de développement*.

RAWLS, John (1971), *A theory of justice*, Cambridge, Harvard University Press.

STIJNS, Jean-Philippe (1997), « Comptabilité générationnelle belge », Mimeo, Université de Liège.

16

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION

MICHEL DAMAR*

Abstract

1 Les années 80 : une décennie en demi-teinte

2 Les réformes de 1992 à 1999

3 An 2000 : vers une « révolution copernicienne » ?

4 Conclusion : comme un besoin d'autre chose, autrement…

* Michel Damar, licencié et maître en sciences économiques et sociales, est Président du Comité de direction du Service public fédéral Mobilité et Transports depuis le 1er juin 2002.

Abstract

As to the modernization of public administration, the results of the eighties were not really convincing. The overarching priority of restraining the fiscal deficit dominated other preoccupations. *Less government* did not produce *better government*. In contrast to this, the nineties were marked by a succession of modernizing initiatives : the radioscopy, the charter for the user of the public administration, the reinforcement of the role of the college of secretary-generals, the rethinking of staffing needs and the general review of wages, the creation of a college of federal mediators, etc.

The radioscopy and the charter for the user of the public administration presented the federal administration with a new model. Turning away from a bureaucratic and impersonal way of thinking, the focus turned to the deliverance of services, accentuating the importance of quality and the need to anticipate on the needs of society. The citizen-consumer became the center of attention.

However, the important modernization projects that have seen the light in the nineties have not all together put an end to the « mis-administration ». The results that have been obtained did not fully meet the expectations of the public and of the authorities. Today, the « Copernicus-project » goes further and proposes a new model that sets global, even revolutionary, objectives.

1. Les années 80 : une décennie en demi-teinte

1.1 *Un déficit de légitimité*

La Belgique ne brille pas par l'éclat de sa tradition administrative. Des raisons historiques et sociologiques expliquent cette image voilée de l'administration, une image qui reflète le peu d'attrait qu'éprouvent les Belges envers l'autorité publique en général. Parmi les raisons de ce déficit de légitimité, songeons à toutes ces périodes de soumission à des puissances étrangères qui ont jalonné notre histoire et aussi à l'attachement traditionnel aux particularismes locaux.

Devenu indépendant, notre pays a connu le phénomène de l'institutionnalisation des clivages linguistiques, idéologiques et philosophiques : la fameuse « pilarisation » de la société. Les citoyens attendent beaucoup de l'État mais ils s'en méfient et le critiquent plus qu'ailleurs.

1.2 *1980-1990 : un bilan mitigé*

Ce déficit traditionnel de légitimité pourrait expliquer pourquoi les réformes se sont si longtemps fait attendre. Même au début des années 80, lorsque la nécessité d'ajustements structurels est devenue incontournable, l'objectif de réduire les dépenses – « *faire moins quoi qu'il en coûte* » – a été plus déterminant que celui d'une meilleure performance des administrations. L'introduction dans la seconde moitié des années 80 de la réforme de la présentation du budget (par programmes) a constitué une occasion manquée (voir ci-après point **2.2.4**). Du côté des fonctionnaires, l'enthousiasme semblait aussi faire défaut. L'envie de changer ne revêtait guère les apparences d'un phénomène de masse, comme l'enquête *Logos* l'avait dé-

montré à propos des fonctionnaires dirigeants. Dans l'ensemble, le *moins d'état* de l'ajustement structurel n'avait pas débouché sur un *mieux d'état*.

Ce contexte en demi-teinte a de plus été marqué par l'effet du processus de « défédéralisation ». À bien des égards, l'évolution de l'État unitaire vers un État fédéral aux compétences réduites a pris l'allure d'un *démantèlement* de l'ancienne administration nationale. Et ce n'est pas fini. Cette évolution institutionnelle s'est conjuguée aux restrictions budgétaires pour générer une culture d'*entreprise en difficulté* peu propice aux réformes.

1.3 *Le premier sursaut de 1991*

Les élections législatives de novembre 1991, marquées par la forte progression des partis d'extrême-droite, ont constitué un premier électrochoc qui a alerté les responsables politiques et réveillé l'opinion. Un chapitre nouveau a fait son apparition dans le programme gouvernemental, intitulé ambitieusement *Renouveau politique et administratif*. Il y était notamment stipulé que :

> Le Gouvernement mettra tout en œuvre afin d'améliorer la relation de confiance entre les citoyens et les services publics par la mise sur pied de services publics efficaces et motivés. Pour ce faire l'organisation des départements et des services devra entre autres être améliorée.

2. Les réformes de 1992 à 1999

2.1 *Vision d'ensemble*

Tout au long des années 90, on a assisté à une succession continue d'initiatives de réforme que l'on peut présenter ainsi :

- L'opération **Radioscopie**, fondée sur un processus d'analyse combinant une démarche d'*introversion* (réflexion critique sur l'organisation interne) et surtout une démarche d'*extraversion* (analyse stratégique portant sur les missions et l'utilité des services rendus) ; au même moment, la réforme pourtant prometteuse du **Budget de programmes** mise en œuvre à la fin de la décennie précédente demeurait timidement en deçà de ses objectifs d'amélioration du management ;
- La **Charte de l'utilisateur** des services publics, exprimant la volonté de se centrer en priorité sur les attentes des usagers ; cette culture d'extraversion a justifié le développement du **Baromètre de la qualité** ;
- Un ensemble de **réformes** *intérieures* : cadres du personnel, révision générale des barèmes, renforcement du Collège des Secrétaires généraux, création de fonctions modernes de gestion, nouveau système d'évaluation, mandats pour les fonctionnaires dirigeants ;
- La création du **Collège des Médiateurs fédéraux**.

Dans le secteur des institutions publiques de sécurité sociale, une initiative spécifique avait vu le jour en avril 1990 avec la rédaction, sous l'égide du Comité des Administrateurs généraux, d'un mémorandum sur « les conditions nécessaires à une gestion efficiente des parastataux sociaux ».

2.2 *Deux réformes majeures du management : l'opération Radioscopie et le Budget de programmes*

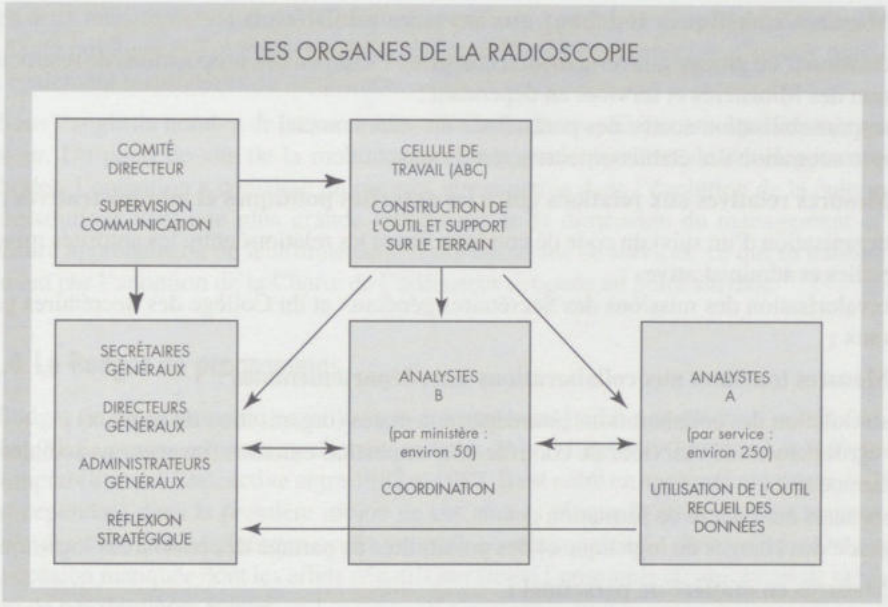
2.2.1 Finalités de la Radioscopie

Lancée en janvier 1991, la Radioscopie devait permettre une meilleure utilisation du personnel par les administrations fédérales en procédant à un recueil intensif d'information de gestion couplé à une réflexion approfondie sur les missions de ces administrations, leur organisation et leur fonctionnement.

On peut qualifier la méthode de la Radioscopie en utilisant les termes de *processus d'introspection extravertie*. Ce raccourci terminologique synthétise en effet l'objectif de soumettre l'organisation de la délivrance de *prestations* à une analyse menée par les administrations elles-mêmes (aspect d'introspection) en vue d'améliorer la satisfaction des utilisateurs externes (aspect d'extraversion).

2.2.2 Organisation de la Radioscopie

L'impulsion est venue du Gouvernement lui-même, sur proposition du Ministre de la Fonction publique R. Langendries. Un comité directeur a été créé et placé sous sa présidence. Une cellule de travail, dont le noyau était constitué par le Bureau ABC, a assuré la « guidance » de l'opération. Celle-ci devait être menée dans toutes les administrations fédérales et elle concernait l'entièreté de leur personnel, soit environ 80.000 agents.



2.2.3 Résultats

La méthode de la Radioscopie correspond à celle d'un *audit à objectif étendu*, en d'autres mots à une analyse combinant les principaux aspects de la performance d'une organisation publique : économie, efficience et efficacité – les fameux « *trois E* ».

En octobre 1992, la phase opérationnelle de la Radioscopie s'est clôturée par la remise des conclusions et recommandations au Ministre de la Fonction publique, Louis Tobback. Au terme d'un cycle de réunions bilatérales au cours duquel les résultats furent examinés département par département, le Gouvernement se réunit à deux reprises en conclave. Lors du premier conclave, le 5 février 1993, de nombreuses mesures furent adoptées sur proposition du Ministre de la Fonction publique :

a) Mesures générales en matière de gestion publique :

- création d'un nouveau Ministère de la Fonction publique regroupant les services compétents pour cette matière ;
- refonte des banques de données relatives au personnel ;
- redéfinition du rôle de l'Inspection des Finances et simplification du contrôle administratif et budgétaire ;
- organisation chaque année de réunions bilatérales pour la détermination des effectifs des services ;
- développement du rôle du Service d'Administration Générale (agence centrale pour la gestion du statut et des effectifs) ;
- fusion des Bureaux Conseils en organisation et gestion (ABC) et en informatique (B.C.I.) ;
- réalisation de radioscopies au sein de services non concernés par la première opération : Ordre judiciaire, Gendarmerie, Conseil d'État et Postes diplomatiques.

b) Mesures spécifiques touchant aux services ministériels :

- création d'un groupe gouvernemental chargé de l'examen des propositions de restructuration des Ministères et services en dépendant ;
- responsabilisation accrue des parastataux du secteur social ;
- restructuration des établissements scientifiques ;

c) Mesures relatives aux relations entre les autorités politiques et administratives :

- organisation d'un suivi du code de conduite fixant les relations entre les autorités ministérielles et administratives ;
- revalorisation des missions des Secrétaires généraux et du Collège des Secrétaires généraux ;

d) Mesures touchant aux collaborations interdépartementales :

- stimulation des collaborations interdépartementales (organisation de réseaux) ;
- regroupement des services de contrôle et d'inspection externes (inspections sociales notamment) ;
- mesures en matière de formation ;
- étude des charges de logistique et des possibilités de partage des ressources logistiques ;

e) Mesures en matière de personnel :

- refonte générale des cadres ;
- à titre temporaire, blocage des recrutements aux emplois d'exécution (niveaux 3 et 4) ;
- refonte de la procédure annuelle de décision et des instruments relatifs aux effectifs ;
- organisation de la mobilité et de l'outplacement ;
- conversion d'emplois contractuels en emplois statutaires ;
- révision du régime des congés et absences ;
- instauration d'un nouveau système d'évaluation du personnel et mise en oeuvre du régime du mandat pour les fonctions dirigeantes ;
- mesures en matière de rémunération et de carrière : simplification des grades et adaptations modulées (non linéaires des échelles de rémunération).
- adaptation de la rémunération des heures supplémentaires ;
- revalorisation du rôle des directeurs du personnel (orientation "G.R.H.") ;

f) Mesures visant l'amélioration des relations avec le public, en liaison avec la Charte des utilisateurs approuvée le 4 décembre 1992 (voir ci-après point 2.3) :

- amélioration de l'accessibilité, en concertation avec le Collège des Secrétaires généraux ;
- désignation d'un fonctionnaire d'information dans chaque département et organisme parastatal ;
- organisation de journées portes ouvertes ;
- promotion de la visibilité (identification de l'agent traitant sur toute correspondance) et amélioration de la lisibilité des documents administratifs ;
- création d'un guichet social par région, dans un premier temps sous forme d'expérience pilote.

Ces décisions furent encore complétées le 29 juillet 1993, lors d'un second conclave gouvernemental « Fonction publique ». Le Gouvernement approuva la fusion de quatre ministè-

res en deux ministères nouveaux : Classes moyennes et Agriculture d'une part, Affaires sociales, Santé publique et Environnement d'autre part. Plusieurs organismes d'intérêt public furent également restructurés ou supprimés.

Sous l'angle du nombre de mesures adoptées, la Radioscopie était une opération de grande ampleur. Du point de vue de la mobilisation, de la participation et du développement des méthodes, l'opération a constitué un progrès remarquable dans l'évolution de la culture des administrations vers une plus grande intégration de la dimension du management et une meilleure appréhension de leur dimension d'organisations de services, ce qui se traduira notamment par l'adoption de la Charte de l'utilisateur évoquée au point suivant.

2.2.4 Le Budget de programmes

Le Budget de programme ne constitue pas à proprement parler une réforme initiée dans les années 90. Sa genèse remonte en effet aux travaux de la Délégation Générale à la Réforme de la Comptabilité de l'État, active entre 1982 et 1987. Il est entré en application à partir de 1987. C'est cependant dans la première moitié de ces années 90 que la réforme s'est trouvée à la croisée des chemins. Malheureusement, on peut considérer qu'elle s'est enlisée. On y verra une occasion manquée dont les effets négatifs ont freiné l'ensemble du processus de modernisation de ces dernières années.

Au départ pourtant, la réforme du Budget de programme aurait pu améliorer considérablement la gestion des départements ministériels, principalement sur deux plans :

- celui d'une meilleure approche des **choix budgétaires** grâce au regroupement des crédits en fonctions des objectifs de politique ;
- celui d'une plus grande flexibilité en autorisant **la gestion par enveloppe**, offrant ainsi le cadre d'un assouplissement du contrôle administratif et budgétaire (voir ci-après point **2.4.5** relatif aux mandats).

Dans la réalité, l'opération s'est limitée à une « reclassification » des dépenses en programmes sans véritable réflexion sur les objectifs, les outputs et les délais de réalisation (de Visscher 1996). « On a tellement réduit le concept de programme qu'il en a perdu tout son sens » (Ibidem). C'est d'autant plus dommage qu'on aurait pu profiter de la Radioscopie pour définir rigoureusement les objectifs et les coûts complets des programmes (Triest, 1992).

> La Radioscopie des services publics réalisée au niveau fédéral entre 1991 et 1993 qui constitue un travail d'ampleur sur le plan conceptuel, n'a pas servi jusqu'à présent à redéfinir le contenu des programmes ou améliorer la rédaction des fiches budgétaires. Lors de notre enquête, il a été souligné (et regretté) à plusieurs reprises que les deux initiatives de modernisation de la gestion – le budget de programmes et la Radioscopie – aient été menées parallèlement, sans concertation entre les services de la Fonction publique et ceux du Budget. Par exemple, alors qu'on a procédé dans le cadre de la Radioscopie à l'analyse des tâches de chaque service et à l'identification des effectifs liés à celles-ci, pourquoi n'a-t-on pas utilisé les données issues de cette opération pour affiner la distinction entre programmes de subsistance et programmes d'activité ? (de Visscher, 1996, p. 237).

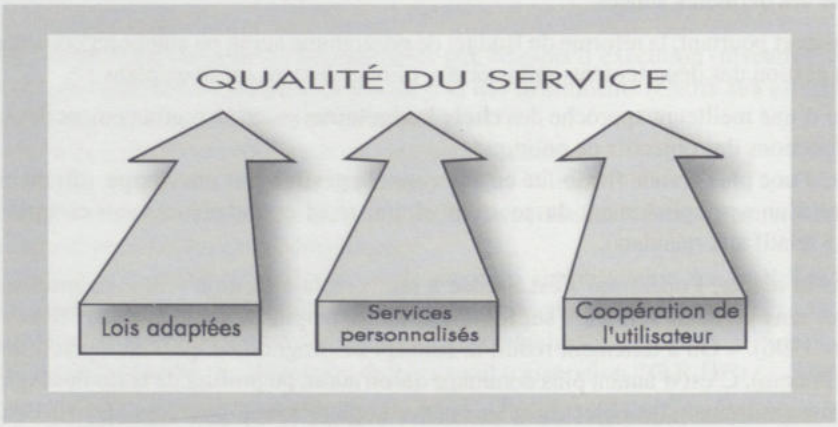
2.3 *La Charte de l'utilisateur des services publics et le Baromètre de la Qualité*

2.3.1 Raison d'être de la Charte

L'objectif général de la Charte de l'Utilisateur publiée en janvier 1993 est d'inciter les administrations fédérales à améliorer la qualité des prestations délivrées au public.

> L'amélioration du service offert par les administrations fédérales doit contribuer à améliorer la relation de confiance entre le citoyen et les autorités est-il indiqué en préambule du document qui précise : La Charte a pour fonction de servir de directive générale au fonctionnement de tous les services publics fédéraux.
> (Préambule de la Charte, M.B. du 22 janvier 1993)

L'idée qui se dégage, bien qu'elle ne figure pas comme telle dans le document, c'est qu'un service adapté aux besoins des utilisateurs repose sur l'interaction de trois facteurs : 1) l'adaptation des lois à des situations qui évoluent, 2) la personnalisation du service qui accompagne l'application de ces lois et 3) la coopération de l'utilisateur lui-même à la production du service.



2.3.2 Vers un nouveau paradigme : l'administration à l'écoute

Depuis la Charte de l'utilisateur, et donc déjà avant le plan *Copernic*, l'époque d'ignorance de la dimension de service de l'activité administrative peut être considérée comme révolue. C'est du reste une évolution inéluctable. D'abord parce que le domaine des services ne cesse de s'étendre dans nos sociétés dites *postindustrielles* et que bon nombre de ces services tombent dans le ressort des autorités publiques : songeons par exemple à la sécurité et à la protection de l'environnement. Mais en même temps, il y a l'évolution des attentes du public quant à la manière de rencontrer ces besoins croissants : le besoin d'État ne diminue pas, au contraire, mais ce besoin se fait sans cesse plus qualitatif. Les activités publiques ne constituent plus un sanctuaire abrité. Les utilisateurs comparent sans cesse les services qu'ils reçoivent. Au-delà

des considérations juridiques, il s'agit donc d'élargir les critères d'action du service public en y incluant ceux qui ont trait à la performance et à la qualité.

Le citoyen-utilisateur accepte mal d'être abordé comme un assujetti ou un administré anonyme. Il entend au contraire être reconnu comme une personne. Le préambule de la Charte exprime très clairement la nouvelle philosophie qui rencontre cette demande de personnalisation de la relation :

La clé de voûte de cette Charte est le souci de procurer un service public adapté aux besoins de chaque utilisateur. En effet, rien n'interdit, pas même le principe d'égalité, que le service public s'efforce de prendre chaque utilisateur en considération, au lieu de s'adresser à lui de manière impersonnelle. (Préambule)

Refusant l'anonymat pour lui-même, l'utilisateur n'accepte plus celui du fonctionnaire qui s'occupe de son cas personnel. En ce sens, la circulaire n° 360 d'avril 1992 a imposé la mention sur toute correspondance du nom du fonctionnaire compétent, de sa qualité, de son numéro de téléphone et, éventuellement, des heures auxquelles on peut le contacter.

Traditionnellement, l'administration ne devait pas motiver ses décisions, sauf exceptions, principalement en matière disciplinaire. Cette situation témoignait de la survivance d'un contexte de subordination dépassé. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs avait déjà instauré l'obligation de révéler le pourquoi des décisions, à l'exception de certaines situations définies de manière précise et limitatives, qui touchent à la protection de la sécurité extérieure, aux atteintes à l'ordre public, à la protection de la vie privée et au secret professionnel. Dans le même souci de transparence, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a ouvert un droit à la consultation des documents administratifs. Il s'agit ici de ce qu'on appelle la *publicité passive*. Il existe aussi la *publicité active* qui vise l'information délivrée d'initiative par l'administration, par exemple à propos de l'organisation des services. L'obligation de mentionner les voies de recours, les instances et les procédures à suivre pour contester les décisions de l'administration, fait aussi partie de ces mesures de publicité active.

La Charte des utilisateurs évoque encore le *droit d'être entendu* dont la finalité est de renforcer le caractère contradictoire des procédures.

L'administration prend donc en compte le caractère de service qui marque bon nombre de ses activités. Dans cette sphère, la dimension de coproduction devient de plus en plus forte. Même s'ils ne sont plus considérés comme des assujettis ou des administrés, les utilisateurs ne doivent pas pour autant être abordés comme des consommateurs passifs mais plutôt comme *des partenaires qui coproduisent le service*. Par conséquent, il est essentiel qu'ils comprennent ce qui leur arrive. Outre qu'il s'agit d'un devoir, mieux informer correspond simultanément à une exigence fonctionnelle. Combien d'erreurs pourraient être évitées par un meilleur dialogue ! Or, améliorer la qualité représente un gisement de motivation essentiel. C'est important aussi pour l'image de l'administration.

Avec la Charte des utilisateurs, un nouveau paradigme a émergé dès 1993 dans la culture de l'administration, celui de l'interactivité, de l'ouverture, de la collaboration. L'administration fédérale s'est convertie à une culture d'extraversion. On pourrait parler d'une *mentalité partenariale* associant acteur public et citoyen-utilisateur, mentalité qui serait l'équivalent de *l'esprit entrepreneurial* à l'œuvre dans le secteur privé. De manière discrète mais réelle, *la*

vraie révolution copernicienne se serait-elle déjà produite à partir de janvier 1993, sous l'égide du ministre L. Tobback, dans les profondeurs de notre Fonction publique ?

2.3.3 Le Baromètre de la Qualité

a) *Une finalité greffée sur celle de la Charte de l'utilisateur*

Dans l'esprit de la Charte, renforcer la transparence signifie accepter que les utilisateurs expriment leur opinion sur les services rendus. L'administration fédérale a donc développé un instrument pour mesurer la qualité de ses services en posant aux utilisateurs cette question aussi simple qu'essentielle : « Êtes-vous satisfaits des prestations réalisées par l'administration ? »

Une telle question est cependant bien plus complexe qu'il n'y paraît, compte tenu de la diversité des activités administratives. En effet, entre un impôt à percevoir et une pension à verser, il y a tout un monde de différence.

b) *La méthode : se centrer sur l'utilisateur… aussi sur celui du Baromètre*

« Mettons-nous à la place de nos utilisateurs », telle est la philosophie du Baromètre. Songeant à ce qui constitue l'expérience de l'utilisateur du service public, on a reconstitué un parcours jalonné par quatre étapes principales : (1) l'approche, (2) l'accueil, (3) la relation avec le service traitant et (4) après la décision. Chaque questionnaire reproduit ce parcours type.

Le Baromètre a aussi été conçu afin de pouvoir être utilisé facilement au sein des administrations. Instrument de type *tout-terrain*, son cahier des charges prévoyait en effet qu'il devait s'adapter à la diversité des prestations administratives mais sans revêtir pour autant la complexité d'une « *usine à gaz* ». La méthode se présente comme semi-standardisée, combinant une structure uniforme et des questions types avec une variété de formulaires. Pour ce faire, on a découpé les prestations administratives en six classes : (1) prestations non financières, (2) allocations, (3) contributions, (4) renseignements de l'administration, (5) renseignements à l'administration et (6) contrôles.

2.4 *La réforme intérieure*

2.4.1 Les cadres et la révision générale des barèmes

La fixation de nouveaux cadres organiques et la révision générale des barèmes ont été poursuivies sur base des éléments clés suivants :

a) L'exécution de la Radioscopie : les nouveaux cadres ont procédé à l'actualisation des besoins en personnel, aux restructurations, suppressions, créations et fusions de services, à la modernisation et informatisation des services, à la diminution du personnel logistique, mesures découlant en partie de l'opération Radioscopie. Les conclusions de cette Radioscopie n'ont cependant été traduites dans les cadres que d'une manière partielle.

b) La réduction du nombre d'emplois à l'effectif, mesure qui était à mettre en relation avec la nouvelle politique du recrutement, permettant un recrutement à concurrence d'un départ.

c) La transformation de certains postes de travail de contractuels en emplois statutaires.

L'objectif était de restituer dans le contexte du statut une certaine partie du personnel contractuel occupé plutôt à des tâches permanentes qu'à des tâches exceptionnelles et temporaires.

d) L'intégration dans les cadres de la simplification des carrières dans les niveaux 2, 3 et 4 et de la création du niveau 2+.

e) La globalisation des cadres.

L'objectif de cette globalisation était de donner davantage de souplesse dans la gestion du personnel et de permettre à l'autorité administrative de faire face plus rapidement et plus facilement aux changements affectant la nature des tâches à accomplir et aux variations de volume de travail qui sont susceptibles d'apparaître dans telle ou telle direction du département.

f) La révision générale des barèmes

La révision générale des barèmes a représenté une des grandes réformes que la fonction publique fédérale a connue dans ces années nonante. Si dans un premier temps, cette opération semblait limitée aux aspects purement pécuniaires (les échelles de traitement des agents), il est apparu bien vite qu'une profonde restructuration des carrières s'avérait indispensable non seulement pour moderniser les services publics fédéraux mais aussi pour dynamiser les carrières et ainsi offrir aux agents de meilleurs et de nouvelles perspectives, en prenant en considération un ensemble de données sociologiques (situation sur le marché de l'emploi, niveau de formation, rôle du service public…) dans les limites des contraintes budgétaires de l'époque.

La réforme a été réalisée en deux phases :

1° La phase linéaire

Entre novembre 1991 et novembre 1993, trois éléments ont influencé les échelles de traitement :

- Fixation d'une échelle de traitement minimale ainsi que d'un montant de rémunération à ne pas dépasser pour chaque niveau ;
- Augmentation du minimum garanti de 13 % pour le porter au niveau du traitement le plus bas de la fonction publique (niveau 4) ;
- Octroi en diverses étapes d'au moins 6 % (6,11 %) d'augmentation de traitement à tous les agents.

2° La phase non linéaire

Cette étape constitue la réforme structurelle de la fonction publique fédérale à l'avantage tant des agents que de l'administration et s'articule autour des axes suivants :

- Réduction du nombre de grades ;
- Nouvelles perspectives de carrières ;

– Augmentations sélectives ;
– Simplification des procédures.

2.4.2 Le Collège des Secrétaires généraux

Donnant suite aux recommandations issue de la Radioscopie, le Gouvernement a adopté le 29 juillet 1993 un projet d'arrêté royal renforçant le rôle du Collège des Secrétaires généraux dans la modernisation. Les missions de ce Collège ont été définies comme suit (A.R. du 6 septembre 1993) :

- Donner un avis au ministre ayant la fonction publique dans ses attributions sur toute question relative à la politique du personnel et au fonctionnement des services publics ;
- Adresser d'initiative au ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions toute suggestion ou recommandation qu'il juge utile de faire en cette matière ;
- Prendre part à la concertation avec le Gouvernement en matière de politique de personnel et du fonctionnement des services publics ;
- Être consulté par tout ministre sur toute question relative à la politique du personnel et au fonctionnement de son ministère ;
- Assurer la coopération interdépartementale et émettre un avis sur toute matière qui concerne plusieurs départements ;
- Assurer la coordination des mesures de politique de personnel ou de fonctionnement des services qui concernent plusieurs services publics.

2.4.3 Les nouvelles fonctions de gestion et d'appui à la modernisation

a) Définition

Sous les termes de *nouvelles fonctions de gestion*, on vise des fonctions apparues au cours de ces dernières années dans les administrations publiques fédérales : directeur de la formation, fonctionnaire d'information, responsable de l'égalité des chances, personne de confiance (lutte contre le harcèlement sexuel), gestionnaire de formulaire (Auditform), gestionnaire de système d'évaluation, responsable des cellules d'audit, et aujourd'hui, gestionnaire des ressources humaines.

b) Difficultés communes

1° Le « ponctualisme »
On veut dire par là qu'à l'identification d'un besoin ou d'un problème réels (par exemple l'insuffisance de la formation continue des fonctionnaires) fait suite l'adoption d'une mesure spécifique qui consiste à créer une fonction *sur mesure* censée permettre la résolution de la question.

2° Le manque de clarté des objectifs
Des difficultés apparaissent lors de la mise en œuvre de ces initiatives. Très souvent, les agents titulaires des nouvelles fonctions ne connaissent pas leurs objectifs si bien qu'ils consacrent un temps significatif à la définition de leur rôle et accessoirement – mais parfois principalement ! – de leur place dans l'organisation administrative.

3° L'improvisation organisationnelle

La localisation et le statut de ces fonctions sont en effet rarement précisés. Ceci s'explique par le fait que ces fonctions sont presque toujours exercées en cumul avec les attributions ordinaires des agents qui en sont investis voire en cumul avec d'autres fonctions de gestion.

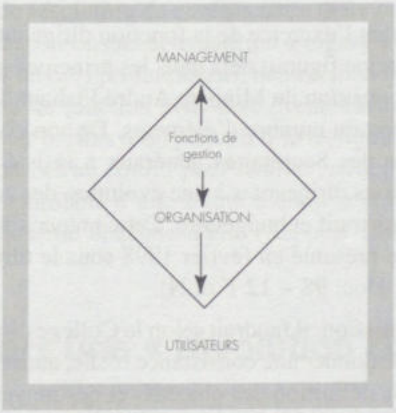
c) Nécessité d'un *recadrage* permanent

S'agissant d'assurer un appui à la gestion, il est donc constamment nécessaire de *recadrer* ces fonctions sur base d'une double articulation :

1° L'articulation entre ces fonctions modernes de gestion et les missions des fonctionnaires dirigeants à qui elles procurent un soutien, en distinguant :
- la mission des Secrétaires généraux, dont les compétences présentent un caractère global (art. 1er de l'arrêté royal du 6 septembre 1993 relatif aux attributions des fonctionnaires généraux des ministères) ;
- la mission des chefs d'administration (art. 2, § 1er, de l'arrêté royal précité).

2° L'articulation avec les services opérationnels, considérant l'importance cruciale de l'amélioration des conditions et instruments de travail des agents pour atteindre l'objectif de meilleure qualité des services. Ce sont les agents des services opérationnels en contact avec le public qui sont les premiers concernés par le processus d'amélioration des réponses apportées aux besoins des utilisateurs finaux de l'action administrative, dans l'esprit la Charte des utilisateurs. Ces agents doivent recevoir un appui permanent.

La figure du losange illustre cette double articulation entre le soutien du management et l'appui à l'opérationnel :



À ce jour, ce chantier des nouvelles fonctions de gestion est encore loin d'être terminé.

2.4.4 L'évaluation

a) Portée de la réforme entreprise

L'ancien système dit du *signalement* était depuis longtemps dépassé. Son application était souvent devenue un exercice purement formel, stéréotypé et statique, sans lien véritable avec la valeur ajoutée et les résultats des agents. Un nouveau régime d'évaluation a marqué une rupture par rapport à cet ancien système et ce à un double titre :

1° en mettant très clairement l'accent sur une finalité externe qui consiste à améliorer le service rendu au public ;
2° en privilégiant le dialogue entre évaluateurs et évalués.

b) Bilan de la première expérience

En général, l'utilisation du nouveau système a permis d'atteindre les objectifs de dialogue, de motivation et d'estime. L'amélioration des performances a été beaucoup plus difficile à percevoir, l'évaluation étant uniquement basée sur des critères comportementaux.

Cependant, ce sont les conséquences du système d'évaluation qui ont posé le plus de problèmes. Non seulement elles ne permettaient pas de valoriser l'agent mais en plus elles n'étaient pas adaptées à une évaluation de l'agent dans sa fonction. C'est compte tenu de ces éléments que l'idée d'un système d'évaluation fondamentalement adapté s'est progressivement imposée, dissociant l'évaluation de la carrière, renforçant ainsi l'évaluation comme outil de gestion de la ressource humaine et instrument de dialogue au service d'un management centré sur les objectifs.

2.4.5 Les mandats

Le régime de mandat encadrant l'exercice de la fonction dirigeante n'a jamais été opérationnel avant Copernic. Son principe figurait déjà dans les principes généraux du statut (A.R. du 26 septembre 1994). Sur proposition du Ministre André Flahaut, le Gouvernement s'est prononcé en juin 1997 sur un certain nombre d'éléments. De son côté, tout en adhérant à cette réforme capitale, le Collège des Secrétaires généraux a insisté sur la nécessité de lier la responsabilisation des fonctions dirigeantes à une évolution des conceptions et des pratiques en matière de contrôle administratif et budgétaire. Cette préoccupation a été développée dans un mémorandum du Collège présenté en février 1998 sous le titre *Vers des services publics fédéraux de qualité* (C.S.G. Doc. 98 – 12 F et N).

Pour rédiger la lettre de mission, il faudrait selon le Collège disposer d'un ensemble d'instruments qui permettraient de donner une consistance réelle, autrement dit un contenu vérifiable en termes de gestion, à la définition des objectifs et des moyens, en assurant le lien avec les priorités du programme gouvernemental et de la note de politique générale. Ce cadre d'analyse comporterait les objets et les instruments décrits ci-après :

a) objets de l'analyse

1. la raison d'être et les finalités générales d'action d'un ministère ;
2. les missions assignables aux directions générales de ce ministère ;
3. les prestations (résultats d'activités) qui permettent de réaliser ces missions ;

4. les objectifs afférents aux missions (objectifs stratégiques) et aux prestations (objectifs opérationnels) ; ces objectifs seront fixés selon les priorités du programme gouvernemental et en liaison étroite avec la note de politique générale ;
5. les ressources nécessaires ;
6. les missions et les prestations à remplir par les services d'appui et les objectifs logistiques y afférents.

b) instruments stratégiques et de gestion opérationnelle

Le budget de programmes (évoqué auparavant au point **2.2.4**) et l'organigramme fonctionnel (voir point **2.2.3**) formeraient l'infrastructure de base permettant ce processus d'analyse et de choix en fonction de priorités. Tous les autres outils de gestion (par ex. le plan de formation) devraient être construits selon une structure identique.

Des instruments et des procédures de suivi – reporting via des tableaux de bord -devront aussi être mis en place, afin de permettre *l'évaluation ex post*. Les principes de ce contrôle de gestion seraient fixés dans le plan stratégique du Ministère. Ils seraient mis en œuvre sous l'autorité du Secrétaire général.

Les instruments juridiques essentiels à la mise en œuvre de ces premières propositions ont été mis en place, mais non appliqués, car ne s'intégrant pas suffisamment dans les réformes structurelles dites *Copernic*.

2.4.6 Les Médiateurs fédéraux

Le Collège des Médiateurs fédéraux existe depuis 1995. On peut définir la fonction de médiation comme :

> un mode alternatif de résolution de conflits entre deux ou plusieurs personnes et plus précisément un mode consensuel et assisté qui s'organise sans publicité ni formalisme spécifiques autour d'un tiers professionnel, neutre, impartial et indépendant, ne disposant d'aucun pouvoir de sanction mais doté éventuellement d'un pouvoir de recommandation voire même parfois d'un pouvoir d'investigation, et dont le rôle est de s'entremettre entre les parties au conflit pour faciliter, structurer et coordonner la recherche volontaire et responsable d'une solution durable et librement consentie par elles parce que respectueuse de chacune d'elle (Rapport 1999 des Médiateurs fédéraux, p. 99).

3. An 2000 : vers une « révolution copernicienne » ?

Le 28 avril 2000, le Conseil des Ministres a adopté les propositions du ministre L. Van den Bossche visant à approfondir les relations entre le politique et l'administration et à donner un coup de fouet à la stratégie de changement. Ces propositions reposaient sur un rapport baptisé « Plan *Copernic* ». Ce plan permettra de briser le carcan bureaucratique et de poursuivre jusqu'au bout le processus de modernisation. Il permettra de réaliser la raison d'être des administrations, à savoir fournir une prestation de service encore plus efficace, effective et de qualité. Cette raison d'être sera concrétisée par des fonctionnaires fédéraux responsabilisés.

Cinq fondements ont été identifiés : 1) une nouvelle relation entre politique et administration, 2) un nouvel organigramme fédéral, 3) la désignation de managers publics responsabilisés, 4) une nouvelle approche du contrôle, 5) une nouvelle politique du personnel.

Le tout s'inscrit dans une politique de communication adaptée.

Une délimitation plus claire entre le politique et l'administration et un partenariat entre les deux doivent être recherchés afin de pallier le manque de collaboration et la culture du blâme et de la « victimisation » réciproques. Le plan *Copernic* prévoit de créer au sein de chaque service public fédéral (l'actuel ministère) un *conseil stratégique* qui est placé sous la houlette du ministre. Le conseil stratégique formule des avis au ministre lors de l'élaboration des plans stratégiques et des moyens budgétaires et humains nécessaires à cet effet et lors de l'adaptation et de l'évaluation en tant que processus continus, afin d'assurer une bonne administration. Au sein de chaque service public fédéral, un *comité de direction* est chargé de la gestion du service public fédéral, conformément au plan stratégique. Enfin, au sein de chaque service public fédéral, une *cellule stratégique* est chargée d'appuyer le conseil stratégique et le comité de direction pour la préparation et l'évaluation de la politique. Les cabinets ministériels sont supprimés. Seul un secrétariat personnel est maintenu.

La responsabilisation impliquera dans le chef des cadres dirigeants à la fois de la loyauté envers le politique et du professionnalisme dans l'exercice du métier de manager. Autonomie sur le plan des moyens et du personnel, climat de confiance et de respect mutuel, engagement par rapport à un objectif commun et responsabilisation sur des résultats, sélection et évaluation : ainsi se présentent les facteurs critiques de ce nouveau professionnalisme. Pratiquement, des mandats sont instaurés pour toutes les fonctions de management et d'encadrement, en ce compris donc les présidents des comités de direction, pour une durée de six ans. Le point de départ des mandats tient dans une mission convenue mutuellement et assortie de buts et de moyens concrets : il s'agit du plan de management et du plan opérationnel. Les managers détenteurs d'un mandat sont évalués bi-annuellement sur les résultats qu'ils ont obtenus par rapport aux plans adoptés. Le cas échéant, il est être mis fin au mandat avant son échéance en cas de prestations insuffisantes. À la fin du mandat suit une évaluation complète, qui conditionne le renouvellement du mandat si le titulaire de la fonction est toujours candidat.

Plus de professionnalisme dans la fonction dirigeante implique une nouvelle approche des contrôles. Il s'agit de mettre un terme à la « culture du paraphe », de lutter contre l'excès de contrôle qui empêche la responsabilisation personnelle et qui allonge excessivement le cycle de décision, le tout s'accompagnant d'un sous-développement du contrôle de gestion interne. Le plan Copernic prévoit une réorganisation complète du cycle budgétaire et financier qui passera par une plus grande décentralisation en matière de gestion budgétaire et de contrôle de gestion. Le contrôle a priori évoluera vers un contrôle a posteriori. Tout cela impliquera parallèlement un bond en avant dans le développement des méthodes de mesure de la performance et des outils de gestion, comme la comptabilité analytique. Plusieurs tâches de contrôle de l'Inspection des Finances seront revues, autour de trois axes : 1) un axe temporel (ex-ante, ex-nunc et ex-post) 2) un axe stratégique de fond (macroniveau – microniveau) 3) un axe organisationnel (horizontal – vertical).

L'organisation traditionnelle des ministères péchait au moins sur trois points : le chevauchement des compétences, la multiplicité des ministres pour un même département et l'utili-

sation inefficiente des services de soutien. La solution apportée par le plan Copernic consiste à réaménager l'organigramme fédéral en distinguant services publics verticaux et horizontaux. Parmi les services publics horizontaux, on identifie deux groupes de services publics :

1. les services publics fédéraux (SPF) qui assurent un soutien stratégique – non directif – aux SPF verticaux, à savoir :
   - Chancellerie et services généraux
   - Budget et contrôle de la gestion
   - Personnel et Organisation
   - Technologie de l'Information et de la Communication.
2. Les services publics de programmation (SPP) dont l'existence est temporaire et liée à des programmes spécifiques mis en place par un Gouvernement ou dont les thèmes portent sur l'ensemble de la Fonction publique.(exemple : Développement durable ou Protection des droits du consommateur).

4. Conclusion : comme un besoin d'autre chose, autrement...

Au cours des années 80, plusieurs grands chantiers de modernisation ont été ouverts, en particulier ceux de la Radioscopie et de la Charte de l'utilisateur. Loin d'avoir été inutiles, ces grands travaux de l'administration semblent être restés en deçà des attentes de l'opinion et des exigences de l'autorité politique. Serait-ce dû pour une large part au manque de communication entre ces trois mondes ? On peut en tout cas toujours parler de cette « image voilée » de l'administration évoquée au début de ce chapitre. Le management public souffre structurellement du déficit de visibilité de sa gestion : même performant, il ne peut prétendre « faire des bénéfices », chiffres à l'appui. De plus, en Belgique, la mesure de son efficacité demeure vraiment embryonnaire. Un tel manque de visibilité de la performance publique entache la légitimité de l'administration et sans doute aussi sa productivité (Triest, 1992). Tous, citoyens, responsables politiques et fonctionnaires sont victimes de cet état de fait. On voit bien depuis l'été 1996 la responsabilité de la « *mal-administration* » dans la cristallisation de ce fameux clivage entre les acteurs politiques et la population.

Le temps devrait être venu pour la population, pour les élus et pour l'administration de nouer entre eux des relations porteuses d'une citoyenneté nouvelle. Aujourd'hui, le développement d'un nouveau modèle d'administration qui tourne résolument le dos à la bureaucratie et à son « impersonnalisme » revêt la portée d'une exigence *sociétale*. Pour autant, il ne s'agit pas de copier le fonctionnement de l'économie de marché, dont l'administration ne sera jamais un « *clone* » génétique ou un « *erzatz* ». Le marché ne sera jamais « la » référence unique à suivre en tout point. Au contraire, les prestations offertes par les services publics et leur qualité devraient, plus que jamais, soutenir une citoyenneté mise à mal par la *marchandisation* galopante des relations entre les hommes, par cet autre « impersonnalisme » qui découle du jeu mécanique du marché. Face aux dérives de la « *pensée unique* », l'administration publique devrait être en mesure d'assumer sa vocation qui consiste à faire prévaloir des logiques d'égalité et de solidarité qui sont fondamentales pour la constitution du lien social. Le secteur

non marchand, dont fait partie l'administration, constitue dans cette optique un formidable gisement de *sens*.

Les chantiers ouverts depuis 1990 sont donc essentiels. Au moment où l'approche par grand projet de modernisation (Radioscopie, Charte de l'utlisateur, Baromètre de la qualité), typique des années nonante, semble céder le pas à un modèle aux ambitions globales et « révolutionnaires » (le Plan *Copernic*), il est important de montrer que, poursuivant les efforts accomplis depuis dix ans, les fonctionnaires fédéraux partagent une même volonté d'interagir toujours mieux avec les citoyens qu'ils servent.

Bibliographie

BOUCKAERT Geert, Modernisation de l'administration : les questions de

Aymé FRANÇOIS ET ALII, *Recherche*, S.F.A.S.T.C, Bruxelles, 1999, 111 pp.

DAMAR Michel, *Le temps venu des novataires. Propos sur l'administration fédérale* – in L'administration en 7 questions, actes de la journée d'études du 22 mars 1996, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 161-183.

DE VISSCHER Christian, *Le budget de programmes : les voies d'une réforme en Belgique*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1996, 288 pp.

LEGRAND Jean-Jacques et STAES Patrick, La Charte de l'utilisateur des services publics, Bruxelles, Labor, 1998, 154 pp.

STENMANS Alain, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1999, 543 pp.

TRIEST Vincent, *Provisor – Productivité et Visibilité des Organisations publiques,* Bruxelles, Bureau ABC, 1992, 250 pp. – publié avec le soutien du Crédit Communal de Belgique.

TRIEST Vincent, *Le processus de changement et la politique de la fonction publique au niveau fédéral* – in Verzelfstandiging, flexibilisering en arbeidsverhoudingen, Prof. P. Gevers (red.), Brugge, Die Keure, 1997, pp. 47-68.

TRIEST Vincent, Le cas de la Belgique, contribution à *La gestion de la réforme du secteur public*, J. Corkery, T. Ould Daddah, C. O. Nuallain et T. Land (Éds.), I.I.S.A., Bruxelles, 1998, pp. 75-104.

17

DE METHODOLOGIE

LAURENT DE RYCK *

Abstract
Inleiding
1 De bronnen
2 Enkele toepassingen
3 Besluit

* Laurent De Ryck heeft het grootste gedeelte van zijn loopbaan bij de Administratie van de Begroting doorgebracht, eerst als Inspecteur van Financiën, vervolgens als hoofd van de Studiedienst van de Begroting en ten slotte als Directeur-generaal. Hij was tevens docent « Begrotingsrecht » bij de Administratieve en Economische Hogeschool Brussel (later : Hogeschool Gent). Hierbij dankt hij Philippe Dujardin, van de Administratie van de Begroting, voor zijn medewerking.

Abstract

The decade considered by this study has seen some evolutions in matters of methodology. A number of these evolutions resulted from the previous decade, such as the institutional reforms (having created entities with large budgetary competences) and the changed laws on public accounting (creating, among others, the budget by programme). Furthermore, spurred by the European Union, a more important standardization of public finance, driven by macro-economic standards, has been developed. Finally the trend to assign a management function to the budget, being an authorization act, resulted in specific proposals, such as an accountancy system, cost accounting, the quantification of outputs, etc. These proposals should be concretised in the next decade.

Inleiding

De overschouwde periode wordt, inzake methodologie, gekenmerkt door twee tendenzen : een macro-economische en een micro-economische. De *eerste* heeft zich ontwikkeld onder de invloed van de Europese Unie, die sinds haar ontstaan ijvert voor een vergelijkbaarheid van de gegevens o.a. inzake openbare financiën. Met het verdrag van Maastricht werd een eindpunt bereikt met de invoering van een verplichte normering (Europees Systeem van Rekeningen 1995, kortweg E.S.R. 95). De *tweede* schrijft zich eveneens in in een gestage ontwikkeling en heeft tot doel de begroting ook als een beheersinstrument te gebruiken. De ijkpunten zijn hier wetten van vóór de beschouwde periode maar met uitwerking vanaf 1990 en wetsontwerpen waarvan de voorbereiding afgerond is en die uitwerking zullen hebben in de nabije toekomst. Tenslotte heeft ook de staatshervorming een invloed uitgeoefend.

In de periode tussen 1990 en 2000 zijn derhalve heel wat regelgevingen in voege getreden, ontstaan of voorbereid die een invloed uitgeoefend hebben of zullen uitoefenen op het begrotingsproces, zowel inhoudelijk als vormelijk. De belangrijkste worden hierna vermeld en verder besproken :

1° de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ;
2° de wet van 28 juni 1989 houdende wijziging o.a. van de wet van 28 juni 1963 op de Rijkscomptabiliteit en de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit (boekhoudplan) ;
3° het verdrag van Maastricht dd 7 februari 1992, de erbij horende protocollen en een aantal eruit voortvloeiende Europese Verordeningen.

In een laatste gedeelte wordt verder ingegaan op een aantal begrippen (overheid, tekort) en processen (begrotingscyclus).

1. De bronnen

1.1 *De bijzondere wet van 16 januari 1989*

De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bevat weinig methodologische bepalingen. Art. 50 § 1 bekrachtigt de rol van de Raden van de deeloverheden als begrotingsautoriteit evenals de regels van de annaliteit en de universaliteit. Belangrijker is art. 50 § 2 waarin aan de gewone wetgever de zorg toevertrouwd wordt om de algemene bepalingen vast te stellen die o.a. van toepassing zullen zijn op de begroting en de boekhouding van de deeloverheden.

In afwachting en tot het in werking treden van die nieuwe wet blijft het geheel van de bepalingen betreffende de rijkscomptabiliteit van toepassing. Thans ligt een ontwerp ter tafel waarvan de belangrijkste kenmerken – binnen het kader van ons studieobject – de volgende zijn :

- Mits naleving van de algemene bepalingen beschikken de deeloverheden over een volledige autonomie[1] inzake begroting en comptabiliteit, zoals bijv. de begrotingsvoorstelling, de aansprakelijkheid van de gemachtigde ordonnateurs, de « levensduur » van de boekhoudkundige vastleggingen, de organisatie van de controle en de audit (die van het Rekenhof uitgezonderd), de organisatie van de begrotingscyclus, enz…
- De verplichting om, naast het opmaken van een begroting, een algemene boekhouding te voeren op basis van een *genormaliseerd* rekeningstelsel, dat het geheel van de begrotings –, financiële en vermogensverrichtingen integreert alsook de *fundamentele* principes die de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van die instellingen zullen moeten sturen (meer bepaald worden bedoeld : de consolidatietechnieken, de waarderings – en de aanrekeningsregels).
- In de begroting moeten de ontvangsten geraamd worden op basis van de *rechten* die tijdens het begrotingsjaar ten gunste van de instelling worden vastgesteld ; inzake uitgaven moet een tweeledige indeling gemaakt worden : eensdeels de vastleggingskredieten, d.i. het bedrag tot beloop van hetwelk verbintenissen mogen aangegaan worden, en anderdeels de vereffeningskredieten (die eventueel en zonodig niet limitatief kunnen zijn).

Uit deze opsomming – die zich beperkt tot de aspecten die ons aanbelangen – kunnen volgende evoluties en verschillen met de huidige situatie vastgesteld worden :

- Terwijl thans, als overgangsmaatregel, de huidige comptabiliteitswetgeving voor iedereen geldt, zullen er in de toekomst evenveel comptabiliteitswetgevingen ontstaan als er deeloverheden zijn, met naleving van de algemene bepalingen.
- De begrotingsvoorstelling is een bevoegdheid van de deeloverheden i.p.v. de huidige verplichte programmabegroting.

1 Het principe van de autonomie is reeds vervat in de bijzondere wet van 16 januari 1989.

- Iedere deeloverheid moet een algemene boekhouding voeren – volgens de gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden – op basis van een *genormaliseerd rekeningstelsel*[2] in navolging van hetgeen wordt opgelegd door de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit. Dit boekhoudplan wordt uitgewerkt door een Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit.
  Het zal de klassieke balansrekeningen en rekeningen van kosten en opbrengsten bevatten met daarnaast klassen van begrotingsrekeningen bestemd voor de boeking van de ontvangsten en de uitgaven volgens hun economische classificatie.
- Inzake kredieten zullen er alleen nog gesplitste kredieten bestaan (cf. supra).
- De afstemming van de aanrekeningen op de vastgestelde rechten, zowel in ontvangsten als in uitgaven, dit om in overeenstemming te zijn met de Europese richtlijnen (cf. infra).
- Er moet een volledige, trapsgewijze consolidatie mogelijk zijn (behalve voor de balansverrichtingen, werd dit reeds toegepast dankzij de economische classificatie).

De invoering van dit boekhoudplan (waarvan de aanrekeningsregels en het toepassingsveld zeer dicht aanleunen bij de E.S.R.-regels) dient vooral gezien te worden in de pogingen om een beter micro-economisch beheer toe te laten : kostprijsberekening, evolutie en gebruik van het patrimonium, opvolging van de verbintenissen, ontvangstenopvolging, verantwoording en verantwoordelijkheid, enz…

Het past tevens in het kader van de Copernicus-hervorming, die eveneens streeft naar meer autonomie en verantwoording van de beheerders.

1.2 *De aanpassingen aan de wetten op de Rijkscomptabiliteit*

De begroting is van oorsprong een toelatingsakte. Derhalve vindt men in de wetten op de Rijkscomptabiliteit vooral bepalingen die dit aspect onderlijnen, zoals de basisprincipes van voorafgaande goedkeuring, annaliteit, universaliteit, specialiteit, openbaarheid, controle, verantwoordelijkheid, enz..

Andere aspecten, zoals economische inpassing of beheersfunctie, kregen in de loop der jaren meer aandacht. Zo zijn de aanpassingen ingevoerd door de wet van 28 juni 1963 o.a. ook bedoeld om de begrotingscomptabiliteit beter in te passen in het (macro-) economische gebeuren (economische codering, aanrekeningsregels….). De aanpassingen ingevoerd door de wet van 28 juni 1989 (met een verdere wijziging door de wet van 19 juli 1996) hadden vooral de beheersfunctie van de begroting op het oog ; door die wet werden o.a. de programmabegroting en de organieke begrotingsfondsen ingevoerd[3]. Het concept « programmabegroting » – voortspruitend uit het ideeëngoed van de P.P.B.S. (planning, programming, budgeting system) – gaat ervan uit dat de overheid, om haar doelstellingen te verwezenlijken, programma's beheert, die een geheel van middelen (de basisallocaties) per doelstelling omvatten.

Daartoe werd de begrotingsspecialiteit – die voorheen versnipperd was over de begrotingsartikelen met een economische codering – gebaseerd op het bredere geheel van de

2 Dit is een wereldwijde tendens die thans een stroomversnelling kent.

3 De voorbereidende werkzaamheden werden uitgevoerd door de Algemene Afvaardiging tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit.

programma's[4] (wettelijke specialiteit) en werd de verdere onderverdeling in basisallocaties (gestoeld op de economische codering) versoepeld (administratieve specialiteit) in die zin dat, binnen een programma, herverdelingen van basisallocaties tijdens het begrotingsjaar mogelijk worden. De invoering van de organieke begrotingsfonden beoogde de toewijzing van (meestal niet-fiscale) ontvangsten, die conceptueel aan de verwezenlijking van een programma gebonden zijn, en dit zonder beperking in de tijd. Die twee wijzigingen hadden tot doel een beter beheer van de programma's door de beheerders mogelijk te maken, meer selectiviteit in te voeren via prioriteitenafweging en een betere zichtbaarheid en beoordeling (o.a. door de controle-organen zoals het Parlement) te bevorderen.

Hoewel op technisch vlak de hervorming van 1989 een succes mag genoemd worden (de begrotingen worden tijdig ingediend ; de niet-organieke begrotingsfondsen werden afgeschaft ; voorlopige kredieten worden praktisch niet meer gebruikt ; de programma's werden in het leven geroepen, enz..) werd de doelstelling van een beter beheer (nog) niet bereikt. Een eenduidige verklaring daarvoor is niet meteen aanwijsbaar, maar een aantal factoren hebben zeker megespeeld, zoals :

- te weinig ondersteuning voor de omschrijving van de programma's ;
- de strenge saneringsmaatregelen voor het bereiken en behouden van de Maastrichtnormen hebben de versoepelingsmaatregelen doorkruist ;
- er heeft zich nog geen echte beheerscultuur ontwikkeld met de daaraan gebonden aspecten van doelstellingomschrijvingen, performantiemeting, kostprijsberekening, selectiviteit, enz.

Maar de huidige ontwikkelingen laten wel een verbetering verhopen. Er is een nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit in voorbereiding in het kader van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en in uitvoering van de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit, die de supra beschreven hervormingen moet doorvoeren. Wanneer deze wet (waarvan het ontwerp klaar is) van toepassing zal zijn, zal ze enkel gelden voor de federale overheid. De overige entiteiten dienen, zoals reeds gezegd, hun eigen comptabiliteitswet op te stellen

1.3 *Het verdrag van Maastricht*

In het verdrag van Maastricht zijn een aantal criteria opgenomen waaraan de lid-staten moeten voldoen[5] ; daaronder zijn de twee gekende begrotingscriteria, nl. het tekortcriterium en het schuldcriterium. In een protocol[6] zijn de volgende referentiewaarden overeengekomen : nl. 3 % voor de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen (BBPm) en 60 % voor de verhouding tussen de overheidsschuld en het BBPm.

Belangrijk – op methodologisch vlak – is dat een aantal begrippen, zoals « overheid » en « tekort » gedefiniëerd worden in overeenstemming met de regels van het Europees stelsel

4 Het aantal begrotingsartikelen, waarop derhalve de wettelijke specialiteit van toepassing is, werd aldus tot ongeveer één vijfde teruggebracht.

5 Art. 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

6 Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

van economische rekeningen (kortweg E.S.R. 95)[7]. Dit heeft tot gevolg dat de gegevens van de nationale boekhouding « de » referentiewaarde worden en dat de begrotingsgegevens moeten vertaald worden naar de nationale boekhouding.

Bovendien zijn de regeringen van de Lid-Staten aansprakelijk voor de tekorten van de algemene overheid en moeten er voor zorgen dat de nationale begrotingsprocedures hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen na te komen en o.a. de Commissie regelmatig in kennis te stellen van hun voorziene en feitelijke tekorten en van de omvang van de schuld. Zo moeten de regeringen o.a. stabiliteitsprogramma's opstellen, waarin de begrotingsdoelstellingen opgenomen zijn. Daartoe worden regelmatig overeenkomsten afgesloten tussen de federale staat en de gemeenschappen en gewesten.

2. Enkele toepassingen

In dit gedeelte wordt nader ingegaan op enkele sleutelbegrippen. Door het feit dat de E.U. de nationale boekhouding als referentiekader gebruikt, spelen een aantal begrippen – die vroeger reeds bestonden – een grotere rol. Dit geldt vooral voor de afbakening van de begrippen « overheid » en « saldo ». Verder wordt ook aandacht besteed aan de inhoud van en de aanrekeningen in de begrotingen (en de rekeningen).

2.1 *De sector « overheid »*

Tot de sector « overheid » behoren niet alleen de klassieke overheidsdiensten, zoals de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, de gemeenten en de sociale zekerheid, maar ook een veelheid van organismen die een deeltaak van en voor de overheid vervullen (of m.a.w. niet of niet hoofdzakelijk voor de markt produceren). Deze laatste zijn voor het merendeel thans nog onderworpen aan de wet van 16 maart 1954[8] betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (o.a. inzake vorm en inhoud van de begroting)[9]. Hieraan dient nog toegevoegd te worden, om volledig met de E.S.R.-regeling in overeenstemming te zijn, dat er nog een aantal organismen zijn waarvan de verrichtingen eveneens tot de sector « overheid » behoren, maar die administratief gezien minder aan de overheidsregulering op begrotingsvlak onderworpen zijn[10].

In deze omschrijving van de sector « overheid » is er dus enkel plaats voor die institutionele eenheden waarvan de output – die voornamelijk (maar niet uitsluitend) gefinancierd wordt uit verplichte betalingen – voor individueel of collectief verbruik is bestemd en/of eenheden die

7 Zie het Handboek « Europees Systeem van nationale en regionale rekeningen – ESR 1995, » Eurostat, Luxemburg, 1996 en « E.S.R.-1995 : Handboek overheidstekort en overheidsschuld », Eurostat, Luxemburg, 2000.

8 Of aan een gelijkwaardige wettelijke regeling.

9 In de toekomst zullen ze ook het supra aangehaalde boekhoudplan dienen te volgen.

10 Voorbeelden zijn :
– de wetgevende lichamen ;
– de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
– de Federale Participatiemaatschappij
– enz…

zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen. Overheidsdiensten (met rechtspersoonlijkheid) die marktgoederen of – diensten leveren behoren niet tot de sector « overheid ».

Vermits de verrichtingen van een veelheid van instellingen of eenheden moeten samengevoegd worden, spelen de consolidatie-technieken een belangrijke rol[11]. Die consolidatie gebeurt in drie stappen.

- Het vertrekpunt zijn de begrotingen van de klassieke overheidsentiteiten (federale overheid, gemeenschappen en gewesten) die uiteraard veruit het belangrijkste aandeel vertegenwoordigen van de sector « overheid ».
- Elk van die entiteiten doet een consolidatie (economische hergroepering) met de verrichtingen van de organismen die ervan afhangen en houdt ook rekening met eventuele debudgetteringen[12].
- Tenslotte voert het INR (Instituut voor de nationale rekeningen), zo nodig, nog enkele vervolledigingen door (voor meer details, cf. infra).

2.2 *Het begrip « saldo »*

Het begrip « saldo » kan vele ladingen dekken. Zo vindt men saldi voor de begrotingen (ex ante) en rekeningen (ex post) van alle entiteiten. Ook uit de diverse consolidaties ontstaan saldi. Verder zijn er verschillen naargelang de gebruikte aanrekeningsmethode : nl. kasgegevens, of begrotingsgegevens of gegevens van de nationale boekhouding.

De meest gebruikte termen zijn de volgende :

- netto-financieringssaldo ;
- primair saldo ;
- vorderingensaldo.

Wanneer het boekhoudplan in werking zal treden, zal daar nog het saldo van de kosten en de opbrengsten bijkomen.

Het meest voorkomende begrip is dat van het « netto-financieringssaldo »[13] dat het officiële resultaat is van de begrotingsverrichingen ; dit zijn alle verrichtingen die een financiële afwikkeling kennen, nl. een uitgave of een ontvangst.

Indien men geen rekening houdt met de intrestlasten bekomt men het « primair saldo ». Dit begrip wordt gebruikt in de economische analyse van de openbare financiën : om globaal nagenoeg in evenwicht te zijn (zoals de E.U. het thans voorschrijft, dit om buiten de gevarenzone

---

11 Deze zijn vervat in de zgn « economische classificatie van de overheidsontvangsten en -uitgaven » die aan de basis ligt van de economische hergroepering. Ook het ontworpen boekhoudplan houdt rekening met de noodzaak van consolidatie.

12 Die hergroeperingen vindt men in de Algemene Toelichtingen van die entiteiten en in de jaarverslagen van de Algemene Gegevensbank. Deze laatste werd opgericht op 1 oktober 1991 door een « Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Gewesten » en heeft tot doel de vergelijkbaarheid en de consolidatie van de begrotingsgegevens. In die jaarverslagen vindt men ook de lijst van alle organismen die deel uitmaken van de sector « overheid ».

13 Indien men ook rekening houdt met de aflossingen van de schuld bekomt men het bruto-financieringssaldo.

van de 3 % grens te blijven, ook in geval van economische terugval) moeten landen met een hoge openbare schuld – en dus veel intrestlasten – een hoog positief primair saldo verwezenlijken ; een hoog primair saldo stelt tevens de « gap » in het licht tussen de ontvangsten die de overheid naar zich toetrekt zonder overeenkomstige diensten te leveren.

Het « vorderingensaldo » leunt aan bij het nettofinancieringssaldo ; het verschil heeft betrekking op één punt : het houdt geen rekening met een aantal financiële transacties van transitorische aard, nl waarbij sprake is van een gelijktijdige vorming of afwikkeling van een vordering en een overeenkomstige schuld. Het meest gekende voorbeeld zijn de kredietverleningen en deelnemingen (uitgaven-zijde) en de kredietaflossingen en vereffeningen van deelnemingen (ontvangsten -zijde)[14].

Het vorderingensaldo is de ijknorm die door de E.U. weerhouden is krachtens het verdrag van Maastricht, met dien verstande dat het saldo betrekking heeft op de gehele overheid, nl. de centrale overheid (de federale overheid), de deelstaatoverheden (de gemeenschappen en de gewesten), de lagere overheden en de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen. Tevens moet het berekend worden op transactie-basis (dus niet op bijv.kasbasis).

2.3 *Inhoudelijke wijzigingen*

De overgang van het E.S.E.R.-1979 maar het E.S.R.-1995 heeft – voor wat de overheidssector betreft – geen al te grote inhoudelijke wijzigingen tot gevolg gehad.

We citeren de belangrijkste :

- Militaire uitrustingen en voertuigen : in het E.S.E.R. 1979 werden ze als verbruik geboekt ; voortaan worden ze als bruto-investeringen in vaste activa geboekt met de militaire vernietigingswapens en hun dragersystemen als enige uitzondering ;
- De rente wordt voortaan prorata temporis geboekt en niet meer op vervaldatumbasis ;
- De zuiver financiële leasing wordt voortaan geboekt als een investering en niet meer als een huuroperatie ;
- Voortaan moeten ook de vaste activa voor collectief gebruik en met onbepaalde levensduur (bedoeld worden bruggen en wegen, enz.) afgeschreven worden ;
- Uitgaven voor computer-programmatuur worden nu geregistreerd als investeringen (indien de aankoopprijs meer dan 500 Euro in prijzen 1995 bedraagt[15]) en niet meer als intermediair verbruik.
- Investeringsbijdragen voor de NMBS worden niet meer geboekt als deelnemingen, maar als kapitaaltransfers.

Het merendeel van die wijzigingen zijn reeds doorgevoerd hetzij op het niveau van de begrotingen of van de economische hergroepering, hetzij op het niveau van de nationale rekeningen (rente, afschrijvingen).

---

14 Per saldo is het verschil meestal niet erg groot. Bij de federale overheid schommelt dit bedrag tussen de 125 en de 250 miljoen EUR : rond de 75 miljoen EUR ontvangsten en tussen 175 à 325 miljoen EUR uitgaven. Vermits men deze bedragen buiten beschouwing laat, is het vorderingensaldo iets gunstiger dan het netto-financieringssaldo.

15 Die grens geldt voortaan ook voor alle kleine aankopen van duurzame middelen.

2.4 De begrotingscomptabiliteit

In dit gedeelte behandelen we vooral de evolutie die zich heeft voorgedaan – of zich zal voordoen – in de aanrekeningsmethodes en die voortspruiten uit de Europese regelgeving en het ontworpen wetsontwerp.

a) *Inzake ontvangsten* geldt thans het stelsel van het beheer afgestemd op de geraamde (c.q. gerealiseerde) inningen. In de toekomst zullen de ramingen en de realisaties afgestemd worden op de vastgestelde rechten.

Wanneer is er een vastgesteld recht ? Inzake belastingen geldt de algemene regel dat de registratie dient te gebeuren op het ogenblik dat de transacties, activiteiten of andere gebeurtenissen die leiden tot belastingverplichting, plaats vinden (E.S.R.). Dit komt meestal tot uiting in aanslagen (inkohieringen) of aangiften, al dan niet vergezeld van de betaling van de verschuldigde (of geraamde) belasting. Bij de bron ingehouden belastingen op het inkomen of regelmatige voorschotten op de inkomsten-belastingen worden geregistreerd bij betaling en de eindafrekening op basis van de inkohiering.

Het nieuwe feit is dus dat in de toekomst aanslagen (inkohieringen) en aangiften mede in het boekingsproces opgenomen worden. Volgende aspecten zijn daarbij van belang :

- er zal een meer gestructureerde opvolging mogelijk zijn van de gevestigde aanslagen en de gedane aangiften (dit geldt trouwens ook voor de niet fiscale ontvangsten), vermits de verschillen met de geïnde ontvangsten eveneens in de boekhouding moeten verwerkt worden ;
- die verschillen (wegens faillissement, geschiloplossing, ontoereikende effectiviteit of andere redenen) betekenen dat niet alle vastgestelde rechten effectief geïnd worden en aldus ontstaat het gevaar dat de ontvangsten overraamd worden, waardoor het vorderingenoverschot of -tekort te rooskleuring wordt. Om dit te vermijden werd op Europees vlak beslist[16] dat belastingen en sociale premies, die op transactiebasis worden geregistreerd, over een redelijke termijn gelijk moeten zijn aan de werkelijk geïnde bedragen[17].

In de overgangsperiode waarin we nu zitten – nl tussen het nu reeds verplichte gebruik van het E.S.R.-95 en de verwachte invoering van eensdeels het boekhoudplan en anderdeels de wijziging van de comptabiliteitswet – moeten een aantal correcties doorgevoerd worden[18] om de kasgegevens inzake ontvangsten van de overheid (voor Sociale Zekerheid cf. infra) in overeenstemming te brengen met de transactiebasis. Vermits voortaan de regel geldt dat de fiscale ontvangsten, op middenlange termijn, moeten overeenstemmen met de werkelijk geïnde bedragen zijn er op dat gebied thans geen problemen. Wel moeten enkele verschuivingen gebeuren om de transactiebasis zo goed mogelijk te benaderen. Zo werkt men met een

16 Verordening (EG) nr 2516 /2000 van het Parlement en de Raad van 7 november 2000.

17 Dit kan bvb door een coëfficient op de geboekte aanslagen toe te passen.

18 cf. Nationale Rekeningen 1998 – Deel 2 – Rekeningen van de overheid en Van Reybrouck Geert : Invloed van de aanpassing van de nationale rekeningen en de E.S.R.-correcties op de Belgische belastingdruk en belastingstructuur 1970-1999, in : Documentatieblad, Brussel, Ministerie van Financiën, LXIe jaargang, nr 2, maart-april 2001, pp. 41-135.

verschuiving van een maand voor de BTW en met een verschuiving van twee maanden voor de ingekohierde personen – en venootschapsbelastingen[19].

Voor de sociale verzekeringsinstellingen daarentegen is een registratie op transactiebasis beschikbaar en voert men een correctie in om het gedeelte van de sociale bijdragen dat verschuldigd is, maar nooit zal worden betaald, buiten beschouwing te laten.

b) Inzake Uitgaven geldt thans het stelsel van het beheer afgestemd op de (verwachte c.q. gerealiseerde) ordonnanceringen[20]. In concreto betekent dit dat in de begroting de uitgavenkredieten betrekking hebben « op de geldsommen die door de Staat verschuldigd zullen zijn wegens verbintenissen ontstaan te zijnen laste tijdens het begrotingsjaar » (art. 5)[21]. Deze regel geldt voor de niet-gesplitste kredieten. Daarnaast zijn er de gesplitste ordonnanceringskredieten ; zij omvatten het bedrag dat geordonnanceerd mag worden tijdens het begrotingsjaar, tot nakoming van de zowel tijdens dit jaar als in de loop van vorige jaren aangegane verbintenissen (art. 7, § 2)[22].

Gelet op het annaliteitsbeginsel mogen verbintenissen aangegaan worden tot 31 december van het begrotingsjaar ; dit kan tot gevolg hebben dat de ordonnancering niet tijdig meer kan uitgevoerd worden en in het volgende begrotingsjaar plaats grijpt (ordonnancering op overgedragen kredieten) en alsdan in de uitvoeringsrekening van de desbetreffende begroting opgenomen wordt. Er is dus een (klein) inhoudelijk verschil tussen de begroting en de rekening.

Men zal opmerken dat de aanrekeningsregels voor de ontvangsten en de uitgaven verschillend zijn : dan waar voor de ontvangsten de zuivere kasregel geldt (« de afgedragen geldsommen ») is de aanrekening van de uitgaven gebaseerd op de ordonnanceringen (voor de begrotingsfase spreekt de wet van « geldsommen die zullen verschuldigd zijn » en voor de rekening van « de door de ministers geordonnanceerde sommen… »). M.a.w. de huidige aanrekeningsmethode van de uitgaven is, in tegenstelling tot die van de ontvangsten, niet zo ver verwijderd van het door het E.S.R. – opgelegde begrip van de transactiebasis.

In de toekomst zal het begrip van vastgestelde rechten gehanteerd worden : in concreto zullen de uitgavenkredieten en – aanrekeningen afgestemd worden op de vereffeningen, d.i. de tweede fase van de uitgavencyclus. Dit is, rekening houdend met de eigenheid van de overheidssector, de beste benadering van de transactiebasis.

Wanneer is er een vastgesteld recht ? Inzake uitgaven geldt, zoals voor de ontvangsten, de algemene regel dat de registratie dient te gebeuren op het ogenblik dat de transacties, activiteiten of andere gebeurtenissen die leiden tot de betalingsverplichting, plaats grijpen. Voorgesteld wordt (in het ontwerp van wet) volgende regel te hanteren : er is een vastgesteld recht (en derhalve kan de uitgave vereffend worden) wanneer :

---

19 De correctie beloopt enkele tientallen miljoenen EUR ; rekening houdend met de economische groei en de inflatie is dat bedrag in de regel positief maar toevallige omstandigheden kunnen zowel positief als negatief een rol spelen.

20 De ordonnancering is de derde fase in de uitgavencyclus, na de vastlegging (aangaan van een verbintenis) en de vereffening (controle en erkenning van de uitvoering van de verbintenis) en vóór de uitbetaling. De ordonnancering bestaat in het uitgeven van een betalingsmandaat.

21 Coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

22 De gesplitste vastleggingskredieten blijven hier buiten beschouwing omdat ze niet in aanmerking komen voor de berekening van de totalen en de saldi van de begrotingsverrichtingen.

- zijn bedrag op nauwkeuringe wijze is vastgesteld ;
- de identiteit van de schuldeiser bepaalbaar is ;
- de verplichting om te betalen bestaat ;
- een verantwoordingstuk in het bezit is van de betrokken dienst.

In de overgangsperiode waarin we nu zitten worden een aantal correcties doorgevoerd die in een drietal categorieën samen te vatten zijn[23] :

1. correcties om beter aan te sluiten bij het jaar van oorsprong.
   Zo wordt de door de Nationale Loterij betaalde concessie, die verscheidene jaren dekt maar in eenmaal gestort werd, gelijkmatig over de jaren verdeeld ;
2. correcties om beter aan te sluiten bij de definitie van de sector « overheid ».
   Vermits de officiële begrotingen (federale overheid, gemeenschappen en gewesten) niet alle verrichtingen van de volledige sector « overheid » omvatten, moet er een aanvulling komen[24]. Deze zogenaamde consolidatiekring wordt uitgevoerd in de economische hergroepering van de diverse entiteiten ;
3. correcties die niet aan de aanrekeningsmethodiek toe te schrijven zijn, zoals
   - onderbenuttiging van kredieten (enkel in de begrotingsfase) ;
   - de uitkering van gekapitaliseerde intresten (die onterecht in de aflossingslasten vervat zijn).

3. Besluit

In de beschouwde periode hebben zich een aantal gebeurtenissen voorgedaan op administratief, macro-economisch en micro-economisch vlak. Op administratief vlak zijn dat de institutionele hervormingen en de gewijzigde comptabiliteitswet, beide uit 1989, maar waarvan de uitvoering vooral vanaf 1990 gestart is. Daaruit, en mede uit de wet van 15 maart 1991 die een boekhoudplan oplegt, zijn de werkzaamheden gestart voor de invoering van dit plan en voor een grondige wijziging van de overheidscomptabiliteit. De voorbereiding is klaar maar de uitvoering zal in het volgende decennium volgen. Tenslotte is er in het kader van het verdrag van Maastricht, een veel verder gedrevene macro-economische normering van de openbare financiën gekomen.

23 Deze zijn in detail opgenomen in de Algemene Toelichtingen bij de begrotingen van de federale overheid. Ook in de toekomst zullen er waarschijnlijk correcties, die voortvloeien uit toevallige factoren, moeten toegepast worden.

24 Bedoeld worden de verrichtingen van parastatale instellingen.

18

L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES BELGES EN TABLEAUX ET GRAPHIQUES

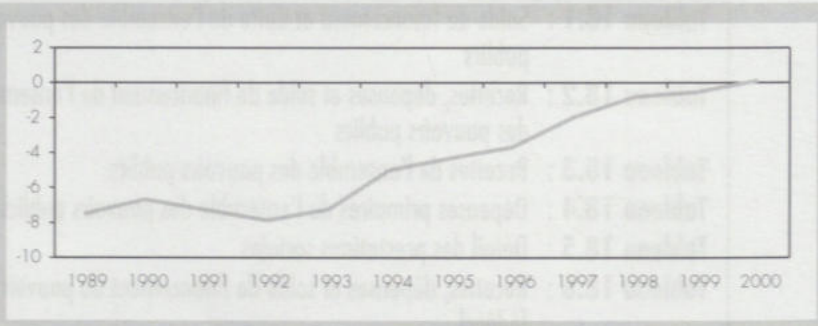
*Didier Gosset**

Tableau 18.1 : Solde de financement et dette de l'ensemble des pouvoirs publics
Tableau 18.2 : Recettes, dépenses et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics
Tableau 18.3 : Recettes de l'ensemble des pouvoirs publics
Tableau 18.4 : Dépenses primaires de l'ensemble des pouvoirs publics
Tableau 18.5 : Détail des prestations sociales
Tableau 18.6 : Recettes, dépenses et solde de financement du pouvoir fédéral
Tableau 18.7 : Recettes, dépenses et solde de financement de la sécurité sociale
Tableau 18.8 : Recettes, dépenses et solde de financement des Communautés et Régions
Tableau 18.9 : Recettes, dépenses et solde de financement des pouvoirs locaux
Tableau 18.10 : Dette de l'ensemble des pouvoirs publics
Tableau 18.11 : Dette brute consolidée par sous-secteurs
Tableau 18.12 : Composantes de la dette brute consolidée
Tableau 18.13 : Dynamique de la dette

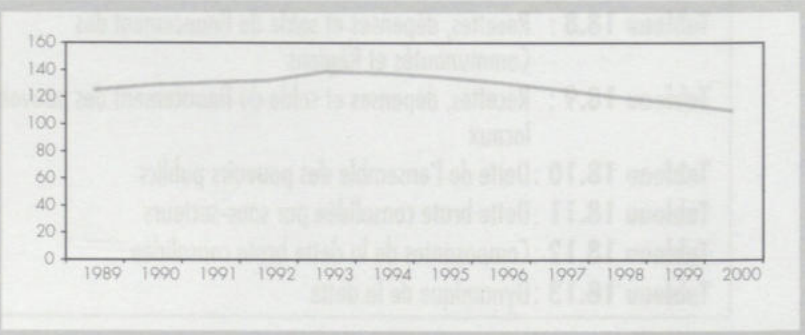
* Didier Gosset est licencié en sciences économiques (UCL). Il est entré en 1987 à la Banque Nationale de Belgique ; économiste au Département des Études, successivement en charge de l'analyse des comptes et marchés financiers (1987-1992) et des finances publiques (1992-2000), il est devenu en 2000 chef de la division des comptes financiers au Département de la Statistique générale.

Tableau 18.1
Solde de financement et dette de l'ensemble des pouvoirs publics

	Milliards de francs			Pourcentages du PIB	
	Solde de financement	Dette brute consolidée	PIB	Solde de financement	Dette brute consolidée
1989	-474,5	7801,9	6264,0	-7,6	124,6
1990	-446,1	8510,4	6639,1	-6,7	128,2
1991	-509,3	9033,6	6943,0	-7,3	130,1
1992	-579,3	9605,5	7308,6	-7,9	131,4
1993	-546,0	10317,1	7470,6	-7,3	138,1
1994	-393,3	10695,9	7817,9	-5,0	136,8
1995	-355,5	10931,9	8161,7	-4,4	133,9
1996	-312,1	10873,5	8357,0	-3,7	130,1
1997	-175,4	10936,0	8771,6	-2,0	124,7
1998	-76,7	10867,0	9111,7	-0,8	119,3
1999	-56,6	10922,7	9501,6	-0,6	115,0
2000	6,2	10945,9	10017,9	0,1	109,3



Solde de financement des pouvoirs publics (pourcentages du PIB)



Dette brute consolidée des pouvoirs publics (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux, BNB

Tableau 18.2
Recettes, dépenses et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

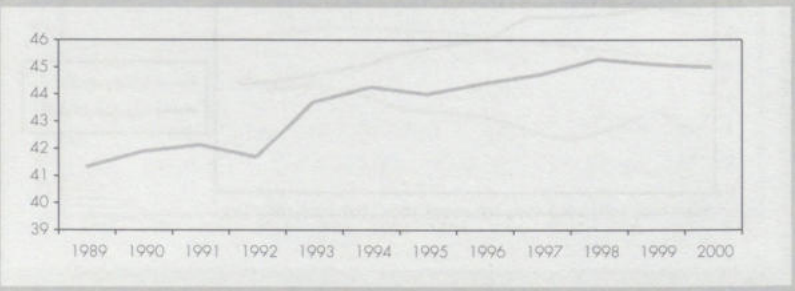
	Recettes	Dépenses primaires	Solde primaire	Charges d'intérêts	Solde de financement
A. en milliards de francs					
1989	2844,8	2617,7	227,1	701,6	-474,5
1990	3068,7	2733,0	335,7	781,8	-446,1
1991	3242,5	2970,6	272,0	781,3	-509,3
1992	3371,5	3140,8	230,7	810,0	-579,3
1993	3607,8	3326,1	281,7	827,7	-546,0
1994	3803,8	3443,8	360,1	753,4	-393,3
1995	3955,4	3556,1	399,4	754,8	-355,5
1996	4102,2	3677,5	424,7	736,9	-312,1
1997	4333,4	3811,0	522,4	697,8	-175,4
1998	4541,8	3934,0	607,8	684,4	-76,7
1999	4719,9	4109,3	610,6	667,2	-56,6
2000	4957,1	4270,9	686,2	680,0	6,2
B. en pourcentages du PIB					
1989	45,4	41,8	3,6	11,2	-7,6
1990	46,2	41,2	5,1	11,8	-6,7
1991	46,7	42,8	3,9	11,3	-7,3
1992	46,1	43,0	3,2	11,1	-7,9
1993	48,3	44,5	3,8	11,1	-7,3
1994	48,7	44,0	4,6	9,6	-5,0
1995	48,5	43,6	4,9	9,2	-4,4
1996	49,1	44,0	5,1	8,8	-3,7
1997	49,4	43,4	6,0	8,0	-2,0
1998	49,8	43,2	6,7	7,5	-0,8
1999	49,7	43,2	6,4	7,0	-0,6
2000	49,5	42,6	6,8	6,8	0,1

Solde primaire et charges d'intérêts (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.3
Recettes de l'ensemble des pouvoirs publics

	Impôts directs	*dont ménages*	*sociétés*	Impôts indirects	Cotisations sociales effectives	Impôts en capital	Recettes fiscales et parafiscales	Autres recettes	Total
A. en milliards de francs									
1989	957,2	*805,9*	*150,3*	724,7	887,2	17,3	2586,4	258,4	2844,8
1990	1032,2	*886,3*	*144,5*	779,5	947,3	20,3	2779,2	289,4	3068,7
1991	1060,5	*908,3*	*150,1*	808,5	1030,3	23,3	2922,6	319,9	3242,5
1992	1072,5	*947,7*	*122,7*	852,2	1096,3	22,7	3043,7	327,7	3371,5
1993	1183,9	*1024,1*	*157,1*	904,2	1146,4	28,8	3263,3	344,6	3607,8
1994	1270,2	*1082,3*	*185,0*	975,9	1181,6	30,2	3457,8	346,0	3803,8
1995	1361,0	*1143,0*	*213,8*	993,7	1203,5	30,7	3588,9	366,5	3955,4
1996	1389,5	*1153,0*	*232,5*	1060,7	1224,2	33,5	3707,9	394,3	4102,2
1997	1495,2	*1226,2*	*264,2*	1126,3	1266,2	32,9	3920,6	412,8	4333,4
1998	1602,1	*1271,7*	*325,4*	1168,7	1314,2	38,6	4123,6	418,2	4541,8
1999	1625,7	*1296,5*	*321,3*	1255,2	1360,2	41,2	4282,3	437,6	4719,9
2000	1731,7	*1377,0*	*343,7*	1314,1	1410,3	47,5	4503,6	453,5	4957,1
B. en pourcentages du PIB									
1989	15,3	*12,9*	*2,4*	11,6	14,2	0,3	41,3	4,1	45,4
1990	15,5	*13,4*	*2,2*	11,7	14,3	0,3	41,9	4,4	46,2
1991	15,3	*13,1*	*2,2*	11,6	14,8	0,3	42,1	4,6	46,7
1992	14,7	*13,0*	*1,7*	11,7	15,0	0,3	41,6	4,5	46,1
1993	15,8	*13,7*	*2,1*	12,1	15,3	0,4	43,7	4,6	48,3
1994	16,2	*13,8*	*2,4*	12,5	15,1	0,4	44,2	4,4	48,7
1995	16,7	*14,0*	*2,6*	12,2	14,7	0,4	44,0	4,5	48,5
1996	16,6	*13,8*	*2,8*	12,7	14,6	0,4	44,4	4,7	49,1
1997	17,0	*14,0*	*3,0*	12,8	14,4	0,4	44,7	4,7	49,4
1998	17,6	*14,0*	*3,6*	12,8	14,4	0,4	45,3	4,6	49,8
1999	17,1	*13,6*	*3,4*	13,2	14,3	0,4	45,1	4,6	49,7
2000	17,3	*13,7*	*3,4*	13,1	14,1	0,5	45,0	4,5	49,5

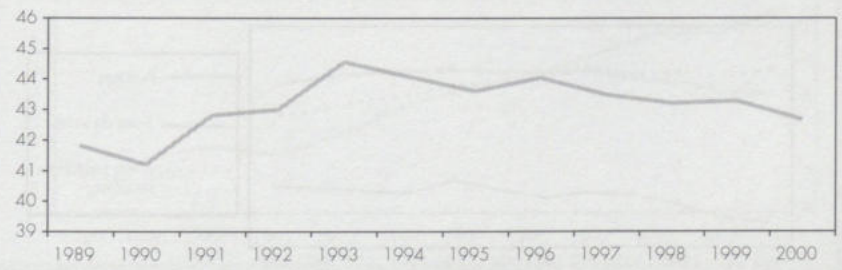


Recettes fiscales et parafiscales (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.4
Dépenses primaires de l'ensemble des pouvoirs publics

	Rémunérations	Consommation intermédiaire	Prestations sociales	Subventions aux entreprises	Autres transferts courants	Dépenses en capital	Total
A. en milliards de francs							
1989	695,1	193,4	1345,1	108,3	110,5	165,3	2617,7
1990	735,6	191,2	1423,1	109,4	108,8	164,9	2733,0
1991	791,0	208,4	1543,2	116,6	130,4	180,9	2970,6
1992	834,8	204,3	1645,7	115,1	138,9	201,9	3140,8
1993	885,9	213,9	1716,3	119,6	151,1	239,3	3326,1
1994	934,1	221,2	1768,7	116,9	163,2	239,6	3443,8
1995	972,6	225,2	1844,3	122,6	165,2	226,3	3556,1
1996	991,9	238,8	1914,1	130,4	175,3	226,9	3677,5
1997	1026,4	255,4	1951,0	122,3	188,5	267,3	3811,0
1998	1058,6	273,9	2014,1	133,5	191,9	262,0	3934,0
1999	1101,0	293,5	2070,5	140,5	206,5	297,3	4109,3
2000	1143,4	313,4	2150,4	149,6	206,9	307,2	4270,9
B. en pourcentages du PIB							
1989	11,1	3,1	21,5	1,7	1,8	2,6	41,8
1990	11,1	2,9	21,4	1,6	1,6	2,5	41,2
1991	11,4	3,0	22,2	1,7	1,9	2,6	42,8
1992	11,4	2,8	22,5	1,6	1,9	2,8	43,0
1993	11,9	2,9	23,0	1,6	2,0	3,2	44,5
1994	11,9	2,8	22,6	1,5	2,1	3,1	44,0
1995	11,9	2,8	22,6	1,5	2,0	2,8	43,6
1996	11,9	2,9	22,9	1,6	2,1	2,7	44,0
1997	11,7	2,9	22,2	1,4	2,1	3,0	43,4
1998	11,6	3,0	22,1	1,5	2,1	2,9	43,2
1999	11,6	3,1	21,8	1,5	2,2	3,1	43,2
2000	11,4	3,1	21,5	1,5	2,1	3,1	42,6

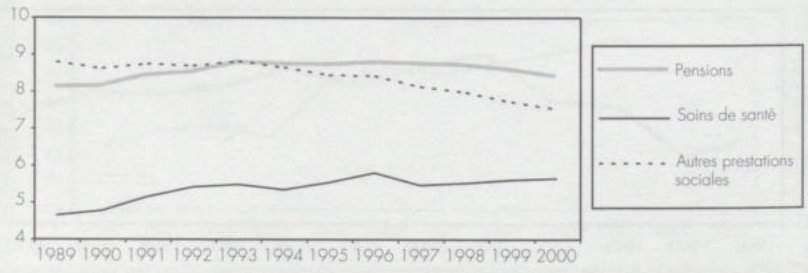


Dépenses primaires (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux

Tableau 18.5
Détail des prestations sociales

	Pensions	Soins de santé	Indemnités de maladie et d'invalidité	Allocations de chômage	Prépensions et interruptions de carrière	Allocations familiales	Autres prestations sociales	Total
A. en milliards de francs								
1989	505,3	290,0	83,9	122,0	48,6	133,1	162,2	1345,1
1990	537,0	315,5	89,4	125,1	53,5	137,4	165,2	1423,1
1991	581,6	356,2	95,0	142,8	56,2	143,5	168,0	1543,2
1992	617,8	394,3	96,5	152,3	59,0	148,5	177,4	1645,7
1993	651,9	407,6	97,4	170,4	57,7	153,3	178,1	1716,3
1994	678,7	416,0	98,0	173,8	57,5	155,8	188,8	1768,7
1995	707,6	450,0	100,1	170,2	57,5	159,8	199,1	1844,3
1996	729,3	483,0	102,6	179,2	57,9	165,6	196,5	1914,1
1997	762,4	477,3	102,7	180,5	58,3	168,6	201,1	1951,0
1998	787,9	500,9	106,2	182,9	57,1	170,8	208,2	2014,1
1999	809,6	530,1	109,8	181,7	57,0	171,6	210,7	2070,5
2000	835,9	563,6	115,3	175,8	57,1	174,4	228,3	2150,4
B. en pourcentages du PIB								
1989	8,1	4,6	1,3	1,9	0,8	2,1	2,6	21,5
1990	8,1	4,8	1,3	1,9	0,8	2,1	2,5	21,4
1991	8,4	5,1	1,4	2,1	0,8	2,1	2,4	22,2
1992	8,5	5,4	1,3	2,1	0,8	2,0	2,4	22,5
1993	8,7	5,5	1,3	2,3	0,8	2,1	2,4	23,0
1994	8,7	5,3	1,3	2,2	0,7	2,0	2,4	22,6
1995	8,7	5,5	1,2	2,1	0,7	2,0	2,4	22,6
1996	8,7	5,8	1,2	2,1	0,7	2,0	2,4	22,9
1997	8,7	5,4	1,2	2,1	0,7	1,9	2,3	22,2
1998	8,6	5,5	1,2	2,0	0,6	1,9	2,3	22,1
1999	8,5	5,6	1,2	1,9	0,6	1,8	2,2	21,8
2000	8,3	5,6	1,2	1,8	0,6	1,7	2,3	21,5

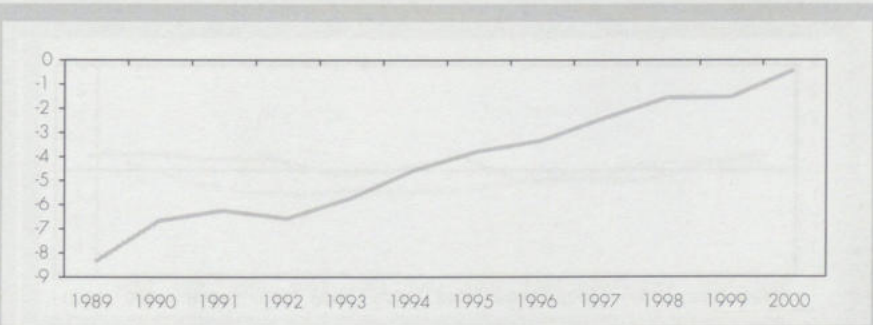


Prestations sociales (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.6
Recettes, dépenses et solde de financement du pouvoir fédéral

	Recettes	Dépenses primaires finales	Transferts aux autres pouvoirs publics	Solde primaire	Charges d'intérêts	Solde de financement
A. en milliards de francs						
1989	1686,9	624,9	945,2	116,8	642,9	-526,1
1990	1820,2	610,2	922,8	287,2	732,7	-445,6
1991	1877,2	634,6	945,4	297,3	732,8	-435,6
1992	1919,7	642,3	1005,8	271,6	754,5	-482,9
1993	2063,9	676,6	1050,9	336,4	767,0	-430,6
1994	2189,8	687,9	1179,5	322,4	683,3	-360,9
1995	2287,2	694,9	1218,9	373,4	685,4	-312,0
1996	2373,6	718,2	1272,4	383,0	665,8	-282,8
1997	2520,4	764,7	1337,0	418,7	634,6	-215,9
1998	2656,5	775,7	1393,5	487,4	632,5	-145,2
1999	2739,3	811,1	1464,7	463,6	614,1	-150,5
2000	2935,4	836,1	1519,2	580,1	626,2	-46,1
B. en pourcentages du PIB						
1989	26,9	10,0	15,1	1,9	10,3	-8,4
1990	27,4	9,2	13,9	4,3	11,0	-6,7
1991	27,0	9,1	13,6	4,3	10,6	-6,3
1992	26,3	8,8	13,8	3,7	10,3	-6,6
1993	27,6	9,1	14,1	4,5	10,3	-5,8
1994	28,0	8,8	15,1	4,1	8,7	-4,6
1995	28,0	8,5	14,9	4,6	8,4	-3,8
1996	28,4	8,6	15,2	4,6	8,0	-3,4
1997	28,7	8,7	15,2	4,8	7,2	-2,5
1998	29,2	8,5	15,3	5,3	6,9	-1,6
1999	28,8	8,5	15,4	4,9	6,5	-1,6
2000	29,3	8,3	15,2	5,8	6,3	-0,5

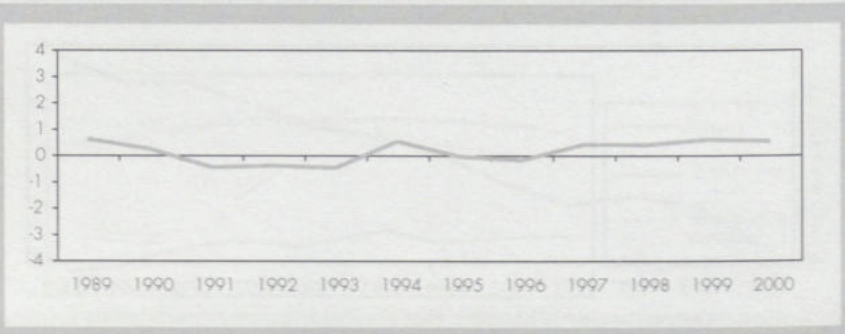


Solde de financement du pouvoir fédéral (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.7
Recettes, dépenses et solde de financement de la sécurité sociale

	Recettes	Dépenses primaires finales	Transferts aux autres pouvoirs publics	Solde primaire	Charges d'intérêts	Solde de financement
A. en miliards de francs						
1989	1169,2	1119,2	6,3	43,7	6,2	37,5
1990	1205,5	1183,4	2,3	19,9	5,8	14,0
1991	1264,4	1288,6	4,5	-28,7	4,7	-33,5
1992	1352,0	1376,0	2,0	-25,9	4,6	-30,6
1993	1402,3	1434,0	1,6	-33,3	3,4	-36,7
1994	1517,6	1468,9	2,8	46,0	5,6	40,4
1995	1534,0	1530,3	2,2	1,5	6,7	-5,2
1996	1578,7	1587,4	2,1	-10,8	5,6	-16,4
1997	1647,1	1603,4	2,5	41,1	7,0	34,1
1998	1707,0	1662,7	3,8	40,5	6,0	34,6
1999	1785,0	1719,1	6,2	59,8	5,5	54,3
2000	1845,4	1782,7	7,5	55,2	4,0	51,2
B. en pourcentages du PIB						
1989	18,7	17,9	0,1	0,7	0,1	0,6
1990	18,2	17,8	0,0	0,3	0,1	0,2
1991	18,2	18,6	0,1	-0,4	0,1	-0,5
1992	18,5	18,8	0,0	-0,4	0,1	-0,4
1993	18,8	19,2	0,0	-0,4	0,0	-0,5
1994	19,4	18,8	0,0	0,6	0,1	0,5
1995	18,8	18,8	0,0	0,0	0,1	-0,1
1996	18,9	19,0	0,0	-0,1	0,1	-0,2
1997	18,8	18,3	0,0	0,5	0,1	0,4
1998	18,7	18,2	0,0	0,4	0,1	0,4
1999	18,8	18,1	0,1	0,6	0,1	0,6
2000	18,4	17,8	0,1	0,6	0,0	0,5

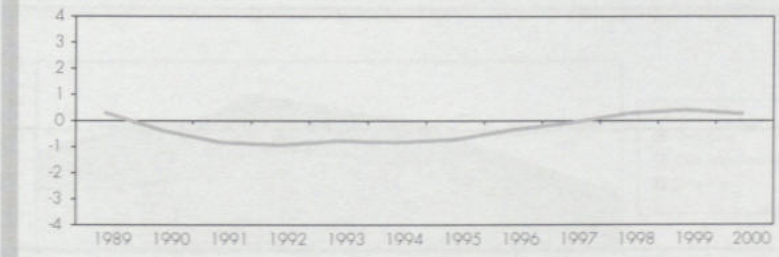


Solde de financement de la sécurité sociale (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.8
Recettes, dépenses et solde de financement des Communautés et Régions

	Recettes	Dépenses primaires finales	Transferts aux autres pouvoirs publics	Solde primaire	Charges d'intérêts	Solde de financement
A. en milliards de francs						
1989	713,0	521,5	169,3	22,2	4,9	17,3
1990	748,5	569,7	199,2	-20,5	7,2	-27,7
1991	801,5	654,7	198,3	-51,4	9,0	-60,4
1992	852,7	704,3	205,3	-56,8	14,3	-71,1
1993	924,9	748,6	217,5	-41,1	19,4	-60,6
1994	974,3	791,7	224,9	-42,4	26,3	-68,6
1995	1034,2	836,0	233,4	-35,2	27,7	-62,9
1996	1081,9	861,5	224,7	-4,3	28,6	-32,9
1997	1153,1	910,6	227,1	15,5	25,6	-10,1
1998	1224,1	943,7	232,4	48,0	26,9	21,1
1999	1287,4	985,1	243,4	59,0	24,2	34,8
2000	1312,1	1018,1	247,5	46,5	24,3	22,2
B. en pourcentages du PIB						
1989	11,4	8,3	2,7	0,4	0,1	0,3
1990	11,3	8,6	3,0	-0,3	0,1	-0,4
1991	11,5	9,4	2,9	-0,7	0,1	-0,9
1992	11,7	9,6	2,8	-0,8	0,2	-1,0
1993	12,4	10,0	2,9	-0,6	0,3	-0,8
1994	12,5	10,1	2,9	-0,5	0,3	-0,9
1995	12,7	10,2	2,9	-0,4	0,3	-0,8
1996	12,9	10,3	2,7	-0,1	0,3	-0,4
1997	13,1	10,4	2,6	0,2	0,3	-0,1
1998	13,4	10,4	2,6	0,5	0,3	0,2
1999	13,5	10,4	2,6	0,6	0,3	0,4
2000	13,1	10,2	2,5	0,5	0,2	0,2

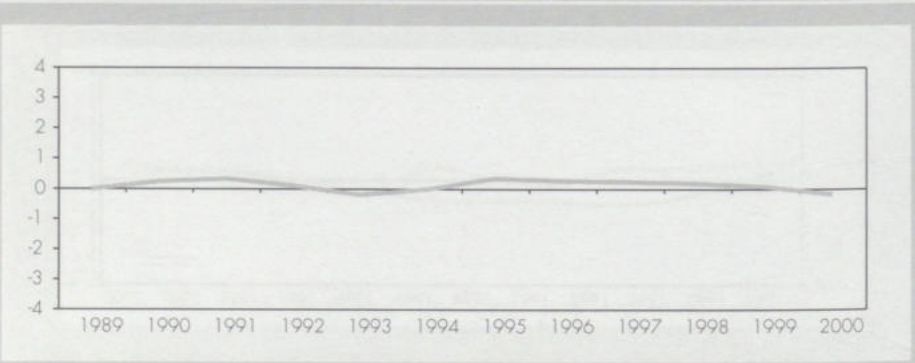


Solde de financement des Communautés et Régions (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.9
Recettes, dépenses et solde de financement des pouvoirs locaux

	Recettes	Dépenses primaires finales	Transferts aux autres pouvoirs publics	Solde primaire	Charges d'intérêts	Solde de financement
A. en milliards de francs						
1989	402,3	352,0	1,0	49,3	52,4	-3,2
1990	424,8	369,7	0,3	54,9	41,7	13,1
1991	455,2	392,8	0,6	61,8	41,7	20,1
1992	470,3	418,2	3,9	48,2	42,9	5,3
1993	494,6	467,0	0,7	26,9	44,9	-18,1
1994	535,6	495,2	0,9	39,5	43,6	-4,2
1995	564,1	494,8	4,4	64,9	40,3	24,6
1996	576,4	510,3	4,4	61,7	41,7	20,0
1997	591,7	532,2	4,3	55,1	38,5	16,6
1998	601,1	551,9	5,3	43,9	31,1	12,8
1999	636,8	594,0	4,7	38,0	33,1	4,9
2000	654,0	634,1	4,8	15,2	36,4	-21,2
B. en pourcentages du PIB						
1989	6,4	5,6	0,0	0,8	0,8	-0,1
1990	6,4	5,6	0,0	0,8	0,6	0,2
1991	6,6	5,7	0,0	0,9	0,6	0,3
1992	6,4	5,7	0,1	0,7	0,6	0,1
1993	6,6	6,3	0,0	0,4	0,6	-0,2
1994	6,9	6,3	0,0	0,5	0,6	-0,1
1995	6,9	6,1	0,1	0,8	0,5	0,3
1996	6,9	6,1	0,1	0,7	0,5	0,2
1997	6,7	6,1	0,0	0,6	0,4	0,2
1998	6,6	6,1	0,1	0,5	0,3	0,1
1999	6,7	6,3	0,0	0,4	0,3	0,1
2000	6,5	6,3	0,0	0,2	0,4	-0,2

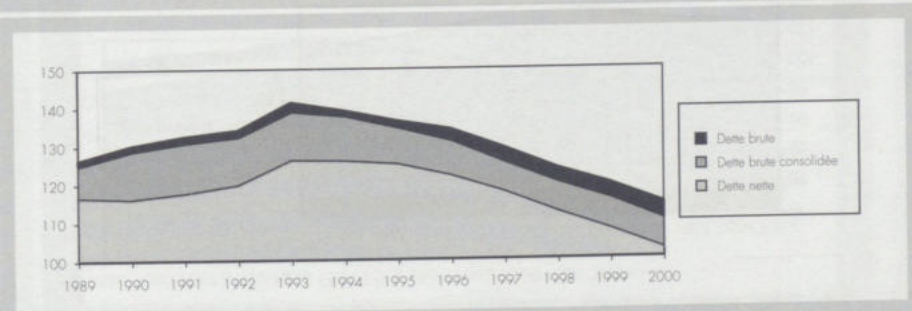


Solde de financement des pouvoirs locaux (pourcentages du PIB)

Source : Institut des Comptes Nationaux.

Tableau 18.10
Dette de l'ensemble des pouvoirs publics

	Dette brute (a)	Crédits commerciaux (b)	Dette détenue par d'autres pouvoirs publics (c)	Dette brute consolidée (Dette Maastricht) (d=a-b-c)	Actifs financiers (e)	Dette nette (f=a-c-e)
A. en milliards de francs						
1989	7910,8	20,1	88,8	7801,9	523,4	7298,7
1990	8633,5	25,9	97,1	8510,4	837,0	7699,4
1991	9192,3	42,1	116,7	9033,6	922,7	8152,9
1992	9794,7	52,4	136,8	9605,5	923,3	8734,6
1993	10548,1	50,8	180,2	10317,1	954,0	9413,9
1994	10864,5	52,6	115,9	10696,0	918,2	9830,3
1995	11124,2	42,9	149,4	10931,9	778,2	10196,6
1996	11196,6	69,6	253,5	10873,5	762,6	10180,5
1997	11327,1	49,9	341,3	10936,0	683,2	10302,7
1998	11266,0	59,1	339,9	10867,0	704,2	10222,0
1999	11353,7	64,1	366,9	10922,7	778,9	10207,9
2000	11453,1	77,5	429,7	10945,9	781,0	10242,4
B. en pourcentages du PIB						
1989	126,3	0,3	1,4	124,6	8,4	116,5
1990	130,0	0,4	1,5	128,2	12,6	116,0
1991	132,4	0,6	1,7	130,1	13,3	117,4
1992	134,0	0,7	1,9	131,4	12,6	119,5
1993	141,2	0,7	2,4	138,1	12,8	126,0
1994	139,0	0,7	1,5	136,8	11,7	125,7
1995	136,3	0,5	1,8	133,9	9,5	124,9
1996	134,0	0,8	3,0	130,1	9,1	121,8
1997	129,1	0,6	3,9	124,7	7,8	117,5
1998	123,6	0,6	3,7	119,3	7,7	112,2
1999	119,5	0,7	3,9	115,0	8,2	107,4
2000	114,3	0,8	4,3	109,3	7,8	102,2

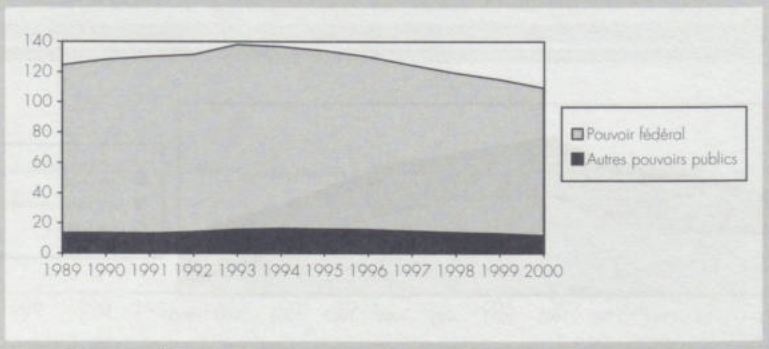


Dette de l'ensemble des pouvoirs publics (pourcentages du PIB)

Source : BNB.

Tableau 18.11
Dette brute consolidée par sous-secteurs

	Pouvoir fédéral	Sécurité sociale	Communautés et Régions[1]	Pouvoirs locaux	Ensemble des pouvoirs publics
A. en milliards de francs					
1989	7003,0	55,8	199,2	543,9	7801,9
1990	7658,2	47,7	236,7	567,8	8510,4
1991	8168,8	56,8	303,2	504,7	9033,6
1992	8627,3	71,2	370,9	536,0	9605,5
1993	9179,8	84,8	465,9	586,5	10317,1
1994	9466,8	90,5	530,2	608,4	10696,0
1995	9657,1	100,2	579,8	594,8	10931,9
1996	9606,6	71,6	608,1	587,1	10873,5
1997	9681,6	79,9	618,1	556,4	10936,0
1998	9653,5	66,1	586,6	560,9	10867,1
1999	9748,2	53,2	564,4	556,8	10922,7
2000	9813,0	46,1	495,2	591,5	10945,8
B. en pourcentages du PIB					
1989	111,8	0,9	3,2	8,7	124,6
1990	115,3	0,7	3,6	8,6	128,2
1991	117,7	0,8	4,4	7,3	130,1
1992	118,0	1,0	5,1	7,3	131,4
1993	122,9	1,1	6,2	7,9	138,1
1994	121,1	1,2	6,8	7,8	136,8
1995	118,3	1,2	7,1	7,3	133,9
1996	115,0	0,9	7,3	7,0	130,1
1997	110,4	0,9	7,0	6,3	124,7
1998	105,9	0,7	6,4	6,2	119,3
1999	102,6	0,6	5,9	5,9	115,0
2000	98,0	0,5	4,9	5,9	109,3

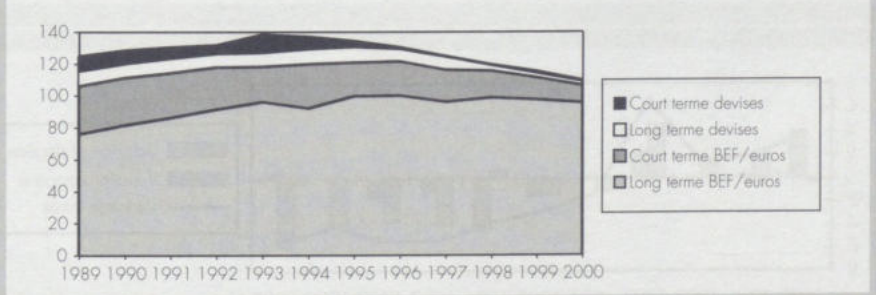


Dette brute consolidée par sous-secteurs (pourcentages du PIB)

Source : BNB.

Tableau 18.12
Composantes de la dette brute consolidée

	Long terme en BEF/euros	Court terme en BEF/euros	Long terme en monnaies étrangères	Court terme en monnaies étrangères	Total
A. en milliards de francs					
1989	4746,2	1886,9	586,6	582,3	7801,9
1990	5400,4	1975,4	592,4	542,2	8510,4
1991	5969,7	1955,0	626,9	482,0	9033,6
1992	6675,8	1914,9	620,7	394,1	9605,5
1993	7165,1	1634,6	685,4	831,9	10317,1
1994	7177,4	2169,1	745,1	604,4	10695,9
1995	8120,5	1726,0	799,9	285,4	10931,9
1996	8345,4	1794,0	658,7	75,4	10873,5
1997	8408,0	1759,6	714,5	54,0	10936,0
1998	8966,0	1544,2	337,9	18,9	10867,0
1999	9248,7	1284,4	308,0	81,7	10922,7
2000	9543,7	1074,1	260,5	67,7	10945,9
B. en pourcentages du PIB					
1989	75,8	30,1	9,4	9,3	124,6
1990	81,3	29,8	8,9	8,2	128,2
1991	86,0	28,2	9,0	6,9	130,1
1992	91,3	26,2	8,5	5,4	131,4
1993	95,9	21,9	9,2	11,1	138,1
1994	91,8	27,7	9,5	7,7	136,8
1995	99,5	21,1	9,8	3,5	133,9
1996	99,9	21,5	7,9	0,9	130,1
1997	95,9	20,1	8,1	0,6	124,7
1998	98,4	16,9	3,7	0,2	119,3
1999	97,3	13,5	3,2	0,9	115,0
2000	95,3	10,7	2,6	0,7	109,3



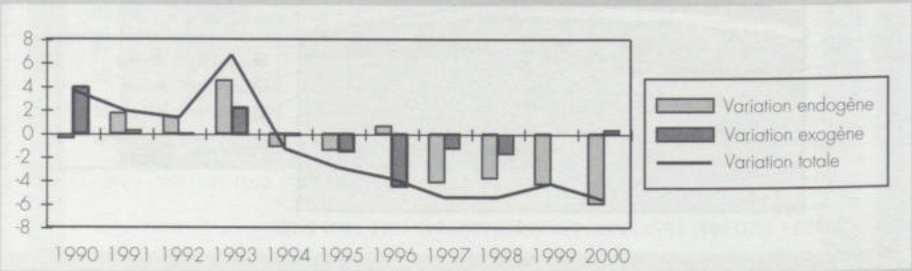
Composantes de la dette brute consolidée (pourcentages du PIB)

Source : BNB.

Tableau 18.13
Dynamique de la dette

	Besoin (+) ou capacité (-) de financement a	Formation d'actifs financiers b	Incidence des autres facteurs (1) c	Variation exogène de la dette d=b+c	Variation de la dette e=a+d	Encours de la dette brute consolidée f
A. en milliards de francs						
1989						7801,9
1990	446,1	313,6	-51,2	262,4	708,5	8510,4
1991	509,3	85,7	-71,9	13,8	523,1	9033,6
1992	579,3	0,6	-7,9	-7,3	572,0	9605,5
1993	546,0	30,7	134,8	165,5	711,5	10317,1
1994	393,3	-35,8	21,4	-14,4	378,9	10696,0
1995	355,5	-140,0	20,4	-119,6	235,9	10931,9
1996	312,1	-15,6	-354,9	-370,5	-58,4	10873,5
1997	175,4	-79,4	-33,4	-112,9	62,5	10936,0
1998	76,7	21,0	-166,6	-145,6	-68,9	10867,0
1999	56,6	74,7	-75,7	-0,9	55,7	10922,7
2000	-6,2	2,1	27,3	29,3	23,2	10945,9
B. en pourcentages du PIB						
1989						124,6
1990	6,7	-7,0	-0,3	4,0	3,6	128,2
1991	7,3	-5,6	1,7	0,2	1,9	130,1
1992	7,9	-6,5	1,4	-0,1	1,3	131,4
1993	7,3	-2,8	4,5	2,2	6,7	138,1
1994	5,0	-6,1	-1,1	-0,2	-1,3	136,8
1995	4,4	-5,8	-1,4	-1,5	-2,9	133,9
1996	3,7	-3,1	0,6	-4,4	-3,8	130,1
1997	2,0	-6,1	-4,2	-1,3	-5,4	124,7
1998	0,8	-4,7	-3,8	-1,6	-5,4	119,3
1999	0,6	-4,9	-4,3	0,0	-4,3	115,0
2000	-0,1	-5,9	-6,0	0,3	-5,7	109,3

(1) Octrois nets de crédits, prises et cessions de participations, différences de change et divers.



Variation de la dette (pourcentages du PIB)

Source : BNB.

Indications bibliographiques

Pour les statistiques de recettes, dépenses et soldes de financement de l'ensemble des pouvoirs publics et des différents sous-secteurs :

Institut des Comptes Nationaux, Comptes nationaux 2000, Comptes des administrations publiques, juillet 2001.

Pour le PIB :

Institut des Comptes Nationaux, Comptes nationaux, Partie 2, Comptes détaillés et tableaux 2000, octobre 2001.

Pour les statistiques d'actifs et de dettes de l'ensemble des pouvoirs publics :

Banque Nationale de Belgique, Rapport annuel 2001, février 2002.

Les dettes par sous-secteurs sont publiées dans le Bulletin statistique de la Banque nationale de Belgique. Le tableau 13 est un calcul propre de la BNB sur la base des sources précitées.

INDEX

A

Accords de la Saint-Michel 254, 255
Accords du Lambermont 252, 268, 269, 270
Accords intrafrancophones de Val Duchesse 252, 268, 270
Additionnels 177, 179
Administration 309
Allocations familiales 153
Assainissement 17

B

Budget de programmes 311, 313, 315, 323
Budget extraordinaire 170, 181
Budget ordinaire 170

C

Capacité fiscale 81
Charge nette 175
Charte des utilisateurs 311, 314, 316, 325
Chômage 153, 160
Clé de répartition horizontale 256
Clé TVA 267
Coefficient d'adaptation démographique (CAD) 255, 256, 265, 267
Collège des Médiateurs fédéraux 311, 314, 323
Communautarisation 252, 253
Communauté flamande 252, 254
Communauté française 252, 254, 270, 271
Communes (enseignement) 253, 260
Comptabilité générationnelle 293, 298, 303
Concurrence fiscale 127
Conseil général des soins de santé 154
Conseil supérieur des Finances 27, 41, 270, 271
Consolidation 185
Consommation publique 23
Contrôle administratif et budgétaire 315
Copernic 316, 323, 324, 326
Cotisation sociale généralisée 115
Cotisations sociales 21, 163
Coût du travail 234, 235
CPAS 174
CRAC 185
Crédit Communal de Belgique 186

D

Déficit public 19
Dépenses d'enseignement 256, 260
Dépenses fiscales 20
Dépenses publiques 22
Dette des pouvoirs locaux 183
Dette environnementale 19
Dette publique 19
Dette sociale 19
Dexia 171, 181, 185, 186
Dotation IPP 257
Dotation TVA 255, 256, 257, 260, 265, 266, 267, 268, 269, 271

E

Éco-taxe 113
Effet boule de neige 11, 31, 34, 69, 108
Égalitarisme 294
Emploi 223
Enseignement 251, 252, 253, 259, 271
Enseignement fondamental 258, 261, 270
Enseignement officiel 253, 258, 259
Enseignement public 260
Enseignement secondaire 259, 261, 270
Enseignement spécial 261, 270
Enseignement supérieur 256, 264
Équilibre budgétaire 171

État social actif 23, 167, 228
Exercice global 171
Exercice propre 171
Externalités 186

F

Financement de l'enseignement 253, 254, 257, 258, 268, 271
Financement alternatif 114, 163
Financement des Communautés et des Régions 61
Finances communales 169
Fiscalité 20, 107
Fiscalité communale 187
Fiscalité environnementale 113
Fonds 208 185
Fonds des Communes 176, 178, 180, 187
Formation professionnelle 234, 240

G

Génération(s) 291, 293, 303

I

Impôt conjoint 65, 79
Impôt des Personnes Physiques 177, 179, 180
Impôt des sociétés 111
Impôts directs 21
Impôts partagés 65, 79
Impulsions discrétionnaires 37
Intégration fiscale 128
Intergénérationnel 294, 306
Interruption de carrière 153, 238
Investissements 181

J

Justice intergénérationnelle 293

L

Le financement des Communautés et des Régions 61
Libre subventionné 252, 257, 258, 259
Loi de sauvegarde de la compétitivité 226, 235
Loi spéciale de financement des Communautés et des Régions 9, 10, 20, 31, 63, 115, 254, 255, 267

M

Mandats 322
Marché du travail 224
Maribel 226, 236
Méthodologie 327
Modération salariale 235

N

Nouvelle comptabilité communale 186

O

Obligation scolaire 253
Officiel subventionné 252, 257, 258, 259
Opération Maribel 164
Orientation discrétionnaire 36

P

Pacte de stabilité et de croissance 10
Paix fiscale 180
Paquet fiscal 129
Partie attribuée du produit de la Taxe sur la Valeur ajoutée 252
Partie attribuée du produit de la TVA 254
Partie attribuée du produit de l'IPP 254, 256
Pensions 153, 157
Plan d'accompagnement des chômeurs 242
Plan de convergence 32, 41
Plan global 227, 235, 243
Plans nationaux pour l'emploi 228
Politique budgétaire 25
Précompte immobilier 177, 179
Précompte mobilier 185
Prépension 153, 158, 160, 162, 2385
Pression fiscale 9, 12, 306
Principe du juste retour 71
Produit régional brut (PRB) 277, 278
Programme de Stabilité 35
Provinces (enseignement) 253, 260

R

Radioscopie 311, 312, 313, 318, 325
Recettes publiques 107
Redevance radio et télévision 254, 257, 269
Redistribution 117, 119, 291, 306
Redistribution intergénérationnelle 291, 306
Réduction 235
Réduction des charges sociales 235
Refinancement des Communautés 252, 255, 271
Réforme 17
Règle d'or 294
Règle d'or modifiée 296, 297
Réseau(x) 253, 257
Réseau officiel 252, 259
Revenu de la rente 20
Revenu disponible 275
Revenu du travail 20
Revenu primaire régional des ménages 275

S

Sécurité sociale 23, 149
Services de proximité 234, 243
Simulateur macrobudgétaire 270
Soins de santé 153
Solde primaire 36
Solidarité 73
Sommet de Luxembourg 165
Stabilisateur 19
Stage des jeunes 241
Structure par âge des prélèvements 290
Structure par âge des taxes nettes 291
Structure par âge des transferts publics 290

T

Taux d'activité 229
Taux d'emploi 229
Taxation du travail 110
Taxe à la consommation 22
Temps de travail 238
Tertiarisation 231
Transferts entre les Régions 273, 276, 277, 282
Transferts entre les générations 287, 291
Transparence fiscale 128
Travail à temps partiel 233
Travaux subsidiés 182

U

Universités 254, 264
Utilitarisme 296

V

Ventilation économique des dépenses 173
Ventilation économique des recettes 176
Ventilation fonctionnelle des recettes 177
Ventilation fonctionnelle des dépenses 175
Vieillissement 12, 158, 292

INDEX

A

Accijnzen 54, 119, 121, 125
Agentschap van de Schuld 147
ASLK 195, 196, 199
Autonoom overheidsbedrijf 195

B

Begrotingsbeleid 89
Begrotingsprocedures 93
Begrotingsproces 328
Beheersverrichtingen 137
Belgian Treasury Bills 144
Belgisch Instituut voor de Post en de Telecommunicatie 196
Benchmark debt portfolio model 147
Bijzondere Financieringswet 5, 7, 92, 99, 329
BTW 53, 119, 121, 125

C

Call-optie(s) 141, 144, 204
Commissie voor Evaluatie van de Activa van het Rijk 194
Conjunctuurgevoeligheid 43, 44
Consolidatiegraad 139
Convergentieplannen 90
Copernicus 330

D

Deregulering 207, 210, 214, 218
Deviezenschuld 140

E

Effectenrekeningen 143
Emissietechniek 145
ESR 1995 91, 137, 142, 334

F

Financiële sector 213
Fiscale druk 5, 8
Fiscale inkomsten 45
FPM 198

G

Gedebudgetteerde schuld 138
Gesyndiceerde emissie 146
Golden share 203

H

Herfinancieringsbeleid 141
Herverdeling 119, 125, 126
Houderschap van de schuld 140

I

Indirecte belastingen 119, 121

L

Level playing field 211
Liberalisering 212
Looptijd 143

M

Maastricht-schuld 136, 138
Marktfalingen 208
Marktintegratie 209, 214, 218
Mededingingsbeleid 209, 210
Methodologie 327, 328

N

Nationale Bank 140, 145, 146
Nationale boekhouding 332
Netto-financieringssaldo 138, 333
Nulgroeinorm 93, 98

O

OLO 141, 142, 143, 144 146
Omruiling 142, 143, 146
Openbare kredietinstellingen 195
Overheidsbedrijven 193

Overheidsfalen 208
Overheidsschuld 135

P

Personenbelasting 47
Philippe-leningen 141, 144
Primair saldo 57
Primaire uitgaven 46, 87, 89, 96, 98
Primary dealers 146
Privatisering 138, 193, 195, 209, 218
Publiekrechtelijke vennootschap 197

R

Rentelasten 141, 143
Rentenfonds 144
Rijkscomptabiliteit 329, 330
Rijksschuld 136, 137
Roerende voorheffing 138, 143
Rol van de overheid 207

S

Schatkistbons 144, 146
Schatkistcertificaten 141, 143, 145, 146
Schuld in de binnenlandse munt 140
Schuld in vreemde munten 140
Schuld van de Gezamenlijke Overheid 136, 137
Schuldovernames 139
Sneeuwbaleffect 7
Sociale zekerheid 104
Socialezekerheidsbijdragen 46, 55
Staatsbons 141, 144, 145
Staatsschuld 136
Stabiliteits- en Groeipact 6, 90
Strategische partner 198
Strip-markt 146
Swap-verrichtingen 140, 142

T

Tendersysteem 145
Toezicht 216

U

Uitgifte- en omruilingspremies 139, 142

V

Vennootschapsbelasting 51
Vergrijzing 8
Vervaldagenkalender 143
Volksleningen 144
Vorderingensaldo 334

W

Werkgelegenheid 49, 55
Wisselkoersverschillen 140

TABLE DES MATIÈRES

VOORWOORD 5
PRÉFACE 9
DIDIER REYNDERS

INTRODUCTION 13
INLEIDING 14

DEEL I : DE KRACHTLIJNEN
PARTIE I : LES LIGNES DE FORCE 15

1. L'ASSAINISSEMENT SANS RÉFORME. INTRODUCTION À L'HISTOIRE RÉCENTE DES FINANCES PUBLIQUES BELGES 17
ÉTIENNE DE CALLATAŸ
1. Ce que nous aurions pu faire en matière de politique budgétaire 18
2. Ce que nous aurions pu faire en matière de fiscalité 20
3. Ce que nous aurions pu faire en matière de dépenses publiques 22
4. Pourquoi ne l'avons-nous pas fait ? 23

2. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE 25
REGINALD SAVAGE 25
1. Cadre historique et trajectoires internationales comparées 27
2. Politique budgétaire belge 1990-1999 et convergence européenne 31
3. La politique d'assainissement des finances publiques belges : une évaluation quantifiée 35
4. Normes budgétaires et coordination inter-Entités : un bilan 41

3. DE CONJUNCTUURGEVOELIGHEID VAN DE BELGISCHE OPENBARE FINANCIËN 43
EDWARD ROOSENS en BART VAN CRAEYNEST
Inleiding 44
1. Methodologie 45
2. Conjunctuurgevoeligheid van de fiscale inkomsten 47
3. Conjunctuurgevoeligheid van de socialezekerheidsbijdragen 55
4. Conjunctuurgevoeligheid van het totaal van de overheidsinkomsten 56
5. Conjunctuurgevoeligheid van de overheidsuitgaven 57
6. Conjunctuurgevoeligheid van het primair saldo 57
7. Conclusies 59

4. LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS 61
CARINE SPINNOY
1. Les moyens financiers des entités fédérées 62
2 Les lignes de force du système de financement par les impôts partagés et par l'impôt conjoint 65
3. Illustration des effets des corrections de transition 75
4 Rétrospective des évolutions en matière d'impôts partagés et d'impôt conjoint 79

DEEL II — DE GROTE EENHEDEN
PARTIE II — LES GRANDES COMPOSANTES 85

5. PRIMAIRE UITGAVEN IN DE JAREN NEGENTIG 87
PIERRE REYNDERS
Inleiding 88
1. Het begrotingsbeleid in de jaren negentig 89
2. Evolutie van de primaire uitgaven 96
3. Besluit 104

6. RECETTES PUBLIQUES ET POLITIQUE FISCALE 107
ANDRÉ DECOSTER, MARCEL GÉRARD et CHRISTIAN VALENDUC
1. Les grandes tendances des années 90 109
2. Évolution de l'effet redistributif des prélèvements basés sur les revenus 116
3. Verdelingseffecten van de wijzigingen in de indirecte belastingen 119
4. L'environnement européen de la politique fiscale 127
5. Conclusions 131

7. DE OVERHEIDSSCHULD 135
LUC BUFFEL en JEF VUCHELEN
Inleiding 136
1. Gehanteerde concepten 136
2. Algemene evolutie 137
3. Relatie budgettair beleid (NFS) en nominale evolutie van de rijksschuld 138
4. De nagestreefde wijziging van de structurele samenstelling van de schuld 139
5. Het houderschap van de schuld 140
6. Rentelasten 141
7. Het schuldbeheer 142
8. Besluit 147

8. LA SÉCURITÉ SOCIALE AU SERVICE DE L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET DE L'EMPLOI 149
BERNADETTE ADNET

Introduction 150
1 Les dépenses de sécurité sociale 151
2. Les recettes de sécurité sociale 163
3 Le solde de la sécurité sociale – bilan et conclusions 166

9. LES FINANCES COMMUNALES DANS LES ANNÉES '90 : UNE DÉCENNIE DE RÉPIT ? 169
JEAN-FRANÇOIS HUSSON

Introduction 170
1. Les opérations ordinaires 171
2. Les investissements 181
3. Dette des pouvoirs locaux 183
4. Aspects particuliers 186
5. Synthèse et conclusion 188

DEEL III : SPECIFIEKE THEMAS
PARTIE III : DES THÈMES PARTICULIERS 191

10. DE PRIVATISERING VAN OVERHEIDSBEDRIJVEN EN -INSTELLINGEN 193
PAUL VAN ROMPUY

Inleiding 194
1. Enkele algemene kenmerken van het privatiseringsproces in België 195
2. Overzicht van de privatiseringen van activa van de Staat 199
3. Besluit en opbrengsten voor de Staat van de privatiseringen 205

11. DEREGULERING EN DE ROL VAN DE OVERHEID 207
DIRK HEREMANS en PATRICK VAN CAYSEELE

Inleiding 208
1. Deregulering in een aantal industriële sectoren 210
2. Deregulering en herregulering in de financiële sector 213
3. Besluit 219

12. FINANCES PUBLIQUES ET EMPLOI 223
ÉTIENNE DESCAMPS et ÉTIENNE MICHEL

1. L'emploi dans le cycle conjoncturel 224
2. Une amélioration structurelle du marché du travail 228

3. La contribution des politiques publiques : essai de synthèse 234
4. Conclusion 243

13. LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT EN COMMUNAUTÉS FRANÇAISE ET FLAMANDE 251
MICHAËL VAN DEN KERKHOVE et ROBERT DESCHAMPS

Introduction 252
1. Organisation de l'enseignement 252
2. Le financement des Communautés de 1989 à 2000 254
3. Règles de financement 257
4. Analyse des dépenses courantes d'enseignement en Communautés française et flamande 259
5. Perspectives à l'horizon 2010 268
6. Conclusion 271

14. LES TRANSFERTS ENTRE LES RÉGIONS : RÉALITÉS CONTEMPORAINES ET RECUL HISTORIQUE 273
FRÉDÉRIC CARUSO, FABIENNE MATHOT, MICHEL MIGNOLET, MARIE-ÈVE MULQUIN et LAURENCE VIESLET

1. Transferts interrégionaux des ménages 274
2. Produits intérieurs bruts régionaux et produits régionaux bruts 277
3. Recul historique 280
4. Conclusion 284

15. LES TRANSFERTS ENTRE LES GÉNÉRATIONS 287
FRÉDÉRIC DOCQUIER et PHILIPPE LIÉGEOIS

1. Origine et enjeux 288
2. Qu'est-ce que la justice entre générations ? 293
3. La comptabilité générationnelle, une mesure sommaire de la redistribution entre générations 298
4. Comptes générationnels dans un environnement endogène 304
5. Conclusion 307

16. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION 309
MICHEL DAMAR

1. Les années 80 : une décennie en demi-teinte 310
2. Les réformes de 1992 à 1999 311
3. An 2000 : vers une « révolution copernicienne » ? 323
4. Conclusion : comme un besoin d'autre chose, autrement… 325

17. DE METHODOLOGIE 327
LAURENT DE RYCK
Inleiding 328
1. De bronnen 329
2. Enkele toepassingen 332
3. Besluit 337

18. L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES BELGES EN TABLEAUX ET GRAPHIQUES 339
DIDIER GOSSET

INDEX 355

TABLE DES MATIÈRES 361

Achevé d'imprimer sur les presses de la
SNEL S.A.
rue Saint-Vincent 12 – B-4020 Liège
tél. 32(0)4 344 65 60 - fax 32(0)4 343 77 50
septembre 2002 - 26426

OUVERTURES ◀▶ ÉCONOMIQUES

Série PRÉMISSES

ANDERSON R. D., SWEENEY J. D., WILLIAMS A. TH., *Statistiques pour l'économie et la gestion*
traduction de la 2e édition anglaise par Cl. Borsenberger

BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie - 1. Premier cycle. Notions fondamentales*. 2e édition
traduction de la 5e édition américaine par A. Marciano

BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie - 2. Deuxième cycle et spécialisations*,
traduction de la 5e édition américaine par J.-M. Baland, S. Labenne et Ph. Van Kerm
avec la collaboration scientifique d'A. Marciano

BISMANS F., *Mathématiques pour l'économie - Volume 1. Fonctions d'une variable réelle*

BURDA M., WYPLOSZ C., *Macroéconomie. Une perspective européenne*. 3e édition
traduction de la 3e édition anglaise par J. Houard

CARLTON D. W., PERLOFF J. M., *Économie industrielle*, traduction de la 2e édition américaine par F. Mazerolle

DE KERCHOVE A.-M., GEELS TH., VAN STEENBERGHE V., *Questions à choix multiple d'économie politique*. 3e édition

EECKHOUDT L. et CALCOEN F., *Éléments de microéconomie*

ESCH L., *Mathématique pour économistes et gestionnaires*. 2e édition

FRAIX J., *Manuel d'évaluation des projets industriels*

HEERTJE A., PIERETTI P., BARTHÉLEMY PH., *Principes d'économie politique*. 3e édition

JACQUEMIN A., TULKENS H., MERCIER P., *Fondements d'économie politique*. 3e édition

JALLADEAU J., *Introduction à la macroéconomie. Modélisations de base et redéploiements théoriques contemporains*. 2e édition

JALLADEAU J., DORBAIRE P., *Initiation pratique à la macroéconomie. Études de cas, exercices et QCM*. 2e édition

JASKOLD GABSZEWICZ J., *Théorie microéconomique*. 2e édition

JONES Ch. I., *Théorie de la croissance endogène*, traduction de la 1re édition américaine par F. Mazerolle

JURION B., *Économie politique*

JURION B., LECLERCQ A., *Exercices d'économie politique*

KRUGMAN P. R. et OBSTFELD M., *Économie internationale*. 3e édition
traduction de la 5e édition américaine par A. Hannequart et F. Leloup

LECAILLON J.-D., LE PAGE J.-M., OTTAVJ CHR., *Économie contemporaine. Analyses et diagnostics*

LÖWENTHAL P., *Une économie politique*

MANKIW G. N., *Macroéconomie*, traduction de la 4e édition américaine par J. Houard.

PROMEURO, *L'Euro pour l'Europe. Des monnaies nationales à la monnaie européenne*. 2e édition

SIMON C. P., BLUME L., *Mathématiques pour économistes*, traduction de la 1re édition américaine par
G. Dufrenot, O. Ferrier, M. Paul, A. Pirotte, B. Planes et M. Seris

STIGLITZ J. E., *Principes d'économie moderne*, traduction de la 2e édition américaine par F. Mayer

VARIAN H., *Introduction à la microéconomie*. 5e édition, traduction de la 6e édition américaine par B. Thiry

Série BALISES

BÁRDOS-FÉLTORONYI N., *Géoéconomie*

CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Le marché du travail*

CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Économie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*

CARTELIER J., *L'économie de Keynes*

CAVES R.E., FRANKEL J. A., JONES R. W., *Commerce international et paiements*,
traduction de la 9e édition américaine par M. Chiroleu-Assouline

CUTHBERTSON K., *Économie financière quantitative. Actions, obligations et taux de change*,
traduction de la 1re édition anglaise par C. Puibasset

DARREAU Ph, *Croissance et politique économique*

DE GRAUWE P., *Économie de l'intégration monétaire*, traduction de la 3e édition anglaise par M. Donnay

DE GRAUWE P., *La monnaie internationale. Théories et perspectives*, traduction de la 2e édition anglaise par M.-A. Sénégas

DE MELO J., GRETHER J.-M., *Commerce international. Théories et applications*

DRÈZE J., *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*

DUPRIEZ P., OST C., HAMAIDE C., VAN DROOGENBROECK N., *L'économie en mouvement. Outils d'analyse de la conjoncture*. 2e édition

ESSAMA-NSSAH B., *Inégalité, pauvreté et bien-être social. Fondements analytiques et normatifs*

GILLIS M. et al., *Économie du développement*, traduction de la 4e édition américaine par B. Baron-Renault

HANNEQUART A., *Histoire économique de l'Europe. Transformations d'une société*

JACQUEMIN A., PENCH L. R. (Éds), *Pour une compétitivité européenne. Rapports du Groupe Consultatif sur la Compétitivité*

KOHLI U., *Analyse macroéconomique*

KRUGMAN P., *L'économie auto-organisatrice*, traduction de la 1re édition américaine par F. Leloup

LANDAIS B., *Leçons de politique budgétaire*

LEROUX A., MARCIANO A., *Traité de philosophie économique*

LÖWENTHAL P., *Économie et finances publiques. Principes et pratiques*. 2e édition

MANSFIELD E., *Économie managériale. Théorie et applications*, traduction et adaptation de la 4e édition américaine par B. Jérôme

MASSÉ G., THIBAUT FR., *Intelligence économique. Un guide pour une économie de l'intelligence*

MARCIANO A., *Éthiques de l'économie. Introduction à l'étude des idées économiques*

MILGROM P., ROBERTS J., *Économie, organisation et management*

NORRO M., *Économies africaines. Analyse économique de l'Afrique subsaharienne*. 2e édition

SHAPIRO C., VARIAN H. R., *Économie de l'information. Guide stratégique de l'économie des réseaux*, traduction de la 1re édition américaine par F. Mazerolle

SIAENS A., *Monnaie et finance*. 3e édition

SINN G., SINN H. W., *Démarrage à froid. Une analyse des aspects économiques de l'unification allemande*, traduction de la 3e édition allemande par C. Laurent

VARIAN H., *Analyse microéconomique*, traduction de la 3e édition américaine par J.-M. Hommet

Série JALONS

COLLECTIF, *Économie sociale. Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'intégration régionale. Une nouvelle voie pour l'organisation de l'économie mondiale ?*

CORNET B. et TULKENS H. (Éds), *Modélisation et décisions économiques*

COTÉ D., *Les holdings coopératifs. Évolution ou transformation définitive ?*

DEFOURNY J., *Démocratie coopérative et efficacité économique. La performance comparée des SCOP françaises*

DEFOURNY J., DEVELTERE P., FONTENEAU B. (Éds), *L'économie sociale au Nord et au Sud*

DEFOURNY J., MONZON CAMPOS J.L. (Éds), *Économie sociale/The Third Sector. Entre économie capitaliste et économie publique/Cooperative Mutual and Non-profit Organizations*

DEVELTERE P., *Économie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en voie de développement*

GAZON J., *L'industrie agro-alimentaire. De la Wallonie à l'Europe 1993*

GAZON J., *L'industrie chimique. De la Wallonie à l'Europe 1993*

GAZON J., *Politique industrielle et industrie*
Volume 1. Controverses théoriques. Aspects légaux et méthodologie
Volume 2. Étude de neuf filières industrielles. Applications à la Wallonie

MONNIER L., THIRY B. (Éds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*

VAN DER LINDEN B. (Éd.), *Chômage. Réduire la fracture*

ZÉVI A., MONZÓN CAMPOS J.-L., *Coopératives, marchés, principes coopératifs*

La fin du déficit budgétaire
Het einde van het budgettair tekort

Ce sixième tome de l'histoire des finances publiques en Belgique n'est pas un livre d'histoire et encore moins un travail d'historiens. Il s'agit d'un ouvrage collectif de politique économique rédigé par près de 30 économistes. L'objectif n'est pas de décrire par le détail l'évolution qu'ont connue les différents secteurs qui appartiennent au champ des finances publiques mais, au travers d'une analyse encore à chaud des dix années écoulées, d'alimenter la réflexion sur la situation présente.

L'ouvrage est articulé en trois parties. La première trace **les lignes de force de la politique** menée en matière de finances publiques belges au fil des années 90, en examinant la politique budgétaire, l'influence conjoncturelle, l'effet des réformes institutionnelles et les réformes restées en suspens. La deuxième est consacrée à **l'évolution des grandes composantes** des finances publiques : recettes fiscales, charges d'intérêt, sécurité sociale, autres dépenses publiques et dette publique. La troisième offre **une analyse de thèmes particuliers**, de l'évolution du rôle de l'État au travers des privatisations à la régulation de l'économie en passant par l'articulation entre finances publiques et emploi, l'enseignement, les transferts budgétaires entre les Régions, les transferts entre les générations et la réforme de l'administration.

Dit zesde deel van de geschiedenis van de Belgische openbare financiën is geen geschiedenisboek en het is nog minder het werk van een historicus. Het gaat om een collectief werk over economisch beleid, opgesteld door een dertigtal economisten. Het doel ervan is niet een gedetailleerde beschrijving te geven van de evolutie die de diverse sectoren van de openbare financiën hebben doorgemaakt maar wel om, aan de hand van een nog brandverse analyse van de afgelopen tien jaren, stof te leveren voor bedenkingen aangaande de huidige toestand.

Het werk bestaat uit drie delen. In het eerste vindt men de grote lijnen van het in de loop van de jaren '90 **gevoerde beleid inzake openbare financiën**, waarbij aandacht wordt geschonken aan het begrotingsbeleid, aan de invloed van de conjunctuur, aan de impact van de institutionele hervorming en aan de hervormingen die nog in de lucht hangen. Het tweede deel handelt **over de evolutie van de grote componenten van de openbare financiën** : belastingontvangsten, interestlasten, sociale zekerheid, andere openbare uitgaven en overheidsschuld. Het derde deel brengt **een analyse van specifieke thema's**, die gaan van de evolutie van de rol van de Staat bij de privatiseringen tot de regulering van de economie, via de schakel tussen openbare financiën en werkgelegenheid, onderwijs, budgettaire overdrachten tussen Gewesten, overdrachten tussen generaties en hervorming van de administratie.

Avec des contributions de / Met bijdragen van :

Didier Reynders, Etienne de Callataÿ, Reginald Savage, Edward Roosen, Bart Van Craeynest, Carine Spinnoy, Pierre Reynders, Christian Valenduc, Marcel Gérard, André Decoster, Luc Buffel, Jef Vuchelen, Bernadette Adnet, Jean-François Husson, Paul Van Rompuy, Dirk Heremans, Patrick Van Cayseele, Etienne Descamps, Etienne Michel, Michaël Van den Kerkhove, Robert Deschamps, Frédéric Caruso, Fabienne Mathot, Michel Mignolet, Marie-Eve Mulquin, Laurence Vieslet, Frédéric Docquier, Philippe Liégeois, Michel Damar, Laurent De Ryck, Didier Gosset.

FIDEBU
ISBN 2-8041-4102-0
ISSN 0778-0478

9 782804 141028