

**LES CRITERES DE CONVERGENCE DU TRAITE DE
MAASTRICHT ET LA CONSOLIDATION DE
LA DETTE PUBLIQUE***

Jean-François HUSSON
Conseiller budgétaire
Cabinet fédéral des Finances,

Jean-Luc STEYLAERS
Conseiller de la Trésorerie Ministère des Finances

9 FEVRIER 1999

* Le présent article est écrit à titre strictement personnel et n'engage que la seule responsabilité des auteurs, à l'exclusion en particulier de celle du ministère des Finances.

TABLE DES MATIÈRES

LA CONSOLIDATION DE LA DETTE PUBLIQUE.	5
I. INTRODUCTION : LES CRITÈRES DE CONVERGENCE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT.	5
II. LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT.	8
III. LES MESURES DE CONSOLIDATION.	11
III.1. Contexte.	11
III.2. Les mesures fiscales.	13
III.3. Les mesures organisationnelles.	16
III.3.1. Le régime antérieur à l'arrêté royal du 15 juillet 1997.	17
III.3.2. Le régime nouveau.	23
III.3.2.1. Le cadre réglementaire.	23
III.3.2.2. Champ d'application.	24
III.3.2.3. Obligation de placement.	27
III.3.2.3.1. Régime général.	27
III.3.2.3.2. Régime spécifique.	28
III.3.2.3.3. Autres dispositions.	30
III.3.3. Evaluation.	32
CONCLUSION.	38
ANNEXE :	
LISTE DES ORGANISMES SOUMIS À L'A.R. DU 15 JUILLET 1997 ET DÉROGATIONS ÉVENTUELLEMENT ACCORDÉES.	41

LA CONSOLIDATION DE LA DETTE PUBLIQUE.

I. INTRODUCTION : LES CRITÈRES DE CONVERGENCE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT.

Le Traité de Maastricht a donné les grandes lignes du calendrier pour le passage à la troisième (et dernière) phase de l'union économique et monétaire (UEM), à savoir l'instauration de la monnaie unique.

La première phase a commencé le 1er juillet 1990, avec notamment la libération des mouvements de capitaux dans tous les pays de la Communauté (l'Espagne, la Grèce et le Portugal ayant bénéficié de dérogations leur permettant de prolonger, jusqu'en 1994, certains contrôles ou restrictions).

La deuxième phase a débuté le 1er janvier 1994, avec la création de l'Institut monétaire européen (IME), une coordination accrue des politiques monétaires et économiques, la préparation institutionnelle du Système européen de banques centrales (SEBC) et, normalement, la convergence des économies.

La troisième phase verra l'instauration d'une monnaie commune et unique dans les pays participants, avec la mise en place du SEBC dirigé par une banque centrale européenne (BCE), qui mènera une politique monétaire unique. Cette dernière phase a commencé le 1er janvier 1999.

Afin de rendre aussi facile que possible le fonctionnement de l'union monétaire, le Traité de Maastricht stipule que seuls les pays dont les performances économiques seront suffisamment proches peuvent y participer : les pays participants doivent avoir réalisé un "degré élevé de convergence durable".

Les critères retenus par le Traité insistent surtout sur l'aspect monétaire et financier : des normes explicites sont établies seulement en matière d'inflation, de taux d'intérêt, de finances publiques et de stabilité des changes. L'indépendance des banques centrales nationales (BCN) et l'absence de financement monétaire direct des dépenses publiques sont également exigées. Pour le déficit et la dette publique, on définit des niveaux à ne pas dépasser, tandis que, pour l'inflation et les taux d'intérêt, les critères sont établis par comparaison avec les pays connaissant la plus faible inflation.

Nous n'examinerons pas ici les différents critères de convergence et nous nous en tiendrons à celui - double - des finances publiques.

Ce critère, chiffré et précisé par le protocole n° 5 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité de Maastricht, est sensiblement plus complexe que les autres : il s'agit en effet de s'assurer que les Etats membres ont des finances publiques dont la situation ait un "caractère soutenable", ce qui signifie ne pas accuser de déficit excessif au sens de l'article 104C § 6 du Traité.

On connaît les deux volets de ce critère des finances publiques :

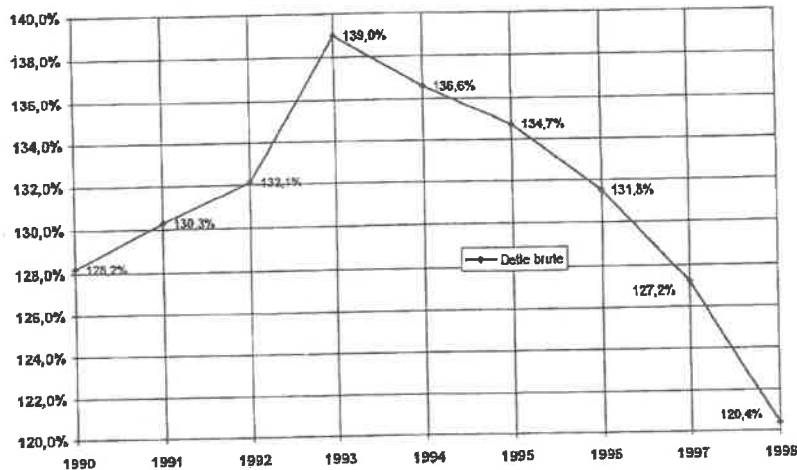
- le rapport entre le déficit et le PIB ne doit pas être supérieur à 3 %, à moins que le rapport "n'ait diminué de manière substantielle et n'ait atteint un niveau proche" de 3 %, ou que le dépassement ne soit "qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche" de 3 %.
- le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas être supérieur à 60 %, à moins que ce rapport "ne diminue suffisamment et ne s'approche de 60 % à un rythme satisfaisant".

On sait que la Belgique a satisfait à tous les critères de convergence, y compris au premier volet de celui des finances publiques.

Quant au critère de la dette publique, si son niveau absolu reste largement supérieur aux 60 % de référence, il n'en a pas moins diminué de façon conséquente ces dernières années, diminution qui s'entend d'une progression "à un rythme satisfaisant" vers les 60 % du Traité.

Le graphique n° 1 ci-après donne l'évolution de la dette publique brute sous forme de rapport dette/PIB (en pourcentage), tel qu'arrêté au 31 décembre des années 1990 à 1998 (estimation conservatrice au 31 décembre 1998 sur base des chiffres B.N.B. disponibles à la date de rédaction de la présente étude).

Graphique 1 :
Rapport dette publique brute (1)/PIB (en pc du PIB) (2).



Source : données B.N.B. (estimation pour 1998).

Même si le rapport dette publique brute/PIB est très élevé au 31/12/1998 (supérieur au double de la valeur de référence du Traité), on voit que la tendance est à la baisse depuis la fin 1993, moment du sommet absolu. Le tout est évidemment que cette baisse se poursuive, de façon suffisamment marquée et durable pour arriver enfin aux 60 % de référence du Traité.

Ce n'est toutefois pas le critère de la dette publique brute qu'utilise le Traité de Maastricht. Nous allons dès lors examiner les définitions utilisées par le Traité en la matière.

- (1) On insiste sur le fait qu'il s'agit de la dette publique brute et non de la dette publique au sens du Traité de Maastricht (cfr. infra).
- (2) Les chiffres cités dans la présente étude sont basés sur les chiffres officiels de l'Institut des Comptes Nationaux (Banque Nationale de Belgique). Leur interprétation et les calculs auxquels ils ont donné lieu sont de la seule responsabilité des auteurs.

II. LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT.

Avant que de poursuivre l'analyse, il convient tout d'abord de définir les termes employés par le Traité de Maastricht, et plus précisément le concept de "dette publique" au sens particulier où il l'entend.

C'est le Règlement du Conseil du 22 novembre 1993 qui définit les termes employés (3).

Au premier niveau d'analyse et en vertu du Règlement (4), la dette publique est la valeur nominale de tous les engagements bruts en cours à la fin de l'année du secteur "administrations publiques", à l'exception des engagements dont les actifs financiers correspondants sont détenus par le secteur "administrations publiques".

Au second niveau d'analyse, il convient maintenant de définir le concept "d'administrations publiques".

Le secteur "administrations publiques" est défini d'un point de vue économique, par référence au système européen de comptes économiques intégrés (SEC) (5), appelé dans la pratique "SEC 1979".

Au sens du SEC, le secteur "administrations publiques" comprend toutes les unités institutionnelles qui, à titre de fonction principale, produisent des services non marchands destinés à la collectivité et/ou effectuent des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales.

Les ressources principales de ces unités proviennent de versements obligatoires effectués par les unités appartenant à d'autres secteurs et reçus directement ou indirectement.

Du point de vue économique, le SEC classe les unités institutionnelles suivantes (6) dans le secteur "administrations publiques" :

- a). Les organismes d'administration publique (autres que les entreprises publiques constituées en sociétés de capital, dotées d'un statut qui leur confère la personnalité juridique, ou classées dans les quasi-sociétés) qui gèrent et financent un ensemble d'activités de nature principalement non marchandes destinées à la collectivité;

(3) Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne, J.O.C.E. n° L 332/7 du 31 décembre 1993.

(4) Art. 1, 5.

(5) Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), « Système européen de comptes économiques intégrés (SEC) », deuxième édition, Luxembourg, 1979.

(6) SEC 1979, n° 240 p. 32.

- b). Les organismes sans but lucratif dotés de la personnalité juridique dont la fonction principale consiste à produire des services non marchands et dont les ressources principales, autres que celles résultant des ventes, proviennent de versements effectués par les organismes d'administration publique visés sous a);
- c). Les caisses de pension autonomes si la prime est appliquée aux assurés indépendamment de leur exposition individuelle au risque.

Du point de vue organisationnel, le secteur "administrations publiques" (qui reçoit le code "S60") est subdivisé en trois sous-secteurs (7) :

- a). Sous-secteur administration centrale (S61) (8) : l'administration centrale comprend les organes administratifs de l'Etat et les organismes centraux, dont la compétence s'étend sur la totalité du territoire, à l'exception des administrations centrales de sécurité sociale.
- b). Sous-secteur administrations locales (S62) (9) : les administrations locales comprennent toutes les administrations publiques dont la compétence concerne seulement une partie du territoire, à l'exception des administrations locales de sécurité sociale (10).
- c). Sous-secteur administrations de sécurité sociale (S63) (11) : les administrations de sécurité sociale comprennent toutes les unités institutionnelles, centrales et locales, dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et dont les ressources principales sont constituées par des cotisations sociales obligatoires versées par d'autres unités.

Ce sous-secteur inclut en particulier les caisses de pension autonomes et les autres organismes d'assurance auprès desquels la prime est appliquée aux assurés indépendamment de leur exposition individuelle au risque.

On constate des définitions qui précèdent que le concept de "dette publique au sens du Traité de Maastricht" est un concept de dette semi-nette, ou semi-brute c'est selon, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une dette partiellement consolidée, la seule consolidation possible étant celle qui s'effectue au sein du secteur public, lui-même entendu au sens défini ci-avant en fonction des normes SEC.

(7) Ces sous-catégories sont celles du SEC 1979.

Le SEC 1995 (Eurostat, Luxembourg, 1996), qui réforme le SEC 1979 et doit entrer en vigueur en principe le 1/1/1999, classe le secteur administrations publiques en quatre sous-secteurs : l'administration centrale, les administrations d'Etats fédérés (rangés par le SEC 1979 dans le sous-secteur « administration centrale »), administrations locales et administrations de sécurité sociale.

Sans entrer dans les différences de détails entre le SEC 1979 et le SEC 1995, on peut considérer qu'il s'agit d'une simple modification de la classification des administrations publiques, sans modification sur le fonds.

(8) SEC 1979, n° 242 p. 32.

(9) SEC 1979, n° 243 p. 32.

(10) Les unités institutionnelles faisant partie du secteur S 60, pour lesquelles le critère de la compétence territoriale n'est pas d'une application évidente, sont classées dans le même sous-secteur que l'administration publique qui les finance à titre principal.

(11) Système européen de comptes intégrés, n° 244 p.32.

On peut s'étonner de cette définition de la dette publique, en ce sens qu'on ne voit pas pourquoi des actifs placés en-dehors du secteur public ne pourraient pas entrer dans le cadre de la consolidation.

Des actifs pourraient en effet être placés auprès d'institutions du secteur bancaire, bénéficiant de la meilleure notation octroyées par les organismes internationaux de notation (Standard & Poors, Moody), notation qui peut même être supérieure à celle octroyée à certains sous-secteurs des "administrations publiques" (12).

Il est difficilement compréhensible que ces actifs ne puissent pas entrer en ligne de compte pour la consolidation de la dette publique.

On ne voit que deux raisons pour justifier ce concept de dette semi-brute :

- La valorisation de certains actifs des Etats pourraient être problématique : ainsi les prêts d'Etat à certains Etats étrangers en cas de cessation de paiement de ces derniers au niveau international.
- Les dépôts de l'Etat, des administrations centrales, des collectivités provinciales, régionales, locales ou municipales sont exclus du système de garantie des dépôts (13).

Il est clair qu'une défaillance du débiteur - Etat étranger ou établissement de crédit - aurait dans les deux hypothèses un effet immédiat sur le niveau de la dette publique, qui augmenterait à raison des montants irrécupérables.

Il ressort en pratique et pour ce qui nous concerne de ces définitions que l'actif d'une administration publique sous la forme d'un dépôt bancaire ne pourra pas entrer en ligne de compte pour la consolidation de la dette.

Par contre, si cet actif est représenté par des titres d'un emprunt d'une autre administration publique définie selon les normes SEC, il pourra y avoir consolidation de la dette à concurrence de cet actif (14).

Sur le plan du droit, il est par contre intéressant de relever qu'une réalité juridique, le secteur public, est défini par le législateur européen en fonction des catégories économiques du SEC.

(12) Les Communautés et les Régions, par exemple, bien que jouissant d'une notation très élevée, n'ont pas reçu la notation maximale de la part des organismes internationaux de notation.

(13) Annexe I de la Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts, J.O.C.E. n° L 135/3 du 31 mai 1994 et en droit belge, le point 1 4. Exclusions, e) 2° de l'avis de l'Institut de Réescampte et de Garantie relatif au système de protection des dépôts auprès des établissements de crédit, M.B., 7 févr. 1995.

(14) Le placement doit être direct et ne peut pas être effectué via un intermédiaire financier. Ainsi, un placement en SICAV d'obligations d'Etat ne pourra pas entrer en considération pour la consolidation, la SICAV étant considérée comme intermédiaire financier et le placement sera par conséquent considéré par Eurostat comme effectué auprès d'un intermédiaire financier, donc non consolidable.

III. LES MESURES DE CONSOLIDATION.

III.1. Contexte.

La définition du concept de "dette publique au sens du Traité de Maastricht" montre immédiatement la nécessité de consolider la dette au sein du secteur public tel qu'entendu par le SEC.

D'autres arguments d'ordre économique et financier - sur lesquels il n'est pas possible de s'étendre dans le cadre limité de la présente étude - plaident également en ce sens.

On peut dès lors critiquer l'approche du Traité, mais elle est là et il faut s'y tenir.

Lors de la présentation du budget 1997, le Gouvernement avait annoncé son objectif de voir le taux d'endettement au 31 décembre 1997 réduit de 10 % de PIB par rapport à la situation à fin 1993.

Il faut tout d'abord souligner que les chiffres de la dette publique brute ne donnent pas un reflet fidèle de la réalité politico-institutionnelle du pays, caractérisée par l'autonomie de sa sécurité sociale, le caractère fédéral de sa structure institutionnelle et la très grande indépendance de nombre des acteurs institutionnels (pouvoirs locaux, voire institutions fédérales).

Cette grande diversité institutionnelle, l'organisation décentralisée de la sécurité sociale, la multiplication des organismes autonomes et la dispersion subséquente des centres de décisions financières provoquent l'inflation des fonds de roulement et des réserves administratives et une gestion de trésorerie éclatée entre autant d'acteurs différents, laquelle se traduit par autant de politiques de gestion différentes, tant en terme de placements des actifs que de financement des déficits propres.

Ce mode d'organisation se révèle préjudiciable pour l'Etat lui-même (15), amené, lors de la liquidation avancée de ses subsides, à puiser intempestivement dans sa propre trésorerie et à augmenter ainsi sa dette parfois inutilement, l'Etat étant en déficit structurel.

(15) En fait, pour chaque autorité subsidiante, qu'il s'agisse de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions.

En d'autres termes et en comparaison avec d'autres Etats membres de la Communauté européenne, la Belgique est très nettement pénalisée par sa réalité institutionnelle qui conduit à augmenter artificiellement le chiffre de sa dette brute et à générer des coûts d'opportunité importants liés à la fragmentation des gestions autonomes de trésorerie même si, depuis longtemps, les Communautés, les Régions et surtout les organismes de sécurité sociale –qu'il s'agisse des parastataux ou d'institutions de statut privé mais appartenant au secteur des administrations publiques au sens du SEC- ont régulièrement effectué des placements en instruments de la dette publique fédérale, régionale ou communautaire.

Il est ainsi évident que toute mesure visant à réduire la dette publique doit prendre en considération la réalité institutionnelle de l'Etat et s'attaquer par priorité à la consolidation de la dette de ses différentes composantes institutionnelles.

La participation de ces institutions à la consolidation de la dette était faite sur base de la loi du 16 mars 1954 (16) et de leurs éventuelles dispositions statutaires pour ce qui est des organismes de sécurité sociale et des autres organismes dépendant du pouvoir fédéral sensu stricto et depuis un proche passé en vertu de l'accord de coopération du 19 juillet 1996 (17) pour ce qui est des Communautés et des Régions et des organismes qui en dépendent (communes, provinces, etc...).

En fonction des résultats obtenus sur une base incitative et volontaire, il est apparu rapidement aux Autorités que le dispositif incitant à la consolidation devait être intensifié par des mesures structurelles.

Les Autorités se sont dès lors attachées à promouvoir la consolidation des actifs du secteur public par deux types de nouvelles mesures structurelles :

- des mesures à caractère fiscal,
- des mesures à caractère organisationnel.

(16) Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, M.B., 24 mars 1954.

(17) Accord de coopération du 19 juillet 1996 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur les objectifs budgétaires pour la période 1996-1999.

Le texte de cet accord a été publié en annexe de l'étude de J.F. HUSSON, « Les accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires », Bul. Doc. Min. Finances, n° 2, mars-avril 1997, p. 210, auquel on renvoie pour une analyse détaillée du contenu et des modalités d'application de cet accord.

III.2. Les mesures fiscales.

L'Etat est exonéré du précompte mobilier pour ce qui est des opérations de gestion de sa trésorerie (18).

Les organismes de sécurité sociale sont exonérés de précompte mobilier (19).

Par contre, les Communautés et les Régions, les organismes d'intérêt publics qui en dépendent ainsi que les pouvoirs locaux, étaient soumis au précompte mobilier jusqu'il y a peu.

Cet assujettissement a entraîné le recours à grande échelle par ces organismes à des placements en SICAV, ce qui leur permettait d'éviter en toute légalité d'avoir à payer le précompte mobilier sur les revenus de leurs placements, mais le cas échéant par des placements dont la légalité était douteuse : la Cour des Comptes (20) s'est élevée contre ce type de placements, effectués par les Provinces en contravention à l'arrêté royal du 3 novembre 1937 relatif aux placements des fonds des provinces (21). Ces placements, lorsque effectués par des OIP soumis à la loi du 16 mars 1954, étaient également contraires aux dispositions de son article 12 (cfr. infra).

Comme ce type de placement n'autorisait aucune consolidation de la dette publique, le législateur a dès lors décidé d'accorder une exonération de précompte mobilier à ces organismes également en leur permettant de détenir un compte-titres exonéré du précompte mobilier dans le système de clearing X/N (22).

Il a ainsi été décidé de renoncer à la perception du précompte mobilier *"uniquement en ce qui concerne les titres de la dette publique de l'Etat et les titres de la dette des Communautés et Régions (...)(pour les) Communautés, les Régions et les Commissions communautaires ainsi que les organismes publics ou d'intérêt public qui en dépendent et qui, pour l'application du Règlement de la Communauté européenne n° 3605/93 du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole*

(18) Art. 265 du C.I.R. 1992 (loi du 12 septembre 1992 portant confirmation du Code des impôts sur les revenus 1992, coordonné le 10 avril 1992).

(19) Art. 105. 2° de l'arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 pour la définition des organismes visés et art. 107. 7°, 8° et 9° pour l'exonération.

En ce qui concerne les titres inscrits en compte dans le clearing X/N, cfr. art. 4. 3° de l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre Ier de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières (M.B., 13 juin 1994).

(20) Cour des comptes (1995a). 152^e Cahier d'observations - 7^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon. PW doc. 92 (1995-1996) - N° 1.

(21) Arrêté royal du 3 novembre 1937 relatif au placement des fonds des provinces, M.B.

(22) Sur le clearing X/N, voir J.L. STEYLAERS. « Le marché secondaire hors bourse des titres du secteur public », in « La réforme du marché et des intermédiaires financiers ». Cahiers A.E.D.B.F., Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 267 et suivantes.

sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne font partie du secteur des administrations publiques au sens du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC)" (23).

On a cependant assez rapidement constaté à l'usage que cette exonération ne rencontrait pas entièrement l'objectif de consolidation fixé, et ce pour deux raisons principales :

- Dans le cadre de l'incitation "volontaire" à la consolidation, le Trésor a accepté dès 1995 que les organismes dont les avoirs pouvaient entrer en ligne de compte pour la consolidation de la dette publique fassent directement des dépôts dans ses livres (24) par l'intermédiaire d'un versement sur son compte auprès du caissier de l'Etat (Banque Nationale de Belgique).

Or, ce placement direct dans les livres du Trésor ne pouvait pas être assimilé du point de vue fiscal à un "titre de la dette de l'Etat" et ne pouvait dès lors faire l'objet d'une exonération du précompte mobilier.

Il y avait donc une lacune dans le dispositif d'exonération.

- Il est apparu également tout aussi rapidement que les comptes de titres, sur lesquels étaient détenus les "titres de la dette publique de l'Etat, des Communautés et des Régions", permettaient au détenteur non seulement d'encaisser ses revenus "en brut" (sans déduction du précompte mobilier) mais aussi d'encaisser sous le régime de l'exonération les revenus des transactions suivantes :

- placements ou octroi de crédit à court terme vis des opérations de cession-rétrocession (25);
- prêts de titres;
- échange de titres.

Il est bien certain que si l'exonération de précompte mobilier allait dans le sens de l'incitation à placer en instruments de la dette publique, ces "autres transactions", elles, n'allaient pas précisément dans la voie de la consolidation des actifs du secteur public.

En effet, le placement en titres de la dette publique via une opération de cession-rétrocession ("repo") ne rencontre pas les objectifs de consolidation étant donné que du point de vue comptable, le titre cédé en "repo" reste inscrit au bilan du cédant (26).

(23) Article 1er de l'arrêté royal du 15 décembre 1995 modifiant l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1er de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières, M.B., 23 déc. 1995.

(24) Moyennant certaines conditions de montant, etc...
Les dépôts sont rémunérés par le Trésor aux conditions du marché interbancaire.

(25) Voir chapitre III de la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire, M.B., 25 janv. 1991.

(26) Point 3 de la section 2 de la circulaire B 89/1 de la Commission bancaire et financière aux banques, tel que modifiée par l'annexe I de la circulaire B 91/1 du 27 mars 1991.

Par conséquent, un organisme qui aurait placé ses disponibilités en achetant un titre de la dette publique "consolidable" dans le cadre d'une opération de cession-rétrocession échappait à l'objectif de consolidation puisque du point de vue comptable le titre ainsi acquis restait inscrit au bilan du cédant et n'était pas inscrit dans celui du cessionnaire.

En outre, s'il était acceptable en considération de l'objectif de consolidation visé d'exonérer de précompte mobilier les revenus des placements de ces organismes, il était beaucoup plus discutable d'en exonérer toutes les opérations de gestion active d'un portefeuille.

Le régime de l'exonération du précompte mobilier accordée à ces organismes a donc été modifié par l'arrêté royal du 11 décembre 1996 (27):

- l'exonération du précompte mobilier est dorénavant accordée aux revenus de prêts au Trésor non représentés par des titres au porteur, alloués ou attribués aux Communautés, aux Régions, aux Commissions communautaires, aux Provinces, aux Communes et aux Centres publics d'aide sociale ainsi qu'aux organismes publics ou d'intérêt public ou institutions qui dépendent ou qui sont subsidiés par l'Etat, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires et qui, pour l'application du Règlement de la Communauté européenne n° 3605/93 du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne font partie du secteur des administrations publiques au sens du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC) (28).
- l'exonération du précompte mobilier est désormais octroyée pour les seuls revenus des titres de la dette de l'Etat, des Communautés et des Régions (29) (et non plus pour les revenus générés par les opérations faites avec ces titre - prêts de titres, cessions-rétrocessions, etc.. cfr. supra.).
- une obligation de déclaration est mise à charge des teneurs de comptes au profit de la B.N.B. en tant que gestionnaire du système de clearing, afin qu'ils communiquent le montant nominal des valeurs détenues par les institutions en question et les organismes paratétatiques de sécurité sociale sur leurs comptes-titres (30).

(27) Arrêté royal du 11 décembre 1996 modifiant, en matière de précompte immobilier, l'AR/CIR 92 et l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1er de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières, M.B., 14 déc. 1996.

L'article, al. 1er., 10° de l'A.R. du 26 mai 1994 a été modifié par l'article 1er. de l'A.R. du 6 septembre 1998 modifiant l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1er; de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières (M.B., 28 oct. 1998).

Contrairement à ce que le libellé malheureux de cet article pourrait laisser supposer, cet article n'exclut pas les C.P.A.S. du bénéfice de l'exonération du précompte mobilier.

(28) Art. 1 de l'A.R. du 11 décembre 1996.

(29) Art. 4 de l'A.R. du 11 décembre 1996.

(30) Art. 5 de l'A.R. du 11 décembre 1996.

Il est en effet utile de consolider la dette, mais il est encore plus utile que le résultat de la consolidation soit porté à la connaissance de l'autorité responsable de l'établissement des statistiques.

En effet, si les placements des organismes publics de sécurité sociale et plus généralement des organismes visés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 sont connus du ministre des Finances, grâce notamment à l'obligation de rapport édictée par l'article 12 § 3 de cette loi, aucune procédure centralisée de collecte de l'information n'était prévue en ce qui concerne la situation des placements des organismes autonomes chargés d'une mission de service public, situation qui n'est dès lors pas connue à temps pour pouvoir être intégrée dans les statistiques officielles de l'Etat.

Il en allait de même de la collecte de l'information en ce qui concerne les organismes dépendant des Communautés et des Régions (communes, C.P.A.S., etc...), dont la situation financière est connue du pouvoir de tutelle mais non de l'Etat fédéral (31).

Précisons cependant que cette obligation de "reporting" ne concerne que les titres détenus dans le système de clearing X/N, alors qu'il existe des titres de la dette publique qui ne sont pas éligibles à ce système (32). Le mécanisme de "reporting" n'est dès lors pas entièrement satisfaisant même s'il représente une avancée par rapport à la situation antérieure.

III.3. Les mesures organisationnelles.

C'est par un arrêté royal du 15 juillet 1997 (33) pris sur base de la loi du 26 juillet 1996 que le législateur a tenté (avec succès, nous le verrons plus loin) de donner une solution structurelle à la consolidation de la dette publique.

On notera que cet arrêté royal a été pris sur base de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et que dès lors qu'il a été confirmé par la loi, il a valeur de loi.

(31) On précisera que cette obligation de « reporting » est organisée en direction du gestionnaire du système de clearing X/N, la B.N.B., au profit de l'Institut des Comptes Nationaux, et non en direction du Trésor. Ce dernier n'est en effet pas intéressé par la situation individuelle des organismes visés mais bien par la situation globale d'un secteur. Ainsi, la confidentialité des données relatives organismes autonomes chargés d'une mission publique de sécurité sociale peut-elle être garantie.

(32) Par exemple les bons d'Etat, les emprunts à lots, etc...

(33) Arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesure de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 6°, et § 2 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (M.B., 25 juil. 1997), confirmé par l'article 5, 1° de la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, M.B., 18 déc. 1997.

Ce n'est cependant pas d'aujourd'hui que l'Etat a tenté de garder l'argent public au sein du secteur public et donc de consolider sa dette.

Avant dès lors que d'étudier le régime mis en place par l'arrêté du 15 juillet 1997, nous allons brièvement examiner quelles étaient les dispositions antérieurement d'application.

III.3.1. Le régime antérieur à l'arrêté royal du 15 juillet 1997 (34).

En 1954, face au foisonnement des organismes publics autonomes gravitant autour de l'administration de l'Etat et au désordre administratif, comptable et financier résultant de cette situation, le législateur a jugé opportun d'organiser un contrôle plus efficace de ces organismes sur les plans financier, comptable et budgétaire et d'adapter leur mode de fonctionnement, leurs organes de gestion et le régime du contrôle et de la tutelle auxquels ils étaient soumis.

A côté des mesures organisant la tutelle, la procédure budgétaire, la comptabilité et le contrôle interne et externe de ces organismes, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public contient diverses dispositions impératives destinées à préciser et à encadrer l'autonomie financière de ces organismes et le mode de placement de leurs avoirs.

L'article 12, § 2 de la loi du 16 mars 1954 disposait que *"les organismes concernés n'utilisent leurs avoirs et leurs disponibilités que pour réaliser des opérations et des investissements prévus par leur loi organique et leurs statuts. Lorsque la loi ou les statuts ne prévoient pas le mode de placement des disponibilités, celles-ci doivent être investies en valeurs émises ou garanties par l'Etat ou en fonds publics dont la liste est établie par le Roi. Le ministre des Finances peut toutefois arrêter d'autres modalités pour le placement à vue ou à court terme d'une portion des disponibilités. Le ministre des Finances peut fixer, de commun accord avec le ministre dont l'organisme relève, la quotité des fonds disponibles à affecter annuellement, par priorité, à des placements qu'il détermine parmi ceux que l'organisme est autorisé à réaliser"*.

Un arrêté royal du 21 janvier 1955 (35) a établi la liste des fonds publics prévus à l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi.

(34) En ce qui concerne les organismes de la sécurité sociale, cfr. « Les réserves de la sécurité sociale: Cadre législatif et réglementaire, Ampleur et affectation et Modes de placement », Etude spéciale in 150^e Cahier de la Cour des Comptes, session 1992-1993, fascicule 1er, p. 335 et suivantes.

(35) Arrêté royal du 21 janvier 1955 établissant la liste des fonds publics, autres que les valeurs émises ou garanties par l'Etat, que peuvent acquérir les organismes visés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, M.B., 10 févr. 1955.

Elle comprend les obligations émises par le Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, la S.N.C.B., le Crédit communal, la Société anonyme du Canal et des installations maritimes de Bruxelles ainsi que certains titres émis par les communes, les provinces et les associations intercommunales.

Mais "il est toutefois évident que les organismes parastataux - à peine de se paralyser - ne peuvent investir tout leur disponible en titres qui, si facilement négociables qu'ils puissent être, ne peuvent cependant être réalisés sur l'heure. C'est pourquoi les organismes intéressés doivent nécessairement conserver certaines disponibilités à vue ou à très court terme. C'est de cette portion des disponibilités que le second alinéa de l'article 12 de la loi autorise le ministre des Finances à déterminer les modalités de placement (36) ()".

Ce problème du placement des avoirs à vue a été réglé par la circulaire du 7 avril 1955 du ministre des Finances (37), rappelée d'ailleurs le 23 avril 1969 (38) par le même ministre.

Cette circulaire du 7 avril 1955 confirmée le 23 avril 1969 prévoit que :

- a) les fonds qui, pour des raisons fonctionnelles, ne peuvent être investis en titres, pourront être déposés à vue ou à très court terme sur des comptes ouverts auprès d'organismes financiers publics (39);
- b) les fonds mis par l'Etat à la disposition d'un organisme parastatal (dotations, subventions, provisions, avances, etc...) devront obligatoirement - sauf autres dispositions de la loi organique ou des statuts de l'organisme en cause - rester déposés à l'Office des chèques postaux aussi longtemps qu'ils n'auront pas reçu l'affectation qui a justifié leur octroi ;
- c) à titre exceptionnel, des prêts peuvent être consentis par un organisme public à un autre, moyennant autorisation du ministre des Finances.

Enfin, le ministre de la Prévoyance sociale a invité les organismes du secteur de la Sécurité sociale à placer leurs fonds disponibles ne provenant pas de l'Etat, à des conditions avantageuses sur des comptes à vue (comptes O.S.) de la Caisse générale d'épargne et de retraite (40).

(36) Circulaire du 7 avril 1955 du ministre des Finances, n° 9906/1250.

(37) Cfr. note 1.

(38) Circulaire du 23 avril 1969 du ministre des Finances, n° 9906/1250.

(39) Trésor public, Office des chèques postaux Banque nationale, C.G.E.R., Crédit communal, S.N.C.I., C.N.C.P., I.R.G., O.C.C.H., Office central de la petite épargne, Office national du Dueroire, INCA, Fonds des rentes.

(40) Circulaire n° 6622 du 9 novembre 1961 du ministre de la Prévoyance sociale et note du 29 mars 1958 du ministre du travail et de la Prévoyance sociale à l'O.N.S.S.

Il faut dès lors faire une distinction, en ce qui concerne les OIP visés par la loi du 16 mars 1954, selon qu'ils sont soumis au régime commun de l'article 12 ou qu'ils sont dotés de dispositions statutaires propres régissant le mode de placement de leurs disponibilités.

Etant donné que la plupart des organismes ne sont tenus par aucune règle statutaire spécifique en matière de placement, ils sont, en principe, soumis aux dispositions supplétives susvisées de la loi du 16 mars 1954 et doivent dès lors respecter l'arrêté royal du 21 janvier 1955 ainsi que les instructions édictées par le ministre des Finances.

Pour ce qui est des organismes de la sécurité sociale, l'article 18 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 (41) prévoit que « *les institutions publiques de Sécurité sociale décident, dans les limites de leurs missions et selon les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres sur la proposition du ministre de tutelle et du Ministre des Finances, de la gestion de leurs réserves financières ainsi que de l'étendue, des techniques et des conditions de leurs placements financiers et de financement externe...* »

Il existe aussi des institutions autonomes qui effectuent des missions de service public qui relèvent de la sécurité sociale (Fonds de sécurité d'existence, Caisses autonomes de vacances annuelles, etc...), elles ne tombent pas dans le champ d'application de la loi du 16 mars 1954 et les dispositions légales ou réglementaires qui régissent le placement de leurs avoirs et disponibilités sont, elles aussi, particulièrement disparates et incomplètes.

Toujours pour ce qui est de la sécurité sociale, secteur dont il faut bien constater qu'il est de loin le plus important dans une optique de consolidation de la dette de l'Etat, les tableaux (42) ci-après synthétisent l'encadrement légal et réglementaire des placements de ses organismes para-étatiques et autonomes non soumis à la loi du 16 mars 1954 avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 15 juillet 1997.

(41) Arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension, M.B., 30 avril 1997.

(42) Tableau repris de l'étude citée de la Cour des Comptes (cfr. note 1 p. 16), adapté et complété par les auteurs.

Organismes publics de sécurité sociale.

Organismes	Art. 12 de la LOI du 16.3.1954	Dispositions statutaires propres
O.N.S.S.	OUI	
O.N.E.M.	OUI	
O.N.A.F.T.S.	OUI	
I.N.A.M.I.	OUI	
O.N.V.A.		Article 36 de la loi du 28 juin 1971
O.N.P.		<ul style="list-style-type: none"> - répartition : arrêté royal du 12 août 1993 modifiant les règles relatives au placement des disponibilités de l'O.N.P. - rentes obligatoires : article 15 de l'arrêté royal du 13 septembre 1971 + arrêté royal du 8 juin 1993. - rentes complémentaires : articles 23 et suivants de l'arrêté royal du 14 mai 1969. abrogés à la publication de l'arrêté royal du 5 décembre 1996 portant exécution de l'article 2. §3. 5° de la loi du 9 juillet 1975.
O.S.S.O.M.	OUI	
I.N.A.S.T.L.	OUI	
Banque Carrefour	OUI	
F.M.P.	OUI	
F.A.T.	OUI	
O.N.S.S.-A.P.L.	OUI	
F.N.R.O.M.		<ul style="list-style-type: none"> - répartition : articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 déterminant l'organisation et le fonctionnement du F.N.R.O.M. - capitalisation : articles 15 et 16 de l'arrêté royal du 13 septembre 1971
Fonds de fermeture d'entreprises	OUI	
C.A.P.A.C.	OUI	
C.S.P.M.		<ul style="list-style-type: none"> - répartition : articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 24 octobre 1936 - capitalisation : articles 15 et 16 de l'arrêté royal du 13 septembre 1971

Caisses spéciales d'allocations familiales	OUI	
CA.A.M.I.		<ul style="list-style-type: none"> - Article 121, 13° de la loi du 9 août 1963. - Arrêté royal du 12 avril 1984 relatif à la gestion par les organismes assureurs des moyens financiers de l'assurance maladie.
Caisse des soins de santé de la S.N.C.B.		<ul style="list-style-type: none"> - Article 121, 13° de la loi du 9 août 1963. - Arrêté royal du 12 avril 1984 relatif à la gestion par les organismes assureurs des moyens financiers de l'assurance maladie.

Organismes autonomes de sécurité sociale.

Organismes	règle spécifique	Dispositions statutaires propres
Fonds de sécurité d'existence	NON	
Caisses de vacances	NON	
Caisses libres d'allocations familiales		<ul style="list-style-type: none"> - Article 170 bis des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. - Circulaire du 19.4.1984 relative au placement des réserves administratives des caisses d'allocations familiales et à l'utilisation des provisions que l'O.N.A.F.T.S. leur verse. Ces instructions ont été modifiées par une lettre du 31 août 1998 du Ministre des Finances.
Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	NON	
Organismes assureurs		<ul style="list-style-type: none"> - Article 191, al. 1, 10° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. - Arrêté royal du 12 avril 1984 relatif à la gestion par les organismes assureurs des moyens financiers de l'assurance maladie
Caisses de paiement des allocations de chômage	NON	

Ces deux tableaux montrent bien la grande diversité des règles régissant le placement des avoirs et disponibilités de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les autres organismes (autres que de sécurité sociale) soumis à la loi du 16 mars 1954, l'immense majorité est soumise aux dispositions de son article 12 (43).

En fait, la loi du 16 mars 1954 a échoué dans l'objectif qui était à l'origine le sien de consolider les avoirs du secteur public, et ce pour trois raisons majeures :

1). Très tôt, les OIP visés par la loi ont obtenu, sur demande de leur ministre de tutelle, des dérogations individuelles accordées par le ministre des Finances pour pouvoir placer leurs avoirs et liquidités en autres instruments financiers que les fonds d'Etat.

Ce sont évidemment les OIP les plus importants (sécurité sociale) qui ont le plus insisté pour obtenir ces dérogations, leurs placements en banques leur rapportant des intérêts qui ont fini par constituer une part non négligeable de leurs recettes, sans compter le sentiment d'indépendance qu'ils retireraient de ces dérogations.

2). Avec les progrès de la fédéralisation de l'Etat, nombre d'OIP autrefois de compétence nationale ressortissent maintenant des compétences régionale ou communautaire et, de ce fait, échappent en pratique au champ d'application de la loi du 16 mars 1954, soit que le législateur régional ou communautaire a pris des dispositions spécifiques en ce qui les concerne, soit que l'affranchissement de leur tutelle nationale ne les a amenés à s'affranchir de fait de règles qui auraient dû leur rester applicables à défaut de dérogations explicites.

3). En particulier ces dernières années, les organismes constituant le secteur public du crédit (C.G.E.R., S.N.C.I., etc...) ont été totalement ou partiellement privatisés (44), de telle sorte que ce secteur a virtuellement disparu (45).

En outre, le SEC range ces établissements de l'ex-secteur public du crédit dans la catégorie des institutions de crédit et non dans celle des administrations publiques, de telle sorte que les dépôts qui y sont effectués ne peuvent pas entrer en ligne de compte pour la consolidation.

Par contre, les arrêtés et circulaires imposant le placement des avoirs et disponibilités des OIP soit sur des comptes à vue de l'ex-secteur public du crédit, soit en fonds émis par des institutions (aujourd'hui privatisées) de ce secteur, restent d'application.

Le décalage entre le droit et la réalité économique est ici particulièrement flagrant.

(43) Cfr. néanmoins les dispositions statutaires propres de l'O.B.C.E. et de la Régie des bâtiments.

(44) On parle de "consolidation stratégique".

(45) Seuls restent actuellement l'O.C.C.H. et la C.N.C.P., outre le Postchèque, qui a un statut un peu particulier.

L'évolution tant institutionnelle que financière de ces dernières années a rendu caduques et obsolètes les dispositions régissant le placement des avoirs et disponibilités des OIP sur base de l'article 12 de la loi du 16 mars 1954.

Le législateur a donc dû réagir à cette situation pour atteindre l'objectif de consolidation de la dette publique que le Gouvernement avait fixé.

III.3.2. Le régime nouveau.

III.3.2.1. Le cadre réglementaire.

C'est donc par l'arrêté royal du 15 juillet 1997 (46) que le législateur a réorganisé le régime du placement des avoirs et disponibilités des organismes publics dans une approche de consolidation maximale de la dette publique.

Outre cet objectif de consolidation, les avantages d'une telle démarche sont une généralisation des principes de gestion globale, initiée au sein de la sécurité sociale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants : une entité publique en surplus prête ainsi de facto à une entité publique en déficit, sans que l'on sorte du secteur des administrations publiques; les intérêts payés par une entité à une autre constituent une recette pour l'entité qui en bénéficie et non pour un organisme financier.

En fait, cet arrêté revient à l'esprit de l'obligation imposée à de nombreux organismes d'intérêt public par l'article 12 de la loi du 16 mars 1954.

Une simple adaptation de cet article 12 ne permettait cependant pas d'atteindre le but recherché, et ce pour les raisons suivantes :

- Certains organismes soumis à la loi de 1954 ne relèvent pas du secteur des administrations publiques au sens du SEC (47).

Comme on l'a vu supra, le SEC repose sur une logique économique et non juridique : il considère par exemple la Loterie Nationale comme une entreprise publique et non comme une administration publique. Ainsi, la participation de cet organisme à la consolidation de la dette n'aurait aucun intérêt quant au respect du critère d'endettement évoqué supra puisque ses avoirs ne peuvent pas entrer en ligne de compte pour la consolidation de la dette au sens du Traité de Maastricht puisqu'elle ne fait pas partie du secteur « administrations publiques ».

(46) Cfr. supra, note 2 p. 15.

(47) Cfr. supra, II.3.1.

- Des organismes connaissent une situation particulière, qu'il s'agisse des organismes de sécurité sociale concernés par l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions ou d'organismes qui ne sont pas soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

III.3.2.2. Champ d'application.

L'article 1er précise le champ d'application *ratione personae* de l'arrêté.

Il a été choisi de procéder par énumération limitative des organismes visés plutôt que par une définition générale, qui aurait renvoyé aux normes SEC.

Ce procédé d'énumération n'est certes pas très élégant, mais outre qu'il est celui de la loi du 16 mars 1954, le Gouvernement a jugé préférable de préciser de façon exhaustive la liste des organismes concernés, afin que les fonctionnaires dirigeants des ces organismes, ainsi que le Trésor, l'Office des Chèques Postaux et tout autre instance susceptible d'être intéressée sachent exactement quels étaient les organismes visés.

Du point de vue administratif, il a semblé nécessaire de mettre chacun devant ses responsabilités de façon à éviter toute discussion ultérieure sur le caractère applicable ou non à un organisme d'une définition conceptuelle qui aurait pu prêter à discussion, étant donné le caractère parfois difficile de la transposition de catégories économiques en concepts juridiques.

Il s'agit dans tous les cas d'entités relevant exclusivement du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale et qui, au sens du SEC, appartiennent au secteur des administrations publiques (comme défini *supra*).

Seules la Liste civile, les assemblées parlementaires, la Cour d'Arbitrage et la Cour des Comptes ne sont pas reprises dans cette liste, bien que faisant partie du secteur des administrations publiques au sens du SEC.

Le Gouvernement a en effet considéré qu'inclure ces institutions dans le champ d'application de l'arrêté pourrait être critiqué au nom de la séparation des pouvoirs et de l'atteinte à leur autonomie constitutive, ces institutions ne relevant pas du pouvoir exécutif.

Le Conseil d'Etat (48) a critiqué le procédé de l'énumération fondée sur les définitions SEC.

(48) Avis du Conseil d'Etat du 30 septembre 1997 relatif à l'arrêté royal du 15 juillet 1997, M.B., 25 juillet 1997, p.21859 et suivantes.

Il faut cependant bien constater que le Protocole n° 5 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité de Maastricht et le Règlement n° 3605/93 du 22 novembre 1993 se réfèrent spécifiquement aux normes SEC (49) et que par conséquent le concept même de « dette publique au sens du Traité de Maastricht » est devenu un concept juridique même si fondé sur des catégories économiques.

On a suffisamment démontré ci-avant que la dette publique au sens du Traité n'est pas la dette des administrations publiques, au sens juridique du terme, même si le concept de dette publique au sens du Traité est bien un concept juridique.

Certes, la référence à des catégories économiques n'est peut-être pas idéale dans une norme juridique mais le Traité et le droit dérivé faisant usage de catégories économiques pour définir un concept juridique, il n'a pas paru anormal au législateur national de poursuivre dans la voie dans laquelle s'est engagé le législateur communautaire.

L'article 2 de l'arrêté donne au Roi le pouvoir d'adapter la liste des entités soumises aux obligations découlant de l'arrêté, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sur proposition du ministre des Finances et, le cas échéant, du ministre de tutelle.

Trois cas peuvent être distingués :

- tout d'abord, les OIP ne sont pas immuables : des organismes pourraient fusionner ou être supprimés tandis que d'autres pourraient être créés (50).

Il faut donc que la liste puisse faire l'objet d'une adaptation régulière et dynamique pour que les dispositions de l'arrêté restent efficaces.

- de même, dans le but de rendre parfaitement comparables les statistiques des divers Etats membres, Eurostat précise ou modifie les règles du SEC lorsque cela s'avère nécessaire.

Ainsi, début 1997, le Bureau d'Intervention et de Restitution belge a-t-il été reclassé dans le secteur des administrations publiques.

La liste des organismes visés par l'arrêté doit dès lors pouvoir être adaptée en fonction de ces modifications et précisions.

- enfin, des ajouts pourraient concerner des organismes de sécurité sociale, au sens du SEC, notamment les caisses de vacances annuelles, d'allocations familiales et de chômage ; les mutuelles dans le cadre de l'assurance obligatoire ; les Fonds de sécurité d'existence visés à l'article 2 de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, ...

(49) Voir notamment le premier considérant et l'article 1er du Règlement 3605/93.

(50) Voir notamment la restructuration des stations et établissements de recherche scientifique dépendant du ministère des classes moyennes et de l'agriculture et la fusion éventuelle des organismes sociaux relevant du département de la Défense nationale.

Il s'agit là d'organismes autonomes mais dont les modalités de fonctionnement sont généralement établies, approuvées ou rendues obligatoires par le Roi.

Il est certain que le Roi reste dans le cadre de ses pouvoirs en recevant la compétence de rendre applicables à ces organismes certaines dispositions visant à réglementer le placement de leurs avoirs, avoirs qui sont destinés précisément à financer une mission de service public.

Le Conseil d'Etat a critiqué cette délégation royale, au motif « *qu'il n'appartient pas au Roi de se donner à Lui-même des pouvoirs spéciaux qu'Il pourrait exercer indéfiniment, à l'expiration des pouvoirs spéciaux consentis pour un laps de temps limité par la loi du 26 juillet 1996 (51)* ».

Cette critique est contestable à deux titres :

- On a fait observer que tous les organismes visés à l'article 1er sont des organismes ressortissant de la compétence du pouvoir exécutif.

En sa qualité de chef du Pouvoir Exécutif, le Roi peut parfaitement prendre les mesures qu'Il juge utiles pour régler certaines modalités de placement des avoirs des organismes d'intérêt public qui ressortissent de sa compétence constitutionnelle propre.

En ce qui concerne les organismes privés chargés d'une mission de service public (caisses de vacances, fonds de sécurité d'existence, etc...), leurs statuts sont établis, approuvés ou rendus obligatoires par le Roi (52).

- S'il n'appartient effectivement pas au Roi de se délivrer à Lui-même des pouvoirs spéciaux qu'Il pourrait exercer indéfiniment, il faut observer que la loi du 12 décembre 1997 a confirmé l'arrêté royal du 15 juillet 1997.

Le législateur ayant ratifié expressément cette délégation royale, l'objection du Conseil d'Etat nous semble en tout cas manquer de pertinence pour ce qui est de la période postérieure à la ratification.

On observera au demeurant que le Roi n'a pas fait usage du pouvoir qui Lui a été délégué pendant la période qui s'étend entre le moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 15 juillet 1997 et la date de sa confirmation par le législateur.

On notera enfin que seuls des organismes de compétence purement fédérale sont visés, à l'exclusion de ceux ressortissant des compétences régionale et communautaire.

(51) Avis du Conseil d'Etat sub art. 2. id. loc. p. 21862.

(52) - Fonds de sécurité d'existence : art. 2. al. 2 de la loi 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence.
- Caisses spéciales de vacances : art. 44 des lois coordonnées sur les vacances annuelles du 28 septembre 1971.
- etc...

III.3.2.3. Obligation de placement.

III.3.2.3.1. Régime général.

L'article 3 détermine le cadre dans lequel les organismes concernés placent leurs disponibilités.

Cet article a été précisé par une circulaire du ministre des Finances du 28 novembre 1997 (53).

Le régime est le suivant :

- Les disponibilités à moyen et long terme (trois mois et plus (54)) doivent être investies en instruments financiers émis par l'Etat fédéral, les Communautés ou les Régions.

- Les disponibilités à vue doivent être placées sur un compte ouvert auprès du Trésor par l'intermédiaire de l'Office des Chèques Postaux.

Ni l'arrêté ni la circulaire ne définissant le concept de « disponibilités à vue », il faut s'en remettre à la définition traditionnelle d'usage en gestion de trésorerie, à savoir les disponibilités dont un organisme a besoin pour assurer sa gestion journalière.

- La catégorie intermédiaire dite des « avoirs à court terme », soit les avoirs placés pour une durée inférieure à trois mois et qui ne sont pas déposés à vue, doivent être placés sur un compte de trésorerie rémunéré ouvert auprès du Trésor, ce par un versement effectué sur le compte du Trésor auprès de la Banque Nationale de Belgique (Caissier de l'Etat).

Bien que l'arrêté est muet sur ce point, on peut déduire de l'objectif de consolidation poursuivi et de l'économie de l'arrêté que ces avoirs à court terme peuvent également être investis en instruments financiers émis par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions.

Il faut préciser que l'obligation de placement ne porte que sur les modalités du placement et non sur la décision de placer (55).

- (53) Circulaire du 28 novembre 1997 relative à l'application de l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 6° et § 2 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, M.B., 13 déc. 1997.
- (54) Le terme de trois mois a été choisi en fonction des adjudications de certificats de trésorerie par le Trésor fédéral : une adjudication de certificats à trois mois a lieu chaque semaine et par conséquent les organismes visés peuvent placer en certificats de trésorerie leurs avoirs pour des durées égales ou supérieures à trois mois sans devoir recourir au marché secondaire.
- (55) On fera observer néanmoins que la Cour des comptes a critiqué à différentes reprises que des montants, parfois importants, avaient été maintenus sur des comptes à vue, ne produisant dès lors pas d'intérêt.

Les organismes considérés restent toujours maîtres de leur décision de placer ou de ne pas placer, de placer pour tel ou tel autre terme, etc...

Pas plus que les dispositions anciennes de la loi du 16 mars 1954, l'arrêté du 15 juillet 1997 ne constitue en rien une limitation à l'autonomie décisionnelle des organismes qu'il vise et à laquelle il ne porte pas préjudice.

Par contre, et c'est là son innovation, lorsque l'organisme a arrêté son choix, lorsque la décision a été prise, les modalités du placement sont imposées en fonction de l'objectif de consolidation recherché.

En outre, ces diverses modalités ne préjugent en rien des principes régissant la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés d'une part, des travailleurs indépendants d'autre part, ainsi que le Gouvernement l'a expressément mentionné (56).

III.3.2.3.2. Régime spécifique.

L'article 5 de l'arrêté dispose que « *en fonction des besoins spécifiques d'un organisme visé à l'article 1, le Ministre des Finances peut, avec l'accord du Ministre dont l'organisme relève, arrêter d'autres modalités pour le placement et l'investissement de ses disponibilités et fixer le montant minimum des disponibilités à partir duquel les dispositions visées à l'article 3 sont applicables* ».

Le Ministre des Finances a fait application de cette compétence en fixant un montant minimum de 10 millions de francs pour le placement des disponibilités à court terme sur un compte de trésorerie rémunéré ouvert au nom du Trésor (57).

Diverses autres dérogations individuelles ont été accordées par le ministre des Finances (58).

En particulier, une dérogation générale en ce qui concerne le placement des disponibilités à vue a été accordée au profit des organismes relevant du régime de la gestion globale de la sécurité sociale.

(56) Voir rapport au Roi, commentaire sub art. 3. M.B., 25 juil. 1997, p. 19219.

(57) Circulaire du 28 novembre 1997.

Le montant de 10 millions de francs a été choisi par référence au montant minimum à partir duquel les banques acceptent habituellement d'ouvrir un compte X/N.

(58) On trouvera en annexe le tableau complet des dérogations accordées par le ministre des Finances sur base de l'article 5 de l'arrêté, arrêté au 30 avril 1998.

Il était en effet nécessaire de permettre à ces organismes de maintenir leurs comptes à vue auprès de leur banquier habituel étant donné la nature particulière de leurs activités (des paiement de masse) et le fait que ces organismes ont besoin d'une ligne de crédit pour garantir leur bon fonctionnement, laquelle ligne de crédit est liée à leur compte à vue.

Une autre dérogation générale pour le placements de toutes les disponibilités (à vue, à court terme et à moyen/long terme) a été octroyée aux organismes de sécurité sociale gérant des régimes de capitalisation pour ce qui est des fonds gérés dans le cadre de ces régimes.

Le même type d'exceptions était prévu par l'article 12, § 2, al. 4 de la loi du 16 mars 1954.

Le Conseil d'Etat a critiqué la disposition de l'article 5 et a estimé qu'il serait plus approprié de recourir à un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres pour accorder de telles exceptions, en dépit de l'antécédent que constitue la loi du 16 mars 1954, considérant que les listes d'organismes concernés sont trop divergentes.

On notera cependant que près de la moitié des organismes repris dans la liste de l'article 1er sont soumis à la loi du 16 mars 1954 tandis que d'autres, non classés dans cette loi, relèvent en la matière des dispositions régissant leur département de tutelle.

Il n'a pas apparu opportun de réduire par l'arrêté le pouvoir confié au ministre des Finances par la loi de 1954 ou au ministre de tutelle par les dispositions organiques de divers organismes, dispositions qui n'ont quant à elles jamais fait l'objet de critiques.

La souplesse offerte par cet article devrait permettre de mettre en oeuvre de façon pragmatique les dispositions transitoires souhaitées par le Conseil d'Etat dans sa remarque sur l'article 7 de l'arrêté.

On notera également que le Gouvernement a souhaité que la situation des entités institutionnelles qui n'ont pas encore participé à la consolidation des actifs financiers au sein du secteur public soit examinée avec les ministres concernés, afin de déterminer -en recourant aux possibilités offertes par cet article- les modalités de passage aux dispositions de l'article 3 de l'arrêté (59).

Cela devrait permettre de tenir compte notamment des montants concernés, des échéanciers de placements en cours, etc.

(59) Rapport au Roi, commentaire sub art. 5, *ibid.* loc., p. 19219.

III.3.2.3.3. Autres dispositions.

Article 4.

Cet article généralise à l'ensemble des organismes visés à l'article 1er les modalités d'information et de « reporting » prévues à l'art. 12 § 3 de la loi du 16 mars 1954.

La volonté du législateur est bien évidemment de vérifier que tous les organismes visés remplissent leurs obligations.

Il importait en effet de pouvoir disposer d'informations précises quant aux emprunts et placements des organismes cités à l'article 1er.

Cette information est indispensable à la Banque Nationale de Belgique pour établir les consolidations intervenant en déduction de la dette totale brute afin d'évaluer le respect du critère d'endettement au sens du Traité de Maastricht.

En terme de suivi, ce mécanisme de « reporting » a permis au service du Crédit public (du ministère des Finances), à qui les informations sont adressées, de passer d'un système de contrôle administratif a posteriori à une gestion plus dynamique du contrôle, axée sur l'information et le dialogue avec les organismes contrôlés.

Article 6.

L'article 6 précise que les entités institutionnelles visées par les dispositions de l'article 1er ne sont plus soumises aux dispositions de l'article 12, § 2, alinéa 2, 3 et 4 et § 3 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les mesures prises en application de ces dispositions ne sont donc plus d'application pour ces organismes, ce qui est logique puisqu'ils sont soumis dorénavant à un nouveau régime.

Cet article 6, s'il est clair dans son principe, soulève néanmoins deux difficultés d'application : qu'en est-il des dispositions statutaires propres à certains organismes pour ce qui est de leurs placements et qu'en est-il des dérogations apportées à certains organismes sous l'empire de l'article 12 de la loi du 16 mars 1954 pour ce qui est du placement de leurs avoirs et disponibilités ?

On peut essayer de répondre à ces questions sur base des principes généraux régissant l'application du droit dans le temps.

- Les dérogations apportées individuellement à des organismes par le ministre des Finances sur base de l'article 12 de la loi du 16 mars 1954 sont abrogées par l'arrêté royal du 15 juillet 1997 (60) dans la mesure où elles ne sont pas expressément confirmées ou reconduites en exécution de l'article 5 de l'arrêté.
- En ce qui concerne les régimes de capitalisation, les dispositions particulières organisant le placement des disponibilités de certains organismes, que ces dispositions soient statutaires ou qu'elles aient été établies par un règlement ad hoc (arrêté royal ou arrêté ministériel) ne sont pas abrogées par l'arrêté du 15 juillet 1997 pour ce qui est des placements déjà effectués.

Cette solution est de bon sens dans la mesure où ces dispositions concernent des régimes de capitalisation.

En effet, dans ce type de régime, une partie des réserves a été constituée aussi sous forme d'actifs non consolidables (61) et il serait économiquement injustifié d'obliger les gestionnaires à déconstruire ces réserves pour les réinvestir en instruments consolidables.

Le coût économique de l'opération serait sans rapport avec le bénéfice escompté en terme de consolidation.

Il faut donc considérer, en ce qui concerne les régimes de capitalisation, que les dispositions de l'arrêté du 15 juillet 1997 valent pour les placements effectués postérieurement à son entrée en vigueur, qui sont alors soumis aux dispositions de l'article 3.

- La solution est plus épineuse en ce qui concerne les dispositions concernant le placement de disponibilités dans d'autres régimes que ceux de la capitalisation (62).

Conformément aux principes généraux du droit, on doit admettre que ces dispositions sont abrogées implicitement mais certainement par l'arrêté du 15 juillet 1997, même si une abrogation formelle, en tout cas pour ce qui est des placements postérieurs à son entrée en vigueur, aurait été plus élégante.

- En ce qui concerne les institutions publiques de sécurité sociale, on fera le lien entre les dispositions nouvelles et l'article 18, § 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 déjà cité, qui permet au Roi de décider des conditions de leurs placements financiers. On peut considérer que l'arrêté royal du 15 juillet 1997, même s'il a valeur de loi, rentre dans le cadre d'application de l'article 18, § 2 en ce qui concerne ces institutions.

(60) Par exemple, les autorisations de détenir des comptes à vue en dehors de l'ex-secteur public du crédit.

(61) Placements bancaires, actions, etc...

(62) Voir par exemple l'arrêté royal du 12 août 1993 modifiant les règles relatives au placement des disponibilités de l'Office national des pensions, (M.B., 1er oct. 1993), qui concerne le placement des fonds dans le régime de la répartition.

Article 7.

Le Conseil d'Etat a évoqué (63) les problèmes qu'entraînerait l'absence de dispositions transitoires.

Il y a été répondu dans le commentaire de l'article 5, celui-ci fournissant le mécanisme par lequel les dispositions transitoires pourraient être mises en oeuvre.

Enfin, jusqu'à nouvel ordre, il n'a pas été jugé utile d'introduire des sanctions dans le cadre de l'arrêté.

Si l'expérience faisait apparaître la nécessité de telles sanctions, elles pourraient faire le cas échéant l'objet d'un projet de loi distinct.

Quant aux mesures de publicité suggérées par le Conseil d'Etat, il a été estimé que diverses données en la matière sont déjà disponibles, notamment dans plusieurs publications de la Banque Nationale (rapport annuel, bulletins statistiques mensuels, etc...) et dans les rapports annuels des organismes visés.

III.3.3. Evaluation.

Donner une évaluation du degré de consolidation induit par l'arrêté royal du 15 juillet 1997 n'est pas chose aisée.

Dans une première étape, il convient tout d'abord de déterminer quels sont les avoirs du secteur public et de ses sous-secteurs.

On emploie ici pour plus de clarté les catégories du SEC 1995 (64) en vigueur depuis le 1er janvier 1999, dans lequel le secteur « administrations publiques » comprend quatre sous-secteurs : les administrations centrales, c. à d. le pouvoir fédéral et les organismes qui en dépendent, les administrations locales, les pouvoirs fédérés (Communautés et Régions) et les administrations de sécurité sociale.

Pour les besoins de la présente étude, nous définissons comme suit les avoirs des administrations publiques (65)

1). Administrations centrales :

- Actifs à revenus fixes (obligations, dépôts à vue ou à terme, prêts hypothécaires, etc...).
- Arriérés de précompte professionnel.

(63) Commentaire sub art. 7, *ibid.* loc. p. 21862.

(64) Cfr. note 1, p. 7.

(65) La définition de ces avoirs, telle qu'utilisée dans la présente étude, n'est pas réductible à l'approche du SEC.

2). Administrations de sécurité sociale.

- Actifs à revenus fixes (obligations, dépôts à vue ou à terme, prêts hypothécaires, etc...),
- Actifs à revenus variables (actions),
- Cotisations sociales courues et non échues,
- Arriérés de cotisations sociales.

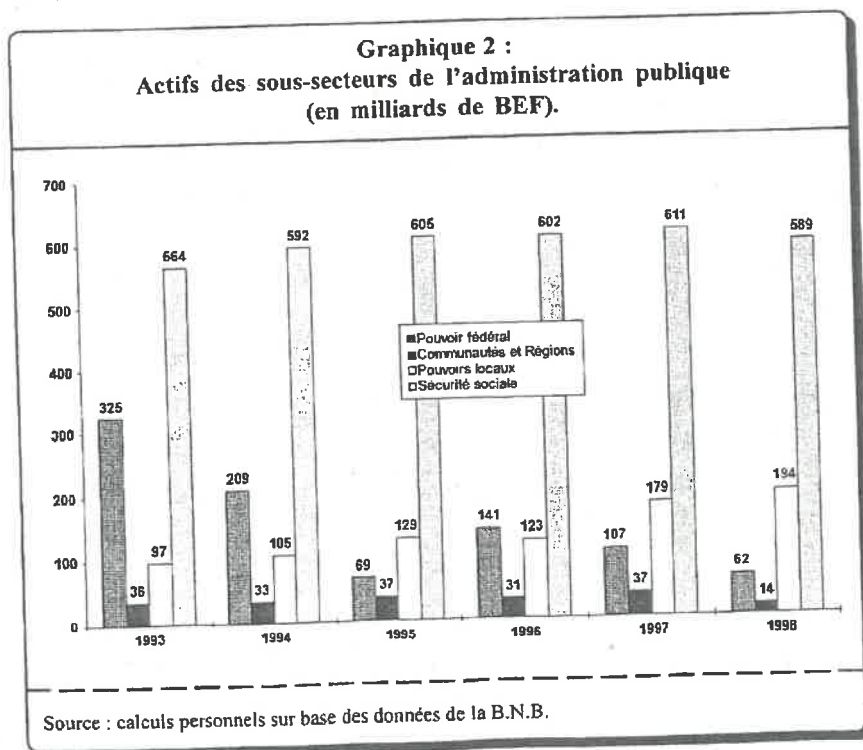
3). Administrations locales.

- Actifs à revenus fixes (obligations, dépôts à vue ou à terme, etc...).
- Actifs à revenus variables (actions).
- Parts d'organismes de placement collectif.

4). Pouvoirs fédérés.

- Actifs à revenus fixes (obligations, dépôts à vue ou à terme, etc...).
- Actifs nets sur le FADELS.

Le graphique 2 ci-après reprend le montant global des avoirs des pouvoirs publics tels que décrits ci-avant, en milliards de francs.



On s'aperçoit qu'il s'agit de montants non négligeables, de l'ordre de 1.000 milliards de BEF chaque année.

La question est dès lors de savoir dans une deuxième étape si l'objectif de consolider ces montants importants a été ou non atteint.

Une remarque préalable s'impose : tous ces actifs ne sont pas « consolidables » et ne peuvent pas être placés ou convertis sans plus en titres de la dette publique :

- certains actifs ne sont pas mobilisables : les arriérés de cotisations sociales et de précompte professionnel et les cotisations sociales courues et non échues.

Il s'agit là de créances, qui soit ne sont pas encore exigibles (les cotisations sociales courues et non échues), soit sont exigibles mais ne sont pas encore récupérées (arriérés de précompte professionnel).

Dans les deux cas, ces actifs, qui sont représentés par des créances, ne sont pas mobilisables comme tels et ne peuvent donc pas faire l'objet de consolidation (du moins tant qu'ils ne sont pas mobilisés).

- d'autres actifs sont difficilement mobilisables : citons les prêts hypothécaires, accordés par certaines institutions (O.N.V.A., O.N.P. en particulier), et les actifs qui sont représentés par des créances (actifs nets des Régions sur le Fadels) qui ne sont pas immédiatement mobilisables et qui donc ne peuvent pas entrer en ligne de compte pour la consolidation.

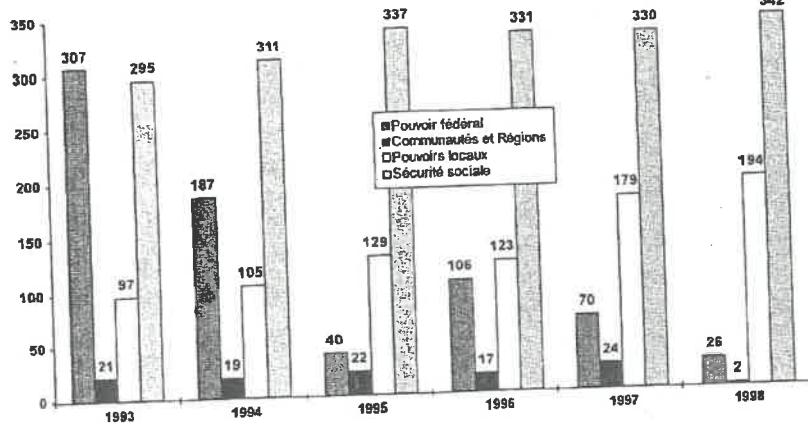
Ce n'est donc pas tellement le montant absolu des actifs du secteur public qui importe, mais bien le montant des actifs consolidables.

On a donc soustrait du total des actifs consolidables les actifs suivants :

- 1). Administrations centrales :
 - prêts hypothécaires,
 - arriérés de précompte professionnel.
- 2). Administrations de sécurité sociale :
 - prêts hypothécaires,
 - cotisations sociales courues et non échues,
 - arriérés de cotisations sociales.
- 3). Pouvoirs fédérés :
 - actifs nets sur le Fadels.

Le graphique 3 reprend le montant des actifs consolidables pour les différents sous-secteurs du secteur public, définis comme le montant des actifs totaux diminué des actifs non consolidables vus ci-avant pour les différentes raisons que nous venons d'énumérer.

Graphique 3 :
Montant des actifs consolidables des différentes composantes du secteur public (en milliards de BEF).



Source : calculs personnels sur base des données de la B.N.B.

Par comparaison avec le graphique 2, on constate que c'est le sous-secteur de la sécurité sociale qui détient le plus grand volume d'actifs non consolidables (cotisations de sécurité sociale courues et non échues et arriérés).

Pour en venir à la troisième étape de l'évaluation proprement dite des mesures de consolidation, deux observations doivent encore être faites :

- Par tradition sinon par obligation, le secteur public plaçait déjà une partie de ses avoirs en fonds publics.

Les efforts de consolidation n'ont donc pu porter que sur le solde de ces avoirs non encore placés en actifs consolidables.

- Si le volume total des actifs du secteur public reste globalement stable, il connaît d'importantes variations au sein de ses différentes composantes, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage.

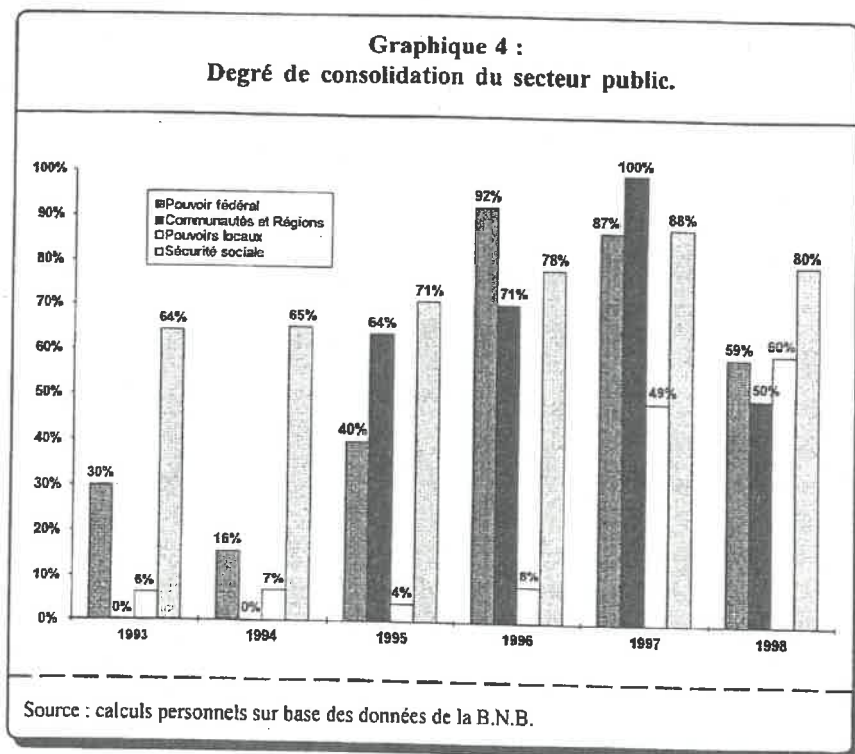
Pour le Trésor, par exemple, un des objectifs de la gestion de sa trésorerie est de terminer l'année (c. à d. le 31 décembre en fait, car nous sommes dans le cadre de la gestion budgétaire) avec un solde nul. Ce qui est logique : l'Etat étant en déficit structurel, les excédents du Trésor sont en fait constitués par le produit d'emprunts antérieurs c'est-à-dire par la gestion de sa trésorerie quotidienne. Si l'on ne considère que le problème du différentiel des taux créditeurs et débiteurs,

il n'est pas intéressant pour le Trésor d'emprunter pour pouvoir placer, même si en terme de dette Maastricht l'opération est sans effet si les placements sont effectués en actifs consolidables.

On constatera de ce point de vue que les actifs consolidables du pouvoir fédéral, dans lesquels ceux détenus par le Trésor fédéral se taillent la part du lion, sont passés de 307 milliards de francs au 31/12/1993 à 70 milliards au 31/12/1997 et 26 milliards au 31/12/1998.

Il faut donc apprécier l'effort de consolidation du secteur public en terme d'actifs consolidés par rapport aux actifs consolidables.

C'est l'objet du graphique 4, qui illustre véritablement le degré de consolidation du secteur public, entendu comme le rapport entre les actifs consolidés par rapport aux actifs consolidables, exprimé en pourcentage.



Ce graphique permet les observations suivantes :

- Les incitants à la consolidation, entrepris par le pouvoir fédéral dès fin 1995 sur base volontaire, ont manifestement porté leurs fruits.

On voit en effet que le sous-secteur des pouvoirs fédérés a été particulièrement réceptif au message transmis, passant d'un degré de consolidation de 64 % au 31/12/1995 à 100 % au 31/12/1997.

Le degré de consolidation de 50 % au 31/12/1998 doit être relativisé au vu des actifs consolidables dont disposait ce sous-secteur à cette date : 2 milliards de francs au lieu de 24 milliards au 31/12/1997 (cfr. graphique 3).

De même, les pouvoirs locaux sont passés d'un degré de consolidation de 4 % au 31/12/1995 à 60% au 31/12/1998.

Sans doute l'exonération du précompte mobilier qui a été octroyée sur les revenus des placements en papier d'Etat (au sens large) des institutions de ces deux secteurs n'est-elle pas étrangère à cet état de choses (cfr. supra).

- Le sous-secteur de la sécurité sociale montre que le placement en fonds publics était déjà une habitude bien ancrée avant les récentes mesures légales de consolidation : 60 % à 65 % de ses actifs consolidables étaient placés en fonds publics dans le passé.

Il n'en demeure pas moins que dans ce sous-secteur aussi les mesures de consolidation ont porté leurs fruits, le degré de consolidation montrant une hausse sensible à partir de 1995 pour aboutir à un degré de consolidation de 89 % au 31/12/1997 et de 80 % au 31/12/1998.

- Quant au pouvoir fédéral, une fois que la décision politique de consolidation a été prise, on constate qu'il a systématiquement consolidé ses avoirs.

Le fait que ce ne soit pas un degré de consolidation de 100 % qui puisse être observé au 31/12/1997 est notamment dû au fait que certains organismes visés à l'article 1er de l'arrêté du 15 juillet 1997 ont mis un certain temps pour changer leurs habitudes de gestion et respecter son prescrit.

Il faut aussi tenir compte du fait que certains placements étaient constitués par des dépôts à terme, qu'il eut été économiquement injustifié de solder étant donné la pénalisation financière qui s'en serait suivie.

En ce qui concerne plus particulièrement le Trésor fédéral, des recettes imprévues au dernier moment n'ont pas permis un placement pour la totalité en instruments consolidables.

En ce qui concerne le degré de consolidation de 59 % au 31/12/1998, il doit être également relativisé par la diminution du montant des actifs consolidables (26 milliards de francs au lieu de 70 milliards).

CONCLUSION

Il apparaît bien des chiffres qui précèdent que les mesures visant à consolider la dette publique ont été un succès.

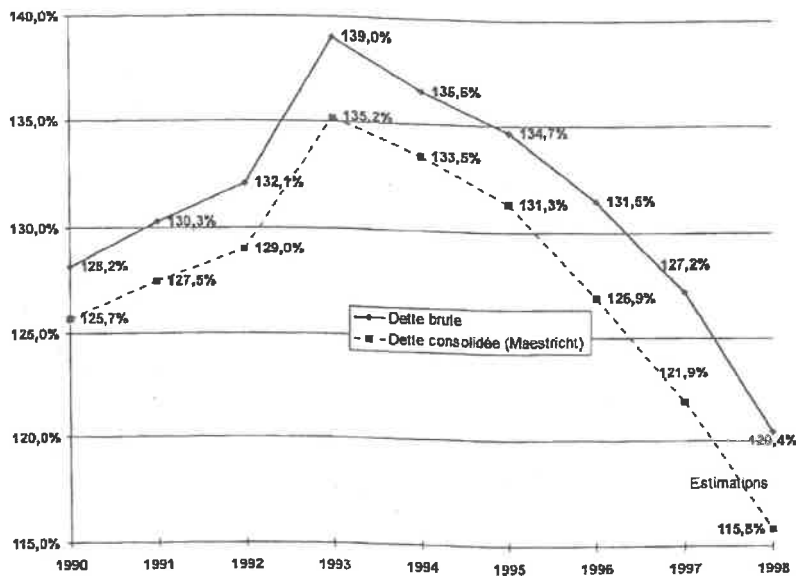
Les Communautés et les Régions ont consolidé au maximum de leur potentiel, le Pouvoir fédéral et la sécurité sociale approchant quant à eux aussi du maximum de leurs possibilités (le Trésor fédéral a diminué en ce qui le concerne le montant de ses actifs consolidables non consolidés : 5 milliards de francs au 31/12/1998 contre 6 milliards au 31/12/1997).

On peut considérer que les provinces et les communes sont encore en deçà de leurs potentialités mais montrent en tout état de cause une réelle progression, compte tenu en particulier du montant de leurs actifs consolidables, en croissance régulière depuis le 31 décembre 1993 (97 milliards, contre 194 milliards au 31 décembre 1998, soit le double).

L'effort de consolidation a eu un impact direct et important sur le ratio dette publique/PIB, ainsi que le montre le graphique 5 (66), qui reprend les chiffres de la dette publique brute vus au graphique 1 et y superpose ceux de la dette publique au sens du Traité de Maastricht, c. à d. la dette publique consolidée conformément aux mesures que nous venons d'étudier.

(66) Les chiffres de la dette brute et de la dette consolidée au sens du Traité de Maastricht au 31/12/1998 sont des estimations de la B.N.B. faites dans une hypothèse conservatrice et au vu des données en sa possession au moment de la rédaction de cette étude. Ils sont par conséquent susceptibles de varier après corrections, mais essentiellement dans un sens plus favorable.

Graphique 5 :
Impact des mesures de consolidation sur le ratio dette publique/PIB.



Source : calculs personnels sur base des données de la B.N.B.

Ce graphique démontre que la consolidation de la dette a représenté 5,5 % du ratio dette/PIB au 31 décembre 1997 et 4,6 % au 31/12/1998, ce qui est loin d'être négligeable.

Pour l'avenir, maintenant que la Belgique a été acceptée parmi les premiers participants à la monnaie unique, il convient de maintenir et de développer là où faire se peut l'effort de consolidation, dans l'optique du pacte de stabilité.

Outre les évidentes raisons économiques de la poursuite de la consolidation de la dette publique, la Belgique a signé la pacte de stabilité et de croissance (67).

(67) Le pacte de stabilité et de croissance est constitué de trois instruments :

- 1) la Résolution du Conseil Européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance. J.O.C.E. n° C 236 du 2 août 1997;
- 2) le Règlement 1466/97 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. J.O.C.E. n° L 209 du 2 août 1997,
- 3) le Règlement 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. J.O.C.E. n° L 209 du 2 août 1997.

Elle doit dès lors soumettre à ses partenaires européens un « programme de stabilité » qui procure au Conseil et à la Commission les informations nécessaires à l'exercice périodique de la surveillance multilatérale visée à l'article 103 du Traité.

Parmi ces informations figurent celles concernant l'évolution du ratio du déficit des administrations publiques et du ratio d'endettement, lesquelles sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

Compte tenu du ratio dette/PIB qui reste élevé pour la Belgique, il est clair que son évolution prévisible fera l'objet d'un examen attentif par nos partenaires européens, par la Commission et par le Conseil. Relâcher l'effort de consolidation n'est donc pas à l'ordre du jour, d'autant moins que l'on connaît l'importance qu'accordent les agences de notation au ratio dette/P.I.B. et à sa convergence régulière et constante en ce qui concerne la Belgique vers la valeur de référence du Traité de Maastricht, et qu'une diminution globale de l'endettement se traduit par une diminution budgétaire des charges d'intérêt, laquelle peut accroître ce qu'il est convenu d'appeler la « marge de manoeuvre » du Gouvernement ».

ANNEXE :
LISTE DES ORGANISMES SOUMIS À L'A.R. DU 15 JUILLET 1997
ET DÉROGATIONS (68) ÉVENTUELLEMENT ACCORDÉES.

ORGANISME	DEROGATIONS
1° Office de sécurité sociale d'outre-mer	Disponibilités à vue
2° Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés	Disponibilités à vue
3° Office national de l'emploi	Disponibilités à vue
4° Office national de sécurité sociale	Disponibilités à vue
5° Office national des pensions	<ul style="list-style-type: none"> - Régime de la répartition : disponibilités à vue et prêts hypothécaires. - Régime des rentes obligatoires : dérogation générale pour les disponibilités à vue, à court terme et à moyen/long terme. - Régime des rentes complémentaires : dérogation générale pour les disponibilités à vue, à court terme et à moyen/long terme.
6° Office national des vacances annuelles	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilités à vue - Disponibilités à court terme : dérogation temporaire jusqu'au 30/6/1998 - Prêts hypothécaires
7° Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales	Disponibilités à vue
8° Fonds des accidents du travail	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilités à vue et prêts hypothécaires. - Secteur de la capitalisation : dérogation générale pour les disponibilités à vue, à court terme et à moyen/long terme
9° Fonds des maladies professionnelles	Disponibilités à vue
10° Fonds national de retraite des ouvriers mineurs	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilités à vue - Prêts hypothécaires
11° Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises	
12° Office de sécurité sociale des marins de la marine marchande	Disponibilités à vue

(68) Ce tableau des dérogations correspond à la situation arrêtée au 8 février 1999 (sauf erreur ou omission). Des modifications postérieures sont possibles. Les chiffres de la première colonne renvoient aux numéros d'ordre des organismes dans l'article 1er de l'arrêté.

13° Institut national d'assurance maladie-invalidité	Disponibilités à vue
14° Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	- Disponibilités à vue. - Disponibilités à court terme d'une durée égale ou inférieure à 7 jours calendrier.
15° Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins navigant sous pavillon belge	Disponibilités à vue
16° Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage	Disponibilités à vue
17° Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité	Disponibilités à vue
18° Caisse des soins de santé de la S.N.C.B.	Disponibilités à vue
19° Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	Disponibilités à vue
20° Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs de l'industrie diamantaire	Disponibilités à vue
21° Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs occupés dans les entreprises de batellerie	Disponibilités à vue
22° Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs occupés dans les entreprises de chargement, déchargement et manutention de marchandises dans les ports, débarcadères, entrepôts et stations	Disponibilités à vue
23° Institut des comptes nationaux	
24° Caisse nationale des calamités	
25° Caisse nationale des pensions de guerre	
26° Banque-carrefour de la sécurité sociale	
27° Pool des marins de la marine marchande	
28° Service national de Congrès	Disponibilités à vue (partielle)
29° Fonds des mousses	
30° Institut d'expertise vétérinaire	
31° Bureau d'intervention et de restitution belge	

32°	Conseil d'état	
33°	Institut national de statistiques	
34°	Conseil national du travail	
35°	Conseil supérieur des classes moyennes et chambres des métiers et négoce	
36°	Conseil central de l'économie	
37°	Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique (5 commissions nationales bilingues)	
38°	Académie royale des sciences d'Outre-mer	
39°	Conservatoire royal de musique de Bruxelles (bibliothèque)	
40°	Centre de recherches agronomiques de l'Etat à Gembloux	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
41°	Centre de recherches agronomiques de l'Etat à Gand	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
42°	Stations de recherches agronomiques de l'Etat à Gembloux	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
43°	Stations de recherches agronomiques de l'Etat à Gand	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
44°	Institut national de criminalistique	
45°	Institut de recherches chimiques	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
46°	Institut national de recherches vétérinaires	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
47°	Jardin botanique national	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
48°	Institut d'hygiène et d'épidémiologie	
49°	Musée royal de l'armée et d'histoire militaire	
50°	Centre d'économie agricole	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 31/12/1997
51°	Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires	Note : l'O.R.A.F. a été repris par l'O.C.A.S.C.
52°	Office régulateur de la navigation intérieure	

53° Régie des bâtiments	Disponibilités à vue : dérogation jusqu'au 30/4/1998; sans limite de temps pour les disponibilités à vue liées aux contrats de financement alternatif.
54° Institut belge des services postaux et des télécommunications	
55° Institut national de recherche sur les conditions de travail	
56° Bureau fédéral du plan	
57° Institut interuniversitaire des sciences nucléaires	
58° Secrétariat permanent de recrutement	
59° Institut géographique national	
60° Agence fédérale de contrôle nucléaire	
61° Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre	
62° Office belge du commerce extérieur	Disponibilités à vue (partielle)
63° Orchestre national de Belgique	
64° Palais des Beaux Arts	
65° Théâtre royal de la Monnaie	
66° Fonds national de garantie des bâtiments scolaires	
69° Office de contrôle des assurances	Disponibilités à vue (partielle).
70° Office de contrôle des mutualités	
71° Service fédéral belge d'information	
72° Centre d'études de l'énergie nucléaire	
73° Institut belgo-luxembourgeois de change	
74° Caisse d'amortissement	
75° Institut des radioéléments à Charleroi	
76° Fonds d'aide médicale urgente	
77° Mémorial national du fort de Breendonk	
78° Fondation nationale pour le financement de la recherche scientifique	

79°	Commission bancaire et financière	
80°	Institution royale de Messines	
81°	Institution pour le développement de la gazéification souterraine	
82°	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	
83°	Cinémathèque royale de Belgique	
84°	Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur	Disponibilités à vue en devises.
85°	Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts houillers	
86°	Groupement Nature - Institut royal des Sciences naturelles - Musée royal d'Afrique centrale	Disponibilités à vue Disponibilités à vue
87°	Groupement Musées : - Musées royaux d'Art et d'Histoire - Musées royaux des Beaux-Arts	Disponibilités à vue - Disponibilités à vue (partielle). - Dérogation temporaire pour certains placements à moyen/long terme existant.
88°	Groupement Patrimoine (Institut royal du patrimoine artistique)	Disponibilités à vue
89°	Groupement Documentation : - Bibliothèque royale - Archives générales du Royaume - Ceges	Disponibilités à vue Disponibilités à vue Disponibilités à vue
90°	Groupement Espace : - Observatoire royal - Institut royal météorologique - Institut d'aéronomie spatiale de Belgique	Disponibilités à vue Disponibilités à vue Disponibilités à vue
91°	Conservateurs des hypothèques	