

QUEL FÉDÉRALISME BELGE COORDONNÉ DANS LE CADRE DU NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE ?

Marc BOURGEOIS
Professeur ordinaire à l'Université de Liège

Edoardo TRAVERSA
Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain
Doyen de la Faculté de droit

La réforme, adoptée et entrée en vigueur en avril 2024, du régime européen de gouvernance budgétaire pose la question de la future coordination des différentes collectivités politiques au sein de la Belgique fédérale. L'importance des efforts budgétaires à accomplir à court et moyen termes nécessite de repenser fondamentalement à la fois la concertation, les responsabilités et les contraintes dans le cadre constitutionnel intrabelge.

C'est ensemble que, lors d'une matinée d'automne 2003, nous avons pour la première fois rencontré Bruno PEETERS, à Anvers, pour lui présenter nos sujets de thèse respectifs. Sa convivialité et l'attention sincère qu'il portait à deux jeunes doctorants nous ont marqués. Les collaborations se sont ensuite amplifiées tout au long de nos carrières respectives, notamment à travers l'Université de Bologne, qui garde une place particulière dans nos parcours respectifs. Un tout grand merci Bruno pour tout ce que tu as apporté scientifiquement et humainement à la communauté fiscale belge et européenne.

1. L'intégration européenne et l'union économique et monétaire engendrent des contraintes toujours plus étendues, sophistiquées et complexes, pour les gouvernements des États membres (*a fortiori* ceux de la zone euro), dans la conduite de leurs finances publiques. D'un autre côté, la régionalisation et la communautarisation de la Belgique fédérale, dont la conséquence a été la dispersion du pouvoir décisionnel relatif à la détermination des recettes et des dépenses publiques, posent de sérieux défis en termes de mise en conformité par rapport à ces contraintes multiples. Le niveau d'endettement de la « maison Belgique » est ainsi le fruit de choix émanant d'une multiplicité de collectivités politiques dont l'absence de coordination est souvent soulignée. Or, pareille coordination, défailante dans sa mise en œuvre, se doit d'être repensée à l'aune des nouvelles règles qui forment le régime actuel de gouvernance budgétaire européenne.

2. Après un bref rappel des éléments les plus fondamentaux relatifs à la structure institutionnelle belge du point de vue de la configuration des finances publiques (I), la présente étude expose successivement l'essence de l'ancien régime (*ante* avril 2024) puis du nouveau régime (*post* avril 2024) de gouvernance budgétaire européenne (II). Les aspects critiques qui ont justifié la réforme sont évoqués, de même qu'une première évaluation est produite quant à l'aptitude des nouvelles règles à rencontrer les défis et objectifs sous-jacents à ce cadre européen ainsi remanié. Ceci permettra, au final, d'envisager l'avenir de la coordination intrabelge dans la perspective de trajectoires combinées de l'effort budgétaire à accomplir par les différents gouvernements (fédéral et fédérés). L'accord de coopération de 2013, qui tenait lieu de transposition du volet budgétaire du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au

sein de l'Union européenne, doit ainsi être profondément reconsidéré. De manière générale, comme nous le verrons, l'adaptation des dispositifs de coordination interne à la « maison Belgique » implique des décisions urgentes de la part des différents législateurs compétents (III). De brèves conclusions clôtureront la présente étude (IV).

I. L'ORGANISATION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA BELGIQUE FÉDÉRALE *IN A NUTSHELL*

3. La Belgique est un État fédéral qui se compose, outre de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions (art. 1^{er} Const.)¹. Le système de répartition des compétences matérielles, entre ces trois catégories de collectivités politiques, repose sur le principe d'exclusivité : chacune est exclusivement compétente pour légiférer et réglementer dans les domaines d'attribution qui lui reviennent sur le fondement de la Constitution et des lois spéciales prises en vertu de cette dernière^{2 3}. Cette exclusivité s'étend au pouvoir de dépenser dans la matière concernée : une dépense publique dans un domaine de politique donné ne peut être le fait que de la collectivité politique matériellement compétente.

4. Les ressources permettant d'opérer de telles dépenses sont organisées par un *corpus* de règles spécifiques contenues dans la Constitution (art. 170 à 178) ainsi que dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions⁴ (ci-après : « LSF »)⁵. Cette dernière constitue la colonne vertébrale financière de la Belgique fédérale. Un dispositif complexe de financement des entités fédérées, mêlant principalement de la fiscalité propre (uniquement pour les Régions⁶) et des dotations en provenance principalement de l'autorité fédérale (au profit des Communautés et des Régions)⁷, est censé permettre aux

¹ L'exercice des compétences (communautaires) dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale s'opère aussi par le biais de trois « Commissions communautaires » : la Commission communautaire commune (Cocom), la Commission communautaire française (Cocof) et la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

² La principale loi spéciale attributive de compétences matérielles au profit des Communautés et des Régions est la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980), telle que modifiée au fil des réformes de l'État successives.

³ Les compétences résiduelles, c'est-à-dire les compétences non expressément attribuées à l'une de ces catégories de collectivité politique, se trouvent dans les mains de l'autorité fédérale. L'article 35 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles habilite certes le législateur spécial à inverser le principe et à confier cette compétence résiduelle aux entités fédérées, mais cette habilitation n'a, à ce jour, pas (encore) été mise en œuvre.

⁴ *M.B.*, 17 janvier 1989, telle que modifiée à plusieurs reprises au gré des réformes de l'État successives et, dernièrement, à l'occasion de la sixième réforme de l'État.

⁵ Sur le système de financement des Communautés et des Régions de Belgique, voy., notamment, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, 993 p.

⁶ Bien que la Constitution (art. 170, § 2) reconnaisse formellement une autonomie fiscale au profit des Communautés, seule la Communauté germanophone est en mesure de la mettre en œuvre (bien qu'elle se soit abstenue de le faire à ce jour). Les deux autres (grandes) Communautés, la Communauté française et la Communauté flamande, se trouvent dans l'impossibilité de fait de la matérialiser, en raison de l'absence de territoire exclusif dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (et, partant, de critères de rattachement exclusif des contribuables sur le territoire composant cet espace bruxellois). Pour une étude récente à ce propos, voy. C. JENART, « De fiscale bevoegdheidsuitoefening door de gemeenschappen – Subnationaal of suoptimaal ? », in *Gelaagd fiscaal besturen. Liber amicorum prof. dr. Nicole Plets*, Gand, Knops Publishing, 2024, pp. 277-302.

⁷ Certaines d'entre elles (les dotations *sensu stricto*) se retrouvent en tant que dépenses dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale et les recettes qui les alimentent sont enregistrées dans le budget fédéral des voies et moyens. D'autres, par contre, consistent en des « parts attribuées » d'impôts fédéraux (l'IPP et, uniquement pour les Communautés, la TVA), dont la recette concernée et la dépense de transfert vers les entités fédérées sont exclues formellement du budget fédéral et inscrites dans un tableau à part reprenant lesdits « fonds d'attribution » au sens de l'article 71 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (« Des fonds d'attribution sont ouverts d'office au budget général des dépenses pour les parts du produit d'impôts,

collectivités fédérées de couvrir le coût des politiques menées par elle. À ces ressources, il convient d'ajouter la capacité d'emprunt reconnue à chacune de ces entités. Depuis la cinquième réforme de l'État⁸, les entités fédérées sont autorisées à « contracter des emprunts en euros ou en devises » (art. 49, § 1^{er}, de la LSF). Une procédure d'information vis-à-vis du ministre fédéral des Finances doit être respectée préalablement au recours à l'emprunt (art. 49, § 3, de la LSF). Seuls les emprunts effectués auprès du public font l'objet d'une approbation par le ministre fédéral des Finances⁹ (art. 49, § 2, al. 2, de la LSF). Tous les autres emprunts font l'objet d'une simple information et relèvent de la liberté de la collectivité politique concernée. La seule restriction potentielle est celle reprise aux paragraphes 6 et 7 de l'article 49 de la LSF :

§ 6. Au sein du Conseil supérieur des Finances, le Roi crée une section « Besoins de financement des pouvoirs publics ». [...]

La section peut, d'initiative ou à la demande du Ministre des Finances, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi qu'une détérioration structurelle des besoins de financement.

Chaque avis de la section est adressé au Gouvernement et le cas échéant à l'Exécutif concerné.

Dans l'appréciation des besoins de financement des pouvoirs publics, les avis rendus en application du présent paragraphe prennent en compte non seulement les besoins propres de financement des pouvoirs publics concernés mais aussi ceux des organismes dont le service financier grève le budget de ces pouvoirs publics.

§ 7. Après avoir recueilli l'avis de la section visée au § 6, le Roi peut, par arrêté pris sur proposition du Ministre des Finances et délibéré en Conseil des Ministres, limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d'emprunt d'une Communauté ou Région. Cet arrêté est pris après concertation avec l'Exécutif concerné.

Aussi longtemps que l'arrêté visé à l'alinéa précédent n'a pas cessé ses effets, tous les emprunts, visés au § 3, de la Communauté concernée, de la Région concernée ou des organismes visés au § 5 sont soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

Cette prérogative, confiée à l'autorité fédérale, de limitation de la capacité d'emprunt (pour les emprunts privés et les titres à court terme) des entités fédérées n'a pas été mise en œuvre à ce jour. On note, à cet égard, que la majeure partie de la dette publique belge relève de la responsabilité de l'autorité fédérale, même si la dette des collectivités fédérées s'est progressivement accrue ces dernières années.

5. La Constitution (art. 175 à 177) reconnaît aux Régions et Communautés une liberté totale d'affectation des recettes qui leur reviennent conformément à leur système de financement. Des contraintes d'affectation que ferait peser l'autorité fédérale sont en principe prohibées¹⁰.

perceptions et versements attribués à d'autres autorités publiques. Ils mentionnent l'estimation des recettes qui ne sont pas comptabilisées au budget des voies et moyens et que le Ministre des Finances peut mettre directement à la disposition des autorités concernées, conformément aux lois et arrêtés qui en règlent l'attribution. »).

⁸ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *M.B.*, 3 août 2001.

⁹ En cas de refus d'approbation du ministre des Finances, le gouvernement concerné peut demander que l'affaire soit portée devant le Conseil des ministres pour décision.

¹⁰ Face à la décision des négociateurs de la sixième réforme de l'État de « contraindre » l'affectation de moyens financiers supplémentaires octroyés à la Région de Bruxelles-Capitale, en guise de refinancement, le Conseil d'État a pu rappeler que l'article 177, alinéa 2, de la Constitution dispose que les parlements régionaux

6. C'est dans ce cadre institutionnel, ainsi brièvement synthétisé, que la gouvernance budgétaire européenne, telle que réformée en 2024, doit être mise en œuvre. En cas de déséquilibre budgétaire et tenant compte de ces contraintes, des dispositifs de coordination sont mis en œuvre par plusieurs catégories d'acteurs, et ce, dans le contexte d'un accord de coopération datant de 2013 et désormais désuet. D'où la nécessité de repenser le logiciel tendant à combiner l'autonomie des collectivités politiques en question avec l'indispensable consolidation des efforts et de la discipline propres à l'atteinte des objectifs juridifiés au niveau européen.

II. LE CADRE RÉFORMÉ EN 2024 DE LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE

7. Dans un rapport publié en octobre 2024, le Conseil central de l'Économie a souligné que « des finances publiques saines sont nécessaires pour garantir la viabilité de notre système de sécurité sociale, pour maintenir une autonomie dans les choix politiques et pour pouvoir réaliser des investissements publics importants pour la croissance économique et pour relever les défis futurs. Vu la hausse sensible des dépenses publiques qui sera nécessaire dans les années à venir afin de faire face à l'augmentation des coûts du vieillissement, à la nécessité d'intégrer l'émergence de nouvelles vagues technologiques et de transformer les chaînes de valeur existantes, voire en créer de nouvelles, afin de rester compétitif et innovant et d'atteindre les objectifs climatiques, garantir des finances publiques soutenables requiert des choix socio-économiques radicaux. »¹¹ Il est pertinent d'ajouter les enjeux en termes d'extension et de renforcement de nos capacités de défense dans le contexte des risques géopolitiques auxquels l'Europe est aujourd'hui confrontée.

8. L'appartenance à l'Union européenne et, plus spécifiquement, à l'union économique et monétaire a impliqué l'émergence de contraintes de discipline budgétaire pesant sur les États membres. Autrement dit, l'objectif de finances publiques saines revêt un caractère juridique (art. 119, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – ci-après : « TFUE »), qui se traduit par une multiplicité d'obligations pesant sur les gouvernements nationaux lorsqu'ils déterminent le niveau et le contenu de leurs recettes et de leurs dépenses publiques. La règle de base figure à l'article 126, paragraphe 1, du TFUE, selon laquelle « les États membres évitent les déficits publics excessifs ». Les valeurs de référence sont précisées dans le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

L'idée politique de fixer des limites numériques aux déficits et aux dettes publics remonte au rapport dit « Delors » de 1989¹². Elle s'efforce de concilier l'unification de la monnaie et de la politique monétaire avec le maintien de la compétence des États membres en matière de politique budgétaire (fragmentation). Un certain degré de consensus s'est alors dégagé quant à

déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134. Cette disposition implique qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer l'affectation des moyens qui reviennent aux Régions (voy. avis n° 53.901/AG du 27 août 2013 relatif à la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2974/002, pp. 28-29).

¹¹ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, CCE 2024-2025, 11 octobre 2024, p. 3, disponible sur www.ccecrb.fgov.be/p/fr/1229/etat-des-lieux-des-finances-publiques-belges-dans-le-nouveau-cadre-budgetaire-europeen.

¹² Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, 12 avril 1989 (www.cvce.eu/content/publication/2001/11/22/725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f/publishable_fr.pdf). Voy. aussi G. KOPITS et S. SYMANSKY, *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper, juillet 1998, n° 162.

la conviction que, dans une union monétaire sans union budgétaire, les errements budgétaires (importants) d'un État membre sont de nature à engendrer des conséquences négatives graves pour tous les autres membres de l'Union et pour l'union monétaire en soi. Bien que sujette à discussion et critiques¹³, cette conviction que des règles de droit supérieures doivent contraindre, par le biais de référentiels chiffrés, l'élaboration des budgets nationaux (et régionaux) est demeurée¹⁴. Elle s'est même renforcée, sous réserve d'évolutions vers soit plus de rigidité soit davantage de flexibilité, au gré des soubresauts politiques et économiques¹⁵. Comme nous le verrons ci-après, le critère de soutenabilité de la dette publique a pris davantage de consistance et d'attention au fil du temps.

9. Le cadre budgétaire européen, qui est la source de ces contraintes, a été profondément réformé en 2024. Cette réforme, certes envisagée avant la crise du Covid-19, ne s'est finalisée qu'au terme de celle-ci, à savoir postérieurement à l'expiration de la clause dérogatoire générale (*general escape clause*)¹⁶.

L'année 2024 a donc été une année charnière. Conformément au *nouveau* cadre de gouvernance budgétaire européenne, entré en vigueur en avril 2024, les États membres de l'Union européenne qui présentent un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB *ou* une dette publique supérieure à 60 % du PIB se doivent de respecter une « trajectoire d'ajustement » qui comprend des principes directeurs quant à la croissance de leurs dépenses primaires nettes. Cette dernière notion sera précisée ci-après.

10. Compte tenu de l'état et des paramètres de ses finances publiques, la Belgique est bien évidemment concernée par cette contrainte européenne. Le Conseil de l'Union européenne (ci-après : « le Conseil de l'UE » ou « le Conseil européen ») a officiellement lancé, le 26 juillet 2024, une procédure concernant les déficits excessifs (ci-après : « PDE ») à l'encontre de la Belgique. Durant le mois de novembre de la même année, la Commission européenne (ci-après : « la Commission ») a proposé des recommandations spécifiques pour notre pays, et ce, dans le contexte des négociations tendant à la formation d'un gouvernement fédéral, **touj**ours en cours au moment de l'achèvement de la présente étude. Ces recommandations, que le Conseil

¹³ Voy., notamment, X. DEBRUN et L. JONUNG, « Under threat : Rules-based fiscal policy and how to preserve it », *European Journal of Political Economy*, 2019, n° 57, pp. 142-157.

¹⁴ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *NBB Economic Review*, 2024, n° 9, pp. 1-38, spéc. p. 3. Certes, les marchés financiers peuvent aussi être en mesure d'orienter les politiques publiques et décourager les options budgétaires inappropriées. Toutefois, ce mécanisme disciplinaire (sanction des marchés financiers) ne joue pas toujours son rôle de manière parfaite. Voy. aussi G. KOPITS, « EU fiscal rules : do they destabilize and inhibit economic activity ? », *EconPol Forum*, n° 4/2023, vol. 24, pp. 21-25, disponible sur www.cesifo.org/de/publikationen/2023/zeitschrift-einzelheft/econpol-forum-042023-reform-eu-economic-governance.

¹⁵ Sur cette évolution, voy., notamment, W. MELYN, L. VAN MEENSEL et S. VAN PARYS, « Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques : explication et évaluation », *NBB Economic Review*, septembre 2015, pp. 81-109.

¹⁶ Cette dernière avait permis, de manière exceptionnelle, aux États membres de l'Union de s'écarter temporairement des règles budgétaires normalement en vigueur, en particulier celles prévues par le Pacte de stabilité et de croissance. Activée en 2020 dans le contexte de la pandémie de Covid-19, elle a eu pour effet de suspendre les obligations relatives au déficit et à la dette, de manière à laisser aux États une marge considérablement élargie pour effectuer des dépenses requises par la situation sanitaire et économique et soutenir la reprise. De nature temporaire, la clause dérogatoire en question était appelée à cesser ses effets au terme de cette crise, en dépit de la conviction erronée de certains gouvernants que la discipline budgétaire était désormais définitivement relâchée. En fin de compte, l'utilisation de cette norme de flexibilité a pris fin en 2023 et le cadre contraignant a été rétabli, sous une forme néanmoins sensiblement amendée.

européen s'est appropriées le 14 janvier 2025¹⁷, contiennent une trajectoire budgétaire corrective, exprimée en termes numériques, ainsi qu'un délai de mise en conformité. Conformément à la PDE, il appartiendra à la « maison Belgique », considération faite de toutes ses collectivités politiques, de prendre les mesures nécessaires dans un délai en principe de six mois et de réduire le déficit structurel de 0,5 % du PIB, d'où la nécessité d'une action coordonnée entre l'autorité fédérale et les entités fédérées¹⁸. La gouvernance européenne dont il est ici question concerne en effet l'ensemble des niveaux de pouvoir. Pour bien comprendre sa signification, il convient de retracer, de manière concise, l'évolution de ce cadre.

A. L'ANCIEN RÉGIME DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE¹⁹

11. La coordination des politiques économiques des États membres au sein de l'Union, telle qu'elle est prévue par le TFUE, implique le respect des principes directeurs que sont la stabilité des prix, le maintien de finances publiques et de conditions monétaires saines et la stabilité de la balance des paiements. Le Pacte de stabilité et de croissance (ci-après : « PSC »), qui se composait initialement des règlements (CE) n° 1466/97²⁰ et (CE) n° 1467/97²¹ et de la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997²², repose sur l'objectif de finances publiques saines et durables en tant que moyen de renforcer les conditions assurant la stabilité des prix et une croissance forte, durable et inclusive soutenue par la stabilité financière. Il s'agissait ainsi de favoriser, plus généralement, la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance durable et d'emploi²³. Ainsi mis en place, ce régime a évolué au fil des années (principalement en 2005, ainsi qu'en 2010-2013)²⁴, de manière à se complexifier au gré de diverses crises politiques et économiques²⁵.

12. Les règles formant la gouvernance budgétaire européenne imposent fondamentalement deux limites strictes aux déficits publics (maximum : 3 % du PIB) et à la dette publique (maximum : 60 % du PIB)²⁶. Prenant pour image, à titre de comparaison, les limitations de

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, *Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Belgium*, Bruxelles, 14 janvier 2025, disponible sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5032-2025-INIT/en/pdf>.

¹⁸ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, op. cit., p. 4.

¹⁹ Pour un exposé détaillé de ce régime tel qu'en vigueur avant la réforme de 2024, voy., entre autres, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 636 et s. ; D. DIDDEREN, « La nouvelle gouvernance économique européenne : les motivations des réformes », *Bulletin de documentation*, SPF Finances, 74^e année, 1^{er} trimestre 2014, n° 1 ; L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2022, 738 p. ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2015, spéc. pp. 750 et s. ; W. MELYN, L. VAN MEENSEL et S. VAN PARYS, « Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques : explication et évaluation », op. cit., pp. 81-109.

²⁰ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil 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, JO, L 209 du 2 août 1997.

²¹ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO, L 209 du 2 août 1997.

²² Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997, JO, C 236 du 2 août 1997.

²³ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », op. cit., spéc. p. 3.

²⁴ Sur ce processus évolutif, voy. notamment B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 636 et s.

²⁵ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 4.

²⁶ Sur les notions de déficit et de dette pour les besoins de la mise en œuvre des règles de la gouvernance budgétaire européenne, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 642-645.

vitesse pour les véhicules, d’aucuns soulignent les caractères d’une telle règle de droit : elle fixe des « limites », devant faire l’objet de « contrôles » et d’une « mise en œuvre », avec, à la clé, des « sanctions »²⁷. La mise en œuvre prend la forme de procédures de déficit excessif, qui juridifient le constat de données de nature économique, révélatrices d’un déséquilibre des finances publiques d’un pays²⁸.

Plus précisément, la gouvernance budgétaire européenne se compose de deux parties complémentaires : un *volet préventif* et un *volet correctif*. Tous deux sont réglés par le PSC, tel que réformé à l’occasion de l’adoption du « six pack » en 2011²⁹ et du « two pack » en 2013³⁰, ainsi que par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union européenne (ci-après : « TSCG »), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 États membres de l’UE, ce traité international (qui ne relève pas du droit européen à proprement parler) a eu pour effet : d’une part, de renforcer les contraintes pesant sur les États signataires, en termes de trajectoire du solde public structurel, avec, à la clé, un mécanisme de correction qui se déclenche automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l’objectif budgétaire à moyen terme (ci-après : « OMT ») ou à la trajectoire d’ajustement propre à permettre sa réalisation (sauf circonstances exceptionnelles)³¹ ; d’autre part, de consolider l’appropriation par les gouvernements nationaux et leurs administrés des règles d’équilibre budgétaire (les règles prévues par le TSCG devaient prendre effet dans le droit national des parties contractantes, et ce, « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon »³²).

13. Les bases juridiques du volet *préventif*³³ sont l’article 121 du TFUE, relatif à la coordination des politiques économiques, ainsi que le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997, abrogé à l’occasion de la réforme de 2024. Ce règlement concernait l’ensemble des États membres, que leur déficit soit ou non supérieur à 3 % du PIB. Dans sa rédaction initiale, il

²⁷ Voy. X. DEBRUN et L. JONUNG, « Under threat : Rules-based fiscal policy and how to preserve it », *op. cit.*, pp. 142-157.

²⁸ F. MARTUCCI, *L’ordre économique et monétaire de l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 753 : « Paradoxalement, en consacrant *de iure* la notion de déficit public, l’article 126 TFUE permet à celle-ci de refléter au mieux la réalité économique de la soutenabilité des finances publiques. En conséquence, il revient au juriste d’apprécier des éléments éminemment économiques. »

²⁹ Le « six pack », entré en vigueur le 13 décembre 2011 pour les vingt-huit États membres de l’UE, se compose de six actes législatifs européens (cinq règlements et une directive). Il a modifié les deux règlements relatifs au PSC, tant pour ce qui a trait au volet préventif qu’au volet correctif. Pour un commentaire des apports de cette réforme, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l’autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l’État*, *op. cit.*, spéc. pp. 645-648.

³⁰ Le « two pack », qui consiste en deux règlements européens, visait, pour les pays ayant adopté la monnaie commune, à leur imposer de nouveaux mécanismes de surveillance et de coordination plus contraignants. Pour un commentaire des apports de cette réforme, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 652-657. Il est entré en vigueur le 30 mai 2013.

³¹ Selon le traité (art. 3.3., b, du TSCG), « les “circonstances exceptionnelles” font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l’écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

³² Ce volet du traité – notamment la transposition en droit belge de la règle d’or budgétaire – a été mis en œuvre par le biais d’un accord de coopération (accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l’État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l’article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013).

³³ Sur ce volet préventif dans « l’ancien » régime, voy. notamment B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l’autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l’État*, *op. cit.*, spéc. pp. 671-687.

prévoyait essentiellement que les États, qui devaient poursuivre un « objectif budgétaire à moyen terme » conforme aux « grandes orientations économiques » définies par le Conseil, transmettaient chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité (ou un programme de convergence pour les États n'appartenant pas à la zone euro). Il ne prévoyait initialement aucune sanction. Son contenu, comme indiqué ci-après, a été considérablement modifié en 2005, ainsi qu'en 2010-2013. Depuis 2011, dans le cadre du « semestre européen », les programmes de stabilité (ou de convergence) devaient être transmis à la Commission au plus tard à la fin du mois d'avril, pour examen par cette dernière³⁴. En conséquence de la réforme du « six pack », les États étaient contraints de poursuivre un OMT désormais défini en termes de solde structurel³⁵, notion clé dans l'ancien système³⁶. Dans le cadre du PSC, l'OMT devait correspondre à un déficit structurel de 1 % du PIB au maximum, mais le TSCG a renforcé cette exigence en prévoyant un objectif compris entre 0,5 % du PIB³⁷ et l'excédent. Les États étaient censés se rapprocher de cet objectif, selon une trajectoire dite d'ajustement, en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 % de PIB chaque année (et davantage encore si leur dette est supérieure à 60 % de PIB, ce qui est le cas de la Belgique)³⁸. De manière intéressante, l'évaluation des progrès accomplis pour atteindre l'OMT se basait non seulement sur l'évolution du solde structurel (préoccupation centrale en pratique), mais aussi sur la croissance

³⁴ Le « semestre européen » visait à harmoniser les calendriers des programmes de stabilité et de convergence (ainsi que ceux des programmes nationaux de réformes, qui ne sont pas traités dans la présente étude). Son objet, en tant que cycle de coordination *ex ante* des politiques économiques et budgétaires, était donc de renforcer le contrôle européen des finances publiques des États membres de l'UE au stade de la préparation des budgets (voy. notamment A. RENAULT-COUTEAU, *L'essentiel de la Gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, coll. Les Carrés, Paris, Gualino-Lextenso Éditions, 2013, spéc. p. 103). Voy. aussi B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 663-670.

³⁵ Le déficit structurel désigne la partie du déficit public qui reste même en l'absence de variations conjoncturelles de l'économie. C'est le déficit qui persiste lorsque l'économie fonctionne à son niveau « normal », c'est-à-dire lorsque l'activité économique n'est ni en période de forte récession ni en période d'expansion excessive. Dès lors, il représente la différence entre les recettes et les dépenses publiques, une fois ajustées pour tenir compte de la conjoncture économique, ainsi que des mesures dites « one shot » (c'est-à-dire les mesures de nature non récurrente). Cela permet de distinguer la part du déficit qui résulte d'une politique budgétaire déséquilibrée (par exemple, des dépenses publiques excessives ou des recettes insuffisantes) de la part qui est liée à des fluctuations économiques, telles que des baisses de recettes en période de récession ou une hausse des dépenses publiques pour soutenir l'économie. Un déficit structurel élevé peut être le signe d'une politique budgétaire non soutenable à long terme : un pays dépense plus qu'il ne collecte, même en période économique normale. Toute évaluation fondée sur une approche en termes de « solde structurel » implique de déterminer ce que serait ce solde si le PIB était égal à son niveau potentiel (notion « conventionnelle », non exempte de discussion, voire de subjectivité), en supposant que les recettes publiques hors mesures nouvelles demeurent stables en pourcentage du PIB. Il se calcule, dès lors, « mécaniquement » à partir de l'estimation de l'écart de production (*output gap*), c'est-à-dire de l'écart du PIB par rapport à son potentiel. Voy. notamment, à ce propos, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 674-677.

³⁶ W. MELYN, L. VAN MEENSEL et S. VAN PARYS, « Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques : explication et évaluation », *op. cit.*, p. 83.

³⁷ Un déficit structurel allant jusque 1 % de PIB est néanmoins permis si le taux d'endettement du pays est significativement inférieur à 60 % du PIB et lorsque la soutenabilité du budget à long terme ne comporte pas de risques considérables.

³⁸ Un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement était néanmoins autorisé en cas de réformes structurelles importantes (ayant un impact à long terme sur les finances publiques), pour des événements exceptionnels en dehors du contrôle des États (et impactant leur situation financière), ou encore, lors d'une grave récession économique dans la zone euro (ou dans l'UE). Une clause d'investissement était concédée dans le volet préventif, permettant une déviation temporaire de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement, sous certaines conditions (B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. p. 685). On note encore la possibilité d'effectuer une amélioration annuelle du solde structurel inférieure à celle requise, en période de conjoncture défavorable, à condition qu'elle soit compensée par une amélioration structurelle plus importante que celle requise en période de conjoncture favorable.

des dépenses publiques³⁹ (considération qui, en pratique, a peu retenu l'attention). Une des innovations marquantes de la réforme de 2024, comme indiqué ci-après, est que ce dernier référentiel (croissance des dépenses) va désormais devenir la préoccupation centrale pour les gouvernements, la Commission et le Conseil, au détriment (du moins, en apparence) du solde structurel.

14. Le volet *correctif*⁴⁰ a pour base juridique l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, ainsi que le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 (maintenu mais amendé à l'occasion de la réforme de 2024 – *cf.* ci-après). Il prévoit, pour les États ayant un déficit public supérieur au seuil de 3 % du PIB, diverses procédures pouvant, le cas échéant, déboucher sur des sanctions. Dans la rédaction initiale de ce règlement, le seuil de dette de 60 % du PIB n'était pas pris en compte pour l'imposition éventuelle de sanctions. Le critère de la dette n'a été opérationnalisé (au sens où une PDE peut être entamée sur la base de ce critère et non plus seulement sur le fondement du critère de déficit) qu'en conséquence de l'entrée en vigueur du « six pack »⁴¹. Depuis ce dernier, le volet correctif du PSC prévoyait d'ailleurs que les États devaient, en moyenne sur les trois dernières années, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de l'écart par rapport à la référence de 60 % du PIB.

Plusieurs étapes caractérisent la mise en œuvre de ce volet correctif (décision, par le Conseil, que l'État en cause est en situation de déficit excessif et adoption, sans délai, de recommandations visant à mettre fin au déficit excessif (« action suivie d'effets », dans un délai de six mois ou, lorsque la gravité de la situation le justifie, de trois mois)⁴² ; décision, par le Conseil, que l'État n'a pas pris d'« action suivie d'effets », avec publicité des recommandations en question ; en cas de persistance à ne pas corriger le déficit excessif, décision, par le Conseil, de mise en demeure ; possible décision, par le Conseil, que l'État ne s'est pas conformé à une mise en demeure de corriger le déficit (risque d'une amende de 0,2 point de PIB).

15. Pour ce qui a trait aux sanctions, une des innovations des « six pack » et « two pack » avait été d'introduire de nouvelles possibilités de sanction pour les États de la zone euro (adoption à la « majorité qualifiée inversée », à savoir que le texte proposé par la Commission est réputé adopté sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée)⁴³. De surcroît, en conséquence du « six pack », des sanctions se concevaient déjà au stade du volet préventif, ce qui s'est avéré de nature à obscurcir la ligne de séparation entre ce dernier et le volet correctif du régime européen.

16. Pour les États de la zone euro toujours, le « two pack » avait introduit un calendrier budgétaire commun plus strict, assorti d'avis en provenance de la Commission. Il synchronisait les étapes de préparation des budgets nationaux pour accroître la coordination des politiques

³⁹ Sur ce critère d'évolution des dépenses dans le régime antérieur à la réforme de 2024, voy. notamment B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 679-682 ; D. DIDDEREN, « La nouvelle gouvernance économique européenne : les motivations des réformes », *op. cit.*, pp. 54-59. Le taux de référence devait être fixé en fonction du taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme.

⁴⁰ Sur le régime en vigueur avant la réforme de 2024, voy., entre autres, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 803 et s.

⁴¹ Voy. F. MARTUCCI, *ibid.*, pp. 811-814.

⁴² Un État de la zone euro placé en procédure de déficit excessif devait présenter à la Commission un programme de partenariat économique sur la base d'un modèle prévu dans le code de conduite du Conseil, décrivant les réformes structurelles à adopter pour corriger son déficit public (article 9 du règlement (UE) n° 473/2013 et article 5 du TSCG).

⁴³ Pour autant, la décision sur le fait de savoir si l'État en question n'a pas rempli ses obligations en matière de discipline budgétaire restait, quant à elle, soumise à un vote du Conseil à la majorité qualifiée « classique ». Voy. Commission européenne, « Au-delà du Six pack et du Two pack » : la gouvernance économique en clair », Mémo, 10 avril 2013, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-318_fr.htm, p. 3.

budgétaires des États membres de la zone euro (établissement et transmission du budget à la Commission pour le 15 octobre de l'année n-1 ; dépôt, en avril de chaque année, en même temps que le programme de stabilité et le programme national de réforme, d'un « plan budgétaire national à moyen terme »). En Belgique, l'exigence de présentation d'un projet de plan budgétaire à la Commission, le 15 octobre de chaque année, a nécessité une coordination spécifique à cette fin entre les différents niveaux de pouvoir. L'analyse du plan budgétaire par la Commission permettait à celle-ci de vérifier si la trajectoire budgétaire vers l'OMT était conforme aux recommandations faites par le Conseil à chaque État, telles que formulées dans le cadre du semestre européen (avis rendu le 30 novembre de chaque année). Le non-respect de cet avis pouvait être de nature à constituer un élément aggravant dans le cadre d'un examen menant à une décision sur l'existence d'un déficit excessif.

B. LE NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE⁴⁴

17. L'ancien régime de gouvernance budgétaire européenne a fait l'objet de nombre de critiques⁴⁵. L'élaboration d'une « bonne » règle budgétaire est un exercice délicat. Celle-ci doit d'abord reposer sur un haut degré d'*applicabilité* et de *crédibilité*, en manière telle que sa violation doit impliquer un coût (une sanction) pour son auteur. Elle doit ensuite revêtir un caractère *flexible*, de sorte à ne pas aller à l'encontre de ce qui est souhaitable d'un point de vue économique. Ainsi, sa mise en œuvre ne peut pas provoquer de procyclicité⁴⁶ (d'où le recours à la notion de « déficit structurel » comme limite de déficit à respecter), elle ne doit pas entraver les réponses adéquates aux crises et aux événements exceptionnels (clause de sauvegarde) et elle ne doit pas décourager les dépenses publiques favorisant la croissance (investissements publics⁴⁷, réformes structurelles). Elle devrait, enfin, s'avérer d'utilisation *simple* (les décideurs politiques et le grand public doivent être en mesure de comprendre la règle, de lui reconnaître de la légitimité et de se l'approprier). La réalisation simultanée de ces trois caractéristiques s'avère néanmoins délicate, voire impossible dans la réalité économique et politique. Les

⁴⁴ Sur ce nouveau régime, voy., entre autres, Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, op. cit., p. 4 et pp. 30-35 ; D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », op. cit., pp. 1-38 ; Z. DARVAS, L. WELSLAU et J. ZETTELMEYER, « The implications of the European Union's new fiscal rules », *Bruegel, Policy Brief*, juin 2024, n° 10/2024, disponible sur www.bruegel.org ; European Central Bank (ECB), « The path to the reformed EU fiscal framework : a monetary policy perspective », *Occasional Paper*, février 2024, n° 349, 69 p., disponible sur www.ecb.europa.eu.

⁴⁵ Sur le volet préventif dans l'ancien régime, voy., notamment, European Court of Auditors, « Is the main objective of the preventive arm of the Stability and Growth Pact delivered ? », *Special report* n° 18, 2018, disponible sur www.eca.europa.eu/fr. Voy. aussi A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, European Parliament, In-depth Analysis/Study requested by the ECON Committee, disponible sur [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2025\)764183](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2025)764183), spéc. p. 14 ; Conseil central de l'Économie, *Rapport sur la gouvernance budgétaire. État des lieux, problématiques et solutions possibles*, mai 2022, disponible sur <https://ccecrb-debat.com/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-gouvernance-FR-1.pdf>.

⁴⁶ La notion de procyclicité fait référence à un phénomène économique où les comportements d'agents économiques et certains mécanismes économiques ou règles ont pour effet d'amplifier les fluctuations économiques au lieu de les atténuer (en période d'expansion économique, cette prospérité est renforcée plutôt que d'être modérée, alors qu'en période de récession, celle-ci est accentuée au lieu d'être freinée). Ce phénomène s'oppose à l'anticyclicité qui correspond au phénomène où les acteurs et les mécanismes économiques réagissent de manière à modérer les fluctuations du cycle économique.

⁴⁷ Sur le lien entre la mise en conformité par rapport aux contraintes découlant du cadre européen de gouvernance budgétaire et le niveau d'investissement public dans un pays, voy. l'étude récemment publiée par M. LARCH et W. VAN DER WIELEN, « Comply and invest : The effect of EU fiscal rules on public investment », *Bruges European Economic Research Papers*, n° 44/2024, disponible sur le site internet du Collège d'Europe : www.coleurope.eu.

défaillances des règles en vigueur avant la réforme de 2024 se sont d'ailleurs nettement révélées au grand jour⁴⁸, stimulant des discussions politiques en vue d'une reconfiguration substantielle du cadre en question. Le PSC a en effet été jugé trop complexe. On a pu constater, en outre, un faible niveau de mise en conformité des pratiques budgétaires par rapport aux règles alors en vigueur. De surcroît, ces dernières n'ont pas garanti partout la soutenabilité de la dette, compte tenu de l'incapacité des gouvernements à prévoir suffisamment de marges de sécurité lorsque les circonstances économiques le permettaient. Autrement dit, durant les périodes économiquement favorables, le régime européen de gouvernance n'a pas empêché l'émergence de pratiques de procyclicité. Enfin, d'autres faiblesses ont été observées, telles que la perspective encore trop peu pluriannuelle des engagements pesant sur les États (une planification budgétaire à moyen terme peu contraignante en pratique)⁴⁹, le caractère trop peu crédible des sanctions encourues, le fait que le taux limite de 3 % de déficit soit considéré comme une cible plutôt qu'un plafond, ou encore, la faible appropriation nationale des règles et la trop restreinte adaptabilité de celles-ci au contexte propre à chaque pays.

18. Il s'est ainsi agi de trouver un meilleur équilibre entre les exigences :

- de flexibilité (accroître la résilience face aux chocs, en n'entravant pas les politiques de réforme structurelle et d'investissement public) ;
- d'effectivité de la contrainte (mécanismes correctifs réellement astreignants, intervention d'organismes de contrôle indépendants) ;
- d'opérationnalisation (se référer à un critère davantage appropriable par les autorités publiques et les administrés, à savoir celui du plafond des dépenses publiques, qui va devenir le référentiel de base pour l'élaboration de politiques budgétaires conformes au droit de la gouvernance budgétaire européenne)⁵⁰.

19. Le nouveau cadre juridique de gouvernance économique, qui fait partie du Pacte de stabilité et de croissance ainsi réformé, est entré en vigueur le 30 avril 2024. Les modifications sont le fruit de trois actes de droit dérivé :

- le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (*JO L* du 30 avril 2024) ; comme indiqué par son titre, il abroge l'ancien règlement relatif au volet préventif de la gouvernance budgétaire européenne et devient désormais l'acte auquel se référer directement ;
- le règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*JO L* du 30 avril 2024) ; constituant un acte « modificatif », il maintient en vigueur l'acte initial ainsi modifié et relatif au volet correctif de la gouvernance budgétaire européenne (à savoir le règlement (CE) n° 1467/97) ; il conviendra donc de se référer à sa version consolidée ;

⁴⁸ Voy. aussi European Central Bank (ECB), « The path to the reformed EU fiscal framework : a monetary policy perspective », *op. cit.*, spéc. pp. 11-21.

⁴⁹ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 4.

⁵⁰ Sur l'aptitude du nouveau régime de gouvernance à atteindre les objectifs de simplicité, de flexibilité et de crédibilité, voy. l'analyse critique de A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, *op. cit.*, p. 26. L'auteur souligne que « [f]undamental issues regarding the cyclical adjustment of variables and the key role played by the unobservable (primary) structural balance remain unchanged as compared to the previous economic governance framework ». Voy. aussi les critiques formulées par D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, pp. 29-30.

- la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L du 30 avril 2024) ; constituant un acte « modificatif », elle maintient en vigueur l’acte initial (à savoir la directive 2011/85/UE), de telle manière qu’il convient désormais de se référer à sa version consolidée⁵¹.

20. Pour rappel, le PSC se compose d’une pyramide de dispositions juridiques : traités européens, protocoles annexés, traités internationaux (notamment le TSCG), droit dérivé (règlements et directives), instruments de *soft law* non contraignants (communications, avis, codes de conduite, etc.)⁵². Pour garantir la faisabilité de la réforme, celle-ci s’est matérialisée par la modification de certains éléments seulement du PSC, tous les autres demeurant (en principe) inchangés⁵³. Les traités européens n’ont pas été amendés ni les protocoles annexés. Le TSCG (en particulier son titre III relatif au « Pacte budgétaire ») n’est pas non plus modifié, en dépit de sa contradiction (potentielle) par rapport au cadre européen renouvelé de la gouvernance budgétaire. À cet égard, c’est le principe de primauté du droit européen qui devra s’appliquer, ce qui a pour effet de rendre l’actuelle transposition « interne » du TSCG pour partie obsolète⁵⁴ (*cf. infra*).

Le nouveau cadre de gouvernance comprend, comme l’ancien, un ensemble d’institutions, de règles et de procédures budgétaires à destination des États membres, ainsi que des modalités de suivi et d’évaluation des politiques budgétaires nationales et infranationales. Comme nous allons le constater, l’indicateur essentiel qui induit ce qui sera désormais la préoccupation de base des gouvernements nationaux a trait à un critère lié à *l’évolution des dépenses* (notion de dépenses primaires « nettes », telle que définie ci-après). Plutôt accessoire sous l’ancien régime, ce référentiel devient central (au détriment du paramètre de l’évolution du solde structurel, davantage en honneur auparavant).

21. L’enjeu de la réforme a été de répondre aux critiques émises à l’encontre de l’ancien régime. Tout en consolidant l’objectif de garantir des finances publiques saines et soutenables dans les États membres (dont, essentiellement, la soutenabilité à moyen et long termes de la dette publique), il s’agissait aussi d’inciter à l’accomplissement de réformes et d’investissements de nature à favoriser une croissance soutenable et inclusive. Au surplus, le cadre renouvelé devait soutenir la mise en œuvre des priorités de l’Union européenne pour ce qui a trait à la transition écologique et digitale, à la sécurité énergétique, ou, encore, au renforcement des capacités de défense⁵⁵.

Le nouveau système de gouvernance budgétaire européenne fait toujours la distinction – même si celle-ci demeure floue à bien des égards – entre un volet préventif et un volet correctif⁵⁶. C’est principalement le volet préventif qui est réformé de fond en comble. Il s’agit désormais

⁵¹ Les procédures d’adoption de ces trois instruments sont différentes : voy. European Central Bank (ECB), « The path to the reformed EU fiscal framework : a monetary policy perspective », *op. cit.*, spéc. pp. 32-35.

⁵² Voy. European Central Bank (ECB), *ibid.*, spéc. pp. 32-35. Voy. aussi D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 6.

⁵³ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 6.

⁵⁴ Voy. European Central Bank (ECB), *ibid.*, spéc. p. 33.

⁵⁵ De manière critique A. JOUSTEN (*Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU’s New Economic Governance Framework : An assessment*, *op. cit.*, p. 7) note que « [r]egarding the treatment of megatrends in the DSA framework, an asymmetry can be noted : whereas ageing-related spending trends are explicitly integrated in a hybrid forward-looking way, the same does not apply for either climate or resilience and defence spending ».

⁵⁶ Pour un aperçu schématique des deux volets tels qu’ils se présentent aujourd’hui, voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 9.

de fixer une cible budgétaire taillée sur mesure pour chaque État membre (en fonction de sa position budgétaire spécifique, du niveau et de la dynamique de sa dette consolidée, ainsi que des défis économiques qui lui sont propres)⁵⁷ ; sont tout particulièrement concernés les pays qui ne respectent pas les critères de 3 % de déficit budgétaire et de 60 % de dette par rapport au PIB.

1. Le nouveau volet préventif

22. L'objectif de ce volet spécifique du cadre européen de gouvernance vise toujours à éviter l'émergence et le développement de positions budgétaires insoutenables dans les États membres.

En synthèse, chaque État membre présentant une dette publique de plus de 60 % du PIB *ou* un déficit public de plus de 3 % du PIB doit ainsi respecter une trajectoire budgétaire fixée dans un *plan budgétaire et structurel national à moyen terme* (qui est, en principe, figé pour quatre ou cinq ans). Cette trajectoire propre à chaque État membre se matérialise par le biais d'un indicateur opérationnel unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes. Une trajectoire de référence est préalablement adressée par la Commission aux États concernés. Ces derniers ne peuvent, dans leur plan à moyen terme et pour la détermination de leur trajectoire (d'ajustement) budgétaire (et donc, de croissance des dépenses primaires nettes), s'en écarter que de manière limitée, à savoir s'ils disposent de données meilleures ou plus récentes. La période prévue pour l'ajustement budgétaire, intégrée dans ce « plan à moyen terme », est en principe de quatre ans. Elle peut toutefois être prolongée jusqu'à sept ans à condition que l'État membre concerné concrétise des réformes structurelles et réalise des investissements d'ampleur, qui satisfont à plusieurs critères. Dès lors que le plan budgétaire et structurel national à moyen terme est approuvé par le Conseil de l'UE, il va faire l'objet annuellement d'un contrôle quant à sa mise en œuvre, par le biais de rapports de progression **annuels** que les États membres doivent déposer annuellement, au plus tard le 30 avril. À ce contrôle s'ajoute celui portant sur les projets de budget annuellement élaborés par les États, préalablement à chaque année budgétaire nouvelle.

L'exposé des modalités de fond et de procédure relatives à ce volet préventif « *new look* » peuvent se décrire plus en détail comme suit.

a. Des trajectoires (techniques) de référence communiquées par la Commission

23. En guise de point de départ, la Commission est censée adresser aux États membres – dont le *ratio* de dette excède 60 % du PIB ou dont le déficit budgétaire est supérieur à 3 % du PIB – une trajectoire budgétaire de référence indicative. Cette trajectoire, *différenciée* pas pays, forme la base des négociations avec la Commission.

Ce premier modèle de trajectoire technique est initialement défini par la Commission, pour chaque pays, sur la base d'une analyse élaborée de la soutenabilité de la dette. Cette analyse, qualifiée de « DSA » (*Debt Sustainability Analysis*), a pour but de garantir que la dette publique suivra une trajectoire descendante plausible⁵⁸ en pourcentage du PIB et que le déficit passera

⁵⁷ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 9.

⁵⁸ Sur l'appréciation de cette « plausibilité », voy. l'article 10 du règlement (UE) n° 2024/1263.

en dessous de 3 % du PIB⁵⁹. La « DSA » est désormais sur le devant de la scène en tant que principal point d'ancrage de la formulation de la politique budgétaire⁶⁰.

24. La trajectoire technique de référence, déterminée par la Commission, repose sur un indicateur unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes.

25. Pour déterminer ce niveau requis (maximum) de croissance des dépenses, l'on détermine préalablement le solde primaire structurel nécessaire, permettant de faire passer le déficit budgétaire sous le niveau de 3 % du PIB à la fin de la période prévue pour l'ajustement (*cf.* ci-après) et de demeurer sous cette valeur, à politique inchangée, durant une période de dix ans après cette période⁶¹. Une *clause de sauvegarde*⁶², relative à la résilience du déficit, vient en plus renforcer l'objectif à atteindre et les efforts y associés : elle vise à instaurer une marge de sécurité (*buffer*), par le biais d'un taux de déficit inférieur (1,5 % du PIB en termes structurels) à la valeur de référence dite « Maastricht » de 3 % du PIB. Le but est ici de garantir la pérennité des budgets nationaux en créant des réserves budgétaires. L'effort se poursuit donc au-delà de la limite de 3 % de déficit budgétaire. Pour garantir cette marge de résilience de 1,5 % de déficit structurel, il convient d'opérer un ajustement (structurel) annuel minimal de 0,4 % du PIB, pouvant être réduit à 0,25 % en cas de prolongation de la période d'ajustement à sept ans (*cf.* ci-après).

26. Le solde structurel requis, qui sert de base à la détermination de la norme de croissance des dépenses primaires nettes, doit aussi faire en sorte que la dette publique soit ramenée sur une

⁵⁹ Pour une première évaluation du recours à ce modèle d'analyse dans le cadre du nouveau régime européen de gouvernance budgétaire, voy. A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, *op. cit.* Voy. aussi C. COTTARELLI, *Assessing the Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework*, European Parliament, In-depth Analysis/Study requested by the ECON Committee, novembre 2024, disponible sur [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/764180/IPOL_IDA\(2024\)764180_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/764180/IPOL_IDA(2024)764180_EN.pdf). Ce dernier auteur indique que la méthodologie « DSA » pour fonder le régime de gouvernance budgétaire confronte ce dernier à un certain nombre de défis qui risquent d'affecter le résultat finalement recherché, à savoir une réelle et effective soutenabilité de la dette à moyen et long termes. En particulier, il souligne le risque couru du fait de devoir s'appuyer sur une variable non observable et difficile à estimer, à savoir la volatilité de la trajectoire du ratio futur de dette par rapport au PIB, au terme de la période d'ajustement de quatre (ou de sept) ans : l'estimation se concrétise sur la base de procédures *ad hoc* qui pourraient mettre à mal, au final, l'objectif de diminution du ratio de dette postérieurement à la période d'ajustement. Autrement dit, telle que mise en œuvre, la méthode en question risque de ne pas aboutir à une détermination adéquate et appropriée de l'étendue des surplus primaires que les États membres sont censés réaliser durant cette période d'ajustement de quatre ou de sept ans.

⁶⁰ Alors que la « DSA » servait auparavant principalement d'outil analytique *ex post* pour la surveillance, elle sera dorénavant utilisée *ex ante* pour ancrer l'élaboration et la planification de la politique budgétaire (dans une perspective d'avenir) (A. JOUSTEN, *ibid.*, p. 8 : « The chosen path is one of differentiating the required fiscal adjustments based on each Member State's specific debt levels, economic growth prospects, and anticipated future budgetary burdens such as ageing-related expenses and interest payments. It falls short of explicitly taking country-level interdependencies of adjustments into account. »).

⁶¹ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, pp. 9 et 14. Ceci signifie qu'au terme de la période d'ajustement (de quatre ans en principe ; de sept ans par exception) telle que prévue dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme, une marge de sécurité doit être prévue par rapport au ratio de 3 % de déficit rapporté au PIB, égale à la dégradation de l'équilibre budgétaire, à politique inchangée, durant les dix années suivant la fin de cette période d'ajustement. Pareille dégradation trouve son origine, essentiellement, dans l'augmentation des coûts liés au vieillissement, ainsi que des charges d'intérêts. Autrement dit, un préfinancement de ces charges pour les dix années post période d'ajustement doit nécessairement être intégré dans la trajectoire technique déterminée par la Commission. Ceci est évidemment un facteur d'aggravation ou d'alourdissement de l'effort budgétaire à fournir pendant la période de quatre ou de sept ans prévue pour assainir le budget.

⁶² On qualifie de « clause de sauvegarde » les conditions et contraintes qui, pesant sur les États, s'ajoutent à celles découlant d'une pure logique de « DSA ».

trajectoire descendante et y reste pour une période de dix ans après la fin de la période d'ajustement⁶³, à politique inchangée. L'amélioration requise du solde primaire structurel est alors répartie de façon linéaire sur la période d'ajustement, en manière telle que l'on puisse ensuite calculer la croissance des dépenses primaires nettes maximale nécessaire pour matérialiser cette amélioration (en fonction de la croissance potentielle et du déflateur du PIB). C'est principalement à cette fin que la DSA est une démarche essentielle dans le processus de fixation de la trajectoire de référence. Cette dernière doit en outre tenir compte d'une autre *clause de sauvegarde* : en vue d'une soutenabilité de la dette optimale, il faut encore que le *ratio* d'endettement public diminue d'une moyenne annuelle minimale (1 % du PIB lorsque le *ratio* d'endettement de l'État membre dépasse 90 % du PIB ; 0,5 % du PIB pour autant que le *ratio* d'endettement de l'État membre se maintienne entre 60 % et 90 % du PIB)⁶⁴. Cette mesure de sauvegarde ne s'applique pas aux pays dont le niveau d'endettement est inférieur à 60 % du PIB. L'objectif est de porter les taux d'endettement à des niveaux prudents, et ce, de manière progressive et réaliste.

27. Une cohérence doit être assurée, au final, avec l'effort à fournir dans le cadre du volet correctif du régime européen, lorsque l'État se trouve en procédure de déficit excessif (PDE). Au final, la trajectoire à appliquer repose sur l'effort le plus contraignant à fournir au terme des différentes règles précitées (auxquelles il faut ajouter l'effort minimum requis en cas de PDE).

28. Les trajectoires de référence initiales ont été calculées sur le fondement d'une méthodologie décrite dans le *Debt Sustainability Monitor 2023*⁶⁵ (« DSM »). La Commission les a élaborées à partir de ses prévisions de printemps de mai 2024⁶⁶ et de son *Ageing Report* d'avril 2024⁶⁷. Les prévisions s'étendent jusqu'à l'horizon 2033 (en fonction d'une méthodologie convenue au niveau européen) et comprennent une évaluation de la croissance du PIB sur le long terme. La Commission y présente les conditions auxquelles la dette publique peut diminuer, de manière plausible, vers la valeur de référence de 60 % du PIB (ou, le cas échéant, rester en dessous de cette valeur)⁶⁸. Elle procède également à des simulations dites stochastiques⁶⁹. Au final, l'objectif est bien d'aboutir à déterminer un niveau « soutenable » de la dette publique (et le chemin pour y parvenir), et ce, quels que soient les scénarios (en ce compris des scénarios économiques défavorables)⁷⁰.

⁶³ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, op. cit., p. 5. Pour les États dont la dette est déjà inférieure au ratio de 60 %, la trajectoire prévoira que ce niveau d'endettement demeure à des niveaux prudents en dessous de ce niveau de 60 %.

⁶⁴ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », op. cit., p. 9 : « The average decrease shall be calculated from the year before the start of the reference trajectory or the year in which the excessive deficit procedure is projected to be abrogated, whichever occurs later, until the end of the adjustment period. »

⁶⁵ Commission européenne, « Debt Sustainability Monitor 2023 », *Institutional Paper* 271, mars 2024, disponible sur https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en.

⁶⁶ Commission européenne, « European Economic Forecast », *Institutional Paper* 286, mai 2024, disponible sur https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en.

⁶⁷ Commission européenne, « 2024 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the EU Members States (2022-2070) », *Institutional Paper* 279, avril 2024, disponible sur https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en.

⁶⁸ La méthodologie inclut des tests de sensibilité pour évaluer comment des chocs économiques (taux d'intérêt plus élevés, croissance ralentie, etc.) sont susceptibles d'influer sur la trajectoire de la dette. Des scénarios de risques spécifiques (récession prolongée, chocs sur les taux d'intérêt...) sont mobilisés (*stress tests*).

⁶⁹ Au cours des cinq années suivant la période d'ajustement, la dette doit diminuer, avec une probabilité d'au moins 70 %, conformément au seuil utilisé dans l'analyse de soutenabilité de la dette standard de la Commission (Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, op. cit., p. 33).

⁷⁰ Conseil central de l'Économie, *ibid.*, p. 33.

29. Les fondations du nouveau régime européen de gouvernance résident donc dans cet examen de soutenabilité de la dette, outil majeur pour évaluer la santé financière des États membres et pour prévenir les crises liées à un surcroît d'endettement⁷¹. Ceci montre l'intérêt prioritaire désormais accordé, par le biais d'une analyse fondée sur la mobilisation du DSM, à la dette publique et à la prévention des crises liées à celle-ci. Pour autant, les résultats induits par cette DSA devront se confronter au contexte spécifique de chaque État, à leur impact prévisible à long terme et aux risques économiques et sociaux encourus⁷². À cet égard, d'aucuns ont pu conclure, au terme d'une analyse critique du nouveau régime, que la Commission disposera d'une marge de manœuvre importante pour influencer les résultats du modèle « DSA » et la trajectoire des dépenses primaires nettes qui en découle. Même aux stades ultérieurs des interactions avec les États membres et les autres institutions de l'UE, la Commission conservera un rôle discrétionnaire important, y compris pendant la phase de surveillance. Cette accumulation de pouvoir discrétionnaire risque ainsi d'affecter la pertinence de l'exercice initial fondé sur la « DSA »⁷³. Cette importante marge de discrétion au point de départ et tout au long de la trajectoire d'ajustement a aussi été soulignée par la Cour des comptes européenne⁷⁴, avec des risques en termes d'atteinte des objectifs poursuivis et d'égalité de traitement entre les États.

30. La Commission réévalue les trajectoires techniques en question tous les quatre ou cinq ans, et ce, en fonction de la durée de la législature de chaque pays. Il conviendra donc d'être attentif à cette périodicité du processus.

31. À partir de ces trajectoires techniques différenciées communiquées par la Commission, les États membres vont élaborer leur plan à moyen terme (*cf.* ci-après) et y intégrer une trajectoire d'ajustement budgétaire, fondée sur le critère de la dépense (*cf.* ci-après). Il conviendra, pour rappel, d'assurer la cohérence entre la trajectoire ajustée et la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (volet correctif de la gouvernance budgétaire européenne, telle que réformée en 2024) à laquelle l'État est éventuellement astreint.

32. Les premières trajectoires de référence, pour les États qui ne respectent pas les critères dits de « Maastricht » de 3 % de déficit et de 60 % de dette publique, ont été communiquées par la Commission le 21 juin 2024.

Pour ce qui a trait à la Belgique, cette trajectoire indicative a initialement prévu une nécessaire amélioration du solde primaire structurel à concurrence de 0,72 % du PIB chaque année en cas de période d'ajustement de quatre ans (alternativement, une amélioration de 0,5 % du PIB par an en cas de période d'ajustement s'étendant sur sept ans – *cf.* ci-après). Comme l'a indiqué le Comité de *monitoring* de juillet 2024⁷⁵, il est tenu compte de la dégradation programmée à moyen terme, à politique inchangée, du solde primaire structurel, et ce, en raison de l'augmentation des dépenses de vieillissement (4,1 % du PIB entre 2023 et 2070, la hausse étant

⁷¹ Conseil central de l'Économie, *ibid.*, p. 33.

⁷² Conseil central de l'Économie, *ibid.*, p. 33.

⁷³ A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁴ Cour des comptes européenne, *Réformer la gouvernance économique de l'UE : des opportunités, mais aussi des risques et des défis à surmonter*, Document d'analyse 05, 64 p., disponible sur www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2023-05/RV-2023-05_FR.pdf.

⁷⁵ Comité de *monitoring*, *Actualisation 2024 – Estimation 2025 – Estimation pluriannuelle 2026-2029*, 17 juillet 2024, disponible sur <https://bosa.belgium.be>. Voy. aussi Comité de *monitoring*, *Actualisation 2024 – Estimation 2025*, 1^{er} octobre 2024, disponible sur le même site internet.

principalement concentrée sur la période 2023-2050⁷⁶). Cela se traduit par un effort que d'aucuns ont pu chiffrer, à l'horizon 2029, à 31,4 milliards (en cas de trajectoire de quatre ans) ou à 28,5 milliards d'euros (en cas de trajectoire de sept ans). L'effort est donc plus lourd dans l'hypothèse d'une période d'ajustement de quatre ans. Ceci, sans compter les dépenses supplémentaires induites par la transition climatique et énergétique, ainsi que par les enjeux en matière de défense, qui devront être compensées budgétairement.

b. Des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et des rapports annuels de progression élaborés par les États membres

33. En lieu et place des programmes de stabilité (ou de convergence pour les pays non membres de la zone euro) et des programmes nationaux de réforme, les États membres doivent désormais établir un plan budgétaire et structurel national à moyen terme (ci-après : « PBSNMT »). Celui-ci est établi pour quatre ou cinq ans en fonction de la durée normale de la législature de l'État membre concerné (pour la Belgique : cinq ans)⁷⁷.

Le PBSNMT est censé reprendre les engagements de l'État membre en matière de budget, de réformes (structurelles) et d'investissements, de manière à garantir une diminution stable et progressive de la dette et à promouvoir une croissance durable et inclusive. Lors de l'élaboration de leur PBSNMT ou des rapports d'avancement annuels (*cf.* ci-après), les États membres doivent tenir compte des orientations émises au niveau européen par pays (en principe, en juin ou juillet), de la recommandation du Conseil de l'UE concernant la politique économique de la zone euro (pour les pays qui en font partie), ainsi que des orientations budgétaires supplémentaires de la Commission⁷⁸.

34. Le PBSNMT contient une trajectoire budgétaire qui, elle-même, se base sur la trajectoire (technique) de référence communiquée par la Commission européenne (*cf.* ci-avant) ou – pour les États qui satisfont aux critères de « Maastricht » de 60 % de dette et de 3 % de déficit – sur les informations techniques fournies par la Commission⁷⁹.

Ainsi donc, outre l'indication des réformes structurelles et des investissements publics prioritaires, le PBSNMT contient, pour les États ne satisfaisant pas aux critères de « Maastricht », une trajectoire (d'ajustement) budgétaire, exprimée en dépenses primaires nettes. Elle doit garantir que, au terme de la période prévue, la dette publique de l'État suive une trajectoire descendante plausible (ou, le cas échéant, se maintienne à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB sur le moyen terme) et que tout déficit public soit ramené et maintenu en dessous de 3 % du PIB. La trajectoire budgétaire reprise dans le PBSNMT ne peut s'écarter de la trajectoire (technique) de référence communiquée par la Commission que si les autorités de l'État concerné ont fourni des arguments économiques solides et convaincants, étayés par

⁷⁶ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, pp. 12-13 (l'ensemble des dépenses sociales sont ici prises en compte, et non seulement les pensions).

⁷⁷ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 7.

⁷⁸ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁹ Les États membres qui respectent les valeurs de référence en question ne reçoivent pas de trajectoire technique de référence, mais ils peuvent demander à la Commission des informations techniques quant à la manière de maintenir la prudence budgétaire. Ils élaboreront leur PBSTMT sur cette base notamment.

des données à jour et fiables⁸⁰, et ce, dans le cadre d'un échange précédant la finalisation du PBSNMT.

35. Le PBSNMT sera intégré dans les budgets nationaux annuels durant l'ensemble de la période d'ajustement. Cette période est, en principe, de quatre ans. Une prolongation de trois ans peut être accordée (sept ans), sous certaines conditions. Celles-ci consistent essentiellement en l'engagement de réaliser des réformes structurelles ou de procéder à des investissements. Ces réformes et/ou investissements doivent être de nature à améliorer la résilience et le potentiel de croissance de l'État membre concerné, de soutenir la viabilité budgétaire et de répondre aux priorités communes de l'UE (transition écologique et numérique, sécurité énergétique, développement des capacités de défense).

À la différence des anciens programmes de stabilité (ou de convergence), le PBSNMT est stable durant sa période de validité (quatre ou cinq ans) ; des révisions en cours de route sont uniquement admissibles si des circonstances objectives en empêchent la mise en œuvre, ou, encore, en cas de constitution d'un nouveau gouvernement (*flexibilité*).

36. Avant la soumission formelle de son PBSNMT, les autorités de l'État membre concerné doivent consulter les partenaires sociaux, les autorités régionales, les organisations de la société civile, ainsi que les autres parties prenantes nationales concernées, conformément au cadre juridique national.

c. Un *monitoring* permanent par la Commission dans le cadre du semestre européen réformé

37. La mise en œuvre du nouveau cadre européen de gouvernance budgétaire ainsi que son contrôle régulier sont intégrés dans le « semestre européen » dont le calendrier est revu en conséquence⁸¹.

Le PBSNMT, et donc le trajet de dépenses primaires nettes, doit être évalué par la Commission (dans les six semaines de sa soumission) et approuvé par le Conseil (sur le fondement d'une recommandation de la Commission). Lorsque le Conseil est insatisfait par le plan proposé par l'État membre, il lui recommande d'en présenter une version révisée. Si un État membre sollicite une prolongation de la période d'ajustement (de quatre à sept ans), les engagements pris en matière de réformes et d'investissements (qui conditionnent pareille prolongation) doivent aussi être approuvés par le Conseil de l'UE.

38. Le premier PBSNMT devait en principe être soumis pour le 20 septembre 2024 (avec un report possible jusqu'au 15 octobre 2024) et les plans nationaux auraient dû faire l'objet d'une publication par la Commission le 21 décembre 2024. En rythme de croisière (c'est-à-dire après la période transitoire prévue en 2024 pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles de gouvernance budgétaire européenne), chaque État membre sera censé soumettre son (nouveau) PBSNMT aux autorités européennes au plus tard le 30 avril de la dernière année du plan à moyen terme en cours (avec une guidance fournie par la Commission – trajectoire technique de référence ou information technique – dès le 15 janvier de la même année).

⁸⁰ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 7.

⁸¹ Pour un aperçu schématique des échéances prévues dans ce calendrier ainsi réformé, voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 8, figure 2.

39. La Belgique était censée soumettre son PBSNMT durant le dernier trimestre de l'année 2024, mais l'absence de formation du gouvernement fédéral en a décidé autrement.

40. Dès lors que le PBSNMT est approuvé par le Conseil de l'UE, il va faire l'objet annuellement d'un contrôle quant à sa mise en œuvre, par le biais de *rapports de progression annuels* que les États membres sont tenus de déposer chaque année, au plus tard le 30 avril. Cette obligation de rapportage annuel vaut durant toute la période de validité du PBSNMT (quatre ou cinq ans, selon la durée de la législature et sous réserve d'exceptions). Évalué par la Commission (avec publication à la clé), ce rapport fait l'objet d'une recommandation, chaque année, de la part du Conseil de l'UE.

41. Quant aux projets de plan budgétaire annuel (autrement dit : les projets de budget à proprement parler pour l'année budgétaire à venir), ils doivent encore être soumis à la Commission, pour avis, le 15 octobre de chaque année (comme dans l'ancien régime de gouvernance budgétaire). Leur évaluation repose sur un examen de conformité par rapport aux engagements budgétaires repris dans le PBSNMT tel qu'approuvé par le Conseil de l'UE.

d. Le recours à un indicateur opérationnel unique : les dépenses primaires nettes

42. Le critère de la croissance des dépenses était déjà intégré dans le droit de la gouvernance budgétaire européenne préalablement à la réforme de 2024⁸², mais il constituait une préoccupation qualifiable d'accessoire par rapport à l'évolution du solde structurel. Dans un souci de simplification, d'une meilleure appropriation par les autorités nationales et leurs administrés, et de transparence, le régime de gouvernance se dote ainsi d'un indicateur opérationnel « unique », au moyen duquel la trajectoire de référence (ancrée dans l'analyse de soutenabilité de la dette) se définit et la surveillance budgétaire des États membres se réalise. Cet indicateur est celui des « dépenses primaires nettes ». Comme indiqué ci-avant, la trajectoire d'ajustement budgétaire, d'abord calculée en termes de réduction du solde primaire structurel, est ensuite traduite en une norme de croissance des dépenses primaires (en présupposant, comme principe, que les recettes évoluent en proportion du PIB potentiel)⁸³.

43. Concentrer l'attention et les efforts sur l'évolution des dépenses publiques implique de caractériser plus précisément celles auxquelles il est fait référence. Après avoir identifié ce qui relève du secteur des administrations publiques en SEC 2010, il convient de faire un tri, de manière à déterminer ce à quoi le nouveau régime de gouvernance budgétaire renvoie, à savoir : les *dépenses primaires nettes financées au niveau national*. Il s'agit des dépenses publiques, déduction faite⁸⁴ :

⁸² F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., p. 795.

⁸³ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 11. Si les recettes augmentent plus lentement que le PIB potentiel nominal attendu, cette circonstance n'est pas de nature à accroître l'effort budgétaire requis en vue de satisfaire à l'indicateur de croissance des dépenses (sous réserve de l'incidence des mesures discrétionnaires en matière de recettes – cf. ci-après) (*ibid.*, p. 12). Pour autant, ceci est un objet de préoccupation dans une perspective de soutenabilité des finances publiques à moyen terme (*ibid.*, p. 19).

⁸⁴ Pour une approche critique, voy. A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, op. cit., pp. 15-16. L'auteur souligne que le concept de croissance des dépenses nettes, retenu comme indicateur opérationnel unique, est différent de celui mobilisé par la Commission dans le cadre de sa « DSA ». La manière de soustraire la composante cyclique, de manière à raisonner en termes structurels, diffère ainsi, de même que certaines dépenses sont soustraites pour l'indicateur opérationnel, mais non dans le cadre de l'analyse « DSA ». En fin de compte, à juste titre, il pose la question de savoir si une trajectoire de dépenses nettes dans le monde réel pourra être comparée (confrontée) à une trajectoire de dépenses nettes (différente) fondées sur une « DSA ».

- des mesures discrétionnaires en matière de recettes (à savoir, les modifications *intentionnelles*, non automatiques donc, des recettes – cette soustraction permet de conserver aux États membres une marge de manœuvre du côté des recettes)⁸⁵ ;
- des recettes et dépenses ponctuelles (« one shot ») ou temporaires (il est en effet question d'un solde « structurel ») ;
- des dépenses d'intérêt (il est en effet question du solde « primaire ») ; cette soustraction est importante, vu l'incertitude concernant l'évolution des taux et des charges d'intérêts dans les années à venir ;
- des dépenses conjoncturelles en matière de chômage ;
- des dépenses relatives aux programmes de l'UE, compensées par des recettes provenant de fonds de l'UE ;
- des dépenses nationales relatives au cofinancement de programmes financés par l'UE (revendication du Parlement européen, en vue de sauvegarder l'investissement public prioritaire aux yeux de l'UE).

L'idée est ainsi de mettre l'accent sur les variations de dépenses (mais aussi de recettes, en raison de la déduction des recettes discrétionnaires nouvelles) vis-à-vis desquelles l'État dispose d'un contrôle direct. L'on exclut donc les dépenses (et recettes) dont le mouvement est induit par les stabilisateurs automatiques (autrement dit : notion de « dépenses structurelles », à distinguer des dépenses « conjoncturelles »). Partant, la mise en conformité par rapport aux règles de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne ne devrait, en principe, pas affecter la stabilisation macroéconomique contracyclique⁸⁶.

44. Le critère d'évolution des dépenses primaires nettes constitue désormais le seul indicateur utilisé pour le contrôle par la Commission du respect du PBSNMT. Ce contrôle s'effectue à travers un dit « compte de contrôle », qui enregistre les écarts par rapport à la trajectoire des dépenses nettes, ainsi que par le biais des rapports annuels publics remis par les États membres. Si un pays, tel que la Belgique, s'écarte, une année donnée, de la norme de croissance des dépenses ainsi fixée dans le PBSNMT, ce dépassement devra être compensé au cours des années suivantes. Autrement dit, contrairement à l'ancien cadre européen de gouvernance, les écarts en question ne pourront plus être « effacés »⁸⁷.

45. Un aspect important à souligner est que le taux de croissance maximum des dépenses primaires nettes, auquel les États concernés sont astreints, est « figé » sur la totalité de la période d'ajustement de quatre ou de sept ans⁸⁸. Ceci a pour conséquence que les effets économiques

⁸⁵ Sur les doutes concernant cette notion de mesures discrétionnaires en matière de recettes, dont aucune définition n'est donnée dans le règlement (UE) 2024/1263, voy. A. JOUSTEN, *ibid.*, pp. 16-17. L'auteur insiste sur le fait que le terme « discrétionnaire » n'équivaut pas à celui de « structurel » ; autrement dit, certaines nouvelles recettes discrétionnaires pourraient ne pas revêtir un caractère structurel à proprement parler. Il indique ensuite la contradiction existant entre la manière dont le solde primaire structurel (souhaitable, au terme d'une « DSA ») se détermine (peu importe que la recette soit discrétionnaire ou non, elle doit revêtir un caractère structurel pour être prise en compte), d'une part, et l'indicateur opérationnel unique de croissance des dépenses (où seules les mesures discrétionnaires de recettes sont prises en compte), d'autre part.

⁸⁶ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 12.

⁸⁷ Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, disponible sur https://conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/publications/csf_fin_avis_2024_07.pdf, spéc. p. 53.

⁸⁸ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 12. Sur les problèmes de discordance dans le temps entre les données macroéconomiques à partir desquelles cette trajectoire a été fixée et l'évolution ou volatilité réelle de ces données durant la période d'ajustement, et ce, au regard de l'objectif de

induits par les efforts de consolidation budgétaire n'ont pas d'incidence sur l'appréciation du respect des règles de gouvernance budgétaire.

Le trajet de croissance des dépenses nettes est exprimé en termes nominaux, en fonction des perspectives d'inflation pendant la période d'ajustement. Si l'inflation devait s'avérer plus élevée qu'estimée *ex ante*, avec un surcroît de dépenses en conséquence, il est prévu que la Commission prenne ce facteur en considération dans son contrôle du respect de la trajectoire reprise dans le PBSNMT⁸⁹. Par contre, en cas d'inflation inférieure aux prévisions initiales, il est concevable que le respect strict de la trajectoire ainsi déterminée n'aboutisse pas, au final, au solde structurel attendu au terme de la période d'ajustement. Dans ce type de circonstances, il est prévu qu'en principe, la Commission ne resserrera pas la trajectoire ainsi normalisée⁹⁰.

2. Le nouveau volet correctif (procédure concernant les déficits excessifs)

46. Pour rappel, le volet correctif du cadre européen de gouvernance a trait aux mesures de correction devant être adoptées par les États confrontés à un déficit ou à une dette excessifs. Sous réserve de quelques aménagements, ce régime demeure tel qu'il se présentait avant la réforme de 2024. Pour rappel, l'article 126 du TFUE organise l'essentiel de la procédure concernant les déficits excessifs (« PDE »). Le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs établit les valeurs de référence de 3 % de déficit et de 60 % d'endettement. Après de nombreuses discussions, comme indiqué ci-avant, le choix a été fait de ne pas amender le TFUE ni son Protocole n° 12, ce qui, au demeurant, aurait nécessité d'autres procédures législatives (plus lourdes) que celles prévues pour une révision du droit dérivé. Les modifications apportées par le nouveau règlement (UE) 2024/1264 demeurent donc marginales, si on les compare aux amendements apportés au volet préventif, tels que commentés ci-avant. La réforme de 2024 du volet correctif a essentiellement visé à automatiser davantage l'ouverture d'une PDE fondée sur la dette, et à améliorer l'application du régime de sanctions. Pour autant, le législateur européen s'est soucié d'assurer, non sans mal, une certaine cohérence entre ces deux volets.

47. C'est donc toujours la Commission qui est chargée d'instruire la décision de lancement d'une PDE. Chaque année, elle publie, en mai, un rapport visant à évaluer le respect par les États membres des critères de la dette et du déficit, tels que prévus dans le Protocole n° 12. Comme dans l'ancien régime de gouvernance budgétaire, une PDE peut être activée tant en raison du critère du déficit que de celui de la dette :

- *ratio de déficit* supérieur à 3 %⁹¹ ;
- *ratio de dette publique* supérieur à 60 % du PIB.

Dès lors que, sur la base des critères de 3 % de déficit et/ou de 60 % de dette, ainsi que d'autres facteurs pertinents (soutenabilité de la dette, déséquilibres macroéconomiques, investissements

réduction du déficit et de la dette, voy. A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, op. cit., p. 18.

⁸⁹ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 12.

⁹⁰ D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 12 : « This results from the asymmetric application of the deviations from the assumptions : favourable cyclical economic, budgetary and financial developments shall not be considered as mitigating factors, while unfavourable developments may be considered as mitigating factors. »

⁹¹ Pour rappel, un certain nombre de dispositions précisent à quel moment, si le déficit dépasse la valeur de référence fixée, il est considéré comme exceptionnel (s'il résulte d'une circonstance inhabituelle ou s'il est consécutif à une grave récession économique) ou temporaire (si les prévisions indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la récession aura disparu).

dans la défense), la Commission considère l'existence d'un déficit excessif, elle émet un avis et transmet une proposition au Conseil de l'UE. Au terme d'une évaluation globale⁹², après avoir entendu les observations de l'État concerné, le Conseil décide que le pays est bien en situation de déficit excessif et adresse à celui-ci une recommandation visant à ce qu'il soit mis fin à cette situation, pour une certaine date, en fonction d'une trajectoire d'évolution des dépenses qu'il détermine. Un délai de six mois est prévu (trois mois en cas de gravité) pour que des mesures d'assainissement soient prises par l'État en question.

48. Si la procédure est ouverte en raison d'un déficit supérieur à 3 % du PIB, le rythme d'évolution des dépenses primaires nettes devra respecter la trajectoire technique transmise par la Commission (qui, elle-même, permettra d'atteindre les objectifs du volet préventif avec ses clauses de sauvegarde). À cette contrainte s'ajoute celle selon laquelle la trajectoire doit permettre de réduire le déficit structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an, et ce, tant que le déficit public reste supérieur à 3 % du PIB. Cette obligation de réduire le déficit structurel de 0,5 point de PIB par an est la même que dans les règles en vigueur précédemment ; il n'y a donc pas de changement, si ce n'est que, pendant une période transitoire couvrant les années 2025 à 2027, le calcul du déficit structurel exclura les charges d'intérêt supplémentaires enregistrées au cours de ces années (concept de déficit *primaire* structurel). À compter de 2028, cette condition sera durcie puisqu'elle s'appliquera au déficit structurel tout court (donc, en ce compris la charge d'intérêts).

49. Si la procédure est ouverte en raison d'une dette supérieure à 60 % du PIB, l'évolution des dépenses primaires nettes devra respecter la trajectoire du PBSNMT, telle que prévue dans le cadre du volet préventif, elle-même cohérente avec la trajectoire technique établie par la CE. L'accent est donc mis sur les écarts par rapport à la trajectoire technique initialement adoptée par le Conseil de l'UE⁹³.

Pour ce qui a trait au ratio d'endettement public par rapport au PIB, on rappelle que la réforme du « six pack » prévoyait que les États devaient, en moyenne sur les trois dernières années, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de l'écart par rapport à la référence de 60 % du PIB. Cette règle est aujourd'hui supprimée, même si l'objectif final de 60 % est maintenu. Sur ce point, le nouveau régime peut apparaître comme étant moins transparent que l'ancien.

⁹² Lors de l'évaluation du respect des critères de la dette et du déficit, davantage d'importance est donnée aux facteurs économiques, aux niveaux d'investissement, aux progrès concernant les réformes structurelles et aux dépenses publiques en matière de capacités de défense. Des écarts par rapport à la trajectoire des dépenses nettes pourraient être déclencheurs d'une potentielle activation de la PDE, alors que des mesures favorisant la croissance pourraient être considérées comme un facteur d'atténuation lors de l'évaluation de l'existence d'un déficit excessif (voy. Parlement européen, *Fiche thématique – Le cadre de l'Union européenne pour les politiques budgétaires*, disponible sur le site internet : www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/89/le-cadre-de-l-union-europeenne-pour-les-politiques-budgetaires).

⁹³ La Commission doit établir un compte de contrôle pour suivre les écarts cumulés à la hausse et à la baisse de chaque État membre par rapport à leur trajectoire budgétaire. Elle envisagera d'engager une PDE fondée sur la dette si les écarts enregistrés dans ce compte de contrôle dépassent 0,3 % du PIB annuellement ou 0,6 % du PIB cumulativement, le ratio de la dette publique par rapport au PIB dépasse la valeur de référence de 60 %, et la position budgétaire n'est pas proche de l'équilibre ou de l'excédent. Le solde du compte de contrôle est remis à zéro après l'approbation d'un nouveau plan à moyen terme. La trajectoire de correction, dans le cadre d'une PDE fondée sur la dette, doit être au moins aussi exigeante que la trajectoire fixée par le Conseil dans le cadre du volet préventif et corriger les écarts cumulés par rapport à cette trajectoire, tels qu'ils sont enregistrés dans le compte de contrôle (D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 10).

50. L'on constate, sinon, le souci du législateur européen d'assurer un haut niveau de cohérence entre les volets préventif (sensiblement réformé en 2024) et correctif de la gouvernance budgétaire. Pour autant, la mise en œuvre pratique combinée de l'ensemble des contraintes induites par ces deux volets ne manque pas de susciter de nombreuses questions et incertitudes⁹⁴.

51. L'État membre en situation de déficit excessif doit périodiquement rendre compte des mesures prises pour en sortir et des résultats obtenus. Ceci signifie que la supervision sur les finances publiques des États concernés est renforcée. Si les mesures mises en place par ces derniers lui semblent satisfaisantes, le Conseil peut prolonger, en principe d'un an, le délai requis pour mettre fin au déficit excessif.

52. En cas de non-respect des exigences de correction, des sanctions peuvent être infligées, en ce compris des amendes. Le nouveau règlement européen précise que l'amende « appropriée » prévue en cas de non-respect d'une mise en demeure sera égale à 0,05 % du PIB et qu'une nouvelle amende de ce montant pourra être imposée tous les six mois jusqu'à ce que le Conseil déclare qu'il n'y a plus de déficit excessif dans ce pays⁹⁵.

53. Le Conseil abroge la décision de déficit excessif et les sanctions éventuelles lorsque le déficit est ramené en dessous de la valeur de référence (et est appelé à le rester), ou lorsque l'État membre a respecté la trajectoire corrective des dépenses nettes.

54. Huit pays se trouvent actuellement en PDE, sur le fondement de leur situation respective des finances publiques en 2023.

3. Clauses dérogatoires

55. Comme dans l'ancien régime, une clause dérogatoire générale est prévue pour des situations sévères de crise affectant la zone euro ou l'UE dans son ensemble (grave récession économique). Une autorisation préalable explicite du Conseil est désormais requise (en ce compris pour les extensions de la durée de suspension initialement prévue).

56. Une clause dérogatoire nationale peut aussi être mobilisée par un État donné, avec effet de suspendre, pour lui seul, les contraintes issues du régime européen de gouvernance budgétaire (dont, en particulier, la trajectoire convenue). Elle s'applique en cas de circonstances

⁹⁴ Voy. L. PENCH, « Three risks that must be addressed for new European Union fiscal rules to succeed », *Bruegel, Policy Brief*, mai 2024, n° 8, disponible sur www.bruegel.org : « The reform failed to clarify the interplay between EU countries' medium-term fiscal-structural plans (MTFSPs), which embody the new focus on debt sustainability, and the excessive deficit procedure (EDP), which remains the main enforcement tool under the rules. The need for clarification is urgent as several countries are set to enter EDPs for breaching the SGP's 3 percent of GDP deficit threshold at the same time as their first MTFSPs are endorsed in autumn 2024. » L'auteur pointe le risque qu'en situation de PDE, les États concernés se focalisent trop sur le critère du déficit, avec pour cible un ratio inférieur à 3 % du PIB, au détriment, durant cette période de PDE, de l'objectif de soutenabilité de la dette à moyen et long termes. Voy. aussi Z. DARVAS, L. WELSLAU et J. ZETTELMEYER, « The implications of the European Union's new fiscal rules », *op. cit.*, spéc. pp. 12-13.

⁹⁵ Des sanctions supplémentaires sont prévues pour les États membres de la zone euro dans le règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro. Elles sont infligées à différentes étapes de la PDE et impliquent des dépôts ne portant pas intérêt d'un montant de 0,2 % et une amende égale à 0,2 % du PIB de l'année précédente. Des sanctions sont également prévues par ce même règlement en cas de manipulation des statistiques (voy. Parlement européen, *Fiche thématique – Le cadre de l'Union européenne pour les politiques budgétaires*, disponible sur www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/89/le-cadre-de-l-union-europeenne-pour-les-politiques-budgetaires).

exceptionnelles échappant au contrôle de cet État et qui ont une incidence majeure sur ses finances publiques (détérioration imprévue de sa situation macroéconomique). Elle ne peut être mise en œuvre que si la soutenabilité des finances publiques à moyen terme n'est pas mise en péril. Son activation, pour un temps limité, repose sur une décision du Conseil Ecofin, adoptée sur demande de l'État concerné et sur recommandation de la Commission.

4. Situation de la Belgique⁹⁶

57. Le 26 juillet 2024, le Conseil de l'UE a officiellement lancé une PDE à l'encontre de la Belgique⁹⁷. Il a ainsi conclu qu'il existait, dans notre pays, une situation de déficit excessif, et ce, en raison du non-respect du critère du déficit. Cette décision se réfère à l'évaluation de la Commission, qui montre qu'en 2023, le déficit public était de 4,4 % du PIB et la dette publique de 105,2 % du PIB. La Commission estime que ce dépassement du seuil de 3 % du PIB n'est ni exceptionnel ni temporaire ; elle prévoit que le déficit restera supérieur à ce seuil en 2024 et en 2025. Pour 2024, le déficit de la Belgique devrait atteindre 4,6 % du PIB selon son programme de stabilité rédigé sous l'empire de l'ancien régime européen de gouvernance (4,4 % selon les prévisions de la Commission), à savoir un résultat au-dessus de la valeur de référence. L'analyse des facteurs pertinents ne joue un rôle préventif d'une telle procédure que si le déficit est proche de la valeur de référence et temporaire, ce qui n'est pas le cas ici. Notons encore que la PDE n'a pas été ouverte sur le fondement du critère de la dette, dès lors que, au moment de son ouverture, en juillet 2024, le Conseil n'avait pas encore fixé la trajectoire des dépenses nettes pour la Belgique.

À politique inchangée, les économistes de la BNB ont évalué la détérioration du déficit budgétaire de la Belgique à -7,2 % du PIB à l'horizon 2038, en raison de l'évolution des coûts liés au vieillissement et des intérêts, ce qui impliquerait une augmentation du ratio d'endettement de la Belgique de 105,7 % du PIB en 2024 à 130 % en 2038⁹⁸. La cause réside principalement dans un déficit primaire trop élevé et qui se détériore au fil du temps (avec une augmentation plus forte que le PIB des dépenses primaires totales). Dans le nouveau cadre budgétaire européen, la Belgique devrait, selon leurs calculs⁹⁹, viser un déficit structurel de 1,6 % du PIB d'ici 2028 (ajustement sur quatre ans) ou de 1,3 % du PIB d'ici 2031 (ajustement sur sept ans, mais à condition que des réformes structurelles et des investissements adéquats soient mis en œuvre). L'ajustement requis auquel ils parviennent correspond à un redressement annuel moyen du solde primaire structurel de 0,71 % du PIB sur une période de quatre ans. Dans le cas d'un ajustement sur sept ans, l'amélioration à atteindre s'élèverait en moyenne à 0,47 % du PIB par an.

⁹⁶ Sur les implications du nouveau régime de gouvernance sur la politique budgétaire de la Belgique, voy. l'analyse fouillée de D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, pp. 12 et s. Voy. aussi les rapports du Comité de *monitoring* du 17 juillet 2024 et du 1^{er} octobre 2024, disponibles sur <https://bosa.belgium.be> ; Bureau Fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2024-2029*, juin 2024, disponible sur www.plan.be ; Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, pp. 8 et s.

⁹⁷ Décision (UE) n° 2024/2125 du Conseil du 26 juillet 2024 sur l'existence d'un déficit excessif en Belgique, JO L du 1^{er} août 2024. D'autres États sont concernés aussi par cette procédure relevant du volet correctif, telle que réformée en 2024.

⁹⁸ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, pp. 13-14.

⁹⁹ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, pp. 14 et s. Dans le « Debt Sustainability Monitor 2023 », publié par la Commission le 22 mars 2024, les risques de soutenabilité de la dette publique de la Belgique sont classés dans les catégories suivantes : risque global à court terme « faible », risque global à moyen et long termes « élevé » (Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, p. 10).

Exprimées en termes de dépenses de référence, les dépenses primaires nettes nominales ne devraient pas augmenter de plus de 2,0 % ou 2,5 % par an en moyenne, au cours des périodes d'ajustement de quatre ans ou, respectivement, sept ans. Cette formule suppose que les recettes publiques progressent au même rythme que le PIB potentiel nominal, ce qui n'est pas garanti.

58. De manière générale, il n'est pas inconcevable que la trajectoire de référence du volet préventif soit différente de l'exigence minimale associée au volet correctif (en cas de PDE)¹⁰⁰, ce qui pose la question de la réelle cohérence (pourtant recherchée par le législateur européen dans son *design* du nouveau régime de gouvernance) entre les deux volets en question. Au demeurant, la presse belge s'est faite le relais des difficultés auxquelles les négociateurs de la coalition fédérale dite « Arizona »¹⁰¹ ont été confrontés dans leurs discussions avec les experts de la Commission européenne : le respect de la norme de dépenses induite par la trajectoire de référence reprise dans le PBSNMT ne permettrait, en effet, pas de passer sous la barre du ratio de 3 % de déficit par rapport au PIB¹⁰² à l'horizon 2027, ce qui impliquerait que la Belgique verrait sa PDE se prolonger au-delà de cette échéance¹⁰³. Les hypothèses retenues par la Commission (croissance du PIB, inflation, évolution des recettes, etc.) et à partir desquelles la trajectoire technique de référence a été déterminée (prévisions de printemps 2024), seraient en effet trop optimistes par rapport aux prévisions calculées à la fin de l'année 2024.

59. Si la Commission accepte une période d'ajustement de sept ans, ce sera sur la base d'engagements précis, contrôlables et programmés dans le temps, en termes de réformes structurelles et d'investissements publics¹⁰⁴. En tout état de cause, le règlement (UE) 2024/1263 prévoit, comme règle générale, que le niveau d'investissement financé doit être égal à la moyenne des quatre dernières années précédant le PBSNMT (art. 14, 2, e).

À titre transitoire toutefois (art. 36, 1, d), pour le premier PBSNMT devant être déposé en 2024, il est prévu que l'investissement public financé doit être égal à la moyenne des années 2021-2026, à savoir la période couverte par le Plan pour la Reprise et la Résilience (pour la Belgique : 2,8 % du PIB)¹⁰⁵.

Les engagements pris en termes d'investissements financés sont un élément d'appréciation – parmi d'autres – en vue de l'octroi d'une période d'ajustement de sept ans (avec, à la clé, un effort annuel moindre par rapport à une période quatre ans). Le coût de tels investissements doit être compensé – pour garantir le respect des règles de consolidation budgétaire – par des efforts supplémentaires pour les dépenses autres que d'investissement. Un arbitrage doit donc se faire entre les avantages et les inconvénients d'une demande d'allongement de la période d'assainissement à sept ans. D'aucuns ont déjà pu souligner, à cet

¹⁰⁰ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, p. 18.

¹⁰¹ Au moment de l'achèvement de la présente étude, aucun accord n'avait encore pu se dégager sur la formation du nouveau gouvernement fédéral belge.

¹⁰² Selon les calculs du SPF Bosa, l'effort de réduction du déficit s'élèverait à environ 16 milliards.

¹⁰³ F. MATHIEU, « Le budget belge face aux contradictions européennes », *La Libre*, 26 décembre 2024.

¹⁰⁴ Dans son rapport publié en octobre 2024, le Conseil central de l'Économie a plaidé pour que la Belgique sollicite une prolongation de la période d'ajustement à sept ans (Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, spéc. p. 26). Sans une telle prolongation, le risque est grand de devoir opérer des ajustements budgétaires trop abrupts, ce qui pourrait nuire à la croissance économique.

¹⁰⁵ Voy. Comité d'étude sur les investissements publics, *État des lieux de l'investissement en Belgique 2024*, juillet 2024, spéc. p. 47, disponible sur www.plan.be/sites/default/files/documents/REP_CEIPSCOI2024_02_FR.pdf. Voy. aussi D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 20.

égard, que l'incitation à l'investissement public, induit par le nouveau régime de gouvernance budgétaire, demeure assez faible, surtout pour les États ayant une dette élevée¹⁰⁶.

60. En juillet 2024, le Conseil soulignait que la prochaine étape consistait en une recommandation de la Commission en vue de la correction de ce déficit excessif, qui devait coïncider avec l'adoption des avis sur les plans budgétaires annuels des États membres. Si la Belgique ne présentait pas son PBSNMT, la recommandation devait alors se baser sur la trajectoire technique de référence directement fixée et communiquée par la Commission le 21 juin 2024. Le 26 novembre 2024, la Commission a rendu publique sa recommandation en question¹⁰⁷. Le Conseil européen s'est approprié cette recommandation le 14 janvier 2025¹⁰⁸. Il recommande à la Belgique de mettre fin à la situation de déficit excessif d'ici à 2027. La Belgique devra veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses nettes ne dépasse pas 2,4 % en 2025, 1,9 % en 2026 et 2,0 % en 2027. En l'absence de PBSNMT validé au jour de la finalisation de la présente étude, la trajectoire corrective est basée sur la trajectoire de référence que la Commission a transmise à la Belgique en juin 2024. Des mesures effectives doivent être déposées par la Belgique dans un délai de six mois, à savoir pour le 30 avril 2025 (simultanément au dépôt du rapport de progression annuel servant au contrôle du respect du PBSNMT). La recommandation précitée prévoit que la trajectoire de correction en PDE de la Belgique pourra être aménagée en fonction des engagements repris dans ce PBSNMT, lorsqu'il sera (enfin !) validé.

III. LES DISPOSITIFS DE COORDINATION INTRABELGE MIS EN ŒUVRE EN VUE D'ASSURER LE RESPECT DE LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE

61. La mise en œuvre des règles européennes de gouvernance budgétaire est efficace si elle s'appuie sur un cadre national adéquat qui permet de matérialiser le lien entre les principes (constitutionnels) et procédures budgétaires internes et ces contraintes supranationales dont il convient de garantir le respect, d'une part, et de contribuer à l'appropriation de ces dernières par les autorités des États membres et leurs administrés, d'autre part¹⁰⁹. Ces cadres nationaux englobent des procédures budgétaires impliquant notamment la production de prévisions macroéconomiques, l'estimation des recettes publiques à venir, le *monitoring* et le contrôle du

¹⁰⁶ Z. DARVAS, L. WELSLAU et J. ZETTELMEYER, « The implications of the European Union's new fiscal rules », *op. cit.*, spéc. pp. 11-12 ; A. JOUSTEN, *Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework : An assessment*, *op. cit.*, pp. 23-24. Voy. aussi les propositions formulées par S. BLESSE, F. DORN et M. LAY, « A Targeted Golden Rule for Public Investments », *EconPol Policy Reports*, 2023, vol. 7, n° 42, 48 p. Pour sa part, le Conseil central de l'Économie a souligné la nécessité que la Commission européenne, à l'avenir, prenne mieux en compte l'impact de l'investissement public sur le potentiel de croissance d'un État membre lorsqu'elle réalise sa DSA, ainsi que dans ses recommandations et évaluations « par pays » relatives aux procédures concernant les déficits excessifs (Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, spéc. p. 27).

¹⁰⁷ Recommendation for a Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Belgium, Bruxelles, 26 novembre 2024, COM(2024) 951 final.

¹⁰⁸ Conseil de l'Union européenne, Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Belgium, Bruxelles, 14 janvier 2025, disponible sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5032-2025-INIT/en/pdf>.

¹⁰⁹ Voy., notamment, P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, « Belgium's fiscal framework : what is good and what could be better ? », *NBB Economic Review*, décembre 2020, n° 9, pp. 1-35, spéc. pp. 2-5. Les auteurs de la BNB définissent les cadres budgétaires nationaux comme un ensemble de procédures, de règles et d'institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire dans le pays.

budget, des planifications pluriannuelles, des revues de dépenses¹¹⁰, etc.¹¹¹. Divers acteurs interviennent dans le cadre de ces procédures¹¹² : les gouvernements concernés et leurs parlements respectifs, le Bureau Fédéral du Plan (« BFP »), l'Institut des Comptes Nationaux (« ICN »), le Conseil supérieur des Finances (« CSF ») (section « Besoins de financement des pouvoirs publics », Comité d'étude sur le vieillissement, Comité d'étude sur les investissements publics), la Cour des comptes, le Comité de concertation (en ce compris la Conférence interministérielle des Finances et du Budget), le Comité de *monitoring* fédéral (et les comités équivalents au niveau des entités fédérées), la Banque Nationale de Belgique (« BNB »), le SPF Budget et les administrations équivalentes au niveau des entités fédérées, le Conseil central de l'Économie (« CCE »), le Conseil National du Travail (« CNT »), le Conseil fédéral du développement durable, etc.

62. Au niveau européen, le rôle des institutions budgétaires indépendantes¹¹³ est mis en évidence comme une nécessité, même si la faculté pour elles d'adopter des décisions contraignantes (autres que des avis) pose la question du respect des exigences démocratiques et de la représentativité requise. En Belgique, ce sont essentiellement le BFP et le CSF (section « Besoins de financement des pouvoirs publics ») qui assument ce rôle au niveau fédéral.

A. UNE COORDINATION « INTERNE » REQUISE PAR LE DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

63. Un certain niveau de décentralisation de la politique budgétaire peut, dans un État, avoir pour effet de complexifier, voire fragiliser la discipline budgétaire (plus délicate à mettre en œuvre aux échelons politiques inférieurs) et d'accroître, plus globalement, la vulnérabilité des finances publiques¹¹⁴. En général, des contraintes supranationales ou internationales relatives à l'équilibre budgétaire s'imposent à un État considéré comme un tout, indépendamment des partages d'attributions matérielles, budgétaires et fiscales, prévus par le système constitutionnel « interne ». Ceci rend nécessaire une coordination efficace entre les différentes collectivités politiques concernées.

Ainsi, au sein du Conseil de l'UE, le représentant de chaque État membre répond du déficit public non seulement du gouvernement central, mais également de l'ensemble des administrations publiques au sens du SEC 2010¹¹⁵. L'organisation constitutionnelle nationale est donc indifférente et les États ne peuvent exciper du principe d'autonomie budgétaire, quand bien même serait-il constitutionnellement garanti, pour justifier un déficit excessif¹¹⁶. Dès lors, conformément à l'article 3 du Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs,

¹¹⁰ Voy. P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, spéc. pp. 13-15. Sur l'expérience wallonne de revue des dépenses, voy. L. GATHY et D. PIRON, « Les finances de la Région wallonne à l'épreuve de l'Union européenne : normes comptables, budget base zéro (BBZ) et revues de dépenses », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024-10, n°s 2595-2596, 65 p.

¹¹¹ P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 6.

¹¹² Voy. B. BAYENET, « Les organes de la gouvernance budgétaire et économique européenne en Belgique », *Revue de l'euro*, 2025, à paraître ; P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, pp. 6 et s.

¹¹³ Voy. notamment D. DURY et L. VAN MEENSEL, « The use and effectiveness of fiscal rules and independent fiscal institutions », *NBB Economic Review*, juin 2008, pp. 69-84.

¹¹⁴ P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, spéc. p. 25.

¹¹⁵ F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., p. 756.

¹¹⁶ F. MARTUCCI, *ibid.*, p. 756.

« les États membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu des traités ». Le gouvernement central doit donc disposer des moyens de faire respecter la discipline budgétaire par les subdivisions territoriales, lorsque celles-ci bénéficient d'une autonomie financière. Partant, comme l'écrit pertinemment Francesco Martucci, « l'article 126 TFUE constitue *de facto* un puissant facteur de renforcement de la centralisation des finances publiques nationales »¹¹⁷.

64. Avant même l'adoption de la réforme des « six pack » et « two pack » et la conclusion du TSCG, l'on pouvait déjà observer l'apparition, çà et là, de façon spontanée, de pactes de stabilité internes¹¹⁸. Ces derniers impliquaient soit la mise en œuvre de règles de discipline budgétaire constitutionnelles ou légales, soit une exigence de concertation au sein d'une instance *ad hoc*. Mais l'idée s'est ensuite répandue – déjà depuis 2005 – que des règles nationales de discipline budgétaire *devraient* nécessairement compléter les obligations imposées au niveau européen aux États membres¹¹⁹, règles qui revêtiraient ainsi un caractère *complémentaire*. Outre la possibilité de fixer « en interne » des normes numériques encadrant les finances publiques nationales, elles consacraient, de manière formelle, le recours à des organismes indépendants pour formuler des prévisions économiques crédibles et accomplir et publier des analyses et recommandations dans le domaine de la politique budgétaire¹²⁰.

65. Élément du « six pack », la directive 2011/85/UE (réformée, en 2024, par la directive (UE) 2024/1265 du Conseil) a fixé les règles relatives aux caractéristiques des « cadres budgétaires des États membres » qui sont nécessaires pour garantir le respect de l'obligation d'éviter les déficits publics excessifs. L'accent a été sensiblement mis sur la nécessité de fonder les politiques budgétaires sur des analyses fournies par des entités indépendantes et de prévoir des programmations pluriannuelles (programme budgétaire « à moyen terme »). La directive exige des États membres que ceux-ci renforcent la coordination de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, de manière à garantir la cohérence (art. 12) ; les responsabilités budgétaires des pouvoirs publics dans les différents sous-secteurs doivent être clairement établies (art. 13)¹²¹.

66. Mais ce sont surtout le TSCG, d'une part, et le « two pack » (pour les pays de la zone euro), d'autre part, qui ont contribué le plus à « nationaliser » les règles budgétaires européennes¹²². Comme déjà précisé ci-avant, le TSCG (qui, pour rappel, est un traité international ne relevant pas du droit de l'UE à proprement parler), en son titre III (« Pacte budgétaire »), oblige les parties contractantes à intégrer dans le droit interne la règle visant une situation budgétaire des administrations publiques à l'équilibre en droit national. Ceci doit nécessairement se matérialiser « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence

¹¹⁷ F. MARTUCCI, *ibid.*, p. 757.

¹¹⁸ F. MARTUCCI, *ibid.*, p. 757. Voy. aussi M.-L. BREUILLE et G. GILBERT, « La mise en cohérence interne des finances publiques : quelles voies ? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'État, les collectivités et les administrations de sécurité sociale ? », *R.F.F.P.*, septembre 2004, n° 87, pp. 231-253.

¹¹⁹ F. MARTUCCI, *ibid.*, p. 758.

¹²⁰ Commission européenne et Comité de Politique économique, *Report on national fiscal rules and independent institutions*, 26 septembre 2006, Doc. ECFIN/EPC (2006) REP/55536-final.

¹²¹ En cas de PDE, « la Commission peut s'immiscer encore davantage dans les finances publiques nationales en exigeant de l'État de la zone euro soumis à une procédure de déficit excessif de réaliser un audit global indépendant des comptes publics de tous les sous-secteurs des administrations publiques en vue d'en évaluer la fiabilité, l'exhaustivité et l'exactitude pour les besoins de la procédure de déficits excessifs » (F. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 821).

¹²² F. MARTUCCI, *ibid.*, p. 761.

constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » (art. 3.2)¹²³. Quant au « two pack », il a renforcé, de manière très explicite, l'obligation, pour les États de la zone euro, de mettre en place des organismes indépendants chargés de surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées et de produire des évaluations publiques à ce propos.

B. LES DISPOSITIFS DE COORDINATION « INTERNE » EN BELGIQUE

67. Dans la structure institutionnelle belge, il n'existe pas de hiérarchie entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, de même qu'entre les lois (fédérales) et les décrets (ou ordonnances, pour la Région de Bruxelles-Capitale) adoptés par les Communautés et les Régions¹²⁴. Partant, chaque collectivité politique doit consentir aux efforts tendant à la nécessaire discipline budgétaire requise au niveau européen. Autrement dit, leur accord est requis quant aux objectifs et à la trajectoire permettant de les atteindre. La technique des « accords de coopération » est un instrument dans le cadre duquel pareil accord peut se matérialiser, du moins quant aux procédures à suivre pour concrétiser cette discipline. En matière budgétaire, ce type d'accord est donc censé rendre effective la discipline budgétaire à laquelle s'engagent tant les autorités de l'entité I (autorité fédérale et sécurité sociale) que celles de l'entité II (collectivités fédérées et pouvoirs locaux)¹²⁵.

68. La mise en œuvre, en Belgique, du « Pacte budgétaire » (*Fiscal Compact*) du TSCG s'est traduite par la conclusion, puis l'assentiment donné par les parlements concernés, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013¹²⁶. Il est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

Pour rappel, il s'agissait notamment de transposer en droit belge « la règle d'or » découlant du Pacte budgétaire en question. Cette règle prévoit que les budgets des différents niveaux de pouvoir doivent s'inscrire dans un objectif d'équilibre (voire d'excédent) des comptes des administrations publiques. Cette règle est supposée respectée si le solde structurel annuel de l'ensemble des administrations publiques atteint l'objectif de moyen terme (OMT) défini pour le pays ou s'il est conforme à la trajectoire de convergence vers celui-ci, telle que définie dans le programme de stabilité.

¹²³ Sur le rôle de la CJUE dans ce cadre, voy. P. CRAIG, « The Stability, Coordination and Governance Treaty : Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review*, 2012, vol. 37, n° 3, pp. 245-247 ; F. MARTUCCI, *ibid.*, pp. 763-764 : « Il convient de préciser que l'office de la Cour de justice s'arrête à la seule appréciation du respect de l'obligation de consécration normative de la règle d'or. En aucun cas, la Cour ne pourra se prononcer – cette obligation formelle remplie – sur le respect effectif par l'État de la règle budgétaire chiffrée ».

¹²⁴ Le fédéralisme belge s'est construit sur la base d'une répartition exclusive des compétences. Pour une même matière et sur un territoire donné, il n'y a qu'une seule autorité normative compétente. Cette conception ne favorise certainement pas la coopération et d'une certaine façon, elle l'exclut (voy. S. DEPRÉ, « La coopération », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 84-104, spéc. p. 92).

¹²⁵ Sur le régime de gouvernance budgétaire « intrabelge » en vigueur avant 2014, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., spéc. pp. 701-703 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et M. UHODA, « Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne », *R.F.R.L.*, 2013/3, pp. 206-226.

¹²⁶ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013. Sur le processus de transposition du TSCG et les questions constitutionnelles soulevées à l'époque (à l'occasion d'un arrêt prononcé le 28 avril 2016 (n° 62/2016) par la Cour constitutionnelle), voy. M. EL BERHOUMI *et al.*, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017, pp. 565-582. Voy. aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 51.725/VR du 18 septembre 2012, disponible sur le site internet du Conseil d'État.

La limite maximum est un déficit de 0,5 % du PIB. Pour les pays dont le *ratio* d'endettement est inférieur à 60 % du PIB et dont les risques de soutenabilité de leurs finances publiques sont faibles, le seuil pour le déficit est de -1 % du PIB.

Le Traité prévoit également un mécanisme de correction automatique en cas d'écart significatif par rapport à l'OMT ou par rapport à la trajectoire d'ajustement. Il convient en outre d'instaurer une institution indépendante chargée de vérifier le respect de la règle d'équilibre budgétaire.

L'accord de coopération de 2013 prévoit (art. 2, § 4) que :

« Dans le cadre de la mise à jour du Programme de stabilité, les objectifs budgétaires annuels de l'ensemble des pouvoirs publics définis en termes structurels conformément aux méthodes de la Commission de l'Union européenne sont répartis en termes nominaux et structurels entre les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics, en s'appuyant sur un avis de la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances examinera, à cette occasion, le comportement des pouvoirs locaux en matière d'investissements et tiendra compte de la mise à jour éventuelle de l'objectif à moyen terme.

L'objectif budgétaire global des pouvoirs publics fait l'objet d'une concertation préalable en Comité de concertation. Les parties contractantes s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus. La fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels des parties contractantes et des pouvoirs locaux devra être approuvée par une décision de Comité de concertation. »

69. Parmi les acteurs concernés par les processus de coordination figure donc le Comité de concertation¹²⁷ (ainsi que l'une de ses émanations¹²⁸, à savoir la Conférence interministérielle des Finances et du Budget (« CIFB »)). Le Comité de concertation est une instance qui débat des dossiers qui nécessitent une collaboration entre les entités fédérale et fédérées ou une vérification de leurs compétences respectives. La LSF prévoit d'ailleurs qu'une concertation annuelle sur la politique fiscale a lieu au sein du Comité de concertation (art. 1^{ter}, al. 3, de la LSF). Les décisions y sont prises selon la méthode du consensus. Traditionnellement, on ne reconnaît à celles-ci aucune valeur juridiquement contraignante, mais plutôt une valeur politique. De plus, aucun recours n'est prévu si les membres du Comité ne parviennent pas à se mettre d'accord. Ainsi, qu'il y ait un accord ou non, les gouvernements des différentes collectivités politiques du pays peuvent décider de poursuivre la ou les politiques contestées.

70. Le CSF, section « Besoins de financement des pouvoirs publics », joue également un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la gouvernance budgétaire européenne et dans la coordination, au sein de la « maison Belgique », des politiques budgétaires entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (ainsi que, par voie de répercussion, les collectivités locales, dont la tutelle sur les budgets dépend des Régions)¹²⁹. Sa création remonte à l'adoption de la LSF en 1989 ; sa composition et une partie de ses missions y sont précisées à l'article 49, § 6, de cette loi spéciale. Elle a été initialement dotée d'une mission d'évaluation budgétaire, par le biais de la formulation, chaque année, d'un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. Par ailleurs, comme indiqué ci-avant, elle peut, à son initiative ou à la demande du ministre des

¹²⁷ Art. 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹²⁸ Art. 31^{bis} de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹²⁹ Voy. notamment D. PIRON, « Rôle et influence de la section “Besoins de financement des pouvoirs publics” du Conseil supérieur des Finances », *Pyramides*, 2013, n° 25, pp. 123-153.

Finances, rendre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une collectivité publique en cas de forte détérioration de sa situation budgétaire. Ce dernier mécanisme n'a, jusqu'à présent, pas été mis en œuvre. La section peut également rendre des avis aux gouvernements régionaux et communautaires sur la préparation de leur politique financière et budgétaire.

Le rôle et l'indépendance de la section ont été modifiés et renforcés dans le prolongement des réformes du droit de la gouvernance budgétaire initiées postérieurement à la crise économique et financière de 2008 (notamment la directive européenne sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et l'adoption du TSCG, déjà évoqués ci-avant) et des évaluations publiées par la Commission¹³⁰. Dans l'accord de coopération du 13 décembre 2013 précité, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » a ainsi été consacrée comme organisme indépendant chargé du suivi des règles budgétaires et ses missions ont été étendues.

La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF produit des évaluations et fait des recommandations en matière de politique budgétaire. En particulier, deux rapports importants devaient être publiés chaque année, dans le cadre de l'ancien régime de gouvernance budgétaire européenne : le premier (au printemps), en lien avec le programme de stabilité, consiste en un avis sur la trajectoire budgétaire que le gouvernement devrait suivre sur les trois prochaines années et la répartition de ces cibles budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir (exprimé en termes de solde budgétaire structurel) ; le second (à l'automne) se matérialise par un avis évaluant la mise en conformité par rapport aux engagements pris par les différents niveaux de pouvoir, ainsi que l'exécution du programme de stabilité de l'année précédente¹³¹. Théoriquement, si la section devait constater un écart entre les résultats budgétaires réels et l'objectif budgétaire du niveau de pouvoir concerné¹³², une disposition prévoyait l'activation automatique (sauf « circonstances exceptionnelles ») d'un mécanisme correcteur (dans les dix-huit mois, sous réserve d'exceptions). La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF devait alors émettre un avis relatif à l'ampleur des mesures de correction requises, suivi d'un autre avis évaluant la bonne mise en œuvre de celles-ci¹³³. Pour autant, en l'absence (récurrente au fil des années) d'accord politique sur les objectifs budgétaires respectifs de chaque entité (fédérale et fédérée), ledit mécanisme de correction automatique n'a pu être mis en œuvre, ce qui montre la faiblesse, voire l'inefficacité des dispositifs de coordination interfédérale budgétaire en Belgique. Autrement dit, il ressort de l'expérience de ces dernières années que les entités fédérées ont généralement « pris acte » des trajectoires proposées par le CSF, sans pour autant marquer leur accord, et donc, les valider.

¹³⁰ Voy. spéc. l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances, *M.B.*, 31 mai 2018. La Commission européenne a pu néanmoins regretter certaines défaillances, dont notamment l'insuffisante représentation des entités fédérées au sein du secrétariat de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » (Commission européenne, *Rapport par pays, Belgique 2024*, Document de travail des services de la Commission, COM (2024) 601 final, SWD (2024) 600 final, 19 juin 2024).

¹³¹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, *op. cit.*, spéc. p. 704. Voy. aussi P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, « Belgium's fiscal framework : what is good and what could be better ? », *op. cit.*, spéc. p. 22. La section était également compétente pour la répartition, entre les différents niveaux de pouvoir, d'une éventuelle sanction financière infligée par le Conseil de l'Union européenne, en proportion des manquements identifiés dans la réalisation de la trajectoire de chaque niveau de pouvoir (*ibid.*, p. 26).

¹³² Si un écart est constaté au niveau des pouvoirs locaux, la section doit examiner si cet écart découle de l'impact de nouvelles mesures adoptées par le gouvernement fédéral. Dans ce cas, les Régions et Communautés ne peuvent pas être tenues responsables de cet écart (B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. p. 706).

¹³³ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *ibid.*, spéc. pp. 705-706.

Dès lors, la mise en œuvre efficace de l'accord de coopération de 2013 a été un sujet de préoccupation récurrent pour la Commission et le Conseil Ecofin.

71. En conséquence de la réforme de 2024 du cadre de gouvernance budgétaire européen, les missions actuelles du CSF doivent être revues et l'accord de coopération de 2013 devra être adapté.

72. Il est certain que le PBSNMT de la Belgique exigera toujours une concertation et une répartition « en interne » des efforts. Outre le fait que la directive (UE) 2024/1265, qui modifie la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, impose des exigences supplémentaires de publication de données statistiques (par sous-secteur et/ou pour des politiques données), le régime de coordination intrabelge doit être revu. Certaines des dispositions du « Pacte budgétaire » repris dans le TSCG contiennent des dispositions plus strictes¹³⁴ que celles prévues dans le régime de gouvernance budgétaire européenne réformé¹³⁵. Ces dispositions plus strictes ne doivent plus être mises en œuvre « en interne » en Belgique. Le TSCG prévoit d'ailleurs lui-même que, d'une part, les mesures nécessaires auraient dû être prises pour intégrer dans les cinq ans le contenu du Traité dans le cadre juridique de l'UE (indiquant, par là, son caractère potentiellement temporaire) (art. 16) ; d'autre part, l'article 3.1 indique très nettement que les règles auxquelles les parties contractantes se sont engagées par le biais du TSCG valent « *sans préjudice* » des obligations au titre du droit de l'UE. Par voie de conséquence, l'accord de coopération de 2013 doit être mis en conformité avec le nouvel indicateur opérationnel unique (croissance des dépenses primaires nettes) qui constitue le cœur du nouveau régime européen.

73. Quant aux tâches incombant à la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF, elles devraient intégrer la mission d'avis à rendre, à l'occasion de l'adoption du PBSNMT, concernant la répartition de l'effort budgétaire entre les différentes collectivités politiques, en fonction de l'indicateur opérationnel unique de croissance des dépenses primaires nettes. La trajectoire de référence communiquée par la Commission concerne la « maison Belgique », mais il incombe à l'État membre de s'organiser pour répartir les objectifs à atteindre entre les différentes entités qui le composent. Il convient aussi de définir la manière dont la mise en œuvre de cette distribution de l'effort sera contrôlée. Or, on l'a dit, le droit institutionnel belge ne permet pas à l'autorité fédérale (ni à une quelconque autre autorité) « d'imposer » la ventilation des objectifs d'effort budgétaire entre les différentes collectivités politiques concernées. Les propositions formulées par le CSF constituent, tout au plus, un avis (non contraignant), du moins tant qu'il n'est pas validé par le comité de concertation (ce qui, pour rappel, est une préoccupation récurrente des autorités européennes, dès lors qu'aucun accord ne s'est matérialisé par le passé sur les distributions de trajectoire ainsi recommandées par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics »).

74. Au mois de juillet 2024, à la demande de l'autorité fédérale, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF a remis un avis¹³⁶ sur une répartition des efforts entre les différents niveaux de pouvoir sur la base du critère de croissance des dépenses repris

¹³⁴ Notamment, la règle d'équilibre ou de surplus, ou encore, l'exigence de diminution de la dette d'un vingtième de l'écart par rapport au ratio de 60 % du PIB.

¹³⁵ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 22.

¹³⁶ Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, *op. cit.*

dans la trajectoire de référence que la Commission européenne a transmise à la Belgique le 21 juin 2024¹³⁷. Elle a ainsi développé une méthode de ventilation de la norme du solde structurel et de la norme de dépenses, à partir d'une trajectoire initiale de la dette¹³⁸. La section a proposé trois clés de répartition entre entités de l'effort qui, chacune, seraient de nature à garantir le respect, par la Belgique, de la trajectoire de réduction du taux de croissance des dépenses primaires nettes :

- une première clé fondée sur la part de chaque entité dans le total des dépenses primaires finales¹³⁹ de l'ensemble des pouvoirs publics (clé « dépenses finales ») ;
- une seconde clé basée sur la part de chaque niveau de pouvoir dans le total des recettes propres¹⁴⁰ (clé « recettes propres ») ;
- une troisième clé reposant, quant à elle, sur la part dans la somme du total des dépenses primaires finales *et* des recettes propres (clé mixte).

L'idée sous-jacente est de tenir compte, pour cette répartition de l'effort, des leviers (budgétaires) dont dispose la collectivité politique en question pour maîtriser la dette¹⁴¹. Tout en laissant dépendre le choix de l'arbitrage politique, le CSF a estimé que la troisième clé de répartition (mixte : dépenses primaires finales + recettes propres) était celle qu'il privilégiait. Les autorités politiques peuvent néanmoins envisager une pondération différente des dépenses par rapport aux recettes si elles jugent cette option opportune. Le résultat de la mise en œuvre de ces clés se traduit par des trajectoires déterminées pour « chaque entité » (avec un niveau de solde qui se convertit en une norme de croissance nominale des dépenses primaires « finales » nettes par entité), et ce, en fonction de la trajectoire de référence communiquée par la Commission pour l'ensemble de la Belgique. Ces trajectoires de croissance des dépenses « par entité » se calculent, alternativement, sur une période de quatre ans ou de sept ans, conformément à l'option conditionnelle ouverte par le droit européen¹⁴².

75. Pour rappel, une trajectoire de sept ans ne se conçoit que si des engagements vérifiables sont pris relativement à des réformes structurelles et à des investissements générateurs de

¹³⁷ Voy. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, *ibid.*, pp. 23-29.

¹³⁸ Pour l'entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux), le CSF a posé un objectif d'équilibre budgétaire pour les pouvoirs locaux. Dès lors, aucune norme de dépenses n'est donnée pour les pouvoirs locaux et la norme de dépenses pour les Régions s'applique aux dépenses primaires finales auxquelles s'ajoutent les transferts aux pouvoirs locaux (Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, p. 18).

¹³⁹ De manière synthétisée, le concept de dépense « finale » désigne ici, pour l'entité I (autorité fédérale et sécurité sociale), les dépenses primaires (à savoir, hors charges d'intérêts) totales moins les transferts à d'autres entités et moins les cotisations sociales imputées (en guise d'exception néanmoins, l'on ajoute aux dépenses finales fédérales les transferts fédéraux pour les pensions des fonctionnaires régionaux et locaux). Pour l'entité II (collectivités fédérées et pouvoirs locaux), les dépenses « finales » correspondent aux dépenses primaires totales moins les transferts à d'autres entités, moins les cotisations sociales imputées et moins les transferts en provenance de l'entité I pour les pensions des fonctionnaires régionaux et locaux.

¹⁴⁰ Les recettes propres d'une entité sont égales aux recettes totales moins les transferts reçus d'autres pouvoirs publics et moins les cotisations sociales imputées (une correction est aussi apportée en lien avec la révision du facteur d'autonomie IPP).

¹⁴¹ Plus précisément, trois considérations ont fondé la détermination de ces clés : 1) la disponibilité de leviers budgétaires, du point de vue tant des dépenses que des recettes, pour maîtriser la dette ; 2) le degré d'autonomie fiscale de l'entité ; 3) le montant de la dette héritée du passé, auquel s'ajoute l'accumulation limitée de dette attendue pour les Communautés et les Régions (D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework : implications for fiscal policy in Belgium », *op. cit.*, p. 23).

¹⁴² Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, *op. cit.* Voy. aussi Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, spéc. pp. 20-21.

croissance ; ces réformes et investissements devront aussi se ventiler, au terme d'une coordination intrabelge efficace, entre les différentes collectivités politiques relevant respectivement de l'entité I et de l'entité II¹⁴³.

Il ressort de ce calcul que de grandes différences caractériseraient la croissance autorisée des dépenses primaires nettes par entité individuelle. Le plus gros effort en termes de dépenses devra être fourni par l'autorité fédérale. La Région de Bruxelles-Capitale serait particulièrement corsetée, avec une obligation de réduire sensiblement ses dépenses primaires nettes. Un effort soutenu caractérisera aussi la Communauté française. La Communauté flamande, pour sa part, serait l'entité devant fournir le moins d'effort budgétaire, compte tenu notamment de ses charges d'intérêts sensiblement plus faibles¹⁴⁴.

C. REPENSER LA COORDINATION INTRABELGE : UN ENJEU PRIORITAIRE¹⁴⁵

76. Comme cela a été souligné ci-avant, des finances publiques saines et soutenables à moyen et long termes sont une condition essentielle au bon fonctionnement d'une union monétaire, et ce, pour l'ensemble des États qui la composent. Ceci vaut *a fortiori* pour les finances publiques des collectivités locales et des entités fédérées dans un pays doté d'un certain degré de décentralisation, voire fédéral quant à sa nature constitutionnelle¹⁴⁶.

77. Au sein de la Belgique fédérale, la question de la répartition de l'effort budgétaire entre les différentes collectivités politiques et du contrôle (indépendant et/ou politique) de cette répartition se pose avec acuité. Elle implique, à notre sens, une réflexion poussée et nuancée quant à l'estimation des efforts devant être fournis par chacune des entités concernées. Or, depuis l'émergence de la gouvernance budgétaire européenne, l'on a pu constater les difficultés liées à la duplication en « intrabelge » des règles européennes s'adressant aux États membres. Le fédéralisme belge se caractérise par un degré élevé d'asymétrie – la taille budgétaire, le pouvoir fiscal et les compétences varient sensiblement d'une entité à l'autre – de manière telle que les dispositifs proposés, voire mis en œuvre pour ventiler les efforts budgétaires attendus se sont révélés inefficaces et incompréhensibles tant pour les citoyens que pour le monde politique. Dès lors, un des défis majeurs consistera, à l'avenir, à développer une méthodologie nouvelle de répartition des efforts, tenant compte de la réalité et du contexte propres à chaque entité politique ainsi que des enjeux budgétaires qui les caractérisent respectivement. Ainsi, si l'essentiel des charges du vieillissement incombe à l'autorité fédérale, ne faut-il pas tenir compte également du fait qu'une part prédominante des investissements futurs dépendra de l'entité II (collectivités fédérées et pouvoirs locaux) ? De plus, comment appliquer à la Communauté française la même clé que celle relative à la Communauté flamande, alors même que la taille budgétaire de cette dernière est beaucoup plus importante et qu'elle peut bénéficier des recettes provenant de la mise en œuvre du pouvoir fiscal régional ? Ces questions, tenant

¹⁴³ Ce qui pose la question de savoir ce qui découlerait du constat que certaines entités investissent réellement, alors que d'autres pas. Faudrait-il faire une distinction entre ces catégories d'entités en termes de flexibilité et de durée de la période d'ajustement ?

¹⁴⁴ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, op. cit., spéc. p. 21.

¹⁴⁵ Pour des exemples de « bonnes pratiques » en matière de coopération interne, voy., notamment L. DE MELLO et T. TER-MINASSIAN, « Managing rising subnational fiscal risks », in *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, juin 2024, n° 46, disponible sur www.oecd.org/en/publications/managing-rising-subnational-fiscal-risks_58437ac8-en.html.

¹⁴⁶ P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, « Belgium's fiscal framework : what is good and what could be better ? », op. cit., spéc. p. 3.

lieu d'illustrations, montrent la difficulté de l'exercice, dont la concrétisation (à savoir la traduction en une clé estimable aux niveaux régional et communautaire) incombera probablement à l'institution budgétaire indépendante compétente.

78. Il n'y a, en Belgique, pas de mécanisme de correction automatique lorsque les résultats budgétaires s'écartent des estimations initiales et des cibles à atteindre¹⁴⁷. Certes, des rapports sont fréquemment établis et publiés à ce propos¹⁴⁸, mais les conséquences à en tirer dépendent encore de la bonne volonté des autorités gouvernementales et parlementaires. La Commission européenne a pu regretter, récemment, la faiblesse des règles budgétaires régissant le niveau fédéral et celui des entités fédérées¹⁴⁹. De surcroît, la coordination budgétaire entre niveaux de pouvoir est défailante et sa mise en œuvre, telle que pourtant requise par l'accord de coopération de 2013, reste limitée. Selon la Commission :

« L'absence d'accord sur les objectifs pluriannuels proposés à chaque niveau de pouvoir par le Conseil supérieur des finances empêche un contrôle efficace du respect des règles et accroît le risque d'écart par rapport à la trajectoire budgétaire à moyen terme. Dans le même temps, il est essentiel de renforcer l'autonomie et la capacité du personnel du secrétariat de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des finances afin qu'il soit en mesure de s'acquitter pleinement de sa mission principale de contrôle du respect des règles budgétaires. Le gouvernement joue également un rôle important dans la nomination des membres du Conseil supérieur des finances et du personnel du secrétariat. Étant donné que de nombreuses responsabilités en matière d'investissement sont déléguées aux Régions et aux communautés linguistiques, il est possible d'améliorer la coordination afin d'accroître le niveau et l'efficacité de l'investissement public. »

79. La question fondamentale se pose de savoir si le renforcement de la discipline budgétaire de l'ensemble des niveaux de pouvoir présuppose l'adoption, pour chacun d'entre eux, d'une norme de croissance des dépenses¹⁵⁰, à l'instar de l'indicateur opérationnel unique introduit en 2024 au niveau européen pour les finances consolidées des États membres. Pour rappel, le choix du législateur européen a notamment été motivé par le caractère plus clair et transparent de cet indicateur de croissance des dépenses primaires nettes. S'y référer aussi pour la répartition des efforts budgétaires en « intrabelge » pourrait, dès lors, susciter une meilleure appropriation et une meilleure adhésion tant par les gouvernements infranationaux que par leurs administrés.

Pour autant, l'indicateur européen de croissance des dépenses primaires nettes, s'il fallait le dupliquer pour la répartition de l'effort en interne en Belgique, demeure une grandeur construite, qui n'est pas observable aussi aisément que prétendu. Il est vrai que de nombreuses critiques ont été formulées à propos des règles précédemment en vigueur, qui portaient sur l'OMT, et donc, l'évolution du solde structurel. La complexité et le caractère artificiel de ce dernier posaient de nombreuses difficultés, en ce compris en « intrabelge ». Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que l'indicateur opérationnel de croissance des dépenses en

¹⁴⁷ P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 10.

¹⁴⁸ D'aucuns ont ainsi pu constater que les rapports rédigés par le Comité de *monitoring* (fédéral) fournissent une image claire et précise du budget et des efforts requis pour atteindre les objectifs prédéfinis (P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 27).

¹⁴⁹ Commission européenne, *Rapport par pays, Belgique 2024*, Document de travail des services de la Commission, *op. cit.*, spéc. p. 17.

¹⁵⁰ P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 20.

question est, lui aussi, estimé à partir d'une détermination initiale du solde structurel. Comme cela a été souligné ci-avant, le point de départ du calcul de ce dernier repose sur une analyse de soutenabilité de la dette qui, elle-même, se fonde sur des hypothèses non seulement complexes mais aussi critiquables. Transposer cela dans le contexte proprement belge, de manière à ventiler les trajectoires respectives de chaque entité, est de nature à engendrer des doutes et contestations similaires à celles observées auparavant.

80. Au demeurant, pour ce qui a trait à la Belgique, le niveau de dépenses publiques est élevé et les marges de manœuvre en termes de mobilisation de nouvelles recettes sont assez faibles (compte tenu de leur niveau actuel)¹⁵¹.

81. Selon le Conseil supérieur des Finances¹⁵², le cadre budgétaire intrabelge doit être rendu plus contraignant : « la Belgique a besoin d'un Pacte de stabilité et de croissance interne doté d'un cadre juridique clair, de règles budgétaires contraignantes pour toutes les entités, de budgets pluriannuels à tous les niveaux de pouvoir, d'un suivi de près de la politique budgétaire, d'une évaluation *ex post* des politiques mises en œuvre assortie de possibilités de sanction et d'une institution budgétaire forte et indépendante »¹⁵³. Ainsi considère-t-on la nécessité de tenir compte de et de garantir la soutenabilité des finances publiques de chaque entité prise individuellement.

82. Tout d'abord, les nouvelles règles budgétaires de la « maison Belgique » devraient inciter l'ensemble des entités politiques (principalement, l'autorité fédérale et les collectivités fédérées) à conclure entre elles des accords contraignants sur la trajectoire de leurs finances publiques au cours des cinq prochaines années¹⁵⁴. La question se pose nécessairement de savoir s'il est pertinent, pour ce faire, de s'appuyer sur la batterie conceptuelle élaborée au niveau européen à propos de l'indicateur opérationnel unique de croissance des dépenses nettes. Le doute est permis, compte tenu des difficultés de duplication évoquées ci-avant. Quoi qu'il en soit, les engagements ainsi souscrits se matérialiseraient dans des accords de coopération conclus au sein du comité de concertation.

83. En outre, une solution de rechange doit être prévue en l'absence de tels accords contraignants. Le nouveau cadre budgétaire intrabelge, qui comprendrait des normes applicables par entité et dotées d'un caractère véritablement contraignant (avec sanctions à la clé), serait mis en place avec un contrôle exercé par une institution budgétaire indépendante. L'existence d'un cadre alternatif à défaut d'accord entre entités est essentielle au regard de l'expérience acquise à ce jour. Comme indiqué ci-avant, malgré l'existence actuelle d'un cadre juridique de coordination (induit notamment par la transposition interne du TSCG), celui-ci ne fonctionne pas correctement en l'absence d'un accord sur les objectifs à atteindre par chaque gouvernement. Jusqu'ici, au sein du comité de concertation, ses membres se sont limités à « acter » la ventilation des trajectoires proposée par le CSF sans les valider et sans atteindre non

¹⁵¹ P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 20.

¹⁵² Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, *op. cit.*, spéc. p. 53.

¹⁵³ Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *ibid.*, spéc. p. 53.

¹⁵⁴ Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *ibid.*, spéc. p. 53. Voy. aussi Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, spéc. p. 28.

plus de résultats alternatifs en termes d'effort budgétaire à fournir respectivement par chaque collectivité politique¹⁵⁵.

84. Une coordination efficace est aussi requise afin de mettre en œuvre les réformes et les investissements requis lorsque, avec l'accord du Conseil, une trajectoire d'ajustement de sept ans (au lieu de quatre ans) est empruntée¹⁵⁶. On rappelle ici le rôle majeur joué, en raison de leurs compétences matérielles, par les Régions en termes d'investissements publics.

85. De surcroît, le renforcement d'une programmation budgétaire pluriannuelle à tous les niveaux de pouvoir est, comme le souligne la Commission européenne (*cf.* ci-avant), indispensable. L'élaboration et le suivi de ces programmes pluriannuels devront, potentiellement, reposer sur des normes de croissance des dépenses, à l'instar de ce qui constitue le cœur de la réforme, en 2024, du cadre de la gouvernance budgétaire européenne. Les contrôles quant aux écarts s'effectueront ainsi de manière cohérente et plus efficace. L'expérience récemment acquise en Communauté flamande¹⁵⁷, ou encore, aux Pays-Bas¹⁵⁸, peut servir de modèle à cet égard.

86. En ce qui concerne la question de l'ajustement des recettes aux dépenses, le rôle de la section « Fiscalité et parafiscalité » du CSF doit être souligné. La consolidation des prérogatives de cette dernière, en ce compris ses garanties d'indépendance, pourra être envisagée à moyen terme.

87. De plus, si la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF remplit la mission d'« institution budgétaire indépendante », telle que définie par le droit européen (et international), son indépendance et sa représentativité devront être plus solidement garanties qu'actuellement. Diverses suggestions et propositions ont été formulées à cette fin, qui englobent notamment une réforme et un renforcement (extension) de son secrétariat¹⁵⁹, une meilleure communication de ses travaux, une obligation faite aux gouvernements de justifier

¹⁵⁵ P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, « Belgium's fiscal framework : what is good and what could be better ?, *op. cit.*, pp. 27-28.

¹⁵⁶ Conseil central de l'Économie, *État des lieux des finances publiques belges dans le contexte du nouveau cadre budgétaire européen*, *op. cit.*, spéc. p. 28.

¹⁵⁷ Un dispositif d'estimation pluriannuelle y a été mis en place (sur six ans, en ce compris l'année en cours) (P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, pp. 11-12). La Communauté flamande pratique aussi une « norme de dépenses » qui consiste en une boussole budgétaire permettant de guider l'évolution des finances publiques et de les maintenir ou de les ramener sur la bonne voie. Elle définit la trajectoire de croissance maximale des dépenses publiques en fonction de l'évolution moyenne des recettes. Elle tient également compte des objectifs budgétaires prédéterminés. Même si son caractère contraignant devra encore se confirmer dans les faits et est toujours en cours de « construction », cette norme donne un bon aperçu de la dynamique des dépenses budgétaires flamandes (voy. Toelichtingen bij de begroting 2023, Meerjarenraming 2022-2027, Chapitre 8, *Doc.*, Parl. Fl., 2022-2023, n° 21-1 : il s'agit de la première présentation de la norme de dépenses au niveau agrégé pour le gouvernement flamand ; c'est une norme indicative qui prend l'année 2023 comme année de départ).

¹⁵⁸ « The best practice applied by the Netherlands shows that a medium-term framework assigning a key role to the expenditure rule can make a significant contribution towards an effective fiscal policy. The introduction of such a framework will ensure an improvement in the transparency of the targets and the consistency of fiscal policy over time. » (P. BISCIARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 27)

¹⁵⁹ « Outre les experts des administrations publiques, les postes vacants doivent également être ouverts à d'autres experts, issus par exemple du monde universitaire ou d'autres institutions. Les postes vacants au Secrétariat doivent être pourvus uniquement sur la base du mérite et de l'expertise. » (Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, *op. cit.*, spéc. p. 54)

publiquement (au sein du parlement) les écarts par rapport à la trajectoire et aux recommandations émises par le CSF, selon une démarche dite « comply or explain »¹⁶⁰, etc. De surcroît, la question de sa composition – dans une perspective d’indépendance renforcée – se posera inévitablement.

Le travail d’évaluation et de contrôle du CSF s’appuie, entre autres, sur les données mises en forme non seulement par le Comité de *monitoring* fédéral, mais aussi par les comités équivalents au niveau des entités fédérées. Leur importance dans le cadre interne de gouvernance budgétaire ne va cesser de se renforcer au fil des années, comme le préconise d’ailleurs le CSF¹⁶¹. Ces comités de *monitoring* répertorient (conformément aux normes SEC) et évaluent les recettes et les dépenses en cours d’année et produisent des estimations pluriannuelles (en principe, fiables) pour les années à venir. Avec les estimations macroéconomiques fournies par le Bureau Fédéral du Plan et par la BNB, ce chiffrage des recettes et dépenses est un élément clé pour permettre au CSF de produire des trajectoires individuelles solides et conformes au PBSNMT de la Belgique.

88. Une question-clé sera, en outre, celle de la nature des sanctions applicables en cas d’écart par rapport aux objectifs budgétaires (de croissance des dépenses « nettes » au sens du droit européen) prédéterminés. Sans objectif clair préalablement fixé, aucun contrôle ne peut se concevoir ; pour autant, pour qu’un tel contrôle de l’étendue et de la raison d’être puisse revêtir un caractère autre que formel, voire symbolique, il convient d’assortir la norme d’objectif de sanctions dont la menace fait peser une pression rendant la règle « juridique » à proprement parler. Par exemple, l’on pourrait envisager, en cas d’avis négatif d’une institution budgétaire indépendante, telle que le CSF ou la Cour des comptes, la possibilité de reporter l’adoption du budget et de bloquer les dépenses de l’entité concernée tant que celle-ci n’ajuste pas son budget à la trajectoire convenue (via l’inspection des Finances).

89. Le contrôle budgétaire accompli par la Cour des comptes est essentiel aussi dans ce cadre. Par le biais de son avis obligatoire, portant sur les finances publiques des entités fédérées¹⁶², la Cour appréciera le respect des accords interfédéraux évoqués ci-avant, tenant compte des estimations de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF, et sans pour autant réaliser d’analyse stochastique (ce qui ne relève pas de ses missions à proprement parler). Afin que cet avis puisse être utile, il importe de confirmer, voire de renforcer le pouvoir d’injonction de la Cour des comptes concernant la transmission d’informations et de documents¹⁶³.

¹⁶⁰ P. BISCARI, H. GODEFROID, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGHAMBER et L. VAN MEENSEL, *ibid.*, p. 23.

¹⁶¹ Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), *Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031*, juillet 2024, *op. cit.*, spéc. p. 54.

¹⁶² Voy. l’article 50 de la LSF ainsi que l’article 10 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu’à l’organisation du contrôle de la Cour des comptes. Il s’agirait ainsi de renforcer l’impact concret de cet avis, en accentuant davantage la perspective de l’aiguillage vers le respect d’une trajectoire pluriannuelle concertée entre entités.

¹⁶³ Voy., à ce sujet, les critiques adressées par la Cour des comptes elle-même à la Région bruxelloise, dénonçant l’absence de suite donnée par le cabinet du ministre du Budget et l’administration bruxelloise des Finances à ses demandes d’informations : Cour des comptes, *Rapport du 6 décembre 2024 sur le Projet d’ordonnance de finances ouvrant des crédits provisoires pour les mois de janvier à mars 2025 sur le budget de la Région de Bruxelles-Capitale*, disponible sur www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2025_02_CreditsProvisoires.pdf.

90. Au final, les fondements du nouveau régime intrabelge de gouvernance et de coordination budgétaires devront, de préférence, figurer dans un nouvel accord de coopération se substituant à celui de 2013, entre-temps devenu obsolète et... inefficace (*cf.* ci-avant).

IV. EN GUISE DE CONCLUSION

91. Dans un contexte où l'autorité fédérale reste responsable de la majeure partie des recettes et du déficit – dont la dette, lourd héritage du passé –, la pression européenne nous oblige à repenser nos mécanismes de coordination vers une plus grande concertation, mais aussi un meilleur suivi des décisions prises, avec des mécanismes contraignants à la clé. Cet exercice doit se faire dans le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, dont le corollaire est la transparence, qui nécessite des institutions budgétaires « indépendantes », tout en réservant le « pouvoir décisionnel en matière budgétaire » à des institutions représentatives élues.

Néanmoins, tant sur le volet préventif que sur les sanctions, des mesures radicales de suivi et de contrôle doivent être prises pour pouvoir traduire concrètement l'interdépendance *de facto* qui existe, sur le plan budgétaire, entre les niveaux de pouvoir et mettre fin à une certaine irresponsabilité, fruit d'une absence de vision d'ensemble des réformes de l'État successives. La démocratie ne consiste pas uniquement à confier un pouvoir de dépense à des institutions composées de représentants élus ; elle doit viser aussi à ce qu'à ce pouvoir corresponde à une responsabilité vis-à-vis d'autres institutions démocratiques (en l'occurrence ici le niveau fédéral, principal collecteur de recettes financières au bénéfice des entités fédérées) ainsi que des générations futures.