

RÔLE ET INFLUENCE DE LA SECTION ‘BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS’ DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES

*Damien PIRON*¹

Résumé

Depuis sa création en 1989, la section ‘Besoins de financement des pouvoirs publics’ du Conseil supérieur des Finances a exercé une influence variable sur le gouvernement fédéral. Après avoir occupé une place de choix dans le processus d’assainissement budgétaire des années 1990, elle a ensuite vu son aura pâlir au cours de la décennie suivante. Depuis 2009, son impact sur la décision budgétaire s’est toutefois renforcé. À partir d’une analyse du contenu d’une quinzaine d’entretiens semi-directifs d’experts en finances publiques et d’hommes politiques de premier plan, cette contribution cherche à déterminer les causes de ces variations. Le modèle explicatif proposé insiste sur l’importance des pressions externes dans l’évolution de la relation entre la section et le gouvernement fédéral. Il souligne également une transition d’un rôle de traduction des normes européennes vers un rôle de coordination intergouvernementale. L’entrée en vigueur de la sixième réforme de l’État et la mise en œuvre des obligations découlant de la nouvelle gouvernance économique européenne devraient consolider l’assise institutionnelle de la section à l’avenir.

¹Doctorant à l’Université de Liège (*SPIRAL - Tax Institute*), damien.piron@ulg.ac.be.

Introduction

La crise des finances publiques qui sévit dans de nombreux États à la suite de la plus importante crise financière de l'après-guerre a engendré un regain d'intérêt pour l'étude des *conseils budgétaires*² nationaux (Commission européenne, 2010 ; Hagemann, 2011 ; FMI, 2013 ; Kopits, 2013). En Belgique, ce rôle échoit depuis 1989 à la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du Conseil supérieur des Finances. Un quart de siècle après sa création, il apparaît opportun de s'interroger sur les paramètres qui déterminent l'influence de cet organe sur la politique budgétaire belge.

Après avoir rappelé l'historique, la composition et les missions de ladite section, cet article aborde la question de son impact sur la décision politique à partir d'une posture inductive. L'étude des politiques budgétaires menées en 1993, 2004 et 2012 révèle que son influence a sensiblement varié au fil du temps. Afin d'expliquer cette évolution, cinq facteurs issus d'une analyse de contenu de quinze entretiens semi-directifs d'experts et d'hommes politiques de premier plan font l'objet d'un examen approfondi. Cet exercice débouche sur l'élaboration d'un modèle d'évaluation de l'influence de la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', qui sera ensuite mis en perspective avec l'indice élaboré par L. Coene et G. Langenus (2011). La conclusion de cette contribution en résume les principaux apports et commente les changements à venir.

I. La section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du CSF

Le Conseil supérieur des Finances (ci-après « CSF ») est un organe consultatif créé en 1936. Placé sous l'autorité du ministre des Finances, qui en assume la présidence sans prendre part au vote³, il n'est pas doté d'une personnalité juridique propre. Son secrétariat est assuré par le Service d'Études et de Documentation du SPF Finances, qui est notamment chargé de préparer et d'assister à toutes les réunions ainsi que de rédiger et de conserver les procès-verbaux et décisions du CSF⁴.

² Les termes indiqués en italique sont définis dans le lexique qui se trouve à la fin de l'article.

³ Art. 4, §2, de l'A.R. du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances (M.B. du 13 avril 2006).

⁴ Art. 11 du règlement d'ordre intérieur du CSF.

Le rôle du CSF a considérablement varié au cours du temps⁵. Depuis la réforme d'avril 2006, sa mission consiste formellement à « *assister le ministre des Finances et le ministre du Budget dans l'élaboration de la politique fiscale et financière et de la politique budgétaire* »⁶. Pour mener à bien cette tâche, les membres du CSF sont répartis en trois sections thématiques. À côté des deux sections permanentes, 'Besoins de financement des pouvoirs publics' et 'Fiscalité et parafiscalité', un Comité d'études sur le vieillissement est chargé depuis 2002 de rédiger « *un rapport annuel examinant les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement* »⁷.

La création de la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (ci-après « la Section ») est une conséquence de la fédéralisation de l'État belge (Van Meensel & Dury, 2008 : 83). Lors de la troisième réforme de l'État (1988-1989), des compétences telles que l'enseignement, les travaux publics, la politique économique et les transports ont été transférées aux entités fédérées. Cette étape majeure du processus de décentralisation a substantiellement modifié les équilibres existants jusqu'alors puisque les moyens financiers des entités fédérées ont été multipliés par quatre (Bayenet & Pagano, 2011). Leur mode de financement a également fait l'objet d'une révision fondamentale : la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions octroie en effet une responsabilité financière accrue ainsi qu'une *autonomie budgétaire* totale aux entités fédérées (Bayenet *et al.*, 2000).

Le gouvernement fédéral de l'époque redoutait toutefois qu'une absence de coordination budgétaire ne mette en péril la consolidation des finances publiques entamée durant les années 1980. Une telle éventualité aurait en effet été préjudiciable à l'Autorité fédérale, qui se montre plus vulnérable que les entités fédérées aux chocs externes et est la seule responsable de la politique budgétaire belge envers les instances européennes (Van Rompuy, 2005).

La Section a donc été instituée afin de garantir un certain degré de cohérence en matière de politique budgétaire. Elle se compose de douze membres, nommés pour un mandat de cinq ans⁸ en raison de leurs « *compétences particulières et [de leur] expérience dans le domaine financier et*

⁵ Sur l'historique du CSF, voy. SPF Finances (1996), Buffel (2010) et Coene & Langenus (2011).

⁶ Art. 2, §2, de l'A.R. du 3 avril 2006.

⁷ Art. 6, §2, de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (M.B. du 14 septembre 2001).

⁸ Il s'agit d'un mandat renouvelable.

économique »⁹. La répartition de ces membres s'opère sur la base d'une double parité puisque la parité linguistique – classique en Belgique – s'accompagne d'une parité institutionnelle. En d'autres termes, six membres sont chargés de représenter l'*entité I* (l'Autorité fédérale et la Sécurité sociale), tandis que les six autres siègent pour le compte de l'*entité II* (les Communautés, les Régions et les Pouvoirs locaux).

Afin d'assurer sa mission légale de coordination des politiques budgétaires, la Section émet annuellement un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. Si elle estime que la politique d'une entité fédérée est de nature à porter atteinte à l'union économique interne, elle peut proposer au ministre fédéral des Finances de limiter la capacité d'emprunt de cette dernière¹⁰. Au vu des conflits politiques qu'une telle décision ne manquerait pas de susciter, elle n'a cependant encore jamais eu recours à cette faculté (Coene & Langenus, 2011 : 15). Durant la phase de préparation de l'accession de la Belgique à l'*Union économique et monétaire* européenne (UEM), le gouvernement fédéral a en outre chargé la Section de surveiller l'exécution du plan de convergence de 1992. Par un phénomène classique de « dépendance au sentier » (Pierson, 2000), ce monitoring de la politique budgétaire du gouvernement fédéral est ensuite devenu coutumier et s'est prolongé jusqu'à aujourd'hui.

Un quart de siècle après la création de la Section, cette contribution vise à rendre compte de la manière dont elle s'est acquittée de ses missions au cours du temps, à partir d'une posture résolument inductive. L'analyse présentée dans le restant de cet article repose sur les données récoltées lors d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs menés auprès d'experts en finances publiques et de personnalités politiques de premier plan. Avant d'en présenter les résultats, la prochaine section décrit la méthodologie déployée.

II. Précisions méthodologiques

L'exigence de réflexivité par rapport à la démarche développée nécessite de préciser la méthodologie mise en œuvre (Bongrand & Laborier, 2005). Il s'agit en l'espèce de la réalisation d'entretiens semi-directifs, dont la pertinence pour cette recherche s'est avérée double (Pinson & Sala Pala, 2007). L'entretien forme d'une part un instrument « *économique, rapide et*

⁹ Art. 49, §6 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. du 17 janvier 1989).

¹⁰ Art. 49, §6, ali. 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, *op. cit.*

riche » (Friedberg, 1999 : 86) de collecte d'information, dont l'usage en analyse des politiques publiques est d'autant plus précieux que les différentes séquences d'une politique ne débouchent pas systématiquement sur des comptes-rendus détaillés ou consultables. Cette technique d'enquête peut d'autre part être utilisée à des fins compréhensives. Sa spontanéité favorise en effet l'émergence de réponses singulières (Beaud & Weber, 2010), qui révèlent chacune une des multiples facettes d'une vérité polymorphe (Steedman, 1996). Sa principale limite réside dans la « *rationalisation rétrospective* » (Bourdieu *et al.*, 1964 : 57) que les acteurs opèrent inconsciemment vis-à-vis de leurs pratiques et comportements. Idéalement, le recoupement des informations recueillies doit mener à l'élaboration d'un modèle théorique inscrit dans la pratique (Kaufmann, 2011).

Les données exploitées dans cette contribution sont issues d'un travail de fin d'études consacré à la comparaison des politiques budgétaires conduites par les gouvernements Dehaene I^{er} (1992-1995) et Di Rupo (2011-2014)¹¹. Dans ce cadre, vingt-deux entretiens semi-directifs d'une durée comprise entre quarante-cinq minutes et deux heures ont été réalisés entre le 25 février et le 25 avril 2013 auprès de quinze hauts fonctionnaires¹², de six hommes politiques¹³ et d'un journaliste politique, sélectionnés en fonction de critères de compétence et de représentativité politique¹⁴. Ces entretiens débutaient invariablement par une question d'ordre général¹⁵, de façon à ce que les interviewés relèvent les facteurs qui leur semblaient pertinents. La répétition de cet exercice a fait émerger une grille d'entretien articulée autour de dimensions économiques (facteurs contextuels, parallélismes et différences) et politico-institutionnelles (facteurs contextuels, personnalités clés, relations interpersonnelles et inter-partisanes, cohésion au sein du pilier, pressions supranationales et rôle du CSF). Si des contraintes temporelles et cognitives nous ont empêché d'évoquer l'intégralité de ces dimensions à l'occasion de

¹¹ Initialement intitulé « Entre européanisation et fédéralisation : les déterminants politiques de l'assainissement des finances publiques dans une perspective comparée », ce travail a depuis lors donné lieu à trois publications distinctes (Piron, 2013 ; Piron, 2014 ; Piron & Verjans, 2014).

¹² Il s'agit à la fois de membres de la Section et de son secrétariat, de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du Plan, de l'Inspection des Finances et du Conseil central de l'économie, mais aussi de conseillers politiques.

¹³ Ministres et/ou présidents de parti.

¹⁴ Notre réflexion a en outre été alimentée par un stage de neuf semaines au sein du Service d'Études et de Documentation du SPF Finances.

¹⁵ Telle que : « *quelles sont, selon vous, les principales similitudes et différences des politiques budgétaires menées par les gouvernements Dehaene I^{er} et Di Rupo* » ?

chaque entretien, l'action du CSF a néanmoins été abordée à de nombreuses reprises au cours de ceux-ci. Cet article s'appuie sur le matériau recueilli lors de quinze entretiens¹⁶ qui, après avoir été intégralement retranscrits, ont fait l'objet d'une analyse thématique (Ryan & Bernard, 2003).

III. Présentation des résultats de l'analyse du contenu

L'analyse du contenu des entretiens nous a amené à distinguer trois périodes d'influence de la Section et à relever cinq facteurs susceptibles d'expliquer ces variations. Ces deux dimensions sont abordées dans cette troisième section.

III.1. Les trois périodes d'influence de la Section

L'histoire de la Section comporte trois périodes d'influence. Durant la première d'entre elles, qui s'étend *grosso modo* de sa création à 1999, la Section a exercé une influence notable sur le gouvernement fédéral. Cette situation contraste avec celle de la décennie suivante (2000-2009), qui a vu l'« aura » du CSF péricliter. Depuis lors, son impact sur la décision budgétaire semble toutefois s'être renforcé. Les exercices budgétaires 1993, 2004 et 2012 sont emblématiques de chacune de ces périodes : les dynamiques en vigueur y sont en effet particulièrement saillantes.

III.1.1. La politique budgétaire belge en 1993

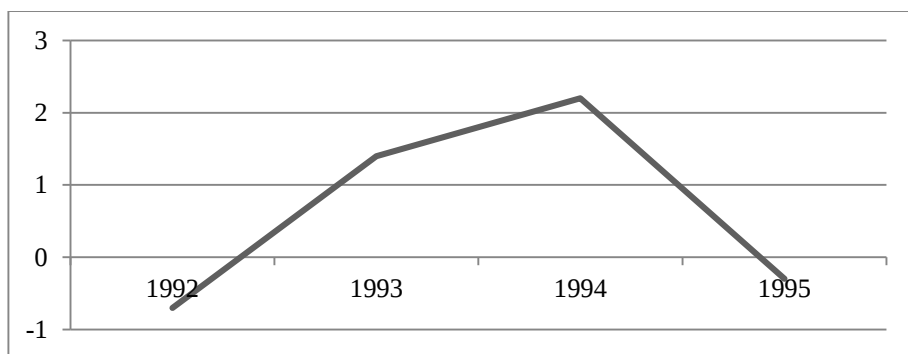
Alors que près de trois milliards d'euros de mesures de rigueur avaient déjà été adoptés dans le budget initial de 1993, le conclave budgétaire de mars accentue encore cette tendance. De récentes estimations faisaient alors état d'un déficit budgétaire de 6,9% du PIB, un chiffre bien supérieur aux 5,7% initialement prévus. La Section (CSF, 1993) propose en conséquence au gouvernement fédéral de réviser les étapes intermédiaires de son plan de convergence, d'adopter une perspective pluriannuelle et de préparer l'exercice budgétaire 1994 dès le contrôle budgétaire de mars 1993. L'exécutif va pleinement s'inscrire dans cette lignée à l'occasion du conclave de mars 1993, durant lequel il s'accorde sur un effort complémentaire d'un milliard d'euros

¹⁶ La population retenue se compose de dix experts, de quatre hommes politiques et d'un journaliste. Dans un souci de lisibilité, les citations d'experts seront mentionnées par la lettre « E » suivie d'un numéro d'ordre attribué de façon aléatoire ; celles des politiques par la lettre « P » suivie d'un numéro d'ordre attribué de façon aléatoire et celles du journaliste par la lettre « J ».

en 1993 et de 2,72 milliards d'euros à l'horizon 1994. Trois mois plus tard, 750 millions d'euros d'économies supplémentaires seront encore entérinés dans le budget initial 1994. Dans la foulée, les partenaires sociaux sont exhortés à conclure un nouveau pacte social. Alors que ces négociations aboutissent à un échec, le gouvernement décide de reprendre la main et adopte, le 17 novembre 1993, le « Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale ».

L'introduction de l'indice-santé y fait figure d'élément central : cette réforme permet en effet au gouvernement d'augmenter les accises sur le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel sans impacter le calcul de l'indexation automatique des salaires. Les salaires réels sont en outre gelés pour deux ans, tandis qu'une augmentation des accises et de la TVA sert à compenser des mesures de flexibilisation du marché du travail et une réduction des charges patronales. Il est enfin prévu de réduire les dépenses de sécurité sociale de 1% du PIB et d'augmenter les recettes de 0,5% du PIB entre 1994 et 1996. L'impact de ce programme est évalué à 0,9% du PIB en année pleine, ce qui porte l'incidence budgétaire des mesures adoptées en 1992 et 1993 à respectivement 1,4% et 2,2% du PIB (Savage, 2002). Ces montants, intégralement supportés par l'entité I, attestent de la volonté du gouvernement fédéral de s'inscrire dans le sillage des recommandations de la Section.

Graphique 1 : Incidence des mesures discrétionnaires adoptées entre 1992 et 1995 par l'ensemble des administrations publiques en Belgique, en p. c. du PIB (Savage, 2002 : 39)



III.1.2. La politique budgétaire belge en 2004

La Belgique a connu plusieurs réformes d'envergure en matière de finances publiques au début des années 2000 (Nautet & Van Meensel, 2012a) : une réduction de l'impôt des personnes physiques (IPP) et des cotisations sociales

; le retour de la croissance des dépenses primaires ; et la signature des accords du Lambermont (2001), qui ont élargi la compétence fiscale des Régions en matière d'IPP et d'impôts régionaux et procédé à un refinancement structurel des entités fédérées à hauteur de 1,1 milliard d'euros entre 2002 et 2011 (Bayenet & Pagano, 2011 : 60).

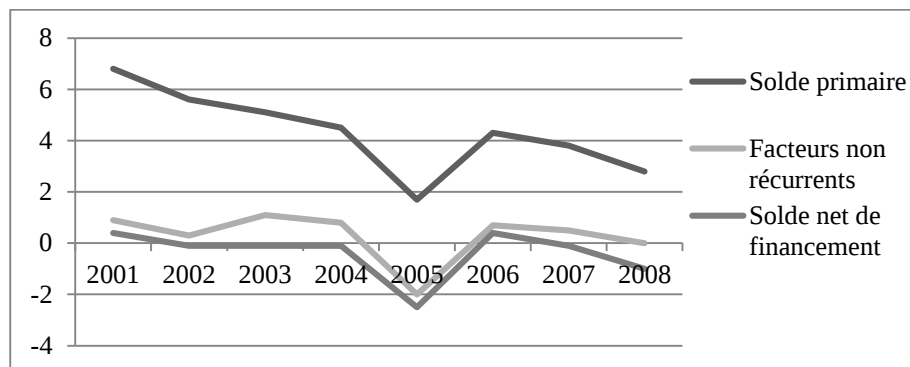
La Section (CSF, 2004) n'a pas manqué de dénoncer l'incidence négative de ces mesures sur le *solde budgétaire structurel* de l'ensemble des administrations publiques (-1,8% du PIB entre 2000 et 2003), de même que le caractère artificiel de l'équilibre nominal présenté en 2003. La réduction des charges d'intérêts et l'adoption de mesures non-récurrentes dissimulent en effet une détérioration constante du *solde primaire*. Dans son rapport annuel de 2004, elle recommande donc aux pouvoirs publics de tempérer leur politique budgétaire et de s'en tenir aux objectifs du *programme de stabilité* 2004-2007¹⁷. Afin d'anticiper la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population, la Section préconise en outre de constituer un surplus équivalent à 1,5% du PIB en 2011.

Les décideurs politiques ont cependant fait le choix de ne pas s'inspirer de ces recommandations et de continuer à mener une politique budgétaire expansive. Entre 2002 et 2007, le solde primaire a en effet diminué d'environ 2% du PIB, malgré une croissance économique supérieure à 2% du PIB. Les mesures non-récurrentes ont quant à elles progressé dans des proportions identiques durant cette période¹⁸. Si la majeure partie de cette dégradation est à mettre au passif de l'entité I, l'entité II a également vu son solde budgétaire régresser de 1,1% du PIB entre 2001 et 2008 (Savage, 2012). Le graphique 2 donne une image de l'évolution des finances publiques au cours de cette période.

¹⁷ À titre d'illustration, le respect de cette ligne de conduite impliquait, pour la seule entité I, de devoir fournir un effort équivalent à 3 milliards d'euros (1% du PIB) entre 2005 et 2007.

¹⁸ En 2005, l'État belge a repris à son compte la dette de la SNCB. Cette mesure exceptionnelle a exercé une influence budgétaire négative de l'ordre de 2,4% du PIB.

Graphique 2 : évolution du solde primaire, des facteurs non récurrents et du solde net de financement en Belgique entre 2001 et 2008, en p. c. du PIB (Nautet & Van Meensel, 2012b)



III.1.3. La politique budgétaire belge en 2012

Après une crise politique longue de plus d'une année, la confection du budget initial de 2012 constituait le dernier obstacle à franchir avant la formation d'un nouveau gouvernement fédéral (Govaert, 2012). À la demande des six partis engagés dans les discussions, l'avis d'octobre 2011 (CSF, 2011b) actualise les prévisions de mars (CSF, 2011a). Malgré une révision à la baisse des prévisions de croissance (0,8% du PIB au lieu de 2,3%), la Section y réaffirme sa préférence pour un retour à un déficit inférieur à 3% du PIB (2,8%) avant la fin de l'année 2012. À politique inchangée, elle évalue l'effort de l'entité I à 2,1% du PIB, soit 7,9 milliards d'euros. Au terme d'une âpre négociation, les différents partenaires s'accordent finalement sur un effort de 11,3 milliards d'euros, en raison de la prise en compte d'hypothèses de croissance inférieures à celles avancées par la Section.

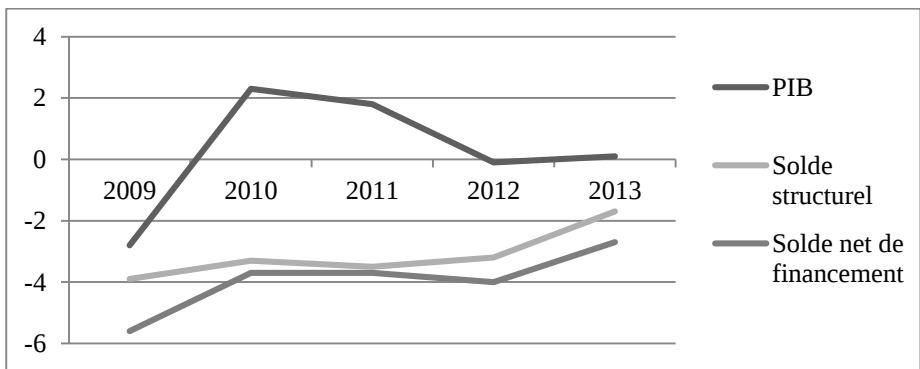
Le compromis comprend 34% de nouvelles recettes, 24% de mesures diverses et 42% de réduction de dépenses. Les recettes les plus significatives proviennent d'une importante réforme du régime des intérêts notionnels (1,62 milliard) et de l'harmonisation du taux de précompte mobilier à 21%, voire 25% pour les plus hauts revenus (917 millions). Les mesures diverses ont trait à l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale (720 millions) ainsi qu'à l'augmentation du produit de la rente nucléaire (300 millions) et de la recette prélevée sur le fonds de protection des dépôts (476 millions). Au niveau des dépenses, outre les économies réalisées sur le fonctionnement de l'administration, relevons un sérieux effort dans le domaine des soins de santé

(1,56 milliard), la réforme du chômage, des prépensions et des crédit-temps (300 millions) et l'arrêt du financement des compétences dites « usurpées »¹⁹ (250 millions) (Gouvernement fédéral, 2011). La base de calcul de l'index a en outre fait l'objet d'une nouvelle modification.

À la suite d'une nouvelle baisse des prévisions de croissance, des mesures supplémentaires ont été adoptées pour un montant de 1,8 milliard d'euros en mars 2012. Une réserve budgétaire de 650 millions d'euros est en outre constituée afin de sécuriser l'objectif. Lors d'un troisième conclave, organisé au mois de juillet, l'ajustement est limité à 78 millions d'euros et un léger plan de relance est approuvé.

Malgré ces efforts, la Belgique accusait un déficit de 4% du PIB à la fin de l'année 2012. La recapitalisation de Dexia (0,8% du PIB) explique en grande partie cet écart de 1,3% du PIB par rapport à l'objectif initial. Sans cette opération exceptionnelle, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics aurait atteint 3,2% du PIB, soit un seuil légèrement supérieur aux 2,8% recommandés par la Section. L'amélioration du *solde structurel* de 1,8% du PIB entre 2011 et 2013 (graphique 3) témoigne de la volonté des gouvernants de s'inscrire dans le prolongement des recommandations de la Section.

Graphique 3 : évolution du PIB, du solde structurel et du solde net de financement en Belgique entre 2009 et 2013 (CSF, 2014)



¹⁹ Les compétences usurpées sont des « *compétences qui sont du ressort des régions et communautés, mais pour lesquelles le pouvoir fédéral assume encore des dépenses* » (Programme de stabilité de la Belgique 2012-2015 : 24). Il s'agit d'une notion à caractère plus politique que juridique. Voy. Piron & Verjans (2014).

III.2. Détermination et examen de critères d'explication potentiels

Le compte-rendu des politiques menées en 1993, 2004 et 2012 atteste du caractère changeant de l'influence de la Section. Il convient dès lors de s'interroger sur les causes de ce phénomène. L'examen du contenu des entretiens réalisés révèle cinq critères d'explication potentiels, qui présentent une dynamique similaire à celle de l'influence de la Section (tableau 1) : la contrainte budgétaire européenne, les risques sur les marchés financiers, les priorités gouvernementales, les compositions respectives du gouvernement et de la Section et enfin le prestige de cette dernière.

Tableau 1 : évolution des cinq critères retenus et de l'influence de la Section au cours des trois périodes identifiées

	1989-1999	2000-2008	2009-2014
Contrainte budgétaire européenne (+ : contrainte élevée ; – : contrainte faible)	+	–	+
Risques sur les marchés financiers (+ : risques élevés ; – : risques faibles)	+	–	+
Assainissement comme priorité gouvernementale (+ : question prioritaire ; – : question non-prioritaire)	+	–	+
Compositions des gouvernements et de la Section (+ : compositions concordantes ; – : compositions discordantes)	+	–	+
Prestige de la Section (+ : prestige élevé ; – : prestige faible)	+	–	+
Influence de la Section	Forte	Faible	Forte

III.2.1. La contrainte budgétaire européenne

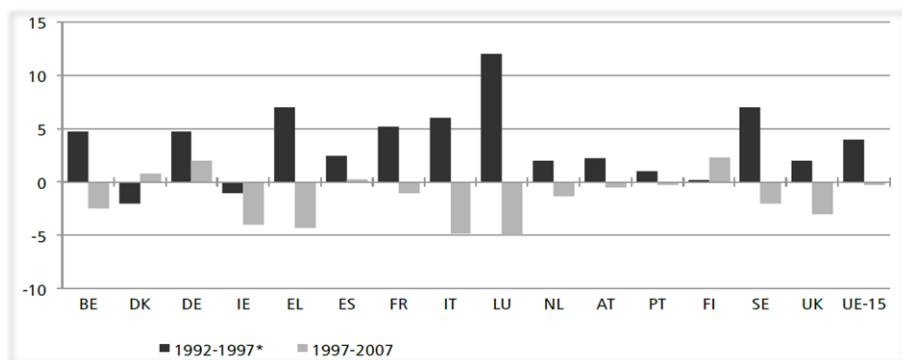
L'intégration monétaire européenne et les contraintes budgétaires qui en découlent ont été abordées de façon récurrente lors des entretiens. Trois phases distinctes émanent des propos tenus par les personnes interrogées. La première d'entre elles débute en 1992 avec la signature du Traité de Maastricht, qui détermine quatre « critères de convergence » constituant autant de prérequis à l'adhésion à l'UEM. Si la Belgique a rapidement atteint la convergence escomptée en matière de prix, de taux de change et de taux d'intérêts, les choses ont été autrement plus compliquées en matière de finances publiques. En vertu de l'article 104 C du Traité, les pays désireux d'intégrer la zone euro étaient préalablement tenus de réduire leur déficit et leur dette à

respectivement 3% et 60% du PIB²⁰. Ainsi qu'en atteste un expert, « *c'était une contrainte forte parce que, si on n'y était pas, on n'était pas dans l'euro* » (E4). Or, lors de l'entrée en fonction du gouvernement Dehaene I^{er} (mars 1992), le déficit public belge s'élevait encore à 6,9% du PIB. La dette publique avoisinait quant à elle 133% du PIB.

Bien que relativement évasives (« *il y avait les 3% et c'était tout* » ; E4), les exigences européennes étaient néanmoins circonscrites par une contrainte temporelle bien définie : l'évaluation, en 1997, de la situation budgétaire des candidats à l'adhésion. Il était attendu que chaque État prenne ses dispositions en vue d'atteindre les objectifs européens dans les délais impartis. Cette liberté explique la décision des autorités belges de s'inspirer des avis de la Section lors de la rédaction du plan de convergence de 1992, mais aussi de charger cette dernière de la surveillance de son exécution, lui conférant ainsi une position centrale dans le dispositif d'assainissement.

Cette contrainte s'est estompée une fois la participation de la Belgique à l'UEM acquise : « *entre 1999 et 2008, la pression manquait. Et dans pas mal de pays, y compris le nôtre, on a un peu relâché l'effort* » (E7). Le graphique 4 confirme ces propos : la détérioration des soldes de financement structurels observable dans la plupart des pays d'Europe entre 1997 et 2007 contraste en effet avec les performances réalisées entre 1992 et 1997.

Graphique 4 : influence des critères de convergence (1992-1997) et du Pacte de stabilité et de croissance (1997-2007) sur les soldes budgétaires structurels de l'UE-15, en p. c. du PIB (Van Meensel & Dury, 2008 : 81)



²⁰ Pour le critère de la dette, un dépassement du seuil de 60% du PIB était toutefois toléré pour autant que « *ce rapport diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* » (art. 104 C, §2, b, du Traité de Maastricht).

La faiblesse des mécanismes chargés d'assurer la convergence budgétaire au sein de l'UEM est à l'origine de ce relâchement des politiques budgétaires : « *c'était l'objectif du Pacte de stabilité et de croissance mais comme ce sont l'Allemagne et la France qui ont péché en premier, c'est tombé à l'eau* » (P1). En 2003, la France et l'Allemagne se sont en effet coalisées au Conseil des ministres pour rejeter les recommandations de sanction émises par la Commission à leur encontre. Cet acte a conduit à la suspension du Pacte, qui sera réformé en 2005. Dans de telles conditions, « *il ne faut pas avoir fait Normale Sup' pour se dire qu'on peut laisser filer la discipline budgétaire* » (E1).

Les mesures adoptées dans le prolongement de la crise financière afin de renforcer la coordination économique européenne ont toutefois mis fin à cette situation. Depuis l'entrée en vigueur de la « nouvelle gouvernance économique européenne » (Degryse, 2012 ; De Prest *et al.*, 2012), dont le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM* (TSCG) constituent le versant budgétaire, « *les règles européennes sont beaucoup plus rigides. Il y a beaucoup moins de latitude laissée aux gouvernements sur l'impact et l'ampleur des réductions de déficit* » (E10).

Aujourd'hui, alors que la *procédure de déficit excessif* est détaillée avec beaucoup plus de précision et que les pouvoirs de la Commission ont été accrus²¹, les instances européennes disposent effectivement d'un « *bâton pour punir les mauvais élèves* » (E5). À la différence des années 2000, l'effectivité de la contrainte budgétaire européenne est donc bien réelle de nos jours : « *on change de monde* » (E4) en matière de surveillance budgétaire.

III.2.2. Les risques sur les marchés financiers

En raison de l'état préoccupant de ses finances publiques, la Belgique n'a pas été épargnée par les spéculations qui ont affecté le système monétaire européen durant l'été 1993 (BNB, 1994). Afin de maintenir la parité entre le franc belge et le mark allemand, jugée indispensable à la convergence²², la

²¹ Notamment en raison d'une révision du mode d'adoption des sanctions : les sanctions proposées par la Commission sont réputées adoptées par le Conseil, à moins qu'une majorité d'États membres ne s'y oppose (règle de la « majorité qualifiée inversée »).

²² « *On ne pouvait pas [l]'abandonner car alors c'était fini, on perdait la crédibilité* » (E7).

Banque nationale de Belgique a dû se résoudre à intervenir à plusieurs reprises sur les marchés financiers, non sans conséquences : *« on perdait des réserves de change tous les jours. On était presque à court de réserves de change fin août »* (E4). Dans les sphères gouvernementales, il est alors devenu *« clair comme de l'eau de roche qu'il fallait vraiment un signal pour montrer qu'on voulait tout faire pour arriver à l'objectif de l'UEM, ce qui est devenu le Plan global »* (P1). La diminution des taux d'intérêts consécutive à son adoption reflète un regain de confiance des marchés envers la Belgique.

Le lancement de l'UEM a prolongé cette période de faibles taux d'intérêts, qui s'est étendue à l'ensemble des membres de la zone euro. Entre janvier 2001 et octobre 2008, les marchés financiers n'ont pratiquement plus opéré de distinction entre les obligations à long terme émises par des États partageant la même monnaie, ce qui a induit une convergence à la baisse des taux d'intérêts et une amélioration mécanique du solde budgétaire nominal, toutes choses restant égales par ailleurs. En conséquence, *« le sentiment d'urgence s'est un peu estompé »* (E2) et les pressions à réformer se sont amoindries.

Le déclenchement de la crise de la zone euro a brusquement mis un terme à cette indifférenciation. Dès la fin de l'année 2008, les pays périphériques ont en effet vu leurs taux d'intérêt croître significativement. Si la spéculation sur les taux de change n'est désormais plus possible, *« les marchés [gardent] la possibilité de jouer les dettes publiques les unes contre les autres en demandant des primes beaucoup plus élevées, par exemple aux pays du sud de l'Europe »* (E3). Les taux d'intérêt des obligations émises par l'État belge se sont eux aussi tendus à la fin de l'année 2011, malgré une situation macroéconomique plus favorable que vingt ans plus tôt. L'explication réside cette fois dans des motifs d'ordre politique : *« les marchés ont commencé à avoir des doutes car l'absence de gouvernement signifiait aussi absence d'assainissement, de réformes structurelles »* (E7). L'adoption d'un programme budgétaire restrictif suffira cependant à apaiser ces derniers. Si les situations rencontrées en 1993 et en 2011 diffèrent quelque peu, leur dynamique est cependant identique : dans les deux cas, les craintes quant à la situation financière de la Belgique ont provoqué une réaction vigoureuse du gouvernement (le Plan global et le budget initial 2012), qui a su convaincre les marchés financiers.

III.2.3. La détermination des priorités gouvernementales

Au cours du dernier quart de siècle, les préoccupations budgétaires ont occupé une place variable sur l'agenda politique. Sur le plan politique, la majeure

partie de la décennie 1990 a été dominée par la préparation de l'accession à l'UEM, en raison « *du caractère impérieux [...] d'en être* » (E8). Il régnait en effet au sein de l'opinion publique une conviction que « *la Belgique, petite économie très ouverte, ne pouvait que bénéficier d'une union monétaire* » (E2). Soucieux de ne pas avoir à porter la responsabilité d'un éventuel échec, le gouvernement a donc érigé l'assainissement en priorité absolue²³. Un ancien ministre nuance toutefois : « *on a parfois donné l'image que c'était à cause de Maastricht qu'il fallait faire ces efforts alors qu'il fallait les faire de toute façon. Mais on ne les aurait pas faits au même rythme [...]. Maastricht nous a aidés à le faire plus rapidement* » (P2). Il semble donc approprié de conclure que « *Dehaene et son équipe ont utilisé l'opportunité européenne pour vendre ce qu'ils avaient l'intuition qu'il fallait de toute façon faire* » (E1).

Durant les années 2000, la soutenabilité budgétaire est restée un sujet d'attention du gouvernement, qui souhaitait anticiper les conséquences budgétaires du vieillissement de la population grâce à la création, en 2001, du Fonds de vieillissement. L'absence de contrainte européenne, la « fatigue de la consolidation » et la détermination d'autres priorités de politique économique²⁴ ont cependant relégué cet objectif initial au second plan. L'heure était à l'optimisme : « *on pensait qu'il était moins essentiel d'assainir, que la croissance allait solutionner les problèmes* » (E2).

Depuis qu'une procédure de déficit excessif a été déclenchée à l'encontre de la Belgique en novembre 2009²⁵, les considérations budgétaires ont retrouvé une place en vue sur l'agenda politique. Elles occupent, à côté de la réforme de l'État, une place significative dans l'accord de gouvernement Di Rupo (Gouvernement fédéral, 2011 : 76-84). Plusieurs observateurs témoignent d'ailleurs de la « *volonté sincère* » (J) de retour à l'équilibre budgétaire qui anime aujourd'hui la coalition fédérale. Des divergences subsistent toutefois en ce qui concerne le rythme à adopter. En dissociant les dates de retour à l'équilibre structurel (prévu pour 2015) et nominal (qui est pour sa part reporté à 2016), le programme de stabilité 2013-2016 fait un usage habile de l'ambivalence du concept d'équilibre budgétaire pour clore – de façon provisoire²⁶ – cette controverse.

²³ Il s'agit par exemple du premier point de l'accord de gouvernement Dehaene I^{er} (Gouvernement fédéral, 1992).

²⁴ Évoquées au point III. 1. 2.

²⁵ Recommandation du Conseil en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif de la Belgique 15754/09, 30 novembre 2009.

²⁶ Dans son avis de mars 2014 (CSF, 2014), la Section préconise ainsi de reporter le retour à l'équilibre budgétaire nominal à 2017. Cette proposition risque de diviser la

III.2.4. Les compositions respectives du gouvernement et de la Section

Durant les années 1990, la légitimité technocratique de la Section se doublait d'une incontestable légitimité politique car sa composition reflétait celle des gouvernements fédéral et régionaux²⁷. Cette proximité était en outre accentuée par les liens étroits unissant d'influents membres de la Section à d'éminents hommes politiques. À titre d'illustration, « *la relation personnelle entre le Premier ministre et le gouverneur de la Banque nationale de l'époque, A. Verplaetse, était très bonne et [...] englobait aussi le président de la Section, P. Van Rompuy* » (E5). Les autres partis y disposaient eux aussi de relais privilégiés, à l'instar de J.-P. Pauwels (SP, ancien chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères), R. Tollet (PS) ou encore G. Brouhns (PSC, représentant du ministre des Finances).

Le mandat conféré aux membres de la Section était relativement lâche, ainsi qu'en témoigne la réaction suivante : « *moi, j'avais un mandat à la Région wallonne à l'époque. Mais on se disait : 'tiens, je suis à la Région wallonne mais bon, on va discuter de macroéconomie'* » (E9). Durant les négociations relatives à la fixation des objectifs budgétaires, les membres de la Section jouissaient donc d'une grande latitude : « *tout le monde a sa couleur politique mais il y avait des universitaires, des gens qui avaient un statut suffisamment fort que pour avoir leur propre pensée* » (E3). Le fonctionnement de la Section était donc régi par un subtil équilibre entre représentation politique et appréciation personnelle des enjeux.

Alors que la composition de la Section avait très peu évolué entre 1989 et 2000²⁸, sept de ses membres ont été remplacés au mois de février 2000. Ce changement de cycle s'explique par le renvoi des sociaux-chrétiens dans l'opposition, à tous les niveaux de pouvoir. Cet événement, inédit en quarante ans, a eu de sérieuses répercussions sur le fonctionnement de l'instance : « *les partis sociaux-chrétiens ont disparu de la majorité [...] alors que le président de la Section était CVP. On lui a fait un procès à l'époque de tenir un langage*

majorité fédérale dans l'élaboration du programme de stabilité 2014-2017, en cours de préparation au moment de finaliser cet article.

²⁷ Cette situation s'explique par la reconduction quasi-intégrale des exécutifs à l'issue des élections législatives de 1991 : seule la *Volksunie* fut reléguée dans l'opposition, tant au niveau fédéral que flamand. Entre 1992 et 2004, les coalitions fédérales et fédérées étaient en outre totalement congruentes (Deschouwer, 2009).

²⁸ Seuls six changements ont été effectués en plus dix ans, dont un en début (le 1^{er} décembre 1990) et deux en fin de période (le 1^{er} mars 1999).

de rigueur qu'il n'aurait pas tenu à ce point si le CVP était encore aux affaires » (E5). Le manque de relais du ministre des Finances au sein de la Section a également entamé sa confiance dans l'institution.

La conjugaison de ces deux facteurs a généré un certain « *malaise* » (E2) au sein de la Section, que son non-renouvellement en 2005 n'a fait qu'accentuer : cette (non-)décision signifiait *de facto* la « *mise en veilleuse* » (E3) du CSF pour une durée indéterminée. Si cette période agitée s'est achevée lors du renouvellement intégral de la Section en 2006²⁹, elle n'en a pas moins durablement infléchi son mode de fonctionnement. La virulence de l'avis de juillet 2004 a en effet rendu les partis politiques conscients du pouvoir de nuisance potentiel de la Section. Pour éviter la reproduction d'un tel scénario à l'avenir, ils ont donc décidé d'accroître leur emprise sur les membres du CSF, que certains comparent aujourd'hui à un « *working group de cabinetards* » (E1). En tant qu'anciens chefs de cabinet de Premier ministre, les deux derniers présidents de la Section sont par exemple « *des figures plus politiques* » que leur prédécesseur (E2).

Cette évolution n'est pas nécessairement regrettable. Elle est au contraire susceptible de générer des effets fonctionnels féconds car la consolidation de l'autorité des partis politiques sur les membres de la Section peut faciliter les contacts et la transmission d'idées entre la Section et les gouvernants : « *si tu as des gens qui peuvent tester à gauche et à droite jusqu'où on peut aller politiquement, c'est de l'expérience* » (E6). Il s'agit toutefois d'un équilibre précaire car « *entre être influencé et influent, la marge est fine* » (E6).

III.2.5. Le prestige de la Section

Le concept de « prestige » fait référence aux représentations véhiculées à propos de la Section au cours d'une période donnée. Certaines expressions employées pour caractériser son action s'avèrent à cet égard révélatrices. L'enjeu tiendrait en ces termes : « *si le gouvernement dit que l'avis du CSF est irréaliste, c'en est fini de sa crédibilité. S'il dit par contre constamment qu'il a fait ceci ou cela parce que le CSF le préconisait, alors sa crédibilité est forte* » (E2).

²⁹ Dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner que sept membres, dont le président, ont été remplacés en mars 2012. Après plus de dix ans de stabilité (1989-2000), l'alternance (2000, 2006, 2012) est donc devenue la règle au niveau de la composition de la Section.

Durant les années 1990, la Section, qui était régulièrement présentée comme le « *chien de garde* » (E2) du gouvernement en matière budgétaire, jouissait d'une indéniable « *autorité morale* » (E1). En d'autres termes, « *si le CSF disait quelque chose au gouvernement, il le faisait* » (E6). Le choix du gouvernement de lui confier la surveillance de la trajectoire budgétaire de l'entité I a évidemment contribué à renforcer sa légitimité.

À partir du début des années 2000, les avis du CSF ont commencé à perdre de leur prestige : « *vous savez, c'est comme tout rapport : on le critique s'il ne conforte pas nos thèses* » (J). Or « *il y a eu deux, trois ans où le gouvernement a dit qu'il n'était pas d'accord avec les recommandations du CSF et qu'il ajusterait les objectifs de façon plus réaliste, plus politique. Donc je crois qu'ils ont perdu de leur poids* » (E6). Cette impression est confirmée par un insider, qui estime qu'« *on ne voulait pas entendre notre message* » (E3). Le non-renouvellement évoqué au point précédent a également nui à la crédibilité de l'organe, dont « *l'influence a été amputée* » (E3).

Depuis lors, le CSF semble avoir regagné une partie de son crédit, sans nécessairement égaler les sommets atteints il y a vingt ans : « *si je regarde le rôle du CSF, je crois qu'il a, pendant une période, perdu de l'impact sur la décision politique. J'ai l'impression qu'ils essaient à nouveau de se mettre un peu plus sur le terrain maintenant* » (E6). Les nouvelles réglementations budgétaires européennes pourraient consolider son rôle à l'avenir. L'accord de coopération transposant les dispositions du TSCG en droit belge consacre en effet la Section en tant qu'organisme indépendant chargé du suivi des règles budgétaires³⁰. Il lui confie notamment le soin d'évaluer *a posteriori* si les différentes collectivités publiques belges ont respecté leurs engagements budgétaires ; de constater l'existence ou non d'écarts importants ; de déterminer les cas de circonstances exceptionnelles ; d'émettre un avis sur d'éventuelles mesures de correction et de vérifier la mise en œuvre de ces mesures³¹. Dorénavant, la tâche de la Section ne se limitera donc plus uniquement à l'émission de recommandations *ex-ante* mais aussi à l'évaluation *ex-post* de la politique menée aux différents niveaux de pouvoir.

³⁰ Au sens de l'art. 5 du règlement UE n°473/2013.

³¹ Art. 3 et 4 de l'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. du 18 décembre 2013). En sa séance du 28 février 2014, le Conseil des ministres a également approuvé un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances. Il n'avait toutefois pas encore été publié au moment de finaliser cet article.

Ces nouvelles attributions impacteront plus que probablement sa relation avec les pouvoirs publics.

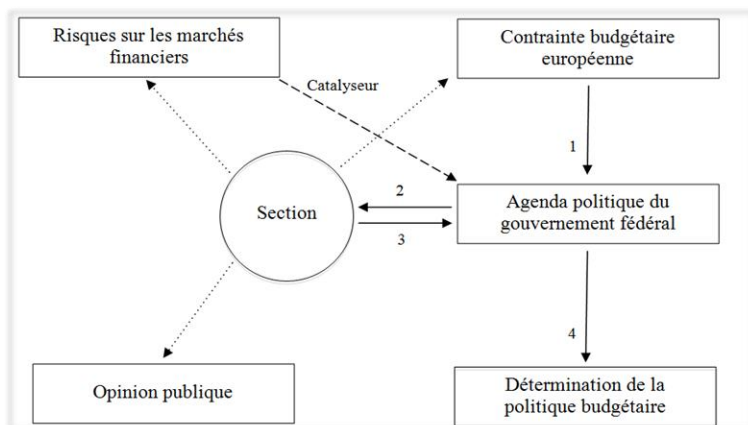
IV. Élaboration d'un modèle explicatif

Cet exercice d'analyse du contenu des entretiens nous a conduit à l'élaboration d'un modèle explicatif (schéma 1), qui forme le cœur de cette quatrième partie. Il montre que l'influence de la Section est principalement tributaire de la volonté des autorités gouvernementales d'assainir les finances publiques, elle-même dérivée du caractère tangible de la contrainte européenne (flèche 1 du schéma) et, plus ponctuellement, des risques de sanctions sur les marchés financiers (tirets). Si les menaces de ces derniers ne catalysent généralement l'action des pouvoirs publics que pour un court laps de temps, la portée à moyen terme des obligations européennes renforce considérablement la Section dans sa mission de pilotage budgétaire. La détermination des gouvernants à assainir les finances publiques, indispensable à l'accroissement de l'influence de la Section, dérive donc dans une large mesure de la contrainte externe : *« au-delà de la politique menée par les partis à l'intérieur de la maison Belgique, il y a cette espèce d'imposition extérieure, qui est fondamentale »* (P4). Les premières années de la Belgique au sein de l'UEM ont d'ailleurs prouvé en creux que *« s'il faut réaliser quelque chose de moins sympathique, on a chaque fois besoin d'un peu de pression de l'extérieur »* (E7).

Lorsque ces conditions sont réunies, le gouvernement considère les recommandations de la Section avec le plus grand soin et s'en inspire pour conduire une politique budgétaire restrictive (flèche 4). Il accorde en conséquence une attention particulière à la composition de l'organe et n'hésite pas non plus à le mettre en valeur par diverses gratifications, telles que l'élargissement de sa mission ou des références appuyées à ses travaux (flèche 2). Ce procédé lui procure en retour deux avantages majeurs. D'une part, le mode de sélection des membres lui permet de disposer de recommandations politiquement acceptables³² (flèche 3), tandis que d'autre part, le recours à une instance d'expertise externe apporte une caution scientifique à son action vis-à-vis des instances européennes, des marchés financiers et de l'opinion publique (flèches pointillées) : *« il fallait avoir une instance qui cautionne, par rapport à l'Europe aussi. [Les avis du CSF, c']était autant pour l'Europe que pour nous. Cela faisait partie d'une légitimité externe »* (P3).

³² Si le gouvernement prend parfois le loisir de réinterpréter ces données par la suite, elles n'en constituent pas moins une base de travail préalable.

Schéma 1 : modèle explicatif de l'influence de la Section



Ce schéma général occulte toutefois une transformation fondamentale du rôle joué par la Section. Durant les années 1990, la souplesse du cadre budgétaire européen l'a avant tout amenée à « traduire » (Callon, 1986) les exigences européennes en des termes opératoires au sein de l'espace politique belge. Dans la pratique, la Section s'est donc principalement chargée de l'élaboration et du suivi de la trajectoire budgétaire devant ouvrir les portes de l'UEM à la Belgique. Le caractère extrêmement détaillé de la réglementation budgétaire européenne atténue désormais la nécessité de cette tâche.

L'influence de la Section s'est donc déplacée vers sa mission initiale de coordination des politiques budgétaires. La décentralisation d'importants moyens financiers a en effet renforcé l'acuité de la répartition des efforts budgétaires au sein de la fédération belge. Or, l'incongruence partielle des exécutifs en place aux différents niveaux de pouvoir est loin de faciliter le rapprochement des positions, ainsi que l'ont mis en exergue les controverses relatives aux compétences usurpées (Piron & Verjans, 2014) ou à la prise en charge du déficit des pouvoirs locaux. Grâce au travail préparatoire de la Section, un accord de coopération budgétaire a toutefois pu être signé pour ce qui a trait à la période 2013-2014 (Bayenet *et al.*, 2013 ; Piron, 2013).

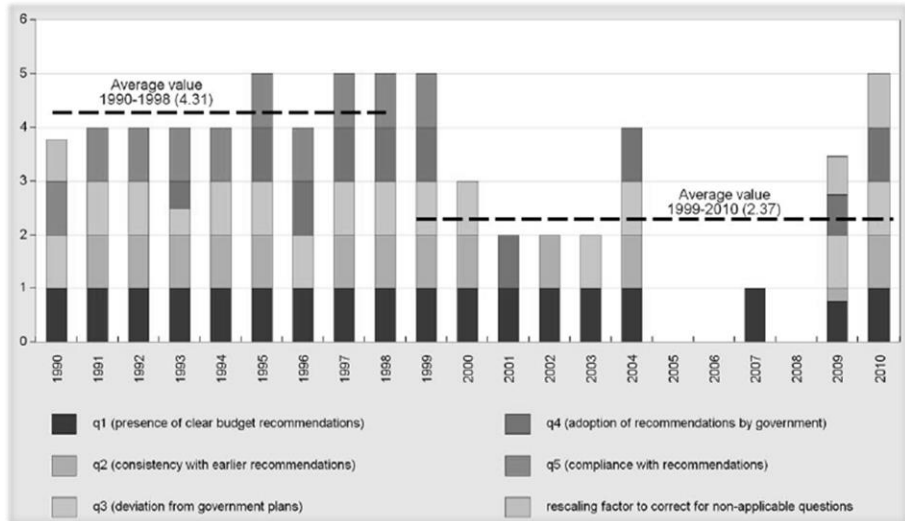
V. Discussion : mise en perspective avec l'indice de L. Coene et G. Langenus

Notre modèle se distingue de l'indice élaboré par L. Coene – président de la Section de 2006 à 2011 et aujourd'hui gouverneur de la Banque nationale de Belgique – et G. Langenus (2011 ; 2013). Afin de déterminer l'influence de la Section sur le gouvernement fédéral, ces auteurs ont choisi d'analyser l'intégralité des avis rendus par cette dernière entre 1990 et 2010. Ils ont ensuite isolé les cinq propositions suivantes : présence d'une seule recommandation claire (q1) ; continuité par rapport aux recommandations précédentes (q2) ; prise de distance par rapport aux objectifs adoptés antérieurement par le gouvernement (q3) ; adoption explicite de cette recommandation par le gouvernement (q4) ; atteinte de l'objectif (q5). Chaque réponse affirmative à l'une de ces propositions binaires menant à l'attribution d'un point, la note maximale s'élevait à cinq points. Un score proche ou égal à cinq reflète un degré d'influence élevé dans le chef de la Section. La figure 1 présente les résultats de ce travail mené sur une base annuelle.

Lorsque les deux modèles sont mis en perspective, l'on remarque tout d'abord que leur appréciation de la dynamique générale est convergente. Les deux périodes qui se dégagent très nettement de la figure 1 correspondent en effet aux deux premières phases mises en lumière dans nos entretiens. Les scores élevés attribués aux années 2009, 2010 et 2011³³ laissent également entrevoir la récente amélioration de la position de la Section décrite lors des interviews.

³³ De 3,5/5 (2009), 5/5 (2010) et 5/5 (2011). Voy. pour cette dernière année, la version actualisée du tableau présentée par Coene et Langenus (2013 : 152).

Figure 1 : influence de la Section sur le gouvernement fédéral entre 1990 et 2010 (Coene et Langenus, 2011 : 24)



Des divergences apparaissent toutefois sur certains points spécifiques. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne le regard porté sur les avis de 2004, qui recueillent une note de 4/5 de la part de Coene et Langenus alors que nous avons montré qu'ils n'ont pu endiguer la politique expansive du gouvernement fédéral. Cette divergence d'appréciation renvoie à la différence fondamentale entre les deux modèles : alors que l'un insiste lourdement sur le poids des facteurs contextuels et des dynamiques politiques à l'œuvre, l'autre met surtout l'accent sur le contenu même des avis. Si cette seconde méthode est loin d'être dénuée d'intérêt, elle comporte toutefois le risque de mésestimer l'impact réel des recommandations de la Section sur le monde politique. Il convient en effet d'opérer une distinction entre la qualité scientifique des avis émis et leur portée politique. Comme le relève très justement cet expert : « *tu peux faire des analyses économiques et émettre des recommandations très fondées mais si tu sais que le soutien, la portée politique n'est pas présente, tu écris cent pages qu'on jette à la poubelle* » (E6). Pour que les recommandations de la Section pèsent sur la décision politique, il faut en définitive « *que l'homme politique joue le jeu* » (E1).

Conclusion

Cet article se donnait pour objectif d'identifier les conditions d'influence de la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' sur la politique budgétaire du gouvernement fédéral. L'analyse du contenu des quinze entretiens semi-directifs mobilisés à cette fin révèle le rôle déterminant des contraintes budgétaires européennes et, dans une moindre mesure, des risques sur les marchés financiers. L'expérience montre en effet que c'est durant les moments de vive pression externe que la contribution de la Section à la politique budgétaire est la plus remarquable. La comparaison de notre modèle avec celui esquissé par L. Coene et G. Langenus nous a enfin permis de souligner l'importance des facteurs contextuels et des dynamiques politiques dans toute tentative d'évaluation de l'impact de cette instance d'avis.

Au cours des deux grandes phases d'assainissement menées depuis sa création, la Section a incontestablement servi à légitimer la politique budgétaire gouvernementale. Sa mission première s'est toutefois modifiée d'une période à l'autre : alors que son rôle de traduction des obligations européennes était prépondérant durant les années 1990, c'est aujourd'hui la coordination des politiques budgétaires qui constitue son activité principale. Il aura donc fallu attendre près de deux décennies pour que sa mission légale prenne le pas sur sa mission coutumière.

La nouvelle gouvernance économique européenne et l'entrée en vigueur prochaine de la sixième réforme de l'État devraient entraîner de nouvelles modifications dans la relation unissant la Section aux pouvoirs publics et contribuer à asseoir la position du CSF dans l'architecture institutionnelle belge. Sa nouvelle fonction d'évaluation *a posteriori* de la politique budgétaire devrait d'une part consolider son autorité à l'égard du monde politique, tandis que l'ampleur des moyens financiers transférés aux entités fédérées accroît d'autre part l'importance de sa mission de coordination des politiques budgétaires.

Lexique³⁴

Autonomie budgétaire : faculté, pour une entité, d'établir librement son propre budget, d'y inscrire sans contrainte externe les dépenses nécessaires à la réalisation de sa politique et de pouvoir les exécuter³⁵.

Conseil budgétaire (*fiscal council*) : institution publique chargée de veiller à la durabilité des finances publiques, via l'évaluation des programmes et performances budgétaires ainsi que l'évaluation ou la production de prévisions macroéconomiques et budgétaires³⁶.

Entité I et entité II : dans le cadre de la politique budgétaire belge, l'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, tandis que l'entité II regroupe les administrations locales, les Communautés et les Régions³⁷.

Pacte de stabilité et de croissance (PSC) : cadre dont se sont dotés les États membres de la zone euro en vue de coordonner leurs politiques budgétaires et d'éviter les déficits excessifs.

Politique budgétaire discrétionnaire : action par laquelle un gouvernement modifie de façon volontaire le niveau de ses dépenses et recettes publiques.

Procédure concernant les déficits excessifs (PDE) : la PDE est déclenchée lorsqu'un État membre affiche un déficit supérieur à 3% du PIB ou a une dette qui ne se réduit pas assez vite vers le seuil de 60% du PIB.

Programme de stabilité : dans le cadre du semestre européen, les États membres de la zone euro doivent soumettre en avril/mai à la Commission leurs plans pour assainir les finances publiques et garantir la viabilité budgétaire.

Six-Pack : ensemble de cinq directives et un règlement adoptés par le parlement européen et applicables depuis le 13 décembre 2011 visant à renforcer la discipline budgétaire et favoriser la stabilité de l'économie européenne.

³⁴ Sauf mention contraire, ces définitions s'inspirent du lexique de Bouthevillain *et al.* (2013: 333-346).

³⁵ Bayenet & Pagano, 2011.

³⁶ <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>, consulté le 30 janvier 2014.

³⁷ <http://www.budgetfederal.be/FR/Pages/lexicum.aspx>, consulté le 30 janvier 2014.

Solde budgétaire structurel : solde budgétaire ne résultant pas des effets de la conjoncture. Il correspond au solde budgétaire ajusté du cycle hors les mesures budgétaires temporaires ou exceptionnelles.

Solde primaire : écart entre les recettes et les dépenses hors charge de la dette des administrations publiques.

Solde structurel : selon les termes de l'article 3, §3, a, du TSCG, le solde structurel désigne le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : adopté en réponse à la crise, le TSCG comporte notamment l'interdiction d'avoir un déficit dépassant 0,5% du PIB, l'imposition de réduire d'un vingtième par an la part de la dette supérieure au seuil de 60%, l'obligation de transposer dans les droits nationaux les règles du traité, une procédure de pénalité plus automatique et plus sévère.

Union économique et monétaire (UEM) : processus ayant conduit à la monnaie unique, à la politique monétaire unique de la zone euro et à la coordination des politiques économiques des États membres de l'UE.

Two-Pack : deux règlements européens entrés en vigueur en février 2013, visant pour l'un à introduire une surveillance budgétaire et renforcée des États de la zone euro en difficulté par rapport à leur soutenabilité financière et pour l'autre à encadrer encore davantage le processus d'élaboration des budgets nationaux pour les pays de la zone euro.

Bibliographie

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. du 18 décembre 2013).

Arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances (M.B. du 13 avril 2006).

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1993*, février 1994.

Bayenet, B., Feron, M., Gilbert, V. & Thys-Clément, F., *Le fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2000.

Bayenet, B. & Pagano, G., *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011.

Bayenet, B., Bourgeois, M. & Uhoda, M., « Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 1 (3), 2013, pp. 206-226.

Beaud, S. & Weber, F., *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010.

Bongrand, Ph., & Laborier, P., « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 73-111.

Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C. & Passeron, J.-C., *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton de Gruyter, 1964.

Bouthevillain, C., Dufrénot, G., Frouté, Ph. & Paul, L., *Les politiques budgétaires dans la crise*, Bruxelles, De Boeck, 2013.

Buffel, L., « De institutionele geschiedenis van de Hoge Raad van Financiën (1996-2011) », *Bulletin de documentation*, 70 (4), 2010, pp. 75-112.

Callon, M., « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 36 (3), 1986, pp. 169-208.

Coene, L. & Langenus, G., « Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58 (1), 2011, pp. 11-35.

Coene, L. & Langenus, G., « Belgium: Promoting Fiscal Discipline in a Federal Country », in Kopits, G. (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 142-165.

Commission européenne, *European Economy - Public Finances in EMU*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Implications de l'objectif 'Maastricht 1991' pour les besoins de financement des pouvoirs publics*, 1992a.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, 1992b.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Avis sur le plan de convergence de la Belgique*, 1992c.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Avis relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence*, 1993.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' *Rapport annuel*, 1994.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, 2004.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement*, 2007.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*, 2011a.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Ajustement de l'avis de mars 2011 à la suite des changements du contexte économique*, 2011b.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2014-2017*, 2014.

Degryse, Ch., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 2148-2149, 2012.

De Prest, E., Geeroms, H. & Langenus, G., « Nouvelles évolutions de la gouvernance économique de l'Union européenne », *Revue économique*, n^o 1, 2012, pp. 103-123.

Deschouwer, K., « Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995–2008 », *Regional & Federal Studies*, 19 (1), 2009, pp. 13-35.

Fonds monétaire international, « The Functions and Impact of Fiscal Councils », www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf, 2013.

Friedberg, E., « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », in Cohen, S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 85-106.

Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement*, Doc. parl., Chambre, 1991-1992, n^o 290/1, 9 mars 1992.

Gouvernement fédéral, *Accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011*, <http://premier.fgov.be/fr/accord-de-gouvernement>.

Govaert, S., « les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010-décembre 2011) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 2144-2145, 2012.

Hagemann, R., « How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 1., 2011, pp. 75-98.

Kaufmann, J.-C., *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 2011.

Kopits, G. (ed.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. du 17 janvier 1989).

Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (M.B. du 14 septembre 2001).

Nautet, M. & Van Meensel, L., « Main developments in public finance », in de Callataÿ, É. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, 2012a, pp. 51-64.

Nautet, M. & Van Meensel, L., « Annex 2. Statistical Overview », in de Callataÿ, É. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, 2012b, pp. 303-317.

Pierson, P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.

Pinson, G. & Sala Pala, V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57 (5), 2007, pp. 555-597.

Piron, D., « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques », *Bulletin de documentation*, 73 (3), 2013, pp. 139-180.

Piron, D., « Politique budgétaire : gérer un système fédéral complexe », *La revue nouvelle*, 69 (1), 2014, pp. 61-71.

Piron, D. & Verjans, P., « Le consociationalisme à l'épreuve du fédéralisme. Les paradoxes du système de décision politique en Belgique », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 59 (1), 2014, pp. 173-190.

Plan de convergence de la Belgique, 22 juin 1992.

Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015).

Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016).

Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JOUE L 140 du 27 mai 2013).

Ryan G. W. & Bernard, H. R., « Techniques to Identify Themes », *Field Methods*, 15 (1), 2003, pp. 85-109.

Savage, R., « La politique budgétaire », in de Callataÿ, É. (dir.), *La fin du déficit budgétaire*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 25-42.

Savage, R., « The Return of the Public Budget Deficit », in de Callataÿ, É. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, 2012, pp. 65-93.

SPF Finances, « Institutionele geschiedenis van de Hoge Raad van Financiën », 1996, docufin.be/websedsdd/intersalgfr/hrfcsf/onzedienst/PDF/HRFGESCH.pdf, (consulté le 16 janvier 2014).

Steedman, C., « About Ends: On the Ways in Which the End is Different From an Ending », *History of the Human Sciences*, 9 (4), 1996, pp. 99-114.

Van Meensel, L. & Dury, D., « Utilité et efficacité des règles budgétaires », *Revue économique*, vol. 2, 2008, pp. 71-87.

Van Rompuy, P., « La coordination des politiques budgétaires: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances », in Mignolet, M. (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, 2005, pp. 377-395.