
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Réalisations budgétaires en 2022 : malgré la baisse, le déficit et le taux d'endettement sont restés élevés

Ces dernières années, des crises successives ont lourdement grevé les finances publiques. Il y a d'abord eu le déclenchement de la pandémie de Covid-19 en 2020, qui s'est accompagné d'une contraction économique historique au cours de cette année et d'importantes mesures de soutien budgétaire pour atténuer les effets de cette crise sanitaire, en plus du jeu des stabilisateurs automatiques. L'année 2021 a ensuite été marquée par un fort rebond économique et la reprise économique s'est poursuivie en 2022. Par conséquent, les mesures liées au Covid-19 ont été progressivement supprimées au cours des deux dernières années. Toutefois, les inondations de juillet 2021, qui ont particulièrement touché la Région wallonne, ont eu un effet haussier sur les dépenses publiques, en particulier au cours de l'année 2021. Enfin, la guerre en Ukraine et la hausse des prix de l'énergie ont amené les différents gouvernements à prendre de nouvelles mesures qui ont pesé sur les finances publiques en 2022.

Après une détérioration sévère en 2020 en raison de la crise sanitaire (-7,0 points de pourcentage du PIB), le **solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics** s'est partiellement rétabli au cours des deux dernières années écoulées (+5,1 points de pourcentage du PIB cumulés) pour atteindre **-3,9% du PIB en 2022**. L'amélioration a été continue en 2021 et 2022, bien qu'elle ait décéléré en 2022 (+1,6 point de pourcentage du PIB).

L'amélioration du solde de financement en 2022 résulte de la reprise économique après la crise sanitaire, qui s'est accompagnée d'une croissance vigoureuse du PIB (+3,2% en moyenne annuelle en termes réels et, en raison également d'une forte inflation, +9,3% en termes nominaux) et d'une diminution nette des mesures de soutien. En 2022, l'impact budgétaire favorable de la poursuite de la suppression progressive des mesures liées au Covid-19 et de la réduction des dépenses liées aux inondations a été plus important que l'impact budgétaire global des mesures nouvellement adoptées pour atténuer les effets de la crise énergétique (1,02% du PIB au total) et de la crise ukrainienne (0,19% du PIB au total).

Tableau 1
Résultats budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 2021-2022 (en p.p.)	p.m. croissance nominale (%) en 2022	Δ 2020-2022 (en p.p.)	Δ 2017-2022 (en p.p.)
Recettes	51,3%	51,4%	49,9%	49,9%	49,9%	49,7%	-0,3%	8,8%	-0,3%	-1,7%
Recettes fiscales et parafiscales	44,2%	44,2%	42,9%	42,9%	43,1%	42,8%	-0,3%	8,6%	-0,1%	-1,4%
Impôts directs sur les ménages (dont IPP), non-résidents et ISBL	12,5%	12,4%	11,9%	12,4%	11,9%	12,4%	0,5%	14,0%	0,0%	-0,1%
Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC)	4,1%	4,4%	3,8%	3,3%	3,9%	4,1%	0,1%	13,4%	0,7%	-0,1%
Impôts indirects	13,3%	13,4%	13,3%	13,0%	13,4%	12,6%	-0,8%	3,2%	-0,3%	-0,7%
Cotisations sociales effectives	13,4%	13,3%	13,2%	13,5%	13,0%	13,0%	-0,1%	8,7%	-0,6%	-0,5%
Impôts en capital	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	-0,1%	-4,5%	0,0%	-0,1%
Recettes non fiscales et non parafiscales	7,2%	7,1%	7,0%	7,0%	6,9%	6,9%	0,0%	9,7%	-0,1%	-0,3%
Dépenses primaires	49,7%	50,1%	49,9%	57,0%	53,7%	52,0%	-1,7%	5,9%	-4,9%	2,4%
Dépenses courantes	46,5%	46,7%	46,6%	53,4%	49,9%	48,5%	-1,4%	6,2%	-4,9%	2,1%
Rémunérations	12,4%	12,4%	12,3%	13,2%	12,5%	12,4%	-0,1%	8,8%	-0,7%	0,0%
Achats de biens et services	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	4,2%	4,3%	0,1%	11,5%	0,0%	0,3%
Subventions aux entreprises	3,7%	3,7%	3,7%	5,0%	4,3%	3,7%	-0,6%	-6,2%	-1,2%	0,1%
Prestations sociales	24,6%	24,6%	24,5%	28,0%	26,2%	25,7%	-0,5%	7,1%	-2,3%	1,1%
Transferts courants	1,8%	2,0%	2,0%	3,0%	2,6%	2,3%	-0,3%	-2,0%	-0,6%	0,6%
Dépenses en capital	3,2%	3,4%	3,4%	3,6%	3,8%	3,5%	-0,3%	1,3%	-0,1%	0,3%
Investissements bruts en capital fixe	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	-0,1%	7,0%	0,0%	0,3%
Autres dépenses en capital	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,1%	0,9%	-0,2%	-13,3%	0,0%	0,0%
Solde primaire	1,7%	1,3%	0,0%	-7,0%	-3,8%	-2,4%	1,4%		4,7%	-4,0%
Charges d'intérêts	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	1,7%	1,5%	-0,2%	-1,7%	-0,4%	-0,8%
Solde de financement	-0,7%	-0,9%	-2,0%	-9,0%	-5,5%	-3,9%	1,6%		5,1%	-3,2%
Composante cyclique	0,1%	0,3%	0,6%	-3,5%	-0,9%	0,1%	0,9%		3,6%	0,0%
One-shots	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,3%	0,1%	0,4%		0,1%	-0,3%
Solde structurel	-1,2%	-1,8%	-2,8%	-5,5%	-4,3%	-4,0%	0,3%		1,5%	-2,8%
Solde primaire structurel	1,1%	0,4%	-0,8%	-3,6%	-2,6%	-2,5%	0,1%		1,1%	-3,7%
Dette brute	102,0%	99,9%	97,6%	112,0%	109,1%	105,1%	-4,0%		-6,9%	3,1%
<i>p.m. PIB nominal</i>								<i>9,3%</i>		

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2023), BFP (Perspectives économiques 2023-2028, juin 2023) et calculs propres.

La baisse du déficit de financement observée en 2021 et 2022 est en grande partie le résultat d'une diminution du déficit primaire (-4,7 points de pourcentage du PIB cumulés). Cette dernière est attribuable à la contraction du ratio des dépenses primaires qui avait atteint un pic exceptionnel à 57,0% du PIB en 2020. Le ratio des recettes s'est de nouveau légèrement tassé en 2022 alors qu'il était resté stable en 2020 et 2021. La poursuite de la baisse des charges d'intérêts (-0,4 point de pourcentage du PIB cumulé en 2021 et 2022) a contribué favorablement à l'évolution du solde de financement tout au long de la période considérée. Le chapitre 1 du texte intégral donne une analyse détaillée de l'évolution des recettes et des dépenses.

Une approche structurelle fait abstraction de l'impact de la conjoncture et des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement. En raison des circonstances économiques exceptionnelles dues à la crise du Covid-19, les chiffres structurels doivent néanmoins être interprétés avec la prudence nécessaire. En 2020, le déficit structurel de l'ensemble des pouvoirs publics a doublé et atteint une ampleur exceptionnelle dans un contexte de crise sanitaire. Le solde structurel ne s'est que partiellement rétabli aux cours des deux dernières années (+1,5 point de pourcentage du PIB cumulé). En 2022, le **déficit structurel** a atteint **4,0% du PIB**, ce qui est proche du déficit nominal enregistré (3,9% du PIB). Cela s'explique en partie par le fait que l'*output gap*, qui mesure la différence entre le PIB réel et le PIB potentiel et qui est utilisé pour obtenir l'impact cyclique sur le solde de financement, s'est résorbé en 2022.

Tableau 2
Soldes de financement des sous-secteurs de l'ensemble des pouvoirs publics
(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 2021-2022 (in p.p.)	Δ 2020-2022 (in p.p.)	Δ 2017-2022 (in p.p.)
Ensemble des APU	-0,7%	-0,9%	-2,0%	-9,0%	-5,5%	-3,9%	1,6%	5,1%	-3,2%
Entité I	-1,1%	-0,3%	-1,7%	-6,9%	-3,8%	-3,0%	0,8%	4,0%	-1,9%
Pouvoir fédéral	-1,3%	-0,2%	-1,9%	-7,1%	-4,1%	-2,7%	1,4%	4,4%	-1,4%
Sécurité sociale	0,2%	-0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	-0,3%	-0,5%	-0,4%	-0,4%
Entité II	0,4%	-0,6%	-0,3%	-2,1%	-1,7%	-0,9%	0,8%	1,1%	-1,3%
Communautés et Régions	0,2%	-0,4%	-0,2%	-2,2%	-1,7%	-0,9%	0,8%	1,3%	-1,1%
Communauté flamande	0,32%	-0,15%	0,08%	-1,18%	-0,65%	-0,45%	0,20%	0,73%	-0,77%
Communauté française	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,33%	-0,17%	-0,16%	0,01%	0,17%	-0,11%
Région wallonne	-0,06%	-0,15%	-0,10%	-0,40%	-0,66%	-0,19%	0,47%	0,21%	-0,13%
Région de Bruxelles-Capitale	-0,04%	-0,09%	-0,15%	-0,26%	-0,30%	-0,22%	0,08%	0,04%	-0,18%
Communauté germanophone	-0,007%	-0,001%	-0,004%	-0,011%	-0,010%	-0,015%	-0,005%	-0,003%	-0,007%
Commission communautaire commune	0,005%	-0,020%	0,000%	-0,002%	0,023%	-0,004%	-0,027%	-0,002%	-0,009%
Commission communautaire française	0,003%	0,001%	-0,002%	-0,001%	-0,002%	-0,005%	-0,003%	-0,004%	-0,008%
Commission communautaire flamande	-0,001%	-0,011%	-0,004%	-0,009%	0,001%	-0,004%	-0,005%	0,005%	-0,004%
Non réparti	0,01%	0,03%	0,02%	-0,01%	0,02%	0,13%	0,11%	0,14%	0,12%
Pouvoirs locaux	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%
Optique CSF IPP régional (*):									
p.m. Correction pour l'approche des avances	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,3%	0,1%	0,0%
p.m. Solde de financement corrigé (optique CSF)									
Entité I	-1,0%	-0,3%	-1,7%	-6,7%	-4,0%	-2,8%	1,1%	3,9%	-1,9%
Pouvoir fédéral	-1,2%	-0,2%	-1,9%	-6,9%	-4,2%	-2,6%	1,7%	4,3%	-1,4%
Entité II									
Communautés et Régions	0,1%	-0,5%	-0,3%	-2,4%	-1,6%	-1,0%	0,5%	1,4%	-1,1%
Communauté flamande	0,18%	-0,15%	0,03%	-1,31%	-0,58%	-0,50%	0,09%	0,81%	-0,68%
Région wallonne	-0,04%	-0,16%	-0,11%	-0,47%	-0,57%	-0,25%	0,33%	0,23%	-0,20%
Région de Bruxelles-Capitale	-0,03%	-0,10%	-0,15%	-0,28%	-0,28%	-0,24%	0,04%	0,05%	-0,21%

(*) Le solde des autres entités fédérées n'est pas impacté par la correction.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2023).

L'Entité I, qui comprend le Pouvoir fédéral et la Sécurité sociale, a clôturé l'année 2022 avec un déficit de financement nominal de 3,0% du PIB en termes de SEC. L'Entité I a donc représenté la plus grande part (76%) du déficit de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Le déficit de l'Entité I a diminué de 0,8 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021 (et de 4,0 points de pourcentage du PIB par rapport à l'année 2020 marquée par le coronavirus), mais est resté nettement plus élevé qu'avant le déclenchement de la crise du Covid-19.

En termes de SEC, le solde de financement nominal de l'Entité II s'élevait à -0,9% du PIB en 2022. Bien que le solde de financement de l'Entité II se soit amélioré au cours des deux dernières années, il est resté plus dégradé qu'avant le déclenchement de la crise du Covid-19. Cette évolution est principalement attribuable au sous-secteur des Communautés et Régions. Le solde de financement des Pouvoirs locaux est resté plus stable et a oscillé autour de l'équilibre.

Il ressort de l'examen de l'évolution budgétaire des différentes entités fédérées que chaque entité fédérée a clôturé l'année 2022 avec un déficit de financement (nominal). En outre, le solde de financement de chaque entité fédérée s'est détérioré sur l'ensemble de la période 2017-2022 considérée. Néanmoins, une amélioration du solde en 2022 a été enregistrée pour la Région wallonne (+0,47 point de pourcentage du PIB), la Communauté flamande (+0,20 point de pourcentage du PIB), la Région de Bruxelles-Capitale (+0,08 point de pourcentage du PIB) et la Communauté française (+0,01 point de pourcentage du PIB). En revanche, la Communauté germanophone et les trois commissions communautaires ¹ de Bruxelles ont enregistré des déficits de financement plus importants en 2022.

Tableau 3
Évolution du taux d'endettement brut consolidé
et contribution des sous-secteurs (en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 2021-2022 (en p.p.)	<i>p.m. croissance nominale (%) en 2022</i>	Δ 2020-2022 (en p.p.)	Δ 2017-2022 (en p.p.)
Ensemble des administrations publiques	102,0%	99,9%	97,6%	112,0%	109,1%	105,1%	-4,0%	5,3%	-6,9%	3,1%
<u>Entité I</u>	<u>83,8%</u>	<u>82,0%</u>	<u>80,0%</u>	<u>90,5%</u>	<u>87,7%</u>	<u>83,7%</u>	<u>-4,0%</u>	4,4%	<u>-6,8%</u>	<u>-0,1%</u>
<u>Entité II</u>	<u>18,2%</u>	<u>17,8%</u>	<u>17,6%</u>	<u>21,6%</u>	<u>21,4%</u>	<u>21,4%</u>	<u>0,0%</u>	9,3%	<u>-0,2%</u>	<u>3,2%</u>
Communautés et Régions	12,8%	12,7%	12,7%	16,5%	16,9%	17,0%	0,2%	10,3%	0,5%	4,2%
Pouvoirs locaux	5,3%	5,1%	4,9%	5,0%	4,6%	4,4%	-0,2%	5,3%	-0,6%	-0,9%
<i>p.m. PIB nominal</i>								9,3%		

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs de la Section Besoins de financement sur la base de l'ICN et de la BNB (NBB.Stat).

Alors que le **taux d'endettement brut consolidé de l'ensemble des pouvoirs publics** était sur une trajectoire descendante depuis 2014 et était tombé sous 100% du PIB en 2018 pour la première fois depuis l'éclatement de la crise économique et financière (2008-2009), la crise sanitaire de 2020 a fait bondir le taux de 14,4 points de pourcentage du PIB. Après le pic de 112,0% du PIB en 2020, il a reflué de 6,9 points de pourcentage du PIB cumulés sur les deux dernières années pour atteindre **105,1% du PIB à la fin de 2022**, grâce à la croissance soutenue du PIB nominal.

¹ La Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

La baisse observée en 2021-2022 est majoritairement imputable à l'Entité I (-6,8 points de pourcentage du PIB cumulés) et plus marginalement aux Pouvoirs locaux (-0,6 point de pourcentage du PIB cumulé). La contribution à l'endettement de l'ensemble des Communautés et Régions suit par contre une tendance haussière (+0,5 point de pourcentage du PIB cumulé en 2021-2022) déjà observée depuis la crise financière et économique de 2008-2009. Une analyse détaillée par sous-secteur et par entité fédérée est réalisée au chapitre 2 du présent Avis.

Mission spécifique sur les investissements publics de la part du gouvernement fédéral pour la Section

Le chapitre 3 du présent Avis donne suite à la nouvelle mission attribuée par le gouvernement fédéral à la Section dans le cadre de la politique fédérale en matière d'investissements publics, et plus particulièrement du Plan de relance et d'investissements. Il s'agit d'un exercice de consolidation portant sur les dépenses d'investissement de tous les niveaux de pouvoir en Belgique et des différentes entités fédérées. En cohérence avec les parties précédentes du présent Avis, cette analyse a une portée rétrospective et se base essentiellement sur les comptes des administrations publiques publiés par l'Institut des Comptes nationaux en avril 2023.

Évaluation de la politique budgétaire dans une approche rétrospective et prospective

L'évaluation est réalisée sur la base du cadre budgétaire national et du cadre budgétaire européen existant, ainsi que sur la base des différentes analyses/rapports prévus dans le cadre du Semestre européen ².

L'évaluation rétrospective et l'évaluation prospective basées sur les règles budgétaires européennes sont toutes les deux importantes pour la poursuite des travaux budgétaires durant l'année en cours, à savoir la finalisation de l'élaboration du budget 2024 et la préparation du projet de plan budgétaire en octobre 2023.

² Le rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les orientations en matière de politique budgétaire pour 2024, la recommandation de la Commission au Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2023 et portant avis sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2023, les Prévisions du printemps ou « Spring Forecast » 2023, le Rapport par pays 2023 pour la Belgique et le Moniteur de la soutenabilité de la dette pour 2022 ou « Debt Sustainability Monitor 2022 ».

L'examen relatif au cadre budgétaire national se réfère – à défaut de réels accords budgétaires contraignants entre les différents niveaux de pouvoir – aux trajectoires budgétaires et aux autres recommandations de la Section. Cependant, cet examen se concentre principalement sur le nouveau Programme de stabilité 2023-2026. En outre, un exercice d'examen rétrospectif fondé sur les recommandations normatives successives de la Section sera plus approprié après la fin de l'activation de la clause dérogatoire générale – à la fin de l'année 2023 – car il permettra d'analyser et d'évaluer l'évolution budgétaire au cours de cette période particulière de quatre ans (2020-2023) dans son ensemble.

Analyse rétrospective

Respect des recommandations par pays

En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations par pays, le tableau global des progrès réalisés dans le cadre des recommandations par pays 2019-2022 n'est pas très reluisant :

- seules 5% ont été intégralement mises en œuvre ;
- pour 15%, des progrès substantiels ont enregistré ;
- pour 54%, certains progrès ont été constatés ;
- pour 23%, des progrès limités ont été réalisés ;
- pour 3%, aucun progrès n'a été enregistré.

Les recommandations par pays couvrent de nombreux domaines d'action en lien avec 14 des 17 objectifs de développement durable (*Sustainable Development Goals* ou SDG) qui forment un cadre d'action pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations unies.

La Commission européenne s'attend à ce qu'au fur et à mesure de la mise en œuvre du Plan pour la reprise et la résilience, des progrès significatifs soient réalisés en ce qui concerne les recommandations par pays relatives aux réformes structurelles.

En ce qui concerne les recommandations par pays sur les questions budgétaires, l'état d'avancement est le suivant :

Tableau 4
Application des recommandations par pays – état d'avancement

Description des recommandations par pays <i>en matière de politique budgétaire</i>	RRF (Plan pour la reprise et la résilience)	Évaluation des progrès (5/2023)
Recommandations par pays 2019		
Poursuivre les réformes visant à garantir la viabilité budgétaire des systèmes de soins de longue durée	-	Limités
Poursuivre les réformes visant à garantir la viabilité budgétaire des systèmes de pensions, notamment en limitant les possibilités de sortie précoce du marché du travail	✓ à partir de 2021	Limités (*)
Améliorer la composition et l'efficacité des dépenses publiques, notamment en procédant à des examens de dépenses (<i>spending reviews</i>)	-	Certains progrès
Améliorer la coordination des politiques budgétaires à tous les niveaux de pouvoir afin de libérer des marges pour les investissements publics	-	Limités
Recommandations par pays 2020		
Accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité (<i>frontloading</i>)	✓ à partir de 2021,2022, 2023,2024, 2025,2026	Certains progrès
Recommandations par pays 2021		
Utiliser la Facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise économique Mener dans le même temps une politique budgétaire prudente Préserver les investissements financés au niveau national	-	Mise en œuvre intégrale
Lorsque les conditions économiques le permettront, mener une politique budgétaire qui vise 1/ à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et 2/ à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques	-	Certains progrès
Renforcer dans le même temps les investissements pour stimuler le potentiel de croissance Accorder une attention particulière 1/ à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, 2/ ainsi qu'à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive Donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique	-	Substantiels
Donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous	-	Limités
Recommandations par pays 2022		
En 2023, mener une politique budgétaire prudente, en particulier en maintenant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en deçà de la croissance du PIB potentiel à moyen terme, compte tenu 1/ de la poursuite d'un soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et 2/ de l'aide aux personnes fuyant l'Ukraine Se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation	-	Aucun
Accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la Facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE	-	Substantiels
Pour la période postérieure à 2023, poursuivre une politique budgétaire visant à : 1/ parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes, 2/ garantir une réduction crédible et progressive de la dette et la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes	-	Limités
Donner la priorité aux réformes améliorant la viabilité budgétaire des soins de longue durée, notamment en encourageant une utilisation rentable des différents cadres de soins	-	Limités
Réformer les systèmes d'imposition et de prestations sociales afin de réduire les freins au travail en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail et en simplifiant le système d'imposition et de prestations sociales Réduire les dépenses fiscales et rendre le système fiscal plus neutre en matière d'investissement	-	Limités

(*) Cet état d'avancement ne tient pas encore compte de la réforme des pensions décidée lors du Conseil des ministres restreint (gouvernement fédéral) du 10 juillet 2023.

Source : Rapport par pays 2023 – Commission européenne – 24.05.2023 – SWD (2023) 601 final.

Respect des critères du déficit et de la dette

Le déficit public (ensemble des pouvoirs publics) de la Belgique ayant atteint 3,9% du PIB en 2022³, la valeur de référence de 3% du PIB fixée dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a été dépassée et la Commission européenne a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, de ce traité le 24 mai 2023⁴.

Ce rapport évalue le respect par les États membres des critères du déficit et de la dette du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁵.

La non-respect de l'un de ces critères suffit pour établir un tel rapport. Dans ce rapport, la Commission procède à une première évaluation des conditions d'un éventuel déclenchement d'une « procédure concernant les déficits excessifs » (*Excessive Deficit Procedure* ou EDP). Pour rappel, le terme « déficit » dans la EDP fait référence à la fois à un déficit excessif et à une dette excessive qui ne diminue pas à un rythme satisfaisant.

L'arbre de décision relatif à l'évaluation du respect du critère du déficit et de la dette est inclus dans le texte intégral de l'Avis (voir le point 4.1.3). L'évaluation européenne indique que le déficit de financement en 2022 a non seulement **dépassé la valeur de référence** de 3% du PIB, mais que le déficit est **exceptionnel mais non temporaire** et que, de plus, le **déficit est éloigné de la valeur de référence** de 3% du PIB.

Le taux d'endettement brut consolidé de la Belgique s'élevait à 105,1% du PIB à la fin de l'année 2022, dépassant largement la valeur de référence de 60% du PIB. Par rapport à l'année précédente, cela représente une diminution de 4 points de pourcentage du PIB.

³ Selon les chiffres validés par Eurostat : EUROSTAT-EURO Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

⁴ Commission européenne, 24.05.2023, COM (2023) 631 final.

⁵ Pour rappel : les critères du volet correctif du PSC :

- éviter les déficits excessifs : le solde de financement nominal de l'ensemble des pouvoirs publics ne doit pas dépasser le seuil critique de 3% du PIB : c'est le *critère du déficit* du volet correctif ;
- éviter un endettement excessif : le ratio d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics ne doit pas dépasser 60% du PIB ou doit diminuer suffisamment et se rapprocher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant : c'est le *critère de la dette* du volet correctif.

Lorsque la valeur de référence de 60% du PIB est dépassée, la Commission européenne vérifie si le ratio d'endettement « diminue suffisamment ». Cette condition est mesurée à l'aide du critère de réduction de la dette (*debt reduction benchmark*). Le critère de réduction de la dette est la réduction annuelle recommandée de la différence entre le ratio d'endettement effectif et la valeur de référence. Selon les règles européennes en vigueur, cette différence ou ce différentiel doit diminuer (au moins) de 1/20^e ou de 5% en moyenne au cours des trois dernières années.

Sur la base du ratio d'endettement réalisé en 2019-2021 et des prévisions pour 2023-2024, le critère de réduction de la dette a été respecté en 2022 en Belgique.

En Belgique, l'écart par rapport au critère de réduction de la dette était de -0,7% du PIB en 2022 (conformité), contre +2,0% du PIB l'année précédente (non-conformité).

Les perspectives sont moins bonnes que le résultat de 2022 : comme en 2021, un non-respect du critère de réduction de la dette est attendu pour l'année en cours et l'année suivante, et surtout en 2024.

Le rapport du 24 mai 2023 conclut que la Belgique n'a pas respecté le critère du déficit en 2022, mais que le critère de la dette a été respecté.

En ce qui concerne le lancement d'une nouvelle procédure concernant les déficits excessifs, la Commission européenne a recommandé au Conseil de l'Union européenne qu'**une procédure concernant les déficits excessifs fondée sur un déficit soit mise en place au printemps 2024 sur la base des résultats budgétaires de 2023. La Belgique doit en tenir compte lors de l'exécution de son budget 2023 et de la préparation du projet de plan budgétaire pour 2024.**

Orientation budgétaire

L'orientation budgétaire (ou *fiscal stance*) a été expansionniste en 2022 et une politique accommodante est également attendue en 2023. Dans le contexte européen, l'orientation budgétaire (*fiscal stance*) est exprimée comme la différence (en % du PIB) entre la croissance potentielle à moyen terme et la croissance des dépenses primaires nettes ⁶.

⁶ Définition des « dépenses primaires nettes » visées : hors mesures discrétionnaires en matière de recettes, hors mesures d'urgence temporaires liées à la crise du Covid-19 et y compris les dépenses financées par une aide non remboursable de la Facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds européens.

Si cette différence est négative, l'orientation budgétaire est expansionniste. En 2022, le *fiscal stance* était de -2,1% du PIB et -1,1% du PIB est prévu pour 2023. Le principal facteur explicatif de l'orientation budgétaire expansionniste est la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (nettes des nouvelles mesures en matière de recettes), qui a apporté une contribution expansionniste de 1,9% à l'orientation budgétaire en 2022. Cette contribution expansionniste significative comprend :

- l'incidence supplémentaire des mesures budgétaires visant à atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie et, dans une moindre mesure, les coûts de l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de l'Ukraine ; le coût estimé des mesures d'urgence temporaires liées au Covid-19 a fortement diminué en 2022 ;
- l'augmentation des dépenses courantes, notamment en raison de l'indexation automatique des prestations sociales et des salaires dans le secteur public et d'autres dépenses courantes en augmentation structurelle, notamment en raison du vieillissement ;
- **l'augmentation des dépenses primaires nettes en 2022 n'est donc que partiellement due aux mesures de soutien susmentionnées liées à la crise énergétique et à l'accueil des réfugiés de guerre.**

Selon la Commission, l'orientation budgétaire accommodante en 2022 est également due au constat :

- que la Belgique a continué de soutenir la reprise économique au moyen d'investissements financés par la Facilité pour la reprise et la résilience, conformément aux recommandations du Conseil de l'Union européenne ; les dépenses financées par des subventions de la Facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE se sont élevées à 0,2% du PIB en 2022 ;
- que les investissements financés au niveau national contribuaient de manière neutre à l'orientation budgétaire ; les investissements financés au niveau national ont donc été maintenus, comme l'avait recommandé le Conseil.

Pour **2023**, la Commission s'attend à une **persistance de cette situation**, quoique moins prononcée : outre des mesures moins coûteuses et plus ciblées pour atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie, **les dépenses primaires courantes nettes augmentent plus que la croissance potentielle** en raison des facteurs suivants :

- l'augmentation permanente des salaires du secteur public et des prestations sociales en raison de l'indexation automatique,

- l'augmentation structurelle des dépenses courantes due au vieillissement de la population, une réforme de la fiscalité sur les contrats d'énergie résidentiels et une réduction temporaire des cotisations sociales pour les entreprises au premier semestre de 2023.

Analyse de la soutenabilité de la dette

L'analyse de la soutenabilité de la dette contribue au suivi et à la coordination des politiques budgétaires des États membres et joue un rôle clé dans la surveillance budgétaire prévue par le Pacte de stabilité et de croissance et le Semestre européen. L'analyse (appelée « Debt Sustainability Monitor 2022 ») a été publiée par la Commission européenne en avril 2023.

Pour la Belgique, les risques liés à la soutenabilité sont jugés faibles à court terme, mais c'est l'inverse à moyen et long terme, où le risque est considéré comme élevé.

Les risques de soutenabilité à court terme sont jugés faibles pour la Belgique, mais l'analyse met en évidence un certain nombre de vulnérabilités à court terme telles que la persistance de besoins de financement bruts élevés (alimentés par le service de la dette et des déficits publics importants) et la hausse des taux d'intérêt.

La Belgique étant sensible aux chocs macroéconomiques, il est probable que son taux d'endettement soit plus élevé en 2027 qu'en 2022.

D'autres facteurs jouent un rôle important :

- Facteurs aggravant le risque : hausse des taux d'intérêt, part de la dette à court terme, besoins de financement bruts élevés, part importante de la dette publique détenue par des non-résidents et manque de coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir, certaines entités fédérées présentant des vulnérabilités particulières ;
- Facteurs réduisant le risque : l'allongement de la durée de la dette ces dernières années, ce qui signifie que la hausse des taux d'intérêt se répercute sur les charges d'intérêts avec un décalage dans le temps, les sources de financement relativement stables (diversifiées et une large base d'investisseurs) et le fait que l'intégralité de la dette est libellée en euros ; la mise en œuvre complète des réformes structurelles envisagées par *NextGenerationEU* et la RRF pourrait soutenir la croissance, ce qui atténuerait quelque peu les défis liés à la soutenabilité de la dette.

À moyen terme, les risques de soutenabilité pour la Belgique sont considérés comme élevés, car le ratio d'endettement est déjà très élevé et continuera d'augmenter à politique inchangée. En 2033, le ratio d'endettement de la Belgique atteindrait 121,6% du PIB (dans l'hypothèse à politique inchangée). Cette augmentation est due au coût croissant du vieillissement et à la réduction progressive de l'effet boule de neige favorable (reflétant l'impact des charges d'intérêts et de la croissance nominale sur la dynamique de la dette).

À long terme, les risques de soutenabilité sont jugés élevés en Belgique. Le facteur explicatif est l'augmentation des coûts du vieillissement : dépenses de pensions, dépenses de soins de santé et/ou dépenses de soins de longue durée. Selon la Commission européenne, c'est ce dernier facteur qui serait le plus important en Belgique.

Analyse prospective

Examen du Programme de stabilité 2023-2026 par rapport aux recommandations de la Section d'avril 2023

Outre l'objectif d'équilibre (en termes structurels) et l'obligation d'atteindre l'objectif à moyen terme (MTO), ou la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, comme le prévoit le Pacte de stabilité et de croissance, la coordination budgétaire entre les différents gouvernements est également l'un des principaux objectifs de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013⁷.

L'article 2, § 4, alinéa 2, de l'Accord de coopération régit la manière dont la coordination budgétaire doit être établie. Le tableau ci-dessous résume la manière dont cela a été réalisé en avril 2023.

⁷ Accord de coopération du 13.03.2013 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. 18.12.2013 éd. 3) : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf.

Tableau 5
Accomplissement de la coordination budgétaire telle que prévue dans
l'Accord de coopération du 13 décembre 2013

Art. 2, § 4, alinéa 2, A.C.	Mise en œuvre
Concertation préalable en Comité de concertation sur l'objectif budgétaire global des pouvoirs publics	Le projet de PS 2023-2026 a fait l'objet d'une concertation lors du Comité de concertation du 28 avril 2023
Les gouvernements qui ont conclu l'A. C. s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus	Aucun consensus n'a été trouvé entre les gouvernements concernés
Les objectifs budgétaires individuels des gouvernements susmentionnés et des pouvoirs locaux sont fixés en termes nominaux et structurels	Le (projet de) PS 2023-2026 précise uniquement : - les soldes de financement et les soldes structurels de l'ensemble des pouvoirs publics, de l'Entité I et de l'Entité II (en % du PIB)* - les soldes de financement du Pouvoir fédéral, de l'ensemble des Communautés et Régions, des Pouvoirs locaux et de la Sécurité sociale (en % du PIB)**
Cette fixation devra être approuvée par une décision de Comité de concertation	Aucun accord n'a été trouvé entre les gouvernements concernés : - il a été pris acte des trajectoires recommandées par la Section dans son avis de 4/2023 - il a été pris acte du Programme de stabilité 2023-2026

(*) Tableaux 5 et 6 du PS 2023-2026.

(**) Soldes de financement du Pouvoir fédéral et de l'ensemble des Communautés et Régions dans le Tableau 6, exprimés selon l'approche des avances en ce qui concerne la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques.

Source : Programme de stabilité 2023-2026 de la Belgique et notification du Comité de concertation du 28 avril 2023, point 2.

Par conséquent, la Section doit de nouveau constater qu'en avril 2023, aucun accord n'a été conclu entre les différents gouvernements sur les objectifs budgétaires pour la période 2024-2026. Le résultat de la concertation qui a eu lieu s'est limité à la prise d'acte des recommandations budgétaires de la Section dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité et du Programme de stabilité proprement dit.

L'absence d'engagements contraignants sur :

- l'objectif budgétaire à moyen terme global de l'ensemble des pouvoirs publics,
- la trajectoire d'ajustement vers cet objectif à moyen terme,
- la répartition de cette trajectoire entre les différents gouvernements,

et le manque de :

- détail requis des objectifs en termes nominaux et structurels pour *tous* les gouvernements concernés, y compris les sous-secteurs de l'Entité II (l'ensemble des Communautés et Régions et l'ensemble des Pouvoirs locaux) et les différentes entités fédérées,

va directement à l'encontre de l'article 2, § 4, alinéa 2, de l'Accord de coopération signé par le Pouvoir fédéral et les différentes Communautés et Régions à la fin de 2013 après son approbation par leurs Parlements respectifs.

Ces lacunes sont en contradiction avec les engagements antérieurs de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne, en particulier le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, que le gouvernement fédéral, mandaté par les entités fédérées, a signé le 2 mars 2012 et en application duquel l'Accord de coopération susmentionné a été établi.

La Commission européenne a soulevé à plusieurs reprises ce manque de coordination budgétaire et ses risques, et dans la formulation des recommandations par pays, elle appelle chaque année à la concrétiser, mais en vain jusqu'à présent.

Les écarts entre le PS et les recommandations de la Section sont en partie dus à des points de départ différents (pour 2023) et en partie à des différences entre le PS et les recommandations de la Section en ce qui concerne la méthodologie de détermination de la trajectoire.

La différence dans le solde de départ 2023 explique la différence entre les trajectoires dans la réduction cumulée du déficit sur la période 2024-2026.

L'évolution des trajectoires est également différente : dans le PS, la réduction du déficit de l'ensemble des pouvoirs publics est à peu près également répartie entre 2024 et 2025, alors que dans les trajectoires recommandées, un frontloading a été choisi (et ce, tant pour les APU que pour les EI et EII).

Dans les trajectoires de l'Entité I et de l'Entité II, le PS n'applique un frontloading que pour l'Entité II et non pour l'Entité I, où le centre de gravité de la réduction du déficit se situe en 2025.

La répartition de l'amélioration du solde entre les deux entités est également différente selon les trajectoires. La part de l'Entité I dans la réduction du déficit est nettement plus faible dans le PS que dans les trajectoires recommandées et l'inverse est évidemment vrai pour l'Entité II.

La trajectoire du PS 2023-2026 est cohérente avec la recommandation de ramener le déficit de financement de l'ensemble des pouvoirs publics en dessous de 3% du PIB d'ici à 2026.

En ce qui concerne le solde de financement et le solde structurel, les points de départ 2023 du PS sont les plus proches de celles de la trajectoire normative 2 (basée sur les perspectives de la Note du MoCo). La recommandation d'exclure toute forme de *backloading* et d'opter pour le *frontloading* est interprétée avec une certaine flexibilité dans le PS : au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics, le *frontloading* est réparti sur les deux premières années, dont la seconde se situe après les élections prévues⁸. Pour l'Entité I, le centre de gravité se situe en 2025, mais pour l'Entité II, il se situe en 2024.

Dans le Programme de stabilité, l'Entité I fait relativement peu d'efforts budgétaires par rapport aux recommandations de la Section.

Dans le PS, le ratio d'endettement augmente de 1,1% du PIB sur l'horizon 2024-2026. Cela correspond à la trajectoire normative 1 (basée sur les perspectives du BFP) dont le point de départ en 2023 en ce qui concerne le ratio d'endettement correspond à peu près au PS.

En conclusion, on peut donc dire que le PS 2023-2026 opte pour une trajectoire minimale qui ne laisse pas de marge de manœuvre pour les chocs à venir et tolère une nouvelle augmentation du ratio d'endettement au cours des prochaines années.

Évaluation européenne du Programme de stabilité 2023-2026 (et du Programme national de réforme 2023)

Dans cette évaluation, la Commission examine dans quelle mesure les orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 publiées en mars 2023 ont été respectées et prend également en compte les conclusions précédentes figurant dans le rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, le Rapport par pays 2023 et le rapport d'analyse de la soutenabilité de la dette 2022.

Pour **2022**, la conclusion est que la Belgique **n'a pas suffisamment limité la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.**

⁸ Élections fédérales, régionales et élections européennes en juin 2024 et élections locales en octobre 2024.

Pour 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national serait supérieure à la croissance économique potentielle à moyen terme et cela ne résulterait pas des mesures de soutien ciblées liées aux prix de l'énergie et aux réfugiés de guerre. La croissance expansionniste résulterait des augmentations permanentes des salaires du secteur public et des prestations sociales (en raison de l'indexation des salaires du secteur public et des prestations sociales), de l'augmentation structurelle des dépenses courantes due au vieillissement, d'une réforme fiscale sur les contrats d'énergie résidentiels et d'une baisse temporaire des cotisations sociales des entreprises au cours du premier semestre de 2023. La conclusion est que **la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2023 ne serait pas conforme à la recommandation du Conseil de l'Union européenne.**

Pour 2024, la Commission estime que le déficit de financement en 2024 est supérieur de 0,5 point de pourcentage du PIB à celui du PS. La différence est principalement due aux :

- 1) mesures de réduction du déficit de 0,2% du PIB qui n'ont pas été suffisamment précisées dans le PS et qui, pour cette raison, n'ont pas été retenues dans les Prévisions du printemps 2023 de la Commission ;
- 2) prévisions moins favorables de la Commission en matière de recettes publiques, notamment en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés.

L'amélioration du solde en 2024 par rapport à l'année précédente résulterait en partie du retrait des mesures de soutien temporaires visant à atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. **Il est recommandé d'utiliser les économies ainsi réalisées pour réduire le déficit public.**

En termes structurels, selon le Pacte de stabilité et de croissance, une amélioration annuelle de plus de 0,5% du PIB est requise pour les États membres dont la dette publique dépasse 60% du PIB ou qui sont confrontés à des risques plus prononcés en matière de soutenabilité de la dette. La Belgique se trouvant dans cette situation, **une amélioration du solde structurel d'au moins 0,7% du PIB en 2024 serait appropriée**, selon la Commission européenne.

Pour parvenir à une telle amélioration, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national ne devrait pas dépasser 2% en 2024.

La conclusion du Conseil de l'Union européenne est formulée comme suit :

La Belgique est confrontée à d'importants défis en matière de soutenabilité budgétaire. Ceux-ci tiennent à la fois au niveau élevé de la dette publique et à l'aggravation attendue, à politique inchangée, de l'incidence des dépenses liées au vieillissement sur les finances publiques compte tenu du vieillissement rapide de la population.

Au-delà des défis économiques et sociaux que vise à relever le Plan pour la reprise et la résilience, la Belgique fait face à un certain nombre de défis supplémentaires liés à son marché du travail, à son système éducatif, à sa politique énergétique et à la transition écologique.

Sur la base des perspectives du printemps 2023 et du Rapport par pays 2023, la Commission européenne a préparé une proposition de recommandations soumise à l'approbation du Conseil européen. **Plus spécifiquement, la proposition de recommandations à la Belgique concerne la politique budgétaire, la mise en œuvre des plans et programmes partiellement financés par l'aide européenne, la politique du marché du travail et la politique énergétique. Les recommandations spécifiques sont reprises dans le texte intégral de l'Avis.**