
SYNTHÈSE

Le scénario budgétaire de base à politique inchangée : une grande incertitude malgré la dissipation progressive de la crise du Covid-19

La Section a examiné le scénario budgétaire de base, qui servira de référence pour déterminer la trajectoire budgétaire normative recommandée qui est présentée dans le présent avis. Ce scénario repose sur la projection macrobudgétaire de moyen terme du Bureau fédéral du Plan (BFP), transmise au Gouvernement fédéral en vue de la préparation du Programme de stabilité que le Gouvernement fédéral doit soumettre aux instances européennes pour la fin d'avril 2022. Les principaux paramètres macroéconomiques, ainsi que ceux relatifs aux finances publiques, de cette projection sont exposés dans le communiqué du 24 février 2022 relatif à la version provisoire des « Perspectives économiques 2022-2027 » du BFP. On retiendra les éléments suivants :

Les résultats présentés pour l'année 2021 concernant les comptes des administrations publiques, qui servent de point de départ pour la projection 2022-2027, sont encore des estimations provisoires, susceptibles d'être révisées lors de la publication des premiers résultats officiels par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) en avril 2022.

Comme les années précédentes, la projection a été réalisée à « politique inchangée », c'est-à-dire en tenant compte des dispositions législatives en vigueur et des décisions connues au 11 février 2022, ainsi que la dynamique endogène des catégories de recettes et de dépenses non guidées par des dispositifs légaux et, le cas échéant, de la prolongation de tendances pour les dépenses purement discrétionnaires.

Les récents développements géopolitiques en Ukraine, postérieurs à la clôture de cette projection, renforcent les risques à la hausse pour l'inflation et à la baisse pour la croissance économique. La crise ukrainienne induit un choc d'offre négatif avec une forte hausse des prix de l'énergie et des perturbations dans le commerce international, notamment pour certaines matières premières et intrants. En outre, l'incertitude impacte négativement la confiance des agents économiques. L'incertitude dans les projections est très élevée. Même si le scénario de base reste celui d'une croissance positive, une contraction de l'activité économique ne peut être totalement écartée à ce stade. En plus de la détérioration du contexte macroéconomique, des dépenses discrétionnaires supplémentaires potentielles peuvent contribuer à dégrader les finances publiques.

Il convient de mentionner que, sur le plan de la crise du Covid-19, les risques entourant les prévisions de croissance économique sont actuellement plus équilibrés mais les incertitudes restent élevées. Selon l'hypothèse retenue par le Bureau fédéral du Plan, la vague du variant Omicron s'estompe rapidement et les prochaines vagues potentielles de la pandémie auront un impact économique limité.

Dans la projection du BFP, la reprise économique se poursuit en 2022, avec une croissance économique réelle de 3,0%, après la forte contraction de 5,7% en 2020 et le rebond de 6,1% en 2021. Le mouvement de rattrapage s'estompe ensuite avec une croissance économique réelle de 1,9% en 2023 et qui converge vers 1,3% en 2025.

Le déflateur du PIB s'élève à 3,3% en 2022 et diminue ensuite à 1,3% et 1,4% pour la période 2023-2025.

La croissance potentielle ¹ se maintient à 1,5% par an durant la période 2022-2024 et diminue à 1,3% en 2025. La croissance réelle effective, supérieure à la croissance potentielle depuis 2021, ralentit sur la période 2022-2025 jusqu'à tomber légèrement sous la croissance potentielle en 2025. Par conséquent, l'output gap (écart de production) – devenu fortement négatif en 2020 – se réduit depuis 2021, mais à un rythme décroissant sur la période 2021-2024 et demeure négatif. En 2025, il se dégrade légèrement.

L'année 2021 n'est pas seulement particulière sur le plan économique mais reste également atypique en ce qui concerne les finances publiques car elle est encore fortement influencée par les conséquences de la crise du Covid-19.

Le solde de financement réalisé en 2021 est encore une estimation dans l'attente de la publication des comptes des administrations publiques en avril 2022 par l'ICN ². Selon le scénario retenu par le BFP, le **déficit nominal** des administrations publiques s'élève à 6,0% du PIB en 2021. Il s'agit d'une amélioration de 3,1 points de pourcentage du PIB par rapport au solde de financement de 2020.

Le déficit nominal devrait diminuer en 2022 pour atteindre 4,2% du PIB. Après quoi, il évolue relativement peu, tantôt à la hausse, tantôt à la baisse, autour de 4,0% du PIB. Considéré sur la période 2021-2025, le Bureau fédéral du Plan s'attend à ce que le solde de financement nominal s'améliore de 2,1 points de pourcentage du PIB.

Pour une analyse plus détaillée de l'évolution du solde primaire, des charges d'intérêt et du solde structurel attendue à politique inchangée par le Bureau fédéral du Plan à politique inchangée, on se reportera au chapitre 1 de la version intégrale du texte.

¹ Par rapport à la projection des « Perspectives économiques 2021-2026 » du BFP du 24 juin 2021, la projection de croissance potentielle du PIB a été révisée à la hausse en février 2022 (jusqu'à 0,36 point pour la croissance potentielle en 2021 et 2022). Une révision à la hausse moins importante avait déjà été réalisée en juin 2021 par rapport à la projection des « Perspectives économiques 2021-2026 » du 26 février 2021. L'effet de ces révisions sur la projection de l'output gap est opposé à l'effet des révisions à la hausse simultanées du niveau du PIB réel. La révision de croissance potentielle provient d'une révision à la hausse des contributions des facteurs de production (le travail potentiel et le stock de capital) pour la période 2020-2026, et aussi de la contribution de la productivité totale des facteurs (TFP) tendancielle pour 2020. Pour le facteur travail, des révisions à la hausse de la croissance de la population en âge de travailler (2020 à 2022) ainsi qu'une contribution plus forte du taux d'activité tendanciel expliquent principalement ces différences.

² Les réalisations budgétaires 2015-2020 de l'ensemble des administrations publiques, telles que publiées par l'ICN dans les Comptes des administrations publiques d'octobre 2021, figurent à l'annexe 4.1.

Le taux d'endettement des administrations publiques augmenterait durant la période de projection. Partant de 108,9% du PIB en 2021, il s'établit à 110,6% du PIB en 2025, soit une augmentation de 1,7 point de pourcentage du PIB cumulativement sur quatre années. Après une diminution de 2,6 points de pourcentage du PIB en 2022, le taux d'endettement augmente de 1,1 point de pourcentage du PIB en 2023. Ensuite, le taux d'endettement croît d'environ 1,5 point de pourcentage du PIB par an sur le reste de la période.

Pour une discussion plus détaillée des facteurs endogènes et exogènes sous-jacents qui influencent l'évolution de la dette, on se reportera au chapitre 1 de la version intégrale du texte.

Les soldes de financement, exprimé en pourcentage du PIB, de tous les sous-secteurs des administrations publiques s'améliorent sur la période 2021-2025, à l'exception de la Sécurité sociale. L'évolution du solde de financement de cette dernière contrebalance à partir de 2024 l'effet de la baisse du déficit du Pouvoir fédéral sur le solde de l'Entité I. Le solde de financement des Pouvoirs locaux montre une certaine stabilité. La hausse du déficit en 2023 et plus encore en 2024 est due à la phase d'expansion du cycle d'investissement à l'approche des élections locales.

Tableau 1
Évolution du solde de financement des Entités I et II (en % du PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (en p.p.)	Δ2022-2025 (en p.p.)
Entité I	-4,0%	-3,0%	-2,9%	-3,1%	-3,1%	0,8%	-0,1%
Pouvoir fédéral	-4,1%	-2,8%	-2,8%	-2,7%	-2,6%	1,5%	0,2%
Sécurité sociale	0,1%	-0,2%	0,0%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,3%
Entité II	-2,0%	-1,2%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	1,2%	0,5%
Communautés et Régions	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Pouvoirs locaux	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Ensemble des administrations publiques	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	2,1%	0,3%

Source : BFP (février 2022) : Perspectives économiques 2022-2027.

En 2022, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale enregistrent toutes une amélioration de leur solde de financement. Les déficits restent cependant plus élevés qu'avant la crise du Covid-19. Après 2022, la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale n'enregistreraient plus de réduction de leur déficit. Ce serait toutefois encore le cas pour la Communauté flamande, qui est en bonne voie de rétablir son équilibre budgétaire, et pour la Région wallonne, dont le déficit reste néanmoins non négligeable.

Tableau 2
Estimations des soldes de financement des Communautés et Régions du Scénario de base du BFP (en % du PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (en p.p.)	Δ 2022-2025 (en p.p.)
Communautés et Régions	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Communauté flamande	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,5%	0,2%
Communauté française	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,1%
Région wallonne	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	0,5%	0,3%
Région de Bruxelles-Capitale	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,0%
Autres entités fédérées	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : BFP (février 2022) : Perspectives économiques 2022-2027.

Le cadre budgétaire réglementaire pour la politique budgétaire des États membres

Cadre budgétaire européen existant

Le cadre budgétaire européen est entendu ici comme les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), plus particulièrement le volet préventif et le volet correctif, qui sont tous les deux évalués par la Commission européenne au niveau de l'ensemble de administrations publiques.

Le **volet préventif** du PSC s'applique à la Belgique depuis 2014³ et l'élément central de ce volet comprend l'**objectif budgétaire à moyen terme** (*medium term objective* ou MTO). Tant que l'objectif à moyen terme n'a pas été atteint, une trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre cet objectif à moyen terme doit être suivie. L'ajustement est évalué à l'aide de deux indicateurs : l'évolution du solde budgétaire structurel, d'une part, et des dépenses publiques réelles (*expenditure benchmark*), d'autre part. En cas de non-respect de cette trajectoire, le Conseil de l'Union européenne a la possibilité d'enclencher une procédure pour écart important. Un écart est considéré comme « important » si l'écart est égal à au moins 0,50% du PIB sur une base annuelle (t-1) ou 0,25% du PIB par an en moyenne sur les deux années (t-1, t-2) considérées conjointement.

³ La procédure pour déficit excessif (*Excessive Deficit Procedure* ou EDP) a été clôturée en juin 2014.

Le fait qu'un État membre relève de l'application du volet préventif n'exclut toutefois pas que le respect du **volet correctif** du PSC soit aussi évalué. Les critères du volet correctif sont **le critère du déficit** et **le critère de la dette**. Étant donné que le taux d'endettement belge (dette brute consolidée exprimée en pourcentage du PIB) est supérieur à la valeur seuil de 60 % du PIB, le respect de la référence de réduction de la dette est vérifié. En cas de non-respect de ce critère, le Conseil de l'Union européenne a la possibilité d'ouvrir une *Excessive Deficit Procedure* (EDP).

En résumé, chaque État membre de l'Union européenne est évalué annuellement par les institutions européennes sur la base des quatre critères suivants :

- *déterminés pour chaque État membre* :
 - l'objectif budgétaire à moyen terme (MTO), et si celui-ci n'a pas encore été atteint, le suivi d'une trajectoire d'ajustement ;
 - la trajectoire d'ajustement est évaluée sur la base de l'évolution du solde budgétaire structurel et des dépenses publiques réelles (critère des dépenses) ;
- *valables pour tous les États membres* :
 - le critère du déficit : le solde de financement nominal ne peut dépasser le seuil critique de 3 % du PIB, à moins que le déficit soit réduit de manière significative et permanente et qu'il atteigne un niveau qui s'approche de la valeur de référence ou à moins que le dépassement ne soit qu'exceptionnel et provisoire et que le déficit soit proche de la valeur de référence ;
 - le critère de la dette : le taux d'endettement ne peut excéder 60% du PIB ou doit diminuer suffisamment et s'approcher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les orientations européennes pour l'établissement des Programmes de stabilité et de croissance

Le 2 mars 2022, la Commission a publié une communication⁴ dans laquelle elle fournit des indications générales aux États membres pour la conduite de la politique budgétaire pour 2023. Ces orientations de mars 2022 exposent les grands principes sur lesquels les États membres doivent s'appuyer pour élaborer leurs Programmes de stabilité et de convergence (PSC) qu'ils doivent soumettre à la Commission en avril 2022. Ces grands principes sont – en plus d'autres recommandations – repris dans les recommandations quantitatives que la Section a formulées dans le présent avis.

⁴ Commission européenne, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

Comme l'année dernière, les **orientations** sont **principalement de nature qualitative**. Les orientations actuelles sont préliminaires et seront élaborées plus en détail et éventuellement adaptées dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen (en mai 2022) qui comprendra une recommandation en matière de politique budgétaire à l'intention de chaque État membre. Les orientations plus élaborées continueront à tenir compte de la situation économique mondiale, de la situation spécifique de chaque État membre et du débat sur le cadre de gouvernance européen.

Dans sa communication, la Commission esquisse le contexte macroéconomique. La clause dérogatoire générale (*general escape clause*, GEC) continuera à s'appliquer en 2022, mais sur la base des prévisions économiques de l'hiver 2022, elle devrait être désactivée à partir de l'année budgétaire 2023. La situation fera toutefois l'objet d'une réévaluation en fonction des prévisions économiques du printemps de la CE, eu égard à l'incertitude élevée. En outre, la Commission indique qu'aucune procédure concernant les déficits excessifs ne sera ouverte au printemps 2022.

À cet égard, la Commission souligne les points suivants :

- Les États membres qui prévoient de dépasser le seuil de déficit de 3% du PIB en 2023 et au-delà :

Ces États membres doivent exposer leurs mesures prévues pour ramener le déficit sous la valeur de référence de 3% du PIB, afin qu'elles puissent être prises en compte dans l'évaluation des facteurs pertinents ⁵.

- Les États membres dont le taux d'endettement est supérieur au seuil de 60% du PIB :

La Commission considérera, dans le cadre de l'évaluation des facteurs pertinents, que le respect du critère de référence pour la réduction de la dette impliquerait un effort budgétaire trop exigeant et « front-loaded » et que cela risquerait de compromettre la croissance. Par conséquent, la Commission estime que **le respect du critère de référence pour la réduction de la dette ne sera pas strictement exigé** dans les conditions économiques exceptionnelles actuelles.

La Commission a relancé le **débat public sur la révision du cadre de surveillance économique et budgétaire en octobre 2021**. Un certain nombre de problèmes concernant le cadre budgétaire et sa mise en œuvre sont :

⁵ En principe, une EDP sur la base d'un dépassement du critère du déficit ne peut être évitée que si le déficit excessif est exceptionnel et temporaire et que le déficit est proche de la valeur de référence.

- Dettes publiques élevées ;
- Politique budgétaire procyclique ;
- Composition des finances publiques ;
- Capacité restreinte à réagir aux chocs économiques ;
- Complexité.

Selon la Commission, le débat en cours met **actuellement** (au 2 mars 2022) en lumière les **points suivants**, pour lesquels des travaux supplémentaires pourraient permettre l'émergence d'un consensus pour le **futur cadre budgétaire de l'UE** :

- Garantir la soutenabilité de la dette et promouvoir une croissance durable au moyen d'investissements et de réformes sont essentiels à la réussite du cadre budgétaire de l'UE.
- Accorder une attention accrue à la surveillance budgétaire à moyen terme dans l'UE semble être une voie prometteuse.
- Il convient d'examiner plus en détail les enseignements à tirer de la conception, de la gouvernance et du fonctionnement de la Facilité pour la reprise et la résilience.
- La simplification, le renforcement de l'appropriation nationale (*ownership*) et une meilleure application des règles sont des objectifs clés.

Recommandations et trajectoire normatives

Un avis dans un contexte de grande incertitude et de forte volatilité

Le présent avis est le troisième consécutif à être établi dans un contexte de grande incertitude économique, tant au niveau international qu'au niveau national en raison d'événements lourds de conséquences au niveau mondial. Tant la pandémie de coronavirus que la hausse des prix de l'énergie et la récente invasion de l'Ukraine par la Russie, provoquent de profondes ondes de choc auxquelles notre pays n'échappe pas. Outre les conséquences économiques, financières, sociales et sociétales de grande ampleur, la situation évolue presque quotidiennement, ce qui rend très difficile l'estimation de l'impact économique et budgétaire.

L'avis de la Section se base néanmoins, comme prévu, sur la version provisoire des Perspectives économiques 2022-2027 ⁶ publiée par le Bureau fédéral du Plan (BFP) le 24 février 2022. Les perspectives de printemps ont été établies à politique inchangée et ne tiennent compte que des mesures dont les modalités d'application étaient connues avec suffisamment de précision au 11 février 2022. Par conséquent, ni la réforme du marché du travail annoncée le 15 février, avec des mesures pour atténuer les conséquences de la hausse des prix de l'énergie, ni les conséquences économiques et budgétaires du déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février n'ont été prises en compte.

Les recommandations de la Section reposent donc sur un scénario de normalisation progressive de la croissance économique à partir de 2022-2023 (croissance réelle du PIB de 3,0 % et 1,9 %, respectivement), après une contraction importante de l'économie en 2020 (-5,7 %), année de survenue de la pandémie de coronavirus, et une reprise plus forte de l'activité économique en 2021 (+6,1 %), toutes deux toutefois moins prononcées que prévu un an plus tôt, ce qui a entraîné un impact moins négatif que prévu sur les finances publiques. Les effets favorables de la reprise économique vigoureuse et de la réduction progressive des coûts de la crise sanitaire et des mesures de soutien contre la crise du coronavirus sur les finances publiques se traduisent par un solde de financement de l'ensemble des administrations publiques inférieur aux prévisions initiales, tant en 2020-2021 qu'au-delà. L'amélioration structurelle est imputable à la suppression progressive des dépenses supplémentaires temporaires et ciblées liées à la crise du coronavirus qui, en raison de l'activation de la clause dérogatoire générale en 2020-2022, relevaient du concept structurel. Le ratio d'endettement est également plus faible que prévu initialement, sous l'impulsion de la croissance nominale vigoureuse du PIB (effet du dénominateur).

⁶ Les prévisions partent des réalisations provisoires pour 2021. L'Institut des comptes nationaux publiera une première estimation des comptes des administrations publiques pour 2021 en avril 2022. Les comptes des administrations publiques détaillés pour 2021 seront publiés en octobre 2022.

Les prévisions les plus récentes ont été établies par la Banque nationale de Belgique. Le 25 mars 2022, la BNB a publié une mise à jour des prévisions macroéconomiques tenant compte de la guerre en Ukraine. Cette mise à jour est actuellement la première et la seule estimation qui tente d'évaluer les conséquences de cette guerre pour la Belgique. Il s'agit d'une révision intermédiaire et condensée des prévisions d'automne (de décembre 2021), mais l'institution signale que les résultats sont entachés d'une grande incertitude car il s'agit d'un instantané de la situation à la mi-mars 2022. Sur cette base, la BNB s'attend actuellement à ce que la guerre ne provoque pas de récession économique grave ou de stagflation. L'exercice d'actualisation n'indique donc pas de scénario du pire pour l'environnement international et les marchés de l'énergie et des matières premières, mais la BNB avertit que la situation pourrait changer de manière significative en fonction de l'évolution de la situation dans le domaine militaire et des ajustements possibles des sanctions économiques et financières. Une nouvelle escalade du conflit, pouvant conduire à un arrêt complet des importations d'énergie de l'Union européenne en provenance de la Russie, ce qui engendrerait des perturbations plus graves dans les processus de production et un coût macroéconomique plus élevé, ne peut être exclue. D'autre part, une solution politique rapide au conflit militaire pourrait en revanche avoir un effet positif sur les perspectives. Les principaux résultats de cet exercice de mise à jour sont résumés au chapitre 1, Tableau 20 de la version intégrale du texte du présent avis.

Recommandations qualitatives

Les missions de la Section consistent notamment à émettre des avis et des rapports sur les besoins de financement des différents niveaux de pouvoir (voir article 49, §6, LSF) et à formuler des objectifs budgétaires en termes nominaux et structurels pour chacun d'entre eux (article 5, Accord de coopération du 13.12.2013 ⁷).

La manière dont les objectifs recommandés doivent être atteints est du ressort des pouvoirs exécutif et législatif.

La Section souhaite néanmoins, dans les limites de son champ de compétence, formuler un certain nombre de recommandations qualitatives générales qui améliorent la viabilité des finances publiques et soutiennent une croissance économique durable.

⁷ Voir : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

L'avis d'avril 2021 préconisait déjà, notamment, ce que l'on appelle les « *growth enhancing expenditure* » ou dépenses favorables à la croissance, comme les investissements de grande qualité qui renforcent la position d'actif net des administrations publiques. Ces dépenses favorables à la croissance sont en partie liées à une nécessaire augmentation du taux d'emploi, à la lutte contre la pauvreté et à une amélioration de la cohésion sociale.

Pour ce faire, un « *expenditure shift* » ou une réorientation des dépenses sera dans une certaine mesure nécessaire. Cela peut être initié par des « *spending reviews* » ou des examens approfondis des dépenses. Ces examens devraient être attentifs à l'efficacité et l'efficience des décisions politiques et des dépenses et peuvent ainsi contribuer à la réduire le ratio des dépenses et le taux d'endettement et à améliorer la viabilité des finances publiques.

Pour parvenir à la consolidation budgétaire nécessaire, il est recommandé d'élaborer un cadre budgétaire réglementaire transparent, avec un rôle central pour une norme de dépenses pluriannuelle qui s'applique à tous les niveaux du pouvoir. À cet égard, la Section se félicite de la coopération constructive que toutes les administrations publiques concernées ont apportée jusqu'à présent dans le cadre du TSI 2021 (Technical Support Instrument) de la Commission européenne, et plus particulièrement du projet "Expenditure benchmark", pour lequel la Section a demandé et obtenu le soutien de la Commission européenne afin de développer, en coopération avec l'OCDE, un "*expenditure benchmark*" ou une règle de dépenses pouvant être appliquée à tous les niveaux de pouvoir en vue de parvenir à un cadre budgétaire solide, transparent et performant.

La Section estime par ailleurs qu'il est nécessaire d'accorder une plus grande attention à la soutenabilité de la dette à *tous* les niveaux de pouvoir. À cette fin, des indicateurs pertinents doivent être élaborés pour chaque niveau de pouvoir. La Section a réalisé un premier pas dans cette direction en mentionnant, par exemple, le ratio charges d'intérêt/dépenses totales à politique inchangée dans les trajectoires normatives pour les entités fédérées, en plus du "taux d'endettement", donnant la dette en pourcentage du PIB, généralement connu mais moins pertinent au niveau des entités fédérées. Toutefois, les concepts qui peuvent être inclus dans les indicateurs de soutenabilité devraient être affinés et la Section a l'intention de continuer à développer et à suivre cette question en coopération avec les entités fédérées et d'y accorder une plus grande attention dans les avis suivants.

Outre un cadre budgétaire solide, transparent et performant dans lequel la règle de dépenses joue un rôle prépondérant, la Section plaide également en faveur d'une vision budgétaire pluriannuelle, structurelle et engagée qui dépasse les limites des législatures. En vue d'une réelle coordination budgétaire – qui est indispensable à l'assainissement nécessaire des finances publiques dans une structure étatique fédérale avec un degré élevé d'autonomie pour les entités fédérées qui sont compétentes pour une part importante des dépenses publiques – il est recommandé que tous les niveaux de pouvoir établissent des budgets pluriannuels en termes structurels qui, contrairement aux projections pluriannuelles du passé, ne soient pas purement indicatifs et non contraignants.

Afin de parvenir à une coordination budgétaire performante, la Section tient encore à insister sur la mise en œuvre intégrale de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013⁸ signé par le Pouvoir fédéral et les Communautés et Régions après son approbation par leurs Parlements respectifs, ainsi que de l'Arrêté royal du 23 mai 2018⁹ relatif au Conseil supérieur des Finances, et plus particulièrement la réforme de la Section "Besoins de financement des pouvoirs publics" et son Secrétariat. L'Accord de coopération et l'arrêté royal ont été pris en exécution de l'article 3, § 1, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui est entré en vigueur le 1er janvier 2014. La mise en œuvre est nécessaire et urgente pour que la Section puisse accomplir les missions qui lui sont assignées en matière de surveillance des règles budgétaires nationales, d'activation du mécanisme de correction et d'application du principe "*comply or explain*" en tant qu'institution nationale indépendante (*Independent Fiscal Institution* ou IFI), comme le prévoient les dispositions susmentionnées, et ainsi renforcer la crédibilité de la politique budgétaire et des trajectoires budgétaires déposées et réaliser la coordination interfédérale nécessaire pour contribuer à soutenir la viabilité des finances publiques.

Enfin, la Section rappelle également les cinq grands principes communiqués par la Commission européenne le 2 mars 2022 et sur lesquels les États membres devraient se baser pour élaborer leurs Programmes de stabilité et de convergence (voir partie 2.2.3) :

1. Assurer la coordination des politiques et un dosage cohérent des politiques.

⁸ Voir : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

⁹ Voir : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2018_05_31.pdf

2. Assurer la soutenabilité de la dette grâce à un ajustement budgétaire progressif et de qualité et à la croissance économique.
3. Encourager les investissements et promouvoir une croissance durable.
4. Promouvoir des politiques budgétaires compatibles avec une approche à moyen terme de l'ajustement budgétaire, en tenant compte de la Facilité pour la reprise et la résilience.
5. Différencier les stratégies budgétaires nationales et tenir compte de la zone euro.

Recommandations quantitatives : trajectoires budgétaires normatives en termes structurels

Le passé récent nous enseigne qu'il est particulièrement difficile d'évaluer les effets économiques et budgétaires lorsque l'on est confronté à des phénomènes et des crises que l'on a rarement ou jamais connus.

Aujourd'hui, nous constatons que la crise du coronavirus n'a pas frappé notre économie aussi durement que prévu initialement, en grande partie grâce à l'expertise scientifique inédite qui a permis de développer des vaccins efficaces, au déploiement réussi de la campagne de vaccination et aux importantes mesures politiques rapides et ciblées prises par tous les niveaux de pouvoir et l'Union européenne pour atténuer les effets négatifs de la pandémie sur notamment le tissu économique et le revenu des particuliers et des entreprises.

La reprise économique qui s'annonçait jusqu'à récemment solide, devient chaque jour plus incertaine en raison du conflit géopolitique en Ukraine et sa possible extension à d'autres pays, ainsi que des énormes défis qui découlent de cette guerre pour l'Union européenne, notamment au niveau de l'approvisionnement en énergie et en matières premières, mais aussi, par exemple, en raison de la volatilité des marchés financiers et la hausse des taux d'intérêt.

Pour toutes ces raisons, la Section est plus que jamais en faveur d'un cadre budgétaire structurel duquel sont filtrés les fluctuations cycliques, les chocs économiques temporaires et les effets non récurrents. Une telle approche permet en effet d'utiliser en période de conjoncture défavorable les marges budgétaires constituées en période de conjoncture favorable. Cette recommandation n'est pas nouvelle et a été répétée dans les rapports et avis successifs de la Section.

Étant donné que les dernières prévisions indiquent que la croissance économique resterait positive dans les années à venir – malgré la guerre en Ukraine – la Section recommande de s’occuper sans plus tarder de l’amélioration du solde structurel à tous les niveaux de pouvoir.

Une trajectoire budgétaire normative d’améliorations structurelles annuelles est une exigence minimale et urgente dans le contexte belge caractérisé par un solde de financement nominal dépassant largement le critère du déficit de 3% du PIB et par un ratio d’endettement supérieur à 100% du PIB et continuant à progresser à politique inchangée au lieu d’évoluer suffisamment vers un niveau qui rende les finances publiques moins vulnérables aux fluctuations des taux d’intérêt, une exigence minimale et urgente.

Par conséquent, comme par le passé, la Section a élaboré dans le présent avis des trajectoires budgétaires recommandées sur la base d’une application stricte du cadre budgétaire européen existant qui reste pleinement en vigueur indépendamment de la désactivation ou non de la clause dérogatoire générale après 2022. Si le cadre budgétaire devait être révisé par la Commission européenne à l’avenir, la Section adaptera ses recommandations en conséquence, en tenant compte du contexte institutionnel et l’état réel des finances publiques de notre pays.

Dans l’attente d’un éventuel nouveau cadre budgétaire européen, les États membres, et aussi la Belgique, restent donc soumis au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance et au respect du volet correctif (critère du déficit de 3% du PIB et critère de la dette de 60% du PIB, bien que ce dernier soit de plus en plus remis en question).

En ce qui concerne l’application du volet préventif, ce qui a déjà été énoncé dans les précédents avis de la Section ne peut être que répété ¹⁰:

La Commission européenne détermine pour chaque État membre pris individuellement l’amélioration annuelle minimale requise du solde structurel en vue d’atteindre le MTO. Lors de la fixation de ce MTO spécifique à chaque pays, il est notamment tenu compte ¹¹:

- *de la direction d’où provient l’économie du pays, une amélioration ou une détérioration de la situation économique : cela est déterminé sur la base de la croissance du PIB réel, la croissance du PIB potentiel et l’output gap (en abrégé OG) ;*

¹⁰ Voir “Avis en préparation du Programme de stabilité 2021-2024” d’avril 2021, point 3.4.1.

¹¹ Voir aussi le Rapport de la Section “Analyse des réalisations budgétaires récentes” de juillet 2020, partie 3.3 “Conséquences possibles de l’activation de la clause dérogatoire générale sur les futures trajectoires budgétaires recommandée”, p. 135.

- du taux d'endettement et en particulier de la détermination de sa position, inférieure ou supérieure, par rapport à la valeur de référence du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (60% du PIB).

Tableau 3
Matrice pour déterminer l'amélioration structurelle annuelle requise

	condition	Amélioration structurelle requise annuellement	
		Dettes publiques ≤ 60% PIB & risque de soutenabilité bas/moyen	Dettes publiques > 60% PIB OU risque de soutenabilité élevé
temps exceptionnellement mauvais	croissance réelle PIB < 0 OU output gap < -4	aucun ajustement est nécessaire	aucun ajustement est nécessaire
très mauvais temps	$-4 \leq \text{output gap} < -3$	0	0,25
mauvais temps	$-3 \leq \text{output gap} < -1,5$	0 si croissance PIB est inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel	0,25 si croissance est inférieure au potentiel, 0,50 si supérieure au potentiel
temps normaux	$-1,5 \leq \text{output gap} < -1,5$	0,5	> 0,5
bons temps	output gap ≥ -1,5	> 0,5 si croissance PIB est inférieure au potentiel, ≥ 0,75 si supérieure au potentiel	≥ 0,75 si croissance est inférieure au potentiel, ≥ 1 si supérieure au potentiel

Source : Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 edition, p.17.

L'amélioration structurelle annuelle requise représente plus de 0,5 point de pourcentage du PIB en "normal times" et compte tenu du taux d'endettement élevé – qui dépasse largement la valeur limite de 60% du PIB. Dans le passé, la CE proposait pour la Belgique, dans un tel cas, une amélioration annuelle minimale requise du solde structurel de 0,6 point de pourcentage du PIB. La CE entend par "normal times" une période durant laquelle l'output gap (OG) (exprimé en % du PIB) se trouve entre les valeurs suivantes : $-1,5 \leq \text{output gap} < +1,5$.

Sur la base des prévisions du BFP de février 2022, cette condition serait remplie à partir de 2023. L'écart de production (output gap) est estimé à -0,1% du PIB pour les années 2023 et 2024 et à -0,2% du PIB pour 2025, alors qu'il serait encore de -0,5% du PIB en 2022 et était de -2,0% du PIB en 2021 (et de -6,2% du PIB en 2020).

Un nouveau calcul très provisoire de l'output gap effectué sur la base des projections actualisées de mars 2022 de la BNB concernant la croissance réelle du PIB indique que l'output gap reste dans les limites susmentionnées ¹².

¹² Sur la base d'un PIB réel recalculé et d'un PIB réel potentiel tiré des Perspectives de 02/2022 du BFP : OG de -1,07% du PIB en 2022, -1,08% du PIB en 2023 et -0,67% du PIB en 2024.

Conformément au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, une amélioration structurelle annuelle minimale de 0,6 point de pourcentage du PIB au niveau de l'ensemble des administrations publiques est donc nécessaire jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme de l'équilibre structurel soit atteint. Une fois cet objectif atteint, il convient de le maintenir ¹³.

Soutenabilité de la dette à moyen et long terme

Mesures de soutien européennes exposées dans NextGenerationEU : no free lunch

L'avis accorde une attention particulière au Plan de relance européen et, en particulier, à NextGenerationEU (NGEU) car ces interventions européennes, auxquelles la Belgique participe également, peuvent à terme – après l'expiration de ces mesures de soutien – avoir une incidence sur les finances publiques puisque les États membres contribueront au remboursement des dettes contractées par la Commission européenne pour financer, notamment, NGEU. Il est plausible que tous les États membres ne soient pas des bénéficiaires nets de cette opération.

C'est pourquoi la Section souhaite inclure cet aspect dans la question de la viabilité des finances publiques.

Positionnement de NextGenerationEU dans le paquet de relance total de l'Union européenne décidé en 2020

NextGenerationEU (NGEU) est un instrument de relance temporaire de plus de 800 milliards d'euros qui a été lancé par l'Union européenne en 2020 en réponse à la crise sans précédent due au coronavirus. Cet instrument, qui représente 5,3% du PIB de l'Union européenne de 2022, est destiné à remédier aux dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de coronavirus. Outre le soutien à la reprise économique, NGEU vise à construire une Europe plus verte, plus numérique et plus résiliente.

Parallèlement à cet instrument de relance temporaire, un certain nombre d'augmentations ciblées ont été apportées au budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 (le cadre financier pluriannuel ou CFP) ¹⁴.

¹³ Un État membre qui n'a pas encore atteint son objectif à moyen terme (MTO) – comme la Belgique – peut se voir accorder une déviation temporaire de la trajectoire d'ajustement vers le MTO, à condition que la condition de viabilité soit respectée. L'objectif à moyen terme est donc maintenu mais peut être atteint par une trajectoire d'ajustement redéfinie ou ajustée.

¹⁴ Le présent texte se limite à NGEU. L'explication complète du Plan de relance européen, y compris le CFP, figure à l'annexe 4.6.

NGEU constitue, avec le CFP de 2021-2027, le plus vaste train de mesures de relance jamais mis en place en Europe. Un montant total de 2.018 milliards d'euros (en prix courants) est consacré à la reconstruction de l'Europe après la crise du coronavirus. Dans cette enveloppe totale, 807 milliards d'euros (en prix courants) concernent NGEU et 1.211 milliards d'euros (en prix courants) concernent le CFP.

Composition de NextGenerationEU

Le programme NGEU se compose de la Facilité pour la reprise et la résilience (*Facility for Recovery and Resilience* ou RRF) et d'interventions prévues dans divers autres programmes.

Le montant des subventions dans le cadre de la RRF a été initialement fixé à 312,5 milliards d'euros aux prix de 2018. Moyennant l'application d'un déflateur fixe annuel de 2%, les subventions prévues s'élèvent désormais à 338,0 milliards d'euros en prix courants.

En plus de ces subventions, un montant de 360 milliards d'euros aux prix de 2018 peut être mis à disposition sous forme de prêts accordés aux États membres. Chaque État membre peut, lors de la soumission de son Plan pour la reprise et la résilience, demander un prêt s'élevant à 6,8% de son revenu national brut de 2019. En prix courants, le montant est de 385,8 milliards d'euros.

Facilité pour la reprise et la résilience européenne

La pièce maîtresse de NGEU est la "Facilité pour la reprise et la résilience" (RRF), dotée d'un budget de 723,8 milliards d'euros (en prix courants). La RRF est un instrument innovant qui apporte un soutien financier direct aux États membres pour faciliter la mise en œuvre de réformes durables et d'investissements publics par le biais de prêts et de subventions. Les subventions apporteront un soutien important aux pays les moins développés de l'UE, contribuant ainsi à la convergence économique dans l'UE.

Les États membres ont accès aux ressources de cette Facilité sur la base de leurs Plans nationaux pour la reprise et la résilience.

La Belgique a finalisé son Plan pour la reprise et la résilience (PRR) en juin 2021. Ce plan est le résultat d'un processus de coordination entre tous les gouvernements du pays, qui a été entamé au début du mois de novembre 2020.

Que signifie NextGenerationEU pour la Belgique

Sur la base des informations mises à disposition par la Commission européenne ¹⁵, la part de la Belgique dans les subventions accordées aux États membres de l'UE au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (RRF) européenne s'élève à 5,9 milliards d'euros (prix courants). Ces subventions sont complétées par des aides provenant d'autres programmes de NGEU, à savoir le programme React-EU, le Just Transition Fund et le European Agricultural Fund for Rural Development, pour un total de 0,5 milliard d'euros (prix courants). Le total des transferts issus du projet NGEU initialement engagé en faveur de la Belgique s'élève donc à 6,4 milliards d'euros. Cela correspond à une part de 1,6% du total de NGEU (soit une part de 1,7% du total de la RRF et une part de 0,7 % du total des autres programmes).

Tableau 4
Part de la Belgique dans NGEU

milliards €, sauf indication contraire	NextGenerationEU								
	Facilité pour la reprise et la résilience (RRF)			Autres programmes (a) de NGEU			Total NGEU		
	UE-27	Belgique (BE)	% part	UE-27	Belgique (BE)		UE-27	Belgique (BE)	
<i>prix courants</i>									
allocation maximale des subventions :									
70% du montant disponible	234,5	3,6	1,5%						
30% du montant disponible	103,5	2,3	2,2%						
total	338,0	5,9	1,7%	69,4	0,5	0,7%	407,4	6,4	1,6%
<i>% PIB 2022 de resp. UE 27 et BE</i>									
allocation maximale des subventions :									
70% du montant disponible	1,5%	0,7%							
30% du montant disponible	0,7%	0,4%							
total	2,2%	1,1%		0,5%	0,1%		2,7%	1,2%	

React-EU, Just Transition Fund et European Agricultural Fund for Rural Development.

Source Commission européenne, PIB selon AMECO (Autumn Forecast 11.11.2021).

Les subventions indiquées dans le tableau ci-dessus sont des montants indicatifs maximaux basés sur le taux de croissance réel du PIB estimé en 2020 et 2021 selon les Prévisions de l'automne 2020 de la Commission européenne. 30% de ces montants seront révisés en juin 2022 sur la base des données réalisées telles qu'établies par Eurostat. Sur la base des dernières prévisions, le montant initialement prévu pourrait diminuer sensiblement.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

Financement de NextGenerationEU: emprunts ¹⁶

Motivation du financement externe

En principe, l'Union n'est pas autorisée à utiliser des emprunts émis sur les marchés des capitaux pour financer les dépenses opérationnelles ¹⁷. Afin de lutter contre les effets de la crise du Covid-19, une autorisation exceptionnelle, temporaire et limitée a été accordée à la Commission européenne pour lever des emprunts ¹⁸.

Pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19 sans accroître la pression sur les finances des États membres, il a été décidé qu'une réponse exceptionnelle devait être apportée au niveau de l'Union. Par conséquent, il a été jugé approprié d'accorder à la Commission européenne une autorisation temporaire d'emprunter, pour le compte de l'Union européenne, sur les marchés des capitaux à titre exceptionnel jusqu'à 750 milliards d'euros aux prix de 2018, dans le seul but de financer les mesures visant à lutter contre les effets de la crise du Covid-19.

De ce montant, jusqu'à 360 milliards d'euros aux prix de 2018 seraient utilisés exclusivement pour l'octroi de prêts et jusqu'à 390 milliards d'euros aux prix de 2018 des fonds empruntés seraient utilisés pour des dépenses, dans les deux cas uniquement pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19.

La Commission européenne devrait gérer ce recours à l'emprunt de manière à ce qu'aucun nouvel emprunt net n'ait lieu après 2026.

Remboursement des dettes émises

Afin de supporter tous les engagements de l'Union européenne découlant de cette autorisation exceptionnelle et temporaire d'émettre des emprunts pour faire face aux conséquences de la crise du Covid-19, un relèvement extraordinaire et temporaire des plafonds des ressources propres – qui sont fournies par les États membres – est nécessaire.

En outre, les emprunts contractés par la Commission européenne au nom de l'Union européenne doivent être remboursés.

¹⁶ Voir point 14 des considérants et article 5 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁷ Voir article 4 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁸ Voir point 22 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

Le remboursement des fonds empruntés destinés à :

- fournir un soutien non remboursable (subventions aux États membres),
- fournir un soutien remboursable au moyen d'instruments financiers ou de provisionner des garanties budgétaires (prêts et/ou garanties accordés aux États membres),
- payer les intérêts exigibles,

doit être financé par le budget de l'Union.

Les fonds empruntés qui sont utilisés pour accorder des prêts aux États membres doivent être remboursés au moyen des sommes reçues de la part des États membres bénéficiaires ¹⁹.

Compte tenu de ce qui précède, la Section souhaite souligner qu'il est donc tout à fait clair que le Plan de relance européen d'un montant total de 2.018 milliards d'euros n'est pas un "free lunch" pour les États membres et qu'ils devront fournir les ressources par différents canaux pour financer ce Plan et rembourser les dettes contractées par la Commission européenne pour le compte de l'Union européenne.

Tous les États membres ne sont pas dans une position nette positive. Pour certains États membres, dont la Belgique, le solde est négatif, ce qui implique qu'ils contribueront finalement davantage que les mesures de soutien reçues et qu'ils apporteront donc, tout compte fait, une contribution nette au Plan de relance européen ²⁰.

La Section recommande que ces obligations soient également intégrées dans la question de la soutenabilité de la dette publique.

Risques des taux d'intérêt

La dette publique brute s'élevait à 108,9% du PIB à la fin de 2021. Un taux d'endettement aussi élevé nous rend vulnérables à une éventuelle hausse des taux d'intérêt, même si la gestion de la dette depuis 2010 est axée sur la réduction des risques de hausse des taux d'intérêt en allongeant la maturité de la dette.

¹⁹ Voir point 19 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

²⁰ Voir aussi : Banque nationale de Belgique, "The EU budget and the NextGenerationEU Recovery Plan : a game changer?", Revue économique de septembre 2021.

Émettre de la dette aux conditions de financement favorables que nous avons connues ces dernières années grâce à la politique d'assouplissement monétaire (*monetary easing*) de la BCE est à première vue attrayant, mais ces taux d'intérêt très bas (voire négatifs) ne sont pas un acquis pour le moyen et le long terme et ne peuvent être déterminants pour le choix de la politique budgétaire.

Abstraction faite des facteurs exogènes (qui peuvent être aussi bien négatifs que positifs), la dette publique augmente chaque année suivant le solde de financement nominal. Les mesures politiques prises pour faire face à la crise du coronavirus ont fait grimper les déficits de financement des différentes administrations publiques. De manière générale, il est prévu que, dans les années à venir, les déficits resteront supérieurs au niveau qui existait avant la crise sanitaire.

Les déficits publics doivent être financés sur les marchés des capitaux et les dettes contractées doivent être remboursées tôt ou tard.

Les conditions de financement sur les marchés des capitaux sont également déterminées par le risque de solvabilité (capacité à continuer à payer les charges financières et à rembourser les emprunts à temps), le moindre doute sur la solvabilité augmente les primes de risque et par conséquent le coût de la dette.

Ainsi, si l'on veut assurer la soutenabilité de la dette, qui est et sera toujours un objectif prioritaire dans le cadre budgétaire européen, le risque d'une dynamique intérêt-croissance positive ne peut être exclu. Lorsque le taux d'intérêt implicite (r) dépasse la croissance économique (g) et que l'excédent primaire n'est pas suffisamment élevé, un processus d'auto-alimentation (effet boule de neige) s'enclenche, entraînant une augmentation automatique de la dette.

Les perspectives à politique inchangée vont toujours dans le sens d'une dynamique intérêt-croissance négative ($(r-g) < 0$), mais ce n'est pas un acquis pour l'avenir. Lorsque le taux d'intérêt implicite de la dette augmente et/ou que la croissance économique diminue, le différentiel ne sera plus suffisant pour neutraliser tout ou une partie de la pression à la hausse d'un déficit primaire croissant sur le ratio de la dette. Ce serait donc une mauvaise option politique que d'orienter la politique budgétaire sur une hypothèse de conditions de financement durablement favorables.

Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques

Note technique

Plus que jamais, la Section choisit d'exprimer ses recommandations en termes d'évolution du solde structurel pour les raisons évoquées ci-dessus, mais a dû tenir compte de l'incertitude quant à la désactivation ou non de la clause dérogatoire générale (*General Escape Clause*) à partir de 2023 ²¹.

Scénario normé (4/2022) :

1. AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE :

- à politique inchangée
 - dont la suppression des mesures contre la crise du coronavirus
- effort structurel supplémentaire

2. ONE OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine

La nouvelle rubrique "one-offs pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine" n'est pas quantifiée car, dans l'hypothèse de la désactivation de la clause dérogatoire générale à partir de 2023, la Section tient à rappeler certaines clauses de flexibilité européenne prévues dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance et qui peuvent être sollicitées par les États membres dans certaines conditions ²².

Cela concerne en particulier la flexibilité qui peut être invoquée pour l'impact de ce qui est appelé "*adverse economic events*", librement traduit par "*événements économiques défavorables*". Cette clause de flexibilité peut être utilisée en cas de circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné (*an unusual event outside the control of the Member State*) et permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement budgétaire vers le MTO.

²¹ Les tableaux comprenant les trajectoires normatives recommandées pour les différents niveaux de pouvoir montrent un certain nombre de différences par rapport à ceux de l'Avis du CSF d'avril 2021 en raison de l'absence (temporaire) de règles budgétaires européennes claires et parce que le contexte macroéconomique a considérablement changé par rapport à l'année dernière, du moins sur la base des perspectives de février du BFP. Par conséquent, la version intégrale du texte du présent avis donne d'abord quelques explications sur le changement de présentation de ces tableaux avant de présenter en détail les recommandations chiffrées.

²² Voir Encadré 1 de la section 1.3.1. de « l'Avis en préparation du Programme de Stabilité 2020 » d'avril 2020, Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics ».

Outre les deux conditions qui sont mentionnées dans l'intitulé même de la clause de flexibilité, à savoir "circonstance inhabituelle" et "indépendante de la volonté de l'État membre concerné", l'événement doit avoir un impact significatif sur la position financière de l'ensemble des administrations publiques et **la viabilité budgétaire à moyen terme ne peut être compromise par l'ajustement de la trajectoire budgétaire.**

Cette clause de flexibilité est réservée aux événements exceptionnels (par exemple, les catastrophes naturelles) et est évaluée au cas par cas et ne s'applique donc pas automatiquement à tous les États membres. Dans la pratique, cette clause a déjà été appliquée pour les dépenses supplémentaires pour l'afflux exceptionnel de réfugiés et pour les dépenses supplémentaires de sécurité pour faire face à la menace terroriste.

Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2022–2025

Sur la base des perspectives de février du BFP, une amélioration cumulée limitée du solde structurel de 0,1 point de pourcentage du PIB à l'horizon du Programme de stabilité est attendue à politique inchangée. Cela impliquerait qu'environ 60% de l'amélioration spontanée résultant de la suppression des mesures de soutien liées à la crise du coronavirus ²³ sur la période 2023 – 2025 (0,4 point de pourcentage du PIB) serait neutralisé par une politique budgétaire expansionniste.

Par conséquent, la Section recommande d'inverser la tendance sans plus attendre et tant que la croissance est positive, et de réduire le solde structurel d'au moins 0,6 point de pourcentage du PIB par an à partir de 2023, comme le prescrit le cadre budgétaire européen. Toutefois, la Section souligne l'incertitude concernant la croissance économique. À cet égard, la Section est d'avis qu'il convient de préserver autant que possible les dépenses, en particulier les investissements, qui contribuent à une croissance durable. Par ailleurs, pour répondre aux conséquences de la crise ukrainienne, des mesures ciblées et temporaires peuvent être prises dans le cadre des règles européennes.

²³ Un aperçu de l'incidence budgétaire des mesures de soutien contre la crise du coronavirus estimée par la Banque nationale de Belgique (BNB) figure à l'annexe 4.5.2.

Le risque d'une révision à la baisse de la croissance économique est réel ²⁴ mais n'affecte pas la trajectoire d'ajustement recommandée exprimée comme une trajectoire d'améliorations structurelles annuelles, telle que présentée dans les tableaux suivants concernant les trajectoires normatives recommandées.

Tableau 5
Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques
(en % du PIB)

Trajectoire normative sur la base de l'application stricte du cadre budgétaire européen: ASB 0,6 point de pourcentage du PIB à partir de 2023									
Ensemble des administrations publiques									
En % du PIB		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp.
				2023	2024	2025			Σ(Δ 25-23)
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	0,3%
Charges d'intérêt	(2)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	0,0%
Solde primaire	(3)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	0,4%
Solde structurel (SB)	(4)	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	-4,0%	-4,1%	0,1%
	<i>Δ solde structurel</i>			-0,03%	-0,14%	0,31%	-0,16%	-0,17%	0,1%
Taux d'endettement	(5)	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%	113,5%	4,3%
<i>(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)</i>	(6)	-9,1%	-5,1%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	1,8%
<i>à politique inchangée</i>	<i>(Δ7.a)</i>			<i>0,0%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,1%</i>
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	<i>(Δ7.a1)</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,4%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,4%</i>
<i>effort structurel complémentaire</i>	<i>(Δ7.b)</i>			<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,8%</i>	<i>1,7%</i>
<i>selon les critères européens</i>									
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine									
Solde structurel normé (SB)	(7)	-4,7%	-3,9%	-3,3%	-2,7%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	1,8%
Composante cyclique	(8)	-1,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Solde de financement normé	(10) = (7) + (8) + (9)	-6,0%	-4,2%	-3,4%	-2,8%	-2,2%	-1,6%	-1,0%	2,0%
Charges d'intérêt normées	(11)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	0,0%
Evolution des charges d'intérêt	(Δ11)		-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Solde primaire structurel normé	(12) = (7) + (11)	-3,0%	-2,5%	-2,0%	-1,4%	-0,7%	-0,1%	0,6%	1,8%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	(Δ12)		0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	1,8%
Solde primaire normé	(13) = (10) + (11)	-4,4%	-2,8%	-2,1%	-1,4%	-0,8%	-0,1%	0,6%	2,0%
Effort primaire cumulé	(14) = (13) - (3)	0,0%	0,0%	0,6%	1,4%	1,6%	2,4%	3,1%	1,6%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	(Δ14)		0,0%	0,6%	0,7%	0,3%	0,7%	0,7%	1,6%
Taux d'endettement normé	(15)	108,9%	106,3%	106,8%	107,0%	107,0%	106,1%	104,5%	0,7%
Ecart annuel, dont:	(16) = (Δ15)	-3,9%	-2,6%	0,5%	0,2%	-0,1%	-0,9%	-1,6%	0,7%
Evolution endogène	(15.a)	-4,9%	-2,4%	0,1%	-0,2%	-0,5%	-1,3%	-2,0%	-0,6%
Solde primaire	(15.a1)	4,4%	2,8%	2,1%	1,4%	0,8%	0,1%	-0,6%	4,3%
Impact (taux implicite - croissance)	(15.a2)	-9,3%	-5,2%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,5%	-1,4%	-4,9%
Evolution exogène	(15.b)	1,0%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	1,3%

Source : Calculs du CSF sur la base des Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022).

Compte tenu de la détérioration attendue du solde structurel à politique inchangée, cela nécessiterait un effort supplémentaire cumulé de 1,7 point de pourcentage du PIB sur la période 2023-2025 :

- 0,6 point de pourcentage en 2023 ;
- 0,7 point de pourcentage en 2024 ;
- 0,3 point de pourcentage en 2025.

²⁴ À cet égard, on se reportera à l'estimation sommaire de l'impact d'une révision à la baisse de la croissance sur le solde de financement nominal des administrations publiques, telle que mentionnée au point 3.5.2 de la version intégrale du texte du présent avis.

Étant donné que le présent avis se base sur la désactivation de la clause dérogatoire générale à partir de 2023, les dépenses supplémentaires non récurrentes en raison du conflit géopolitique ne peuvent pas être considérées comme étant structurelles, contrairement au cas pour les dépenses liées à la crise du coronavirus sur la période 2020-2022.

La trajectoire normative permet de réduire le déficit structurel de 3,9% du PIB à 2,1% du PIB en 2025 et à 0,9% du PIB en 2027.

Compte tenu des hypothèses du BFP relatives à l'impact cyclique et aux mesures non récurrentes (one-offs) et, en ce qui concerne l'évolution de la dette, aux facteurs exogènes, ces recommandations permettraient de :

- ramener le solde de financement nominal sous le critère de déficit de 3 % du PIB avant la fin du prochain Programme de stabilité et respecter ainsi au moins un critère du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance :
→ réduction du SNF de -4,2% du PIB en 2022 à -2,2% du PIB en 2025 et à -1,0% du PIB en 2027 ;
- stabiliser le ratio d'endettement à environ 107% du PIB d'ici à 2025, pour ensuite diminuer jusqu'à 104,5% du PIB en 2027.

Répartition de la trajectoire normative de l'ensemble des administrations publiques entre les différents niveaux de pouvoir

Répartition de la trajectoire normative globale entre les sous-secteurs

La trajectoire d'amélioration structurelle proposée est répartie entre l'Entité I, l'Entité II et ensuite entre l'ensemble des Communautés et Régions et les Pouvoirs locaux selon une clé de répartition qui – comme dans l'avis du CSF d'avril 2021 – est dérivée d'un seul et même indicateur de référence, à savoir le solde structurel (*Structural Balance* ou SB) prévu pour 2022 à politique inchangée tel que déterminé par la Section sur la base des Perspectives économiques de février 2022 du BFP.

Le choix s'est porté sur 2022 car elle correspond à l'année précédant le début de la trajectoire normative. Dans l'avis du CSF de 4/2021 couvrant la période 2022-2024, l'année 2021 n'a pas pu être retenue en raison de la forte distorsion de la situation économique et budgétaire due à la pandémie de coronavirus persistante. Bien que les effets de la pandémie se fassent encore sentir en 2022, il est communément admis que l'économie et le budget seront moins affectés. Une année de référence qui serait totalement exempte d'effets de la crise du coronavirus serait trop éloignée dans le temps et donc entourée d'encore plus d'incertitude.

La répartition de l'effort structurel recommandé pour l'ensemble des administrations publiques entre les sous-secteurs se fait en fonction de leurs parts respectives dans le solde structurel estimé de 2022 au niveau de l'ensemble des administrations publiques, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6
Part des quatre sous-secteurs dans le SB 2022 de l'ensemble des administrations publiques

2022		EI	EII	dont C&R	PL	APU
<i>en % du PIB (sauf indication contraire)</i>						
solde structurel à politique inchangée						
1	Avis CSF 4/2022	-2,9%	-1,0%	-1,1%	0,0%	-3,9%
2	Avis CSF 4/2021	-3,5%	-1,1%	-1,2%	0,0%	-4,7%
(1-2)	Ecart	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,7%
part en % dans APU						
1	Avis CSF 4/2022	73,5%	26,5%	27,7%	-1,1%	100,0%
2	Avis CSF 4/2021	75,4%	24,6%	24,7%	-0,1%	100,0%
(1-2)	Ecart	-2,0%	2,0%	3,0%	-1,0%	0,0%

Source : Calculs du CSF sur la base des Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022), Avis du CSF d'avril 2021.

L'application de cette clé de répartition à l'amélioration minimale requise de 0,60 point de pourcentage du PIB par an a débouché sur les recommandations normatives suivantes pour les sous-secteurs :

- Entité I : $\Delta SB = 0,44$ point de pourcentage du PIB ;
- Entité II : $\Delta SB = 0,16$ point de pourcentage du PIB ;
 - o Communautés et Régions : $\Delta SB = 0,17$ point de pourcentage du PIB ;
 - o Pouvoirs locaux : $\Delta SB = -0,01$ point de pourcentage du PIB.

L'amélioration structurelle supplémentaire requise est déterminée chaque année comme étant la différence entre l'amélioration structurelle recommandée et la variation du solde structurel à politique inchangée.

Par analogie avec les autres parties du présent avis et la méthode de travail de l'année précédente, tous les tableaux relatifs aux trajectoires normatives pour tous les sous-secteurs (y compris les différentes entités fédérées) ont été établis selon l'approche du SEC, conformément à la méthode du BFP. Par conséquent, aucune correction n'a été apportée pour le passage de l'imputation en SEC de la taxe additionnelle régionale à l'impôt des personnes physiques (dit impôt des personnes physiques régional), qui est réalisée sur la base des enrôlements, à l'approche du CSF, qui se base sur les avances versées par le Pouvoir fédéral aux Régions ²⁵.

Les trajectoires recommandées par la Section relatives à la réduction des déficits structurels vers l'objectif à moyen terme (*medium term objective*, MTO) de l'équilibre structurel figurent dans le tableau ci-dessous.

²⁵ Une telle correction n'est pas appliquée par le BFP dans ses projections et n'est actuellement pas encore connue pour l'année 2022 ; prolonger dans le futur les différences identifiées dans le passé entre les deux approches n'est pas pertinent.

Tableau 7
Trajectoires normatives pour les sous-secteurs et l'ensemble des administrations
publiques (en % du PIB) (a)

en % du PIB	Trajectoire normative sur la base de l'application stricte du cadre budgétaire européen: Δ SB 0,6 point de pourcentage du PIB à partir de 2023 au niveau de l'Ensemble des administrations publiques				
	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027
	2023	2024	2025		
Entité I					
Solde de financement normé	-2,51%	-2,06%	-1,64%	-1,18%	-0,70%
Solde structurel normé (SB)	-2,46%	-2,02%	-1,57%	-1,13%	-0,69%
<i>ΔSB</i>	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%
Entité II					
Solde de financement normé	-0,90%	-0,73%	-0,60%	-0,43%	-0,25%
Solde structurel normé (SB)	-0,89%	-0,73%	-0,57%	-0,41%	-0,25%
<i>ΔSB</i>	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%
dont C&R					
Solde de financement normé	-0,94%	-0,76%	-0,62%	-0,44%	-0,26%
Solde structurel normé (SB)	-0,93%	-0,76%	-0,59%	-0,43%	-0,26%
<i>ΔSB</i>	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%
dont PL					
Solde de financement normé	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%
Solde structurel normé (SB)	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%
<i>ΔSB</i>	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
Ensemble des APU					
Solde de financement normé	-3,42%	-2,79%	-2,24%	-1,62%	-0,96%
Solde structurel normé (SB)	-3,34%	-2,74%	-2,14%	-1,54%	-0,94%
<i>ΔSB</i>	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%

(a) SB : Structural Balance ou solde structurel.

Source : Calculs du CSF sur la base des Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022), Avis du CSF d'avril 2021.

Répartition de l'amélioration structurelle recommandée entre les différentes entités fédérées

Les trajectoires normatives recommandées pour les différentes entités fédérées se limitent à la Communauté flamande (CFl), la Communauté française (CFr), la Région wallonne (RW) et la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), car les perspectives économiques du BFP se limitent encore à une *estimation très provisoire* – susceptible d'être révisée ultérieurement – des comptes et des soldes de financement des entités fédérées et ne fournissent pas de détails supplémentaires pour la Communauté germanophone et les trois Commissions communautaires de Bruxelles ²⁶.

Étant donné qu'une trajectoire normative pour un groupe d'entités fédérées n'apporte aucune valeur ajoutée aux entités concernées, la Section a décidé de ne pas établir de trajectoire d'ajustement normative dans l'attente de perspectives détaillées pour chacune de ces entités ²⁷.

Pour déterminer la part de la CFl, la CFr, la RW et la RBC dans les efforts structurels de l'ensemble des Communautés et Régions, le solde structurel estimé pour 2022 à politique inchangée a été retenu. Cette méthode étant conforme à une répartition fondée sur leurs parts respectives dans le déficit structurel estimé pour 2022 à politique inchangée pour l'ensemble des administrations publiques, cette dernière clé est également indiquée dans le tableau ci-dessous à titre d'information.

²⁶ Soit, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

²⁷ La déduction de la trajectoire normative du total crée un biais à cause de la rubrique non distribuée.

Tableau 8
Part de la CFI, la CFr, la RW et la RBC dans le SB 2022 de l'ensemble des
Communautés et Régions ²⁸

		CFI	CFr	RW	RBC	CG, COCOM, COCOF & CCFI	TOTAL C&R
2022							
<i>en % du PIB (sauf indication contraire)</i>							
<i>solde structurel à politique inchangée</i>							
1	Avis CSF 4/2022	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-1,1%
2	Avis CSF 4/2021	-0,5%	-0,1%	-0,4%	-0,2%	0,0%	-1,2%
(1-2)	Ecart	0,1%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,2%	0,1%
<i>part en % dans total des C&R</i>							
1	Avis CSF 4/2022	34,6%	18,4%	49,5%	15,9%	-18,4%	100,0%
2	Avis CSF 4/2021	38,3%	10,5%	31,6%	15,9%	3,7%	100,0%
(1-2)	Ecart	-3,7%	7,8%	18,0%	0,0%	-22,0%	0,0%
<i>part en % dans APU</i>							
1	Avis CSF 4/2022	9,6%	5,1%	13,7%	4,4%	-5,1%	27,7%
2	Avis CSF 4/2021	9,7%	2,7%	8,0%	4,0%	0,3%	24,7%
(1-2)	Ecart	-0,1%	2,4%	5,7%	0,4%	-5,4%	3,0%

Source : Calculs du CSF sur la base des Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022), Avis du CSF d'avril 2021.

L'amélioration structurelle supplémentaire requise est déterminée chaque année comme étant la différence entre l'amélioration structurelle recommandée et la variation du solde structurel à politique inchangée.

L'application de la clé de répartition susmentionnée a débouché sur les trajectoires normatives suivantes pour les différentes entités fédérées.

²⁸ Le groupe CG, COCOM, COCOF et CCFI déterminé par solde, avant élimination de la rubrique "non distribuée".

Tableau 9
Trajectoires normatives pour les entités fédérées (en % du PIB) (a)

en % du PIB	Trajectoire normative sur la base de l'application stricte du cadre budgétaire européen: ΔSB 0,6 point de pourcentage du PIB à partir de 2023 au niveau de l'Ensemble des administrations publiques				
	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027
	2023	2024	2025		
Communauté flamande					
Solde de financement normé	-0,32%	-0,26%	-0,22%	-0,16%	-0,09%
Solde structurel normé (SB)	-0,32%	-0,26%	-0,21%	-0,15%	-0,09%
<i>ΔSB</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>
Communauté française					
Solde de financement normé	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%
Solde structurel normé (SB)	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%
<i>ΔSB</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>
Région wallonne					
Solde de financement normé	-0,46%	-0,38%	-0,30%	-0,21%	-0,13%
Solde structurel normé (SB)	-0,46%	-0,38%	-0,29%	-0,21%	-0,13%
<i>ΔSB</i>	<i>0,08%</i>	<i>0,08%</i>	<i>0,08%</i>	<i>0,08%</i>	<i>0,08%</i>
Région de Bruxelles-Capitale					
Solde de financement normé	-0,15%	-0,12%	-0,10%	-0,07%	-0,04%
Solde structurel normé (SB)	-0,15%	-0,12%	-0,09%	-0,07%	-0,04%
<i>ΔSB</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>

(a) SB : Structural Balance ou solde structurel.

Source : Calculs du CSF sur la base des Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022), Avis du CSF d'avril 2021.