
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Un nouveau contexte géopolitique et économique

Début mars 2020, nous nous sommes réveillés face à un ennemi invisible, le coronavirus, aux conséquences considérables pour le secteur de la santé, le fonctionnement de la société, l'activité économique et le budget, non seulement dans notre pays mais dans tous les États membres de l'Union européenne et bien au-delà.

À la mi-juillet 2021, une bombe d'eau s'est abattue sur notre pays, causant de profondes souffrances humaines et d'énormes dégâts matériels, et frappant particulièrement les régions du sud.

Le 24 février 2022, nous nous sommes réveillés face à un ennemi visible, un conflit militaire à la frontière extérieure orientale de l'Union européenne, qui a provoqué une deuxième et profonde onde de choc dans les économies européennes, deux ans à peine après la précédente onde de choc provoquée par le déclenchement de la crise sanitaire.

Cela exacerbe les problèmes de la hausse des prix de l'énergie et des distorsions dans les chaînes d'approvisionnement en Belgique, et crée de nouveaux problèmes tels qu'une inflation en forte hausse, une croissance économique en perte de vitesse et une pression incessante sur les finances publiques. Le nouveau contexte géopolitique et économique aggrave encore la situation budgétaire du pays, qui souffrait, déjà avant la crise du coronavirus, de déficits structurels élevés, d'un taux d'endettement important et du manque de réformes structurelles pourtant nécessaires, et compromet potentiellement la viabilité des finances publiques à moyen terme.

Les perspectives sont loin d'être optimistes. Peu avant la publication de cet avis, la Commission européenne a encore revu à la baisse ses prévisions économiques de mai 2022 ¹ : l'économie européenne continue de croître en 2022 et 2023, mais à un taux inférieur à celui prévu dans les Prévisions du printemps 2022 et l'inflation sera plus élevée que prévu précédemment ².

Pour notre pays, les Prévisions de printemps de mai 2022 ont été révisées comme suit :

¹ Commission européenne, Summer 2022 (interim) Economic Forecast, 14.07.2022.

² Prévisions actualisées de la mi-juillet 2022 : croissance réelle du PIB de l'Union européenne : 2,7% et 1,5% respectivement en 2022 et 2023. Croissance réelle du PIB dans la zone euro : 2,6% et 1,4% respectivement en 2022 et 2023. Inflation dans l'Union européenne : 8,3% et 4,6% respectivement en 2022 et 2023. Inflation dans la zone euro : 7,6% et 4,0% respectivement en 2022 et 2023.

- croissance réelle du PIB : révision de +0,3 point de pourcentage en 2022, soit une croissance économique attendue de 2,3% (contre 2,0%)³ ; révision de -0,5 point de pourcentage en 2023, soit une croissance économique attendue de 1,3% (contre 1,8 %).
- Inflation : révision de +1,6 point de pourcentage en 2022, soit une inflation attendue de 9,4% (contre 7,8%) ; révision de +1,0 point de pourcentage en 2023, soit une inflation de 2,9% (contre 1,9%).

Cependant, il y a encore quelques mois, les perspectives économiques pour 2022 et les années suivantes étaient encore relativement optimistes, après une forte reprise de l'activité économique en 2021 grâce à un soutien budgétaire massif aux ménages et aux entreprises à travers des mesures discrétionnaires visant à protéger le tissu économique, à maintenir l'emploi et le revenu des agents économiques et à une campagne de vaccination réussie.

Dans la perspective des travaux budgétaires préparatoires qui aboutiront après la pause estivale à la préparation du budget 2023 et du projet de plan budgétaire 2023 requis par le Pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport se concentre principalement sur l'analyse des réalisations budgétaires en 2021. En les plaçant dans une perspective à moyen terme, elle donne un aperçu sur les problèmes budgétaires structurels qui caractérisent les finances publiques en Belgique.

Viennent dans un second temps les rapports et recommandations européens récemment formulés qui guideront la discipline budgétaire qui devra être appliquée lors des travaux budgétaires de l'automne.

³ Révision à la hausse de la croissance réelle du PIB en 2022 en raison d'un acquis de croissance de 2021 (effet de seuil ou *carry-over effect*) élevé et de meilleurs résultats pour le premier trimestre de 2022.

Réalisations budgétaires en 2021

L'ensemble des administrations publiques ont réalisé en 2021 un solde de financement nominal de -5,5% du PIB. Par rapport à 2020, lorsque le déficit public avait culminé à 9,0% du PIB, cela représente une amélioration de 3,5 points de pourcentage du PIB. En 2020, les finances publiques en Belgique avaient été considérablement affectées par l'émergence de la pandémie de coronavirus. Le produit intérieur brut (PIB) avait accusé une contraction historique de 4,5% sur une base annuelle en termes nominaux (-5,7% en termes réels), les dépenses publiques avaient fortement augmenté et les recettes avaient diminué. En 2021, l'économie belge a connu une reprise soutenue, avec une croissance nominale du PIB de 11,0% sur une base annuelle (+6,2% en termes réels). Les finances publiques se sont par conséquent sensiblement améliorées, mais le déficit public est néanmoins resté nettement plus élevé qu'avant le déclenchement de la crise du coronavirus.

L'amélioration en 2021 a résulté de la contraction du ratio des dépenses publiques primaires de 4,1 points de pourcentage du PIB pour s'établir à 53,1% du PIB, qui a plus que compensé la baisse du ratio des recettes publiques de 0,9 point de pourcentage du PIB à 49,3% du PIB. Le solde primaire s'est amélioré de 3,2 points de pourcentage du PIB par rapport à 2020, pour atteindre -3,9% du PIB. L'amélioration plus importante du solde de financement nominal que du solde primaire s'explique par le repli des charges d'intérêts de 0,3 point de pourcentage du PIB à 1,7% du PIB.

Tableau 1
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Δ 2020-2021 (en p.p.) | p.m. croissance nominale (%) en 2021 |
|--|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------------------|---|
| Recettes | 50,8% | 51,3% | 51,4% | 49,9% | 50,2% | 49,3% | -0,9% | 9,1% |
| <u>Recettes fiscales et parafiscales</u> | <u>43,6%</u> | <u>44,2%</u> | <u>44,2%</u> | <u>42,9%</u> | <u>43,1%</u> | <u>42,6%</u> | <u>-0,5%</u> | 9,7% |
| Impôts directs sur les ménages (dont IPP), non-résidents et ISBL | 12,5% | 12,5% | 12,4% | 11,9% | 12,4% | 11,8% | -0,6% | 5,6% |
| Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC) | 3,5% | 4,1% | 4,4% | 3,8% | 3,3% | 3,8% | 0,5% | 27,5% |
| Impôts indirects | 13,4% | 13,3% | 13,4% | 13,3% | 13,0% | 13,3% | 0,2% | 13,0% |
| Cotisations sociales effectives | 13,5% | 13,4% | 13,3% | 13,2% | 13,6% | 12,9% | -0,7% | 5,2% |
| Impôts en capital | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 0,1% | 24,1% |
| <u>Recettes non fiscales et non parafiscales</u> | <u>7,1%</u> | <u>7,2%</u> | <u>7,1%</u> | <u>7,0%</u> | <u>7,1%</u> | <u>6,7%</u> | <u>-0,4%</u> | 5,3% |
| Dépenses primaires | 50,4% | 49,7% | 50,1% | 49,9% | 57,3% | 53,1% | -4,1% | 3,1% |
| <u>Dépenses courantes</u> | <u>47,1%</u> | <u>46,5%</u> | <u>46,7%</u> | <u>46,6%</u> | <u>53,6%</u> | <u>49,4%</u> | <u>-4,3%</u> | 2,2% |
| Rémunérations | 12,5% | 12,4% | 12,4% | 12,3% | 13,2% | 12,3% | -1,0% | 3,1% |
| Achats de biens et services | 4,1% | 4,0% | 4,1% | 4,1% | 4,3% | 4,2% | -0,2% | 6,7% |
| Subventions aux entreprises | 3,7% | 3,7% | 3,7% | 3,8% | 5,0% | 4,2% | -0,8% | -6,5% |
| Prestations sociales | 24,7% | 24,6% | 24,6% | 24,5% | 28,1% | 26,0% | -2,0% | 3,0% |
| Transferts courants | 2,2% | 1,8% | 2,0% | 2,0% | 3,0% | 2,6% | -0,3% | -1,5% |
| <u>Dépenses en capital</u> | <u>3,3%</u> | <u>3,2%</u> | <u>3,4%</u> | <u>3,4%</u> | <u>3,6%</u> | <u>3,8%</u> | <u>0,2%</u> | 16,0% |
| Investissements bruts en immobilisations | 2,4% | 2,4% | 2,6% | 2,6% | 2,7% | 2,7% | -0,1% | 8,1% |
| Autres dépenses en capital | 0,9% | 0,8% | 0,8% | 0,7% | 0,9% | 1,1% | 0,2% | 40,7% |
| Solde primaire | 0,3% | 1,7% | 1,3% | 0,0% | -7,1% | -3,9% | 3,2% | |
| Charges d'intérêts | 2,7% | 2,4% | 2,1% | 2,0% | 1,9% | 1,7% | -0,3% | -5,5% |
| Solde de financement | -2,4% | -0,7% | -0,9% | -2,0% | -9,0% | -5,5% | 3,5% | |
| Composante cyclique | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,6% | -3,6% | -0,9% | 2,7% | |
| One-shots | -0,1% | 0,4% | 0,6% | 0,2% | 0,0% | -0,2% | -0,2% | |
| Solde structurel | -2,2% | -1,2% | -1,7% | -2,7% | -5,5% | -4,4% | 1,0% | |
| Solde primaire structurel | 0,4% | 1,2% | 0,4% | -0,8% | -3,5% | -2,8% | 0,8% | |
| Dettes brutes | 105,0% | 102,0% | 99,8% | 97,7% | 112,8% | 108,2% | -4,6% | |

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 2022), BFP (Perspectives économiques 2022-2027, juin 2022), et calculs propres.

Le ratio des recettes totales s'est contracté de 0,9 point de pourcentage du PIB pour atteindre 49,3% du PIB en 2021. Cette contraction est imputable à une diminution du ratio des recettes fiscales et parafiscales (-0,5 point de pourcentage du PIB) et, dans une moindre mesure, à la baisse du ratio des recettes non fiscales et non parafiscales (-0,4 point de pourcentage du PIB). Les recettes publiques totales ont moins fortement évolué que l'activité économique en 2020 et 2021. L'effet du dénominateur, influençant le ratio des recettes à la hausse en 2020 et à la baisse en 2021, a donc été important. En chiffres absolus, toutes les catégories des recettes publiques ont augmenté en 2021, contrairement à 2020.

Après une augmentation sans précédent des dépenses primaires (+7,3 points de pourcentage du PIB) à 57,3 % du PIB en 2020 suite à la crise du coronavirus, le ratio des dépenses primaires a fortement diminué (-4,1 points de pourcentage du PIB) pour atteindre 53,1% du PIB en 2021, mais est resté plus élevé qu'avant le déclenchement de la crise du coronavirus. La forte hausse du PIB nominal en 2021 (+11,0%), a eu un effet baissier sur le ratio des dépenses primaires. De plus, les mesures de soutien temporaires pour atténuer l'impact de la crise du coronavirus ont été progressivement supprimées, bien que ces dépenses soient restées considérables en 2021 également. Par ailleurs, les dépenses primaires en 2021 ont notamment été influencées par la première phase de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience et par des dépenses liées aux inondations de juillet. Le ratio des dépenses courantes a baissé de 4,3 points de pourcentage du PIB en 2021. Toutes les catégories de dépenses courantes, exprimées en % du PIB, ont affiché une baisse. En revanche, le ratio des dépenses en capital (+0,2 point de pourcentage PIB) a augmenté, notamment en raison des premières dépenses de reconstruction suite aux inondations de juillet.

Selon une approche structurelle, il est fait abstraction de l'impact de la conjoncture et des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement. Le solde structurel s'est amélioré de 1,0 point de pourcentage du PIB pour atteindre -4,4% du PIB en 2021, après une détérioration de 2,7 points de pourcentage du PIB pour atteindre -5,5% du PIB en 2020. L'évolution du solde structurel au cours de ces deux années a donc été plus limitée que celle du solde de financement nominal (respectivement -7,1 points et +3,5 points de pourcentage du PIB en 2020 et 2021). Cela est principalement dû à une forte variation de la composante cyclique. Celle-ci a eu un impact négatif important sur le solde de financement (-3,6% du PIB) en 2020 et plus limité en 2021 (-0,9% du PIB). L'impact des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement a été nettement plus limité. Cet impact s'est dégradé de 0,2 point de pourcentage du PIB par an au cours des deux dernières années pour devenir défavorable en 2021. L'impact des *one-shots* est devenu négatif en 2021 en raison des dépenses liées aux inondations de juillet 2021. En raison des circonstances économiques exceptionnelles dues à la crise du Covid-19, les chiffres structurels doivent être interprétés avec la prudence nécessaire. D'une part, l'estimation de l'*output gap* (écart de production), qui est utilisé pour obtenir l'impact cyclique sur le solde de financement, peut s'avérer moins précise. D'autre part, le solde structurel ne fait pas abstraction des mesures de soutien qui ont été prises pour limiter l'impact économique de la crise du Covid-19.

La dette publique, qui était déjà élevée avant le déclenchement de la crise du coronavirus, avait bondi de 15,1 points de pourcentage du PIB en 2020, pour atteindre un niveau de 112,8% du PIB. À la fin de 2021, le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques s'élevait à 108,2 % du PIB, ce qui représente une baisse de 4,6 points de pourcentage du PIB par rapport à 2020. La forte croissance nominale du PIB en 2021 et le taux d'intérêt implicite (taux d'intérêt nominal moyen sur la dette) qui a continué à baisser, ont assuré une dynamique autonome de la dette favorable en 2021.

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

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Δ 2020-2021 (en p.p.) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Ensemble des APU | -2,4% | -0,7% | -0,9% | -2,0% | -9,0% | -5,5% | 3,5% |
| Entité I | -2,6% | -1,1% | -0,3% | -1,7% | -6,9% | -3,8% | 3,2% |
| Pouvoir fédéral | -2,6% | -1,3% | -0,2% | -1,9% | -7,1% | -4,0% | 3,1% |
| Sécurité sociale | -0,1% | 0,2% | -0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,0% |
| Entité II | 0,3% | 0,4% | -0,6% | -0,3% | -2,1% | -1,8% | 0,3% |
| Communautés et Régions | 0,0% | 0,2% | -0,4% | -0,2% | -2,2% | -1,8% | 0,4% |
| <i>Communauté flamande</i> | -0,01% | 0,32% | -0,15% | 0,08% | -1,19% | -0,63% | 0,56% |
| <i>Communauté française</i> | -0,02% | -0,05% | -0,05% | -0,07% | -0,34% | -0,17% | 0,16% |
| <i>Région wallonne</i> | 0,02% | -0,06% | -0,15% | -0,10% | -0,40% | -0,74% | -0,33% |
| <i>Région de Bruxelles-Capitale</i> | 0,04% | -0,04% | -0,09% | -0,15% | -0,26% | -0,31% | -0,04% |
| <i>Communauté germanophone</i> | -0,006% | -0,007% | -0,001% | -0,004% | -0,011% | -0,009% | 0,002% |
| <i>Commission communautaire française</i> | 0,006% | 0,003% | 0,001% | -0,002% | -0,004% | 0,000% | 0,004% |
| <i>Commission communautaire flamande</i> | 0,000% | -0,001% | -0,011% | -0,004% | -0,009% | 0,001% | 0,010% |
| <i>Commission communautaire commune</i> | 0,003% | 0,005% | -0,020% | 0,000% | -0,007% | 0,023% | 0,029% |
| <i>Non réparti</i> | 0,00% | 0,01% | 0,03% | 0,02% | -0,01% | -0,01% | 0,00% |
| Pouvoirs locaux | 0,2% | 0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| Optique CSF IPP régional (*): | | | | | | | |
| <i>p.m. Correction pour l'approche des avances</i> | -0,1% | -0,1% | 0,0% | -0,1% | -0,2% | 0,2% | 0,4% |
| <i>p.m. Solde de financement corrigé (optique CSF)</i> | | | | | | | |
| Entité I | -2,5% | -1,0% | -0,3% | -1,6% | -6,7% | -3,9% | 2,8% |
| Pouvoir fédéral | -2,5% | -1,2% | -0,2% | -1,9% | -6,9% | -4,2% | 2,7% |
| Entité II | 0,2% | 0,3% | -0,6% | -0,3% | -2,3% | -1,6% | 0,7% |
| Communautés et Régions | 0,0% | 0,1% | -0,5% | -0,3% | -2,4% | -1,7% | 0,8% |
| <i>Communauté flamande</i> | 0,02% | 0,18% | -0,15% | 0,02% | -1,32% | -0,57% | 0,75% |
| <i>Région wallonne</i> | -0,05% | -0,04% | -0,16% | -0,11% | -0,48% | -0,65% | -0,17% |
| <i>Région de Bruxelles-Capitale</i> | 0,01% | -0,03% | -0,10% | -0,15% | -0,28% | -0,28% | -0,04% |

(*) 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 2022).

Le compte de l'Entité I a été lourdement touché par la crise du coronavirus en 2020. Le solde de financement nominal de l'Entité I s'est détérioré de 5,2 points de pourcentage du PIB pour s'établir à -6,9% du PIB. Même si le solde de financement de l'Entité I s'est considérablement amélioré en 2021 pour atteindre -3,8% du PIB en termes de SEC (+3,2 points de pourcentage du PIB), le déficit est resté nettement plus élevé qu'avant le début de la crise du coronavirus.

Le solde de financement nominal du Pouvoir fédéral s'est amélioré de 3,1 points de pourcentage du PIB en 2021 en termes de SEC pour atteindre -4,0% du PIB, après avoir plongé en 2020 (-5,2 points de pourcentage du PIB) pour atteindre -7,1% du PIB en raison de la crise du coronavirus.

Le compte de la Sécurité sociale a clôturé l'année 2021 avec un excédent de 0,2% du PIB. Il convient toutefois de noter que l'équilibre budgétaire est déterminé chaque année ex ante pour la Sécurité sociale. Afin de garantir cet équilibre (ex ante), les recettes de la Sécurité sociale sont ajustées au moyen des transferts fiscaux et budgétaires du Pouvoir fédéral.

Le solde de financement nominal de l'Entité II s'élevait à -1,8% PIB. Par rapport à 2020, cela représente une amélioration de 0,3 point de pourcentage du PIB, mais le solde de financement de l'Entité II reste bien plus dégradé qu'avant le début de la crise du coronavirus (-1,5 point de pourcentage du PIB par rapport à 2019). La forte détérioration du solde de financement de l'Entité II en 2020 et le redressement partiel en 2021 sont dus à l'évolution du solde de financement de l'ensemble des Communautés et Régions, qui, malgré une amélioration de 0,38 point de pourcentage du PIB par rapport à 2020, a atteint -1,84% du PIB en 2021, ce qui est élevé dans une perspective historique. Le solde de financement des Pouvoirs locaux est resté assez stable entre 0,0% et 0,1% du PIB entre 2019 et 2021.

Le texte intégral aborde également la situation budgétaire dans les différentes entités fédérées (communautés, régions et commissions communautaires). Les tendances sous-jacentes des recettes et des dépenses qui expliquent les résultats relatifs aux solde de financement y sont également expliquées plus en détail ⁴.

Rapports et recommandations européennes

Prévisions du printemps 2022 de la Commission européenne

Une attention particulière est accordée en 2022 au **suivi de la Facilité pour la reprise et la résilience** (*Recovery and Resilience Facility* ou RRF), qui continuera d'orienter les réformes et les investissements des États membres jusqu'en 2026 et qui constitue le principal instrument pour réaliser la transition écologique et numérique ainsi que pour renforcer la résilience économique des États membres.

⁴ Voir l'Entité I (point 1.3), le Pouvoir fédéral (point 1.3.2), la Sécurité sociale (point 1.3.3), l'Entité II (point 1.4), les Communautés et Régions (points 1.4.2 et 1.4.3) et les Pouvoirs locaux (point 1.4.4).

Une nouveauté importante pour contribuer à l'amélioration de cette résilience est la **stratégie REPowerEU, qui doit être intégrée dans les plans de la RRF**. Il s'agit du plan visant à réduire la dépendance globale de l'Union européenne à l'égard des combustibles fossiles et à éliminer complètement leurs importations en provenance de Russie le plus tôt possible et au plus tard en 2030, notamment par une mise en œuvre accélérée du pacte vert européen (*European Green Deal*).

Les **perspectives économiques** de la Commission européenne étaient **initialement assez optimistes, mais elles ont été considérablement ébranlées par l'invasion de l'Ukraine par la Russie**. La révision à la baisse des prévisions de croissance et la pression croissante sur le niveau des prix résultent des effets directs du conflit tels que :

- une détérioration de la confiance des entreprises et des consommateurs,
- l'obstruction des transactions commerciales,
- un durcissement des conditions de financement,
- des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement,
- une tension supplémentaire sur la logistique mondiale,
- une forte hausse des prix de l'énergie, des matières premières et des denrées alimentaires,
- l'inflation galopante atteignant un taux jamais observé depuis l'introduction de l'euro.

Dans le même temps, les nouveaux durcissements des mesures en Chine en réponse à la résurgence de la pandémie de coronavirus pourrait aggraver les goulets d'étranglement (*bottlenecks*) existants dans les processus de production et d'échanges commerciaux et perturber davantage les chaînes d'approvisionnement.

Ce nouveau contexte géopolitique et économique constitue un défi majeur pour la politique budgétaire des États membres de l'UE. La politique budgétaire est, d'une part, appelée à atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie, en particulier pour les ménages et entreprises les plus vulnérables, mais doit, d'autre part, **rester vigilante quant à l'impact des mesures de soutien sur l'inflation, à la cohérence avec la stratégie à long terme consistant à réduire la dépendance aux combustibles fossiles et les importations en provenance de Russie et, last but not least, à la nécessité d'une politique budgétaire prudente afin de ne pas mettre en péril la viabilité des finances publiques à long terme**.

Avertissements et orientations pour la politique budgétaire de l'Union européenne

Déficits publics et dette publique sous pression :

Suite aux diverses mesures discrétionnaires prises pour atténuer dans une certaine mesure la hausse des prix de l'énergie pour les particuliers et les entreprises, un avertissement est émis en ce qui concerne les conséquences et les risques possibles :

- en l'absence de mesures de compensation, toute prolongation ou extension éventuelle de ces mesures – initialement présentées comme temporaires – augmentera proportionnellement leur coût budgétaire,
- l'impact budgétaire ne se limite pas aux mesures discrétionnaires,
- la décélération de l'activité économique due à la hausse des prix de l'énergie induira à terme une baisse des recettes d'impôts et de prélèvements sociaux,
- les dépenses publiques augmenteront en raison de l'indexation des salaires dans la fonction publique, des prestations sociales et d'autres dépenses,
- ces deux évolutions pèseront sur le déficit public et la dette publique.

Pour contenir les coûts budgétaires de ces mesures, maximiser leurs incidences économiques et sociales et maintenir les incitations en faveur de la transition écologique, ces mesures doivent être temporaires et cibler les ménages vulnérables, dont la facture énergétique représente une part importante de leur panier de consommation, ainsi que les secteurs industriels particulièrement exposés aux hausses des prix. Les mesures doivent aussi s'accompagner d'incitations en faveur d'une plus grande efficacité énergétique et d'une moindre consommation de combustibles fossiles.

Pas d'impulsion budgétaire majeure en 2023 :

Une impulsion budgétaire de grande ampleur n'est pas indiquée en 2023 compte tenu des perspectives économiques selon lesquelles la croissance du PIB devrait rester positive, malgré de grandes incertitudes et d'importants risques baissiers.

La politique budgétaire devrait faire preuve de prudence en 2023 et se tenir prête à s'adapter à l'évolution de la situation économique. La politique devrait conjuguer une hausse de l'investissement avec une croissance maîtrisée des dépenses primaires courantes financées au niveau national, tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de fonctionner et en prévoyant des mesures temporaires et ciblées d'amortissement de l'impact de la crise énergétique et d'aide humanitaire aux réfugiés de guerre. Une mise en œuvre intégrale et dans les temps des plans de la RRF permet de relever les niveaux d'investissement.

Intégration budgétaire de l'impact du changement climatique :

Pour réduire les risques liés au changement climatique, les États membres sont encouragés à systématiquement en considérer les implications dans leur planification budgétaire, ainsi qu'à définir des politiques et des outils permettant de prévenir et de réduire les impacts climatiques, et à s'y préparer. Les pratiques de budgétisation verte (*green budgeting*) devraient être poursuivies et encouragées afin de garantir la cohérence des dépenses et des recettes publiques avec les objectifs environnementaux.

Limitation des dépenses primaires courantes financées au niveau national :

Le degré de restriction de la croissance dépend du taux d'endettement : la politique budgétaire recommandée est donc différenciée selon les États membres de l'UE :

- *Les États membres fortement endettés* : devraient mener une politique budgétaire prudente, notamment en veillant à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national reste inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme, compte tenu du soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus touchés par la hausse des prix de l'énergie, et de l'aide aux réfugiés ukrainiens.
- *Les États membres faiblement ou moyennement endettés* : la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national devrait être compatible avec une orientation budgétaire neutre (*neutral policy stance*), compte tenu du même soutien temporaire et ciblé.

Tous les États membres devraient augmenter les investissements publics afin de réaliser la transition écologique et numérique et la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Politique budgétaire après 2023 :

La politique budgétaire devrait être **axée sur la réalisation de positions budgétaires prudentes à moyen terme.**

Orientations à venir :

La Commission européenne a également annoncé en mai 2022 qu'elle publierait de nouvelles orientations pour d'éventuels ajustements du cadre de gouvernance économique (*economic governance framework*) européen après la pause estivale.

Cadre budgétaire européen : prolongation de la flexibilité budgétaire

La clause dérogatoire générale activée depuis mars 2020 continue à s'appliquer jusqu'à la fin de 2023. La nouvelle prolongation est justifiée en raison de :

- grandes incertitudes et d'importants risques baissiers pesant sur les prévisions économiques, dans le contexte de la guerre en Ukraine,
- hausses des prix de l'énergie sans précédent,
- perturbations persistantes dans les chaînes d'approvisionnement.

Évaluation du Programme de stabilité 2022-2025 de la Belgique par la Commission européenne

Étant donné que le Programme de stabilité ne pouvait pas encore évaluer suffisamment l'impact de la guerre, les prévisions de croissance et budgétaires de la **Commission européenne sont beaucoup plus pessimistes que celles du Programme de stabilité.**

Dans le Programme de stabilité, une baisse du déficit de financement de 1,6 point de pourcentage du PIB (de 5,2% du PIB en 2022 à 3,6% du PIB en 2023) est attendue, alors que le Commission européenne ne table que sur une diminution de 0,6 point de pourcentage du PIB (de 5,0% du PIB à 4,4% du PIB), malgré la suppression prévue des mesures liées à la crise sanitaire en 2023. L'estimation plus pessimiste de la CE est liée :

- aux mesures temporaires pour contrer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie ;
- à l'indexation automatique des salaires dans la fonction publique et des prestations sociales dans un contexte d'inflation croissante ;
- aux dépenses supplémentaires en matière de défense (estimées par la CE à 0,1% du PIB en 2022) ;
- aux coûts supplémentaires de la protection temporaire et de l'accueil des réfugiés ukrainiens (estimés par la CE à 0,1% du PIB en 2022 et 2023) ;
- à l'augmentation des dépenses courantes non temporaires, qui est non seulement due à l'indexation automatique susmentionnée, mais aussi à l'augmentation des dépenses liées au vieillissement et aux mesures structurelles permanentes prises pendant la crise sanitaire, telles que l'augmentation des pensions minimales et des salaires dans le secteur de la santé ;
- au manque de mesures budgétaires significatives pour compenser l'augmentation structurelle des dépenses courantes.

Selon la Commission européenne, les facteurs susmentionnés laissent présager un dérapage budgétaire par rapport aux perspectives antérieures à la pandémie.

Le taux d'endettement attendu par la CE est plus faible que dans le PS, surtout en 2023, en raison du déflateur du PIB plus élevé retenu par la CE. Néanmoins, le taux d'endettement est et reste très élevé. La baisse observée en 2021 (de 112,8% du PIB à la fin de 2020 à 108,2 % du PIB à la fin de 2021), due à la forte reprise économique et à la baisse du déficit public, ne se maintiendrait pas dans le temps. **La CE s'attend à ce que le ratio d'endettement se stabilise autour de 107,5% du PIB en 2022 et 2023, mais à moyen terme, il devrait augmenter de façon permanente pour atteindre 117% du PIB en 2032.**

Selon la Commission européenne, le récent allongement de la durée de la dette atténuera l'impact de la hausse des taux d'intérêt à court terme. Mais la CE souligne encore un autre problème, à savoir les sensibilités très différentes entre les divers niveaux de pouvoir en raison des grandes différences dans leurs niveaux de déficit et de dette.

Selon la Commission européenne, un autre problème majeur est le manque de coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir : l'Accord de coopération conclu en 2013, qui convenait de la coordination budgétaire entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions, n'a toujours pas été pleinement mis en œuvre près de 10 ans plus tard. Ce manque de coordination budgétaire implique que, depuis près de dix ans, les objectifs budgétaires fixés dans les Programmes de stabilité successifs n'ont pas été entérinés dans un accord formel entre les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires, et que, par conséquent, un plan budgétaire pluriannuel crédible est resté lettre morte pendant tout ce temps.

Recommandations européennes en matière de politique budgétaire en Belgique

Les recommandations en matière de politique budgétaire concernent l'année 2023 et après :

→ **Recommandations pour 2023 :**

3 mots clés : prudence, flexibilité et investissements.

- prudence : mener une politique budgétaire prudente en maintenant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en deçà de la croissance potentielle à moyen terme, compte tenu d'un soutien temporaire et ciblé aux :
 - ménages et entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ;
 - réfugiés ukrainiens.

- flexibilité : se tenir toujours prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation ;
- investissements : accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la Facilité pour la reprise et la résilience, RePowerEU et d'autres fonds de l'UE.

→ **Recommandations pour les années après 2023 :**

mener une politique budgétaire visant la prudence budgétaire, la réduction de la dette, la viabilité budgétaire et les réformes structurelles :

- la réalisation de positions budgétaires prudentes à moyen terme,
- la garantie d'une réduction crédible et progressive de la dette,
- la garantie de la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes,
- en ce qui concerne les réformes :
 - donner la priorité aux réformes améliorant la viabilité budgétaire des soins de longue durée, notamment en encourageant une utilisation économiquement efficiente des différentes structures de soins,
 - 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 les systèmes d'imposition et de prestations sociales,
 - réduire les dépenses fiscales,
 - rendre le système fiscal plus neutre en matière d'investissement.

Le Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique a également inclus un certain nombre de **réformes structurelles** et de projets susceptibles de contribuer à améliorer la viabilité des finances publiques, **qui n'ont pas encore tous été lancés ou achevés :**

- l'intégration systématique d'examens des dépenses (*spending reviews*) dans les cycles de planification budgétaire de tous les niveaux de pouvoir : ces examens contribuent à améliorer la qualité, l'efficacité et la composition des dépenses publiques ; la mise en œuvre progressive a déjà été engagée par plusieurs gouvernements ;

- la réforme des pensions prévue : la Belgique s'est engagée à améliorer la viabilité financière et sociale du système des pensions, à inciter les personnes à travailler plus longtemps, même si elles satisfont aux conditions pour un départ anticipé du marché du travail, à accorder plus d'importance aux aspects de solidarité et d'assurance du système des pensions et à améliorer la convergence entre et dans les différents régimes de pensions (régime des travailleurs salariés et régime des fonctionnaires statutaires) ; les discussions à ce sujet sont en cours.

Le rapport par pays de 2022 indique clairement que le défi consistant à assurer la viabilité des finances publiques est important en Belgique en raison :

- du taux d'endettement très élevé,
- de l'augmentation prévue des coûts du vieillissement et des soins de longue durée,
- du ratio déjà très élevé des dépenses publiques par rapport au PIB : l'investissement public (exprimé en % du PIB) est inférieur à la moyenne européenne alors que le ratio des dépenses publiques est l'un des plus élevés de la zone euro (et ce, même avant la crise sanitaire).

Critères de la dette et du déficit du Pacte de stabilité et de croissance : évaluation du respect en 2021 – Rapport au titre de l'article 126(3) du TFUE

Sur la base d'une évaluation globale, la Commission européenne a conclu en mai 2022 que la Belgique ne satisfait ni au critère du déficit ni à celui de la dette. **Les deux critères du volet correctif du PSC n'ont donc pas été respectés en 2021, comme c'était le cas en 2020.**

Toutefois, comme en 2020, le non-respect du volet correctif n'entraînera pas l'ouverture de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs en 2021, que ce soit à l'encontre de la Belgique ou des autres États membres de l'UE dans la même situation. Dans le contexte économique actuel, caractérisé par une incertitude exceptionnellement élevée due à la coexistence des répercussions budgétaires de la pandémie de Covid-19 et de l'invasion russe en Ukraine, la Commission européenne ne juge pas opportun d'exiger des efforts budgétaires substantiels et immédiats, qui compromettraient indûment la croissance économique, déjà de plus en plus mise à mal par la poursuite du conflit.

Pour ces raisons, la Commission n'a pas, à ce stade, fait de propositions visant à ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs. Cette position ne signifie pas que l'évolution du déficit et de la dette dans les États membres de l'UE ne soit pas suivie. Le suivi de l'évolution de la dette et du déficit dans les États membres de l'UE se poursuivra de la même manière sur la base des prévisions d'automne que la Commission publiera dans le courant de l'année et des projets de plans budgétaires pour 2023 que les États membres doivent soumettre pour le 15 octobre 2022. La Commission réévaluera à l'automne 2022 si le lancement éventuel de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs est opportun ou non.

La Section souligne que la constatation que la Belgique, tout comme 16 autres États membres de l'UE, n'a pas respecté le critère du déficit en 2021 et, de plus, tout comme 4 autres États membres, n'a pas respecté le critère de la dette, ne doit pas être interprétée comme une circonstance atténuante car :

- la Belgique avait le sixième taux d'endettement le plus élevé de tous les États membres de l'UE en 2021, et
- en ce qui concerne le solde de financement, se situait dans le haut du groupe intermédiaire avec des déficits compris entre 3% et 6% du PIB ; et
- contrairement aux autres États membres de l'UE, ce déficit élevé ne pourrait se réduire que légèrement en 2022 et 2023 (sur la base des prévisions du printemps 2022 de la CE).