



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

AVIS EN PRÉPARATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2022-2025

AVRIL 2022

Les Membres de la Section :

Monsieur P. WUNSCH, Président

Monsieur K. ALGOED

Madame A. BAUWENS

Monsieur E. DE BOECK

Monsieur R. DELCOURT

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur D. DE SMEDT

Monsieur A. DESSOY

Madame J. FISZMAN ¹

Monsieur A-M. PONCELET

Monsieur S. VANACKERE

Monsieur N. WAEYAERT

Observateur :

Monsieur G. SERVAIS

Secrétariat :

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

Renforcement temporaire du Secrétariat :

Monsieur G. HANCE

¹ La décision de nomination n'a pas encore été finalisée.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	5
Liste des abréviations.....	9
Avant-propos	11
Synthèse	13
Le scénario budgétaire de base à politique inchangée : une grande incertitude malgré la dissipation progressive de la crise du Covid-19	13
Le cadre budgétaire réglementaire pour la politique budgétaire des États membres	17
Cadre budgétaire européen existant.....	17
Les orientations européennes pour l'établissement des Programmes de stabilité et de croissance.....	18
Recommandations et trajectoire normatives	20
Un avis dans un contexte de grande incertitude et de forte volatilité.....	20
Recommandations qualitatives	22
Recommandations quantitatives : trajectoires budgétaires normatives en termes structurels	25
Soutenabilité de la dette à moyen et long terme	28
Mesures de soutien européennes exposées dans NextGenerationEU : no free lunch	28
Positionnement de NextGenerationEU dans le paquet de relance total de l'Union européenne décidé en 2020.....	28
Composition de NextGenerationEU	29
Facilité pour la reprise et la résilience européenne.....	29
Que signifie NextGenerationEU pour la Belgique.....	30
Financement de NextGenerationEU: emprunts	31
Risques des taux d'intérêt	32
Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques.....	34
Note technique	34
Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2022– 2025	35

	Répartition de la trajectoire normative de l'ensemble des administrations publiques entre les différents niveaux de pouvoir	37
	Répartition de la trajectoire normative globale entre les sous-secteurs ..	37
	Répartition de l'amélioration structurelle recommandée entre les différentes entités fédérées	41
1	Scénario de base du Bureau fédéral du Plan.....	45
1.1	Contexte macroéconomique et évolutions cycliques.....	46
1.2	Évolution globale en matière de finances publiques au niveau de l'ensemble des administrations publiques	49
1.3	Évolution du taux d'endettement.....	56
1.4	Les soldes de financement des différentes Entités et des Communautés et Régions du scénario de base du BFP.....	60
2	Le cadre budgétaire européen et les orientations européennes pour l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence.....	63
2.1	Le cadre budgétaire européen.....	63
2.2	Les orientations européennes pour l'établissement des Programmes de stabilité et de convergence	64
2.2.1	Contexte macroéconomique et prévisions au sein de l'UE.....	65
2.2.2	Application de la clause dérogatoire générale et conséquences pour la procédure concernant les déficits excessifs (EDP).....	66
2.2.3	Orientations générales pour la politique budgétaire	69
2.2.4	État d'avancement de la réforme du cadre de surveillance économique et budgétaire européen	73
3	Recommandations et trajectoires normatives	77
3.1	Un avis dans un contexte de grande incertitude et de forte volatilité	77
3.2	Recommandations qualitatives.....	81
3.3	Recommandations quantitatives : trajectoires budgétaires normatives en termes structurels.....	84
3.4	Soutenabilité de la dette à moyen et long terme	87
3.4.1	Mesures de soutien européennes exposées dans NextGeneration EU : no free lunch.....	87
3.4.1.1	Positionnement de NextGenerationEU dans le paquet de relance total de l'Union européenne décidé en 2020.....	87
3.4.1.2	Composition de NextGenerationEU	88
3.4.1.2.1	Facilité pour la reprise et la résilience européenne.....	89

3.4.1.2.2	Autres programmes.....	89
3.4.1.3	Que signifie NextGenerationEU pour la Belgique.....	90
3.4.1.4	Financement de NextGenerationEU : les emprunts	91
3.4.1.4.1	Motivation du financement externe.....	91
3.4.1.4.2	Remboursement des dettes émises.....	92
3.4.2	Risques des taux d'intérêt.....	93
3.5	Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques	95
3.5.1	Note technique.....	95
3.5.2	Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2022–2025	98
3.6	Répartition de la trajectoire normative recommandée de l'ensemble des administrations publiques entre les différents niveaux de pouvoir..	100
3.6.1	Répartition de l'amélioration structurelle recommandée globale entre les grands sous-secteurs	100
3.6.2	Répartition de l'amélioration structurelle recommandée entre les différentes entités fédérées.....	107
4	Annexes	113
4.1	Les résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques pour 2015-2020.....	113
4.2	Différences dans les prévisions du BFP de 2/2022 par rapport à 2/2021 : un cadre macroéconomique profondément modifié	114
4.3	Perspectives économiques pour la zone euro : estimations de la Commission européenne et de l'OCDE.....	115
4.4	Estimations des soldes de financement et des taux d'endettement dans la zone euro sur la base des Autumn Forecast 2021 de la Commission européenne.....	117
4.5	Incidence budgétaire estimée des mesures pour lutter contre la crise du coronavirus	119
4.5.1	Dépenses pour les mesures contre le Covid-19 en 2020, 2021 et 2022	119
4.5.2	Incidence budgétaire estimée des mesures contre le Covid-19 en 2020-2025.....	121
4.6	Les grandes lignes du Plan de relance européen	122

4.6.1	Positionnement de NextGenerationEU dans le paquet de relance total de l'Union européenne décidé en 2020	122
4.6.2	Composition de NextGenerationEU	124
4.6.2.1	Facilité pour la reprise et la résilience européenne.....	125
4.6.2.2	Autres programmes.....	125
4.6.3	Que signifient NexGenerationEU et le CFP 2021-2027 pour la Belgique.....	126
4.6.4	Financement du CFP 2021-2027 et de NextGenerationEU.....	128
4.6.4.1	Ressources propres	128
4.6.4.2	Emprunts	129
4.6.4.2.1	Motivation du financement externe.....	129
4.6.4.2.2	Remboursement des dettes émises.....	129
4.7	Correction des transferts : pourcentage de transmission ajusté de la croissance réelle du PIB si celle-ci > 2,25%	131

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN de la Commission européenne)
APU	Ensemble des administrations publiques
BCE	Banque centrale européenne
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
C&R	Communautés et Régions
CCFI	Commission communautaire flamande
CE	Commission européenne
CFI	Communauté flamande
CFP	Cadre financier pluriannuel
CFr	Communauté française
CG	Communauté germanophone
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
COM	Commission (européenne)
CSF	Conseil supérieur des Finances
CSR	Country-specific recommendations (recommandations spécifiques par pays)
EDP	Excessive deficit procedure (procédure de déficit excessif)
EI	Entité I
EII	Entité II
FEAD	Fund for European Aid to the most Deprived (Fonds européen d'aide aux plus démunis)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FRR	Facilité pour la Reprise et la Résilience
FSE	Fonds social européen
GEC	General escape clause (clause dérogatoire générale)
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
ISOC	Impôt des sociétés
JTF	Just Transition Fund (Fonds pour une transition juste)
LSF	Loi spéciale de Financement
MTO	Medium-term objective (objectif à moyen terme)
NGEU	NextGenerationEU
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OG	Output gap

OMT	Objectif (budgétaire) à moyen terme
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
PNR	Plan national de réforme
p.p.	Point de pourcentage
PS	Programme de stabilité
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
PSC	Programmes de stabilité et de convergence
PRR	Plans pour la reprise et la résilience
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RRF	Recovery and Resilience Facility (Facilité pour la Reprise et la Résilience)
RRP's	Recovery and resilience plans (plans pour la reprise et la résilience)
RW	Région wallonne
SB	Structural balance (solde structurel)
SEC	Système européen des Comptes nationaux et régionaux
SECU	Sécurité sociale
SNF	Solde net à financer
TFP	Total factor productivity (productivité totale des facteurs)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

AVANT-PROPOS

Le présent avis de la Section Besoins de financement des Pouvoirs publics est transmis aux Gouvernements de notre pays en exécution de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 ² et s'inscrit dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2022 – 2025 que la Belgique doit soumettre à la Commission européenne au plus tard à la fin d'avril 2022.

Une fois encore, il s'agit d'un avis élaboré dans un contexte de grande incertitude économique due à la succession de crises profondes. De la crise sanitaire, qui n'est pas encore totalement résolue, nous sommes passés à une situation de guerre, qui se déroule dans notre arrière-cour européenne, mais qui pose de sérieux défis à tous les États membres de l'Union européenne.

La première partie examine le scénario budgétaire de base, qui servira de référence pour déterminer la trajectoire budgétaire normative recommandée par la Section. 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.

La deuxième partie est consacrée au cadre budgétaire européen existant et aux orientations européennes pour la préparation des Programmes de stabilité et de convergence, telles que publiées par la Commission européenne dans une communication du 2 mars 2022.

Les recommandations normatives figurent dans la troisième partie. Elles ont été élaborées pour tous les niveaux de pouvoir, de l'ensemble des administrations publiques aux différentes entités fédérées, dans la mesure où les informations disponibles le permettent. Les recommandations quantitatives ont été complétées par des recommandations qualitatives qui peuvent contribuer à une croissance économique durable et à des finances publiques soutenables.

² Voir : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

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 ³ 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 ⁴. 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.

³ 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.

⁴ 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	$\Delta 2021-2025$ (en p.p.)	$\Delta 2022-2025$ (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 2014 ⁵ 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.

⁵ 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 communication⁶ 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.

⁶ 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 ⁷.

- 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 :

⁷ 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 ⁸ 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).

⁸ 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 ⁹).

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.

⁹ 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 2013¹⁰ 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 2018¹¹ 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.

¹⁰ Voir : https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

¹¹ 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 ¹²:

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 ¹³:

- *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) ;*

¹² Voir “Avis en préparation du Programme de stabilité 2021-2024” d’avril 2021, point 3.4.1.

¹³ 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	
		Dette publique ≤ 60% PIB & risque de soutenabilité bas/moyen	Dette publique > 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 ¹⁴.

¹⁴ 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 ¹⁵.

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) ¹⁶.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 ¹⁷, 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.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

Financement de NextGenerationEU: emprunts ¹⁸

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 ¹⁹. 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 ²⁰.

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.

¹⁸ Voir point 14 des considérants et article 5 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁹ Voir article 4 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

²⁰ 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 ²¹.

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 ²².

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.

²¹ Voir point 19 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

²² 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 ²³.

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 ²⁴.

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.

²³ 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.

²⁴ 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 ²⁵ 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.

²⁵ 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 ²⁶ 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: ΔSB 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>		<i>0,71%</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,14%</i>	<i>0,31%</i>	<i>-0,16%</i>	<i>-0,17%</i>	<i>0,1%</i>
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)	<i>-9,1%</i>	<i>-5,1%</i>	<i>-1,9%</i>	<i>-1,6%</i>	<i>-1,3%</i>	<i>-1,4%</i>	<i>-1,4%</i>	
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	<i>(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>1,8%</i>
<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>
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine				<i>selon les critères européens</i>					
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	<i>(Δ11)</i>		<i>-0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
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>	<i>(Δ12)</i>		<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,8%</i>
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>	<i>(Δ14)</i>		<i>0,0%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,6%</i>
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.

²⁶ 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 ²⁷.

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.

²⁷ 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 ²⁸.

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 ²⁹.

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.

²⁸ Soit, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

²⁹ 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 ³⁰

		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.

³⁰ 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.

1 SCÉNARIO DE BASE DU BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN

Cette partie est consacrée à l'examen du scénario budgétaire de base qui servira de référence pour déterminer la trajectoire budgétaire normative recommandée par la Section. 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 ce dernier 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.

1.1 Contexte macroéconomique et évolutions cycliques

Dans la projection du BFP qui sert de base à l'Avis de la Section, 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 ralentissement de la croissance en **2022** par rapport à 2021 est attribuable à une baisse de la croissance de toutes les composantes de la demande, à l'exception des stocks qui ont une contribution négative à la croissance plus limitée (-0,3%). La croissance économique est intégralement soutenue en 2022 par la demande intérieure hors stocks (3,8%). Celle-ci est principalement portée par la consommation des particuliers. La progression des investissements et de la consommation publique connaît un ralentissement plus marqué par rapport à 2021. Les exportations nettes ont une contribution négative à la croissance (-0,5%). Sur la période de projection **2023-2025**, l'activité économique progresse en ligne avec la demande intérieure. En 2023, la croissance de la consommation des administrations publiques et des particuliers continue à se tasser tandis que la croissance des investissements se renforce temporairement. En fin de période, toutes les composantes de la demande intérieure hors stocks voient leur croissance fléchir, hormis la consommation publique.

Tableau 10
Contexte macroéconomique (en %)

		2021	2022	2023	2024	2025
Croissance réelle du PIB	(1)	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%
Croissance potentielle du PIB	(2)	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%
Output-gap	(3)	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
Δ	= Δ(3) = (1) - (2)	4,2%	1,5%	0,3%	0,0%	-0,1%
Composante cyclique solde (méthode CE)	= 0.61 * (3)	-1,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Croissance nominale du PIB	(4)	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%
Déflateur du PIB (% croissance)	(5)	4,3%	3,3%	1,3%	1,4%	1,3%

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

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.

Dans le scénario du BFP, la croissance potentielle se maintient à 1,5% par an durant la période 2022-2024 et diminue à 1,3% en 2025³¹. 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.

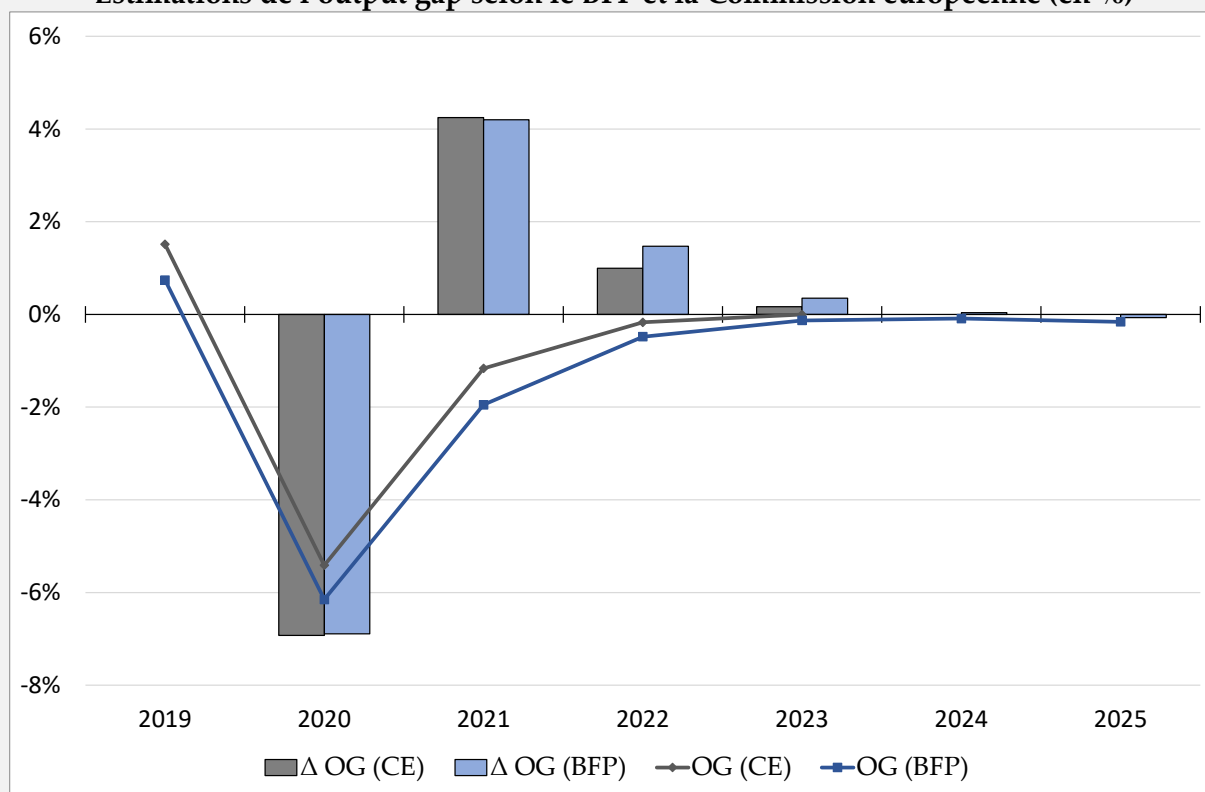
Encadré 1 : Comparaison des estimations relatives à l'output gap entre le BFP et la Commission européenne

Pour établir son scénario relatif à la croissance potentielle, le BFP utilise la même méthodologie que la Commission européenne (CE). Il l'applique toutefois à ses propres bases de données, dont celle qui concerne les données prospectives provenant de ses prévisions économiques, et ses propres concepts statistiques. De cette façon, les perspectives en matière de croissance potentielle sont cohérentes avec la projection macroéconomique de moyen terme.

Le Graphique 1 illustre l'écart entre l'estimation de l'output gap (en niveau et en évolution) du BFP et l'estimation la plus récente de la Commission européenne réalisée dans le cadre des Autumn Forecast 2021. Le niveau de l'output gap estimé par le Bureau fédéral du Plan est inférieur aux estimations de la Commission européenne.

³¹ 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.

Graphique 1
Estimations de l'output gap selon le BFP et la Commission européenne (en %)



Source : Calculs propres sur la base du BFP et de la CE (Autumn Forecast 2021).

L'écart diminue toutefois en 2022-2023 car l'output gap estimé par le BFP se réduit plus fortement en valeur absolue en 2022 et 2023. L'écart entre les deux estimations de l'output gap est dû à une estimation du niveau du PIB potentiel plus élevée selon le BFP sur la période considérée et une prévision du niveau PIB réel plus élevée selon le BFP en fin de période considérée. La réduction de l'écart de niveau de l'output gap en 2022 et 2023 s'explique par une croissance réelle du PIB plus soutenue selon le BFP et une réduction de l'écart d'estimation du PIB potentiel.

Le 11 février 2022, la Commission européenne a publié les (Interim) Winter Forecast 2022. Contrairement aux publications détaillées « Autumn Forecast » et « Spring Forecast », les « Winter Forecast » sont assez limitées. Ces dernières prévoient une mise à jour des prévisions uniquement en matière de croissance réelle du PIB et d'inflation. Par rapport aux Autumn Forecast 2021, la croissance réelle du PIB estimée pour la Belgique dans les Winter Forecast 2022 a été révisée à la hausse pour 2022 et 2023 à respectivement 2,7% et 2,2%. Dans ce cadre, les Winter Forecast sont moins optimistes pour 2022 que les prévisions de croissance réelle du PIB du BFP mais le retard est rattrapé en 2023 de sorte que les estimations dans les Winter Forecast concernant le niveau du PIB réel pour 2023 sont en cohérence avec les prévisions du BFP de février 2022.

Le Tableau 11 montre la façon dont les écarts dans l'évolution de l'output gap découlent des différences dans les estimations de croissance potentielle et de croissance réelle effective du PIB selon les deux institutions (p.m. $\Delta OG \approx y - y^*$).

Tableau 11
Estimations de la croissance potentielle et réelle du PIB selon le BFP
et la Commission européenne (en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BFP							
OG	0,7%	-6,2%	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
ΔOG		-6,9%	4,2%	1,5%	0,3%	0,0%	-0,1%
PIB potentiel (% croissance)	1,6%	1,3%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%
PIB réel (% croissance)	2,1%	-5,7%	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%
CE							
OG	1,5%	-5,4%	-1,2%	-0,2%	0,0%		
ΔOG		-6,9%	4,2%	1,0%	0,2%		
PIB potentiel (% croissance)	1,5%	1,2%	1,4%	1,6%	1,8%		
PIB réel (% croissance) Autumn Forecast	2,1%	-5,7%	6,0%	2,6%	1,9%		
p.m. PIB réel (% croissance) Winter Forecast	2,1%	-5,7%	6,1%	2,7%	2,2%		

Source: Calculs propres sur la base du BFP et de la CE (Autumn Forecast 2021, hormis la dernière ligne : Winter Forecast 2022).

1.2 Évolution globale en matière de finances publiques au niveau de l'ensemble des administrations publiques

Sur la base des perspectives du BFP, l'évolution sur la période 2021-2025 est discutée ci-dessous, par analogie avec la méthode suivie dans les précédents avis du CSF. Cependant, l'année 2021 reste atypique, car elle est encore fortement influencée par les conséquences de la crise du Covid-19. Par conséquent, dans les tableaux figure non seulement l'évolution en 2021-2025, mais aussi l'analyse des différences pour 2022-2025 qui est incluse dans une colonne supplémentaire afin d'isoler l'incidence spécifique de la crise du Covid-19 en 2021.

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'ICN³². 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.

³² 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 Bureau fédéral du Plan prévoit que le déficit nominal diminue 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.

Cette amélioration est en partie due à la poursuite en 2022 et 2023 de la baisse des charges d'intérêt jusqu'à 1,4% du PIB, suivie d'une amorce d'alourdissement en 2024-2025. La baisse cumulée des charges d'intérêt représente 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2021 et 2025 et est presque intégralement localisée en 2022. Malgré l'amélioration par rapport à 2021, le déficit de financement nominal attendu en 2025 excède le déficit de 2019 (1,9% du PIB) de 2 points de pourcentage du PIB.

Tableau 12
Évolution du solde de financement (en % du PIB)

		2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (en p.p.)	Δ 2022-2025 (en p.p.)
Recettes totales	(1)	49,4%	49,4%	49,6%	49,4%	49,3%	-0,1%	-0,1%
dont composante cyclique	(2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
dont one-shots	(3)	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%
<i>p.m. composante structurelle recettes</i>	(4) = (1)-(2)-(3)	49,2%	49,3%	49,6%	49,4%	49,3%	0,1%	0,0%
Dépenses totales	(5)	55,3%	53,6%	53,6%	53,6%	53,2%	-2,1%	-0,4%
dont composante cyclique	(6)	1,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	-1,1%	-0,2%
dont one-shots	(7)	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,1%
dont charges d'intérêt	(8)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	-0,2%	0,0%
<i>p.m. composante structurelle dépenses</i>	(9) = (5)-(6)-(7)	53,9%	53,3%	53,5%	53,6%	53,1%	-0,8%	-0,2%
Soldes correspondants								
Solde de financement nominal	(10) = (1)-(5)	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	2,1%	0,3%
	Δ (10)	3,1%	1,7%	0,2%	-0,1%	0,3%		
Solde primaire nominal	(11) = (10)+(8)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%	1,9%	0,4%
	Δ (11)	2,8%	1,5%	0,1%	-0,1%	0,3%		
Solde de financement structurel	(12) = (4)-(9)	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	0,9%	0,1%
	Δ (12)	0,7%	0,7%	0,0%	-0,1%	0,3%		
Solde primaire structurel	(13) = (12)+(8)	-3,0%	-2,5%	-2,6%	-2,7%	-2,4%	0,7%	0,2%
	Δ (13)	0,3%	0,5%	-0,1%	-0,1%	0,4%		

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

En 2021, le **solde primaire nominal** s'est amélioré pour passer de -7,1% du PIB en 2020 à -4,4% du PIB. Le solde primaire nominal évolue selon le Bureau fédéral du Plan vers un déficit moins élevé de 2,8% du PIB en 2022 et jusqu'à 2,5% du PIB en 2025. L'amélioration est interrompue par une dégradation temporaire en 2024. En 2023-2025, l'évolution du solde primaire détermine presque entièrement l'évolution du solde nominal. Sur la période 2021-2025, le solde primaire s'améliore donc de 1,9 point de pourcentage du PIB. Par rapport au léger excédent en 2019 (0,1% du PIB), le solde primaire présente ainsi une détérioration de 2,5 points de pourcentage du PIB en 2025.

La composante cyclique a une incidence positive sur l'évolution du solde de financement nominal, étant donné qu'il est attendu que l'output gap négatif s'améliore au cours des prochaines années, à l'exception de 2025 où il se détériore légèrement. Sur la période 2021-2025, la composante cyclique s'améliore de 1,1 point de pourcentage du PIB.

Les facteurs non récurrents et temporaires (les « *one shots* » ou « *one offs* ») devraient avoir un impact positif sur l'évolution du solde nominal de 0,1 point de pourcentage du PIB sur la période 2021-2025. Après l'impact négatif sur le solde de financement en 2021, les facteurs non récurrents et temporaires ont un impact très légèrement positif en 2022 par le biais d'une diminution des dépenses non récurrentes et temporaires supérieure à la baisse des recettes non récurrentes et temporaires. Sur le reste de la période, l'impact est nul, tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Cette évolution résulte essentiellement du retrait des dépenses engagées par l'Entité II en 2021-2022 suite aux inondations de l'été 2021 et de recettes supplémentaires de l'impôt des sociétés en 2021-2022. Les mesures exceptionnelles dans la lutte contre la pandémie du coronavirus, qui n'ont qu'un impact temporaire, ne sont pas considérées par le Bureau fédéral du Plan comme des « *one shots* », conformément aux directives européennes dans le cadre de la *General Escape Clause* (voir point 2.1 de l'Avis du CSF d'avril 2020).

L'amélioration du solde de financement structurel est moins prononcée sur la période 2021-2023 que le solde de financement nominal étant donné l'amélioration de la composante cyclique et des « *one shots* ». Après quoi, le solde nominal évolue quasiment en ligne avec le **solde structurel**. Le solde nominal lui est légèrement inférieur en raison de l'output gap négatif. L'amélioration cumulée attendue du solde structurel est de 0,9 point de pourcentage sur la période 2021-2025, contre 2,1 points de pourcentage du PIB pour le solde de financement nominal. L'amélioration du solde structurel est en grande partie due à la baisse du déficit primaire structurel.

Il est attendu que le **solde primaire structurel** montre une amélioration moins marquée correspondant à 0,7 point de pourcentage sur la période 2021-2025, étant donné l'allègement des charges d'intérêt. Cette amélioration est intégralement imputable à la dissipation des mesures budgétaires temporaires liées à la crise du Covid-19 jusqu'en 2024 dont l'impact cumulé est estimé à 2,8 points de pourcentage. Le solde primaire structurel se détériore temporairement en 2023 et 2024. En raison de l'amélioration de la composante cyclique, la détérioration en 2023 ne se reflète pas dans les soldes nominaux. En 2024-2025, l'évolution du solde nominal est presque entièrement déterminée par l'évolution du solde primaire structurel. L'amélioration sur la période 2021-2025 est due à une baisse des dépenses primaires structurelles (-0,6 point de pourcentage du PIB) et une légère hausse des recettes structurelles (+0,1 point de pourcentage du PIB). La détérioration de 2023-2024 est imputable à une hausse temporaire des dépenses primaires structurelles qui n'est que partiellement compensée par une hausse des recettes structurelles.

Tableau 13
Évolution du ratio des recettes (en % du PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (en p.p.)	Δ 2022-2025 (en p.p.)
Recettes totales	49,4%	49,4%	49,6%	49,4%	49,3%	-0,06%	-0,11%
Recettes fiscales et parafiscales	42,7%	42,7%	42,9%	42,9%	42,9%	0,22%	0,22%
Impôts directs sur les ménages (dont IPP)	11,6%	11,8%	11,8%	12,0%	12,1%	0,51%	0,25%
Impôts directs sur les sociétés (dont Isoc)	3,8%	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%	-0,31%	-0,08%
Impôts directs sur les autres secteurs	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,00%	0,00%
Impôts indirects	13,2%	13,3%	13,4%	13,2%	13,1%	-0,09%	-0,19%
Cotisations sociales effectives	13,0%	13,0%	13,3%	13,2%	13,3%	0,24%	0,27%
Impôts en capital	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-0,13%	-0,04%
Recettes non fiscales	6,7%	6,7%	6,6%	6,5%	6,4%	-0,28%	-0,33%

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

Le ratio des **recettes totales** reste stable sur la période 2021-2025. Il augmente jusqu'en 2023 et diminue ensuite jusqu'en 2025. La part des recettes parafiscales augmente jusqu'en 2023 et se stabilise ensuite tandis que la part des recettes fiscales reste stable sur toute la période de la projection. La hausse des recettes des impôts directs sur les ménages est compensée par la baisse des recettes des impôts directs sur les sociétés, des impôts indirects et des impôts en capital. La part des recettes non fiscales augmente légèrement en 2022, après quoi elle diminue continûment jusqu'en 2025.

La légère hausse du ratio des recettes non fiscales en 2022 (+0,05 point de pourcentage du PIB) provient d'une augmentation des transferts en capital reçus (+0,15 point de pourcentage du PIB). Ces derniers incluent le soutien financier reçu au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (*Recovery and Resilience Facility, RRF*)³³ dont la part la plus importante est octroyée en 2022. La part du soutien financier reçu au titre de la FRR octroyée sous la forme de transferts courants est plus limitée (un peu moins de 10% du montant total accordé à la Belgique, selon les chiffres intégrés dans la projection du BFP) et suit la même évolution. La baisse graduelle de ces montants versés jusqu'en 2026 contribuent, avec les autres catégories, à la diminution des recettes non fiscales rapportées au PIB.

La part attendue des recettes des impôts directs sur les ménages augmente de 0,5 point de pourcentage du PIB sur la période considérée. De même, les recettes des cotisations sociales effectives montrent une tendance haussière et augmentent de 0,2 point de pourcentage du PIB au cours de la période de projection. L'élargissement de la base imposable est soutenu par la croissance de l'emploi et des pensions de retraite et, avec retard, par l'inflation. Cette dernière tire par ailleurs les recettes à la hausse en raison de la progressivité de l'impôt des personnes physiques.

Le ratio des recettes provenant des impôts directs sur les sociétés diminue de 3,8% du PIB en 2021 jusqu'à 3,5% du PIB en 2023, principalement sous l'effet de la dissipation du rebond des bénéfices en début de période et de l'incidence résiduelle de la réforme de l'impôt des sociétés de 2018 comptabilisée dans les mesures exceptionnelles et temporaires.

Les recettes provenant des impôts indirects augmentent jusqu'en 2023 avant de diminuer. Les recettes de la TVA bénéficient temporairement du rebond de la demande de consommation qui normalise le taux d'épargne des particuliers, de la hausse des investissements publics ainsi que du renforcement de l'inflation. L'augmentation des accises sur le tabac en 2022, 2023 et 2024 exerce aussi un effet haussier sur les recettes des impôts indirects.

³³ La répartition entre les États membres de 70% du montant disponible pour un soutien financier non remboursable au titre de la FRR a été fixée définitivement sur la base de la situation économique antérieure à la crise du Covid-19, garantissant 3,6 milliards EUR à la Belgique (prix courants). La répartition des 30% restants est déterminée par l'évolution du PIB réel en 2020 et 2021. Cette dernière a été initialement estimée sur la base des Autumn Forecast 2020 de la Commission européenne mais sera fixée définitivement d'ici juin 2022, sur la base des données réelles d'Eurostat. Selon l'estimation indicative initiale, la contribution financière maximale de la Belgique s'élève à 5,9 milliards EUR (prix courants) et devait couvrir l'ensemble des dépenses au titre de la FRR (à l'exception de la TVA non récupérable). Étant donné les réalisations relatives supérieures aux prévisions, le montant de la contribution financière octroyée à la Belgique est révisé à la baisse à 4,6 milliards EUR selon l'estimation intégrée dans les « Perspectives économiques 2022-2027 » de février 2022 du BFP.

Tableau 14
Évolution du ratio des dépenses (en % du PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (en p.p.)	Δ 2022-2025 (en p.p.)
Dépenses totales	55,3%	53,6%	53,6%	53,6%	53,2%	-2,1%	-0,4%
Dépenses primaires	53,7%	52,2%	52,2%	52,2%	51,8%	-2,0%	-0,5%
Dépenses courantes	49,6%	48,1%	48,1%	48,1%	48,0%	-1,7%	-0,1%
Rémunération des travailleurs	12,3%	12,3%	12,3%	12,2%	12,0%	-0,3%	-0,3%
Consommation intermédiaire	4,2%	4,1%	4,0%	3,9%	3,9%	-0,3%	-0,2%
Prestations sociales	26,2%	25,6%	25,9%	26,2%	26,3%	0,1%	0,7%
<i>En espèces</i>	18,0%	17,5%	17,6%	17,9%	17,9%	-0,1%	0,4%
<i>En nature</i>	8,2%	8,2%	8,3%	8,3%	8,4%	0,2%	0,3%
Subventions aux entreprises	4,3%	3,8%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,6%	-0,1%
Autres	2,5%	2,2%	2,0%	2,0%	2,0%	-0,6%	-0,2%
Dépenses en capital	4,1%	4,1%	4,2%	4,1%	3,8%	-0,3%	-0,3%
dont investissements publics en immobilisations	2,9%	2,9%	3,1%	3,1%	2,9%	0,0%	0,0%
Charges d'intérêts	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	-0,2%	0,0%

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

Le **ratio des dépenses primaires** diminue de près de 2 points de pourcentage du PIB sur la période 2021-2025. La plus forte baisse se présente en 2022, qui contribue, avec la baisse du poids des charges d'intérêt, à la diminution du ratio des dépenses totales. Après une stabilisation en 2023 et 2024, la diminution des dépenses primaires en proportion du PIB se poursuit en 2025.

La baisse du ratio des dépenses primaires en 2022 est imputable à la contraction du ratio des dépenses courantes de 1,5 point de pourcentage du PIB tandis que la baisse en 2025 est majoritairement due à la diminution du ratio des dépenses en capital de 0,3 point de pourcentage du PIB.

La diminution en 2022 est ventilée sur tous les postes de dépenses courantes, à l'exception de la rémunération des travailleurs. Sur le reste de la période, et à l'exception de 2025, la hausse des dépenses en prestations sociales – en espèces et en nature – compense presque intégralement la baisse des autres postes de dépenses courantes. Le retrait des mesures temporaires de soutien liées à la crise du Covid-19 contribue à la baisse des transferts courants aux entreprises. Le ratio des dépenses en capital augmente marginalement jusqu'en 2023 et amorce une baisse en 2024 qui se renforce en 2025. Cette diminution concerne plus particulièrement les transferts en capital aux ménages et aux entreprises, respectivement à partir de 2022 et 2023, et les investissements publics à partir de 2025. L'évolution est influencée par le plan pour la reprise et la résilience de la Belgique dont le pic des dépenses est atteint en 2022 (selon la ventilation retenue par la BFP dans sa projection), par les autres plans de relance et par les dépenses en 2021 et 2022 liées aux inondations de l'été 2021.

Tableau 15
Évolution des prestations sociales (en % du PIB)

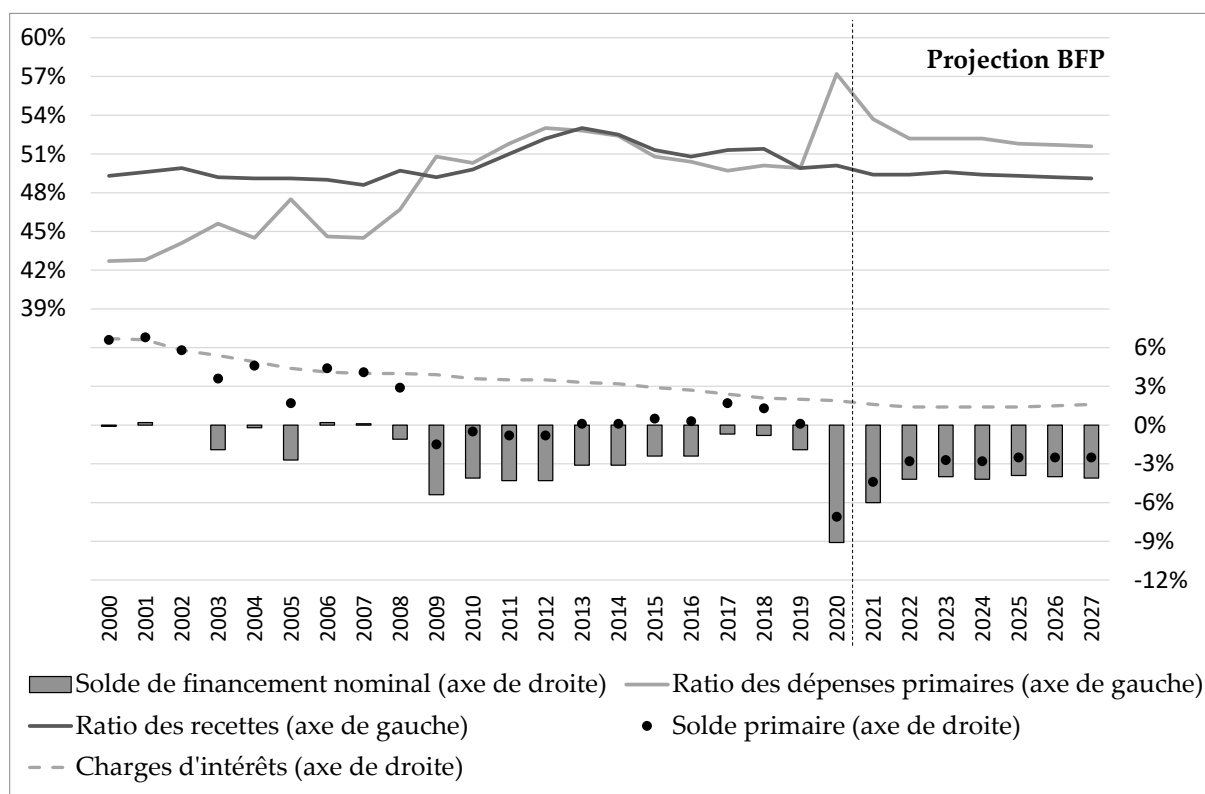
	2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (en p.p.)	Δ2022-2025 (en p.p.)
Prestations sociales totales	26,2%	25,6%	25,9%	26,2%	26,3%	0,1%	0,7%
Pensions	10,6%	10,8%	11,1%	11,3%	11,3%	0,8%	0,5%
Soins de santé	7,1%	7,0%	7,3%	7,3%	7,4%	0,3%	0,4%
Maladie et invalidité	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	0,2%	0,1%
Chômage, interruption de carrière et RCC (prévisions)	1,6%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	-0,6%	-0,2%
Allocations familiales	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	-0,1%	-0,1%
Autres	3,4%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	-0,5%	-0,1%

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

L'évolution des prestations sociales est illustrée plus en détail dans le Tableau 15. Sur cette base, la hausse nette en 2021-2025 est la conséquence d'une hausse des dépenses de pensions (+0,8 point de pourcentage du PIB), de soins de santé (+0,3 point de pourcentage du PIB) et, dans une moindre mesure, d'indemnités de maladie et invalidité (+0,2 point de pourcentage du PIB). Cette tendance s'explique notamment par le vieillissement de la population, le relèvement de minima sociaux, l'augmentation des coûts des médicaments et des traitements et par l'élargissement de la reconnaissance de certaines incapacités de travail. La hausse est modérée par la baisse des dépenses de chômage et d'autres prestations en nature et en espèce en raison du retrait des mesures temporaires liées à la crise sanitaire et la bonne tenue du marché du travail.

Enfin, le Graphique 2 ci-dessous place la projection du BFP pour le solde de financement et les différentes composantes (ratio des recettes et ratio des dépenses : dépenses primaires et charges d'intérêt) dans une perspective à moyen terme. À partir de 2020, le solde primaire présente un déficit qui tend à s'améliorer vers 2,5% du PIB en 2025. Après quoi, il se dégrade marginalement suite à une baisse du ratio des recettes supérieure à la baisse du ratio des dépenses et contribue, avec un faible alourdissement des charges d'intérêt, à une nouvelle hausse du déficit nominal vers 4,1% du PIB en 2027.

Graphique 2
Évolution du solde de financement et ses composantes (2000-2027) (en % du PIB)



Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2022) : Perspectives économiques 2022-2027 et ICN (octobre 2021).

1.3 Évolution du taux d'endettement

Le taux d'endettement des administrations publiques augmente 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.

Tableau 16
Évolution du taux d'endettement

		2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (en p.p.)	Δ2022-2025 (en p.p.)
Ratio d'endettement		108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	1,7%	4,3%
Δ ratio d'endettement	$\Delta = (1)+(2)$	-3,9%	-2,6%	1,1%	1,6%	1,5%		
dont évolution endogène	$(1) = (1a) - (1b)$	-4,9%	-2,4%	0,8%	1,1%	1,1%	0,6%	3,0%
Solde primaire requis pour stabilisation	(1a) = (5)*ratio d'endettement (t-1)	-9,3%	-5,2%	-1,9%	-1,6%	-1,3%		
Solde primaire effectif	(1b)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%		
dont évolution exogène	(2)	1,0%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	1,1%	1,3%
Détail solde primaire requis								
Croissance nominale du PIB ('n')	(3)	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%		
Taux d'intérêt implicite ('i')	(4)	1,6%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%		
Différentiel 'corrige' [(i-n)/(1+n)]	(5) = [(4)-(3)]/[1+(3)]	-8,2%	-4,8%	-1,8%	-1,5%	-1,2%		

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

L'évolution du taux d'endettement est en grande partie attribuable à la variation endogène de la dette. Sur la période 2021-2025, les facteurs endogènes contribuent à l'augmentation du taux d'endettement à hauteur de 0,6 point de pourcentage du PIB. La progression est limitée par le fait qu'au début de la période de projection (2021-2022), le solde primaire effectif est supérieur au solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement. La dynamique intérêt-croissance est favorable à l'évolution du taux d'endettement : le taux d'intérêt implicite sur la dette reste inférieur au taux de croissance nominale du PIB sur la période 2021-2025. Cette dynamique autonome de la dette adoucit l'effet des déficits primaires attendus.

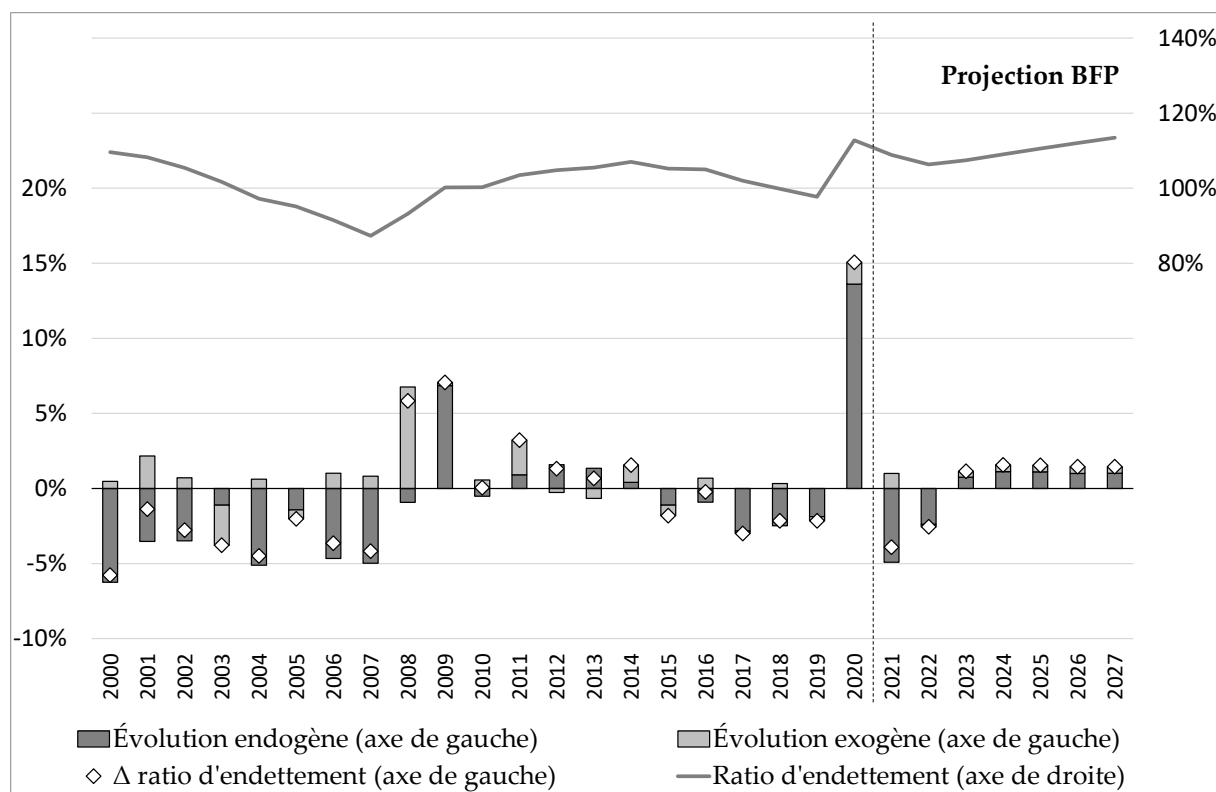
Les facteurs exogènes ont un impact annuel relativement limité sur la croissance de la dette³⁴. Au cours de la période de projection, les facteurs exogènes ont un effet baissier sur la dette de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2022, suivi d'un effet haussier de 0,4 point de pourcentage du PIB chaque année. L'impact total des facteurs exogènes sur le taux d'endettement s'élève à 1,1% du PIB durant la période 2021-2025.

Ces facteurs exogènes concernent principalement la hausse des prêts octroyés et des prises de participation sur toute la période de la projection. Cet effet haussier est modéré par d'autres facteurs, dont le remboursement depuis 2020 des prêts octroyés bilatéralement à l'État grec au titre de la *Greek Loan Facility*. En 2021 et 2022, la différence entre les intérêts en base caisse et sur une base transactionnelle (différence entre intérêts échus et courus) et les primes d'émission, d'une part, et la variation d'actifs non consolidables, d'autre part, exercent des effets opposés. La diminution d'actifs non consolidables en 2022 repose sur l'hypothèse qu'une partie de la dette de 2022 est financée par des actifs financiers liquides acquis en 2021.

³⁴ Les facteurs exogènes (ajustement stocks-flux) sont les facteurs qui impactent le taux brut d'endettement, mais sont sans incidence sur le solde de financement.

Le Graphique 3 ci-dessous place la projection du BFP pour le taux d'endettement à politique inchangée et l'importance de l'évolution endogène et exogène du taux d'endettement dans une perspective à moyen terme. On constate qu'après une contribution négative en 2022, les facteurs endogènes et exogènes ont une contribution annuelle positive et plutôt stable, respectivement proche de 1,0 et 0,4 point de pourcentage du PIB par an.

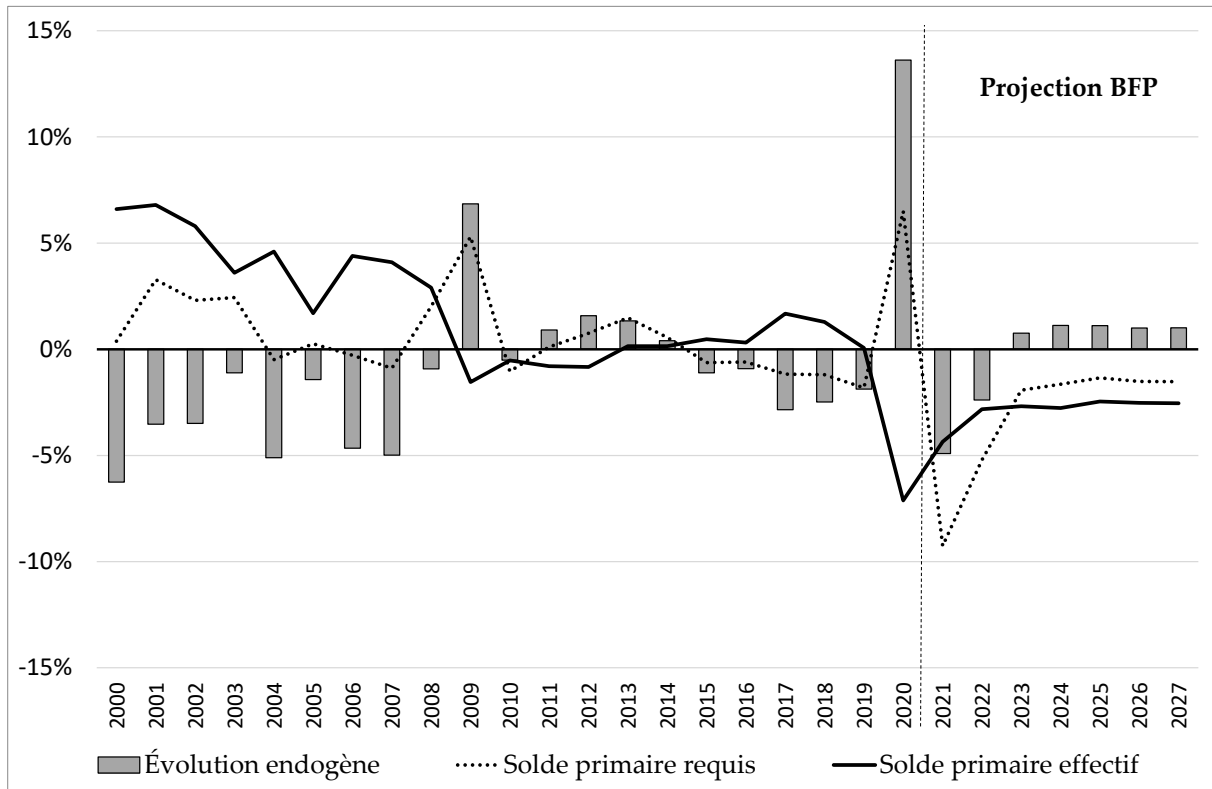
Graphique 3
Évolution du taux d'endettement et répartition (2000-2027) (en % du PIB)



Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2022) : Perspectives économiques 2022-2027 et ICN (octobre 2021).

Le Graphique 4 illustre l'évolution des facteurs endogènes et la répartition entre le solde primaire requis et le solde primaire effectif. En 2020, la dégradation prononcée du solde primaire effectif et la forte hausse du solde primaire requis ont inversé la relation favorable qui existait depuis 2015 entre ces deux indicateurs. Sur la période 2021-2025, le solde primaire requis, d'abord très négatif, augmente jusqu'à surpasser le solde primaire effectif qui montre une tendance haussière moins marquée.

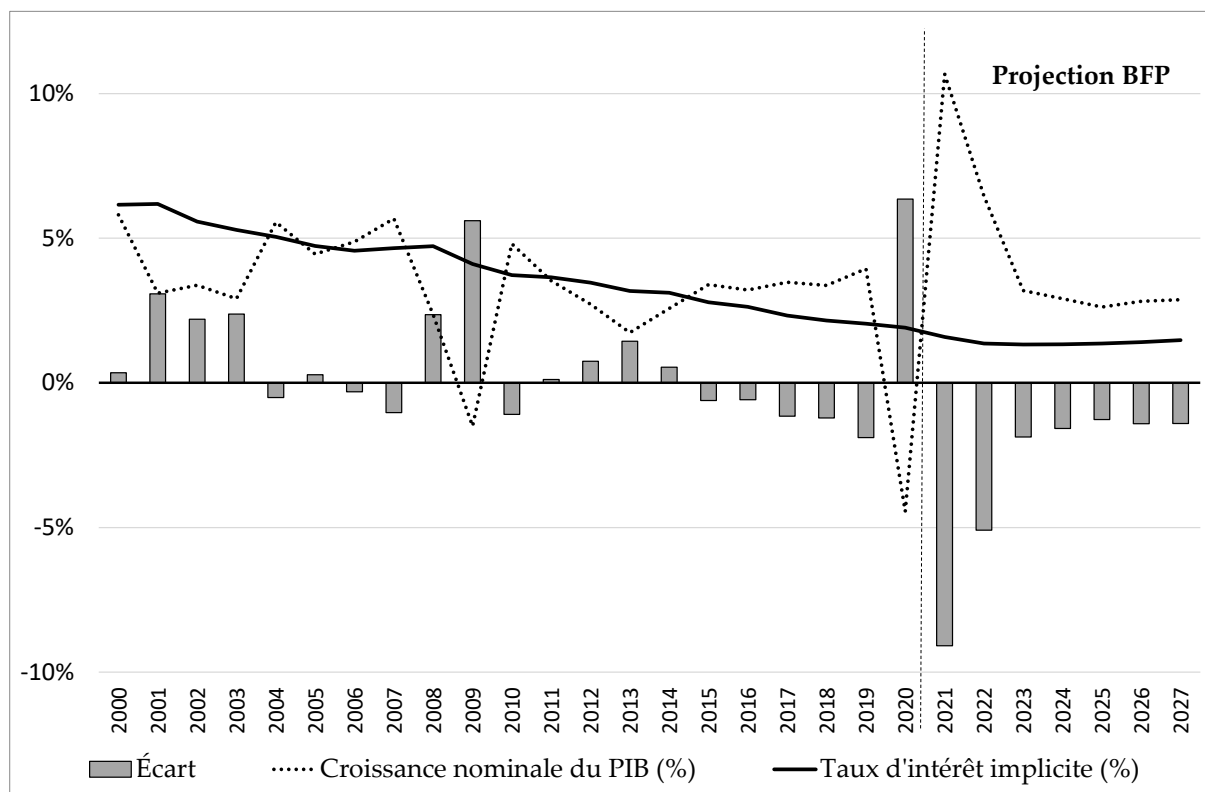
Graphique 4
Taux d'endettement : évolution des facteurs endogènes et répartition (2000-2027)
(en % du PIB)



Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2021) : Perspectives économiques 2021-2026 et ICN (octobre 2020).

Le Graphique 5 illustre l'évolution de la croissance nominale du PIB et du taux d'intérêt implicite, qui sont deux facteurs déterminant le solde primaire requis. Le taux d'intérêt implicite affiche une tendance baissière depuis déjà plus de deux décennies. Le taux d'intérêt implicite a diminué de 4,2 points de pourcentage, partant d'un niveau de 6,2% en 2000 à un niveau de 1,9% en 2020. La tendance baissière se poursuit jusqu'à un taux plancher de 1,3% en 2023. À partir de 2024, le taux d'intérêt implicite amorce une remontée jusqu'à 1,5% en 2027. À l'exception de 2020, la croissance nominale du PIB est supérieure au taux d'intérêt implicite depuis 2015, d'où un effet baissier sur la dette. Durant la période de projection, cette différence favorable se réduit jusqu'en 2025. Ensuite, une légère augmentation de cet écart est attendue à la faveur d'une hausse du déflateur du PIB qui contrebalance le ralentissement de la croissance réelle et la hausse du taux d'intérêt implicite.

Graphique 5
Évolution de la croissance nominale du PIB et du taux d'intérêt implicite (2000-2027)
(en %)



Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2022) : Perspectives économiques 2022-2027 et ICN (octobre 2021).

1.4 Les soldes de financement des différentes Entités et des Communautés et Régions du scénario de base du BFP

Dans les « Perspectives économiques 2022-2027 » du Bureau fédéral du Plan de février 2022 figure également une projection du solde de financement des sous-secteurs des administrations publiques, répartis entre l'Entité I et l'Entité II, et des entités fédérées. Les résultats de cette projection sont repris dans le Tableau 17. Dans les soldes du Pouvoir fédéral et des Communautés et Régions, l'imputation de l'impôt des personnes physiques (IPP) régional est conforme au SEC ³⁵, et est donc réalisée sur la base des enrôlements (et non selon l'approche des avances de trésorerie).

³⁵ Système européen des Comptes nationaux et régionaux.

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 17
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 l'absence d'une désagrégation du solde de financement des Communautés et Régions pour la Communauté germanophone, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune dans les données fournies par le Bureau fédéral du Plan sur lesquelles se base la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances, cette dernière se trouve dans l'impossibilité de fournir un avis sur la répartition des objectifs budgétaires annuels en termes nominaux et structurels entre les différents niveaux de pouvoir en ce qui concerne les quatre entités précitées tel qu'il est expressément prévu à l'article 2, §4, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013³⁶. Ces quatre entités sont regroupées sous la rubrique « Autres entités fédérées » dans le Tableau 18.

³⁶ Voir :

https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkkoord_13_december_2013.pdf

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 18
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.

2 LE CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN ET LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES POUR L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET DE CONVERGENCE

2.1 Le cadre budgétaire européen

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 2014 ³⁷ 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.

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 ;

³⁷ La procédure pour déficit excessif (*Excessive Deficit Procedure* ou EDP) a été clôturée en juin 2014.

- 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.

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

Le 2 mars 2022, la Commission a publié une communication³⁸ 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.

L'année dernière, le 3 mars 2021³⁹, la Commission a publié des orientations analogues. Elles ont contribué à la discussion au sein du Conseil de l'Union européenne (UE) et avec d'autres parties prenantes sur la réponse appropriée à apporter à la crise du coronavirus en matière de politique budgétaire et son adaptation à l'évolution de la situation.

³⁸ Commission européenne, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

³⁹ Commission européenne, COM(2021) 105 final, *Communication de la Commission au Conseil : Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire*, 3.3.2021.

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 (voir section 2.2.1). 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 (voir section 2.2.2). La communication énonce cinq grands principes qui guideront l'évaluation des PSC par la Commission (voir section 2.2.3). Enfin, un aperçu de l'état d'avancement du réexamen du cadre de surveillance économique et budgétaire européen est présenté (voir section 2.2.4).

2.2.1 Contexte macroéconomique et prévisions au sein de l'UE

La pandémie de Covid-19 a provoqué en **2020** une crise de santé publique mondiale sans précédent et une grave contraction de l'activité économique. En **2021**, l'économie dans l'UE a connu une forte reprise et le taux de chômage a atteint un niveau historiquement bas, mais le rythme de reprise économique a ralenti vers la fin de l'année. Au troisième trimestre de 2021, l'UE dans son ensemble a retrouvé son niveau de PIB antérieur à la crise du coronavirus. Sur la base des prévisions économiques de l'hiver 2022, la Commission européenne s'attend à ce que l'activité économique dépasse le niveau d'avant la pandémie d'ici à la fin de **2022** dans tous les États membres.

Les **prévisions de l'hiver 2022** (Winter Forecast) de la Commission européenne, qui ont été publiées le 10 février 2022, indiquent encore que la forte croissance économique se poursuivra dans l'UE, mais à un rythme plus modéré en 2022 et 2023 (voir annexe 4.3). Ces prévisions économiques de l'hiver 2022 ne tenaient néanmoins pas compte de l'invasion de l'Ukraine et des tensions géopolitiques qui en résultent. Cette situation aura des incidences négatives sur les perspectives de croissance et oriente encore les risques des prévisions d'hiver à la baisse. L'inflation pourrait se révéler plus élevée que prévu en raison des pressions sur les prix dues à des goulets d'étranglement au niveau de l'approvisionnement, d'une plus forte répercussion par les producteurs de la hausse des prix de l'énergie sur les prix à la consommation et d'effets de second tour plus prononcés. D'un autre côté, les investissements soutenus par la Facilité pour la reprise et la résilience (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) et par les fonds du Cadre financier pluriannuel pourraient stimuler davantage l'économie.

2.2.2 Application de la clause dérogatoire générale et conséquences pour la procédure concernant les déficits excessifs (EDP)

En mars 2020, la Commission ⁴⁰ et le Conseil de l'UE ⁴¹ ont activé la « clause dérogatoire générale » (*general escape clause*, GEC). Cette clause dérogatoire générale ⁴², qui fait partie de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance menée par le Six-Pack en 2011 sur la base des enseignements tirés de la crise financière de 2008-2009, n'avait encore jamais été appliquée auparavant.

En activant la clause dérogatoire générale, l'ensemble des États membres de l'UE peuvent réagir vite, avec force et de manière coordonnée à la crise du Covid-19 dont l'évolution est rapide. La clause dérogatoire générale permet aux États membres de **s'écarter temporairement des exigences budgétaires normales dans une situation de récession économique grave dans la zone euro ou l'UE, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.** La clause dérogatoire générale ne suspend toutefois pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance. En d'autres termes, la Commission européenne continue de suivre le cycle de surveillance budgétaire.

⁴⁰ Commission européenne, COM(2020) 123 final, *Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance*, 20.3.2020.

⁴¹ Le 23 mars 2020, les ministres des Finances ont approuvé l'évaluation de la Commission.

⁴² La clause dérogatoire générale est prévue à l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du Règlement (CE) n° 1466/97 et à l'article 3, paragraphe 5 et l'article 5, paragraphe 2, du Règlement (CE) n° 1467/97.

Un aperçu de la procédure de décision sur respectivement l'activation et la prolongation de la clause dérogatoire générale est fourni dans l'Encadré 2.

Dans sa communication du 2 mars 2022, la Commission confirme que la **clause dérogatoire générale continuera à s'appliquer en 2022**. Sur la base des prévisions économiques de l'hiver 2022 de la Commission (voir section 2.2.1 et annexe 4.3), **il est attendu que la clause dérogatoire soit désactivée à partir de l'année budgétaire 2023**. La situation fera l'objet d'une réévaluation en fonction des prévisions économiques du printemps 2022 (Spring Forecast) de la Commission, eu égard à l'incertitude actuelle.

Dans sa communication du 2 mars 2022, la **Commission** indique en outre qu'elle **ne proposera pas l'ouverture de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022**. L'incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire que la pandémie du coronavirus continue d'avoir ainsi que la situation géopolitique actuelle engendrent une incertitude exceptionnelle, notamment pour l'élaboration d'une trajectoire de politique budgétaire détaillée. Pour ces raisons, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de décider au printemps 2022 si certains États membres doivent être soumis à la procédure concernant les déficits excessifs (*excessive deficit procedure*, EDP). **La Commission réexaminera à l'automne 2022 s'il est pertinent d'ouvrir des procédures EDP**. En attendant cette évaluation à l'automne 2022, **la Commission continuera à surveiller l'évolution de la dette et du déficit**.

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 ⁴³.
- 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.

⁴³ 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.

Encadré 2 : Aperçu de la procédure de décision sur respectivement l'activation et la prolongation de la clause dérogatoire générale (GEC)

20.03.2020 : Communication de la Commission européenne (CE) ⁴⁴ adressée au Conseil de l'Union européenne : la Commission considère que les conditions d'activation de la GEC sont remplies, étant donné la grave récession économique découlant de la pandémie de Covid-19.

23.03.2020 : Approbation de cette évaluation par le Conseil de l'Union européenne.

20.05.2020 : La Commission a adopté des rapports ⁴⁵ au titre de l'article 126, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour tous les États membres, à l'exception de la Roumanie, qui faisait déjà l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs. Toutefois, la Commission concluait alors qu'il n'y avait pas lieu, à ce moment-là, de décider si les États membres devaient être placés ou non sous procédure concernant les déficits excessifs.

17.09.2020 : Dans la publication de la Stratégie pour une croissance durable 2021 ⁴⁶, la CE annonce que la GEC restera activée en 2021.

03.03.2021 : Communication de la CE ⁴⁷ selon laquelle la décision de désactiver ou de maintenir la GEC doit être prise à la suite d'une évaluation globale de la situation économique fondée sur des critères quantitatifs. Plus concrètement, la CE propose de désactiver la clause dérogatoire générale à partir de l'année suivant le retour au niveau d'activité économique antérieur à la pandémie (fin 2019) dans l'UE ou la zone euro. Ainsi, la CE a indiqué que, sur la base des informations alors disponibles, la clause dérogatoire générale devrait continuer à s'appliquer en 2022 et ne devrait être désactivée qu'à partir de l'année budgétaire 2023.

⁴⁴ Commission européenne, COM(2020) 123 final, *Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance*, 20.3.2020.

⁴⁵ Pour la Belgique, il s'agissait de ce Rapport de la Commission : COM(2020) 534 final, *Belgique – Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 20.5.2020.

⁴⁶ Commission européenne, COM(2020) 575 final, *Communication on Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17.9.2020.

⁴⁷ Commission européenne, COM(2021) 105 final, *Communication de la Commission au Conseil : Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire*, 3.3.2021.

02.06.2021 : Dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen, la CE ⁴⁸ estime sur la base des prévisions du printemps 2021 (Spring Forecast) que les conditions d'un maintien de l'application de la GEC en 2022 et de la désactivation de la clause selon toute vraisemblance à partir de l'année budgétaire 2023 sont remplies.

24.11.2021 : La publication de la Stratégie pour une croissance durable 2022 ⁴⁹ confirme que la GEC devrait être désactivée à partir de l'année budgétaire 2023.

02.03.2022 : Communication de la CE ⁵⁰ dans laquelle il est réaffirmé que la GEC sera probablement 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 au contexte actuel d'incertitude élevée.

2.2.3 Orientations générales pour la politique budgétaire

Les **recommandations budgétaires pour 2023** sont formulées en termes qualitatifs, avec une base quantitative. Compte tenu des conditions économiques particulières et des difficultés qui en découlent pour estimer l'output gap et les soldes structurels, la Commission mettra l'accent au printemps 2022, comme en 2021, sur **la limitation de la croissance des dépenses courantes et la composition des finances publiques** dans les recommandations budgétaires. Sur cette base, la Commission évaluera les réalisations budgétaires par rapport aux recommandations. Pour les pays de la zone euro, les budgets de 2023 seront évalués lors de l'appréciation des projets de plans budgétaires (*draft budgetary plans*) par la Commission à l'automne.

Dans les orientations générales de la communication du 2 mars 2022, la Commission énonce **cinq grands principes** sur lesquels les États membres devraient se baser pour élaborer leurs Programmes de stabilité et de convergence. La CE utilisera ces principes lors de l'évaluation des PSC des États membres et la formulation des recommandations budgétaires pour 2023.

⁴⁸ Commission européenne, COM(2021) 500 final, *Communication from the Commission: Overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy*, 2.6.2021.

⁴⁹ Commission européenne, COM(2021) 740 final, *Communication on Annual Sustainable Growth Strategy 2022*, 24.11.2021.

⁵⁰ Commission européenne, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

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

La coordination des politiques budgétaires, tant au niveau national qu'au niveau de la zone euro et de l'UE, demeure essentielle pour assurer une transition en douceur vers une nouvelle trajectoire de croissance durable et la viabilité budgétaire.

La Commission est d'avis, sur la base des prévisions économiques de l'hiver 2022, que le **passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation neutre en 2023 est approprié pour la zone euro**, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. En déterminant l'orientation budgétaire appropriée, un juste équilibre entre les considérations tenant à la viabilité et à la stabilisation sera recherché. Le calendrier et la trajectoire de normalisation de la politique budgétaire doivent également tenir compte de la politique monétaire et des mesures de relance budgétaire qu'offre la Facilité pour la reprise et la résilience (voir section 3.4.1.2.1).

2) Assurer la soutenabilité de la dette grâce à un ajustement budgétaire progressif et de qualité et à la croissance économique.

Les ratios d'endettement public sont de manière générale élevés et ont augmenté en raison de la pandémie. Les divergences entre les États membres en ce qui concerne les taux d'endettement restent toutefois importantes. En 2023, les taux d'endettement devraient rester supérieurs à 100% du PIB dans six États membres ⁵¹, dont la Belgique, tandis qu'environ la moitié des États membres enregistreront une dette inférieure à 60% du PIB (voir le Graphique 7 à l'annexe 4.4).

Un ajustement budgétaire pluriannuel, combiné à des investissements et réformes visant à soutenir le potentiel de croissance, est nécessaire pour inverser la dynamique de la dette. Il est important de veiller à la viabilité des finances publiques par une réduction progressive du niveau d'endettement public élevé. Une stratégie de réduction de la dette réussie se concentre sur l'assainissement budgétaire, la qualité et la composition des finances publiques et la promotion de la croissance.

⁵¹ Les six États membres sont la Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Belgique et la France.

Sur la base des prévisions économiques de l'hiver 2022, la Commission est d'avis qu'il est **souhaitable d'entreprendre un ajustement budgétaire progressif à partir de 2023 afin de réduire le niveau élevé de la dette publique, alors qu'un assainissement trop brutal pourrait avoir une incidence négative sur la croissance et, partant, sur la soutenabilité de la dette.**

3) Encourager les investissements et promouvoir une croissance durable.

Atteindre une **croissance durable plus élevée** et relever les défis de la **transition écologique et numérique** doivent être une **priorité** pour tous les États membres. La Facilité pour la reprise et la résilience (*Recovery and Resilience Fund*, RRF), qui constitue l'instrument clé de NextGenerationEU (voir section 3.4.1), soutiendra, avec les Fonds de cohésion et le Cadre financier pluriannuel, les investissements publics et les réformes dans les années à venir.

Selon la Commission, tous les États membres doivent **protéger l'investissement d'une manière générale** et, lorsque cela est justifié, développer les investissements financés au niveau national, notamment en faveur de la transition écologique et numérique. Cela doit se refléter dans les plans budgétaires à moyen terme. L'accent devrait être mis sur la qualité des investissements, en accord avec les investissements financés au moyen de la FRR. **L'ajustement budgétaire dans les États membres affichant un niveau élevé d'endettement public ne devrait pas peser sur l'investissement, mais devrait plutôt être réalisé en limitant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.**

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.

L'ajustement budgétaire dans les États membres fortement endettés doit être progressif, ne pas conduire à une orientation budgétaire trop restrictive, et être soutenu par des investissements et des réformes qui redynamisent le potentiel de croissance, en facilitant le respect de trajectoires baissières crédibles pour la dette. Les PSC doivent être étayés par des références concrètes aux investissements et réformes prévues. Pour la période postérieure à 2023, les PSC doivent se focaliser sur la poursuite de l'assainissement budgétaire d'une manière progressive, durable et propice à la croissance.

La trajectoire d'ajustement de la politique budgétaire doit tenir compte des effets du soutien au titre de la FRR sur l'activité économique. **Les PSC doivent inclure un tableau montrant l'impact de la FRR sur les projections.**

La consolidation ne doit pas non plus être reportée inutilement. Le report des efforts budgétaires à des années ultérieures accroît les risques de mise en œuvre et conduit souvent à une absence de réalisation des objectifs à moyen terme des PSC. Une politique consistant à reporter les efforts budgétaires est aussi souvent associée au fait que les gouvernements utilisent les gains budgétaires ou une croissance plus forte que prévu pour augmenter les dépenses courantes ou les réductions d'impôts, plutôt que pour une réduction accélérée de la dette.

5) Différencier les stratégies budgétaires nationales et tenir compte de la zone euro.

Les recommandations budgétaires doivent continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre en fonction du risque de viabilité de leurs finances publiques à long terme et doivent tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. Les ajustements budgétaires nationaux doivent, si nécessaire, être réalisés de manière à améliorer la composition des dépenses publiques et à protéger l'investissement.

Pour les États membres affichant des taux d'endettement élevés, comme la Belgique, il est nécessaire d'entamer un assainissement progressif en 2023 pour stabiliser la dette et la réduire par la suite, déduction faite des contributions au titre de la FRR et autres subventions de l'UE. À cette fin, les dépenses courantes financées au niveau national devraient croître plus lentement que la croissance potentielle à moyen terme (tel que mesuré par le critère des dépenses (*expenditure benchmark*)). Les États membres dont le taux d'endettement est élevé doivent continuer à soutenir les investissements en faveur de la transition écologique et numérique et réaliser l'ajustement budgétaire par le biais des dépenses courantes financées au niveau national. Cette stratégie doit être soutenue par la mise en œuvre en temps utile des plans nationaux pour la reprise et la résilience. **Les gains budgétaires, y compris les recettes plus élevées dues à une croissance plus forte que prévu, doivent être utilisés pour réduire la dette.**

Les États membres faiblement à moyennement endettés devraient renforcer les investissements nécessaires à la transition écologique et numérique, en vue de parvenir à une politique budgétaire globalement neutre.

Enfin, dans sa communication du 2 mars 2022, la Commission souligne qu'une coordination étroite des politiques économiques et budgétaires est nécessaire et que les politiques budgétaires doivent s'adapter en réaction à l'évolution rapide de la situation. Les orientations seront par conséquent ajustées, si nécessaire, en fonction de l'évolution de la situation économique.

2.2.4 État d'avancement de la réforme du cadre de surveillance économique et budgétaire européen

La Commission a relancé le **débat public sur la révision du cadre de surveillance économique et budgétaire en octobre 2021**. Le débat est en cours et s'appuie à la fois sur le réexamen du cadre de surveillance économique européen que la Commission a présenté le 5 février 2020 ⁵², et sur les enseignements tirés de la crise du coronavirus.

Le 5 février 2020, la Commission avait proposé un réexamen du cadre de surveillance économique européen. Dans cette évaluation, la Commission a déjà identifié un certain nombre de problèmes concernant le cadre budgétaire et sa mise en œuvre :

- Dettes publiques élevées :
Bien qu'en général, les niveaux de déficit et de dette aient été réduits, certains États membres avaient des niveaux de dette publique très élevés avant même la crise du coronavirus.
- Politique budgétaire procyclique :
L'orientation budgétaire au niveau des États membres avait tendance à être procyclique, tant en période de conjoncture favorable que de conjoncture défavorable, parce que, selon le cas, des réserves suffisantes n'avaient pas été constituées à certaines périodes, ou il n'avait pas été suffisamment fait usage de la marge de manœuvre budgétaire disponible à d'autres.
- Composition des finances publiques :
La composition des finances publiques n'était pas devenue plus propice à la croissance et à l'investissement.

⁵² Voir "Economic governance review", COM(2020) 55 final, Commission européenne, 5.2.2020.

- Capacité restreinte à réagir aux chocs économiques :
En cas de chocs économiques majeurs, la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro était entravée par l'absence de politiques prudentes en période de conjoncture favorable. Cette capacité reste limitée tant qu'elle repose exclusivement sur la coordination des politiques budgétaires nationales et qu'elle ne dispose pas d'une capacité de stabilisation centrale.
- Complexité :
Le cadre est devenu de plus en plus complexe.

Diverses parties prenantes ont été invitées à participer au débat public. La Commission analysera les observations reçues et les synthétisera dans un rapport ⁵³. La discussion en cours offre aux États membres l'occasion de réfléchir aux principaux objectifs du cadre européen, à son fonctionnement et aux nouveaux défis à venir.

Sur la base du débat public et des discussions avec les États membres, la Commission fournira des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique **en vue de dégager un large consensus sur la voie à suivre avant 2023**. Dans les mois à venir de 2022, d'autres discussions sont prévues avec des parties prenantes comme le Comité budgétaire européen (European Fiscal Board), des universitaires et des experts. Les discussions de clôture sont actuellement prévues pour juillet 2022 au sein du Conseil Ecofin et de l'Eurogroupe pour les États membres de la zone euro.

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.

⁵³ Ce rapport de synthèse a été publié le 28 mars 2022 :
Commission européenne, SWD(2022) 104 final, *Commission Staff Working Document: Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses - Final Report*, 28.3.2022.

- La simplification, le renforcement de l'appropriation nationale (*ownership*) et une meilleure application des règles sont des objectifs clés.

3 RECOMMANDATIONS ET TRAJECTOIRES NORMATIVES

3.1 *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 2022-2027⁵⁴ publiée par le Bureau fédéral du Plan (BFP) le 24 février 2022. Ces perspectives ont été élaborées dans la foulée du Budget économique 2021-2022 publié le 17 février et constituent une contribution à la préparation du nouveau Programme de stabilité et du nouveau Programme national de réforme. 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.

⁵⁴ 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 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).

Tableau 19
Différences dans les prévisions de 2/2022 par rapport à 2/2021 : un cadre macroéconomique profondément modifié (a)

Perspectives économiques BFP <i>en % du PIB (sauf indication contraire)</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
écart (02/2022 par rapport à 02/2021)							
croissance réelle du PIB	0,6%	2,0%	-0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
croissance potentielle du PIB	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%
output-gap	-0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,1%
croissance nominale du PIB	1,1%	5,5%	1,4%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	0,0%
déflateur du PIB (variation annuelle)	0,6%	3,3%	1,8%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
<u>Ensemble des administrations publiques:</u>							
solde structurel	0,9%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,2%
solde de financement	0,7%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
ratio d'endettement	-2,1%	-7,1%	-9,4%	-9,6%	-9,8%	-10,0%	-10,6%

(a) Un bref aperçu des perspectives à partir desquelles la différence a été obtenue figure à l'annexe 4.2.

Source : Perspectives économiques de 2021-2026 et 2022-2027, du BFP (publiées le 26.02.2021 et le 24.02.2022, respectivement).

Après le BFP, le Comité de monitoring a publié le 17 mars 2022 son rapport apportant une mise à jour des finances publiques en 2022 ainsi qu'une estimation pluriannuelle pour 2023-2027. Le rapport est basé sur le budget économique susmentionné et les perspectives économiques de février du BFP et ne tient pas encore compte de l'incidence budgétaire directe (dont les réfugiés, l'aide d'urgence, la défense) et de l'incidence budgétaire indirecte (via un ajustement des agrégats macroéconomiques sur lesquels l'estimation des recettes et des dépenses est basée) de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les différences avec l'évolution des finances publiques estimée par le BFP sont donc dues aux mesures politiques retenues ⁵⁵ et à certaines approches différentes ⁵⁶.

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.

⁵⁵ Le Comité de monitoring a notamment pris en compte le coût brut de l'Accord énergétique conclu par le Gouvernement fédéral le 14 mars (1.329,4 millions EUR). Ce coût a été inclus en tant que mesure non attribuée dans le solde de financement de l'Entité I. Compte tenu de la date de décision, cette incidence n'a pas pu être retenue par le BFP.

⁵⁶ Contrairement au BFP et au présent avis, le Comité de monitoring a tenu compte de l'approche des avances pour la taxe additionnelle régionale à l'impôt des personnes physiques et non de l'approche pure du SEC qui est fondée sur les enrôlements. Cette différence d'approche a un effet opposé sur les soldes de financement de l'Entité I et l'Entité II (et les trois Régions) mais est neutre pour l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 20
Estimation prudente de l'impact de la guerre en Ukraine (a)

Perspectives BNB 3/2022 & 12/2021 <i>en % du PIB</i>	2020	2021	2022	2023	2024
BNB (update 25.03.2022, avec impact guerre Ukraine)					
croissance réelle du PIB	-5,7%	6,1%	2,4%	1,5%	1,9%
déflateur du PIB (variation annuelle)	1,3%	4,4%	5,3%	1,7%	0,6%
Ensemble des administrations publiques:					
solde primaire	-7,1%	-4,0%	-3,0%	-2,7%	-3,1%
solde de financement	-9,1%	-5,6%	-4,4%	-4,1%	-4,5%
ratio d'endettement	112,8%	107,7%	105,3%	106,9%	109,5%
BNB (prévisions d'automne 1/12/2021)					
croissance réelle du PIB	-5,7%	6,1%	2,6%	2,4%	1,6%
déflateur du PIB (variation annuelle)	1,3%	4,3%	3,6%	0,6%	0,3%
Ensemble des administrations publiques:					
solde primaire	-7,1%	-4,6%	-2,8%	-2,7%	-3,0%
solde de financement	-9,1%	-6,3%	-4,2%	-4,0%	-4,2%
ratio d'endettement	112,8%	108,9%	107,4%	108,9%	111,9%
écart = en partie (a) impact guerre Ukraine					
croissance réelle du PIB	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,9%	0,3%
déflateur du PIB (variation annuelle)	0,0%	0,1%	1,7%	1,1%	0,3%
Ensemble des administrations publiques:					
solde primaire	0,0%	0,6%	-0,2%	0,0%	-0,1%
solde de financement	0,0%	0,7%	-0,2%	-0,1%	-0,3%
ratio d'endettement	0,0%	-1,2%	-2,1%	-2,0%	-2,4%

(a) La différence entre les deux prévisions n'est pas seulement due à l'impact de la guerre en Ukraine, mais aussi à d'autres facteurs : révision des chiffres pour 2021 et introduction d'un certain nombre de mesures non incluses dans les prévisions d'automne.

Source : Guerre en Ukraine : mise à jour des projections macroéconomiques pour la Belgique, BNB, 25 mars 2022.

3.2 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 ⁵⁷).

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.

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.

⁵⁷ Voir :

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

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 2013⁵⁸ 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 2018⁵⁹ 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 section 2.2.3) :

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

⁵⁸ Voir :

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

⁵⁹ Voir :

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

3.3 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. L'absence d'expérience suffisante et de connaissances suffisantes sur la nature des problèmes eux-mêmes, mais aussi la réaction des acteurs sociaux, économiques et financiers, l'incertitude quant à la recherche d'issues possibles et à l'efficacité des solutions proposées et des mesures de soutien décidées font de l'anticipation – qui est difficile même dans des circonstances normales – une tâche complexe.

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.

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.

Comme expliqué à la section 2.2.4, sur la base du débat public et des discussions avec les États membres, la Commission fournira sous peu les orientations sur d’éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique en vue de dégager un large consensus sur la voie à suivre pour 2023 et au-delà. Dans les mois à venir de 2022, d’autres discussions sont prévues avec des parties prenantes comme le Comité budgétaire européen (European Fiscal Board), des universitaires et des experts.

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 ⁶⁰:

⁶⁰ Voir “Avis en préparation du Programme de stabilité 2021-2024” d’avril 2021, point 3.4.1.

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 ⁶¹:

- 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) ;
- 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 21
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 ≤ output gap < -3	0	0,25
mauvais temps	-3 ≤ 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 ≤ 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).

⁶¹ 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.

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 ⁶².

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 ⁶³.

3.4 Soutenabilité de la dette à moyen et long terme

3.4.1 Mesures de soutien européennes exposées dans NextGeneration EU : no free lunch

3.4.1.1 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) ⁶⁴.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Le présent texte se limite à NGEU. L'explication complète, 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.

3.4.1.2 Composition de NextGenerationEU

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

Tableau 22
Composition de NGEU

milliards €, sauf indication contraire <i>prix courants</i>	ventilation de NGEU	
Facilité pour la reprise et la résilience (RRF):	723,8	89,7%
<i>dont prêts</i>	385,8	47,8%
<i>dont subventions</i>	338,0	41,9%
Autres programmes :	83,1	10,3%
<i>React-EU</i>	50,6	6,3%
<i>Horizon Europa</i>	5,4	0,7%
<i>InvestEU</i>	6,1	0,8%
<i>Développement rural</i>	8,1	1,0%
<i>Fonds pour une transition juste (FTJ)</i>	10,9	1,4%
<i>RescEU</i>	2	0,2%
TOTAL	806,9	100,0%
<i>dont prêts</i>	385,8	47,8%
<i>dont subventions</i>	421,1	52,2%
<i>en % du PIB UE 27</i>	5,3%	
<i>dont prêts</i>	2,5%	
<i>dont subventions</i>	2,8%	

Source : Commission européenne.

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.

3.4.1.2.1 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.

La Facilité RRF a pour objectif d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de coronavirus et de rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent.

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. Il a été approuvé par chaque gouvernement et par le Comité de concertation, le plus haut organe de coordination entre les différentes entités du pays. Conformément à l'article 18 du Règlement (UE) n° 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le PRR et le Plan national de réforme (PNR) de la Belgique pour l'année 2021 ont été présentés dans un seul document intégré ⁶⁵.

3.4.1.2.2 Autres programmes

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, NGEU apportera – en plus de la contribution à la RRF – une contribution supplémentaire aux autres programmes ou fonds européens, tels que React-EU, Horizon 2020, InvestEU, le développement rural, le Fonds pour une transition juste (Just Transition Fund ou JTF) et autres. Le plus important d'entre eux est React-EU.

⁶⁵ <https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR - Plan national pour la reprise et la résilience.pdf>

NextGenerationEU comprend également une enveloppe de 50,6 milliards d’euros pour REACT-EU qui vise à fournir une aide à la relance pour la cohésion et les régions d’Europe. Il s’agit d’une nouvelle initiative qui poursuit et étend les mesures de réaction aux crises et les mesures visant à remédier aux conséquences de la crise prévues par l’initiative d’investissement en réaction au coronavirus et l’initiative d’investissement+ en réaction au coronavirus. Cela contribue également à une relance économique verte, numérique et résiliente. Ces moyens supplémentaires sont alloués et mis à disposition en 2021-2022 via :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER),
- le Fonds social européen (FSE),
- le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

3.4.1.3 Que signifie NextGenerationEU pour la Belgique

Sur la base des informations mises à disposition par la Commission européenne ⁶⁶, 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 23
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%

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

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

⁶⁶ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

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.

Les transferts de NGEU pour la Belgique – exprimés en pourcentage du PIB – sont inférieurs au niveau moyen de l'ensemble de l'Union européenne :

- RRF : 1,1% du PIB pour la Belgique contre 2,2% du PIB pour UE-27,
- Autres programmes dans NGEU : 0,1% du PIB pour la Belgique contre 0,5% du PIB pour UE-27.

→ NGEU dans sa totalité : 1,2% pour la Belgique contre 2,7% du PIB pour UE-27.

3.4.1.4 Financement de NextGenerationEU : les emprunts ⁶⁷

3.4.1.4.1 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 ⁶⁸. 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 ⁶⁹.

L'impact économique de la crise du Covid-19 a montré que l'Union européenne devrait disposer d'une capacité financière suffisante pour absorber les chocs économiques. Il a donc été décidé que l'Union devait se donner les moyens d'atteindre ses objectifs. Des ressources financières d'une ampleur exceptionnelle ont été jugées nécessaires pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19 sans accroître la pression sur les finances des États membres, leurs budgets étant déjà soumis à d'énormes pressions en raison du financement des mesures économiques et sociales nationales liées à la crise.

Il a donc 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.

⁶⁷ Voir point 14 des considérants et article 5 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁶⁸ Voir article 4 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁶⁹ Voir point 22 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

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.

3.4.1.4.2 Remboursement des dettes émises

Les ressources propres pouvant être utilisées pour les crédits de paiement et d'engagement annuels sont plafonnées ⁷⁰ :

- le montant total des ressources propres attribué à l'Union pour couvrir les crédits annuels pour paiements ne dépasse pas 1,40% de la somme des RNB de tous les États membres,
- Le montant total des crédits annuels pour engagements inscrit au budget de l'Union ne dépasse pas 1,46% de la somme des RNB de tous les États membres.

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 est nécessaire. Le plafond des crédits de paiement et le plafond des crédits d'engagement sont relevés de 0,6 point de pourcentage chacun ⁷¹.

La nécessité de recourir à cette attribution supplémentaire ne sera que temporaire également étant donné que les obligations diminueront au fil du temps, à mesure que les fonds empruntés seront remboursés et que les prêts arriveront à échéance. Par conséquent, le relèvement devrait expirer lorsque tous les fonds empruntés auront été remboursés et que tous les passifs éventuels (liés aux prêts accordés sur la base de ces fonds) seront éteints, ce qui devrait être le cas le 31 décembre 2058 au plus tard ⁷².

⁷⁰ Voir article 3 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁷¹ Voir point 16 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁷² Voir point 17 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 ⁷³.

Conclusion :

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 ⁷⁴.

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

3.4.2 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.

⁷³ Voir point 19 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁷⁴ 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.

3.5 Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des administrations publiques

3.5.1 Note technique

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, avant de présenter en détail les recommandations chiffrées, quelques explications sont fournies en ce qui concerne la présentation modifiée de ces tableaux.

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.

Dans l'Avis d'avril 2021, l'amélioration structurelle recommandée (Δ *Structural Balance* ou ΔSB) était composée de :

Scénario normé (4/2021) :

AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE :

1. ΔSB sans mesures temporaires et ciblées supplémentaires, elle-même constituée de :
 - ΔSB à politique inchangée
 - l'amélioration structurelle supplémentaire
2. ΔSB due aux mesures de relance temporaires et ciblées, conformément à la méthodologie de la clause dérogatoire générale

Précision sur le point 1 : En raison de l'activation de la clause dérogatoire générale, toutes les mesures politiques visant à lutter contre les conséquences sanitaires, économiques et sociales néfastes de la pandémie de coronavirus ont été considérées comme structurelles et non comme des mesures non récurrentes ou one-offs. En incluant ces mesures spécifiques dans le concept structurel, leur suppression progressive est considérée comme une amélioration structurelle spontanée qui devait se réaliser 2021 et 2022.

Précision sur le point 2 : Étant donné que la reprise économique attendue en 2022 après la crise sanitaire du coronavirus était encore considérée comme très fragile et incertaine dans les projections du BFP de février 2021, la Section avait jugé approprié – conformément à l'approche structurelle de la clause de dérogatoire générale – de prévoir la possibilité de prendre des mesures temporaires et ciblées, permettant ainsi une certaine marge budgétaire de soutien discrétionnaire afin de ne pas compromettre l'amorce de reprise de l'activité économique en 2022.

Sur la base des prévisions du BFP de février 2022, la reprise économique en 2021 aurait été beaucoup plus forte que prévu et les perspectives pour cette année et les années suivantes sont également plus optimistes, avec notamment un relèvement significatif de la croissance potentielle du PIB. La mesure dans laquelle l'effort structurel supplémentaire et la marge pour les mesures de relance temporaires et ciblées ont été réalisés en 2022 sera examinée dans le rapport de la Section de juillet 2022.

En ce qui concerne la prolongation ou non de la clause dérogatoire générale en 2023, la Section, dans un souci de prudence, est parti de l'hypothèse la plus plausible, à savoir la désactivation de la clause dérogatoire générale à partir de 2023. Pour cela, la Section s'appuie les indications successives de la Commission européenne (voir également l'Encadré 2 figurant à la section 2.2.2) :

- Communication de la Commission du 03.03.2021,
- Paquet de printemps du Semestre européen du 02.06.2021,
- Stratégie 2022 pour une croissance durable du 24.11.2021,
- Communication de la Commission du 02.03.2022.

Cette dernière communication, publiée en mars 2022, contient les orientations préliminaires exposant les grands principes qui doivent guider la préparation des Programmes de stabilité et de convergence, qui sont à soumettre à la Commission européenne avant la fin du mois d'avril. Comme indiqué à la section 2.2.2, ces orientations seront élaborées plus en détail à la suite des Spring Forecast 2022 (les prévisions du printemps de la Commission) en mai-juin 2022. La décision concernant le maintien ou non de la clause dérogatoire générale y sera également annoncée.

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 OFF'S 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 ⁷⁵.

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.

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.

⁷⁵ 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 ».

3.5.2 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 ⁷⁶ 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.

Le risque d'une révision à la baisse de la croissance économique est réel (voir le texte précédent) 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.

Contrairement au solde structurel, le solde de financement nominal est affecté par d'éventuelles révisions à la baisse de la croissance. Par conséquent, à titre d'information uniquement, l'esquisse ⁷⁷ de l'impact sur le solde de financement normé de l'ensemble des administrations publiques d'une croissance du PIB inférieure chaque année de 0,5 point de pourcentage et 1,0 point de pourcentage, respectivement, à celle prévue dans les perspectives de février du BFP est présenté ci-après.

Solde de financement normé des APU (en % du PIB) :

	2023	2024	2025
Présent avis :	-3,4	-2,8	-2,2
Δ croissance PIB : -0,5 p.p.	-3,7	-3,4	-3,2
Δ croissance PIB : -1,0 p.p.	-4,0	-4,0	-4,1

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Partant d'une semi-élasticité de 0,62 pour l'estimation de l'impact des fluctuations de la croissance sur le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 24
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: ΔSB 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>		<i>0,71%</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,14%</i>	<i>0,31%</i>	<i>-0,16%</i>	<i>-0,17%</i>	<i>0,1%</i>
Taux d'endettement	(5)	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%	113,5%	4,3%
(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)	(6)	-9,1%	-5,1%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	<i>(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)</i>	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>									
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	<i>(Δ11)</i>		<i>-0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
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>	<i>(Δ12)</i>		<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,8%</i>
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>	<i>(Δ14)</i>		<i>0,0%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,6%</i>
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.

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 sont pas 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.

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

3.6.1 Répartition de l'amélioration structurelle recommandée globale entre les grands 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 25
Part des sous-secteurs dans le SB 2022 de l'ensemble des administrations publiques

2022 <i>en % du PIB (sauf indication contraire)</i>		EI	EII	dont C&R	PL	APU
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 ⁷⁸.

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 les tableaux ci-dessous.

⁷⁸ 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 26
Trajectoire normative recommandée pour l'Entité I (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 APU									
Entité I									
En % du PIB		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Δ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-3,99%	-3,01%	-2,86%	-3,09%	-3,15%	-3,38%	-3,56%	-0,13%
Charges d'intérêt	(2)	1,40%	1,19%	1,15%	1,15%	1,18%	1,22%	1,28%	-0,01%
Solde primaire	(3)	-2,59%	-1,82%	-1,71%	-1,94%	-1,97%	-2,15%	-2,28%	-0,14%
Solde structurel (SB)	(4)	-3,43%	-2,90%	-2,80%	-3,05%	-3,08%	-3,32%	-3,54%	-0,18%
	<i>Δ solde structurel</i>		0,53%	0,09%	-0,24%	-0,03%	-0,25%	-0,22%	-0,18%
Taux d'endettement	(5)	86,89%	84,07%	84,28%	84,98%	85,90%	86,86%	87,92%	1,83%
	<i>(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)</i>	(6)	-8,97%	-5,00%	-1,78%	-1,50%	-1,20%	-1,36%	-1,37%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,12%	0,53%	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%	1,32%
<i>à politique inchangée</i>	$(\Delta 7.a)$			0,09%	-0,24%	-0,03%	-0,25%	-0,22%	-0,18%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	$(\Delta 7.a1)$	1,14%	1,87%	0,14%	0,05%	0,05%	0,00%	0,00%	0,24%
<i>effort structurel complémentaire</i>	$(\Delta 7.b)$			0,35%	0,69%	0,47%	0,69%	0,66%	1,50%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine									
Solde structurel normé (SB)	(7)	-3,43%	-2,90%	-2,46%	-2,02%	-1,57%	-1,13%	-0,69%	1,32%
Composante cyclique	(8)	-0,81%	-0,20%	-0,06%	-0,04%	-0,07%	-0,05%	-0,01%	0,13%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	0,32%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,10%
Correction transferts	(10)	-0,07%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Solde de financement normé	$(11) = (7) + (8) + (9) + (10)$	-3,99%	-3,01%	-2,51%	-2,06%	-1,64%	-1,18%	-0,70%	1,37%
Charges d'intérêt normées	(12)	1,40%	1,19%	1,15%	1,15%	1,16%	1,18%	1,20%	-0,03%
Evolution des charges d'intérêt	$(\Delta 12)$		-0,21%	-0,04%	0,00%	0,01%	0,02%	0,02%	-0,03%
Solde primaire structurel normé	$(13) = (7) + (12)$	-2,03%	-1,71%	-1,31%	-0,87%	-0,41%	0,05%	0,51%	1,29%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	$(\Delta 13)$		0,32%	0,40%	0,44%	0,45%	0,46%	0,46%	1,29%
Solde primaire normé	$(14) = (11) + (12)$	-2,59%	-1,82%	-1,37%	-0,91%	-0,48%	0,00%	0,50%	1,34%
Effort primaire cumulé	$(15) = (14) - (3)$	0,00%	0,00%	0,35%	1,03%	1,48%	2,15%	2,78%	1,48%
	<i>Effort primaire complémentaire</i>		0,00%	0,35%	0,68%	0,46%	0,67%	0,63%	1,48%
Taux d'endettement normé	(16)	86,89%	84,07%	83,93%	83,61%	83,06%	81,91%	80,26%	-1,00%
Ecart annuel, dont:	$(17) = (\Delta 16)$		-2,83%	-0,13%	-0,33%	-0,55%	-1,15%	-1,65%	-1,00%
Evolution endogène	$(16.a)$	-4,80%	-2,26%	-0,09%	-0,31%	-0,49%	-1,09%	-1,59%	-0,89%
Solde primaire	$(16.a1)$	2,59%	1,82%	1,37%	0,91%	0,48%	0,00%	-0,50%	2,76%
Impact (taux implicite - croissance)	$(16.a2)$	-7,38%	-4,08%	-1,45%	-1,22%	-0,98%	-1,10%	-1,09%	-3,65%
Evolution exogène	$(16.b)$	0,63%	-0,57%	-0,04%	-0,01%	-0,05%	-0,06%	-0,06%	-0,11%

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

Sur la base de la méthode décrite ci-dessus, l'amélioration structurelle recommandée pour l'Entité I est de 0,44 point de pourcentage du PIB sur une base annuelle, soit une part de 73,5% de l'amélioration recommandée pour l'ensemble des administrations publiques. Le respect de cette trajectoire d'ajustement a pour conséquence :

- une amélioration structurelle cumulée de 1,32 point de pourcentage du PIB sur la période 2023-2025 ; compte tenu de la détérioration attendue à politique inchangée (-0,18 point de pourcentage du PIB), malgré la contribution positive de la suppression progressive des mesures contre la crise du coronavirus (+0,24 point de pourcentage du PIB), un effort structurel supplémentaire de 1,50 point de pourcentage du PIB est donc nécessaire à l'horizon du Programme de stabilité ;
- une réduction du déficit structurel de 2,90% du PIB en 2022 à 1,57% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,69% du PIB en 2027) ;
- une diminution du déficit de financement nominal de 3,01% du PIB en 2022 à 1,64% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,70% du PIB en 2027) ;

- une diminution continue du ratio d'endettement de 84,07% du PIB en 2022 vers 83,06% du PIB en 2025 (et jusqu'à 80,26% du PIB en 2027), soit une réduction totale du ratio d'endettement de 1,00 point de pourcentage du PIB à l'horizon du Programme de stabilité.

Tableau 27
Trajectoire normative recommandée pour l'Entité II (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 APU									
Entité II									
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)	-1,98%	-1,20%	-1,18%	-1,07%	-0,75%	-0,66%	-0,59%	0,45%
Charges d'intérêt	(2)	0,22%	0,20%	0,22%	0,24%	0,26%	0,29%	0,33%	0,06%
Solde primaire	(3)	-1,76%	-1,00%	-0,96%	-0,83%	-0,49%	-0,37%	-0,26%	0,51%
Solde structurel (SB)	(4)	-1,23%	-1,05%	-1,17%	-1,07%	-0,72%	-0,64%	-0,59%	0,32%
	<i>Δ solde structurel</i>		0,19%	-0,12%	0,10%	0,34%	0,08%	0,05%	0,32%
Taux d'endettement	(5)	21,97%	22,25%	23,17%	24,05%	24,66%	25,16%	25,54%	2,42%
	<i>(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)</i>	(6)	-9,57%	-5,47%	-2,19%	-1,86%	-1,50%	-1,60%	-1,53%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,55%	0,19%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,48%
<i>à politique inchangée</i>	$(\Delta 7.a)$			-0,12%	0,10%	0,34%	0,08%	0,05%	0,32%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	$(\Delta 7.a1)$	0,61%	0,54%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%
<i>effort structurel complémentaire</i>	$(\Delta 7.b)$			0,28%	0,06%	-0,18%	0,08%	0,11%	0,16%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine									
<i>selon les critères européens</i>									
Solde structurel normé (SB)	(7)	-1,23%	-1,05%	-0,89%	-0,73%	-0,57%	-0,41%	-0,25%	0,48%
Composante cyclique	(8)	-0,39%	-0,10%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,06%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,42%	-0,07%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
Correction transferts	(10)	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Solde de financement normé	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-1,98%	-1,20%	-0,90%	-0,73%	-0,60%	-0,43%	-0,25%	0,61%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,22%	0,20%	0,22%	0,23%	0,26%	0,28%	0,32%	0,05%
Evolution des charges d'intérêt	$(\Delta 12)$		-0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%
Solde primaire structurel normé	(13) = (7) + (12)	-1,02%	-0,84%	-0,67%	-0,49%	-0,31%	-0,12%	0,07%	0,53%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	$(\Delta 13)$		0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,53%
Solde primaire normé	(14) = (11) + (12)	-1,76%	-1,00%	-0,69%	-0,50%	-0,34%	-0,15%	0,06%	0,66%
Effort primaire cumulé	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,28%	0,34%	0,15%	0,22%	0,33%	0,15%
	<i>Effort primaire complémentaire</i>		0,00%	0,28%	0,06%	-0,19%	0,07%	0,10%	0,15%
Taux d'endettement normé	(16)	21,97%	22,25%	22,89%	23,44%	23,92%	24,20%	24,27%	1,67%
Ecart annuel, dont:	$(17) = (\Delta 16)$		0,27%	0,65%	0,54%	0,48%	0,28%	0,07%	1,67%
Evolution endogène	$(16.a)$	-0,11%	-0,13%	0,21%	0,08%	0,00%	-0,23%	-0,42%	0,29%
Solde primaire	$(16.a1)$	1,76%	1,00%	0,69%	0,50%	0,34%	0,15%	-0,06%	1,52%
Impact (taux implicite - croissance)	$(16.a2)$	-1,88%	-1,13%	-0,47%	-0,41%	-0,34%	-0,37%	-0,36%	-1,23%
Evolution exogène	$(16.b)$	0,37%	0,40%	0,44%	0,46%	0,48%	0,51%	0,49%	1,38%

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

Avec une part de 26,5% dans le déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques pour 2022, l'amélioration structurelle recommandée pour l'Entité II est de 0,16 point de pourcentage du PIB sur une base annuelle. La mise en œuvre de cette trajectoire d'ajustement donne les résultats suivants :

- une amélioration structurelle cumulée de 0,48 point de pourcentage du PIB sur la période 2023-2025 ; cette amélioration a lieu spontanément à politique inchangée à hauteur de 0,32 point de pourcentage du PIB, dont 0,11 point de pourcentage du PIB est dû à la réduction des mesures contre la crise du coronavirus ; le reste nécessite un effort structurel supplémentaire de 0,16 point de pourcentage du PIB ;
- une réduction du déficit structurel de 1,05% du PIB en 2022 à 0,57% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,25% du PIB en 2027) ;

- une diminution du déficit de financement nominal de 1,20% du PIB en 2022 à 0,60% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,25% du PIB en 2027) ;
- un ratio d'endettement augmentant légèrement jusqu'à 24% du PIB en 2025, et se stabilisant ensuite à peu près autour de ce niveau, les facteurs exogènes en particulier exerçant une légère pression à la hausse.

La répartition de la trajectoire normative recommandée pour l'Entité II entre les Pouvoirs locaux, d'une part, et les Communautés et Régions, d'autre part, est présentée dans les deux tableaux suivants.

Tableau 28
Trajectoire normative recommandée pour les Pouvoirs locaux (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 APU Pouvoirs locaux									
En % du PIB		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-0,08%	-0,01%	-0,03%	-0,12%	-0,01%	0,02%	0,03%	0,00%
Charges d'intérêt	(2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Solde primaire	(3)	-0,08%	0,00%	-0,03%	-0,12%	0,00%	0,02%	0,03%	0,00%
Solde structurel (SB)	(4)	0,02%	0,05%	-0,03%	-0,12%	0,00%	0,02%	0,03%	-0,05%
	<i>Δ solde structurel</i>		0,03%	-0,07%	-0,09%	0,11%	0,02%	0,01%	-0,05%
Taux d'endettement	(5)	4,69%	4,41%	4,31%	4,31%	4,21%	4,08%	3,94%	-0,21%
(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)	(6)	-10,58%	-6,40%	-3,13%	-2,80%	-2,46%	-2,62%	-2,64%	
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	-0,19%	0,03%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
<i>à politique inchangée</i>	$(\Delta 7.a)$			-0,07%	-0,09%	0,11%	0,02%	0,01%	-0,05%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	$(\Delta 7.a1)$	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>effort structurel complémentaire</i>	$(\Delta 7.b)$			0,07%	0,08%	-0,12%	-0,03%	-0,01%	0,03%
<i>selon les critères européens</i>									
Solde structurel normé (SB)	(7)	0,02%	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	-0,02%
Composante cyclique	(8)	-0,06%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,04%	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
Correction transferts	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde de financement normé	$(11) = (7) + (8) + (9) + (10)$	-0,08%	-0,01%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,03%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Evolution des charges d'intérêt	$(\Delta 12)$			0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde primaire structurel normé	$(13) = (7) + (12)$	0,02%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	-0,02%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	$(\Delta 13)$		0,03%	-0,01%	-0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Solde primaire normé	$(14) = (11) + (12)$	-0,08%	0,00%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%
Effort primaire cumulé	$(15) = (14) - (3)$	0,00%	0,00%	0,07%	0,15%	0,03%	0,00%	-0,02%	0,03%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	$(\Delta 15)$		0,00%	0,07%	0,08%	-0,12%	-0,03%	-0,01%	0,03%
Taux d'endettement normé	(16)	4,69%	4,41%	4,24%	4,09%	3,97%	3,85%	3,73%	-0,44%
Ecart annuel, dont:	$(17) = (\Delta 16)$			-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,12%	-0,12%	-0,44%
Evolution endogène	$(16.a)$	-0,41%	-0,28%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,12%	-0,12%	-0,44%
Solde primaire	$(16.a1)$	0,08%	0,00%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,10%
Impact (taux implicite - croissance)	$(16.a2)$	-0,49%	-0,28%	-0,13%	-0,12%	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,35%
Evolution exogène	$(16.b)$	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

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

La part de l'ensemble des Communautés et Régions dans le déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques est plus élevée que la part de l'Entité II, à savoir 27,7% contre 26,5%. Les Pouvoirs locaux pourraient en fait améliorer encore légèrement l'équilibre structurel (0,02% du PIB) déjà enregistré en 2021 pour atteindre un léger excédent (0,05% du PIB).

Compte tenu des élections communales en 2024, une détérioration surviendra à politique inchangée, ayant pour conséquence un léger déficit structurel de 0,12% du PIB en 2024. La recommandation aux Pouvoirs locaux consiste donc à éviter cette détérioration et à maintenir le quasi équilibre structurel. Une telle trajectoire dégagerait un très léger excédent, aussi bien structurel que nominal, sur toute la période (excédent structurel de 0,05% du PIB en 2022 évoluant vers 0,02% du PIB en 2025 et 0,01% du PIB en 2027) qui, selon la Section, pourrait être ramené à un solde nul, en consacrant la très faible marge budgétaire à des investissements durables et soutenant la croissance, conformément aux recommandations quantitatives énoncées au point 3.2.

Tableau 29
Trajectoire normative recommandée pour l'ensemble des Communautés et Régions
(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 APU Communautés et Régions									
En % du PIB		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. ±(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-1,90%	-1,20%	-1,15%	-0,95%	-0,74%	-0,68%	-0,62%	0,45%
Charges d'intérêt	(2)	0,21%	0,20%	0,21%	0,23%	0,26%	0,29%	0,32%	0,06%
Solde primaire	(3)	-1,69%	-1,00%	-0,94%	-0,72%	-0,49%	-0,39%	-0,30%	0,51%
Solde structurel (SB)	(4)	-1,25%	-1,09%	-1,14%	-0,95%	-0,72%	-0,66%	-0,61%	0,37%
	<i>Δ solde structurel</i>			-0,05%	0,19%	0,23%	0,06%	0,05%	0,37%
Taux d'endettement	(5)	17,28%	17,83%	18,86%	19,74%	20,46%	21,08%	21,60%	2,63%
<i>(taux d'intérêt implicite - croissance nominale du PIB)</i>	(6)	-9,26%	-5,22%	-1,96%	-1,64%	-1,29%	-1,39%	-1,31%	
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,52%	0,16%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,50%
<i>à politique inchangée</i>	$(\Delta 7.a)$			-0,05%	0,19%	0,23%	0,06%	0,05%	0,37%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	$(\Delta 7.a1)$	0,61%	0,54%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%
<i>effort structurel complémentaire</i>	$(\Delta 7.b)$			0,21%	-0,02%	-0,06%	0,10%	0,12%	0,13%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine				<i>selon les critères européens</i>					
Solde structurel normé (SB)	(7)	-1,25%	-1,09%	-0,93%	-0,76%	-0,59%	-0,43%	-0,26%	0,50%
Composante cyclique	(8)	-0,34%	-0,08%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,06%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,38%	-0,04%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
Correction transferts	(10)	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Solde de financement normé	$(11) = (7) + (8) + (9) + (10)$	-1,90%	-1,20%	-0,94%	-0,76%	-0,62%	-0,44%	-0,26%	0,58%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,21%	0,20%	0,21%	0,23%	0,25%	0,28%	0,31%	0,05%
<i>Evolution des charges d'intérêt</i>	$(\Delta 12)$		-0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%
Solde primaire structurel normé	$(13) = (7) + (12)$	-1,04%	-0,89%	-0,71%	-0,53%	-0,34%	-0,15%	0,05%	0,55%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	$(\Delta 13)$		0,15%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,20%	0,55%
Solde primaire normé	$(14) = (11) + (12)$	-1,69%	-1,00%	-0,72%	-0,53%	-0,37%	-0,17%	0,05%	0,63%
Effort primaire cumulé	$(15) = (14) - (3)$	0,00%	0,00%	0,21%	0,19%	0,12%	0,23%	0,34%	0,12%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	$(\Delta 15)$		0,00%	0,21%	-0,03%	-0,06%	0,10%	0,12%	0,12%
Taux d'endettement normé	(16)	17,28%	17,83%	18,65%	19,34%	19,95%	20,35%	20,54%	2,11%
Ecart annuel, dont:	$(17) = (\Delta 16)$			0,82%	0,69%	0,60%	0,41%	0,19%	2,11%
Evolution endogène	$(16.a)$	0,30%	0,15%	0,38%	0,23%	0,12%	-0,10%	-0,31%	0,74%
Solde primaire	$(16.a1)$	1,69%	1,00%	0,72%	0,53%	0,37%	0,17%	-0,05%	1,62%
Impact (taux implicite - croissance)	$(16.a2)$	-1,39%	-0,85%	-0,34%	-0,30%	-0,24%	-0,27%	-0,26%	-0,88%
Evolution exogène	$(16.b)$	0,37%	0,40%	0,44%	0,46%	0,48%	0,51%	0,49%	1,38%

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

Le respect de la trajectoire d'ajustement structurel recommandée pour l'ensemble des Communautés et Régions, soit une amélioration structurelle de 0,17 point de pourcentage du PIB sur une base annuelle, conduit aux résultats suivants :

- une amélioration structurelle cumulée de 0,50 point de pourcentage du PIB sur la période 2023-2025, à réaliser d'une manière similaire à celle pour l'ensemble de l'Entité II ;
- une réduction du déficit structurel de 1,09% du PIB en 2022 à 0,59% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,26% du PIB en 2027) ;
- une diminution du déficit de financement nominal de 1,20% du PIB en 2022 à 0,62% du PIB en 2025 (et jusqu'à 0,26% du PIB en 2027) ;
- un ratio d'endettement qui augmente de 17,83% du PIB en 2022 à 19,95% du PIB en 2025, principalement sous la pression des facteurs exogènes (et jusqu'à 20,54% du PIB en 2027).

3.6.2 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 ⁷⁹.

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 ⁸⁰.

⁷⁹ Soit, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

⁸⁰ La déduction de la trajectoire normative du total crée un biais à cause de la rubrique "non distribuée".

Pour déterminer la part de la CFI, 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 ⁸¹ 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.

Tableau 30
Part de la CFI, la CFr, la RW et la RBC dans le SB 2022 de l'ensemble des Communautés et Régions ⁸²

		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.

⁸¹ Pour des raisons de conformité entre l'Entité I et l'Entité II, d'une part, et l'ensemble des Communautés et Régions, d'autre part, les soldes du décompte des transferts visés dans la Loi spéciale de financement (LSF) – qui sont considérés comme des one-offs par le CSF (et non par le BFP) – n'ont pas été pris en compte dans le calcul du solde structurel de l'ensemble des Communautés et Régions, alors que c'est bien le cas dans l'estimation du solde structurel au niveau des différentes entités fédérées (CFI, CFr, RW, RBC et CG, COCOM, COCOF et CCFI regroupées). Il en résulte un écart entre l'ensemble des Communautés et Régions et l'agrégat des différentes entités fédérées qui vaut jusqu'en 2022 (supposé nul à partir de 2023). L'écart est significatif pour 2020 et 2022 (respectivement -0,3% du PIB et +0,2% du PIB, en raison des soldes du décompte fortement négatifs en 2020 et des soldes positifs importants en 2022).

⁸² Le groupe CG, COCOM, COCOF et CCFI déterminé par solde, avant élimination de la rubrique "non distribuée".

L'application de la clé de répartition susmentionnée a débouché sur les trajectoires normatives suivantes pour les différentes entités fédérées ⁸³.

Tableau 31
Trajectoire normative recommandée pour la Communauté flamande (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 APU Communauté flamande									
En % du PIB (sauf indication contraire)		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Σ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-0,59%	-0,27%	-0,24%	-0,11%	-0,07%	-0,05%	0,00%	0,19%
Charges d'intérêt	(2)	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,09%	0,01%
Solde primaire	(3)	-0,51%	-0,20%	-0,18%	-0,05%	0,00%	0,03%	0,09%	0,20%
Solde structurel (SB)	(4)	-0,39%	-0,38%	-0,24%	-0,12%	-0,06%	-0,04%	0,00%	0,32%
	<i>Δ solde structurel</i>	(Δ4)	0,01%	0,14%	0,12%	0,06%	0,02%	0,03%	0,32%
Taux d'endettement	(5)	5,86%	6,08%	6,47%	6,77%	7,08%	7,36%	7,58%	1,00%
Charges d'intérêt (en % des dépenses totales SEC)	(6)	0,65%	0,57%	0,58%	0,60%	0,65%	0,72%	0,82%	0,07%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	0,37%	0,01%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,17%
<i>à politique inchangée</i>	(Δ7.a)			0,14%	0,12%	0,06%	0,02%	0,03%	0,32%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	(Δ7.a1)	0,44%	0,25%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
<i>effort structurel complémentaire</i>	(Δ7.b)			-0,08%	-0,06%	0,00%	0,03%	0,02%	-0,15%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine				<i>selon les critères européens</i>					
Solde structurel normé (SB)	(7)	-0,39%	-0,38%	-0,32%	-0,26%	-0,21%	-0,15%	-0,09%	0,17%
Composante cyclique	(8)	-0,19%	-0,05%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	0,00%	0,03%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,04%	0,15%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,15%
Correction transferts	(10)	0,04%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Solde de financement normé	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,59%	-0,27%	-0,32%	-0,26%	-0,22%	-0,16%	-0,09%	0,05%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,10%	0,01%
<i>Evolution des charges d'intérêt</i>	(Δ12)		-0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Solde primaire structurel normé	(13) = (7) + (12)	-0,32%	-0,31%	-0,26%	-0,20%	-0,13%	-0,06%	0,00%	0,18%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	(Δ13)		0,00%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,18%
Solde primaire normé	(14) = (11) + (12)	-0,51%	-0,20%	-0,26%	-0,19%	-0,14%	-0,07%	0,00%	0,06%
Effort primaire cumulé	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	-0,08%	-0,14%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,14%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	(Δ15)		0,00%	-0,08%	-0,06%	0,00%	0,03%	0,02%	-0,14%
Taux d'endettement normé	(16)	5,86%	6,08%	6,55%	7,00%	7,44%	7,83%	8,12%	1,36%
<i>Ecart annuel, dont:</i>	(17) = (Δ 16)		0,22%	0,48%	0,44%	0,44%	0,39%	0,29%	1,36%
<i>Evolution endogène</i>	(Δ16.a)		-0,09%	0,13%	0,07%	0,04%	-0,05%	-0,13%	0,25%
<i>Evolution exogène</i>	(Δ16.b)		0,31%	0,34%	0,37%	0,40%	0,43%	0,42%	1,12%

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

⁸³ Pour des raisons de conformité entre l'Entité I et l'Entité II, d'une part, et l'ensemble des Communautés et Régions, d'autre part, le facteur exogène relatif à l'amortissement de l'encours de la dette des infrastructures hospitalières a été pris en compte au niveau de l'ensemble des Communautés et Régions en ce qui concerne l'évolution de la dette. En l'absence d'une répartition régionale de ce montant annuel, ce facteur exogène n'a pas été pris en compte au niveau des différentes entités. Il en résulte un écart entre l'ensemble des Communautés et Régions et l'agrégat des différentes entités s'élevant à -0,06% du PIB jusqu'en 2022 et à -0,05% du PIB à partir de 2023.

Tableau 32
Trajectoire normative recommandée pour la Communauté française (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 APU
Communauté française

En % du PIB (sauf indication contraire)		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Σ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-0,20%	-0,14%	-0,22%	-0,21%	-0,20%	-0,20%	-0,18%	-0,05%
Charges d'intérêt	(2)	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,01%
Solde primaire	(3)	-0,17%	-0,11%	-0,19%	-0,18%	-0,15%	-0,15%	-0,13%	-0,04%
Solde structurel (SB)	(4)	-0,16%	-0,20%	-0,22%	-0,21%	-0,19%	-0,19%	-0,18%	0,01%
<i>Δ solde structurel</i>	(Δ4)		-0,05%	-0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,01%	0,01%
Taux d'endettement	(5)	2,15%	2,16%	2,32%	2,46%	2,59%	2,72%	2,83%	0,43%
Charges d'intérêt (en % des dépenses totales SEC)	(6)	0,68%	0,68%	0,76%	0,86%	0,98%	1,12%	1,28%	0,30%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	-0,05%	-0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%
<i>à politique inchangée</i>	(Δ7.a)			-0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,01%	0,01%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	(Δ7.a1)	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>effort structurel complémentaire</i>	(Δ7.b)			0,05%	0,02%	0,01%	0,03%	0,02%	0,08%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine				<i>selon les critères européens</i>					
Solde structurel normé (SB)	(7)	-0,16%	-0,20%	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%	0,09%
Composante cyclique	(8)	-0,07%	-0,02%	0,00%	0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,01%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	0,01%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,07%
Correction transferts	(10)	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde de financement normé	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,20%	-0,14%	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%	0,03%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,01%
<i>Evolution des charges d'intérêt</i>	(Δ12)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Solde primaire structurel normé	(13) = (7) + (12)	-0,13%	-0,17%	-0,14%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,10%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	(Δ13)		-0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,10%
Solde primaire normé	(14) = (11) + (12)	-0,17%	-0,11%	-0,14%	-0,11%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,04%
Effort primaire cumulé	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,05%	0,07%	0,08%	0,11%	0,13%	0,08%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	(Δ15)		0,00%	0,05%	0,02%	0,01%	0,03%	0,02%	0,08%
Taux d'endettement normé	(16)	2,15%	2,16%	2,27%	2,35%	2,40%	2,42%	2,40%	0,24%
<i>Ecart annuel, dont:</i>	(17) = (Δ 16)		0,01%	0,11%	0,08%	0,05%	0,02%	-0,02%	0,24%
<i>Evolution endogène</i>	(16.a)		0,01%	0,11%	0,08%	0,05%	0,02%	-0,02%	0,24%
<i>Evolution exogène</i>	(16.b)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

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

Tableau 33
Trajectoire normative recommandée pour la Région wallonne (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 APU Région wallonne									
En % du PIB (sauf indication contraire)		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Σ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-0,78%	-0,58%	-0,51%	-0,44%	-0,30%	-0,26%	-0,25%	0,28%
Charges d'intérêt	(2)	0,08%	0,08%	0,09%	0,10%	0,11%	0,12%	0,13%	0,03%
Solde primaire	(3)	-0,70%	-0,50%	-0,42%	-0,34%	-0,19%	-0,14%	-0,13%	0,31%
Solde structurel (SB)	(4)	-0,41%	-0,54%	-0,50%	-0,44%	-0,30%	-0,26%	-0,25%	0,24%
<i>Δ solde structurel</i>	(Δ4)		-0,13%	0,04%	0,06%	0,14%	0,04%	0,00%	0,24%
Taux d'endettement	(5)	6,35%	6,65%	7,06%	7,40%	7,61%	7,76%	7,89%	0,96%
Charges d'intérêt (en % des dépenses totales SEC)	(6)	2,18%	2,27%	2,56%	2,89%	3,34%	3,74%	4,14%	1,06%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	-0,08%	-0,13%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,25%
<i>à politique inchangée</i>	(Δ7.a)			0,04%	0,06%	0,14%	0,04%	0,00%	0,24%
<i>dont retrait des mesures liées au coronavirus</i>	(Δ7.a1)		0,12%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
<i>effort structurel complémentaire</i>	(Δ7.b)		0,16%	0,04%	0,02%	-0,06%	0,04%	0,08%	0,00%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine				<i>selon les critères européens</i>					
Solde structurel normé (SB)	(7)	-0,41%	-0,54%	-0,46%	-0,38%	-0,29%	-0,21%	-0,13%	0,25%
Composante cyclique	(8)	-0,05%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,32%	-0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
Correction transferts	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde de financement normé	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,78%	-0,58%	-0,46%	-0,38%	-0,30%	-0,21%	-0,13%	0,29%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,08%	0,08%	0,09%	0,10%	0,11%	0,12%	0,13%	0,03%
<i>Evolution des charges d'intérêt</i>	(Δ12)		0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,03%
Solde primaire structurel normé	(13) = (7) + (12)	-0,33%	-0,46%	-0,37%	-0,28%	-0,19%	-0,09%	0,00%	0,27%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>	(Δ13)		-0,13%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,27%
Solde primaire normé	(14) = (11) + (12)	-0,70%	-0,50%	-0,37%	-0,28%	-0,19%	-0,10%	0,00%	0,31%
Effort primaire cumulé	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	0,00%	0,05%	0,12%	0,00%
<i>Effort primaire complémentaire</i>	(Δ15)		0,00%	0,04%	0,02%	-0,06%	0,04%	0,08%	0,00%
Taux d'endettement normé	(16)	6,35%	6,65%	7,01%	7,29%	7,50%	7,61%	7,62%	0,85%
<i>Ecart annuel, dont:</i>	(17) = (Δ 16)		0,31%	0,36%	0,28%	0,21%	0,10%	0,01%	0,85%
<i>Evolution endogène</i>	(16.a)		0,20%	0,26%	0,18%	0,11%	0,01%	-0,08%	0,55%
<i>Evolution exogène</i>	(16.b)		0,11%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,09%	0,30%

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

Tableau 34
Trajectoire normative recommandée pour la Région de Bruxelles-Capitale
(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 APU Région de Bruxelles-Capitale									
En % du PIB (sauf indication contraire)		2021	2022	Horizon Programme de Stabilité 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Σ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
À politique inchangée (02/2022 BFP)									
Solde de financement	(1)	-0,30%	-0,17%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	0,01%
Charges d'intérêt	(2)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,01%
Solde primaire	(3)	-0,28%	-0,15%	-0,14%	-0,14%	-0,13%	-0,12%	-0,11%	0,02%
Solde structurel (SB)	(4)	-0,27%	-0,17%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,15%	0,02%
<i>Δ solde structurel</i>	(Δ4)		0,10%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Taux d'endettement	(5)	1,84%	1,93%	2,07%	2,19%	2,32%	2,44%	2,56%	0,39%
Charges d'intérêt (en % des dépenses totales SEC)	(6)	1,37%	1,41%	1,65%	1,95%	2,41%	3,00%	3,69%	1,00%
Scénario normé:									
AMÉLIORATION STRUCTURELLE RECOMMANDÉE	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	-0,02%	0,10%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,08%
à politique inchangée	(Δ7.a)			0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
dont retrait des mesures liées au coronavirus	(Δ7.a1)	0,02%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
effort structurel complémentaire	(Δ7.b)			0,01%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,06%
ONE-OFFS pour les dépenses liées au conflit géopolitique en Ukraine									
<i>selon les critères européens</i>									
Solde structurel normé (SB)	(7)	-0,27%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,09%	-0,07%	-0,04%	0,08%
Composante cyclique	(8)	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Opérations ponctuelles (one-shots)	(9)	-0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Correction transferts	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde de financement normé	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,30%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,08%
Charges d'intérêt normées	(12)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,01%
Evolution des charges d'intérêt	(Δ12)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Solde primaire structurel normé	(13) = (7) + (12)	-0,25%	-0,16%	-0,13%	-0,10%	-0,07%	-0,03%	0,00%	0,09%
Amélioration primaire structurelle	(Δ13)		0,10%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%
Solde primaire normé	(14) = (11) + (12)	-0,28%	-0,15%	-0,13%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,09%
Effort primaire cumulé	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,01%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%	0,06%
Effort primaire complémentaire	(Δ15)		0,00%	0,01%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,06%
Taux d'endettement normé	(16)	1,84%	1,93%	2,06%	2,15%	2,22%	2,25%	2,26%	0,28%
Ecart annuel, dont:	(17) = (Δ16)		0,10%	0,12%	0,09%	0,07%	0,04%	0,01%	0,28%
Evolution endogène	(16.a)		0,06%	0,09%	0,06%	0,04%	0,01%	-0,02%	0,19%
Evolution exogène	(16.b)		0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%

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

4 ANNEXES

4.1 Les résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques pour 2015-2020

Le Tableau 35 donne un aperçu des résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques pour la période 2015-2020 sur la base des comptes nationaux publiés en octobre 2021. Il s'agit de comptes qui ont été établis conformément à la méthodologie du Système européen des comptes nationaux et régionaux 2010 (SEC 2010).

Tableau 35
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques pour 2015-2020
(en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (en p.p.)	p.m. croissance nominale (%) en 2020
Recettes	51,3%	50,8%	51,3%	51,4%	49,9%	50,1%	0,2%	-4,1%
Recettes fiscales et parafiscales	44,4%	43,6%	44,2%	44,2%	42,9%	43,1%	0,2%	-4,1%
Impôts directs sur les ménages (dont IPP), non-résidents et ISBL	13,0%	12,5%	12,5%	12,4%	11,9%	12,4%	0,5%	-0,5%
Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC)	3,4%	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	3,3%	-0,4%	-15,5%
Impôts indirects	13,2%	13,4%	13,3%	13,4%	13,3%	13,0%	-0,3%	-6,6%
Cotisations sociales effectives	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,2%	13,6%	0,4%	-1,5%
Impôts en capital	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,0%	-3,1%
Recettes non fiscales	6,9%	7,1%	7,2%	7,1%	7,0%	7,1%	0,0%	-4,2%
Dépenses primaires	50,8%	50,4%	49,7%	50,1%	49,9%	57,2%	7,4%	9,7%
Dépenses courantes	47,3%	47,1%	46,5%	46,7%	46,5%	53,6%	7,1%	10,2%
Rémunérations	12,6%	12,5%	12,4%	12,3%	12,3%	13,2%	0,9%	2,9%
Achats de biens et services	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	0,3%	2,0%
Subventions aux entreprises	3,8%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	5,0%	1,2%	26,3%
Prestations sociales	24,7%	24,7%	24,6%	24,6%	24,5%	28,1%	3,7%	9,9%
Transferts de revenus	2,1%	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	3,0%	1,0%	45,7%
Dépenses en capital	3,6%	3,3%	3,2%	3,4%	3,4%	3,6%	0,2%	2,6%
Investissements bruts en immobilisations	2,5%	2,4%	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	0,1%	0,4%
Autres dépenses en capital	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	0,1%	10,1%
Solde primaire	0,5%	0,3%	1,7%	1,3%	0,1%	-7,1%	-7,2%	
Charges d'intérêts	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	1,9%	0,0%	-5,4%
Solde de financement	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,1%	-7,2%	
Composante cyclique	0,0%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,5%	-3,8%	-4,2%	
One-shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,2%	
Solde structurel	-2,6%	-2,2%	-1,1%	-1,6%	-2,6%	-5,3%	-2,7%	
Solde primaire structurel	0,3%	0,5%	1,2%	0,5%	-0,6%	-3,4%	-2,8%	
Dette brute	105,2%	105,0%	102,0%	99,9%	97,7%	112,8%	15,1%	

Source : ICN (Comptes des administrations publiques, octobre 2021), Perspectives économiques 2022-2027 du BFP (février 2022), et calculs du CSF.

4.2 Différences dans les prévisions du BFP de 2/2022 par rapport à 2/2021 : un cadre macroéconomique profondément modifié

Tableau 36
Différences dans les prévisions de 2/2022 par rapport à 2/2021 : un cadre macroéconomique profondément modifié

Perspectives économiques BFP <i>en % du PIB (sauf indication contraire)</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
février 2022							
croissance réelle du PIB	-5,7%	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%	1,3%
croissance potentielle du PIB	1,3%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%
output-gap	-6,1%	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
croissance nominale du PIB	-4,4%	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%	2,8%
déflateur du PIB (variation annuelle)	1,3%	4,3%	3,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,5%
<u>Ensemble des administrations publiques:</u>							
solde structurel	-5,3%	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	-4,0%
solde de financement	-9,1%	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	-4,0%
ratio d'endettement	112,8%	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%
février 2021							
croissance réelle du PIB	-6,2%	4,1%	3,5%	1,7%	1,5%	1,3%	1,1%
croissance potentielle du PIB	0,9%	0,9%	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
output-gap	-5,9%	-2,9%	-0,6%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%
croissance nominale du PIB	-5,6%	5,2%	5,1%	3,4%	3,2%	2,9%	2,8%
déflateur du PIB (variation annuelle)	0,7%	1,0%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%
<u>Ensemble des administrations publiques:</u>							
solde structurel	-6,2%	-5,3%	-4,7%	-4,9%	-5,2%	-5,1%	-5,1%
solde de financement	-9,7%	-7,0%	-5,0%	-5,0%	-5,1%	-5,0%	-5,2%
ratio d'endettement	114,8%	115,9%	115,7%	117,1%	118,8%	120,6%	122,6%
écart (02/2022 par rapport à 02/2021)							
croissance réelle du PIB	0,6%	2,0%	-0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
croissance potentielle du PIB	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%
output-gap	-0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,1%
croissance nominale du PIB	1,1%	5,5%	1,4%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	0,0%
déflateur du PIB (variation annuelle)	0,6%	3,3%	1,8%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
<u>Ensemble des administrations publiques:</u>							
solde structurel	0,9%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,2%
solde de financement	0,7%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
ratio d'endettement	-2,1%	-7,1%	-9,4%	-9,6%	-9,8%	-10,0%	-10,6%

Source : Perspectives économiques de 2021-2026 et 2022-2027, du BFP (publiées le 26.02.2021 et le 24.02.2022, respectivement).

4.3 Perspectives économiques pour la zone euro : estimations de la Commission européenne et de l'OCDE

Le Tableau 37 compare les estimations de la croissance réelle du PIB de plusieurs pays de la zone euro tirées des publications suivantes :

- Winter Forecast 2022 de la Commission européenne (février 2022) ;
- Autumn Forecast 2021 de la Commission européenne (novembre 2021) ;
- Economic Outlook no 110 (Autumn) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) (décembre 2021).

Sur la base des estimations de croissance de ces institutions, le Tableau 38 montre l'évolution estimée du PIB réel par rapport à 2019, soit le niveau antérieur à la crise.

Tableau 37
Estimations de la croissance réelle du PIB des pays de la zone euro selon la Commission européenne et l'OCDE (% de croissance par rapport à l'année précédente)

		2020	CE Winter Forecast 2022			CE Autumn Forecast 2021			OCDE Economic Outlook no 110		
			2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
AT	Autriche	-6,7%	4,7%	4,3%	2,3%	4,4%	4,9%	1,9%	4,1%	4,6%	2,5%
BE	Belgique	-5,7%	6,1%	2,7%	2,2%	6,0%	2,6%	1,9%	6,1%	3,2%	1,4%
CY	Chypre	-5,2%	5,3%	4,1%	3,5%	5,4%	4,2%	3,5%			
DE	Allemagne	-4,6%	2,8%	3,6%	2,6%	2,7%	4,6%	1,7%	2,9%	4,1%	2,4%
EE	Estonie	-3,0%	7,5%	3,1%	4,0%	9,0%	3,7%	3,5%	9,6%	4,5%	3,8%
EL	Grèce	-9,0%	8,5%	4,9%	3,5%	7,1%	5,2%	3,6%	6,7%	4,8%	2,9%
ES	Espagne	-10,8%	5,0%	5,6%	4,4%	4,6%	5,5%	4,4%	4,5%	5,5%	3,8%
FI	Finlande	-2,8%	3,5%	3,0%	2,0%	3,4%	2,8%	2,0%	3,5%	2,9%	1,5%
FR	France	-7,9%	7,0%	3,6%	2,1%	6,5%	3,8%	2,3%	6,8%	4,2%	2,1%
IE	Irlande	5,9%	13,7%	5,5%	4,5%	14,6%	5,1%	4,1%	15,2%	5,7%	3,9%
IT	Italie	-8,9%	6,5%	4,1%	2,3%	6,2%	4,3%	2,3%	6,3%	4,6%	2,6%
LT	Lituanie	-0,1%	4,8%	3,4%	3,4%	5,0%	3,6%	3,4%	5,1%	3,8%	3,5%
LU	Luxembourg	-1,8%	7,0%	3,9%	2,9%	5,8%	3,7%	2,7%	6,5%	3,7%	3,1%
LV	Lettonie	-3,6%	4,7%	4,4%	3,8%	4,7%	5,0%	4,0%	4,3%	3,6%	4,8%
MT	Malte	-8,2%	5,9%	6,0%	5,0%	5,0%	6,2%	4,8%			
NL	Pays-Bas	-3,8%	4,3%	3,0%	2,7%	4,0%	3,3%	1,6%	4,3%	3,2%	1,8%
PT	Portugal	-8,4%	4,9%	5,5%	2,6%	4,5%	5,3%	2,4%	4,8%	5,8%	2,8%
SI	Slovénie	-4,2%	6,9%	3,8%	3,6%	6,4%	4,2%	3,5%	5,9%	5,4%	3,2%
SK	Slovaquie	-4,4%	3,0%	5,0%	5,1%	3,8%	5,3%	4,3%	3,2%	5,0%	4,8%
EA19	Zone euro	-6,4%	5,3%	4,0%	2,7%	5,0%	4,3%	2,4%	5,2%	4,3%	2,5%
EU27	Union européenne	-5,9%	5,3%	4,0%	2,8%	5,0%	4,3%	2,5%			

Source : Commission européenne (Autumn Forecast 2021 (novembre 2021) et Winter Forecast 2022 (février 2022)) et OCDE (Economic Outlook no 110, décembre 2021).

Tableau 38
Estimation de l'évolution du PIB par rapport à 2019 pour les pays de la zone euro
selon la Commission européenne et l'OCDE (indice 2019=100) ⁸⁴

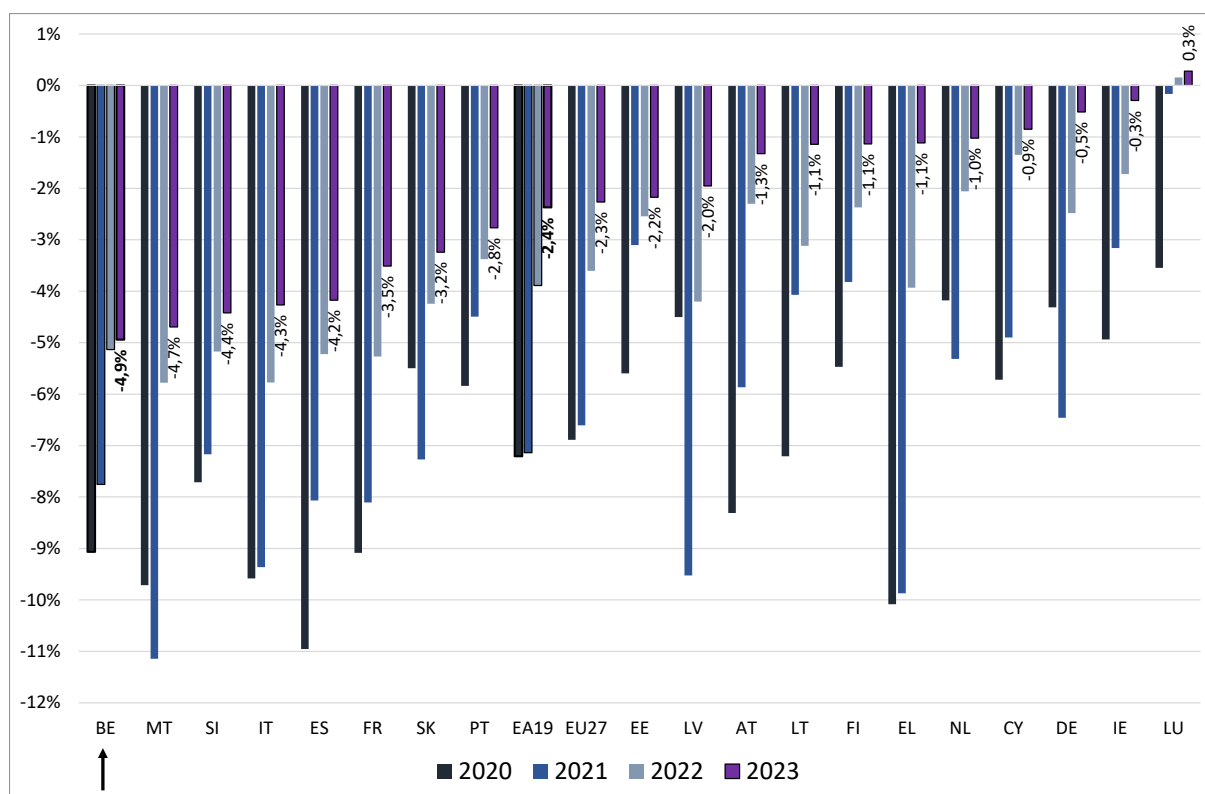
		2019	2020	CE Winter Forecast 2022			CE Autumn Forecast 2021			OCDE Economic Outlook no 110		
				2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
AT	Autriche	100,0	93,3	97,7	101,9	104,2	97,4	102,2	104,1	97,1	101,6	104,1
BE	Belgique	100,0	94,3	100,1	102,8	105,0	100,0	102,6	104,5	100,1	103,3	104,7
CY	Chypre	100,0	94,8	99,8	103,9	107,6	99,9	104,1	107,8			
DE	Allemagne	100,0	95,4	98,1	101,6	104,2	98,0	102,5	104,2	98,2	102,2	104,6
EE	Estonie	100,0	97,0	104,3	107,5	111,8	105,7	109,6	113,5	106,3	111,1	115,3
EL	Grèce	100,0	91,0	98,7	103,6	107,2	97,5	102,5	106,2	97,1	101,8	104,7
ES	Espagne	100,0	89,2	93,7	98,9	103,3	93,3	98,4	102,8	93,2	98,3	102,1
FI	Finlande	100,0	97,2	100,6	103,6	105,7	100,5	103,3	105,4	100,6	103,5	105,1
FR	France	100,0	92,1	98,5	102,1	104,2	98,1	101,8	104,2	98,4	102,5	104,6
IE	Irlande	100,0	105,9	120,4	127,0	132,7	121,4	127,6	132,8	122,0	129,0	134,0
IT	Italie	100,0	91,1	97,0	101,0	103,3	96,7	100,9	103,2	96,8	101,3	103,9
LT	Lituanie	100,0	99,9	104,7	108,3	111,9	104,9	108,7	112,4	105,0	109,0	112,8
LU	Luxembourg	100,0	98,2	105,1	109,2	112,3	103,9	107,7	110,6	104,6	108,5	111,8
LV	Lettonie	100,0	96,4	100,9	105,4	109,4	100,9	106,0	110,2	100,5	104,2	109,2
MT	Malte	100,0	91,8	97,2	103,0	108,2	96,4	102,4	107,3			
NL	Pays-Bas	100,0	96,2	100,3	103,3	106,1	100,0	103,3	105,0	100,3	103,5	105,4
PT	Portugal	100,0	91,6	96,1	101,4	104,0	95,7	100,8	103,2	96,0	101,6	104,4
SI	Slovénie	100,0	95,8	102,4	106,3	110,1	101,9	106,2	109,9	101,5	106,9	110,4
SK	Slovaquie	100,0	95,6	98,5	103,4	108,7	99,2	104,5	109,0	98,7	103,6	108,6
EA19	Zone euro	100,0	93,6	98,6	102,5	105,3	98,3	102,5	105,0	98,5	102,7	105,3
EU27	Union européenne	100,0	94,1	99,1	103,1	105,9	98,8	103,1	105,6			

Source : Calculs propres sur la base de : Commission européenne (Autumn Forecast 2021 (novembre 2021) et Winter Forecast 2022 (février 2022)) et OCDE (Economic Outlook no 110, décembre 2021).

⁸⁴ Il convient toutefois de noter que l'évaluation par la Commission européenne de la désactivation de la clause dérogatoire générale se fonde sur les chiffres trimestriels du PIB.

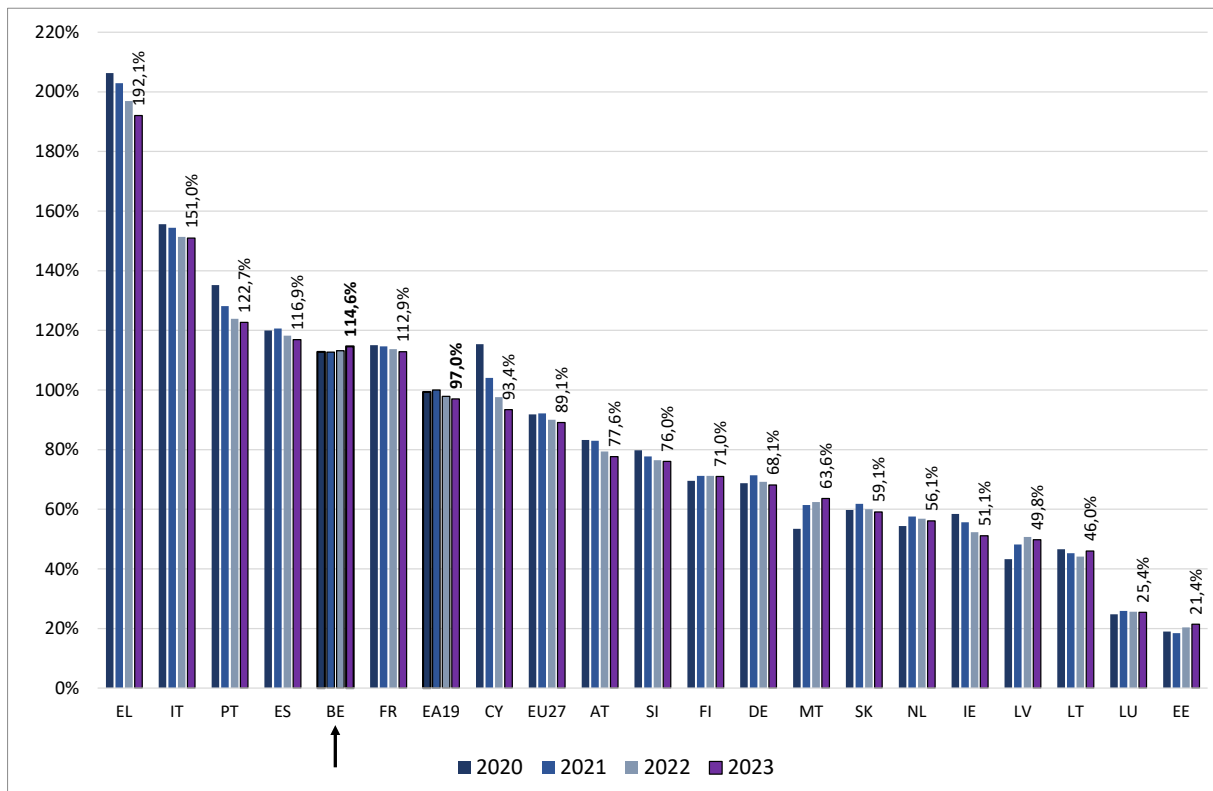
4.4 Estimations des soldes de financement et des taux d'endettement dans la zone euro sur la base des Autumn Forecast 2021 de la Commission européenne

Graphique 6
Estimations des soldes de financement dans la zone euro (en % du PIB)



Source : Commission européenne (Autumn Forecast 2021 (novembre 2021)).

Graphique 7
Estimations des taux d'endettement dans la zone euro (en % du PIB)



Source : Commission européenne (Autumn Forecast 2021 (novembre 2021)).

4.5 Incidence budgétaire estimée des mesures pour lutter contre la crise du coronavirus

4.5.1 Dépenses pour les mesures contre le Covid-19 en 2020, 2021 et 2022

Tableau 39
Dépenses consacrées à des mesures contre le Covid-19 en 2020

(milliards d'euros, sauf mention contraire)	2020			
	Pouvoir fédéral et sécurité sociale	Communautés et régions	Total ¹	Total % du PIB
Incidence sur le solde de financement et sur la dette publique ²				
Gestion de la crise sanitaire	3,9	1,1	4,9	1,1%
Soutien aux revenus des ménages	8,4	0,4	8,7	1,9%
Allocations de chômage temporaire	3,9	0,0	3,9	0,8%
Droit passerelle pour les indépendants	3,3	0,0	3,3	0,7%
Autres prestations sociales et primes	1,1	0,4	1,5	0,3%
Soutien aux entreprises et aux entrepreneurs indépendants	2,6	4,2	6,8	1,5%
Primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires	0,7	2,7	3,4	0,7%
Mesures fiscales de renforcement de la solvabilité ³	0,7	0,0	0,7	0,1%
Aides à des branches d'activité spécifiques et autres	1,3	1,5	2,8	0,6%
Total	14,8	5,7	20,4	4,5%

Source : BFP, communautés et régions, SPF BOSA, SPF ETCS, SPF Finances, BNB.

¹ À l'exclusion des mesures des pouvoirs locaux. Certaines communes ont décidé de supprimer, de réduire ou de reporter le paiement de taxes professionnelles locales (sur les terrasses des établissements horeca, sur les nuitées touristiques, etc.) et/ou ont octroyé des chèques-cadeaux et d'autres primes.

² À l'exclusion des mesures structurelles destinées à financer additionnellement, par exemple, les soins de santé et de l'ensemble des plans de relance.

³ L'exonération d'impôt fédérale sur les primes et aides régionales relève des "primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires"; la déduction augmentée des frais de restaurant et de restauration des "aides à des branches d'activité spécifiques"; l'exonération du versement du précompte professionnel pour la reprise du travail à l'issue du chômage temporaire des "mesures fiscales de renforcement de la solvabilité", tandis qu'elle est enregistrée comme subvention dans les comptes des administrations publiques.

Tableau 40
Dépenses consacrées à des mesures contre le Covid-19 en 2021

(milliards d'euros, sauf mention contraire)	2021			
	Pouvoir fédéral et sécurité sociale	Communautés et régions	Total ¹	Total % du PIB
Incidence sur le solde de financement et sur la dette publique ²				
Gestion de la crise sanitaire	3,1	0,8	3,9	0,8%
Soutien aux revenus des ménages	5,2	0,0	5,2	1,0%
Allocations de chômage temporaire	1,9	0,0	1,9	0,4%
Droit passerelle pour les indépendants	2,1	0,0	2,1	0,4%
Autres prestations sociales et primes	1,3	0,0	1,3	0,3%
Soutien aux entreprises et aux entrepreneurs indépendants	2,4	2,4	4,8	0,9%
Primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires	0,3	1,9	2,3	0,5%
Mesures fiscales de renforcement de la solvabilité ³	0,4	0,0	0,4	0,1%
Aides à des branches d'activité spécifiques et autres	1,7	0,4	2,1	0,4%
Total	10,7	3,2	13,9	2,7%

Source : BFP, communautés et régions, SPF BOSA, SPF ETCS, SPF Finances, BNB.

¹ À l'exclusion des mesures des pouvoirs locaux. Certaines communes ont décidé de supprimer, de réduire ou de reporter le paiement de taxes professionnelles locales (sur les terrasses des établissements horeca, sur les nuitées touristiques, etc.) et/ou ont octroyé des chèques-cadeaux et d'autres primes.

² À l'exclusion des mesures structurelles destinées à financer additionnellement, par exemple, les soins de santé et de l'ensemble des plans de relance.

³ L'exonération d'impôt fédérale sur les primes et aides régionales relève des "primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires"; la déduction augmentée des frais de restaurant et de restauration des "aides à des branches d'activité spécifiques"; l'exonération du versement du précompte professionnel pour la reprise du travail à l'issue du chômage temporaire des "mesures fiscales de renforcement de la solvabilité", tandis qu'elle est enregistrée comme subvention dans les comptes des administrations publiques.

Tableau 41
Dépenses consacrées à des mesures contre le Covid-19 en 2022

<i>(milliards d'euros, sauf mention contraire)</i>	2022⁴			
	Pouvoir fédéral et sécurité sociale	Communautés et régions	Total ¹	<i>Total % du PIB</i>
Incidence sur le solde de financement et sur la dette publique²				
Gestion de la crise sanitaire	0,4	0,3	0,7	0,1%
Soutien aux revenus des ménages	0,2	0,0	0,2	0,0%
Allocations de chômage temporaire	0,0	0,0	0,0	0,0%
Droit passerelle pour les indépendants	0,0	0,0	0,0	0,0%
Autres prestations sociales et primes	0,2	0,0	0,2	0,0%
Soutien aux entreprises et aux entrepreneurs indépendants	0,7	0,3	1,0	0,2%
Primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires	0,0	0,3	0,3	0,0%
Mesures fiscales de renforcement de la solvabilité ³	0,5	0,0	0,5	0,1%
Aides à des branches d'activité spécifiques et autres	0,2	0,0	0,2	0,0%
Total	1,3	0,6	1,9	0,4%

Source : BFP, communautés et régions, SPF BOSA, SPF ETCS, SPF Finances, BNB.

¹ À l'exclusion des mesures des pouvoirs locaux. Certaines communes ont décidé de supprimer, de réduire ou de reporter le paiement de taxes professionnelles locales (sur les terrasses des établissements horeca, sur les nuitées touristiques, etc.) et/ou ont octroyé des chèques-cadeaux et d'autres primes.

² À l'exclusion des mesures structurelles destinées à financer additionnellement, par exemple, les soins de santé et de l'ensemble des plans de relance.

³ L'exonération d'impôt fédérale sur les primes et aides régionales relève des "primes en cas de fermeture forcée ou de forte baisse du chiffre d'affaires"; la déduction augmentée des frais de restaurant et de restauration des "aides à des branches d'activité spécifiques"; l'exonération du versement du précompte professionnel pour la reprise du travail à l'issue du chômage temporaire des "mesures fiscales de renforcement de la solvabilité", tandis qu'elle est enregistrée comme subvention dans les comptes des administrations publiques.

⁴ Pour 2022, toutes les mesures connues au 19 janvier 2022 ont été imputées en fonction de l'impact budgétaire connu ou estimé à ce moment-là.

4.5.2 Incidence budgétaire estimée des mesures contre le Covid-19 en 2020-2025

Tableau 42
Incidence budgétaire estimée des mesures pour lutter contre les conséquences de la crise sanitaire du Covid-19 (a)

en % du PIB	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Σ(Δ 25-23)
Entité I (Pouvoir fédéral)	3,25%	2,11%	0,24%	0,10%	0,05%	0,00%	
Δ		-1,14%	-1,87%	-0,14%	-0,05%	-0,05%	-0,24%
Entité II	1,25%	0,65%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,61%	-0,54%	-0,11%	0,00%	0,00%	-0,11%
Communautés et Régions	1,25%	0,64%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,61%	-0,53%	-0,11%	0,00%	0,00%	-0,11%
Pouvoirs locaux	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total Ensemble des administrations publiques	4,50%	2,76%	0,35%	0,10%	0,05%	0,00%	
Δ		-1,74%	-2,41%	-0,25%	-0,05%	-0,05%	-0,35%
<i>Détail Communautés et Régions:</i>							
<i>Communauté flamande</i>	0,73%	0,29%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,44%	-0,25%	-0,04%	0,00%	0,00%	-0,04%
<i>Communauté française</i>	0,05%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,03%	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Communauté germanophone</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Région wallonne</i>	0,34%	0,23%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,12%	-0,16%	-0,07%	0,00%	0,00%	-0,07%
<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	0,08%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,02%	-0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Commissions communautaires</i>	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,01%	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

(a) Mesures ayant une incidence sur le solde de financement des administrations publiques (à l'exclusion des mesures qui ont uniquement une incidence sur la dette publique et non sur le solde de financement et à l'exclusion des garanties octroyées).

Source : Banque nationale de Belgique.

4.6 Les grandes lignes du Plan de relance européen

4.6.1 Positionnement de NextGenerationEU dans le paquet de relance total de l'Union européenne décidé en 2020 ⁸⁵

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) ⁸⁶.

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) ⁸⁷ est consacré à la reconstruction de l'Europe après la crise du coronavirus. Dans cette enveloppe totale, 807 milliards d'euros (en prix courants) ⁸⁸ concernent NGEU et 1.211 milliards d'euros (en prix courants) ⁸⁹ concernent le CFP.

Le caractère novateur de ce paquet total se trouve dans l'affectation des fonds :

1. Plus de 50% du paquet total de 2.018 milliards d'euros est prévu pour de **nouvelles priorités** :
 - la recherche et l'innovation :
→ par l'intermédiaire du programme « *Horizon Europa* » ;
 - une transition équitable vers une Union européenne neutre pour le climat et numérique :
→ par l'intermédiaire du « *Fonds pour une transition juste* » et le programme pour une « *Europe numérique* » ;
 - la préparation, la reprise et la résilience (être mieux préparé aux défis actuels et à venir) par l'intermédiaire de la "*Facilité pour la reprise et la résilience*" (RRF), du programme « *RescEU* » et un nouveau programme dans le domaine de la santé « *EU4Health* ».

⁸⁵ Source : Commission européenne.

⁸⁶ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027.

⁸⁷ Plan de relance européen total aux prix de 2018 : 1.800 milliards d'euros.

⁸⁸ NGEU aux prix de 2018 : 750 milliards d'euros.

⁸⁹ CFP de 2021-2027 aux prix de 2018 : 1.050 milliards d'euros.

2. Des ressources supplémentaires sont prévues pour :

- la lutte contre le changement climatique :
→ 30% du budget de l'UE total de 1.211 milliards d'euros y est consacré ;
- la transformation numérique : 20% des fonds de la RRF y sera investi ;
- la protection de la biodiversité et à l'égalité hommes-femmes :
→ en 2024 et 2026, 10% des dépenses annuelles du budget à long terme contribueront à enrayer et à inverser la perte de la biodiversité.

3. Pour la toute première fois, les priorités nouvelles et renforcées de la politique ont la part la plus importante dans le budget à long terme, soit 31,9 %. Les deux autres grandes catégories, la politique agricole commune (30,9 %) et la cohésion économique, sociale et territoriale (30,5 %), représentent une part légèrement inférieure du total.

En raison de ces choix, la part des différents domaines politiques au sein du CFP changera au cours de la période 2021-2027 par rapport au précédent budget septennal de l'UE de 2014-2020 :

- des priorités nouvelles et renforcées : 31,9% (contre ± 24% précédemment) ;
- la politique agricole commune : 30,9% (contre ± 37% précédemment) ;
- la cohésion économique, sociale et territoriale : 30,4% (contre ± 37% précédemment) ;
- l'administration : 6,7% (contre ± 6% précédemment).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la répartition des allocations du CFP 2021-2027 et de NGEU entre les différentes rubriques :

Tableau 43
Répartition des fonds du Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et de NextGenerationEU

milliards €, sauf indication contraire <i>prix courants</i>	CFP 2021-2027		NGEU		Total Plan de relance européen	
1. Marché unique, innovation et numérique	149,5	12%	11,5	1%	161,0	8%
2. Cohésion, résilience et valeurs	426,7	35%	776,5	96%	1 203,2	60%
3. Ressources naturelles et environnement	401,0	33%	18,9	2%	419,9	21%
4. Migration et gestion des frontières	25,7	2%	-	-	25,7	1%
5. Sécurité et défense	14,9	1%	-	-	14,9	1%
6. Pays voisins et reste du monde	110,6	9%	-	-	110,6	5%
7. Administration publique européenne	82,5	7%	-	-	82,5	4%
TOTAL	1 210,9	100%	806,9	100%	2 017,8	100%
<i>in % du PIB UE-27</i>	<i>7,9%</i>		<i>5,3%</i>		<i>13,2%</i>	

Source : Commission européenne.

4.6.2 Composition de NextGenerationEU ⁹⁰

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.

Tableau 44
Composition de NGEU

milliards €, sauf indication contraire	ventilation de NGEU	
<i>prix courants</i>		
Facilité pour la reprise et la résilience (RRF):	723,8	89,7%
<i>dont prêts</i>	385,8	47,8%
<i>dont subventions</i>	338,0	41,9%
Autres programmes :	83,1	10,3%
<i>React-EU</i>	50,6	6,3%
<i>Horizon Europa</i>	5,4	0,7%
<i>InvestEU</i>	6,1	0,8%
<i>Développement rural</i>	8,1	1,0%
<i>Fonds pour une transition juste (FTJ)</i>	10,9	1,4%
<i>RescEU</i>	2	0,2%
TOTAL	806,9	100,0%
<i>dont prêts</i>	385,8	47,8%
<i>dont subventions</i>	421,1	52,2%
<i>en % du PIB UE 27</i>	5,3%	
<i>dont prêts</i>	2,5%	
<i>dont subventions</i>	2,8%	

Source : Commission européenne.

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% ⁹¹, les subventions prévues s'élèvent désormais à 338,0 milliards d'euros en prix courants.

⁹⁰ Source : Commission européenne.

⁹¹ Article 5, paragraphe 22, de la Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (en abrégé : Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020).

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.

4.6.2.1 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.

La Facilité RRF a pour objectif d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de coronavirus et de rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent.

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 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. Il a été approuvé par chaque gouvernement et par le Comité de concertation, le plus haut organe de coordination entre les différentes entités du pays. Conformément à l'article 18 du Règlement (UE) n° 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le PRR et la Plan national de réforme (PNR) de la Belgique pour l'année 2021 ont été présentés dans un seul document intégré ⁹².

4.6.2.2 Autres programmes

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, NGEU apportera – en plus de la contribution à la RRF – une contribution supplémentaire aux autres programmes ou fonds européens, tels que React-EU, Horizon 2020, InvestEU, le développement rural, le Fonds pour une transition juste (Just Transition Fund ou JTF) et autres. Le plus important d'entre eux est React-EU.

⁹² <https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR - Plan national pour la reprise et la résilience.pdf>

NextGenerationEU comprend également une enveloppe de 50,6 milliards d'euros pour REACT-EU qui vise à fournir une aide à la relance pour la cohésion et les régions d'Europe. Il s'agit d'une nouvelle initiative qui poursuit et étend les mesures de réaction aux crises et les mesures visant à remédier aux conséquences de la crise prévues par l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus. Cela contribue également à une relance économique verte, numérique et résiliente. Ces moyens supplémentaires sont alloués et mis à disposition en 2021-2022 via :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER),
- le Fonds social européen (FSE),
- le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

4.6.3 Que signifient NexGenerationEU et le CFP 2021-2027 pour la Belgique

Sur la base des informations mises à disposition par la Commission européenne ⁹³, 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 45
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%

(a) React-EU, Just Transition Fund en European Agricultural Fund for Rural Development.

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

⁹³ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

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.

Les transferts de NGEU pour la Belgique – exprimés en pourcentage du PIB – sont inférieurs au niveau moyen de l'ensemble de l'Union européenne :

- RRF : 1,1% du PIB pour la Belgique contre 2,2% du PIB pour UE-27,
- Autres programmes dans NGEU : 0,1% du PIB pour la Belgique contre 0,5% du PIB pour UE-27.

→ NGEU dans sa totalité : 1,2% pour la Belgique contre 2,7% du PIB pour UE-27.

Le même constat vaut d'ailleurs pour les allocations prévues dans le cadre du Cadre financier pluriannuel (CFP) de 2021-2027 dont 0,9% des fonds totaux est destiné à la Belgique. Ils représentent :

- 1,3% du PIB pour la Belgique contre 5,0% du PIB pour UE-27,

Tableau 46
Part de la Belgique dans le CFP 2021-2027

milliards €, sauf indication contraire	CFP 2021-2027		
	Allocations totales des divers fonds 2021-2027		
<i>prix courants</i>	UE-27	Belgique (BE)	% part
Fonds de cohésion	372,573	2,689	0,7%
Fonds agricole de garantie	291,089	3,467	1,2%
Fonds agricole pour le développement rural	87,441	0,598	0,7%
Fonds pour une transition juste	8,453	0,080	0,9%
Total	759,556	6,834	0,9%
<i>% PIB 2022 de resp. UE-27 et BE</i>			
Fonds de cohésion	2,4%	0,5%	
Fonds agricole de garantie	1,9%	0,7%	
Fonds agricole pour le développement rural	0,6%	0,1%	
Fonds pour une transition juste	0,1%	0,0%	
Total	5,0%	1,3%	

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

L'ensemble des transferts européens susmentionnés de NGEU et du CFP 2021-2027 (sans compter les prêts au titre de la RRF) représente donc 2,5 % de notre PIB.

La part de la Belgique dans le PIB total de l'UE-27 oscille autour de 3,4% ; sur la base des Prévisions d'automne ⁹⁴ de la Commission européenne, notre part dans le PIB européen serait de 3,40% en 2022 et de 3,38% en 2023.

4.6.4 Financement du CFP 2021-2027 et de NextGenerationEU

4.6.4.1 Ressources propres

Comme par le passé, le budget de l'Union européenne pour la période 2021-2027 est alimenté par les ressources dites propres, qui sont les contributions financières des États membres ⁹⁵.

Ces contributions nationales sont constituées de droits de douane, d'une contribution basée sur les recettes de TVA et d'une contribution basée sur le revenu national brut et, à partir de 2021, d'une nouvelle taxe sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés.

La contribution fondée sur les recettes de TVA est établie par l'application d'un taux d'appel uniforme de 0,30% pour tous les États membres au montant total des recettes de TVA perçues sur toutes les opérations imposables, divisé par le taux moyen pondéré de la TVA calculé pour l'année civile concernée. Pour chaque État membre, l'assiette TVA à prendre en compte à cette fin ne peut excéder 50 % du RNB.

La contribution fondée sur le RNB résulte de l'application d'un taux d'appel uniforme, à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu de toutes les autres recettes, à la somme des RNB (aux prix du marché) de tous les États membres.

Afin de financer l'augmentation du budget pluriannuel en réponse à la crise du coronavirus, des ressources propres supplémentaires ont été prévues, notamment à partir du 1er janvier 2021, par l'introduction d'une nouvelle contribution nationale basée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés. Cette contribution consiste en l'application d'un taux d'appel uniforme de 0,80 euro par kilogramme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre ⁹⁶.

⁹⁴ Autumn Forecast, 21.11.2022, European Commission.

⁹⁵ Voir article 2 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁹⁶ Pour certains États membres, une réduction forfaitaire annuelle s'applique. La Belgique n'est pas concernée par cette réduction.

4.6.4.2 Emprunts ⁹⁷

4.6.4.2.1 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 ⁹⁸. 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 ⁹⁹.

L'impact économique de la crise du Covid-19 a montré que l'Union européenne devrait disposer d'une capacité financière suffisante pour absorber les chocs économiques. Il a donc été décidé que l'Union devait se donner les moyens d'atteindre ses objectifs. Des ressources financières d'une ampleur exceptionnelle ont été jugées nécessaires pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19 sans accroître la pression sur les finances des États membres, leurs budgets étant déjà soumis à d'énormes pressions en raison du financement des mesures économiques et sociales nationales liées à la crise.

Il a donc 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. La somme empruntée sera remboursée de 2028 à 2058.

4.6.4.2.2 Remboursement des dettes émises

Les ressources propres pouvant être utilisées pour les crédits de paiement et d'engagement annuels sont plafonnées ¹⁰⁰ :

⁹⁷ Voir point 14 des considérants et article 5 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁹⁸ Voir article 4 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

⁹⁹ Voir point 22 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁰⁰ Voir article 3 de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

- le montant total des ressources propres attribué à l'Union pour couvrir les crédits annuels pour paiements ne dépasse pas 1,40% de la somme des RNB de tous les États membres,
- Le montant total des crédits annuels pour engagements inscrit au budget de l'Union ne dépasse pas 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres.

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 est nécessaire. Le plafond des crédits de paiement et le plafond des crédits d'engagement sont relevés de 0,6 point de pourcentage chacun ¹⁰¹.

La nécessité de recourir à cette attribution supplémentaire ne sera que temporaire également étant donné que les obligations diminueront au fil du temps, à mesure que les fonds empruntés seront remboursés et que les prêts arriveront à échéance. Par conséquent, le relèvement devrait expirer lorsque tous les fonds empruntés auront été remboursés et que tous les passifs éventuels (liés aux prêts accordés sur la base de ces fonds) seront éteints, ce qui devrait être le cas le 31 décembre 2058 au plus tard ¹⁰².

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 ¹⁰³.

¹⁰¹ Voir point 16 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁰² Voir point 17 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

¹⁰³ Voir point 19 des considérants de la Décision relative aux ressources propres du 14.12.2020.

Conclusion :

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.

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

4.7 Correction des transferts : pourcentage de transmission ajusté de la croissance réelle du PIB si celle-ci > 2,25%

La correction des transferts LSF a pour but de tenir compte de la différence d'imputation de la croissance économique aux recettes de l'Entité I, d'une part, et des Communautés et Régions, d'autre part. En cas de croissance économique négative, cette imputation partielle se traduit par un avantage pour les Communautés et les Régions, qui doit donc être déduit du solde de financement nominal pour passer au solde structurel. En cas de croissance économique positive, cela se traduit par un désavantage pour les Communautés et les Régions, qui doit être ajouté au solde de financement nominal pour passer au solde structurel. L'ajustement est le même, mais dans la direction opposée pour l'Entité I.

Tableau 38
Correction des transferts : pourcentage de transmission ajusté de la croissance réelle du PIB si celle-ci > 2,25%

2022 : croissance réelle PIB retenue dans LSF (contrôle budgétaire 2022)	3,00%	colonne tableau 74, avis CSF 4/2015	part de la croissance ≤ 2,25%		part de la croissance > 2,25%		ajustement colonne tableau 74, avis CSF 4/2015
% à retenir de la croissance réelle du PIB		55%	(1)	55%	(1')	100%	66,25%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	41,25%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4') = 66,25%
% à retenir de la croissance réelle du PIB		65%	(1)	65%	(1')	100%	73,75%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	48,75%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4') = 73,75%
% à retenir de la croissance réelle du PIB		91%	(1)	91%	(1')	100%	93,25%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	68,25%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4') = 93,25%
2022 : croissance réelle PIB par habitant retenue dans LSF (contrôle budgétaire 2022)	2,48%	colonne tableau 74, avis CSF 4/2015	part de la croissance ≤ 2,25%		part de la croissance > 2,25%		ajustement colonne tableau 74, avis CSF 4/2015
% à retenir de la croissance réelle du PIB		65%	(1)	65%	(1')	100%	68,28%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,23%	
			(3) = (2) / 3%	90,64%	(3') = (2') / 3%	9,36%	
			(4) = (1) x (3)	58,92%	(4') = (1') x (3')	9,36%	(4) + (4') = 68,28%

Source : Calculs du CSF.

D/2022/11.691/2