

Bibliographie :

Barro, R., « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, décembre 1974.

Collet, M., *Droit fiscal*, Paris, PUF, 4ème éd., 2013, pp. 57-64.

de la Martinière, D., *L'impôt du diable : le naufrage de la fiscalité française*, coll. « Libertés de l'esprit », éditions Calmann-Lévy, Paris, 1990, 142 p.

Duclercq, J.-B., « L'impôt européen : une question sur l'Europe politique plus qu'une solution économique », *Tribune sur l'Europe* coordonnée par l'Association Française de Droit Constitutionnel et le Cercle des européens, 6 novembre 2012, disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.ceuropeens.org/article/l-impot-europeen-une-question-sur-l-europe-politique-plus-qu-une-solution-economique>.

Georgopoulos, T., « Le rôle créatif du juge communautaire en matière de fiscalité directe - De l'affaire sur l'avoir fiscal français à celle sur l'avoir fiscal finlandais », *RTD Eur.*, n°1, 2005, pp. 61-80.

Gouthière, B., *Les impôts dans les affaires internationales*, Francis Lefebvre, 8ème éd., 2010.

Larrère, C., « Impôts directs, impôts indirects : économie, politique, droit », *Archives de philosophie du droit*, t. 46, 2002, p. 117.

Piketty, T., *Le Capital au XXIe siècle*, Seuil, coll. « Les Livres du nouveau monde », 2013, 976 p.

Thurow, L., *Head to Head : The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*, Warner Books, 1992, 336 p. Publié en France sous le titre *La Maison Europe : superpuissance du XXIe siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1992, 293 p.

Troper, M., *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011, pp. 77-80.

LE « PACTE BUDGÉTAIRE » EUROPÉEN : QUELLE INFLUENCE SUR LES FINANCES PUBLIQUES BELGES ?

Maxime UHODA¹

Résumé

La contribution se propose d'étudier les nouvelles obligations qui découlent du « Pacte budgétaire » contenu dans le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire ». Il s'agit d'un traité intergouvernemental signé par vingt-cinq États membres de l'Union européenne (à l'exclusion du Royaume-Uni et de la République Tchèque) dont le contenu est appelé à être intégré dans le cadre juridique de l'Union avant le 1^{er} janvier 2018. Dans le contexte d'une double dynamique que connaissent actuellement les finances publiques des États membres de la zone euro – d'un côté, la construction de l'Union économique et monétaire européenne et de l'autre côté, dans certains pays, des phénomènes de décentralisation fiscale – le resserrement de la discipline budgétaire européenne semble traduire une tendance vers l'émergence de nouveaux principes constitutionnels de type financier. En Belgique, les modalités concrètes de transposition de ces nouvelles obligations – à savoir, l'incorporation en droit belge d'une règle d'équilibre budgétaire définie en termes structurels, l'instauration d'un « mécanisme de correction interne » et la mise en place d'une autorité de contrôle budgétaire indépendante, passent par la signature d'un accord de coopération et de nouvelles missions confiées à la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances.

¹ M. UHODA, assistant en droit des finances publiques et Doctorant en sciences politiques et sociales au Tax Institute de l'Université de Liège. Maxime.uhoda@ulg.ac.be.

Introduction

Le « Pacte budgétaire » contenu dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire² (ci-après « TSCG »)³ ainsi que les récents développements de ce que l'on nomme aujourd'hui la « gouvernance économique et budgétaire européenne » ont fait ressurgir certaines craintes quant à la légitimité démocratique des institutions européennes d'une part, et des États membres agissant de concert, d'autre part. Ces craintes sont d'autant plus marquées lorsque ces acteurs internationaux imposent aux parlements nationaux souverains des obligations contraignantes en matière de finances publiques. Il s'agit en effet d'introduire dans le droit interne des États membres une obligation d'équilibre budgétaire assortie d'un mécanisme de correction « automatique », le tout sous la coupole d'une autorité budgétaire de contrôle « indépendante ».

Cette contribution tentera tout d'abord de donner un aperçu des nouvelles obligations contenues dans le « Pacte budgétaire » qui devaient être transposées dans le droit belge avant le 1^{er} janvier 2014 (1). Ensuite, quelques éléments de réflexion sur les conséquences de ces obligations sur certains principes qui sous-tendent l'État démocratique dans le cadre d'une structure institutionnelle fédérale seront proposés (2). Enfin, les solutions quant à la transposition de ces obligations en droit belge seront examinées (3).

I. Un aperçu des nouvelles obligations du TSCG qui devaient être transposées pour le 1er janvier 2014

Le TSCG est un traité intergouvernemental signé en mars 2012 par vingt-cinq États membres de l'UE (tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il est contraignant pour les pays de la zone euro qui l'ont ratifié (pour les autres États membres dès qu'ils auront introduit l'euro, voire avant, s'ils le demandent (art. 14 du TSCG, uniquement pour les titres III et IV)).

² Disponible sur http://european-council.europa.eu/media/639232/08_tscg_fr.12.pdf.

³ Voy. également sur ce thème : Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., « Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2013/3, pp. 206-226, spéc. pp. 209-213.

Tous les États membres signataires l'ont ratifié. En Belgique, le processus de ratification s'est terminé le 21 décembre 2013⁴. Sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, le contenu du TSCG est appelé à être intégré dans le cadre juridique de l'UE dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date de son entrée en vigueur. Autrement dit, son intégration dans un des (ou dans les deux) traités originaires (Traité sur l'Union européenne⁵ (« TUE ») et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶ (« TFUE »)), une directive ou un règlement, est prévue avant le 1^{er} janvier 2018 (art. 16 du TSCG).

Ce traité, et plus particulièrement son volet « Pacte budgétaire » (Titre III), contient plusieurs règles contraignantes en matière de finances publiques qui devaient être transposées dans le droit national au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité intergouvernemental – c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2014 – au moyen de dispositions « *contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* » (art. 3.2 du TSCG). Un État membre qui ne remplirait pas ses obligations en ce qui concerne la transposition dans le droit national pourrait écoper d'une amende de 0,1% de son PIB à la suite de la procédure décrite ci-dessous.

Selon l'article 8.2 du TSCG, la Commission, rend un rapport dans lequel elle conclut qu'une partie contractante n'a pas respecté l'article 3.2 du TSCG ; la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») est saisie par une ou plusieurs autres parties contractantes. Si la partie contractante défaillante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la CJUE, après l'évaluation de la Commission, une ou plusieurs autres parties contractantes peuvent saisir la CJUE et demander que des sanctions financières soient infligées.

⁴ Le TSCG devait être ratifié par la Chambre, le Sénat et par les parlements des différentes entités fédérées. La Belgique a notifié au Secrétariat général du Conseil la fin du processus de ratification interne le 28 mars 2014 ; voy. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2012008&doclang=en>.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF>.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF>.

Par ailleurs, le « Pacte budgétaire » (TSCG) oblige également les États à réduire leur ratio de dette publique, s'il est supérieur à 60% du PIB, « à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence » (art. 4 du TSCG). Toutefois, cet objectif est également considéré comme rempli si les prévisions budgétaires de la Commission indiquent qu'il sera atteint sur une période de trois ans.

1.1. La limite maximale de déficit structurel (la « règle d'or » budgétaire)

L'article 3 du TSCG oblige les parties contractantes à atteindre un objectif budgétaire à moyen terme (ci-après « OMT ») avec une limite inférieure de 0,5% de PIB de déficit structurel ou de 1% pour les États qui ont un ratio de dette significativement inférieur à 60% du PIB. L'article 3.3a du TSCG définit le solde structurel comme « le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déductions faites des mesures ponctuelles et temporaires ».

En réalité, lorsqu'on parle de « déficit structurel », il s'agit d'une construction statistique qui se calcule en retirant du déficit global⁷ la composante cyclique du budget et les mesures uniques ou temporaires. La détermination de la composante cyclique du budget se fait à partir de l'*output gap*, c'est-à-dire la différence (négative ou positive) entre la croissance réelle estimée du PIB et la croissance potentielle du PIB (celle qui survient, en principe, lorsque l'ensemble des facteurs de production de l'économie sont utilisés de manière optimale). Une fois que la valeur de l'*output gap* a été arrêtée, il s'agit ensuite d'estimer son impact (négatif ou positif) sur le solde annuel global⁸. Ainsi pour la Belgique, l'OMT a été

⁷ Le déficit global correspond à ce que l'on nomme le besoin net de financement (BNF). Celui-ci est donné par la différence entre le solde net à financer (SNF) (le solde net du budget + le solde des opérations de trésorerie) et les octrois de crédits et prises de participation (OCPP) (les crédits en question se rapportent aux capitaux octroyés par les pouvoirs publics lorsque ces derniers agissent en tant que banquiers ou détenteurs d'obligations ; les participations se rapportent aux capitaux octroyés par les pouvoirs publics lorsque ces derniers agissent en tant qu'actionnaires ou seuls propriétaires). Dans l'article 1 du protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, la valeur de référence visée à l'article 126§2 du TFUE concernant la limite de déficit global est de 3 % du PIB.

⁸ Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. p. 211 ainsi que Chambre des représentants de Belgique, « Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2014. Exposé général », DOC 53 3069/001, spéc. p. 11.

défini comme la réalisation d'un surplus budgétaire de 0,75% du PIB en termes structurels en 2016⁹.

Pour 2014, les mesures structurelles qui garantiront tant une correction durable du déficit excessif qu'un progrès suffisant vers l'OMT correspondent à une limitation du déficit structurel à 1,2% du PIB. Cet objectif implique donc une amélioration du solde structurel sur deux ans (entre 2012 et 2014) de 1,8% du PIB et un objectif de déficit global de 2,1% du PIB pour 2014¹⁰.

Le TSCG laisse cependant une échappatoire qui permettra à un gouvernement de s'écarter temporairement de son OMT ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation en cas de « circonstances exceptionnelles » (art. 3.1b et 3c du TSCG). Les circonstances exceptionnelles sont définies comme des « faits inhabituels (...) ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques » ou des « périodes de grave récession économique » (art. 3c du TSCG). Dans son volet « correctif », le Pacte de stabilité et de croissance¹¹ (ci-après « PSC ») définit la notion de « grave récession économique » comme une situation où un État a un déficit global effectif supérieur à 3% du PIB à cause d'une croissance annuelle négative ou d'une croissance durablement inférieure à son potentiel – à savoir, une contraction du PIB annuel de 2%¹².

⁹ « Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), spéc. p. 15, disponible sur http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2013_belgium_fr.pdf.

¹⁰ Chambre des représentants de Belgique, « Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2014. Exposé général », DOC 53 3069/001, spéc. p. 10.

¹¹ Le PSC est composé :

- de la résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance – Amsterdam le 17 juin 1997 (J.O.U.E. C 236 du 02.08.1997) ;
- du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (J.O.U.E L 209 du 02.08.1997) : ce règlement clarifie et accélère la procédure concernant les déficits excessifs de manière à ce qu'elle joue un rôle véritablement dissuasif ;
- du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (J.O.U.E L 209 du 02.08.1997) : ce règlement vise à surveiller les positions budgétaires des États membres et à coordonner leurs politiques économiques.

¹² European Commission, « Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact », *Occasional Papers* 150, mai 2013, spéc. p. 11.

Or, dans le TSCG, les objectifs en matière de déficits publics sont définis en termes de solde structurel qui dépend peu, par nature, des fluctuations de l'activité économique. La seule hypothèse où le déficit structurel pourrait s'améliorer en période de croissance économique résulte du fait que les recettes fiscales croissent de manière plus rapide que le PIB, cela est en partie dû à la progressivité du système fiscal. C'est ce que l'on nomme l'élasticité des recettes fiscales par rapport à la croissance économique.

Comment déterminer si le dérapage par rapport à la trajectoire de solde structurel provient de circonstances économiques défavorables ? Dans une communication du 20 juin 2012¹³, la Commission prévoit qu'un comité budgétaire indépendant¹⁴ puisse rendre un avis public sur l'existence de ces circonstances exceptionnelles. Finalement, la signification concrète qui sera donnée à cette expression, malgré la définition qui en a été donnée dans le PSC, demeure encore incertaine et devra probablement faire l'objet d'une interprétation plus claire et plus précise¹⁵.

1.2. Le mécanisme de correction « automatique »

Selon l'article 3.1e du TSCG « un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie

¹³ Commission européenne, Communication du 20 juin 2012, « Principes communs des mécanismes nationaux de correction budgétaire », Bruxelles, COM (2012) 342 final.

¹⁴ Voy. la section 1.3 du présent article.

¹⁵ Voy., par exemple, Chambre des représentants de Belgique, « Projet de loi portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au Procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, faits à Bruxelles le 2 mars 2012, Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures par M. Roel Deseyn », s.o. 2012-2013, n° 2830/002, spéc. p. 15 et p. 22.

contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ».

Dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG et afin de contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission a défini les principes communs qui sous-tendent les mécanismes nationaux de correction dans sa communication du 20 juin 2012. Ces principes ont trait au statut juridique des règles relatives au mécanisme de correction¹⁶ (i), à la substance du mécanisme de correction (son déclenchement, la nature de la correction, les instruments opérationnels et les clauses dérogatoires – évoqués ci-après) (ii) ainsi qu'au rôle et à l'indépendance des institutions de surveillance¹⁷ (iii).

Le déclenchement de la correction intervient dans des circonstances clairement définies par des critères d'évaluation définis préalablement au niveau de l'UE ou au niveau de l'État membre concerné (ou des deux) qui caractérisent un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

En ce qui concerne sa nature, l'ampleur et la durée de la correction doivent être régies par des règles prédéfinies. Les écarts plus importants par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement devraient conduire à des corrections plus importantes. Le point de référence pour déterminer la correction serait le respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation – autrement dit la conservation, en principe, du calendrier fixé pour atteindre l'OMT – afin de garantir le respect des objectifs budgétaires définis avant l'apparition de l'écart important. Un État membre qui aurait atteint l'OMT et qui s'en écarterait ensuite devrait y revenir dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté ou, le cas échéant, l'année d'après. Ce scénario de référence n'exclut cependant pas une certaine souplesse, en fonction des circonstances exactes.

Dans la mesure où ces règles seraient cohérentes avec la réalisation de l'OMT et le respect de la trajectoire d'ajustement, le mécanisme de correction pourrait donner un rôle opérationnel de premier plan à des règles relatives aux dépenses publiques et à des mesures discrétionnaires en matière fiscale, notamment dans le déclenchement du mécanisme et la mise en œuvre de la correction. Afin de renforcer la crédibilité de leur mécanisme, les États

¹⁶ Cette question sera évoquée à la section 3.2 du présent article.

¹⁷ Ces questions seront évoquées aux sections 1.3 et 3.3 du présent article.

membres sont également invités à prêter une attention toute particulière à la coordination (prédéterminée ou pas) entre tous les niveaux d'administration publique, ou entre certains d'entre eux, dans la réponse à donner à un écart budgétaire important. L'objectif principal est que le comportement de certains sous-secteurs des administrations publiques ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'État, dont l'administration centrale représentative de l'ensemble des administrations publiques doit répondre devant les autorités de l'UE.

La suspension éventuelle du mécanisme de correction doit être étroitement liée aux notions approuvées au niveau de l'UE – plus précisément, les « *circonstances exceptionnelles* » au sens du PSC évoquées précédemment. Une clause dérogatoire ne pourrait être accordée que pour une durée déterminée et devrait être suivie par un ajustement opéré à un rythme minimum correspondant au moins à celui prévu par le PSC. Lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, il y aurait lieu de mettre en œuvre un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs.

1.3. L'autorité de contrôle « indépendante »

Le rôle de l'autorité de contrôle indépendante¹⁸ sera d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de correction conformément aux règles nationales, à différents stades du déclenchement et de la mise en œuvre de la correction, y compris le recours éventuel à des clauses dérogatoires. Le gouvernement devrait se conformer à ses avis ou, dans le cas où il déciderait ne pas les suivre, il devra s'en expliquer publiquement (mise en œuvre du principe : « se conformer ou s'expliquer »).

Cet organisme devrait s'appuyer sur des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, caractérisé par une conformité au paysage institutionnel existant et à la structure administrative spécifique du pays, par un régime statutaire ancré dans le droit, par une liberté de communication, par une indépendance par rapport à toute interférence, par des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la

¹⁸ Sur les organismes indépendants chargés du suivi des règles budgétaires, voy. également les articles 2.1a) et 5 du règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (J.O.U.E L 140/11 du 27.05.2013).

compétence, et enfin, par une adéquation des ressources et un accès approprié à l'information.

II. Les nouvelles contraintes fiscales et budgétaires européennes : éléments de réflexion

La crise financière de 2007 fut d'une ampleur telle qu'elle a été et est encore actuellement susceptible d'imposer une dynamique de changement voire de renouveau dans les ordres constitutionnels et les cadres institutionnels des États membres de l'UE.

II.1. La relation entre le droit européen et les systèmes juridiques nationaux

Deux dynamiques qui pourraient *a priori* paraître contradictoires, s'affrontent. La première d'entre elles caractérise l'orientation centralisatrice de la construction européenne et l'idée d'une harmonisation croissante des régimes juridiques nationaux. La volonté d'inscrire dans les « Constitutions » nationales des États membres des règles d'équilibre budgétaire traduit l'idée de mettre sur un même pied d'une part, la coordination des politiques économiques et budgétaires à travers la construction d'une union économique et, d'autre part, la coordination (et même la fusion totale pour les membres de la zone euro) des politiques monétaires à travers la construction de l'union monétaire et l'avènement d'une monnaie unique. Il ne peut y avoir en effet de monnaie unique sans politiques économiques et fiscales communes. Ces développements relancent ainsi la réflexion sur les relations entre le droit européen et les systèmes juridiques nationaux¹⁹. La seconde dynamique est décentralisatrice. À l'avenir, il faudra accentuer la réflexion sur la meilleure conciliation possible des nouvelles règles de gouvernance budgétaire avec la réalité des processus de décentralisation fiscale mis en place dans de nombreux États membres.

La nature et le degré des conséquences de la crise financière de 2007 sur les ordres institutionnels est variable. Ces conséquences vont de simples changements d'interprétations des textes à des changements législatifs ou/et constitutionnels. Ils accompagnent ou impliquent également des

¹⁹ Mathieu, B., « Constitution et équilibre des finances publiques : allocation d'ouverture », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, spéc. p. 7.

changements dans les relations des différents niveaux de pouvoir interne au sein des États ainsi que dans l'allocation interne des compétences et des moyens budgétaires.

En Belgique, les membres du gouvernement fédéral se sont accordés pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2015²⁰. Mais des problèmes pourraient survenir si des acteurs disposant d'une autonomie en dehors du budget de l'État fédéral – seul responsable devant les instances européennes – contribuent à la violation globale de la règle d'équilibre²¹. C'est en effet, l'un des arguments qui va à l'encontre d'une décentralisation fiscale accrue en cas de nécessité d'assainissement budgétaire²². Des problèmes de coordination pourraient survenir si la décentralisation est d'une ampleur telle qu'elle réduit les marges de manœuvre fiscale de l'État central au point de l'empêcher de remplir sa fonction de stabilisation macroéconomique, ou encore, si les politiques budgétaires des entités subnationales vont à l'encontre de la politique budgétaire de l'État central²³. Toutefois, il semble que l'influence négative d'un manque de coordination sur les soldes budgétaires soit surestimée dans les pays membres de l'OCDE. En réalité, c'est surtout le solde primaire – c'est-à-dire exclusion faite des charges d'intérêt de la dette publique – qui semble affecté.

Ce résultat est cohérent avec l'argument selon lequel le déficit budgétaire global de l'ensemble des administrations publiques pourrait être d'autant plus affecté par les mauvaises performances des entités subnationales si ces dernières sont libres d'emprunter²⁴ et/ou dépendantes de transferts financiers verticaux²⁵ de l'État central – surtout si ces transferts sont inconditionnels²⁶.

²⁰ « Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), spéc. p. 15, disponible sur http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2013_belgium_fr.pdf.

²¹ Chevauchez, B., « La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques », *Revue de l'OFCE*, 2011/1-n° 116, pp. 291-311, spéc. p. 296.

²² Wyplosz, C., « Fiscal Discipline: Rules rather than Institutions », *National Institute Economic Review*, July 2011 vol. 217, pp. 19-30, spéc. p. 22 et Thornton, J. et Mati, A., « Fiscal Institutions and the Relation between Central and Sub-National Government Fiscal Balances », *Public Finance Review*, 2008-36, pp. 243-254, spéc. p. 250.

²³ Thornton, J. et Mati, A., *op. cit.*, spéc. p. 244.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Un transfert financier vertical est un transfert financier entre l'État central/fédéral et les entités décentralisées/fédérées. Un transfert horizontal s'effectue quand des entités décentralisées/fédérées plus « riches » transfèrent des moyens financiers directement vers des entités décentralisées/fédérées plus « pauvres ». Voy.

En particulier, comment sanctionner les entités fédérées, les provinces ou les communes²⁷ ? En effet, la sixième réforme de l'État engendre des transferts de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées se chiffrant à plus de 20 milliards d'euros. Dans ce contexte, il est impératif de prévoir des mécanismes efficaces de coordination des politiques budgétaires²⁸.

II.2. L'évolution des principes constitutionnels

À la suite de la crise financière de 2007 et de la crise des dettes souveraines qui lui a succédé, plusieurs interrogations émergent en ce qui concerne les contraintes qui pourraient peser à l'avenir sur les finances publiques des États membres. Qu'est-il concrètement arrivé aux ordres constitutionnels et comment ces transformations – si elles ont réellement une influence – peuvent-elles contribuer à une sortie de crise plus rapide et plus efficace ? Bien sûr, les réponses varient en fonction des ordres juridiques et de la manière dont la crise a impacté le pays considéré. Quoi qu'il en soit, une certaine constante pourrait probablement être dégagée du fait de la transformation d'un *discours de crise* en un *discours constitutionnel* destiné à frapper les textes de changements idiosyncrasiques plus ou moins fondamentaux.

Bourgeois, M. et Uhoda, M., « La décentralisation fiscale et financière en République Démocratique du Congo : éléments juridiques et économiques », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2011/3-4, pp. 375-433, spéc. p. 391.

²⁶ Les transferts inconditionnels s'opposent aux transferts conditionnels qui sont des transferts financiers d'une entité publique vers une autre, conditionnés par la mise en œuvre de certaines politiques. Oates, W.E., « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, September 1999, pp. 1120-1149, spéc. p. 1130 et Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 390 et 394-395.

²⁷ En effet, au regard du régime SEC 95, font partie du secteur des administrations publiques : l'administration centrale (S.1311), les administrations d'États fédérés (S.1312), les administrations locales (S.1313) et l'administration de sécurité sociale (S.1314). Voy. notamment sur ce thème, pour ce qui concerne les pouvoirs locaux, Dubois, C., Gillet, E. et Neumann, M., « Vers une application du régime européen SEC 95 aux pouvoirs locaux », *Revue de droit communal*, 2012/4, pp. 2-12, spéc. p. 3.

²⁸ Sur ce point voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 215-225.

II.2.1. Des principes libéraux aux principes financiers ?

De manière globale, on peut craindre que l'accumulation de principes ou de règles spécifiques dans une Constitution déforce son caractère fondamental et diminue son efficacité. C'est comme lorsque l'on inscrit un droit au travail ou au logement dans la Constitution d'un État, vers qui se tourne-t-on s'il n'est pas réellement appliqué ? D'aucuns y voient la concrétisation du concept français de « principe particulièrement nécessaire à notre temps ». Dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ces principes étaient libéraux jusqu'à l'avènement du suffrage universel non plural après la première guerre mondiale ; après la deuxième guerre mondiale, ils étaient essentiellement sociaux et, en Belgique, concordent dans le temps avec les réflexions qui allaient mener à la première réforme de l'État. Aujourd'hui, les principes particulièrement nécessaires à notre temps semblent être les principes économiques et financiers²⁹.

Pourtant, le manque de discipline budgétaire n'est pas un phénomène nouveau. Il pourrait naturellement résulter de la séparation entre les bénéficiaires des dépenses publiques et la charge des taxes que les citoyens reçoivent et payent respectivement³⁰. Il demeure difficile de croire naïvement à la puissance du droit constitutionnel à l'égard des politiques. En effet, il existe beaucoup d'autres droits ou dispositions constitutionnels qui ne sont pas concrètement respectés. D'un côté, il faut se demander si, du point de vue juridique, le « mythe de la constitutionnalisation » de la limitation des déficits budgétaires peut avoir une autre portée que symbolique³¹. D'un autre côté, il est concevable de penser qu'élever le niveau de la règle qui établit l'équilibre n'est pas suffisant mais est peut-être nécessaire³². En fin de compte, il faut se demander si le renforcement des règles de discipline budgétaire et surtout, de leur sanction, est réellement de nature à effrayer suffisamment les États.

²⁹ Mathieu, B., *op. cit.*, spéc. p. 6. Et Mathieu, B., « Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ? », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, pp. 165-168, spéc. p. 165.

³⁰ Voy. Wyplosz, C., *op. cit.*, spéc. p. 19.

³¹ Simon, D., « La règle d'or ou les normes en caoutchouc "gravées dans le marbre" », *Europe*, n°8, août 2011, repère 8.

³² Uhoda, M., « Quelques réflexions à propos de l'introduction de la « règle d'or budgétaire européenne » dans le droit national des États membres de l'Union européenne », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2012/4, pp. 433-457, spéc. p. 450.

Les débats sur la discipline budgétaire ne sont pas nouveaux en Belgique, et pourtant, ils n'ont jamais été aussi importants qu'aujourd'hui. Faudrait-il en conclure que la maîtrise des déficits publics et la réduction des ratios d'endettement public sont devenues des enjeux cruciaux pour les hommes politiques actuels ? La question demeure ouverte.

D'un point de vue historique, généralement, les principes de bonne gestion financière ont d'abord été imposés aux collectivités locales. Outre la peur, justifiée ou non, de l'incompétence des gouvernants locaux, d'autres raisons plus pragmatiques expliquent cela. Elles sont liées à la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. En effet, si l'on admet la pertinence d'un principe général d'équilibre budgétaire – au service duquel d'autres principes, comme par exemple l'unité ou l'universalité³³, se révèlent fondamentaux pour la bonne gouvernance des systèmes financiers publics³⁴ – applicable à tous les niveaux de pouvoir, alors il faudrait considérer un budget en déficit comme une exception.

Dans les cas où cette exception s'explique ou se justifie, rien n'empêcherait donc de voter un budget en déficit. Dans la mesure où la théorie économique du fédéralisme fiscal, qui se base sur la typologie traditionnelle des fonctions du secteur public³⁵, développée par les économistes Musgrave³⁶, confie la

³³ Voy. les développements ci-dessous.

³⁴ Gilles, W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, LGDJ, 2009, spéc. pp. 38-39 et pp. 47-48.

³⁵ Cette typologie met en évidence trois fonctions économiques exercées par les pouvoirs publics :

- 1) la fonction de stabilisation économique. Elle concerne la création et la préservation par les autorités publiques d'un environnement économique favorable aux opérateurs. Elle vise à garantir un haut niveau d'utilisation des ressources, à promouvoir la croissance économique, ainsi que la stabilité monétaire ;
- 2) la fonction d'allocation des ressources. Elle concerne principalement trois outils : la promotion de la concurrence, les aides publiques et la production de certains biens et services par une autorité publique. Elle vise à pallier les imperfections du marché là où ce dernier n'engendre pas, par lui-même, des décisions de production et de consommation efficaces du point de vue économique ;
- 3) la fonction de redistribution. Elle vise principalement à corriger la distribution entre les citoyens. On intègre, entre autres, dans le champ de cette fonction le système de sécurité sociale, certaines aides publiques, les impôts à vertu redistributive, tels que l'impôt progressif sur les revenus, ou encore, les politiques de lutte contre la pauvreté. Voy. Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 378-390.

fonction de stabilisation économique à un certain niveau de pouvoir, un déficit budgétaire devrait être permis dans le chef de cette entité. Or, cette même théorie préconise de confier cette fonction au niveau de pouvoir le plus élevé possible ; ce qui éloigne ainsi toute possibilité d'exception déficitaire dans le chef des entités locales, dans le cadre des compétences qui leurs sont traditionnellement attribuées.

Néanmoins, si l'on décidait tout de même de transposer la règle locale au niveau central et d'imposer un objectif d'équilibre budgétaire applicable à tous les niveaux d'administration publique, il conviendrait simultanément de réfléchir à l'évolution de la relation entre l'autorité fédérale, les entités régionales et communautaires et les collectivités locales. À partir du moment où l'autonomie locale et régionale est consacrée, il peut apparaître pertinent de la circonscrire dans le respect d'un principe d'équilibre global³⁷.

D'un point de vue théorique, la notion d'équilibre local constituerait un point de convergence des principes budgétaires locaux. L'annualité (la validité du budget est limitée à un an) pose le cadre temporel dans lequel l'équilibre doit s'apprécier³⁸, même si rien n'empêche de choisir un cadre temporel plus long³⁹. L'unité (le budget est formé par un document unique) et l'universalité (toutes les recettes et les dépenses de l'État doivent être portées au budget) conduisent à exposer de manière claire et complète les chiffres de l'équilibre. L'absence de mise en concurrence des dépenses des Régions, des Communautés, des Provinces et des Communes avec celles de l'État fédéral concrétise l'autonomie de ces entités⁴⁰. La spécialité (le parlement, par son vote, précise à quels objets les crédits budgétaires doivent être affectés) se

³⁶ Musgrave, R.A. et Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 3e éd., McGraw-Hill-Kogakusha, 1980, spéc. pp. 6-17.

³⁷ Oliva, E., « Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux », *Revue Française des Finances Publiques*, n° 117, février 2012, pp. 31-54, spéc. p. 32.

³⁸ Même si, pour ce qui concerne les communes, c'est l'équilibre du budget de l'exercice global qui est requis, c'est-à-dire le déficit de l'exercice auquel s'ajoutent les excédents des années antérieures.

³⁹ Toutefois, il ne faudrait pas que la périodicité budgétaire s'aligne sur la périodicité d'une législature sous peine d'alléger fortement le contrôle parlementaire sur l'action du gouvernement. Cette façon reviendrait en effet à octroyer un blanc-seing budgétaire au gouvernement pour la durée de son mandat. Voy. Rion, P. et Trosch, A., *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, spéc. p. 50.

⁴⁰ Rion, P. et Trosch, A., *op. cit.*, spéc. p. 48.

traduit dans la dissociation des sections de fonctionnement et d'investissement – la première d'entre elles étant définie conjointement à l'équilibre⁴¹, tandis que c'est l'emprunt qui sert à combler le déficit de la seconde.

Toutefois, le principe de l'équilibre tel qu'il est imposé aux Communes en Belgique⁴² est difficilement transposable au niveau de l'État fédéral⁴³. En effet, il existe des différences entre les Communes et l'État fédéral, qui ont notamment trait à l'absence de souveraineté des premières, à la faiblesse relative de leurs ressources et à l'origine des règles d'équilibre local qui résulte notamment de l'absence, chez ces entités, de la compétence de stabilisation macroéconomique. La solution la plus susceptible d'être transposée au niveau de l'État fédéral pourrait être un principe de « neutralisation de l'emprunt » – à savoir, l'interdiction de financer des dépenses de fonctionnement ou de rembourser l'emprunt *par* l'emprunt⁴⁴.

II.2.2. Vers une perte de souveraineté des parlements nationaux ?

L'émergence de nouvelles règles européennes de gouvernance budgétaire ou le renforcement des règles existantes mais aussi, de manière plus globale, les interactions entre les actions des entités supranationales et des marchés financiers ont ravivé certaines interrogations sur le degré d'érosion de la souveraineté qui demeure dans le chef des parlements nationaux. Formulée autrement, la question serait de savoir si le « Pacte budgétaire » contenu

⁴¹ Oliva, E., *op. cit.*, spéc. pp. 31-32.

⁴² Voy. par exemple, pour ce qui concerne la Région wallonne, l'art. L1314-1. du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : « En aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs ». L'Article 252 de la Nouvelle loi communale applicable aux Communes bruxelloises s'énonce de manière semblable. En Flandre, l'équilibre financier est évalué en fonction des éléments qui relèvent du cycle de politique et de gestion (*BBC* ou *Beleids en beheerscyclus*). Le résultat annuel sur base des encaissements vérifie si un équilibre est atteint au cours de l'exercice budgétaire. Le résultat à long terme vérifie si l'administration atteint un équilibre structurel. Voy. https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/Fiche%203%20-%20La%20r%C3%A9forme%20du%20droit%20communal%20et%20les%20principes%20de%20nouvelle%20gouvernance_tcm_30-52419.pdf.

⁴³ Il convient de rappeler que dans le budget fédéral et dans ceux des entités fédérées, la distinction entre l'« ordinaire » et l'« extraordinaire » a été supprimée ou n'existe pas.

⁴⁴ Oliva, E., *op. cit.*, spéc. p. 54.

dans le TSCG (titre III) porte réellement atteinte à la souveraineté de ces derniers.

L'histoire peut être particulièrement éclairante à ce sujet. Par exemple, par le passé, le Conseil constitutionnel français avait considéré qu'une révision de la Constitution était nécessaire pour la ratification du Traité de Maastricht. Les juges constitutionnels avaient estimé qu'une telle révision est nécessaire chaque fois qu'un Traité contient une clause contraire à la Constitution ou porte atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale⁴⁵.

Néanmoins, le TSCG ne constitue pas du droit de l'Union européenne (ci-après « UE ») (ce que l'on qualifiait auparavant de droit communautaire) à proprement parler. Il s'agit d'un traité intergouvernemental, comme nous l'avons déjà mentionné, qui prend pour base les traités sur lesquels l'Union est fondée. Ce traité a toutefois une vocation provisoire. L'article 16 du TSCG prévoit que les États s'engagent à inscrire le contenu du TSCG dans le droit de l'Union d'ici le 1^{er} janvier 2018.

Plus récemment, à propos du Pacte budgétaire, le Conseil constitutionnel français, a considéré que l'engagement de respecter ces nouvelles règles de discipline budgétaire⁴⁶ ne portait pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale⁴⁷ – pas plus d'ailleurs que ne le faisaient les engagements déjà pris antérieurement en la matière. Malgré cette décision, ne pourrait-on tout de même pas considérer qu'il existe une incompatibilité essentielle entre, d'une part, l'intégration d'un principe d'équilibre des finances publiques dans des dispositions de degré « constitutionnel » ou « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » et, d'autre part, le principe de la souveraineté nationale. Si l'on oblige les parlementaires à toujours voter le budget en équilibre, n'est-ce pas vider le vote de l'électeur de son influence sur la politique budgétaire ? On entre ici dans le débat délicat des rapports entre État de droit et démocratie⁴⁸.

⁴⁵ Conseil constitutionnel de la République française, Décision n° 92-308 DC du 09 avril 1992, cons. n°13.

⁴⁶ Voy. la section 1.1 du présent article.

⁴⁷ Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012, cons. n°16.

⁴⁸ Rousseau, D., « Constitution et équilibre des finances publiques : allocation d'ouverture », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, spéc. p. 11.

Il faut également se rappeler que l'obligation d'équilibre des finances publiques n'a pas été l'une des exigences premières des régimes parlementaires. La relation compliquée entre les finances publiques et les parlements a d'abord été l'histoire de la conquête d'un droit de consentement aux impôts levés par le Souverain⁴⁹, puis, dans un deuxième temps, d'un droit de regard sur les dépenses de celui-ci. En pratique, dans de nombreux États dont la Belgique, les parlements ne garantissent donc plus nécessairement une quelconque modération de la dépense publique⁵⁰.

Il faut aussi relativiser cette dépossession ou cette exigence additionnelle qui serait imposée aux parlements nationaux pour deux raisons principales. La première raison est que, de manière globale, le législateur est déjà contraint par certaines règles, principes ou droits fondamentaux lorsqu'il élabore les lois – par exemple, en matière budgétaire, par le respect de principes d'unité, d'annualité, d'universalité et de spécialité évoqués ci-avant. La seconde raison tient au fait que, plus particulièrement, des obligations en matière de déficit public existaient déjà préalablement au « Pacte budgétaire »⁵¹ même si l'utilisation de la notion de déficit structurel n'avait pas été jugée pertinente jusqu'alors et que le critère de la dette publique ne permettait pas à la Commission, jusqu'à la réforme du *Six Pack*⁵² entrée en vigueur en

⁴⁹ Voy. l'art. XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». On pourrait également y voir une application particulière au domaine des finances publiques du principe romain « *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et aprobari debet* » (« ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous »). Sur le principe du consentement voy. Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, spéc. p. 116-119.

⁵⁰ Delcamp, A., « L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, pp. 15-20, spéc. pp. 16-17.

⁵¹ La règle d'équilibre budgétaire définie en termes structurels avait déjà été évoquée dans la déclaration du Conseil européen du 9 décembre 2011. Par ailleurs, elle se calque sur les dispositions déjà contenues dans la réforme du *Six Pack*. Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 209-213.

⁵² Il s'agit (J.O. L 306 du 23 novembre 2011) :

- du règlement (UE) n°1173/2011 sur la mise en oeuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;
- du règlement (UE) n°1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;

décembre 2011, de lancer une procédure pour déficit excessif à l'encontre d'un État⁵³. Quoi qu'il en soit, de ce point de vue, une obligation supplémentaire en matière de finances publiques ne serait pas *en soi* révolutionnaire.

III. La transposition des nouvelles contraintes budgétaires et fiscales en droit belge

Les dérapages budgétaires résultent naturellement d'une perception particulière de l'État par les citoyens. Ces derniers conçoivent de manière séparée le montant des dépenses publiques dont ils bénéficient et le montant des taxes qu'ils payent. C'est ce que l'on appelle parfois la « schizophrénie du contribuable » : ceux-ci rechignent à payer des taxes d'un côté, mais réclament toujours plus d'actions de la part du gouvernement de l'autre côté. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements et les parlements doivent être contraints lorsqu'ils élaborent leurs politiques publiques à travers la confection du budget. Deux grandes possibilités de contraintes, dont il est question dans cet article, sont notamment envisageables : la création d'institutions – de quelque nature que soit – ou la mise en place de règles juridiques. D'une part, la création d'une institution permet de disposer d'une plus grande discrétion quant aux choix de politiques budgétaires à effectuer mais le risque est de permettre aux décideurs d'opter pour des choix irrationnels. D'autre part, la fixation d'une règle entraînera, par nature, une certaine rigidité et il ne sera pas possible de prévoir l'ensemble des circonstances ou des conditions exceptionnelles qui justifieraient une entorse⁵⁴.

- du règlement (UE) n°1175/2011 modifiant le règlement sur les procédures de surveillance des positions budgétaires ;
- du règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;
- du règlement (UE) n°1177/2011 modifiant la procédure concernant les déficits excessifs ;
- et de la directive n°2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁵³ Voy. l'article 2.3c) du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, tel que modifié par le règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

⁵⁴ Wyplosz, C., *op. cit.*, spéc. p. 19.

III.1. L'incorporation d'une règle d'équilibre budgétaire définie en termes structurels

En Belgique, l'incorporation dans le droit national de la limite de 0.5% (ou 1%) du PIB de déficit structurel⁵⁵ contenue dans le « Pacte budgétaire » (art. 3.1b du TSCG) aurait pu se faire grâce à divers instruments : Constitution, loi spéciale⁵⁶ ou encore, accord de coopération.

Finalement, et conformément à l'avis de la section de Législation du Conseil d'État⁵⁷, c'est la solution plus flexible de l'accord de coopération, plus ou moins fréquente en matière budgétaire⁵⁸, qui a été utilisée. Ainsi, l'accord de coopération du 13 décembre 2013⁵⁹, approuvé le 29 novembre 2013 par le Comité de concertation⁶⁰, oblige ou invite les parties contractantes (l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires)

⁵⁵ Sur la notion de déficit structurel, voy. la section 1.1 du présent article.

⁵⁶ L'incorporation d'une telle règle dans une loi spéciale nécessiterait toutefois une habilitation dans la Constitution.

⁵⁷ Voy. le point 8.4.3 de son avis n°51 725/VR du 18 septembre 2012.

⁵⁸ Voy. par exemple un « accord » conclu le 19 juillet 1994 « portant sur les soldes budgétaires pour 1995, 1996 (et 1997 à titre indicatif) » ; un « accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur les objectifs budgétaires pour la période 1996-1999 », conclu le 19 juillet 1996 ; un « accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités de désignation des représentants des Communautés et des Régions au comité d'orientation et au comité scientifique sur le budget économique constitué par les articles 115 et 116 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses », conclu le 26 mai 1999 ; ou encore une « Convention du 15 décembre 2000 entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant les objectifs budgétaires pour la période 2000-2005 ».

⁵⁹ Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de de l'Union économique et monétaire (M.B. du 18/12/2013). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour une durée indéterminée (art. 6§1).

⁶⁰ Il s'agit d'une instance, créé par l'article 31 de la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980, qui débat des dossiers qui nécessitent une collaboration entre les entités fédérale et fédérées ou une vérification de leur compétence. Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 218-220.

à inscrire leur budget dans l'objectif d'équilibre du TSCG, à savoir la limite inférieure de 0.5% du PIB de déficit structurel (art. 2, §§1 et 2).

Il s'agit d'un accord de coopération *facultatif*⁶¹ car il est pris en vertu du §1 de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Selon ce même article : « *Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi* ».

Ainsi, étant donné que l'accord de coopération en question porte sur une matière réglée par la loi, le décret ou l'ordonnance et qu'il peut grever l'État, il doit recevoir l'assentiment du Parlement fédéral (la Chambre des représentants et le Sénat, en vertu du point 10° de l'article 77 de la Constitution), du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Communauté germanophone, de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, et de l'Assemblée de la Commission communautaire française⁶².

Le choix d'un accord de coopération est ainsi apparu comme le plus pertinent pour transposer la règle d'équilibre budgétaire structurel. Cette solution permet d'éviter la rigidité d'une loi spéciale. Un des avantages du

⁶¹ Il s'agit d'accords pris entre les différentes collectivités politiques du pays qui portent sur l'exercice conjoint de compétences, la création et/ou la gestion de services communs destinés à accroître la collaboration entre l'Autorité fédérale, les Communautés et les Régions – dans ce cas, il s'agit des accords de coopération dits *facultatifs*. Ces accords peuvent également être pris en vertu des §§ 2 à 4 *quinquies* de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M.B. du 15/08/1980) – il s'agit alors des accords de coopération dits *obligatoires*.

⁶² Sénat de Belgique, « *Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* », Session de 2013-2014, 27 Décembre 2013, 5 - 2427/1, disponible sur <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdf&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83890803>, spéc. p. 6.

contenu de cet accord de coopération est l'organisation systématique d'une concertation entre l'État fédéral et les entités fédérées pour la fixation des objectifs budgétaires (art. 2§4, al.2)⁶³. Il n'en demeure pas moins que la question du statut des accords de coopération en matière budgétaire demeure ouverte à ce jour. Les paragraphes successifs de l'article 92bis de la LSRI indiquent quelles sont les matières pour lesquelles il est obligatoire de conclure des accords de coopération. Il convient toutefois de demeurer vigilant : la Cour constitutionnelle, d'autorité, a allongé la liste des cas dans lesquels le recours à pareil accord est nécessaire⁶⁴.

La Cour constitutionnelle exerce deux types de contrôle sur les accords de coopération : sur le *contenu*⁶⁵ et sur le *défaut* d'accord de coopération lorsque ce défaut « *n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence* »⁶⁶. Le §5 de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 renvoie les litiges nés de l'interprétation ou de l'exécution des accords de coopération *obligatoires* devant une « *juridiction de coopération* » dont les membres sont désignés par les parties contractantes ; les décisions ont autorité de chose jugée entre parties et ne sont susceptibles d'aucun recours. Pour ce qui est des accords de coopération *facultatifs*, le §6 permet aux parties contractantes de rendre applicable le §5 si elles le souhaitent⁶⁷. À notre connaissance, en pratique, aucune de ces juridictions n'a jamais été mise en place, les conflits ayant plutôt été réglés à l'amiable ou par compromis⁶⁸.

⁶³ Parlement de la Communauté française, « *Projet de décret portant assentiment de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* » Session 2013-2014, 21 Décembre 2013, CRI N°10 (2013-2014), disponible sur <http://archive.pfwb.be/100000010d907d>, spéc. p. 5.

⁶⁴ Sur ce sujet voy. not. Orban, H., « *Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle* », *R.B.D.C.*, 2011, liv. 1, pp. 3-22.

⁶⁵ C. const., arrêt no 17/94 du 3 mars 1994, spéc. B.1, al. 3.

⁶⁶ C. const., arrêt no 178/2005 du 7 décembre 2005, spéc. B.13.

⁶⁷ Voy. Uyttendaele, M. et Coenraets, Ph., « *Les accords de coopération* », *Courrier hebdomadaire*, n°1325, CRISP, 1991, spéc. pp. 12-15.

⁶⁸ Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. p. 221.

Quoi qu'il en soit, cette solution plus souple semble rencontrer les préoccupations des économistes⁶⁹ quant à la pertinence de l'utilisation de la notion de déficit structurel. En effet, même si les États membres ont considéré qu'une règle de solde structurel était plus souple car elle tenait mieux compte des impératifs des politiques économiques et budgétaires (le déficit structurel indique finalement quel est le déficit budgétaire global si l'économie tourne en régime de plein emploi)⁷⁰, la pertinence de cette notion, inutilisée jusqu'alors par Eurostat, pourrait être contestée. Le déficit structurel est une donnée de moyen/long terme qui se calcule en fonction du potentiel de l'économie en situation de plein emploi. Selon cette conception, il ne faut pas s'inquiéter de la montée du déficit global⁷¹ qui finance la reprise dès lors que le déficit structurel est contenu. Toutefois, certains économistes⁷² considèrent que le déficit structurel peut également évoluer sur le court terme au point de se confondre avec le déficit global dans le cas où le taux de croissance potentiel de l'économie reste faible et le taux de chômage élevé comme c'est le cas depuis 2008. La distinction entre déficit structurel et global perd alors tout intérêt⁷³.

Enfin, au-delà du débat sur la pertinence de la notion de déficit structurel, le choix de l'utilisation d'un accord de coopération devra être défendu devant la Commission, et le cas échéant les autres États membres et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Pour ce faire, il faudra certainement

⁶⁹ Voy. not. Sterdiniak, H., « Les finances publiques : une comparaison internationale », in Roux, A. (éd.), *Finances publiques*, Paris, La documentation Française, coll. Les notices, 2011, pp. 363-377, spéc. pp. 371-377 et Huart, F., *Économie des finances publiques*, Paris, Dunod, 2012, spéc. pp. 169-171.

⁷⁰ Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, New York/London, W.W. Norton & Company, 2000, spéc. p. 776.

⁷¹ Le besoin net de financement au sens du Traité de Maastricht.

⁷² Voy. not. Hoang Ngoc, L., *Le verrou conservateur européen*, Bruxelles, Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, décembre 2012, spéc. pp. 21-25 et Blanchard, O. et Cohen, D. *Macroéconomie*, Paris, Pearson Education, 2006, spéc. p. 595.

⁷³ Du moins, dans le cadre du maintien simultané d'un objectif de déficit global limité à 3%. Dans ce contexte, limiter à 0,5% du PIB le déficit structurel revient à interdire toute politique de soutien contra-cyclique à l'investissement (au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques), à moins d'exclure lesdits investissements publics du calcul des déficits. Voy. Hoang Ngoc, L., *op. cit.*, spéc. pp. 21-25 et <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/639862-traite-europeen-que-le-texte-soit-vote-ou-pas-il-faut-faire-sauter-le-verrou-des-3.html>.

donner une valeur et une nature juridique certaine à cet instrument de coordination⁷⁴.

III.2. La construction d'un mécanisme de correction automatique

Mettre en place un mécanisme de correction « automatique » nécessite de faire des choix. L'un de ces choix pourrait être de décider entre un déclenchement du mécanisme qui résulterait d'un manquement à une règle préétablie ou un déclenchement qui résulterait d'une décision de l'instance de contrôle indépendante. Toutefois, aucune des deux solutions n'apparaîtrait optimale en cas de circonstances imprévues. En d'autres termes, aucune règle ne pourra prévoir toutes les situations et donc, serait contreproductive sous certaines circonstances. Par ailleurs, une liberté totale de décision dans le chef d'une instance de contrôle indépendante dans le déclenchement pourrait laisser le champ libre à des considérations politiques éloignées de l'optimalité économique⁷⁵.

III.2.1. La nature juridique du mécanisme de correction

Pour déterminer la nature juridique d'un mécanisme de correction automatique, il convient tout d'abord d'examiner quelles sont les caractéristiques des deux termes de l'alternative évoquée précédemment.

Le défaut principal de recourir uniquement à des règles budgétaires strictes serait que certaines décisions prises au préalable en ce qui concerne les objectifs de politique budgétaire ne soient plus désirables après le passage d'un certain temps. Par exemple, il serait dangereux de prévoir une règle d'équilibre budgétaire qui empêcherait le gouvernement d'intervenir pour renflouer temporairement des banques en cas de crise financière grave. Toutefois, il semble que la fixation de règles budgétaires strictes imposées par l'État central permette d'accentuer l'effet positif d'un ajustement budgétaire régional et/ou local sur le solde budgétaire global⁷⁶. Selon cette approche, la Belgique se situerait plutôt dans un modèle de coopération budgétaire entre les entités fédérale⁷⁷, fédérées et locales combiné à des

⁷⁴ Pour une analyse plus fouillée de cet instrument de coordination des politiques voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 220-222.

⁷⁵ Wyplosz, C., *op. cit.*, spéc. p. 19.

⁷⁶ Thornton, J. et Mati, A., *op. cit.*, spéc. p. 248.

⁷⁷ Thornton, J. et Mati, A., *op. cit.*, spéc. pp. 246-247.

éléments de contrôle administratifs comme par exemple la limitation de la capacité d'emprunt des entités fédérées⁷⁸.

Il est également possible de fixer des règles de discipline budgétaire qui s'appliquent au moment du processus d'élaboration du budget, telles que des plafonds fixés *a priori* pour les budgets de chaque ministère, un plafond global de dépense qui obligerait les ministres à une négociation collective (ce qui est finalement le cas en pratique) ou encore l'octroi de pouvoirs accrus au ministre des finances et/du budget, par exemple, le pouvoir du dernier mot. Il serait également envisageable de limiter la capacité d'amendement du parlement en matière budgétaire (même si, il faut bien l'avouer, cette capacité d'amendement relève plutôt du mythe en Belgique) et/ou d'obliger à compenser chaque nouvelle dépense par des recettes fiscales supplémentaires⁷⁹.

Ainsi, par exemple, la réforme du volet préventif du PSC induite par le *Six Pack* met en place une référence pour la croissance annuelle des dépenses publiques qui intervient dans l'évaluation du respect de l'OMT⁸⁰ ou de la trajectoire vers l'OMT⁸¹ : si l'OMT est atteint, la hausse des dépenses ne peut excéder le taux de croissance potentiel de l'économie à moyen terme ; si l'OMT n'est pas atteint, la hausse des dépenses doit être inférieure à ce taux. Un dépassement est autorisé s'il est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. Toutefois, plusieurs types de dépenses sont exclus des dépenses considérées : les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont entièrement couvertes

⁷⁸ L'article 49 de loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. du 17/01/1989) prévoit explicitement la possibilité pour l'État fédéral de limiter et de contrôler la capacité d'emprunt des entités fédérées. Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. pp. 216-217 et Bourgeois, M., « Organisation fédérale de l'État et assainissement des finances publiques : l'exemple de la Belgique », in Docclo, C. (éd.), *Alabaster 1938-2013*, International Fiscal Association, Anthémis, Bruxelles, 2013, pp. 193-217, spéc. pp. 209-210.

⁷⁹ Wyplosz, C., *op. cit.*, spéc. p. 22.

⁸⁰ Objectif budgétaire à moyen terme, voy. la section 1.1 du présent article.

⁸¹ Art. 5.1b) du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (J.O.U.E. du 23/11/2011) et considérant n°20 de ce dernier règlement.

par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses d'indemnités de chômage⁸².

Cet exemple illustre bien le fait qu'aucune règle budgétaire fixée au niveau européen ne peut se passer de clauses d'exception et laisse donc la place à diverses interprétations. De plus, les règles budgétaires ne peuvent pas fonctionner correctement si elles ne sont pas adéquatement sanctionnées⁸³.

En conformité avec l'article 3§1 e) du TSCG, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 (art. 4§1, §2 et§3) instaure un mécanisme de correction. Ce dernier respecte les principes communs dictés par la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012 puisqu'il précise la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions nationales chargées de vérifier le respect des règles d'équilibre budgétaire. Une évaluation globale de l'application du Traité et de l'accord de coopération en Belgique effectuée par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (ci-après « CSF ») est également prévue au plus tard le 31 décembre 2017 (art. 3§4) – à la veille de la date à laquelle le contenu du Traité devrait être intégré dans le cadre juridique de l'UE⁸⁴ en vertu de l'article 16 du TSCG⁸⁵.

III.2.2. Quelles sanctions en matière de finances publiques ?

La question de la sanction du droit budgétaire est un problème récurrent lorsque l'on élabore les règles qui encadrent les finances publiques. De

⁸² Art. 5.1 du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (J.O.U.E. du 23/11/2011).

⁸³ Wyplosz, C., *op. cit.*, spéc. p. 23.

⁸⁴ Voy. la section 1 du présent article.

⁸⁵ Sénat de Belgique, « Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Session de 2013-2014, 27 Décembre 2013, 5 - 2427/1, disponible sur <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83890803> spéc. p. 9.

manière générale, on évoque ce problème lorsque des gouvernements (le plus souvent) ou des parlements (indirectement lorsqu'ils avalisent une pratique du gouvernement) violent les règles de droit budgétaire. Le débat porte alors sur la nécessité et la survie de l'État de droit ou aboutit à une réforme de ce droit pour tenir compte de la pratique dans une optique de meilleure gestion des deniers publics. Autrement dit, il faut réfléchir aux conséquences d'une violation, par les gouvernants, des règles de droit budgétaire. Cette réflexion implique nécessairement un rappel voire une remise en question de la pertinence de la règle violée. Néanmoins, il ne faudrait pas pour cela prendre à la légère ces violations : si la règle existe, elle a probablement un objectif qui, en matière budgétaire, a le plus souvent trait à la nécessité pour les citoyens, de contrôler et de consentir aux dépenses publiques et à la levée des impôts.

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, se pose la question de savoir comment sanctionner un État qui ne remplit pas ses obligations en matière budgétaire. On comprend aisément que, dans le domaine budgétaire, infliger des sanctions financières pourrait sembler absurde dans la mesure où ces dernières seraient susceptibles de diminuer encore les chances de l'État défaillant de respecter une discipline budgétaire stricte. À défaut de trouver mieux, c'est pourtant cette solution qui a été retenue dans l'arsenal législatif européen en matière de discipline budgétaire.

Par conséquent, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 prévoit, à son article 5, la manière de répartir une éventuelle sanction financière infligée par le Conseil de l'Union européenne conformément au règlement (CE) 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 et au règlement (UE) 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 entre les parties contractantes. C'est la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF qui identifiera les manquements de chaque entité pour la répartition réalisée au prorata. Ainsi, cette disposition contribue à conférer aux règles mises en œuvre par le présent accord un caractère contraignant dans le chef de chaque partie signataire⁸⁶.

III.3. La mise en place d'une instance de contrôle indépendante

En Belgique, c'est le Conseil supérieur des finances et plus particulièrement sa section « Besoins de financement des pouvoirs publics » qui remplira les missions de l'instance de contrôle indépendante au sens du TSCG. D'autres

⁸⁶ *Idem.*

institutions, comme par exemple le Bureau fédéral du Plan – organisme d'intérêt public créé en 1994 et chargé principalement de diverses missions d'études prévisionnelles en matière économique et sociale, auraient également pu prétendre jouer un rôle dans le cadre de la surveillance des finances publiques.

III.3.1. Le Conseil supérieur des finances

Le Conseil supérieur des finances est un organe fédéral institué auprès du Service public fédéral Finances en 1936⁸⁷ et ayant pour but de fondre en un seul organe consultatif plusieurs commissions fonctionnant auprès du Ministère des Finances de l'époque⁸⁸. Il est constitué d'experts de haut niveau en matière de politique budgétaire, financière et fiscale. Il est chargé d'assister le ministre des Finances et/ou du Budget dans l'élaboration et l'application des lois, des règlements et de toutes mesures ayant trait à la politique budgétaire, financière et fiscale que ce soit d'initiative ou à la demande du ministre⁸⁹.

Constituée de douze membres choisis sur la base d'une double parité (d'une part, linguistique, d'autre part, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées), la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF⁹⁰ est créée en 1989. Cette section a pour mission d'émettre, chaque année, un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics (déficits maxima admissibles, pour l'État fédéral et la Sécurité sociale (entité I), les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux (entité II)) et, le cas échéant, sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une entité fédérée⁹¹.

À l'heure actuelle, il est difficile de prévoir quel degré d'indépendance des institutions de contrôle sera requis dans le cadre de la mise en place des

⁸⁷ Il trouvait son origine dans un arrêté royal du 31 janvier 1936 instituant un Conseil supérieur des Finances.

⁸⁸ Voy. Arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances (M.B. du 13.04.2006), spéc. p. 20446.

⁸⁹ Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. p. 209.

⁹⁰ Article 49, § 6, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. du 17/01/1989).

⁹¹ Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., *op. cit.*, spéc. p. 217. Pour une analyse de l'influence de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF sur la politique budgétaire du gouvernement fédéral voy. la contribution de Piron, D. dans le présent numéro de la Revue Pyramides.

mécanismes de correction automatique. À cet égard, la réalité de l'indépendance du Conseil supérieur des finances belge et plus particulièrement, dans ce cas, de sa section « Besoins de financement » devra être questionnée dans les mois à venir.

Il s'agit ici de la question de l'indépendance de cette institution par rapport au Gouvernement. Lorsque l'on examine le degré d'indépendance d'un organe, il convient d'examiner son financement, la manière dont ses membres sont nommés ou encore les conditions d'exercices des missions qui lui sont conférées.

Dans le cas du CSF, rappelons que, même si celui-ci est formellement institué auprès du SPF finances, il est établi par la loi spéciale et il est indépendant. Ses membres sont nommés par le Gouvernement mais certaines conditions ou incompatibilités sont posées. Pour la section « Besoins de financement » qui nous intéresse plus particulièrement, les membres ne peuvent pas exercer des mandats de membre des chambres législatives, de membre du parlement d'une Communauté ou d'une Région, de député permanent, de bourgmestre ou d'échevin des Communes de plus de trente mille habitants. Ils ne peuvent pas non plus appartenir au cabinet d'un membre du gouvernement fédéral ou d'un membre d'un gouvernement des Communautés ou des Régions (art. 9§3 de l'A.R. du 3 avril 2006⁹²).

Ces incompatibilités semblent essentielles pour garantir un minimum de distance entre d'une part le contrôleur, le conseil budgétaire ou fiscal, et d'autre part le contrôlé, les gouvernements.

En réalité, nous entrons ici dans l'examen de la nécessité d'indépendance de la Section dans l'exercice de ses missions. En effet, il faudrait alors faire la différence entre les missions dites d'économie « positive » (dire ce qui est), et les missions de recommandation ou d'économie « normative ». Le problème est de fixer la frontière entre les deux. Si l'on peut admettre que la mission de fournir des données macroéconomiques et des statistiques fiables relève de la première et peut aisément être confiée à l'Institut des comptes nationaux (ICN) via le Bureau du Plan, la mission de définir les objectifs et les trajectoires budgétaires en termes de besoins de financement pour chaque entité semble plus ambiguë.

⁹² Arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances (M.B. du 13/04/2006).

Si l'on décide que cette mission relève de l'économie positive, alors il faut garantir plus strictement l'indépendance par rapport à toute ingérence possible du gouvernement. Par exemple, en ajoutant dans le processus de nomination des membres, une condition qui interdirait d'avoir travaillé auparavant dans un cabinet d'un membre d'un gouvernement. Si l'on décide que cette mission relève de l'économie normative, alors il serait possible d'accepter un peu moins d'indépendance⁹³ dans la mesure où les recommandations en matières économique et budgétaire sont forcément liées au concept de préférence des individus, et notamment aux affinités politiques des membres de l'institution. Dès lors, il est plus difficile de faire accepter un transfert total de ce genre de prérogatives à un organe totalement indépendant.

III.3.2. Les autorités de contrôle budgétaire indépendantes au sein de l'Union européenne

Antérieurement à (ou à la suite de) la signature du TSCG (et à la directive 2011/85/UE du Conseil contenue dans la réforme du *Six Pack*), plusieurs États membres disposaient déjà d'une « autorité de contrôle budgétaire indépendante » avec des pouvoirs plus ou moins étendus.

Le Danemark a établi en 1962 un Conseil économique (*Økonomiske Råd*)⁹⁴ composé de membres représentant les syndicats, les employeurs, la banque centrale danoise et le gouvernement, ainsi que d'experts économiques indépendants. Cet organe est notamment chargé d'émettre des avis et des rapports sur les politiques fiscales et monétaires ou encore sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Le Royaume-Uni a mis en place en 2010 un comité budgétaire indépendant – l'*Office for Budget Responsibility* ou *OBR*⁹⁵ composé d'experts économiques et fiscaux. Dans ses « perspectives économiques et fiscales » (*Economic and fiscal outlook* ou *EFO*), cet organe est chargé notamment d'évaluer si les projets de loi de finances ont au moins 50% de chances d'atteindre les objectifs budgétaires du gouvernement. Il évalue aussi la soutenabilité à long terme des finances publiques.

⁹³ Bogaert, H., Dobbelaere, L., Hertveldt, B. et Lebrun, I., « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case », Bureau fédéral du Plan, working paper 4-06, juin 2006, spéc. p. 13.

⁹⁴ Voy. <http://www.dors.dk/>.

⁹⁵ Voy. <http://budgetresponsibility.org.uk/>.

L'Autriche a transformé en novembre 2013 son « Comité sur la dette » (*Staatsschuldenausschuss*), institué en 1970, en « Conseil fiscal de la République d'Autriche » (*Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates*)⁹⁶. Il s'agit d'un organe indépendant composé de quinze experts dans les domaines financiers et fiscaux. Parmi ses tâches, figure l'évaluation de la mise en œuvre par le gouvernement des règles budgétaires européennes ainsi que des règles budgétaires instituées au niveau de la fédération⁹⁷.

L'Espagne a créé une autorité indépendante de responsabilité fiscale (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*)⁹⁸ en avril 2013. Cette institution jouit d'une autonomie fonctionnelle et est chargée de veiller à la mise en œuvre effective par le gouvernement central, les gouvernements des Communautés autonomes, les autorités locales et la sécurité sociale du principe d'équilibre budgétaire de l'article 135.5 de la Constitution espagnole, ce qui justifie la nature « organique » – positionnement spécifique dans la hiérarchie des normes – de la loi qui la met en place. Cette entité de nature « spéciale et singulière » devra également être capable de coopérer avec les autorités budgétaires indépendantes des autres pays. Elle rédige des rapports sur les programmes de stabilité et sur l'opportunité de la mise en œuvre des mesures préventives, correctives et coercitives prévues au chapitre IV de la loi organique espagnole n° 2/2012 du 27 avril 2012 et sur l'interprétation de l'expression de « circonstances exceptionnelles » prévue à l'article 11.3 de cette même loi organique⁹⁹.

Enfin, à titre non exhaustif, d'autres pays disposent également d'institutions similaires comme, les Pays-Bas avec le bureau néerlandais d'analyse des

⁹⁶ Voy. <http://www.staatsschuldenausschuss.at/>.

⁹⁷ Voy. *Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates gemäß BGBl. I Nr. 149/2013*.

⁹⁸ Congreso de los Diputados, « Proyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal 121/000053 », 3 de julio de 2013, Núm. 53-1, pris sur la base, d'une part, de la loi organique 2/2012 du 27 avril d'équilibre budgétaire et de soutenabilité financière et, d'autre part, de « l'engagement » de tous les niveaux de gouvernement au strict respect des objectifs d'équilibre budgétaire.

⁹⁹ Congreso de los Diputados, « Proyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal 121/000053 », 3 juillet 2013, Núm. 53-1. Voy. Bayenet, B., Bourgeois, M. et Uhoda, M., « Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2013/3, pp. 206-226, spéc. pp. 222-223.

politiques économiques (*Centraal Planbureau – Economische beleidsanalyse*)¹⁰⁰ créé en septembre 1945 ; l'Allemagne avec le conseil des experts économique établi en 1963¹⁰¹ (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*)¹⁰² ; la Suède a mis en place un conseil de politique fiscale en août 2007 (*Finanspolitiska Radet*)¹⁰³ ; la Hongrie qui a créé en 2008 son conseil fiscal (*Kölségvetési Tanács*)¹⁰⁴ ; la Slovaquie a formé un conseil pour la responsabilité budgétaire (*Rada pre rozpočtovú zodpovednosť*)¹⁰⁵ ; la Roumanie a créé un conseil fiscal en mars 2010 (*România Consiliul Fiscal*)¹⁰⁶, la Slovénie s'est dotée d'un conseil fiscal en 2010 également (*Fiskalni svet*)¹⁰⁷ ; le Portugal a créé un conseil des finances publiques en 2011 (*Conselho das Finanças Públicas*)¹⁰⁸ ; la France a établi en juillet 2012 un Haut Conseil des finances publiques (HCFP)¹⁰⁹ doté d'un statut d'indépendance relative ; ou encore l'Italie qui met en place depuis décembre 2012 un conseil du bureau parlementaire du budget (*Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*)¹¹⁰.

Au travers de l'analyse de ces divers exemples, il apparaît que les attributions d'une « autorité de contrôle budgétaire indépendante » peuvent varier d'une simple mission de « dire la vérité » à la compétence de décider des soldes budgétaires. Bien sûr, l'indépendance doit être effective par rapport aux différents types de groupe d'intérêts ainsi que par rapport au gouvernement et au parlement. Ses membres doivent également avoir un accès total à toute information budgétaire pertinente. L'idée générale est de calquer l'indépendance de cette instance sur l'indépendance dont bénéficient

¹⁰⁰ Voy. <http://www.cpb.nl/>.

¹⁰¹ Voy. *Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vom 14. August 1963 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)*, disponible sur http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Gesetz_SRW.pdf.

¹⁰² Voy. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html>.

¹⁰³ Voy. <http://www.finanspolitiskaradet.se/>.

¹⁰⁴ Voy. <http://www.parlament.hu/kt/index.htm>.

¹⁰⁵ Voy. <http://www.rozpoctovarada.sk/svk/home>.

¹⁰⁶ Voy. <http://www.consiliulfiscal.ro/>.

¹⁰⁷ Voy. <http://www.fiskalnisvet.si/>.

¹⁰⁸ Voy. <http://www.cfp.pt/>.

¹⁰⁹ Voy. <http://www.hcfp.fr/>.

¹¹⁰ Voy. les articles 16 à 18 de la *Legge 24 dicembre 2012, n°243, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. (13G00014) (G.U. n°12 del 15-1-2013)*.

les banques centrales¹¹¹. Il apparaît dès lors en Belgique la nécessité de questionner de manière sérieuse l'indépendance du CSF et de sa section « Besoins de financement » et de garantir l'application des missions qui lui sont conférées en vertu de l'accord de coopération du 13 décembre 2013.

Conclusions

La combinaison de règles d'équilibre budgétaire et d'une « autorité de contrôle budgétaire indépendante » semble être la meilleure option pour instaurer une discipline budgétaire réalisable et efficace. La possibilité pour cette autorité réellement indépendante de fixer les soldes budgétaires, de la même manière que la Banque centrale européenne fixe ses taux directeurs, semble être la meilleure option. L'instauration de règles d'équilibre budgétaire ne peut qu'aller de pair avec la mise en place d'une telle institution. Celle-ci doit être guidée par ces règles (simples mais flexibles) mais doit pouvoir aller au-delà en cas de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles.

En Belgique, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF est appelée à jouer le rôle d'autorité de contrôle indépendante mettant en œuvre le mécanisme de contrôle automatique en vertu de l'accord de coopération du 13 décembre 2013. Cette solution semble être la plus flexible étant donné la controverse qui entoure la fixation de règles d'équilibre budgétaire que ce soit de manière globale ou structurelle, ainsi que la plus adaptée à la structure institutionnelle fédérale du pays.

Toutefois, pour permettre à cette solution de satisfaire les instances européennes et faire ressortir pleinement ses avantages, il faudra donner une valeur et une nature juridique plus précise et plus certaine à ce type d'accord de coopération. Il faudra également réfléchir à une redéfinition des conditions relatives à la composition du Conseil supérieur des finances ou, à tout le moins, sa section « Besoins de financement des pouvoirs publics » afin de la rendre réellement indépendante dans l'exercice de ces missions, à l'instar des membres d'une banque centrale indépendante.

¹¹¹ Wyplosz, C., *op. cit.*, pp. 23-24.

Bibliographie

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

Blanchard, O. et Cohen, D. *Macroéconomie*, Paris, Pearson Education, 2006.

Bogaert, H., Dobbelaere, L., Hertveldt, B. and Lebrun, I., « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case », Bureau fédéral du Plan, *Working paper* 4-06, juin 2006.

Bourgeois, M., « Organisation fédérale de l'État et assainissement des finances publiques : l'exemple de la Belgique », in Docclo, C. (éd.), *Alabaster 1938-2013*, International Fiscal Association, Anthémis, Bruxelles, 2013, pp. 193-217.

Bourgeois, M. et Uhoda, M., « La décentralisation fiscale et financière en République Démocratique du Congo : éléments juridiques et économiques », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2011/3-4, pp. 375-433.

Chambre des représentants de Belgique, « Projet de loi portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au Procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, faits à Bruxelles le 2 mars 2012, Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures par M. Roel Deseyn », s.o. 2012-2013, n° 2830/002.

- Chambre des représentants de Belgique, « Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2014. Exposé général », DOC 53 3069/001.
- Chevauchez, B., « La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques », *Revue de l'OFCE*, 2011/1-n° 116, pp. 291-311.
- Commission européenne, Communication du 20 juin 2012, « Principes communs des mécanismes nationaux de correction budgétaire », Bruxelles, COM (2012) 342 final.
- Delcamp, A., « L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, pp. 15-20.
- Dubois, C., Gillet, E. et Neumann, M., « Vers une application du régime européen SEC 95 aux pouvoirs locaux », *Revue de droit communal*, 2012/4, pp. 2-12.
- European Commission, « Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact », *Occasional Papers 150*, mai 2013.
- Gilles, W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, LGDJ, 2009.
- Hoang Ngoc, L., *Le verrou conservateur européen*, Bruxelles, Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, décembre 2012.
- Huart, F., *Économie des finances publiques*, Paris, Dunod, 2012.
- Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.
- Mathieu, B., « Constitution et équilibre des finances publiques : allocation d'ouverture », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012.

- Mathieu, B., « Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ? », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012, pp. 165-168.
- Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 3^e éd., McGraw-Hill-Kogakusha, 1980.
- Oates, W.E., « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, September 1999, pp. 1120-1149.
- Oliva, E., « Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux », *Revue Française des Finances Publiques*, n° 117, février 2012, pp. 31-54.
- Orban, H., « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2011, liv. 1, pp. 3-22.
- Parlement de la Communauté française, « Projet de décret portant assentiment de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire » Session 2013-2014, 21 Décembre 2013, CRI N°10 (2013-2014).
- Rion, P. et Trosch, A., *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- Rousseau, D., « Constitution et équilibre des finances publiques : allocation d'ouverture », *Revue Française des Finances Publiques*, n°117-Février 2012.
- Sénat de Belgique, « Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Session de 2013-2014, 27 Décembre 2013, 5 - 2427/1.
- Simon, D., « La règle d'or ou les normes en caoutchouc 'gravées dans le marbre' », *Europe*, n° 8, août 2011, repère 8.

Sterdiniak, H., « Les finances publiques : une comparaison internationale », in Roux, A. (éd.), *Finances publiques*, Paris, La documentation Française, coll. Les notices, 2011, pp. 363-377.

Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, New York/London, W.W. Norton & Company, 2000.

Thornton, J. and Mati, A., « Fiscal Institutions and the Relation between Central and Sub-National Government Fiscal Balances », *Public Finance Review*, 2008-36, pp. 243-254.

Uhoda, M., « Quelques réflexions à propos de l'introduction de la « règle d'or budgétaire européenne » dans le droit national des États membres de l'Union européenne », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2012/4, pp. 433-457.

Uyttendaele, M. et Coenraets, Ph., « Les accords de coopération », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1325, 1991.

Wyplosz, C., « Fiscal Discipline: Rules rather than Institutions », *National Institute Economic Review*, July 2011, vol. 217, pp. 19-30.

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

Damien PIRON¹

Résumé

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

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