

Le Pacte fiscal et ses conséquences sur la politique budgétaire des entités fédérées

Audition au Parlement de la
Communauté germanophone

Le 18 mars 2013

Plan de l'exposé

- I. Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)
- II. Les questions des parlementaires sur le Pacte fiscal
- III. Les autres instruments de la gouvernance budgétaire européenne
- IV. La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

I. Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)

Traité intergouvernemental signé en mars 2012 par 25 États membres de l'UE (tous les États membres, à l'exception du **Royaume-Uni** et de la **République tchèque**).

→ Donc ce n'est **pas un acte de droit communautaire** !

Il est entré en vigueur le **1er janvier 2013**.

Il est **contraignant pour les pays de la zone euro** qui l'auront ratifié (pour les autres États membres dès lors qu'ils auront introduit l'euro, voire avant, s'ils le demandent (art. 14 du TSCG)).

Actuellement, 17 États membres l'ont ratifié (12 de la zone euro).

En Belgique, il est en attente de ratification (seule la Communauté flamande a actuellement donné son approbation).

Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)

L'assistance financière fournie en vertu du mécanisme européen de stabilité (MES) sera conditionnée, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du nouveau traité et à la transposition dans la législation nationale des mesures budgétaires concernées dans les délais impartis (considérants n°25 du TSCG).

Le Pacte fiscal s'inscrit dans le cadre de la stratégie Europe 2020 cadre de la **stratégie Europe 2020** (février 2010).

Sur dix ans, l'Union européenne s'engage pour une **croissance plus intelligente, plus durable et plus inclusive.**

Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)

Volet budgétaire: le « Pacte budgétaire » (Titre III)

1/ **Limite maximale de 0,5% de PIB de déficit structurel** ou de 1% pour les États qui ont un ratio de dette sur le PIB significativement inférieur à 60%. 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* ».

Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)

Volet budgétaire: le « Pacte budgétaire » (Titre III) (suite)

- **transposition** de cette règle dans le droit national au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité intergouvernemental 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) ;
- **sanctions financières** allant jusqu'à 0,1% du PIB (art. 8.2 du TSCG) ;
- un gouvernement pourrait s'écarter temporairement de ses objectifs à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation en cas de « *circonstances exceptionnelles (...)* » (art. 3.1b et 3c du TSCG) ;
- **mécanismes de correction automatique** impliquant des institutions de contrôle indépendantes (article 3.2 du TSCG).

Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) (*Fiscal Compact*)

Volet budgétaire: le « Pacte budgétaire » (Titre III) (suite)

2/ Obligation de **réduction des ratios de dette publique supérieurs à 60% du PIB** « à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence ». 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.

Volets « coordination des politiques économiques » (Titre IV) et « gouvernance dans la zone euro » (Titre V)

Ce dernier volet prévoit notamment la tenue de sommets supplémentaires de la zone euro au moins deux fois par an.

Dispositions générales et finales (Titre VI) (art. 14 à 16 du TSCG)

Le TSCG entre en vigueur et en application pour les pays de zone euro qui l'ont ratifiés et aux autres quand ils adopteront l'euro ou avant s'ils le veulent (art. 14 du TSCG).

Intégration, dans les 5 ans à compter de la date d'entrée en vigueur, du contenu du TSCG dans le cadre juridique de l'UE (art. 16 du TSCG).

II. Questions sur le Pacte fiscal

Concernant les dispositions du pacte:

Par rapport au droit européen en vigueur:

- En quoi le pacte apporte-t-il du „neuf“ ou du „plus“ par rapport au droit européen existant? Quels éléments du pacte fiscal faisaient déjà partie du droit européen en vigueur ?
 - *Mécanisme de correction automatique*
 - *Introduction des règles dans le droit national*
 - *Opérationnalisation du critère de la dette*
 - *Rôle de la CJUE*
 - *Meilleure coordination et convergence des politiques économiques pour les pays de la zone euro*
 - *Au minimum deux sommets de la zone euro chaque année*

Questions sur le Pacte fiscal

- Est-ce que les aides prévues par le mécanisme européen de stabilité ne sont accordées le cas échéant que si on remplit les conditions du pacte fiscal ?
→ *L'assistance financière fournie en vertu du mécanisme européen de stabilité (MES) sera conditionnée, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du nouveau traité et à la transposition dans la législation nationale des mesures budgétaires concernées dans les délais impartis (considérants n°25 du TSCG).*

Questions sur le Pacte fiscal

Calcul de la dette publique:

- Comment calcule-t-on la dette publique dans le cadre du pacte fiscal?
→ *Les définitions du protocole n°12 sur la PDE sont applicables aux TSCG (art. 3.3). Selon l'article 2 de ce protocole: « À l'article 126 dudit traité et dans le présent protocole, on entend par:*
 - *public: ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés;*
 - *déficit: le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés;*
 - *investissement: la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés;*
 - *dette: le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret. »*

Questions sur le Pacte fiscal

Mécanismes de contrôle et sanctions:

- Quels sont les mécanismes pour garantir l'observation du pacte ? Quelles sanctions sont prévues en cas de non-respect, concrètement en ce qui concerne la CG ?
 - *Mécanisme de correction automatique*
 - *Introductions des règles du Pacte dans le droit national « 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. »*
 - *Indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.*
 - *PDE possible sur base du critère de la dette (art. 4 du TSCG)*
 - *Majorité qualifiée « quasi » inversée (art. 7 du TSCG)*
 - *Sanction du respect de l'intégration en droit national (art. 8 du TSCG)*

Possibilité de résiliation:

- Serait-il possible de résilier le pacte fiscal?
 - *Ce que prévoit le Traité + droit international public*

Questions sur le Pacte fiscal

Concernant les conséquences en pratique (plus spécifiquement pour la CG):

Finances publiques:

- Quelles sont les conséquences du pacte concernant la politique financière des entités fédérées et communales telles que la CG et ses communes ?
 - *Contrainte concernant le déficit structurel définie pour l'ensemble des administrations publiques (État fédéral, sécurité sociale, entités fédérées et pouvoirs locaux).*
 - *Existence d'une « règle d'or » locale ...*
- Dans quelle mesure le pacte pourrait porter atteinte à l'autonomie budgétaire de la CG?
 - *Mécanismes de correction « automatique ».*
- ...

Questions sur le Pacte fiscal

- Quel effort budgétaire devrait fournir la CG si le pacte était actuellement applicable ?

→ *Renvoi au ministre du budget, problème du calcul du déficit structurel: comment calculer la croissance économique réelle et potentielle de la Communauté germanophone ?*

Questions sur le Pacte fiscal

- Que signifie exactement un „déficit structurel“?

→ *Soldes et déficit :*

La différence entre le budget général des dépenses (BGD) et le budget des voies et moyens (BVM) donne le solde net du budget (SNB).

SNB + solde des opérations de trésorerie (sommes détenues pour compte de tiers, opérations financières) = solde net à financer (SNF)

SNF + amortissements (étalement du remboursement) et remboursements (remboursements à échéance) de la dette publique = solde brut à financer (SBF)

SNF – charges d'intérêt de la dette publique = solde primaire

SNF – octrois de crédits et prises de participation (OCPP) = besoin net de financement (BNF)

BNF de l'état fédéral + BNF de la sécurité sociale + BNF des entités fédérées + BNF des pouvoirs locaux = BNF des administrations publiques au sens du Traité de Maastricht (BNF)

*Lorsqu'on parle de « **déficit structurel** », il s'agit d'une construction statistique qui se calcule comme suit :*

Solde structurel = BNF – composante cyclique du budget et mesures uniques ou temporaires

La composante cyclique du budget se calcule 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 lorsque l'ensemble des facteurs de production de l'économie sont utilisés de manière optimale). Lorsque l'on a la valeur de l'output gap, on estime son impact (négatif ou positif) sur le solde de financement.

+ note de Benoît Bayenet

Questions sur le Pacte fiscal

- Y a-t-il un déficit structurel au sein de la CG ? Si oui, quel en est le montant ? Que signifie dans le cadre du pacte le déficit structurel pour la politique financière future de la CG ?
 - *Voir questions/réponses précédentes...*
- Que prévoient les normes SEC 95 concrètement ? Quelles en sont les conséquences sur la politique financière des communes ?
 - *Accords de coopération*
 - *Liste de la BNB*

Questions sur le Pacte fiscal

COMMUNAUTE GERMANOPHONE

Organes législatifs

S.1312 01112 Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Départements ministériels

S.1312 Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

S.1312 08300 Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft

BRF

S.1312 10120 Dienststelle für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge

S.1312 04110 Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand sowie in kleinen und mittleren Unternehmen

S.1312 10500 Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

S.12501 ##### VoE Pensionskasse der Mitglieder des Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft

S.1312 Wirtschafts- und Sozialrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens WSR
Services à comptabilité autonome

S.1312 09000 Autonome Dienste des Gemeinschaftsunterrichtswesens

S.1312 08100 Dienst mit getrennter Geschäftsführung Gemeinschaftszentrum

S.1312 08200 Dienst mit getrennter Geschäftsführung Medienzentrum

Institutions universitaires (y compris leur patrimoine propre) et hautes écoles

- Hautes écoles

S.1312 Autonome Hochschule der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Questions sur le Pacte fiscal

COMMUNES

S.1313 Communes

S.1313 Écoles communales

S.11001 ##### Régies communales agissant en qualité d'entreprises publiques

S.11001 ##### Régies communales autonomes agissant en qualité d'entreprises publiques

S.11001 ##### Sociétés agréées de logements sociaux

S.1313 Centres publics d'action sociale CPAS

S.1313 Zones de police

S.1313 Zones de secours

S.11001 ##### Associations chapitre XII agissant en qualité d'entreprises publiques

S.15 Fabriques d'église

S.11001 ##### Intercommunales d'exploitation

S.1313 Intercommunales non marchandes

S.1313 . Interkommunale vereinigung muzikakademie

S.1313 . Intercommunale d'incendie de Liège et environs IILE

S.1313 . Intercommunale Parc naturel des Vallées de la Burdinale et de la Mehaigne

S.1313 . Intercommunale Parc naturel des Plaines de l'Escaut

S.1313 . Intercommunale Parc naturel Viroin-Hermeton

S.1313 . Intercommunale Parc naturel du Pays des Collines

S.1313 . Intercommunale Parc naturel des Deux Ourthes

S.1313 . Intercommunale Parc naturel de la Haute-Sure et de la Forêt d'Anlier

S.1313 . Intercommunale Kustreddingsdienst West-Vlaanderen

S.1313 . Intercommunale d'enseignement supérieur d'architecture

S.12201 ##### Caisses d'épargne établies sous le patronage d'administrations communales

S.12301 ##### Caisse publique de prêts de la ville de Bruxelles

S.12301 ##### Holding communal (vervroegde ontbinding - vrijwillige vereffening)

S.1313 Caisses communales des pensions

S.11001 ##### Services des CPAS agissant en qualité d'entreprises publiques: hôpitaux

S.11001 ##### Services des CPAS agissant en qualité d'entreprises publiques: maisons de repos

S.11001 ##### Agences locales pour l'emploi ALE

Questions sur le Pacte fiscal

Concrètement: la «règle d'or»:

- Quelle est la signification exacte de la «règle d'or» ? Est-elle identique avec la „Schuldenbremse“?

→ Depuis une vingtaine d'années déjà, de nombreuses **normes budgétaires** ont été introduites, çà et là, dans les différents États de l'Union européenne. Ces règles, **variables quant à leur nature juridique** (traités internationaux, lois simples, lois organiques, lois constitutionnelles ou, le cas échéant, gentlemen's agreements) et **quant à leurs objets** (normes de déficit et/ou normes de dépenses).

« **Règle d'or** » au sens stricte: interdiction des déficits des budgets de dépenses de fonctionnement . L'emprunt s'utilise uniquement pour les dépenses d'investissement .

« **Règle d'or** » au sens « large »: toute règle qui permet d'atteindre l'équilibre budgétaire, visant ainsi l'ensemble des contraintes imposées aux pouvoirs publics dans ce domaine.

Questions sur le Pacte fiscal

Exemples:

*Certaines d'entre elles contiennent des données chiffrées. Ces normes sont d'abord apparues **aux États-Unis, au niveau des États fédérés**, à l'exclusion de l'autorité fédérale. Le plus souvent, l'équilibre du budget de fonctionnement est exigé, mais un déficit peut être accepté en exécution.*

***Au Canada, les Provinces** ont fixé des règles d'équilibre budgétaire. Celles-ci permettent le déficit d'une année en posant la condition, sous peine de sanction pour l'exécutif, de réaliser un excédent l'année suivante.*

*D'autres règles, plus souples, ont trait au déroulement de la procédure parlementaire. Par exemple, **en Suisse**, un « **frein à l'endettement** », formulé de manière peu précise et pour le moins souple, a été inscrit, en 2001, dans la Constitution. Ce dispositif ne contient pas de données chiffrées. Il contraint le Conseil fédéral à équilibrer les dépenses par rapport aux recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.*

Pour ce qui concerne les États membres de l'UE, fin 2011, le Conseil européen les incitait déjà à se doter de règles constitutionnelles d'équilibre. En réaction à cela, ou dans le prolongement et en renforcement de ce qui existait déjà auparavant, les pays de l'Union se sont efforcés de développer le cadre normatif d'une gouvernance budgétaire, de valeur juridique variable.

Questions sur le Pacte fiscal

*En Allemagne, le déficit, corrigé des variations conjoncturelles, sera limité à 0,35 % du PIB, à partir de 2016 pour l'État fédéral, et à partir de 2020 pour les Länder – c'est la fameuse **Schuldenbremse** ou règle de frein à l'endettement.*

*On peut parler d'une norme de « quasi-équilibre » dans la mesure où, d'une part, un déficit structurel – certes très réduit – est autorisé pour la Fédération mais est expressément interdit pour les Länder ; d'autre part, cette règle très stricte de droit matériel est accompagnée de toute une série d'**exceptions**, sans jamais empêcher les déficits budgétaires. Depuis 2009, l'article 115 (2) de la loi fondamentale allemande dispose : « Recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts. Ce principe est satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut nominal. (...) **En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag.** »*

Il appartient à la Cour constitutionnelle d'évaluer si une situation économique est « normale » ou non. En réalité, il n'existe pas de doctrine de l'équilibre budgétaire outre-Rhin. On parle plutôt d'une crainte générale de l'endettement public et de son report excessif sur les générations futures (principe de neutralité budgétaire intergénérationnelle).

*Voir Maxime UHODA, « 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.*

Questions sur le Pacte fiscal

- Comment est-ce qu'on transpose la «règle d'or» en droit interne belge? Par un accord de coopération, un amendement à la loi de financement, par une nouvelle loi ou autrement?
 - *Les possibilités sont:*
 - *Constitution → probablement pas...art. 195 C°...*
 - *Loi spéciale → solution envisageable*
 - *« Pacte de stabilité interne »*
 - *Accord de coopération/Comité de concertation → nature juridique de ces instruments...*
- Quelles sont les conséquences concrètes de la règle d'or sur la capacité financière de la CG et de ses communes ? Existente-ils actuellement des simulations qui mettent en évidence l'évolution?
 - *Voir étude sur les perspectives budgétaires.*
 - *Section « Besoins de financement » du CSF.*

Questions sur le Pacte fiscal

Tableau 58
Evaluation du solde de financement réalisé en 2010 par rapport à l'objectif budgétaire

Communauté germanophone	Budget 2010 ajusté	réalisations compte des pouvoirs publics 2011	objectif budgétaire Acc. 15.12.2009	écart au niveau du budget	écart au niveau des réalisations
(x 1.000.000 euros)	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) - (3)	(5) = (2) - (3)
SOLDE DE FINANCEMENT SEC	-10,6	-7,3	-11,1	0,5	3,8
<i>en % du PIB / écart en ratio</i>	-0,0030	-0,0020	-0,0031	0,0001	0,0011

Tableau 59
Evaluation du solde de financement réalisé en 2011 par rapport à l'objectif budgétaire indicatif

Communauté germanophone	Budget 2011 ajusté	réalisations compte des pouvoirs publics 2011	objectif budgétaire Com. Concertation 03.02.2010	écart au niveau du budget	écart au niveau des réalisations
(x 1.000.000 euros)	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) - (3)	(5) = (2) - (3)
SOLDE DE FINANCEMENT SEC	-3,4	-5,1	-3,9	0,5	-1,2
<i>en % du PIB / écart en ratio</i>	-0,0009	-0,0014	-0,0011	0,0001	-0,0003

Source: CSF 2012

Questions sur le Pacte fiscal

Financement d'investissements:

- Quelles sont les possibilités de financement pour „contourner“ le pacte de façon légale? Pourquoi est-ce qu'on a prévu de telles possibilités ?
 - *Créer des structures hors périmètre des « administrations publiques » (exemple de la SOFICO en RW). MAIS nécessité d'être très prudent !*
 - *Justifier les écarts par des « circonstances exceptionnelles ».*
- Comment est-ce que les entités publiques peuvent assurer dorénavant la construction et la maintenance de bâtiments d'écoles, d'hôpitaux, de maisons de repos et de soins, de la voirie etc., si elles ne peuvent ni faire des dettes, ni avoir un déficit ?
 - *Voir questions/réponses précédentes*
- Est-ce que les financements alternatifs auxquels participe le secteur privé risquent de mener à long terme à une privatisation d'institutions et de services publics ?
 - *Question politique...*

III. Les autres instruments de la gouvernance budgétaire européenne

Du traité de Maastricht au Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

1988, le Conseil décide d'instaurer une Union économique et monétaire (UEM)

→ 2 piliers: économique et monétaire

- **Traité sur l'Union européenne**, Maastricht le 7 février 1992 (phase I de l'UEM):
 - règle des 3% de PIB de déficit public annuel;
 - règle des 60% de PIB de dette publique.

Juin 1992: **plan de convergence** de la Belgique pour la période 1993-1996 ; objectifs:

- atteindre les **objectifs du traité de Maastricht** et assurer l'**adhésion à l'UEM**;
- éliminer d'une façon durable l'**effet boule de neige** et créer des marges de manœuvre pour la politique budgétaire pour faire face au **vieillissement** progressif de la population.

Les autres instruments de la gouvernance budgétaire européenne

Le plan de convergence (actualisé en 1993) ; nouvelles contraintes d'assainissement pour atteindre l'objectif fixé de 3% en 1996 :

- **croissance zéro en termes réels** (hors inflation) des dépenses publiques hors charges d'intérêt;
- **accroissement des recettes fiscales** au même rythme que la croissance économique;
- **équilibre de la sécurité sociale** (les transferts du pouvoir fédéral à la sécurité sociale doivent être stabilisés en termes nominaux et les comptes de la sécurité sociale doivent respecter une norme d'équilibre financier annuel à transferts inchangés);
- **intégration des entités fédérées** dans l'assainissement.

Les autres instruments de la gouvernance budgétaire européenne

Juin 1997: **pacte de stabilité et de croissance** (phase II de l'UEM) qui est constitué de deux règlements visant à assurer la discipline budgétaire dans le contexte de l'UEM. En mai 1998, les dispositions du pacte sont complétées par une déclaration du Conseil qui renforce les engagements des États membres.

→ OMT d'une position budgétaire « *proche de l'équilibre ou excédentaire* » (art. 3, §2, a du règlement 1466/97)

Le pacte a été réformé

- en 2005 → solde structurel à moyen terme compris entre -1% et l'équilibre (art. 2bis du règlement CE 1466/97)

Comment ? → amélioration annuelle du solde structurel de 0,5% du PIB (art. 5, §1 du règlement CE 1466/97) ;

- en 2011 → voir *infra*.

Janvier 1999: **introduction de l'euro** (monnaie banque centrale) (phase III de l'UEM).

Les autres instruments de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne

Le Six-Pack

Décembre 2011, entrée en vigueur du Six Pack, un ensemble de cinq règlements et une directive.

1/ **Renforcement de la discipline budgétaire**

• **Règles préventives** du pacte de stabilité et de croissance:

- obligation d'atteindre un **objectif à moyen terme** « sûr » (Medium-term objective (MTO));

- **vitesse appropriée à laquelle cet objectif doit être réalisé** (pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB, l'amélioration annuelle du solde budgétaire structurel (c'est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles ou temporaires) doit être supérieure à 0,5 % du PIB);

- évaluation globale du solde structurel où la croissance des dépenses entre en ligne de compte – concept de « **croissance prudente des dépenses** ».

Les autres instruments de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne

Le Six-Pack

- **Mesures correctives** du pacte de stabilité et de croissance:

- possibilité de sanctionner un État qui ne respecte pas le **critère de la dette publique**: il faut réaliser une réduction annuelle moyenne du ratio d'endettement d'un vingtième de l'écart positif par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB.

- Procédures décisionnelles et sanctions:

- règle de la « **majorité qualifiée inversée** » pour l'imposition effective et formelle de sanction;

- nouvelle sanction : l'**amende pour statistiques erronées** en matière de déficit budgétaire ou de dette publique.

- **Conditions minimales pour les cadres budgétaires nationaux.**

Les autres instruments de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne

Le Six-Pack

2/ **Surveillance des déséquilibres macroéconomiques** : la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)

• **Volet préventif** de la surveillance macroéconomique:

-évaluation régulière d'un « **tableau de bord** » comportant des indicateurs macroéconomiques et macrofinanciers assortis de seuils

• **Volet correctif** de la surveillance macroéconomique : la procédure concernant les déséquilibres excessifs:

-constat de l'existence d'un déséquilibre excessif → sanctions potentielles.

Les autres instruments de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne

Le Two Pack

Deux règlements présentés par la CE le 23 novembre 2011 ayant pour but de (approuvés par le Parlement européen le 12 mars 2013):

1/ **renforcer et harmoniser les procédures budgétaires** dans les pays de la zone euro et imposer des obligations complémentaires de surveillance et de *reporting* en cas de déficit excessif,

-**calendrier budgétaire commun**: établissement et transmission du budget pour le 15 octobre de l'année n-1;

-estimations macroéconomiques indépendantes pour fonder les budgets (« **conseils budgétaires autonomes** »);

2/ **renforcer la surveillance** dans les pays de la zone euro qui requièrent une assistance financière auprès des fonds d'urgence européens ou qui sont en proie à de sérieux problèmes de stabilité financière.

IV. La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

1) Le contexte

2) Les mesures prises en vue d'assainir les finances publiques

1/ La double norme budgétaire

- La norme de dépense
- La norme sur le déficit

2/ La loi spéciale de financement des Communautés et des Régions de 1989 et la répartition de l'effort d'assainissement avec les entités fédérées

- Le déficit « naturel »
- Les « participations aux charges de la dette publique »
- Les mécanismes d'indexations de part attribuées d'impôts (IPP, TVA, intervention de solidarité)
- La limitation de la capacité d'emprunt des entités fédérées
- La création de la section « Besoin de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (CSF)

3/ La loi sur le Fonds de vieillissement

3) Les mécanismes mis en place pour répartir les efforts budgétaires

- Les accords de coopération et les comités de concertation

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

1) Le contexte

Mars 1984, le gouvernement Martens V adopte un **plan pluriannuel d'assainissement** des finances publiques:

- **non indexation des salaires** du secteur privé et du secteur public au profit des pouvoirs publics;
- **réduction de certaines dépenses** (masse salariale, achat de biens et services, charges d'intérêt, transferts de la sécurité sociale et dépenses fiscales).

Nouveaux plans impopulaires en 1986 et 1987 ; efforts insuffisants neutralisés par l'effet « boule de neige » de la dette publiques (auto-alimentation de la dette par les intérêts dus sur elle-même) ; crise politique, démission du gouvernement, nouvelles élections...

2) Les mesure prises en vue d'assainir les finances publiques

1/ La double norme budgétaire

Pour réduire le SNF et stopper l'effet « boule de neige » le gouvernement Martens VIII adopte en 1989 une double restriction budgétaire pour les années suivantes :

- les **dépenses totales** à l'exclusion des charges d'intérêts ne pouvaient croître plus rapidement que l'inflation;
 - le **déficit nominal** ne pouvait jamais excéder celui de l'année précédente.
- + Participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

2) Les mesures prises en vue d'assainir les finances publiques (suite)

2/ La loi spéciale de financement des Communauté et des Régions de 1989 et la répartition de l'effort d'assainissement avec les entités fédérées :

- Le **déficit « naturel »**: les moyens transférés aux entités fédérées en liaison avec les nouvelles compétences étaient inférieurs au montant des dépenses prévues dans le budget de 1989;
- Les « **participations aux charges de la dette publique** » prévue par la loi de financement;
- En 1989, 565.2 millions d'économie pour l'État fédéral.
- Les **mécanismes d'indexations de part attribuées d'impôts** (IPP, TVA, intervention de solidarité): liaison des montants attribués aux entités fédérées au seul indice des prix à la consommation. Ils ne seront liés partiellement à la croissance qu'à partir de 1993.
- La **limitation de la capacité d'emprunt des entités fédérées** avec deux objectifs:
 - la sauvegarde de l'Union économique et monétaire tant au niveau belge qu'europpéen;
 - la prévention d'une détérioration structurelle des besoins de financement.

Cette limitation a été supprimée en 2001 (art. 36 de loi spéciale du 13 juillet 2001 – en vigueur au 1^{er} janvier 2002) .

- La création de la **section « Besoin de financement des pouvoirs publics » du CSF** (art. 49§6 et suiv. de la LSF).
 - **Double parité** (d'une part, linguistique, d'autre part, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées).
 - Émet chaque année, un **avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics** (déficits maxima admissibles, pour les Régions et les Communautés) et le cas échéant sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une entité politique.

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

2) Les mesures prises en vue d'assainir les finances publiques (suite)

3/ La loi sur le Fonds de vieillissement:

→ Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

- Élaboration par le gouvernement d'une **note sur le vieillissement** (exposé général du budget).
- Création du **Fonds de vieillissement** alimenté entre autres par des **surplus budgétaires** (AR du 3 novembre 2001).
- **Avis annuel de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics »** du CSF tenant notamment compte du rapport du Comité d'étude sur le vieillissement (art. 9).
- Sur cette base, **inscription chaque année au BGD**, du montant qui est versé au Fonds de vieillissement (art. 24).
- Réforme en 2005: **financement structurel du Fonds aux moyens d'excédents budgétaires**.
- Effectivité ? → Financement par excédent budgétaire une seule fois en 2006

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

3) Les mécanismes mis en place pour répartir les efforts budgétaires

- Les accords de coopération

Art. 92bis LSRI du 8 août 1980

§1^{er} : **assentiment législatif** lorsqu'ils

- visent des **matières réservées** à la loi ou au décret;
- **grèvent** l'État, une entité fédérée ou les citoyens belges.

Autrement, on peut considérer qu'ils ont une valeur administrative (règlement) → Quid de la matière budgétaire ?

§2 et suivants: **obligatoires pour certaines matières** + matières ajoutées par la Cour constitutionnelle.

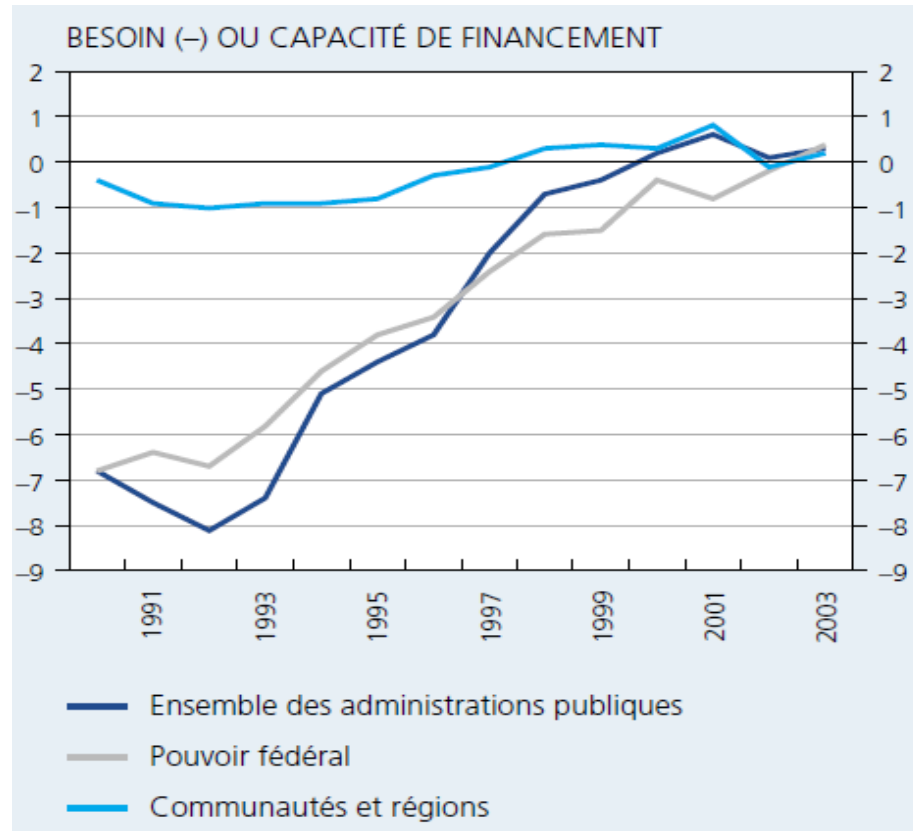
- Le comité de concertation
- Art. 6§2 et suiv. de la LSRI du 8 août 1980.
- Art. 31 de la LRI du 9 août 1980.
- Composé (entre autres) par le **premier ministre** et les **ministres-présidents des entités** concernées.
- Méthode du **consensus**.
- **Délais** pour rendre un avis lorsque le comité se réunit.

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Recettes	45.7	46.5	48.5	48.0	48.9	49.0	47.9	48.0	47.1
Dépenses hors charges d'intérêt	51.2	54.9	53.6	53.4	50.9	49.7	47.0	46.8	45.1
Surplus primaire	-5.5	-8.4	-5.1	-5.4	-2.0	-0.7	0.0	+1.2	+2.0
Charges d'intérêt*	6.0	8.0	9.3	9.5	10.0	10.6	11.2	10.6	10.3
Besoin net de financement	-11.5	-16.4	-14.4	-14.9	-12.0	-11.3	-11.1	-9.4	-8.4
dont Pouvoir central	-9.5	-14.2	-14.7	-14.1	-11.9	-12.7	-11.9	-10.0	-8.9
dont Trésor	-8.4	-12.5	-12.9	-12.6	-11.2	-11.9	-10.9	-8.1	-7.7
Autres**	-1.1	-1.7	-1.8	-1.6	-0.7	-0.9	-0.9	-1.9	-1.1
Pouvoirs locaux	-1.7	-1.7	-0.7	-0.8	-0.2	-0.3	-0.3	-0.1	-0.1
Sécurité sociale	-0.2	-0.2	0.6	0.3	0.9	1.0	-0.6	-0.3	-0.2
Dettes publiques	77.8	89.7	98.1	108.1	112.7	119.8	123.2	128.8	131.5
dont Pouvoir central	69.6	84.0	93.6	104.7	109.7	113.6	117.8	122.5	125.6

Source : Calculs personnels, BNB (1990, 1987) et Doc. parl., Chambre des représentants, 4/914/1 1988-89.

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques



Source : J. CLAEYS, T. STRAGIER, K VAN CAUTER et L. VAN MEENSEL, « Les finances des communautés et des régions », *Revue économique*, Banque Nationale de Belgique (BNB), n°4-2004, pp. 53-72, spéc. p. 54.

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

PIB, déficit/excédent et dette dans l'UE (en monnaie nationale)

		2008	2009	2010	2011
Belgique					
PIB pm	(millions euro)	346 375	340 777	356 125	369 836
Déficit public (-) / excédent (+)	(millions euro)	-3 490	-18 871	-13 389	-13 771
	(% du PIB)	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7
Dépenses publiques	(% du PIB)	49,8	53,7	52,5	53,3
Recettes publiques	(% du PIB)	48,7	48,1	48,6	49,4
Dette publique	(millions euro)	308 958	326 022	340 233	361 625
	(% du PIB)	89,2	95,7	95,5	97,8
pour mémoire:prêts intergouvernementaux dans le contexte de la crise financière	(millions euro)		130	830	2 586
	(% du PIB)		0,0	0,2	0,7

Source: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22102012-AP/FR/2-22102012-AP-FR.PDF

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

UNIT: Pourcentage du PIB **SECTOR:** Administrations publiques **INDIC_NA:** Capacité (+)/besoin (-) de financement sous la procédure concernant les déficits excessifs

	TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GEO													
Belgique		0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7

UNIT: Pourcentage du PIB **SECTOR:** Administrations publiques **INDIC_NA:** Dette brute consolidée du gouvernement

	TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GEO													
Belgique		107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,0	89,2	95,7	95,5	97,8

Source: Eurostat

La fédéralisation de la Belgique et l'assainissement des finances publiques

Remarques finales:

- Transmission des projets de budget à la Commission, et ce, avant le Parlement national → quelle légitimité démocratique des institutions européennes ?
- Transposition des dispositions budgétaires du TSCG en droit belge → loi spéciale ?
- Autre mécanisme potentiel de répartition des efforts budgétaires: le « pacte de stabilité interne ».
- Notion de déficit « structurel » → construction statistique (Voy. « *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* » (24 janvier 2012)).
- Pertinence des sanctions financières en matière de finances publiques ?
- « Conseil budgétaire autonome » (*Two Pack*) et « institution de contrôle indépendante » (TSCG) → *quid* en Belgique ? Indépendance du CSF ?

Merci pour votre attention !