



**ibsa**  
**perspective.brussels**   
institut bruxellois de statistique et d'analyse



# LES ÉVALUATIONS DE L'IBSA N°2

**Les effets du TSCG sur la Région  
de Bruxelles-Capitale et la COCOM**

NOVEMBRE 2018

## ÉQUIPE DE RÉALISATION

### AUTEURS

Sabrina CIPRIANO, IBSA

Maxime PETIT JEAN, Docteur en sciences politiques et sociales, centre de recherches SPIRAL de l'Université de Liège

Damien PIRON, Aspirant du FRS-FNRS à l'Université de Liège, centres de recherches SPIRAL et Tax Institute

### DIRECTION SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT BRUXELLOIS DE STATISTIQUE ET D'ANALYSE (IBSA)

Astrid ROMAIN

### COUVERTURE

Kaligram

### MISE EN PAGE

Bietlot Imprimerie

### TRADUCTION

Traduit du français vers le néerlandais par Brussels Translation

### EDITEUR RESPONSABLE

Astrid ROMAIN, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

### POUR PLUS D'INFORMATIONS

Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

[ibsa@perspective.brussels](mailto:ibsa@perspective.brussels) – [www.ibsa.brussels](http://www.ibsa.brussels)

### REMERCIEMENTS

Cette recherche évaluative, dirigée par l'IBSA, n'aurait pas pu être réalisée sans la contribution et la participation active des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du TSCG au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Ils sont vivement remerciés.

Ce travail d'évaluation a en outre bénéficié de la précieuse collaboration de Damien Piron et de Maxime Petit Jean qui, par leurs contributions aux travaux d'évaluation et leur soutien méthodologique, ont permis sa réalisation. Le Directeur général de perspective.brussels, Christophe Soil, est également remercié pour ses relectures et conseils.

Dépôt légal : Éditions IRIS – D/2019/6374/282

© Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

Reproduction autorisée avec mention de la source

# LES ÉVALUATIONS DE L'IBSA N°2

Les effets du TSCG sur la Région  
de Bruxelles-Capitale et la COCOM

NOVEMBRE 2018





# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>2. CONTEXTE</b>	<b>7</b>
2.1 Le Traité sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG)	8
2.2 Contexte global de la « nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne »	10
2.3 Application du TSCG en Région de Bruxelles-Capitale et au sein de la COCOM	11
<b>3. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE SUIVIE</b>	<b>13</b>
3.1 Questionnement évaluatif	14
3.2 Entretiens auprès d'acteurs institutionnels	15
3.3 Méthode d'analyse des résultats	16
3.4 Limites de cette évaluation	17
<b>4. RÉSULTATS</b>	<b>19</b>
4.1 Analyse générale des résultats : une lecture majoritairement budgétaire des impacts du TSCG	20
4.2 Contexte de la mise en œuvre aux niveaux de la Région et de la COCOM : absence (actuelle) d'influence additionnelle du TSCG par rapport aux règles existantes	21
4.3 Les perceptions de l'impact du TSCG sur la politique budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale	24
4.4 Les perceptions de l'impact du TSCG sur les politiques économiques, sociales et environnementales	29
<b>5. CONCLUSION</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>34</b>
Annexe 1 : Dispositions du TSCG	34
Annexe 2 : Liste des acteurs sollicités	35
Annexe 3 : Guide d'entretien	35
Annexe 4 : Grille d'analyse	36

1



# INTRODUCTION

La présente évaluation porte sur les effets du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) au sein de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Cette évaluation est prévue dans les ordonnances<sup>1</sup> qui ratifient le TSCG et qui transposent les règles budgétaires visées à l'article 3, § 1<sup>er</sup> du TSCG, adoptée par l'Assemblée réunie de la COCOM et le Parlement bruxellois. L'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) est chargé d'exécuter cette évaluation pour ces deux instances.

Les conséquences générées par la mise en œuvre du volet budgétaire et de la coordination des politiques publiques prévues par le TSCG sont présentées dans ce rapport d'évaluation. L'analyse porte sur la période 2014-2017, soit presque 4 ans.

Cette évaluation est faite au travers des perceptions d'acteurs institutionnels issus d'instances régionales bruxelloises et de la COCOM. Les acteurs interrogés ont ainsi pu partager leurs connaissances sur les dispositions du TSCG et les effets qu'ils ont perçus de l'application de celui-ci.

Ce rapport d'évaluation intègre l'avis du 6 novembre 2017<sup>2</sup> remis par les partenaires sociaux par la voie du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC). Il intègre aussi une partie des conclusions du Conseil Supérieur des Finances (CSF) chargé de remettre un avis<sup>3</sup> sur la mise en œuvre du TSCG dans l'ensemble de la Belgique.

La suite de ce rapport se structure comme suit. Le deuxième chapitre décrit la politique évaluée et son application en Région de Bruxelles-Capitale et pour la COCOM. Le troisième chapitre décrit l'approche méthodologique suivie pour mener cette évaluation. Le quatrième chapitre présente les réponses aux questions évaluatives et les pistes d'amélioration du TSCG proposées par les acteurs rencontrés. Une conclusion termine ce rapport. Selon les acteurs rencontrés, l'assouplissement par les instances européennes des règles budgétaires afin de tenir compte des spécificités des investissements publics permettrait de développer un environnement favorable aux investissements publics.

1 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2013 et Ordonnance de la Commission communautaire commune du 20 décembre 2013 portant toutes deux sur l'approbation de l'Accord de coopération du 29 novembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et adoptant des dispositions régionales en matière budgétaire, adaptées à certaines dispositions dudit Accord.

2 CESRBC, « Avis. Application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune », 6 novembre 2017.

3 Conseil Supérieur des Finances, 'Section Besoins de financement des pouvoirs publics'. « Avis. Évaluation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des évolutions budgétaires récentes », juillet 2017.

2



# CONTEXTE

# 2.1 LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION, ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE (TSCG)

Le 2 mars 2012, une majorité d'États membres de l'Union européenne (UE) ont signé le Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Ce Traité, également appelé « pacte budgétaire européen », est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Les dispositions reprises dans le TSCG devaient être transposées dans le droit national avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 par les États signataires de la zone euro qui l'ont ratifié. De fait, le TSCG est un traité intergouvernemental. Cela signifie qu'il ne fait pas partie du droit européen. Son contenu doit directement être intégré dans le droit national pour que les dispositions qu'il prévoit soient appliquées de manière contraignante et permanente.

Le TSCG prévoit l'application de règles budgétaires renforcées et une coordination des politiques économiques nationales au sein de l'Union européenne. Ces deux volets sont détaillés dans l'encadré 1.

Le TSCG prévoit que son contenu soit incorporé dans le cadre juridique de l'Union européenne au plus tard au 31 décembre 2017. Ce qui correspond à un délai maximum de 5 ans à partir de sa date d'entrée en vigueur. Dans cette optique, il est demandé aux États membres qui l'ont ratifié d'évaluer l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du TSCG.

## ENCADRÉ 1 : description des dispositions du TSCG

Le TSCG se décline en deux volets distincts : le volet budgétaire et un volet relatif à la coordination des politiques économiques et de convergence au sein de l'UE.

### ▪ Volet budgétaire

Le volet budgétaire du TSCG introduit un cadre budgétaire auquel les États membres doivent se conformer.

En particulier, l'article 3, § 1<sup>er</sup> du TSCG prévoit que la situation des administrations publiques d'une partie contractante soit en équilibre ou en excédent. Cette règle d'équilibre budgétaire, aussi appelée « **règle d'or budgétaire** », doit être traduite dans le droit national des États membres. Elle est réputée respectée pour autant que le déficit structurel converge vers un « objectif à moyen terme » (OMT), qui ne peut dépasser -0,5 % du PIB. Le TSCG organise aussi le retour à l'équilibre budgétaire en imposant aux États membres d'établir des trajectoires budgétaires pluriannuelles garantissant le retour à l'équilibre dans une perspective de trois ans. Un écart temporaire de ce solde budgétaire de -0,5 % est cependant admis en cas de circonstances exceptionnelles. Ce solde peut par ailleurs être porté à -1 % du PIB lorsque le ratio dette publique/PIB est sensiblement inférieur à la norme de référence de 60 %.

Au niveau belge, l'accord de coopération de 13 décembre 2013 transpose cette disposition dans l'ordre juridique belge.

Un **mécanisme de correction** et des sanctions financières sont prévus en cas de non-respect du cadre budgétaire du TSCG. De fait, un mécanisme automatique de correction de tout déficit excessif est (en théorie) déclenché automatiquement en cas de constatation d'« écarts importants » par rapport à l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement par la Commission européenne. En cas de non-respect de cette disposition constaté par la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne peut infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dont le montant ne peut dépasser 0,1 % du PIB de l'État concerné.

L'examen du respect de cette règle d'or budgétaire se fait au regard des prévisions des États membres transmises à la Commission européenne dans le programme de stabilité. La règle d'or budgétaire est considérée comme respectée si la trajectoire de retour à l'équilibre du déficit structurel annuel correspond à celle reprise dans ce programme de stabilité de l'État concerné.

Le TSCG prévoit aussi l'instauration d'une instance indépendante au niveau national qui est chargée de vérifier le respect de ces nouvelles règles budgétaires. Pour exercer cette mission, le Conseil Supérieur des Finances (CSF) a été désigné au niveau belge. Il est à présent chargé d'une double mission :

- Organiser la répartition a priori des efforts budgétaires entre les différentes entités belges ;
- Évaluer le respect a posteriori de ces trajectoires par chacune des entités.

#### ▪ **Volet relatif à la coordination des politiques économiques et à la convergence**

À côté du volet budgétaire du TSCG, il existe un volet relatif à la coordination des politiques économiques et à la convergence au sein de l'UE. Il prévoit notamment que les parties contractantes œuvrent au renforcement de la compétitivité, à la promotion de l'emploi, à la soutenabilité des finances publiques et au renforcement de la stabilité financière. Dans ce cadre, un État membre sous le coup d'une procédure de déficit excessif (PDE) est notamment chargé de rédiger un programme de partenariat budgétaire et économique décrivant de manière détaillée les réformes structurelles qu'il compte mettre en œuvre pour corriger son déficit de façon durable. Par ailleurs, une mise en débat des grandes réformes de politique économique envisagées à l'échelle européenne est également prévue en vue également d'une meilleure coordination.

## 2.2

# CONTEXTE GLOBAL DE LA « NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE »

L'adoption du TSCG s'inscrit dans le cadre plus large de la « nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne »<sup>4</sup>.

De fait, à côté du TSCG, deux autres législations européennes ont été adoptées entre 2011 et 2013 pour renforcer la surveillance et la coordination des politiques budgétaires nationales. Il s'agit du 6-pack (directive et règles européennes du 8 novembre 2011 n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011) et du 2-pack (règlements européens n° 472/2013 et 473/2013 du 31 mai 2013).

La mise en œuvre du TSCG prend également place dans un contexte d'application plus stricte des règles de comptabilité nationale qui président au calcul des indicateurs budgétaires (déficit et dette publics). La méthodologie du SEC 2010, entrée en vigueur en septembre 2014, s'inscrit en grande partie dans le prolongement des règles déjà existantes au niveau du SEC 95. Ces normes statistiques harmonisées au niveau de l'UE présentent cependant d'importantes différences avec les règles de comptabilité budgétaire en vigueur en Belgique - et particulièrement au

niveau des pouvoirs locaux. Les deux différences les plus significatives sont :

- l'imputation comptable de l'ensemble des opérations budgétaires (en ce compris les - importantes - opérations financières relatives aux investissements publics) l'année de leur engagement ;
- le périmètre du secteur public utilisé en vue de calculer les différents soldes : les comptes des administrations publiques sont élaborés en additionnant les comptes de l'ensemble des organismes (administratifs et parapublics) repris dans le « secteur des administrations publiques » (S13).

L'objet de cette évaluation n'est pas de détailler l'ensemble des dispositifs européens et belges adoptés ces dernières années dans le cadre de la « nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne ». Néanmoins, il convient de prendre en compte que l'adoption et la mise en œuvre du TSCG s'inscrivent dans ce cadre plus large. Dès lors, les effets du TSCG ne peuvent être considérés de façon isolée mais doivent au contraire être appréhendés dans ce contexte global.

<sup>4</sup> Pour de plus amples détails, le lecteur peut consulter la référence suivante : Degryse, C. (2012), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2148-2149, 5-82. Pour sa réception en Belgique, voir Piron, D. (2013), « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 73(3), 139-180.

## 2.3

# APPLICATION DU TSCG EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET AU SEIN DE LA COCOM

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM, le Parlement bruxellois et l'Assemblée réunie de la COCOM ont respectivement adopté, le 20 décembre 2013, une ordonnance qui ratifie<sup>5</sup> le TSCG et transpose les règles budgétaires visées à l'article 3, § 1<sup>er</sup> du TSCG. Ces règles devaient être ratifiées par les parlements nationaux et transposées en droit national pour se conformer aux dispositions du TSCG. Ceci est le premier impact concret du TSCG au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM.

Comme toute disposition budgétaire européenne, les autorités européennes considèrent le budget de la Belgique dans sa globalité. Cela signifie que les budgets de tous les niveaux de pouvoir, entité fédérale (S1311), sécurité sociale (S1314), entités fédérées (S1312) et pouvoirs locaux (S1313), sont pris en considération dans le calcul du déficit structurel et de la dette publique belges. Autrement dit, au niveau belge, l'application de la « règle d'or budgétaire » signifie que le déficit structurel annuel de l'ensemble des administrations publiques doit respecter la trajectoire de convergence vers « l'objectif à moyen terme » (OMT) spécifique à la Belgique. Le principe européen nécessite donc une coordination entre les différentes entités belges car c'est le niveau fédéral qui est juridiquement responsable devant

l'UE. Ceci permet de déterminer les soldes applicables à la Belgique dans son ensemble.

Pour appliquer ces nouvelles règles budgétaires dans le contexte institutionnel belge, une approche coopérative entre entités fédérées et fédérale a été décidée. Un accord de coopération<sup>6</sup> a été signé en décembre 2013 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires. Cet accord instaure le principe de coordination des politiques budgétaires des différents niveaux de pouvoir belges. Il constitue notamment la base juridique du principe de répartition des efforts budgétaires entre les niveaux de pouvoir, et plus précisément entre l'État fédéral et la sécurité sociale, d'une part (entité I), et les communautés-régions, ainsi que les pouvoirs locaux sur lesquels les régions exercent la tutelle, d'autre part (entité II).

Autre impact de l'application du TSCG : la Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du Conseil Supérieur des Finances (CSF) a par ailleurs vu ses missions élargies suite à l'adoption de l'accord de coopération du 13 décembre 2013. Le CSF a depuis une mission d'évaluation des résultats budgétaires<sup>7</sup> tel qu'indiqué dans l'encadré 1.

5 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale et Ordonnance de la Commission communautaire commune toutes deux du 20 décembre 2013 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 du 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 Slovénie, 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, signé à Bruxelles le 2 mars 2012.

6 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, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

7 Conseil Supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs locaux', « Principes de la Section concernant sa mission d'évaluation suite à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante », 26 janvier 2016.

3



# APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE SUIVIE

# 3.1

## QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

Quatre questions évaluatives ont été posées aux représentants consultés des instances de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM.

Les questions évaluatives sont présentées ci-dessous :

### ▪ Volet budgétaire

1. *Quelles sont, selon vous, les conséquences de l'application des obligations budgétaires du TSCG sur les politiques budgétaires, la formation du budget et l'autonomie budgétaire de la RBC et de la COCOM ?*
2. *Dans quelle mesure la mise en œuvre du TSCG a-t-elle contribué à améliorer et à harmoniser les informations budgétaires disponibles pour élaborer les perspectives budgétaires de la RBC et de la COCOM ?*
3. *Quelles sont, selon vous, les conséquences de l'application du TSCG sur les politiques économiques, sociales et environnementales menées en RBC et au niveau de la COCOM ? Le TSCG a-t-il induit des politiques d'austérité ? Si oui, lesquelles ?*

### ▪ Volet de la coordination des politiques économiques et de la convergence au sein de l'UE

4. *Comment la coordination renforcée des politiques économiques au niveau des États membres se matérialise-t-elle en pratique et est-elle perçue ? Quels sont les effets pour la RBC et la COCOM de la coordination des politiques économiques renforcée (politique de modération salariale de l'Allemagne, question de l'union bancaire, question garantie jeunes) ?*

Concrètement, ces questions évaluatives permettent de capter les perceptions des acteurs sur les effets de la mise en œuvre du TSCG au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM, à savoir :

1. ses conséquences sur la *politique budgétaire* de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM ;
2. ses conséquences sur les *politiques économiques, sociales et environnementales*, ainsi que ses éventuels effets d'austérité ;
3. les éventuelles transformations des pratiques/instruments *budgétaires* survenues depuis sa mise en œuvre ;
4. les perceptions relatives aux effets de la *coordination renforcée* des politiques économiques nationales au niveau européen.

Ce sont les réponses à ces quatre questions évaluatives qui sont présentées au quatrième chapitre de ce rapport d'évaluation.



## 3.2

# ENTRETIENS AUPRÈS D'ACTEURS INSTITUTIONNELS

L'évaluation qui a été menée est une évaluation qualitative, réalisée à partir de dix entretiens (un entretien de cadrage et neuf entretiens d'évaluation) auprès d'acteurs institutionnels. La technique d'entretien retenue est celle de l'entretien semi-directif. Cette technique d'entretien offre la possibilité d'obtenir (de façon rapide et précise) le point de vue des personnes interrogées par rapport aux questions évaluatives posées.

Par leur nature, les entretiens semi-directifs permettent de saisir au mieux les perceptions des acteurs interrogés. Ces perceptions sont liées aux représentations mentales des acteurs et illustrent leur vision d'une réalité particulière. Elles ne sont donc pas porteuses d'une vérité absolue. Souvent, dans le cadre d'une évaluation, ces perceptions sont triangulées avec d'autres informations notamment issues de rapports et autres documents officiels. La présente évaluation n'a cependant pas pu s'appuyer sur de telles informations, du fait de la nature récente, technique et parfois prospective de la problématique étudiée. Dès lors, les évaluateurs relatent les réflexions posées par les acteurs sans pour autant se positionner par rapport à celles-ci.

Des guides d'entretien ont été élaborés et adaptés aux spécificités des acteurs interrogés.

Un entretien de cadrage a eu lieu auprès d'une personne spécialisée dans les matières budgétaires pour permettre aux évaluateurs de tester le guide d'entretien et d'approfondir leur compréhension de l'application du TSCG en Région de Bruxelles-Capitale et au sein de la COCOM.

Dix entretiens d'évaluation ont ensuite été planifiés. Parmi ceux-ci, neuf<sup>8</sup> entretiens ont été menés auprès de huit

acteurs institutionnels clés émanant d'instances de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Les acteurs rencontrés sont impliqués à des niveaux variés dans la mise en œuvre du TSCG :

- niveau décisionnel ;
- niveau opérationnel ;
- niveau du contrôle.

Le panel d'acteurs interrogés garantit donc la pluralité des points de vue.

Les entretiens d'évaluation ont été réalisés durant les mois de novembre et de décembre 2017. En fonction des acteurs interrogés, les entretiens ont duré entre 45 minutes et 1h30.

La liste des acteurs institutionnels sollicités figure à l'annexe 2. Le guide d'entretien est repris à l'annexe 3.

Chaque entretien mené a permis de :

- cadrer la demande évaluative, à savoir comprendre le contexte dans lequel s'applique le TSCG, expliquer l'objet d'évaluation et la méthodologie d'évaluation suivie ;
- mettre en évidence le rôle joué par chaque acteur interrogé dans la mise en œuvre du TSCG ;
- recueillir la perception de ces acteurs par rapport à l'application du TSCG.

Les informations ainsi collectées permettent de répondre aux questions d'évaluation. Toutefois, il convient de rappeler et d'être attentif au fait que **les impacts perçus du TSCG peuvent être aussi liés à l'adoption de mesures ou autres réformes reliées plus largement à la gouvernance budgétaire au niveau européen ou régional** (6-pack, 2-pack ou réformes des structures budgétaires liées aux pouvoirs locaux).

<sup>8</sup> Parmi les acteurs sollicités, les perceptions des CPAS et du Ministre du Budget de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM n'ont pas pu être recueillies au cours de la période d'entretien programmée. Leur point de vue n'est donc pas repris directement dans cette évaluation.

## 3.3

# MÉTHODE D'ANALYSE DES RÉSULTATS

Les données récoltées au départ d'entretiens individuels ont été examinées au regard des dimensions déclinées dans une grille d'analyse qui a été réalisée pour chaque entretien. Cette grille, détaillée à l'annexe 4, reprend les

thématiques abordées par les acteurs interrogés en lien avec le TSCG. Cette démarche méthodologique a été sélectionnée pour produire une analyse transversale des propos recueillis.

## 3.4

# LIMITES DE CETTE ÉVALUATION

Le guide d'entretien et la présentation du sujet ont été centrés sur les effets du TSCG en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM. Néanmoins, certains acteurs ont d'emblée relevé des constats liés à d'autres éléments liés à la gouvernance budgétaire européenne, belge ou propres à la Région de Bruxelles-Capitale et à la COCOM (ex. : VI<sup>e</sup> réforme de l'État, contenu de l'OOBCC<sup>9</sup>, mise en œuvre du SEC 2010, dispositions du Pacte de stabilité et de croissance).

En outre, divers acteurs interrogés n'étaient pas familiers au terme « TSCG » alors qu'ils appliquaient pourtant des règles liées directement ou indirectement à ce traité. Cela s'explique par le fait que certains acteurs du niveau décisionnel prennent des dispositions en appliquant les règles du TSCG, sans qu'il ne soit fait explicitement mention du TSCG. Les perceptions que les acteurs ont sur les évolutions récentes de la politique budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale et/ou de la COCOM sont donc plus larges que le TSCG.

---

9 Ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle.

4



# RÉSULTATS

Cette partie présente les réponses aux questions évaluatives présentées dans la partie méthodologique. Ces résultats ressortent de l'analyse des perceptions des acteurs rencontrés relativement à l'impact de l'application du TSCG en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM. Dans une optique de cohérence entre les questions évaluatives et les perceptions des acteurs, cette partie comprend quatre sections distinctes.

Les deux premières sections contextualisent l'analyse générale des résultats. La troisième section aborde les thématiques budgétaires, qui sont centrales au vu des perceptions recueillies au cours de cette évaluation. La quatrième section présente les résultats par rapport aux politiques économiques, sociales et environnementales, en ce compris la coordination renforcée des politiques économiques.

## 4.1

# ANALYSE GÉNÉRALE DES RÉSULTATS : une lecture majoritairement budgétaire des impacts du TSCG

Les entretiens menés mettent en évidence, qu'en Région de Bruxelles-Capitale et au sein de la COCOM, le TSCG est surtout **traité et abordé par le prisme de son volet budgétaire**. Les dirigeants des instances sollicitées pour répondre à cette évaluation ont systématiquement choisi d'orienter les évaluateurs vers des spécialistes budgétaires. De par l'expertise budgétaire des personnes interrogées, leurs réponses se sont centrées, de facto, sur les effets budgétaires du TSCG.

C'est aussi sous cet angle que les acteurs interrogés ont abordé la question relative aux effets du TSCG sur l'application des politiques économiques, sociales et environnementales.

On peut ainsi conclure que la lecture des effets du TSCG qui est faite par les acteurs interrogés en Région de Bruxelles-Capitale et au sein de la COCOM est majoritairement centrée sur ses impacts en termes de politique budgétaire, en ce compris pour ce qui a trait aux effets sur les politiques économiques, sociales et environnementales.

Deux autres éléments qui ne peuvent être dissociés de la lecture qui est faite par les acteurs lorsqu'ils abordent la

thématique du TSCG, sont que ses effets doivent être regardés en tenant compte :

- du refinancement dont ont bénéficié la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM dans le cadre de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État (*cf. infra*) ;
- du développement de nombreux instruments de gouvernance de la politique budgétaire depuis une dizaine d'années en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM.

De par ce fait, la mise en œuvre du volet budgétaire du TSCG n'est généralement pas considérée, jusqu'à présent, comme une contrainte additionnelle sur le plan budgétaire par les acteurs interrogés.

La question relative à la coordination des politiques économiques nationales au niveau européen, qui faisait pourtant partie des éléments d'analyse définis *a priori*, a été peu (voire pas du tout) commentée lors des différents entretiens. De la lecture faite du TSCG par les acteurs interrogés, on peut en conclure que ce versant du TSCG n'est pas encore réellement opérationnalisé ni au niveau belge ni au niveau européen.

## 4.2

# CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE AUX NIVEAUX DE LA RÉGION ET DE LA COCOM : absence (actuelle) d'influence additionnelle du TSCG par rapport aux règles existantes

### Gouvernance européenne des finances publiques

Les exigences budgétaires du TSCG font partie du cadre global d'application de règles à respecter en matière de discipline budgétaire (dont font partie le 6-pack, le 2-pack et le Pacte de stabilité) et en matière de calculs à effectuer sur la base des normes comptables européennes (application du nouveau système européen des comptes nationaux et régionaux SEC 2010<sup>10</sup>). C'est donc bien une évolution globale de la gouvernance européenne, plutôt que du TSCG considéré isolément, qui a été observée au cours de la période évaluée, à savoir 2014-2017.

Au niveau bruxellois, les acteurs interrogés indiquent que l'intégration de ces nouvelles règles d'encadrement budgétaire a globalement modifié le comportement budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Ces règles touchent à l'élaboration de la comptabilité régionale, à l'élaboration des budgets ou encore à l'élaboration des statistiques régionales de finances publiques.

De fait, pour se conformer au cadre budgétaire européen, **divers instruments ont été développés au niveau administratif en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM.** Ce processus de modifications administratives ou budgétaires était déjà en cours au moment de l'adoption du TSCG en 2014 et s'est poursuivi après cette adoption. Ce mouvement s'est fait, d'après les acteurs interrogés, sous l'impulsion des autorités politiques des deux entités analysées mais également de leurs administrations respectives du Budget qui coordonnent et prennent en charge le reporting budgétaire.

Dans ce cadre, les acteurs ont pointé trois instruments de la gouvernance budgétaire européenne qui ont eu des effets marqués sur la politique budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM :

- L'application de la **norme comptable SEC 2010**. Celle-ci a tout d'abord entraîné un mouvement de consolidation des unités du secteur public, lancé par Eurostat et mis en œuvre par son relais national, l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Les acteurs pointent que ce mouvement

de consolidation a eu un impact plus limité en Région de Bruxelles-Capitale par rapport aux autres régions (notamment en termes d'accroissement de la dette régionale<sup>11</sup>). Néanmoins, l'augmentation du nombre d'organismes consolidés a eu pour effet d'intégrer leurs dépenses, y compris leurs dépenses d'investissement, dans le calcul du solde budgétaire (nominal et structurel) et de la dette publique de la Région de Bruxelles-Capitale et, dans une moindre mesure, de la COCOM.

Selon la plupart des acteurs interrogés, la mise en œuvre du périmètre consolidé des unités du secteur public (S13) n'est pas aisée. Ils ont pointé notamment des difficultés techniques pour intégrer les données budgétaires de certaines unités (voir partie sur les nouveaux outils budgétaires) de petite taille. Selon ces acteurs, ces difficultés techniques devraient être considérées lors de l'intégration de certaines unités dans le calcul des soldes budgétaires.

Les deux instances bruxelloises concernées par la présente évaluation ont dû passer d'une comptabilité budgétaire vers une comptabilité SEC en tant qu'instrument de référence pour évaluer les soldes budgétaires. Ce passage a aussi nécessité un travail important pour pouvoir adapter les méthodes de calcul. Les effets du TSCG sur ce mouvement sont limités du point de vue des acteurs ; ces transformations auraient eu lieu indépendamment du traité.

En outre, la norme comptable SEC 2010 se distingue de la comptabilité budgétaire (notamment communale) en ce qui concerne le mode de comptabilisation des dépenses des administrations publiques. Une partie des acteurs met en évidence qu'un enjeu central de l'application du TSCG (et de la gouvernance budgétaire européenne en général) se situe au niveau de l'interprétation actuellement donnée à ces règles de comptabilité nationale par les autorités européennes. Les acteurs rencontrés sont préoccupés par le fait que la norme comptable de référence SEC ne permet pas de prendre en compte la spécificité de certains types de dépenses, telles que les dépenses d'investissement.

<sup>10</sup> Entré en vigueur en 2014.

<sup>11</sup> Sur le cas wallon, voy. Piron, D. & Bayenet, B. (2015), « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, 79(2), 100-107.

Cela est renforcé par le fait que le solde net de financement calculé selon le SEC 2010 ne distingue pas les dépenses opérationnelles/courantes des dépenses d'investissement (crèches, écoles, ponts, tunnels, etc.). Ce procédé implique selon les acteurs rencontrés qu'il est pratiquement impossible d'imputer sur plusieurs années budgétaires la charge des programmes d'investissement public dont la durée de vie est cependant largement supérieure à une année (à la différence des dépenses courantes, qui se caractérisent quant à elles par leur caractère récurrent).

Les acteurs interrogés soulignent toutefois l'ouverture dont fait preuve la Commission européenne par rapport à certaines dépenses pour favoriser les investissements. Depuis 2015, la Commission autorise les États membres à neutraliser les conséquences de certaines dépenses dans le cadre de l'application du Pacte de stabilité et de croissance (notamment les dépenses de sécurité). Ces acteurs ont attiré l'attention des évaluateurs sur le fait que la Région de Bruxelles-Capitale a indiqué dans l'exposé général du budget des recettes et des dépenses 2018 qu'« elle se réserve le droit, tout comme les autres autorités, d'invoquer la clause de flexibilité pour certaines catégories de dépenses. Le Gouvernement fédéral, en collaboration avec les communautés et régions, engagera un dialogue avec la Commission européenne concernant le traitement budgétaire des investissements stratégiques »<sup>12</sup>.

Selon les acteurs rencontrés, les autorités bruxelloises ont décidé d'étendre l'interprétation de cette logique à d'autres dépenses d'investissement jugées prioritaires (écoles, crèches, métro, tunnels, ponts, etc.) dès le budget 2018. Au moment des entretiens réalisés pour cette évaluation, les acteurs ont souligné que l'effet budgétaire de cette décision est loin d'être certain : cette technique qui n'est actuellement pas autorisée dans le cadre de l'application du TSCG doit encore être avalidée par les instances européennes.

- **Le rapportage qui doit être fait à l'ICN des statistiques de finances publiques.** L'ICN est l'acteur central qui contrôle les statistiques élaborées selon la norme SEC et les rapporte à Eurostat. Pour pouvoir se conformer à ce rapportage statistique, les acteurs indiquent que les instruments administratifs budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM ont dû être adaptés (processus et fréquence de rapportage). Outre le fait que ce travail soit chronophage, certains acteurs pointent le fait que le rapportage statistique est changeant. Ce qui fait que les procédures (notamment comptables) utilisées n'ont pas encore pu être stabilisées selon ces mêmes acteurs.

- Les acteurs interrogés ont également pointé que les **pratiques budgétaires** avaient aussi évolué au cours de la période d'évaluation. Ainsi, comme il est davantage détaillé dans la suite de ce rapport, la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM ont aussi développé de nouveaux instruments. Ceux-ci permettent de présenter une vue globale de la situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et des pouvoirs locaux (ex. : intégration dans le solde budgétaire des divers organismes et instances via plateforme comptable et demande de plans d'investissement à moyen terme).

À côté des instruments budgétaires qui viennent d'être évoqués, les acteurs interrogés ont attiré l'attention des évaluateurs sur le fait, qu'à l'instar du Pacte de stabilité et de croissance, le TSCG a **vocation à s'appliquer à l'échelle du pays** entier et pas d'une entité (fédérée ou fédérale) considérée isolément. Or, comme le soulignent les acteurs rencontrés, dans les faits, il n'existe pourtant pas de « budget (a priori) de la Belgique ». Il existe cependant un *compte* (a posteriori) de la Belgique, réalisé par l'ICN. Cette distinction montre que l'opérationnalisation des règles du TSCG (ou d'autres règles de la gouvernance budgétaire européenne), dans la structure institutionnelle belge, requiert une procédure de concertation entre les entités fédérées et l'Autorité fédérale (en ce compris la sécurité sociale)<sup>13</sup>. Pour organiser cette coordination budgétaire, les entités fédérale et fédérées ont signé en décembre 2013 un **accord de coopération** tel que mentionné ci-avant. Ceci est clairement un effet de la mise en œuvre du TSCG selon les acteurs rencontrés.

Dans ce contexte global, la plupart des acteurs pointent que le TSCG, pris isolément, a eu un impact relativement limité sur la manière dont la politique budgétaire a été conduite ces dernières années. Cela est renforcé par le contexte de refinancement dont ont bénéficié ces deux entités, Région de Bruxelles-Capitale et COCOM, dans le cadre de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État (cf. *infra*).

## Contexte spécifique budgétaire bruxellois et de la COCOM

Deux éléments mentionnés par les acteurs interrogés sont spécifiquement développés dans cette section relativement au contexte bruxellois et à celui de la COCOM : il s'agit des pratiques internes de gouvernance budgétaire et des effets de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État.

Premièrement, au niveau interne, la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM appliquent depuis une dizaine d'années les règles de l'Ordonnance organique portant les

12 Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, « Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2018. Exposé général », A 593/1-2017/2018. Page 229.

13 Sur la concertation budgétaire avant l'adoption de l'accord de coopération de 2013, voir Piron, D. (2013), « Rôle et influence de la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du Conseil supérieur des Finances », *Pyramides*, 25(1), 123-153.



dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (OOBCC<sup>14</sup>). Les acteurs interrogés ont rappelé que, bien avant la mise en œuvre du TSCG, cette réglementation prévoyait déjà des trajectoires budgétaires pluriannuelles des dépenses (sur 5 ans) et le **respect de l'équilibre budgétaire**. Dès lors, l'aspect pluriannuel demandé pour 3 ans dans le TSCG était *de facto* déjà anticipé par la Région de Bruxelles-Capitale, selon la plupart des acteurs rencontrés.

Aussi, au niveau bruxellois et pour la COCOM, les gouvernements successifs ont toujours porté une attention particulière à la **stabilité des finances publiques**. Le Gouvernement bruxellois et le Collège de la COCOM se sont ainsi engagés depuis le début de la législature 2014-2019 à respecter l'équilibre budgétaire. Certains acteurs rencontrés ont relevé que cet objectif politique d'équilibre budgétaire se traduit dans la circulaire budgétaire du Ministre du Budget. On peut donc en conclure que si le TSCG influence le maintien de cette orientation budgétaire, **son impact** reste – **actuellement** – **limité** au vu de la gouvernance budgétaire mise en œuvre par la Région de Bruxelles-Capitale et par la COCOM depuis une dizaine d'années.

Deuxièmement, la mise en œuvre du TSCG prend place dans un contexte mouvant au niveau institutionnel belge, avec l'adoption de la **VI<sup>e</sup> réforme de l'État**. Des transferts importants de compétences de l'État fédéral vers les communautés et les régions ont été organisés, de même qu'une réforme de la loi spéciale de financement (LSF) des communautés et des régions<sup>15</sup>. Dans le cadre de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État, la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM ont été financées pour partie pour assumer les dépenses liées aux nouvelles compétences transférées<sup>16</sup>. Le transfert de compétences assumées par les régions et communautés concerne notamment la politique de l'emploi, certaines dépenses fiscales et les prestations familiales. Les acteurs interrogés ont souligné que la mise en œuvre du TSCG doit être aussi analysée dans le cadre de cette réforme institutionnelle et du refinancement de la Région bruxelloise notamment, qui a reçu une enveloppe budgétaire supplémentaire de 461 millions € à l'issue de cette réforme de la LSF. Ces mêmes acteurs ont pointé que ces éléments de contexte placent la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM dans une position spécifique par rapport aux autres entités du pays. Ces deux entités ont en effet reçu des marges budgétaires pour mener de nouvelles politiques

publiques plutôt que de devoir opérer des réductions de dépenses en vue de revenir à l'équilibre budgétaire.

## Le développement de nouveaux outils de pilotage budgétaire

Les acteurs rencontrés indiquent également que de nouveaux outils de pilotage budgétaire ont été développés au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM, notamment en vue de répondre aux transformations de la gouvernance budgétaire européenne. Ils visent à permettre de suivre la trajectoire budgétaire des deux instances analysées.

Il s'agit notamment :

- de tables de passage permettant de traduire les comptes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et des pouvoirs locaux selon la norme SEC 2010 ;
- d'outils de rapportage des statistiques des finances publiques, qui permettent de transmettre à l'ICN les informations statistiques demandées au niveau européen à la fréquence requise ;
- de différents outils budgétaires. Parmi ces outils budgétaires, les acteurs ont cité notamment les outils qui permettraient d'élaborer des perspectives budgétaires pluriannuelles et des projections d'évolution de la dette régionale. La Région bruxelloise a également développé des procédures lui permettant de consolider certaines unités du secteur public reprises dans le périmètre du secteur des administrations publiques au sein du budget et des comptes régionaux et communautaires, de la Région bruxelloise et de la COCOM.

Le pilotage budgétaire au travers de ces outils permet de suivre selon les acteurs interrogés l'évolution budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Ces acteurs ont mis en avant que ces outils se sont développés à côté du TSCG, même si, selon eux, l'adoption du TSCG a probablement influencé ou accéléré le développement de certains outils de monitoring budgétaire.

14 Ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (OOBCC).

15 Pour plus d'information, le lecteur peut consulter les réformes détaillées sur Bayenet, B., Bourgeois, M., & Darte, D. (2017). « Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et Régions ». Bruxelles : Larcier.

16 Cette évaluation n'a pas pour objet de détailler les modalités de refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Le lecteur est renvoyé à d'autres lectures pour de plus amples détails.

# 4.3

## LES PERCEPTIONS DE L'IMPACT DU TSCG SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

### L'absence d'accord au sein du Comité de Concertation

Le Conseil Supérieur des Finances (CSF), Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics'<sup>17</sup>, a remis un avis en juillet 2017 relatif à l'évaluation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et à l'analyse des évolutions budgétaires

récentes. Cet avis reprend plusieurs éléments essentiels pour la présente évaluation, qui sont détaillés dans l'encadré 2 ci-dessous. Il s'agit des missions confiées au CSF par l'accord de coopération et de la prise d'acte de l'absence d'accord au sein du Comité de concertation<sup>18</sup> sur la trajectoire budgétaire globale et sa répartition entre les différentes entités fédérées.

#### ENCADRÉ 2 : extrait de l'avis de la Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du CSF, juillet 2017 (pp. 16 et 17)

« Tout d'abord, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 fixe une procédure formelle pour la coordination budgétaire ex ante (à l'art. 2, § 4). Lors de l'actualisation annuelle du Programme de stabilité, le pouvoir fédéral et les communautés et régions doivent se concerter au sein du Comité de concertation concernant leurs objectifs budgétaires individuels et les fixer ensuite formellement. Cela doit se faire sur la base d'un avis normatif de la Section. Dans cet avis, la Section émet une recommandation pour la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et sa répartition entre les différentes administrations publiques.

Deuxièmement, l'accord de coopération prévoit également un monitoring ex post des objectifs budgétaires convenus en Comité de concertation. Cette mission d'évaluation a été attribuée à la Section. Si cette dernière constate un écart important entre l'objectif et le résultat budgétaire, le mécanisme de correction national est activé et l'administration publique concernée doit remédier à cet écart (art. 4).

[...]

La Section **constate toutefois qu'en pratique, ce cadre budgétaire est appliqué de manière inadéquate**. La Section a toutefois pu mener à bien sa mission ex ante : lors de l'actualisation du Programme de stabilité, elle a systématiquement formulé une recommandation aux différentes administrations publiques au sein du Comité de concertation concernant la trajectoire budgétaire globale et sa répartition entre les différentes administrations publiques. Ce n'est toutefois pas le cas pour la mission de monitoring ex-post. En effet, **depuis la conclusion de l'Accord de coopération, aucun accord n'a été atteint au sein du Comité de concertation concernant la trajectoire budgétaire globale et sa répartition entre les différentes entités**. En ce qui concerne les années budgétaires précédentes 2014, 2015 et 2016, le Comité de concertation a seulement pris acte de la trajectoire transmise aux institutions européennes via le Programme de stabilité. Cela est contraire à la procédure relative à la coordination interfédérale fixée dans l'accord de coopération. »

Selon certains acteurs rencontrés, **l'absence d'accord formel au sein du Comité de concertation sur la trajectoire budgétaire est un problème majeur bloquant une mise en œuvre effective des dispositions relatives au TSCG**. En effet, il apparaît que l'absence d'objectif global rend difficile la collaboration, pour laquelle un acteur parle de « coopération interfédérale défaillante ». Dans ce cadre, le CSF ne peut assurer sa mission

de monitoring ex post dans la mesure où il ne dispose pas des outils et des points de référence nécessaires pour le faire.

D'après les acteurs rencontrés, les raisons de l'absence d'accord sur l'objectif global sont de nature politique. Certaines entités (dont la Région de Bruxelles-Capitale, qui peut globalement être considérée comme un bon élève du point de vue budgétaire

17 Dans la suite de ce rapport, le terme Section est utilisé pour nommer la Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du CSF.

18 Le Comité de concertation est composé de ministres du gouvernement fédéral et des gouvernements des communautés et régions. Cette assemblée débat des différents dossiers qui, dans le cadre d'une bonne gouvernance, nécessitent une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir et doivent être vérifiés en ce qui concerne les différentes compétences.

au cours de la période évaluée selon les acteurs rencontrés) contesteraient la logique inhérente du SEC 2010. De plus, l'absence d'accord est liée au fait que chaque entité semble estimer qu'il revient aux autres entités de réaliser des efforts. Chaque entité considère en outre que ses investissements sont prioritaires au regard des autres. Aussi, il semble apparaître que les demandes d'investissements importants des entités tendent à cristalliser les tensions. En ce sens, la Belgique est considérée par certains acteurs rencontrés comme un laboratoire de l'Union européenne pour l'application du TSCG.

Dans ce cadre, le TSCG devient, pour un des acteurs, un **facteur d'instabilité politique**, dans la mesure où chaque année, les différents niveaux de pouvoir sont amenés à négocier une trajectoire budgétaire commune. Dans les faits, les acteurs rencontrés, élément mis aussi en avant dans l'avis du CSF, constatent cependant qu'il n'a pas été possible de conclure un accord de coopération budgétaire depuis 2013. Cette impossibilité est en outre renforcée selon certains acteurs par l'existence de majorités politiques asymétriques entre les différents niveaux de pouvoir. À défaut d'un accord sur la répartition du solde budgétaire globale, la méthode mise en œuvre jusqu'à présent consiste à agréger les trajectoires budgétaires adoptées par chacune des composantes de l'État belge.

Plusieurs acteurs interrogés sont préoccupés par l'importance de la trajectoire budgétaire (des entités fédérées et du fédéral) dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne puisque des sanctions sont théoriquement prévues en cas d'écart significatif de cette trajectoire. Même si ces sanctions sont, à l'heure actuelle, demeurées théoriques, les instruments techniques d'application de celles-ci ont été prévus dans les textes adoptés en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau de la COCOM, ainsi qu'au niveau belge via l'accord de coopération signé en décembre 2013.

Deux nuances sont observées par les personnes interrogées. D'abord, les entités fédérées sont plus étroitement associées dans l'élaboration du programme national de réforme et du programme de stabilité. Elles ont en conséquence dû également adapter leur cycle budgétaire au calendrier européen.

Ensuite, cette absence d'accord politique au niveau du Comité de Concertation n'empêche pas la Région de Bruxelles-Capitale de s'imposer une trajectoire d'équilibre budgétaire et d'adapter ses propres outils budgétaires en réponse à certaines exigences européennes.

## La politique budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale davantage coordonnée

Au niveau intra-bruxellois, un renforcement de la coordination budgétaire est observé par les acteurs interrogés. Ce mouvement s'inscrit dans le cadre de la poursuite des

objectifs budgétaires propres de la RBC ou de la COCOM, et principalement l'objectif politique de respect de l'équilibre budgétaire. Étant donné que cet objectif s'applique à l'ensemble des entités bruxelloises qui entrent dans le périmètre de consolidation des recettes et des dépenses, les acteurs pointent que ce mouvement a nécessité une plus grande coordination budgétaire, en ce compris au niveau des institutions parapubliques nouvellement consolidées.

Cette coordination budgétaire renforcée s'est matérialisée, selon les acteurs rencontrés, par la prise en compte d'un plus grand nombre d'institutions dans le cadre de la conception du budget et dans l'intégration de ces informations budgétaires dans la plateforme comptable SAP et dans l'application Bru-Budget qui y est greffée. Bru-Budget permet de disposer d'une comptabilité budgétaire, d'établir les documents budgétaires, les reventilations et les transferts.

Par ailleurs, la composition du secrétariat du CSF a été élargie aux régions. Le secrétariat du CSF calcule pour le compte des entités bruxelloises les indicateurs budgétaires en termes structurels (solde budgétaire structurel<sup>19</sup>). Cette méthode de calcul permet de neutraliser les effets de la conjoncture en corrigeant le budget par rapport aux facteurs de croissance.

Les acteurs interrogés ont relevé que la Région bruxelloise et la COCOM ne traduisent toutefois pas (encore) leurs informations budgétaires et indicateurs statistiques de finances publiques en termes structurels. Ces instances ont maintenu leur calcul en terme nominal. Ce changement de méthode de calcul, qui est pourtant la norme de référence des indicateurs budgétaires repris dans le TSCG, n'a pas encore été réalisé par les instances de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la COCOM. Cette évolution dans les méthodes de calcul est un changement auquel on aurait pu s'attendre, sachant que le TSCG et le CSF prennent ces indicateurs en termes structurels comme normes de référence pour présenter les trajectoires budgétaires de la Région et de la COCOM au niveau européen.

## Le cas spécifique des politiques d'investissement

La préoccupation principale des acteurs consultés porte sur l'impact des règles budgétaires du TSCG par rapport à la capacité d'investissement des entités, et en particulier de la Région de Bruxelles-Capitale et des pouvoirs locaux. Cette crainte est aussi manifeste pour la COCOM, mais dans une moindre mesure, car ses compétences actuelles impliquent moins de dépenses d'investissements. La mise en œuvre des compétences transférées dans le cadre de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État pourrait toutefois confronter cette entité aux mêmes défis que la Région.

Pour faire face aux défis socio-économiques (tel que le boom démographique) et environnementaux bruxellois ainsi qu'au rôle de capitale européenne et nationale, les acteurs interrogés mettent en avant que la Région de

19 Selon les termes de l'article 3, § 3, a, du TSCG, le solde structurel désigne le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Bruxelles-Capitale doit réaliser d'importants investissements en matière de sécurité, de mobilité et de construction immobilière. Cet effort a été entamé dès 2016. Les acteurs rencontrés considèrent que le TSCG n'offre a priori pas la flexibilité nécessaire pour le traitement de ces importantes dépenses d'investissement.

Certains de ces acteurs ont également mentionné que le Parlement bruxellois a adopté en mai 2017 une résolution visant à adapter les contraintes budgétaires et comptables européennes pour stimuler les investissements publics<sup>20</sup>. Cette résolution reprend les préoccupations et propositions des représentants bruxellois quant aux investissements publics.

Ainsi, **la question de savoir comment ces investissements vont être pris en compte pour évaluer le respect de l'objectif budgétaire de la Belgique est une question fondamentale pour les acteurs rencontrés.** Comme déjà évoqué ci-dessus, le TSCG est applicable à un pays et non à une entité. De par ce fait, la mise en œuvre du TSCG implique une coopération entre les entités fédérale et fédérées, vu notamment la méthode de calcul du solde budgétaire global qui doit être réalisé au niveau de la Belgique. Les acteurs rencontrés observent actuellement que le principe de compensation budgétaire entre entités est appliqué au niveau intra-bruxellois, mais ils s'inquiètent des effets que pourrait avoir le TSCG sur la politique budgétaire bruxelloise et de la COCOM.

De fait, la non-conformité aux objectifs budgétaires européens pourrait conduire à des sanctions financières que la Belgique devrait honorer, et qui seraient, *de facto*, réparties entre entités (méthode développée par le CSF). Au niveau de la COCOM et de la Région de Bruxelles-Capitale, ces sanctions impacteraient selon les acteurs rencontrés non seulement la possibilité de mener de nouvelles politiques économiques, sociales et environnementales, mais pourraient forcer aussi à réaliser des réductions de dépenses dans les politiques actuelles menées. Ces coupes budgétaires devraient être arbitrées au niveau politique intra-bruxellois mais également au niveau intra-belge. Ce dernier arbitrage n'est actuellement pas possible dans la mesure où il y a une absence d'accord entre entités, comme exposé ci-avant.

Dès lors, **la majorité des acteurs bruxellois interrogés sont d'avis que les dépenses d'investissement public ne doivent pas être reprises dans le calcul de l'objectif budgétaire.** Dans son avis, le CESRBC relève par exemple qu'il y a un consensus entre représentants des patrons et des travailleurs concernant l'importance des investissements publics capables de stimuler la croissance économique. Ces dépenses d'investissement, bien qu'elles soient de grande ampleur, sont jugées stratégiques et urgentes et ne peuvent, selon la plupart des acteurs, plus être reportées pour se conformer à la technique budgétaire ou jouer le jeu de variable d'ajustement par rapport aux dépenses courantes.

Certains acteurs interrogés ont d'ailleurs mentionné qu'au cours de la période 2013-2016, le refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale a permis de temporairement dégager une marge budgétaire. Selon ces acteurs, ceci est lié au décalage temporel entre le moment où les recettes ont été transférées et la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques permises par le refinancement notamment. En conséquence, une partie des recettes émanant du refinancement de la Région bruxelloise ou de la COCOM n'a pas pu être immédiatement engagée ou liquidée. En raison notamment de ce refinancement, les acteurs observent que TSCG n'a pas encore entraîné l'adoption de politiques d'austérité aux niveaux des politiques économiques, sociales et environnementales au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM.

**Pour les années à venir, la question se pose avec beaucoup plus d'acuité, et en particulier pour la Région bruxelloise, au vu de la nécessité de procéder rapidement à des investissements d'un montant conséquent par rapport à la taille du budget régional.** Les acteurs sont préoccupés pour les investissements publics en infrastructures tels que les tunnels, les ponts ou viaducs ou encore l'élargissement du réseau du métro. En raison de leur charge budgétaire importante, ces dépenses d'investissement ont un impact négatif sur le solde budgétaire régional (que ce soit en termes nominaux ou structurels).

À l'heure actuelle, les dépenses sont considérées de manière globale : dans le cadre de l'évaluation du respect par la Belgique de ses obligations budgétaires européennes, pour rappel, aucune distinction n'est opérée entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement (méthode SEC). Une partie très importante (pour ne pas dire l'unanimité) des acteurs interrogés sont d'avis que cet élément doit être modifié et qu'une clause d'investissement devrait être intégrée à l'échelle européenne pour favoriser et soutenir les dépenses d'investissement public.

Concrètement, les acteurs souhaitent que cela passe par l'extension de la **clause d'exception qui existe dans le TSCG**, qui permet de ne pas appliquer certaines règles, **vers une véritable clause d'investissement.** Ceci permettrait d'éviter que les dépenses publiques d'investissement ne soient la variable d'ajustement pour atteindre l'objectif budgétaire fixé par les entités politiques, dont la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM.

Outre le fait d'étendre l'application de cette clause européenne d'investissement à certains projets importants aux niveaux sociétal et environnemental, les acteurs suggèrent de réfléchir aux modalités d'application de cette clause d'investissement à laquelle ils ne souhaitent pas qu'un montant d'investissement soit préalablement défini ou plafonné. Si le principe est validé, certains types d'investissement seraient, budgétairement parlant, neutralisés. Cette nouvelle approche éviterait, selon eux, les tensions politiques présentes et permettrait à chaque entité (fédérées et fédéral) d'effectuer ses programmes d'investissement public en fonction des défis auxquels chaque entité doit faire face.

<sup>20</sup> Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, « Résolution visant à adapter les contraintes budgétaires et comptables européennes pour stimuler les investissements publics », A-443/3-2016/2017, 5 mai 2017.

Certains acteurs recommandent également d'engager une réflexion plus générale par rapport aux avantages et inconvénients de la technique des PPP<sup>21</sup>. Ce travail pourrait se faire, selon eux, en chargeant un acteur public de cette mission.

## Le développement de nouveaux outils de pilotage budgétaire

Si, selon les acteurs rencontrés, le TSCG contraint ou pourrait contraindre les politiques régionales et communautaires d'investissement, il entraîne également la mise en œuvre de nouveaux outils permettant de suivre et d'évaluer la politique budgétaire.

Si certains acteurs mettent en avant l'absence d'harmonisation des pratiques budgétaires, une évolution politique centrale est mentionnée par plusieurs acteurs : il s'agit d'une intégration du solde budgétaire des pouvoirs locaux et de la COCOM dans la présentation du budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Il apparaît néanmoins que cette intégration n'est que politique, dans la mesure où la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM sont deux entités à part entière disposant de leur propre budget. Elles disposent toutefois actuellement du même Ministre du Budget. Certains acteurs considèrent cette pratique comme un outil de coordination essentiel à la maîtrise des dépenses qui contribue également à l'atteinte de l'objectif d'équilibre budgétaire. Les acteurs déplorent toutefois qu'une réflexion systématique en miroir n'existe pas nécessairement sur les recettes de ces différentes entités (impliquant une coordination entre la Région et les pouvoirs locaux).

De plus, la Région de Bruxelles-Capitale a récemment consolidé dans son budget la moitié des organismes administratifs autonomes<sup>22</sup>. Concrètement, il n'y a pas encore d'intégration de ces données dans les tables mais une correction SEC au solde de financement de la Région de Bruxelles-Capitale est réalisée par l'ICN. Les organismes non-consolidés sont principalement ceux pour lesquels l'intégration au sein du budget régional est techniquement ou politiquement compliquée. Il s'agit notamment de petites entités, comme certaines filiales de la SRIB et de petites ASBL en charge de missions publiques.

Par ailleurs, plusieurs nouveaux outils liés à l'adoption du TSCG ont été mis en avant par les acteurs rencontrés. Il s'agit de la débudgétisation des grands investissements, le reporting financier trimestriel et les outils de perspectives pluriannuelles :

Premièrement, en lien direct avec l'objectif d'équilibre budgétaire, une série de dépenses (notamment en matière de sécurité, puis de grands investissements (*cf. supra*)) sont actuellement débudgétisées par le gouvernement, dans l'attente de

la réaction de la Commission européenne à l'égard de cette pratique.

Deuxièmement, il existe également une nécessité de reporting financier trimestriel de la Région vers l'ICN, qui rapporte deux fois par an à Eurostat. Ce reporting vaut à la fois pour la Région, pour la COCOM et pour les pouvoirs locaux. Il amène selon les acteurs rencontrés une charge administrative supplémentaire tant pour des acteurs régionaux que locaux. Ce coût est d'autant plus important que ces informations ne sont actuellement pas intégrées dans la gestion budgétaire intra-bruxelloise en raison d'une pertinence jugée limitée.

Troisièmement, des prévisions pluriannuelles, telles que voulues par la gouvernance budgétaire européenne, en ce compris le TSCG, sont prévues dans les normes bruxelloises antérieures au TSCG, comme l'OOBCC. Le cadre pluriannuel se limite pour le moment au rappel de l'objectif politique (gouvernemental) d'équilibre pour les années à venir. En effet, même si elle dispose des instruments techniques nécessaires à l'élaboration d'une projection à politique inchangée, certains acteurs ont rappelé que l'administration n'a pas pour rôle d'effectuer des choix politiques ou de préjuger des choix futurs du Gouvernement bruxellois ou du Collège de la COCOM.

D'autres outils budgétaires sont également mis en œuvre, selon les acteurs, mais leur lien avec le TSCG est nettement moins clair, s'il existe. C'est notamment le cas des techniques de sous-utilisation budgétaire : certains crédits sont bloqués à partir d'un certain pourcentage de consommation afin de ne pas être utilisés entièrement, engendrant *de facto* des économies. Il s'agit d'une pratique courante, mais qui a fait l'objet d'une formalisation via une circulaire en 2013 et un document analogue (sans être une circulaire) en 2017. Cette technique de la sous-utilisation est liée au TSCG dans la mesure où elle permet d'améliorer le solde budgétaire, mais aussi d'atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire que se sont fixé les autorités bruxelloises et de la COCOM. En corollaire, les reports budgétaires permettent de liquider des crédits au cours d'une année budgétaire ultérieure à celle durant laquelle ils ont été engagés. Cette pratique n'est pas nécessairement intentionnelle et peut parfois simplement refléter le niveau de consommation réel des crédits sur le terrain (qui peut prendre souvent plus de temps que ce qui est prévu au départ des projets).

## Les effets sur les pouvoirs locaux

De nombreux acteurs mentionnent également des effets directs et indirects pour les pouvoirs locaux, suite à la mise en œuvre du TSCG.

21 Pour une analyse relative à l'utilisation de la technique du PPP en Flandre, voir Piron, D. (2015), « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand 'Scholen van Morgen' », *Revue de Fiscalité régionale et locale*, 3(4), 311-328.

22 Il faut toutefois souligner que la Cour des comptes demande chaque année une estimation des effets sur le budget bruxellois de l'ensemble de ces organismes. La plupart des entités non-consolidées sont de très petites structures, qui ne disposent pas de budget et/ou de la capacité administrative d'élaborer un budget respectant les prescrits légaux.

L'impact principal de la gouvernance budgétaire européenne (au-delà du TSCG) est perçu par les acteurs principalement au niveau du **pilotage des finances publiques** et de la prise de conscience de la capacité contrainte des communes à mener certaines politiques d'investissement. Il s'agit d'un débat sensible qui peut devenir complexe sans amélioration de la situation financière des communes. Concrètement, 10 communes sur 19 sont suivies par le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales. Ce dernier est un organe permettant historiquement l'octroi de prêts de trésorerie aux communes et CPAS et dont les activités actuelles ne sont pas liées au TSCG.

Toutefois, une grande partie des obligations budgétaires (et de la situation budgétaire) des communes sont antérieures au TSCG. En effet, l'obligation de disposer d'un budget en équilibre est prévue dans la loi communale, de même qu'une obligation d'orientation triennale indiquant notamment les investissements envisagés.

En ce qui concerne la norme SEC 2010, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas obligé les communes à utiliser le SEC pour leur comptabilité. Les autorités assurent selon les acteurs rencontrés simplement une traduction au niveau de la tutelle, en guise de monitoring. Les pouvoirs locaux conservent dès lors leur comptabilité budgétaire communale spécifique, qui distingue bien les dépenses ordinaires (courantes) des dépenses extraordinaires (d'investissement). Ce choix posé par le Gouvernement régional vise à respecter l'autonomie communale et la répartition des compétences et à contrebalancer le boom démographique bruxellois en ne freinant pas les investissements qui deviennent croissants. Les budgets classiques communaux sont par ailleurs traduits en budgets SEC afin que ces budgets puissent être pris en compte dans le solde budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'absence de répercussion politique des soldes budgétaires communaux exprimés en termes SEC va de pair avec l'absence d'un plafonnement des investissements communaux, même si les finances locales sont suivies de près par Bruxelles Pouvoirs Locaux<sup>23</sup>. **La satisfaction des besoins en investissement est dès lors prioritaire par rapport à l'application des règles et obligations budgétaires auxquelles est soumise la Région, selon les acteurs interrogés.** Ces derniers ont ainsi souligné que les investissements communaux ne sont donc pas, à ce stade, impactés par la mise en œuvre du TSCG.

Au contraire, une obligation des communes, directement liée au TSCG, est le **rappor tage financier** réalisé à la demande de l'ICN pour Eurostat. Comme au niveau régional, ce rapportage entraîne une certaine charge administrative pour les pouvoirs locaux selon les acteurs interrogés. Ce processus a néanmoins mené à une **amélioration de la qualité du rapportage des communes** bruxelloises, bien que les informations produites soient presque uniquement produites pour cette seule finalité de rapportage.

Finalement, comme nous le mentionnions ci-avant, les acteurs indiquent que le solde des communes est inséré pour la première fois dans le budget ajusté 2017 et dans le budget initial 2018 de la Région. Ceci de manière à présenter un solde consolidé pour l'ensemble des entités représentées par la Région bruxelloise au CSF (Région bruxelloise, COCOM et Pouvoirs Locaux).

## Le cas de la COCOM

Selon nos entretiens, le TSCG n'a pas ou peu d'impact sur la politique budgétaire de la COCOM, qui ne dispose à l'heure actuelle que d'un budget principalement composé de dotations. Il apparaît que la diffusion des informations relatives aux règles budgétaires du TSCG vers la COCOM est limitée.

Néanmoins, il apparaît que la VI<sup>e</sup> réforme de l'État va entraîner une augmentation importante du budget de la COCOM ainsi que la création d'un nouvel organisme administratif autonome, Iriscare, qui sera en charge des matières transférées. Une partie des acteurs rencontrés ont mentionné qu'ils n'ont pas encore développé de vision précise sur l'évolution budgétaire de la COCOM dans ce cadre, mais les hypothèses divergent, reconnaissant ou non un impact négatif sur le maintien de l'équilibre budgétaire. Cette augmentation budgétaire est la question qui est la plus présente au sein de la COCOM.

Relativement au TSCG, hormis la volonté politique de certains acteurs régionaux d'un budget unique pour la Région et la COCOM, l'impact du TSCG se limite aux investissements qui doivent s'inscrire dans le cadre du traité ainsi que des règles SEC, comme précisé plus haut. La capacité d'investissement de la COCOM est par ailleurs d'autant plus limitée qu'il s'agit d'une entité qui dispose d'un budget plus faible comparé à celui des autres entités fédérées. En outre, il existe un découplage juridique des soldes budgétaires de la Région et de la COCOM, qui implique qu'un éventuel dérapage n'est pas compensé *ex ante* mais doit faire l'objet d'une négociation et d'une compensation *ex post* pour éviter toute sanction dans le cadre de la procédure européenne. La compensation des éventuels déficits de la COCOM par la RBC (ou l'intégration des surplus éventuels de la COCOM dans le budget de la RBC) est en d'autres termes une décision politique, pas une réalité juridique (même si certains acteurs souhaiteraient tendre vers une telle évolution à l'avenir - ce qui fait débat du côté de la COCOM).

Sur le plan budgétaire, les acteurs rencontrés nous indiquent que la coutume veut que la COCOM réalise son budget avant celui de la Région, avec le soutien technique et juridique de cette dernière. La COCOM utilise par ailleurs Bru-Budget et SAP, rendant possible la réalisation de budgets et de comptes communs aux deux entités.

23 Bruxelles Pouvoirs Locaux est l'administration régionale bruxelloise qui a notamment dans ses domaines d'activité la tutelle sur les pouvoirs locaux.

## 4.4

# LES PERCEPTIONS DE L'IMPACT DU TSCG SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

### Les politiques économiques, sociales et environnementales

Les effets du TSCG sur les politiques économiques et sociales semblent relativement limités jusqu'à présent, selon les différents acteurs rencontrés. Cela est notamment dû au refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale et la décision récente de débudgétiser certains investissements d'envergure, comme mentionné ci-avant.

Néanmoins, certains acteurs rencontrés indiquent qu'il existe des **risques, pour le futur**, en raison des défis auxquels fait face notamment la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, il apparaît de plus en plus nécessaire de procéder rapidement à certains investissements majeurs et pour lesquels aucun report n'est envisageable, principalement en matière de mobilité. Or, le TSCG n'offre pas d'après les acteurs rencontrés un cadre suffisamment flexible pour permettre de mettre en œuvre un tel programme d'investissement. Les investissements les plus importants pourraient dès lors ne pas être réalisés. La question se pose pour d'autres acteurs de manière similaire au niveau de la COCOM, dont la marge de manœuvre est limitée en termes d'investissement, au vu de l'absence de capacité fiscale de l'entité.

Une des craintes majeures soulevées dans ce cadre est la difficulté de mener des politiques d'investissement conjoncturellement moins bonne en termes de croissance. La Région de Bruxelles-Capitale se priverait, dès lors, d'un outil spécifique de relance économique.

Certains acteurs, minoritaires, voient également, de manière positive, le TSCG comme un outil pouvant forcer la coordination des politiques économiques en offrant aux différents acteurs une vision objectivée des moyens à disposition et permettant ainsi une meilleure répartition de l'effort budgétaire. Cette objectivation permettrait également une comparaison des politiques budgétaires entre les différents pays ayant ratifié le TSCG, offrant ainsi un regard extérieur et réflexif sur les pratiques budgétaires nationales. Un autre élément positif et alternatif soulevé par une partie des acteurs

rencontrés est que la gouvernance budgétaire européenne permet d'avoir une vue globale et comparée sur les finances publiques au niveau européen. Ce monitoring pluriannuel est nécessaire pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, élément essentiel pour ne pas obscurcir l'avenir des générations futures.

Outre les politiques économiques, les politiques budgétaires du TSCG impactent de manière directe les politiques sociales et environnementales nécessitant des investissements importants. Certains acteurs identifient notamment la politique de mobilité en Région de Bruxelles-Capitale.

Spécifiquement en lien avec les politiques sociales, plusieurs acteurs soulignent qu'elles sont souvent les premières sacrifiées et craignent qu'elles soient contraintes par le TSCG et d'autres normes, comme le SEC. Dans ce cadre, l'exemple des hôpitaux et des maisons de repos et de soins est donné.

A contrario, les politiques environnementales, au sens global, ne semblent pas encore avoir été impactées même si certains acteurs regrettent l'absence de moyens plus importants pour mener des politiques ambitieuses pour faire face à ce défi important.

### Les coopérations renforcées en matière de politique économique

La coopération renforcée en matière de politique économique est sans aucun doute le volet du TSCG qui a l'impact le plus limité, du fait de sa mise en œuvre très limitée.

Parmi les acteurs rencontrés, peu identifient de possibles effets de la mise en œuvre du traité en la matière. Pour le moment, il n'existe pas de coordination renforcée effective des politiques économiques au niveau européen. Au niveau belge, un mouvement semble se dessiner vers la création d'un conseil de la compétitivité. Il semble s'agir de la seule initiative notoire à ce niveau et son lien avec le TSCG paraît ténu.

5





# CONCLUSION

Cette évaluation analyse les perceptions des acteurs institutionnels relativement aux effets de l'application du TSCG au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM.

La lecture du TSCG proposée par ces acteurs est une lecture principalement budgétaire ; cela implique **que ce sont essentiellement des éléments budgétaires qui se trouvent au cœur de l'évaluation menée**. Globalement, ces acteurs identifient des **effets limités en matière budgétaire**, peu voire pas d'effets **du TSCG sur les politiques économiques, sociales et environnementales et aucun effet en lien avec le volet de convergence et de la coopération renforcée en matière de politique économique**.

Dans ce cadre, il est important de souligner le contexte dans lequel le TSCG est mis en œuvre en Région de Bruxelles-Capitale et à la COCOM :

- Premièrement, il s'intègre dans un ensemble de règles de gouvernance budgétaire plus larges au niveau européen, impliquant que la possibilité de distinguer un effet spécifique au TSCG est limitée.
- Deuxièmement, sa mise en œuvre prend place dans une temporalité similaire à celle de la VI<sup>e</sup> réforme de l'État. Cette dernière comprend un volet relatif au refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM. Néanmoins, une phase transitoire a été observée et a permis de dégager temporairement une marge budgétaire. Ceci découle du décalage temporel entre les recettes immédiates reçues du refinancement et l'utilisation temporairement partielle de ces

budgets. De fait, un certain délai est nécessaire pour définir de nouvelles politiques publiques permises par le refinancement. Cette marge budgétaire temporaire aurait aussi contribué à limiter l'impact budgétaire du TSCG.

- Troisièmement, un processus de modifications administratives et budgétaires des outils de pilotage budgétaire existait déjà préalablement à la mise en œuvre du TSCG, permettant notamment une vue pluriannuelle sur la politique budgétaire bruxelloise et de la COCOM. Dans ce cadre, le TSCG a sans doute accéléré ou soutenu le développement des outils de pilotage budgétaires.

Aussi, ce contexte particulier a grandement limité les effets du TSCG selon les acteurs rencontrés.

Néanmoins, le futur de la mise en œuvre du TSCG soulève une série de questions auprès des acteurs quant aux effets possibles. Ces questions touchent principalement aux contraintes du traité quant à la comptabilisation budgétaire des dépenses d'investissement public. En effet, les acteurs indiquent que la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM vont, dans les années à venir, faire face à une série de grands défis, notamment en termes d'infrastructure (écoles, crèches, métro, tunnels, etc.). Ceux-ci doivent être financés et le TSCG ne fournit pas selon eux la flexibilité nécessaire pour répondre simultanément à ces défis, impliquant d'importantes dépenses d'investissement.

# BIBLIOGRAPHIE

- 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, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. 13 décembre 2013. Numac 2013206878.
- Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Ordonnance 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 du 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 Slovénie, 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, signés à Bruxelles le 2 mars 2012. 20 décembre 2013. Numac 2014031054.
- Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Ordonnance portant sur l'approbation de l'Accord de coopération du 29 novembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et adoptant des dispositions régionales en matière budgétaire, adaptées à certaines dispositions dudit Accord. 20 décembre 2013. Numac 2014031055.
- BAYENET, Benoît, BOURGEOIS, Marc, DARTE, Dominique. *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et Régions*. Bruxelles : Larcier, 2017. ISBN 9782-804460525.
- CESRBC. *Avis : application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune*. Bruxelles, 6 novembre 2017. A-2017-071-CES. Disponible sur : <<https://ces.irisnet.be/fr/avis/avis-du-conseil/par-date/2017/a-2017-071-ces/>>.
- Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics ». *Avis : évaluation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des évolutions budgétaires récentes*. Juillet 2017. D/2017/11.691/4. Disponible sur : <[https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf\\_fin\\_avis\\_2017\\_07.pdf](https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf_fin_avis_2017_07.pdf)>.
- Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics ». *Principes de la Section concernant sa mission d'évaluation suite à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante*. 26 janvier 2016. D/2016/11691/2. Disponible sur : <[https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf\\_note\\_mission\\_evaluation\\_2016\\_01.pdf](https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf_note_mission_evaluation_2016_01.pdf)>.
- Cour des comptes. *21<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*. Fascicule 1<sup>er</sup>. 6 juillet 2016. A393/1-2015/2016 ; B-58/1-2015/2016. Disponible sur : <<https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=99e01ce9-8c03-4384-acf1-e07c25a5823d>>.
- DEGRYSE, Christophe. La nouvelle gouvernance économique européenne. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/23-24, n° 2148-2149, p. 5-82. Bruxelles : CRISP. ISSN 0008-9664. Disponible sur : <<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2012-23-page-5.htm>>.
- DIDDEREN, Delphine. La nouvelle gouvernance économique européenne : les motivations des réformes. *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 1<sup>er</sup> trimestre 2014, 74<sup>e</sup> année, n° 1, p. 47-86. Disponible sur : <[https://finances.belgium.be/fr/statistiques\\_et\\_analyses/analyses/bulletin\\_de\\_documentation/2014](https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/analyses/bulletin_de_documentation/2014)>.
- NASSAUX, Jean-Paul. La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension. *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 14 octobre 2013. Disponible sur : <<http://www.crisp.be/2013/10/la-commission-communautaire-commune-cocom-vers-une-autre-dimension/>>.
- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. *Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2018 : exposé général*, p. 229. 31 octobre 2017. A 593/1-2017/2018. Disponible sur : <[http://financien-begroting.brussels/a-593-1-definitif\\_exposegenerallight.pdf](http://financien-begroting.brussels/a-593-1-definitif_exposegenerallight.pdf)>.

- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. *Ordonnance 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 du 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 Slovénie, 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, signés à Bruxelles le 2 mars 2012*. 20 décembre 2013. Numac 2014031048.
- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. *Ordonnance portant sur l'approbation de l'Accord de coopération du 29 novembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et adoptant des dispositions régionales en matière budgétaire, adaptées à certaines dispositions dudit Accord*. 20 décembre 2013. Numac 2014031049.
- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. *Résolution visant à adapter les contraintes budgétaires et comptables européennes pour stimuler les investissements publics*. 5 mai 2017. A-443/3-2016/2017. Disponible sur : <<http://weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2016-17/132028/images.pdf>>.
- PIRON, Damien. Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique. *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 3<sup>e</sup> trimestre 2013, 73<sup>e</sup> année, n° 3, p. 139-180. Disponible sur : <[https://finances.belgium.be/fr/statistiques\\_et\\_analyses/analyses/bulletin\\_de\\_documentation/2013](https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/analyses/bulletin_de_documentation/2013)>.
- PIRON, Damien. Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand « Scholen van Morgen ». *Revue de Fiscalité régionale et locale*, 2015, n° 4, p. 311-328. Louvain-la-Neuve : Larcier. ISSN 2294-8872.
- PIRON, Damien. Rôle et influence de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances. *Pyramides*, 2013, n° 25, p. 123-153. ISSN 2034-9564. Disponible sur : <<https://journals.openedition.org/pyramides/972>>.
- PIRON, Damien, BAYENET, Benoît. Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes. *Revue bancaire et financière*, 2015, n° 2, p. 100-106. Bruxelles : Larcier. ISSN 1376-7720.
- UHODA, Maxime. Le « Pacte budgétaire » européen : quelle influence sur les finances publiques belges. *Pyramides*, 2013, n° 25, p. 87-122. ISSN 2034-9564. Disponible sur : <<https://journals.openedition.org/pyramides/970>>.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : DISPOSITIONS DU TSCG

Le TSCG prévoit :

### 1. Un Pacte budgétaire.

Ce Pacte budgétaire impose que les budgets des administrations publiques soient en équilibre ou en excédent. Le TSCG détaille comment s'applique et est contrôlé le respect de cette « règle d'or budgétaire ». Les principales dispositions qu'il impose sont :

- fixation d'indicateurs de référence (dette, solde structurel de financement, évolution des dépenses publiques) sur lesquels la trajectoire budgétaire des États membres sera jugée ;
- obligation d'élaborer un programme budgétaire et économique qui détaille les réformes structurelles à établir et mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif si celui-ci est constaté ;
- instauration du principe de circonstances exceptionnelles permettant de s'écarter de l'objectif budgétaire de moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement vers cet objectif ;
- instauration d'un suivi permanent par la Commission européenne et par le Conseil de l'Union européenne des plans budgétaires annuels notamment ;
- obligation de communiquer à la Commission européenne à l'avance des indications sur les plans d'émissions de dette publique ;
- obligation d'appuyer au niveau national les recommandations et propositions de la Commission européenne lorsqu'elle estime qu'un État ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs ;

- instauration d'un nouveau régime de sanctions et précision des montants ;
- autorisation de la Commission européenne de saisir la Cour de justice européenne si l'État membre ne respecte pas ses engagements pour diminuer son déficit excessif. Cette Cour de justice peut déterminer des astreintes que les États membres doivent verser.

### 2. Coordination des politiques économiques et convergence

Le TSCG impose aux États membres de prendre des mesures pour réaliser les objectifs européens que constituent le renforcement de la compétitivité, la promotion de l'emploi, une meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et un renforcement de la stabilité financière. Il prévoit également qu'il y ait une coordination plus étroite des politiques économiques que les États membres envisagent. Les grandes réformes doivent être débattues au préalable entre États membres.

### 3. Gouvernance de la zone euro

Le TSCG prévoit qu'il y ait des discussions informelles lors de sommets européens sur les questions ayant trait aux responsabilités spécifiques des États membres et des orientations stratégiques relatives à la conduite des politiques publiques. Ceci en vue de renforcer la convergence au sein de la zone euro.

La gouvernance du TSCG au sein des instances actuelles de la zone euro est aussi détaillée, notamment, l'organisation à mettre en place pour débattre des politiques budgétaires nationales.

## ANNEXE 2 : LISTE DES ACTEURS SOLLICITÉS

L'évaluation a été réalisée en interrogeant les principaux acteurs régionaux bruxellois et de la COCOM dont la liste est reprise ci-dessous.

	Organismes	Nombre d'entretiens
Cabinets Ministériels	Cabinet du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	1
	Cabinet du Ministre en charge des Finances, du Budget et des Relations extérieures du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et membre du Collège réuni de la COCOM chargé de la Politique de la Santé, des Finances, du Budget et des Relations extérieures	0
Partenaires sociaux	CESRBC	2
SPRB	Bruxelles Finance et Budget (SPRB) – Service du budget, contrôle budgétaire et contrôle de gestion	1
	Bruxelles Pouvoirs Locaux (SPRB) – Direction des Finances locales ; Inspection régionale ; Fonds régional bruxellois de Refinancement des Trésoreries communales (FRBRTC)	1
COCOM	Services du Collège réuni (Administration de la COCOM)	1
Pouvoirs locaux	Conférence des Bourgmestres	1
	Conférence des CPAS	0
CSF	Section 'Besoins de financement des pouvoirs locaux' du Conseil Supérieur des Finances	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrétariat du CSF</li> <li>• Membres de la Section (entretien de cadrage)</li> </ul>	1 1
Cour des comptes	Section solde de financement – RBC	1

## ANNEXE 3 : GUIDE D'ENTRETIEN

- Quelles sont, selon vous, les conséquences de l'application du TSCG sur les politiques économiques, sociales et environnementales menées en RBC et au niveau de la COCOM ?
  - De manière générale ?
  - En particulier, les conséquences sur les politiques économiques (et pourquoi l'impact est spécifiquement lié à l'application du TSCG ?)
  - En particulier, les conséquences sur les politiques sociales (et pourquoi l'impact est spécifiquement lié à l'application du TSCG ?)
  - En particulier, les conséquences sur les politiques environnementales (et pourquoi l'impact est spécifiquement lié à l'application du TSCG ?)
- Quelles sont, selon vous, les conséquences de l'application des obligations budgétaires du TSCG sur la politique budgétaire de la RBC et de la COCOM ? La mise en œuvre du TSCG a-t-elle induit des politiques d'austérité ? A-t-elle un impact sur l'autonomie budgétaire de ces entités ? A-t-elle contribué à améliorer et à harmoniser les informations budgétaires disponibles ?
- Comment la coordination renforcée des politiques économiques au niveau des États membres est-elle perçue ? Quels sont les effets pour la RBC et la COCOM de la coordination des politiques économiques renforcée (politique de modération salariale de l'Allemagne, question de l'Union bancaire, question garantie jeunes) ?
- Quelles sont les attentes par rapport à l'application du TSCG ? Sont-elles les mêmes qu'en 2013 ?
- Quelles sont les craintes par rapport à l'application du TSCG ? Sont-elles les mêmes qu'en 2013 ?
- La situation serait-elle différente sans le TSCG ? Si oui, dans quelle mesure ?
- La situation actuelle pourrait-elle être améliorée ? Si oui, de quelle manière ? Quel message la Région bruxelloise, la COCOM, devraient-elles porter ?

## ANNEXE 4 : GRILLE D'ANALYSE

### Politiques économiques, sociales et environnementales

- Impacts passés
- Risque futur : politique d'investissement (manque de flexibilité et interdépendance accrue)
- Difficulté de mener une politique contra-cyclique

### Politique budgétaire

- Rôle et fonctionnement du CSF (en ce compris les aspects bruxellois)
- Politique budgétaire de la RBC et de la COCOM
- Coordination interfédérale
- Relations intra-belges
- Trajectoire globale de la RBC et de la COCOM
- Spécificités de la situation budgétaire de la RBC et de la COCOM
- Pouvoirs locaux
- Procédure budgétaire
- Dette régionale
- Clause d'investissement
- Prise en compte des investissements
- Nouveauté (dans l'application) : critère de non-augmentation du rythme de dépenses globales

- Relation entre RBC, COCOM et pouvoirs locaux
- Consolidation budgets RBC-pouvoirs locaux
- Stabilité des finances publiques et OOBCC
- Consolidation des unités du secteur public et contacts avec l'ICN
- Obligations statistiques & consolidation des unités du secteur public
- COCOM
- COCOM et TSCG
- COCOM et VI<sup>e</sup> réforme de l'Etat
- Relations COCOM/RBC
- Cour des comptes et TSCG
- CSF et TSCG
- Pouvoirs locaux et TSCG
- Partenaires sociaux et TSCG
- Craintes
- Pistes d'amélioration
- Comparaison européenne

### Coordination des politiques économiques

- Pas d'impact identifié



