

## La délicate coordination des collectivités politiques au sein de la Belgique fédérale dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne

Benoît BAYENET

*Professeur à l'Université Libre de Bruxelles et à l'Université de Liège  
Président du Conseil central de l'économie de Belgique*

Marc BOURGEOIS

*Professeur ordinaire à l'Université de Liège  
Doyen de la Faculté de droit, de science politique  
et de criminologie de l'Université de Liège*

L'intégration européenne et l'union économique et monétaire engendrent des contraintes toujours plus étendues, sophistiquées et complexes pour les États membres (*a fortiori* ceux de la zone euro), dans la gestion de leurs finances publiques<sup>1</sup>. La fédéralisation de la Belgique, qui s'est traduite par une dispersion du pouvoir décisionnel en termes de recettes et de dépenses publiques, pose de sérieux défis en termes de mise en conformité par rapport à ces contraintes multiples. Le déficit et le niveau d'endettement de la « maison Belgique » sont ainsi le fruit de choix émanant d'une multiplicité de collectivités politiques dont l'absence de coordination est souvent soulignée. Or, face aux nouveaux défis (vieillesse, transition, défense, inégalités, autonomie stratégique, etc.), pareille coordination, défailante dans sa mise en œuvre, doit être repensée à l'aune des nouvelles règles de la gouvernance budgétaire européenne.

Après un bref rappel des éléments essentiels du nouveau régime de la gouvernance budgétaire européenne (en vigueur depuis le mois d'avril 2024) (I), cet article expose certains enjeux propres à la Belgique fédérale. La complexe structure institutionnelle belge, du point de vue des finances publiques, pose la question de l'avenir de la coordination intra-belge dans la perspective de trajectoires combinées de l'effort budgétaire à accomplir par les différents gouvernements (fédéral et fédérés). L'adaptation des dispositifs de coordination interne à la « maison Belgique » nécessite des décisions urgentes de la part des différents législateurs compétents. Entre autres, figure la nécessité d'adapter l'accord de coopération de 2013, qui tenait lieu de transposition du volet budgétaire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (ci-après « TSCG ») (II).

1. V à ce propos, M.-Ch. ESCLASSAN, « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres : le cas de la France », *RFFP*, déc. 1999, n° 68, p. 76-89

## I – Le nouveau régime de la gouvernance budgétaire européenne

Dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, l'objectif de finances publiques saines revêt un caractère juridique (TFUE, art. 119, § 3), qui se traduit par une multiplicité d'obligations pesant sur les États lorsqu'ils déterminent le niveau et le contenu de leurs recettes et de leurs dépenses publiques. La règle de base figure à l'article 126, § 1<sup>er</sup>, du TFUE, selon laquelle « les États membres évitent les déficits publics excessifs ». Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

L'idée politique de fixer des limites numériques aux déficits et aux dettes publiques remonte au rapport dit « Delors » de 1989<sup>2</sup>. Elle s'efforce de concilier l'unification de la monnaie et de la politique monétaire avec le maintien de la compétence des États membres en matière de politique budgétaire (fragmentation). Un certain degré de consensus s'est alors dégagé quant à la conviction que, dans une union monétaire sans union budgétaire, les errements budgétaires (importants) d'un État membre seraient de nature à engendrer des conséquences négatives graves pour les autres membres de l'Union et pour l'union monétaire en soi. Bien que sujette à discussion et critiques<sup>3</sup>, cette conviction que des règles de droit supérieures doivent contraindre, par le biais de référentiels chiffrés, l'élaboration des budgets nationaux (et régionaux) est demeurée<sup>4</sup>. Elle s'est même renforcée, sous réserve d'évolutions vers soit plus de rigidité soit davantage de flexibilité, au gré des soubresauts politiques et économiques<sup>5</sup>. Cependant, le critère de soutenabilité de la dette publique a pris davantage de consistance et d'attention au fil du temps.

Le cadre budgétaire européen, qui est la source de ces contraintes, a été réformé en 2024<sup>6</sup>. Cette réforme, envisagée avant la crise du Covid-19, ne s'est finalisée qu'au terme de celle-ci, à savoir postérieurement à l'expiration de la

2 Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, « Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne », 12 avr. 1989 (<https://lext.so/0XNdm>). V. aussi G. KOPITS et S. SYMANSKY, *Fiscal Policy Rules*, IMF, *Occasional Papers*, juill. 1998, n° 162.

3. V. notamment, X. DEBRUN et L. JONUNG, « Under threat. Rules-based fiscal policy and how to preserve it », *European Journal of Political Economy* 2019, n° 57, p. 142-157.

4. V. D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, « The new European fiscal framework. implications for fiscal policy in Belgium », *NBB Economic Review* 2024, n° 9, p. 1-38, spéc. p. 3. Certes, les marchés financiers peuvent aussi être en mesure d'orienter les politiques publiques et décourager les options budgétaires inappropriées. Toutefois, ce mécanisme disciplinaire (sanction des marchés financiers) ne joue pas toujours son rôle de manière parfaite.

5 Sur cette évolution, v. notamment, W. MELYN, L. VAN MEENSEL et S. VAN PARYS, « Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques – explication et évaluation », *Revue économique*, sept. 2015, p. 81-109.

6 Pour un exposé détaillé de ce régime tel qu'en vigueur avant la réforme de 2024, v., entre autres, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Larcier, 2017, p. 636 et s.; D. DIDDEREN, « La nouvelle gouvernance économique européenne les motivations des réformes », *Bulletin de documentation*, SPF Finances, 74<sup>e</sup> année, 1<sup>er</sup> trimestre 2014, n° 1; L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne*, Bruylant, 2022; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, 2015, spéc. p. 750 et s.; W. MELYN, L. VAN MEENSEL et S. VAN PARYS, préc., p. 81-109.

clause dérogatoire générale (*general escape clause*)<sup>7</sup>. Le nouveau cadre juridique, qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance (PSC) ainsi réformé, est entré en vigueur le 30 avril 2024. Les modifications sont le fruit de trois actes de droit dérivé<sup>8</sup>.

Le nouveau système de gouvernance budgétaire fait toujours la distinction – même si celle-ci demeure floue à bien des égards – entre un volet *préventif* et un volet *correctif*. C'est principalement le volet préventif qui est réformé. Il s'agit désormais de fixer une cible budgétaire propre à chaque État membre (en fonction de sa position budgétaire spécifique, du niveau et de la dynamique de sa dette consolidée, ainsi que des défis économiques qui lui sont propres). Le volet *préventif* vise toujours à éviter l'émergence et le développement de positions budgétaires insoutenables dans les États membres. Chaque État membre présentant une dette publique supérieure à 60 % du PIB ou un déficit public de plus de 3 % du PIB doit respecter une trajectoire budgétaire fixée dans un *plan budgétaire et structurel national à moyen terme*. Cette trajectoire propre à chaque État membre se matérialise par le biais d'un indicateur opérationnel unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes. Une trajectoire de référence est préalablement adressée par la Commission aux États<sup>9</sup>. Ces derniers ne peuvent, dans leur plan à moyen terme et pour la détermination de leur trajectoire (d'ajustement) budgétaire (et donc, de croissance des dépenses primaires nettes), s'en écarter que de manière limitée, à savoir s'ils disposent de données meilleures ou plus récentes. La période prévue pour l'ajustement budgétaire, intégrée dans ce « plan à moyen terme », est en principe de quatre ans. Elle peut être prolongée jusqu'à sept ans à condition de justifier des réformes structurelles et réaliser des investissements d'ampleur, qui satisfont à plusieurs critères. Une fois approuvé par le Conseil de l'UE, ce plan doit faire l'objet annuellement d'un contrôle quant à sa mise en œuvre, par le biais de rapports de progression que les États doivent déposer, au plus tard le 30 avril. À ce contrôle s'ajoute celui portant sur les projets de budget annuellement élaborés par les États.

L'indicateur de référence pour la trajectoire est le taux de *croissance des dépenses primaires nettes*. Il s'agit des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des recettes et dépenses ponctuelles (« *one shot* ») ou temporaires, des dépenses d'intérêt, des dépenses conjoncturelles en matière de chômage, des dépenses relatives aux programmes de l'UE, compensées par des recettes provenant de fonds de l'UE, ainsi que des dépenses nationales relatives au cofinancement de programmes financés par l'UE. L'idée est de mettre

7. Cette dernière avait permis aux États membres, de manière exceptionnelle, de s'écarter temporairement des règles budgétaires normalement en vigueur, en particulier celles prévues par le pacte de stabilité et de croissance.

8. Règlement (UE) n° 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avr. 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (JO L, 30 avr. 2024); règlement (UE) n° 2024/1264 du Conseil du 29 avr. 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 30 avr. 2024); directive (UE) n° 2024/1265 du Conseil du 29 avr. 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 30 avr. 2024).

9. Ce premier modèle de trajectoire technique est initialement défini par la Commission, pour chaque pays, sur la base d'une analyse élaborée de la soutenabilité de la dette. Cette analyse, qualifiée de « DSA » (*debt sustainability analysis*), a pour but de garantir que la dette publique suive une trajectoire descendante plausible.

l'accent sur les variations de dépenses vis-à-vis desquelles l'État dispose d'un contrôle direct. Sont donc exclues les dépenses liées aux stabilisateurs automatiques. Le taux de croissance maximum des dépenses primaires nettes, auquel les États concernés sont astreints, est « figé » sur la totalité de la période d'ajustement de quatre ou de sept ans.

Quant au volet *correctif* du PSC, sous réserve de quelques aménagements, ce régime demeure tel qu'il se présentait avant la réforme de 2024. Dès lors que, sur la base des critères de 3 % de déficit et/ou de 60 % de dette, ainsi que d'autres facteurs pertinents (soutenabilité de la dette, déséquilibres macroéconomiques, investissements dans la défense), la Commission considère l'existence d'un déficit excessif, elle émet un avis et transmet une proposition au Conseil de l'UE. Au terme d'une évaluation globale, après avoir entendu les observations de l'État concerné, le Conseil décide si le pays est bien en situation de déficit excessif et lui adresse une recommandation visant à ce qu'il soit mis fin à cette situation, pour une certaine date, en fonction d'une trajectoire d'évolution des dépenses qu'il détermine. Un délai de six mois est prévu (trois mois en cas de gravité) pour que des mesures d'assainissement soient prises par l'État en question. Un souci de cohérence avec la trajectoire prévue dans le volet préventif justifie certaines dispositions spécifiques insérées dans le régime nouveau du volet correctif.

On note, enfin, qu'à côté de la possibilité d'activation d'une clause dérogatoire générale telle que celle mobilisée dans le cadre de la crise de la Covid-19, le nouveau régime européen prévoit l'hypothèse, sous certaines conditions strictes, d'une clause dérogatoire nationale permettant de suspendre, pour un État donné, certaines contraintes issues de la trajectoire convenue. Ce dernier dispositif est au cœur des discussions actuelles concernant l'accroissement à court et moyen termes des dépenses relatives à la défense, compte tenu des tensions géopolitiques.

## II – La coordination des finances publiques au sein de la Belgique fédérale

La Belgique est un État fédéral qui se compose, outre de l'autorité fédérale, des communautés et des régions (Const., art. 1<sup>er</sup>). Le système de répartition des compétences matérielles, entre ces trois catégories de collectivités politiques, repose sur le principe d'exclusivité : chacune est exclusivement compétente pour légiférer et réglementer dans les domaines d'attribution qui lui reviennent sur le fondement de la Constitution et des lois spéciales prises en vertu de cette dernière<sup>10</sup>. Cette exclusivité s'étend au pouvoir de dépenser dans la matière concernée : une dépense publique dans un domaine de politique donné ne peut être le fait que de la collectivité politique matériellement compétente. La Constitution (art. 175 à 177) reconnaît aux régions et communautés une liberté totale d'affectation des recettes qui leur reviennent conformément à leur système de financement. Des contraintes d'affectation que ferait peser l'autorité fédérale sur les entités fédérées sont en principe prohibées.

10. La principale loi spéciale attributive de compétences matérielles au profit des communautés et des régions est la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980), telle que modifiée au fil des réformes de l'État successives

Les ressources des entités fédérées sont organisées par un corpus de règles spécifiques contenues dans la Constitution (art. 170 à 178) ainsi que dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions<sup>11</sup> (LSF)<sup>12</sup>. Cette dernière constitue la colonne vertébrale financière de la Belgique fédérale. Un dispositif complexe de financement des entités fédérées, mêlant principalement de la fiscalité propre (uniquement pour les régions) et des dotations en provenance principalement de l'autorité fédérale (au profit des communautés et des régions)<sup>13</sup>, est censé permettre aux entités fédérées de couvrir le coût de leurs politiques. Elles disposent également de la capacité d'emprunt moyennant le respect de certaines procédures<sup>14</sup>. Notons que la majeure partie de la dette publique belge relève de la responsabilité de l'autorité fédérale, même si la dette des entités fédérées s'est progressivement accrue ces dernières années. La « dette historique » de la Belgique est demeurée, au terme des différentes phases de fédéralisation de l'État, dans le giron de l'autorité fédérale.

Dans ce cadre institutionnel, la Belgique se trouvant en procédure de déficit excessif (A), elle se doit de fournir des efforts permettant de respecter la trajectoire d'ajustement qu'elle s'est fixée par référence à celle proposée par la Commission européenne. L'absence de hiérarchie entre les collectivités politiques fédérale et fédérées complexifie sensiblement la démarche (B).

### A. La situation budgétaire de la Belgique au regard du cadre européen de gouvernance budgétaire

Le Conseil de l'UE a officiellement lancé, le 26 juillet 2024, une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) à l'encontre de la Belgique. En novembre 2024, la Commission européenne a proposé des recommandations spécifiques que le Conseil européen s'est appropriées le 14 janvier 2025<sup>15</sup>. Elles contiennent une trajectoire budgétaire corrective, exprimée en termes numériques, ainsi qu'un délai de mise en conformité. Cette procédure s'est inscrite dans le contexte des négociations tendant à la formation d'un gouvernement fédéral qui, issu des élections du 9 juin 2024, ne s'est constitué que le 3 février 2025. Ce n'est d'ailleurs que durant le mois de mars 2025 que les autorités belges ont soumis à la

11 M.B., 17 janv. 1989, telle que modifiée à plusieurs reprises au gré des réformes de l'État successives et, dernièrement, à l'occasion de la sixième réforme de l'État.

12 Sur le système de financement des communautés et des régions de Belgique, v., notamment, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*

13. Certaines d'entre elles (les dotations *sensu stricto*) se retrouvent en tant que dépenses dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale et les recettes qui les alimentent sont enregistrées dans le budget fédéral des voies et moyens. D'autres, par contre, consistent en des « parts attribuées » d'impôts fédéraux (l'IPP et, uniquement pour les communautés, la TVA), dont la recette concernée et la dépense de transfert vers les entités fédérées sont exclues formellement du budget fédéral et inscrites dans un tableau à part reprenant lesdits « fonds d'attribution » au sens de l'article 71 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

14. Les paragraphes 6 et 7 de l'article 49 de la LSF prévoient une possibilité pour le gouvernement fédéral de limiter, pour un maximum de deux ans, la capacité d'emprunt d'une entité fédérée, et ce au terme d'une procédure assez lourde. Cette prérogative, confiée à l'autorité fédérale, de limitation de la capacité d'emprunt (pour les emprunts privés et les titres à court terme) des entités fédérées n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

15 Cons. UE, « Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Belgium », Bruxelles, 14 janv. 2025.

Commission européenne, pour appréciation, le *plan budgétaire et structurel national à moyen terme* de la Belgique. En avril 2025, le budget fédéral pour l'année 2025 a été déposé à la Chambre des représentants mais n'est pas encore approuvé au moment de la rédaction de cet article.

## B. Une coordination non contraignante et défaillante

Dans la structure institutionnelle belge, il n'existe pas de hiérarchie entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, de même qu'entre les lois (fédérales) et les décrets (ou ordonnances, pour la région de Bruxelles-Capitale) adoptés par les communautés et les régions. Cependant, chaque collectivité politique doit consentir aux efforts tendant à la nécessaire discipline budgétaire requise au niveau européen. Autrement dit, leur accord est requis quant aux objectifs et à la trajectoire permettant de les atteindre. La technique des « accords de coopération » est un instrument dans le cadre duquel pareil accord peut se matérialiser, du moins quant aux procédures à suivre pour concrétiser cette discipline. En matière budgétaire, ce type d'accord est donc censé rendre effective la discipline budgétaire à laquelle s'engagent tant les autorités de l'entité 1 (autorité fédérale et sécurité sociale) que celles de l'entité 2 (entités fédérées et pouvoirs locaux).

La mise en œuvre, en Belgique, du « pacte budgétaire » (*Fiscal Compact*) du TSCG s'est traduite par la conclusion, puis l'assentiment donné par les parlements concernés, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013<sup>16</sup>. Il est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Parmi les acteurs concernés par les processus de coordination figure le Comité de concertation. Il s'agit d'une instance qui réunit les ministres des différents gouvernements et qui débat des dossiers qui nécessitent une collaboration entre les entités fédérale et fédérées ou une vérification de leurs compétences respectives. Les décisions y sont prises selon la méthode du consensus. Traditionnellement, on ne reconnaît à celles-ci aucune valeur juridiquement contraignante, mais plutôt une valeur politique. De plus, aucun recours n'est prévu si les membres du Comité ne parviennent pas à se mettre d'accord. Ainsi, qu'il y ait un accord ou non, les gouvernements des différentes collectivités politiques du pays peuvent décider de poursuivre la ou les politiques contestées.

Le Conseil supérieur des finances, section « Besoins de financement », joue également un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la gouvernance budgétaire européenne et dans la coordination, au sein de la « maison Belgique », des politiques budgétaires entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (ainsi que, par voie de répercussion, les collectivités locales, dont la tutelle sur les budgets dépend des régions). Sa création remonte à l'adoption de la LSF en 1989 ; sa composition et une partie de ses missions y sont précisées à l'article 49, § 6. Elle a été initialement dotée d'une mission d'évaluation budgétaire, par le biais de la formulation, chaque année, d'un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. Elle peut, à son initiative ou à la demande du ministre des Finances, rendre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une collectivité publique en cas de forte détérioration de sa situation budgétaire. Ce dernier mécanisme n'a,

16. M.B., « Accord de coopération du 13 déc 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 », 18 déc. 2013.

jusqu'à présent, pas été mis en œuvre. La section peut également rendre des avis aux gouvernements régionaux et communautaires sur la préparation de leur politique financière et budgétaire. Le rôle et l'indépendance de la section ont été modifiés et renforcés dans le prolongement des réformes du droit de la gouvernance budgétaire adoptées postérieurement à la crise économique et financière de 2008 et des évaluations publiées par la Commission<sup>17</sup>. Dans l'accord de coopération du 13 décembre 2013 précité, la section « Besoins de financement » a ainsi été consacrée comme organisme indépendant chargé du suivi des règles budgétaires et ses missions ont été étendues.

Cette section produit des évaluations et fait des recommandations en matière de politique budgétaire. Deux rapports importants devaient être publiés chaque année, dans le cadre de l'ancien régime de gouvernance budgétaire. Le premier (au printemps), en lien avec le programme de stabilité, consiste en un avis sur la trajectoire budgétaire que le gouvernement devait suivre sur les trois prochaines années et la répartition des efforts entre les différents niveaux de pouvoir. Le second (à l'automne) se matérialise par un avis évaluant la mise en conformité par rapport aux engagements pris par les différents niveaux de pouvoir, ainsi que l'exécution du programme de stabilité de l'année précédente. Théoriquement, si la section devait constater un écart entre les résultats budgétaires réels et l'objectif budgétaire du niveau de pouvoir concerné, une disposition prévoyait l'activation automatique (sauf « circonstances exceptionnelles ») d'un mécanisme correcteur. La section devait alors émettre un avis relatif à l'ampleur des mesures de correction requises, suivi d'un autre avis évaluant la bonne mise en œuvre de celles-ci. Pour autant, en l'absence (récurrente au fil des années) d'accord politique sur les objectifs budgétaires respectifs de chaque entité (fédérale et fédérée), ledit mécanisme de correction automatique n'a pu être mis en œuvre, ce qui montre la faiblesse voire l'inefficacité des dispositifs de coordination interfédérale budgétaire en Belgique. Autrement dit, il ressort de l'expérience de ces dernières années que les entités fédérées ont généralement « pris acte » des trajectoires proposées par le CSF, sans pour autant marquer leur accord, et donc, les valider. La mise en œuvre efficace de l'accord de coopération de 2013 est donc un sujet de préoccupation récurrent pour la Commission et le Conseil Ecofin. Suite à la réforme de 2024 du cadre de gouvernance budgétaire européen, les missions actuelles du CSF doivent être revues et l'accord de coopération de 2013 devra être adapté.

En juillet 2024, à la demande de l'autorité fédérale, la section « Besoins de financement » du CSF a remis un avis<sup>18</sup> sur une répartition des efforts entre les différents niveaux de pouvoir sur la base du critère de croissance des dépenses repris dans la trajectoire de référence que la Commission européenne a transmise à la Belgique le 21 juin 2024. Elle a ainsi développé une méthode de ventilation de la norme du solde structurel et de la norme de dépenses, à partir d'une

17. V. spéc l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances, M.B., 31 mai 2018. La Commission européenne a pu néanmoins regretter certaines défaillances, dont notamment l'insuffisante représentation des entités fédérées au sein du secrétariat de la section « Besoins de financement » (Commission européenne, « Rapport par pays, Belgique 2024 », document de travail des services de la Commission, COM (2024) 601 final, SWD (2024) 600 final, 19 juin 2024.

18. Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), « Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031 », juill. 2024.

trajectoire initiale de la dette. La section a proposé trois clés de répartition entre entités de l'effort qui, chacune, seraient de nature à garantir le respect, par la Belgique, de la trajectoire de réduction du taux de croissance des dépenses primaires nettes. Une première clé est fondée sur la part de chaque entité dans le total des dépenses primaires finales de l'ensemble des pouvoirs publics. Une deuxième clé est basée sur la part de chaque niveau de pouvoir dans le total des recettes propres. Enfin, une troisième clé mixte repose sur la part dans la somme du total des dépenses primaires finales et des recettes propres. L'idée sous-jacente est de tenir compte, pour la répartition de l'effort, des leviers (budgétaires) dont dispose chaque collectivité politique pour maîtriser sa dette<sup>19</sup>. Pour autant, rien ne garantit aujourd'hui que les trajectoires qui découleront de l'application de l'une de ses clés feront l'objet d'un consensus politique au sein du comité de concertation. À la demande du gouvernement, le CSF a remis en avril 2025 une actualisation des trajectoires sur la base de la trajectoire des dépenses primaires nettes du plan budgétaire et structurel à moyen terme que la Belgique a remis à la Commission européenne le 18 mars 2025<sup>20</sup>.

Ainsi, depuis l'émergence de la gouvernance budgétaire européenne, l'on a pu constater les difficultés liées à la duplication en « intra-belge » des règles européennes s'adressant aux États membres. Le fédéralisme belge se caractérise par un degré élevé d'asymétrie<sup>21</sup> (la taille budgétaire, le pouvoir fiscal et les compétences varient sensiblement d'une entité à l'autre) de manière telle que les dispositifs proposés voire mis en œuvre pour ventiler les efforts budgétaires attendus se sont révélés inefficaces et incompréhensibles tant pour les citoyens que pour le monde politique. Il n'y a, en Belgique, pas de mécanisme de correction automatique *effectif* lorsque les résultats budgétaires s'écartent des estimations initiales et des objectifs à atteindre. Certes, des rapports sont fréquemment établis et publiés à ce propos, mais les conséquences à en tirer dépendent encore de la bonne volonté des autorités gouvernementales et parlementaires. La Commission européenne a d'ailleurs pu regretter, récemment, la faiblesse des règles budgétaires régissant le niveau fédéral et celui des entités fédérées<sup>22</sup>.

Selon le Conseil Supérieur des Finances<sup>23</sup>, le cadre budgétaire intra-belge doit être rendu plus contraignant : « la Belgique a besoin d'un Pacte de stabilité et de croissance interne doté d'un cadre juridique clair, de règles budgétaires contraignantes pour toutes les entités, de budgets pluriannuels à tous les niveaux de pouvoir, d'un suivi de près de la politique budgétaire, d'une évaluation *ex post*

19. Trois considérations ont fondé la détermination de ces clés : 1) la disponibilité de leviers budgétaires, du point de vue tant des dépenses que des recettes, pour maîtriser la dette ; 2) le degré d'autonomie fiscale de l'entité, 3) le montant de la dette héritée du passé, auquel s'ajoute l'accumulation limitée de dette attendue pour les communautés et les régions (D. CORNILLE, M. DEROOSE, W. MELYN, P. STINGLHAMBER et S. VAN PARYS, préc., p. 23).

20. Conseil Supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), « Avis sur la répartition du plan budgétaire et structurel à moyen terme que la Belgique a soumis à la Commission européenne le 18 mars 2025 », avr. 2025.

21. V. notamment B. BAYENET, « Asymétrie du fédéralisme belge et finances publiques », in C. HUSSON-ROCHONGAR (dir.), *Finances locales & mutations contemporaines de l'État*, éd. Mare & Martin, coll. Droit & gestions publiques, 2025, à paraître.

22. Commission européenne, « Rapport par pays, Belgique 2024 », préc., spéc. p. 17

23. Conseil Supérieur des Finances (section « Besoins de financement des pouvoirs publics »), « Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031 », préc., spéc. p. 53

des politiques mises en œuvre assortie de possibilités de sanction et d'une institution budgétaire forte et indépendante ». Dans son dernier rapport sur les finances publiques, le Conseil central de l'Économie insiste également sur une meilleure coordination entre les différentes autorités belges pour garantir une répartition équilibrable des efforts budgétaires. Pour les partenaires sociaux belges, les différentes entités doivent se mettre d'accord sur une clé de répartition pour l'effort budgétaire à réaliser. Si des accords ne peuvent être conclus au sein du Comité de concertation, ils recommandent qu'un cadre budgétaire intra-belge soit élaboré avec des règles budgétaires par entité, lesquelles seraient évaluées par une institution budgétaire indépendante<sup>24</sup>.

Désormais c'est la Commission qui fixe la trajectoire de référence en termes de dépenses nettes pour chaque État dont la dette et le déficit publics dépassent les valeurs de référence. La période d'ajustement budgétaire est de quatre ans mais les États membres peuvent demander une période plus longue (maximum sept ans), à condition de réaliser des réformes et des investissements qui améliorent la résilience et le potentiel de croissance, soutiennent la viabilité budgétaire et répondent aux priorités communes de l'Union (transitions écologique et numérique, sécurité énergétique ou renforcement des capacités de défense)<sup>25</sup>. Le 18 mars 2025, la Belgique a soumis son plan budgétaire et structurel à moyen terme<sup>26</sup> sur la base d'une trajectoire sur sept ans étant donné les réformes structurelles envisagées (pensions, réforme fiscale, réforme du marché du travail, amélioration de la compétitivité, amélioration de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques et une amélioration de la coordination de la politique budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir). Compte tenu de la répartition des compétences en Belgique (tant en termes budgétaire que fiscal), une coordination est nécessaire pour mettre en œuvre et garantir l'efficacité des réformes et des investissements requis pour suivre cette trajectoire d'ajustement de sept ans pour la « maison Belgique ». En particulier, la majeure partie des investissements publics relèvent en effet de la compétence des régions et des pouvoirs locaux<sup>27</sup> alors que la politique de la défense relève de l'autorité fédérale. Même si depuis la dernière réforme de l'État les entités fédérées participent au financement des dépenses du vieillissement, l'essentiel de la charge (santé et pensions) relève principalement de l'autorité fédérale.

Ainsi, les nouvelles règles budgétaires de la « maison Belgique » devraient inciter l'ensemble des entités politiques à conclure entre elles des accords contraignants sur la trajectoire de leurs finances publiques au cours des cinq prochaines années, tout en tenant compte des réformes à mettre en œuvre. La question fondamentale se pose de savoir si le renforcement de la discipline budgétaire intra-

24. CCE, « État des lieux des finances publiques belges dans le nouveau cadre budgétaire européen », rapport, 11 oct. 2024

25. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/economic-governance-framework>

26. Le 5 févr. 2025, la Belgique a reçu une version actualisée de sa trajectoire tenant compte de la recommandation du 14 janv. 2025 visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif. La trajectoire proposée le 18 mars 2025 par la Belgique s'écarte de manière limitée de la trajectoire de référence sur sept ans proposée par la Commission européenne. La Belgique justifie cet écart par l'entrée en fonction tardive du gouvernement fédéral le 3 févr. 2025 suite aux élections de juin 2024 et donc l'impact limité des mesures décidées sur une partie de l'année seulement (CSF, 2025, p. 15).

27. CCE, préc.

belge, présuppose l'adoption, pour chacun de ces différents niveaux de pouvoir, d'une norme de croissance des dépenses. De nombreuses questions se posent, notamment s'il faut le dupliquer ou non pour la répartition de l'effort en interne en Belgique, dès lors qu'il s'agit d'une grandeur construite, qui n'est pas observable aussi aisément que prétendu. Les différences de compétences (et donc de dépenses) et de pouvoir (notamment fiscal) existant entre les différentes collectivités politiques belges suscitent les mêmes interrogations aujourd'hui, à propos du nouvel indicateur de dépenses, qu'auparavant, lorsqu'il s'agissait de répartir entre les différentes entités des objectifs en termes de soldes structurels. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que l'indicateur opérationnel de croissance des dépenses en question est, lui aussi, estimé à partir d'une détermination initiale du solde structurel primaire.

## Conclusion

Dans un contexte où l'autorité fédérale reste responsable de la majeure partie des recettes et du déficit – dont la dette, lourd héritage du passé –, la pression européenne nous oblige à repenser nos mécanismes de coordination vers une plus grande concertation, mais aussi un meilleur suivi des décisions prises, avec des mécanismes contraignants à la clé. Cet exercice doit se faire dans le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, dont le corollaire est la transparence, qui nécessite des institutions budgétaires « indépendantes », tout en réservant le « pouvoir décisionnel en matière budgétaire » à des institutions représentatives élues.

Néanmoins, tant sur le volet préventif que des sanctions, des mesures radicales de suivi et de contrôle doivent être prises pour pouvoir traduire concrètement l'interdépendance *de facto* qui existe, sur le plan budgétaire, entre les niveaux de pouvoir et mettre fin à une certaine irresponsabilité, fruit d'une absence de vision d'ensemble des réformes de l'État successives. La démocratie ne consiste pas uniquement à confier un pouvoir de dépense à des institutions composées de représentants élus ; elle doit viser aussi à ce qu'à ce pouvoir corresponde une responsabilité vis-à-vis d'autres institutions démocratiques (en l'occurrence ici le niveau fédéral, principal collecteur de recettes financières au bénéfice des entités fédérées) ainsi que des générations futures. Enfin, les défis auxquels doivent faire face les finances publiques belges (vieillesse, défense, transition climatique, etc.), dans le cadre de la répartition des compétences belges, exigent une coordination et une coopération des différentes entités pour garantir une efficacité optimale des politiques publiques à mettre en œuvre.