

Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique

Damien PIRON (*)

ABSTRACT

After ten years of relative respite, Belgium currently has to strengthen its fiscal policy in order to comply with new European requirements. It thus faces a similar challenge to the one twenty years ago, when the first Dehaene government launched a rigorous consolidation of public finance to join the euro area by 1999. This article compares these two particular moments by emphasizing two essential developments: the Europeanization of the fiscal policy and the federalization of Belgium. The institutional evolutions generated by those two dynamics since the early 1990's are described in the first two sections. Three dimensions are then systematically compared: the fiscal policy implemented by the federal government; the impact of the section "Public Sector Borrowing Requirement" of the High Council of Finance; and the mechanisms designed to ensure cooperation between the different levels of government.

JEL Classification Code: E65, H61, H62, H63, H77

Keywords: national budget, national deficit, intergovernmental relations, fiscal federalism, fiscal policy, debt management

(*) SPIRAL et Tax Institute, Université de Liège. Cet article constitue une version résumée et actualisée d'un mémoire de fin d'études défendu en juin 2013 en vue de l'obtention du grade de master en Science politique de l'Université de Liège. Ces développements ont été nourris par un stage de neuf semaines au sein du Service d'Etudes et de Documentation du SPF Finances. Je remercie le Conseiller général Christian Valenduc ainsi que tous ses collègues pour leurs précieux commentaires tout au long de la rédaction de cet article.

Ce texte a été finalisé à la fin du mois de novembre 2013

Table des matières

1	Les trois phases de l'intégration budgétaire européenne	6
1.1	Première phase: prémices et convergence	6
1.2	Deuxième phase: de l'adoption du PSC à la crise financière	6
1.3	Troisième phase: la nouvelle gouvernance économique européenne	9
1.3.1	Le MES et le Pacte pour l'euro	10
1.3.2	La coordination budgétaire: <i>six-pack</i> , <i>two-pack</i> et TSCG	10
1.4	Discussion: heurs et malheurs de la gouvernance économique européenne	12
2	Les incidences budgétaires de la fédéralisation de l'État belge	15
2.1	Aperçu général	15
2.2	Le modèle belge de fédéralisme budgétaire	15
2.3	La Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics »	19
3	L'assainissement budgétaire de la décennie 1990	20
3.1	Le contexte politique et économique	20
3.2	Le processus de l'assainissement budgétaire	21
3.2.1	La politique budgétaire du Gouvernement fédéral	21
3.2.2	La contribution de l'Entité II	26
3.2.3	Évaluation du rôle de la Section	26
3.3	Synthèse	27
4	L'assainissement budgétaire des années 2010	28
4.1	Le contexte politique et économique	28
4.2	Le processus de l'assainissement budgétaire	29

4.2.1	La politique budgétaire du Gouvernement fédéral	29
4.2.2	Le rôle de la Section	34
4.2.3	La contribution de l'Entité II	35
4.3	Synthèse	36
5	Conclusion	38
6	Bibliographie	39
6.1	Littérature scientifique	39
6.2	Documents officiels	42

Introduction

Après dix années de politique budgétaire expansive, de nouvelles obligations européennes imposent à la Belgique de résorber ses déficits et de réduire sa dette publique. Le Gouvernement Di Rupo se retrouve donc dans une situation analogue à celle de la coalition dirigée par J.-L. Dehaene qui, vingt ans auparavant, a dû implémenter une politique budgétaire restrictive afin que la Belgique puisse adhérer à la zone euro.

L'objectif budgétaire initialement déterminé par l'exécutif Di Rupo est d'ailleurs pratiquement similaire à l'effort accompli par le Gouvernement Dehaene I^{er}. Entre 1992 et 1995, le déficit budgétaire a en effet diminué de 6,9 % à 4,5 % du PIB. Cette amélioration de 2,4 % du PIB en quatre ans équivaut à une diminution moyenne de 0,6 % du PIB par an. Le Gouvernement Di Rupo ambitionne pour sa part de ramener le déficit à 2,15 % du PIB en 2014. La coalition ayant débuté ses travaux budgétaires avec la confection du budget initial 2012 (dont le solde a finalement atteint -3,9 % du PIB), l'effort entrepris s'élève donc à 1,75 % du PIB en trois ans, soit environ 0,58 % du PIB par an.

Outre ces indicateurs macroéconomiques, des motifs d'ordre institutionnel justifient également cette comparaison. À l'instar des années nonante, cette législature est caractérisée par la prégnance du cadre budgétaire européen sur les politiques budgétaires nationales. Par ailleurs, au niveau interne, la révision de l'architecture institutionnelle opérée par la sixième réforme de l'État fait écho aux réformes de 1989 et de 1993. Comparer la conduite de la politique budgétaire à deux décennies d'intervalle procure donc un recul bienvenu au moment de déceler les stabilités et mutations inhérentes à ce contexte de double fédéralisation.

Cet article comporte quatre parties. La première résume les trois phases de l'intégration budgétaire européenne: la convergence initiale, la période de fatigue de la consolidation et la nouvelle gouvernance économique européenne. La deuxième partie expose brièvement les conséquences, sur le plan budgétaire, de la fédéralisation de la Belgique. Ces développements contextuels ouvrent la voie à une comparaison entre la période Dehaene I^{er} (troisième partie) et Di Rupo (quatrième partie). À cette fin, trois thématiques seront mises en perspective de façon systématique: la politique budgétaire menée par le Gouvernement fédéral, l'influence de la Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics » et les mécanismes de coordination entre entités publiques.

1 Les trois phases de l'intégration budgétaire européenne

Tant la littérature économique (De Callataÿ, 2002; Jurion, 2009; De Callataÿ & Thys-Clément, 2012) que les documents gouvernementaux (Gouvernement fédéral, 1993; 2011) soulignent l'influence de l'Union européenne (UE) dans la conduite de la politique budgétaire en Belgique. En prélude à la comparaison, cette partie expose les trois phases de l'intégration budgétaire européenne.

1.1 Première phase: prémices et convergence

Depuis une vingtaine d'années, la thématique de la coordination des politiques budgétaires en Europe s'inscrit dans un contexte d'Union économique et monétaire (UEM) asymétrique: alors que la politique monétaire est désormais impulsée par la Banque centrale européenne (BCE) les États membres demeurent responsables de leur politique économique et budgétaire (Verdun, 2007).

Le rapport Delors (1989) est à l'origine de cette construction. Le président de la Commission y propose en effet la fondation d'une UEM destinée à assurer la stabilité des prix. Pour ce faire, la politique monétaire serait confiée à une Banque centrale indépendante. Un tel projet nécessite cependant une révision des traités européens, à laquelle le Traité de Maastricht (1992) pourvoit. Ce dernier énonce quatre prérequis que les États souhaitant adhérer à la zone euro sont appelés à respecter. Ces « critères de convergence » portent sur le niveau des prix, le taux de change, les taux d'intérêts et enfin les finances publiques: les États désireux d'adhérer à la zone euro doivent limiter leur déficit public à 3 % du PIB. Ils doivent également réduire leur dette publique à 60 % du PIB⁽¹⁾, à moins que « *ce rapport (entre dette publique et PIB) diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* »⁽²⁾.

Après quelques années de transition, la BCE est créée et l'euro voit le jour le 1^{er} janvier 1999. Dans l'intervalle, un Pacte de Stabilité avait en outre été adopté.

1.2 Deuxième phase: de l'adoption du PSC à la crise financière

L'adoption en 1997 du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) opérationnalise la procédure de déficit excessif (PDE) prévue dans le Traité de Maastricht (Heipertz & Verdun, 2010). Afin de garantir l'indépendance de la BCE et de limiter l'émergence d'éventuelles externalités négatives, le ministre des Finances

1 Art. 104 C du Traité de Maastricht.

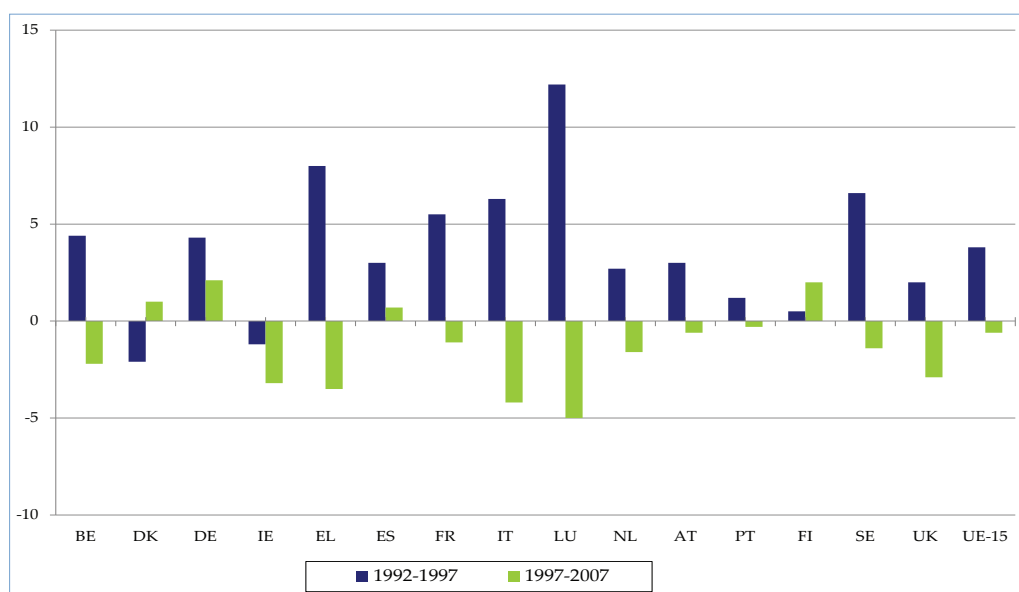
2 Art. 104 C, §2, b, du Traité de Maastricht.

allemand propose un cadre contraignant de consolidation budgétaire composé de deux volets distincts ⁽³⁾. Le volet préventif impose aux États membres de la zone euro la rédaction annuelle d'un programme de stabilité dans lequel ils définissent un objectif budgétaire à moyen terme (MTO) proche de l'équilibre ou en excédent. Ce document est ensuite évalué par le Conseil.

Le volet correctif régit pour sa part la mise en œuvre de la PDE par étapes successives (BCE, 2008).

1. Lorsqu'un État présente un déficit supérieur à 3 % du PIB, la Commission lance tout d'abord une PDE à son encontre;
2. si ce dépassement n'est pas considéré comme exceptionnel et temporaire, le Conseil peut ensuite, par un vote à la majorité qualifiée, placer cet État sous PDE et lui adresser les recommandations qu'il juge opportunes;
3. l'État incriminé dispose alors d'un an pour faire disparaître ce déficit excessif, à moins que des conditions spécifiques ne l'en dispensent;
4. le non-respect de cette disposition engendre la publicité des recommandations et sa mise en demeure;
5. en fin de parcours, il peut se voir infliger une sanction financière d'un montant oscillant entre 0,2 % et 0,5 % de son PIB, sous la forme d'un dépôt convertible en amende après deux ans;

Graphique 1: Influence des critères de convergence et du PSC sur les soldes budgétaires structurels de l'UE-15, en p. c. du PIB



Source: Van Meensel & Dury, 2008: 81

3 Règlements CE n° 1466/97 et n° 1467/97 et résolution du Conseil européen sur le Pacte de Stabilité et de Croissance.

En comparaison avec la période régie par les critères de Maastricht, l'introduction du psc s'accompagne pourtant d'une détérioration des soldes budgétaires structurels (graphique 1). De façon à première vue paradoxale, « l'entrée en vigueur du psc [...] n'a donc nullement eu l'effet escompté sur la politique budgétaire de tous les États membres [car] l'introduction de règles budgétaires plus strictes s'est accompagnée d'un assouplissement clair et marqué des politiques budgétaires » (Langenus, 2005: 71).

Plusieurs facteurs expliquent ce paradoxe. Le premier d'entre eux a trait à une lacune réglementaire: dans sa version initiale, le psc ne précisait pas de date butoir de retour à une position proche de l'équilibre budgétaire. Plusieurs États ont alors profité du caractère définitif de leur participation à l'UEM pour mener une politique budgétaire expansive. Un deuxième facteur tient à l'optimisme des prévisions de croissance utilisées dans les programmes de stabilité et budgets nationaux, qui a eu pour effet de diminuer les pressions à réformer dans certains pays. La qualité parfois douteuse des données statistiques transmises aux instances européennes constitue un troisième facteur. Mais en dernière analyse, c'est surtout la faiblesse du volet correctif du Pacte qui fait office de principale variable explicative. Dans les faits, seuls les États en situation de déficit excessif durant trois années consécutives s'exposaient réellement à une sanction financière (Langenus, 2005).

Au regard de la lourde sanction que constituait la non-adhésion à l'UEM, le volet correctif du psc s'est donc avéré fragile. En 2003, la France et l'Allemagne ont profité de son caractère discrétionnaire pour rejeter les recommandations émises par la Commission à leur encontre. Cet acte éminemment politique a finalement conduit à une révision pure et simple du psc. Si cet instrument a permis une première codification des exceptions et sanctions, son application défailante a néanmoins démontré que « *designing rules is one thing, applying them another* » (Heipertz & Verdun, 2004: 776).

L'idée sous-tendue par la réforme du psc de 2005 ⁽⁴⁾ est que la réappropriation nationale du cadre budgétaire européen pourrait être améliorée en accordant aux États la faculté de définir eux-mêmes leur MTO. Cette révision assouplit considérablement les dispositions du Pacte: la limite de 3 % se fait moins stricte et les règles gagnent en complexité. Il est dès lors peu surprenant de constater une grande complaisance dans la mise en œuvre de ce nouveau Pacte.

Malgré des conditions économiques favorables, la consolidation des finances publiques opérée au sein de la zone euro entre 1999 et 2007 se révèle donc décevante. Ce relâchement des politiques budgétaires résulte d'un sentiment de lassitude vis-à-vis de la consolidation (Schuknecht *et al.*, 2011). S'il est vrai que le déficit moyen de la zone euro atteint un niveau plancher en 2007 et que la majorité des États présente à ce moment un déficit nominal inférieur à 3 % de leur PIB, ces améliorations résultent essentiellement de conditions macroéconomiques favorables. Elles dissimulent en outre de fortes disparités

4 Règlements CE n°s 1055/2005 et 1056/2005.

entre États membres (BCE, 2008). Le PSC n'a donc pu mener à une convergence économique durable (Ioannou & Stracca, 2011).

Les économies de la zone euro ont donc affronté la crise financière dans un contexte de gouvernance économique singulièrement lâche. Bien que son caractère systémique lui confère une ampleur exceptionnelle, la dynamique de cette crise d'une ampleur mondiale se résume à un cycle classique d'expansion du crédit suscitant un climat généralisé d'euphorie et une érosion de la gestion prudentielle du risque, ponctué par des chocs déstabilisant les banques.

Tant les banques centrales que les gouvernements ont alors été contraints de venir en aide aux banques afin de circonscrire leurs problèmes de liquidité et de solvabilité et de limiter l'impact de la récession économique. La BCE a par exemple baissé à plusieurs reprises son taux d'intérêt directeur et accordé des facilités de liquidité aux banques pour un montant historique. Les Pouvoirs publics ont quant à eux recapitalisé les banques en difficulté, instauré des systèmes de garantie sur les prêts interbancaires et doublé le montant des dépôts garantis (Vander Vennet, 2009).

Ces mesures ont exercé un impact considérable sur les finances publiques. Sans même tenir compte des effets d'une éventuelle recapitalisation d'une institution financière ou de la dépréciation de la valeur des actifs détenus, la dette publique belge a par exemple augmenté de plus de 6 % du PIB entre 2008 et 2009 (Van Riet, 2010: 15). Ces mesures de sauvegarde de la stabilité financière ont donc provoqué une importante détérioration des finances publiques, elle-même aggravée par la récession économique. À l'instar de la Belgique, bon nombre d'États doivent désormais composer avec un triple héritage budgétaire: aux déficits structurels construits à partir du premier choc pétrolier s'ajoutent la dette générée par la gestion de la crise financière mais aussi la perspective de l'augmentation prochaine des coûts du vieillissement. La combinaison de ces facteurs suscite des doutes quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques (De Prest *et al.*, 2010).

1.3 Troisième phase: la nouvelle gouvernance économique européenne

L'augmentation rapide des déficits et des dettes publiques de même que le déclenchement de la crise grecque ont porté la réduction des déficits, l'amélioration de la compétitivité et, dans une moindre mesure, la relance économique au sommet de l'agenda politique européen. Diverses initiatives de renforcement de la coordination économique européenne ont donné naissance à une « nouvelle gouvernance économique européenne ».

1.3.1 Le MES et le Pacte pour l'euro

Au niveau européen, l'une des premières réactions face à la crise a consisté en la création d'un Mécanisme et d'une Facilité de Stabilité financière (MESF et FESF). Cette initiative provisoire a fait place à un Mécanisme européen de Stabilité (MES) permanent, doté d'un capital de 500 milliards d'euros. Désormais, un État en difficulté peut donc bénéficier d'une assistance européenne moyennant l'adoption d'un programme de redressement.

Le Pacte pour l'euro implique quant à lui vingt-trois États membres de l'UE qui se sont engagés à coordonner leurs politiques économiques. Ce Pacte cherche à renforcer le pilier économique de l'UEM par la définition d'objectifs communs en matière de compétitivité, d'emploi, de finances publiques et de stabilité financière (Degryse, 2012).

1.3.2 La coordination budgétaire: six-pack, two-pack et TSCG

En contrepartie de la création du MESF, l'Allemagne a souhaité renforcer le psc. Une première réforme en ce sens s'est matérialisée en décembre 2011, lors de l'entrée en vigueur du *six-pack*, un paquet législatif composé de cinq règlements et d'une directive ⁽⁵⁾.

Au niveau budgétaire, le volet préventif est complété par des dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité. La principale mesure réside dans la création d'un semestre européen destiné à accroître la coordination des politiques économiques. Il comprend:

1. la formulation et la surveillance de la mise en œuvre des grandes orientations de politique économique et des lignes directrices pour l'emploi;
2. la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux et des programmes de stabilité;
3. et la surveillance des déséquilibres macroéconomiques.

L'objectif recherché est de « *prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques* » ⁽⁶⁾.

5 Règlements (UE) n^{os} 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 et directive 2011/85/UE.

6 Art. 1^{er} du règlement (UE) n^o1175/2011.

Afin d'accélérer et de clarifier la PDE, le volet correctif a lui aussi été modifié:

1. les critères de déficit public et de dette publique sont dorénavant mis sur un pied d'égalité dans l'évaluation de la situation budgétaire d'un État;
2. pour les pays dont la dette publique est supérieure à 60 % du PIB, il est attendu que « l'écart par rapport à la valeur de référence (soit) réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an »⁽⁷⁾;
3. le délai de la PDE est raccourci et les mécanismes de sanction pour non-respect de ces dispositions sont également renforcés;
4. un État sanctionné se verra dans l'obligation de constituer un dépôt d'un montant compris entre 0,2 et 0,5 % de son PIB qui pourra être transformé en amende en l'absence de mise en conformité;
5. Les manipulations statistiques sont rendues punissables;
6. le mode d'adoption des sanctions est lui aussi modifié: contrairement à la réglementation précédemment en vigueur, les sanctions proposées par la Commission sont désormais réputées adoptées par le Conseil, à moins qu'une majorité qualifiée ne s'y oppose. Cette règle de la « majorité qualifiée inversée » augmente donc le degré d'automatisme des sanctions;
7. Enfin, les cadres budgétaires des États doivent dorénavant être publiés à échéance régulière, faire part de leurs prévisions principales, contenir des règles budgétaires chiffrées et un cadre budgétaire à moyen terme. Ces règles s'appliquent à l'ensemble des entités publiques.

Le *six-pack* étend aussi la gouvernance européenne à la prévention et à la détection des déséquilibres macroéconomiques. Chaque année, la Commission publie un tableau de bord détaillant l'évolution de plusieurs indicateurs macroéconomiques (taux d'endettement public et privé, taux de chômage, niveau des prix, compétitivité, etc.) au sein de chaque État membre. Une évolution excessive de ces indicateurs peut mener à l'ouverture d'une procédure pour déséquilibres excessifs, éventuellement assortie de sanctions.

Le *six-pack*, à peine adopté, faisait déjà l'objet de nombreuses critiques. Si d'aucuns le jugent trop intrusif, la BCE (2011) l'a au contraire trouvé peu ambitieux. Elle a notamment déploré la longueur de la période offerte pour diminuer la dette publique, la subsistance d'une marge discrétionnaire, l'existence de clauses d'exemption, etc. De nouvelles réformes se sont donc imposées à l'agenda politique et ont mené à l'adoption de deux règlements complémentaires, le *two-pack*⁽⁸⁾.

7 Art. 2, §1 bis du règlement (UE) n°1177/2011. La valeur de référence reste fixée à 60 % du PIB.

8 Règlements (UE) n°473/2013 et n°472/2013.

Un premier règlement renforce tout d'abord la planification budgétaire par l'établissement d'un calendrier budgétaire commun définissant les dates auxquelles les gouvernements nationaux doivent présenter leur budget et leur programme à moyen terme aux autorités européennes. En cas de manquement particulièrement grave, la Commission peut demander une révision du projet de budget. Chaque État doit en outre disposer d'une instance d'évaluation budgétaire indépendante et la surveillance de la PDE est renforcée: lorsqu'il est craint qu'un État ne parvienne à corriger son déficit selon le délai convenu, l'exécutif européen dispose de la faculté de lui soumettre des recommandations et un rapport devra évaluer leur prise en compte.

Le second règlement accroît la surveillance exercée par les instances européennes sur les États dont la stabilité financière pose question. La Commission peut, d'initiative ou à la suite d'une demande d'assistance financière, demander à un État de remédier à cette situation via un programme d'ajustement macroéconomique. Si ses capacités administratives sont insuffisantes, il doit accepter l'assistance technique de la Commission.

À côté du *six-pack* et du *two-pack*, la gouvernance budgétaire européenne a connu une troisième évolution significative: l'adoption, par vingt-cinq États membres de l'UE, du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'UEM (TSCG). Selon les termes de ce traité intergouvernemental, « *la situation des administrations publiques d'une partie contractante [doit être] en équilibre ou en excédent* » en termes structurels ⁽⁹⁾. Le solde budgétaire peut toutefois être inférieur à -0,5 % du PIB en cas de circonstances exceptionnelles ou de dette publique sensiblement inférieure à la norme de référence. Les États signataires se sont enfin engagés à transposer cette règle « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* » ⁽¹⁰⁾. Le respect de cette clause fera l'objet d'une évaluation par la Cour de Justice de l'Union européenne.

1.4 Discussion: heurs et malheurs de la gouvernance économique européenne

L'évaluation de ces récentes transformations suscite bien des controverses dont nous nous bornerons à présenter les grandes lignes. En élargissant le spectre de la surveillance européenne aux développements macroéconomiques, la procédure concernant les déséquilibres excessifs représente une avancée majeure dans la coordination économique européenne. Les règles relatives à la discipline budgétaire ont quant à elles subi d'importantes modifications.

9 Art. 3, §1^{er}, a, du TSCG. Le solde structurel désigne le « solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires » (art. 3, §3, a, du TSCG).

10 Art. 3, §2 du TSCG.

Le renforcement de leur automaticité, la prise en considération de la dette publique dans l'évaluation de la PDE, l'institutionnalisation d'un cadre budgétaire commun ou encore l'inscription d'une « règle d'or » de quasi-équilibre des finances publiques en droit interne visent à une plus grande réappropriation, au niveau national, des contraintes budgétaires. L'importance de la fiabilité des données statistiques a également pu être soulignée, tout comme celle d'un raisonnement en termes structurels. Enfin, un mécanisme européen de stabilité permanent a été créé. Le pilier économique de l'UEM sort donc indéniablement renforcé de la crise.

Tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant. Les changements apportés à la PDE modifient le rapport de force entre Conseil et Commission. La qualité de la coordination repose désormais en grande partie sur le zèle de cette dernière à faire appliquer les règles (BCE, 2011). Si la majorité qualifiée inversée augmente la crédibilité de la Commission, ses décisions ne seront toutefois pas implémentées automatiquement: une marge de manœuvre discrétionnaire, certes réduite, demeure aux mains du Conseil. Il reste donc envisageable qu'une coalition d'États décide d'outrepasser les recommandations de la Commission.

L'établissement de règles budgétaires a aussi été contesté en raison de leurs limites manifestes. Les normes en vigueur n'opèrent en effet pas de distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement, elles se centrent sur un indicateur (le solde budgétaire) parcellaire et font peu de cas des déséquilibres privés. Elles sous-estiment aussi les limites de la comptabilité publique, la difficulté de calcul du solde conjoncturel et la complexité de formuler un mécanisme de sanction qui n'ait pas un effet négatif sur les finances publiques (De Callataÿ & Ledent, 2012). Certains observateurs font enfin valoir, depuis un certain temps déjà, que « *the Pact [...] is all stick and no carrot* » (Bean, 1998: 65). Ils proposent en conséquence que les bonnes performances budgétaires soient elles aussi récompensées.

D'autres critiques ont trait à l'absence d'un réel mécanisme de solidarité. L'instauration d'euro-obligations reste en effet une éventualité aussi lointaine que l'harmonisation de la fiscalité des entreprises. Selon les partisans de cette thèse, la variable sociale joue actuellement le rôle de variable d'ajustement et les questions de redistribution, de justice sociale et d'équité sont tout simplement passées sous silence (Degryse, 2012).

Une dernière considération renvoie à l'inadéquation de ces réformes par rapport au contexte spatio-temporel dans lequel elles trouvent à s'appliquer (Marzinotto & Sapir, 2012). Pour relancer la croissance, ne conviendrait-il pas d'adoucir le rythme de l'assainissement afin de briser le cercle vicieux qui relie l'adoption de mesures d'ajustement à la diminution de la croissance à court terme (Darvas, 2012)? Si les mesures déjà adoptées semblent aptes à prévenir les crises futures, elles peinent en effet à endiguer la crise actuelle de façon durable.

Au-delà même de leur contenu, la manière avec laquelle ces réformes ont été adoptées a elle aussi été source de débat. La nature *ad hoc* des solutions imaginées a premièrement donné un sentiment d'improvisation dans le chef des décideurs européens, tandis que la compréhension du nouvel arsenal de règles risque d'être entravée par sa complexité (Quaden *et al.*, 2012).

La question de la légitimité des décisions adoptées a enfin été soulevée. Pour gouverner l'UE, il a jusqu'à présent été décidé de recourir à un modèle de légitimation indirecte, par le biais d'accords intergouvernementaux dont l'application est déléguée aux institutions européennes. La méfiance grandissante envers l'UE témoigne des limites de ce mécanisme: entre 2004 et 2012, la confiance des citoyens dans les instances communautaires a en effet chuté de 50 % à 33 %, alors que, dans le même temps, le nombre de personnes ayant une image négative de l'UE a pratiquement doublé, passant de 15 % à 29 % (Eurobaromètre 78).

Cette perte de légitimité amorce peut-être un débat fondamental sur le devenir de la gouvernance européenne. La crise économique ne démontre-t-elle pas l'inadéquation du modèle actuel, basé sur un fédéralisme limité, uniquement géré au moyen de règles par des institutions à la légitimité indirecte? La pérennité de la monnaie unique ne nécessite-t-elle pas l'établissement d'une véritable union politique reposant sur un fédéralisme économique intégral, dirigée par un gouvernement issu des urnes et disposant d'un pouvoir discrétionnaire (Dullien & Torreblanca, 2012)? La réponse à cette question constitue un enjeu majeur des années à venir.

2 Les incidences budgétaires de la fédéralisation de l'État belge

Le modèle fédéral esquissé en 1970 a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies. Les incidences budgétaires de ce processus dynamique sont présentées dans cette deuxième partie.

2.1 Aperçu général

Entre 1970 et 2012, six réformes de l'État ont transformé la Belgique en un État fédéral. Si trois communautés culturelles sont créées dès 1970, les régions ne le seront que dix ans plus tard, au moment de la deuxième réforme de l'État. Les parlements et exécutifs des entités fédérées ainsi que le principe de l'équipollence des normes sont institués la même année. La première Loi spéciale de Financement est votée lors de la troisième réforme de l'État (1989), à l'occasion d'un important transfert de compétences au profit des entités fédérées et de la création de la Région de Bruxelles-Capitale. Cinq ans plus tard, la Constitution consacre le caractère fédéral de l'État belge, de même que l'élection directe des conseils régionaux. L'autonomie politique des entités fédérées en sort renforcée. En 2001, la cinquième réforme de l'État refinance les entités fédérées et élargit l'autonomie fiscale des régions. Enfin, la réforme de 2011 acte notamment une importante décentralisation de compétences ainsi qu'une nouvelle extension de l'autonomie fiscale des régions.

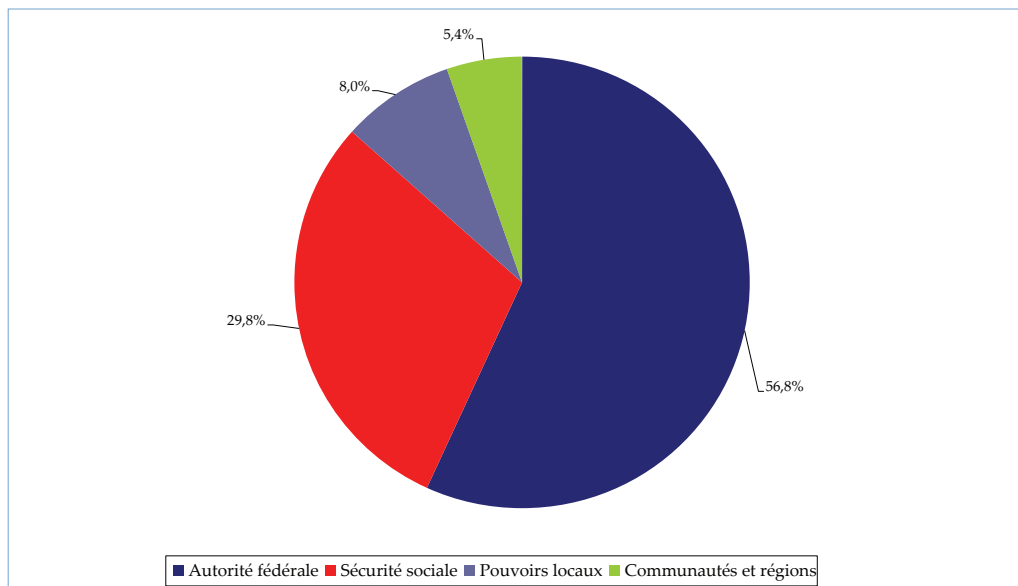
2.2 Le modèle belge de fédéralisme budgétaire

Le modèle belge de fédéralisme budgétaire n'a pas évolué de manière linéaire, que du contraire: tous les dix ans, des réformes notables ponctuent de courtes périodes d'adaptation. Entre 1970 et 1988, ce n'est pas tant le mode de financement des entités fédérées que la stabilisation des institutions nouvellement créées qui préoccupe les décideurs (Pagano, 2002). En Belgique, l'ère du fédéralisme fiscal débute donc en 1989, avec le vote de la Loi spéciale relative au Financement des Communautés et Régions (LSF) (Algoed & Denil, 2012). À cette époque, le faible degré d'autonomie fiscale contraste avec l'étendue des compétences transférées aux entités fédérées: alors qu'elles gèrent 32 % des moyens totaux, leur financement s'opère principalement par voie de rétrocession (Bayenet & Decoster, 2010: 23).

Une première réforme de la LSF a lieu en 1993. Afin de remédier à l'impécuniosité de la Communauté française, de nouveaux moyens financiers sont attribués aux entités fédérées. L'activation de l'article 138 de la Constitution permet en outre à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines compétences à

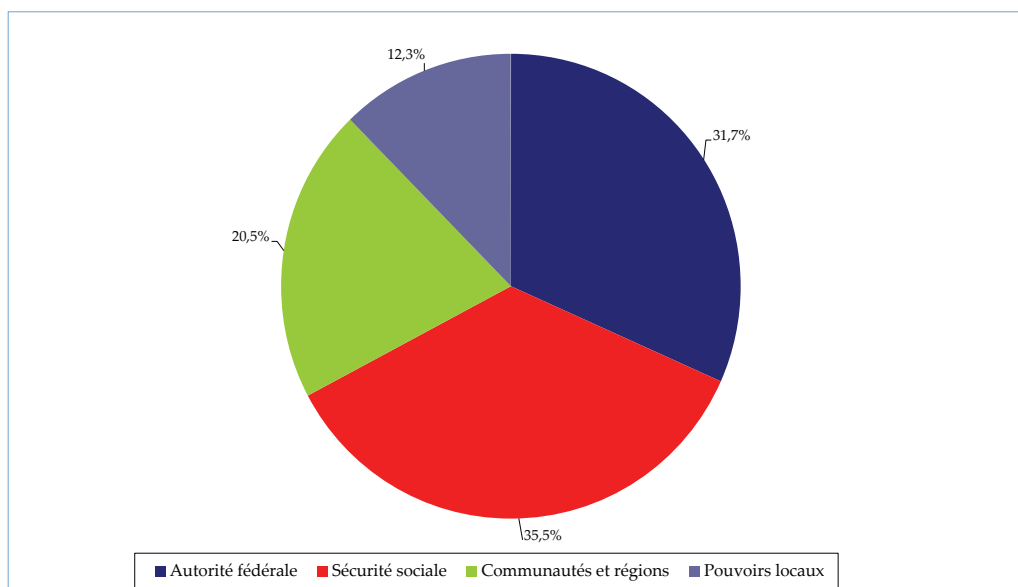
la Région wallonne et à la Commission communautaire française sans transfert des moyens financiers équivalents. L'asymétrie entre la part de recettes propres et des dépenses totales opérées par chaque entité n'est cependant pas corrigée. Les graphiques 2 et 3 en donnent la mesure pour l'année 1995.

Graphique 2: Part des recettes totales perçues en Belgique en 1995, en p. c. du total



Source: ICN

Graphique 3: Part des dépenses totales effectuées en Belgique en 1995, en p. c. du total

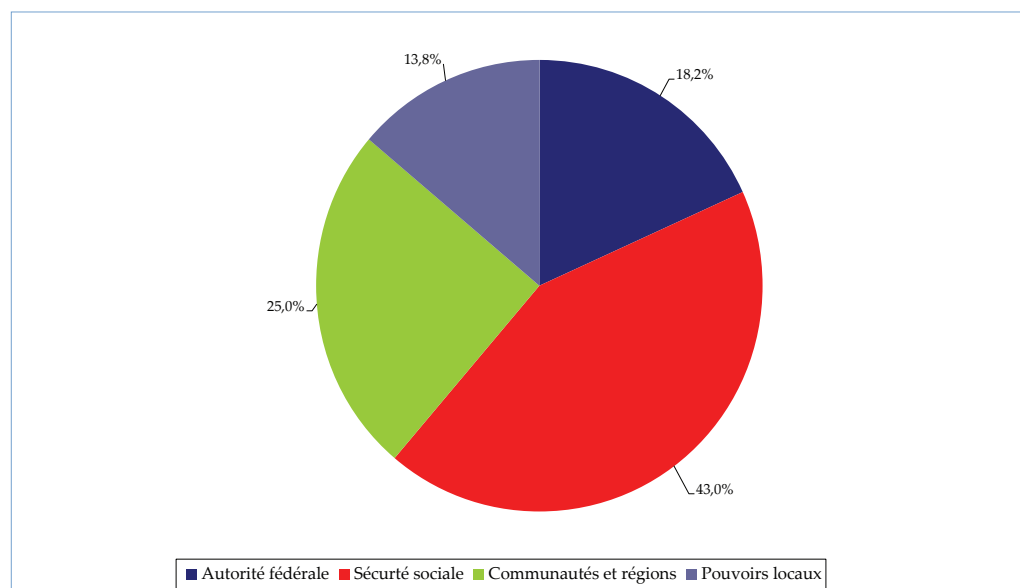


Source: ICN

Le mode de répartition des moyens financiers sera encore modifié à deux reprises par la suite. À la demande de la Flandre, les accords du Lambermont (2001) ont tout d'abord procédé à un élargissement de la compétence fiscale des régions en matière d'IPP. Ils ont aussi opéré un refinancement des entités fédérées à hauteur de 1,1 milliard d'euros entre 2002 et 2011 et garanti l'adaptation des recettes TVA attribuées aux communautés à 91 % de la croissance économique. Ce second volet, qui répondait aux souhaits de la Communauté française, a contribué à doter la Flandre de moyens financiers supérieurs à ses besoins réels (Bayenet, 2012: 5).

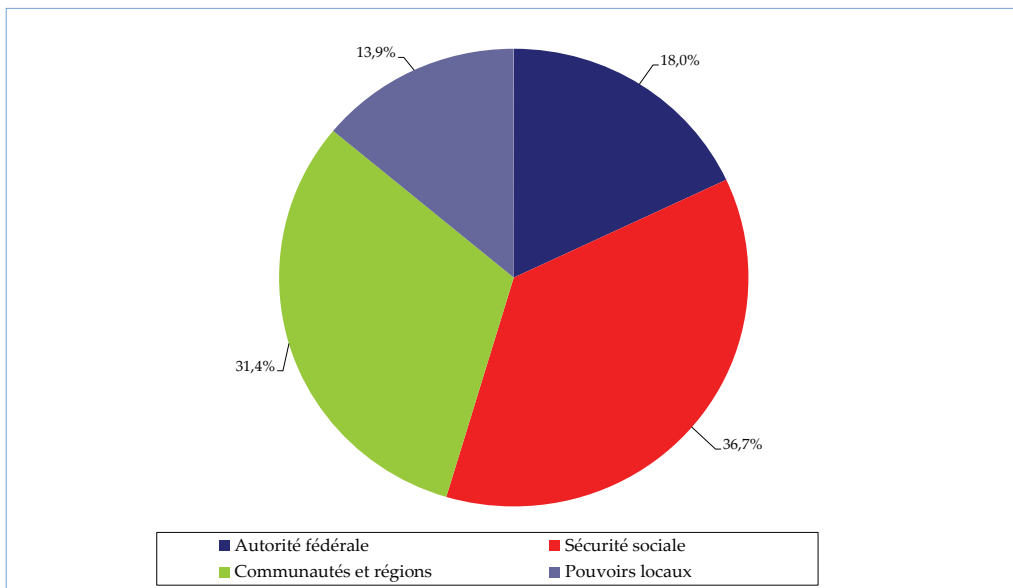
Ce compromis ne satisfait toutefois pas une partie du monde politique flamand, qui réclame très rapidement une nouvelle réforme de l'État. Après trois années de blocage institutionnel, une négociation débute à cette fin au sortir des élections fédérales de 2010. Elle aboutit à un transfert de compétences d'un montant de 16,9 milliards d'euros et à une profonde refonte de la LSF. Une douzaine de balises ont encadré cette longue négociation, dont la volonté de « *ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées* » tout en « *assur[ant] la viabilité à long terme de l'État fédéral* ». Le contexte de rigueur budgétaire imposait enfin de « *tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques* » (Gouvernement fédéral, 2011: 60). C'est à ce titre qu'il a été demandé aux entités fédérées de contribuer au financement des pensions de leur personnel statutaire (8,86 %). Un second mécanisme de responsabilisation existe en matière climatique. *In fine*, ce transfert « *modifie de facto les équilibres entre les niveaux de pouvoir mais aussi les marges de manœuvre sur base desquelles des économies peuvent être mises en œuvre au niveau fédéral* » (Bayenet, 2012: 15), ainsi qu'en attestent les graphiques 4 et 5.

Graphique 4: Dépenses primaires finales de chaque sous-secteur avant la sixième réforme de l'État, en p. c. du PIB



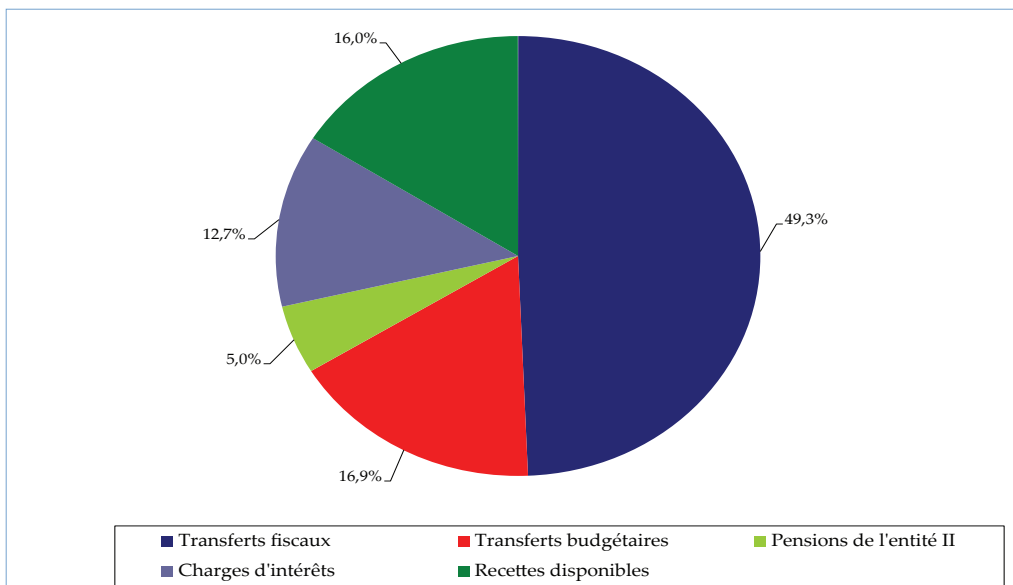
Source: Biscari & Van Meensel, 2012: 75

Graphique 5: Dépenses primaires finales de chaque sous-secteur après la sixième réforme de l'État, en p. c. du PIB



Source: Biscari & Van Meensel, 2012: 75

Graphique 6: Contreparties des recettes brutes perçues par l'autorité fédérale entre 2007 et 2009



Source: Savage, 2012a: 112

Savage (2012a) met en exergue le sous-financement structurel de l'Autorité fédérale suite à cette réforme. Après avoir déduit les transferts fiscaux (49 %) et budgétaires (16,8 %) ainsi que le paiement des pensions de l'Entité II (5 %) et des charges d'intérêts (12,6 %) de son budget, il ne reste plus à l'Autorité fédérale que 16 % des recettes qu'elle perçoit pour mener à bien ses politiques publiques. Deux hypothèses assombrissent encore ces perspectives. L'importante pression fiscale et

parafiscale rend tout d'abord une augmentation des cotisations sociales difficilement envisageable. Il est donc hautement probable que le Pouvoir fédéral soit à nouveau amené à augmenter sa dotation à la Sécurité sociale à l'avenir afin de la maintenir en équilibre. Il est d'autre part peu vraisemblable que les taux d'intérêts se maintiennent indéfiniment au niveau historiquement bas qui est aujourd'hui le leur.

2.3 La Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics »

Lors des discussions relatives à la troisième réforme de l'État, le Gouvernement fédéral redoutait que l'assainissement des finances publiques ne pâtisse d'un manque de coordination des politiques budgétaires. Cette éventualité aurait surtout été préjudiciable à l'Autorité fédérale, plus vulnérable aux chocs externes que les entités fédérées et seule responsable envers l'UE (Van Rompuy, 2005). La création, par l'article 49, §6, de la LSF, d'une section permanente « Besoins de financement des Pouvoirs publics » (« la Section ») au sein du Conseil supérieur des Finances (CSF) témoigne de la volonté de maintenir une certaine cohérence budgétaire.

Cette Section, composée de douze membres disposant de « *compétences particulières et [d'une] expérience dans le domaine financier et économique* », est chargée de rendre des avis sur les besoins de financement des Pouvoirs publics. Ses membres sont nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans et répartis paritairement sur le plan linguistique. Six d'entre eux représentent l'Autorité fédérale et la Sécurité sociale (l'Entité I), tandis que les six autres siègent pour le compte des Communautés, Régions et Pouvoirs locaux (l'Entité II). Le secrétariat de la Section est assuré par le Service d'Études et de Documentation du SPF Finances. Sa mission inclut la préparation des réunions et la rédaction des rapports.

Cette description des éléments contextuels internes et externes ne doit pas être perdue de vue au moment d'entamer la comparaison des politiques budgétaires menées sous les Gouvernements Dehaene I^{er} (1992-1995) et Di Rupo (2011-2014).

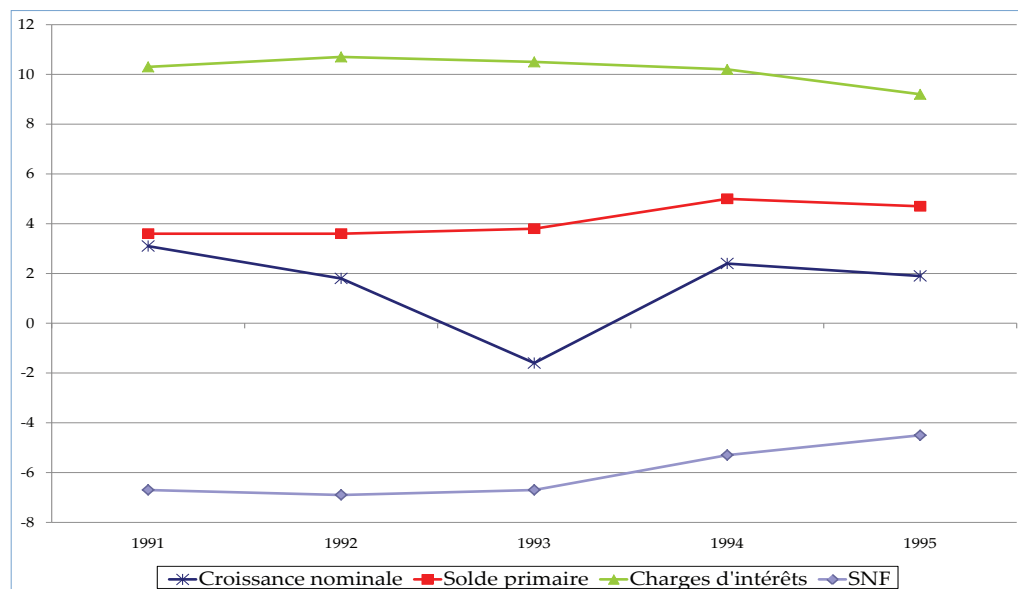
3 L'assainissement budgétaire de la décennie 1990

Afin de souligner la dimension comparative de cette contribution, les deux dernières parties sont structurées de façon similaire. Après un exposé synthétique des facteurs politiques et macroéconomiques pertinents, trois thématiques font l'objet d'une analyse détaillée: la politique budgétaire du Gouvernement fédéral, le rôle de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » et la coordination budgétaire entre entités.

3.1 Le contexte politique et économique

À l'issue des élections législatives de novembre 1991, J.-L. Dehaene dirige un gouvernement réunissant le CVP, le PSC, le PS et le SP. Les coalitions en place à tous les niveaux de pouvoir sont donc congruentes puisque les sociaux-chrétiens et les socialistes sont également associés au niveau régional. Outre J.-L. Dehaene, les principaux ministres impliqués dans la conduite de la politique budgétaire fédérale sont W. Claes, M. Wathélet, G. Coëme (Vice-Premiers), Ph. Maystadt (Finances) et M. Offeciers (Budget) (Mabille & Brassinne, 1992).

Graphique 7: Evolution de la croissance nominale, du solde primaire, des charges d'intérêts et du solde net de financement (SNF) en Belgique entre 1991 et 1995, en p. c. du PIB



Source: ICN

Sur le plan macroéconomique, la baisse de croissance qui caractérise le début des années nonante atteint son paroxysme lors de la récession de 1993 (-1,6 % du PIB)⁽¹¹⁾. Des mouvements spéculatifs à l'encontre des monnaies les plus faibles du système monétaire européen provoquent en outre une crise aiguë que seul

11 Cette section s'appuie sur les rapports annuels publiés par la Banque nationale entre 1992 et 1995.

un élargissement des marges de fluctuation des cours de change se révèle en mesure d'apaiser.

La Belgique renoue toutefois avec la croissance à partir de 1994 (+2,4 %). Ce tournant a incontestablement impacté l'action du Gouvernement Dehaene I^{er}. Durant ses deux premières années d'exercice, il n'a en effet pu que stabiliser l'état des finances publiques, avant qu'une embellie durable ne débute en 1994, année où le solde net de financement passe sous la barre des 6 % du PIB (-5,3 %). Il fera ensuite l'objet d'une amélioration continue grâce à laquelle la Belgique retrouvera l'équilibre budgétaire en 2000. Le solde primaire suit la même dynamique: d'une grande stabilité entre 1991 et 1993 (3,6 %), il progresse de plus d'un pour cent du PIB en 1994 (5 %). Enfin, après une légère augmentation en 1992, les charges d'intérêts se stabilisent aux alentours de 10 % du PIB les deux années suivantes, avant d'amorcer une baisse structurelle dès 1995.

3.2 Le processus de l'assainissement budgétaire

3.2.1 La politique budgétaire du Gouvernement fédéral

3.2.1.1 La « triple norme » et le plan de convergence

L'accord de gouvernement énonce trois objectifs majeurs: l'intégration de la Belgique dans l'UEM, l'approfondissement de la structure fédérale et la réponse aux défis de société (Gouvernement fédéral, 1993). En matière de finances publiques, le principal défi du Gouvernement consiste à réduire le déficit et la dette publique: en 1992, le déficit s'élève encore 6,9 % du PIB et la dette publique à 133 % du PIB. Il s'agit donc d'un « héritage macro-budgétaire assez lourdement hypothéqué » (Savage, 2002: 32) alors que se profile l'évaluation de la situation budgétaire des candidats à l'adhésion à l'UEM.

Afin de remédier à ce problème, l'accord de gouvernement précise trois règles qui vont régir la politique budgétaire. La première est que la croissance des dépenses de l'État doit être nulle en termes réels et hors charges d'intérêts. La deuxième impose une élasticité unitaire des recettes fiscales par rapport au PIB. Le rétablissement de l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale constitue la dernière règle. Le contrôle budgétaire de mars 1992 s'appuie sur cette « triple norme ». Parmi les mesures qui y sont prises, certaines, comme l'augmentation des accises et la vente de participations, présenteront un caractère récurrent. Notons aussi l'augmentation des cotisations sociales ainsi que la modification des taux de TVA en raison d'impératifs européens (Lentzen & Blaise, 1993).

Quelques semaines plus tôt, la Section (CSF, 1992) avait élaboré un premier tableau de bord afin de guider l'ensemble des administrations publiques vers un déficit de 3 % du PIB en janvier 1997. Il y était notamment prévu que le Pouvoir Central National assume un effort équivalent à sa part relative dans les dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics, soit 70 % d'un montant évalué à 46 milliards de francs (ou 1,14 milliards d'euros). Afin de garantir la crédibilité de la politique budgétaire belge lors de l'évaluation européenne à venir, la Section préconisait également de réaliser un effort conséquent avant 1994 plutôt que de réduire linéairement les déficits.

Le plan de convergence de juin 1992 s'inspire largement de cet Avis: dans ce document, le Gouvernement envisage en effet de stabiliser le déficit nominal en 1992 avant de commencer à le résorber dès 1993. La contribution discrétionnaire de l'Entité II y est établie à 0,6 % du PNB entre 1993 et 1996, le solde revenant à l'Entité I. Le ministre des Finances charge également la Section d'émettre un rapport annuel portant sur l'exécution du plan de convergence.

Le Gouvernement s'engage donc à accomplir l'effort requis pour que la Belgique accède à l'UEM. Par la suite, il n'aura de cesse d'instrumentaliser la convergence européenne pour légitimer sa politique budgétaire restrictive, alors que des motifs d'ordre interne (élimination de l'effet boule de neige des charges d'intérêts de la dette publique, création de nouvelles marges de manœuvre budgétaire, réduction de la dette sociale et environnementale, etc.) expliquent aussi ce choix de la rigueur. Mais puisque personne ne souhaitait être tenu responsable de la non-adhésion de la Belgique à la zone euro et que le côté tangible du projet suscitait un enthousiasme indéniable au sein de la population ⁽¹²⁾, il était politiquement plus acceptable de se référer à cet argument.

3.2.1.2 Les premiers conclaves

Lors de l'élaboration du budget initial de 1993, le Gouvernement opte pour un scénario d'assainissement non accéléré. Parmi les mesures adoptées pour un montant de 117 milliards de francs (2,9 milliards d'euros), on retrouve des privatisations et une augmentation des accises. La gestion de la dette représente un quart de l'effort budgétaire. Aucune mesure ne touche les allocations familiales ou l'indexation automatique des salaires. Les barèmes fiscaux ne sont par contre pas indexés.

L'aile droite du CVP, partisane d'un assainissement accéléré, déplore un manque d'économies. Afin d'atténuer cette contestation et de pallier une nouvelle dégradation de la situation économique, un ajustement complémentaire de 22 milliards de francs (550 millions d'euros) est opéré en septembre 1992. Il repose pour moitié sur des privatisations, le surplus ayant trait à une meilleure perception de l'impôt et à des mesures en Sécurité sociale (Deweerd, 1992).

¹² En 1992, 68 % des Belges ont une image positive de l'euro (Eurobaromètre 37). Ce taux atteint 76 % lors du lancement de la monnaie unique en 1999 (Eurobaromètre 61).

Le contrôle budgétaire de 1993 amorce un premier tournant dans la stratégie d'assainissement. Selon les estimations du CSF (1993), le déficit de 1992 s'élèverait à 6,9 % du PIB, bien au-delà des 5,7 % inscrits dans le Plan de Convergence. Si un tiers de cet écart est dû à des considérations statistiques, le reste découle de la non-atteinte des objectifs budgétaires antérieurs. La Section propose donc au Gouvernement de réviser les étapes intermédiaires du plan de convergence, d'adopter une perspective pluriannuelle et de préparer l'exercice 1994 dès le contrôle budgétaire de mars 1993.

L'exécutif s'accorde rapidement sur un effort complémentaire de 40 milliards de francs pour 1993 et de 113 milliards de francs à l'horizon 1994 (respectivement 1 milliard et 2,72 milliards d'euros). Des dissensions entre le CVP et le PS autour de la méthode à adopter poussent toutefois J.-L. Dehaene à présenter sa démission au Roi, qui réserve sa réponse. Les présidents de parti résolvent le problème par l'ajout de « mesures n'augmentant pas les charges » (lutte contre l'évasion fiscale, meilleure perception de l'impôt et vente d'actifs pour un montant total de 29 milliards de francs) à côté des traditionnelles colonnes de recettes et de dépenses (42 milliards de francs chacune). 60 % des mesures de dépenses ont trait à la Sécurité sociale tandis qu'environ 80 % des nouvelles recettes proviennent d'une « cotisation complémentaire de crise », prélèvement de 3 centimes additionnels sur l'impôt sur les personnes physiques, l'impôt des sociétés et le précompte mobilier.

Trois mois plus tard, le budget initial de 1994 complète ces décisions par des mesures de 33 milliards de francs. La moitié de cette somme résulte de privatisations, cinq milliards proviennent de recettes non fiscales et cinq autres d'économies dans les départements. Les réformes de la Sécurité sociale sont conditionnées à l'adoption d'un nouveau pacte social (Deweerd, 1994).

À l'exception de la crise de mars 1993, ces conclaves se sont donc invariablement conclus par l'adoption de nombreuses mesures ponctuelles (privatisations, gestion de la dette, etc.). Plusieurs facteurs expliquent ce résultat. En raison de l'absence de Vice-Premier ministre CVP et de la faible marge de manœuvre du Vice-Premier PS, aucun axe fort ne se dégageait au sein du Gouvernement. Or, si les décisions les plus significatives ont été adoptées à l'issue d'une négociation entre J.-L. Dehaene et les présidents de parti, c'est justement parce que le Premier ministre a pu y revêtir le costume d'arbitre et non celui de représentant des intérêts de son parti. L'ordre des priorités politiques a également joué un rôle significatif: au début de la législature, l'aboutissement de la quatrième réforme de l'État constituait la véritable priorité du CVP et personne ne souhaitait échouer pour des considérations budgétaires. La ministre du Budget manquait enfin de l'étoffe nécessaire pour imposer une ligne budgétaire ferme.

L'adoption du plan global et le retour de la croissance marquent toutefois une rupture dans le processus d'assainissement, tout comme l'arrivée, en septembre 1993, d'H. Van Rompuy au sein du Gouvernement. Le cumul

des fonctions de ministre du Budget et de Vice-Premier ministre l'a en effet doté d'un poids politique considérable. Enfin, plusieurs instruments novateurs (approche budgétaire consolidée, vision pluriannuelle, réévaluations de crédits, modernisation de la comptabilité et des instruments de la dette, création de l'ICN, etc.) ont progressivement déployé leurs effets et ainsi facilité la consolidation.

3.2.1.3 Du projet de pacte social au Plan global

Lorsque le Conseil central de l'Economie (1993) conclut, à l'unanimité, que la compétitivité de la Belgique s'est dégradée, le Gouvernement exhorte les partenaires sociaux à conclure un nouveau pacte social. En octobre 1993, six experts ⁽¹³⁾ rendent leur rapport sur l'emploi, la compétitivité et le financement de la Sécurité sociale. Malgré les modifications apportées par le Premier ministre, les organisations syndicales, FGTB en tête, refusent d'entamer une négociation sur base de cette note. Le Gouvernement prend acte de cette décision mais décide de poursuivre ses travaux: les pressions subies par le franc au cours de la crise du SME lui imposent d'apporter une solution crédible aux déséquilibres macroéconomiques afin de garantir la liaison du franc au mark allemand, condition indispensable à la convergence. Bien que l'exécutif renonce formellement à la concertation tripartite, les consultations menées en amont avec les partenaires sociaux lui procurent une idée précise de leurs attentes.

Le plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale est adopté le 17 novembre 1993. L'introduction de l'indice-santé en constitue un élément central: en excluant les prix du tabac, de l'alcool, de l'essence et du diesel de sa base de calcul, cet indice a permis d'augmenter les accises sur ces produits sans provoquer de spirale inflationniste par l'intermédiaire d'une indexation des salaires. Un gel des salaires réels en 1995 et 1996 est aussi décrété, tout comme des mesures de flexibilisation du marché du travail et une réduction des charges patronales. Le coût de ces deux dernières mesures est compensé par une augmentation des accises et de la TVA de 19,5 % à 20,5 %. Il est en outre prévu de réduire les dépenses de Sécurité sociale d'un pour cent du PIB entre 1994 et 1996 et d'augmenter les recettes. L'impact budgétaire de ce programme est évalué à respectivement 70, 90 et 110 milliards de francs entre 1994 et 1996 (Arcq, 1993).

La réponse syndicale s'opère par voie de grèves massives. Elles resteront cependant sans effet sur l'action du Gouvernement: dans un contexte de mondialisation néolibérale et de déclin de l'influence syndicale, le plan global témoigne de l'« autonomisation accrue » (Hyman & Gumbrell-Mc Cormick, 2010: 36) des partis politiques vis-à-vis des syndicats. Cette distanciation élargit l'espace de négociation politique mais complique le retour des partis vers leur

13 A. Verplaetse et P. Van Rompuy (cvp), R. Tollet et M. Jadot (ps), H. Verwilt (sp) et H. Bogaert (psc).

base, comme l'illustrent les manifestations organisées à l'encontre du plan gouvernemental.

L'adoption du Plan global fait figure de moment charnière dans l'assainissement des années nonante. Au-delà de son impact budgétaire intrinsèque, il a aussi confirmé la détermination de l'exécutif à atteindre les critères de Maastricht. Sa mise en œuvre a d'ailleurs été suivie d'une détente des taux d'intérêts de la Belgique sur les marchés. Si l'intention initiale du Gouvernement était bien de s'inscrire dans la logique du dialogue social, la prise de distance opérée par rapport aux organisations syndicales et la réforme de l'index a contribué à renforcer sa crédibilité.

3.2.1.4 La route vers l'euro

Les deux conclaves de l'année 1994 se déroulent dans un climat serein qui contraste avec les épisodes précédents. La reprise de la croissance économique et les décisions contenues dans le plan global limitent la portée du contrôle budgétaire de mars 1994 à 33 milliards de francs (820 millions d'euros). Ce montant est intégralement atteint par des mesures de gestion de la dette et une nouvelle vente d'actifs (Deweerd, 1995).

Selon les chiffres du CSF (1994), le maintien de la trajectoire à l'horizon du budget initial de 1995 nécessitait encore un effort de 70 milliards de francs. Pour la première fois depuis l'installation du Gouvernement, des recettes fiscales plus importantes que prévu ont cependant circonscrit ce montant à 40 milliards de francs (1 milliard d'euros). Durant le conclave de juillet 1994, le Gouvernement réalise des économies à hauteur de 10 milliards, réforme le système d'assurance-maladie et poursuit la politique de privatisation (13 milliards). Ce bref conclave budgétaire sera également le dernier du Gouvernement Dehaene I^{er}. Il était en effet attendu que le solde net de financement atteigne 4,2 % du PIB à la fin de l'année 1995. Au vu de l'effort substantiel à accomplir pour réduire le déficit à 3 % du PIB dès 1996, le Gouvernement a jugé préférable d'anticiper la tenue des élections législatives de façon à éviter que le déroulement de la campagne électorale n'interfère avec l'ajustement budgétaire de 1995 et la préparation du budget initial de 1996.

Pour rencontrer son objectif, le Gouvernement fédéral a donc délibérément suivi une double stratégie. Il a premièrement instauré un carcan budgétaire strict, articulé autour de l'accord de gouvernement et du plan de convergence. Il a ensuite confié le contrôle de la trajectoire budgétaire à la Section. Les références systématiques à l'égard d'instances extérieures (telles que l'UE, la Section et, au plus fort de la crise du SME, les marchés financiers) sont par ailleurs révélatrices de la volonté du Gouvernement de se saisir de tous les outils de légitimation à sa disposition en vue d'atteindre son but.

3.2.2 La contribution de l'Entité II

Ainsi qu'expliqué précédemment, le Plan de Convergence de 1992 prend acte de la nouvelle réalité institutionnelle de la Belgique en requérant une participation discrétionnaire des entités fédérées de l'ordre de 0,6 % du PIB en quatre ans. Ce chiffre *a priori* modique s'explique par deux facteurs. Le premier, d'ordre institutionnel, renvoie aux accords financiers de la troisième réforme de l'État. En ne transférant aux entités fédérées que 85,7 % des moyens nécessaires à l'exercice des compétences dont elles héritent, la LSF organise *de facto* leur contribution à l'assainissement (Moesen, 1998). La réforme de l'État de 1993 a toutefois desserré cette contrainte (De Callataÿ & Savage, 1998). L'autre explication est d'ordre politique: même au plus fort de la récession de 1993, l'Entité I a préféré assumer un effort budgétaire disproportionné plutôt que de renégocier la répartition entre entités et risquer de susciter un conflit politique majeur. Il n'est donc guère surprenant de constater qu'entre 1992 et 1995, « l'intégralité (et même un peu au-delà) de l'effort restrictif global de 3,4 % du PIB se trouve concentrée au niveau de la seule Entité I » (Savage, 2002: 32).

Malgré cette répartition asymétrique, le modèle belge de coordination budgétaire est jugé satisfaisant (Van Rompuy, 2005). Dès 1994, des accords de coopération budgétaire établissent une norme quantifiée de déficit budgétaire que les composantes de l'Entité II s'engagent à respecter. La trajectoire proposée par la Section sert de point de départ à une négociation qui se déroule dans le cadre de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, lieu de coordination « *relativement informel mais essentiel* » (Husson, 2008: 38) qui rassemble les ministres des Finances et du Budget de l'Autorité fédérale et des entités fédérées. Ces accords sont ensuite entérinés par le Comité de concertation. De 1994 à 2001, l'Entité II considérée dans son ensemble a toujours respecté ses engagements, faisant parfois même mieux que ce qui avait été initialement convenu (Husson, 1997): entre 1994 et 1996, la Flandre a par exemple dépassé les objectifs qui lui étaient assignés, pour des raisons de lissage budgétaire mais aussi par loyauté vis-à-vis des membres du CVP et du SP du niveau fédéral.

3.2.3 Évaluation du rôle de la Section

Coene et Langenus (2011) ont établi un indice destiné à mesurer l'influence des avis de la Section sur l'action du Gouvernement fédéral. Sous le Gouvernement Dehaene I^{er}, il s'élève en moyenne à 4,25 sur 5, ce qui souligne le rôle essentiel joué par la Section durant la phase de convergence vers l'euro. Les auteurs en concluent que ses recommandations peuvent positivement affecter les soldes budgétaires si elles sont cohérentes sur le long terme et que les coûts de déviation sont élevés.

Cette analyse peut être complétée par des éléments de nature qualitative. Le premier d'entre eux a trait à la composition de l'organe. Les personnes nommées en 1989 l'ont été par des gouvernements pratiquement identiques à ceux issus des élections de 1991. En plus de leur légitimité technocratique, les avis du CSF jouissaient donc également d'une indéniable portée politique puisque tous les partis de la majorité y disposaient de représentants. Cette congruence était d'ailleurs renforcée par les liens privilégiés de divers membres de la Section avec d'éminents mandataires publics: A. Verplaetse entretenait d'excellentes relations avec J.-L. Dehaene, tout comme R. Tollet avec Ph. Busquin ou G. Brouhns avec Ph. Maystadt. Une autre explication réside dans le caractère relativement lâche du mandat conféré aux membres de la Section. Si leur orientation politique était généralement établie, ils disposaient néanmoins d'une indépendance suffisante que pour pouvoir baliser eux-mêmes l'espace de négociation. Ce subtil équilibre entre représentation politique et appréciation personnelle de la situation leur permettait à la fois de conclure des compromis mais aussi de les faire accepter à leur mandant par la suite. Les affinités personnelles que les différents membres ont pu tisser au fil du temps (la composition de la Section ne sera modifiée en profondeur qu'en 2000) ont enfin pu faciliter le dépassement de certains écueils potentiels.

3.3 Synthèse

Plusieurs conclusions se dégagent de ces développements. En premier lieu, le Gouvernement fédéral n'a eu de cesse de légitimer sa politique budgétaire par une référence constante aux objectifs européens et, plus exceptionnellement, à la pression des marchés financiers. Tout au long de cette période, son action a été guidée par le respect de la triple norme et du plan de convergence de juillet 1992. La consolidation des finances publiques a ensuite été accélérée par le retournement de conjoncture. En deuxième lieu et conformément à la nouvelle réalité institutionnelle, une participation à cet effort a été demandée à l'Entité II. Elle s'est matérialisée par la conclusion de plusieurs accords de coopération budgétaire tenant compte d'une double décision implicite: en contrepartie de la prise en charge par l'Entité I de l'intégralité de l'effort complémentaire dérivé de la récession, les entités fédérées ont souvent surpassé leurs cibles budgétaires et de la sorte amélioré le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques. L'impact, dans cette constellation, de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » a enfin pu être souligné, et ce tant au niveau du suivi de l'exécution du plan de convergence que dans la préparation des accords de coopération.

4

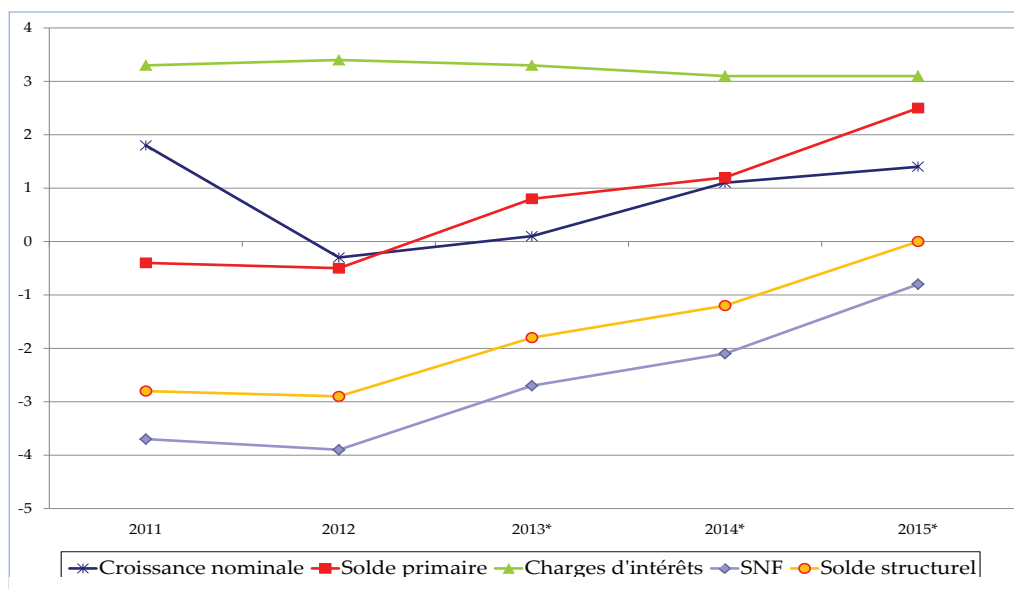
L'assainissement budgétaire des années 2010

Après une présentation des éléments de contexte, cette section expose, de façon symétrique à la précédente, le déroulement de l'assainissement des finances publiques mené sous l'égide du Gouvernement Di Rupo (2011-2014).

4.1 Le contexte politique et économique

Une négociation gouvernementale de 541 jours a débuté au soir des élections législatives de juin 2010: au-delà de leur victoire électorale, tout oppose en effet le PS et la N-VA. Les indépendantistes flamands quitteront la négociation en juillet 2011. Huit autres partis (PS, CD&V, MR, SP.A, OPEN-VLD, cdH, Ecolo et Groen) concluront la sixième réforme de l'État six mois plus tard. Le Gouvernement formé par E. Di Rupo rassemble finalement les six partis traditionnels (Govaert, 2012). À la différence de la situation prévalant il y a vingt ans, les majorités en place aux différents niveaux de pouvoir sont désormais non-congruentes. Si les partis socialistes et social-chrétien/humaniste participent à toutes les coalitions, les libéraux font actuellement partie de l'exécutif fédéral mais pas des coalitions fédérées, tandis que la N-VA et Ecolo font l'expérience inverse.

Graphique 8: Évolution de la croissance nominale, du solde primaire, des charges d'intérêts, du solde net de financement (SNF) et du déficit structurel en Belgique entre 2011 et 2015, en p. c. du PIB



Source: ICN

Tout comme vingt ans auparavant, la consolidation débute dans un climat de croissance faible, voire négative (-0,3 % en 2012 et 0,1 % en 2013). Si les prévisions font état d'un léger redressement dès 2014, les incertitudes quant

à l'évolution de la conjoncture incitent cependant à la prudence ⁽¹⁴⁾. Sur le plan macroéconomique, il s'agit toutefois d'une des rares similitudes entre les deux périodes. Durant les deux dernières décennies, les charges d'intérêts ont considérablement diminué et avoisinent aujourd'hui 3 % du PIB. En 2012, le solde primaire, inférieur de pratiquement quatre points à son niveau de 1992, était par contre légèrement négatif (-0,5 % du PIB).

Le contexte de crise européenne constitue un second point commun entre les deux époques. Après une longue période d'indifférenciation, les pays de la périphérie ont récemment vu les taux d'intérêts de leurs obligations d'État croître significativement. La Belgique a elle aussi traversé une période agitée à la fin de l'année 2011. La formation du Gouvernement fédéral et la mise en oeuvre d'une politique restrictive y ont toutefois mis un terme.

4.2 Le processus de l'assainissement budgétaire

4.2.1 La politique budgétaire du Gouvernement fédéral

4.2.1.1 L'accord de gouvernement et le budget 2012

Afin de sortir la Belgique de la procédure de déficit excessif dans laquelle elle se trouve engagée depuis le 2 décembre 2009, les six partis de la coalition fédérale ont abordé la préparation du budget initial de 2012 avec l'ambition de ramener le besoin net de financement de 3,6 % à 2,8 % du PIB. Au terme d'une âpre négociation, compliquée par la baisse des prévisions de croissance, les partenaires se sont accordés sur un effort budgétaire de 11,3 milliards d'euros. Il comprend 34 % de nouvelles recettes, 24 % de mesures diverses et 42 % de réduction des dépenses (Programme de Stabilité 2011-2014).

Les recettes les plus significatives sont issues d'une importante réforme des intérêts notionnels (1,62 milliard), de l'harmonisation du taux de précompte mobilier à 21 %, voire 25 % pour les plus hauts revenus (917 millions), d'une modification du régime fiscal relatif aux voitures de société (200 millions) ainsi que d'une augmentation des accises (158 millions). Les mesures diverses concernent principalement l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale (720 millions) et l'augmentation tant de la recette prélevée sur le fonds de protection des dépôts (476 millions) que du produit de la rente nucléaire (300 millions). Au niveau des dépenses, on note un effort conséquent dans les dépenses en soins de santé (1,56 milliard), d'importantes réformes dans les domaines

¹⁴ Cette section s'appuie sur les rapports annuels publiés par la Banque nationale en 2012 et 2013.

des allocations de chômage, des pensions anticipées, des prépensions et des crédits-temps (300 millions), une limitation de la dotation SNCB (250 millions), l'arrêt du financement des compétences dites « usurpées »⁽¹⁵⁾ (250 millions), des économies dans les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement de l'administration (170 millions) et un gel des dotations publiques et des crédits de la Coopération au Développement (145 millions). La base de calcul de l'index est également révisée afin de mieux refléter l'évolution du coût de la vie.

Tout comme en 1993, l'ampleur des mesures arrêtées par le Gouvernement entraîne une réaction syndicale, dont la journée de grève nationale du 2 décembre 2011 constitue le point culminant. Au-delà des réformes adoptées, les syndicats déplorent un manque de concertation. Alors que le Gouvernement Dehaene I^{er} souhaitait conclure un nouveau pacte social avec l'aide des partenaires sociaux, les mesures adoptées en novembre 2011 l'ont été sans consultation formelle préalable des syndicats (Gracos, 2012). L'autonomisation réciproque des sphères syndicale et politique déjà observable durant les années 1990 semble donc s'être accentuée au cours des vingt dernières années. Cette évolution pose la question de l'influence réelle des syndicats dans la prise de décision politique à l'heure actuelle.

Une autre analogie tient à l'impact des pressions externes sur les décideurs. Le budget 2012 a en effet été cloturé quelques heures seulement après la dégradation de la note souveraine de la Belgique par *Standard and Poor's*, dans un contexte d'augmentation du *spread* et de menaces de sanction européenne. Cette proximité temporelle laisse à penser que ces avertissements ont accéléré le dénouement d'une négociation entamée six semaines plus tôt, par crainte d'une aggravation de la position de la Belgique sur les marchés financiers et par souci d'exploiter cette « fenêtre d'opportunité » pour justifier les réformes adoptées.

Lors du contrôle budgétaire de mars 2012, 1,8 milliard d'euros de mesures complémentaires ont dû être dégagés en raison d'une baisse des prévisions de croissance: après corrections techniques et gains en charges d'intérêts, cet objectif a été atteint grâce à une augmentation des recettes (850 millions), une réduction de dépenses (300 millions) et la confirmation de l'arrêt du financement des compétences usurpées (250 millions). Une réserve budgétaire de 650 millions d'euros a aussi été constituée afin de sécuriser cet objectif. Lors d'un troisième conclave, organisé au mois de juillet, l'ajustement est limité à 78 millions d'euros. Un léger plan de relance est également approuvé.

Malgré ce signal encourageant, le déficit de la Belgique s'est élevé à 3,9 % du PIB à la fin de l'année 2012, soit 1,1 % de plus que l'objectif initial. Ce dérapage tient principalement à la requalification de la recapitalisation de Dexia en dépense courante (0,8 % du PIB). Abstraction faite de cette opération exceptionnelle, le

15 A savoir des « compétences qui sont du ressort des Régions et Communautés, mais pour lesquelles le Pouvoir fédéral assume encore des dépenses » (Programme de Stabilité 2012-2015 : 24).

solde de financement a atteint un seuil de 3,1% du PIB, légèrement supérieur aux 3% requis pour sortir de la PDE.

4.2.1.2 Le budget 2013 et la révision du Programme de Stabilité

L'année budgétaire 2013 ne débute guère mieux puisque la croissance annoncée (0,7 % du PIB) s'avère inférieure de moitié aux prévisions antérieures. L'objectif en matière de déficit reste cependant fixé à 2,15 % du PIB. Après un conclave ayant principalement opposé le PS à l'Open-VLD, le budget initial de 2013 opère une correction de 3,8 milliards d'euros (dont 300 millions destinés à la baisse de certaines charges) par une augmentation des mesures fiscales pour 1,1 milliard (généralisation du taux de précompte mobilier à 25 %, nouvelle modification du taux de référence des intérêts notionnels, augmentation des accises, etc.), une diminution des dépenses primaires de 700 millions (fonctionnement des SPF, diminution des crédits accordés à la SNCB et à bpost, etc.), des économies de 710 millions en sécurité sociale (soins de santé, chômage et fonctionnement des institutions, etc.) et des mesures diverses pour 1,3 milliard (lutte contre la fraude fiscale, régularisation fiscale ou encore vente de licences spécifiques) (Programme de Stabilité 2013-2016).

La conjoncture économique s'est à nouveau détériorée à l'entame du contrôle budgétaire de mars 2013. Dans un contexte de remise en cause des politiques de rigueur (Gracos, 2013), l'idée du rééchelonnement de l'assainissement refait surface en Belgique: si le principe du retour à l'équilibre des finances publiques demeure accepté par tous les membres de la coalition, les avis divergent quant au rythme à adopter pour y parvenir. Aucune règle européenne n'impose en effet à la Belgique de présenter un budget en équilibre nominal dès 2015, dès lors que les dispositions relatives à la réduction du déficit structurel et de la dette publique sont respectées. Afin d'éviter de devoir implémenter une politique budgétaire trop restrictive, une clause du Programme de Stabilité 2012-2015 autorisait d'ailleurs le Gouvernement à réviser sa feuille de route budgétaire en cas de détérioration sensible de la croissance.

Ce débat a finalement abouti à la révision du Programme de Stabilité de la Belgique. Le Gouvernement entend désormais retrouver l'équilibre structurel en 2015 et l'équilibre nominal un an plus tard. Il suit en cela l'avis du CSF (2013a), qui préconisait de définir l'effort en termes structurels: en plus de s'inscrire pleinement dans le nouveau cadre de référence européen, ce mode de calcul rend aussi l'action du Gouvernement moins dépendante des aléas conjoncturels. Il s'agit d'un atout indéniable lorsque l'évolution de la conjoncture économique est incertaine. Pour 2013, l'objectif corrigé consiste donc à améliorer le solde structurel d'environ 1 % du PIB (de -2,9 % à -1,8 % du PIB), ce qui impose de contenir le déficit nominal à 2,54 % du PIB (au lieu de 2,15 %). Cette nouvelle trajectoire, avalisée par les autorités européennes, impose aussi de garder le niveau d'endettement public sous la barre symbolique des 100 % du PIB en 2013.

C'est dans cette perspective que le Gouvernement a vendu ses parts dans Fortis et sa « bad bank », Royal Park Investment, pour un montant avoisinant 3,5 milliards d'euros.

Compte tenu de l'incidence structurelle des mesures contenues dans le budget initial 2013 (évaluée à 0,4 % du PIB) et de l'effort attendu des entités fédérées (0,2 % du PIB), l'enjeu du contrôle budgétaire de mars 2013 tenait en l'adoption de nouvelles mesures structurelles à concurrence de 0,4 % du PIB, soit 1,43 milliard d'euros. Ce résultat est atteint par une augmentation des recettes tant fiscales (364 millions via l'augmentation des accises et de certains droits d'enregistrement) que non fiscales (293 millions), une réduction des dépenses primaires (250 millions) et de sécurité sociale (274 millions dont 166 millions en soins de santé), des corrections techniques (230 millions) et une révision à la baisse des charges d'intérêts (22 millions).

Conformément aux prescrits du Semestre européen, les instances européennes se sont ensuite livrées, en mai 2013, à une évaluation de l'état des finances publiques belges. Bien qu'elle n'ait pas réussi à réduire son déficit sous les 3 % du PIB en 2012, la Belgique a toutefois échappé à une sanction financière. Il lui a néanmoins été imposé de ramener son déficit nominal à 2,7 % du PIB en 2013, d'améliorer son solde structurel de 0,75 % du PIB en 2014 et de faire rapport des mesures prises à cette fin à la Commission avant le 21 septembre 2013. Ces exigences illustrent parfaitement la position aujourd'hui centrale des institutions communautaires dans le processus budgétaire national. Elles ont d'ailleurs servi de point focal des conclaves budgétaires de juin et septembre 2013, dont l'enjeu était triple: stabiliser la trajectoire de 2013, élaborer le budget initial 2014 et dégager des moyens pour la relance de l'économie.

Pour garantir la trajectoire du budget 2013, le Gouvernement fédéral a dégagé la somme de 750 millions d'euros (dont une marge de sécurité de 226 millions). Une réduction des dépenses primaires (259 millions d'euros, particulièrement en Défense, Coopération au développement, Intégration sociale et Régie des bâtiments) et des dépenses de Sécurité sociale (173 millions) représentent environ 60 % de ce montant. Des mesures diverses (53 millions, dont 40 millions découlant de l'augmentation de la taxe d'abonnement des banques) et de nouvelles mesures fiscales (264 millions) complètent le tableau. L'introduction d'une « *fairness tax* » de 5 % sur les sociétés versant des dividendes tout en ne payant pas d'impôt, l'augmentation du prix des titres-service et des accises (à l'exception du diesel), ainsi que la soumission des honoraires d'avocats à la TVA et d'une partie des activités des intercommunales à l'impôt des sociétés relèvent notamment de cette dernière catégorie (CSF, 2013b).

Les négociations du budget 2014 se sont déroulées en deux temps: 2,4 milliards d'euros ont été économisés dès le mois de juin, avant que des mesures essentiellement techniques (report d'un mois de l'indexation des

salaires, optimisation de la collecte d'impôts, sous-utilisation de crédits et actualisation de certaines données en recettes) à hauteur de 561 millions d'euros ne soient entérinées en octobre. La plupart des décisions de juin reposaient quant à elle sur la prolongation, pour l'année budgétaire 2014, de mesures adoptées lors du contrôle du budget de 2013. Les économies réalisées dans les dépenses primaires de l'administration fédérale atteignent 778 millions d'euros, dont 550 millions dans le fonctionnement des administrations. Les recettes fiscales et non fiscales s'élèvent quant à elle à 1,122 milliard (215 millions par la « *fairness tax* », 182 millions via l'augmentation des accises, 170 millions par la taxe d'abonnement des banques, etc.). Le budget de la Sécurité sociale est enfin diminué de 825 millions, notamment par l'intermédiaire d'une sous-utilisation de crédits (515 millions) et d'une limitation de diverses prestations sociales (166 millions).

Une partie de ces moyens devait enfin être consacrée à la politique de relance. Les six partis de la majorité fédérale ont tout d'abord libéré 263 millions d'euros destinés au renforcement du système de bonus à l'emploi, à l'extension du dispositif de réduction des cotisations sociales en vigueur aux quatrième et cinquième emplois créés et au financement de déductions de charges ciblées. Le Comité de concertation a ensuite adopté un pacte pour la compétitivité et l'emploi destiné à réduire les coûts salariaux en Belgique de 3 % d'ici à 2019. Il prévoit notamment de diminuer la TVA sur l'électricité de 21 à 6 % à partir d'avril 2014. La somme de 1,35 milliard d'euros est en outre mise à disposition des partenaires sociaux afin de financer des baisses de charges (ciblées et linéaires) dans le cadre des trois prochains accords interprofessionnels (2015, 2017, 2019). Le « bonus emploi » à destination des bas salaires est enfin doté de 50 millions d'euros complémentaires (L'Echo, 2013a).

Ces décisions sont actuellement étudiées par les services de la Commission. Une première évaluation fait toutefois état d'un bilan « satisfaisant » (L'Echo, 2013b: 7): en 2013, le déficit devrait être maintenu sous les 3 % du PIB et le solde structurel serait pour sa part amélioré de 1 % du PIB. Tout indique donc que la PDE à l'encontre de la Belgique devrait être levée au printemps 2014.

Plusieurs éléments de comparaison entre les deux époques étudiées émergent de ce panorama. Après des années quatre-vingts marquées par une dévaluation et des sauts d'index, la coalition rouge-romaine pouvait tout d'abord se targuer de mener une politique budgétaire plus classique que celle précédemment en vigueur. L'exécutif Di Rupo ne bénéficie pas d'un tel avantage psychologique: les années 2000 ont été marquées par une politique budgétaire particulièrement expansive, qui rend la rigueur actuelle plus difficile à accepter (Savage, 2012).

Deuxièmement, l'actuel Gouvernement fédéral couvre un spectre politique qui s'étend de la gauche à la droite, ce qui n'était pas le cas il y a vingt ans. Trouver le point de rencontre entre ces programmes socio-économiques divergents est en outre compliqué par l'éloignement des « partis frères » sur les questions

socio-économiques: les partis flamands ont en effet un ancrage plus à droite que leurs *alter ego* francophones (Tréfois & Faniel, 2007).

Le Gouvernement fédéral éprouve enfin plus de difficultés à susciter l'adhésion autour de sa politique par la référence à l'argument européen. La rigueur prônée par les institutions communautaires fait l'objet d'une contestation sociale et académique avivée et la confiance des Belges à l'égard des institutions communautaires s'érode elle aussi: entre 2007 et 2012, elle a en effet régressé de 73 % à 46 %, soit une baisse de 27 % (Eurobaromètres 67 et 78). S'il est vrai que les marchés financiers occupent une position comparable à celle qu'ils tenaient au début années nonante, le caractère jusqu'à présent éphémère de leurs pressions en a toutefois limité l'effet mobilisateur à moyen terme.

4.2.2 Le rôle de la Section

Comprendre la position de la Section à l'heure actuelle nécessite un détour par les années 2000. L'accession de la Belgique à la troisième phase de l'UEM a en effet provoqué une dégradation progressive de son influence sur la politique budgétaire de l'autorité fédérale (Coene & Langenus, 2011). L'explication réside en partie dans le caractère moins urgent du nouvel objectif budgétaire (la stratégie de préfinancement du vieillissement) mais aussi dans les projections macroéconomiques. Leur optimisme a en effet facilité la diminution de la taxation du travail, l'augmentation des dépenses primaires et le refinancement des entités fédérées (Nautet & Van Meensel, 2012).

La Section a virulement dénoncé cette baisse du solde primaire, artificiellement compensée par l'adoption de mesures non-récurrentes et la réduction des charges d'intérêts (CSF, 2004). Elle a également exhorté le Gouvernement fédéral à modérer sa politique budgétaire afin d'atteindre un surplus de 1,5 % du PIB à l'horizon 2011. Cette approche rigoriste, ainsi que sa proximité avec les thèses des sociaux-chrétiens, alors dans l'opposition, lui ont cependant été reprochées. Des dissensions quant à la composition de l'organe ont finalement abouti à un non-renouvellement et à la non-publication des avis de 2005 et de 2006. Cette période agitée a néanmoins pris fin en 2006, au moment où la composition du CSF a été substantiellement revue (Vander Vennet, 2010).

Cet épisode démontre en creux que l'efficacité de la Section est tributaire du consensus politique en faveur de l'assainissement. Il est à cet égard significatif de constater que depuis 2009, la Section exerce sur le Gouvernement fédéral une influence comparable à celle des années nonante (Coene & Langenus, 2011). Il sera important d'observer si ce renouveau se confirme dans les années à venir. Les nouvelles réglementations européennes pourraient bien renforcer le CSF dans sa fonction de garde-fou budgétaire.

4.2.3 La contribution de l'Entité II

L'élargissement des moyens financiers dévolus aux entités fédérées renforce l'acuité de la coopération entre des collectivités aux politiques budgétaires toujours plus autonomes. Outre l'accord de 1994 précédemment cité, des accords de coopération budgétaire ont été conclus en 1996, 1999, 2000 et 2005 (Decoster & Valenduc, 2010: 262). La situation s'est cependant complexifiée à partir de 2009, lorsque les négociations engagées en vue de la conclusion d'un nouvel accord n'ont pu aboutir à un consensus au-delà de 2010. Ce document, conclu après l'élaboration par les différents gouvernements de leurs trajectoires budgétaires respectives, tenait davantage de la transmission d'information. Et si un préaccord tacite semble avoir régi les exercices 2011 et 2012, la coordination budgétaire formelle à moyen terme est à l'arrêt depuis 2005. La question du partage des responsabilités entre entités s'érige donc en nœud gordien de la politique budgétaire. Ce problème, largement reconnu au niveau international (FMI, 2013; OCDE, 2013), nécessite aujourd'hui une attention d'autant plus grande que les nouvelles règles européennes imposent l'instauration de mécanismes internes de coordination inter-entités ⁽¹⁶⁾.

L'accord de coopération portant sur les exercices 2013 et 2014 conclu le 17 juillet 2013 entre le Gouvernement fédéral et les entités fédérées est l'aboutissement d'un processus de longue haleine (Bayenet *et al.*, 2013). Selon le CSF (2011), la prolongation de la traditionnelle clé de répartition 65/35 jusqu'en juin 2015 impliquait que l'Entité II constitue des surplus dès 2013 et tende vers une capacité de financement égale à 1,2 % du PIB en 2015. Ce solde aurait été largement supérieur à celui de l'Entité I, qui était autorisée à un déficit de l'ordre de 1 % du PIB. Cette asymétrie, qui découlait intégralement de « *la dynamique divergente entre l'évolution du solde de financement à politique inchangée de l'Entité I [et] de l'Entité II* » (CSF, 2011: 17), a suscité de nombreuses objections, tant sur le plan économique que politique. Au vu du faible taux d'endettement des entités fédérées et de leur modique participation au financement des coûts du vieillissement, la Section (dont sept membres, en ce compris le président, venaient d'être remplacés), a d'ailleurs reconnu par la suite que de tels surplus n'étaient pas justifiés et que les entités fédérées devaient au contraire tendre vers un équilibre structurel (CSF, 2012: 59).

Il restait encore à trouver un autre mode de participation de l'Entité II à l'assainissement. Selon la Section, cet objectif pourrait être atteint par un transfert de charges d'un montant maximal de 1 % du PIB en cas d'application de la clé 65/35 aux efforts budgétaires. Un financement partiel des compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État ou l'arrêt du financement des compétences usurpées étaient également envisagés (CSF, 2012).

Le principe de la participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques acquis, il restait encore à définir le montant du transfert de

¹⁶ Article 13, §1^{er} de la directive 2011/85/UE.

charge. À la demande du Gouvernement fédéral, la Section a donc avancé deux scénarii dans son Avis de mars 2013 (CSF, 2013a). La première piste évoquée, celle d'un partage des efforts budgétaires restants selon la clé 65/35, aboutissait à un transfert de charges de 0,9 % du PIB à destination de l'Entité II pour la période 2014-2016. Une seconde option consistait à considérer la participation de l'Entité II à l'atteinte du MTO de la Belgique (0,75 % de surplus structurel), toujours selon la clé 65/35. Cette hypothèse, nettement plus favorable à l'entité II, débouchait sur une contribution complémentaire de 0,27 % du PIB à l'horizon 2016.

Les discussions abordées au sein du Comité de concertation ont principalement porté sur les compétences usurpées et sur la prise en charge du déficit des pouvoirs locaux. Durant cette négociation, les partis présents à un seul niveau de pouvoir ont défendu des positions claires mais antagonistes: alors que les libéraux souhaitaient reporter un maximum de charges vers l'Entité II, Ecolo et la N-VA réclamaient au contraire un scénario moins contraignant pour les entités fédérées. Les partis socialistes et sociaux-chrétiens étaient quant à eux poussés à opérer un arbitrage interne compliqué par l'autonomisation croissante des communautés et des régions en comparaison avec la situation prévalant il y a vingt ans.

Le compromis finalement adopté est le suivant: les entités fédérées se sont engagées à respecter leurs objectifs budgétaires pour 2013, à atteindre l'équilibre budgétaire dès 2014 et à constituer une réserve de 260 millions d'euros afin de pallier tout déficit éventuel des pouvoirs locaux. Elles ont aussi provisoirement gelé un montant de 104 millions relatifs à la cotisation de responsabilisation pension (CSF, 2013b).

4.3 Synthèse

Après une décennie de politique budgétaire expansive, la Belgique est à nouveau amenée à assainir ses finances publiques. Dans un contexte de crise de la zone euro et de tension sur les marchés financiers, de nombreux conclaves budgétaires ont été tenus depuis décembre 2011. De multiples révisions à la baisse des prévisions de croissance ont considérablement grevé la tâche de l'exécutif fédéral et la date de retour à l'équilibre nominal a été reportée d'un an. Le débat relatif au rythme de l'assainissement budgétaire est toutefois largement structuré par les instances communautaires. Après une baisse d'influence au milieu des années 2000, la Section a quant à elle retrouvé sa crédibilité d'antan et ses travaux ont mené à la conclusion d'un accord de coopération budgétaire portant sur les années 2013 et 2014. Dans un système fédéral sur la route de la consolidation, la thématique de la coordination budgétaire fait d'ailleurs figure d'enjeu politique majeur. Enfin, la distanciation des sphères politique et syndicale, déjà observable il y a vingt ans, semble s'être encore accrue, comme en témoigne l'absence de concertation avec les instances syndicales lors de l'adoption du budget initial 2012.

5 Conclusion

L'étude du cadre institutionnel régissant l'assainissement des finances publiques confirme le renforcement de l'intégration budgétaire européenne et l'approfondissement du processus de fédéralisation de l'État. Ces deux évolutions redessinent considérablement l'art de gouverner en Belgique, notamment au niveau de la politique budgétaire.

L'intégration budgétaire européenne a connu trois phases distinctes. Après une période de convergence entre 1992 et 1999, un important relâchement des politiques budgétaires a débouché sur une déstabilisation de la zone euro au sortir de la crise financière. Depuis lors, la nouvelle gouvernance économique européenne impose un canevas strict en matière de finances publiques. La méthode mise en œuvre pour parvenir à cet assainissement diffère fondamentalement du régime imaginé dans le Traité de Maastricht: le contrôle actuel est beaucoup plus régulier et intrusif. L'exercice de ce contrôle par voie de sanctions contraste également avec l'idée de récompense associée à l'instauration de la monnaie commune. Ces deux facteurs expliquent en partie la défiance accrue de la population vis-à-vis du projet européen.

Les règles du jeu internes ont également fait l'objet d'évolutions considérables. L'importante décentralisation de compétences et de moyens financiers opérée en faveur des entités fédérées ainsi que la constitution de coalitions non-congruentes aux différents niveaux de pouvoir érigent désormais la coordination budgétaire en problème politique majeur. Le modèle belge de coopération budgétaire, essentiellement informel, est plus que jamais tributaire de la volonté des multiples protagonistes de s'inscrire dans un cadre coopératif.

Les acteurs politiques font donc face à l'obligation d'adapter les procédures de décision à ces deux tendances structurelles afin de maintenir le système politique belge gouvernable, tant au niveau de l'action du Gouvernement fédéral que dans la coopération entre entités. À cet égard, l'organisation concomitante des élections fédérales et fédérées ainsi que le renforcement du rôle du Comité de concertation en tant qu'organe de coordination entre niveaux de pouvoir sont certainement de nature à renforcer la cohérence du système politique belge.

6 Bibliographie

6.1 Littérature scientifique

Algoed, K. & Denil, F. (2012), « Fiscal Federalism », in De Callataÿ, E. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, pp. 241-289.

Arcq, E. (1993), « Du pacte social au plan global », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nos 1420-1421.

Bayenet, B. (2012), « La sixième réforme de l'État et le financement des entités fédérées en Belgique », *Itinera Institute Discussion Paper*, n° 8.

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

Bayenet, B. & Decoster, A. (2010), « Le financement des Communautés et Régions », in *Belgique: des lendemains qui changent*, Actes de la Journée d'étude d'actualité politique, Louvain-la-Neuve, pp. 22-36.

BCE (2008), « Ten Years of the Stability and Growth Pact », *Monthly Bulletin*, Octobre, pp. 53-65.

BCE (2011), « The Reform of Economic Governance in the Euro Area: Essential Elements », *Monthly Bulletin*, Mars, pp. 99-119.

Bean, C. (1998), « The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? Discussion », *Economic Policy*, n° 26, pp. 64-67.

Biscari, P. & Van Meensel, L. (2012), « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, n° 1, pp. 65-86.

Coene, L. & Langenus, G. (2011), « Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, n° 58, vol. 1, pp. 11-35.

Darvas, Z. (2012), « The Euro Crisis: Ten Roots, but Fewer Solutions », *Bruegel Policy Brief*, n°17.

De Callataÿ, E. & Savage, R. (1998), « Fédéralisme et choix budgétaires », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° XXXVII, vol. 2, pp. 101-121.

De Callataÿ, E. (dir.) (2002), *La fin du déficit budgétaire*, Bruxelles, De Boeck.

- De Callataÿ, E. & Ledent, Ph. (2012), « La crise de l'État dans tous ses états », *Revue bancaire et financière*, n° 4, pp. 276-289.
- De Callataÿ, E. & Thys-Clément, F. (éds.) (2012), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press.
- Decoster, A. & Valenduc, Ch. (éds.) (2011), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'ULB.
- Degryse, Ch. (2012), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nos 2148-2149.
- De Prest, E., Eugène, B. & Van Meensel, L. (2010), « Les stratégies et les mesures d'assainissement des finances publiques », *Revue économique*, n° 2, pp. 43-64.
- Deweerd, M. (1992), « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1992 », *Res Publica*, vol. XXXV, n°s 3-4, pp. 292-338.
- Deweerd, M. (1994), « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1993 », *Res Publica*, vol. XXXVI, n°s 3-4, pp. 233-269.
- Deweerd, M. (1995), « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994 », *Res Publica*, vol. XXXVII, nos 3-4, pp. 281-313.
- Dullien, S. & Torreblanca, J. I. (2012), « What is Political Union », *ECFR Policy Brief*, n°70.
- L'Echo (2013a), « Le plan de relance prévoit des réductions de charges jusqu'en 2019 », 30 novembre 2013, p. 3.
- L'Echo (2013b), « Mention 'satisfaisant' pour le budget belge », 15 novembre 2013, p. 7.
- Govaert, S. (2012), « Les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010-décembre 2011) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2144-2145.
- Gracos, I. (2012), « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2135-2136.
- Gracos, I. (2013), « Grèves et conflictualité sociale en 2012 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2174-2175.
- Heipertz, M. & Verdun, A. (2004), « The dog that would never bite », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 5, pp. 765-780.
- Heipertz, M. & Verdun, A. (2010), *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press.

Husson, J.-F. (1997), « Les accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires », *Bulletin de documentation*, n° 2, pp. 183-214.

Husson, J.-F. (2008), « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XLVII, n° 4, pp. 33-48.

Hyman, R. & Gumbrell-Mc Cormick, R. (2010), « Syndicats, politique et partis: une nouvelle configuration est-elle possible ? », *Revue de l'IREs*, vol. 65, n° 2, pp. 17-40.

Ioannou, D. & Stracca, L. (2011), « Have Euro Area and EU Economic Governance Worked? Just the Facts », *ECB Working Paper Series*, n° 1344.

Jurion, B. (2009), « La politique fiscale et budgétaire », in Beaufays, J. & Matagne, G. (éds.), *La Belgique en mutation*, Bruxelles, Bruylant, pp. 131-155.

Langenus, G. (2005), « Le Pacte de Stabilité et de Croissance: une histoire mouvementée », *Revue économique*, n° 2, pp. 65-83.

Lentzen, E. & Blaise, P. (1993), « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 2. La politique budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 1405-1406.

Mabille, X. & Brassinne, J. (1992), « La formation du gouvernement et des exécutifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1356.

Marzinotto, B. & Sapir, A. (2012), « Fiscal Rules: timing is everything », *Bruegel Policy Brief*, n° 3.

Moesen, W. (1998), « Le fédéralisme budgétaire: règles et applications en Belgique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XXXVII, n° 2, pp. 81-90.

Nautet, M. & Van Meensel, L. (2012), « Main developments in public finance », in De Callataÿ, E. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, pp. 51-64.

Quaden, G., Smets, J. & Langenus, G. (2012), « The European Context », in De Callataÿ, E. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, pp. 25-50.

Savage, R. (2002), « La politique budgétaire », in De Callataÿ, E. (dir.), *La fin du déficit budgétaire*, Bruxelles, De Boeck, pp. 25-42.

Savage, R. (2012a), « Les finances du pouvoir fédéral dans un contexte de fédéralisme fiscal et de consolidation budgétaire », *Revue bancaire et financière*, n° 2-3, pp. 109-119.

Savage, R. (2012b), « The Return of the public budget deficit », in De Callataÿ, E. & Thys-Clément, F. (éds.), *The return of the deficit*, Leuven, Leuven University Press, pp. 65-93.

Schuknecht, L., Moutot, Ph., Rother Ph. & Stark, J. (2011), « The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform », *ECB Occasional Papers*, n° 129.

Tréfois A. & Faniel, J. (2007), « Les partis politiques flamands (2002-2007) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1971.

Vander Vennet, R. (2009), « Een nieuw paradigma voor een moderne banksector », *Revue bancaire et financière*, nos 6-7, pp. 371-380.

Vander Vennet, R. (2010), « 75 jaar Hoge Raad van Financiën », *Bulletin de documentation*, n° 4, pp. 9-14.

Van Meensel, L. & Dury, D. (2008), « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », *Revue économique*, n° 2, pp. 71-87.

Van Riet, A. (éd.) (2010), « Euro Area Fiscal Policies and the Crisis », *ECB Occasional Papers*, n° 109.

Van Rompuy, P. (2005), « La coordination des politiques budgétaires: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances », in Mignolet, M. (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, pp. 377-395.

Verdun, A. (2007), « A Historical Institutional Analysis of the Road to Economic and Monetary Union », in Meunier, S. & Mc Namara, K. R. (eds.), *European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford, Oxford University Press, pp. 195-210.

6.2 Documents officiels

Banque nationale de Belgique (1992-1995; 1997; 2011-2012), *Rapport annuel*.

Conseil Central de l'Economie (1993), *Avis et rapport relatifs à la position compétitive de la Belgique*.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (1992), *Implications de l'objectif 'Maastricht 1991' pour les besoins de financement des pouvoirs publics*.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (1993), *Avis relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence*.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (1994), *Rapport annuel*.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (2004), *Rapport annuel*.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (2011), *Evaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le Programme de Stabilité 2011-2015*.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (2012), *Trajectoire budgétaire pour le Programme de Stabilité 2012-2015*.

Conseil supérieur des Finances, section 'besoins de financement des pouvoirs publics' (2013a), *Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2013-2016*.

Conseil supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' (2013b), *Evolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport au Programme de Stabilité*.

Exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1993, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 986/1, 30 avril 1993.

Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1994, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1177/1, 28 septembre 1993.

Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., Chambre, 2011-2012, n° 1942/001, 21 décembre 2011.

FMI (2013), *Belgium: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report n° 13/123.

Gouvernement fédéral (1992), *Accord de gouvernement*, Doc. parl., Chambre, 1991-1992, n° 290/1, 9 mars 1992.

Gouvernement fédéral (2011), *Accord de Gouvernement du 1er décembre 2011*, http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE: Belgique*, Paris, Éditions de l'OCDE.

Plan de convergence de la Belgique, 22 juin 1992.

Programme de Stabilité de la Belgique (2011-2014).

Programme de Stabilité de la Belgique (2012-2015).

Programme de Stabilité de la Belgique (2013-2016).