

RAPPORT

**État des lieux des finances publiques belges dans le
contexte du nouveau cadre budgétaire européen**



Table des matières

1. Nouveau cadre européen	5
1.1. La nouvelle réglementation dans les grandes lignes	5
1.2. Les normes budgétaires dans le cadre de la nouvelle réglementation européenne	6
1.3. Les recommandations budgétaires européennes.....	7
2. État des lieux des finances publiques belges	8
2.1. Ensemble des administrations publiques	8
2.1.1. Évolution du solde de financement et du ratio d'endettement.....	8
2.1.2. Deux évolutions susceptibles d'augmenter les futures dépenses publiques	11
2.1.3. Impact budgétaire du vieillissement de la population	12
2.1.4. Investissements publics	13
2.2. Entité I et entités fédérées	17
3. Recommandations du CCE	25
4. Annexe 1 : Description des nouvelles règles budgétaires européennes	30
5. Annexe 2 : Impact budgétaire de la transition énergétique	36
6. Annexe 3 : Orientation budgétaire (expansionniste, neutre ou restrictive) des États membres de l'UE	38

Liste des graphiques

Graphique 2-1 : Solde de financement de la Belgique et des pays de référence, 2023-2025 (% du PIB)	9
Graphique 2-2 : Dette publique de l'ensemble des administrations en Belgique et dans les pays de référence, 2023-2025 (% du PIB)	9
Graphique 2-3 : Répartition de la FBCF publique par fonction (en % de FBCF publique totale)	14
Graphique 2-4 : Évolution de l'aide à l'investissement en Belgique, 1995-2022 (% du PIB)	15
Graphique 2-5 : Dépenses d'investissement public et FBCF totale de l'économie en Belgique et dans les pays voisins, 2005-2022 (% du PIB)	16
Graphique 2-6 : Répartition de la formation brute de capital fixe (gauche) et des aides à l'investissement (droite) des administrations publiques par niveau de pouvoir en 2022 (en millions d'euros)	23
Graphique 2-7 : Répartition de la FBCF des administrations publiques par niveau de pouvoir, 2023-2029 (% du PIB)	24

Liste des tableaux

Tableau 1-1 : Trajectoire de référence de la CE pour la Belgique (% du PIB)	7
Tableau 2-1 : Estimations du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques (% du PIB)	10
Tableau 2-2 : Évolution des dépenses sociales (en % du PIB) et coût budgétaire du vieillissement (en point de pourcentage du PIB)	13
Tableau 2-3 : Formation brute de capital fixe des administrations publiques et aides à l'investissement par fonction en Belgique et dans les pays voisins en 2022 (% du PIB)	17
Tableau 2-4 : Solde de financement des différentes administrations publiques belges, 2023-2029 (% du PIB)	18
Tableau 2-5 : Clés de répartition du déficit public sur la base de l'année de référence 2016	20
Tableau 2-6 : Aperçu de la croissance nominale normée des dépenses primaires finales nettes par entité individuelle en cas de période d'ajustement de 4 ans, sur la base de la clé de répartition « dépenses primaires finales + recettes propres » (en %)	20
Tableau 2-7 : Aperçu de la croissance nominale normée des dépenses primaires finales nettes par entité individuelle en cas de période d'ajustement de 7 ans, sur la base de la clé de répartition « dépenses primaires finales + recettes propres » (en %)	21
Tableau 2-8 : Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2024 (% du PIB)	22

Contexte

Des finances publiques saines sont nécessaires pour garantir la viabilité de notre système de sécurité sociale, pour maintenir une autonomie dans les choix politiques et pour pouvoir réaliser des investissements publics importants pour la croissance économique et pour relever les défis futurs. Vu la hausse sensible des dépenses publiques qui sera nécessaire dans les années à venir afin de faire face à l'augmentation des coûts du vieillissement, à la nécessité d'intégrer l'émergence de nouvelles vagues technologiques et de transformer les chaînes de valeur existantes, voire en créer de nouvelles, afin de rester compétitif et innovant et d'atteindre les objectifs climatiques, garantir des finances publiques soutenables requiert des choix socio-économiques radicaux. Pour assurer le suivi de cette problématique et pouvoir formuler à ce sujet des recommandations bénéficiant d'un large soutien, le CCE publie chaque année un rapport présentant un état des lieux des finances publiques belges¹.

Suite à l'expiration de la clause dérogatoire générale fin 2023 et à l'introduction d'un nouveau cadre budgétaire européen, l'année 2024 représente une année charnière. En application de ce nouveau cadre, les États membres présentant un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB ou une dette supérieure à 60 % du PIB - ce qui est le cas de la Belgique - doivent respecter une trajectoire d'ajustement comportant des lignes directrices pour la croissance de leurs dépenses publiques nettes. Le 26 juillet 2024, le Conseil de l'UE a officiellement lancé une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) à l'encontre de la Belgique. D'ici le mois de novembre 2024, la Commission européenne (CE) proposera des recommandations spécifiques pour notre pays. Les recommandations peuvent contenir un chemin budgétaire correctif, exprimé en termes numériques, ainsi qu'un délai. Conformément à la procédure de déficit excessif, il appartient ensuite à la Belgique de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois. Cette situation renforce la nécessité d'une action coordonnée entre les entités fédérales et régionales. Comme nous l'avons aussi constaté dans le rapport du CCE d'avril 2024, la Belgique devra fournir des efforts considérables pour respecter les nouvelles règles.

Lors des négociations gouvernementales en cours, des choix budgétaires radicaux devront par conséquent être faits. Le gouvernement doit introduire un projet d'ajustement auprès de la CE à l'automne 2024. Dans ce contexte, le CCE trouve opportun d'actualiser son rapport sur les finances publiques, en tenant compte de ces nouveaux développements et des informations les plus récentes. Ainsi, le présent rapport tient compte du rapport annuel 2024 du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), qui chiffre l'impact des dernières réformes des pensions. En outre, le Conseil supérieur des finances (CSF) a établi une proposition de répartition des efforts budgétaires sur la base de la trajectoire budgétaire proposée par la CE pour la Belgique.

Les estimations indiquées ci-dessous ne représentent pas des prévisions mais donnent uniquement une idée des évolutions budgétaires à politique inchangée - donc sans tenir compte de l'impact des différents accords budgétaires - et sans chocs imprévus. Dès lors,

¹ Le rapport d'avril 2024 est disponible sur :

<https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/1177/etat-des-lieux-des-finances-publiques-belges>

ces chiffres doivent plutôt être interprétés comme des indicateurs des risques liés aux finances publiques que comme des projections. Ils montrent la situation de départ que les différents gouvernements doivent prendre en compte lorsqu'ils définissent leur politique budgétaire.

Au niveau de l'UE, la gouvernance économique concerne tous les services publics, indépendamment du niveau de pouvoir, ce qui requiert une coordination entre les autorités belges. Le CCE entend être une plateforme favorisant le dialogue entre les différents conseils économiques et sociaux régionaux et entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Les conseils économiques et sociaux régionaux et le CCE se sont engagés à échanger des informations sur les travaux effectués pour assurer le suivi de l'état des finances publiques dans leurs entités. Par ailleurs, il convient de rappeler que le nouveau règlement européen relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale (art. 11) stipule qu'avant de présenter son plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSNMT), chaque État membre procède, conformément à son cadre juridique national, à une consultation des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, des autorités régionales et des autres parties prenantes concernées.

Dans une lettre envoyée au formateur et aux différents acteurs politiques impliqués dans la formation du gouvernement à la mi-septembre 2024, le CCE a clairement exprimé son soutien à une approche axée sur la concertation non seulement entre le gouvernement fédéral et les entités régionales, mais également avec les interlocuteurs sociaux. Cette approche vise à développer une stratégie budgétaire intégrée et partagée, permettant à la Belgique de répondre de manière cohérente et inclusive aux engagements et recommandations européennes.

Ce rapport analyse les impacts des nouvelles règles européennes sur les finances publiques de la Belgique. Il se penche particulièrement sur les actions nécessaires pour assurer la viabilité à long terme des finances tout en maintenant la capacité d'investissement du pays dans des domaines clés comme la transition climatique et le vieillissement de la population. Par ailleurs, le rapport propose des recommandations.

Dans la première partie du rapport, nous abordons les nouvelles règles budgétaires européennes. Après une description concise de la nouvelle réglementation, nous passons en revue les efforts que cela requiert et les recommandations européennes dont la Belgique doit tenir compte. Dans la deuxième partie, les finances publiques belges sont examinées. Nous y abordons les réalisations et estimations les plus récentes pour l'ensemble des administrations publiques belges et pour les entités fédérées à l'égard de quelques variables clés ainsi que les conséquences du réchauffement climatique, du vieillissement de la population et des investissements publics.

1. Nouveau cadre européen

1.1. La nouvelle réglementation dans les grandes lignes

Le nouveau cadre européen de gouvernance économique s'applique depuis le 30 avril 2024. Nous parcourons ici les grandes lignes de cette réglementation. Pour une description plus détaillée, nous renvoyons à l'annexe 1.

Les règles budgétaires européennes font partie du pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci comporte à la fois un volet préventif et un volet correctif. Le volet correctif vise à éliminer les déficits ou les dettes excessifs tandis que le volet préventif vise à respecter des finances publiques saines et à éviter des déficits excessifs.

Dans le volet correctif, le déficit budgétaire doit être ramené sous la barre des 3 % du PIB et le ratio d'endettement doit être inférieur à 60 % du PIB ou doit baisser suffisamment rapidement pour s'approcher de cette valeur de référence.

Dans le volet préventif, pour les États membres qui ne respectent plus les normes de Maastricht après la crise du coronavirus et de l'énergie, un seul et unique indicateur doit désormais être visé, à savoir la croissance des dépenses publiques nettes². Pour déterminer cette norme de dépenses, on définit d'abord le solde primaire structurel nécessaire pour que le déficit budgétaire passe sous la barre des 3 % du PIB à la fin d'une certaine période d'ajustement et reste sous cette valeur, à politique inchangée, durant une période de 10 ans après cette période. De plus, le solde doit aussi faire en sorte que la dette publique soit ramenée sur une trajectoire descendante et y reste pour une période de 10 ans après la période d'ajustement³. L'amélioration requise du solde primaire structurel est alors répartie de façon linéaire sur la période d'ajustement, puis la croissance des dépenses nette maximale nécessaire pour réaliser cette amélioration est ensuite calculée en fonction de la croissance potentielle et du déflateur du PIB.

Dans le nouveau cadre budgétaire européen, l'engagement relatif au pourcentage de croissance nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national occupe donc une place centrale. Celles-ci sont définies dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSNMT). Chaque État membre présentant une dette publique de plus de 60 % ou un déficit public de plus de 3 % du PIB doit respecter la trajectoire de référence fixée dans ce plan. La Commission européenne adressera aux États membres une trajectoire de référence dont ils ne pourront s'écarter que de manière limitée, c'est-à-dire si les États

² Il s'agit des dépenses publiques totales déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes (c'est-à-dire les modifications intentionnelles, non automatiques des recettes), des dépenses relatives aux programmes européens financés par l'UE, des dépenses de cofinancement dans le cadre de programmes de l'UE, des dépenses cycliques liées au chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

³ En outre, des réserves budgétaires doivent être constituées, ce qui signifie que l'effort budgétaire doit être poursuivi jusqu'à ce qu'un déficit structurel de -1,5 % du PIB soit atteint. De plus, le ratio d'endettement et le déficit budgétaire structurel primaire doivent s'améliorer d'un pourcentage minimal du PIB en fonction du montant de la dette publique, du déficit et de la durée de la période d'ajustement.

membres disposent de données meilleures ou plus récentes. La période d'ajustement est de quatre ans et peut être prolongée jusqu'à 7 ans à condition que l'État membre mène des réformes et réalise des investissements de grande ampleur qui doivent satisfaire à une série de critères. Après approbation du PBSNMT par le Conseil de l'UE, celui-ci est monitoré par le biais de rapports de progression annuels qui doivent à chaque fois être déposés pour le 30 avril. Les révisions du plan sont uniquement possibles si des circonstances objectives empêchent la mise en œuvre ou lors de la constitution d'un nouveau gouvernement.

Lorsque les États membres s'écartent sensiblement du PBSNMT, une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) est lancée. La Belgique se trouve actuellement dans cette procédure⁴. Dans la décision portant instauration de la PDE, le Conseil de l'UE formule des recommandations afin de corriger le déficit excessif, après quoi l'État membre doit établir un plan de mesures correctives⁵. Tant qu'un État membre est soumis à une PDE, il doit périodiquement rendre compte des mesures qu'il a prises afin de réduire suffisamment le déficit budgétaire. Si aucune suite n'est donnée aux recommandations, différentes sanctions sont possibles.

1.2. Les normes budgétaires dans le cadre de la nouvelle réglementation européenne

Le 21 juin 2024, la CE a adressé une trajectoire de référence indicative aux autorités belges. Celle-ci donne une indication des efforts budgétaires à fournir dans les années à venir. Cette trajectoire de référence, par rapport à laquelle des déviations limitées sont possibles à condition qu'elles puissent être motivées, forme la base des négociations avec la CE⁶.

Le Tableau 1-1 montre que le solde primaire structurel de l'ensemble des administrations publiques belges devrait s'améliorer chaque année de 0,72 % du PIB si une période d'ajustement de 4 ans est appliquée et d'environ 0,5 % du PIB par an en cas de période d'ajustement de 7 ans. Les efforts à fournir sont toutefois plus importants en raison de l'augmentation automatique du déficit primaire - et des dépenses publiques - en conséquence du vieillissement (cf. ci-dessous). Le Comité de monitoring (2024) a ainsi estimé qu'à politique inchangée, le solde primaire structurel de l'ensemble des administrations publiques belges augmenterait pour atteindre -3,4 % du PIB en 2029, ce qui revient à un recul annuel moyen de 0,3 % du PIB. Le solde primaire doit donc être amélioré dans un contexte où, à politique inchangée, il devrait se dégrader, ce qui requiert un effort supplémentaire. Ainsi, en 2028, le solde primaire s'élèverait à politique inchangée à -3,1 % du PIB (Comité de monitoring, 2024). C'est respectivement 4,1 % et 3,3 % du PIB plus bas que le solde primaire requis en 2028 par les trajectoires de référence de la CE en quatre ans et en sept ans. En 2029, dans la trajectoire

⁴ Si la PDE est lancée sur la base du critère de déficit, la trajectoire de dépenses nettes corrective doit alors, en plus de la trajectoire d'ajustement qui doit être respectée dans le cadre du volet préventif, garantir une amélioration annuelle du déficit budgétaire structurel d'au moins 0,5 % du PIB jusqu'à ce que le solde de financement ne soit pas inférieur à -3 % du PIB.

⁵ Dans de graves situations, le délai peut être écourté à 3 mois.

⁶ À titre de mesure transitoire, les États membres ont jusqu'au 20 septembre 2024 inclus pour soumettre leur plan budgétaire et structurel national à moyen terme, avec un report possible jusqu'au 15 octobre 2024. Les années suivantes, le PBSNMT devra toujours être soumis pour le 30 avril de l'année précédant le début du plan.

d'ajustement en quatre ans (en supposant que la norme imposée en 2029 soit égale à celle en 2028), le solde primaire structurel devrait être de 4,4 % du PIB supérieur à ce qu'il serait à politique inchangée. Si ce pourcentage est appliqué au PIB nominal en 2029 (à politique inchangée, BFP, 2024a), cela revient à 31,4 milliards d'euros. Dans la trajectoire d'ajustement sur sept ans, en 2029, le solde primaire structurel devrait être de 4,0 % du PIB de plus que dans le scénario à politique inchangée, ce qui revient à 28,5 milliards d'euros par rapport au PIB nominal en 2029 à politique inchangée. À cela s'ajoutent les dépenses publiques supplémentaires sensibles qui seront nécessaires afin de respecter les engagements de la Belgique en matière de réchauffement climatique et dans la défense, qui devront elles aussi être compensées au niveau budgétaire.

Tableau 1-1 : Trajectoire de référence de la CE pour la Belgique (% du PIB)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
En cas de période d'ajustement de 4 ans								
Croissance (nominale) des dépenses nettes		2,3%	2,2%	2,1%	2,1%			
Solde primaire structurel	-1,9%	-1,1%	-0,4%	-0,3%	1,0%			
<i>Amélioration primaire structurelle</i>		0,72%	0,72%	0,72%	0,72%			
En cas de période d'ajustement de 7 ans								
Croissance (nominale) des dépenses nettes		2,7%	2,7%	2,5%	2,3%	2,6%	2,7%	2,7%
Solde primaire structurel	-1,9%	-1,4%	-0,9%	-0,4%	0,2%	0,6%	1,1%	1,5%
<i>Amélioration primaire structurelle</i>		0,50%	0,50%	0,50%	0,59%	0,42%	0,42%	0,42%

Source : CSF, 2024

Les deux trajectoires requièrent des efforts particulièrement importants, mais dans la période d'ajustement de quatre ans, ils sont encore plus considérables que dans la période d'ajustement en sept ans. Afin de pouvoir prolonger la période d'ajustement à sept ans, les autorités publiques belges doivent effectuer des investissements et des réformes majeurs.

1.3. Les recommandations budgétaires européennes

Dans sa recommandation du 19 juin 2024 portant sur la recommandation du Conseil relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Belgique⁷, la CE demande à notre pays de « *présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile ; conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, limiter la croissance des dépenses nettes en 2025 à un taux compatible avec le fait de placer la dette publique sur une trajectoire descendante plausible à moyen terme et de réduire le déficit public de façon à tendre vers la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité ; remédier à l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, notamment en améliorant le rapport coût-efficacité du système de soins de longue durée ; réformer les systèmes de prélèvements et de prestations afin de renforcer les incitations au travail en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail et en réexaminant la conception des prestations ; financer la réduction de la fiscalité du travail, y compris en réduisant les dépenses fiscales ; en particulier, prendre des mesures pour supprimer progressivement les subventions aux combustibles*

⁷ COM (2024) 601 final Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Belgique

fossiles, y compris en déplaçant les droits d'accise de l'électricité vers les combustibles fossiles ».

2. État des lieux des finances publiques belges

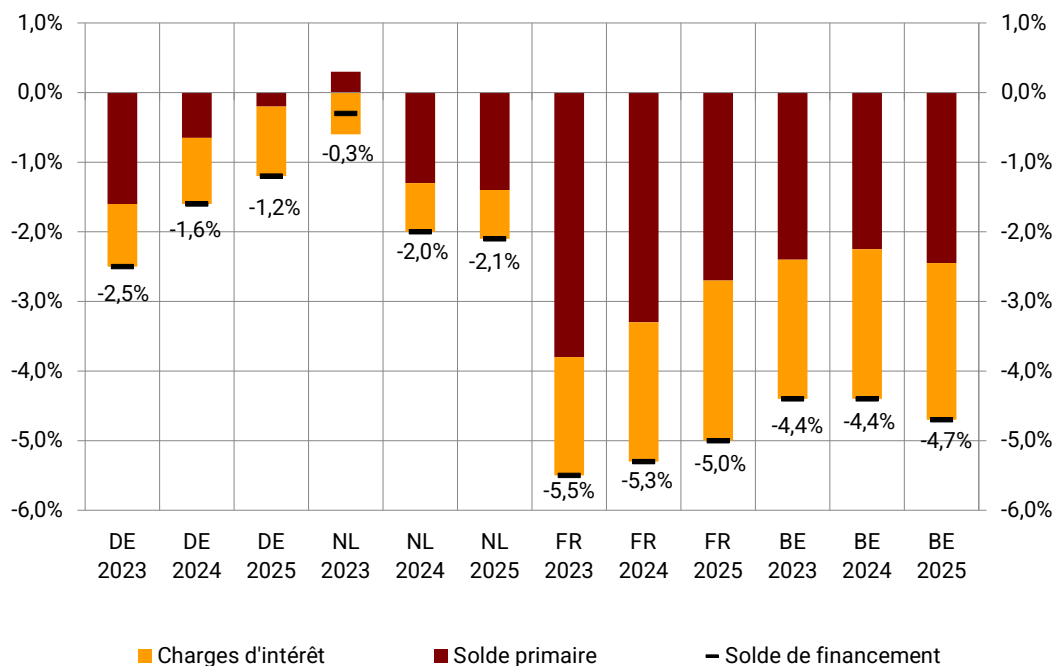
Une bonne compréhension de l'état des finances publiques est nécessaire pour bien cerner la signification de la nouvelle réglementation européenne et des normes budgétaires pour la Belgique. La CE s'intéresse uniquement aux finances de l'ensemble des administrations publiques belges, que nous abordons dans la première partie ci-dessous. Celles-ci cachent cependant des tendances divergentes entre les différents niveaux de pouvoir, sur lesquelles nous nous pencherons dans la seconde partie. Dans cette partie, nous accorderons aussi de l'attention au défi consistant à garantir, par le biais d'une coordination appropriée, que la Belgique respecte les normes du cadre budgétaire européen.

2.1. Ensemble des administrations publiques

2.1.1. Évolution du solde de financement et du ratio d'endettement

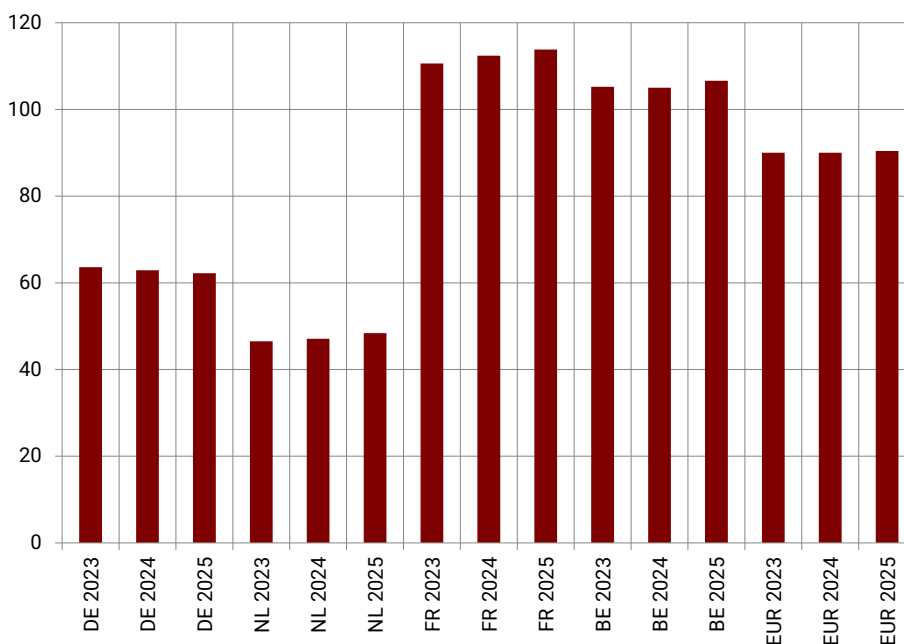
Le Graphique 2-1 montre le solde de financement de la Belgique et des pays voisins selon les prévisions de printemps (2024b) les plus récentes de la Commission européenne (CE). Nous constatons que seule la France présenterait un solde de financement plus négatif que la Belgique. Mais, contrairement à la France, à politique inchangée, ce solde se dégraderait davantage en Belgique sur la période de projection. Les estimations très pessimistes pour 2024 ont constitué un élément-clé dans la décision du Conseil de l'UE de lancer une PDE à l'encontre de la Belgique. La dette publique belge (Graphique 2-2) devrait elle aussi augmenter, à savoir jusqu'à 106,6 % du PIB en 2025. Seule la France présenterait une dette publique plus élevée.

Graphique 2-1 : Solde de financement de la Belgique et des pays de référence, 2023-2025 (% du PIB)



Estimations à partir de 2024
Source : AMECO (prévisions du printemps CE, publiées le 15/05/2024)

Graphique 2-2 : Dette publique de l'ensemble des administrations en Belgique et dans les pays de référence, 2023-2025 (% du PIB)



Estimations à partir de 2024
Source : AMECO (prévisions du printemps CE - 15/05/2024, prévisions d'automne CE - 15/11/2023)

Dans le « Debt Sustainability Monitor 2023 », publié par la CE le 22 mars 2024, les risques de soutenabilité de la dette publique de la Belgique sont classés dans les catégories suivantes : risque global à court terme « faible », risque global à moyen et long terme « élevé ». Ce classement s'explique principalement par l'effet anticipé de la hausse des dépenses liées au vieillissement démographique, en plus de la situation budgétaire initiale défavorable (cf. infra).

Les prévisions de l'OCDE dans le Tableau 2-1 supposent que la Belgique effectuera en 2025 des efforts budgétaires significatifs afin de respecter le nouveau cadre budgétaire européen. Les autres prévisions montrent cependant que le solde de financement à politique inchangée reculerait considérablement au cours des années à venir, surtout en conséquence de la hausse des dépenses pour les pensions, les soins de santé et les charges d'intérêt. Cela donne une idée de l'ajustement budgétaire nécessaire. Étant donné qu'à politique inchangée, les finances publiques belges devraient avoir un caractère expansif à moyen terme, réaliser les économies requises ne conduira pas automatiquement à une politique restrictive⁸.

Tableau 2-1 : Estimations du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques (% du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Programme de stabilité	-5,1%	-4,2%	-3,3%	-2,9%	-	-	-
CE	-4,4%	-4,4%	-4,7%	-	-	-	-
BFP	-4,4%	-4,5%	-4,9%	-5,3%	-5,5%	-5,6%	-5,8%
OCDE	-4,5%	-4,7%	-4,3%	-	-	-	-
BNB	-4,4%	-4,8%	-5,3%	-5,5%	-	-	-
Comité de monitoring	-4,4%	-4,6%	-4,7%	-5,4%	-5,9%	-6,2%	-6,5%

Les estimations du Comité de monitoring se basent sur les paramètres macroéconomiques du Bureau fédéral du plan en les complétant avec des données du SPF Finances, entre autres, et des informations issues de discussions bilatérales
Sources : CE (prévisions du printemps, 15/05/2024), BFP, Perspectives économiques 2024-2029 (14/06/2024), OECD Economic Outlook (02/05/2024), prévisions de printemps BNB (07/06/2024), Comité de monitoring 17/07/2024

Selon les prévisions du BFP (2024a), qui supposent une absence de chocs et une politique inchangée⁹, la dette publique passerait de 106 % du PIB en 2024 à 117 % en 2029. La hausse du taux d'endettement s'accroîtrait à partir de 2025 à la suite de la détérioration du solde primaire et de l'augmentation du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique. Ce dernier resterait toutefois inférieur à la croissance économique nominale, ce qui éviterait une auto-alimentation du taux d'endettement par les charges d'intérêt (absence d'effet boule de neige). Hors dépenses sociales, les dépenses primaires évolueraient globalement au même rythme que la croissance économique, avec toutefois des dynamiques variées dans leurs composantes. Les investissements publics seraient relevés à moyen terme, principalement ceux de la défense (cf. infra). La contribution au budget de l'UE serait également en

⁸ Selon les prévisions du BFP, les dépenses publiques primaires, corrigées des effets de l'inflation grâce au déflateur du PIB, devraient augmenter à politique inchangée de 10,1 % durant la période 2024-2029 alors que la croissance potentielle augmenterait au cours de la même période de 8,4 %.

⁹ Les projections fournissent une estimation utile pour orienter les politiques budgétaires, elles doivent cependant être considérées avec prudence et ajustées en fonction de l'évolution du contexte macroéconomique, des ajustements politiques internes et des facteurs externes.

augmentation. Par contre, les autres dépenses (frais de fonctionnement, subsides, transferts non sociaux, etc.) se tasseraient en pourcentage du PIB. En raison de l'évolution très dynamique des dépenses sociales, les dépenses primaires totales augmenteraient plus fort que le PIB¹⁰.

2.1.2. Deux évolutions susceptibles d'augmenter les futures dépenses publiques

Impact budgétaire du réchauffement climatique

Les hypothèses et les incertitudes entourant les prévisions, notamment les projections à long terme, jouent un rôle crucial dans l'ajustement budgétaire nécessaire pour maîtriser la dette publique. Évaluer les risques budgétaires liés au changement climatique est en particulier un problème crucial et complexe. Afin d'améliorer la programmation budgétaire, la nouvelle réglementation européenne demande aux États membres d'accorder, dans la mesure du possible, toute l'attention voulue aux risques macrobudgétaires dus au changement climatique, y compris à leur impact sur l'environnement et à leurs effets distributifs. La compréhension des canaux potentiels par lesquels les chocs liés au climat affectent les finances publiques est essentielle pour des stratégies visant à limiter et à gérer les risques budgétaires découlant du changement climatique et des catastrophes connexes.

La Belgique est liée à l'objectif climatique de réduction des gaz à effet de serre de 47 % d'ici 2030. Si elle ne parvient pas à atteindre cet objectif, cela se traduira par un surcoût budgétaire causé par l'achat obligatoire de droits d'émission. Dans ce cas, la Belgique devra acheter des quotas d'émission pour compenser la différence entre l'objectif de 47 % et les réductions d'émissions effectivement réalisées¹¹. Toutes les entités fédérales et régionales assument la responsabilité d'une partie de la politique climatique. Si ces entités ne parviennent pas à un accord mutuel et ne prennent pas ensemble suffisamment de mesures de réduction des émissions de CO₂, la Belgique ne sera pas en mesure d'honorer ses obligations et s'exposera à des amendes de la part de la CE.

Si la Belgique ne respecte pas les exigences européennes concernant les émissions de CO₂, des mécanismes de sanction ou de compensation financière sont prévus dans les règlements européens. Une manière intuitive de calculer le coût direct pour la Belgique du dépassement des objectifs d'émissions pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission (non-ETS) est de multiplier le dépassement de l'objectif par le prix des droits d'émission (actuellement autour de 70 euros par tonne de CO₂). Dans un scénario dit « des politiques déclarées » (scénario qui suppose des politiques annoncées, à ne pas confondre avec un scénario de statu quo), ce dépassement serait de 11 à 12 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2030 (FPB, 2024c). Cela implique un coût annuel avoisinant les 800 millions d'euros. Cependant, en 2027, le système ETS-BRT (Bâtiments et Transport Routier, également connu sous le nom d'ETS2) devrait être mis en place. La consommation de combustibles fossiles pour le chauffage des bâtiments, le transport routier et dans l'industrie de petite échelle devra alors être couverte par l'achat de droits d'émission. Ce

¹⁰ Ainsi, la croissance annuelle moyenne des dépenses de pensions s'élèverait à 2,7 % avant les indexations durant la période 2025-2029, ce qui représente près du double de la croissance réelle du PIB.

¹¹ À contrario, les mesures visant à réduire les émissions de CO₂ diminuent donc le risque de dépenses supplémentaires pour les gouvernements du pays.

système sera accompagné de recettes fiscales et de dépenses publiques supplémentaires qui sont difficiles à estimer à ce jour.

L'annexe 2 aborde plus en détail les conséquences budgétaires de la transition énergétique nécessaire.

Coûts liés à la Facilité européenne pour la reprise et la résilience

Le remboursement de l'emprunt commun du plan de relance Next Generation EU commencera en 2028. Si les ressources propres de l'UE, telles que proposées par la Commission européenne pour financer le remboursement de cet emprunt, ne sont pas adoptées et mises en œuvre d'ici cette date, les États membres devront augmenter leur contribution annuelle au budget de l'UE sur une période de trente ans. Plus encore, une partie des recettes est déjà fléchée vers d'autres politiques et ne pourra donc pas financer le remboursement de l'emprunt : fonds social pour le climat, pour l'innovation, etc. Enfin, pour entrer en vigueur, il faudra un accord unanime du Conseil de l'UE sur les nouvelles ressources et ratifié par l'ensemble des États membres, ce qui risque d'être particulièrement difficile. À ce jour, aucune estimation spécifique de l'impact budgétaire pour la Belgique n'a été fournie¹².

Tous les États membres ne sont pas dans une position nette positive. Pour certains États membres, dont la Belgique, le solde est négatif, ce qui implique qu'ils contribueront finalement davantage que les mesures de soutien reçues et qu'ils apporteront donc, tout compte fait, une contribution nette au Plan de relance européen¹³. Il est important de prendre en compte ces contributions nettes lorsqu'on évalue la soutenabilité de la dette publique et la stratégie budgétaire à long terme.

2.1.3. Impact budgétaire du vieillissement de la population

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) assure le suivi de l'impact du vieillissement sur les finances publiques belges. Dans le Tableau 2-2, nous voyons que les dépenses sociales belges augmenteraient entre 2023 et 2070 de 4,1 points de pourcentage du PIB, la hausse étant principalement concentrée sur la période 2023-2050 (+ 3,8 points de pourcentage du PIB).¹⁴

¹² La Cour des comptes en France estime qu'un supplément de la contribution française de 2,5 milliards d'euros par an à compter de 2028 « n'est pas à exclure », soit 0,6 % du revenu national brut chaque année.

¹³ Avis du CSF d'avril 2022, p. 32

¹⁴ Dans le « 2024 Ageing Report », la CE estime que la part des personnes âgées placées inutilement, ou du moins prématurément, dans un établissement de soins résidentiels reste élevée, bien qu'elle ait diminué au cours de la dernière décennie. En particulier, les données indiquaient que la part des personnes indépendantes ou faiblement dépendantes des soins et vivant dans des établissements de soins résidentiels était élevée à Bruxelles et en Wallonie.

Tableau 2-2 : Évolution des dépenses sociales (en % du PIB) et coût budgétaire du vieillissement (en point de pourcentage du PIB)

	2023	2050	2070	Δ 2023-2070 (ppt. pib)
Dépenses sociales totales	25,8%	29,6%	30,0%	4,1
Dont pensions	11,2%	13,3%	13,7%	2,5
soins de santé	8,1%	10,4%	10,7%	2,6
incapacité de travail et chômage	3,3%	3,2%	3,1%	-0,2
allocations familiales et autres prestations	3,2%	2,7%	2,4%	-0,7

Source : Comité d'étude sur le vieillissement, 2024

2.1.4. Investissements publics

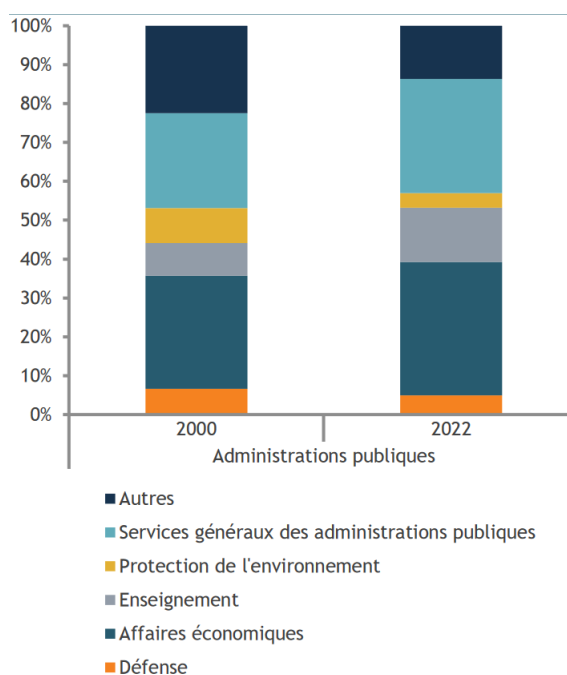
Le Comité d'étude sur les investissements publics (CEIP) assure le suivi de l'évolution, des besoins, de la mise en œuvre et des conséquences des investissements publics¹⁵. Ces investissements sont non seulement importants pour stimuler la croissance économique et soutenir des objectifs stratégiques tels que les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies ou dans le domaine de la défense et de la numérisation, mais aussi parce que le nouveau cadre budgétaire impose d'atteindre un seuil d'investissement afin d'obtenir une extension des trajectoires d'ajustement de 4 à 7 ans. Nous passons ici en revue quelques résultats de l'état des lieux de l'investissement public que le CEIP a publié en juillet (2024).

La formation brute totale de capital fixe (FBCF)¹⁶ de l'ensemble des administrations publiques belges s'élevait en 2022 à 15,3 milliards d'euros (soit 2,7 % du PIB). Les investissements publics nets (c'est-à-dire après déduction des amortissements) s'élevaient en 2022 à environ 0,4 % du PIB.

Un aperçu des investissements publics par fonction (Graphique 2-3) montre que la plus grande partie de la FBCF publique en 2022 a été consacrée aux affaires économiques. Cela concerne presque entièrement les transports et représentait 34 % de la FBCF totale du secteur public en 2022. Viennent ensuite les catégories des services généraux (29 % des investissements en 2022), de l'enseignement (14 %), de la défense (5 %) et de la protection de l'environnement (3,8 %).

¹⁵ Le CEIP définit l'investissement comme « la conservation ou la constitution d'un capital dans le but d'obtenir des avantages futurs ».

¹⁶ La FBCF correspond aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes.

Graphique 2-3 : Répartition de la FBCF publique par fonction (en % de FBCF publique totale)

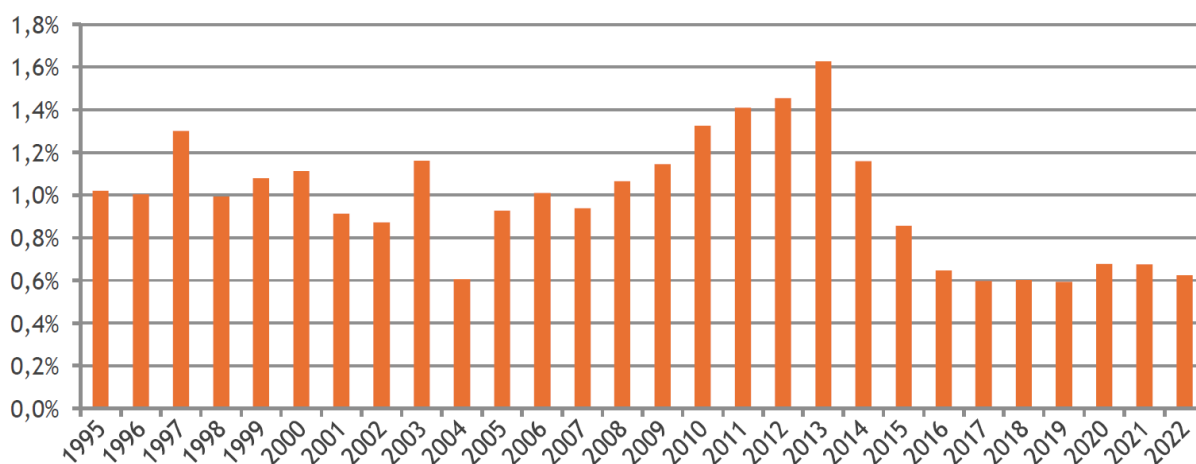
Classification COFOG

Source : CEIP, 2024

Outre la FBCF publique, les autorités ont une influence majeure sur les investissements à travers les aides à l'investissement¹⁷. Il s'agit « des transferts en capital, en espèces ou en nature, effectués par des administrations publiques ou par le reste du monde à d'autres unités institutionnelles résidentes ou non résidentes pour leur permettre de financer en partie ou en totalité le coût de l'acquisition d'actifs fixes » (définition SEC2010). En 2022, les aides à l'investissement s'élevaient à 0,6 % du PIB, soit 4,5 milliards d'euros (Graphique 2-4). Ici aussi, la majorité des aides à l'investissement (46 % en 2021) sont octroyées dans la catégorie affaires économiques (principalement le secteur des transports), avec la SNCB comme principal bénéficiaire¹⁸.

¹⁷ Catégorisées comme telles par les comptes nationaux.

¹⁸La société régionale de transport et (depuis 2014) Infrabel sont considérées, contrairement à la SNCB, comme faisant partie du secteur public, si bien que les investissements publics sont répertoriés comme une FBCF publique.

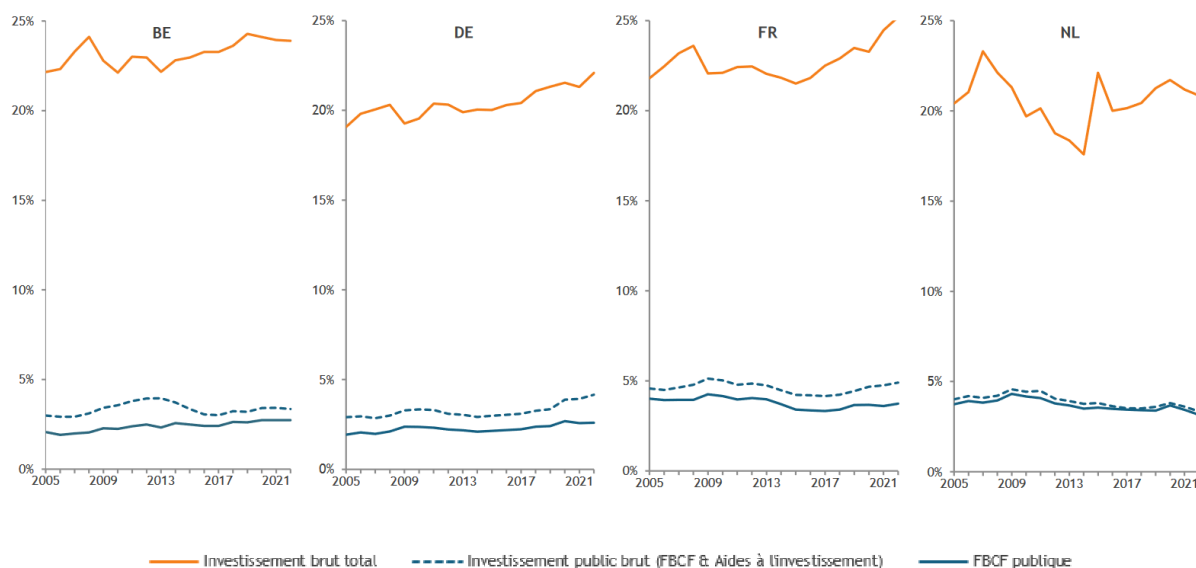
Graphique 2-4 : Évolution de l'aide à l'investissement en Belgique, 1995-2022 (% du PIB)

Source : CEIP, 2024

Entre 2013 et 2022, les aides à l'investissement ont baissé d'environ 1,6 % à 0,6 % du PIB. Cette baisse est imputable au changement de classification des investissements dans Infrabel. Depuis 2014, Infrabel est considéré comme faisant partie du secteur public et par conséquent, les investissements dans Infrabel ne sont plus considérés comme des aides à l'investissement (c'est-à-dire un transfert en capital à d'autres unités institutionnelles résidentes) mais bien comme un investissement public direct (c'est-à-dire une FBCF directe). Un autre facteur expliquant la baisse des aides à l'investissement est le changement de méthode de financement des infrastructures hospitalières, ayant pour conséquence que depuis 2016, les dépenses de la Région wallonne pour soutenir les investissements dans les hôpitaux ne sont plus classifiées comme des aides à l'investissement¹⁹. Un dernier facteur important a été la baisse des crédits d'impôt pour la rénovation et l'économie d'énergie, considérés comme des aides à l'investissement.

Nous obtenons les dépenses d'investissement public totales en additionnant les dépenses publiques pour la FBCF (pour rappel, 2,7 % du PIB en 2022) et pour les aides à l'investissement (pour rappel, 0,6 % du PIB en 2022). Dans le Graphique 2-5, les dépenses d'investissement public totales et la FBCF nationale totale en Belgique sont comparées avec celles des pays voisins. Nous constatons que les dépenses d'investissement public en Belgique et en Allemagne en 2022 sont inférieures à celles de la France, mais supérieures à celles des Pays-Bas. Le CEIP indique toutefois que ces chiffres doivent être interprétés avec prudence parce qu'ils peuvent cacher des arrangements politiques et institutionnels particuliers pour chaque pays.

¹⁹ À la suite de la 6^e réforme de l'État en 2016, cette compétence a été transférée de l'INAMI vers les Régions. Pour la Région flamande et la Région Bruxelles-Capitale, le mécanisme mis en place reste sous forme d'une aide à l'investissement, mais pour la Région wallonne, le nouveau mécanisme de financement est à présent répertorié comme « des transferts sociaux en nature en faveur des ménages pour des biens et services achetés auprès de producteurs marchands (D.632) ».

Graphique 2-5 : Dépenses d'investissement public et FBCF totale de l'économie en Belgique et dans les pays voisins, 2005-2022 (% du PIB)

Le Tableau 2-3 compare les dépenses d'investissement public par fonction en Belgique et dans les pays voisins. Les dépenses totales d'investissement public sont plus faibles en Belgique que dans les pays voisins pour la défense, la protection de l'environnement et les logements et équipements. Les dépenses sont similaires dans les fonctions de loisirs, culture et culte, d'éducation et d'ordre public. En raison de classifications sectorielles différentes, il n'est pas évident de comparer les investissements publics dans les affaires économiques (transport) ainsi que ceux dans les services généraux²⁰.

²⁰ Ainsi, les sociétés d'infrastructure ferroviaire sont classées dans le secteur des sociétés non financières en Allemagne et les activités de recherche universitaire en Belgique sont classées dans la FBCF de la fonction des services publics généraux, contrairement aux pays voisins.

Tableau 2-3 : Formation brute de capital fixe des administrations publiques et aides à l'investissement par fonction en Belgique et dans les pays voisins en 2022 (% du PIB)

	Formation brute de capital fixe				Aides à l'investissement			
	BE	DE	NL	FR	BE	DE	NL	FR
Services généraux	0,8%	0,4%	0,5%	0,7%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Défense	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Ordre et sécurité publics	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Affaires et services économiques	0,9%	1,1%	1,2%	0,7%	0,2%	0,0%	0,8%	0,8%
Protection de l'environnement	0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Logement et développement collectif	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%
Santé	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Loisirs, culture et culte	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Enseignement	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Protection sociale	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%

Classification COFOG
Source : CEIP, 2024

Enfin, nous allons examiner plus en détail les projections d'investissement public en Belgique, pour lesquelles le CEIP s'est appuyé sur les chiffres et analyses du Bureau fédéral du plan (BFP). D'après leurs perspectives économiques, la FBCF de toutes les administrations publiques atteindra un pic de 3,1 % du PIB en 2024 à politique inchangée, pour ensuite redescendre à 2,8 % en 2029.

Les nouvelles règles budgétaires européennes disposent comme règle générale (pour les États membres devant mettre en œuvre un plan d'ajustement) que le niveau d'investissement financé au niveau national doit être égal à la moyenne des 4 dernières années précédant le plan. Une mesure transitoire est cependant prévue pour la première période d'ajustement budgétaire, selon laquelle l'investissement public brut financé au niveau national doit être égal à la moyenne pendant la période du Plan pour la reprise et la résilience (c'est-à-dire 2021-2026), ce qui équivaut à au moins 2,8 % du PIB. À politique inchangée, la Belgique respecterait cette condition, qui est nécessaire - mais pas suffisante - pour demander une extension de son PBSNMT de 4 à 7 ans²¹. La FBCF financée au niveau national serait toutefois très proche du seuil.

2.2. Entité I et entités fédérées

Le Tableau 2-4 montre l'évolution du solde de financement des différentes administrations publiques belges, à politique inchangée, selon les perspectives à moyen terme du BFP. Le solde de financement de l'Entité I (c'est-à-dire le pouvoir fédéral et la sécurité sociale) passerait de -2,8 % du PIB en 2024 à -5,0 % en 2029. Le solde serait principalement tiré à la hausse par une augmentation des investissements de la défense, des charges d'intérêt et des dépenses sociales.

²¹ Calculs du CEIP sur la base des Perspectives économiques 2024-2029 du BFP.

Tableau 2-4 : Solde de financement des différentes administrations publiques belges, 2023-2029 (% du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Ensemble des administrations publiques	-4,4%	-4,5%	-4,9%	-5,3%	-5,5%	-5,6%	-5,8%
Entité I	-3,2%	-2,8%	-3,5%	-4,0%	-4,4%	-4,7%	-5,0%
Entité II	-1,2%	-1,5%	-1,3%	-1,1%	-1,0%	-0,8%	-0,6%
Dont Communauté flamande	-0,4%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Communauté française	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Région Wallonne	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
RBC et Commission communautaire commune	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%

Source : BFP (2024a, 2024b)

En revanche, le solde de financement des Communautés et Régions s'améliorerait, passant de -1,5% du PIB en 2024 à -0,6% en 2029. Cela s'explique principalement par l'expiration des différents plans de relance. Cette réduction du déficit est attribuable à la Communauté flamande et à la Région wallonne.

La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (CSF, 2024), à la demande du gouvernement fédéral, a émis un avis sur une répartition des efforts entre les différents niveaux de pouvoir sur la base du critère de dépenses. Ce faisant, elle s'est fixé comme objectif que la répartition proposée assure la soutenabilité de la dette publique de la Belgique dans son ensemble et de chaque entité prise individuellement. Le contexte institutionnel belge a été pris comme donnée et les clés de répartition ont été déterminées en fonction de la somme des dépenses primaires finales et des recettes propres de chaque niveau de pouvoir. Cette somme détermine en effet les leviers fiscaux dont dispose chaque entité pour maîtriser la dette. En faisant varier le poids des dépenses et des recettes propres de chaque niveau de pouvoir, le CSF a créé trois clés de répartition différentes. Le Tableau 2-5 montre la répartition de la norme d'endettement selon ces trois clés de répartition.

Étant donné qu'il existe une relation mathématique entre le solde budgétaire actuel et la dette à très long terme, la clé pour la répartition d'une norme d'endettement peut également être utilisée pour la répartition d'une norme du solde. Cette norme du solde peut ensuite être convertie en une norme de croissance nominale des dépenses par entité²². Le Tableau 2-6 et le

²² Étant donné que les finances des pouvoirs locaux sont contrôlées par l'autorité de tutelle régionale, le CSF pose un objectif d'équilibre budgétaire pour les pouvoirs locaux. Par conséquent, aucune norme de dépenses n'est donnée pour les pouvoirs locaux et la norme de dépenses pour les Régions s'applique aux dépenses primaires finales plus les transferts aux pouvoirs locaux.

Tableau 2-7 montrent la norme de croissance nominale des dépenses nettes ainsi calculée par entité individuelle sur une période d'ajustement de respectivement 4 ans et 7 ans selon la troisième clé de répartition, qui est privilégiée par le CSF (dépenses primaires finales + recettes propres).

Tableau 2-5 : Clés de répartition du déficit public sur la base de l'année de référence 2016

	clé 1 sur la base de la part dans les dépenses primaires finales de 2016	clé 2 sur la base de la part dans les recettes propres de 2016	clé 3 sur la base de la part dans la somme des dépenses primaires finales et des recettes propres de 2016
Entité I	57,8%	78,5%	68,2%
Entité II	42,2%	21,5%	31,8%
Communautés et Régions	29,5%	14,4%	21,9%
Communauté flamande	17,2%	8,5%	12,8%
Communauté française	4,1%	0,6%	2,4%
Région wallonne	5,2%	3,5%	4,3%
Région de >Bruxelles-Capitale	1,6%	1,4%	1,5%
Communauté germanophone	0,1%	0,0%	0,1%
Commission communautaire française	0,2%	0,0%	0,1%
Commission communautaire flamande	0,1%	0,0%	0,0%
Commission communautaire commune	0,6%	0,0%	0,3%
Unités interrégionales et non réparties	0,4%	0,4%	0,4%
Pouvoirs locaux	12,8%	7,0%	9,9%
Ensemble des pouvoirs publics	100,0%	100,0%	100,0%

Les calculs du CSF sont basés sur les Comptes des administrations publiques -2023 - ICN et les Perspectives économiques 2024-2029 du BFP.
Source : CSF, 2024

Tableau 2-6 : Aperçu de la croissance nominale normée des dépenses primaires finales nettes par entité individuelle en cas de période d'ajustement de 4 ans, sur la base de la clé de répartition « dépenses primaires finales + recettes propres » (en %)

	Moyenne 2025-2028	2025	2026	2027	2028
Entité I	2,40%	2,51%	2,14%	2,53%	2,43%
Communauté flamande*	2,12%	2,28%	1,91%	2,09%	2,18%
Communauté française	0,61%	0,75%	0,47%	0,62%	0,61%
Région wallonne*	0,33%	0,34%	0,09%	0,30%	0,57%
Région de Bruxelles-Capitale*	-1,48%	-1,33%	-1,58%	-1,49%	-1,51%
Communauté germanophone*	-1,78%	-1,49%	-1,89%	-1,95%	-1,80%
Commission communautaire française	2,77%	2,89%	2,57%	2,83%	2,80%
Commission communautaire flamande	1,01%	1,15%	0,80%	1,07%	1,03%
Commission communautaire commune	2,65%	2,88%	2,37%	2,55%	2,80%

* Y compris leurs administrations locales respectives pour lesquelles elles sont compétentes.

Source : CSF, 2024

Tableau 2-7 : Aperçu de la croissance nominale normée des dépenses primaires finales nettes par entité individuelle en cas de période d'ajustement de 7 ans, sur la base de la clé de répartition « dépenses primaires finales + recettes propres » (en %)

	Moyenne 2025-2028	Moyenne 2025-2031	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Entité I	2,74%	2,83%	2,89%	2,52%	2,91%	2,63%	2,85%	3,00%	3,03%
Communauté flamande*	2,37%	2,49%	2,56%	2,20%	2,38%	2,35%	2,62%	2,68%	2,67%
Communauté française	1,18%	1,40%	1,37%	1,08%	1,23%	1,03%	1,63%	1,70%	1,75%
Région wallonne*	1,06%	1,32%	1,15%	0,90%	1,10%	1,09%	1,65%	1,69%	1,67%
Région de Bruxelles-Capitale*	-0,03%	0,21%	0,24%	-0,01%	0,08%	-0,44%	0,49%	0,57%	0,59%
Communauté germanophone*	0,05%	0,34%	0,49%	0,08%	0,03%	-0,39%	0,67%	0,79%	0,70%
Commission communautaire française	2,79%	2,85%	2,91%	2,59%	2,85%	2,80%	2,84%	2,96%	2,98%
Commission communautaire flamande	1,83%	1,98%	2,03%	1,68%	1,95%	1,64%	2,10%	2,22%	2,23%
Commission communautaire commune	2,41%	2,42%	2,63%	2,12%	2,30%	2,59%	2,44%	2,43%	2,46%

* Y compris leurs administrations locales respectives pour lesquelles elles sont compétentes.

Source : CSF, 2024

Nous constatons qu'il existe de grandes différences dans la croissance autorisée des dépenses primaires nettes par entité individuelle, la *Région de Bruxelles-Capitale devant par exemple réduire ses dépenses primaires nettes*. Compte tenu des charges d'intérêt relativement faibles de l'autorité flamande, cette entité devrait en revanche fournir beaucoup moins d'efforts budgétaires avec la clé de répartition utilisée par le CSF.

Cet exercice témoigne de la difficulté mais aussi de l'importance d'une bonne coordination des efforts budgétaires dans le cadre budgétaire européen entre les différentes entités publiques belges. En outre, pour que la trajectoire d'ajustement soit étendue à 7 ans, des accords devront aussi être conclus sur les réformes et investissements exigés par la CE à cette fin. Signalons également que le dépassement de la norme de dépenses au cours d'une année doit être compensé au cours des années suivantes.

Dans le Tableau 2-8, nous procédons à une ventilation du coût du vieillissement par entité. La sixième réforme de l'État a transféré aux Régions et aux Communautés un certain nombre de compétences, telles que les soins de longue durée, les allocations familiales et certaines allocations d'interruption de carrière. En conséquence, la proportion des dépenses sociales belges à charge de l'Entité I a diminué de 93,1 % en 2014 à 83,8 % en 2023. Néanmoins, sur la période 2023-2070, le coût budgétaire du vieillissement relève quasiment entièrement de l'Entité I, qui paie la majeure partie des dépenses de pensions et de soins de santé. Au sein de l'Entité II, le coût budgétaire des soins de santé est en grande partie compensé par une diminution du coût des allocations familiales²³.

²³ Il est à noter que l'Entité II voit également les rémunérations du personnel enseignant diminuer de 0,5 point de pourcentage du PIB sur la période 2023-2070.

Tableau 2-8 : Le coût budgétaire du vieillissement par entité selon le scénario de référence du CEV de juillet 2024 (% du PIB)

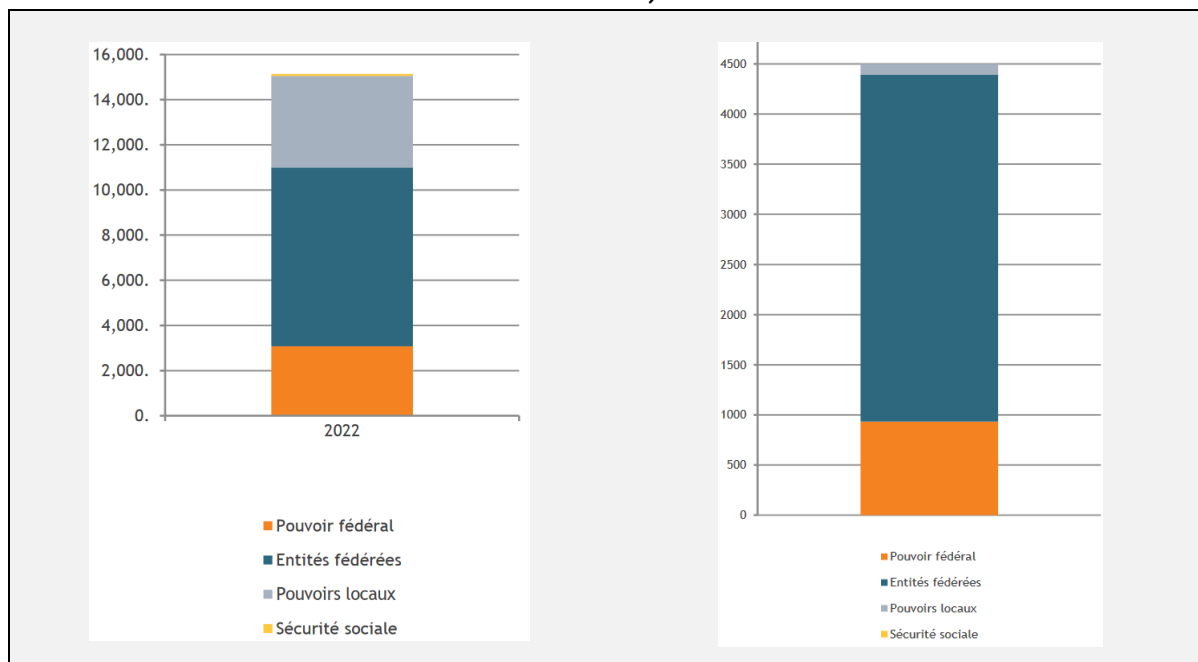
	2014	2023	2050	2070	Δ 2023-2070 (ppt. pib)
Entité I					
Total des dépenses sociales	23,3%	21,6%	25,0%	25,6%	+3,9
Don't pensions	10,2%	11,1%	13,3%	13,6%	+2,5
<i>pensions de retraite à charge d'Entité I</i>	2,0%	2,2%	2,5%	2,7%	+0,5
Soins de santé	6,8%	6,2%	7,6%	8,0%	+1,1
Incapacité de travail	1,7%	2,2%	2,4%	2,4%	+0,2
Chômage	2,2%	1,1%	0,8%	0,7%	-0,3
Allocations familiales	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Autres dépenses sociales	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	-0,1
Entité II					
Total des dépenses sociales	1,7%	4,2%	4,6%	4,4%	+0,2
Soins de santé	1,0%	1,9%	2,6%	2,6%	+0,8
Assurance soins en Flandre	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0
Interruption de carrière	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Allocations familiales	0,1%	1,4%	1,0%	0,9%	-0,5
Autres dépenses sociales	0,4%	0,8%	0,7%	0,7%	-0,1

Certaines pensions de retraite enregistrées selon la comptabilité nationale dans les comptes de l'Entité II sont reprises ici dans les comptes de l'Entité I car elles sont à charge du pouvoir fédéral. La ligne « Autres dépenses sociales » concerne certaines interventions pour les personnes handicapées qui ont été transférées de l'Entité I à l'Entité II lors de la sixième réforme de l'État.

Source : Comité d'étude sur le vieillissement, 2024

Le Graphique 2-6 montre que les Régions réalisent la plus grande partie de l'investissement public, avec environ 52,7 % de la FBCF publique et 76,8 % des aides à l'investissement en 2022. Les pouvoirs locaux représentaient 27,8 % de la FBCF publique et 2,4 % des aides à l'investissement, contre respectivement 18,7 % et 20,7 % pour le pouvoir fédéral.

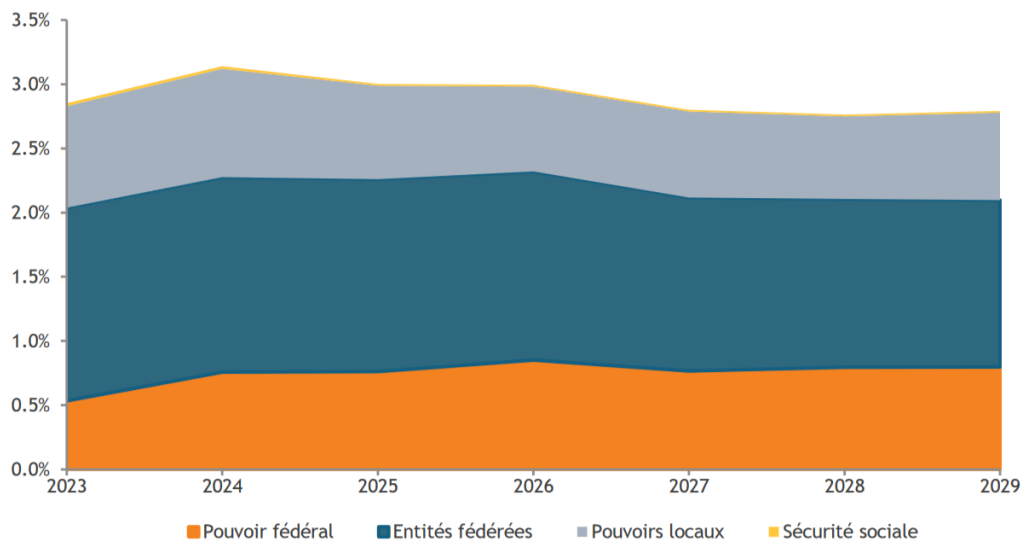
Graphique 2-6 : Répartition de la formation brute de capital fixe (gauche) et des aides à l'investissement (droite) des administrations publiques par niveau de pouvoir en 2022 (en millions d'euros)



Source : CEIP, 2024

Le Graphique 2-7 montre les projections de la FBCF des administrations publiques selon le niveau de pouvoir. Après avoir atteint un pic de 3,1 % du PIB, elle redescendra à 2,8 % en 2029. Les investissements du pouvoir fédéral progresseraient de 0,5 % du PIB en 2023 à 0,8 % en 2029. Cette hausse est pour une grande partie attribuable à l'augmentation des investissements dans la défense, l'infrastructure ferroviaire, les bâtiments et le Plan fédéral pour la reprise et la résilience. Les investissements des entités fédérées baisseraient de 1,5 % du PIB en 2023 à 1,3 % en 2029 et ceux des pouvoirs locaux resteraient stables autour de 0,7 % du PIB.

Graphique 2-7 : Répartition de la FBCF des administrations publiques par niveau de pouvoir, 2023-2029 (% du PIB)



Calculs du CEIP sur la base des Perspectives économiques 2024-2029, publiées par le BFP.

Source : CEIP (2024)

3. Recommandations du CCE

Les membres du CCE prennent acte du nouveau cadre budgétaire européen et souhaitent souligner que les observations formulées dans le précédent rapport²⁴ demeurent pleinement pertinentes. En particulier, ils insistent sur l'importance de prendre en considération les éléments essentiels identifiés pour encourager les investissements publics productifs, comme le souligne également le rapport Draghi. Ceux-ci constituent un levier crucial pour soutenir la croissance économique durable en augmentant la productivité et l'emploi et pour permettre la transition sur les plans écologique, technologique et démographique, tout en garantissant une gestion budgétaire responsable. Il est impératif que la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire européen intègre ces dimensions afin de maximiser l'impact économique, social et environnemental des investissements publics dans le contexte européen.

Les défis budgétaires de la Belgique dans le nouveau cadre européen

Avec un déficit budgétaire et une dette publique qui atteindraient respectivement 4,4 % et 105,0 % du PIB en 2024, les finances publiques de la Belgique sont confrontées à un défi particulier dans le nouveau cadre européen. À politiques inchangées, le déficit budgétaire continuerait de se creuser en raison de l'augmentation des coûts du vieillissement et des dépenses liées à la transition écologique. Il est important que ces déficits soient réduits par une répartition équilibrée des efforts à court et à long terme. L'expiration de la clause dérogatoire générale fin 2023 et le lancement d'une procédure concernant les déficits excessifs à l'encontre de la Belgique renforcent l'urgence de mettre en œuvre des mesures budgétaires. Conformément à la réglementation européenne, la Belgique doit soumettre à la CE un plan structurel budgétaire national à moyen terme, qui doit permettre de limiter le taux de croissance nominal des dépenses primaires nettes financées au niveau national par rapport au taux de croissance nominal actuel.

Si la Belgique ne parvient pas à conclure en temps voulu un accord avec la CE sur une trajectoire d'ajustement budgétaire de sept ans, elle devra suivre la trajectoire de quatre ans imposée par la CE. Sur une trajectoire de quatre ans, le solde primaire structurel de l'ensemble des administrations publiques belges devrait s'améliorer annuellement de 0,72 % du PIB, ce qui, en raison de la détérioration automatique du solde à politiques inchangées, équivaut à une économie annuelle d'environ 1 % du PIB de 2025 à 2028, sans tenir compte des dépenses supplémentaires pour atteindre nos objectifs climatiques. Sur une trajectoire de sept ans, le solde primaire structurel devrait s'améliorer d'environ 0,5 % du PIB par an, ce qui nécessiterait un effort budgétaire d'environ 0,8 % du PIB. Les économies cumulées en 2029 s'élèveraient à 4,4 % du PIB, soit 31,4 milliards d'euros, dans une trajectoire de quatre ans, et à 4,0 % du PIB, soit 28,5 milliards d'euros, dans une trajectoire de sept ans.

Nécessité d'éviter un trajet budgétaire de quatre ans

Dans le cadre fourni par la CE, le CCE considère qu'il est approprié pour les autorités belges de souscrire à une période d'ajustement budgétaire de sept ans. Les critères requis à cette fin

²⁴ [État des lieux des finances publiques belges \(CCE 2024-1185\)](#)

doivent donc être remplis. Il prend acte que la recommandation du Conseil de l'UE sur la correction du déficit excessif se déroulera parallèlement à l'adoption des avis de la CE sur les projets de plans budgétaires des États membres. Les critères d'une période d'ajustement budgétaire de sept ans exigent des autorités belges qu'elles mènent des réformes et réalisent des investissements qui améliorent la résilience et le potentiel de croissance, soutiennent la viabilité budgétaire et répondent aux priorités communes de l'UE, telles que les transitions écologique et numérique, la sécurité énergétique ou le risque géopolitique.

Il y a plusieurs raisons stratégiques pour envisager de demander une prolongation de la période d'ajustement budgétaire à sept ans. Les réformes et les investissements stratégiques, qu'ils soient, par exemple, dans les infrastructures, l'éducation, ou l'innovation technologique, ne produisent souvent des résultats significatifs et mesurables qu'après plusieurs années. Cette prolongation serait une opportunité de développer une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques (p.ex. via des « spending reviews »). Cela permettrait de mieux ajuster les politiques économiques en fonction des retours d'expérience et des données recueillies, tout en prenant en compte les opinions des parties prenantes et des experts techniques. Sans une telle prolongation, le risque est de devoir opérer des ajustements budgétaires trop abrupts, ce qui pourrait nuire à la croissance économique. Une période d'ajustement plus longue permettrait de mieux répartir les efforts budgétaires et d'éviter des mesures qui pourraient affaiblir les secteurs clés de l'économie.

Davantage d'investissements et de réformes visant à améliorer la productivité sont également nécessaires en raison du rôle décisif de la productivité dans le processus de création de richesses et pour favoriser les transitions environnementales, numériques et démographiques. La croissance de la productivité crée une marge de manœuvre budgétaire qui permet d'élargir l'éventail des choix politiques possibles pour financer les réponses politiques aux défis susmentionnés, tout en préservant la soutenabilité sociale et financière à long terme de notre système de protection sociale. L'augmentation du taux d'emploi crée également une marge de manœuvre pour relever les défis budgétaires²⁵.

Le CCE estime que les investissements publics en Belgique, qui sont assez faibles malgré les dépenses publiques relativement élevées, doivent augmenter de manière significative. Selon les perspectives économiques du BFP, à politique inchangée, la formation brute de capital fixe des administrations publiques s'élèverait à 2,8 % en 2029.²⁶

Les membres du CCE demandent que le prochain gouvernement réponde aux objections de la CE concernant le Plan national énergie-climat (PNEC), afin qu'il permette d'atteindre l'objectif national de réduction des gaz à effet de serre assigné par le niveau européen. Un PNEC qui correspond aux exigences européennes peut jouer un rôle important pour prolonger la période d'ajustement à sept ans. En effet, les recommandations passées de la Commission européenne ont souvent souligné l'importance de l'intégration des objectifs climatiques et énergétiques dans les politiques budgétaires. En démontrant que les investissements et

²⁵ L'accord de gouvernement de 2020 prévoyait d'atteindre un taux d'emploi de 80 % d'ici à 2030.

²⁶ Par conséquent, si des investissements supplémentaires ne sont pas réalisés, l'objectif fixé par l'accord de gouvernement fédéral de 2020, à savoir une formation brute de capital fixe (FBCF) de 4 % du PIB d'ici à 2030, ne sera vraisemblablement pas atteint.

réformes proposés dans le cadre de la prolongation sont essentiels pour une transition énergétique réussie et une croissance durable, les États membres peuvent renforcer leurs arguments auprès du Conseil de l'UE pour obtenir l'approbation nécessaire. La préparation de la trajectoire de réduction des émissions pour 2030 et l'anticipation des éventuelles conséquences budgétaires sont donc importantes pour les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme.

Les membres du Conseil actent que le nouveau règlement européen (considérant 21) stipule que pour les premiers plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la plausibilité d'une diminution de la dette publique à moyen terme devrait être fondée sur la méthodologie décrite dans le « Debt Sustainability Monitor » (DSA, rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la CE pour 2023. Un groupe de travail sur l'analyse de la soutenabilité de la dette devrait étudier les améliorations méthodologiques possibles, y compris en ce qui concerne les hypothèses sous-jacentes. Ce groupe de travail devrait être composé d'experts des États membres, de la Commission et de la Banque centrale européenne. La commission compétente du Parlement européen devrait avoir la possibilité d'inviter la CE à présenter sa méthodologie dans le cadre du dialogue économique instauré par le règlement. Dans leur rapport d'avril, les membres du CCE ont souligné l'importance que la CE prenne mieux en compte l'impact de l'investissement public sur le potentiel de croissance d'un État membre lorsqu'elle réalise sa « Debt Sustainability Analysis », ainsi que dans ses recommandations et évaluations par pays relatives aux procédures concernant les déficits excessifs. Le CCE note que d'autres dépenses publiques (comme l'enseignement, la formation continue...) ont également un effet positif sur la productivité et doivent être reprises dans la DSA. Dans ce contexte, le CCE partage l'avis du Conseil de la productivité²⁷ selon lequel des marges budgétaires sont nécessaires pour réaliser des investissements publics appropriés.²⁸ À cet égard, les membres du CCE souhaitent que les partenaires sociaux soient consultés dans le cadre de cet exercice.

²⁷ [CCE 2023-2910](#)

²⁸ À cet égard, Bruegel et d'autres experts académiques ont proposé d'améliorer la méthodologie actuelle.

Coordination entre les différentes autorités belges et importance de la consultation des acteurs nationaux et locaux

Le nouveau cadre budgétaire européen souligne **l'importance de la coordination entre les différentes autorités belges**. La nécessité de cette coordination pour atteindre les normes budgétaires européennes a également été soulignée dans les recommandations publiées par la CE en juin 2024. Les différentes entités doivent se mettre d'accord sur une clé de répartition pour l'effort budgétaire à réaliser. L'avis du Conseil supérieur des finances sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la CE pour la période 2025-2028/2031 peut servir de point de départ à cet égard. Dès lors, les nouvelles règles budgétaires doivent inciter les entités à conclure entre elles des accords sur la trajectoire budgétaire à suivre au cours des prochaines années. Si des accords ne peuvent être conclus au sein du Comité de concertation, un cadre budgétaire intra-belge devrait être élaboré avec des règles budgétaires par entité, lesquelles seraient évaluées par une institution budgétaire indépendante. Une coordination est également nécessaire afin de mettre en œuvre les réformes et les investissements requis pour suivre une trajectoire d'ajustement de sept ans. La majeure partie des investissements publics relèvent en effet de la compétence des Régions²⁹.

Le nouveau règlement européen stipule qu'avant de présenter son plan budgétaire et structurel national à moyen terme, chaque État membre procède, conformément à son cadre juridique national, à une consultation des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, des autorités régionales et des autres parties prenantes concernées. Pour le Conseil, **l'implication des partenaires sociaux et des autres parties prenantes est essentielle**, d'une part pour comprendre les préoccupations et les besoins des entreprises, des travailleurs et des citoyens, et d'autre part pour promouvoir des politiques qui soutiennent la compétitivité et l'inclusion sociale.

Étant donné l'importance du plan budgétaire et structurel national à moyen terme, le CCE insiste auprès des autorités politiques du pays sur la nécessité d'associer les interlocuteurs sociaux à sa conception et à sa mise en œuvre des réformes, afin de garantir un système socioéconomique à la fois compétitif, équitable et durable. Si grâce au dialogue avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, ces réformes peuvent être considérées par la population comme équitables et équilibrées, leur mise en œuvre sera d'autant plus facile.

²⁹ Ainsi, en 2022, les Régions représentaient 52,7 % de la formation brute de capital fixe public et 76,8 % des aides à l'investissement. Les pouvoirs locaux représentaient 27,8 % de la FBCF publique et 2,4 % des aides à l'investissement, contre respectivement 18,7 % et 20,7 % pour le pouvoir fédéral.

Bibliographie

- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (BFP, 2024a), Perspectives économiques 2024-2029, juin 2024, Bruxelles, 46 p.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (BFP, 2024b), Perspectives économiques régionales 2024-2029, juillet 2024, Bruxelles, 68 p.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (BFP, 2024c), Perspectives énergétiques de la Belgique à politique annoncée, mai 2024, Bruxelles, 72 p.
- CEPPARULO, A., C. MCDONNELL et V. ERNESTO REITANO (EC, 2024a), "An Assessment of the Euro Area Fiscal Stance since the Pandemic", Economic Brief 080, Juli 2024, Publications Office of the European Union, 13 p.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (CEV, 2024), « Rapport annuel », Conseil supérieur des finances, juillet 2024, 107 p.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS (CEIP, 2024), « État des lieux de l'investissement public en Belgique 2024 », Conseil supérieur des finances, juillet 2024, 56 p.
- COMITÉ DE MONITORING (2024), Actualisation 2024 – Estimation 2025 – Pluriannuelles 2026-2029, 17 juillet 2024, 209 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (CE, 2024b), « European Economic Forecast: Autumn 2024 », Institutional Paper 286, May 2024, 210 p.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » (CSF, 2024), Avis sur la répartition de la trajectoire de référence transmise à la Belgique par la Commission européenne pour la période 2025-2028/2031, juillet 2024, 106 p.
- OCDE (2024), Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2024 Numéro 1 : L'amorce d'une reprise, Éditions OCDE, Paris, 241 p.

4. Annexe 1 : Description des nouvelles règles budgétaires européennes

Le nouveau cadre budgétaire européen est entré en vigueur et deviendra opérationnel sur la base des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (PBSNMT) que les États membres soumettront à la Commission européenne dans le courant du dernier trimestre de 2024 et qui seront publiés par cette dernière le 15 décembre 2024. Ce cadre budgétaire européen comprend des règles et des procédures budgétaires pour les États membres, et un suivi budgétaire et des évaluations de la politique budgétaire des États membres.

Les plans budgétaires nationaux se baseront sur les trajectoires de référence (trajectoires techniques) que la Commission européenne a transmises à chacun des États membres le 21 juin 2024.

Ce dispositif est construit autour d'une trajectoire de dépenses pour les quatre à sept prochaines années qui, sur la base d'une analyse élaborée de la soutenabilité de la dette (DSA), devrait garantir qu'en pourcentage du PIB, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible et le déficit passe en dessous de 3 % du PIB.

- *Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme*

Chaque État membre doit établir un plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSNMT), d'une durée de quatre ans, d'ici le 20 septembre 2024. Ce plan doit reprendre les engagements en matière de budget, de réformes et d'investissements de l'État membre, et contribuer à garantir une réduction stable et progressive de la dette et à promouvoir une croissance durable et inclusive. Ce plan remplace les anciens programmes nationaux de réforme et programmes de stabilité/convergence. Avant de soumettre son PBSNMT, chaque État membre doit consulter les partenaires sociaux, les autorités régionales, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes nationales concernées, conformément à son cadre juridique national.

Sur la base de leur trajectoire de référence, les États membres intègrent leur trajectoire d'ajustement budgétaire, exprimée en sentiers de dépenses nettes, dans leur PBSNMT. Lors de l'élaboration du plan stratégique ou des rapports d'avancement annuels, les États membres doivent tenir compte des orientations émises dans le cadre des recommandations par pays (juin-juillet), de la recommandation du Conseil de l'UE concernant la politique économique de la zone euro et des orientations budgétaires supplémentaires de la Commission.

Ces plans et ces sentiers de dépenses nettes doivent être approuvés par le Conseil de l'UE, après avoir été évalués par la CE³⁰. Si un État membre demande une prolongation de la période d'ajustement, l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend cette prolongation doit également être approuvé par le Conseil de l'UE.

Chaque État membre doit soumettre son plan à moyen terme au Conseil de l'UE et à la CE au plus tard le 30 avril de la dernière année du plan en cours. Pour la première application, ce délai est adapté et le premier plan doit être soumis avant le 20 septembre 2024, avec une possible prolongation de deux mois. Les États membres devraient veiller à la participation de leurs parlements nationaux et à la consultation d'institutions budgétaires indépendantes, des interlocuteurs sociaux et d'autres parties prenantes nationales.

La CE publiera les plans nationaux à moyen terme le 21 décembre 2024³¹.

- *La trajectoire de référence*

Au mois de juin 2024, la CE a adressé aux États membres dont la dette et le déficit publics dépassent respectivement les valeurs de référence de 3 % et 60 % du PIB une trajectoire de référence différenciée et fondée sur les risques, exprimée en termes de dépenses nettes pluriannuelles³². La CE a élaboré la première trajectoire technique à partir de ses prévisions de printemps de mai 2024 (EC Spring Forecast) et de son Rapport sur le vieillissement de mi-avril 2024 (EC Ageing Forecast)³³. Cette trajectoire technique ne peut pas faire l'objet de « négociations » entre l'État membre et la CE. La CE réexaminera les trajectoires techniques tous les 4 ou 5 ans (en fonction de la durée de la législature), de sorte que le processus sera relancé tous les 4 ou 5 ans.

De plus, il doit y avoir cohérence entre la trajectoire ajustée et l'application de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). À ce sujet, il convient de mentionner que la CE a engagé la PDE au printemps 2024 pour un certain nombre d'États membres, dont la Belgique, sur la base des chiffres réalisés pour 2023³⁴. Le Conseil de l'UE a officiellement lancé une PDE à l'encontre de la Belgique le 24 juillet 2024.

La trajectoire doit garantir que, après une période d'ajustement budgétaire, la dette publique des États membres suive une trajectoire descendante plausible ou se maintienne à des

³⁰ Si le plan budgétaire et structurel national à moyen terme d'un État membre ne satisfait pas aux exigences prévues, le Conseil de l'UE recommandera à l'État membre d'en présenter une version révisée.

³¹ La Belgique, avec ses élections fédérales et régionales proches de ces dates, pourrait rencontrer des difficultés pour réaliser ces plans. Les prérogatives et la volonté d'agir d'un gouvernement d'affaires courantes seront déterminantes. Si aucun gouvernement à pleins pouvoirs n'est en place pour préparer le plan à temps, la Commission européenne pourrait imposer une trajectoire de référence.

³² Les États membres qui respectent les valeurs de référence peuvent demander à la CE des informations techniques concernant le solde primaire structurel nécessaire pour garantir que le déficit nominal reste inférieur à 3 % du PIB.

³³ Pour la Belgique, elle ne tient pas compte de la réforme des pensions récemment décidée en raison des trop « nombreuses incertitudes » qui subsistent.

³⁴ COM(2024) 518 final 2024/0173 (NLE) Proposition de DÉCISION DU CONSEIL sur l'existence d'un déficit excessif en Belgique, Bruxelles, 08/07/2024. La Belgique se retrouve parmi les pays concernés par cette procédure dès lors que les deux valeurs de référence (dette et déficit public) du TFUE ont été dépassées.

niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB à moyen terme. En outre, elle doit viser à faire en sorte que tout déficit public soit ramené et maintenu en dessous de 3 % du PIB.

La période d'ajustement budgétaire standard est de quatre ans. Cependant, les États membres peuvent demander une période d'ajustement plus longue pouvant aller jusqu'à sept ans. Cette prolongation sera autorisée si l'État membre concerné mène des réformes et réalise des investissements qui améliorent la résilience et le potentiel de croissance, soutiennent la viabilité budgétaire et répondent aux priorités communes de l'UE, telles que les transitions écologique et numérique, la sécurité énergétique ou le renforcement des capacités de défense.

La trajectoire de référence doit respecter deux mesures de sauvegarde. D'une part, la mesure de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette et, d'autre part, la mesure de sauvegarde portant sur la résilience du déficit.

La *mesure de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette* doit garantir que le ratio d'endettement public diminue d'une moyenne annuelle minimale de 1 % du PIB pour autant que le ratio d'endettement de l'État membre dépasse 90 %, ou de 0,5 % du PIB pour autant que le ratio d'endettement de l'État membre se maintienne entre 60 % et 90 %. Cette mesure de sauvegarde ne s'applique pas aux pays dont le ratio d'endettement est inférieur à 60 %. Elle a pour but de ramener les ratios d'endettement à des niveaux prudents de manière progressive et réaliste.

La *mesure de sauvegarde portant sur la résilience du déficit* doit prévoir une marge de sécurité inférieure à la valeur de référence de 3 % fixée par le traité pour le déficit. Elle vise à assurer la pérennité des budgets nationaux en créant des réserves budgétaires.

Conformément au considérant (21) du règlement (UE) 2024/1263³⁵, les trajectoires de référence sont calculées sur la base de la méthodologie décrite dans le *Debt Sustainability Monitor 2023* (DSM) de la CE³⁶. Elles sont basées sur les prévisions de printemps 2024 de la CE et leur extension à moyen terme jusqu'en 2033 (basée sur la méthodologie convenue au niveau de l'UE), ainsi que sur la croissance du PIB à long terme et les coûts du vieillissement conformément au rapport conjoint sur le vieillissement 2024 de la CE et du Conseil de l'UE³⁷. La CE présente également les conditions dans lesquelles la dette publique peut diminuer de manière plausible ou rester en dessous de 60 % du PIB.

La méthodologie inclut des tests de sensibilité pour évaluer comment des chocs économiques (par exemple, une croissance plus faible ou des taux d'intérêt plus élevés) affecteraient la trajectoire de la dette. Des scénarios de risque spécifiques, comme une

³⁵ Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

³⁶ Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Institutional Paper 271. *Debt Sustainability Monitor 2023*, Chapter II.1. "The DSA methodology in the new economic governance framework", pp. 109-115. March 2024.

³⁷ Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Institutional Paper 279. *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*. April 2024.

récession prolongée ou des chocs sur les taux d'intérêt, sont également considérés³⁸. La CE procède également à des *simulations stochastiques*. Au cours des cinq années suivant la période d'ajustement, la dette doit diminuer avec une probabilité d'au moins 70 %, conformément au seuil utilisé dans l'analyse de soutenabilité de la dette standard de la CE. Toutes ces conditions visent, selon la CE, à vérifier si la dette publique peut être maintenue à un niveau soutenable, même en cas de scénarios économiques défavorables.

Cette analyse de soutenabilité de la dette est un outil important dans le nouveau cadre européen pour évaluer la santé financière des États membres et prévenir les crises de la dette. Cette analyse fournit un cadre systématique et méthodologique pour évaluer la soutenabilité de la dette, en tenant compte de divers scénarios économiques et financiers. Cela devrait permettre une analyse pointue et comparée entre les différents États membres. En identifiant les risques potentiels pour la soutenabilité de la dette, le DSM aspire à permettre aux décideurs politiques de prendre des mesures préventives pour éviter des crises de la dette.

Cependant, il est important que les décideurs complètent ces analyses par des jugements informés et adaptés aux contextes spécifiques, en tenant compte des impacts à long terme et des divers risques économiques et sociaux.

- *Indicateur de dépenses nettes*

Afin de simplifier le cadre budgétaire de l'UE et de renforcer la transparence, un indicateur opérationnel unique fondé sur la soutenabilité de la dette sert de base pour définir la trajectoire de référence et procéder à l'exercice annuel de surveillance budgétaire de chaque État membre : il s'agit de l'indicateur de dépenses nettes.

Celui-ci est fondé sur les *dépenses primaires nettes financées au niveau national*, c'est-à-dire les dépenses déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses d'intérêt, des dépenses conjoncturelles en matière de chômage, des dépenses nationales relatives au cofinancement de programmes financés par l'UE, ainsi que des dépenses relatives aux programmes de l'UE compensées par des recettes provenant de fonds de l'UE.

L'indicateur de dépenses nettes devrait permettre la stabilisation macroéconomique, puisqu'il n'est pas influencé par les stabilisateurs automatiques, et notamment par la variation des recettes et des dépenses échappant au contrôle direct de l'État.

- *Le volet correctif : déclenchement de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).*

³⁸ Il s'agit de trois tests de stress défavorables : (1) Scénario 'Lower SPB' : Le solde primaire structurel (SPB) est réduit de manière permanente de 0,5 point de pourcentage du PIB (0,25 point de pourcentage au cours des deux premières années) et reste à ce niveau par la suite, en prenant en compte les changements liés au coût du vieillissement ; (2) Scénario 'Adverse r-g' : Le différentiel entre le taux d'intérêt et le taux de croissance est augmenté de manière permanente de 1 point de pourcentage ; (3) Scénario de 'stress financier', les taux d'intérêt du marché augmentent temporairement de 1 point de pourcentage, avec une prime de risque supplémentaire pour les pays à forte dette.

Le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance repose sur l'article 126 du TFUE qui détaille la procédure concernant les déficits excessifs. Les principes posés dans les traités ont été largement complétés et développés dans différents règlements européens et en particulier le règlement n° 1467/97 (dans sa version consolidée post-réforme de 2024).

La CE est en charge d'instruire la décision de lancement de la PDE. Chaque année, elle publie en mai (dans le paquet du printemps) un rapport³⁹ visant à évaluer le respect par les États membres des critères de dette et de déficit.

La PDE ne concerne pas que le critère du déficit mais aussi celui de la dette. Elle peut être ouverte dans les cas suivants : (1) critère du déficit : celui-ci est supérieur à 3 %, sauf si le dépassement est minime et temporaire ou dû à des facteurs exceptionnels (récession dans l'Union ou la zone euro, événements hors du contrôle du gouvernement) ; (2) critère de la dette : celle-ci est supérieure à 60 % du PIB ET le solde budgétaire n'est pas excédentaire ou proche de l'équilibre ET le pays ne respecte pas sa trajectoire de dépenses publiques.

Si, à l'issue de son analyse qui doit tenir compte des critères ci-avant mais aussi d'autres facteurs (soutenabilité de la dette, existence de déséquilibres macroéconomiques, investissements dans la défense), la CE considère qu'il y a déficit excessif, elle transmet un avis et une proposition en ce sens au Conseil de l'UE.

Sur la base de l'avis de la CE et des observations de l'État concerné, le Conseil pourra alors déclarer, après une « évaluation globale », qu'un pays est en situation de déficit excessif. Le Conseil de l'UE recommandera à ce pays de mettre fin à cette situation à une certaine date en suivant une trajectoire d'évolution des dépenses qu'il lui fixera. Il pourra lui enjoindre de prendre des mesures de redressement de ses comptes publics dans un délai de six mois⁴⁰. En août 2024, huit pays dont la Belgique, la France et l'Italie font l'objet d'une PDE.

Si la procédure est ouverte en raison d'un déficit supérieur à 3,0 % du PIB, la trajectoire d'évolution des dépenses inscrite dans le plan budgétaire devra respecter la trajectoire technique transmise par la CE qui elle-même permettra d'atteindre les objectifs du volet préventif avec ses garde-fous. Il s'y ajoutera une contrainte supplémentaire. Cette trajectoire devra permettre de réduire le déficit structurel de 0,5 point de PIB par an tant que le déficit public sera supérieur à 3,0 % du PIB. Cette obligation de réduire le déficit structurel de 0,5 point de PIB par an est la même que dans les règles en vigueur précédemment et il n'y a donc pas de changement, si ce n'est que, pendant une période transitoire couvrant les années 2025 à 2027, le calcul du déficit structurel exclura les charges d'intérêt supplémentaires enregistrées au cours de ces années. À compter de 2028, cette condition sera durcie puisqu'elle s'appliquera au déficit structurel (donc incluant la charge d'intérêt).

³⁹ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en

⁴⁰ Dans des situations graves, la période peut être réduite à trois mois.

Si la procédure est ouverte en raison d'une dette supérieure à 60 % du PIB, l'évolution des dépenses publiques devra respecter la trajectoire du plan budgétaire prévue dans le cadre du volet préventif, elle-même cohérente avec la trajectoire technique établie par la CE.

L'État membre en situation de déficit excessif devra périodiquement rendre compte des mesures prises pour en sortir et des résultats obtenus. Si ces mesures lui semblent satisfaisantes, le Conseil de l'UE pourra prolonger, en principe d'un an, le délai requis pour mettre fin au déficit excessif.

Le règlement européen précise que l'amende « appropriée » prévue en cas de non-respect d'une mise en demeure sera égale à 0,05 % du PIB et qu'une nouvelle amende de ce montant pourra être imposée tous les six mois jusqu'à ce que le Conseil déclare qu'il n'y a plus de déficit excessif dans ce pays.

Le Conseil de l'UE a décidé le 26 juillet 2024 qu'il existe un déficit excessif en Belgique⁴¹ en raison du non-respect du critère du déficit. Cette décision se réfère à l'évaluation de la CE qui montre qu'en 2023, le déficit public était de 4,4 % du PIB et la dette publique de 105,2 % du PIB. La CE a jugé que ce dépassement du seuil de 3 % du PIB n'était ni exceptionnel ni temporaire, et prévoit que le déficit restera supérieur à ce seuil en 2024 et 2025. Pour 2024, le déficit de la Belgique devrait atteindre 4,6 % du PIB selon son programme de stabilité, et 4,4 % selon les prévisions de la CE, toujours au-dessus de la valeur de référence. La CE a analysé les facteurs pertinents, mais ces derniers ne sont pris en compte que si le déficit est proche et temporaire, ce qui n'est pas le cas ici. Le Conseil de l'UE souligne que la prochaine étape consiste en une recommandation de la CE pour corriger le déficit excessif, qui coïncidera avec l'adoption des avis sur les plans budgétaires des États membres. Si la Belgique ne présente pas son plan à moyen terme à temps, la recommandation se basera sur une trajectoire de référence fixée par la CE.

⁴¹ COM(2024) 518 final, Bruxelles, le 08/07/2024

5. Annexe 2 : Impact budgétaire de la transition énergétique

En fonction des scénarios de neutralité carbone, **les investissements supplémentaires** pour la Belgique (par rapport au scénario de référence) fluctuent entre 0 et 700 milliards d'euros sur la période 2020-2050. Sur une base annuelle, cela représente un investissement supplémentaire de 0 à 23 milliards d'euros par an, soit de 0 % à 4,5 % du PIB⁴² (SPF Santé publique, 2024). Ces prévisions sont cohérentes avec les chiffres de la BNB⁴³, selon lesquels l'élimination des émissions de gaz à effet de serre aura un coût total de l'ordre de 20 milliards d'euros par an, soit quelque 3,5 % du PIB actuel⁴⁴.

Les pouvoirs publics devront supporter une partie des coûts liés à la transition climatique pour mener la décarbonation des administrations publiques. Des investissements publics sont également nécessaires pour soutenir la décarbonation du secteur privé. Certaines entreprises ne pourront pas financer seules les investissements nécessaires à la décarbonation⁴⁵. De même pour les ménages, qui devront réaliser d'importants investissements pour la transition climatique, notamment dans la rénovation énergétique des logements et la décarbonation de la mobilité. En Belgique, 90 % du parc résidentiel doit être rénové d'ici 2050, avec des coûts pouvant atteindre 350 à 389 milliards d'euros. De nombreux ménages n'ont pas les ressources nécessaires pour financer ces rénovations, en particulier ceux avec des logements énergivores et un accès limité au crédit.

⁴² SPF Santé publique, Climate transition and public finances in Belgium, PPT présenté le 24 juin 2024 lors du séminaire « Le climat et la gouvernance économique dans un cadre européen : quelles implications pour la Belgique », organisé par le CCE-CFDD, Bruxelles, Juin 2024. ([lien](#))

⁴³ BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2023), A (somewhat European) perspective on the macro impact of climate change, PPT présenté le 5 juin 2023 lors de la conférence « The macroeconomic implications of climate action », organisée par le Peterson Institute for International Economics, Washington DC, Juin 2023.

⁴⁴ En comparaison, la Commission européenne et la Banque centrale européenne ont estimé à environ 5 % du PIB de l'Union européenne les investissements annuels nécessaires pour faire face aux transitions verte et numérique.

⁴⁵ Les grands investissements décarbonés par secteur. **Secteur de l'énergie** : Les investissements additionnels dans le secteur de l'énergie sont estimés entre 60 et 200 milliards d'euros d'ici 2050, dont la majorité dans les infrastructures de production d'électricité et dans les infrastructures de réseau. Ces investissements sont ainsi principalement destinés au doublement de la capacité de production électrique, à la décarbonation de l'électricité et à l'adaptation des réseaux électriques qui en découle. En outre, des investissements devront également être réalisés dans l'importation, le transport et le stockage de l'hydrogène, dans les infrastructures de captage et de stockage du carbone et dans les réseaux de chaleur. **Secteur du bâtiment** : Les investissements additionnels dans le secteur du bâtiment sont estimés entre -45 et 355 milliards d'euros d'ici 2050. La majorité de ces investissements concernent la rénovation du parc immobilier existant (isolation thermique et remplacement des vecteurs de chauffage et de refroidissement) - en particulier du parc résidentiel. L'investissement dans la rénovation des bâtiments doit augmenter de manière significative, mais toute réduction du nombre de nouvelles constructions peut compenser totalement ou partiellement cette augmentation. L'investissement supplémentaire pour la rénovation des bâtiments varie de +195 à +475 milliards, tandis que la réduction des investissements dans les nouvelles constructions varie de 120 à 300 milliards d'euros par rapport au scénario de référence. **Secteur du transport** : Les investissements additionnels dans le secteur du transport sont estimés entre -55 et 190 milliards d'euros d'ici 2050. La majorité de ces investissements concernent la décarbonation du transport routier de personnes (voitures) et du transport routier de marchandises (camions) - c.-à-d. le remplacement des véhicules thermiques par des véhicules « moins carbonés » (dont les voitures électriques). En outre, des investissements devront également être réalisés dans les infrastructures du rail, les bus, les pistes cyclables, ainsi que dans l'installation de bornes de recharge (voitures et camions).

Les investissements publics pour atteindre la neutralité carbone doivent être planifiés pour les trente prochaines années. Retarder ces investissements nécessaires à l'atteinte de la neutralité climatique ne rendra que plus incertaine la réalisation de nos objectifs. Or, le coût de l'inaction climatique, estimé entre 5 % et 20 % du PIB mondial, est largement supérieur à celui de la transition climatique. Ce large gap résulte du fait que le coût mondial de l'inaction climatique est soumis à une forte iniquité entre les pays. En Belgique, le coût de l'inaction au niveau mondial s'établirait entre 6 % du PIB (SPF Environnement, 2021), voire même dépasserait les 10 % du PIB. Les investissements dans la transition climatique permettent non seulement de réduire les risques et les coûts futurs, mais aussi d'éviter des charges budgétaires imprévues et croissantes. En planifiant adéquatement ces investissements, nous pouvons mieux contrôler les dépenses publiques et éviter des impacts négatifs sur notre budget national à long terme. Il est également important de prendre en compte que la transition vers la neutralité carbone impactera également les recettes publiques - via une perte graduelle du produit des accises sur les énergies fossiles et une hausse graduelle des recettes liées aux tarifications carbone européennes, dont les revenus vont principalement aux États membres. En outre, la transition vers la neutralité carbone et les investissements décarbonés engendreront à long terme des économies au niveau des finances publiques (coûts d'exploitation plus faibles des bâtiments publics, réduction des dépenses de santé, ...).

Pour le BFP, il semble raisonnable de supposer que ces effets ne prendront une importance substantielle qu'après 2030. En ce qui concerne le transport, le passage des combustibles fossiles à l'électricité entraînera une diminution significative des recettes fiscales de TVA et des accises. Non seulement les accises sur l'essence et le diesel (par kWh) sont plus élevées que sur l'électricité, mais un moteur électrique a une efficacité d'environ 95 %, alors qu'un moteur à combustion tourne autour de 25 %. Ainsi, un moteur électrique consomme beaucoup moins d'énergie (en kWh) qu'un moteur à combustion. Toutefois, il est à noter que le prix d'achat d'une voiture électrique étant plus élevé, il génère également des recettes supplémentaires de TVA.

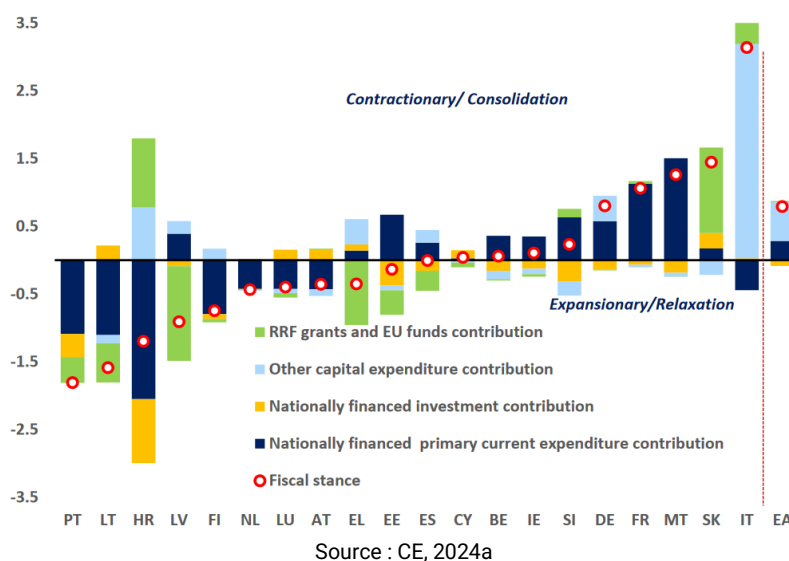
Pour le chauffage des immeubles, les accises (par kWh) sur le mazout de chauffage et le gaz naturel sont bien inférieures à celles sur l'électricité. Cependant, une pompe à chaleur a un rendement plus élevé que les systèmes de chauffage classiques, ce qui signifie qu'elle nécessite moins d'unités d'énergie et que la différence d'accises ne se traduit pas nécessairement par des recettes fiscales supplémentaires en cas de passage des combustibles fossiles à l'électricité. De plus, comme pour les voitures électriques, une pompe à chaleur étant plus coûteuse que les autres systèmes de chauffage, elle génère des recettes supplémentaires de TVA à l'achat.

À mesure que l'électrification des transports et du chauffage gagne en importance, la popularité des panneaux solaires et donc de l'autoconsommation d'électricité par les ménages augmentera également. Cette autoconsommation échappe aux taxes et aux redevances.

6. Annexe 3 : Orientation budgétaire (expansionniste, neutre ou restrictive) des États membres de l'UE

Afin d'analyser si les évolutions budgétaires sont liées à une politique expansionniste ou restrictive, nous nous appuyons sur une étude de la CE (2024a) consacrée à cette question. Pour estimer l'orientation budgétaire, les auteurs ont déterminé dans quelle mesure le taux de croissance des dépenses primaires nettes dans les perspectives du printemps de la CE diffère du taux de croissance potentiel à moyen terme⁴⁶. Cette analyse n'est pas utilisée dans le cadre de la nouvelle réglementation européenne mais elle est complémentaire car elle utilise le même indicateur, à savoir la croissance des dépenses nettes, et permet ainsi de comprendre l'impact de la réglementation européenne sur le caractère expansionniste ou restrictif de la politique budgétaire. Le Graphique 2-8 montre que l'orientation budgétaire de la Belgique serait quasi neutre en 2024, avec une augmentation plus faible des dépenses courantes primaires nettes (par rapport à la croissance potentielle) presque compensée par une progression plus forte des investissements financés par les pouvoirs publics et des aides à l'investissement. Cette augmentation limitée des dépenses nettes est principalement due à l'expiration des mesures d'aide en matière d'énergie.

Graphique 6-1: Orientation budgétaire de la zone euro et des États membres de l'UE en 2024 (% du PIB)



⁴⁶ Cette estimation ne tient pas compte des mesures ponctuelles et des allocations de chômage (cycliques).

La même analyse indique que l'orientation budgétaire de la Belgique deviendrait restrictive en 2025 à politiques inchangées⁴⁷. Cette évolution serait presque entièrement due à une baisse des dépenses d'investissement, laquelle peut s'expliquer par le cycle électoral, qui entraînera une forte baisse de l'investissement après les élections communales d'octobre 2024. Pour se conformer aux règles budgétaires européennes, des économies importantes devront être réalisées (cf. supra), ce qui se traduirait par une orientation budgétaire plus restrictive en 2025.

⁴⁷ La croissance des dépenses primaires nettes en 2025 serait inférieure d'environ 0,3 point de pourcentage du PIB à la croissance potentielle à moyen terme.