



Eurogroupe

123312/EU XXV. GP
Eingelangt am 21/11/16

**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 22/16

**EUROGROUP 24
ECOFIN 1063
UEM 370**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8001 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique
Pièce jointe:	C(2016) 8001 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8001 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8001 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la BELGIQUE

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la BELGIQUE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA BELGIQUE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 présenté le 17 octobre 2016 par la Belgique, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'avis de la Commission doit être considéré à la lumière des données économiques et budgétaires les plus récentes. Dans ce contexte, ainsi que l'indiquent la recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, et la communication «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», présentées toutes deux par la Commission, il importe que l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro soit positive et soutienne la reprise en cours, tout en assurant la viabilité à long terme des finances publiques nationales.
5. La Belgique, qui relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, doit accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un solde structurel de 0 % du PIB. Le 12 juillet 2016, le Conseil a notamment recommandé à la Belgique de réaliser un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB vers l'OMT en 2016 et en 2017. Étant donné qu'en 2013, année au cours de laquelle elle a corrigé son déficit excessif, son ratio d'endettement s'élevait à 105,4 % du PIB et dépassait donc la valeur de référence de 60 % du PIB, la Belgique a également été soumise, pour les trois années suivant la correction de son déficit excessif (de 2014 à 2016), aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette. Au cours de cette période, elle devait réaliser des avancées suffisantes en vue du respect de ce critère. À l'issue de cette période de transition, la Belgique devra respecter le critère de réduction de la dette.

6. Les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire sont jugées plausibles. La prévision de la Belgique d'une croissance économique de 1,4 % en 2016 et de 1,2 % en 2017 concorde dans une grande mesure avec les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, selon lesquelles le taux de croissance du PIB en 2016 et 2017 devrait atteindre respectivement 1,2 % et 1,3 %. Les deux scénarios prévoient que le principal moteur de la croissance en 2017 sera la demande intérieure, liée à une hausse relativement soutenue des investissements, conjuguée à une reprise de la consommation des ménages. La croissance de l'emploi attendue en 2017 est moins dynamique que selon les projections de la Commission. La robustesse générale du scénario macroéconomique qui sous-tend le budget profiterait de l'incorporation des effets de second tour générés par les mesures budgétaires figurant dans le projet de plan budgétaire.
7. La Belgique respecte les dispositions du règlement (UE) n° 473/2013 selon lesquelles le projet de budget doit se fonder sur des projections macroéconomiques réalisées par des organismes indépendants. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été réalisées par le Bureau fédéral du Plan, sous la responsabilité de l'Institut des Comptes Nationaux. Ces deux institutions ont été établies par la loi il y a longtemps.
8. Le projet de plan budgétaire table sur un déficit des administrations publiques de 3,0 % du PIB en 2016, alors que dans le dernier programme de stabilité, l'objectif de déficit était fixé à 2,5 %. Cette révision s'explique par un niveau plus élevé de dépenses primaires. En conséquence, l'effort budgétaire en termes structurels pour 2016 est passé d'une amélioration de 0,6 % du PIB visée dans le programme de stabilité à une détérioration de 0,2 % du PIB dans le projet de plan budgétaire. Pour 2017, un déficit nominal de 1,7 % du PIB est visé, ce qui dépasse de 0,3 point de pourcentage l'objectif fixé dans le programme de stabilité. Une amélioration structurelle (recalculée) de 1,4 % du PIB est prévue cette année-là, en hausse par rapport aux 0,8 % annoncés dans le programme de stabilité, afin de compenser l'écart survenu en 2016. Selon le projet de plan budgétaire, la dette publique brute montera à 107 % du PIB en 2016, avant de redescendre à 106,5 % en 2017.

Ces dernières années, la baisse de la charge de la dette a apporté une importante contribution positive à l'effort structurel global. Entre 2013 et 2015, la diminution des dépenses consacrées au paiement des intérêts a amélioré le solde structurel de 0,6 % du PIB. Le projet de plan budgétaire prévoit un nouveau recul de ces dépenses, de 0,4 % du PIB en 2016 et de 0,3 % en 2017, le rendement des obligations belges atteignant actuellement des niveaux historiquement bas. Compte tenu des économies substantielles réalisées sur les dépenses d'intérêts, la détérioration de 0,2 % du solde structurel prévue en 2016 s'accompagne d'une détérioration plus marquée du solde primaire structurel, de 0,5 %, selon le projet de plan budgétaire.

9. Dans son projet de plan budgétaire pour 2016, la Belgique indiquait que l'impact budgétaire de l'afflux croissant de réfugiés était significatif en 2015 et 2016, et qu'il devait être considéré comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, au sens de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. D'après le projet de plan budgétaire pour 2017, ces dépenses sont estimées à 0,14 % du PIB pour 2016. Dans le programme de stabilité de 2016, les autorités belges ont également invoqué cette clause en ce qui concerne des dépenses exceptionnelles relatives à des mesures de sécurité liées à la menace

terroriste en 2016. Selon le projet de plan budgétaire pour 2017, qui demande que la clause soit appliquée également en 2017, ces dépenses s'élèvent à 0,06 % du PIB tant en 2016 qu'en 2017. Par conséquent, la Belgique demande à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, à hauteur de 0,20 % du PIB en 2016 et de 0,06 % en 2017. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent ces dépenses supplémentaires, dans la mesure où l'afflux de réfugiés et la menace terroriste sont des circonstances exceptionnelles, où leur incidence sur les finances publiques belges est significative et où la viabilité ne serait pas mise en péril par un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme. Au printemps 2017 et au printemps 2018, la Commission présentera une évaluation définitive, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données d'observation pour 2016 et 2017 communiquées par les autorités belges.

10. L'assainissement prévu en 2017 est réparti de manière à peu près égale entre les recettes et les dépenses. En ce qui concerne les recettes, la principale contribution provient d'une nouvelle augmentation du taux standard de retenue à la source sur les revenus mobiliers. Les principales autres mesures fiscales sont un prélèvement forfaitaire sur les cartes-carburant octroyées par les sociétés, l'amélioration du recouvrement des impôts, l'élargissement du champ d'application de la taxe sur les opérations boursières et des mesures anti-fraude, pour la plupart non spécifiées. Du côté des dépenses, les économies sur les soins de santé et les prestations sociales représentent la majeure partie de l'assainissement budgétaire en 2017. Les économies sur les soins de santé passent par des mesures visant à enrayer la hausse tendancielle des dépenses en fixant à un niveau plus bas leur norme de croissance réelle autorisée. La Belgique affichant un bon bilan en matière de respect de la norme de croissance, les économies envisagées ont été incluses dans les prévisions de la Commission.
11. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission pronostiquent un déficit de 3,0 % du PIB en 2016, soit de même niveau que celui attendu dans le projet de plan budgétaire. Une détérioration structurelle de -0,1 % du PIB est prévue en 2016, ce qui est légèrement plus faible que dans le projet de plan budgétaire. La dégradation de la situation budgétaire en 2016 semble principalement résulter du déficit de financement engendré par la réforme fiscale destinée à réduire la pression fiscale qui pèse sur le travail. Ce train de mesures était censé être neutre sur le plan budgétaire et être financé par plusieurs autres sources de recettes, principalement liées à la consommation et aux revenus autres que ceux du travail. Outre la prévision initiale d'un déficit de financement en 2016, plusieurs des mesures destinées à dégager des recettes à partir d'autres sources (par exemple, le mécanisme permanent de régularisation fiscale et la taxe de transparence) ne devraient pas atteindre leur objectif initial, selon les prévisions de la Commission.

Pour 2017, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission tablent sur un déficit nominal de 2,3 % du PIB, ce qui est nettement plus élevé que celui prévu dans le projet de plan budgétaire. Premièrement, cette différence s'explique, à hauteur de 0,3 point de pourcentage, par une appréciation moins favorable de l'incidence escomptée de certaines mesures qui sous-tendent le budget 2017. En outre, les mesures qui, selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, n'atteindront pas leur objectif de recettes en 2016 ne rattraperont pas leur retard en 2017. Deuxièmement, le budget prévoit une amélioration de 0,1 % du PIB du solde budgétaire des autorités

régionales et locales, tandis que, selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, leur déficit devrait se détériorer légèrement par rapport au niveau de 2016. Troisièmement, l'hypothèse relative à l'inflation et celle concernant les taux d'intérêt se traduisent chacune par un surcroît de dépenses de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à celles prévues dans le projet de plan budgétaire. Cette différence de point de vue concernant l'évolution du solde nominal tient aux projections relatives à l'amélioration structurelle en 2017, estimée à 0,7 % du PIB par les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, et aux perspectives pour la dette publique, qui ne fera que se stabiliser en 2017 selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission.

12. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour juger du respect du critère de réduction de la dette. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, la Belgique n'accomplira pas de progrès suffisants en vue du respect de la règle de la dette en 2016. Compte tenu de l'insuffisance des progrès par rapport à ce qui était exigé pendant dans les deux premières années de la période de transition, l'ajustement structurel linéaire minimal atteint 2,6 % du PIB en 2016, sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission, alors que l'ajustement est attendu à -0,1 % du PIB cette année. La Belgique ne devrait donc pas respecter la règle de la dette à l'issue de la période de transition, car son ratio de dette au PIB devrait rester supérieur de 2,9 % du PIB au critère de la dette en 2017.
13. Le 18 mai 2016, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Belgique n'ayant pas accompli des progrès suffisants en vue du respect de la règle de la dette en 2015. La conclusion de ce rapport était qu'après examen de tous les facteurs pertinents, le critère de la dette devait être considéré comme rempli.
14. Selon le projet de plan budgétaire, la variation du solde structurel (recalculé) en 2016 est inférieure de 0,8 % du PIB à l'amélioration requise, ce qui suggère un risque d'écart significatif. Avec un écart de 0,4 %, le critère des dépenses signale un certain risque d'écart. Compte tenu du fait que le solde structurel (recalculé) pâtit du déficit de recettes par rapport aux élasticités standard, le critère des dépenses semble être un meilleur indicateur de l'effort budgétaire sous-jacent. Par conséquent, le plan met en évidence le risque d'un certain écart en 2016 par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Cette conclusion resterait identique si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures de sécurité était déduit de l'ajustement requis. La Commission, quant à elle, table dans ses prévisions de l'automne 2016, sur une dégradation du solde structurel de 0,1 % du PIB en 2016, se traduisant par une insuffisance de -0,7 % du PIB par rapport à l'effort exigé, ce qui fait apparaître un risque d'écart significatif. Le critère des dépenses met également en évidence un tel risque, compte tenu d'une insuffisance de -1,4 % du PIB. Lorsque l'on tient compte des déficits de recettes, le solde structurel suggère un certain écart, mais le critère des dépenses signale toujours un écart significatif après prise en compte des facteurs exceptionnels. Si la baisse importante des dépenses d'intérêts en 2016 améliore le solde structurel, ce n'est pas le cas pour le critère des dépenses. On considère donc que le critère des dépenses reflète correctement l'effort budgétaire sous-jacent. Par conséquent, l'évaluation globale effectuée sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission fait apparaître un risque d'écart significatif en 2016 par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Cette

conclusion resterait identique si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures de sécurité était déduit de l'ajustement requis.

Dans le projet de plan budgétaire, en 2017, ainsi que pour l'ensemble des deux années 2016 et 2017, tant le solde structurel (recalculé) que le critère des dépenses suggèrent le respect de la trajectoire. Sur la base des prévisions de la Commission pour 2017, le solde structurel suggère le respect de la trajectoire tandis que le critère des dépenses fait apparaître le risque d'un certain écart. En revanche, pour l'ensemble des deux années 2016 et 2017, les prévisions de la Commission signalent un risque d'écart significatif d'après chacun des deux indicateurs, compte tenu de l'ampleur des écarts en 2016. Après prise en compte des déficits de recettes et des facteurs exceptionnels en 2016 pour, respectivement, le solde structurel et le critère des dépenses, l'écart moyen pour le solde structurel fait apparaître le risque d'un certain écart, mais le critère des dépenses continue de signaler un risque d'écart significatif. Par conséquent, la conclusion de l'évaluation globale réalisée sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission est qu'il existe un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT pour l'ensemble des deux années 2016 et 2017, car l'écart significatif prévu en 2016 n'est pas suffisamment compensé en 2017. Cette conclusion resterait identique si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures de sécurité était déduit de l'ajustement requis.

15. Le projet de plan budgétaire ne contient pas de nouvelles informations relatives aux réformes structurelles budgétaires, concernant par exemple la répartition des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement. Il énumère cependant différentes autres réformes structurelles qui ont été approuvées lors des discussions budgétaires au niveau fédéral et qui sont pertinentes pour les recommandations non budgétaires du Conseil. Il s'agit de mesures visant à permettre une organisation plus souple du travail, de dispositions destinées à encourager les activités de commerce électronique, de la réintroduction d'un salaire minimum plus bas pour les salariés de moins de 21 ans et d'une réforme de la loi de 1996 sur la compétitivité.
16. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Belgique, qui relève actuellement du volet préventif et des dispositions transitoires en ce qui concerne la règle de la dette, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. La Commission prévoit un écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT en 2016 et, de ce fait, également pour les deux années 2016 et 2017 prises ensemble. Conformément à la communication de la Commission intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire dans la zone euro», la Commission invite donc les autorités belges à mettre en œuvre toutes les mesures projetées dans le cadre de la procédure budgétaire nationale et à garantir la conformité du budget 2017 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la Belgique n'a pas accompli de progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires par pays émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et invite donc les autorités à intensifier leurs efforts. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations spécifiques par pays qu'adoptera le Conseil en mai 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission