



**Bruxelles, le 17 novembre 2015  
(OR. en)**

**EG 24/15**

**ECOFIN 865  
UEM 408  
EUROGROUP 23**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2015
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2015) 8100 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2015 concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE
Pièce jointe:	C(2015) 8100 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2015) 8100 final.

---



Bruxelles, le 16.11.2015  
C(2015) 8100 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 16.11.2015**

**concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE**

## AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2015

### concernant le 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 des budgets nationaux avec 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 2016 présenté le 15 octobre 2015 par la Belgique, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. Soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, la Belgique devrait réaliser un ajustement budgétaire d'au moins 0,6 % du PIB pour se rapprocher de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2015 et en 2016 et elle devrait utiliser les recettes exceptionnelles pour placer le ratio de la dette publique sur une trajectoire descendante appropriée. Le ratio de la dette au PIB s'élevait à 105,1 % du PIB en 2013 (l'année au cours de laquelle la Belgique a corrigé son déficit excessif), de sorte que durant les trois années suivant la correction de son déficit excessif, la Belgique est également soumise aux dispositions transitoires de la règle relative à la dette.
5. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2016 se fonde sur l'hypothèse d'une reprise modérée persistante. Il se situe légèrement en deçà des projections figurant dans le programme de stabilité de 2015. Après une croissance du PIB de 1,3 % en 2014, l'activité économique devrait croître de 1,2 % en 2015 et de 1,3 % en 2016, selon le scénario figurant dans le projet de plan budgétaire. Ce scénario est très proche des prévisions de la Commission qui annoncent une croissance économique d'environ 1,3 % pour chacune de ces deux années. Le projet de plan budgétaire prévoit un taux d'inflation de 1,2 % en 2016, contre 1,7 % dans les prévisions de la Commission. Cet écart est largement imputable aux mesures fiscales indirectes adoptées récemment, qui sont prises en compte dans les projections de la Commission pour l'inflation, mais ne l'ont pas été dans le projet de plan budgétaire. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique décrit dans le projet de plan budgétaire peut être jugé plausible.

6. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été produites par le Bureau fédéral du Plan, sous la responsabilité de l'Institut des Comptes Nationaux. Ces deux institutions ont été établies par la loi depuis longtemps. Le Bureau fédéral du Plan travaille sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre des affaires économiques, tandis que l'Institut des Comptes Nationaux est placé sous la seule autorité du ministre des affaires économiques.
7. Le projet de plan budgétaire vise un déficit de 2,6 % du PIB en 2015 et de 2,1 % du PIB en 2016, à peine supérieur aux objectifs de déficit annoncés dans le programme de stabilité le plus récent (2,5 % et 2,0 % respectivement). Pour 2015, la révision correspond principalement à la diminution de la contribution positive nette des mesures ponctuelles au solde budgétaire. Pour 2016, la légère révision à la baisse des hypothèses macroéconomiques et la contribution nette plus négative des mesures ponctuelles sont compensées par une augmentation de l'effort structurel prévu par rapport au programme de stabilité.

Le recul des dépenses d'intérêts a contribué à hauteur d'environ 0,7 % du PIB à l'assainissement des finances publiques entre 2012 et 2015, tandis que l'amélioration globale du solde structurel n'a atteint que 1 % du PIB environ au cours de la même période. Les gains exceptionnels découlant de l'évolution des taux d'intérêt ont été accompagnés d'une réduction de l'effort d'ajustement du solde structurel primaire prévu pour la période 2012-2016. Selon le projet de plan budgétaire, les dépenses d'intérêts devraient contribuer à hauteur de 0,1 % du PIB à l'amélioration structurelle en 2016, contre 0,2 % prévu dans le programme de stabilité.

8. Le projet de plan budgétaire indique que l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés est important 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, ces dépenses supplémentaires sont estimées à environ 0,03 % et 0,10 % du PIB pour 2015 et 2016 respectivement. Par conséquent, la Belgique a demandé à pouvoir s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de son objectif à moyen terme. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1 et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 autoriseraient, en principe, la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, que son impact sur les finances publiques belges, s'il est confirmé, sera important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. La Commission présentera une évaluation définitive, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données d'observation communiquées par les autorités belges.
9. Les prévisions de l'automne 2015 de la Commission tablent sur un déficit légèrement supérieur pour 2015 (2,7 % du PIB), malgré une croissance plus élevée du PIB nominal. Il n'est pas garanti que les mesures prises récemment pour éviter tout dérapage budgétaire auront l'impact que les autorités attendent. Dans ses prévisions de l'automne 2015, la Commission annonce pour 2016 un déficit nominal nettement

plus élevé que celui prévu dans le projet de plan budgétaire (2,6 % du PIB contre 2,1 %). Tout d'abord, cela s'explique par un effet de base de 0,1 % du PIB en raison des différents résultats prévus pour 2015. Ensuite, on constate une différence d'environ 0,3 % du PIB sur l'incidence attendue des mesures qui sous-tendent le budget 2016, soit parce que certaines d'entre elles n'ont pas été suffisamment précisées pour être prises en compte dans les prévisions de la Commission, soit parce que leur impact estimé devrait être inférieur à ce qui est prévu dans le projet de plan budgétaire. Le gouvernement compte également sur les importants effets de second tour positifs induits par le déplacement annoncé de la charge fiscale vers d'autres sources que le travail (0,1 % du PIB), tandis que, dans les prévisions de la Commission, cet impact est déjà pris en compte dans le scénario macroéconomique. Enfin, les hypothèses divergent légèrement en ce qui concerne les dépenses d'intérêts et l'indexation des salaires et des allocations sociales dans le secteur public.

10. La dette brute devrait dépasser 107 % du PIB d'ici à la fin de 2015, ce qui correspond à une augmentation un peu plus importante que prévu dans le programme de stabilité, s'expliquant par une révision à la hausse du point de référence de 2014. Les prévisions de la Commission misent sur une croissance plus forte du PIB nominal en 2015 ainsi que sur des ajustements stock-flux un peu plus à la baisse, devant conduire à une stabilisation du taux d'endettement. Pour 2016, les plans devraient se traduire par un léger recul du ratio de la dette au PIB. En revanche, le creusement plus important du déficit indiqué dans les prévisions de la Commission se traduirait par une petite augmentation de la dette en 2016.
11. Les mesures d'assainissement envisagées dans le projet de plan budgétaire mettent l'accent sur la modération des dépenses (-0,6 % du PIB), la plus forte contribution provenant d'une maîtrise de la hausse des dépenses de soins de santé et des prestations sociales (-0,2 % du PIB). Cependant, les mesures ne sont actuellement pas toutes entièrement définies. De plus, certaines économies annoncées dans les dépenses administratives ne sont pas encore connues dans le détail. Parallèlement à la préparation du budget 2016, le gouvernement fédéral a élaboré un plan pluriannuel de déplacement de la charge fiscale vers d'autres sources que le travail (équivalent à 0,5 % du PIB en 2016). Les cotisations sociales patronales seront progressivement réduites, ainsi que l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Des diminutions d'impôts spécifiques sont prévues pour les travailleurs indépendants et le secteur des hautes technologies. Environ la moitié de ces réductions d'impôts seront financées par une hausse des droits d'accises et un retour à un taux de TVA de 21 % sur l'électricité. En outre, certaines taxes financières seront revues à la hausse comme la retenue à la source sur les dividendes et les produits d'intérêts, la taxation des fonds immobiliers et une taxe nouvellement instaurée sur les plus-values sur actions. La «taxe de transparence» sur les montages financiers offshore, instituée en 2015, devrait produire des recettes supplémentaires, tandis que les autorités belges espèrent également générer de nouvelles recettes en améliorant la perception de l'impôt, en luttant plus efficacement contre la fraude fiscale et en établissant un régime permanent de régularisation fiscale. L'incidence de plusieurs de ces mesures de financement reste toutefois incertaine.
12. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour qu'il soit possible de juger du respect des dispositions transitoires de la règle relative à de la dette. Selon les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, l'évolution prévue du solde structurel (de 0,4 % du PIB en 2015 et en 2016) est inférieure au

niveau exigé (1,1 % et 1,9 % du PIB respectivement), qui est nettement plus ambitieux que l'effort recommandé par le Conseil à la Belgique.

13. Le 27 février 2015, la Commission a adopté un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné qu'il n'était pas attendu que la Belgique accomplisse des progrès suffisants sur la voie du respect de la règle relative à la dette en 2014-2015 et que la valeur de référence de 3 % du PIB avait été dépassée en 2014. Dans son analyse, elle a conclu que le critère de la dette devait être considéré comme respecté à cette date et que, s'il dépassait la valeur de référence, le déficit restait proche de cette valeur et que ce dépassement était temporaire et exceptionnel. Cette analyse reste largement valable.
14. En 2015, la Belgique prévoit un ajustement structurel (recalculé) de 0,6 % du PIB, ce qui correspond à l'ajustement requis pour la réalisation de l'objectif à moyen terme. Un écart moyen de 0,3 % du PIB en résulterait toutefois sur la période 2014-2015, ce qui laisse entrevoir un écart important au cours de cette période. Par contre, selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ne dépassera pas en 2014 et 2015 le critère des dépenses applicable. Une évaluation globale s'impose en conséquence. Tant en 2014 qu'en 2015, le solde structurel subit les effets négatifs d'un déficit sensible de recettes. Le critère des dépenses est donc le meilleur indicateur de la position budgétaire sous-jacente. Il laisse présager que le projet de plan budgétaire respectera en 2015 la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme. Dans ses prévisions de l'automne 2015, la Commission indique que le solde structurel devrait s'apprécier de 0,4 % du PIB en 2015, ce qui augure un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en 2015 et un risque d'écart important sur la période 2014-2015 (écart moyen de -0,4 % du PIB), essentiellement imputable au grand écart enregistré en 2014. Le critère des dépenses fait état d'un risque d'écart en 2015 (écart de -0,3 % du PIB) et sur la période 2014-2015 (écart moyen de -0,2 % du PIB). Comme expliqué ci-dessus, le critère des dépenses est le meilleur indicateur de la position budgétaire sous-jacente pour la période 2014-2015. Par conséquent, sur la base des prévisions, l'évaluation globale laisse apparaître un risque d'écart en 2015 par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Cette conclusion resterait identique si l'on excluait de l'évaluation l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés.

En 2016, la Belgique mise sur un ajustement structurel (recalculé) de 0,8 % du PIB. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ne dépassera pas en 2016 le critère des dépenses applicable (0,0 % en termes réels). Les plans sont donc conformes, pour 2016, à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'objectif à moyen terme. En revanche, au regard des prévisions de l'automne 2015 de la Commission, l'amélioration structurelle de 0,4 % du PIB se situe 0,2 % en deçà de l'ajustement exigé de 0,6 % du PIB, ce qui laisse présager un risque d'écart. Le critère des dépenses fait apparaître un risque d'écart significatif (écart de -0,7 % du PIB). Une évaluation globale s'impose donc. Comme le critère des dépenses subit les effets négatifs de l'évolution des recettes et dépenses ponctuelles, pour 2016, le solde structurel semble être un meilleur indicateur de l'effort budgétaire à ce stade. Par conséquent, l'évaluation globale laisse apparaître un risque d'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'on excluait de l'évaluation l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés.

15. Le projet de plan budgétaire comporte un plan visant à réduire la pression fiscale sur le travail. Ces mesures vont dans le sens recommandé par le Conseil en juillet 2015, à savoir un déplacement de la charge fiscale pesant sur le travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, ainsi qu'une amélioration du fonctionnement du marché du travail grâce à une diminution des freins financiers à l'emploi. La Belgique a également adopté plusieurs mesures dans le domaine des retraites en vue d'améliorer la viabilité de ses finances publiques, conformément à la recommandation du Conseil. La loi visant à relever l'âge légal de la retraite, pour le porter de 65 à 67 ans d'ici 2030, a été adoptée récemment. Le projet de plan budgétaire ne contient pas de mesures spécifiques pour améliorer la coordination des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir, contrairement à ce qu'avait recommandé le Conseil.
16. Sur un plan global, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Belgique, qui est actuellement soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et aux dispositions transitoires en ce qui concerne la règle de la dette, est globalement conforme aux dispositions du pacte. Sur un plan particulier, selon les prévisions qu'elle a présentées à l'automne 2015, la Commission prévoit un risque d'écart par rapport à l'ajustement exigé devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. La Commission invite donc les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin de garantir la conformité du budget 2016 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la Belgique a accompli quelques progrès en ce qui concerne le respect des recommandations par pays en matière de gouvernance budgétaire émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2015 (y compris concernant le régime des retraites, le cadre budgétaire et le système fiscal) et invite les autorités à poursuivre 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 2016 et dans le cadre des recommandations spécifiques adoptées par la Commission en mai.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2015

*Par la Commission*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*

