



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

**EG 24/15
ADD 1**

**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:	SWD(2015) 600 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Analyse du projet de plan budgétaire 2016 de la Belgique accompagnant le document: AVIS DE LA COMMISSION concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE
Pièce jointe:	SWD(2015) 600 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2015) 600 final.

Bruxelles, le 16.11.2015
SWD(2015) 600 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire 2016 de la Belgique

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE

{C(2015) 8100 final}

Analyse du projet de plan budgétaire 2016 de la Belgique

1. INTRODUCTION

La Belgique a soumis son projet de plan budgétaire pour 2016 le 15 octobre 2015, conformément au règlement (UE) n° 473/2013, qui fait partie du paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire («two-pack»). Elle est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et devrait accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

Le taux d'endettement public brut s'élevait à 105,1 % du PIB en 2013 (année où 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 en matière de dette. Au cours de cette période, elle devrait accomplir des progrès suffisants en direction de sa mise en conformité.

La partie 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire et fournit une évaluation fondée sur les prévisions de la Commission. La partie 3 présente les évolutions budgétaires récentes et prévues, d'après le projet de plan budgétaire, ainsi qu'une analyse des risques entourant leur réalisation, fondée sur les prévisions de l'automne 2015 de la Commission. Elle contient en particulier une évaluation des mesures sur lesquelles est bâti le projet de plan budgétaire. La partie 4 examine les évolutions budgétaires récentes et attendues pour la période 2015-2016 (en tenant également compte des risques pesant sur leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La partie 5 fournit une analyse des réformes mises en œuvre dans le domaine de la gouvernance budgétaire afin de donner suite aux dernières recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015, et notamment de celles visant à réduire la pression fiscale sur le travail. La partie 6 contient les conclusions.

2. ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES SUR LESQUELLES REPOSE LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2016 se fonde sur l'hypothèse d'une reprise durablement modérée. Si cette hypothèse cadre bien avec les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, elle est quelque peu inférieure aux projections contenues dans le programme de stabilité le plus récent.

Encadré 1: Prévisions macroéconomiques à la base du budget de la Belgique

Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été fournies par l'Institut des Comptes Nationaux en septembre 2015 – une mise à jour des projections de juin 2015 –, donnant ainsi au gouvernement fédéral, aux régions et aux communautés des prévisions communes qui servent de point de départ à leurs projections budgétaires. La préparation de ces prévisions macroéconomiques est déléguée par la loi au Bureau fédéral du Plan.

Le Bureau fédéral du Plan, qui est formellement rattaché au gouvernement, est une institution indépendante établie de longue date. En vertu de la loi du 21 décembre 1994 qui l'a créé sous sa forme actuelle, le Bureau relève conjointement de l'autorité du Premier ministre et du ministre des affaires économiques, tandis que les orientations sur ses procédures émanent du gouvernement fédéral, le Parlement belge et le Conseil central de l'économie ou le Conseil national du travail ayant la possibilité de lui commander une évaluation des politiques menées par le gouvernement fédéral dans les domaines économique, social et environnemental¹.

Après avoir progressé de 1,3 % du PIB en 2014, l'activité économique devrait, selon le scénario du projet de plan budgétaire, croître de 1,2 % en 2015 et de 1,3 % en 2016 (voir le tableau 1). Ces prévisions correspondent presque parfaitement aux prévisions de la Commission tablant sur une croissance économique de 1,3 % pour ces deux années, insuffisante pour combler un écart de production d'environ -1 %. Cela étant dit, le gouvernement compte, à partir de 2016, sur un impact économique positif supplémentaire des mesures prises pour alléger la pression fiscale sur le travail (voir la partie 3.3), alors que cet impact a déjà été pris en compte dans les prévisions de la Commission.

¹ Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, TITRE VIII – Réforme de l'appareil statistique et de prévision économique du gouvernement fédéral, CHAPITRE IV – Le Bureau fédéral du Plan, articles 124 à 131.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2014	2015			2016		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,3	1,2	1,2	1,3	1,5	1,3	1,3
Consommation privée (variation en %)	0,4	1,3	1,9	2,0	1,1	0,6	0,7
Formation brute de capital fixe (variation en %)	7,0	0,2	2,7	2,1	2,2	-0,3	0,5
Exportations de biens et services (variation en %)	5,4	3,7	3,4	3,6	4,1	4,2	4,5
Importations de biens et services (variation en %)	5,9	3,4	4,2	4,1	3,9	3,3	3,8
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	1,9	0,8	1,7	1,6	1,2	0,4	0,6
- Variations des stocks	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	-0,4	0,3	-0,6	-0,4	0,3	0,9	0,7
Écart de production ¹	-1,0	-1,1	-0,9	-0,9	-0,6	-0,9	-0,9
Emploi (variation en %)	0,3	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7
Taux de chômage (%)	8,5	8,4	8,5	8,6	8,2	8,3	8,4
Productivité du travail (variation en %)	1,0	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6
Inflation IPCH (%)	0,5	0,2	0,4	0,6	1,2	1,2	1,7
Déflateur du PIB (variation en %)	0,7	1,0	0,7	1,1	0,9	1,1	1,0
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	0,9	0,4	0,4	0,5	0,2	0,5	0,3
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	0,6	0,5	n.d.	1,7	0,6	n.d.	1,9

Note:

¹En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.

Sources:

programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

Pour 2016, le projet de plan budgétaire et les prévisions de la Commission prévoient tous deux un ralentissement de la demande intérieure par rapport à 2015. Ce ralentissement est imputable essentiellement à la consommation des ménages et aux investissements des entreprises. En ce qui concerne la consommation publique, le projet de plan budgétaire prévoit une augmentation de 0,7 % en 2016, ce qui est proche de la prévision de 0,4 % de la Commission, compte tenu du fait notamment que celle-ci tient compte de l'effet des mesures gouvernementales exposées dans le projet de plan budgétaire. À cet égard, il serait possible de renforcer la crédibilité du scénario macroéconomique qui sous-tend le budget de la Belgique en tenant compte de tous les effets de second tour engendrés par les mesures budgétaires. La décision – louable – du gouvernement fédéral d'engager la procédure budgétaire avant la trêve estivale offre cette possibilité.

Le ralentissement de la consommation des ménages prévu dans le projet de plan budgétaire, d'environ 2 % en 2015 à 0,6 % en 2016 (0,7 % selon les prévisions de la Commission), est cohérent avec la croissance plus faible du revenu disponible réel, imputable à la croissance toujours atone des salaires et à la recrudescence de l'inflation.

La faiblesse de la formation de capital prévue pour 2016 s'explique par la croissance forte enregistrée durant les années 2014 et 2015, marquées par l'achat de plusieurs navires et d'un brevet de grande portée. La correction concernant ces investissements exceptionnels n'intervient pleinement qu'en 2016. Cela étant dit, pour ce qui est de la croissance des investissements, le projet de plan budgétaire est moins optimiste que les prévisions de la Commission (-0,3 % contre 0,5 %). Cette différence pourrait s'expliquer au moins en partie par la projection d'une demande extérieure moins vigoureuse, comme l'illustre la croissance des exportations en 2016 (4,2 % contre 4,5 %).

Étant donné que les investissements exceptionnels précités concernent des navires importés et des brevets, une correction similaire s'applique aux importations – mais celle-ci est moins marquée du fait du volume plus important des importations.

En ce qui concerne le marché du travail, les prévisions du projet de plan budgétaire et celles de la Commission sont relativement similaires, tous deux anticipant une baisse du taux de chômage de 0,2 pp en 2016.

Pour ce qui est de l'inflation, l'écart entre les projections du projet de plan budgétaire et les prévisions de la Commission pour 2016 (1,2 % contre 1,7 %) est en grande partie imputable aux mesures annoncées dans le projet de plan budgétaire, qui sont prises en compte dans les projections de la Commission pour l'inflation, mais pas dans celles du projet de plan budgétaire. Les plus importantes sont la suppression de la réduction du taux de TVA sur la consommation d'électricité des ménages², une augmentation des droits d'accises et l'instauration en Flandre d'une taxe sur la consommation d'électricité.

Globalement, le scénario macroéconomique décrit dans le projet de plan budgétaire peut être considéré comme plausible, ses prévisions relatives à la composition de la croissance s'écartant relativement peu de celles de la Commission.

Encadré 2: Incidence du faible niveau actuel des taux d'intérêt sur le respect du pacte de stabilité et de croissance

Recenser les gains exceptionnels ou les manques à gagner découlant de l'évolution des taux d'intérêt en 2016

Les rendements des obligations souveraines ont fortement diminué depuis la fin de l'année 2013 et sont tombés à des niveaux sans précédent au premier semestre 2015, avant d'augmenter quelque peu pendant l'été. Malgré tout, les rendements en Belgique restent nettement inférieurs à leur moyenne de long terme de 4,3 %, les taux à 10 ans s'établissant à 0,9 % au mois d'octobre 2015. En raison de la baisse des taux d'intérêt, le total des paiements d'intérêts des administrations publiques a lui aussi diminué au cours de ces dernières années.

² Le projet de plan budgétaire montre comment l'intégration de cette mesure relative à la TVA aboutit à une projection d'inflation de 1,5 % en 2016. Il est à noter que les chiffres de l'inflation figurant dans le projet de plan budgétaire renvoient à l'indice national des prix à la consommation, qui diffère légèrement de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) que la Commission utilise pour établir ses prévisions.

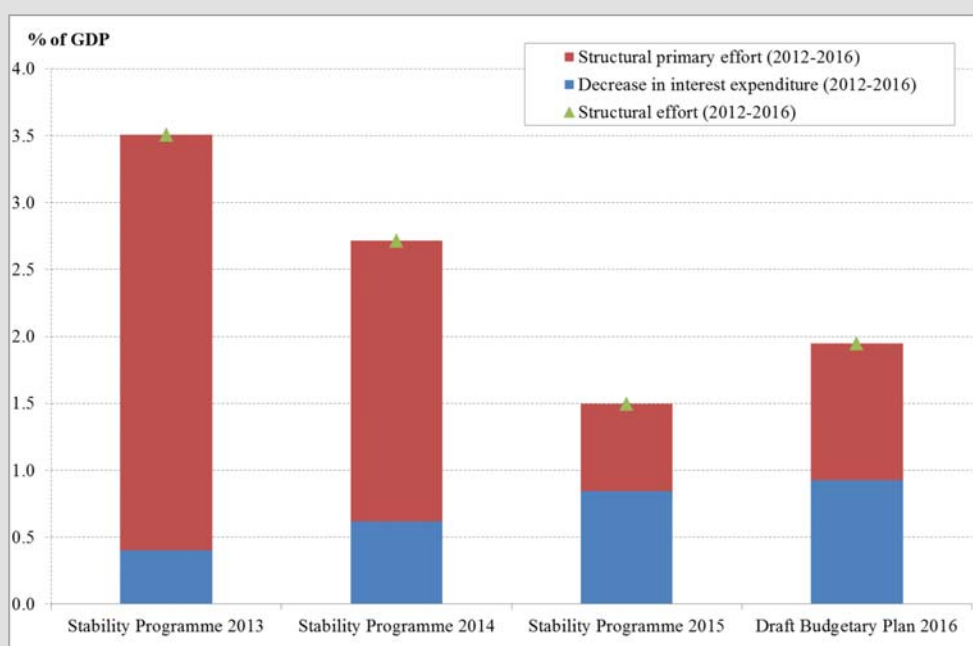
Les dépenses d'intérêts en Belgique devraient passer de 3,6 % du PIB en 2012 à 2,8 % en 2015, et diminuer encore l'an prochain, pour atteindre 2,7 % du PIB, sur la base des informations fournies dans le projet de plan budgétaire. La diminution de la charge d'intérêts devrait ainsi contribuer à hauteur de 0,1 % du PIB à l'amélioration structurelle prévue pour 2016, contre 0,25 % envisagé dans le programme de stabilité le plus récent. Selon les prévisions de la Commission, les dépenses d'intérêts diminuent légèrement moins en 2015, à 2,9 % du PIB, et devraient suivre la même tendance baissière en 2016 que celle prévue dans le projet de plan budgétaire. Cette différence pourrait s'expliquer par le fait que des hypothèses différentes ont été retenues pour le refinancement de la dette aux taux faibles actuels avant son échéance. La diminution des dépenses d'intérêts devrait contribuer à l'amélioration structurelle à hauteur de 0,25 % du PIB en 2015 et de 0,1 % du PIB en 2016.

Perspectives et éléments de vulnérabilité

Au cours des trois prochaines années, un tiers de la dette de l'administration centrale (qui représente 83 % de la dette publique totale) devra être refinancée. La Belgique pourra bénéficier encore des faibles taux actuels et même réduire davantage le taux d'intérêt implicite sur l'encours de sa dette, qui s'élève actuellement à 2,7 %. Par ailleurs, une augmentation sensible du taux d'intérêt contrarierait l'assainissement budgétaire étant donné que les plans actuels reposent en partie sur l'hypothèse d'une poursuite de la baisse des dépenses d'intérêts (à 2,1 % du PIB en 2018 selon le programme de stabilité de 2015).

Conséquences pour les finances publiques

Effort structurel et diminution des dépenses d'intérêts entre 2012 et 2016 sur la base des plans du gouvernement



Sources: programmes de stabilité, projet de plan budgétaire 2016 et base de données AMECO.

La comparaison des projections de dépenses d'intérêts entre les différentes versions du programme de stabilité de la Belgique et les projets de plan budgétaire donne un éclairage supplémentaire sur les recettes (exceptionnelles) engrangées depuis que les taux d'intérêt ont commencé à diminuer (voir le graphique)³. Le programme de stabilité de 2013 prévoyait que la réduction des dépenses d'intérêts contribuerait à hauteur de 0,4 % du PIB à l'assainissement budgétaire prévu pour la période 2012-2016. Il a été présenté au mois d'avril 2013, alors qu'était généralement attendu un retour des taux à leurs niveaux habituels. Dans les programmes ultérieurs, la contribution de la diminution des dépenses d'intérêts sur la période

³ Il convient de noter que, si les variations des taux d'intérêt expliquent probablement en grande partie les révisions apportées aux projections de dépenses d'intérêts dans les différentes versions des programmes, d'autres facteurs tels que la dynamique de la dette, la structure des échéances de la dette et les reclassements statistiques (par exemple, le passage de la comptabilité nationale au SEC 2010) ont peut-être aussi joué un rôle.

2012-2016 a augmenté progressivement, pour atteindre 0,9 % du PIB, compte tenu des données et projections du projet de plan budgétaire 2016. La différence avec le programme de 2013 pourrait être prise comme référence pour apprécier l'ampleur des recettes exceptionnelles découlant de la baisse des taux d'intérêt. Les gains inattendus qui en ont réellement découlé sont encore plus importants, mais ils sont en partie compensés par une hausse plus forte que prévu des niveaux d'endettement.

La réduction progressive de l'effort structurel sur la période 2012-2016 entre les différents programmes est due principalement à des dérapages par rapport aux objectifs à atteindre, ainsi qu'à des révisions statistiques de résultats passés, plutôt qu'à la planification d'un effort structurel moindre pour les années restantes de la période considérée. Cela étant dit, la diminution des dépenses d'intérêts a généralement été compensée par une diminution de l'effort structurel primaire, ce qui signifie, en d'autres termes, que les recettes exceptionnelles liées au faible niveau des taux ont été utilisées, non pour accélérer l'ajustement budgétaire, mais pour réduire l'effort budgétaire primaire. Dans l'ensemble, la diminution des dépenses d'intérêts a contribué pour environ 0,7 % du PIB à l'assainissement budgétaire entre 2012 et 2015, tandis que le solde structurel s'est amélioré globalement d'environ 1 % du PIB sur la même période.

La chute des taux d'intérêt résulte en partie d'un environnement inattendu de faible inflation ces dernières années, qui affecte également le solde des finances publiques par des canaux autres que celui des dépenses d'intérêts. Le faible niveau de l'inflation a eu des effets directs sur les recettes de TVA, ainsi que sur les impôts et les cotisations sociales sur les salaires qui sont automatiquement indexés (généralement, en différé) sur un indice des prix en Belgique. À partir de 2014, le niveau d'inflation plus faible qu'attendu a permis de freiner l'augmentation des dépenses relatives aux salaires et aux allocations sociales du secteur public, qui sont automatiquement corrigées pour tenir compte de l'inflation (passée).

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution du déficit

Le projet de plan budgétaire table sur un déficit de 2,6 % du PIB en 2015, ce qui est légèrement supérieur à l'objectif de déficit fixé dans le programme de stabilité le plus récent. Cette révision s'explique principalement par une réduction de la contribution positive nette des mesures ponctuelles au solde budgétaire, alors que l'objectif d'amélioration structurelle n'a pas changé depuis l'adoption du programme de stabilité. Les prévisions de la Commission pour 2015 sont un peu plus pessimistes, malgré une croissance plus élevée du PIB nominal. Les autorités comptent sur le renforcement des procédures de dépenses et sur l'effet d'annonce des augmentations d'impôts en 2016 pour éviter tout dérapage budgétaire, alors que les prévisions de la Commission n'en tiennent pas compte. En outre, la légère révision à la hausse du déficit de 2014 au niveau régional, qui est intervenue au mois d'octobre 2015, ne semble pas avoir été prise en compte dans le projet de plan budgétaire.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2014	2015			2016			Variation 2014-2016
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	52,0	50,6	51,6	51,6	50,4	51,3	51,3	-0,7
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	12,9	12,8	12,9	12,9	12,8	13,3	13,3	0,4
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	16,7	16,7	16,5	16,6	16,8	16,7	16,5	0,0
- Impôts sur le capital	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	-0,1
- Cotisations sociales	16,7	16,4	16,6	16,6	16,1	15,9	16,1	-0,8
- Autres (poste résiduel)	4,7	3,8	4,6	4,6	3,7	4,5	4,5	-0,2
Dépenses	55,1	53,1	54,2	54,3	52,3	53,4	53,9	-1,7
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	52,0	50,3	51,4	51,4	49,8	50,7	51,1	-1,2
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	12,7	12,2	12,6	12,5	11,9	12,3	12,3	-0,4
Consommations intermédiaires	4,4	3,8	4,3	4,3	3,8	4,2	4,4	-0,2
Transferts sociaux	25,3	25,4	25,3	25,3	25,1	25,3	25,2	0,0
Subventions	3,4	2,9	3,3	3,4	2,9	3,4	3,3	-0,1
Formation brute de capital fixe	2,4	2,3	2,5	2,4	2,3	2,5	2,4	0,1
- Autres (poste résiduel)	3,8	3,8	3,4	3,5	3,8	3,0	3,6	-0,6
- Dépenses d'intérêts	3,1	2,8	2,8	2,9	2,5	2,7	2,8	-0,5
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	-3,1	-2,5	-2,6	-2,7	-2,0	-2,1	-2,6	1,0
Solde primaire	0,0	0,2	0,1	0,2	0,5	0,6	0,2	0,5
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,3	0,3	0,2	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,4
SBAP hors mesures exceptionnelles	-3,4	-2,8	-2,8	-3,0	-2,0	-2,0	-2,6	1,4
Écart de production ¹	-1,0	-1,1	-0,9	-0,9	-0,6	-0,9	-0,9	0,1
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	-2,5	-1,9	-2,1	-2,2	-1,6	-1,6	-2,1	1,0
Solde structurel (SS)²	-2,8	-2,2	-2,3	-2,5	-1,6	-1,5	-2,1	1,4
Solde primaire structurel ²	0,3	0,6	0,5	0,4	0,9	1,2	0,7	0,9
Notes:								
¹ Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles selon le programme, recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.								
² Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.								
Sources: programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.								

Pour 2015, le projet de plan budgétaire table sur une amélioration du solde structurel (recalculé)⁴ de 0,6 % du PIB, tandis que les prévisions de la Commission annoncent une amélioration de 0,4 % du PIB. Cet écart s'explique, non seulement par une prévision de solde nominal différente, mais aussi par la définition différente que la Commission et le gouvernement donnent aux mesures ponctuelles. Il en résulte une plus grande contribution positive nette des mesures ponctuelles dans les prévisions de la Commission, et donc une amélioration structurelle plus faible par rapport au projet de plan budgétaire.

Le projet de plan budgétaire table sur un déficit nominal de 2,1 % du PIB en 2016, ce qui est légèrement supérieur à l'objectif fixé dans le programme de stabilité. La détérioration des hypothèses macroéconomiques et de la contribution nette des mesures ponctuelles est compensée par un effort structurel plus vigoureux que ne le prévoit le programme de stabilité. Comme l'ajustement prévu reposera principalement sur une restriction des dépenses, qui ne devraient augmenter que de 0,8 %, le ratio des dépenses au PIB devrait fortement diminuer. Le ratio des recettes au PIB devrait lui aussi se réduire encore en 2016, en raison tout particulièrement d'une croissance assez limitée des salaires (par rapport à la croissance du PIB). Il est impossible de comparer dans tous leurs éléments les ratios des recettes ou les ratios des dépenses au PIB figurant dans le programme de stabilité et le projet de plan budgétaire du fait de la modification des méthodes de comptabilisation de certaines réductions d'impôts, considérées auparavant comme des recettes et considérées désormais comme des dépenses.

Les prévisions de l'automne 2015 de la Commission annoncent pour 2016 un déficit nominal nettement plus élevé que celui prévu dans le projet de plan budgétaire (2,6 % du PIB contre 2,1 %). Cet écart s'explique, tout d'abord, par un effet de base de 0,1 % du PIB dû aux écarts dans les résultats prévus pour 2015 et, ensuite, par la différence d'environ 0,3 % du PIB sur l'incidence attendue des mesures qui sous-tendent le budget de 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 (dont la date butoir est le 22 octobre 2015), soit parce que leur incidence estimée devrait être inférieure à ce qui est prévu dans le projet de plan budgétaire (voir la partie 3.3). Le gouvernement compte également sur l'amélioration du solde nominal de 0,1 % du PIB, grâce aux effets de second tour positifs qui devraient résulter de la réduction annoncée de la pression fiscale sur le travail, effets qui n'étaient pas encore pris en compte dans les hypothèses macroéconomiques du plan, mais qui le sont dans le scénario macroéconomique des prévisions de la Commission. Par conséquent, les objectifs du plan de projet budgétaire se fondent implicitement sur des hypothèses macroéconomiques un peu plus optimistes. Le projet de plan budgétaire table également sur une poursuite de l'amélioration du solde budgétaire des collectivités locales en 2016 (0,1 % du PIB), donnée qui n'est pas encore intégrée dans les prévisions de la Commission. Enfin, les hypothèses d'inflation plus élevées dans les prévisions de la Commission entraînent une indexation des salaires et des allocations sociales dans le secteur public au second semestre de 2016, contrairement aux hypothèses du projet de plan budgétaire, indexation qui n'est dans un premier temps que partiellement compensée par une augmentation des recettes fiscales.

Ce point de vue différent sur l'évolution du solde nominal se retrouve également dans la prévision relative à l'amélioration structurelle. Le projet de plan budgétaire vise une

⁴ Solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire en utilisant la méthode commune.

amélioration structurelle (recalculée) de 0,8 % du PIB, alors que les prévisions d'automne l'estiment à 0,4 % du PIB.

3.2. Évolution de la dette

Tableau 3. Évolution de la dette

(% du PIB)	2015			2016		
	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
Ratio d'endettement brut¹	106,9	107,2	106,7	106,3	107,0	107,1
Variation du ratio	0,3	0,5	0,1	-0,6	-0,2	0,4
<i>Contributions² :</i>						
1. Solde primaire	-0,2	-0,1	-0,2	-0,5	-0,6	-0,2
2. Effet «boule de neige»	0,6	0,8	0,5	0,0	0,2	0,4
<i>Dont:</i>						
Dépenses d'intérêts	2,8	2,8	2,9	2,5	2,6	2,8
Effet de la croissance	-1,2	-1,3	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4
Effet de l'inflation	-1,0	-0,7	-1,1	-1,0	-1,1	-1,1
3. Flux de créances	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,2

Notes:

¹ Fin de d'endettement.

² L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le ratio d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). Les flux de créances comprennent les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs

Sources:
programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

La dette brute devrait, en raison de la révision à la hausse du point de départ en 2014, augmenter jusqu'à dépasser 107 % du PIB d'ici à la fin de 2015, ce qui est légèrement supérieur à ce que prévoit le programme de stabilité. Les prévisions de la Commission anticipent une croissance du PIB nominal plus forte en 2015, ainsi que des ajustements stock-flux un peu plus à la baisse, devant conduire à une stabilisation du taux d'endettement. Pour 2016, le projet de plan budgétaire devrait se traduire par un léger recul du ratio de la dette au PIB. En revanche, le creusement plus important du déficit anticipé dans les prévisions de la Commission se traduirait par une nouvelle augmentation de la dette en 2016.

3.3. Mesures à la base du projet de plan budgétaire

Au niveau fédéral, un cadre budgétaire pluriannuel pour la période 2015-2018 a été convenu au mois d'octobre 2014. Il contient des mesures qui sont censées avoir une incidence supplémentaire au-delà de 2015. Parmi celles-ci figurent notamment une réforme structurelle de la sécurité sociale, une norme de croissance plus basse pour les dépenses de soins de santé, des économies dans l'administration, une réduction des subventions à la compagnie ferroviaire nationale ou encore une augmentation de certains droits d'accises et taux de TVA.

Des mesures supplémentaires ont été annoncées aux mois de juillet et d'octobre 2015. Les mesures d'assainissement consisteront essentiellement en une restriction des dépenses (-0,6 % du PIB), et principalement des dépenses liées aux soins de santé et aux prestations sociales (-0,2 % du PIB). Ces mesures ne sont cependant pas encore toutes entièrement définies. De plus, certaines économies annoncées dans les dépenses administratives ne sont pas encore connues dans le détail. Outre l'impact des mesures d'assainissement envisagées, il est prévu un glissement – neutre sur le plan budgétaire – des subventions salariales vers une réduction directe des cotisations sociales, ce qui réduira également les dépenses.

Parallèlement à la préparation du budget 2016, le gouvernement fédéral a élaboré un plan pluriannuel visant à alléger la pression fiscale sur le travail (de 0,5 % du PIB en 2016). Les cotisations sociales patronales seront réduites progressivement, tout comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Des réductions fiscales spécifiques sont prévues pour les travailleurs indépendants et les secteurs de haute technologie. Environ la moitié de ces réductions d'impôts seront financées par une augmentation des droits d'accises et le rétablissement d'un taux de TVA de 21 % sur l'électricité. En outre, certaines taxes financières seront relevées, telles que la retenue à la source sur les dividendes et les produits d'intérêts, la taxation des fonds immobiliers et l'instauration d'une taxe sur les plus-values sur actions. La «taxe de transparence» sur les montages financiers extraterritoriaux, instituée en 2015, devrait aussi produire des recettes supplémentaires, tandis que les autorités belges entendent dégager de nouvelles recettes en optimisant le recouvrement de l'impôt, en luttant plus efficacement contre la fraude fiscale et en instaurant un régime permanent de régularisation fiscale.

Cet allègement de la fiscalité sur le travail va dans le sens préconisé par les recommandations spécifiques adressées à la Belgique, mais il n'est pas sans risques pour les finances publiques. L'impact de certaines mesures adoptées pour financer ce glissement fiscal, telles que la taxe de transparence précitée (dont le rendement devrait dépasser 0,1 % du PIB), reste incertain. En outre, les réductions d'impôts annoncées par le gouvernement fédéral auront également une incidence négative sur le solde budgétaire des collectivités locales et régionales, qui prélèvent des taxes additionnelles sur l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, certaines des réductions de cotisations sociales annoncées dans le projet de plan budgétaire semblent avoir été reportées, alors que leurs effets positifs sur les finances publiques ont été pris en compte dans les prévisions de la Commission.

Comme il est indiqué plus haut, le programme considère par ailleurs comme des éléments ponctuels certaines dépenses imprévues et des mauvaises surprises du côté des recettes, alors que celles-ci ne remplissent pas, en dépit de leur caractère temporaire, les critères utilisés par la Commission pour classer une mesure dans cette catégorie. Il s'agit par exemple des dépenses supplémentaires en matière d'asile et de migration aux niveaux fédéral et régionaux,

ainsi qu'un important remboursement de TVA lié à la réduction du taux de TVA sur l'électricité en 2014 (supprimée en septembre 2015).

Le projet de plan budgétaire estime que les dépenses supplémentaires liées à l'accroissement des flux migratoires représenteront 0,03 % du PIB en 2015 et 0,10 % du PIB supplémentaire en 2016⁵. Alors qu'elles considèrent ces coûts comme des dépenses ponctuelles dans leur projet de plan budgétaire, les autorités belges renvoient également à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 en invoquant une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques. La Commission a tenu compte d'un impact budgétaire légèrement plus élevé pour établir ses prévisions d'automne. Sans ces dépenses supplémentaires, l'effort structurel aurait été estimé à 0,5 % du PIB pour 2016.

Tableau 4. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le projet de plan budgétaire

A. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet recettes

Composantes	Incidence budgétaire (% du PIB) (selon les autorités)		
	2015	2016	2017
Impôts sur la production et les importations	n.d.	0,42	n.d.
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	n.d.	-0,01	n.d.
Impôts sur le capital	n.d.	0,00	n.d.
Cotisations sociales	n.d.	-0,35	n.d.
Revenus de la propriété	n.d.	0,05	n.d.
- Autres (poste résiduel)	n.d.	0,03	n.d.
Total	n.d.	0,13	n.d.
<u>Note:</u>			
L'incidence budgétaire figurant dans le tableau est l'incidence cumulée des mesures, telle qu'indiquée dans le PPB, c'est-à-dire par les autorités nationales. Un signe positif indique une augmentation des recettes/des dépenses en conséquence de la mesure en question.			
<i>Source: projet de plan budgétaire 2016</i>			

B. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet dépenses

⁵ Ce chiffre prend en compte l'impact estimé dans le projet de plan budgétaire pour le gouvernement fédéral (2015 et 2016) ainsi que pour la Communauté flamande (uniquement pour 2016). Le projet de plan budgétaire ne contient aucune information concernant l'impact sur les budgets des autres communautés et régions.

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (selon les autorités)		
	2015	2016	2017
Rémunération des salariés	n.d.	-0,04	n.d.
Consommation intermédiaire	n.d.	-0,03	n.d.
Versements sociaux	n.d.	-0,20	n.d.
Dépenses d'intérêts	n.d.	-0,01	n.d.
Subventions	n.d.	-0,21	n.d.
Formation brute de capital fixe	n.d.	-0,03	n.d.
Transferts de capital	n.d.	-0,02	n.d.
Autres	n.d.	-0,02	n.d.
Total	n.d.	-0,56	n.d.

Note:
L'incidence budgétaire figurant dans le tableau est l'incidence cumulée des mesures, telle qu'indiquée dans le PPB, c'est-à-dire par les autorités nationales. Un signe positif indique une augmentation des recettes/des dépenses en conséquence de la mesure en question.
Source: projet de plan budgétaire 2016

4. RESPECT DES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

La Belgique est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et devrait accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif à moyen terme (OMT). L'encadré 3 rend compte des dernières recommandations adressées spécifiquement à la Belgique dans le domaine des finances publiques. La Belgique est également soumise aux dispositions transitoires en matière de dette.

Encadré 3: Recommandations adressées par le Conseil à la Belgique

Le 14 juillet 2015, le Conseil a adressé des recommandations à la Belgique dans le cadre du Semestre européen. Plus particulièrement, dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé à la Belgique d'opérer en 2015 et en 2016 un ajustement budgétaire d'au moins 0,6 % du PIB vers l'objectif à moyen terme; d'utiliser les recettes exceptionnelles pour placer le ratio de la dette publique sur une trajectoire descendante adéquate; de compléter la réforme des retraites en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; et de convenir d'une répartition des objectifs budgétaires entre tous les différents niveaux de pouvoir, qui aurait force exécutoire. Le Conseil lui a également recommandé d'adopter et de mettre en œuvre une réforme fiscale globale élargissant l'assiette de l'impôt, déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres sources et supprimant les dépenses fiscales inefficaces.

4.1. Respect du critère de la dette

Après avoir corrigé son déficit excessif en 2013, la Belgique est entrée, pour les trois années suivantes, dans la période de transition en ce qui concerne le critère de la dette. Au cours de cette période, elle doit réaliser des progrès suffisants vers la conformité avec le critère de la dette – défini comme l’ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) – et respecter le critère de la dette à la fin de la période de transition (2016).

Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d’informations pour pouvoir évaluer le respect du critère de la dette. D’après les prévisions de l’automne 2015, la Belgique ne réalisera pas de progrès suffisants vers la conformité avec le critère de la dette en 2015 et en 2016. L’ajustement structurel linéaire minimal requis pour la période 2015-2016 représente 1,1 % du PIB selon les prévisions de la Commission, alors que l’ajustement prévu s’élève à 0,4 % du PIB pour les deux années. Si aucun autre ajustement structurel n’est opéré en 2015, l’effort structurel requis atteindra 1,9 % du PIB en 2016. La faiblesse relative de la croissance du PIB nominal rend particulièrement difficile la réalisation de l’ajustement structurel nécessaire pour placer le taux d’endettement sur une trajectoire descendante.

Tableau 5. Respect du critère de la dette*

	2014	2015			2016		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Taux d'endettement brut	106,7	106,9	107,2	106,7	106,3	107,0	107,1
Écart par rapport au critère de la dette ^{1,2}							
Ajustement structurel ³	-0,1	0,6	0,6	0,4	0,6	0,8	0,4
<i>Par rapport à:</i>							
Ajustement requis ⁴	0,7	1,2	n.a.	1,1	1,8	n.a.	1,9

Notes:

¹ Ne concerne pas les États membres qui étaient soumis à une procédure PDE en novembre 2011 et pour une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif. Indique la différence entre le taux d’endettement et le critère de la dette. Si positif, le taux

² Si positif, le taux d’endettement brut prévu ne respecte pas le critère de réduction de la dette.

³ Applicable uniquement durant la période de transition de trois ans suivant la correction du déficit excessif pour une PDE qui était en cours en novembre 2011.

⁴ Définit l’ajustement structurel annuel minimal restant sur la période de transition dont la réalisation garantit que l’État membre respectera le critère de réduction de la dette à la fin de cette période, si les projections budgétaires COM (PS) pour les années précédentes sont remplies.

Sources:

programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l’automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

* Une évaluation ex ante de la conformité prévue avec le critère de la dette peut être appréciée sur la base du PPB uniquement pour les pays concernés fournissant des séries de données étendues (c’est-à-dire couvrant les années jusqu’à t+4) dans leur PPB sur une base volontaire, comme il en a été décidé lors de la réunion du comité économique et financier

(membres suppléants) du 22 septembre 2014 et comme cela apparaît dans le code de conduite actualisé du «two-pack».

La Commission a élaboré un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité en février 2015, sur la base d'une estimation des résultats de 2014 et de ses prévisions de l'hiver 2015 pour 2015. Ce rapport a conclu, au terme de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, que le critère de la dette au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/1997 devait être considéré comme rempli à cette date. Ces facteurs pertinents étaient notamment i) les conditions économiques défavorables qui rendent particulièrement difficile le respect de la règle de la dette; ii) le fait que, selon toute attente, l'ajustement requis en direction de l'OMT sera globalement respecté, et iii) la mise en œuvre prévue d'ambitieuses réformes structurelles de nature à renforcer la croissance, conformément aux engagements pris par les autorités, ce qui devrait contribuer à réduire la dette à moyen/long terme⁶. Cette analyse reste largement valable.

4.2. Ajustement en vue d'atteindre l'OMT

En 2015, la Belgique prévoit un ajustement structurel (recalculé) de 0,6 % du PIB, conforme à l'exigence. Toutefois, l'ajustement structurel restant en 2014 en deçà de l'effort nécessaire de 0,5 % du PIB (écart de 0,6 % du PIB) pour cette année, il en résulterait un écart moyen de 0,3 % du PIB sur la période 2014-2015, ce qui laisse entrevoir un écart important. Par ailleurs, 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, sur la période 2014-2015 ne dépassera pas le critère des dépenses applicable (0,2 % en 2014 et 0,0 % en 2015 en termes réels). Une évaluation globale s'impose en conséquence. En 2014, le solde structurel subit les effets négatifs d'un déficit de recettes substantiel (0,5 % du PIB), imputable notamment à une perte de recettes dans le secteur financier (par exemple les dividendes et les commissions de garantie). De plus, en 2015, le solde structurel est affecté par des déficits de recettes (0,6 % du PIB) par rapport aux élasticités standard, qui s'expliquent notamment par la faiblesse de la croissance des salaires et de l'inflation (par rapport à l'évolution du déflateur du PIB). Compte tenu de ces facteurs, le critère des dépenses semble être un meilleur indicateur de l'effort budgétaire. Par conséquent, l'évaluation globale indique que, pour 2015, le projet de plan budgétaire est compatible avec la trajectoire d'ajustement devant aboutir à la réalisation de l'OMT.

Sur la base des prévisions de l'automne 2015 de la Commission, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,4 % du PIB en 2015, ce qui se traduirait par une amélioration moyenne de 0,2 % du PIB sur la période 2014-2015. Il existe dès lors un risque d'écart important lié au solde structurel (écart moyen de -0,4 % du PIB), en raison notamment de l'écart important déjà constaté en 2014. Le critère des dépenses laisse entrevoir lui aussi un écart (écart moyen de -0,2 % du PIB) sur la période 2014-2015. Une évaluation globale s'impose donc. Comme il a été expliqué ci-dessus, le critère des dépenses est le meilleur indicateur de l'effort budgétaire sur la période 2014-2015, en raison des déficits de recettes significatifs en 2014 et en 2015 par rapport aux élasticités standard. Par conséquent, sur la base des prévisions, l'évaluation globale laisse entrevoir, pour 2015, un risque d'écart par rapport à la trajectoire

⁶ Voir: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/belgium_en.htm

d'ajustement en direction de l'OMT. Il n'en irait pas autrement si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés était exclu de l'évaluation.

En 2016, la Belgique vise un ajustement structurel (recalculé) de 0,8 % du PIB, ce qui est supérieur à l'ajustement structurel minimal requis de 0,6 % 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, respectera en 2015 le critère des dépenses applicable (0,0 % en termes réels). Par conséquent, le plan de projet budgétaire est compatible avec la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT en 2016⁷.

En revanche, dans les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, l'amélioration structurelle de 0,4 % du PIB est inférieure de 0,2 % du PIB à l'ajustement requis de 0,6 % du PIB, ce qui laisse apparaître un risque d'écart. Le critère des dépenses laisse apparaître un risque d'écart important (écart de -0,7 % du PIB). Une évaluation globale s'impose dès lors. Contrairement au solde structurel, le critère des dépenses est affecté par l'évolution des recettes et dépenses ponctuelles sur la période 2015-2016: les recettes ponctuelles diminuent de 0,2 % du PIB sur toute cette période (l'exclusion de mesures de recettes discrétionnaires influençant le critère des dépenses), tandis qu'en 2016 interviennent également des dépenses exceptionnelles de 0,1 % du PIB liées à l'application rétroactive de la décision de 2014 relative aux ressources propres (qui influe directement sur l'évolution des dépenses). Compte tenu de ces facteurs, le solde structurel semble être un meilleur indicateur de l'effort budgétaire au stade actuel. Par conséquent, l'évaluation globale laisse entrevoir un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2016. Il n'en irait pas autrement si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés était exclu de l'évaluation.

Il ressort d'une évaluation globale du projet de plan budgétaire de la Belgique prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, que le pays devrait s'écarter, en 2015 et en 2016, de la trajectoire d'ajustement définie en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme.

⁷ Il convient de noter une fois de plus que les coûts supplémentaires liés à l'augmentation des flux migratoires (0,03 % du PIB en 2015 et 0,1 % du PIB en 2016) sont considérés comme des éléments ponctuels dans le projet de plan budgétaire, ce qui est en contradiction avec la méthode adoptée par la Commission (voir la partie 3.3).

Tableau 6: Respect des exigences du volet préventif

(en % du PIB)	2014	2015		2016	
Position initiale¹					
Objectif à moyen terme (OMT)	0,75	0,75		0,75	
Solde structurel ² (COM)	-2,8	-2,5		-2,1	
Solde structurel basé sur un gel (COM)	-2,3	-2,3		-	
Position par rapport à l'OMT³	au niveau ou au-dessus de l'OMT	au niveau ou au-dessus de l'OMT		au niveau ou au-dessus de l'OMT	
(en % du PIB)	2014	2015		2016	
	COM	PPB	COM	PPB	COM
Critère du solde structurel					
Ajustement requis ⁴	0,5	0,6		0,6	
Ajustement requis corrigé ⁵	0,5	0,6		0,6	
Évolution du solde structurel ⁶	-0,1	0,6	0,4	0,8	0,4
Écart sur un an par rapport à l'ajustement requis, ⁷	-0,6	0,0	-0,2	0,2	-0,2
Écart sur deux ans par rapport à l'ajustement requis, ⁷	n.d. (en PDE)	-0,3	-0,4	0,1	-0,2
Critère des dépenses					
Taux de référence applicable ⁸	0,2	0,0		0,0	
Écart sur un an ⁹	-0,2	0,2	-0,3	0,1	-0,7
Écart moyen sur deux ans ⁹	0,8	0,0	-0,2	0,1	-0,5
Conclusion					
Conclusion sur un an	Évaluation globale	Conformité	Évaluation globale	Conformité	Évaluation globale
Conclusion sur deux ans	n.d. (en PDE)	Évaluation globale	Évaluation globale	Conformité	Évaluation globale
<i>Notes</i>					
<p>¹ Le niveau le plus favorable du solde structurel, atteint en pourcentage du PIB à la fin de l'année t-1, entre les prévisions du printemps de l'année t-1 et les dernières prévisions, détermine si un ajustement en direction de l'OMT est nécessaire ou non l'année t. L'OMT est considéré comme atteint à une marge de 0,25 point de pourcentage près.</p> <p>² Solde structurel = solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles.</p> <p>³ Fondée sur le solde structurel pertinent à l'année t-1.</p> <p>⁴ Fondé sur la position vis-à-vis de l'OMT, la situation conjoncturelle et le niveau de la dette (Voir: Commission européenne: Vade mecum sur le pacte de stabilité et de croissance - disponible en anglais uniquement -, page 27).</p> <p>⁵ Ajustement requis corrigé en fonction des clauses, de la marge éventuelle par rapport à l'OMT et de l'écart autorisé pour les pays qui ont dépassé leur objectif.</p> <p>⁶ Évolution du solde structurel par rapport à l'année t-1. L'évaluation ex-post (pour 2014) a été effectuée sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission.</p> <p>⁷ Différence entre la variation du solde structurel et l'ajustement requis corrigé.</p> <p>⁸ Taux de référence à moyen terme pour la croissance du PIB potentiel. Le taux de référence (standard) s'applique à compter de l'année t+1, si le pays a atteint son OMT durant l'année t. Un taux plus faible s'applique aussi longtemps que le pays est sur une trajectoire d'ajustement en direction de son OMT. v compris l'année t.</p> <p>⁹ Écart entre le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires concernant le volet recettes et de l'augmentation des recettes imposée par des mesures législatives, et le taux de référence applicable. L'agrégat des dépenses utilisé pour le critère des dépenses a été calculé selon la méthode commune. Un signe négatif signifie que la croissance des dépenses dépasse le taux de référence applicable.</p>					
<i>Sources:</i>					
programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission.					

5. MISE EN ŒUVRE DE REFORMES DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE

La Belgique a adopté plusieurs mesures dans le domaine des retraites en vue d'améliorer la viabilité de ses finances publiques. Son projet de plan budgétaire fait référence au relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 ans à 67 ans d'ici à 2030. Cette mesure vient compléter les autres mesures adoptées depuis le dernier projet de plan budgétaire, telles que la suppression de la bonification des droits à pension (adoptée en décembre 2014), la suppression progressive de la bonification pour diplôme afin d'accéder au régime de retraite des fonctionnaires (adoptée en avril 2015) et le relèvement de l'âge minimal de départ anticipé («chômage avec complément d'entreprise», adopté en décembre 2014). Dans son projet de plan budgétaire, le gouvernement annonce que d'autres mesures en matière de retraite seront prises dans le cadre du budget 2016: réduction des périodes d'inactivité (par exemple, les interruptions de carrière) prises en compte dans le calcul des pensions, relèvement de l'âge minimum pour accéder aux prestations de retraite des régimes privés, ainsi que des mesures d'activation en faveur des bénéficiaires du régime de chômage avec complément d'entreprise. Par ailleurs, le gouvernement indique qu'il continue à réfléchir à de nouvelles réformes, notamment dans le cadre du Comité national des pensions, fondé en juin 2015.

Le projet de plan budgétaire indique que les budgets 2016 des différentes sous-entités s'inscrivent dans la trajectoire du programme de stabilité présenté par la Belgique, qui vise l'équilibre structurel en 2018. Toutefois, le projet de plan budgétaire ne contient pas de mesures spécifiques pour améliorer la coordination budgétaire des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement. L'absence d'une répartition des objectifs budgétaires entre tous les différents niveaux de pouvoir ayant force exécutoire rend moins crédible l'engagement à suivre la trajectoire générale.

Parallèlement à l'élaboration du budget 2016, le gouvernement fédéral a approuvé des mesures visant à transférer la charge fiscale sur le travail vers d'autres sources de recettes (voir l'encadré 4). Globalement, ces mesures vont dans la direction recommandée 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 moindre sur la croissance et une amélioration du fonctionnement du marché du travail grâce à une diminution des freins financiers à l'emploi. Toutefois, le système fiscal demeure complexe et les bases fiscales sont souvent mises à mal par des exonérations, déductions, taux réduits et dépenses fiscales spécifiques, ce qui, en plus de réduire l'efficacité, crée des distorsions et des possibilités d'évasion fiscale.

Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera réalisée dans les rapports pays de 2016 et dans le contexte des recommandations par pays adoptées par la Commission en mai.

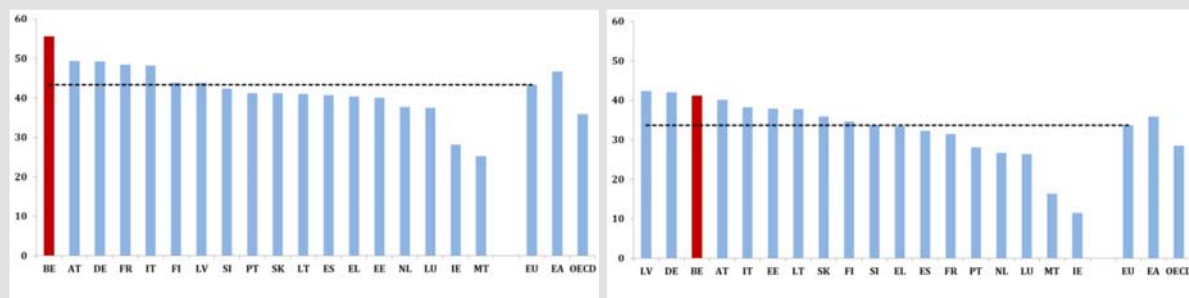
Encadré 4: Réduire la pression fiscale sur le travail dans la zone euro

La pression fiscale sur le travail est relativement élevée dans la zone euro, ce qui pèse sur l'activité économique et sur l'emploi. L'Eurogroupe s'est donc engagé à la réduire. Le 12 septembre 2015, l'Eurogroupe a décidé d'examiner la pression fiscale sur le travail dans chaque État membre de la zone euro par rapport à la moyenne de l'UE, pondérée en fonction du PIB, en s'appuyant d'abord sur des indicateurs du coin fiscal sur le travail pour un célibataire sans enfant rémunéré au salaire moyen et un célibataire sans enfant percevant un bas salaire. Il a également décidé de rapporter ces chiffres à la moyenne de l'OCDE afin

d'élargir les possibilités de comparaison. Il a par ailleurs exprimé l'intention de faire le point des avancées en matière de réduction de la pression fiscale sur le travail lors de l'examen des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro.

Le coin fiscal sur le travail est l'écart entre le coût de main d'œuvre total d'un travailleur et le salaire net de ce dernier. Il se compose des impôts sur le revenu du salarié et des cotisations de sécurité sociale de l'employeur et du salarié. Plus le coin fiscal est important, moins il y a d'incitations à accepter un emploi ou à embaucher. Les graphiques ci-après permettent de comparer le coin fiscal en Belgique pour un célibataire sans enfant, selon qu'il est rémunéré au salaire moyen ou perçoit un bas salaire (50 % de la moyenne), avec la moyenne de l'UE.

La pression fiscale sur le travail en Belgique, pour un salaire moyen et un bas salaire (2014)



Remarque: Les chiffres concernant la Lettonie, la Lituanie et Malte portent sur l'année 2013. Aucune donnée récente n'est disponible pour Chypre. Les moyennes pour l'UE et la zone euro sont pondérées en fonction du PIB. La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée.

Source: Commission européenne, *Tax and benefit indicators database* (base de données sur les impôts et les prestations sociales, regroupant des indicateurs calculés à partir des chiffres de l'OCDE).

Cet examen n'est que la première étape d'un processus devant déboucher sur des conclusions solides quant aux mesures spécifiques à prendre dans chaque pays. La pression fiscale sur le travail interagit avec toute une série d'autres éléments de politique publique, comme le système de prestations sociales ou le système de fixation des salaires. Si les résultats en matière d'emploi sont bons, il sera sans doute moins urgent d'alléger la fiscalité du travail; les contraintes budgétaires peuvent amener à compenser intégralement les baisses d'impôts sur le travail par d'autres mesures d'accroissement des recettes ou de réduction des dépenses. Il convient de procéder à une analyse approfondie pour chaque pays avant de tirer des conclusions quant aux politiques à mener.

Dans le cadre du Semestre européen de 2015, recommandation a été faite à la Belgique «d'adopter et de mettre en œuvre une réforme fiscale globale élargissant l'assiette de l'impôt, déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres sources et supprimant les dépenses fiscales inefficaces» et d'«améliorer le fonctionnement du marché du travail en réduisant les freins financiers à l'emploi (...).»

Le projet de plan budgétaire de la Belgique comporte une série de mesures visant à alléger progressivement la fiscalité du travail dans les années à venir. Celles-ci s'ajoutent à d'autres mesures pertinentes qui ont été déjà annoncées dans le PPB de l'an dernier et qui ont été entre-

temps mises en œuvre. Elles réduisent la pression fiscale sur le travail à travers des réductions de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales patronales.

- Nouvelle augmentation du montant forfaitaire déductible pour les frais professionnels à partir de 2016 (déjà prévu dans le PPB 2015), augmentation de la part des revenus exemptée d'impôts, suppression en deux étapes de la tranche d'imposition à 30 % et relèvement du seuil de la tranche d'imposition à 45 %. En outre, le «bonus à l'emploi» dans la fiscalité sur le revenu des personnes physiques augmentera encore, au bénéfice des travailleurs à bas salaire.
- Réduction progressive, à partir de 2016, des cotisations sociales patronales, de 32,4 % à 25 %, grâce à l'absorption des subventions salariales existantes (donc neutre sur le plan budgétaire) et à de nouvelles réductions sur les bas et moyens salaires.
- Exonération de cotisations patronales pour la toute première embauche dans les PME. La réduction existante pour les cinq premiers salariés s'appliquera à partir de la 2^e nouvelle embauche jusqu'à la 6^e. Les cotisations des travailleurs indépendants passeront de 22 % actuellement à 20,5 % en 2018.

Ces mesures seront financées par plusieurs autres sources de recettes, principalement la consommation et les revenus autres que ceux du travail. La réduction du taux de TVA sur l'électricité a été supprimée en septembre 2015, tandis que les droits d'accises sur le gazole, le tabac et l'alcool augmenteront progressivement. Les retenues à la source sur les dividendes et les produits d'intérêts passeront de 25 % à 27 %, et la taxation des fonds immobiliers sera révisée. En outre, un certain nombre de nouvelles taxes seront mises en place, notamment une «taxe santé» et un impôt sur les plus-values réalisées sur la détention de valeurs mobilières à court terme. La taxe de transparence sur les montages financiers extraterritoriaux, instituée en 2015, devrait aussi produire des recettes supplémentaires, tandis que les autorités belges espèrent également dégager de nouvelles recettes en optimisant le recouvrement de l'impôt, en luttant plus efficacement contre la fraude fiscale et en instaurant un régime permanent de régularisation fiscale. Enfin, une refonte de l'administration centrale devrait permettre de dégager de substantielles économies. Compte tenu de l'absence d'informations détaillées et du caractère intrinsèquement imprévisible de plusieurs mesures de financement, la neutralité budgétaire du «glissement fiscal» présenté par les autorités belges ne semble pas être pleinement garantie au stade actuel.

6. CONCLUSION GENERALE

Sur la base des prévisions de l'automne 2015 de la Commission, l'amélioration structurelle en 2015 et en 2016 est en deçà de l'ajustement structurel linéaire minimal requis pour progresser suffisamment vers la conformité avec le critère de la dette.

Une évaluation globale du projet de plan budgétaire permet de conclure à la conformité de l'ajustement structurel prévu avec la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT en 2015 et en 2016. Toutefois, Il ressort d'une évaluation globale menée sur la base des prévisions de l'automne 2015 de la Commission qu'il existe un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT ces années-là. La conclusion ne serait pas

différente si l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés n'était pas prise en compte dans l'évaluation.