



Eurogroupe

002217/EU XXVI. GP
Eingelangt am 23/11/17

**Bruxelles, le 22 novembre 2017
(OR. en)**

**EG 23/17
ADD 1**

**EUROGROUP 25
ECOFIN 973
UEM 306**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	22 novembre 2017
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2017) 511 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Analyse du projet de plan budgétaire de la Belgique
Pièce jointe:	SWD(2017) 511 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2017) 511 final.



Bruxelles, le 22.11.2017
SWD(2017) 511 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire de la Belgique

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique

{C(2017) 8011 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire de la Belgique

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique

1. INTRODUCTION

La Belgique a soumis son projet de plan budgétaire pour 2018 (PPB) le 17 octobre 2017, conformément au règlement (UE) n° 473/2013, qui fait partie du paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire («two-pack»). La Belgique relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et devrait veiller à accomplir des progrès suffisants vers la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) consistant en un budget équilibré en termes structurels. Étant donné que le ratio de la dette au PIB s'élevait à 105,7 % du PIB en 2016, la Belgique doit également se conformer au critère de réduction de la dette.

La section 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le PPB, assorties d'une évaluation basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017. La section 3 présente les évolutions budgétaires récentes et attendues d'après le PPB, ainsi qu'une analyse des risques qui pèsent sur leur réalisation, fondée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017. Elle comporte également une évaluation des mesures qui sous-tendent le PPB. La section 4 examine les évolutions budgétaires récentes et attendues pour la période 2017-2018 (en tenant également compte des risques pesant sur leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La section 5 fournit une analyse de la composition des finances publiques et des réformes budgétaires structurelles en réponse aux dernières recommandations par pays adoptées par le Conseil en juillet 2017, y compris celles visant à réduire le coin fiscal. Les principales conclusions sont résumées dans la section 6.

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

Le scénario du PPB prévoit une croissance de l'économie belge de 1,7 % en 2017 ainsi que le maintien de ce taux de croissance l'année prochaine. Cette tendance est plus forte que ce qui était prévu dans le programme de stabilité, mais concorde dans une grande mesure avec les prévisions de la Commission de l'automne 2017, qui prévoient une croissance de respectivement 1,7 % et 1,8 % en 2017 et 2018. Compte tenu de l'évolution comparable des déflateurs du PIB dans les deux projections, les projections de croissance nominale sont également similaires. La croissance étant supérieure à son niveau potentiel estimé, le PPB prévoit que l'écart de production se réduira pour s'établir à -0,2 % en 2017 et redeviendra

positif l'année prochaine, atteignant 0,2 %, ce qui correspond aux projections de la Commission.

Comme en 2017, la croissance économique devrait être soutenue par la demande intérieure en 2018 et les exportations nettes devraient réduire légèrement la croissance. La consommation des ménages devrait afficher le taux de croissance le plus élevé depuis 2010 (1,8 %), grâce à une hausse du pouvoir d'achat résultant de la croissance des salaires, de la baisse de l'inflation et des réductions de l'impôt sur le revenu. L'emploi devrait continuer à croître d'environ 1 % selon les deux projections, avec un taux de chômage en baisse, qui devrait s'établir à 7 % l'an prochain, un taux sans précédent depuis 2008.

Les investissements devraient également continuer à afficher une croissance solide en 2018. Le scénario du PPB prévoit une augmentation des investissements totaux de 2,9 %, ce qui est légèrement en deçà des prévisions de la Commission de l'automne 2017. Cela traduit la poursuite de la dynamique d'investissement des entreprises due au taux élevé d'utilisation des capacités, aux conditions de financement favorables et aux marges bénéficiaires élevées. La croissance des investissements publics devrait s'accélérer encore en 2018 sur la base du cycle d'investissement au niveau local.

Globalement, les différences entre le scénario du PPB et les prévisions de la Commission de l'automne 2017 sont faibles, en ce qui concerne tant le taux de croissance global que sa composition. Le scénario du PPB est donc jugé plausible.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2016	2017			2018		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,5	1,4	1,7	1,7	1,5	1,7	1,8
Consommation privée (variation en %)	1,7	1,4	1,6	1,8	1,5	1,8	1,9
Formation brute de capital fixe (variation en %)	3,6	2,8	3,7	4,1	3,0	2,9	3,2
Exportations de biens et services (variation en %)	7,5	4,5	5,5	4,6	3,4	4,5	4,4
Importations de biens et services (variation en %)	8,4	4,6	5,7	4,8	3,6	4,8	4,6
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	1,8	1,4	1,8	2,0	1,6	1,8	1,9
- Variation des stocks	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	-0,6	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Écart de production ¹	-0,5	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,1
Emploi (variation en %)	1,3	1,1	1,2	1,1	0,9	1,0	0,9
Taux de chômage (%)	7,8	7,6	7,4	7,3	7,5	7,1	7,0
Productivité du travail (variation en %)	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,6	0,9
Inflation IPCH (%) ²	1,8	2,2	2,1	2,2	1,6	1,2	1,4
Déflateur du PIB (variation en %)	1,6	1,7	1,8	1,8	1,6	1,5	1,6
Rémunération des salariés (par tête, variation en %)	0,1	1,9	1,7	1,3	1,8	1,9	1,9
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (en % du PIB)	0,2	0,9	n.d.	-0,8	1,3	n.d.	-1,0
Note:							
¹ En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du PPB en utilisant la méthode commune.							
² Le PPB utilise l'indice national des prix à la consommation.							
Source:							
Programme de stabilité 2017 (PS); projet de plan budgétaire 2018 (PPB); prévisions de l'automne 2017 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission							

Encadré 1: les prévisions macroéconomiques sous-tendant le PPB de la Belgique

Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le PPB doivent être produites ou approuvées par un organisme indépendant en vertu du règlement (UE) n° 473/2013 («two-pack»). En Belgique, l'Institut des comptes nationaux est chargé de fournir le «budget économique» contenant les projections macroéconomiques nécessaires à l'élaboration des budgets du gouvernement fédéral, des régions et des communautés. L'Institut des comptes nationaux délègue cette fonction par la loi au Bureau fédéral du Plan (BFP), une institution établie de longue date qui est formellement rattachée au gouvernement, mais se présente comme un organisme indépendant.

Le PPB indique que deux scénarios macroéconomiques différents, tous deux préparés par le BFP, ont été utilisés par les autorités belges pour l'élaboration de leurs budgets 2018. Le premier scénario, publié en juin 2017, a été utilisé par le gouvernement fédéral lors de l'élaboration de son budget 2018 en juillet. À ce moment-là, le gouvernement a décidé de modifier le scénario en «anticipant» une révision à la hausse de la croissance du PIB nominal

de 0,2 points de pourcentage (pp) en 2018. Un nouveau scénario a été publié par le BFP en septembre 2017. Il fournissait aux entités fédérées le cadre macroéconomique pour l'élaboration de leurs budgets 2018. Les projections de septembre sont celles qui figurent officiellement dans le PPB (voir tableau 1) et sont dénommées «scénario du PPB» dans la section 2.

Dérogeant à la pratique antérieure, le gouvernement fédéral n'a pas mis à jour son projet de budget sur la base des nouvelles prévisions macroéconomiques de septembre. Le PPB et l'«*exposé général*» accompagnant le budget indiquent que les projections de septembre confirment l'ajustement à la hausse anticipé par le gouvernement de la croissance *nominale* sur la base d'une révision du taux de croissance cumulé du PIB *réel* en 2017 et 2018 de 0,2 pp. Dans le même temps, toutefois, la croissance du PIB *nominal* en 2018 a été revue à la baisse de 0,1 pp par rapport aux projections du mois de juin.

Il apparaît dès lors que le scénario macroéconomique sous-tendant le PPB 2018 n'a pas utilisé pleinement les prévisions macroéconomiques les plus récentes produites par un organisme indépendant. En effet, le budget 2018 des autorités fédérales repose sur une version modifiée de prévisions dépassées. Cela soulève des questions quant au caractère réaliste et impartial du scénario macroéconomique global sous-tendant le PPB et donc au respect de l'exigence du règlement «two-pack» selon laquelle les PPB doivent se fonder sur des prévisions macroéconomiques indépendantes. En outre, la manière dont le projet de budget 2018 a été élaboré ne semble pas conforme à la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, son article 4, paragraphe 1, disposant que «[l]es États membres veillent à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour».

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution du déficit

2017

Le PPB vise un déficit public de 1,5 % du PIB en 2017. La plus grande partie se situe au niveau fédéral (sécurité sociale comprise), qui s'attend à un déficit de 1,3 % du PIB. Dans son dernier programme de stabilité, la Belgique prévoyait un déficit de 1,6 % du PIB. Cette légère amélioration s'explique par des projections de recettes globales en hausse, avec un ratio des dépenses au PIB inchangé. La diminution du déficit par rapport à 2016 résulte principalement d'une maîtrise des dépenses. Les dépenses primaires et les paiements d'intérêts perdent respectivement 0,3 et 0,4 pp en 2017. L'objectif de solde nominal prévu dans le PPB est conforme aux projections présentées par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2017, qui annoncent également un déficit de 1,5 % du PIB en 2017. Les prévisions concernant

aussi bien le ratio des recettes au PIB que celui des dépenses au PIB sont inférieures de 0,1 pp aux chiffres indiqués dans le PPB.

Dans le PPB, le solde structurel¹ s'améliore de 0,6 % du PIB en 2017, contre 1,0 % dans le programme de stabilité et 1,4 % dans le budget initial, ce qui signifie que la baisse du déficit nominal par rapport au programme n'entraîne pas une diminution du déficit structurel. Cela reflète des facteurs ponctuels plus élevés (0,2 % du PIB) et une correction cyclique moindre (0,1 % du PIB), due à un écart de production moins important, que ce qui est indiqué dans le programme de stabilité. La diminution des paiements d'intérêts compte pour 0,4 pp dans l'amélioration du solde structurel. L'amélioration du solde structurel dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 est comparable à celle figurant dans le PPB.

2018

Pour 2018, le PPB planifie un déficit nominal de 1,1 % du PIB. Cela représente une révision à la baisse de 0,4 pp par rapport au dernier programme de stabilité; 0,5 pp si l'on tient compte de la projection moins élevée de déficit pour 2017. Cette révision s'explique par le fait que le programme de stabilité est fondé sur une diminution plus importante du ratio des dépenses au PIB en 2017.

Le déficit du niveau fédéral se rétrécit considérablement en 2018, pour s'établir à 0,6 % du PIB, alors que les entités fédérées voient leur déficit se creuser pour atteindre 0,5 % du PIB. Cette évolution reflète dans une large mesure des flux de financement temporaires internes. Lors de la détermination finale de l'élément «autonomie», il a été établi que les transferts d'impôts sur le revenu des personnes physiques de l'échelon fédéral vers le niveau régional dans la période 2015-2017 étaient trop élevés (d'environ 0,4 % du PIB). L'apurement aura lieu en 2018, avec une amélioration transitoire du solde budgétaire de l'administration centrale de 0,4 % du PIB et une détérioration symétrique du solde régional.

D'après les prévisions, le ratio des dépenses au PIB devrait diminuer de 0,7 pp en 2018 par rapport à 2017. Une nouvelle diminution des paiements d'intérêts, équivalente à 0,2 % du PIB, s'accompagne d'une réduction générale des dépenses primaires. Le seul poste de dépenses affichant une faible augmentation en 2018 est l'investissement public. Le recul du ratio des recettes au PIB en 2018 reflète dans une large mesure la réforme fiscale pluriannuelle qui réduit, d'une part, l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale des employeurs et relève, d'autre part, des taxes qui ne sont pas liées à la main-d'œuvre. En 2017, la réforme fiscale était restée globalement neutre du point de vue budgétaire, ce qui n'est pas le cas en 2018 (voir encadré 4). L'impact budgétaire de la réforme fiscale est devenu manifeste dans le dernier rapport en date du comité de suivi, qui a estimé que le solde structurel du niveau fédéral se détériorerait de 0,3 % du PIB en 2018 dans l'hypothèse de politiques inchangées².

Le PPB vise une amélioration du solde structurel (recalculé) de 0,3 % du PIB en 2018, qu'il convient de comparer à l'amélioration de 0,6 % du PIB prévue dans le programme de

¹ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

² Comité de monitoring (2017), Actualisation 2017 - prévisions 2018. Prévisions pluriannuelles 2019-2020.

stabilité, qui visait à atteindre l'objectif à moyen terme d'un budget équilibré en termes structurels en 2019³. L'amélioration plus limitée que prévu traduit le fait que la détérioration évoquée ci-dessus, à politiques inchangées, n'est pas suffisamment compensée par de nouvelles mesures. La contribution apportée par la baisse des dépenses d'intérêts est de 0,2 % du PIB en 2018.

Tableau 2: Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2016	2017			2018			Variation: 2016-2018
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	50,7	50,9	51,0	50,9	50,6	50,7	50,3	0,0
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	13,1	13,2	13,2	13,2	13,3	13,3	13,2	0,2
- Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	16,2	16,3	16,3	16,5	16,0	16,1	16,2	-0,1
- Impôts sur le capital	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0
- Cotisations sociales	15,9	15,9	16,0	15,8	15,8	15,8	15,6	-0,1
- Autres (poste résiduel)	4,7	4,6	4,7	4,7	4,6	4,7	4,5	0,0
Dépenses	53,2	52,5	52,5	52,4	51,3	51,8	51,8	-1,4
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	50,3	49,9	50,0	49,8	49,0	49,5	49,4	-0,8
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	12,4	12,2	12,1	12,3	11,8	11,9	12,2	-0,5
Consommation intermédiaire	4,0	4,0	3,8	3,9	3,9	3,8	3,9	-0,2
Versements sociaux	25,2	25,1	25,2	25,2	24,8	25,1	25,0	-0,1
Subventions	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	0,1
Formation brute de capital	2,2	2,3	2,2	2,2	2,5	2,3	2,3	0,1
Autre (poste résiduel)	3,3	3,0	3,4	2,8	2,8	3,1	2,8	-0,2
- Dépenses d'intérêts	2,9	2,6	2,5	2,6	2,3	2,3	2,4	-0,6
Solde budgétaire des administrations pub	-2,5	-1,6	-1,5	-1,5	-0,7	-1,1	-1,4	1,4
Solde primaire	0,4	1,0	1,0	1,1	1,6	1,2	0,9	0,8
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SBAP hors mesures ponctuelles	-2,4	-1,5	-1,6	-1,6	-0,7	-1,1	-1,5	1,3
Écart de production ¹	-0,5	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,1	0,7
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	-2,2	-1,4	-1,4	-1,4	-0,7	-1,2	-1,5	1,0
Solde structurel (SS)²	-2,1	-1,3	-1,5	-1,5	-0,7	-1,2	-1,5	0,9
Solde primaire structurel ²	0,7	1,3	1,0	1,1	1,6	1,1	0,8	0,4

Notes:

¹Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles selon le PPB/programme, recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario macroéconomique prévu dans le PPB/programme en utilisant la méthode commune.

²Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

Source:
Programme de stabilité 2017 (PS); projet de plan budgétaire pour 2018 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2017; calculs de la Commission

Dans ses prévisions de l'automne 2017, la Commission s'attend à un déficit nominal de 1,4 % du PIB pour 2018, soit 0,3 pp de plus que le PPB. La différence avec le PPB se situe du côté des recettes, soit parce que certaines mesures n'avaient pas été indiquées de manière suffisamment précise pour être (intégralement) prises en compte dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017, soit parce que l'évaluation réalisée a révélé qu'elles étaient moins rentables qu'annoncé dans le PPB (voir la section 3.3).

³ Le PPB ne mentionne pas la trajectoire d'ajustement après 2018 ni les répercussions que l'ajustement structurel plus limité en 2018 peut avoir sur la voie vers l'OMT.

L'écart entre le solde nominal indiqué dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 et celui figurant dans le PPB se répercute sur la variation prévue du solde structurel en 2018. Le PPB table sur une amélioration structurelle (recalculée) de 0,3 % du PIB, alors que la Commission, dans ses prévisions de l'automne 2017, s'attend à une légère détérioration. L'évaluation de la conformité avec l'ajustement structurel requis est traitée à la section 4.2.

Facteurs de risque

Les autorités entendent mener une réforme budgétairement neutre de l'impôt des sociétés (voir la section 5). D'après les informations diffusées par le gouvernement belge depuis la finalisation des prévisions de la Commission de l'automne 2017⁴, la réforme serait entièrement financée en 2018, même sans tenir compte des éventuels effets favorables de second tour. Toutefois, certaines des mesures de financement compensatoires sont de nature ponctuelle, car elles se limitent à avancer la date de perception de certaines recettes. Tel est le cas, par exemple, du système de paiement anticipé qu'il est envisagé de mettre en place pour les entreprises, à l'instar de ce qui a eu lieu en 2017 (voir ci-dessous). Il en résulte que l'ajustement structurel risque d'être limité du fait de la réforme.

Au cours des neuf premiers mois de 2017, les paiements anticipés effectués par les entreprises ont augmenté de 26 % par rapport à la même période en 2016. Ce chiffre correspond à une augmentation de 1,6 milliard d'EUR, soit 0,4 % du PIB. Les autorités supposent que, sur cette augmentation, 250 millions d'EUR s'expliquent par l'effet ponctuel d'un changement dans la date de perception de l'impôt, les paiements ex post au moment de l'avis d'imposition ayant été remplacés par des paiements en cours d'année, en raison de la hausse des sanctions infligées aux entreprises effectuant trop peu de paiements anticipés. Les prévisions de la Commission tiennent compte de ces 250 millions d'EUR. Cependant, s'il s'agit d'une sous-estimation du changement effectivement en cours, l'ajustement structurel en 2018 en sera affecté.

Le PPB 2018 est associé à d'autres facteurs de risque:

- La réalisation de l'objectif 2018 en matière de sous-utilisation des crédits budgétaires alloués («sous-utilisation des crédits») pourrait se trouver compliquée par le fait que l'objectif se situe aux alentours de 0,05 % du PIB, soit au-dessus de la moyenne historique, et par la réduction des crédits destinés aux dépenses temporaires liées à l'afflux de réfugiés, ceux-ci ayant représenté une part importante des crédits non utilisés au cours des années précédentes.
- Vu l'amélioration des perspectives économiques, le gouvernement n'a pas prévu de réserve pour compenser les possibles pertes de recettes comme il l'avait fait en 2017, où une réserve avoisinant les 0,2 % du PIB était déjà épuisée au moment de la première révision budgétaire, en mars 2017.

⁴ La réforme n'a pas été prise en considération dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 étant donné que les informations disponibles à la date butoir pour les projections étaient insuffisantes.

- Le déficit nominal agrégé des entités fédérées de 0,55 % du PIB indiqué dans le PPB ne semble pas correspondre à l'objectif visé par ces entités, à savoir un solde structurel stable.

Faible niveau des taux d'intérêt

Les rendements des obligations souveraines dans la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas, avec un taux de référence sur le marché secondaire des obligations belges à 10 ans d'actuallement 0,59 %⁵. De ce fait, le total des paiements d'intérêts des administrations publiques a lui aussi continué à diminuer en pourcentage du PIB. Selon les informations figurant dans le PPB, les dépenses d'intérêt devraient passer de 2,9 % du PIB en 2016 à 2,5 % en 2017 et à 2,3 % en 2018, soit bien en deçà des 3,6 % du PIB atteints au plus fort de la crise de la dette souveraine dans la zone euro en 2011-2012. Le tableau qui se dégage du PPB est globalement confirmé par les prévisions de la Commission de l'automne 2017. Compte tenu de la diminution des dépenses d'intérêt, l'amélioration prévue du solde structurel (recalculé) (0,6 % et 0,3 % du PIB respectivement en 2017 et 2018) s'accompagne d'une amélioration moins prononcée du solde primaire structurel (respectivement 0,3 % et 0,1 % du PIB).

Clause de circonstance inhabituelle

Les autorités avaient indiqué dans le programme de stabilité pour 2017 que l'incidence budgétaire des coûts liés à la sécurité dans le contexte de la menace terroriste était importante en 2017 et qu'elle devait être considérée 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. Plus précisément, ces dépenses supplémentaires étaient estimées à 0,01 % du PIB en 2017⁶. Dans l'actuel PPB, le gouvernement a légèrement revu ces projections, à 0,04 % du PIB. La Commission a provisoirement considéré que la Belgique pouvait bénéficier d'une tolérance de 0,04 % du PIB pour les coûts dont la Commission estime qu'ils sont clairement et directement liés à la sécurité. Une évaluation finale, notamment des montants éligibles, sera effectuée au printemps 2018 sur la base des données observées telles que fournies par les autorités.

3.2. Évolution de la dette

La dette publique a culminé à 106,8 % du PIB en 2014 avant de retomber à 105,7 % en 2016. Le PPB table sur une poursuite de cette tendance, à respectivement 104,1 % et 102,7 % du PIB en 2017 et 2018. La réduction plus importante de la dette en 2017 par rapport au programme de stabilité reflète un renforcement de l'effet «boule de neige» inversé (diminution des paiements d'intérêts associée à une accélération de la croissance du PIB nominal) et un ajustement stock-flux positif moindre. Ce dernier élément est le résultat d'une

⁵ Rendement des obligations à 10 ans au 6 novembre 2017. Source: Bloomberg.

⁶ Outre les 0,05 % du PIB établis pour 2016.

augmentation des primes d'émission et de la vente partielle de la participation de l'État belge dans BNP Paribas en mai 2017, une opération représentant 0,45 % du PIB. Le PPB ne fait pas mention des futures cessions dans le secteur financier⁷.

Les principaux ajustements stock-flux positifs en 2017 concernent les prêts régionaux liés au logement social et les corrections liées aux différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice. Ces deux éléments devraient également avoir pour effet d'accroître la dette au cours des prochaines années, bien qu'ils soient plus que compensés par un effet «boule de neige» inversé d'environ 1 % du PIB et par la réalisation prévue d'excédents primaires. Globalement, cela permettra une poursuite de la réduction du ratio de la dette sur la période 2017-2018. Les prévisions de la Commission de l'automne 2017 tablent sur une réduction comparable de la dette⁸.

Tableau 3. Évolution de la dette

(% du PIB)	2016	2017			2018		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	105,7	105,2	104,1	103,8	103,4	102,7	102,5
Variation du ratio	-0,2	-0,5	-1,6	-1,9	-1,8	-1,4	-1,3
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	-0,4	-1,0	-1,0	-1,1	-1,6	-1,2	-0,9
2. Effet «boule de neige»	-0,3	-0,7	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-1,1
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	2,9	2,6	2,5	2,6	2,3	2,3	2,4
Effet de la croissance	-1,5	-1,4	-1,7	-1,8	-1,5	-1,7	-1,8
Effet de l'inflation	-1,6	-1,8	-1,8	-1,9	-1,7	-1,5	-1,6
3. Ajustement stock-flux	0,4	1,2	0,5	0,2	0,7	0,7	0,7

Notes:

¹ Fin de période.

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). L'ajustement stock-flux comprend les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs financiers, ainsi que les effets de valorisation et autres effets résiduels.

Sources:
Programme de stabilité 2017 (PS); projet de plan budgétaire 2018 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2017 (COM); calculs de la Commission.

⁷ À la suite de cette vente partielle réalisée en mai, l'État belge conserve une participation de 7,8 % dans BNP Paribas. La banque Belfius est quant à elle détenue à 100 % par l'État.

⁸ Le PPB part de l'hypothèse d'un ratio de dette de 106 % du PIB en 2016. Depuis la publication du PPB, ce ratio a été revu à 105,7 %. Si l'on tient compte de cette baisse, le ratio de dette s'élèverait à 103,8 % du PIB en 2017 et à 102,4 % du PIB en 2018, ce qui est comparable aux prévisions de la Commission de l'automne 2017.

3.3. Mesures sous-tendant le PPB

L'effort d'assainissement d'environ 0,6 % du PIB envisagé dans le PPB pour 2018 suppose des recettes additionnelles de 0,34 % du PIB et des réductions de dépenses de 0,23 % du PIB⁹. Du côté des dépenses, ce sont principalement les prestations sociales qui sont concernées. Des mesures doivent par exemple être prises pour respecter la norme de croissance dans le domaine des soins de santé (0,06 % du PIB), alors que des extractions de données devraient permettre de réduire les prestations accordées à tort (0,02 % du PIB). Les prévisions de la Commission ont tenu compte de ces deux éléments. Elles n'ont tenu compte qu'en partie de certaines mesures de moindre importance telles que les économies qui devraient résulter d'une indemnité supplémentaire destinée à encourager les salariés âgés à continuer à travailler; les prévisions de la Commission de l'automne 2017 estiment que les économies envisagées devraient être réalisées en deux ans. Les économies réalisées grâce à la réintégration de personnes souffrant de maladies de longue durée ou de handicaps n'ont pas été prises en compte dans les prévisions de la Commission eu égard au bilan médiocre en la matière et au fait que les mesures existantes étaient déjà censées générer des économies supplémentaires en 2018.

Du côté des recettes, le budget 2018 comprend des objectifs pour un total de 0,04 % du PIB provenant de la lutte contre les fraudes fiscale et sociale. Ces objectifs viennent s'ajouter aux 0,05 % du PIB issus d'exercices budgétaires précédents ayant une incidence en 2018. Les prévisions de la Commission ne tiennent compte que de 0,03 % du PIB provenant de la lutte contre la fraude en 2018 en raison d'une apparente duplication d'objectifs et de mesures sous-jacentes généralement difficiles à contrôler. L'évaluation des mesures antifraude explique donc en partie la différence totale de déficit nominal entre les deux projections. Les recettes supplémentaires qui découleraient de fonds de placements immobiliers spécialisés (0,02 % du PIB) n'ont pas été prises en considération dans les prévisions de la Commission parce que les objectifs passés n'ont pas été atteints et à cause d'un manque d'informations quant à la probabilité de réalisation de l'objectif pour 2017. La plus grande mesure fiscale figurant dans le PPB, une nouvelle taxe sur les comptes-titres (0,06 % du PIB), a été évaluée de manière plus prudente, à savoir à 0,04 % du PIB, car on ne sait pas exactement comment le rendement budgétisé de cette taxe sera obtenu. La répartition précise de l'incidence budgétaire découlant de la prévision d'une révision à la hausse de la croissance du PIB nominal (voir section 2, encadré 1) n'est pas détaillée dans le PPB. L'objectif fixé pour 2018 en matière de régularisation fiscale est resté inchangé par rapport aux 0,07 % du PIB en 2017. Un chiffre de 0,03 % du PIB a été pris en compte dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017, le même que pour 2017.

Les principales nouvelles mesures fiscales figurant dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 portent sur une extension du champ d'application du précompte mobilier, sur une hausse de la taxe boursière, sur une augmentation des accises sur le tabac et les boissons sucrées, ainsi que sur le comblement de lacunes dans la taxe de transparence. Prises ensemble, ces mesures représentent 0,07 % du PIB. Outre le volet 2018 de la réforme pluriannuelle de la fiscalité du travail, les principales mesures de nature à diminuer les recettes concernent une réduction des cotisations de sécurité sociale pour le secteur de la construction (-0,02 % du

⁹ Ces chiffres ont été déduits de la variation des ratios de recettes et de dépenses entre 2017 et 2018 à politique inchangée par rapport à ceux escomptés après ces mesures, comme le signale le PPB.

PIB), la suppression de la redevance télévision en Wallonie (-0,02 % du PIB) et la révision de la cotisation sur l'énergie en Flandre (-0,07 % du PIB).

Tableau 4. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le PPB

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

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (telle que déclarée par les autorités)
	2018
Impôts sur la production et les importations	0,06
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	0,19
Impôts sur le capital	0,02
Cotisations sociales	0,02
Revenus de la propriété	0,04
Autres	0,0
Total	0,34

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 en conséquence de cette mesure.

Source: projet de plan budgétaire pour 2018

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

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (telle que déclarée par les autorités)
	2018
Rémunération des salariés	-0,01
Consommation intermédiaire	0,00
Prestations sociales	-0,17
Dépenses d'intérêts	0,00
Subventions	-0,02
Formation brute de capital fixe	0,00
Transferts en capital	0,00
Autres	-0,02
Total	-0,23

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 dépenses en conséquence de cette mesure.

Source: projet de plan budgétaire pour 2018

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 2 rend compte des dernières recommandations adressées spécifiquement à la Belgique dans le domaine des finances publiques. Comme le ratio de la dette publique était de 105,7 % du PIB en 2016, donc supérieur à la limite de 60 % fixée dans le traité, la Belgique est également soumise au critère de réduction de la dette.

Encadré 2. Recommandations adressées par le Conseil à la Belgique

Le 11 juillet 2017, le Conseil a adressé des recommandations à la Belgique dans le cadre du Semestre européen¹⁰. En particulier, dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé à la Belgique de «*poursuivre un effort budgétaire important en 2018 en respectant les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, compte tenu du besoin de renforcer la reprise en cours et de garantir la viabilité des finances publiques de la Belgique*» et d'«*utiliser les recettes exceptionnelles, comme celles provenant des ventes d'actifs, pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique*».

Le Conseil a rappelé qu'en 2018, à la lumière de sa situation budgétaire et notamment de son niveau d'endettement, la Belgique devrait procéder à un ajustement supplémentaire pour

¹⁰ JO C 261 du 11.7.2017, p. 1.

atteindre son objectif budgétaire à moyen terme consistant en une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels. Selon la matrice d'ajustement convenue dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement se traduit par une exigence de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 1,6 % en 2018, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB.

4.1. Respect du critère de la dette

Comme la Belgique ne s'est pas conformée au critère de réduction de la dette en 2016, la Commission a préparé un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE afin d'examiner de près ce risque *prima facie* de déficit excessif, en tenant compte de tous les facteurs pertinents. Ce rapport, adopté le 22 mai 2017, comporte une évaluation de tous les facteurs pertinents, à savoir notamment i) l'amélioration des conditions macroéconomiques précédemment défavorables, qui a réduit leur importance en tant que facteur explicatif des écarts importants de la Belgique par rapport au critère de réduction de la dette, ii) le fait que, sur la base des prévisions de la Commission du printemps 2017, les écarts par rapport à l'ajustement requis en direction de l'OMT indiquent un risque d'écart en 2016 et en 2017, mais un écart important pour la période 2016-2017 dans son ensemble, et iii) la mise en œuvre de réformes structurelles de nature à renforcer la croissance au cours de ces dernières années, dont plusieurs sont considérées comme substantielles et devraient contribuer à améliorer la soutenabilité de la dette. Sur la base de cette analyse, le rapport parvient à la conclusion qu'il y a lieu de considérer que le critère de la dette, au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/1997, est respecté. Parallèlement, il a été demandé à la Belgique d'assurer une conformité globale avec la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT pour l'ensemble de la période 2016-2017¹¹.

Le PPB ne contient pas suffisamment d'informations pour qu'on puisse évaluer le respect du critère de la dette en 2017 et 2018. Sur la base des prévisions de la Commission de l'automne 2017, qui annoncent pour 2017–2018 une évolution de la dette comparable à celle qui est prévue dans le PPB, la Belgique ne respecterait le critère de réduction de la dette ni en 2017 (écart de 1,5 % du PIB), ni en 2018 (écart de 1,2 % du PIB). Ces projections ne tiennent pas compte de l'effet de l'éventuelle vente d'actifs du secteur financier au-delà de 2017.

Tableau 6. Respect du critère de la dette

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/reportcommissionbelgium126-3-220517_en

	2016	2017			2018		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut	105,7	105,2	104,1	103,8	103,4	102,7	102,5
Écart par rapport au critère dette ^{1,2}	n.a.	0,8	n.d.	1,5	0,1	n.d.	1,2
Ajustement structurel ³	0,1	1,0	0,6	0,7	0,6	0,3	-0,1
<i>Contre:</i>							
Ajustement requis ⁴	1,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Notes:

¹ Ne s'applique pas aux États membres qui faisaient l'objet d'une procédure PDE en novembre 2011 et pendant les trois années qui suivent la correction du déficit excessif.

² Indique l'écart entre le ratio dette/PIB et le critère de la dette. S'il est positif, le ratio prévu de la dette publique au PIB ne respecte pas le critère de réduction de la dette.

³ Applicable uniquement pendant la période de transition de trois ans à compter de la correction du déficit excessif concernant les PDE qui étaient en cours en novembre 2011.

⁴ Définit l'ajustement structurel annuel minimal restant pendant la période de transition qui - s'il est réalisé - permettra à l'État membre de respecter le critère de réduction de la dette à la fin de la période de transition, dans l'hypothèse où les projections budgétaires de la COM (PS) pour les années précédentes sont réalisées.

Source:
Programme de stabilité 2017 (PS); projet de plan budgétaire pour 2018 (DBP); prévisions de la Commission de l'automne 2017 (COM); calculs de la Commission

4.2. Ajustement en vue d'atteindre l'OMT

2017

Le PPB 2018 indique que le taux de croissance des dépenses publiques primaires nettes en 2017 dépasse le taux de référence applicable en matière de dépenses réelles, qui est de 0 %. Le décalage qui en résulte (- 0,3 % du PIB) fait apparaître un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. Le solde structurel (recalculé) en 2017 est conforme. Sur la période 2016–2017, on constate pour les dépenses globales un écart important (écart moyen de -0,4 % du PIB) et pour le solde structurel, un écart (écart moyen de - 0,2 % du PIB). Les prévisions de la Commission de l'automne 2017 montrent, pour les deux indicateurs, des écarts comparables en 2017 et en 2016–2017. L'évaluation globale pour 2017 est réalisée sur la base de la période 2016–2017, qui correspond à l'écart le plus marqué.

Le déflateur du PIB observé en 2016 et le déflateur prévu pour 2017 sont plus élevés que ceux utilisés ex ante pour déterminer le taux de référence applicable en matière de dépenses. Cela a un effet défavorable sur le respect de ce dernier, car les salaires et allocations du secteur public sont adaptés plus rapidement, comme cela a été établi pour 2016¹². Une fois cet élément pris en compte, l'écart moyen sur la base du critère des dépenses en 2016–2017 tombe à -0,4 % du PIB, ce qui reste au-dessus du seuil à partir duquel un écart est considéré comme important. Ce chiffre est à comparer avec l'écart moyen de - 0,2 % du PIB pour le solde structurel au cours de la période 2016–2017. La différence entre les deux indicateurs s'explique principalement par l'incidence d'une diminution de la charge d'intérêts. Bien que

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_be_sp_assessment.pdf

cette baisse donne l'impression d'un renforcement de l'effort budgétaire sur la base du solde structurel, il n'en est pas tenu compte dans les dépenses globales car cette situation est imputable à des gains exceptionnels hors du contrôle des pouvoirs publics. En conséquence, l'évaluation globale confirme que le critère des dépenses fait apparaître en 2016–2017 un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement structurel vers l'OMT, sur la base tant du PPB que des prévisions de la Commission de l'automne 2017. Cette conclusion ne serait pas différente si l'on déduisait de l'ajustement requis l'incidence budgétaire des mesures de sécurité exceptionnelles mises en œuvre en 2017.

2018

Selon les indications figurant dans le PPB, le taux de croissance des dépenses publiques primaires nettes en 2018 devrait dépasser le taux de référence nominal applicable en matière de dépenses¹³, qui est de 1,6 %. Il en résulte un écart (– 0,5 du PIB) proche du niveau considéré comme important. Compte tenu de l'amélioration de 0,3 % du PIB par rapport à l'ajustement requis de 0,6 % du PIB, le solde structurel (recalculé) indique un écart par rapport aux exigences. Pour la période 2017–2018 dans son ensemble, il ressort du PPB un risque d'écart important pour les dépenses globales (écart moyen de – 0,5 % du PIB), tandis que le solde structurel laisse présager un risque d'écart (écart moyen de – 0,1 % du PIB). La différence entre les deux indicateurs s'explique principalement par l'évolution de la charge d'intérêts, qui fléchit de 0,3 % du PIB en moyenne sur la période 2017–2018, contribuant ainsi à l'amélioration du solde structurel sans pour autant être prise en compte aux fins du critère des dépenses. Sans ces gains exceptionnels sur les intérêts, le solde structurel présenterait lui aussi un écart important pour la période 2017–2018. L'évaluation globale confirme ainsi l'interprétation du critère des dépenses et conclut à l'existence d'un risque d'écart important en 2018 sur la base du PPB.

Dans ses prévisions de l'automne 2017, la Commission s'attend, pour le critère des dépenses, à un écart de – 0,8 % du PIB en 2018, ce qui constitue un écart important. Ce risque est confirmé par le solde structurel, avec un écart de – 0,7 % du PIB. Par ailleurs, en ce qui concerne la période 2017–2018 dans son ensemble, les deux indicateurs révèlent un risque d'écart important, à savoir respectivement – 0,6 % et – 0,3 % du PIB pour les dépenses et pour le solde structurel.

À la différence du critère des dépenses, le solde structurel devrait subir l'incidence des déficits de recettes par rapport aux élasticités standard en 2018. En revanche, le solde structurel bénéficie de la baisse de la charge d'intérêts, qui n'entre pas en ligne de compte pour le critère des dépenses. La prise en compte de ces deux éléments permet d'aligner l'écart du solde structurel sur celui du critère des dépenses. Pour l'année 2018 considérée isolément, l'évaluation globale confirme donc le risque d'un écart important. Une fois prise en compte l'incidence, plus forte que prévu, de l'inflation enregistrée en 2017 sur le critère des dépenses,

¹³ Dans le cadre de l'accord relatif à l'avis du CEF sur le thème «*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*» (amélioration de la prévisibilité et de la transparence du PSC: renforcement de l'importance à accorder au critère des dépenses dans le contexte du volet préventif), qui a été adopté par le Comité économique et financier le 29 novembre 2016, le critère des dépenses, c'est-à-dire le taux maximal admissible de croissance des dépenses, hors mesures discrétionnaires en matière de recettes, est exprimé en termes nominaux à partir de 2018.

comme on l'a décrit ci-dessus, celui-ci affiche un écart de $-0,6\%$ du PIB en 2017-2018, contre $-0,3\%$ du PIB pour le solde structurel. Encore une fois, la différence entre les deux indicateurs de référence s'explique principalement par la charge d'intérêts. L'évaluation globale confirme par conséquent que le critère des dépenses fait apparaître un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement structurel vers l'OMT pour la période 2017-2018 dans son ensemble.

Tableau 7: Respect des exigences du volet préventif

(en % du PIB)	2016	2017		2018	
Situation de départ¹					
Objectif à moyen terme (OMT)	0,8	0,0		0,0	
Solde structurel ² (COM)	-2,1	-1,5		-1,5	
Solde structurel basé sur un gel (COM)	-2,1	-1,5		-	
Position vis-à-vis de l'OMT³	OMT non atteint	OMT non atteint		OMT non atteint	
(en % du PIB)	2016	2017		2018	
	COM	PPB	COM	PPB	COM
Critère du solde structurel					
Ajustement requis ⁴	0,6	0,6		0,6	
Ajustement requis corrigé ⁵	0,5	0,6		0,6	
Évolution du solde structurel ⁶	0,1	0,6	0,7	0,3	-0,1
Écart sur un an par rapport à l'ajustement requis ⁷	-0,4	0,0	0,1	-0,3	-0,7
Écart moyen sur deux ans par rapport à l'ajustement requis ⁷	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Critère des dépenses					
Taux de référence applicable ⁸	0,2	0,0		1,6	
Écart sur un an corrigé des événements exceptionnels ⁹	-0,6	-0,3	-0,5	-0,5	-0,8
Écart sur deux ans corrigé des événements exceptionnels ⁹	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,6
POUR MÉMOIRE: écart sur un an ¹⁰	-0,7	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8
POUR MÉMOIRE: écart moyen sur deux ans ¹⁰	-0,7	-0,4	-0,5	-0,4	-0,6
Conclusion					
Conclusion sur un an	Évaluation globale	Évaluation globale	Évaluation globale	Évaluation globale	Écart significatif
Conclusion sur deux ans	Écart significatif	Évaluation globale	Évaluation globale	Évaluation globale	Écart significatif
Notes					
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.					
² Solde structurel = solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles.					
³ Fondée sur le solde structurel pertinent à l'année t-1.					
⁴ Fondé sur la position vis-à-vis de l'OMT, la situation conjoncturelle et le niveau de la dette (Voir: Commission européenne: Vademecum on the Stability and Growth Pact, page 38.).					
⁵ Ajustement requis corrigé pour tenir compte des clauses, de la marge possible par rapport à l'OMT et de l'écart autorisé dans le cas des pays ayant fait mieux que prévu.					
⁶ Évolution du solde structurel par rapport à l'année t-1. L'évaluation ex-post (pour 2016) a été effectuée sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission.					
⁷ Différence entre la variation du solde structurel et l'ajustement requis corrigé.					
⁸ Taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme. Le taux de référence (standard) s'applique à compter de l'année t+1, si le pays a atteint son OMT pendant l'année t. Un taux corrigé s'applique tant que le pays est en train d'ajuster ses dépenses pour atteindre son OMT, y compris pendant l'année t.					
⁹ Écart par rapport au taux de référence applicable à la croissance des dépenses publiques, en termes d'effets sur le solde structurel, déduction faite des mesures discrétionnaires concernant le volet des recettes et de l'augmentation des recettes imposée par des mesures législatives et des mesures ponctuelles. Les dépenses globales utilisées pour le critère des dépenses sont obtenues suivant la méthode commune. Un signe négatif indique que la croissance des dépenses est supérieure au taux de référence applicable.					
¹⁰ Écart par rapport au taux de référence applicable à la croissance des dépenses publiques, en termes d'effets sur le solde structurel, déduction faite des mesures discrétionnaires concernant le volet des recettes et de l'augmentation des recettes imposée par des mesures législatives. Les dépenses globales utilisées pour le critère des dépenses sont obtenues suivant la méthode commune. Un signe négatif indique que la croissance des dépenses est supérieure au taux de référence applicable.					
Source:					
Projet de plan budgétaire pour 2018 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2017 (COM); calculs de la Commission.					

Comme elle l'a indiqué dans sa communication sur le Semestre européen 2017 du 22 mai 2017¹⁴, la Commission est disposée à faire usage de sa marge d'appréciation lorsque les effets d'un ajustement budgétaire de grande ampleur sur la croissance et l'emploi seront particulièrement importants. Les recommandations par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 indiquaient que l'évaluation du PPB 2018 et celle, qui suivrait, des résultats budgétaires de 2018 devraient dûment tenir compte de l'objectif consistant à adopter une orientation budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques.

L'encadré 3 présente une évaluation qualitative de la vigueur de la reprise en Belgique tenant dûment compte des problèmes à régler pour assurer sa viabilité budgétaire. Dans l'ensemble, à court terme, aucun problème ne menace la viabilité budgétaire de la Belgique; à moyen terme, en revanche, les risques qui pèsent sur sa viabilité budgétaire sont jugés élevés. La reprise en Belgique ne montre pas de signes de fragilité. En conséquence, sur ce plan, aucun élément supplémentaire n'est à prendre en compte aux fins de l'évaluation globale.

Encadré 3. Évaluation de la situation conjoncturelle de la Belgique

La Belgique ne se heurte à aucun problème de viabilité budgétaire à court terme. À moyen terme, cependant, les risques pesant sur sa viabilité budgétaire sont jugés élevés, car les projections relatives aux coûts du vieillissement démographique viennent s'ajouter aux conséquences d'un point de départ défavorable, imputable au niveau élevé de la dette publique, qui se situe à environ 104 % du PIB en 2017.

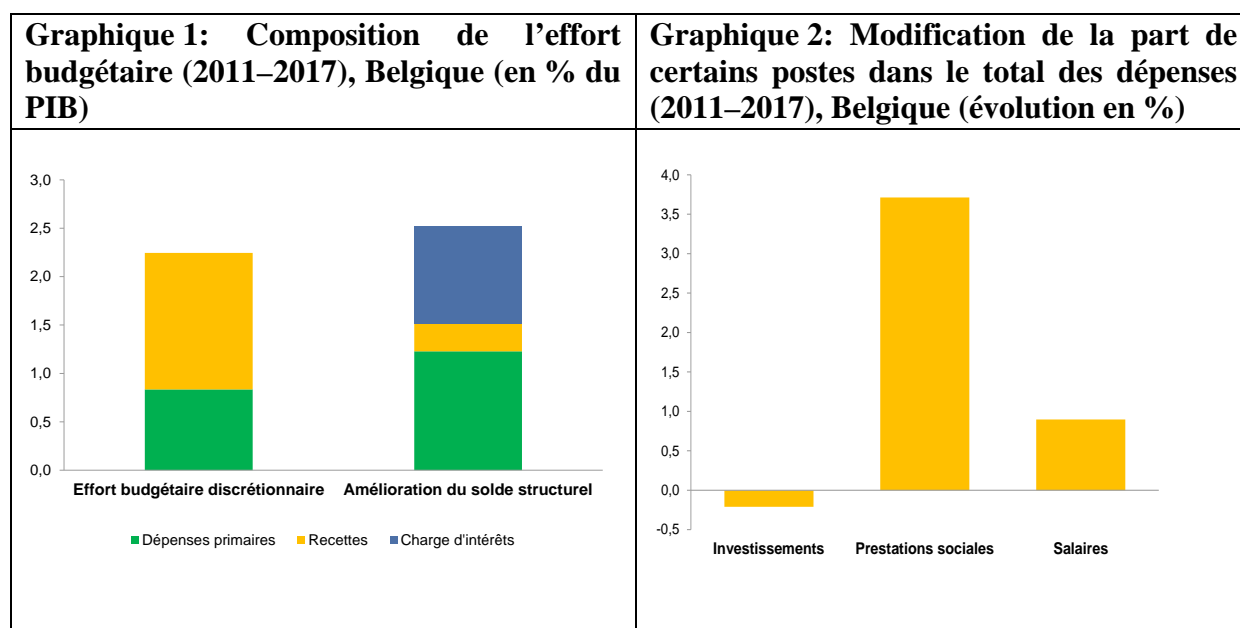
La reprise en Belgique ne montre pas de signes de fragilité. Que ce soit sur le plan du travail ou sur celui du capital, rien ne laisse présager un ralentissement économique. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2017, l'écart de production est estimé à - 0,3 % en 2017. Étant donné que l'économie belge devrait croître plus rapidement qu'on ne l'envisageait, l'écart de production devrait devenir positif en 2018. Au cours des neuf premiers mois de 2017, l'inflation sous-jacente était en moyenne de 1,6 % et l'inflation globale de 2,3 %. Le marché du travail a enregistré des résultats relativement bons ces dernières années. Rien ne permet de penser que la crise ait provoqué un effet d'hystérèse; le taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU) n'a pratiquement pas évolué au cours de la dernière décennie et le taux d'activité comparativement faible constitue plutôt une caractéristique structurelle de l'économie belge. Le taux de chômage n'a jamais affiché de pic haussier comme dans d'autres pays de la zone euro. Orienté à la baisse depuis 2015, il se rapproche de son niveau d'avant la crise. L'emploi a progressé d'environ 335 000 unités au cours de la décennie 2007–2017. La diminution continue du nombre moyen d'heures travaillées par personne au cours de cette même période s'inscrit dans la tendance à long terme observée dans le pays. La proportion de travailleurs employés involontairement à temps partiel est la plus faible de tous les États membres. Le ratio investissement/PIB est demeuré remarquablement stable depuis 2007, autour de 23 %. Ce chiffre est supérieur à la moyenne d'avant la crise. L'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier est restée, depuis 2014, proche de la moyenne à long terme ou supérieure à cette valeur. Il en va de même pour

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-communication.pdf>

l'indicateur du climat économique dans le secteur des services. D'une manière générale, l'accès au crédit n'a pas été un frein pour les entreprises belges.

5. COMPOSITION DES FINANCES PUBLIQUES ET MISE EN ŒUVRE DE REFORMES BUDGETAIRES STRUCTURELLES

Le PPB prévoit que l'effort d'assainissement en 2018 accroisse le ratio des recettes au PIB, qui passerait de 50,4 % dans l'hypothèse de politiques inchangées à 50,7 % suite à l'adoption des mesures prévues. Quant au ratio des dépenses au PIB, il est ramené de 52 % à 51,8 %. Les recettes représentent ainsi environ 60 % de l'effort budgétaire global. Cette répartition des recettes et des dépenses est quasiment identique à la répartition de l'effort budgétaire cumulé entre 2011 et 2017, telle que mesurée par l'effort budgétaire discrétionnaire (voir graphique 1). La baisse de la charge d'intérêts représente 0,2 pp de l'ajustement structurel total de 0,3 % du PIB prévu pour 2018. C'est moins qu'en 2017, mais environ identique à la contribution moyenne à l'évolution du solde structurel sur la période 2011–2017 (voir graphique 1). Selon le PPB, l'investissement public devrait passer de 2,2 % du PIB en 2017 à 2,3 % en 2018, ce qui correspond au taux d'investissement public moyen sur la période 2007–2016. La légère hausse prévue en 2018 est à relier au cycle d'investissement au niveau local, qui connaît traditionnellement un pic lors des années électorales (des élections locales auront lieu en octobre 2018).



Source:

PPB 2018, prévisions de la Commission de l'automne 2017. L'effort budgétaire discrétionnaire (EBD) combine une approche descendante du côté des dépenses et une approche ascendante ou «narrative» du côté des recettes. En bref, l'EBD consiste en l'association, d'une part, de l'augmentation des dépenses primaires, corrigée des composantes conjoncturelles relatives au potentiel économique et, d'autre part, de mesures discrétionnaires en matière de recettes. Voir Commission européenne (2013): Measuring the fiscal effort, Report on Public Finances in EMU, part 3 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

Le rapport 2017 pour la Belgique a relevé l'existence de nombreuses exonérations, déductions et entraves fiscales qui sont à l'origine de distorsions économiques et de taux d'imposition légaux élevés. Il a été conclu qu'indépendamment de la réforme visant à réduire la pression

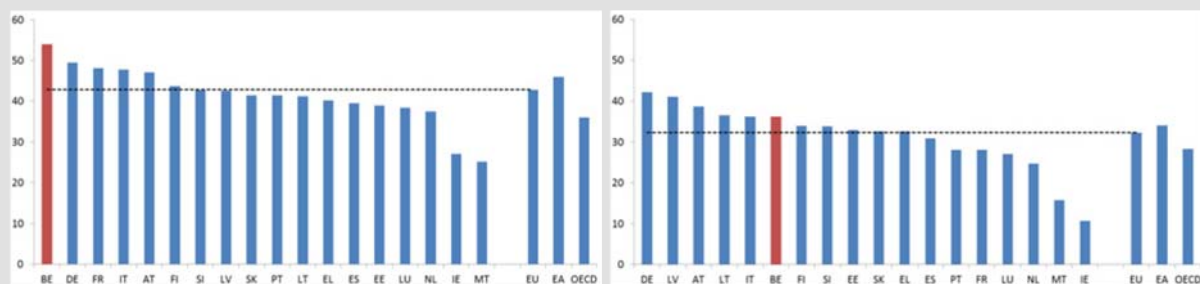
fiscale sur le travail (voir l'encadré 4), certaines possibilités de transfert de la charge fiscale vers des assiettes plus propices à la croissance n'avaient pas été exploitées. Il a été estimé que certains aspects du régime d'imposition des sociétés ne pouvaient que faciliter l'optimisation fiscale agressive par les groupes multinationaux; c'est le cas, notamment, de l'absence de règles anti-abus (à savoir, par exemple, l'absence de règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées) et de la possibilité de cumuler en cascade des déductions au titre du dispositif de déductions fiscales pour le capital à risque.

Encadré 4 – Réduction de 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.

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 en 2016 avec la moyenne de l'UE, pour un célibataire sans enfant et selon qu'il est rémunéré au salaire moyen ou perçoit un bas salaire (50 % de la moyenne).

Pression fiscale sur le travail en Belgique, pour un salaire moyen et un bas salaire (2016)



Remarques: 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 comparatif 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 2017, il a été recommandé à la Belgique de «supprimer les dépenses fiscales qui provoquent des distorsions». À l'exception de la réduction des cotisations sociales patronales dans le secteur de la construction, le PPB pour 2018 ne comprend aucune nouvelle mesure notable susceptible d'agir sur le coin fiscal sur le travail. Toutefois, la Belgique a engagé le

déploiement progressif d'un programme pluriannuel de réforme fiscale visant à réduire la charge fiscale sur le travail en allégeant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales patronales. Des réductions représentant 0,5 % du PIB sont ainsi prévues en 2018. Selon les estimations de la Banque nationale de Belgique, la réforme entraînera un déficit de financement de 0,3 % du PIB en 2018, qu'il est possible de ramener à 0,2 % du PIB si l'on prend en compte les effets de second tour probables¹⁵. Le sous-financement de la réforme a contribué à l'écart budgétaire observé en 2016. En 2017, la réforme fiscale est restée globalement neutre du point de vue budgétaire.

Le PPB fait état d'un projet de réforme de l'impôt sur les sociétés. Des plans d'action à cet égard ont été approuvés par le conseil des ministres le 25 octobre 2017. Le taux d'imposition standard des sociétés sera réduit de 33 % à 29 % en 2018, puis à 25 % en 2020. Par ailleurs, la contribution de crise sera réduite de 3 % à 2 % en 2018, puis supprimée à partir de 2020. À la suite de la réforme, les PME paieront une contribution de 20 % sur les bénéfices imposables d'une valeur inférieure à 100 000 EUR (contre, actuellement, 25 % sur les bénéfices inférieurs à 25 000 EUR). Les autres principales modifications portent sur une augmentation temporaire de la déduction des investissements pour les PME et les indépendants, ainsi qu'une augmentation des subventions pour les chercheurs salariés. À partir de 2020, la possibilité de consolidation fiscale devrait être mise en place pour les entreprises multinationales.

Selon les autorités, la réforme aura un coût budgétaire de 0,4 % du PIB en 2018, qui passera à 0,9 % du PIB en 2020 et à 1,1 % du PIB en vitesse de croisière. Selon le gouvernement, la réforme sera cependant neutre sur le plan budgétaire, puisqu'en parallèle, la base d'imposition sera élargie. En 2018, les principales mesures de financement sont la limitation aux capitaux complémentaires des déductions fiscales pour le capital à risque, l'introduction d'une assiette imposable minimale, l'imposition des plus-values de capitaux et la stimulation des paiements de précomptes par les entreprises. Les mesures supplémentaires prévues en 2020 comprennent la mise en œuvre de la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale – et notamment l'introduction de règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées – que les États membres doivent appliquer à partir du 1^{er} janvier 2019 au plus tard. Le gouvernement a demandé à la Banque nationale de Belgique de fournir une estimation des répercussions économiques et budgétaires de la réforme de l'impôt sur les sociétés.

En dehors de la réforme de l'impôt sur les sociétés, le PPB ne fournit aucune information nouvelle sur les aspects budgétaires structurels des recommandations par pays de 2017. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans le rapport par pays de 2018 et dans le cadre des recommandations par pays que présentera la Commission en mai 2018.

6. CONCLUSION GENERALE

Il ressort des prévisions de la Commission de l'automne 2017 que la Belgique ne devrait pas respecter le critère de réduction de la dette en 2017 et en 2018. Il y a lieu de considérer, après l'examen global du PPB, que l'ajustement prévu comporte un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT en 2017 (sur la base de l'évaluation de la période 2016–2017 dans son ensemble), ainsi qu'en 2018 (sur la base de l'évaluation de la

¹⁵ Banque nationale de Belgique (2017), Incidence macroéconomique et budgétaire du scénario de tax shift révisé par le cabinet du ministre des Finances et comparaison avec l'exercice de novembre 2015.

période 2017–2018 dans son ensemble). L'évaluation globale fondée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017 confirme ce risque. Cette conclusion ne serait pas différente si l'on déduisait de l'ajustement requis l'incidence budgétaire des mesures de sécurité exceptionnelles mises en œuvre en 2017.