



Bruxelles, le 30 novembre 2017
(OR. en)

EG 23/1/17
REV 1

EUROGROUP 25
ECOFIN 973
UEM 306

NOTE DE TRANSMISSION

N° doc. Cion:	C(2017) 8011 final/2
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 22.11.2017 relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique
Pièce jointe:	C(2017) 8011 final/2

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2017) 8011 final/2.



Bruxelles, le 22.11.2017
C(2017) 8011 final/2 of 29.11.2017

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique

{SWD(2017) 511 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la Belgique

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

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

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA BELGIQUE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2018 soumis le 17 octobre 2017 par la Belgique, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. La Commission a adressé à la Belgique le 27 octobre 2017 une lettre lui demandant des informations complémentaires et formulant un certain nombre d'observations préliminaires en lien avec le projet de plan budgétaire. La Belgique a répondu à la lettre de la Commission le 31 octobre 2017. Ces informations ont été prises en compte dans l'évaluation faite par la Commission des développements et des risques budgétaires.
4. 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 budgétaire à moyen terme, à savoir parvenir à un budget équilibré en termes structurels. En 2017, elle devrait opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % de son PIB. En 2018, elle devrait consentir des efforts budgétaires importants, en tenant compte de la nécessité de conforter la reprise actuelle et de garantir la viabilité de ses finances publiques. Selon la matrice d'ajustement convenue d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement correspond à l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 1,6 % en 2018, c'est-à-dire à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB. Comme sa dette publique dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité, la Belgique doit également se conformer au critère de réduction de la dette.
5. Le projet de plan budgétaire se fonde sur des projections macroéconomiques évaluées comme plausibles. Les projections de croissance pour 2017 et 2018 sont plus optimistes que dans le programme de stabilité, mais elles recourent globalement celles des prévisions de l'automne 2017 de la Commission. Les taux de croissance nominale sont eux aussi très proches. Selon les deux scénarios, la demande intérieure sera le principal moteur de croissance en 2018. L'augmentation du pouvoir d'achat continue de tirer vers le haut la consommation des ménages. L'investissement est

soutenu par des conditions propices pour les entreprises et par le cycle d'investissement des collectivités locales.

6. La Belgique ne respecte pas toutes les dispositions du règlement (UE) n° 473/2013, selon lesquelles le projet de budget doit se fonder sur des projections macroéconomiques réalisées par des organismes indépendants. En particulier, les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le budget des autorités fédérales ne sont pas les plus récentes ayant été produites par le Bureau fédéral du Plan.
7. Le projet de plan budgétaire table sur un déficit des administrations publiques de 1,5 % du PIB en 2017, c'est-à-dire légèrement moins élevé que l'objectif de 1,6 % du PIB fixé dans le dernier programme de stabilité. De 1,0 % du PIB dans le programme de stabilité, l'amélioration prévue du solde structurel¹ pour 2017 tombe à 0,6 % du PIB dans le projet de plan budgétaire, en raison de facteurs exceptionnels plus élevés et d'une correction cyclique plus faible. La baisse des paiements d'intérêts contribue à cette amélioration à hauteur de 0,4 point de pourcentage. Le projet de plan budgétaire prévoit une plus forte réduction de la dette en 2017 que celle annoncée dans le dernier programme de stabilité, le ratio d'endettement revenant à 104,1 % du PIB. Cette évolution est le signe d'une accélération de l'effet boule de neige inversé (diminution des paiements d'intérêts associée à une croissance plus soutenue du PIB nominal), ainsi que d'une hausse plus limitée des ajustements stocks-flux, qui s'explique, entre autres, par la vente partielle, en mai 2017, de la part détenue par l'État belge dans BNP Paribas.

En 2018, un déficit nominal de 1,1 % du PIB est projeté, soit une révision à la baisse de 0,4 point de pourcentage par rapport au programme de stabilité. Ce chiffre correspond à une amélioration structurelle (recalculée) de 0,3 % du PIB, à comparer à l'objectif de 0,6 % annoncé dans le programme de stabilité. L'amélioration structurelle s'explique à hauteur de 0,2 point de pourcentage par la poursuite de la baisse des paiements d'intérêts. Selon le projet de plan budgétaire, la dette publique brute devrait tomber à 102,7 % du PIB en 2018. Ce chiffre ne tient pas compte de l'effet d'éventuelles nouvelles ventes de participations dans le secteur financier.

8. Dans son programme de stabilité pour 2017, la Belgique indiquait que l'impact budgétaire des coûts additionnels générés par les menaces sur la sécurité est significatif et devrait être considéré comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, au sens de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Plus précisément, la Belgique a demandé à pouvoir s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme à hauteur de 0,01% du PIB en 2017, en vue de tenir compte de l'application de mesures de sécurité exceptionnelles. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent ces dépenses supplémentaires, dans la mesure où la menace terroriste est une circonstance exceptionnelle, où son incidence sur les finances publiques du pays est significative et où la viabilité ne serait pas mise en péril par un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme. Dans son projet de plan budgétaire pour 2018, le gouvernement a revu légèrement à la hausse les coûts estimés, les portant à 0,04 % du PIB. La Commission, afin de tenir compte des coûts qu'elle considère être en lien manifeste et direct avec la sécurité, a évalué, à titre

¹ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

provisoire, que la Belgique pouvait bénéficier d'une tolérance de 0,04 % du PIB. Au printemps 2018, la Commission réalisera une évaluation finale, y compris des montants éligibles, sur la base des données observées telles que fournies par les autorités.

9. Les principales mesures de recettes à l'appui du projet de plan budgétaire sont constituées par: une nouvelle taxe sur les comptes de titres, qui figurait dans les prévisions de l'automne 2017 de la Commission, à un rendement moindre toutefois; une série d'objectifs supplémentaires en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale, qui étaient inclus en partie dans les prévisions de la Commission, étant donné l'apparente récupération de précédents objectifs et de la difficulté à contrôler, en général, les mesures sous-jacentes; et de recettes additionnelles provenant de fonds d'investissement immobilier spécialisés, qui n'étaient pas inscrites dans les prévisions de la Commission, puisque les objectifs précédents n'avaient pas été réalisés. Les autres mesures fiscales figurant dans les prévisions de la Commission concernent une extension du champ d'application du précompte mobilier, la hausse de l'impôt sur les opérations de bourse, l'augmentation des droits d'accise sur le tabac et les boissons édulcorées, et l'élimination des lacunes dans le régime de la taxe de transparence.

En ce qui concerne les dépenses, ce sont surtout les prestations sociales qui sont touchées. Des mesures seront prises afin de respecter la norme de croissance dans le secteur des soins de santé et de réduire le montant des paiements induit versés. Ces deux aspects ont été inclus dans les prévisions de l'automne 2017 de la Commission. Les économies générées par une nouvelle mesure visant à encourager les travailleurs plus âgés à continuer de travailler sont présumées augmenter plus progressivement, tandis que les économies liées à la réinsertion de personnes souffrant d'une maladie de longue durée et de personnes handicapées n'ont pas été incluses dans les prévisions de la Commission, à cause de résultats non satisfaisants, et parce que les mesures existantes étaient déjà supposées générer des recettes supplémentaires en 2018.

10. Pour 2018, les prévisions de l'automne 2017 de la Commission tablent sur un déficit nominal de 1,4 % du PIB, soit 0,3 point de pourcentage de plus que dans le projet de plan budgétaire. La différence entre les deux projections se situe du côté des recettes et s'explique par une différence dans l'évaluation des mesures budgétaires. Les prévisions de la Commission tablent sur une réduction de la dette comparable à celle figurant dans le projet de plan budgétaire. Le projet de plan budgétaire fait ressortir certains facteurs baissiers. En premier lieu, le projet de plan budgétaire présume que la réforme annoncée du taux d'impôt sur les sociétés sera totalement neutre sur le plan budgétaire. En deuxième lieu, si l'élément temporaire de la forte hausse des recettes générées par l'impôt sur les sociétés en 2017 se révélait plus important que prévu dans le projet de plan budgétaire, il en résulterait un ajustement structurel inférieur en 2018. En troisième lieu, le budget 2018 se fonde sur un montant élevé de sous-utilisation des crédits alloués. Enfin, le déficit nominal des entités fédérées ne semble pas correspondre aux objectifs de ces dernières en termes structurels.
11. Le 22 mai 2017, la Commission a publié un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, car la Belgique n'avait pas accompli de progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette en 2016. Le rapport a conclu qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, il fallait considérer que le critère de réduction de la dette était respecté. Dans l'intervalle, la Belgique avait été invitée

à respecter globalement la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme pour les années 2016 et 2017 prises ensemble.

12. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour juger du respect du critère de réduction de la dette. Les prévisions de l'automne 2017 de la Commission indiquent que le critère de réduction de la dette ne devrait pas être satisfait en 2017 et 2018.
13. Il est demandé à la Belgique de réaliser en 2017 un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB vers l'objectif budgétaire à moyen terme. Le projet de plan budgétaire fait apparaître un risque d'écart par rapport à cette trajectoire d'ajustement en 2017, du fait du taux de croissance réel des dépenses publiques primaires nettes. Les prévisions de variation du solde structurel (recalculé) sont conformes. Pour les années 2016 et 2017 prises ensemble, les dépenses globales laissent apparaître un risque d'écart significatif, et le solde structurel, un risque d'écart limité. Les prévisions de l'automne 2017 de la Commission indiquent des écarts similaires pour ces deux indicateurs en 2017 ainsi que pour les années 2016 et 2017 prises ensemble. Après correction de la croissance des dépenses pour tenir compte de l'effet d'une inflation plus forte que prévu sur les salaires du secteur public et sur les prestations sociales en 2016 et 2017, la valeur de référence des dépenses continue d'indiquer un risque d'écart significatif. Si l'on considère que la différence avec l'indicateur du solde structurel s'explique par l'avantage spécifique apporté par la diminution de la charge d'intérêts, cette lecture de la valeur de référence des dépenses se confirme. L'évaluation globale conclut à un risque d'écart significatif par rapport à l'ajustement structurel recommandé en vue de réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017, à la fois sur la base du projet de plan budgétaire (écart de 0,4% du PIB) et des prévisions de l'automne 2017 de la Commission (écart de 0,5% du PIB). Cette conclusion resterait identique si l'impact budgétaire des mesures de sécurité exceptionnelles en 2017 était déduit de l'ajustement requis.

La Belgique est tenue de limiter le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes à 1,6 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB. D'après le projet de plan budgétaire, les dépenses globales dépassent le taux de référence pour 2018, avec un écart qui n'est pas loin d'être significatif (écart de 0,5% du PIB). Le solde structurel (recalculé) indique un écart limité par rapport aux exigences (écart de 0,3 % du PIB). Pour les deux années 2017 et 2018 prises ensemble, le projet de plan budgétaire indique un risque d'écart significatif pour les dépenses globales (écart moyen de 0,4 % du PIB), tandis que le solde structurel fait apparaître un risque d'écart limité (écart moyen de 0,1 % du PIB). La différence entre les deux indicateurs s'explique principalement par la charge d'intérêts, ce qui signifie qu'une évaluation globale confirme la lecture du critère des dépenses avec, en conclusion, un risque d'écart important dans le projet de plan budgétaire pour les années 2017 et 2018 prises ensemble.

Les prévisions de l'automne 2017 de la Commission tablent sur un écart significatif par rapport au critère des dépenses en 2018 (écart de 0,8 % du PIB), confirmé par l'ajustement du solde structurel (écart de 0,7 % du PIB). De même, pour les années 2017 et 2018 prises ensemble, les deux indicateurs vont dans le sens d'un écart significatif. Le critère des dépenses, même corrigé de l'effet d'une inflation plus forte que prévu en 2017, continue d'indiquer un risque d'écart significatif. Là encore, la charge d'intérêts explique la différence par rapport à l'indicateur du solde structurel. En conséquence, l'évaluation globale fondée sur les prévisions de l'automne 2017 de la Commission confirme la lecture du critère des dépenses, selon

laquelle il existe un risque d'écart significatif par rapport à l'ajustement structurel recommandé en vue de réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme tant pour 2018 que pour les années 2017 et 2018 prises ensemble.

14. Les recommandations par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017² indiquaient que l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques. La Commission a procédé à une évaluation qualitative de la vigueur de la reprise en Belgique, qui prend dûment en considération les problèmes de viabilité budgétaire. La Belgique ne connaît pas de problèmes de viabilité à court terme, mais à moyen terme, les risques globaux entourant la viabilité budgétaire sont jugés élevés. La reprise en Belgique ne semble pas fragile. En particulier, l'économie ne montre pas de signes d'atonie, que ce soit sur le plan du travail ou du capital, l'économie est proche de son potentiel, le taux moyen d'inflation sous-jacente a atteint 1,6 % jusqu'à présent en 2017, aucun élément n'indique que la crise aurait provoqué un effet d'hystérèse sur le marché du travail, le taux de chômage n'a à aucun moment atteint les pics enregistrés dans les autres pays de la zone euro, le ratio de l'investissement par rapport au PIB a été particulièrement stable en 2007 et l'accès au crédit n'a généralement pas posé de difficultés aux entreprises belges. Il n'y a donc pas lieu, à cet égard, de prendre d'autres éléments en considération dans l'évaluation globale.
15. En 2018, la répartition de l'effort d'assainissement entre les recettes et les dépenses rejoint celle de l'effort budgétaire consenti au cours de la période 2011-2017. La contribution de la baisse de la charge d'intérêts à la variation du solde structurel est presque la même que la contribution moyenne au cours de la période 2011-2017. La légère hausse de l'investissement public en 2018 peut être mise en parallèle avec le cycle d'investissement au niveau local. Le projet de plan budgétaire de la Belgique ne contient pas de nouvelle mesure notable de nature à modifier le coin fiscal sur le travail. La Belgique est toutefois en train de mettre progressivement en place une réforme fiscale pluriannuelle qui vise à réduire la pression fiscale sur le travail. Des réductions représentant 0,5 % du PIB sont planifiées pour 2018, avec un coût budgétaire net de l'ordre de 0,2 % du PIB.

En ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017, le projet de plan budgétaire prévoit une réforme de l'impôt sur les sociétés. Les autorités veulent, dans ce contexte, assurer la neutralité budgétaire, avec un abaissement des taux légaux couplé à un élargissement de la base d'imposition. Le projet de plan budgétaire ne fournit aucune nouvelle information concernant les autres aspects budgétaires structurels des recommandations par pays de 2017, et, en particulier, l'appel à convenir d'une répartition des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir, qui aurait force exécutoire, et à garantir une surveillance budgétaire indépendante

16. Dans l'ensemble, et après avoir pris en compte la nécessité de trouver un équilibre entre les deux objectifs consistant à conforter la reprise actuelle et à garantir la viabilité des finances publiques, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Belgique, qui est actuellement soumise au volet préventif et aux dispositions concernant le respect du critère de réduction de la dette, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

² JO C 261 du 11.7.2017, p.1.

La Commission anticipe, en particulier, un risque d'écart significatif par rapport à l'ajustement requis vers l'objectif à moyen terme tant pour 2017 que pour 2018. Par conséquent, la Commission invite les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2018 avec le pacte de stabilité et de croissance et à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique. Le respect des exigences du volet préventif constitue l'un des principaux facteurs pertinents dans l'appréciation du respect du critère de la dette.

La Commission est également d'avis que la Belgique a accompli des progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que lui a adressée le Conseil le 11 juillet 2017 dans le cadre du semestre européen 2017, et elle invite les autorités de ce pays à poursuivre leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2018 et dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer en mai 2018.

Fait à Bruxelles, le 22.11.2017

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*