

**Bruxelles, le 23 novembre 2020
(OR. en)****EG 24/20****EUROGROUP 24
ECOFIN 1048
UEM 373****NOTE DE TRANSMISSION**

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8501 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique
Pièce jointe:	C(2020) 8501 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8501 final.

Bruxelles, le 18.11.2020
C(2020) 8501 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

{SWD(2020) 851 final}

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi)

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance 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.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication¹ sur l'activation de la clause dérogatoire générale² du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a partagé avec le Conseil son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue à la suite de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission³. Comme indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable⁴, et ainsi que la Commission l'a communiqué dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'UE⁵, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.
4. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance appelé «Next generation EU»⁶, parallèlement à la

¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

² La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Communication de la Commission intitulée «Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable», Bruxelles, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, Bruxelles, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

proposition relative au renforcement du budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027⁷. Cette proposition prévoit la création d'une facilité pour la reprise et la résilience offrant un soutien financier à grande échelle tant pour les investissements publics que pour les réformes. En contribuant à la relance économique et en apportant un soutien financier pour renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera à faire revenir les finances publiques à une situation plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long termes.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA BELGIQUE

5. Le 15 octobre 2020, la Belgique a présenté son projet de plan budgétaire pour 2021, sur la base de politiques inchangées. Un gouvernement fédéral ayant été formé le 1^{er} octobre 2020, la Belgique a soumis un projet de plan budgétaire actualisé le 30 octobre. C'est sur la base de ce document que la Commission a adopté un avis en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la Belgique⁸ de prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à la Belgique, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que, d'après les prévisions, le déficit public de la Belgique allait dépasser, en 2020, la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et que la Belgique n'avait pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019. Dans son rapport, la Commission concluait qu'après avoir évalué tous les facteurs pertinents, elle avait constaté que ni le critère du déficit ni le critère de la dette n'étaient remplis. Compte tenu du niveau exceptionnel d'incertitude généré par la pandémie de COVID-19 et de ses incommensurables effets macroéconomiques et budgétaires, notamment pour ce qui est de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, laquelle devra continuer de s'inscrire dans une optique de soutien en 2021, la Commission a estimé qu'il n'était pas opportun de décider s'il y avait lieu de soumettre des États membres à la procédure pour déficit excessif.

7. Selon les prévisions ad hoc de la Commission pour la Belgique⁹, l'économie belge devrait enregistrer une contraction de l'ordre de 8,4 % en 2020, avant de connaître un rebond de 4,5 % en 2021. Ces chiffres tiennent compte de l'évolution récente de la crise sanitaire et des nouvelles mesures de confinement destinées à maîtriser la

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, Bruxelles, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

⁸ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2020, JO C 282 du 26.8.2020, p. 54.

⁹ Le projet de plan budgétaire actualisé ayant été présenté après la date butoir pour les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, cette dernière a établi une projection macroéconomique et budgétaire ad hoc pour la Belgique aux fins de l'évaluation du projet de plan budgétaire actualisé pour 2021.

deuxième vague de la pandémie. Selon le projet de plan budgétaire, l'économie belge devrait se contracter de 7,4 % en 2020 avant de rebondir de 6,5 % en 2021, sous l'effet de la baisse et de la reprise consécutive de la demande intérieure, en particulier de la consommation privée. On s'attend aussi à ce que le rebond de l'économie soit essentiellement alimenté par une forte hausse des exportations. Étant donné que des mesures de soutien, telles que le chômage temporaire, devraient en grande partie atténuer la perte de revenu disponible des ménages en 2020 (-0,3 %), la nette baisse prévue de la consommation s'accompagne d'une forte hausse du taux d'épargne. Cette dernière devrait en partie diminuer en 2021 et la consommation privée devrait repartir à la hausse. L'investissement des entreprises devrait diminuer de 11,5 % en 2020 et croître de 11,2 % en 2021. Ce scénario est plus favorable que les projections de la Commission. La Belgique satisfait à l'obligation prévue par le règlement UE n° 473/2013, son projet de budget s'appuyant sur des prévisions macroéconomiques réalisées par un organisme indépendant, à savoir le Bureau fédéral du plan, mandaté par l'Institut des comptes nationaux. Le projet de plan indique que le scénario ne tient pas compte des mesures prises récemment pour contenir la deuxième vague de la pandémie.

8. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit public devrait passer de 1,9 % du PIB en 2019 à 10,7 % du PIB en 2020. Cette hausse résulte à la fois des stabilisateurs automatiques, qui ont entraîné une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, et des mesures liées à la pandémie de COVID-19, qui comptent pour 3,9 % du PIB. Ces mesures comprennent notamment un régime de revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants; un régime accordant des prestations plus généreuses pour le chômage temporaire; et des dépenses supplémentaires pour les soins de santé et l'achat de matériel de protection individuelle. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit devrait retomber à 6,9 % du PIB en 2021, en raison principalement du rebond de l'activité économique et de la suppression progressive des mesures temporaires prises en 2020. À titre de comparaison, la Commission s'attend à un déficit nominal plus élevé en 2020 qu'en 2021. Pour 2020, la différence résulte principalement de la baisse des recettes escomptées, elle-même due à la contraction plus importante du PIB retenue par la Commission dans ses prévisions. Pour 2021, la différence est principalement due au relèvement des hypothèses concernant les transferts sociaux, notamment les prestations de chômage, et l'augmentation des investissements. Les recettes attendues pour 2021 sont également légèrement inférieures dans les prévisions de la Commission, en raison d'une croissance plus faible du PIB. Des estimations différentes des mesures budgétaires discrétionnaires prévues pour 2021 expliquent également une partie de la différence entre les deux projections de déficit nominal en 2021. Le projet de plan budgétaire ne prévoit pas de recettes et de dépenses significatives liées à la facilité pour la reprise et la résilience. Il n'évoque que des investissements relativement modestes du niveau fédéral, qui seront financés par la facilité pour la reprise et la résilience en 2021. À l'heure actuelle, étant donné que la présentation des plans pour la reprise et la résilience, ainsi que leur approbation, devraient avoir lieu en 2021, les prévisions de la Commission tablent, dans les projections budgétaires pour 2021, sur l'hypothèse d'un préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Dans le cas de la Belgique, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la

reprise et la résilience équivaut à 557 millions d'EUR en 2021¹⁰. Il est considéré comme une opération financière sans incidence sur l'équilibre budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique. Sur le front des dépenses, s'appuyant sur l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission incluent des dépenses au titre de la facilité pour la reprise et la résilience de l'ordre de moins de 0,1 % du PIB, qui sont suffisamment détaillées et annoncées de manière crédible¹¹. Selon le projet de plan budgétaire, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter sensiblement pour atteindre 116,5 % à la fin de 2020, pour ensuite retomber à 114,4 % en 2021. La Commission prévoit des ratios d'endettement plus élevés, s'élevant à 117,8 % pour 2020 et à 118,6 % en 2021, en raison des déficits primaires plus élevés et de la croissance plus faible du PIB dans ses prévisions.

9. Selon le projet de plan budgétaire 2020, la Belgique a adopté des mesures budgétaires équivalant à 3,9 % du PIB en 2020 en réaction à la pandémie de COVID-19. Du côté des dépenses, ces mesures représentent environ 3,6 % du PIB. Elles comprennent notamment le coût total d'un régime de chômage temporaire prolongé, des dépenses supplémentaires pour les soins de santé et l'achat de matériel de protection individuelle, ainsi que des revenus de remplacement pour les travailleurs indépendants. En outre, plusieurs régimes régionaux apportent un soutien direct aux entreprises qui sont contraintes de cesser totalement ou partiellement leurs activités ou qui sont confrontées à une baisse significative de leur chiffre d'affaires. Du côté des recettes, les mesures comptent pour quelque 0,3 % du PIB et comprennent des déductions et exonérations fiscales afin de soutenir les entreprises en difficulté. En outre, la Belgique a pris des mesures qui ont contribué à apporter un soutien de trésorerie aux entreprises. Ces mesures comprennent des garanties de prêts pour les entreprises, ainsi que des reports d'impôts et de cotisations sociales. La perception de ces derniers ne devrait pas être optimale en 2021. Les garanties s'élèvent à 11,8 % du PIB. Le recours à ces garanties est actuellement relativement faible (0,3 % du PIB). Dans ses prévisions, la Commission tient compte d'une incidence globale largement similaire des mesures prises en 2020 au titre de la COVID-19, à l'exception du régime de chômage temporaire, pour lequel des estimations plus élevées ont été retenues. Toutefois, la Commission ne considère que le complément du régime de chômage temporaire comme une mesure discrétionnaire. Dans l'ensemble, les mesures prises par la Belgique en 2020 sont conformes aux orientations fixées dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 intitulée «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19».

¹⁰ Nombre indicatif sur la base de la proposition de compromis de la présidence du Conseil relative au règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (doc. 11538/20) du 7 octobre 2020, pour laquelle la présidence du Conseil a obtenu un mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

¹¹ Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience (RRF) dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliqué en détail dans l'encadré I.4.3 des prévisions économiques de l'automne 2020 de la Commission européenne (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf). Les prévisions ne tiennent compte que des mesures annoncées de manière crédible et qui sont suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, indépendamment de l'intention, ou non, de les inclure dans les plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience n'a été inclus dans le volet recettes des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures en matière de dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience sur lesquelles la Commission s'est appuyée dans ses prévisions sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

10. Pour 2021, le plan présente une série de nouvelles mesures visant à la fois à atténuer les effets de la crise actuelle de la COVID-19 et à soutenir la relance. De manière générale, les nouvelles mesures présentées dans le projet de plan budgétaire ont un effet d'accroissement du déficit d'environ 0,6 % du PIB. Du côté des recettes, selon les prévisions de la Commission, des mesures permanentes visant à accroître les recettes, se chiffrant à quelque 0,1 % du PIB, (telles qu'une augmentation des droits d'accise sur le tabac, des améliorations dans la lutte contre la fraude fiscale et la fraude aux prestations sociales et l'imposition des activités de commerce électronique) se conjuguent à d'autres mesures temporaires de réduction des recettes liées à la crise de la COVID-19, pour un montant similaire. Les nouvelles mesures en matière de dépenses représentent environ 0,6 % du PIB. Si environ la moitié d'entre elles concernent des hausses temporaires des dépenses du fait de la crise, certaines mesures énoncées dans le projet de plan budgétaire, tout en soutenant l'activité économique dans un contexte de très grande incertitude, ne semblent pas être de nature temporaire ni n'accompagner de mesures compensatoires. Dans ses prévisions, la Commission estime que tel est le cas de mesures comptant pour 0,3 % du PIB. Il s'agit notamment d'augmentations salariales pour les professionnels de la santé, du relèvement de la pension minimale et de dépenses supplémentaires pour l'éducation. En outre, le projet de plan budgétaire indique que des régimes de garantie supplémentaires seront disponibles en 2021. Au niveau des administrations publiques, ils représenteront quelque 2,6 % du PIB. La Commission a inclus dans ses projections toutes les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire. Toutefois, certaines d'entre elles ne sont incluses que de manière partielle en raison de l'insuffisance de données détaillées concernant leur mise en œuvre. Sont notamment concernées les mesures relatives à l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale et la fraude aux prestations sociales, l'imposition des activités de commerce électronique et les gains d'efficacité dans l'administration publique.
11. La Commission considère que le projet de plan budgétaire de la Belgique est globalement conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures énoncées dans le projet de plan budgétaire de la Belgique soutiennent l'activité économique dans un contexte de très grande incertitude. Compte tenu du niveau de l'endettement public de la Belgique et des sérieux problèmes de soutenabilité à moyen terme dès avant l'éclatement de la pandémie de COVID-19, il convient que, lorsqu'elle adopte des mesures budgétaires de soutien, la Belgique veille à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme. La Belgique est invitée à réexaminer régulièrement l'utilisation, l'efficacité et le caractère adéquat des mesures de soutien et à se tenir prête à les adapter, si nécessaire, à l'évolution de la situation.

La Belgique devrait présenter son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience exposera la manière dont la Commission doit évaluer la cohérence des réformes et des investissements inclus dans le plan pour la reprise et la résilience avec les priorités stratégiques de l'Union et les défis recensés dans le cadre du Semestre européen. C'est sur la base de cette évaluation de la Commission que le Conseil approuvera le plan et que des informations seront communiquées au Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le 18.11.2020

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission

