

**Bruxelles, le 23 novembre 2020
(OR. en)****EG 24/20
ADD 1****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:	SWD(2020) 851 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - Analyse du projet de plan budgétaire de la Belgique accompagnant le document: AVIS DE LA COMMISSION concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique
Pièce jointe:	SWD(2020) 851 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2020) 851 final.

Bruxelles, le 18.11.2020
SWD(2020) 851 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

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

{C(2020) 8501 final}

Table des matières

Synthèse	2
1. Introduction.....	3
2. Évolutions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire.....	4
3. Évolutions budgétaires récentes et attendues.....	5
3.1. Évolution du déficit	6
3.2. Évolution de la dette.....	9
4. Mesures à la base du projet de plan budgétaire	10
4.1. Mesures en 2020	10
4.2. Mesures en 2021	11
5. Annexe	17

SYNTHESE

- En 2020, l'activité économique devrait se contracter de 7,4 % selon le projet de plan budgétaire et de 8,4 % selon les prévisions ad hoc de la Commission pour la Belgique¹. Pour 2021, le projet de plan budgétaire table sur une croissance du PIB de 6,5 %; malgré cette croissance, le PIB réel devrait rester inférieur de 1,4 %, en 2021, à son niveau de 2019. La Commission, quant à elle, prévoit une croissance du PIB de 4,5 % en 2021.
- Dans le projet de plan budgétaire, le solde nominal devrait se détériorer fortement, pour atteindre un déficit de 10,7 % du PIB en 2020 et de 6,9 % du PIB en 2021. Selon la Commission, la Belgique devrait enregistrer un déficit nominal de 11,4 % du PIB en 2020 et de 8,0 % du PIB en 2021.
- Les perspectives budgétaires continuent d'être affectées par la forte incertitude liée à la pandémie de COVID-19. Selon le projet de plan budgétaire, les mesures adoptées en 2020 pour lutter contre la pandémie et atténuer son impact représentent 3,9 % du PIB en 2020. Elles comprennent, entre autres, des prestations de chômage temporaire plus généreuses, le droit passerelle pour les travailleurs indépendants, une augmentation des dépenses de santé et des exonérations fiscales.
- Pour 2021, les mesures prévues devraient accroître le déficit de 0,6 point de pourcentage. Elles comprennent à la fois des dépenses temporaires liées à la crise et des mesures de dépenses permanentes représentant environ 0,3 % du PIB. Ces mesures concernent en particulier l'augmentation des salaires dans le secteur des soins de santé et le relèvement de la pension minimale. Du côté des recettes, les mesures permanentes visant à accroître ces dernières, telles que l'augmentation des droits d'accise sur le tabac ou l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale, sont contrebalancées par des mesures temporaires liées à la crise entraînant une réduction des recettes. Les garanties publiques, représentant 2,6 % du PIB, et les autres mesures de soutien à la liquidité destinées à soutenir les entreprises n'ont pas d'incidence budgétaire immédiate.
- La dette publique s'élevait à 98,1 % du PIB à la fin de 2019. Le 20 mai 2020, la Commission a donc élaboré, en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, un rapport examinant si la Belgique respectait les critères du déficit et de la dette énoncés dans le traité. Dans l'ensemble, l'analyse effectuée semble indiquer que les deux critères définis par le traité et le règlement (CE) n° 1467/1997 n'étaient pas remplis. Compte tenu du niveau exceptionnel d'incertitude suscité par la pandémie de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire sans précédent, y compris lorsqu'il s'agit de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, qui devra continuer à fournir un soutien en 2021, la Commission a estimé qu'il n'était pas opportun de décider s'il y a lieu de soumettre des États membres à la procédure pour

¹ Le projet de plan budgétaire actualisé ayant été présenté après la date limite des 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.

déficit excessif. Selon le projet de plan budgétaire, la dette devrait augmenter pour atteindre 116,5 % du PIB en 2020, avant de retomber à 114,4 % en 2021. Selon les prévisions de la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait atteindre 117,8 % du PIB en 2020 et continuer d'augmenter pour s'établir à 118,4 % en 2021.

- Dans l'ensemble, la Commission considère que les mesures contenues dans le projet de plan budgétaire de la Belgique soutiennent l'activité économique dans un contexte de très forte incertitude. Compte tenu du niveau de la dette publique belge et des sérieux problèmes de viabilité à moyen terme auxquels le pays était déjà confronté avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, il est important que la Belgique veille à ce que ses mesures budgétaires de soutien préservent la viabilité budgétaire à moyen terme. Parallèlement, il serait utile de réexaminer régulièrement l'utilisation, l'efficacité et le caractère approprié des mesures de soutien et d'être prêt à les adapter, le cas échéant, en fonction de l'évolution de la situation.

1. INTRODUCTION

Le présent document évalue les projections économiques et budgétaires contenues dans le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2021 (ci-après le «plan»), qui a été présenté en 2020, à la suite de la formation d'un gouvernement fédéral, le 30 octobre. Le 15 octobre 2020, la Belgique avait présenté un projet de plan budgétaire pour 2021 établi sur la base de politiques inchangées.

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance et, le 23 mars 2020, les ministres des finances ont approuvé l'évaluation de la Commission. Cette clause facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable² et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'UE³, l'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de chaque État membre, qui devrait continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.

On s'attend à ce qu'en 2021, les finances publiques soient aussi influencées par la mise en place proposée de la facilité pour la reprise et la résilience, parallèlement à

² Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

³ 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_fr

la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la période 2021-2027. Il est prévu que cette facilité fournisse une enveloppe totale de 672 500 000 000 EUR sous forme de prêts et de soutien financier non remboursable (subventions) visant à appuyer la mise en œuvre des investissements et des réformes dans les États membres de l'UE. Le projet de plan budgétaire 2021 de la Belgique ne tient pas compte de la mise en œuvre des réformes et investissements importants envisagés dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, ni de leurs coûts associés.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le déficit public de la Belgique en 2020 allait dépasser, selon les prévisions, la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et que la Belgique n'avait pas respecté le critère de réduction de la dette en 2019. Le rapport concluait qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, les critères du déficit et de la dette n'étaient pas respectés. Compte tenu du niveau exceptionnel d'incertitude suscité par la pandémie de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire sans précédent, y compris lorsqu'il s'agit de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, qui devra continuer à fournir un soutien en 2021, la Commission a estimé qu'il n'était pas opportun de décider s'il y a lieu de soumettre des États membres à la procédure pour déficit excessif.

Comme le ratio d'endettement devrait s'établir à 117,8 % du PIB à la fin de 2020, dépassant ainsi la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité, la Belgique doit également respecter le critère de réduction de la dette.

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

L'économie belge a été durement touchée par la pandémie de COVID-19. Pour la contenir, le gouvernement a introduit des mesures de confinement généralisé en mars. Ces mesures ont été progressivement assouplies à partir du mois de mai. Ces restrictions ont entraîné une contraction de l'activité économique. Après une croissance de 1,4 % en 2019, le projet de plan budgétaire pour 2021 prévoit une contraction du PIB de 7,4 % en 2020 (voir le tableau 1). Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit une croissance du PIB de 6,5 %. Ces chiffres ne tiennent toutefois compte ni de la récente révision des comptes nationaux (par laquelle la croissance du PIB réel a été portée à 1,7 % en 2019) ni de l'évolution de la pandémie qui a conduit à l'introduction de nouvelles mesures de confinement pour faire face à la deuxième vague. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires continuent d'être affectées par la forte incertitude liée à la pandémie de COVID-19.

La chute brutale de l'activité économique au cours des deux premiers trimestres de 2020 (-3,5 % et -12,1 % selon le plan, -3,4 % et -11,8 % selon les comptes nationaux les plus récents) devrait être suivie d'une forte reprise au troisième trimestre 2020. Selon le plan 2020, la consommation privée et les exportations devraient être les principaux moteurs du rebond. La consommation privée devrait fortement diminuer en raison des restrictions imposées en 2020 (-8,7 %), mais devrait rebondir en 2021 (+9 %). Étant donné que les mesures de soutien telles que le chômage temporaire devraient largement atténuer la perte de revenu disponible des ménages en 2020 (-0,3 %), la forte baisse de la consommation devrait, selon les prévisions, entraîner

une envolée du taux d'épargne. Ce dernier devrait diminuer, en 2021, du fait de la hausse de la consommation privée. En ce qui concerne les investissements, la reprise des investissements des entreprises pourrait prendre plus de temps à se concrétiser, car l'incertitude demeure. Globalement, les investissements devraient diminuer de 11,5 % en 2020 et croître de 11,2 % en 2021.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2019	2020			2021		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,7	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,5
Consommation privée (variation en %)	1,5	-5,7	-8,7	-10,0	7,1	9,0	5,3
Formation brute de capital fixe (variation en %)	3,4	n.d.	-11,5	-14,5	n.d.	11,2	7,0
Exportations de biens et services (variation en %)	1,0	n.d.	-7,3	-8,6	n.d.	7,0	5,0
Importations de biens et services (variation en %)	0,8	n.d.	-6,7	-8,7	n.d.	8,6	5,5
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	2,0	n.d.	-7,2	-8,4	n.d.	7,7	4,8
- Variations des stocks	-0,4	n.d.	0,2	0,0	n.d.	0,0	0,0
- Exportations nettes	0,2	n.d.	-0,4	0,0	n.d.	-1,2	-0,3
Écart de production ¹	1,6	n.d.	-6,6	-7,5	n.d.	-1,4	-4,1
Emploi (variation en %)	1,6	n.d.	-0,5	-0,7	n.d.	-1,1	-1,0
Taux de chômage (en %)	5,4	n.d.	5,4	5,9	nd.	6,6	7,0
Productivité du travail (variation en %)	0,2	n.d.	-6,9	-7,7	n.d.	7,7	5,5
Inflation IPCH (en %)	1,2	1,3	0,8	0,4	1,5	1,4	1,4
Déflateur du PIB (variation en %)	1,7	1,5	0,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	2,1	n.d.	-4,0	1,9	n.d.	7,9	1,2
Capacité/besoin de financement net(te) vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	0,5	n.d.	n.d.	1,1	n.d.	n.d.	0,9

Note:

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

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions ad hoc de la Commission (COM); calculs de la Commission

Le scénario macroéconomique de la Commission est plus pessimiste que le projet de plan budgétaire. Selon les prévisions ad hoc de la Commission, le PIB devrait diminuer de 8,4 % en 2020, avant de rebondir d'environ 4,5 % en 2021. Ces chiffres tiennent compte de l'évolution récente de la crise sanitaire et des nouvelles mesures de confinement destinées à endiguer la deuxième vague de la pandémie.

Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le budget ont été élaborées en septembre 2020 par le Bureau fédéral du plan (BFP), mandaté par l'Institut des comptes nationaux. Le projet de plan indique que le scénario n'intègre pas les mesures prises récemment pour contenir la deuxième vague de la pandémie.

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

Le 20 juillet 2020, le Conseil a adressé des recommandations à la Belgique dans le cadre du Semestre européen. Dans le domaine des finances publiques et conformément à la clause dérogatoire générale, le Conseil a recommandé à la Belgique de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre

la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise qui suivra. Lorsque les conditions économiques le permettront, la Belgique devrait mener des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

3.1. Évolution du déficit

Le projet de plan budgétaire 2021 table sur une augmentation du déficit public nominal, qui passerait de 1,9 % du PIB en 2019 à 10,7 % du PIB en 2020, alors que le dernier programme de stabilité de la Belgique prévoyait un déficit de 7,5 % en 2020 (voir le tableau 2). La différence entre les deux projections résulte principalement des nouvelles mesures prises pour atténuer les effets de la crise de la COVID-19. À titre de comparaison, les prévisions ad hoc de la Commission tablent sur un déficit nominal plus élevé de 11,4 % du PIB. La différence par rapport au projet de plan budgétaire résulte principalement de la baisse des recettes escomptées, elle-même due à une contraction plus importante du PIB pointée dans les prévisions de la Commission.

Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit un déficit de 6,9 % du PIB. L'amélioration par rapport à 2020 s'explique par le rebond économique attendu et par la suppression progressive des mesures temporaires mises en œuvre pour contenir les effets économiques de la pandémie. Le programme de stabilité ne contenait pas de projections pour 2021.

Les prévisions ad hoc de la Commission tablent, quant à elles, sur un déficit nominal plus élevé de 8,0 % du PIB en 2021. La différence entre les deux projections trouve principalement son explication du côté des dépenses. Par rapport aux prévisions de la Commission, le projet de plan budgétaire prévoit une baisse plus marquée des dépenses en 2021. Cela s'explique principalement par le fait que les prévisions de la Commission tablent sur des chiffres plus élevés en ce qui concerne les transferts sociaux, notamment les prestations de chômage, et des investissements plus élevés. Les projections en matière de recettes sont légèrement inférieures dans les prévisions de la Commission, ces dernières s'attendant à une croissance plus faible du PIB. Cette différence s'explique aussi en partie par des divergences dans l'estimation des mesures budgétaires discrétionnaires prévues pour 2021 (voir la section 4).

Le projet de plan budgétaire ne prévoit pas de recettes et de dépenses importantes liées à la facilité pour la reprise et la résilience, étant donné que le gouvernement n'a pas encore précisé de mesures à financer au titre de cette facilité en 2021. Il se contente de mentionner un montant de 1 000 000 000 EUR (0,2 % du PIB) d'investissements fédéraux qui pourrait être financé par la facilité pour la reprise et la résilience sur la période 2021-2024. Le plan pour la reprise et la résilience devrait être présenté puis approuvé en 2021. Conformément à l'hypothèse de politiques inchangées sur laquelle elles reposent, les prévisions de la Commission incluent les dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience inférieures à 0,1 % du PIB qui sont suffisamment détaillées et annoncées de manière crédible. En l'état actuel des choses, les prévisions de la Commission tablent, dans les projections

budgétaires pour 2021⁴, sur 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 557 000 000 EUR en 2021⁵. Il est traité comme une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire en 2021, mais avec un effet de réduction de la dette publique. L'évolution du déficit en 2021 pourrait s'avérer plus favorable en raison de la hausse de la croissance résultant de la mise en œuvre des mesures financées par la facilité pour la reprise et la résilience.

⁴ Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience 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 suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, qu'il soit prévu ou non qu'elles fassent partie des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement au titre de la facilité n'a été inclus dans le volet «recettes» des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de la facilité est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures de dépenses liées à la facilité formulées dans les prévisions de la Commission sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

⁵ Le montant du préfinancement est basé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil relative au règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (11538/20) du 7 octobre 2020, pour laquelle la présidence du Conseil a obtenu un mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(% du PIB)	2019		2020			2021			Variation: 2019-2021
	COM	PPB	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	50,1	50,1	n.d.	50,5	50,1	n.d.	49,5	49,4	-0,6
<i>dont:</i>									
- Impôts sur la production et les importations	13,5	13,5	n.d.	13,1	12,9	n.d.	13,3	13,2	-0,2
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	15,7	15,7	n.d.	15,9	15,7	n.d.	15,2	15,1	-0,5
- Impôts sur le capital	0,7	0,7	n.d.	0,7	0,8	n.d.	0,7	0,7	0,0
- Cotisations sociales	15,5	15,5	n.d.	15,8	15,8	n.d.	15,7	15,6	0,2
- Autres (poste résiduel)	4,8	4,8	n.d.	5,0	4,9	n.d.	4,6	4,8	-0,2
Dépenses	52,1	52,1	n.d.	61,3	61,5	n.d.	56,4	57,4	4,3
<i>dont:</i>									
- Dépenses primaires	50,1	50,1	n.d.	59,2	59,4	n.d.	54,6	55,6	4,5
<i>dont:</i>									
Rémunération des salariés	12,3	12,3	n.d.	13,6	13,6	n.d.	12,8	13,1	0,5
Consommation intermédiaire	4,1	4,1	n.d.	4,6	4,6	n.d.	4,3	4,5	0,2
Prestations sociales	24,6	24,6	n.d.	29,3	29,3	n.d.	27,3	28,0	2,7
Subventions	3,8	3,8	n.d.	5,2	5,6	n.d.	4,1	4,7	0,3
Formation brute de capital	2,6	2,6	n.d.	2,5	2,6	n.d.	2,7	3,0	0,1
Autres (poste résiduel)	2,7	2,7	n.d.	4,0	3,8	n.d.	3,4	2,3	0,7
- Dépenses d'intérêts	2,0	2,0	n.d.	2,0	2,1	n.d.	1,8	1,8	-0,2
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	-1,9	-1,9	-7,5	-10,7	-11,4	n.d.	-6,9	-8,0	-5,0
Solde primaire	0,0	0,0	0,0	-8,7	-9,3	n.d.	-5,1	-6,2	-5,1
Mesures ponctuelles et temporaires	0,2	0,2	n.d.	0,1	0,1	n.d.	0,0	0,0	-0,2
SBAP hors mesures	-2,1	-2,1	n.d.	-10,8	-11,5	n.d.	-6,9	-8,0	-4,8
Écart de production ¹	1,6	1,6	n.d.	-6,6	-7,5	n.d.	-1,4	-4,1	-2,9
Solde corrigé des variations ¹	-2,9	-2,9	0,0	-6,6	-6,7	n.d.	-6,1	-5,5	-3,2
Solde structurel (SS)²	-3,1	-3,1	n.d.	-6,7	-6,9	n.d.	-6,1	-5,5	-3,0
Solde primaire structurel ²	-1,1	-1,1	n.d.	-4,7	-4,8	n.d.	-4,3	-3,7	-3,1

Notes:

¹ Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles conformément au PPB/programme, tels que recalculés par la Commission sur la base du scénario du PPB/programme en utilisant la méthode commune.

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

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions ad hoc de la Commission (COM); calculs de la Commission

Le principal risque pesant sur les objectifs budgétaires pour 2021 découle de l'incertitude persistante entourant le coût des mesures liées à la COVID-19.

En termes structurels, le projet de plan budgétaire table sur une amélioration du solde structurel recalculé⁶ de 0,7 point de pourcentage du PIB en 2021, tandis que les prévisions de la Commission font état d'une amélioration de 1,3 point de

⁶ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune. Les estimations du solde budgétaire structurel sont entourées d'une grande incertitude liée aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19.

pourcentage du PIB. Toutefois, une lecture mécanique des indicateurs traditionnels n'est pas appropriée, au stade actuel, pour évaluer l'orientation budgétaire. L'introduction et le retrait ultérieur de mesures d'urgence temporaires de grande ampleur faussent le tableau, étant donné que les variations correspondantes du niveau des dépenses publiques d'une année à l'autre ont une incidence sur les indicateurs utilisés pour évaluer l'orientation budgétaire⁷. L'exclusion des mesures d'urgence temporaires du calcul des indicateurs d'orientation budgétaire permet d'avoir une évaluation plus représentative du soutien budgétaire sous-jacent à l'activité économique⁸.

3.2. Évolution de la dette

Selon le projet de plan budgétaire, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 98,1 % du PIB en 2019 à 116,5 % du PIB à la fin de 2020 (voir le tableau 3). Cette augmentation est due à la fois à une baisse importante de l'activité économique en 2020 et aux mesures de crise de grande envergure prises par les autorités. Le déficit primaire entraînera une augmentation du ratio d'endettement de 9 points de pourcentage, principalement en raison de la hausse des dépenses visant à contrer les effets de la pandémie de COVID-19 et sous l'effet des stabilisateurs automatiques. De même, l'effet boule de neige devrait avoir une incidence considérable sur l'accroissement de la dette, principalement sous l'effet de la forte contraction de la croissance du PIB. Les ajustements stock-flux contribueront également à accroître la dette, principalement en raison des reports de paiement de la TVA adoptés en réponse à la crise de la COVID-19.

Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit que le ratio d'endettement diminuera de 2,1 points de pourcentage pour s'établir à 114,4 % du PIB. Ce recul résulte principalement d'un effet boule de neige favorable causé par le rebond de l'activité économique et l'inflation en 2021, ce qui fait plus que compenser l'effet d'accroissement de la dette produit par le déficit primaire. Les ajustements stock-flux contribuent de manière marginale à la diminution prévue de la dette. La dette prévue pour 2020 dans le projet de plan budgétaire est plus élevée que dans le programme de stabilité en raison du niveau plus élevé du déficit attendu, qui peut s'expliquer en grande partie par une augmentation des dépenses liées à la COVID-19. Le programme de stabilité ne contenait pas de projections pour 2021.

Selon les prévisions ad hoc de la Commission, le ratio d'endettement devrait augmenter davantage, soit de 19,8 points de pourcentage, pour s'établir à 117,8 % du PIB en 2020. La différence par rapport au projet de plan budgétaire s'explique principalement par un déficit primaire plus élevé et des ajustements stock-flux plus

⁷ Les mesures d'urgence liées à la COVID-19 ne sont pas considérées comme des mesures ponctuelles, bien que la plupart d'entre elles aient été introduites pour une période temporaire afin de compléter les stabilisateurs automatiques.

⁸ Il est incontestable que les mesures d'urgence sont essentielles pour préserver le secteur de la santé et maintenir les ménages et les entreprises à flot, ce qui a en outre une incidence positive sur l'économie. Toutefois, elles sont susceptibles d'être moins efficaces pour soutenir la reprise lorsque l'urgence sanitaire s'estompe progressivement. En effet, de par leur nature même, les multiplicateurs à court terme des mesures d'urgence temporaires risquent de n'avoir qu'une incidence limitée dans un contexte de restrictions de l'activité économique, comme le confirme la forte augmentation de la propension du secteur privé à épargner (plutôt qu'à consommer) en 2020.

importants. Pour 2021, la Commission s'attend à ce que le ratio d'endettement continue d'augmenter pour s'établir à 118,4 %, alors que le projet de plan budgétaire prévoit une diminution de ce ratio. Cette différence s'explique par le fait que les prévisions de la Commission tablent sur un effet boule de neige contribuant à réduire la dette moins important en raison de la baisse de la croissance réelle et de l'augmentation du déficit primaire en 2021.

Tableau 3. Évolution de la dette

(% du PIB)	2019	2020			2021		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	98,1	115,0	116,5	117,8	n.d.	114,4	118,4
Variation de ratio	-1,7	n.d.	18,5	19,8	n.d.	-2,1	0,6
Contributions ² :							
1. Solde primaire	0,0	n.d.	8,7	9,3	n.d.	5,1	6,2
2. Effet «boule de neige»	-1,3	n.d.	9,1	9,1	n.d.	-6,9	-5,0
<i>dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	2,0	n.d.	2,0	2,1	n.d.	1,8	1,8
Effet de croissance réelle	-1,7	n.d.	7,7	8,8	n.d.	-7,0	-5,0
Effet de l'inflation	-1,6	n.d.	-0,7	-1,8	n.d.	-1,7	-1,8
3. Ajustement stock-flux	-0,3	n.d.	0,7	1,2	n.d.	-0,2	-0,5
<i>dont:</i>							
Diff compta, caisse/droits		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
Accumulation nette d'actifs financiers		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
dont recette tirées des privatisations		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
Effets de l'évaluation et poste résiduel		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	

Notes:

¹Fin 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). Les flux de créances comprennent 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.

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions ad hoc de la Commission (COM); calculs de la Commission

4. MESURES A LA BASE DU PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le projet de plan budgétaire se concentre sur les mesures prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19 en 2020. Les mesures budgétaires de soutien devraient être adaptées à la situation spécifique de chaque État membre, mais devraient, en règle générale, être bien ciblées et temporaires. Leur utilisation et leur efficacité devraient faire l'objet d'un examen régulier par les autorités belges. En fonction de l'évolution de la pandémie, il convient d'ajuster les mesures budgétaires d'urgence et

de les combiner avec d'autres mesures qui améliorent les fondamentaux économiques, soutiennent la transition écologique et numérique et exercent un effet positif sur la demande.

4.1. Mesures en 2020

Face à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Belgique a adopté en 2020 des mesures budgétaires en temps utile pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés (voir le tableau 4.1a). Selon le projet de plan budgétaire, ces mesures budgétaires représentent 3,9 % du PIB en 2020. Du côté des dépenses, ces mesures représentent environ 3,6 % du PIB. Elles incluent notamment le coût total d'un régime accordant des prestations de chômage temporaire plus généreuses et équivalent à 0,9 % du PIB; des dépenses supplémentaires de 0,8 % du PIB consacrées aux soins de santé et à l'achat d'équipements de protection individuelle; et un revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants représentant globalement 0,6 % du PIB. En outre, plusieurs régimes régionaux apportent un soutien direct aux entreprises qui sont contraintes d'interrompre totalement ou partiellement leurs activités ou qui sont confrontées à une baisse significative de leur chiffre d'affaires. Du côté des recettes, les mesures représentent environ 0,3 % du PIB et comprennent des déductions et exonérations fiscales visant à soutenir les entreprises en difficulté. En outre, la Belgique a pris des mesures qui ont contribué à fournir un soutien de trésorerie aux entreprises. Ces mesures comprennent des garanties de prêts pour les entreprises et des reports d'impôts et de cotisations sociales. La perception de ces derniers ne devrait pas être optimale en 2021. Les garanties représentent 11,8 % du PIB, mais, jusqu'à présent, elles ont été peu utilisées, étant perçues comme insuffisamment attractives (l'utilisation des garanties a représenté 0,3 % du PIB) (voir le tableau 4.1b).

La plupart des mesures prises en réaction à la pandémie de COVID-19 en 2020 ont été adoptées avant l'établissement du projet de plan budgétaire. Elles sont toutes incluses dans les prévisions ad hoc de la Commission et les effets qui en sont attendus sont globalement similaires dans les deux projections. Toutefois, si le projet de plan budgétaire inclut le coût total du régime de chômage temporaire en tant que mesure discrétionnaire, la Commission ne considère comme telle que le complément du régime. La part des dépenses liées au régime existant avant la crise est considérée par la Commission comme faisant partie des stabilisateurs automatiques. La Commission estime que le coût total du régime, comprenant un complément et la part provenant des stabilisateurs automatiques, est plus élevé que celui indiqué dans le projet de plan budgétaire.

En règle générale, les mesures prises par la Belgique en 2020 étaient conformes aux orientations de la communication de la Commission du 30 mars 2020 intitulée «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19».

4.2. Mesures en 2021

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 reprise envisagée. Considérées dans l'ensemble, les nouvelles mesures présentées dans le projet de plan budgétaire ont un effet d'accroissement du déficit d'environ 0,6 % du PIB.

La plupart des mesures prises concernent les dépenses. Environ la moitié d'entre elles portent sur des augmentations temporaires des dépenses liées à la crise. Au niveau fédéral, elles comprennent notamment une augmentation de l'enveloppe globale de dépenses liées à la COVID-19 prévue par le gouvernement fédéral pour 2021, de nouvelles mesures telles que des réductions des factures d'électricité et de nouvelles prolongations de mesures existantes. Au niveau régional, d'importantes mesures temporaires liées à la COVID-19 sont prévues. Ensemble, les dépenses fédérales et régionales liées à la COVID-19 représentent environ 0,3 % du PIB. Dans le même temps, 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 temporaires et accompagnées de mesures de compensation. Selon les prévisions de la Commission, ces mesures ont une incidence budgétaire de 0,3 % du PIB et comprennent des augmentations salariales pour les professionnels de la santé, des augmentations de la pension minimale et des dépenses supplémentaires pour l'éducation.

Du côté des recettes, les mesures permanentes visant à accroître ces dernières et représentant environ 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 du commerce électronique, sont contrebalancées par des mesures temporaires de réduction des recettes liées à la crise de la COVID-19.

En outre, le projet de plan budgétaire indique que des régimes de garanties supplémentaires seront disponibles en 2021, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional, représentant environ 2,6 % du PIB.

La projection de la Commission inclut toutes les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire. Toutefois, le rendement attendu de certaines mesures de réduction du déficit est inférieur en raison de l'insuffisance des détails concernant leur mise en œuvre. Ces mesures concernent la lutte contre la fraude fiscale et la fraude aux prestations sociales, les gains d'efficacité dans l'administration publique et l'imposition du commerce électronique. En outre, les prévisions de la Commission n'ont pas tenu compte de certains effets de second tour des mesures ou des mesures considérées comme des stabilisateurs automatiques. Le projet de plan budgétaire part du principe que les investissements fédéraux prévus représentant moins de 0,1 % du PIB pourraient être financés par des subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2021 et n'auraient donc pas d'incidence sur le déficit nominal. Conformément à l'hypothèse de politiques inchangées sur laquelle elles reposent, les prévisions de la Commission incluent les dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience qui sont suffisamment détaillées et annoncées de manière crédible. Étant donné que les plans pour la reprise et la résilience ne devraient être présentés puis approuvés qu'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 557 000 000 EUR en 2021. Il est traité comme une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique.

Enfin, le scénario de référence retenu dans les prévisions de la Commission prévoyant le maintien des restrictions liées à la pandémie jusqu'à la fin du premier trimestre de 2021, des coûts supplémentaires liés au régime de chômage temporaire ont été inscrits pour 2021. Le projet de plan budgétaire, quant à lui, ne prévoit pas de dépenses supplémentaires pour ce régime pour 2021.

Globalement, sur la base des informations présentées dans le projet de plan budgétaire et compte tenu des prévisions ad hoc de la Commission, les mesures prévues par la Belgique pour 2021 soutiennent l'activité économique dans un contexte de très grande incertitude. Les mesures énoncées dans le projet de plan budgétaire sont pour la plupart temporaires. Compte tenu du niveau de la dette publique belge et des sérieux problèmes de viabilité à moyen terme auxquels le pays était confronté avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, il est particulièrement important que la Belgique veille à ce que ses mesures budgétaires de soutien préservent la viabilité budgétaire à moyen terme.

Parallèlement, il serait utile d'examiner régulièrement l'utilisation, l'efficacité et le caractère approprié des mesures de soutien et d'être prêt à les adapter, le cas échéant, en fonction de 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 entre les réformes et investissements inclus dans le plan pour la reprise et la résilience, d'une part, et les priorités stratégiques de l'Union et les défis recensés dans le cadre du Semestre européen, d'autre part. Cette évaluation par la Commission servira de base pour l'approbation du plan par le Conseil et les informations à communiquer au Parlement européen.

Tableau 4.1.a. Principales mesures discrétionnaires adoptées/annoncées ayant une incidence budgétaire estimée dans le projet de plan budgétaire

Liste des mesures	Description	Code SEC (composante dépenses / recettes)	État d'avancement de l'adoption	Incidence budgétaire (% du PIB - variation par rapport à l'année précédente)		
					2020	2021
1.	Régime de chômage temporaire	D.62	Adopté		0,8	-0,8
2.	Enveloppe générale des dépenses liées à la COVID-19	P.2	Adopté		0,8	-0,6
3.	Revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants	D.62	Adopté		0,6	-0,6
4.	Primes pour les entreprises et les indépendants contraints d'interrompre partiellement ou totalement leurs activités en Flandre	D.3	Adopté		0,3	-0,3
5.	Mesures de soutien diverses en faveur des PME et des travailleurs indépendants en Wallonie	D.29+D.4+D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8 - Autres (autres que D.41)	Adopté		0,2	-0,2
6.	Délai de paiement des cotisations de sécurité sociale	D.61	Adopté		0,1	-0,1
7.	Report de pertes pour l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés	D.5	Adopté		0,1	-0,1
8.	Exonération partielle de la retenue à la source dans les secteurs durement touchés	D.5	Adopté		0,1	-0,1
9.	Diminution temporaire de la TVA dans le secteur	D.2	Adopté		0,1	-0,1

	Horeca					
10.	Soutien au secteur semi-public en Flandre	D.3	Adopté		0,1	-0,1
11.	Paquet COVID-19 en Wallonie	divers	Prévu			0,2
12.	Accord social au niveau fédéral	P.2	Adopté			0,1
13.	Provision COVID-19 en Flandre	D.29+D.4+D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8 - Autres (autres que D.41)	Adopté			0,1
14.	Augmentation de la pension minimale	D.62	Prévu			0,1
15.	Prime à l'emploi pour les bas revenus en Flandre	D.3	Prévu			0,1
16.	Provision pour la protection sociale en Flandre	D.1	Prévu			0,1
17.	Investissements dans l'éducation en Flandre	D.5	Prévu			0,1
18.	Autres	divers	-		0,8	-0,3
				Total	4,1	-2,6

Tableau 4.1.b. Garanties adoptées/annoncées en réaction à la pandémie de COVID-19

Liste des mesures	Description	État d'avancement de l'adoption	Montant maximal du passif éventuel* (en % du PIB)		Niveau actuel d'activation (passif éventuel réel, en % du PIB)
1.	Régime fédéral de garanties	Adopté		11,3	0,3
2.	Garantie flamande PMV et Gigarant NV	Adopté		0,4	
3.	Garantie wallonne	Adopté		0,1	
			Total	11,8	

* Toute incidence budgétaire liée aux pertes attendues ou aux appels réels aux garanties devrait être indiquée dans le tableau type 5.1 **Description des mesures discrétionnaires inscrites dans le projet de budget** (voir code de conduite, https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf)

5. ANNEXE

Variables obligatoires non inscrites dans le projet de plan budgétaire

Les données obligatoires suivantes n'ont pas été explicitement communiquées:

- Tableau 1b. Évolution des prix: niveaux de PIB, de consommation privée, des déflateurs d'exportation et d'importation et de l'IPCH pour 2019.
- Tableau 1c. Évolution du marché du travail: taux de chômage 2019.
- Tableau 1d. Emprunts nets/prêts nets vis-à-vis du reste du monde, écart statistique.
- Tableau 2 a. Mesures ponctuelles par type.
- Tableau 4b. Niveaux de 2019, dépenses d'investissement intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'UE, accroissement des recettes requis par la loi.
- Tableau 4c. Dépenses des administrations publiques par fonction: données sur les dépenses en matière de soins de santé, d'éducation et d'emploi.

Le fait que des variables obligatoires ne soient pas inscrites n'a pas d'incidence sur la capacité de la Commission à évaluer le projet de plan budgétaire sur la base des hypothèses du plan.