COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2018
SWD(2018) 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

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

{C(2018) 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

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

1. INTRODUCTION

La Belgique a soumis son projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB) le 15 octobre 2018, conformément au règlement (UE) nº 473/2013. Cet État membre 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 103,4 % du PIB en 2017, 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 2018. 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 2018. Elle contient en particulier une évaluation des mesures sur lesquelles repose le PPB. La section 4 examine les évolutions budgétaires récentes et attendues pour la période 2018-2019 (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 analyse la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles lancées en réponse aux dernières recommandations par pays adoptées dans le cadre du semestre européen par le Conseil en juillet 2018, notamment 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 1,5 % en 2018 et 2019, après une hausse de 1,7 % en 2017. Cette tendance, légèrement moins dynamique que ce qui était prévu dans le programme de stabilité, concorde cependant avec les prévisions de la Commission de l'automne 2018. Selon le PPB et les projections de la Commission, l'écart de production (recalculé[1]) devrait s'établir respectivement à 0,1 % et 0,3 % du PIB potentiel en 2018 et 2019.

Selon les projections du PPB et les prévisions de la Commission, la demande intérieure devrait être le moteur de la croissance économique en 2019. D'après le PPB, les exportations nettes devraient peser sur la croissance du PIB en 2019, tandis que, selon les prévisions

[1] Écart de production (en % du PIB potentiel) conformément au PPB tel que recalculé par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.

d’automne de la Commission, cette contribution sera neutre. Après un ralentissement attendu à 0,9 % en 2018, la croissance de la consommation des ménages devrait reprendre en 2019 pour s'établir à 1,6 % et 1,5 % selon le PPB et les prévisions d’automne de la Commission, respectivement, sous l’effet d’une hausse du pouvoir d’achat consécutive à une progression de l’emploi, à une croissance soutenue des salaires et à des réductions de l’impôt sur le revenu des personnes. L’emploi devrait continuer à bien progresser en 2019, bien que plus lentement si l’on en croit les deux projections, tandis que le taux de chômage devrait être ramené à 5,7 % l’an prochain, selon le projet de plan budgétaire, et à 5,9 % d’après la Commission.

La croissance des investissements publics devrait s’être accélérée en 2018, à la suite du cycle des investissements des collectivités locales, et devrait ralentir en 2019. Néanmoins, la Belgique devrait rester dans le peloton de queue des investissements publics au sein de l’UE, par rapport aux autres États membres. Le scénario du PPB mise sur une augmentation des investissements totaux de 3,4 % en 2018 et de 2,8 % en 2019, soit un rythme légèrement plus rapide que ce qui figure dans les prévisions de la Commission de l’automne 2018. Cela montre que les entreprises poursuivent leurs d’efforts d’investissement, étant donné le taux élevé d’utilisation des capacités, les conditions de financement favorables et les marges bénéficiaires élevées.

Le PPB prévoit que l’inflation globale diminuera quelque peu, passant de 2,2 % en 2017 à 2,0 % en 2018 et à 1,9 % en 2019, alors que les prévisions d’automne de la Commission tablent sur une légère accélération de l’inflation, à 2,3 % en 2018 avant un ralentissement à 2,1 % en 2019. L’écart devrait résulter principalement d’hypothèses divergentes concernant l’évolution des prix de l’énergie. Cela explique pour beaucoup que le déflateur du PIB escompté en 2018 et 2019 est plus élevé dans les prévisions de la Commission que dans le PPB.

Globalement, les différences entre le scénario du PPB et les prévisions de la Commission de l’automne 2018 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

	2017	2018			2019		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,7	1,8	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5
Consommation privée (variation en %)	1,1	1,7	0,9	0,9	1,7	1,6	1,5
Formation brute de capital fixe (variation en %)	1,8	3,9	3,4	2,6	2,9	2,8	2,3
Exportations de biens et services (variation en %)	5,0	4,2	3,1	3,4	3,6	3,5	3,2
Importations de biens et services (variation en %)	4,3	4,3	2,7	3,1	3,8	3,8	3,3
Contributions à la croissance du PIB réel:							
- Demande intérieure finale	1,1	1,8	1,1	1,2	1,8	1,7	1,5
- Variations des stocks	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	0,6	0,0	0,4	0,3	-0,1	-0,2	0,0
Écart de production[1]	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Emploi (variation en %)	1,4	1,2	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7
Taux de chômage (en %)	7,1	6,7	5,9	6,4	6,5	5,7	6,1
Productivité du travail (variation en %)	0,3	0,6	0,3	0,5	0,7	0,6	0,8
Inflation IPCH (%)	2,2	1,7	2,0	2,3	1,3	1,9	2,1
Déflateur du PIB (variation en %)	1,7	1,6	1,6	2,2	1,6	1,7	1,9
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	1,9	1,9	2,2	2,2	2,1	2,3	2,0
Emprunts/prêts nets vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	1,0	-0,1	-1,0	1,2	-0,1	-0,5	1,2

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 programme en utilisant la méthode commune.

Source:
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2018 (COM); calculs de la Commission

Encadré 1: les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose 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) nº 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 2019. Le premier scénario, publié en juin 2018, a été utilisé par le gouvernement fédéral lors de l'élaboration de son budget 2019 en juillet. Un nouveau scénario a été publié par le BFP en

septembre 2018, qui fournissait aux entités fédérées le cadre macroéconomique pour l'élaboration de leurs budgets 2019. 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.

Comme ce fut le cas l'an dernier, le gouvernement fédéral n'a pas mis à jour son projet de budget sur la base des nouvelles prévisions macroéconomiques de septembre, principalement pour des raisons de procédure liées au calendrier de la préparation du budget. Néanmoins, le PPB et l'exposé général accompagnant le budget indiquent que les révisions entre septembre et juin sont plus ou moins favorables, selon les variables macroéconomiques prises en considération: les projections de septembre ont revu la croissance globale légèrement à la baisse pour 2018 et 2019. Toutefois, les investissements dans les actifs immobilisés et le chômage, par exemple, ont été revus à la hausse et à la baisse, respectivement, pour les deux années.

Il apparaît dès lors que le scénario macroéconomique sous-tendant le PPB 2019 n'a pas utilisé pleinement les prévisions macroéconomiques les plus récentes produites par un organisme indépendant. La Belgique ne respecte donc pas toutes les dispositions du règlement (UE) nº 473/2013, selon lesquelles le projet de budget doit se fonder sur des projections macroéconomiques réalisées par des organismes indépendants.

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution du déficit

Le PPB fixe à 1,1 % du PIB l'objectif de déficit public nominal en 2018 (0,9 % en 2017), alors que dans son dernier programme de stabilité, la Belgique prévoyait un déficit de 1,0 % du PIB. Cette légère détérioration s'explique par des projections de dépenses globales en hausse, avec un ratio des recettes au PIB inchangé. Le creusement du déficit par rapport à 2017 est principalement fondé sur les dépenses, le PPB prévoyant en effet que les dépenses primaires devraient augmenter de 0,4 % du PIB en 2018. L'objectif de solde nominal prévu dans le PPB est globalement conforme aux projections présentées par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2018, qui annoncent un déficit de 1,0 % du PIB en 2018. Les prévisions concernant aussi bien le ratio des recettes au PIB que celui des dépenses au PIB sont inférieures de 0,3 point de pourcentage aux chiffres indiqués dans le PPB. La différence entre les deux projections découle notamment de la différence entre les déflateurs du PIB en 2018, ce qui se traduit par un PIB nominal plus faible dans le PPB. Dans ses prévisions, la Commission prévoit également une hausse plus lente de la fiscalité directe et une composition légèrement différente des catégories de dépenses.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2017	2018			2019			Change: 2017-2019
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	**51,3**	**50,7**	***51,3***	**51,0**	**50,4**	***51,0***	**50,7**	**-0,3**
dont:								
- Impôts sur la production et les importations	13,0	13,1	*13,3*	13,2	13,1	*13,3*	13,2	0,3
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	16,8	16,3	*16,7*	16,5	16,0	*16,5*	16,3	-0,3
- Impôts sur le capital	0,8	0,9	*0,8*	0,8	0,9	*0,8*	0,9	0,0
- Cotisations sociales	15,8	15,6	*15,7*	15,7	15,6	*15,8*	15,6	0,0
- Autres (poste résiduel)	4,8	4,8	*4,8*	4,8	4,8	*4,6*	4,8	-0,2
Dépenses	**52,2**	**51,7**	**52,3**	**52,0**	**51,1**	**52,0**	**51,8**	**-0,2**
dont:								
- Dépenses primaires	49,7	49,4	50,1	49,6	48,9	49,9	49,6	0,2
dont:								
Rémunération des salariés	12,3	12,1	12,2	12,2	11,9	12,0	12,1	-0,3
Intermediate consumption	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,0	0,1
Versements sociaux	25,0	24,9	25,1	24,9	24,7	25,1	24,9	0,1
Subventions	3,3	3,2	3,4	3,3	3,1	3,4	3,3	0,1
Formation brute de capital fixe	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,5	0,1
Autres (poste résiduel)	2,8	2,8	3,0	2,8	2,8	3,0	2,8	0,2
- Dépenses d'intérêts	2,5	2,3	2,2	2,4	2,2	2,1	2,2	-0,4
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	**-0,9**	**-1,0**	**-1,1**	**-1,0**	**-0,7**	**-1,0**	**-1,1**	**-0,1**
Solde primaire	**1,6**	**1,3**	**1,1**	**1,4**	**1,5**	**1,1**	**1,2**	**-0,5**
Mesures ponctuelles et temporaires	0,5	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,1	0,1	-0,6
SBAP hors mesures ponctuelles	**-1,3**	**-1,0**	**-1,2**	**-1,3**	**-0,6**	**-0,9**	**-1,2**	**0,4**
Écart de production[1]	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,1
Solde corrigé des variations conjoncturelles[1]	-0,9	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0	-1,2	-1,2	-0,2
Solde structurel (SS)[2]	**-1,4**	**-1,1**	**-1,3**	**-1,3**	**-0,9**	**-1,1**	**-1,3**	**0,4**
Solde primaire structurel[2]	1,1	1,3	0,9	1,0	1,3	1,0	0,9	0,0

Notes:

[1]Écart 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.

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

Source:

Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2018 (COM); calculs de la Commission

Pour 2019, le PPB prévoit un déficit nominal de 1,0 % du PIB, tandis que le dernier programme de stabilité misait sur un déficit de 0,7 % du PIB. Le scénario macroéconomique moins favorable et l'effet de base de la hausse du déficit nominal prévue en 2018 pourraient expliquer cette détérioration. Plus précisément, l'accroissement du déficit par rapport au programme de stabilité est plutôt le résultat d'une révision à la hausse plus importante dans le volet «dépenses» que dans le volet «recettes». En particulier, le ratio des dépenses au PIB devrait diminuer de 0,3 point de pourcentage selon le PPB, alors que le programme de

stabilité prévoit une baisse de 0,6 point de pourcentage. Cette évolution est induite notamment par des prestations sociales et des subventions plus dynamiques. En revanche, les recettes devraient évoluer conformément à ce qui était prévu dans le programme de stabilité et atteindre 51 % du PIB.

Pour 2019, les prévisions de l'automne 2018 de la Commission misent sur un déficit nominal de 1,1 % du PIB, soit 0,1 point de pourcentage de plus qu'indiqué dans le PPB. La différence par rapport au PPB résulte principalement d'une diminution plus lente du ratio des dépenses au PIB dans les prévisions d'automne de la Commission (– 0,2 point de pourcentage du PIB) par rapport à la réduction prévue dans le PPB (– 0,3 point de pourcentage).

Enfin, la différence entre les prévisions de l'automne 2018 de la Commission et le PPB en ce qui concerne l'évolution du solde nominal se traduit aussi par un effort structurel différent. Le PPB table sur une amélioration structurelle (recalculée) de 0,2 % du PIB, confirmant ainsi l'objectif du programme de stabilité, tandis que les prévisions d'automne 2018 de la Commission ne prévoient pas d'amélioration structurelle. L'évaluation de la conformité avec l'ajustement structurel requis est traitée à la section 4.2.

Facteurs de risque

En ce qui concerne 2018, des aléas aussi bien positifs que négatifs entourent la projection du projet de plan budgétaire relative au déficit nominal. La principale incertitude est liée aux versements au titre de l'impôt sur les sociétés (IS). Les estimations des recettes de l'impôt sur les sociétés en 2018 sont plus incertaines qu'à l'accoutumée car une réforme de 2017 prévoyait de faire glisser la perception de l'impôt sur les sociétés des versements ex post (c'est-à-dire des enrôlements) vers les versements anticipés (c'est-à-dire des avances). La réforme a introduit progressivement des incitations plus fortes à effectuer des versements anticipés en infligeant des sanctions pour des versements ex post indûment élevés. En conséquence, les versements anticipés ont fortement augmenté en 2017 et au premier semestre de 2018, mais il reste à vérifier dans quelle mesure ce changement de comportement affecte les versements au titre de l'impôt sur les sociétés au cours du dernier trimestre de 2018. .

Au niveau structurel, le risque principal découle du caractère ponctuel de la hausse des versements anticipés au titre de l'impôt sur les sociétés. En instaurant une perception anticipée des impôts, la réforme a introduit un changement dans le calendrier des recettes récurrentes[2]. En conséquence, cette mesure crée un pic temporaire de recettes fiscales. Les versements anticipés au titre de l'impôt sur les sociétés ont augmenté de près de 3 milliards d'EUR (soit 0,7 % du PIB) en 2017 et devraient croître de 2 milliards d'EUR (0,4 % du PIB) en 2018, ce qui aura au moins partiellement des conséquences sur les versements au titre de l'impôt sur les sociétés en 2018 et dans les années à venir. Dans ses prévisions du printemps et de l'automne 2018, la Commission a estimé la tendance structurelle des recettes totales de l'impôt sur les sociétés en extrapolant leur tendance à moyen terme. Selon l'estimation la plus récente, la part des recettes structurelles sera légèrement plus élevée par rapport aux prévisions du printemps 2018. Cette évolution serait soutenue par la baisse des versements de taxes en 2018 par rapport à 2017, ce qui témoigne d'une normalisation de la structure de perception de l'impôt. En revanche, les autorités misent à présent sur une part plus élevée de versements provisoires. En conséquence, les deux estimations sont actuellement plus proches

[2] *Report on Public Finances in EMU 2015*, p. 58 (Rapport sur les finances publiques dans l'UEM 2015, en anglais uniquement).

qu’au printemps. Toutefois, la part des recettes structurelles de l’impôt sur les sociétés en 2017 et en 2018 reste entourée d’incertitudes.

Les objectifs budgétaires 2019 figurant dans le PPB sont associés à d’autres facteurs de risque. En premier lieu, le PPB exclut certains postes de dépenses en capital du calcul du solde structurel, car il prévoit que la clause de flexibilité relative aux investissements publics, figurant dans le pacte de stabilité et de croissance, sera accordée à la Belgique bien que celle-ci n’ait pas demandé le recours à cette clause et ne réunisse pas, à l'heure actuelle, les conditions pour en bénéficier. Deuxièmement, le PPB ne comporte pas d’informations concernant l'incidence budgétaire — directe ou indirecte — d'un potentiel processus de résolution ordonnée de la société coopérative Arco. Enfin, l’inflation plus élevée que prévu pourrait entraîner des conséquences budgétaires négatives car, en Belgique, les salaires de la fonction publique et les prestations sociales sont indexés sur l’inflation.

Faible niveau des taux d’intérêt

Les rendements des obligations souveraines dans la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas, avec les taux à 10 ans s'établissant actuellement 0,82 %[3]. 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 2,5 % du PIB en 2017 à 2,2 % en 2018 et poursuivre leur baisse l'année prochaine, à 2,1 % du PIB en 2019, 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 légèrement différent de celui des prévisions de l’automne 2018 de la Commission, qui annoncent des dépenses d’intérêt plus importantes, bien que se rapprochant des projections du PPB en 2019. Compte tenu de la diminution des dépenses d’intérêt, l’amélioration prévue du solde structurel (recalculé) (0,2 % du PIB en 2018 et en 2019) s’accompagne d’une légère détérioration du solde primaire structurel en 2018 (– 0,1 % du PIB), suivie d’une légère amélioration en 2019 (0,1 % du PIB).

Clause de flexibilité

Le projet de plan budgétaire pour 2019 est accompagné d’une demande formelle visant à bénéficier de la flexibilité au titre du volet préventif, en vertu de la «position arrêtée d’un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance» approuvée par le Conseil en février 2016. La Belgique a demandé à pouvoir s'écarter temporairement, à partir de 2018, de la trajectoire d’ajustement requise pour atteindre l’OMT, étant donné la mise en œuvre prévue de réformes structurelles majeures dont l’incidence sur la viabilité à long terme des finances publiques sera positive. La demande d'autorisation d'écart temporaire devant être présentée au cours de l’année précédant l’application de la clause, la Commission a évalué le respect des critères d’admissibilité à la clause relative aux réformes structurelles à compter de 2019[4].

[3] Rendement des obligations à 10 ans au 26 octobre 2018. Source: Bloomberg.

[4] La «position arrêtée d’un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance» précise que les États membres qui souhaitent bénéficier de la «clause des réformes structurelles» doivent en faire la demande dans leur programme de stabilité et de convergence. La flexibilité est accordée dans le contexte de l’évaluation des programmes de stabilité et de croissance, plus précisément dans la recommandation par pays correspondante. Cette recommandation par pays peut subordonner l’octroi de la flexibilité au respect de certains critères d'admissibilité (respect, par exemple, de la marge de sécurité). Les

Il ressort des prévisions de la Commission de l'automne 2018 que la Belgique continuera à respecter la valeur minimale de référence en 2019, ce qui offre une marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % de déficit du PIB. En particulier, la distance initiale à laquelle la Belgique se trouve par rapport à son objectif à moyen terme est inférieure à la distance maximale autorisée de 1,5 % du PIB. En outre, le déficit nominal devrait rester en deçà de la valeur de référence de 3 % du PIB et, une fois l'écart temporaire appliqué, le déficit structurel de la Belgique devrait, selon les prévisions actuelles, rester inférieur à la valeur de référence minimale de 1,4 % du PIB en 2019, garantissant ainsi une marge de sécurité appropriée au regard de la valeur de référence de 3 % du PIB.

Sur cette base, la Belgique peut bénéficier de l'écart temporaire demandé de 0,5 % du PIB en 2019 pour les réformes structurelles. Afin de bénéficier de la clause relative aux réformes structurelles, les réformes doivent être majeures et avoir des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle. La Commission a procédé à une analyse préliminaire du plan de réformes structurelles présenté par les autorités, comme précisé ci-après.

En ce qui concerne le processus et la crédibilité des réformes présentées, les autorités belges ont fourni une synthèse des contenus des réformes structurelles, un état d'avancement de leur mise en œuvre et l'évaluation la plus récente de leur impact. La crédibilité des mesures est étayée par le fait qu'elles ont été précisées dans les projets de lois, rendus publics, ou dans l'annexe du PPB. En outre, soit ces mesures sont en vigueur soit leur calendrier d'adoption et de mise en œuvre figure dans l'annexe du PPB.

Les réformes présentées portent sur le régime des retraites, le système fiscal, le marché du travail et l'administration publique. Elles sont essentielles pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques et aux faiblesses structurelles de l'économie belge afin de restaurer la compétitivité de l'économie, d'améliorer la viabilité budgétaire et de créer de la croissance et de l'emploi. Elles ont fait l'objet de recommandations par pays depuis 2012 et d'une analyse plus approfondie dans les rapports par pays sur la Belgique. La Commission a procédé à une évaluation préliminaire de l'incidence de ces réformes, en se fondant sur les informations fournies par les autorités belges dans l'annexe de leur PPB.

En particulier, en ce qui concerne la réforme des pensions, la législation a été adoptée en 2015 (loi du 10 août 2015), et a pour conséquence principale de relever l'âge légal de la pension de retraite de 65 à 66 ans à partir de 2025 et à 67 à partir de 2030; ensuite, la loi a eu pour effet de relever l'âge minimum d'accès à la pension de retraite anticipée à 63 ans en 2018 et le nombre requis d'années de carrière à 42 à partir de 2019; enfin, la loi relève l'âge minimum de la pension de survie. Le régime de retraite de la fonction publique a fait l'objet d'une réforme supplémentaire à partir du 2016: les années d'études dont il était tenu compte dans la condition de carrière susmentionnée pour bénéficier d'une pension de retraite anticipée seront progressivement supprimées à partir de 2015 (par étapes de 4 à 6 mois/an). En conséquence, conformément aux conclusions du rapport 2018 de la Commission sur le vieillissement, le coût du vieillissement de la population à long terme devrait augmenter à un rythme plus lent: la croissance annuelle du coût du vieillissement devrait diminuer de moitié par rapport aux 4-5 % par an actuellement; les dépenses de retraite devraient progresser de 1,3 % du PIB entre

---

États membres appartenant à la zone euro peuvent demander à bénéficier de la clause des réformes structurelles lorsque les projets de plans budgétaires sont présentés, le 15 octobre au plus tard.

2013 et 2060 (passant de 11,8 % à 13 % du PIB), contre 3,3 % avant les réformes de 2015[5]. Les réformes devraient également contribuer à relever l'âge effectif de sortie du marché du travail.

Les mesures prises depuis 2015 en ce qui concerne la réforme fiscale visent à créer des emplois, à renforcer le pouvoir d'achat et à stimuler la compétitivité. La réforme prévoit la réduction de la fiscalité sur le travail, notamment l'imposition des revenus des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs, en plusieurs étapes entre 2016 et 2020. Dans le même temps, la fiscalité indirecte a été augmentée pour compenser en partie l'allégement de la fiscalité sur le travail. Globalement, les estimations du Bureau fédéral du plan et de la Banque nationale de Belgique misent sur la création nette d'au moins 52 000 emplois d'ici à 2021[6]. Les réductions d'impôt destinées aux PME et aux travailleurs indépendants devraient également avoir des retombées positives supplémentaires. Dans l'ensemble, ce virage fiscal («tax shift») devrait avoir pour effet d'accroître le PIB d'un point de pourcentage d'ici à 2020. Ces mesures ne devraient toutefois pas être neutres sur le plan budgétaire. On s'attend en particulier à ce que l'impact négatif sur le solde primaire s'accumule pour atteindre près de 0,9 point de pourcentage d'ici à la fin de 2020.

La Belgique a également adopté, le 25 décembre 2017, une réforme de son régime de l'impôt sur les sociétés. La situation précédente était caractérisée par un taux d'imposition légal élevé, de 34 %, combiné à de nombreuses exonérations et déductions. La réforme fixe des taux d'imposition légaux plus bas et prévoit moins d'exonérations. Le taux d'imposition légal devrait être ramené à 29,6 % en 2018 et à 25 % en 2020 (pour les PME: 20 % sur les premiers 100 000 EUR dès 2018). Selon les autorités, la réforme aura un coût budgétaire de 0,3 % du PIB en 2018, qui passera à 0,9 % du PIB en 2020 et à 1,2 % du PIB en vitesse de croisière. Pour freiner cette détérioration, le gouvernement a élargi parallèlement la base imposable. Des mesures supplémentaires devraient avoir une incidence d'ici à 2020, notamment la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale.

En 2017, la Belgique a lancé une série de réformes du marché du travail, comprenant en particulier des mesures de modération salariale. Elles ont notamment consisté à fixer des marges inférieures pour la croissance des salaires réels entre 2011 et 2016; ensuite, ces mesures prévoyaient l'adoption d'une suspension temporaire des clauses d'indexation des salaires, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, et d'une révision de la loi de 1996 sur l'emploi et la compétitivité, qui introduit des modifications du cadre de négociation des salaires dans le secteur privé, en renforçant notamment la capacité des pouvoirs publics à intervenir en cas de croissance excessive des salaires. Globalement, cette réforme devrait contribuer à combler l'écart salarial apparu par rapport aux principaux partenaires commerciaux de la Belgique, améliorant ainsi la compétitivité de son économie. Le gouvernement a également adopté une loi visant à améliorer la flexibilité sur le lieu de travail, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail. Considérées dans leur ensemble, ces mesures devraient favoriser la création d'emplois et réduire le chômage.

[5] Bureau fédéral du Plan, 2015, Les conséquences budgétaires du vieillissement à l'horizon 2060 pour la Belgique.

[6] https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/ds1707320fr.pdf
https://www.plan.be/publications/publication-1504-fr-effets+macro+economiques+et+budgetaires+des+mesures+de+tax+shift+du+gouvernement+federal

Enfin, des mesures destinées à réformer l'administration publique devraient être adoptées d'ici à février 2019. Il est attendu, sur la base du PPB, que ces mesures auront une incidence positive d'environ 0,1 % de PIB.

En conclusion, une évaluation préliminaire donne à penser que, pour autant que la valeur de référence minimale en 2019 soit respectée et que la Belgique ait mis en œuvre en grande partie la plupart des réformes convenues, il apparaît que ce pays pourrait bénéficier de l'écart temporaire demandé de 0,5 % du PIB en 2019 pour les réformes structurelles. Une évaluation finale de la demande de flexibilité aura lieu au cours du cycle normal du semestre européen, dans le contexte de l'évaluation du programme de stabilité pour 2019.

3.2. Évolution de la dette

La dette publique a culminé à 107,6 % du PIB en 2014 avant de revenir progressivement à 103,4 % du PIB en 2017. Le PPB table sur une poursuite de cette tendance à la diminution de la dette publique, à respectivement 101,9 % et 100,2 % du PIB en 2018 et 2019. Cette évolution s'explique par des prévisions d'excédents primaires, dont l'impact à la baisse pourrait être renforcé par un effet «boule de neige» favorable, stimulé par une diminution des dépenses d'intérêt et une croissance vigoureuse du PIB nominal. Les ajustements stock-flux devraient avoir pour effet d'accroître la dette en 2018 et 2019. Globalement, cela permettra une poursuite de la réduction du ratio de la dette sur la période 2018-2019.

Malgré des ajustements stocks-flux plus importants que ceux prévus dans le PPB, les prévisions de l'automne 2018 de la Commission annoncent une réduction légèrement plus forte du ratio dette/PIB en 2018 par rapport à celle indiquée dans le PPB, en raison d'un excédent primaire plus important et d'un effet «boule de neige» inversé. Ce dernier peut s'expliquer par un effet plus élevé de l'inflation par rapport aux projections du PPB. La réduction de la dette prévue par le PPB en 2019 est globalement conforme aux prévisions de l'automne 2018 de la Commission.

Tableau 3. Évolution de la dette

(en % du PIB)	2017	2018			2019		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut[1]	**103,4**	**101,2**	**101,9**	**101,4**	**99,4**	**100,2**	**99,8**
Variation du ratio	-2,7	-2,2	-1,5	-2,0	-1,9	-1,7	-1,6
Contributions[2] *:*							
1. Solde primaire	**-1,6**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,4**	**-1,5**	**-1,1**	**-1,2**
2. Effet «boule de neige»	**-1,0**	**-1,1**	**-0,9**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,1**	**-1,1**
Dont:							
Dépenses d'intérêt	2,5	2,3	2,2	2,4	2,2	2,1	2,2
Effet de la croissance	-1,7	-1,8	-1,5	-1,5	-1,7	-1,5	-1,5
Effet de l'inflation	-1,7	-1,6	-1,6	-2,2	-1,5	-1,7	-1,8
3. Ajustement stocks-flux	**-0,1**	**0,3**	**0,5**	**0,7**	**0,7**	**0,6**	**0,7**
Dont:							
Diff. compta. caisse/droits constatés							
Accumulation nette d'actifs financiers							
dont recettes tirées des privatisations							
Effets de valorisation et poste résiduel							

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.

Source:

Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2018 (COM); calculs de la Commission

3.3. Mesures sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire

Sur le plan structurel, l'effort d'assainissement se situe autour de 0,2 % du PIB dans le PPB pour 2019. La réalisation de cet objectif suppose des recettes additionnelles correspondant à 0,4 % du PIB, avec un ratio des dépenses au PIB stable[7].

Du côté des recettes, le PPB pour 2019 présente de nouvelles mesures devant entraîner une réduction nette du déficit d'environ 0,4 % du PIB, qui concernent pour l'essentiel l'imposition sur les revenus et le patrimoine, ainsi que les cotisations sociales. La réforme principale (le «deal pour l'emploi») comprend 28 mesures relatives au marché du travail, qui devraient générer un gain budgétaire global de 0,1 % du PIB découlant d'une imposition complémentaire des revenus et d'une hausse des cotisations sociales. La réforme a été présentée avec un niveau de détail suffisant pour être incluse dans les prévisions de la Commission; par contre, d'autres mesures relatives au marché du travail, de portée plus

[7] Ces chiffres ont été déduits de la variation des ratios de recettes et de dépenses entre 2018 et 2019 à politique inchangée par rapport à ceux escomptés après ces mesures, comme le signale le PPB.

réduite, indiquées également dans le PPB, ne sont que partiellement prises en considération dans les prévisions de la Commission, en raison de leur ampleur modeste et des résultats peu satisfaisants qu'elles ont enregistrés au cours des années précédentes. L'augmentation escomptée de la taxation des revenus découle des versements anticipés plus importants que prévu effectués par les entreprises après l'adoption de majorations plus élevées pour sanctionner les versements ex post en 2017 et 2018, ce qui accentue le glissement d'une perception de l'impôt des versements ex post vers les versements anticipés. L'incidence supplémentaire prise en considération dans le PPB représente environ 0,3 milliard d'EUR en 2019. Le PPB expose également des initiatives supplémentaires visant à lutter contre les fraudes fiscale et sociale, leur impact budgétaire étant estimé à 0,25 milliard d'EUR. Les prévisions de la Commission annoncent un montant moins élevé pour ces mesures, car celles-ci n'ont pas atteint, dans le passé, les objectifs attendus et sont en général difficiles à contrôler. L'évaluation de ces mesures par la Commission, conjuguée à l'exclusion des corrections techniques et des effets de volume signalés en tant que mesures par les autorités, qui sont en partie repris dans la tendance sous-jacente des prévisions de la Commission, expliquent dans une certaine mesure la différence constatée pour le déficit nominal entre les deux projections.

Du côté des dépenses, le PPB ne prévoit pas de nouvelles mesures ayant une incidence budgétaire significative en 2019. En particulier, seule la consommation intermédiaire est concernée, celle-ci contribuant à augmenter légèrement le déficit à hauteur de 0,1 % du PIB. Pour ce qui est des mesures de nature à réduire le déficit, dans le domaine des dépenses, le gouvernement a exposé des initiatives représentant moins de 0,1 % du PIB, qui ont été incluses dans les prévisions de la Commission (à l'exclusion de l'effet de volume). Toutefois, ces mesures sont en grande partie neutralisées par des corrections techniques, ainsi que par d'autres initiatives de portée réduite ayant pour effet de creuser le déficit. Dans l'ensemble, le ratio des dépenses au PIB entre les deux scénarios (avec et sans mesures) reste donc inchangé.

En ce qui concerne les mesures non récurrentes, classées parmi les mesures ponctuelles, leur effet global indiqué dans le PPB représente 0,1 % du PIB. Celles-ci concernent uniquement les mesures relatives aux recettes, notamment la perception plus élevée de versements anticipés de l'impôt sur les sociétés en 2019 due aux amendes plus importantes infligées en cas de versements tardifs, le prélèvement anticipé d'une taxe sur l'épargne retraite et la correction liée au virage fiscal. Toutefois, les prévisions d'automne 2018 de la Commission ne tiennent pas compte de la correction due au virage fiscal, étant donné qu'elle est considérée comme un transfert entre différents niveaux de gouvernement, neutre après consolidation, et qu'elle comprend une part ponctuelle plus importante de recettes de l'impôt sur les sociétés.

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)
	2019
Impôts sur la production et les	0,0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	0,2
Impôts sur le capital	
Cotisations sociales	0,1
Revenus de la propriété	0,0
Other	0,1
Total	0,4

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 signale une augmentation des recettes découlant de la mesure prise.

Source: Projet de plan budgétaire pour 2019

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

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (telle que déclarée par les autorités)
	2019
Rémunération des salariés	0,0
Consommation intermédiaire	0,1
Versements sociaux	0,0
Dépenses d'intérêt	0,0
Subventions	0,0
Formation brute de capital fixe	0,0
Transferts en capital	0,0
Autres	
Total	0,1

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 signale une augmentation des dépenses découlant de la mesure prise.

Source: Projet de plan budgétaire pour 2019

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 103,4 % du PIB en 2017, 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 13 juillet 2018, le Conseil a adressé des recommandations à la Belgique dans le cadre du Semestre européen. En particulier, dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé à la Belgique de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 1,8 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB, et d'utiliser des recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique.

Le Conseil a rappelé qu'en 2019, à la lumière de sa situation budgétaire et notamment de son niveau d'endettement, la Belgique devrait procéder à un ajustement supplémentaire pour 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 1,8 % en 2019, 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 2017, la Commission a publié 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[8], adopté le 23 mai 2018, 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 qu'il n'y ait actuellement pas assez d'éléments solides pour conclure à l'existence d'un écart important en Belgique en 2017 et pour l'ensemble de la période 2016-2017; 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.

Tableau 5. Respect du critère de la dette

[8] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_429_fr.pdf

	2017	2018			2019		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut	103,4	101,2	101,9	101,4	99,4	100,2	99,8
Écart par rapport au critère dette [1,2]	0,5	-0,1		0,5	-0,7		0,5
Ajustement structurel[3]	0,9	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Contre:							
Ajustement requis[4]							

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 (SP) pour les années précédentes sont réalisées.

Source:

Programme de stabitlité 2018(PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2018; calculs de la Commission

Sur la base d'une évaluation globale du respect du volet préventif et compte tenu de grandes incertitudes liées à des facteurs clés de performance budgétaire en 2017, le rapport indiquait que les éléments n'étaient pas suffisamment solides pour conclure que la Belgique n'a pas respecté la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT en 2017 et pour l'ensemble de la période 2016-2017. Par conséquent, l'analyse n'a pu conclure avec certitude si le critère de la dette tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) nº 1467/1997 était satisfait. La Belgique a toutefois été considérée comme présentant un risque d'écart important en 2018 et pour l'ensemble de la période 2017-2018. Par conséquent, dans son rapport, la Commission a demandé à la Belgique de prendre les mesures nécessaires dès 2018 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

Le PPB ne contient pas suffisamment d'informations pour qu'on puisse évaluer le respect du critère de réduction de la dette en 2018 et 2019. Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui annoncent une évolution de la dette comparable, pour l'ensemble de la période 2018-2019, à celle figurant dans le PPB, la Belgique ne respecterait le critère de réduction de la dette ni en 2018 ni en 2019 (écart de 0,5 % du PIB les deux années). Ces projections ne tiennent pas compte de l'effet de l'éventuelle vente d'actifs du secteur financier au-delà de 2018.

4.2. Ajustement en vue d'atteindre l'OMT

La Belgique est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et doit garantir le respect de l'ajustement requis pour atteindre l'OMT. En 2018, la Belgique a pour cette raison été invitée à opérer un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB en vue de la réalisation de l'OMT.

Comme elle l'a indiqué dans sa communication sur le Semestre européen 2017 de mai 2017[9], 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. La recommandation du Conseil du 11 juillet 2017[10] précisait que l'évaluation du projet de plan budgétaire 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.

Il ressort de l'évaluation de la vigueur de la reprise en Belgique, qui tient dûment compte des problèmes de viabilité qu'elle rencontre, évaluation à laquelle la Commission a procédé dans le cadre de l'avis qu'elle a rendu sur le projet de plan budgétaire de 2018 de la Belgique, qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres éléments en considération à cet égard.

Le PPB 2019 indique que la croissance des dépenses publiques primaires, hors mesures discrétionnaires en matière de recettes et mesures ponctuelles, devrait dépasser le critère des dépenses[11], qui est de 1,6 % en 2018. Le décalage qui en résulte (– 0,6 % du PIB) fait apparaître un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. La variation du solde structurel (recalculé) en 2018 signale un certain écart, le décalage étant de – 0,4 % du PIB. Une évaluation globale s'impose donc. La différence constatée entre les deux indicateurs au niveau de l'ampleur de l'écart s'explique pour l'essentiel par la diminution des dépenses d'intérêt, ce qui a une incidence positive sur la lecture de l'effort budgétaire mesurée par la variation du solde structurel. En conséquence, l'évaluation globale confirme, à la lecture des deux indicateurs, le risque d'un écart important.

Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, la croissance des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, devrait dépasser le critère des dépenses (1,6 %), entraînant un décalage de 0,8 % du PIB en 2018, ce qui laisse entrevoir un écart important. Le solde structurel devrait rester globalement stable en 2018, à un niveau inférieur à l'effort recommandé, qui est d'au moins 0,6 % du PIB en direction de l'OMT, ce qui laisse présager un écart important également. Par conséquent, la Belgique est exposée, en 2018, à un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, des incertitudes subsistent concernant le traitement de l'augmentation substantielle des versements anticipés au titre de l'impôt sur les sociétés en 2017 et en 2018, résultant d'un changement dans les échéances de perception de l'impôt sur les revenus des sociétés. Conformément à la méthodologie utilisée dans ses prévisions du

---

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500&qid=1542184189737&from=FR

[10] Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2017 (2017/C 261/01)

[11] Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

printemps 2018, la Commission a défini un scénario de base pour les recettes de l'impôt sur les sociétés et a estimé que tout recouvrement d'impôt supérieur à la tendance devait être considéré comme une recette ponctuelle temporaire, qui serait finalement compensée par la baisse des recettes fiscales au cours des années suivantes. Compte tenu du fait que la Commission, les autorités belges et les parties prenantes indépendantes divergent dans leur estimation de la tendance, la Commission reconnaît cependant que la composante structurelle de la perception de l'impôt sur les sociétés en 2017 et 2018 pourrait être plus élevée que prévu, ce qui améliorerait la position budgétaire sous-jacente.

Pour 2019, sur la base des informations fournies dans le PPB, la croissance des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, devrait dépasser le critère des dépenses (1,8 %), entraînant un décalage de 0,6 % du PIB en 2018, ce qui laisse entrevoir un écart important. Compte tenu de l'amélioration prévue de 0,2 % du PIB par rapport à l'ajustement requis de 0,6 % du PIB, le solde structurel (recalculé) indique pour 2019 le risque d'un certain écart par rapport aux exigences. Pour la période 2018-2019 dans son ensemble, le PPB fait état d'un risque d'écart important fondé sur le critère des dépenses (décalage moyen de – 0,6 % du PIB), ainsi que sur le solde structurel (décalage moyen de – 0,4 % du PIB).

Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, la croissance des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, s'écarte du critère des dépenses de – 0,9 % du PIB en 2019, ce qui laisse entrevoir un risque d'écart important. Ce risque est confirmé également par le solde structurel, avec un écart de – 0,6 % du PIB. En ce qui concerne la période 2018-2019 dans son ensemble, les deux indicateurs révèlent un risque d'écart important dans les critères, à savoir respectivement – 0,9 % et – 0,6 % du PIB pour les dépenses et pour le solde structurel. La différence constatée pour les deux indicateurs au niveau de l'ampleur de l'écart est principalement due à l'utilisation pour l'indicateur du solde structurel d'un déflateur du PIB légèrement plus élevé que celui qui sous-tend le critère des dépenses, ainsi que par une baisse des dépenses d'intérêt, les deux éléments ayant une incidence positive sur la lecture de l'effort budgétaire mesuré par la variation du solde structurel. Compte tenu de ce qui précède, l'évaluation globale confirme le risque d'un écart important. La même conclusion découle de l'évaluation de la période 2018-2019 dans son ensemble.

Enfin, dans son projet de plan budgétaire, la Belgique a demandé à bénéficier de la flexibilité en vertu de la clause relative aux réformes structurelles, qui autorise un écart temporaire maximal de 0,5 % du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT. Si l'écart maximal autorisé devait être accordé, le décalage par rapport au critère des dépenses pour la seule année 2019 tomberait, selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, à 0,4 % du PIB, ce qui laisse entrevoir le risque d'un certain écart. Cependant, le décalage par rapport au critère des dépenses sur l'ensemble de la période 2018-2019 laisserait entrevoir un risque d'écart important de 0,6 % du PIB. Le critère du solde structurel ferait apparaître un certain écart pour 2019 mais présenterait malgré tout un risque d'écart important sur l'ensemble de la période 2018-2019, compte tenu de l'écart important attendu en 2018. Selon une évaluation générale, le risque d'un écart important demeurerait. L'évaluation finale de la demande de flexibilité au titre de la clause relative aux réformes structurelles aura lieu au printemps 2019 au cours du cycle normal du Semestre européen, dans le contexte de l'évaluation du programme de stabilité pour 2019.

Tableau 6: Respect des exigences du volet préventif

(en % du PIB)	2017	2018		2019	
Situation de départ[1]					
Objectif à moyen terme (OMT)	0,0	0,0		0,0	
Solde structurel[2] (COM)	-1,4	-1,3		-1,3	
Solde structurel basé sur un gel (COM)	-1,5	-1,3		-	
Position vis-à-vis de l'OMT[3]	Not at MTO	Not at MTO		Not at MTO	
(en % du PIB)	**2017**	**2018**		**2019**	
	COM	**PPB**	**COM**	**PPB**	**COM**
Critère du solde structurel					
Ajustement requis[4]	0,6	0,6		0,6	
Ajustement requis corrigé[5]	0,6	0,6		0,6	
Évolution du solde structurel[6]	0,8	0,2	0,0	0,2	0,0
Écart sur un an par rapport à l'ajustement requis[7]	0,3	-0,4	-0,6	-0,4	-0,6
Écart sur deux ans par rapport à l'ajustement requis[7]	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6
Critère des dépenses					
Taux de référence applicable[8]	0,0	1,6		1,8	
Écart sur un an corrigé des événements ponctuels[9]	-0,5	-0,6	-0,8	-0,6	-0,9
Écart sur deux ans corrigé des événements ponctuels[9]	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,9

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 (p.p.).

[2] Solde structurel = solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles.

[3] Sur la base du solde structurel pertinent à l'année t-1.

[4] Sur la base de la position vis-à-vis de l'OMT, la situation conjoncturelle et le niveau de la dette [voir Commission européenne: *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* (Vade Mecum sur le pacte de stabilité et de croissance, page 38, en anglais uniquement)].

[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 2017) a été effectuée sur la base des prévisions du printemps 2018 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 ajuste 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.

Source :

Projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de la Commission de l'automne 2018 (COM); calculs de la Commission

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

Le PPB prévoit que l'effort d'assainissement en 2019 accroisse le ratio des recettes au PIB, qui passerait de 50,6 % dans l'hypothèse de politiques inchangées à 51,0 % suite à l'adoption des mesures prévues. Cette évolution s'inscrirait dans la droite ligne de la réduction du ratio des recettes au PIB observée depuis le niveau record de 52,7 % du PIB atteint en 2013 (réduction moyenne annuelle de 0,36 point de pourcentage jusqu'en 2017). Selon le PPB, le ratio des dépenses au PIB diminuerait, à 52 % du PIB en 2019, dans le prolongement des efforts visant à réduire le ratio des dépenses au PIB (réduction moyenne annuelle de 0,65 point de pourcentage jusqu'en 2017) depuis le pic atteint en 2012, à 55,9 % du PIB. L'effort budgétaire serait réparti à parts égales entre les recettes et les dépenses en 2019.

Cette répartition des recettes et des dépenses diffère de la répartition de l'effort budgétaire cumulé entre 2011 et 2018. Comme les années précédentes, la diminution des dépenses d'intérêts devrait contribuer à l'amélioration du solde structurel, représentant 0,1 % du PIB en 2019. Selon le PPB, l'investissement public devrait passer de 2,4 % du PIB en 2018 à 2,3 % en 2019, ce qui correspond au taux d'investissement public moyen entre 2007 et 2017.

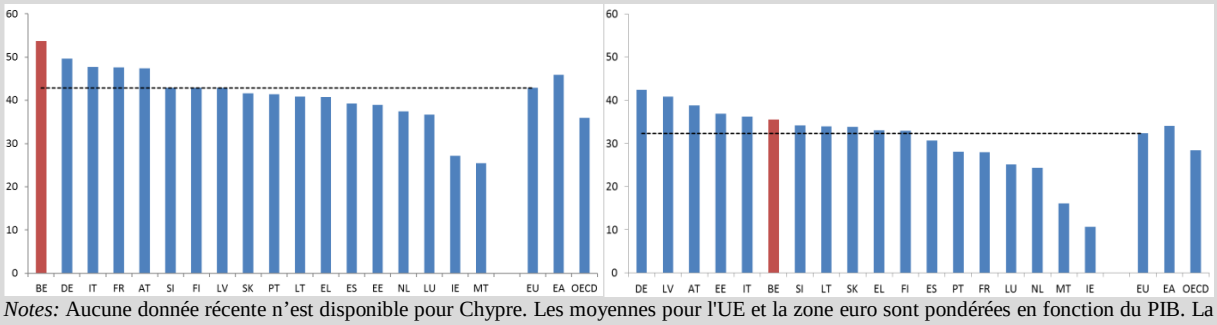
Le rapport 2018 pour la Belgique a souligné le fait que, en dépit des réformes engagées récemment, le système fiscal belge reste complexe. La réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés abaissera les taux d'imposition légaux et simplifiera le système. De nombreuses exonérations et incitations génératrices de distorsions subsistent toutefois, comme en témoigne le nombre total croissant d'allégements fiscaux. Le rapport 2018 a également conclu qu'indépendamment de la réforme visant à réduire la pression fiscale sur le travail (voir l'encadré 3), les possibilités offertes par le déplacement de la charge fiscale vers des bases imposables plus propices à la croissance pourraient être davantage exploitées; en effet, les recettes des taxes environnementales restent parmi les plus faibles de l'UE. Malgré l'instauration récente de régimes d'incitation en faveur d'une mobilité alternative, le traitement fiscal favorable aux voitures de société continue à contribuer à la complexité du système fiscal et à l'aggravation de la congestion du trafic. En outre, le rapport indiquait que la maîtrise des dépenses pourrait jouer un rôle plus important dans l'assainissement budgétaire, car les dépenses publiques totales, exprimées en pourcentage du PIB, sont supérieures à la moyenne de la zone euro. À cet égard, on ne saurait sous-estimer l'importance qu'il convient d'accorder à l'amélioration de l'efficacité et de la composition des dépenses publiques à tous les niveaux de pouvoir, y compris pour créer de la marge pour l'investissement public. Par exemple, aucun niveau de pouvoir en Belgique n'est actuellement lié par des règles de dépenses intérieures; seuls les soins de santé sont soumis à un plafond de dépenses. Plus généralement, des progrès ont été réalisés pour ce qui est de la mise en place de garde-fous suffisants en ce qui concerne l'indépendance du conseil supérieur des finances. Toutefois, il n'y a toujours pas d'accord formel sur les objectifs budgétaires annuels des différents niveaux de pouvoir. Une coordination budgétaire efficace est essentielle dans un État membre fédéral comme la Belgique, où une grande partie du pouvoir en matière de dépenses revient aux gouvernements infranationaux. Enfin, la réalisation de réexamens des dépenses a également été explicitement mentionnée dans le rapport par pays de 2018 pour la Belgique. Les réexamens des dépenses peuvent contribuer à une répartition plus intelligente des dépenses et à un assainissement propice à la croissance.

Encadré 3 – 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 pour un célibataire sans enfant, selon qu'il est rémunéré au salaire moyen ou perçoit un bas salaire (50 % de la moyenne), avec la moyenne de l'UE.

La pression fiscale sur le travail en Belgique, pour un salaire moyen et un bas salaire (2017)



Notes: 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.

En ce qui concerne la recommandation du 13 juillet 2018 adressée par le Conseil à la Belgique, lui demandant de supprimer les entraves à l'emploi, 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. Toutefois, le projet de plan budgétaire ne comprend aucune nouvelle mesure ayant une incidence sur le coin fiscal sur le travail et, en particulier, pour les salaires moyens. À ce jour, ce coin fiscal reste le plus élevé de l'UE.

Le PPB fait état de l'intention de prendre de nouvelles mesures visant entre autres à limiter la croissance des dépenses de santé et à renforcer la viabilité à long terme du système de retraite, notamment en facilitant le travail à temps partiel pour les pensionnés et en réformant le système de retraites complémentaires. Le PPB mentionne également l'intention de mettre en place un mécanisme qui lie les ventes d'actifs publics au financement de projets d'investissements stratégiques. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans le rapport par pays de 2019 et dans le cadre des recommandations par pays que présentera la Commission en mai 2019.

6. CONCLUSION GENERALE

Il ressort des prévisions de la Commission de l'automne 2018 pour la Belgique que le critère de réduction de la dette ne serait pas respecté en 2018 et en 2019. À la suite d'une évaluation globale du PPB, l'ajustement prévu comporte un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée par le Conseil en vue de la réalisation de l'OMT pour les années 2018 et 2019. L'évaluation globale fondée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2018 confirme ce risque. L'évaluation ne serait pas modifiée si la flexibilité demandée par la Belgique en vertu de la clause relative aux réformes structurelles était prise en considération.