



Bruxelles, le 21.11.2018
C(2018) 8011 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.11.2018

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

{SWD(2018) 511 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.11.2018

concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

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

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA BELGIQUE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2019 présenté le 15 octobre 2018 par la Belgique, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le 19 octobre 2018, la Commission a adressé une lettre à la Belgique lui demandant des informations complémentaires, fournies le 22 octobre 2018, dont la Commission a tenu compte dans son évaluation de l'évolution de la situation budgétaire et des risques.
4. La Belgique fait l'objet d'une procédure au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le 13 juillet 2018, 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 vers la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) consistant en un budget équilibré en termes structurels, et à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique¹. Étant donné que le niveau de sa dette publique, s'établissant à 103,4 % du PIB en 2017, est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité, la Belgique doit également respecter le critère de réduction de la dette.
5. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2018, l'économie belge devrait croître de 1,5 % en 2018 ainsi qu'en 2019. En l'absence de contribution des exportations nettes à la croissance, la demande intérieure devrait en être le moteur en 2019. Le projet de plan budgétaire mise sur un rythme de croissance identique de l'économie, avec une composition assez proche. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est plausible. La Belgique ne satisfait pas pleinement à l'obligation prévue par le règlement (UE) n° 473/2013 aux termes de laquelle le projet de budget doit être basé sur des prévisions macroéconomiques réalisées par des organismes indépendants. Plus précisément, et de même que dans le projet de plan budgétaire pour 2018, les prévisions macroéconomiques sous-tendant

¹ Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2018, JO C 320 du 10.9.2018, p. 1

le budget du gouvernement fédéral ne sont pas les plus récentes produites par le Bureau fédéral du plan.

6. Pour 2018, le projet de plan budgétaire table sur un déficit nominal de 1,1 % du PIB, ce qui suppose une amélioration du solde structurel² de 0,1 % par rapport à 2017. Pour 2019, il est prévu que le déficit nominal recule à 1,0 % du PIB, ce qui implique une amélioration du solde structurel de 0,2 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, le déficit nominal devrait s'établir respectivement à 1,0 % et 1,1 % du PIB en 2018 et en 2019, ce qui est globalement conforme aux objectifs fixés dans le projet de plan budgétaire. Néanmoins, en termes structurels, la Commission ne prévoit aucun ajustement en 2018 ou en 2019.
7. En ce qui concerne les recettes, le projet de plan budgétaire présente des mesures devant entraîner une réduction nette du déficit d'environ 0,4 % du PIB. Parmi celles-ci figurent de nouvelles mesures comme les réformes du marché du travail (le «deal pour l'emploi»), des mesures visant à lutter contre la fraude fiscale et sociale, ainsi que de nouvelles estimations de certaines recettes (telles que des versements plus élevés qu'escompté au titre de l'impôt sur les sociétés). Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission ont intégré la plupart d'entre elles, à l'exception de certaines nouvelles estimations et d'une partie des mesures annoncées pour lutter contre la fraude fiscale et sociale. 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 d'un programme pluriannuel de réforme fiscale visant à réduire le coin fiscal sur le travail. Toutefois, le projet de plan budgétaire ne comprend aucune nouvelle mesure susceptible d'impacter le coin fiscal sur le travail pour les salaires moyens, qui demeure le plus élevé de l'Union. Du côté des dépenses, le projet de plan budgétaire ne prévoit pas de nouvelles mesures dont l'incidence budgétaire serait significative en 2019.
8. 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 Ecofin 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 de flexibilité au titre des réformes structurelles concerne une réforme des retraites, un «virage fiscal» (*tax shift*), une réforme de l'impôt sur les sociétés, une réforme du marché du travail ainsi qu'une réforme de l'administration publique. La plupart d'entre elles ont été intégrées dans la législation, tandis que pour la dernière réforme, le PPB mentionne un calendrier d'adoption crédible. 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. 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. Sur cette base, la Belgique pourrait bénéficier de l'écart temporaire demandé de 0,5 % du PIB en 2019 pour les réformes structurelles. Une évaluation

² Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

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.

9. En 2018, pour que la Belgique respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles³, ne devrait pas dépasser 1,6 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Le projet de plan budgétaire fait état d'un décalage de 0,6 % du PIB par rapport au critère des dépenses en 2018 et de 0,5 % du PIB sur la base des années 2017 et 2018 considérées ensemble, ce qui laisse entrevoir un risque d'écart important. Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission font également apparaître un risque d'écart important, dans la mesure où elles misent sur un décalage de 0,8 % du PIB par rapport au critère des dépenses en 2018 et de 0,6 % du PIB pour les années 2017 et 2018 prises conjointement. Des incertitudes subsistent quant au traitement de l'augmentation des versements au titre de l'impôt sur les sociétés en 2018, ce qui pourrait influencer la lecture tant du solde structurel que du critère des dépenses.

En 2019, pour que la Belgique respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, ne devrait pas dépasser 1,8 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Le projet de plan budgétaire fait état d'un décalage de 0,6 % du PIB par rapport au critère des dépenses en 2019 et de 0,6 % du PIB en moyenne sur la base des années 2018 et 2019 considérées ensemble, ce qui laisse entrevoir un risque d'écart important. En annonçant un décalage de 0,9 % du PIB par rapport au critère des dépenses en 2019 et de 0,9 % en moyenne sur la base des années 2018 et 2019 considérées ensemble, les prévisions d'automne 2018 de la Commission confirment ces conclusions. Si la flexibilité demandée au titre de la clause des réformes structurelles était déduite de l'ajustement requis pour 2019, les prévisions de la Commission feraient encore apparaître un risque d'écart important sur l'ensemble de la période 2018-2019.

10. Comme la Belgique ne s'est pas conformée au critère de réduction de la dette en 2017, la Commission a publié, le 23 mai 2018, un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Dans ce rapport, la Commission n'a pu trancher de manière totalement concluante la question de savoir si le critère de la dette défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997 a été respecté, car les éléments n'étaient pas suffisamment probants pour conclure à l'existence d'un écart important pour la Belgique en 2017 et pour l'ensemble de la période 2016-2017. Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB atteindra 100,2 % en 2019, ce qui est supérieur à la projection de la Commission, qui s'établit à 99,8 %. Le projet de plan budgétaire ne fournit pas d'informations suffisantes pour permettre d'apprécier le respect du critère de réduction de la dette. Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, la Belgique ne respecterait pas le critère de réduction de la dette en 2018 et 2019, et s'en écarterait de 0,5 % du PIB chacune de ces deux années.

³ Dans le cadre de l'accord relatif à l'avis du CEF sur le thème «*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*» (amélioration de la prévisibilité et de la transparence du PSC: renforcement de l'importance à accorder au critère des dépenses dans le contexte du volet préventif), qui a été adopté par le Comité économique et financier le 29 novembre 2016, le critère des dépenses, c'est-à-dire le taux maximal admissible de croissance des dépenses, hors mesures discrétionnaires en matière de recettes, est exprimé en termes nominaux à partir de 2018.

11. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Belgique présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Elle prévoit notamment un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'objectif à moyen terme pour 2018 et 2019. En outre, selon les projections, la Belgique ne respecterait pas le critère de réduction de la dette en 2018 et 2019. La Commission invite par conséquent les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour garantir la conformité du budget 2019 avec le pacte de stabilité et de croissance et à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique au PIB.

La Commission est aussi d'avis que la Belgique a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 13 juillet 2018 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à accélérer leurs efforts. Une description détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans le rapport par pays de 2019 et évaluée dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer en mai 2019.

Fait à Bruxelles, le 21.11.2018

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*