COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 531 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Belgique

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

RAPPORT DE LA COMMISSION

Belgique

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE» ou le «traité») définit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette procédure est précisée dans le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs[1], qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance. Le règlement (UE) nº 473/2013[2] arrête des dispositions spécifiques applicables aux États membres de la zone euro soumis à une PDE.

En vertu de l'article 126, paragraphe 2, du TFUE, il incombe à la Commission d'examiner si la discipline budgétaire a été respectée, et ce, sur la base de deux critères, en vérifiant: a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse la valeur de référence de 3 %; et b) si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence de 60 %, à moins qu'il ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

L'article 126, paragraphe 3, du TFUE dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «*examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre*».

Le présent rapport, qui constitue la première étape de la PDE, examine si la Belgique respecte les critères du déficit et de la dette prévus par le traité, en tenant dûment compte du contexte économique et des autres facteurs pertinents.

Il ressort des données notifiées par les autorités belges le 29 mars 2019[3] et validées ensuite par Eurostat[4] qu'en 2018, le déficit des administrations publiques de la Belgique a atteint

---

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Le présent rapport tient également compte des «Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence», arrêtées par le Comité économique et financier le 5 juillet 2016 et disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm .

[2] Règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

[3] Conformément au règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil, les États membres doivent notifier à la Commission, deux fois par an, leur déficit public et leur dette publique prévus et effectifs. Les données les plus récemment notifiées par la Belgique peuvent être consultées à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[4] Communiqué de presse Eurostat nº 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731209/2-23042019-AP-FR/22240a4b-d3a2-4a23-91e8-e0d79996ae53

0,7 % du PIB et que sa dette s'est établie à 102,0 % du PIB, au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB. Pour 2019, le projet de plan budgétaire (PPB) tablait sur un déficit de 1,0 % du PIB et une dette de 100,2 % du PIB, alors que le programme de stabilité pour 2019 de la Belgique, que la Commission a reçu le 26 avril 2019, prévoit un déficit de 0,8 % du PIB et une dette de 100,6 % du PIB.

Les données notifiées montrent que la Belgique n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette[5] en 2018 (tableau 1), puisqu'elle s'en est écartée de 1,1 point de pourcentage (pp) du PIB. De plus, en 2019 et 2020, la Belgique ne devrait pas non plus respecter le critère de réduction de la dette, étant donné que son ratio d'endettement devrait rester supérieur de 1,7 pp du PIB à la référence d'ajustement du ratio dans sa dimension rétroactive en 2019 et de 1,9 pp du PIB à la référence d'ajustement du ratio dans sa dimension prospective en 2020, selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission. D'après le scénario retenu pour le programme de stabilité 2019, le critère de la dette serait respecté dès 2019, la référence d'ajustement du ratio dans sa dimension prospective étant dépassée de 0,2 pp en 2019 et de 0,6 pp en 2020.

La non-conformité de la Belgique avec la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018 corroborerait l'existence, à première vue, d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance, mais ce serait avant la prise en compte de l'ensemble des facteurs exposés ci-dessous.

La Commission a donc élaboré le présent rapport, qui évalue de manière exhaustive le non-respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette et le dépassement de la valeur de référence du traité, afin de déterminer si, après prise en compte de tous les facteurs pertinents, le lancement d'une procédure de déficit excessif se justifie. La partie 2 du rapport est consacrée au critère du déficit. La partie 3 est consacrée au critère de la dette. La partie 4 concerne l'investissement public et les autres facteurs pertinents, dont l'évaluation du respect de la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'objectif à moyen terme (OMT). Le rapport tient compte des prévisions du printemps 2019 de la Commission, publiées le 7 mai 2019, et de l'évaluation par celle-ci des développements macroéconomiques et budgétaires ultérieurs.

[5] Le respect de la référence d'ajustement de la dette est évalué dans trois configurations différentes: de manière rétroactive, de manière prospective et selon un critère de réduction de la dette corrigé du cycle.

Tableau 1: Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Critère de la dette	Dette publique brute	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette	s.o.	s.o.	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Évolution du solde structurel	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	ASLM requis	1,4	2,2	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Sources: programme de stabilité 2019 (PS) et prévisions de la Commission du printemps 2019 (COM)									

2. CRITERE DU DEFICIT

Le déficit des administrations publiques de la Belgique s'est réduit, passant de 0,8 % du PIB en 2017 à 0,7 % en 2018. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il se creusera pour atteindre 1,3 % en 2019, tout en continuant de respecter la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité. Pour 2020, les prévisions de la Commission tablent sur un nouvel accroissement du déficit, qui devrait atteindre 1,5 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées.

Selon la trajectoire pluriannuelle inscrite dans le programme de stabilité pour 2019, le déficit se stabiliserait à 0,8 % en 2019, puis se réduirait à 0,2 % en 2020. Le 18 décembre 2018, le Premier ministre belge a présenté sa démission. Depuis lors, le gouvernement en affaires courantes a adopté des budgets élaborés dans l'hypothèse de politiques inchangées. Au moment de la présentation du programme de stabilité, le gouvernement ne disposait par conséquent pas des pleins pouvoirs budgétaires en vertu des règles constitutionnelles nationales et/ou des conventions. Dans cette situation, le programme de stabilité présente une trajectoire budgétaire qui n'est pas étayée par des mesures adoptées ou suffisamment détaillées pour réaliser l'OMT consistant en un budget équilibré en termes structurels en 2021. La différence entre les prévisions de la Commission et le programme de stabilité pour 2019 s'explique par un certain nombre de mesures qui n'ont pas été reprises dans les prévisions de la Commission parce qu'elles ne sont pas adoptées ou suffisamment précisées ou parce qu'elles sont considérées comme temporaires (elles se terminent en 2018 et ne sont plus prévues en 2019)[6]. Pour 2020, la différence se fonde principalement sur une réduction des dépenses (-0,6 pp du PIB) et une augmentation des recettes (+0,2 pp du PIB) qui ne s'accompagnent pas de mesures supplémentaires spécifiques.

La Belgique respecte ainsi le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/97.

[6] Voir l'évaluation du programme de stabilité de la Belgique pour 2019.

3. CRITERE DE LA DETTE

Après avoir culminé à 107,5 % du PIB en 2014, la dette publique était retombée à 103,4 % en 2017. En 2018, elle s'est encore réduite pour s'établir à 102,0 % du PIB, grâce surtout à l'excédent primaire et à une baisse de la contribution de l'effet «boule de neige» négatif (une diminution des intérêts à verser conjuguée à une accélération de la croissance du PIB nominal), compensés seulement en partie par la hausse de l'ajustement stocks-flux. La dynamique de la dette est examinée plus en détail au point 4.2.

Dans ses prévisions, la Commission s'attend pour les années à venir à une légère réduction de la dette, qui s'établirait à 101,3 % du PIB en 2019 et à 100,7 % en 2020. L'incidence annuelle à la baisse, de 1,3 pp du PIB en moyenne, due aux excédents primaires et à l'effet boule de neige, devrait être partiellement compensée en 2019-2020 par un ajustement stocks-flux positif plus important. Ces projections ne tiennent pas compte de l'impact d'éventuelles ventes d'actifs dans le secteur financier.

D'après le programme de stabilité de la Belgique pour 2019, le ratio d'endettement tomberait à 100,6 % du PIB fin 2019 et à 98,5 % du PIB en 2020. La différence par rapport aux projections de la Commission (basées sur l'hypothèse de politiques inchangées) résulte principalement de la prévision de déficit nominal inférieure faite par le programme de stabilité, sur fond d'hypothèses de croissance nominale globalement similaires, ainsi que d'ajustements stocks-flux légèrement moins importants.

À la suite de l'abrogation de la procédure de déficit excessif en juin 2014, la Belgique s'est vu accorder une période de transition de trois ans pour se conformer à la référence d'ajustement du ratio de la dette. Cette période de transition a débuté en 2014 et a pris fin en 2016. Depuis 2017 et l'expiration de la période de transition, c'est la référence standard d'ajustement du ratio de la dette qui s'applique.

Les données notifiées montrent que la Belgique n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018 (voir le tableau 1), puisqu'elle s'en est écartée de 1,1 % du PIB. La Belgique ne devrait pas la respecter en 2019 et 2020, car son ratio d'endettement devrait rester supérieur de 1,7 % et 1,9 % du PIB à la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 et en 2020, selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission.

D'après le scénario retenu dans le programme de stabilité pour 2019, le critère de la dette serait respecté dès 2019, puisque la Belgique devrait dépasser la référence d'ajustement du ratio de la dette (dans sa dimension prospective) de 0,7 % du PIB en 2019 et la respecter strictement à hauteur de 0,0 % en 2020. Le programme de stabilité pour 2018 prévoyait le respect du critère de la dette à partir de 2018. La différence avec les prévisions de la Commission est due à une réduction du déficit supérieure de 0,5 % en 2019 et de 1,3 % en 2020, car les prévisions de la Commission se fondent sur l'hypothèse de politiques inchangées, alors que le programme de stabilité tient compte des efforts prévus pour atteindre l'OMT de la Belgique (un solde structurel de 0,0 % du PIB) en 2021, qui ne reposent toutefois pas sur des mesures suffisamment détaillées. Une partie de cette différence tient également à un ajustement stocks-flux plus important attendu en 2019, qui n'est pas compensé par la diminution de l'ajustement en 2020.

L'analyse semble donc indiquer que, sur la base des chiffres réels de 2018, des prévisions du printemps 2019 de la Commission et du programme de stabilité pour 2019, le critère de la dette au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/1997 du Conseil n'est à première vue pas

rempli, du moins avant que tous les facteurs pertinents exposés ci-dessous n'aient été pris en considération.

Tableau 2: Dynamique de la dette

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Taux d'endettement public brut [a]	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Variation du taux d'endettement [b] (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
Contributions:								
• Solde primaire (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• Effet «boule de neige» (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
dont:								
Dépenses d'intérêt	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
Croissance du PIB réel	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
Inflation (déflateur du PIB)	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Ajustements stocks-flux (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6

Remarques:

[a] En pourcentage du PIB.

[b] La variation du taux d'endettement brut peut être décomposé comme suit:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1+y_t}\right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

où t est l'indice de temps, D, PD, Y et SF représentent respectivement l'encours de la dette publique, le déficit primaire, le PIB nominal et l'ajustement stocks-flux, tandis que i et y représentent le coût moyen de la dette et la croissance du PIB nominal. Le terme entre parenthèses représente l'effet «boule de neige», qui mesure l'effet conjugué des dépenses d'intérêt et de la croissance économique sur le ratio de la dette.

Sources: programme de stabilité 2019 (PS) et prévisions de la Commission du printemps 2019 (COM)

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du TFUE prévoit que le rapport de la Commission «*examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre*». Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97, qui dispose aussi que «*tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission*» doit être dûment pris en compte.

En cas de non-respect apparent du critère de la dette, l'analyse des facteurs pertinents se justifie d'autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C'est ce que reconnaît l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents doivent être pris en compte lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l'importance de la violation. À cet égard, il convient, lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, de prendre en compte au moins les trois grands aspects suivants (ils l'ont été par le passé), compte tenu de leur incidence sur la dynamique de la dette et sur sa soutenabilité:

1. le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui y mène, censé garantir la soutenabilité de la dette ou une progression rapide vers celle-ci dans des conditions macroéconomiques normales. Comme l'OMT propre à chaque pays est conçu de manière à tenir compte du niveau de la dette et des passifs implicites, son respect ou celui de la trajectoire d'ajustement dans sa direction devrait assurer la convergence des ratios d'endettement vers des niveaux prudents, au moins à moyen terme;
2. les réformes structurelles, déjà mises en œuvre ou décrites en détail dans un plan de réformes structurelles, qui devraient améliorer la viabilité à moyen terme de par leur incidence sur la croissance et contribuer ainsi à ramener le ratio de la dette au PIB sur une trajectoire descendante satisfaisante. Conjugués l'un à l'autre, le respect de l'OMT (ou de la trajectoire d'ajustement requise pour y parvenir) et la mise en œuvre de réformes structurelles (dans le contexte du Semestre européen) devraient, dans des conditions économiques normales, ramener la dette publique sur une trajectoire soutenable, grâce à leur effet conjoint sur le niveau de la dette lui-même (par le rétablissement d'une position budgétaire saine correspondant à l'OMT) et sur la croissance économique (via les réformes engagées);
3. l'existence de conditions macroéconomiques défavorables, en particulier un faible niveau d'inflation, qui peuvent gêner la réduction du ratio de la dette au PIB et compliquer singulièrement le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il est plus difficile pour un État membre de respecter la référence d'ajustement du ratio de la dette dans un contexte de faible inflation. Dans ces circonstances, le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à sa réalisation constitue un facteur pertinent essentiel dans l'appréciation du respect du critère de la dette.

Compte tenu de ces dispositions, les sous-parties suivantes examinent 1) la position budgétaire à moyen terme, y compris une évaluation du respect de l'ajustement requis en direction de l'OMT et de l'évolution de l'investissement public; 2) l'évolution de la dette publique à moyen terme, sa dynamique et sa soutenabilité; 3) la situation économique à moyen terme, y compris l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes structurelles; 4) les autres facteurs jugés pertinents par la Commission; et 5) les autres facteurs présentés par l'État membre.

4.1. Position budgétaire à moyen terme

Il ressort de l'évaluation ex post du respect du volet préventif par la Belgique qu'il n'y a aucun élément suffisamment solide pour conclure à l'existence d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement de la Belgique en direction de l'OMT en 2018 et sur l'ensemble de la période 2017-2018. Pour 2019 et l'ensemble de la période 2018-2019, l'ajustement budgétaire présente un risque d'écart important par rapport aux exigences du volet préventif de la Belgique.

Solde nominal, solde structurel et ajustement en direction de l'OMT

Solde nominal

Le déficit nominal de la Belgique a reculé de 0,8 % du PIB en 2017 à 0,7 % en 2018. Le ratio des recettes au PIB et celui des dépenses au PIB ont augmenté respectivement de 0,4 pp et 0,2 pp du PIB.

OMT et solde structurel

Dans leur programme de stabilité pour 2019, les autorités belges ont confirmé leur OMT d'un budget équilibré en termes structurels. Cet OMT semble suffisamment strict, dans des conditions économiques pouvant être considérées comme normales, pour garantir le respect de la règle relative à la dette à moyen et à long termes. Dans le programme de stabilité pour 2019, la Belgique a reporté de 2020 à 2021 la réalisation prévue de celui-ci. Le programme de stabilité mentionne que la réalisation de l'OMT nécessiterait un effort égal à 0,9 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, qui reposent sur une estimation différente (plus élevée) du déficit structurel pour 2018, un effort plus conséquent (1,4 % du PIB) serait nécessaire. En outre, la Commission anticipe une stabilisation du solde structurel en 2019 et une détérioration de 0,3 pp du PIB à politique constante en 2020, dernière année couverte par ses projections. Selon le Conseil supérieur des finances, une détérioration supplémentaire de 0,4 % du PIB aura lieu en 2021, dans l'hypothèse de politiques inchangées[7]. Par conséquent, la réalisation de l'OMT en 2021 nécessitera d'importantes mesures supplémentaires de la part du prochain gouvernement issu des élections de mai 2019.

Respect de l'ajustement recommandé en direction de l'OMT

Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Belgique de poursuivre un effort budgétaire important en 2018 en respectant les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, compte tenu du besoin de renforcer la reprise en cours et de garantir la viabilité des finances publiques de la Belgique. Selon la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement correspondait à l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 1,6 % en 2018. Cela correspondrait à un ajustement structurel d'au moins 0,6 % du PIB. Dans le même temps, le Conseil précisait que l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques. À la suite 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 pour 2018 de la Belgique, le Conseil a indiqué le 13 juillet 2018 qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres éléments en considération à cet égard.

En 2018, sur la base des chiffres réels et des prévisions de la Commission, la croissance des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures exceptionnelles, a dépassé le taux de référence en matière de dépenses dans une mesure équivalant à 0,7 % du PIB, ce qui constitue un écart important. Selon les estimations, le solde structurel est resté stable en 2018, se traduisant par un décalage de 0,6 % du PIB par rapport à l'effort recommandé, ce qui fait également apparaître un écart important.

[7] Conseil supérieur des finances (2019), avis intitulé «Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2019-2022», basé sur des données fournies par le Bureau fédéral du Plan.

Même si elles tendent à diminuer, des incertitudes demeurent toutefois concernant le traitement de l'augmentation substantielle des versements anticipés au titre de l'impôt sur les sociétés en 2017 et 2018 (environ ½ % du PIB chaque année). Ce surcroît de recettes résulte notamment de l'application, en deux étapes en 2017 et 2018, de majorations beaucoup plus élevées pour sanctionner une absence de versements anticipés. Cette mesure introduit une modification permanente du calendrier des recettes ordinaires, en faisant glisser – au moins en partie – la collecte de l'impôt des versements ex post vers les versements anticipés, et engendre par conséquent un pic exceptionnel et temporaire des recettes fiscales en 2017 et 2018. Dans le scénario de référence de ses prévisions du printemps 2019 et suivant la même méthodologie que l'an passé, la Commission a estimé que tout recouvrement d'impôt supérieur à la tendance devait être considéré comme une recette exceptionnelle temporaire, qui serait finalement compensée par la baisse des recettes fiscales, à compter de 2019. D'autres analyses, telles que celle de la Banque nationale de Belgique, considèrent comme temporaire une plus grande partie de l'augmentation des recettes de l'impôt sur les sociétés en 2017 et 2018, alors que le gouvernement l'évalue comme étant structurelle. Toutefois, même si l'on tient compte de ces incertitudes et si l'on considère la totalité de l'augmentation comme étant structurelle tant en 2017 qu'en 2018, il semble y avoir un écart important sur l'ensemble de la période 2017-2018. Dans le même temps, le dépassement du seuil de 0,25 % du PIB pour un écart important semble très faible une fois ces incertitudes prises en considération. Compte tenu de l'incertitude entourant ces chiffres, la Commission reconnaît que des aléas aussi bien positifs que négatifs ne doivent pas être écartés et que l'incidence permanente ne pourra être estimée de manière stable qu'après un certain temps, tandis que les chiffres réels de l'impôt sur le revenu des sociétés pour 2019 donneront une première indication claire de l'ampleur de cette incidence.

Si l'on considère 2017 et 2018 dans leur ensemble, il y a une différence dans la manière de lire le taux de référence en matière de dépenses et le solde structurel qui est due aux différentes indications pour 2017. En ce qui concerne le taux de référence en matière de dépenses, on constate un décalage de 0,6 % du PIB, ce qui constitue un écart important. En ce qui concerne l'effort relatif au solde structurel, on constate un décalage de 0,1 % du PIB, ce qui fait apparaître un léger écart. La conclusion lorsque l'on examine 2017 et 2018 dans leur ensemble dépend des lectures individuelles de 2018 et 2017. L'année 2018 a déjà été examinée plus haut. En 2017, la croissance des dépenses publiques primaires en Belgique, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures exceptionnelles, a dépassé le taux de référence en matière de dépenses d'environ 0,5 % du PIB. D'autre part, le solde structurel de la Belgique s'est amélioré de plus de 0,8 % du PIB, dépassant l'ajustement structurel – corrigé des effets des circonstances inhabituelles – d'au moins 0,58 % du PIB recommandé par le Conseil pour l'année en question. Un écart positif d'environ 0,3 % du PIB a donc été constaté sur la base du critère du solde structurel. Le décalage d'environ 0,7 % du PIB qui en résulte entre les deux critères du volet préventif en 2017 nécessite une évaluation globale, dans laquelle les facteurs suivants doivent être pris en considération:

- l'incidence positive de l'évolution à la baisse des dépenses d'intérêt sur le solde structurel (0,3 pp du PIB), qui améliore la lecture de l'effort budgétaire sur la base du solde structurel mais n'influe pas sur le respect du taux de référence en matière de dépenses. Ce dernier est considéré comme reflétant de manière plus adéquate l'effort budgétaire sous-jacent;

- l'incidence négative de la hausse de l'inflation (déflateur du PIB de 1,9 %) par rapport à l'inflation prévue (prévision du déflateur du PIB de 1,5 %) sur le taux de référence en matière de dépenses par rapport au solde structurel (0,1 pp du PIB). Les prestations sociales et les salaires de la fonction publique sont indexés sur l'inflation effective et non sur l'inflation prévue. Une hausse de l'inflation a toutefois également une incidence positive sur les recettes fiscales. Le taux de référence en matière de dépenses ne prend que la première incidence en compte et sous-estime dès lors la situation budgétaire globale;
- les recettes exceptionnelles, qui profitent au solde structurel mais pas au critère des dépenses. À cet égard, 2017 a représenté le point culminant du cycle économique en Belgique. En conséquence, des recettes exceptionnelles (représentant environ 0,1 % du PIB) ont été enregistrées, dues principalement à la croissance des recettes des impôts directs et indirects qui a dépassé les élasticités standard.
- Enfin, des incertitudes subsistent concernant le traitement de l'augmentation substantielle des versements au titre de l'impôt sur les sociétés perçus en 2017 et 2018 (environ 0,5 % en 2017 et 0,7 % du PIB en 2018). Des majorations plus élevées ont été instaurées en 2017 en cas d'absence de versements anticipés. Elles introduisent une modification permanente du calendrier des recettes ordinaires, en faisant glisser – au moins en partie – la collecte de l'impôt des versements ex post vers les versements anticipés, et engendrent par conséquent un pic exceptionnel et temporaire des recettes fiscales. À cet égard, la Commission a émis, dans son rapport de mai 2018 au titre de l'article 126, paragraphe 3, une réserve concernant la nature de l'augmentation observée de l'impôt sur les sociétés. Dans ses prévisions du printemps 2019, la Commission estime qu'il y a en 2017 et 2018 une augmentation ponctuelle des recettes de 0,5 % du PIB, qui sera finalement compensée par la baisse des recettes fiscales au cours des années suivantes. À partir de 2018, une augmentation structurelle supplémentaire de la perception de l'impôt a eu lieu à hauteur de 0,2 % du PIB.

  À cet égard, le programme de stabilité pour 2019 considère qu'une part plus élevée de l'augmentation des recettes de l'impôt sur les sociétés est structurelle. La Commission admet que c'est encore possible. Une révision à la hausse ex post de l'effet permanent de la mesure améliorerait l'évaluation de la position budgétaire sous-jacente. Par conséquent, la position relativement prudente des prévisions du printemps 2019 de la Commission constitue un facteur pertinent à prendre en considération dans l'évaluation globale, étant donné l'ampleur des recettes supplémentaires (environ 0,5 % du PIB en 2017 et 0,7 % du PIB en 2018) et leur degré élevé d'incertitude.

Compte tenu de cette incertitude, et conformément à l'analyse de l'année dernière, dans le cadre du présent rapport, ce facteur pertinent pour l'évaluation globale, étant donné l'ampleur des recettes supplémentaires et le degré élevé d'incertitude concernant l'étendue de leur caractère temporaire, se traduit par une difficulté à conclure sur l'importance de l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT en 2018 et sur l'ensemble de la période 2017-2018.

Le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2019 était assorti d'une demande formelle de bénéficier de la flexibilité offerte par le volet préventif conformément à la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance»

approuvée par le Conseil ECOFIN en février 2016. La Belgique a demandé à pouvoir s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT, en raison de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques. Tous les éléments pertinents ont déjà été intégrés dans la législation et le programme de stabilité pour 2019 mentionne de manière précise un calendrier de mise en œuvre crédible. La demande de flexibilité au titre des réformes structurelles concerne une réforme des pensions, 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 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'éligibilité à la clause relative aux réformes structurelles à compter de 2019. Il ressort des prévisions du printemps 2019 de la Commission 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 Commission estime que la Belgique peut bénéficier de l'écart temporaire demandé de 0,5 % du PIB en 2019 pour les réformes structurelles. Compte tenu de cette flexibilité, la Belgique devrait donc opérer un ajustement structurel annuel en direction de l'OMT de 0,1 % du PIB en 2019, ce qui correspond à un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 2,8 %.

Pour 2019, les prévisions du printemps de la Commission tablent sur un taux de croissance des dépenses qui dépasse la valeur de référence de 0,4 % du PIB, ce qui fait apparaître un écart. Le solde structurel, quant à lui, devrait rester stable, ce qui laisse entrevoir un écart (-0,1 % du PIB) par rapport à l'ajustement structurel recommandé. Sur l'ensemble de la période 2018-2019, le taux de référence en matière de dépenses laisse présager un risque d'écart important, avec un écart moyen de 0,6 % du PIB. Selon les prévisions de la Commission, l'écart moyen prévu pour le solde structurel au cours de la même période s'élève à -0,3 % du PIB, ce qui indique également un risque d'écart significatif. Ainsi, l'évaluation globale confirme le risque d'un écart important sur l'ensemble de la période 2018-2019.

En 2020, la Belgique est invitée à opérer un ajustement structurel annuel en direction de l'OMT qui se traduise par un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes de 1,6 % au maximum, ce qui correspondrait à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, la croissance des dépenses publiques primaires nominales en 2020, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, devrait dépasser le taux de référence applicable en matière de dépenses de 1,3 % du PIB, ce qui laisse présager un risque d'écart important. Le solde structurel devrait se détériorer de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2020, ce qui laisse ainsi entrevoir un risque d'écart important de 0,9 % du PIB.

À la suite d'une évaluation globale, un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT est actuellement attendu en 2019 et 2020, mettant en péril le respect des exigences du volet préventif du pacte.

Encadré 1: flexibilité au titre du volet préventif

Dans le cadre de la surveillance budgétaire menée ces dernières années par la Commission, la Belgique a bénéficié des clauses et des marges de tolérance au titre de la flexibilité prévues par le pacte de stabilité et de croissance. Selon le règlement (CE) nº 1466/97, des

dépenses supplémentaires peuvent être prévues lorsqu'il s'agit d'une circonstance inhabituelle, que les effets sur les finances publiques sont importants et que la viabilité ne serait pas mise en péril en autorisant un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT. À cet égard, au cours de la période 2015-2017, la Belgique a bénéficié d'une marge cumulée d'environ 763 millions d'EUR, correspondant à 0,18 % du PIB. La flexibilité accordée à la Belgique a été un facteur pertinent pour garantir le respect (global) par ce pays du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance sur la base des chiffres réels, en particulier pour les années 2015, 2016 et 2017. Le respect du volet préventif a également été considéré par la Commission comme une circonstance atténuante essentielle pour ne pas déclencher une procédure de déficit excessif, en dépit du non-respect, à première vue, de la référence d'ajustement du ratio de la dette.

En 2015, la Belgique a bénéficié d'une flexibilité de 0,03 % du PIB pour les dépenses supplémentaires liées à l'afflux exceptionnel de réfugiés.

En ce qui concerne 2016, la flexibilité accordée à la Belgique s'est élevée à 0,13 % du PIB, compte tenu de dépenses supplémentaires éligibles de 0,08 % du PIB pour l'afflux exceptionnel de réfugiés et de 0,05 % du PIB pour les mesures liées à la sécurité consécutives à la gravité de la menace terroriste.

Concernant 2017, la flexibilité accordée à la Belgique s'est élevée à 0,02 % du PIB pour les mesures liées à la sécurité.

Pour 2019, la Commission a estimé que la Belgique pouvait bénéficier d'un écart temporaire de 0,5 % du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT, en raison de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques («clause des réformes structurelles»).

Investissement public

La période de prévision devrait être marquée par une stabilisation de l'investissement public à 2,4 % du PIB. De 2009 à 2016, l'investissement public a été inférieur au déficit public. En 2017, le déficit public a été inférieur au ratio d'investissement et est resté inférieur à ce niveau depuis lors.

Le gouvernement fédéral met actuellement en œuvre un «pacte national pour les investissements stratégiques» qui prévoit une augmentation significative des investissements dans les infrastructures. Il vise à recenser les obstacles à l'investissement privé et à accélérer les investissements dans des domaines clés en mobilisant des moyens privés (55 %) et publics (45 %). Les régions et les communautés peuvent s'associer à cette initiative.

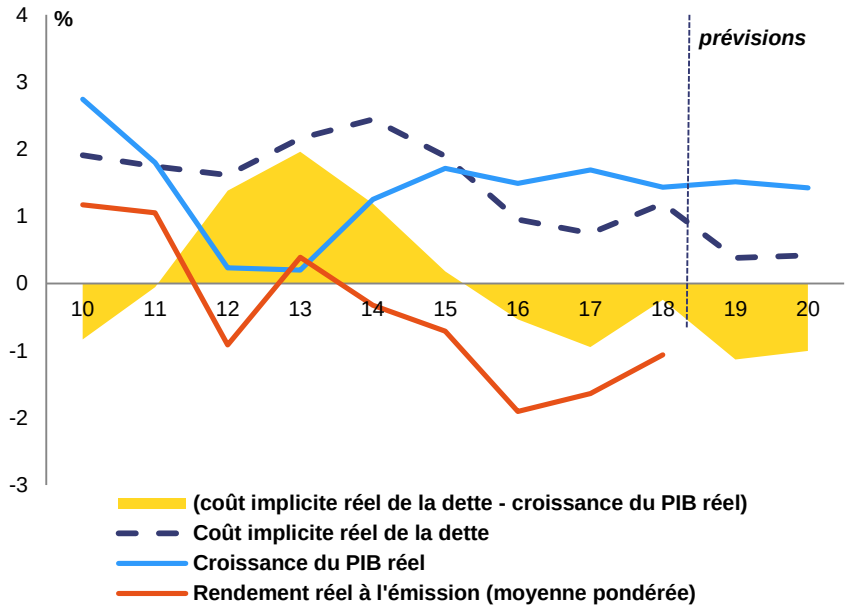
4.2. Situation de la dette publique à moyen terme

Dynamique de la dette

Entre 1997 et 2007, le ratio de la dette publique par rapport au PIB de la Belgique a diminué de 36 pp, grâce à des excédents primaires importants (quoique décroissants). Cette tendance de réduction marquée de la dette a été interrompue par la crise économique et financière de 2008. Fin 2007, la dette publique belge représentait 87 % du PIB. Elle est montée à 107 % du PIB en 2014, soit une augmentation de 20 pp par rapport à une augmentation de 27 pp dans la zone euro.

Les principaux facteurs à l'origine de l'augmentation entre 2007 et 2014 ont été l'effet boule de neige à la hausse (+10,5 pp) et des ajustements stocks-flux (+9,4 pp), ainsi que la fin des excédents primaires des années précédentes (voir le graphique 1). L'effet boule de neige reflète la manière dont les dépenses d'intérêt ont généralement dépassé la croissance nominale depuis 2008. Or, à 1,4 pp par an en moyenne, l'impact à la hausse de cette dynamique au cours de la période 2008-2015 était comparable à celui de la période 1997-2007, étant donné que l'effet de dénominateur de la croissance nominale plus faible a été compensé par l'effet de numérateur découlant d'un ralentissement des dépenses d'intérêt en termes de PIB. Ce dernier ratio a continué de diminuer après 2007 puisque la baisse continue des taux d'intérêt a permis de compenser l'accroissement du ratio d'endettement. Un nouveau recul des dépenses d'intérêt a conduit à un effet boule de neige légèrement à la baisse en 2016, et ce pour la première fois depuis 2011.

Graphique 1: Facteurs de l'«effet boule de neige» sur la dette publique



L'augmentation considérable de l'endettement due à des ajustements stocks-flux a eu lieu principalement en 2008 et en 2011, lorsque l'État belge a dû intervenir dans le système financier. En 2008, les autorités sont venues au secours de Fortis, KBC, Dexia et Ethias. En 2011, l'État belge a acquis Dexia Belgique, l'actuelle banque Belfius. La récupération d'une partie des fonds utilisés pour renflouer le secteur financier a entraîné une baisse des ajustements stocks-flux équivalant à 3,9 % du PIB pour la période 2012-2017. Les autres participations sont: une part de 7,8 % de BNP Paribas, 100 % de Belfius, 100 % de l'assureur Ethias (y compris les participations des autorités régionales et locales) et 51,4 % de la banque Dexia. Les dividendes versés par les établissements financiers ont représenté environ 0,2 % du PIB en 2018.

Depuis 2017, l'accélération des excédents primaires positifs est devenue le principal moteur de la diminution du ratio d'endettement. Le retour à des excédents primaires substantiels constitue donc à l'évidence une condition préalable pour infléchir clairement la dette et respecter la référence d'ajustement du ratio de la dette.

En 2018, l'ajustement stocks-flux (entraînant un accroissement de la dette) de 0,5 % du PIB reflète principalement la différence entre les intérêts courus et payés.

Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le ratio de la dette par rapport au PIB devrait diminuer de 0,7 pp en 2019 à 101,3 % du PIB. Un excédent primaire de 0,8 % du PIB et un effet boule de neige à la baisse de 0,6 % du PIB à la suite d'une augmentation du déflateur du PIB et d'une diminution des dépenses d'intérêt sont en partie compensés par la hausse des ajustements stocks-flux. Une tendance similaire devrait se poursuivre en 2020, lorsque la dette devrait descendre à 100,7 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées.

Dépenses d'intérêt

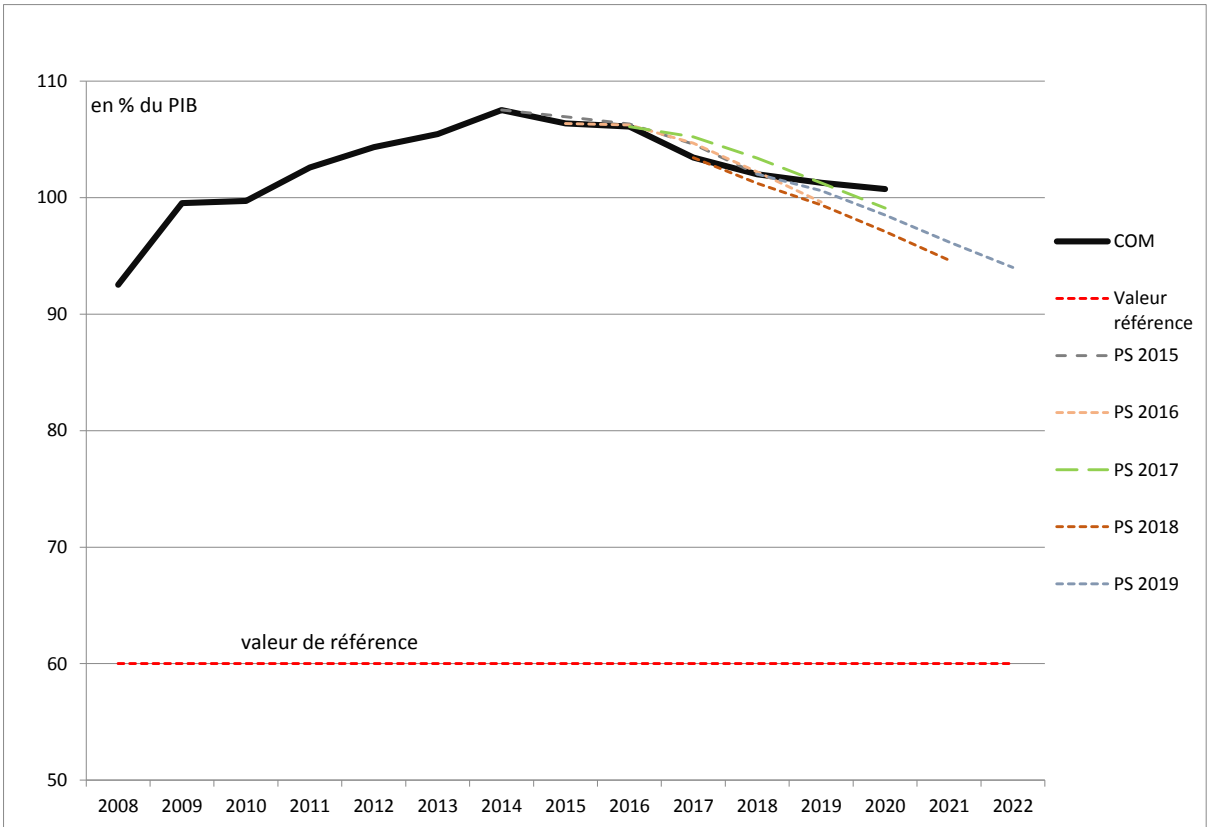
Suivant la tendance générale dans la zone euro, les taux d'intérêt sur les titres de dette belges ont atteint des niveaux historiquement bas. Le rendement moyen des obligations à dix ans s'élevait à 0,57 % au premier trimestre de 2019. L'écart de taux entre les obligations belges et allemandes est globalement stable depuis plusieurs années. Il atteignait en moyenne 37, 41, 35 et 53 points de base respectivement en 2016, 2017, 2018 et au premier trimestre de 2019, contre un maximum de 366 points de base à la fin du mois de novembre 2011. Le taux d'intérêt implicite sur l'encours de la dette n'a cessé de décroître ces dernières années, passant de 4,6 % en 2007 à 2,4 % en 2018. Selon les projections, il devrait encore baisser pour s'établir à 2,2 % en 2020.

Soutenabilité de la dette

Les autorités belges ont mis à profit des conditions de marché favorables pour refinancer l'encours de la dette à des taux nettement inférieurs et à une échéance beaucoup plus longue. La maturité moyenne des titres à long terme est restée élevée, s'établissant à 14,8 ans en 2018 (contre 15,0 ans en 2017 et 17,5 ans en 2016), avec un rendement pondéré moyen de 0,95 % (0,9 % en 2017 et 0,8 % en 2016). En conséquence, la maturité moyenne du portefeuille de la dette fédérale globale[8] est passée à 9,6 ans à la fin de 2018[9]. Cette maturité est la plus longue jamais enregistrée, alors qu'elle était d'environ 6 ans jusqu'en 2009 et 8 ans à la fin de 2015[10]. Le risque de révision des taux à 12 et à 60 mois[11] auquel la dette fédérale est exposée a substantiellement diminué, passant respectivement de 20,3 % et 56,8 % fin 2012 à 16,0 % et 40,1 % en 2018[12]. Pour l'heure, la Belgique ne semble pas exposée à un risque de tension budgétaire à court terme. Si les taux d'intérêt devaient commencer à augmenter, le niveau élevé de la dette impliquerait une nette hausse des dépenses d'intérêt au fil du temps, même si la maturité moyenne élevée signifierait que cette hausse ne se concrétiserait que progressivement.

Graphique 2: Projections relatives à la dette dans les programmes de stabilité successifs (en % du PIB)

[8] La dette fédérale représente 84,6 % de la dette publique.
[9] Agence de la dette du Royaume de Belgique, Review outlook 2018-2019.
[10] Agence de la dette du Royaume de Belgique, Review outlook 2018-2019.
[11] Soit la part de l'encours de la dette qui arrive à échéance au cours d'une période donnée ou qui est soumise à des variations de taux d'intérêt en raison d'un taux d'intérêt variable.
[12] Agence de la dette du Royaume de Belgique, Review outlook 2018-2019.



Source: prévisions de la Commission du printemps 2019. Programmes de stabilité et de convergence.

La sensibilité aux chocs potentiels en termes de croissance nominale et de taux d'intérêt ainsi que le point de départ défavorable entraînent des risques élevés en termes de viabilité à moyen terme. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, la dette devrait augmenter et culminer à 103,4 % du PIB en 2029[13], soit un niveau nettement supérieur au seuil de 60 % du PIB prévu par le traité. Si le programme de stabilité est pleinement mis en œuvre, la dette devrait connaître une trajectoire décroissante d'ici à 2029, même si elle restera au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB en 2029. Cependant, l'effort budgétaire requis pour réaliser l'OMT est considérable, compte tenu du déficit structurel estimé à 1,4 % du PIB pour 2019 dans l'hypothèse de politiques inchangées.

Enfin, la soutenabilité de la dette publique est également déterminée par le potentiel de croissance de l'économie. Comme indiqué ci-dessus, le déclin progressif de la croissance de la productivité totale des facteurs depuis le début des années 1990 a affaibli le potentiel de croissance, ce qui souligne l'importance de la mise en œuvre de réformes structurelles pour

[13] Rapport 2018 sur la viabilité des finances publiques, volume 2 – Analyse par pays. Les projections partent des prévisions de l'hiver 2019 de la Commission européenne, l'hypothèse de politiques inchangées se traduisant par un solde primaire structurel qui reste constant (hors coûts du vieillissement) au niveau de la dernière année de la période de prévision (2020). Le scénario de référence se fonde sur les hypothèses macroéconomiques suivantes pour le long terme: la croissance du PIB potentiel reste aux alentours de 1,2 %; l'inflation et la variation du déflateur du PIB se stabilisent à 2 % à moyen terme; les taux d'intérêt à long terme sur la dette nouvelle et la dette refinancée convergent à 3 % en termes réels d'ici à 2027, et les taux à court terme, à une valeur compatible avec les taux à long terme et la courbe historique (pré-crise) des rendements de la zone euro (voir aussi Commission européenne, 2012). Les projections des coûts du vieillissement démographique sont fondées sur le rapport 2018 sur le vieillissement.

doper le potentiel de croissance. Les progrès en matière de réformes ont été examinés au point 4.3.

4.3. Situation économique à moyen terme

Malgré un ralentissement récent de la croissance, les conditions macroéconomiques restent favorables, et ne peuvent être considérées comme un facteur majeur d'atténuation permettant d'expliquer les écarts de la Belgique par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette. De fait, la croissance économique nominale devrait rester stable tout au long de la période de prévision. La Belgique a fait des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2018, mais dans une perspective pluriannuelle, elle a entrepris ces dernières années d'importantes réformes structurelles en vue d'accroître la viabilité du système de pensions et de réformer la fiscalité et le marché du travail, notamment l'indexation des salaires, de manière à soutenir la compétitivité.

Conditions conjoncturelles, croissance potentielle et inflation

L'économie belge a relativement bien résisté à la récession économique mondiale de 2009. Le PIB a rapidement retrouvé ses niveaux d'avant la crise. Cependant, la reprise de 2010 et 2011 a été suivie d'une stagnation, caractérisée par une croissance nulle du PIB en 2012 et 2013. Le fort rebond observé en 2014 et 2015, caractérisé par une croissance atteignant respectivement 1,4 % et 1,7 %, a fait place à un léger fléchissement, à 1,5 % en 2016, qui s'explique par la dégradation de l'environnement extérieur et l'incidence négative, quoique transitoire, de la situation en matière de sécurité liée aux attentats terroristes de mars 2016. La croissance a ensuite repris pour s'établir à 1,7 % en 2017. Toutefois, elle a reculé à 1,4 % en 2018 et devrait encore diminuer pour atteindre 1,2 % en 2019 et 2020 sous l'effet de la forte demande intérieure, qui compenserait la contribution à la baisse et négative des exportations nettes en 2019 et 2020, respectivement.

Les estimations de la croissance potentielle pour la Belgique s'élèvent à 1,3 % en moyenne sur la période 2016-2019. Ce ralentissement par rapport à la situation antérieure à 2009 tient à plusieurs facteurs, dont la poursuite d'une baisse tendancielle des gains en termes de productivité totale des facteurs (qui se serait stabilisée à un faible niveau ces dernières années), la diminution de la contribution de la main-d'œuvre à la croissance potentielle (en raison d'un ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler) et une accumulation de capital légèrement inférieure. Il semble, selon les estimations, que l'écart de production négatif se soit comblé en 2017, après avoir atteint un maximum de -1,6 % en 2013. Il devrait rester positif et stable, à 0,2 % du PIB, tout au long de la période 2019-2020.

La croissance relativement faible du PIB nominal jusqu'en 2015 a eu un impact important sur l'évolution du ratio de la dette au PIB pendant ces années, accroissant ainsi l'ajustement structurel nécessaire pour maintenir le ratio de la dette sur une trajectoire résolument descendante, comme l'exige la référence d'ajustement du ratio de la dette. En outre, le solde primaire a également été influencé par ces conditions conjoncturelles, ce qui s'est répercuté sur la dette publique.

Tableau 3: Évolution macroéconomique et budgétaire [a]

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
PIB réel (variation en %)[b]	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Déflateur du PIB (variation en %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
PIB potentiel (variation en %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Dette publique brute	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Solde des administrations publiques	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Solde primaire	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Solde corrigé des variations conjoncturelles	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Solde structurel[c]	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Solde primaire structurel	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6

Remarques:
a En pourcentage du PIB, sauf indication contraire.
b Corrigé des effets de calendrier uniquement dans le PS.
c Solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et temporaires.
Sources: programme de stabilité 2019 (PP) et prévisions de la Commission du printemps 2019 (COM)

Toutefois, l'amélioration des conditions macroéconomiques constatée depuis 2016 signifie qu'elles ne peuvent plus être considérées comme un facteur majeur d'atténuation permettant d'expliquer l'écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette (1,1 % du PIB en 2018 dans sa dimension rétroactive). Après une longue période de faible croissance des prix intérieurs qui a duré jusqu'en 2015, l'inflation s'est accélérée en Belgique, atteignant 2,2 % en 2017 et 2,3 % en 2018. Le déflateur du PIB devrait s'accélérer pour passer de 1,2 % en 2018 à 1,5 % en 2019, puis à 1,6 % en 2020, en dessous des niveaux observés en 2016 et 2017 (respectivement 1,8 % et 1,7 %). La croissance du PIB nominal devrait légèrement augmenter, de 2,6 % en 2018 à 2,8 % en 2019 et 2020, se maintenant ainsi à des niveaux inférieurs à ceux observés en 2016 (3,1 %) et 2017 (3,4 %).

La baisse des taux d'intérêt a créé un contexte favorable à l'assainissement budgétaire. Le taux d'intérêt nominal implicite sur la dette publique belge n'a cessé de diminuer ces deux dernières décennies et cette tendance s'est accélérée ces dernières années. De ce fait, le total des dépenses d'intérêt des administrations publiques a continué à diminuer en pourcentage du PIB. Entre 2008 et 2018, les dépenses d'intérêt ont reculé d'environ 1,6 pp du PIB, enregistrant ainsi une baisse de 0,4 pp du PIB en 2017 et de 0,1 pp du PIB en 2018. Dans ce contexte de recul des dépenses d'intérêt, le solde structurel stable en 2018-2019 s'accompagne d'une détérioration du solde primaire structurel en 2018 et en 2019 (respectivement -0,1 pp et -0,2 pp). L'analyse de sensibilité figurant dans le programme de stabilité pour 2019 a montré comment une augmentation linéaire de la courbe de rendement de 100 points de base entraînerait une hausse des coûts de 0,03 % du PIB en 2019, allant

jusqu'à 0,25 % du PIB en 2022[14], par rapport à une situation de référence de paiements d'intérêts en baisse. Elle met en évidence les risques inhérents à une stratégie d'assainissement qui s'appuie largement sur les gains exceptionnels découlant de dépenses d'intérêt plus faibles.

Réformes structurelles

La communication de la Commission du 13 janvier 2015 visait à renforcer le lien entre la mise en œuvre effective de réformes structurelles, l'investissement et la responsabilité budgétaire, afin de soutenir l'emploi et la croissance dans le cadre des règles existantes du pacte de stabilité et de croissance.

Le rapport 2019 sur la Belgique concluait que le pays avait réalisé des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2018. Des avancées limitées ont été enregistrées en ce qui concerne une répartition des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir qui aurait force exécutoire et l'amélioration de la composition des dépenses publiques. Contrairement à ce qui s'était passé en 2018, lorsqu'un accord avait été conclu entre tous les niveaux de pouvoir en ce qui concerne la réalisation de l'OMT d'ici à 2020, cette année, le comité de concertation[15] a simplement pris acte de la trajectoire globale prévue dans le programme de stabilité en vue de la réalisation de l'OMT d'ici à 2021 au plus tard (autrement dit, il ne l'a pas formellement approuvée). En outre, et comme cela s'est produit dans le passé, les différentes sous-entités au sein de chaque entité n'ont pris aucun engagement formel par rapport aux objectifs budgétaires annuels. En outre, étant donné que, depuis décembre 2018, le gouvernement belge ne dispose pas des pleins pouvoirs budgétaires en vertu des règles constitutionnelles nationales et/ou des conventions, le comité a pris la décision de qualifier d'«indicatifs» les objectifs budgétaires figurant dans le programme de stabilité. En ce qui concerne les revues de dépenses, la Région flamande expérimente actuellement un programme pilote pour les introduire en tant qu'élément structurel de son cadre budgétaire. Le gouvernement fédéral travaille pour l'heure à l'élaboration d'un plan stratégique visant à intégrer les revues de dépenses dans son processus budgétaire. Toutefois, aucune revue de dépenses n'a été à ce jour entreprise au niveau fédéral, malgré les besoins importants de redéfinition des priorités en matière de dépenses. En attendant, le pacte national pour les investissements stratégiques prévoit d'augmenter de 150 milliards d'EUR d'ici à 2030 les investissements dans les infrastructures, dont 82,5 milliards d'EUR seraient dépensés par le secteur privé. Bien que les communautés introduisent progressivement d'importantes réformes de l'enseignement (applicables à plusieurs secteurs dans la Communauté flamande et pacte d'excellence de la Communauté française par exemple), les progrès en ce qui concerne la formation professionnelle et les efforts en faveur de l'équité ont été limités. Des avancées limitées ont été réalisées pour encourager l'investissement dans le capital intellectuel, même si l'ampleur des mesures varie selon qu'elles sont adoptées aux niveaux régional, communautaire ou fédéral. Sur le plan de la réglementation sectorielle, les progrès relatifs ont été dans l'ensemble limités, notamment en ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement du secteur du commerce de détail. Des restrictions réglementaires

[14] Programme de stabilité pour la Belgique 2019-2022, p. 21.

[15] Le Comité de concertation (Overlegcomité) réunit des représentants de tous les niveaux de pouvoir belges dans le but de parvenir à une position commune dans le cas des compétences partagées ou de résoudre les conflits entre les niveaux de pouvoir.

continuent d'entraver la concurrence en matière de fourniture de certains services professionnels.

Le rapport sur la Belgique mentionne aussi tout particulièrement les mesures qui ont soutenu la croissance économique, créatrice d'emplois dans la période récente, par une amélioration de la compétitivité, notamment un «virage fiscal» (tax shift); une réforme connexe du marché du travail qui, entre autres, favorise des politiques de modération salariale; ainsi qu'une réforme de l'impôt sur les sociétés. Des réductions progressives de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales patronales ont été adoptées, plus que proportionnelles pour les salaires moins élevés. En ciblant les bas salaires, la Belgique privilégie les jeunes et les personnes peu qualifiées, qui perçoivent généralement des salaires plus bas, mais présentent aussi les taux d'emploi les plus faibles: elle soutient donc l'activation de certains des groupes les plus vulnérables. Cependant, le travail est fortement taxé en tant que facteur de production en Belgique. Bien que le «tax shift» ait réduit la pression fiscale sur le travail (l'impôt sur le revenu, plus les cotisations patronales et salariales) pour les très bas salaires (cinquante pour cent du salaire moyen), cette pression reste la plus forte dans l'UE pour les salaires moyens. En ce qui concerne la charge fiscale élevée sur le travail, celle-ci est due à l'étroitesse des tranches d'imposition des revenus des personnes physiques, même si le «tax shift» a élargi la base de la tranche d'imposition de 40 %; en effet, même les revenus moyens sont soumis au taux d'imposition le plus haut. Un élargissement de l'assiette fiscale par une réduction des dépenses fiscales pourrait générer les recettes nécessaires pour élargir les tranches d'imposition, car le recours étendu aux dépenses fiscales réduit l'efficacité du système fiscal belge. À cet égard, la réforme récente de l'impôt sur les sociétés, qui prévoit le passage à un régime aux taux d'imposition légaux plus faibles et aux exonérations fiscales moins nombreuses permettra de simplifier le système fiscal et de rendre l'économie belge plus attrayante.

Ces dernières années, la Belgique a modernisé son régime public de pension. Une première série de réformes des pensions a été adoptée en 2015. Ces mesures ont eu pour effet de réduire les possibilités de départ anticipé, en durcissant encore les conditions d'accès à la pension anticipée et à la prépension, et de relever l'âge légal de départ à la pension, qui passera de 65 à 66 ans en 2025, et à 67 ans d'ici à 2030. À la suite de ces réformes, et compte tenu des nouvelles projections démographiques 2018 pour la Belgique établies par le groupe de travail sur le vieillissement, les dépenses publiques consacrées aux pensions devraient désormais augmenter de 2,9 pp du PIB d'ici à 2070, surtout au cours des deux prochaines décennies, au lieu des 3,3 pp prévus avant leur adoption (à l'horizon 2013-2060). Toutefois, l'espérance de vie devrait augmenter plus rapidement que l'âge effectif de départ à la pension. En particulier, l'introduction d'un lien entre l'âge légal de départ à la pension et celui de la pension anticipée, d'une part, et l'espérance de vie, d'autre part, contribuerait à contenir les coûts liés au vieillissement de la population au-delà de 2030. En outre, pour plusieurs grands groupes de fonctionnaires, les conditions de pension anticipée restent plus favorables que les conditions normales applicables. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée devraient augmenter de 1,7 pp du PIB d'ici à 2070, soit une hausse supérieure à la moyenne de l'UE, partant d'un niveau qui est déjà un des plus élevés de l'UE.

Toutefois, après la publication du rapport 2019 sur la Belgique, le Parlement a adopté un certain nombre de mesures supplémentaires. Elles comprennent notamment le «deal pour l'emploi», un ensemble de 28 mesures concernant le marché du travail, réparties en deux piliers, fiscal et social. Celles-ci prévoient de nouvelles mesures d'incitation visant à soutenir la création d'emplois et l'emploi, à promouvoir la formation professionnelle et la mise à

niveau des compétences, à accroître la participation des travailleurs âgés et à proposer aux travailleurs d'autres solutions de mobilité, qui vont au-delà de l'allocation «cash for car», une possibilité déjà existante. Enfin, une réforme de l'administration publique est en cours, mais le programme ne contient pas d'informations quantitatives sur son incidence.

4.4. Autres facteurs jugés pertinents par la Commission

Parmi les autres facteurs jugés pertinents par la Commission, une attention particulière est accordée aux contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à favoriser la réalisation des objectifs des politiques de l'Union, à la dette résultant d'un soutien bilatéral et multilatéral entre États membres dans le cadre de la préservation de la stabilité financière et à la dette liée aux opérations de stabilisation financière pendant des crises financières majeures [article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97].

Les opérations de sauvetage dans le secteur financier sont partiellement à l'origine de l'augmentation de la dette depuis 2007 comme indiqué au point 4.2. L'effet cumulé direct de ces opérations sur la dette avait pratiquement atteint 7 % du PIB en 2011, mais il est retombé à quelque 3 % du PIB à partir de 2018 grâce à la cession de certains des actifs acquis et à des remboursements de prêts. Les passifs éventuels liés aux garanties octroyées au secteur financier se rapportent tous à Dexia. Dans l'attente d'une résolution complète, les garanties de l'État belge couvrent 51,4 % du passif de Dexia. Ces garanties s'élevaient à 7,4 % du PIB au mois d'avril 2019, contre 8,7 % à la fin de 2016.

Conformément à l'article 12, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 473/2013, le présent rapport doit aussi examiner «*le degré de mise en conformité de l'État membre concerné avec l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire du pays, visé à l'article 7, paragraphe 1*», du même règlement. L'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2019 mentionnait un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance pour la période 2018-2019. Il prévoyait notamment un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT et un risque de non-respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018 et 2019. La Commission a invité les autorités à mettre en œuvre 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. Cependant, le Parlement n'a pas adopté de budget fédéral pour 2019. À la suite de la démission du premier ministre belge, le 18 décembre 2018, le gouvernement a adopté des budgets en «affaires courantes». Depuis mars 2019, le Parlement a concrétisé les mesures restantes du «deal pour l'emploi» (voir la section 4.3.).

4.5. Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Le 31 mai 2019, les autorités belges ont transmis des documents relatifs aux facteurs pertinents visés par l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97 (les «observations de la Belgique»). L'analyse présentée dans les autres sections du présent rapport couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

Les observations de la Belgique soulignent l'effet exercé par le «tax shift» et le «deal pour l'emploi» pour renforcer la création d'emplois tant par l'offre que la demande de main-d'œuvre. À cet égard, la première mesure réduit les coûts de la main-d'œuvre et la charge

pesant sur le revenu du travail; tandis que la seconde mesure favorise une plus grande participation au marché du travail, notamment pour les emplois vacants dans des professions connaissant une pénurie de main-d'œuvre. Les observations des autorités mentionnent également la réforme de l'impôt sur les sociétés, qui a mis en œuvre une baisse significative du taux d'imposition pour les entreprises, tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME). Elles mettent en avant un plan pour les investissements publics stratégiques (le «*pacte national pour les investissements stratégiques*») qui a déjà recensé six domaines thématiques et quatre domaines transversaux pour lesquels les nouveaux gouvernements devront détailler davantage les investissements. Enfin, elles soulignent que la réforme du système des pensions se poursuit, des mesures ayant déjà été mises en œuvre au cours de la législature précédente, afin de durcir les conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée; et mettent l'accent sur de nouvelles mesures visant à relever l'âge de la pension anticipée, à harmoniser les régimes, à lutter contre certaines formes d'abus et à encourager le développement du deuxième pilier de la pension.

Les autres facteurs pertinents mis en avant par les autorités belges couvrent notamment l'existence, en Belgique, d'un consensus général pour réduire la dette et les déficits publics, comme en témoigne le système de discipline budgétaire stricte mis en place par le gouvernement en affaires courantes depuis décembre 2018. Les observations de la Belgique comprennent également une évaluation de l'évolution des versements anticipés au titre de l'impôt sur les sociétés. Elles décomposent en particulier cette évolution en deux composantes, l'une structurelle et l'autre ponctuelle. La première est due, entre autres, à la révision et à la réduction du taux de déduction des intérêts notionnels et à la hausse de l'excédent d'exploitation brut des entreprises. La seconde est liée au passage de versements ex-post aux versements anticipés dû à l'augmentation des majorations appliquées aux entreprises qui n'effectuent pas de paiements anticipés depuis le 1er janvier 2017. Les autorités estiment que ces deux composantes ont un poids égal (50%) dans cette évolution.

5. CONCLUSIONS

La dette publique brute s'est établie à 102,0 % du PIB à la fin 2018, soit bien au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB. La Belgique n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018. En outre, les prévisions de la Commission n'indiquent pas que la Belgique respectera la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 ou en 2020, dans l'hypothèse de politiques inchangées. Cela suggère qu'avant prise en compte de tous les facteurs pertinents, le critère de la dette défini dans le traité ne semble pas, à première vue, avoir été rempli en 2018. Conformément au traité, le présent rapport analyse également ces facteurs pertinents.

L'évaluation globale du respect du volet préventif laisse entrevoir des incertitudes importantes quant aux facteurs clés de performance budgétaire en 2017 et 2018, notamment en ce qui concerne la mesure dans laquelle la récente amélioration du solde nominal est de nature structurelle. On ne peut exclure, même après avoir pris en considération ces incertitudes, l'existence d'un écart important sur l'ensemble de la période 2017 et 2018. Dans le même temps, en tout état de cause, le dépassement du seuil de 0,25 % du PIB pour un écart important semble très faible dès lors que ces incertitudes sont prises en considération. Par conséquent, il n'y a pas, sur cette base, d'éléments suffisamment solides pour conclure à l'existence d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT en 2018 et pour l'ensemble de la période 2017-2018. La Belgique est

considérée comme présentant un risque d'écart en 2019, et un risque d'écart important sur l'ensemble de la période 2018 et 2019 ainsi qu'en 2020. Par conséquent, les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il serait prudent d'utiliser tout gain exceptionnel éventuel pour réduire encore le ratio de la dette publique. Dans le même temps, le taux d'endettement de la Belgique a diminué de 5,5 points de pourcentage depuis 2014 et devrait baisser encore de 1,3 point de pourcentage d'ici à 2020, malgré des ajustements stock-flux importants induisant un accroissement de la dette au cours des dernières années et des prochaines années.

La Belgique progresse dans la mise en œuvre des réformes structurelles annoncées depuis le début de 2015, notamment en ce qui concerne les pensions, la compétitivité et la fiscalité. Les progrès sont considérés comme étant substantiels en ce qui concerne plusieurs de ces réformes. Ces réformes devraient contribuer à renforcer le potentiel de croissance de l'économie et à réduire les risques de déséquilibres macroéconomiques, et avoir ainsi un effet positif sur la soutenabilité de la dette à moyen et à long terme. La réforme fiscale engagée, non neutre sur le plan budgétaire, a cependant dégradé la position budgétaire, en 2017 et 2018. Dans une lettre adressée à la Commission le 31 mai 2019, les autorités belges ont insisté sur leur engagement en faveur des réformes structurelles et d'un plan stratégique d'investissement public.

L'analyse présentée dans le présent rapport inclut une évaluation de tous les facteurs pertinents, et notamment: i) les conditions macroéconomiques, qui ne sont plus considérées comme un facteur expliquant l'écart de la Belgique par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette; ii) la mise en œuvre de réformes structurelles de nature à renforcer la croissance au cours des dernières années, dont plusieurs sont considérées comme substantielles et devraient contribuer à améliorer la soutenabilité de la dette, même si elles ont, temporairement, une incidence budgétaire qui n'est pas neutre; iii) le fait qu'il n'y a pas, sur cette base, d'éléments suffisamment solides pour conclure à l'existence d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement de la Belgique en vue de la réalisation de l'OMT en 2018 et pour l'ensemble de la période 2017-2018. D'une manière générale, l'analyse actuelle n'est pas entièrement concluante quant à savoir si le critère de la dette, au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/1997, est respecté ou non.