



Bruxelles, le 15.11.2013
C(2013) 8000 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 15.11.2013

concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE

{SWD(2013) 600 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 15.11.2013

concernant le projet de plan budgétaire de la BELGIQUE

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro pour faire en sorte que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance (PSC) 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 2014 présenté le 15 octobre par la Belgique, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. La Belgique fait actuellement l'objet d'une procédure au titre du volet correctif du PSC. Outre le projet de plan budgétaire, la Belgique a présenté un rapport sur une action suivie d'effets en réponse à la décision du Conseil de juin 2013. Le Conseil a entamé une procédure de déficit excessif à l'égard de la Belgique le 2 décembre 2009, et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard. Le 21 juin 2013, le Conseil a conclu que la Belgique n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à ses recommandations, et a décidé de lui adresser une mise en demeure. Le Conseil a fixé la date limite du 21 septembre 2013 pour que la Belgique engage une action suivie d'effets afin de garantir la correction durable de son déficit excessif en 2013 au plus tard. La Belgique a été invitée à ramener son déficit nominal à 2,7% du PIB en 2013, niveau jugé conforme à une amélioration du solde structurel de 1% du PIB, sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission. Le Conseil a par ailleurs décidé que la Belgique devrait présenter pour 2014 des mesures structurelles assurant une correction durable du déficit excessif et des progrès suffisants vers la réalisation de l'objectif à moyen terme. Après avoir corrigé son déficit excessif, la Belgique sera soumise au volet préventif du pacte et devra veiller à réaliser des progrès suffisants en direction de son objectif à moyen terme (OMT). Puisque les prévisions annoncent un taux d'endettement de 100,4 % du PIB en 2013, au-delà de la valeur de référence de 60 % du PIB, durant les trois années qui suivront la correction du déficit excessif attendue en 2013, la Belgique sera soumise à des dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de la dette. Au cours de cette période, la Belgique devrait faire en sorte d'accomplir des progrès suffisants en vue de sa mise en conformité.
5. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le plan budgétaire pour 2014 ne présente pas de différence majeure par rapport aux prévisions de l'automne 2013 de la Commission, et prévoit lui aussi une croissance économique de 1,1 % du PIB en

2014. Ces prévisions s'écartent du taux de croissance de 1,5 % annoncé dans le programme de stabilité, en raison de projections d'investissements moindres et de croissance des importations plus élevée. Par rapport aux prévisions de la Commission de l'automne 2013, la croissance est un peu plus tirée par les exportations nettes et un peu moins par la demande intérieure. Dans l'ensemble, les différences entre les deux scénarios prévisionnels sont limitées et le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire semble plausible.

6. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été produites par le Bureau Fédéral du Plan, dont les statuts, sur la base des informations dont la Commission dispose à ce stade, contiennent des dispositions garantissant l'indépendance de l'institution en tant qu'organisme chargé d'élaborer des prévisions macroéconomiques.
7. Le projet de plan budgétaire de la Belgique confirme l'objectif d'un déficit nominal de 2,5 % du PIB en 2013, conformément au programme de stabilité 2013. Pour 2014, le projet de plan budgétaire fixe l'objectif d'un déficit nominal de 2,1 % du PIB, par rapport au déficit de 2,0 % du PIB annoncé dans le programme de stabilité. Cette légère révision s'explique par le fait que l'objectif officiel est défini en termes structurels, et confirmé à 1/4 % du PIB, tandis que les perspectives économiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire sont moins favorables que dans le scénario macroéconomique du programme de stabilité.
8. Selon les prévisions de l'automne 2013 de la Commission, le déficit nominal devrait atteindre 2,8 % du PIB en 2013. L'écart par rapport à l'objectif budgétaire s'explique en partie par les moins bons résultats attendus pour les administrations locales, ainsi que par des perspectives un peu plus pessimistes concernant l'évolution des recettes fiscales. Les projections tablent actuellement sur un déficit public de 2,6 % du PIB pour 2014, c'est-à-dire un demi-point de plus qu'annoncé dans le projet de plan budgétaire. Conformément aux évolutions budgétaires décrites ci-dessus pour 2013, environ 0,3 % de PIB de la différence par rapport à l'objectif s'explique par l'effet de base découlant de la modification des prévisions de recettes pour 2013. Sur la base des tendances passées, les prévisions d'automne annoncent également une croissance plus importante des dépenses du gouvernement, notamment pour les paiements sociaux et les subventions.
9. Le projet de plan budgétaire confirme l'engagement de ramener le ratio de la dette brute à 100 % du PIB en 2013, conformément au programme de stabilité 2013. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de vendre des actifs de l'État, car les objectifs actuels en matière de déficit risquent d'entraîner un taux d'endettement brut plus élevé. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2013, le taux d'endettement devrait atteindre 100,4 % du PIB à la fin de 2013. Le projet de plan budgétaire prévoit une nouvelle augmentation du taux d'endettement en 2014, contrairement au programme de stabilité de 2013. Cette révision à la hausse est principalement due à des ajustements stock-flux plus élevés et de nature à accroître la dette¹, mais aussi à une croissance plus faible que prévu du PIB et à un excédent primaire plus faible. Les prévisions de la Commission de l'automne 2013 tablent sur une augmentation plus importante de la dette en raison de l'excédent primaire plus faible et de la croissance plus lente du PIB nominal, qui s'ajoutent à une base plus élevée.

¹ Le projet de plan budgétaire ne fait pas référence à la composition des ajustements stock-flux.

10. Le projet de plan budgétaire fait état de nouvelles mesures en termes de recettes représentant 0,4 % du PIB. Certaines de ces mesures sont déjà entrées en vigueur à la mi-2013 dans le contexte de la révision budgétaire de 2013, avec une incidence estimée à 0,1 % du PIB en 2013. L'incidence supplémentaire en 2014 est estimée à ¼ % du PIB dans les prévisions de la Commission de l'automne 2013. Les nouvelles mesures concernent notamment une augmentation de la fiscalité indirecte (augmentation des droits d'accise sur le tabac et les biocarburants, introduction de la TVA pour les avocats, etc.) ainsi que de la fiscalité directe (introduction d'une taxe minimum pour les sociétés qui versent un dividende, augmentation de la taxe bancaire sur les dépôts d'épargne). Un certain nombre de mesures de relance limitées ont également été introduites, notamment une diminution des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur les revenus du travail. Le projet de plan budgétaire contient également des réductions des dépenses représentant 0,7 % du PIB par rapport à une situation de politiques inchangées. De ce total, des économies de 0,16 % du PIB sont prévues dans le système des soins de santé par rapport à la norme de croissance fixée dans l'accord de coalition. Le remplacement partiel des départs à la retraite et la réduction des budgets de fonctionnement des ministères au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées devraient limiter l'augmentation des dépenses administratives. Le système des titres-services sera modifié afin de limiter la progression des dépenses de subventions. Enfin, le projet de plan budgétaire prévoit une réduction des investissements, en particulier en raison du cycle d'investissement au niveau local. Contrairement aux budgets 2012 et 2013, le projet de plan budgétaire pour 2014 semble ne contenir qu'un nombre limité de mesures ponctuelles, ce qui contribue au caractère durable de l'effort d'assainissement.
11. Le solde nominal annoncé dans le projet de plan budgétaire pour 2013 est inférieur à la valeur de référence d'un déficit de 3 % du PIB. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2013, le déficit nominal devrait être légèrement supérieur à l'objectif de 2,7 % du PIB fixé dans la décision du Conseil du 21 juin 2013 mettant la Belgique en demeure. L'effort budgétaire pour 2013 a été estimé à ¾ % du PIB au moment de la décision de mise en demeure du Conseil. Depuis lors, le gouvernement fédéral et les entités fédérées ont pris des mesures supplémentaires pour éviter les dérapages budgétaires. L'effort budgétaire est actuellement estimé à 0,8 % du PIB. Toutefois, après avoir pris en compte la révision à la baisse de la croissance potentielle depuis la décision du Conseil et la diminution des recettes par rapport aux prévisions qui sous-tendent la décision du Conseil, l'amélioration structurelle corrigée est estimée à 1 % du PIB, ce qui est conforme à l'effort de 1 % du PIB demandé par le Conseil. Par conséquent, on peut considérer que la Belgique a engagé une action suivie d'effets conformément à la décision du Conseil du 21 juin 2013. Cette conclusion est étayée par une évaluation ascendante qui estime l'ampleur de l'effort budgétaire supplémentaire pour 2013 sur la base des mesures discrétionnaires en matière de recettes et de l'évolution des dépenses sous contrôle du gouvernement² entre le scénario de base qui sous-tend la décision du Conseil et les prévisions d'automne de la Commission, et de laquelle il ressort que la Belgique a pris des mesures supplémentaires pour 2013 qui représentent au total plus de ¼ % du PIB, ce qui correspond au montant de mesures jugées nécessaires pour atteindre l'objectif structurel défini dans la décision.

² Hormis notamment les versements de prestations de chômage liées à l'évolution du nombre de chômeurs et les variations des dépenses d'intérêts liées aux fluctuations des taux d'intérêt et de change.

12. Si le Conseil abroge la procédure de déficit excessif au printemps 2014, la Belgique entrera dans une période de transition de trois ans pour se conformer au critère de réduction de la dette. En 2014, à la suite d'une évaluation globale du projet de plan budgétaire et sur la base des prévisions de l'automne 2013 de la Commission, la Belgique accomplit des progrès suffisants vers la conformité avec le critère de la dette.
13. Selon le projet de plan budgétaire, la variation du solde structurel (recalculé)³ en 2014 est appropriée. Toutefois, sur la base des prévisions de la Commission de l'automne 2013, la variation du solde structurel est actuellement estimée à un peu moins que l'ajustement structurel annuel minimum requis en direction de l'OMT, à savoir 0,5 % du PIB, et elle est inférieure à l'amélioration sur laquelle repose le calendrier de convergence. La différence entre les projections découle d'une appréciation différente du déficit nominal (principalement dans le volet des dépenses), tandis que les évaluations de l'incidence conjoncturelle et de l'ampleur des mesures ponctuelles correspondent globalement. Même si l'écart ne semble pas significatif en 2014, il peut conduire à un écart significatif l'année suivante. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures de recettes discrétionnaires, devrait contribuer en 2014 à un ajustement structurel annuel en direction de l'OMT de 0,5 % du PIB. Toutefois, les prévisions d'automne de la Commission font état d'une croissance des dépenses, hors mesures de recettes discrétionnaires, supérieure à ce taux de référence, indiquant que le critère des dépenses risque de ne pas être respecté. Il ressort d'une évaluation globale du projet de plan budgétaire, prenant le solde structurel comme référence et comprenant une analyse des dépenses après déduction des mesures discrétionnaires de recettes, qu'il faut s'attendre pour 2014 à un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, écart qui, s'il se reproduit l'année suivante, pourrait être jugé significatif et compromettre le respect des exigences du volet préventif du pacte.
14. Le 9 juillet, le Conseil a également adressé des recommandations à la Belgique dans le cadre du semestre européen. Dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé à la Belgique d'adopter des dispositifs de coordination explicites visant à garantir que les objectifs budgétaires soient contraignants au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans une perspective de planification à moyen terme, y compris par l'adoption rapide d'une règle, conforme aux dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, imposant que la situation budgétaire des administrations publiques soit en équilibre ou en excédent, et à accroître la transparence du partage des charges et de la répartition des responsabilités entre les niveaux de pouvoir. Le 17 juillet 2013, le gouvernement fédéral et les entités fédérées se sont entendus sur un partage de la charge de l'objectif fixé pour les administrations publiques en 2014. Le projet de plan budgétaire ne fait pas d'autre référence à l'adoption de dispositifs de coordination, et les progrès semblent pour l'instant limités. Dans sa décision de mise en demeure du 21 juin 2013, le Conseil a prié la Belgique de présenter un rapport pour le 31 décembre 2013 au plus tard sur ses intentions quant à la mise en œuvre des recommandations du semestre européen en la matière.

³ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire, selon la méthode commune.

15. Le Conseil a également recommandé à la Belgique de déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance. D'une manière générale, les nouvelles mesures dans le volet des recettes évitent d'accroître les charges fiscales sur le travail, mais on n'observe pas de déplacement notable de ces charges vers d'autres assiettes.
16. Dans l'ensemble, la Commission, sur la base de ses prévisions, est d'avis que le projet de plan budgétaire envoyé le 15 octobre est globalement conforme aux règles du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, les prévisions de la Commission de l'automne 2013 soulignent que la décision au titre de la PDE est globalement respectée pour 2013. Toutefois, les prévisions de la Commission indiquent également qu'en 2014, le solde structurel risque de ne pas progresser suffisamment en direction de l'OMT, même si l'amélioration est proche de l'effort demandé. La Commission est également d'avis que la Belgique a accompli des progrès limités en ce qui concerne la partie structurelle des recommandations budgétaires formulées par le Conseil dans le contexte du semestre européen en vue de l'adoption de dispositifs de coordination explicites entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées. La Commission invite les autorités à garantir le plein respect du pacte de stabilité et de croissance dans le processus budgétaire national pour le budget 2014 et à mettre en œuvre les actions nécessaires à tous les niveaux de gouvernement. En outre, elle invite les autorités à accélérer les progrès vers la mise en œuvre de la recommandation budgétaire dans le cadre du semestre européen.

Fait à Bruxelles, le 15.11.2013

Par la Commission
Olli REHN
Vice-président

