

---

## SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

---

Le présent Avis de la Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics » s'inscrit dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2019-2022 qui doit être transmis à la Commission européenne fin avril 2019. Il est également conforme aux dispositions de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 car il formule des recommandations d'une part, sur les objectifs budgétaires pour l'ensemble des administrations publiques pour la période 2018-2021 et d'autre part, sur la répartition de ces objectifs entre les différents niveaux de pouvoir.

### *Les Perspectives économiques 2019-2024 du BFP (14 février 2019)*

La trajectoire budgétaire 2019-2022 recommandée par la Section est basée sur les Perspectives économiques 2019-2024 du Bureau fédéral du Plan (BFP), établies sur la base des données disponibles au 31 janvier 2019. Tant le volet budgétaire que le volet macroéconomique des Perspectives économiques 2019-2024 sont résumés au Tableau 1 ci-dessous et commentés en détail au chapitre 1 du présent Avis.

Dans le scénario à politique inchangée, qui sert de point de référence pour la détermination de l'effort primaire nécessaire par rapport à la trajectoire recommandée par la Section, le solde de financement nominal serait de -2,3% du PIB en 2022. Par conséquent, le recul par rapport au solde estimé pour 2018 s'élève cumulativement à 1,5 point de pourcentage du PIB.

Etant donné que la part des charges d'intérêt dans le PIB diminue de 0,3 point de pourcentage du PIB, la baisse du solde primaire est plus prononcée (-1,9 point de pourcentage du PIB). En effet, à partir de 2021, un déficit primaire de -0,4% du PIB est de nouveau prévu à politique inchangée (contre un excédent primaire de 1,5% du PIB en 2018).

**Tableau 1**  
**Synthèse des perspectives 2019-2024 du Bureau fédéral du Plan**

<b>VOLET MACRO-ECONOMIQUE</b>		<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Δ2018-2022</b>
PIB réel (% croissance)	(1)	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,2%	
PIB potentiel (% croissance)	(2)	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	
<u>Output-gap</u>	(3)	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>
Δ	=Δ(3)=(1)-(2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	-0,1%	
Croissance nominale du PIB (% croissance)	(5)	2,7%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	
Déflateur du PIB (% croissance)	(6)	1,2%	1,7%	1,6%	1,6%	1,7%	
<b>VOLET BUDGETTAIRE (Ensemble des administrations publiques, en % du PIB)</b>							
Recettes totales	(7)	49,5%	48,6%	48,4%	48,4%	48,5%	-1,1%
Dépenses totales	(8)	50,3%	50,3%	50,4%	50,7%	50,8%	0,4%
Dépenses primaires	(7a)	48,1%	48,2%	48,5%	48,8%	48,9%	0,8%
Charges d'intérêt	(7b)	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	-0,3%
<u>Solde de financement nominal</u>	(9)=(7)-(8)	<u>-0,8%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-1,5%</u>
Δ solde de financement nominal (BFP)		0,1%	-0,9%	-0,3%	-0,3%	0,0%	
Solde primaire	(10)=(6)-(7a)	1,5%	0,4%	0,0%	-0,4%	-0,4%	-1,9%
Composante cyclique	=0,61*(3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
One-shots	(10)	0,7%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,7%
<u>Solde structurel</u>	(11)=(9)-(4)-(10)	<u>-1,5%</u>	<u>-1,9%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-2,4%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-0,8%</u>
Solde primaire structurel	(12)=(10)-(4)-(10)	0,8%	0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,4%	-1,2%
p.m. Solde de financement Entité I (corrigé pour l'impact FA)		-0,4%	-1,5%	-1,7%	-1,9%	-2,0%	-1,6%
p.m. Solde de financement Entité II (corrigé pour l'impact FA)		-0,7%					-1,3%
p.m. Solde de financement Entité II Ensemble des Communautés et Régions (corrigé pour l'impact FA)		-0,4%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	0,1%
Pouvoirs locaux		-0,4%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	0,0%
		-0,1%					-0,3%
Pouvoirs locaux		0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>DETTE PUBLIQUE (Ensemble des administrations publiques, en % du PIB)</b>							
<u>Taux d'endettement</u>	(13)	<u>102,2%</u>	<u>101,7%</u>	<u>101,5%</u>	<u>101,4%</u>	<u>101,4%</u>	
Δ	=Δ(13)		-0,5%	-0,2%	0,0%	0,0%	-0,8%
Evolution endogène	=Δ(13a)		-1,4%	-0,9%	-0,6%	-0,6%	-3,6%
Evolution exogène	=Δ(13b)		0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	2,8%

Source : Calculs CSF sur base du BFP (février 2019) : Perspectives économiques 2019-2024.

## **Trajectoires normatives pour l'ensemble des administrations publiques**

La Section constate que le contexte externe dans lequel la recommandation s'inscrit, est actuellement caractérisé par différents facteurs d'incertitude. Premièrement, les **paramètres sous-jacents sont incertains**. Des prévisions récentes de l'OCDE et de la BCE indiquent une détérioration du contexte économique international et de grandes incertitudes politiques (telles qu'un ralentissement du commerce international, un risque de Brexit désordonné).

Par ailleurs, une certaine incertitude plane également quant à l'importance de la baisse prévue des recettes à l'impôt des sociétés (part du PIB), après qu'elles aient atteint un niveau historiquement élevé en 2018. Le degré de diminution observé à partir de 2019 dépend très fortement de l'hypothèse relative à la cause de l'augmentation des versements anticipés, observée sur la période 2017-2018. S'il s'agit d'un pur glissement dans le temps du moment du paiement de l'impôt total dû, la hausse initiale sera intégralement compensée ultérieurement par une diminution correspondante des enrôlements. Si l'augmentation des versements anticipés s'explique également par une hausse structurelle des recettes à l'impôt des sociétés (par ex. par une augmentation de la base imposable), la correction sera moins importante.

Le BFP publiera en juin 2019 la version définitive des « Perspectives économiques 2019-2024 » qui prendra en compte les informations les plus récentes concernant les deux éléments.

Deuxièmement, des incertitudes existent concernant les **exigences européennes sous-jacentes pour la trajectoire budgétaire**. Actuellement, la Belgique est soumise au volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) européen. Etant donné que, selon la projection du BFP, le déficit structurel en 2018 s'élève à -1,5% du PIB, le MTO (équilibre structurel)<sup>1</sup> n'est pas encore atteint pour l'instant. Par conséquent, une certaine trajectoire d'ajustement vers le MTO doit être respectée. Etant donné que la dette publique belge est considérée comme élevée, une amélioration annuelle du solde structurel de 0,6% du PIB est requise sur la base du PSC (jusqu'à ce que le MTO soit atteint).

Le Conseil de l'UE peut autoriser une flexibilité par rapport à la trajectoire d'ajustement fixée pour atteindre le MTO, lorsque des réformes structurelles ont été mises en œuvre par un Etat membre et qu'une série de conditions complémentaires ont été respectées. Dans le cadre du projet de budget 2019 (octobre 2018), la Belgique a introduit une demande d'application de la 'structural reform clause', sur la base des réformes en matière de pensions, d'impôts (*tax shift*, réforme de l'impôt des sociétés), de politique du marché du travail et de fonction publique.

---

<sup>1</sup> La Section précise qu'un nouveau MTO minimum a été fixé début 2019 par la CE pour la période 2020-2022. Il s'agit de l'équilibre structurel. En raison notamment de projections démographiques révisées, le coût du vieillissement, qui constitue un élément important lors de la détermination du MTO minimum, est pour l'instant estimé par la CE à un niveau supérieur à celui de 2016 (lorsque le MTO minimum a été calculé pour la période 2017-2019). Il en résulte une révision à la hausse du MTO minimum. Par conséquent, la marge négative antérieure de -0,5 point de pourcentage du PIB par rapport à l'équilibre structurel qui existait durant la période 2017-2019, disparaît. Sur la base d'un Avis de la Section (mars 2016), il a été décidé de retenir l'équilibre structurel comme MTO dans les programmes de stabilité d'avril 2016, 2017 et 2018 et donc de fixer un objectif à moyen terme plus ambitieux que les exigences minimales.

Si la flexibilité est accordée, un écart forfaitaire de 0,5% du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement est autorisé en 2019, ce qui ramène l'amélioration structurelle requise à 0,1% du PIB.

Dans le cadre de son évaluation du programme de stabilité 2019-2022 de la Belgique (avril 2019), le Conseil de l'UE prendra la décision finale, en juillet 2019, d'accorder ou non la flexibilité. Par conséquent, la Section estime qu'il est opportun de recommander deux scénarios différents, en fonction de la décision relative à la clause de flexibilité.

Les objectifs budgétaires annuels recommandés sont fixés en termes d'amélioration recommandée du solde structurel, conformément tant aux règles budgétaires européennes qu'aux précédents Avis de la Section. Les corrections pour l'impact de la conjoncture et les mesures non récurrentes (*one-shots*) ont été effectuées sur la base des estimations du BFP dans le cadre des Perspectives économiques 2019-2024 (février 2019).

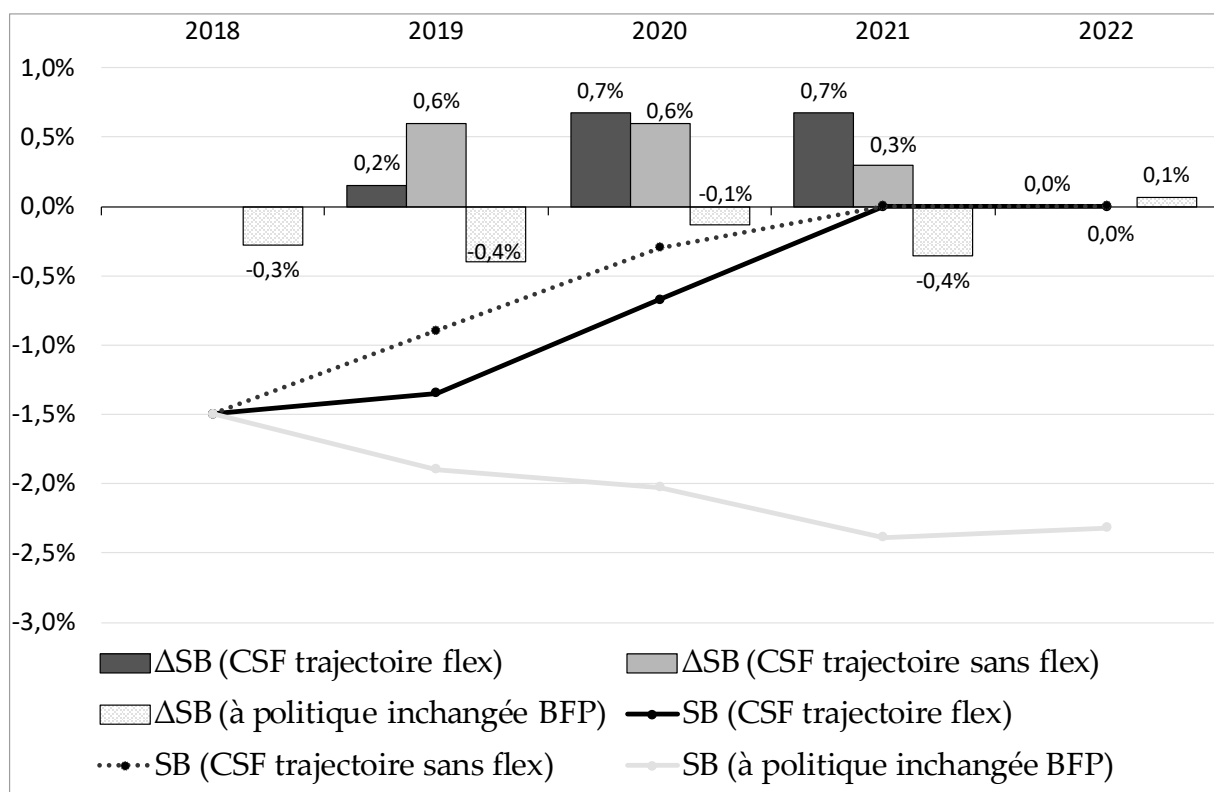
Les deux trajectoires sont illustrées au Graphique 1 ci-dessous. Pour une explication détaillée concernant les trajectoires (solde de financement nominal normé, taux d'endettement correspondant), il est renvoyé au point 2 du présent Avis.

Dans les deux trajectoires, le MTO (équilibre structurel) est atteint en 2021 mais via une trajectoire d'ajustement différente :

- Dans une première trajectoire, conditionnée à l'octroi de la clause de flexibilité, la Section prend acte, en ce qui concerne 2019, de l'amélioration structurelle de 0,2% du PIB qui correspond à l'engagement des autorités belges pris dans le projet de budget 2019 (octobre 2018). L'amélioration structurelle ci-dessous restant encore à réaliser en 2021 pour atteindre le MTO, est ensuite répartie uniformément sur les années 2020 et 2021.
- Une seconde trajectoire, dans le cas où la clause de flexibilité ne serait pas accordée. Dans cette trajectoire, une trajectoire d'ajustement différente vers le MTO est recommandée. Si la demande d'application de la clause de flexibilité n'est pas approuvée, une amélioration structurelle annuelle de 0,6% du PIB est nécessaire, sur la base du volet préventif du PSC, jusqu'à ce que le MTO (équilibre structurel) soit atteint. Par conséquent, dans cette trajectoire, la Section recommande une amélioration structurelle de 0,6% du PIB pour 2019 et 2020. Enfin, une amélioration structurelle de 0,3% du PIB est nécessaire en 2021 pour atteindre l'équilibre structurel.

La première trajectoire est plus ambitieuse que ce qui strictement nécessaire selon les critères européens qui s'appliqueront si la flexibilité est accordée par la Conseil de l'UE. La Section estime que cette trajectoire est opportune car elle constate que, sur la base de l'estimation actuelle du BFP, une détérioration structurelle de -0,3% du PIB a été enregistrée en 2018. Ce résultat est nettement inférieur aux exigences du volet préventif du PSC (à savoir une amélioration structurelle de 0,6% du PIB), ainsi qu'aux engagements pris antérieurement par les autorités belges (projet de budget 2018 et Programme de stabilité 2018-2021).

**Graphique 1**  
Aperçu des différentes trajectoires recommandées  
et du scénario à politique inchangée



Source : Calculs CSF sur la base du BFP (février 2019) : Perspectives économiques 2019-2024.

## Répartition des trajectoires de l'ensemble des administrations publiques

Comme prévu dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013, la Section doit rédiger un Avis relatif à l'objectif budgétaire, en termes nominaux et structurels, pour les différents niveaux de pouvoir ainsi que par Communauté et Région.

Afin de permettre la réalisation du MTO (équilibre structurel) au niveau de l'ensemble des administrations publiques en 2021, **la Section recommande que chaque sous-entité, y compris chaque communauté et région, réalise cet équilibre structurel et le maintienne par la suite sur le reste de la durée de la trajectoire.**

Pour déterminer la **trajectoire d'ajustement** vers l'équilibre structurel (MTO), la Section s'est basée sur les principes suivants :

- La trajectoire proposée pour les pouvoirs locaux dépend de la trajectoire pertinente au niveau de l'ensemble des administrations publiques. La Section recommande que l'équilibre structurel soit réalisé à partir de 2019 et qu'il soit maintenu pendant la durée de la trajectoire. Cela correspond à une réduction de l'excédent structurel pour atteindre un équilibre structurel, qui devra ensuite être maintenu.
- Pour déterminer les trajectoires de chaque communauté et région (C&R), la Section applique le principe selon lequel toute C&R réalisant un excédent structurel en 2018 doit au moins maintenir l'équilibre structurel (MTO) à partir de 2019. Si un déficit structurel est encore enregistré en 2018, l'équilibre structurel doit alors être réalisé au plus tard en 2021. La répartition de la trajectoire d'ajustement vers cet objectif dépend de la trajectoire considérée pour l'ensemble des administrations publiques.
- L'amélioration structurelle requise pour l'Entité I a ensuite été déterminée sur la base de la différence entre l'amélioration requise pour l'ensemble des administrations publiques et l'amélioration structurelle requise qui découle des trajectoires pour les pouvoirs locaux et les C&R.

La Section est d'avis que l'application des principes précités donne lieu à une trajectoire d'ajustement convergente pour toutes les administrations publiques qui ont encore enregistré un déficit structurel durant l'année de départ (2018).