



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

Avis

ANALYSE DES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES RÉCENTES

JUILLET 2018

Les Membres de la Section :

Monsieur J. SMETS, Président

Monsieur K. ALGOED

Madame A. BAUWENS

Monsieur E. DE BOECK

Monsieur R. DELCOURT

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur D. DE SMEDT

Monsieur A. DESSOY

Monsieur A-M. PONCELET

Monsieur C. SOIL

Monsieur N. WAEYAERT

Monsieur P. WUNSCH

Observateur :

Monsieur G. SERVAIS

Secrétariat :

Monsieur L. BUFFEL

Madame D. DIDDEREN

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

Monsieur B. YDIERS

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	5
Liste des abréviations.....	9
Synthèse et recommandations	13
Constatations de la Section concernant la coordination budgétaire et les perspectives pour 2018	13
Importance d'une coordination budgétaire interne sur la base d'objectifs budgétaires approuvés pour chaque niveau de pouvoir.....	13
Perspectives pour 2018.....	14
Réalizations budgétaires 2017 dans une perspective à moyen terme	16
Réalizations budgétaires 2017 par rapport aux règles budgétaires existantes	18
Evaluation sur la base des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance	18
Analyse dans le cadre budgétaire national.....	20
Avant-propos	25
1 Constatations de la Section concernant la coordination budgétaire et l'année 2018.....	27
1.1 Une coordination budgétaire interne sur la base d'objectifs budgétaires approuvés pour chaque niveau de pouvoir est essentielle.....	27
1.2 Perspectives pour 2018	30
2 Réalizations budgétaires 2017 dans une perspective à moyen terme.....	35
2.1 Evolution budgétaire de l'ensemble des administrations publiques ..	35
2.1.1 Aperçu sur la base des soldes budgétaires	35
2.1.2 Recettes publiques.....	39
2.1.2.1 Recettes publiques effectives.....	40
2.1.2.2 Analyse en termes structurels : correction pour les one-shots et pour la conjoncture.....	44
2.1.3 Dépenses publiques	46
2.1.3.1 Dépenses publiques primaires effectives	47
2.1.3.1.1 L'évolution des dépenses de capital	48
2.1.3.1.2 L'évolution des dépenses courantes	51
2.1.3.2 Dépenses publiques primaires structurelles.....	54
2.1.3.3 Evolution des charges d'intérêts et des déterminants.....	57

2.1.4	Evolution du taux d'endettement	59
2.1.4.1	Evolution endogène de la dette	59
2.1.4.2	Détail des déterminants exogènes de la dette.....	62
2.2	Evolution budgétaire de l'Entité I.....	64
2.2.1	Remarques méthodologiques	64
2.2.2	Entité I.....	64
2.2.3	Pouvoir fédéral	65
2.2.4	Sécurité sociale.....	70
2.3	Evolution budgétaire des Communautés et Régions	76
2.3.1	Remarques méthodologiques	76
2.3.2	Réalisations budgétaires de l'année 2017 de l'ensemble des Communautés et Régions.....	76
2.3.3	Communauté flamande (Zorgfonds inclus).....	82
2.3.4	Communauté française.....	84
2.3.5	Région wallonne	85
2.3.6	Région de Bruxelles-Capitale.....	87
2.3.7	Communauté germanophone	88
2.3.8	Commission communautaire française.....	89
2.3.9	Commission communautaire flamande.....	91
2.3.10	Commission communautaire commune.....	92
2.4	Evolutions budgétaires des Pouvoirs Locaux.....	94
2.4.1	Vue d'ensemble	94
2.4.2	Recettes des Pouvoirs locaux.....	95
2.4.3	Les dépenses primaires	100
3	Réalisations budgétaires 2017 par rapport aux règles budgétaires existantes	105
3.1	Evaluation par la Commission européenne sur la base des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance.....	105
3.1.1	Le volet préventif du PSC	106
3.1.1.1	Principes de base de la surveillance budgétaire dans le cadre du volet préventif.....	106
3.1.1.1.1	Exigences.....	106
3.1.1.1.2	La constatation d'un écart important sur la base d'une évaluation globale.....	107

3.1.1.2	Indicateur 1 : critère des dépenses.....	108
3.1.1.3	Indicateur 2 : évolution du solde structurel.....	110
3.1.1.4	Conclusion de l'analyse globale.....	111
3.1.2	Le volet correctif du PSC.....	113
3.2	Analyse des résultats budgétaires 2017 dans le cadre budgétaire national.....	116
3.2.1	Contexte : impossibilité pour la Section de remplir sa mission de monitoring.....	116
3.2.1.1	Absence d'approbation des objectifs budgétaires.....	116
3.2.1.2	Principes de la Section lors de l'analyse purement illustrative des réalisations budgétaires 2017.....	119
3.2.2	Analyse au niveau de l'ensemble des administrations publiques	122
3.2.2.1	Analyse des résultats en 2017.....	122
3.2.2.2	Analyse des résultats 2016-2017.....	124
3.2.3	Analyse par grand sous-secteur.....	124
3.2.3.1	Analyse des résultats en 2017.....	125
3.2.3.1.1	Entité I.....	125
3.2.3.1.2	Ensemble des Communautés et Régions (C&R).....	126
3.2.3.1.3	Pouvoirs locaux.....	127
3.2.3.2	Analyse des résultats 2016-2017.....	128
4	Annexe : Comparaison entre la recommandation de la Section (Avis de mars 2017) pour 2017 et la trajectoire retenue dans le PS 2017-2020.....	131

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABCD	Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques
AMECO	Annual macroeconomic database (DG ECFIN de la Commission européenne)
AMI	Assurance de maladie et d'invalidité
APU	Ensemble des administrations publiques
ASR	Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale
BAM nv	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BCE	Banque centrale européenne
BCP	Belgian Commercial Paper
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
C&R	Communautés et Régions
CE	Commission européenne
CESRBC	Conseil Economique et Social de la Région Bruxelles-Capitale
CEV	Comité d'Etude sur le Vieillissement
CFI	Communauté flamande
CFr	Communauté française
CG	Communauté germanophone
CN	Comptes Nationaux
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
COM	Commission (européenne)
CPAS	Centre public d'Action sociale
CSF	Conseil supérieur des Finances
CT	(à) court terme
DBFM	Design, Build, Finance, Maintenance
DG ECFIN	Direction générale Affaires économiques et financières
DPR	Dépenses primaires
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EDP	Excessive deficit procedure (procédure de déficit excessif)
EMTN	Euro Mid Term Note
Eurostat	Office Européen de Statistiques
FA	Facteur d'autonomie
FADELS	Fonds d'Amortissement des Dettes du Logement Social

FESF	Fonds européen de stabilité financière
FISIM	Financial intermediation services indirectly measured
FRBRTC	Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales
GTI	Groupe de travail intercabine
IBGE	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
ICN	Institut des Comptes nationaux
IPL	Cycle d'investissements des Pouvoirs locaux
IPP	Impôt des personnes physiques
ISBL	Institution sans but lucratif
ISOC	Impôt des sociétés
LSF	Loi spéciale de Financement
LT	(à) long terme
MCFI	Ministère de la Communauté flamande
MES	Mécanisme européen de stabilité
MLSA	Minimum Linear Structurel Adjustment/ Amélioration minimum requise du solde structurel
MTO	Medium-term objective (objectif à moyen terme)
OG	Output-gap
OLO	Obligation Linéaire – Lineaire Obligatie
ONEM	Office national de l'Emploi
OS	One-shots
PF	Pouvoir fédéral
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pouvoirs locaux
PPP	Partenariat public-privé
Pr	Prix relatifs
PrP	Précompte professionnel
PS	Programme de Stabilité
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RDM	Reste du Monde
RIS	Revenu d'intégration sociale
RW	Région wallonne
SB	Structural balance (solde structurel)
SdPSP	Service des Pensions du Secteur Public
SEC	Système européen des Comptes nationaux et régionaux
SECU	Sécurité sociale
SF	Spring Forecast (prévisions du printemps)
SFP	Service fédéral des Pensions

SLRB	Société du Logement de la Région Bruxelloise
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SNF	Solde net à financer
SOPR	Solde primaire
SPABS	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires
SPABSB	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles
SPE	Solde primaire effectif
SPF	Service public fédéral
SPP	Service public de programmation
SPR	Solde primaire requis
SQS	Sociétés et quasi-sociétés
SRIB	Société Régionale d'Investissement de Bruxelles
STIB	Société de Transports Intercommunaux de Bruxelles
SWDE	Société wallonne des eaux
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (Commission communautaire flamande)
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
ZOF	Vlaams Zorgfonds

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Le présent Avis de la Section 'Besoins de financement des Pouvoirs publics' du Conseil supérieur des Finances (ci-après : la Section) commente les évolutions budgétaires récentes. Avant d'analyser les résultats budgétaires enregistrés pour 2017, la Section souhaite formuler un certain nombre de constatations concernant l'importance de la coordination budgétaire ainsi que l'année budgétaire 2018 en cours (point 1 de l'Avis). Les réalisations budgétaires 2017 sont ensuite placées dans une perspective à moyen terme (point 2 de l'Avis) et évaluées sur la base des règles budgétaires existantes (point 3 de l'Avis).

Constatations de la Section concernant la coordination budgétaire et les perspectives pour 2018

Importance d'une coordination budgétaire interne sur la base d'objectifs budgétaires approuvés pour chaque niveau de pouvoir

En mars 2018, la Section a publié ses recommandations en préparation au Programme de stabilité 2018-2021 ¹. Le Comité de concertation d'avril 2018 a approuvé la trajectoire du Programme de stabilité 2018-2021 qui vise à atteindre le MTO (exprimé en termes de solde structurel et fixé à 0% du PIB) en 2020 pour l'ensemble des différents niveaux de pouvoir. Bien que cet engagement représente un progrès par rapport aux années précédentes, la Section constate que cette trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques n'est pas totalement étayée car un accord global sur les objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir qui, conjointement, constituent l'ensemble des administrations publiques, fait provisoirement défaut.

¹ L'Accord de coopération du 13 décembre 2013 demande à la Section d'émettre un Avis sur la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et sa répartition entre les différents niveaux de pouvoir, lors de l'actualisation annuelle du Programme de stabilité. Cet Avis normatif constitue la base d'une coordination, au sein du Comité de concertation, sur la trajectoire de l'ensemble des administrations publiques et les objectifs budgétaires individuels.

De ce fait, l'accord du Comité de concertation d'avril 2018 n'est que partiellement conforme à la coordination budgétaire interfédérale prévue dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013. Toutefois, il est essentiel de parvenir à une coordination budgétaire interne donnant lieu à l'approbation d'objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir. Une coordination budgétaire efficace, telle que prévue dans l'Accord de coopération, est importante pour réaliser la trajectoire d'ajustement vers le MTO, conformément aux engagements de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne, et garantir ainsi la soutenabilité des finances publiques dans l'intérêt des générations à venir. Elle est également nécessaire pour pouvoir réaliser le monitoring indépendant prévu dans l'Accord de coopération, sur la base d'objectifs budgétaires individuels.

La Section souhaite faire remarquer que depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de coopération le 1^{er} janvier 2014, le Comité de concertation n'a pas encore pu aboutir à un accord sur les objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir². Par conséquent, dans le cadre du présent Avis, la Section n'a non plus pu procéder à une évaluation formelle des réalisations budgétaires 2017 et n'a pu que se limiter à un exercice purement illustratif (cf. *infra*).

La Section réitère dès lors instamment sa demande aux différents gouvernements de parvenir, au sein du Comité de concertation, à un consensus sur la répartition explicite entre chaque niveau de pouvoir de la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. Celle-ci est essentielle pour que la Section puisse procéder en juillet 2019 à une évaluation formelle des résultats budgétaires enregistrés pour 2018 et remplir sa mission de monitoring, telle que prescrite par l'Accord de coopération. A défaut d'objectifs budgétaires individuels, la Section ne peut pas activer le mécanisme de correction nationale au cas où elle constaterait un écart important au niveau de l'ensemble des administrations publiques, étant donné que ce dernier ne peut être attribué à un niveau de pouvoir en particulier.

Perspectives pour 2018

La trajectoire reprise dans le Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018) vise à atteindre le *Medium Term Objective* (MTO, fixé à un équilibre structurel) en 2020 pour l'ensemble des différents niveaux de pouvoir. Pour 2018, le Programme de stabilité a retenu une amélioration structurelle de 0,1 point de pourcentage du PIB.

² Cf. également l'évaluation globale de la Section relative à l'application de l'Accord de coopération (Point 1 de l'Avis CSF de juillet 2017).

La Section constate que, sur la base des estimations disponibles actuellement pour 2018, il existe un risque qu'à politique inchangée, l'objectif repris pour 2018 dans le Programme de stabilité ne soit pas réalisé. Les estimations les plus récentes tant de la CE que du BFP indiquent, à politique inchangée, une détérioration de la situation budgétaire structurelle en 2018. Selon les sources consultées – en fonction de leur estimation pour 2018 et les hypothèses utilisées concernant l'output-gap et les opérations non récurrentes ³ – le solde structurel se détériorerait en 2018 de 0,1 point de pourcentage du PIB (CE) et de 0,4 point de pourcentage du PIB (BFP).

Tableau 1
Aperçu des estimations actuelles à politique inchangée pour 2018

	CE (mai 2018)		BFP (juin 2018)	
	2017	2018e	2017	2018e
Solde de financement nominal	-1,0%	-1,1%	-1,0%	-1,0%
Composante cyclique	-0,1%	0,1%	-0,3%	-0,2%
One-shots	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%
Solde structurel	-1,3%	-1,4%	-1,0%	-1,4%
Evolution (Δ)		-0,1%		-0,4%

Source : CE (*Spring forecast 2018*), ICN (avril 2018) et Perspectives économiques 2018-2023 BFP (juin 2018).

La Section recommande dès lors instamment aux gouvernements de prendre les mesures structurelles nécessaires, durant l'année budgétaire en cours et la prochaine année budgétaire, de sorte à pouvoir réaliser la trajectoire reprise dans le Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018) et garantir la soutenabilité de la dette publique.

Dans ce cadre, la Section souhaite également faire remarquer que, dans son analyse du Programme de stabilité 2018-2021, la Commission européenne a demandé à la Belgique de prendre les mesures nécessaires afin de garantir le respect tant du volet préventif que du volet correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). En effet, depuis l'entrée en vigueur du critère de la dette européen dans le cadre du volet correctif du PSC, la Belgique n'a pas encore pu assurer un respect numérique (*prima facie*) du critère de la dette.

³ L'évolution du solde de financement nominal dans les estimations de la CE et celle dans les estimations du BFP sont en grande partie similaires. Toutefois, la composante cyclique (négative) du solde de financement est plus importante dans l'estimation du BFP que dans celle de la CE (qui prévoit même un impact cyclique positif pour 2018). Cela est dû à une estimation différente de l'output-gap. Les deux institutions utilisent la même méthode, mais elles l'appliquent à leurs propres séries de données. Par ailleurs, les estimations concernant l'impact des *one-shots* sur le solde de financement divergent également légèrement pour 2017. Pour 2018, l'écart entre les *one-shots* de la CE et ceux du BFP est plus prononcé car le BFP a pu (notamment) prendre en compte la forte augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés qui a été observée début 2018.

Réalisations budgétaires 2017 dans une perspective à moyen terme

L'ensemble des administrations publiques ont réalisé en 2017 un **solde de financement nominal** de -1,0% du PIB. Le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques a ainsi diminué de 1,4 point de pourcentage du PIB par rapport à l'année budgétaire 2016, durant laquelle un déficit de 2,5% du PIB a été réalisé. En 2017, la part des recettes publiques dans le PIB a augmenté de 0,5 point de pourcentage pour atteindre 49,6% du PIB. La forte augmentation des recettes publiques résulte d'une hausse prononcée des recettes issues des impôts sur les bénéfices des sociétés. En effet, une forte hausse des versements anticipés des entreprises a été observée en 2017. Une partie de cette augmentation est toutefois de nature temporaire et n'est donc pas prise en considération dans une approche structurelle.

En parallèle, la part des dépenses publiques a diminué de 0,9 point de pourcentage du PIB pour s'établir à 50,7% du PIB. La baisse des charges d'intérêts y a contribué à concurrence de 0,4 point de pourcentage du PIB. Par ailleurs, la diminution temporaire de la contribution RNB belge au budget de l'UE (0,3 point de pourcentage) est également un important facteur explicatif.

Le **solde primaire** s'est amélioré de 1 point de pourcentage du PIB en 2017. L'excédent primaire était de 0,4% du PIB en 2016, alors que celui de 2017 est de 1,4% du PIB. L'amélioration du solde primaire a été légèrement moins prononcée que celle du solde de financement, étant donné que la diminution des charges d'intérêts a contribué pour 0,4 point de pourcentage du PIB à l'amélioration du solde budgétaire. En 2017, les charges d'intérêts ont atteint 2,5% du PIB

Tableau 2
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes (*)	50,6%	50,2%	49,6%	49,1%	49,6%	0,5%
<u>Recettes fiscales et parafiscales</u>	<u>45,5%</u>	<u>45,4%</u>	<u>45,1%</u>	<u>44,3%</u>	<u>44,8%</u>	<u>0,5%</u>
Impôts directs sur les ménages (dont IPP)	13,3%	13,3%	12,9%	12,4%	12,4%	0,0%
Impôts directs sur les sociétés (dont ISOC)	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	4,2%	0,7%
Impôts directs sur les autres secteurs	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%
Impôts indirects	13,4%	13,3%	13,3%	13,5%	13,5%	0,0%
Cotisations sociales effectives	14,4%	14,3%	14,3%	13,7%	13,6%	-0,1%
Impôts en capital	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,0%
<u>Recettes non fiscales, dont</u>	<u>5,1%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,6%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,8%</u>	<u>0,0%</u>
Revenus de la propriété	1,3%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%
Dépenses primaires (*)	50,5%	50,0%	49,1%	48,7%	48,2%	-0,5%
Rémunérations	10,4%	10,3%	10,2%	10,1%	10,0%	-0,1%
Prestations sociales, dont	25,3%	25,3%	25,2%	25,2%	25,2%	0,0%
en espèces	17,4%	17,3%	17,2%	17,2%	17,2%	0,0%
en nature	7,9%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	0,0%
Investissements	2,4%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	0,0%
Autres	12,4%	11,9%	11,2%	11,1%	10,6%	-0,4%
Solde primaire	0,2%	0,2%	0,5%	0,4%	1,4%	1,0%
Charges d'intérêts	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	2,5%	-0,4%
Solde de financement	-3,1%	-3,1%	-2,5%	-2,5%	-1,0%	1,4%
Composante cyclique	-0,9%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	0,2%
One-shots	0,5%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,4%
Solde structurel	-2,7%	-2,6%	-2,0%	-1,9%	-1,0%	0,9%
Solde primaire structurel	0,6%	0,6%	1,0%	1,0%	1,5%	0,5%
Dette brute	105,5%	107,0%	106,1%	106,0%	103,4%	-2,6%
p.m. Solde de financement Entité I	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,6%	-1,1%	1,5%
p.m. Solde de financement Entité II	-0,5%	-0,5%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%
Ensemble des Communautés et Régions	-0,2%	-0,4%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Pouvoirs locaux	-0,3%	-0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	-0,1%

(*) Recettes et dépenses primaires déterminées selon la définition CSF (hors cotisations sociales imputées mais impôts cédés à l'UE inclus, les ventes d'actifs sont comptabilisées dans les recettes).

Source : ICN (Comptes des administrations publiques (avril 2018)), Perspectives économiques 2018-2023 BFP (juin 2018) et calculs propres.

Selon une **approche structurelle**, il est fait abstraction de l'impact de la conjoncture et des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement. Considéré en termes structurels, le solde s'est amélioré de 0,86 point de pourcentage du PIB en 2017 pour atteindre -1,0% du PIB. L'amélioration du solde budgétaire nominal (+1,45 point de pourcentage du PIB) peut être liée partiellement à l'évolution positive de la conjoncture (+0,21 point de pourcentage du PIB) en raison d'un output-gap moins négatif et de l'évolution de l'impact de facteurs non récurrents et temporaires (+0,38 point de pourcentage du PIB). En 2017, les *one-shots* ont un impact positif important de +0,3% du PIB sur le solde budgétaire (principalement en raison de la hausse temporaire des versements anticipés des entreprises), alors qu'on notait encore un impact négatif de 0,1% du PIB en 2016.

Réalisations budgétaires 2017 par rapport aux règles budgétaires existantes

Evaluation sur la base des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance

Dans les paragraphes qui suivent, les réalisations budgétaires de la Belgique en 2017 sont examinées par rapport aux critères des volets préventif et correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) sur la base des données issues des *Spring Forecast 2018*.

En 2017, la Belgique est soumise aux dispositions du **volet préventif** du PSC en ce qui concerne les obligations budgétaires et le monitoring budgétaire. Conformément à ces exigences, la Belgique doit enregistrer suffisamment de progrès afin d'atteindre son *Medium Term Objective* (MTO, objectif à moyen terme). Un écart entre la réalisation et les exigences peut être constaté sur une période d'un an (2017, dans le cas présent), ainsi que sur deux années considérées conjointement (2016-2017).

Le Tableau 3 résume le respect des critères du volet préventif. Deux indicateurs jouent un rôle à cet égard : l'évolution du solde structurel et la croissance des dépenses primaires réelles corrigées ⁴.

Tableau 3
Evaluation du respect du volet préventif

	2016	2017	
	SF17	non flex.	flex.
VOLET PREVENTIF			
p.m. MTO	0,75%	0%	0%
(1) Indicateur 1 : évolution du solde structurel (ΔSB)			
Amélioration structurelle requise	0,47%	0,60%	0,58%
Clause de flexibilité	0,13%	0,00%	0,02%
Recommandation du Conseil	0,60%	0,60%	0,60%
Evolution du solde structurel	0,08%	0,83%	0,83%
Ecart annuel en % du PIB	-0,39%	0,23%	0,25%
p.m. seuil (-0,50% du PIB)			
Ecart bisannuel moyen en % du PIB		-0,08%	-0,07%
p.m. seuil (-0,25% du PIB)			
(2) Indicateur 2 : croissance nette des dépenses			
Valeur de référence (variation par rapport à t-1)	0,23%	-0,01%	0,03%
Croissance nette des dépenses (méthodologie CE*, variation par rapport à t-1)	1,69%	0,97%	0,97%
Ecart annuel en % du PIB	-0,56%	-0,47%	-0,45%
p.m. seuil (-0,50% du PIB)			
Ecart bisannuel moyen en % du PIB		-0,52%	-0,51%
p.m. seuil (-0,25% du PIB)			

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

⁴ Les dépenses considérées ne tiennent pas compte des charges d'intérêts, des dépenses entièrement financées par des fonds européens et des dépenses cycliques de chômage. Les dépenses d'investissement sont étalées sur 4 ans. Un dépassement des dépenses par rapport au critère peut être compensé par des mesures discrétionnaires au niveau des recettes.

D'après les estimations des *Spring Forecast 2018*, le solde structurel s'est amélioré de 0,83% du PIB en 2017. Par rapport à l'amélioration de 0,58% du PIB demandée par le Conseil de l'UE, corrigée pour la clause de flexibilité ⁵, il existe un écart positif de 0,25% du PIB. Sur la période 2016-2017, on observe un écart négatif de -0,07% du PIB en moyenne par rapport à l'amélioration requise corrigée. L'écart n'est pas important car la limite de 0,25% du PIB n'a pas été dépassée.

Selon la CE, la croissance réelle nette des dépenses primaires corrigées était de 0,97% en 2017, alors que la norme (après application de la clause de flexibilité) de croissance réelle était 0,03%. Si l'impact budgétaire de l'écart entre les deux taux de croissance est exprimé en % du PIB, l'écart négatif était de -0,45% du PIB en 2017. Cet écart reste par conséquent (tout juste) inférieur au seuil de 0,5% du PIB. Sur la période 2016-2017, l'écart négatif moyen par rapport à la valeur de référence était de -0,51% du PIB. Cet écart est important ; le seuil de 0,25% du PIB a en effet été dépassé.

Les deux indicateurs fournissent un aperçu différent de l'importance de l'écart. L'évolution du solde budgétaire structurel a été influencée par la diminution des charges d'intérêts (à savoir -0,2% du PIB en 2016 et -0,4% du PIB en 2017), de sorte que la CE est d'avis que le critère des dépenses ⁶ donne un meilleur aperçu de l'effort budgétaire sous-jacent.

Il existe toutefois des incertitudes considérables quant à l'ampleur des *one-offs* au niveau des recettes en 2017. La forte augmentation des recettes issues de l'impôt des sociétés résulte principalement d'une hausse temporaire des versements anticipés. Etant donné les grandes difficultés rencontrées pour estimer la hausse temporaire, la CE est d'avis qu'elle ne peut évaluer avec suffisamment de certitudes si l'ensemble des administrations publiques se sont écartées de manière importante de la trajectoire d'ajustement requise vers le MTO pour 2017 et pour les années 2016 et 2017 considérées conjointement.

En parallèle, la Belgique doit toujours respecter les valeurs de référence concernant le déficit budgétaire et le taux d'endettement dans le cadre du **volet correctif du PSC**. Le déficit nominal était de -1,0% du PIB en 2017, à savoir un niveau largement inférieur au seuil critique de 3% du PIB pour le critère du déficit.

⁵ Pour 2017, le gouvernement belge a demandé l'application de la clause de flexibilité pour les dépenses exceptionnelles liées à la sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'impact supplémentaire de ce facteur a été fixé à 0,02% du PIB par la CE en 2017.

⁶ Le signal du critère des dépenses est influencé négativement par l'évolution plus importante que prévue de l'inflation, mais l'écart reste important même après correction.

En ce qui concerne le critère de la dette, un écart numérique (*prima facie*) peut être observé. Pour la CE, le respect de la trajectoire d'ajustement vers le MTO est un important facteur pertinent pour considérer le critère de la dette comme étant respecté, malgré un écart numérique. Etant donné qu'il n'existe pas de preuves suffisamment solides de l'existence d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO, aucune procédure EDP n'est lancée pour non-respect du critère de la dette en 2017.

Tableau 4
Evaluation du respect du volet correctif

	2017	2018	2019
VOLET CORRECTIF			
(1) Indicateur 1 : critère du déficit			
Solde de financement <i>p.m. seuil (-3% du PIB)</i>	-1,03%	-1,09%	-1,34%
(2) Indicateur 2 : critère de la dette			
Taux d'endettement	103,12%	101,55%	100,19%
<u>Critère de la dette</u>			
Forward looking	99,26%		
Backward looking	101,82%		
Cyclically adjusted	102,94%		
<u>Ecart</u>			
Forward looking (par rapport au taux d'endettement t+2)	-0,93%		
Backward looking (par rapport au taux d'endettement t)	-1,30%		
Cyclically adjusted (par rapport à backward looking t)	-1,12%		

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

Analyse dans le cadre budgétaire national

Le Comité de concertation du 28 avril 2017 n'a fait que prendre acte du Programme de stabilité 2017-2020 tel que soumis à la Commission européenne et n'a donc pas fixé d'objectifs formels par niveau de pouvoir conformément à l'art. 2, § 4 de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013. Par conséquent, la Section ne peut vérifier dans quelle mesure ces objectifs ont été respectés et ne peut mener à bien la mission de monitoring qui lui a été confiée par l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 (cf. ci-avant).

Dans la continuité des Avis antérieurs, et en particulier de l'Avis de juillet 2017, la Section a toutefois décidé de réaliser un exercice illustratif. **La Section souhaite faire remarquer qu'elle se limite à une comparaison des résultats réalisés avec un indicateur de référence qu'elle a retenu pour 2017 et qu'elle ne se prononcera donc pas sur la nature éventuellement importante d'un écart.**

Dans son Avis méthodologique de janvier 2016 ⁷, la Section a fixé un certain nombre de principes concernant la manière dont la Section concrétise sa mission d'évaluation issue de l'Accord de coopération. Premièrement, l'évolution réalisée du solde structurel constitue un élément central, tant au niveau de l'ensemble des administrations publiques que pour chaque niveau de pouvoir. Deuxièmement, conformément aux critères du volet préventif du PSC, tant les réalisations budgétaires de l'année budgétaire précédente (t-1) que celles des deux années budgétaires précédentes sont examinées par la Section.

La Section a choisi de retenir l'amélioration structurelle (ΔSB) issue de la trajectoire du Programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017 comme indicateur de référence pour l'évaluation illustrative des réalisations budgétaires en 2017. Cet indicateur de référence est uniquement utilisé au niveau de l'ensemble des administrations publiques et des grands sous-secteurs (à savoir l'Entité I, l'ensemble des Communautés et Régions et les Pouvoirs locaux).

En effet, la Section constate que le Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) ne précise pas les trajectoires budgétaires indicatives de chaque C&R pour étayer la trajectoire reprise pour l'ensemble des C&R et, dans le prolongement de celle-ci, la trajectoire de l'ensemble des administrations publiques. Par conséquent, la Section ne dispose pas d'un indicateur de référence pertinent pour réaliser un exercice illustratif pour chaque C&R.

Le Programme de stabilité 2017-2020 a prévu pour 2017 une amélioration structurelle de 1,0% du PIB pour l'ensemble des administrations publiques. Cette amélioration structurelle a donc été retenue par la Section comme indicateur de référence, soit un niveau bien plus élevé que le minimum requis selon le volet préventif du PSC, à savoir 0,6 point de pourcentage du PIB.

⁷ « Principes de la Section concernant sa mission d'évaluation suite à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante » (janvier 2016).

Sur la base du solde de financement nominal réalisé, de l'estimation de l'output-gap et des opérations non récurrentes, le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques s'est amélioré de 0,86% du PIB en 2017. Par rapport à l'indicateur de référence, à savoir une amélioration structurelle de 1,0% du PIB, un écart négatif de -0,14 point de pourcentage du PIB est constaté pour 2017⁸. L'écart positif au niveau du solde budgétaire nominal (+0,40 point de pourcentage du PIB) est neutralisé lorsque ce solde est exprimé en termes structurels et, par conséquent, corrigé pour l'impact de la conjoncture et les facteurs non récurrents et temporaires (-0,54 point de pourcentage du PIB au total).

Tableau 5
Réalisations budgétaires de 2017 pour l'ensemble des administrations publiques par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation			Indicateur de référence			Ecart		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
Solde nominal	(1)	-2,48%	-1,03%	1,45%	-2,62%	-1,57%	1,05%	0,14%	0,54%	0,40%
Composante cyclique	(2)	-0,56%	-0,35%	0,21%	-0,58%	-0,54%	0,04%	0,02%	0,19%	0,17%
One-shots	(3)	-0,07%	0,31%	0,38%	-0,06%	-0,06%	0,00%	0,00%	0,37%	0,37%
Solde structurel (SB)	(4)=(1)-(2)-(3)	-1,86%	-1,00%	0,86%	-1,98%	-0,98%	1,00%	0,12%	-0,02%	-0,14%
Charges d'intérêts	(5)	2,87%	2,46%	-0,40%	2,86%	2,55%	-0,31%	0,01%	-0,09%	-0,10%
Solde primaire structurel	(6)=(4)+(5)	1,01%	1,47%	0,46%	0,88%	1,58%	0,70%	0,13%	-0,11%	-0,24%

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

L'écart négatif constaté peut être réparti entre les **grands sous-secteurs** qui constituent conjointement l'ensemble des administrations publiques⁹. Les grands sous-secteurs concernent l'Entité I (-0,07 point de pourcentage du PIB), l'ensemble des Communautés et Régions (-0,11 point de pourcentage du PIB) et les Pouvoirs locaux (+0,04 point de pourcentage du PIB). Les écarts constatés ici sont commentés au point 3.2.3.1 du présent Avis.

⁸ Si l'on corrige l'indicateur de référence dans le cadre budgétaire national pour l'application de la clause de flexibilité, l'amélioration requise du solde structurel pour 2017 s'élève alors à 0,98 point de pourcentage du PIB. Par conséquent, la prise en considération de la flexibilité réduit proportionnellement l'écart négatif entre les réalisations et l'indicateur de référence à 0,12% du PIB.

⁹ En ce qui concerne l'application de la clause de flexibilité pour les dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile et la sécurité, il convient de noter que, sur la base des informations disponibles, il est impossible de répartir le montant pour l'ensemble des administrations publiques entre les sous-secteurs. A titre illustratif, on peut toutefois indiquer que la majeure partie de ces dépenses se situe, tout comme en 2015, au niveau du Pouvoir fédéral.

Comme déjà explicité lors de la description des principes d'évaluation de la Section, l'examen porte non seulement sur l'amélioration structurelle annuelle en 2017, mais également sur l'amélioration structurelle annuelle moyenne sur la période 2016-2017. Pour les années 2016-2017 considérées conjointement, il existe un écart négatif de -0,28% du PIB entre l'amélioration moyenne réalisée du solde structurel (0,53 point de pourcentage du PIB) et l'amélioration moyenne requise selon l'indicateur de référence retenu par la Section (0,81 point de pourcentage du PIB) ¹⁰.

Tableau 6
Réalisations budgétaires de la période 2016-2017 pour l'ensemble des administrations publiques

		2016*	2017	Moyenne annuelle 2016-2017
		(a)	(b)	(c)=[(a)+(b)]/2
ΔSB réalisé	(1)	0,20%	0,86%	0,53%
Indicateur de référence ΔSB	(2)	0,61%	1,00%	0,81%
Ecart	(3)=(1)-(2)	-0,41%	-0,14%	-0,28%

(*) Résultat tel que figurant dans l'Avis de juillet 2017 conformément au principe du gel.

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

¹⁰ Si l'application de la clause de flexibilité est également prise en considération, l'écart moyen entre l'indicateur de référence (corrigé) et la réalisation passe à 0,21% du PIB. En effet, en ce qui concerne les dépenses supplémentaires relatives à la crise de l'asile ainsi qu'à la sécurité, la CE a pris en compte un pourcentage de 0,13% du PIB en 2016. Combiné au pourcentage de 0,02% du PIB pour 2017, l'indicateur de référence moyen doit être réduit de 0,08% du PIB.

AVANT-PROPOS

Le présent Avis de juillet du Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des Pouvoirs publics' (ci-après : la Section) commente les évolutions budgétaires récentes. Il se compose de trois grandes parties.

La partie '**Réalisations budgétaires 2017 dans une perspective à moyen terme**' explicite en détail l'évolution du solde ainsi que des recettes et dépenses publiques par niveau de pouvoir. Elle est purement descriptive étant donné que les évolutions observées ne sont pas comparées à la norme existante.

Par ailleurs, la partie '**Réalisations budgétaires 2017 par rapport aux règles budgétaires existantes**' évalue explicitement le résultat budgétaire réalisé en 2017 par rapport aux différentes règles budgétaires applicables. Tout d'abord, il est procédé à un commentaire du respect des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance applicables au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

Ensuite, le résultat budgétaire 2017 est analysé dans le cadre budgétaire national. Dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013, il est demandé à la Section d'effectuer annuellement une évaluation du résultat budgétaire réalisé par chaque niveau de pouvoir. Si la Section constate la présence d'un écart important entre l'objectif et le résultat, le mécanisme de correction national peut être activé.

Le Comité de concertation d'avril 2017 a seulement pris acte des objectifs repris dans le Programme de stabilité 2017-2020. Par conséquent, la Section ne peut actuellement pas mener à bien sa mission de monitoring. La Section a toutefois décidé de réaliser un exercice purement illustratif sur la base d'un 'indicateur de référence' qu'elle a retenu pour 2017. Cependant, par définition, cet exercice ne peut pas entraîner l'activation du mécanisme de correction national.

C'est la raison pour laquelle la Section souhaite tout d'abord formuler **un certain nombre de constatations** dans la première partie du présent Avis. Une première constatation concerne l'importance d'une coordination budgétaire interne débouchant sur un consensus concernant les objectifs budgétaires de chaque niveau de pouvoir. Deuxièmement, sur la base des estimations actuellement disponibles pour l'évolution budgétaire 2018, la Section constate que la trajectoire budgétaire reprise dans le Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018) n'est pas réalisée.

1 CONSTATATIONS DE LA SECTION CONCERNANT LA COORDINATION BUDGÉTAIRE ET L'ANNÉE 2018

1.1 Une coordination budgétaire interne sur la base d'objectifs budgétaires approuvés pour chaque niveau de pouvoir est essentielle

En mars 2018, la Section a publié ses recommandations en préparation au Programme de stabilité 2018-2021. La procédure de coordination fixée dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 ¹¹ (ci-après : l'Accord de coopération) prévoit que l'Avis de la Section constitue la base d'une procédure de coordination au sein du Comité de concertation afin de fixer les objectifs budgétaires de chaque niveau de pouvoir qui, conjointement, constituent l'ensemble des administrations publiques. Selon l'Accord de coopération (art. 2, § 4), cette procédure de coordination comporte au minimum les éléments suivants :

- une concertation préalable au sein du Comité de concertation sur la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques ;
- la détermination et l'approbation par le Comité de concertation des objectifs budgétaires individuels des parties contractantes¹² et des pouvoirs locaux en termes nominaux et structurels.

Dans l'Accord de coopération, les parties concernées se sont engagées à fournir un maximum d'efforts afin de parvenir à un consensus et conclure ainsi un accord sur les objectifs budgétaires.

Le **Comité de concertation du 27 avril 2018** a approuvé la trajectoire du Programme de stabilité 2018-2021 qui vise à atteindre le MTO (exprimé en termes de solde structurel et fixé à 0% du PIB) en 2020 pour l'ensemble des différents niveaux de pouvoir.

¹¹ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (13 décembre 2013).

¹² L'Accord de coopération a été signé par les représentants de l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, et il a été approuvé par les parlements des parties contractantes.

Ce même Comité de concertation a également pris acte de l'engagement de l'Entité I et de l'Entité II à viser l'équilibre structurel en 2020¹³. Par ailleurs, il a été précisé que ces trajectoires font partie du processus de négociation entamé avec la Commission européenne concernant la flexibilité en matière de réformes structurelles et d'investissements stratégiques. Aucune autre précision ne figure dans le Programme de stabilité 2018-2021 quant aux objectifs budgétaires pour chaque communauté et région.

Par conséquent, bien que cet engagement représente un progrès par rapport aux années précédentes, la Section constate que la trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques retenue dans le Programme de stabilité 2018-2021 n'est pas totalement étayée par un accord global au sein du Comité de concertation sur les objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir qui, conjointement, constituent l'ensemble des administrations publiques.

En raison de l'absence d'objectifs budgétaires individuels dans la décision du Comité de concertation du 27 avril 2018, l'accord du Comité de concertation n'est que partiellement conforme à la procédure de coordination budgétaire interfédérale prévue dans l'Accord de coopération.

La procédure de coordination budgétaire interfédérale, telle que prévue dans l'Accord de coopération, n'a pas non plus été appliquée au cours des années précédentes. Lors de son **évaluation globale de l'application de l'Accord de coopération** (Avis CSF de juillet 2017), la Section a constaté que, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de coopération le 1^{er} janvier 2014, il s'est avéré impossible d'aboutir à un accord au sein du Comité de concertation sur la détermination d'objectifs budgétaires pour les différents niveaux de pouvoir. Systématiquement, le Comité de concertation a uniquement pris acte des trajectoires budgétaires reprises dans les programmes de stabilité qui se sont succédé entre avril 2014 et avril 2017.

¹³ La trajectoire de l'Entité I a été approuvée par le gouvernement fédéral (conseil des ministres) le 27 avril 2018.

Les lacunes dans la coordination budgétaire en Belgique pourrait susciter des incertitudes concernant la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et entraîne l'impossibilité pour la Section de remplir sa mission de monitoring, telle que prescrite par l'Accord de coopération (cf. en particulier le point 3.2.1 du présent Avis)¹⁴. Une coordination budgétaire efficace, telle que prévue dans l'Accord de coopération, est importante pour réaliser la trajectoire d'ajustement vers le MTO, conformément aux engagements de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne, et garantir ainsi la soutenabilité des finances publiques dans l'intérêt des générations à venir. Elle est également nécessaire pour pouvoir réaliser le monitoring indépendant prévu dans l'Accord de coopération, sur la base d'objectifs budgétaires individuels.

Dans son Avis de juillet 2017, la Section a exhorté les différents gouvernements à parvenir à un accord sur la trajectoire budgétaire globale et sa répartition entre les différents sous-secteurs des administrations publiques et les Communautés et Régions considérées individuellement.

En ce qui concerne le Programme de stabilité 2018-2021, la Section note qu'une avancée a certainement été réalisée au sein du Comité de concertation grâce à l'accord sur la trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques. Par contre, elle constate qu'à l'instar des années précédentes, aucun accord n'a – pour l'instant – été conclu concernant les objectifs budgétaires pour chaque niveau de pouvoir. Par conséquent, la Section ne pourra pas non plus remplir sa mission de monitoring en 2019, comme prévu dans l'Accord de coopération (à savoir évaluer les résultats budgétaires 2018).

Dans le prolongement des constatations ci-dessus, la Section insiste de nouveau sur la nécessité pour les différents gouvernements d'aboutir à un accord au sein du Comité de concertation tant sur la trajectoire budgétaire globale que sur sa répartition explicite entre les niveaux de pouvoir. En raison de l'absence d'objectifs budgétaires individuels, la Section ne peut activer le mécanisme de correction national au cas où elle constaterait un écart important au niveau de l'ensemble des administrations publiques, étant donné que ce dernier ne peut être attribué à un niveau de pouvoir en particulier.

¹⁴ En effet, la détermination d'objectifs budgétaires individuels par le Comité de concertation est importante pour remplir la mission de monitoring ex-post confiée à la Section par l'Accord de coopération (art. 4, § 1). La Section est censée « évaluer le respect des engagements pris par les parties contractantes dans le cadre du présent accord de coopération et des décisions du Comité de concertation visées à l'article 2, § 4 » [à savoir les objectifs budgétaires]. Si la Section estime que l'une des parties contractantes s'écarte « de manière significative » de son objectif (convenu en Comité de concertation), le mécanisme de correction national est alors automatiquement activé.

Dans ses récentes recommandations spécifiques par pays, la Commission européenne (CE) signale également de nouveau la nécessité pour la Belgique d'aboutir à un accord sur les objectifs budgétaires : *'Pursue the full implementation of the 2013 Cooperation Agreement to coordinate fiscal policies of all government levels'* ¹⁵.

1.2 Perspectives pour 2018

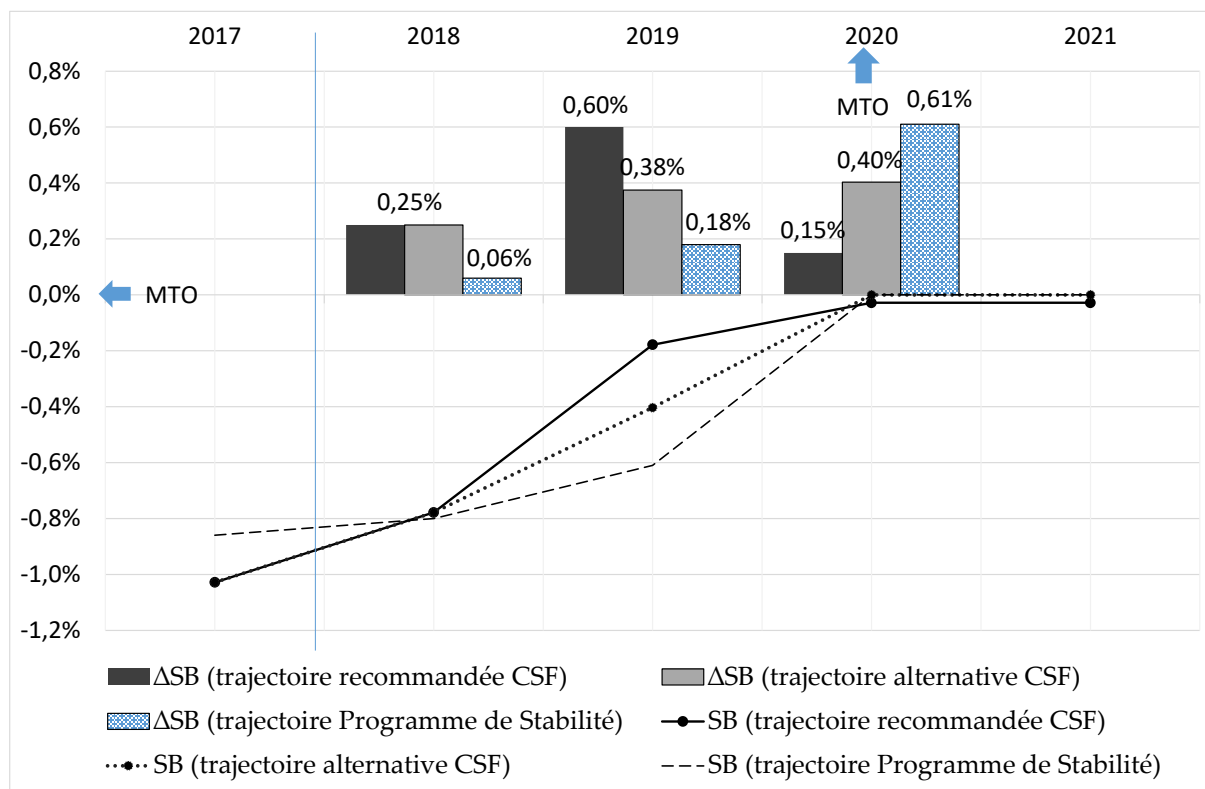
Dans son **Avis de mars 2018** en préparation au Programme de stabilité 2018-2021, la Section, la Section a pris acte de l'amélioration structurelle de 0,25% du PIB pour 2018, telle que reprise dans le projet de plan budgétaire 2018 (tel que soumis à la CE en octobre 2017), tant au niveau de la trajectoire recommandée que de la trajectoire alternative. Dans les deux trajectoires, le MTO (équilibre structurel) était atteint en 2020. Toutefois, les trajectoires différaient en ce qui concerne la répartition de l'effort entre 2019 et 2020 ¹⁶.

La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques qui est reprise dans le **Programme de stabilité 2018-2021 d'avril 2018**, lequel a été approuvé le 27 avril 2018 par le Comité de concertation, vise à atteindre le MTO (équilibre structurel) en 2020. Cependant, la répartition de l'amélioration structurelle nécessaire à cette fin sur la période 2018-2020 diffère des deux trajectoires de la Section (cf. Graphique 1). Pour 2018, le Programme de stabilité a finalement retenu une amélioration structurelle de 0,1% du PIB.

¹⁵ *Recommendation for a Council RECOMMENDATION on the 2018 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Belgium* (EC 23.05.2018)

¹⁶ Dans la trajectoire recommandée, c'est l'amélioration structurelle minimale requise du volet préventif du PSC qui a été appliquée (à savoir 0,6% du PIB). Pour atteindre le MTO (équilibre structurel) en 2020, une amélioration structurelle de 0,15% du PIB doit encore être réalisée en 2020, sur la base des estimations de l'époque. Dans la trajectoire alternative, l'effort a été réparti proportionnellement entre 2019 et 2020.

Graphique 1
Représentation graphique des trajectoires CSF et de la trajectoire retenue dans le
Programme de stabilité d'avril 2018 (en % du PIB)



Source : Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018) et Avis CSF de mars 2018

Etant donné que le point de départ (le solde structurel 2017) du Programme de stabilité a été estimé à 0,2% plus favorablement que celui utilisé dans l'Avis de mars de la Section, l'amélioration structurelle nécessaire pour atteindre l'équilibre en 2020 a également diminué de 0,2% du PIB. Dans le Programme de stabilité, il a été décidé de diminuer de 0,2% l'amélioration structurelle requise en 2018 par rapport au budget initial 2018. Malgré la différence d'amélioration requise du solde structurelle en 2018 (à savoir 0,06% du PIB dans le Programme de stabilité et les 0,25% du PIB dont la Section a pris acte), le niveau du solde budgétaire structurel pour 2018 retenu dans le Programme de stabilité correspond à celui du budget initial 2018, sur lequel est également basé l'Avis de la Section.

La répartition de l'amélioration structurelle résiduelle entre 2019 et 2020 diffère également par rapport à la répartition recommandée par la Section. En effet, dans la trajectoire issue du Programme de stabilité, l'essentiel de l'effort se situe en 2020 (avec une amélioration structurelle de 0,6% du PIB durant cette même année).

Sur la base des estimations disponibles actuellement auprès de différentes institutions, il est possible de fournir un premier aperçu provisoire de **l'évolution prévue de la situation budgétaire en 2018** (à chaque fois sur la base de l'hypothèse d'une politique inchangée). Le Tableau 7 fournit cet aperçu. Il en ressort que, selon la plupart des estimations, le solde de financement nominal est légèrement plus négatif (FMI, CE, OCDE) ou reste stable (BNB, BFP) en 2018 par rapport à 2017. Ces dernières estimations ont pu prendre en compte la forte augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés observée début 2018.

Tableau 7
Aperçu des estimations actuelles à politique inchangée pour 2018 (solde de financement nominal) (en % du PIB)

Solde de financement nominal	2017	2018	2017-2018
FMI (<i>World Economic Outlook, 17 avril 2018</i>)	-1,1%	-1,3%	-0,2%
CE (<i>Spring Forecast, 3 mai 2018</i>)	-1,0%	-1,1%	0,0%
OCDE (<i>Perspectives économiques, 30 mai 2018</i>)	-1,0%	-1,3%	-0,3%
BNB (<i>Projections économiques, 15 juin 2018</i>)	-1,0%	-1,0%	0,0%
BFP (<i>Perspectives économiques, 20 juin 2018</i>)	0,0%	0,0%	0,0%

Source : cf. Tableau.

Cependant, l'indicateur le plus pertinent est l'évolution annuelle du solde structurel, le solde de financement nominal étant corrigé pour l'impact de la conjoncture et les mesures non récurrentes et temporaires (*one-shots*). Les estimations les plus récentes tant de la CE que du BFP indiquent, à politique inchangée, une détérioration de la situation budgétaire structurelle en 2018. Selon les sources consultées – en fonction de leur estimation pour 2018 et les hypothèses utilisées concernant l'output-gap et les opérations non récurrentes – le solde structurel se détériorerait en 2018 de -0,1% du PIB (CE) et de -0,4% du PIB (BFP) ¹⁷.

¹⁷ L'évolution du solde de financement nominal dans les estimations de la CE et celle dans les estimations du BFP sont en grande partie similaires. Toutefois, la composante cyclique (négative) du solde de financement est plus importante dans l'estimation du BFP que dans celle de la CE (qui prévoit même un impact cyclique positif pour 2018). Cela est dû à une estimation différente de l'output-gap. Les deux institutions utilisent la même méthode, mais elles l'appliquent à leurs propres séries de données. Par ailleurs, les estimations concernant l'impact des *one-shots* sur le solde de financement divergent également légèrement pour 2017. Pour 2018, l'écart entre les *one-shots* de la CE et ceux du BFP est plus prononcé car le BFP a pu (notamment) prendre en compte la forte augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés qui a été observée début 2018.

Tableau 8
Aperçu des estimations actuelles à politique inchangée pour 2018 (solde structurel)
(en % du PIB)

	CE (mai 2018)		BFP (juin 2018)	
	2017	2018e	2017	2018e
Solde de financement nominal	-1,0%	-1,1%	-1,0%	-1,0%
Composante cyclique	-0,1%	0,1%	-0,3%	-0,2%
One-shots	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%
Solde structurel	-1,3%	-1,4%	-1,0%	-1,4%
Evolution (Δ)		-0,1%		-0,4%

Source : CE (*Spring Forecast 2018*), Perspectives économiques 2018-2023 BFP (juin 2018).

Sur la base des estimations disponibles actuellement, il existe un risque que l'objectif 2018 tel que prévu dans le Programme de stabilité 2018-2021 (à savoir une amélioration structurelle de 0,1% du PIB) ne soit pas réalisé et qu'un effort supplémentaire soit encore nécessaire pour l'atteindre.

En outre, la Section note également qu'elle a déjà recommandé dans son Avis de mars 2018 qu'un éventuel retard en 2018 devait être rattrapé en 2019 comme condition pour retenir sa trajectoire alternative qui s'écarte du minimum européen en 2019. **La Section recommande dès lors instamment aux gouvernements de prendre les mesures structurelles nécessaires, durant l'année budgétaire en cours et la prochaine année budgétaire, afin de garantir la réalisation de la trajectoire prévue dans le Programme de stabilité 2018-2021 qui vise à atteindre le MTO (équilibre structurel) en 2020 pour l'ensemble des administrations publiques, et la soutenabilité de la dette publique.**

Enfin, la Section note également qu'en juin 2017, le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la Belgique d'améliorer son solde structurel de minimum 0,6% du PIB en 2018. Cela correspond à une croissance des dépenses (nominale) nette maximale autorisée de 1,61%. Dans son évaluation du Programme de stabilité 2018-2021 et sur la base des estimations réalisées dans le cadre des *Spring Forecast 2018*, la CE a d'ailleurs indiqué que la Belgique risque actuellement – *prima facie* – de s'écarter de manière significative des critères du volet préventif, pour 2018 (et pour les années 2017-2018 considérées conjointement). **La CE demande dès lors à la Belgique de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance** ¹⁸. En effet, depuis l'entrée en vigueur du critère de la dette européen dans le cadre du volet correctif du PSC, la Belgique n'a pas encore pu assurer un respect numérique (*prima facie*) du critère de la dette.

¹⁸ Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty – Belgium (23.05.2017, report from the Commission):
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_429_en.pdf

2 RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES 2017 DANS UNE PERSPECTIVE À MOYEN TERME

2.1 *Evolution budgétaire de l'ensemble des administrations publiques*

L'analyse des résultats budgétaires en 2017 au niveau de l'ensemble des administrations publiques est réalisée en trois étapes. Le point 2.1.1 examine l'évolution des soldes budgétaires de l'ensemble des administrations publiques et donne ainsi un premier aperçu de la situation des finances publiques en 2017. Le texte se concentre ensuite sur la détermination des tendances structurelles dans la dynamique des recettes (point 2.1.2) et des dépenses publiques (point 2.1.3). Ce chapitre se termine par une analyse du taux d'endettement au point 2.1.4.

2.1.1 **Aperçu sur la base des soldes budgétaires**

L'ensemble des administrations publiques ont réalisé en 2017 un **solde de financement nominal** de -1,0% du PIB. Le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques a ainsi diminué de 1,4 point de pourcentage du PIB par rapport à l'année budgétaire 2016, durant laquelle un déficit de 2,5% du PIB a été réalisé. En 2017, la part des recettes publiques dans le PIB a augmenté de 0,5 point de pourcentage pour atteindre 49,6% du PIB. En parallèle, la part des dépenses publiques a diminué de 0,9 point de pourcentage du PIB pour s'établir à 50,7% du PIB.

Le **solde primaire** s'est amélioré de 1 point de pourcentage du PIB en 2017. L'excédent primaire était de 0,4% du PIB en 2016, alors que celui de 2017 est de 1,4% du PIB. L'amélioration du solde primaire a été légèrement moins prononcée que celle du solde de financement. En effet, la diminution des charges d'intérêts a contribué à l'amélioration du solde budgétaire pour 0,4 point de pourcentage du PIB. En 2017, les charges d'intérêts ont atteint 2,5% du PIB.

Tableau 9
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

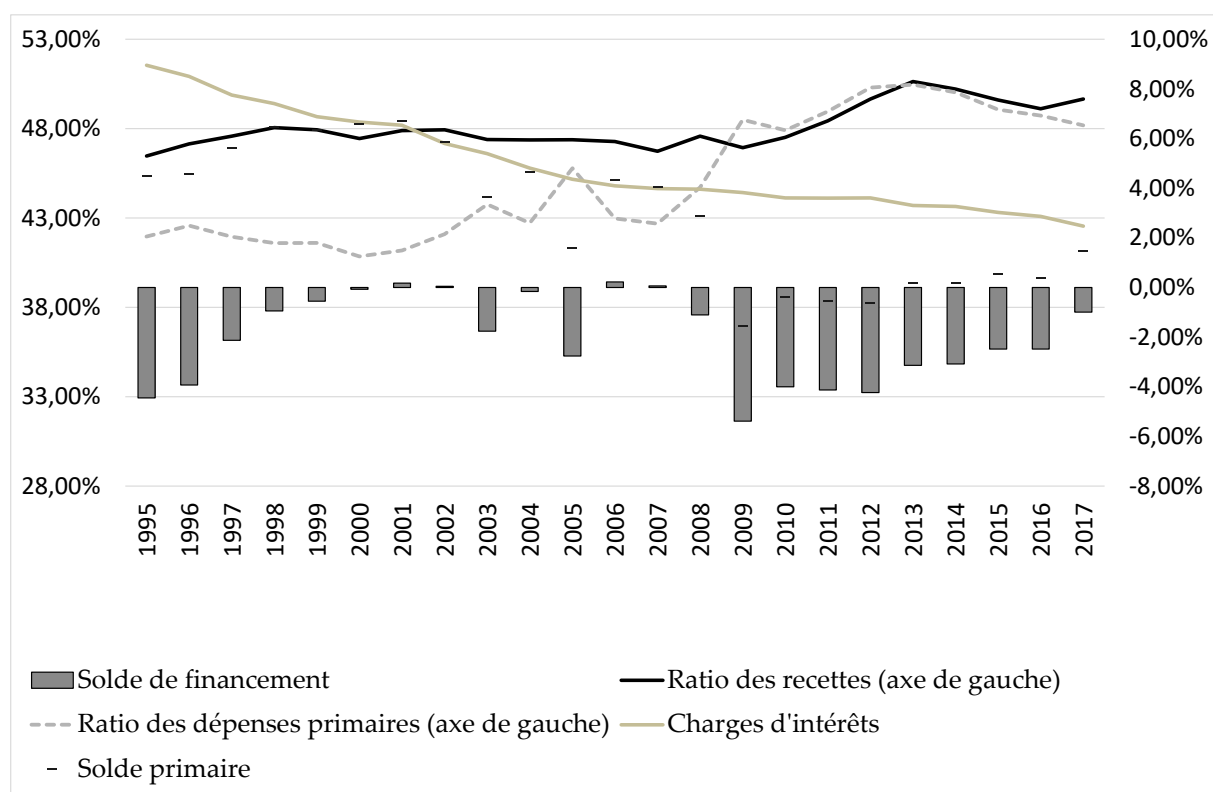
	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes (*)	50,6%	50,2%	49,6%	49,1%	49,6%	0,5%
Dépenses (*)	53,8%	53,3%	52,1%	51,6%	50,7%	-0,9%
Charges d'intérêts	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	2,5%	-0,4%
Dépenses primaires (*)	50,5%	50,0%	49,1%	48,7%	48,2%	-0,5%
Solde primaire	0,2%	0,2%	0,5%	0,4%	1,4%	1,0%
Solde de financement nominal	-3,1%	-3,1%	-2,5%	-2,5%	-1,0%	1,4%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

(*) Recettes et dépenses déterminées selon la définition CSF (hors cotisations sociales imputées mais impôts cédés à l'UE inclus, les ventes d'actifs sont comptabilisées dans les recettes).

Le graphique ci-dessous place les résultats de 2017 dans une **perspective à moyen terme** (1995-2017).

Graphique 2
Evolution des recettes, des dépenses primaires, des charges d'intérêts et du solde de financement (primaire) (en % du PIB)



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

(*) Recettes et dépenses primaires déterminées selon la définition CSF (hors cotisations sociales imputées mais impôts cédés à l'UE inclus, les ventes d'actifs sont comptabilisées dans les recettes).

La part des recettes dans le PIB a considérablement augmenté depuis 2010 et a atteint un sommet en 2013 (50,6% du PIB). A partir de 2014, le ratio des recettes a diminué de façon ininterrompue pour s'établir à 49,1% du PIB en 2016. En 2017, le ratio des recettes a toutefois de nouveau progressé pour atteindre 49,6% du PIB. L'évolution de la part des dépenses primaires dans le PIB est caractérisée par une hausse significative, pour atteindre un niveau supérieur à 50% du PIB, entre 2007 et 2013. Au cours de l'année budgétaire 2014, une diminution prudente du ratio des dépenses primaires a été amorcée ; cette baisse s'est poursuivie en 2017. Les deux ratios, et en particulier celui des dépenses primaires, sont toujours relativement élevés dans une perspective à moyen terme, malgré la baisse enregistrée au cours des dernières années. La baisse tendancielle des charges d'intérêts enregistrée durant la période considérée, s'est poursuivie en 2017, à l'exception d'une brève stagnation durant la période 2010-2012.

L'évolution distincte du ratio des recettes et des dépenses (primaires) est déterminante pour celle du solde de financement (primaire) nominal. Dans une perspective à moyen terme, le solde de financement nominal a fortement baissé en 2009 (-5,4% du PIB) pour se rétablir ensuite progressivement. Après une stabilisation du déficit à -2,5% du PIB sur la période 2015-2016, le déficit a fortement diminué pour s'établir à 1% du PIB en 2017.

La reprise du solde de financement résulte partiellement de l'évolution du solde budgétaire primaire. A partir de 2013, un excédent primaire limité a de nouveau été observé pour l'ensemble des administrations publiques. Par rapport au niveau avant la crise, le niveau de cet excédent primaire est toutefois limité, malgré une augmentation considérable de l'excédent primaire en 2017.

Selon une **approche structurelle**, il est fait abstraction de l'impact de la conjoncture et des mesures non récurrentes et temporaires sur le solde de financement. Exprimé en termes structurels, le solde s'est amélioré de 0,9 point de pourcentage du PIB en 2017 pour atteindre -1,0% du PIB. L'amélioration du solde budgétaire nominal (+1,4 point de pourcentage du PIB) peut être liée partiellement à l'évolution positive de la conjoncture (+0,2 point de pourcentage du PIB) en raison d'un output-gap moins négatif et de l'évolution de l'impact de facteurs non récurrents et temporaires (+0,4 point de pourcentage du PIB). En 2017, les *one-shots* ont un impact positif important de +0,3% du PIB sur le solde budgétaire, alors qu'on notait encore un impact négatif de 0,1% du PIB en 2016. Ces facteurs sont discutés en détail dans l'analyse de l'évolution au niveau des recettes et des dépenses figurant aux points 2.1.2.2 et 2.1.3.2 ci-dessous.

Tableau 10
Résultats budgétaires de l'ensemble des administrations publiques (en termes structurels, en % du PIB)

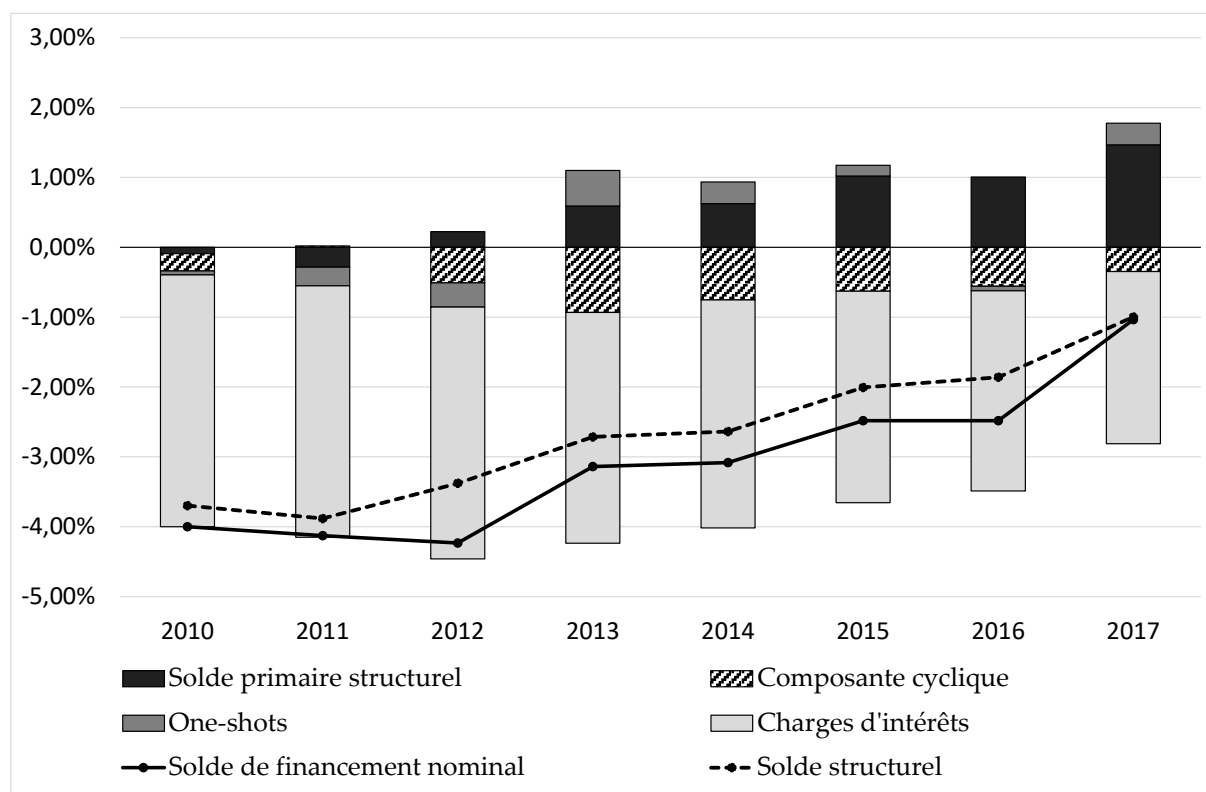
	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Solde de financement nominal	-3,1%	-3,1%	-2,5%	-2,5%	-1,0%	1,4%
Composante cyclique	-0,9%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	0,2%
One-shots	0,5%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,4%
Solde structurel	-2,7%	-2,6%	-2,0%	-1,9%	-1,0%	0,9%
Solde primaire structurel	0,6%	0,6%	1,0%	1,0%	1,5%	0,5%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018) et des Projections économiques du BFP (juin 2018).

En 2017, les soldes de financement nominal et structurel sont donc identiques car l'impact négatif de la conjoncture (-0,3% du PIB) est quasiment intégralement compensé par l'incidence positive de facteurs non récurrents et temporaires sur le solde budgétaire (+0,3% du PIB). Le solde structurel primaire s'est amélioré de 0,5 point de pourcentage du PIB en 2017 pour atteindre 1,5% du PIB.

Le graphique ci-dessous place le solde structurel de 2017 et ses composantes dans une perspective à moyen terme (2010-2017). Sur l'ensemble de la période considérée, le plus bas niveau du déficit structurel et le plus haut niveau de l'excédent primaire structurel ont été observés en 2017.

Graphique 3
Evolution du solde structurel (en % du PIB)



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018) et des Projections économiques du BFP (juin 2018).

2.1.2 Recettes publiques

L'analyse des recettes publiques se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, l'évolution des recettes publiques effectives (« à observer ») est examinée (point 2.1.2.1). La seconde étape apporte une correction pour l'impact de la conjoncture et de facteurs non récurrents et temporaires (point 2.1.2.2).

2.1.2.1 Recettes publiques effectives

Comme dans les précédents Avis de la Section, les tableaux et graphiques ci-après ont été établis sur la base de la définition CSF pour le ratio des recettes¹⁹. Selon la définition CSF, les recettes prennent en compte les prélèvements fiscaux versés à l'UE ainsi que le produit des ventes d'actifs. Dans les comptes nationaux détaillés, les ventes d'actifs sont comptabilisées comme des dépenses négatives et non comme des recettes non fiscales. Par ailleurs, la définition CSF ne tient pas compte des cotisations sociales imputées. De ce fait, les chiffres présentés ici s'écartent quelque peu des comptes des administrations publiques (concept SEC), tels que publiés par l'Institut des comptes nationaux.

Il ressort du Tableau 11 qu'il n'y a en 2017 qu'une différence de niveau entre le ratio des recettes totales selon la définition CSF (49,64% du PIB) et le concept SEC (51,3% du PIB). L'évolution du ratio des recettes en 2017 est identique selon les deux définitions. **En 2017, les recettes publiques totales ont augmenté de 0,53% du PIB.** La hausse du ratio des recettes totales est entièrement due à l'augmentation des recettes fiscales et parafiscales, étant donné que les recettes non fiscales, exprimées en % du PIB, sont restées quasiment stables en 2017.

Tableau 11
Recettes totales (SEC vers définition CSF)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales (SEC)	52,7%	52,2%	51,4%	50,8%	51,3%	0,5%
<u>Corrections spécifiques CSF</u>	<u>-2,1%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-1,8%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>0,0%</u>
Cotisations sociales imputées	-2,4%	-2,4%	-2,3%	-2,3%	-2,3%	0,0%
Impôts indirects cedés à l'UE	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Cessions d'actifs	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Recettes totales (CSF)	50,6%	50,2%	49,6%	49,1%	49,6%	0,5%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

¹⁹ Pour une explication détaillée concernant le concept CSF, cf. annexe 3.1. de l'Avis de juillet 2017.

Tableau 12
Recettes publiques effectives sur la période 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales (CSF)	50,6%	50,2%	49,6%	49,1%	49,6%	0,5%
<u>Recettes fiscales et parafiscales</u>	<u>45,5%</u>	<u>45,4%</u>	<u>45,1%</u>	<u>44,3%</u>	<u>44,8%</u>	<u>0,5%</u>
<i>Impôts directs</i>	16,7%	16,8%	16,6%	16,3%	16,9%	0,61%
Sociétés	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	4,2%	0,65%
Ménages, non-résidents et ISBL	13,5%	13,6%	13,2%	12,7%	12,7%	-0,04%
Précompte mobilier	1,1%	1,2%	1,0%	0,9%	0,9%	-0,08%
Revenus socio-professionnels (contrib. spéc. incl.)	11,8%	11,8%	11,5%	11,1%	11,2%	0,06%
Autres	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	-0,02%
<i>Impôts indirects</i>	13,4%	13,3%	13,3%	13,5%	13,5%	0,0%
TVA	6,9%	6,9%	6,7%	6,8%	6,8%	0,0%
Accises et assimilés	2,4%	2,4%	2,5%	2,7%	2,7%	0,0%
Précompte immobilier et droits d'enregistrement	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%
Autres	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	0,0%
<i>Cotisations sociales effectives</i>	14,4%	14,3%	14,3%	13,7%	13,6%	-0,1%
A charge des employeurs	8,9%	8,8%	8,8%	8,3%	8,2%	-0,1%
A charge des ménages	5,5%	5,5%	5,5%	5,4%	5,4%	0,0%
<i>Impôts sur le capital (impôts sur le patrimoine)</i>	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,0%
<u>Recettes non fiscales et parafiscales</u>	<u>5,1%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,6%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,8%</u>	<u>0,0%</u>
Revenus du patrimoine	1,3%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%
Cession de biens et de services	2,8%	2,8%	2,7%	2,9%	2,9%	0,0%
Transferts de revenus et de capital	1,0%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,0%
Cession d'actifs	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

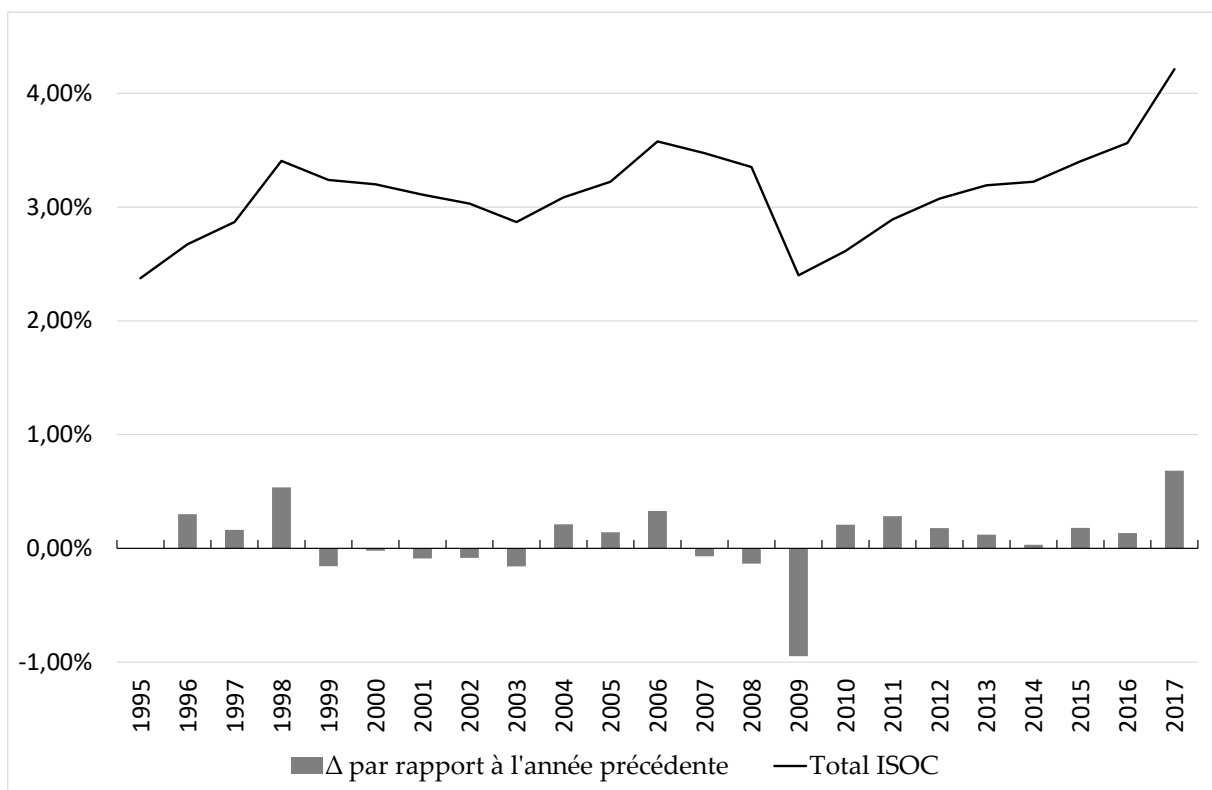
Lorsque l'on examine en détail l'augmentation des recettes fiscales et parafiscales, il s'avère que la hausse des recettes issues des impôts directs (+0,61% du PIB) est légèrement freinée par la diminution limitée des cotisations sociales perçues (-0,11% du PIB). Cette dernière baisse se situe presque intégralement au niveau des cotisations à charge des employeurs. En effet, le taux réduit de cotisations patronales, prévu depuis le 1^{er} avril 2016, dans le cadre du *tax shift*, a été appliqué pour la première fois en 2017 sur une année complète. Les recettes issues des prélèvements sur le patrimoine et des impôts indirects sont restées quasiment stables en 2017.

En ce qui concerne les impôts directs (+0,61 point de pourcentage du PIB), on peut distinguer d'une part, l'évolution des impôts directs applicables aux sociétés (+0,65 point de pourcentage du PIB) et d'autre part, celle des impôts directs applicables aux ménages, aux non-résidents et aux ISBL (-0,04 point de pourcentage du PIB). En effet, dans cette dernière catégorie, la hausse des recettes issues des impôts sur les revenus socio-professionnels (+0,06 point de pourcentage du PIB) est plus que compensée par la diminution des recettes issues du précompte mobilier (-0,08 point de pourcentage du PIB). L'impact de l'augmentation à 30% du taux du précompte mobilier en 2017 a en effet été compensé par la faiblesse des taux sur les actifs soumis à ce prélèvement.

L'augmentation des recettes issues de l'impôt sur les revenus socio-professionnels en 2017 surprend car ces recettes ont systématiquement diminué au cours des deux années précédentes. La raison de cette hausse en 2017 est double. Premièrement, aucune nouvelle mesure n'est entrée en vigueur en 2017 à l'impôt des personnes physiques dans le cadre du *tax shift* (le prochain volet du *tax shift* entre en vigueur en 2018). Deuxièmement, les rôles négatifs à l'impôt des personnes physiques ont diminué en 2017. En effet, le rythme des enrôlements s'est accéléré en 2016, ce qui a eu pour conséquence que les rôles (négatifs) ont été plus importants dans les comptes nationaux pour 2016 que ce qui aurait été observé si le rythme des enrôlements avait été stable. Du fait de cette accélération en 2016, les rôles (négatifs) ont été moins importants en 2017.

La forte augmentation des recettes issues des impôts directs applicables aux sociétés en 2017 (+0,65 point de pourcentage du PIB) résulte d'une **hausse prononcée des recettes issues des impôts sur les bénéfices des sociétés** (impôt des sociétés ou ISOC). Il ressort du Graphique 4 qu'une hausse des recettes ISOC a déjà pu être observée au cours des années précédentes, mais que l'augmentation de +0,65% du PIB en 2017 est extrêmement élevée par rapport aux années précédentes.

Graphique 4
Evolution des recettes issues de l'Isoc en % du PIB (1995-2017)

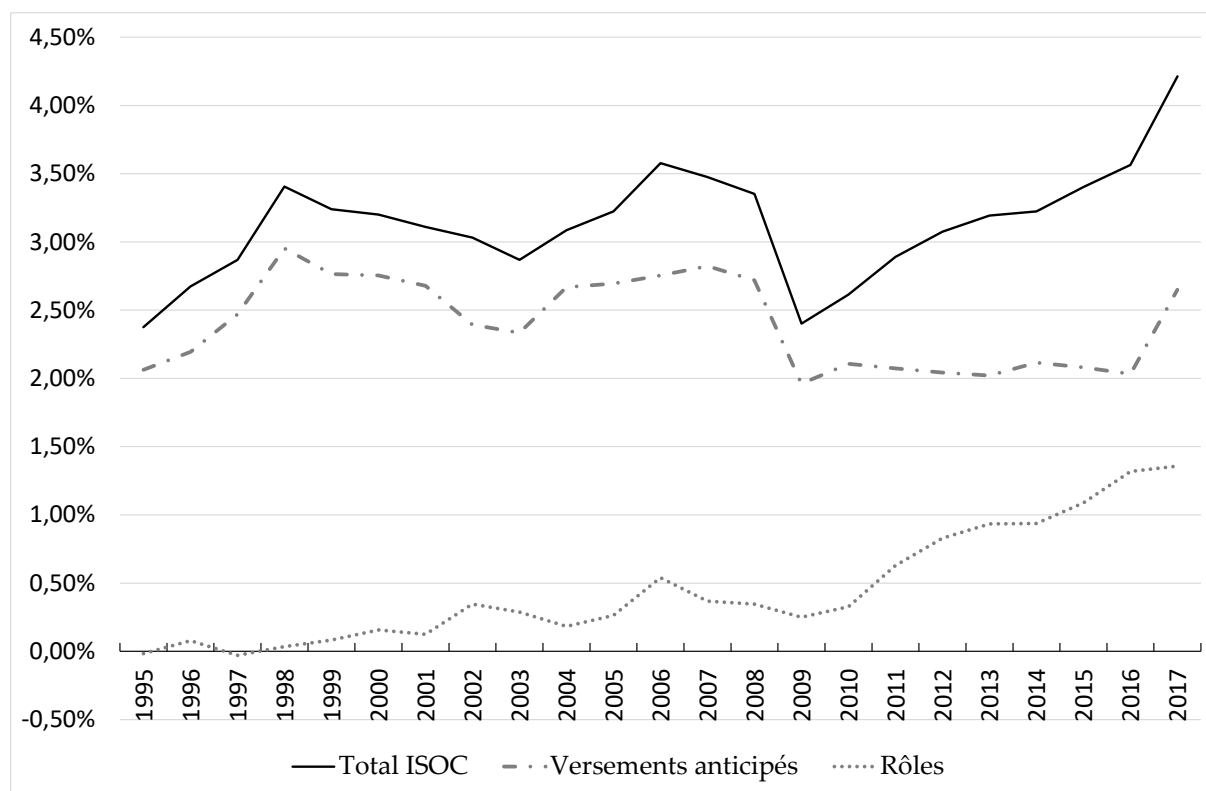


Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

Afin de décrire plus en détail cette augmentation, le Graphique 5 répartit l'évolution des recettes ISOC entre ses deux principales composantes ²⁰. Depuis 2010, une hausse de l'ISOC perçu par voie de rôles a été observée. Etant donné que les versements anticipés sont restés stables entre 2010 et 2016, une forte augmentation de la part des recettes ISOC perçues via les enrôlements a donc été constatée ²¹. Par conséquent, les recettes ISOC ont également augmenté durant cette période.

En 2017, l'augmentation des recettes ISOC est toutefois liée à une forte croissance des versements anticipés effectués par les entreprises, alors que les enrôlements (en % du PIB) restent pratiquement stables. Cette hausse permet aux versements anticipés de retrouver en 2017 leur niveau enregistré avant la crise économique et financière (2008-2009).

Graphique 5
Evolution des composantes de l'ISOC (1995-2017)



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

²⁰ Par ailleurs, les recettes ISOC comprennent également le précompte mobilier versé par les sociétés ainsi que l'impôt des non-résidents-sociétés.

²¹ La part des enrôlements dans l'impôt total sur les revenus des sociétés est passée systématiquement de 12,9% en 2010 à 38,1% en 2016.

L'augmentation des versements anticipés observés en 2017 peut s'expliquer par différents facteurs. Tout d'abord, la majoration d'impôt pour insuffisance de versements anticipés a été portée à 2,25% en janvier 2017 ²². Ensuite, la base imposable de l'ISOC a également augmenté en raison d'une diminution du taux de la déduction des intérêts notionnels (suite à la diminution du taux de référence pour capital à risque). Enfin, la base imposable est également déterminée en majeure partie par l'évolution de la conjoncture, laquelle a été favorable au cours des dernières années.

Selon le facteur considéré, la hausse des recettes ISOC est de nature structurelle ou temporaire. Une augmentation des recettes ISOC résultant du premier facteur précité concerne un pur glissement dans le temps du moment du paiement du montant dû. En effet, la perception de l'impôt via les enrôlements diminuera de manière équivalente au cours des années suivantes, ce qui entraînera une limitation des recettes ISOC durant ces années. Par conséquent, l'évolution des recettes est corrigée pour cet élément dans l'analyse en termes structurels (cf. point 2.1.2.2).

2.1.2.2 Analyse en termes structurels : correction pour les one-shots et pour la conjoncture

Comme explicité au point ci-avant, le ratio des recettes totales a augmenté de 0,53% du PIB en 2017 par rapport à 2016. Cependant, l'évolution à observer est influencée par celle de la conjoncture et par l'impact de facteurs non récurrents et temporaires (les « one-shots »). **En termes structurels, le ratio des recettes a augmenté en 2017 de 0,36% du PIB pour atteindre 49,3% du PIB.** La différence d'évolution entre les deux ratios (0,17% du PIB) peut être ramenée à l'impact plus important des *one-shots* sur les recettes en 2017. Il ressort du Tableau 13 que l'impact de la conjoncture sur le ratio des recettes a, en effet, été pratiquement neutre en 2017.

²² Cela a un impact sur l'écart entre le taux de la pénalité en cas d'absence ou d'insuffisance de versements anticipés et le taux pour éventuellement financer un versement anticipé par un prêt. En raison de l'augmentation du taux de la pénalité, il redevient plus intéressant pour les entreprises de, par exemple, financer leurs versements anticipés en contractant un prêt au lieu de payer l'ISOC via les enrôlements (majoration d'impôt incluse).

Le ratio des recettes en 2017 s'est toutefois avéré être influencé en grande partie par des aubaines non récurrentes et temporaires au niveau des recettes (0,35% du PIB). Il s'agit d'une hausse de 0,16 point de pourcentage du PIB par rapport à 2016. Ces aubaines temporaires concernent notamment le remboursement d'aides d'Etat octroyées dans le cadre des *excess profit rulings*, ainsi qu'une avance sur l'impôt final sur le capital d'épargne-pension²³. En 2017, c'est essentiellement la hausse des versements anticipés à l'ISOC qui a entraîné une augmentation temporaire des recettes. En effet, une partie de la hausse des versements anticipés est temporaire, étant donné qu'elle donnera lieu à une moindre perception de l'impôt via les enrôlements au cours des années suivantes. Il n'est toutefois pas simple d'estimer l'ampleur de cette hausse temporaire des versements anticipés²⁴. Dans le cadre de ses Perspectives économiques de juin 2018, le BFP a considéré un pourcentage de 0,3% du PIB (1,3 milliard d'euros) comme étant non structurel²⁵. Ce pourcentage correspond à celui qui a été retenu dans le rapport du Comité de monitoring fédéral de mars 2018²⁶.

Tableau 13
Recettes publiques structurelles sur la période 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales (CSF)	50,63%	50,21%	49,60%	49,11%	49,64%	0,53%
Correction pour la conjoncture	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	0,01%
Impact des one-shots	0,53%	0,42%	0,17%	0,19%	0,35%	0,16%
Recettes structurelles (CSF)	50,13%	49,81%	49,45%	48,94%	49,30%	0,36%
p.m. Recettes structurelles (SEC)	52,19%	51,78%	51,21%	50,63%	50,99%	0,36%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018) et des Projections économiques du BFP (juin 2018).

²³ Concernant tous les contrats qui datent d'avant 2015 et qui n'ont pas encore été définitivement taxés, 1% des réserves de capital est taxé chaque année en septembre de 2015 à 2019 inclus (valeur au 31/12/2014). Les avances payées seront déduites de l'impôt final lorsque celui-ci sera dû.

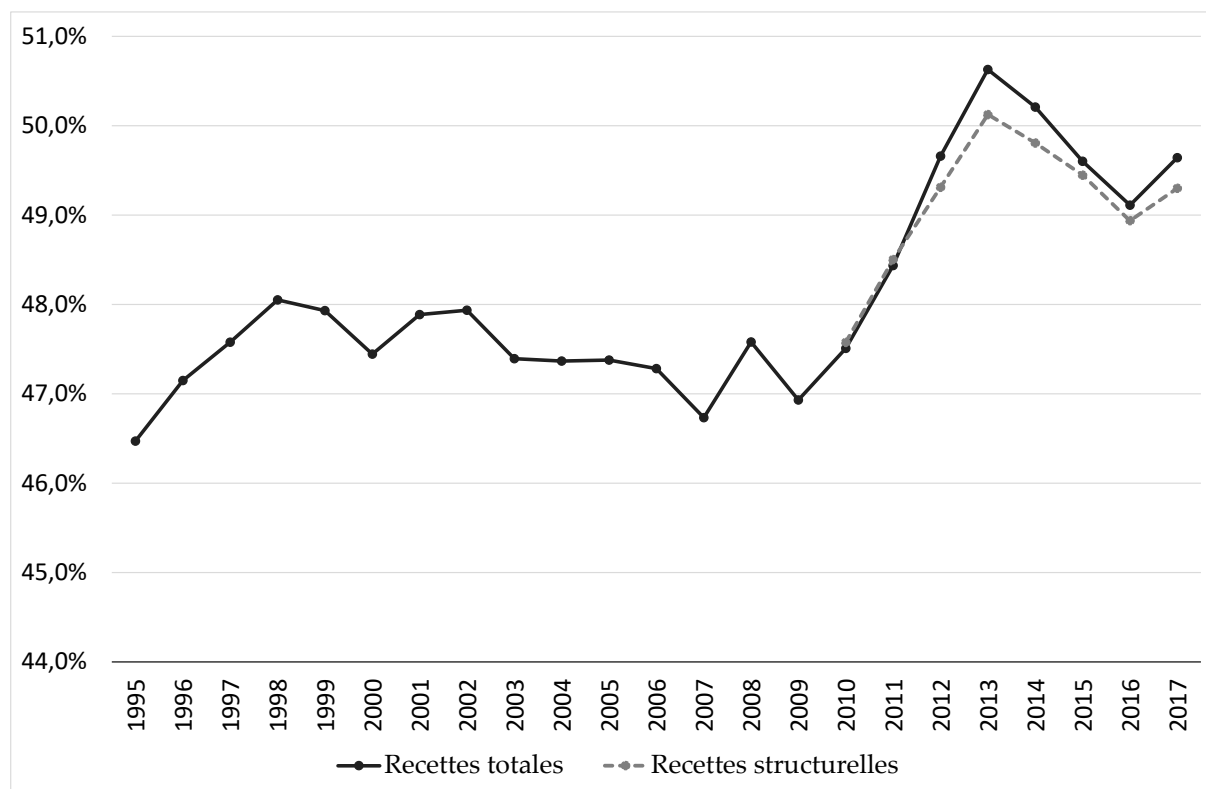
²⁴ Notons que dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés, le taux de base de la majoration d'impôt passe de nouveau à 6,75% à partir de 2018 (exercice d'imposition 2019). Sous cette impulsion, le paiement de l'impôt dû peut de nouveau être avancé dans le temps.

²⁵ Dans ses *Spring Forecast 2018*, la CE a estimé l'ampleur de l'augmentation temporaire à 0,5% du PIB. L'estimation de la CE est légèrement supérieure à celle du BFP, étant donné que la CE considère comme temporaire l'intégralité de l'écart entre la hausse observée et la tendance.

²⁶ Le pourcentage pour la partie non récurrente provient d'une estimation de la BNB. Le pourcentage a été défini comme étant l'écart entre l'augmentation observée et une évolution de référence des versements anticipés (en fonction de la croissance de l'excédent brut d'exploitation des entreprises, de l'impact estimé des mesures et d'une estimation des recettes résultant de la baisse du taux d'intérêts de la déduction des intérêts notionnels). 60% de l'écart a ensuite été considéré comme un facteur non récurrent, afin de prendre en compte un certain nombre d'éléments d'incertitude lors de la détermination du scénario de référence.

Enfin, le Graphique 6 illustre l'évolution du ratio des recettes nominales et structurelles dans une perspective à moyen terme (1995-2017).

Graphique 6
Evolution du ratio des recettes (en termes nominaux et structurels, 1995-2017)



Source : Calculs du Secrétariat du CSF sur base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018) et des Projections économiques du BFP (juin 2018). Etant donné que la série du BFP pour les *one-shots* n'est disponible qu'à partir de 2010, il n'est pas possible de déterminer les recettes structurelles dans ce cadre.

2.1.3 Dépenses publiques

L'analyse des dépenses publiques primaires se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, l'évolution des dépenses publiques primaires effectives (« à observer ») est examinée (point 2.1.3.1). La seconde étape apporte une correction pour l'impact de la conjoncture et de facteurs non récurrents et temporaires (point 2.1.3.2). Enfin, l'évolution des charges d'intérêts est également commentée (point 2.1.3.3).

2.1.3.1 Dépenses publiques primaires effectives

Tout comme pour les recettes, les tableaux et graphiques relatifs au ratio des dépenses primaires ont été établis selon la définition CSF. Cela implique que les corrections CSF appliquées aux recettes (cf. point 2.1.2.1) sont appliquées aux dépenses de manière symétrique afin de garantir la neutralité au niveau du solde de financement.

Tableau 14
Dépenses totales (SEC vers définition CSF)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Dépenses primaires totales (SEC)	52,53%	52,00%	50,82%	50,42%	49,91%	-0,52%
<u>Corrections spécifiques CSF</u>	<u>-2,07%</u>	<u>-1,97%</u>	<u>-1,76%</u>	<u>-1,70%</u>	<u>-1,70%</u>	<u>0,00%</u>
Cotisations sociales imputées	-2,44%	-2,40%	-2,25%	-2,25%	-2,25%	0,00%
Transfert impôts indirects à l'UE	0,30%	0,31%	0,39%	0,44%	0,43%	-0,01%
Cession d'actifs	0,07%	0,12%	0,10%	0,12%	0,13%	0,01%
Dépenses primaires totales (CSF)	50,46%	50,03%	49,06%	48,73%	48,21%	-0,51%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

Le ratio des dépenses primaires totales a diminué de -0,5% du PIB en 2017 pour atteindre 48,2% du PIB. Tant les dépenses courantes (-0,41% du PIB) que les dépenses de capital (-0,11% du PIB) ont diminué en 2017.

Tableau 15
Dépenses publiques effectives sur la période 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Dépenses primaires totales (CSF)	50,46%	50,03%	49,06%	48,73%	48,21%	-0,51%
<u>Dépenses courantes</u>	<u>45,98%</u>	<u>45,79%</u>	<u>45,38%</u>	<u>45,29%</u>	<u>44,88%</u>	<u>-0,41%</u>
Rémunération de travailleurs	10,36%	10,32%	10,20%	10,12%	10,05%	-0,07%
Consommation intermédiaire et impôts	4,37%	4,26%	4,08%	3,98%	4,04%	0,06%
Subventions aux entreprises	3,46%	3,50%	3,43%	3,37%	3,36%	-0,01%
<i>dont subventions salariales</i>	1,19%	1,22%	1,21%	1,14%	1,09%	-0,05%
Prestations sociales	25,33%	25,32%	25,24%	25,21%	25,18%	-0,03%
<i>en espèces</i>	17,38%	17,29%	17,22%	17,23%	17,20%	-0,03%
pensions	10,27%	10,32%	10,37%	10,47%	10,51%	0,05%
allocations familiales	1,58%	1,57%	1,54%	1,51%	1,49%	-0,02%
interruptions de carrière et prépensions	0,62%	0,59%	0,57%	0,53%	0,49%	-0,04%
chômage	1,80%	1,66%	1,47%	1,37%	1,28%	-0,09%
indemnités maladie et invalidité	1,69%	1,76%	1,82%	1,86%	1,91%	0,06%
revenu d'intégration	0,21%	0,22%	0,25%	0,27%	0,28%	0,00%
autres	1,20%	1,17%	1,21%	1,23%	1,25%	0,02%
<i>en nature</i>	7,95%	8,03%	8,01%	7,98%	7,98%	-0,01%
dont soins de santé	6,89%	6,95%	6,96%	6,87%	6,89%	0,02%
Transferts de revenus	2,46%	2,39%	2,44%	2,61%	2,25%	-0,36%
<i>dont à l'UE</i>	1,35%	1,22%	1,37%	1,44%	1,16%	-0,28%
<u>Dépenses de capital</u>	<u>4,48%</u>	<u>4,24%</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,44%</u>	<u>3,33%</u>	<u>-0,11%</u>
Investissements en immobilisations	2,43%	2,46%	2,40%	2,33%	2,34%	0,02%
Autres (e.a. transferts de capital)	2,06%	1,77%	1,28%	1,11%	0,99%	-0,12%
p.m. Crédits d'impôt remboursables	0,38%	0,26%	0,20%	0,18%	0,20%	0,02%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN (Comptes des administrations publiques, avril 2018).

2.1.3.1.1 L'évolution des dépenses de capital

L'évolution des dépenses de capital a été essentiellement influencée par une diminution des transferts de capital, alors que les investissements en immobilisations ('investissements publics') sont restés pratiquement stables (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Evolution des investissements publics en 2017

Le niveau des investissements publics belges est faible par rapport aux autres pays européens et, en particulier, par rapport au niveau des dépenses primaires totales. Sur base de ce constat, la Section a estimé dans son Avis de mars 2018 qu'une augmentation des investissements publics était indiquée, en particulier des investissements qui ont un fort impact positif sur l'activité économique, le potentiel de production de l'économie et la soutenabilité de la dette.

Il ressort du Tableau 16 que les investissements publics sont restés stables en 2017 au même niveau que celui de 2016, à savoir 2,3% du PIB. La stabilité au niveau de l'ensemble des administrations publiques dissimule toutefois un glissement entre l'ensemble des C&R (-0,1% du PIB) et les Pouvoirs locaux (+0,1% du PIB). La hausse observée en 2017 au niveau des Pouvoirs locaux s'inscrit dans le cadre du « cycle des investissements locaux ». A l'approche des élections locales (octobre 2018), les investissements publics augmentent traditionnellement pour diminuer de nouveau au terme des élections locales ²⁷.

Tableau 16
Evolution des investissements publics (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Ensemble des administrations publiques	2,43%	2,46%	2,40%	2,33%	2,34%	0,02%
Entité I	0,29%	0,29%	0,26%	0,26%	0,26%	-0,01%
(Ensemble des) C&R	1,27%	1,37%	1,38%	1,38%	1,31%	-0,06%
Pouvoirs locaux	0,87%	0,80%	0,75%	0,69%	0,77%	0,08%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN.

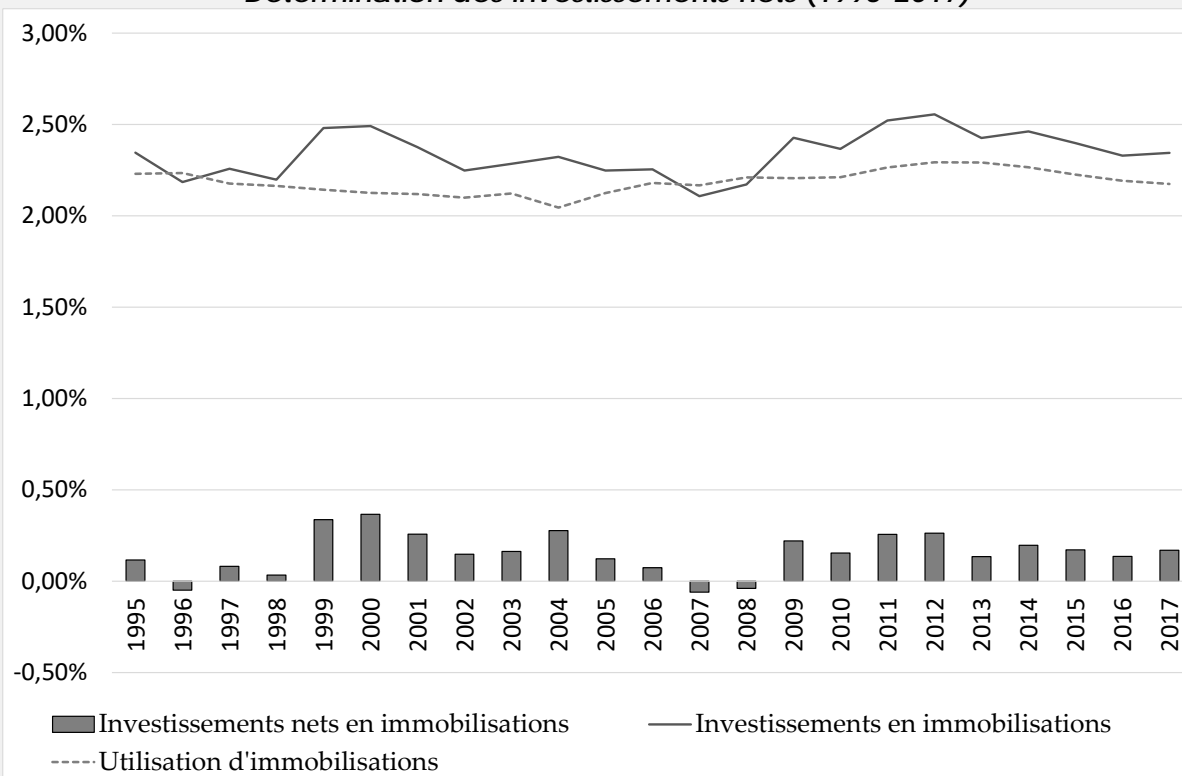
Il ressort du Graphique 7 ²⁸ que la dépréciation annuelle du stock de capital (utilisation ou dépréciation de capital fixe) fluctue depuis le début des années 90 autour de la formation annuelle brute de capital fixe. Par conséquent, les investissements publics nets sont très limités et même négatifs pour certaines années. Si l'on cumule les investissements nets au fil des ans, on obtient le stock de capital des administrations publiques. Par rapport au PIB, ce stock de capital a diminué de manière relativement ininterrompue depuis 1995 en Belgique.

En 2017, les investissements en immobilisations n'ont également été que légèrement supérieurs à l'utilisation des immobilisations (dépréciation). Par conséquent, les investissements publics nets ont été très limités.

²⁷ Notons également que l'évolution de ce cycle est moins prononcée par rapport à des cycles antérieurs (cf. point 2.4.3).

²⁸ Cf. également BNB (2017) : Rapport 'Investissements publics' : analyse et recommandations.

Graphique 7
Détermination des investissements nets (1995-2017)

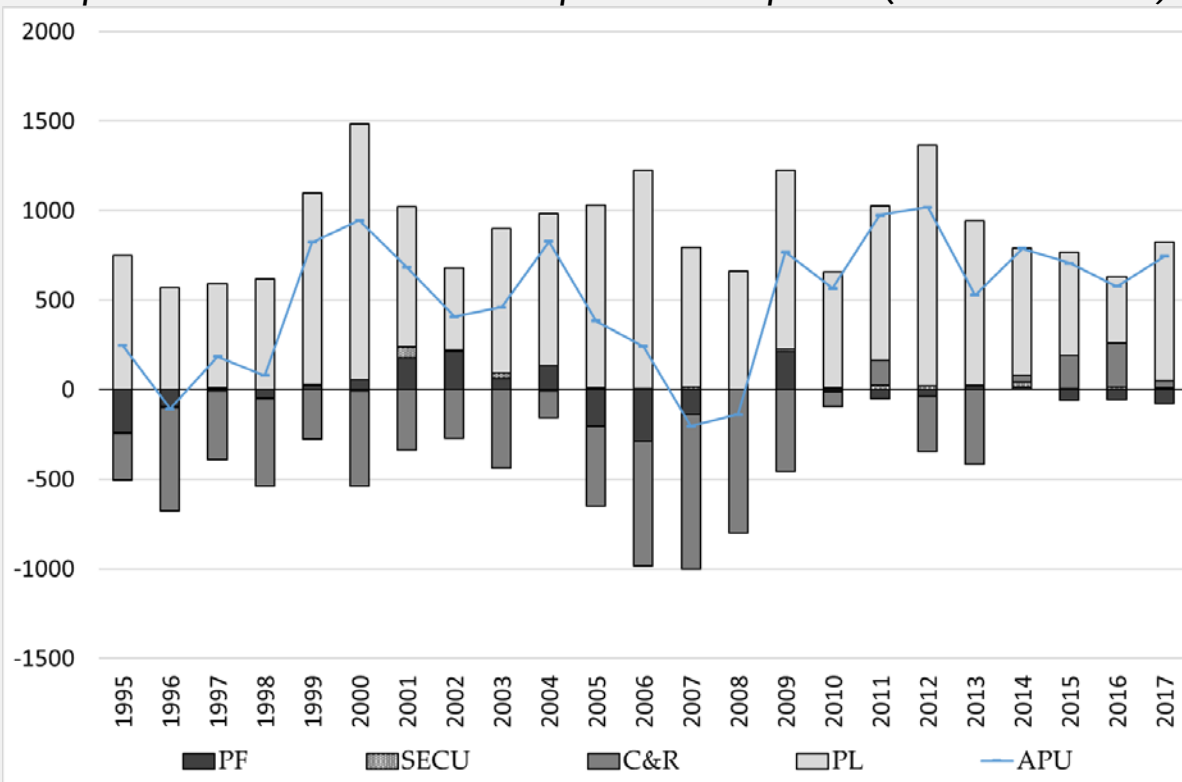


Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN.

Le Graphique 8 illustre la répartition des investissements ²⁹ nets entre les différents niveaux de pouvoir. Dans cette représentation, ce sont surtout les Pouvoirs locaux qui assurent une hausse nette des investissements publics.

²⁹ Un montant négatif correspond à des investissements négatifs (dépréciation plus importante que les investissements bruts).

Graphique 8
Répartition des investissements nets par niveau de pouvoir (en millions d'euros)



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN.

2.1.3.1.2 L'évolution des dépenses courantes

La **diminution des dépenses courantes se situe dans différentes catégories de dépenses**. La baisse des rémunérations des travailleurs (-0,07% du PIB) est neutralisée par une hausse des achats de biens et de services (consommation intermédiaires et impôts, +0,06% du PIB). Les prestations sociales restent pratiquement constantes en % du PIB, étant donné l'augmentation des indemnités de maladie et d'invalidité (+0,06% du PIB) est compensée par une diminution des dépenses de chômage (-0,09% du PIB).

C'est surtout la baisse des transferts de recettes (-0,36% du PIB) qui explique la diminution observée au niveau des dépenses courantes totales. En effet, en 2017, la contribution de la Belgique au budget de l'UE a temporairement été réduite (-0,28% du PIB).

Le Tableau 17 donne un aperçu des transferts totaux de la Belgique à l'Union européenne (UE). Ceux-ci ont fortement diminué et passent de 1,4% du PIB en 2016 à 1,2% du PIB en 2017. Cette diminution résulte d'une révision à la baisse (temporaire) de la contribution sur la base du revenu national brut (RNB) en raison de retards dans l'exécution du budget européen (cf. Encadré 2 pour les détails).

Tableau 17
Transferts de la Belgique à l'Union européenne (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Transferts à l'UE	(1)=(2)+(3)	1,34%	1,22%	1,37%	1,44%	1,16%	-0,28%
Impôts indirects	(2)=(2a)+(2b)	0,30%	0,31%	0,39%	0,44%	0,43%	-0,01%
Ressources propres traditionnelles	(2a)	0,30%	0,31%	0,34%	0,37%	0,37%	0,00%
Contributions au Fonds de résolution	(2b)	0,00%	0,00%	0,06%	0,07%	0,06%	-0,01%
Transferts de revenus	(3)=(4)+(5)+(6)	1,04%	0,91%	0,97%	1,00%	0,73%	-0,27%
Troisième ressource (basée sur la TVA)	(4)	0,13%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,00%
Quatrième ressource (contribution basée sur le RNB)	(5a)	0,81%	0,68%	0,74%	0,77%	0,49%	-0,28%
Contribution au financement de la réduction britannique (RNB)	(5b)	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,00%
Autres transferts de revenus	(6)	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%	0,01%
<i>p.m. Contribution totale RNB</i>	<i>(5)=(5a)+(5b)</i>	<i>0,88%</i>	<i>0,75%</i>	<i>0,81%</i>	<i>0,84%</i>	<i>0,56%</i>	<i>-0,29%</i>
<i>p.m. Contribution totale ressources propres budget UE</i>	<i>(7)=(2a)+(4)+(5)</i>	<i>1,31%</i>	<i>1,19%</i>	<i>1,33%</i>	<i>1,41%</i>	<i>1,11%</i>	<i>-0,29%</i>

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de la BNB.

Encadré 2 : Transferts de la Belgique à l'Union européenne

Les transferts de la Belgique à l'Union européenne (UE) se composent principalement de la contribution aux « ressources propres » du budget européen : les ressources propres traditionnelles, la troisième ressource sur la base des ressources TVA et la quatrième ressource sur la base du revenu national brut (RNB).

Les ressources propres traditionnelles (RPT) se composent essentiellement des droits de douane perçus par les Etats membres et versés directement à l'Union européenne et, dans une moindre mesure, de cotisations « sucre ». Tout comme les contributions au Fonds de résolutions (depuis 2014), les RPT sont comptabilisées, dans les comptes nationaux, directement dans les impôts indirects sur le compte de l'Union européenne ³⁰. En 2017, elles s'élevaient à 0,43% du PIB pour la Belgique.

La troisième ressource est déterminée en appliquant un certain taux d'appel (0,3%) sur la base TVA harmonisée des Etats membres. Pour la Belgique, ces versements de TVA représentaient 0,12% du PIB en 2017, dans la continuité des années précédentes.

³⁰ Dans les CN, elles ne font donc pas partie des recettes de l'ensemble des administrations publiques (APU). Selon la définition CSF, une correction est appliquée pour ce facteur : d'une part, les recettes des APU sont majorées du montant de ces impôts indirects sur le compte de l'UE et d'autre part, les dépenses des APU sont augmentées de ce même montant (plus particulièrement au niveau des transferts à d'autres niveaux de pouvoir), afin de rester neutre au niveau du solde.

La quatrième ressource constitue le dernier poste du budget de l'UE. En effet, le budget de l'UE doit toujours être en équilibre *ex ante*. Par conséquent, le montant de la quatrième ressource est déterminé par les dépenses totales de l'EU après déduction de toutes les autres recettes (RPT, troisième ressource et autres recettes, dont l'excédent éventuel de l'année budgétaire précédente). Les Etats membres contribuent au financement de la quatrième ressource proportionnellement à leur RNB ³¹.

En raison d'un retard dans la mise en oeuvre de certains programmes européens ³², le budget européen de 2016 s'est clôturé sur un excédent qui a été transféré vers 2017 ³³. Les paiements pour 2017 ont également été revus à la baisse dans le courant de l'année budgétaire 2017, en raison de ce retard ³⁴. Par conséquent, le total de la quatrième ressource pour l'année budgétaire 2017 a été fortement revu à la baisse ³⁵. Pour la Belgique, cela signifie que la contribution RNB a diminué de 0,29 point de pourcentage du PIB en 2017 pour s'établir à 0,56% du PIB. Notons que cette baisse est temporaire. Le retard dans la mise en œuvre des programmes de l'UE sera probablement rattrapé durant les prochaines années ³⁶.

A titre illustratif, la Graphique 9 met en parallèle la croissance réelle annuelle des dépenses primaires et la croissance potentielle du PIB. Il en ressort que l'écart entre les deux est négatif depuis 2013, ce qui entraîne une diminution du ratio des dépenses primaires (par rapport au PIB potentiel).

³¹ En tant que contributeur net au budget de l'UE, le Royaume-Uni a bénéficié d'une réduction de sa contribution. Cette réduction britannique est également financée par les autres Etats membres proportionnellement au RNB. Depuis 2001, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ne versent que 25% de leur part normale dans le financement de la réduction du Royaume-Uni.

³² Il s'agit essentiellement de programmes dans le cadre de la politique de cohésion (rubrique « Croissance intelligente et inclusive » du budget européen).

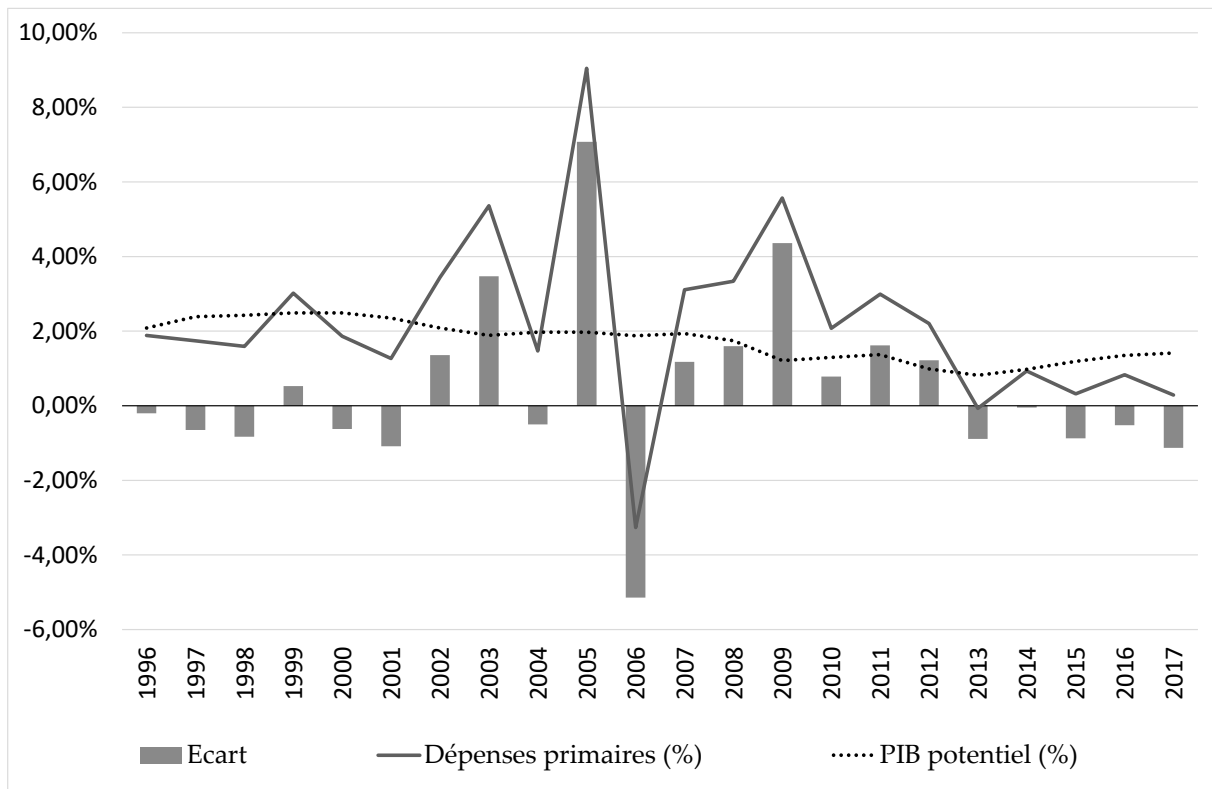
³³ Dans le budget ajusté n° 6 de l'Union européenne pour l'année budgétaire 2017, 6,4 milliards d'euros ont été comptabilisés comme excédent de l'année budgétaire précédente (*Journal officiel de l'Union européenne (JO) L 21 du 21.01.2018*).

³⁴ Le budget ajusté n° 6 de l'UE pour l'année budgétaire 2017 prévoit un montant de 49,3 milliards d'euros à la rubrique « Croissance intelligente et inclusive » (crédits de paiement), contre 59,3 milliards d'euros pour l'année budgétaire 2016.

³⁵ Selon le budget ajusté n° 6, le total des ressources RNB de l'UE s'élevait à 78,4 milliards d'euros en 2017, contre 97,1 milliards d'euros en 2016.

³⁶ La fixation définitive (UE, Euratom) 2018/251 du budget général de l'Union européenne pour l'année budgétaire 2018 prévoit une forte augmentation à la rubrique « Croissance intelligente et inclusive » à 66,6 milliards d'euros. Concernant la quatrième ressource, un montant total de 102,7 milliards d'euros est inscrit au budget 2018 de l'UE (*JO L 57 du 28.02.2018*).

Graphique 9
Croissance réelle des dépenses primaires et croissance potentielle du PIB



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN et du BFP. Les dépenses à prix courants ont été déflatées à l'aide d'un déflateur pondéré (indice des prix à la consommation, indice des prestations sociales en espèces et rémunérations).

2.1.3.2 Dépenses publiques primaires structurelles

Comme déjà explicité, le ratio des dépenses primaires a diminué de 0,51% du PIB en 2017 par rapport à 2016. Cependant, l'évolution du ratio des dépenses primaires est influencée par celle de la conjoncture et par l'impact de facteurs non récurrents et temporaires (les « one-shots »). **En termes structurels, le ratio des dépenses primaires a baissé de 0,1% du PIB pour atteindre 47,8% du PIB.** La diminution de l'impact de la conjoncture et des dépenses non récurrentes a entraîné en 2017 une baisse du ratio des dépenses primaires à concurrence de 0,41 point de pourcentage du PIB par rapport à 2016.

Il ressort du Tableau 18 que l'impact de la conjoncture sur le ratio des dépenses primaires était de 0,34% du PIB en 2017, à savoir 0,2 point de pourcentage du PIB de moins qu'en 2016. A titre illustratif, l'impact de la conjoncture est divisé en deux composantes. D'une part, il existe un effet numérateur qui reflète l'incidence du cycle sur les dépenses de chômage ; d'autre part, il existe un effet dénominateur qui reflète l'incidence du cycle sur le ratio des dépenses primaires (à savoir l'expression des dépenses par rapport au PIB potentiel au lieu du PIB à observer).

En 2017, le ratio des dépenses primaires est également influencé par des facteurs non récurrents et temporaires au niveau des dépenses (0,04% du PIB). Par rapport à 2016, l'impact de *one-shots* sur le ratio des dépenses a diminué de 0,21% du PIB, étant donné la disparition d'un certain nombre de facteurs non récurrents ayant eu un impact négatif sur le solde de financement (notamment, le transfert de capital vers le secteur financier, un certain nombre de remboursements après décisions judiciaires).

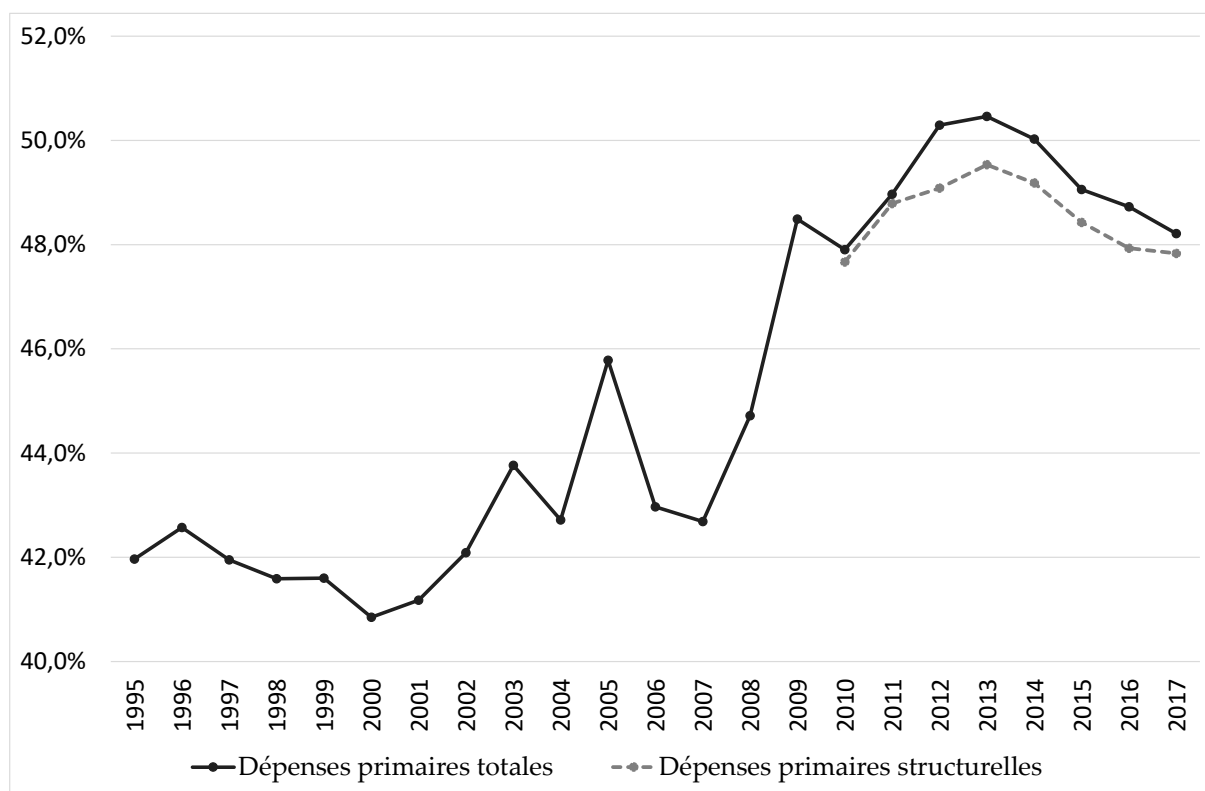
Tableau 18
Dépenses primaires structurelles sur la période 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Dépenses primaires totales (CSF)	50,46%	50,03%	49,06%	48,73%	48,21%	-0,51%
Correction pour la conjoncture	0,91%	0,73%	0,61%	0,54%	0,34%	-0,20%
Effet numérateur	0,13%	0,10%	0,09%	0,08%	0,05%	-0,03%
Effet dénominateur	0,78%	0,63%	0,53%	0,47%	0,29%	-0,18%
Impact des one-shots	0,02%	0,11%	0,02%	0,25%	0,04%	-0,21%
Dépenses primaires structurelles (CSF)	49,53%	49,18%	48,43%	47,93%	47,83%	-0,10%
p.m. dépenses primaires structurelles (SEC)	51,60%	51,15%	50,19%	49,63%	49,53%	-0,10%

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN et du BFP.

Le Graphique 10 illustre l'évolution du ratio des dépenses nominales et structurelles dans une perspective à moyen terme (1995-2017).

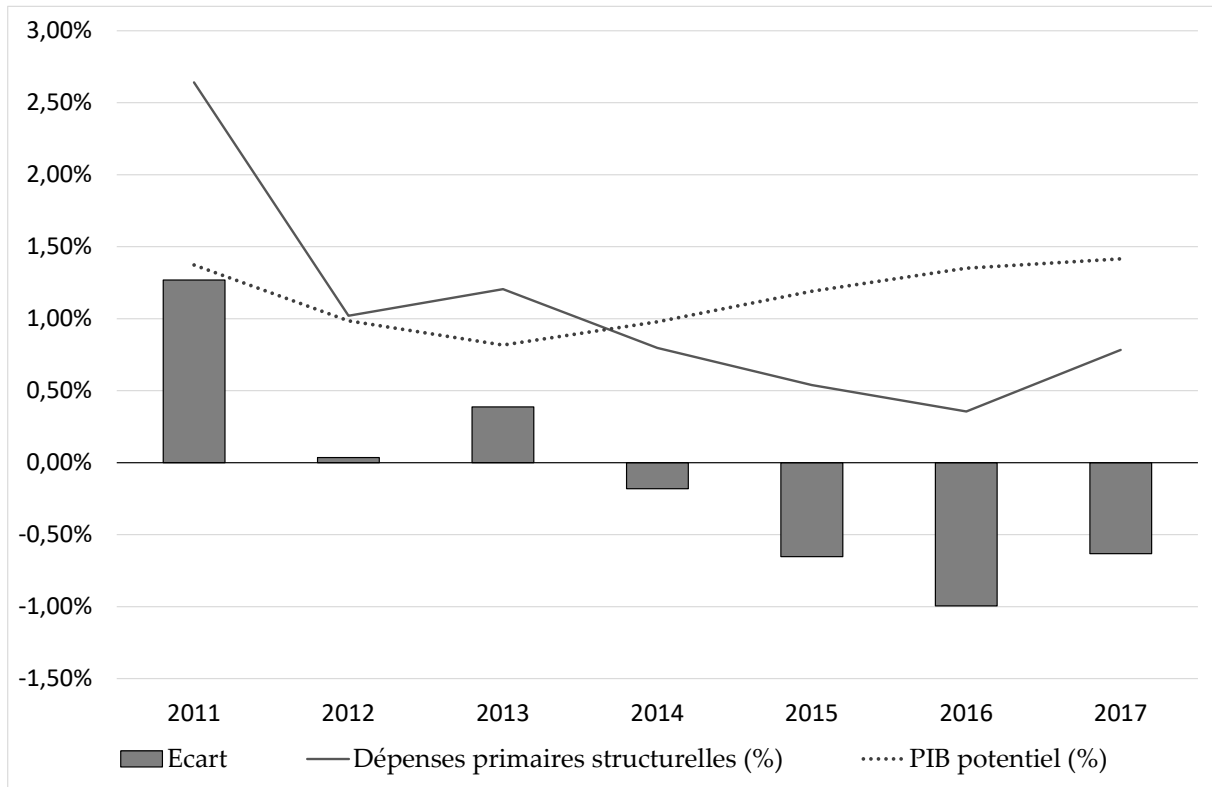
Graphique 10
Evolution du ratio des dépenses primaires
(en termes nominaux et structurels, 1995-2017)



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN et du BFP (étant donné que la série du BFP pour les *one-shots* n'est disponible qu'à partir de 2010, il n'est pas possible de déterminer les recettes structurelles dans ce cadre).

Enfin, le Graphique 11 met en parallèle la croissance annuelle des dépenses structurelles primaires réelles (à savoir corrigée pour la partie cyclique des dépenses de chômage et l'impact de facteurs non récurrents et temporaires) et la croissance potentielle du PIB.

Graphique 11
Croissance réelle des dépenses primaires structurelles et croissance potentielle du PIB



Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN et du BFP. Les dépenses à prix courants ont été déflatées à l'aide d'un déflateur pondéré (indice des prix à la consommation, indice des prestations sociale en espèces et rémunérations).

2.1.3.3 Evolution des charges d'intérêts et des déterminants

En 2017, le poids des charges d'intérêts a diminué pour s'établir à 2,5% du PIB. Par rapport à 2016, il s'agit d'une baisse de 0,4% du PIB. Par extension, le taux implicite sur la dette publique a également diminué en 2017 pour s'établir à 2,4% du PIB.

Dans ce cadre, notons également que la durée moyenne de l'encours de la dette publique a augmenté pour atteindre 9,3 ans.

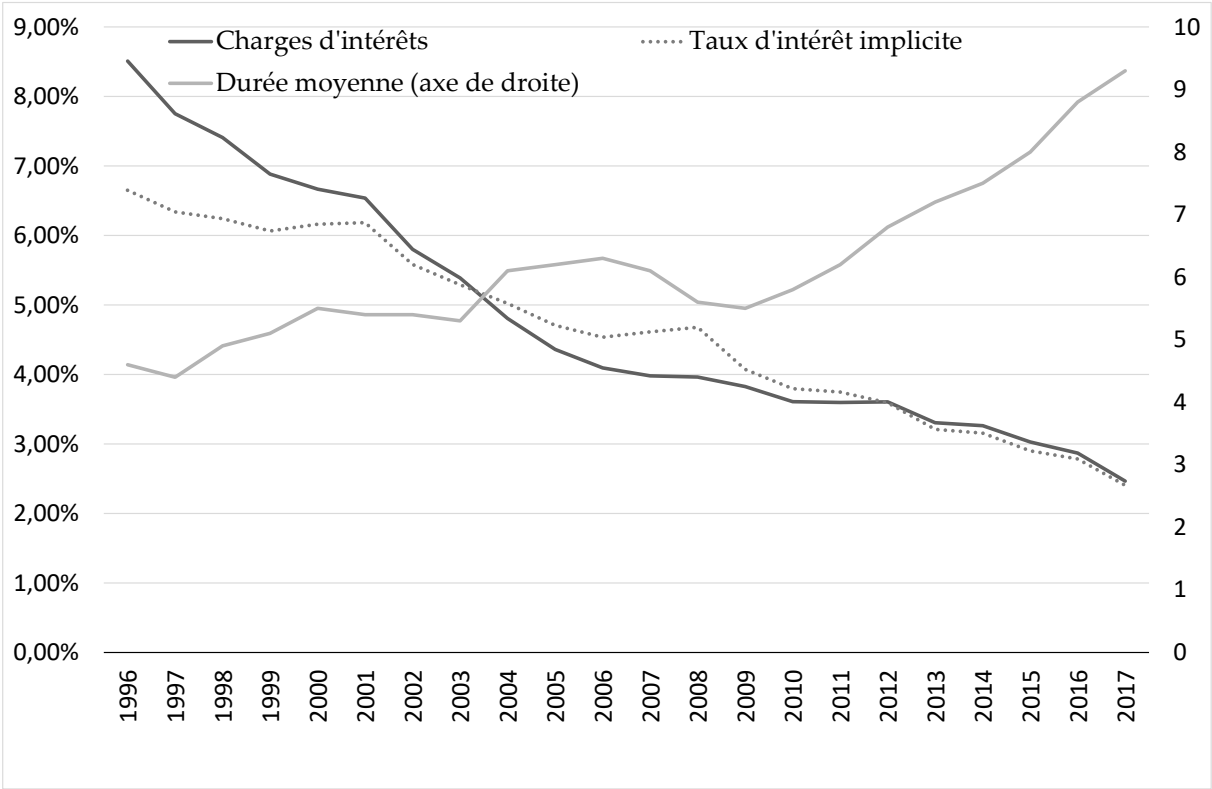
Tableau 19
Evolution des charges d'intérêts

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Charges d'intérêts	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	2,5%	-0,4%
Taux implicite	3,2%	3,2%	2,9%	2,8%	2,4%	-0,4%
Durée moyenne	7,20	7,50	8,00	8,80	9,30	0,50

Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN.

Lorsque l'on place l'évolution de ces trois variables dans une perspective historique (1996-2017), il apparaît clairement que l'évolution en 2017 est liée à la tendance observée depuis le début de la crise financière et économique (2008-2009), à savoir une diminution des charges d'intérêts et du taux d'intérêt implicite, alors que la durée moyenne de la dette augmente.

Graphique 12
Evolution des charges d'intérêts, taux d'intérêt implicite et durée moyenne

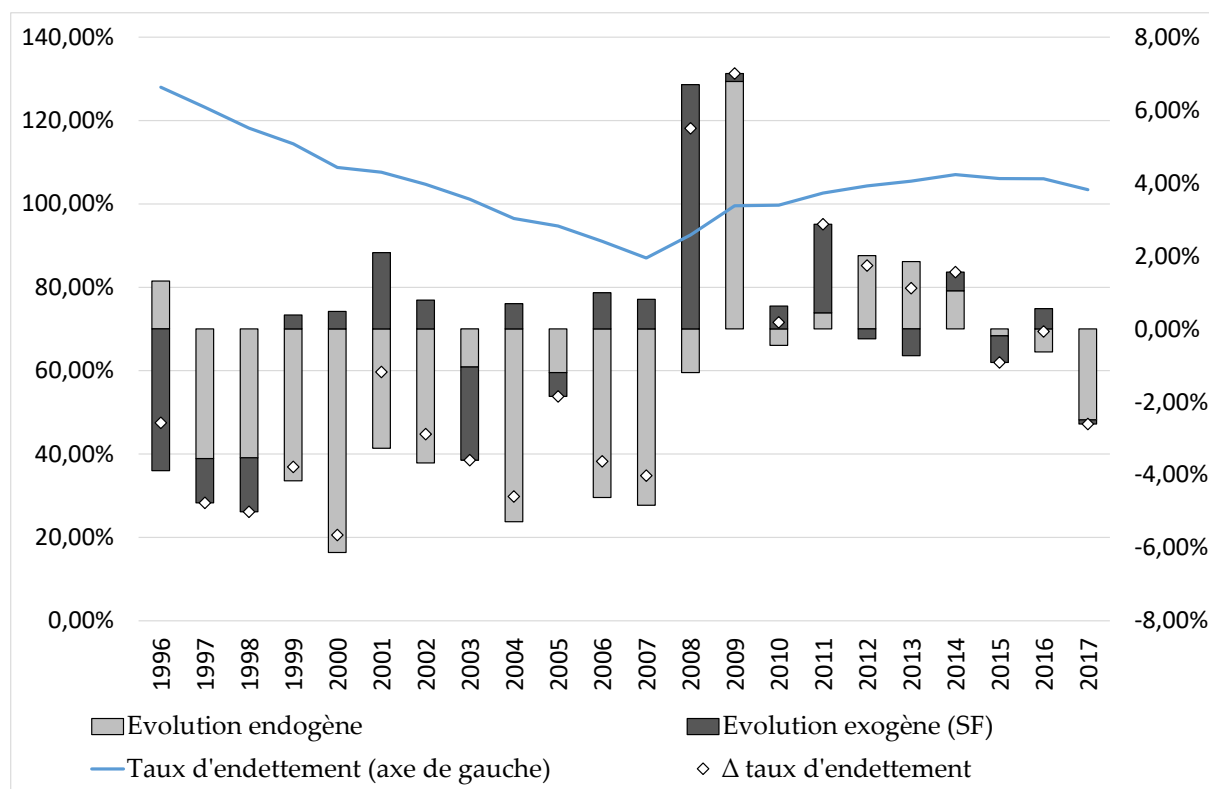


Source : Calculs du Secrétariat CSF sur la base des données de l'ICN.

2.1.4 Evolution du taux d'endettement

Le taux d'endettement était de **103,4% du PIB à la fin de l'année 2017**. Par rapport à 2016 où le taux d'endettement était de 106,0% du PIB, cela correspond à une diminution de 2,6% du PIB. La variation totale du taux d'endettement (en % du PIB) peut être subdivisée en une variation endogène (point 2.1.4.1) et une variation exogène (point 2.1.4.2).

Graphique 13
Evolution du taux d'endettement (en % du PIB)



Source : Calculs CSF sur la base de données ICN.

2.1.4.1 Evolution endogène de la dette

La **variation endogène du taux d'endettement** résulte de l'interaction entre la croissance économique, le solde primaire et le taux implicite.

En effet, la variation endogène du taux d'endettement est égale à la différence entre le solde primaire réalisé et le solde primaire nécessaire afin de maintenir le taux d'endettement constant. Le solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement dépend de l'écart entre la croissance nominale du PIB (effet dénominateur) et le taux d'intérêt implicite sur l'encours de la dette (effet numérateur).

Il ressort du Tableau 20 que la diminution du taux d'endettement en 2017 (-2,6% du PIB) résulte essentiellement de la baisse endogène du taux d'endettement (-2,5% du PIB). Par rapport à 2016, l'excédent primaire réalisé a augmenté pour représenter 1,4% du PIB, alors que le solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement a continué à diminuer pour s'établir à -1,1% du PIB. Le fait qu'un déficit primaire plus important aurait suffi en 2017 pour stabiliser le taux d'endettement peut s'expliquer par une hausse de la croissance nominale du PIB (à 3,4%), alors que le taux d'intérêt implicite a continué à diminuer (à 2,4%). De ce fait, l'écart entre ces deux éléments a de nouveau été négatif en 2017 (-1,0% du PIB).

Tableau 20
Evolution du taux d'endettement (en % du PIB)

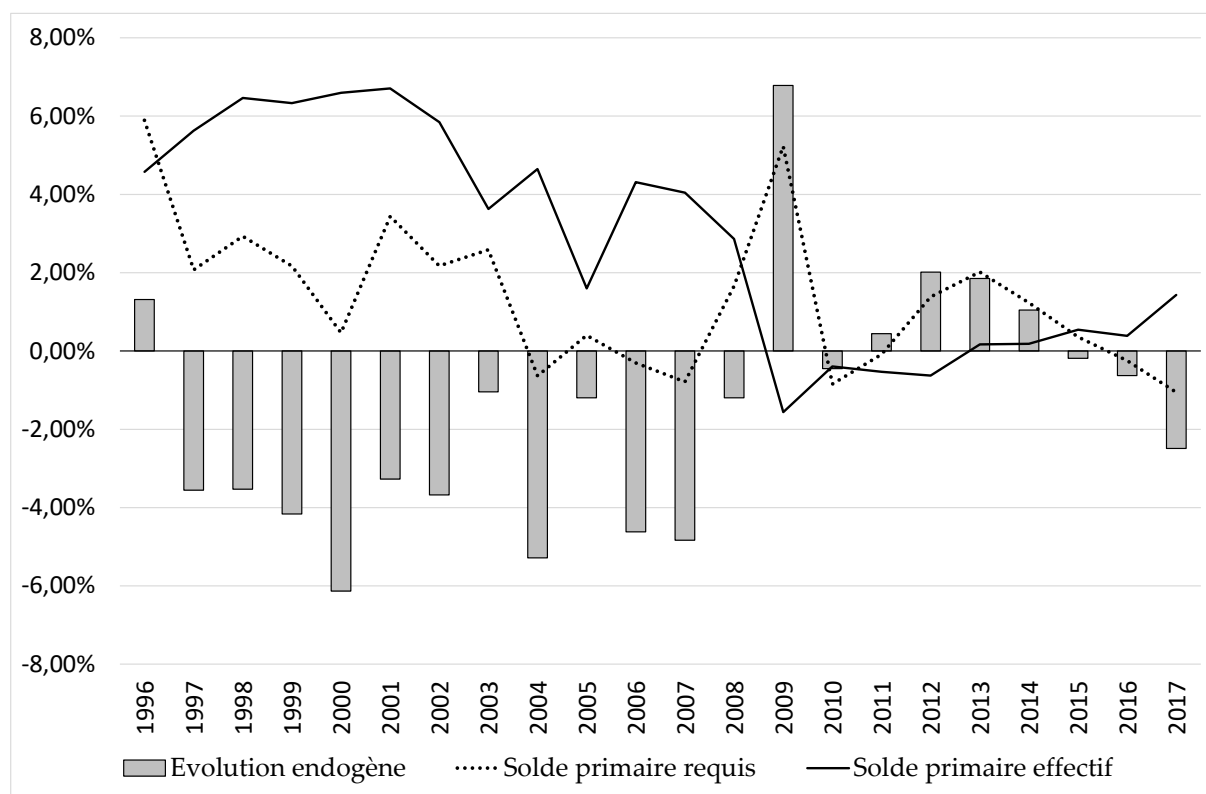
		2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'endettement		105,5%	107,0%	106,1%	106,0%	103,4%
Evolution (Δ)	=(1)+(2)	1,1%	1,6%	-0,9%	-0,1%	-2,6%
<u>dont évolution endogène</u>	(1)=(1a)-(1b)	<u>1,9%</u>	<u>1,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,6%</u>	<u>-2,5%</u>
Solde primaire requis pour stabilisation	(1a)=(5)*taux d'endett. (t-1)	2,0%	1,2%	0,4%	-0,2%	-1,1%
Solde primaire effectif	(1b)	0,2%	0,2%	0,5%	0,4%	1,4%
<u>dont évolution exogène</u>	(2)	<u>-0,7%</u>	<u>0,5%</u>	<u>-0,7%</u>	<u>0,6%</u>	<u>-0,1%</u>
Détail solde primaire requis pour stabilisation						
Croissance nominale du PIB ('n')	(3)	1,2%	2,0%	2,6%	3,0%	3,4%
Taux d'intérêt implicite ('i')	(4)	3,2%	3,2%	2,9%	2,8%	2,4%
Différentiel 'corrige' [(n-i)/(1+n)]	(5)=[(3)-(4)]/(1+(3))	1,9%	1,2%	0,3%	-0,2%	-1,0%

Source : Calculs CSF sur la base de données ICN.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable, ou ses variations annuelles, peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Le Graphique 14 et le Graphique 15 placent l'évolution endogène de la dette dans une perspective à moyen terme. Il ressort du Graphique 14 que la baisse endogène marquée du taux d'endettement en 2017 reflète de nouveau la période précédant la crise économique et financière de 2008-2009. Il ressort toutefois du graphique que l'explication de la baisse endogène diffère de la période précédant la crise. En effet, la baisse endogène de 2017 n'est pas vraiment la conséquence d'un solde primaire élevé (d'un point de vue historique), mais elle résulte principalement d'une diminution considérable du solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement.

Graphique 14
Détail de l'évolution endogène de la dette (en % du PIB)

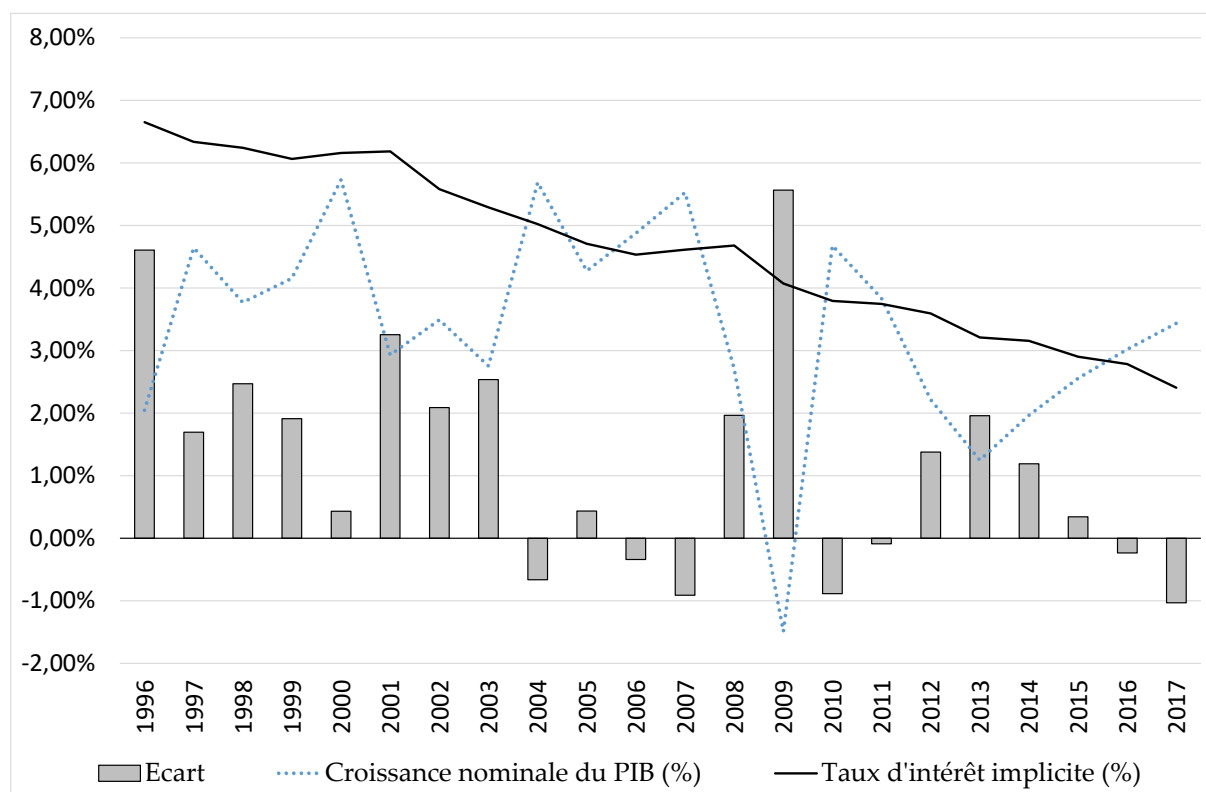


Source : Calculs CSF sur la base de données ICN.

La raison de la diminution actuelle du solde primaire requis pour stabiliser le taux d'endettement est double et se situe au niveau :

- de la baisse du taux d'endettement ;
- mais surtout de la diminution constante du taux implicite, de sorte que l'écart entre le taux implicite et la croissance nominale du PIB est négatif à partir de 2016 (Graphique 15). Ceci implique que le solde primaire requis est lui aussi négatif (effet boule de neige inversé).

Graphique 15
Ecart taux implicite – croissance nominale du PIB (en %)



Source : Calculs CSF sur la base de données ICN.

2.1.4.2 Détail des déterminants exogènes de la dette

En 2017, les déterminants exogènes de la dette (opérations n'ayant aucun impact sur le solde de financement) ont eu, par solde, un **impact favorable limité de -0,1% du PIB** sur le taux d'endettement. A titre de comparaison, les facteurs exogènes avaient encore eu un effet haussier de 0,6% du PIB sur la dette en 2016.

Tableau 21
Détail des facteurs exogènes (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Total		-0,7%	0,5%	-0,7%	0,6%	-0,1%	-0,7%
Participations nettes	(1)	-1,1%	0,3%	-0,7%	0,3%	-0,4%	-0,7%
Crédits	(2)	0,7%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%
Produits financiers dérivés	(3)	-0,2%	0,0%	0,3%	0,4%	0,0%	-0,5%
Diff. intérêts sur une base transactionnelle et en base caisse	(4)	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,1%
Emission supérieure (-)/inférieure (+) à la valeur nominale	(5)	-0,4%	-0,8%	-1,0%	-0,8%	-0,3%	0,4%
Numéraire et dépôts	(6)	-0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,0%	-0,4%
Diff. timing recettes fiscales (SEC vs caisse)	(7)	0,0%	0,2%	0,3%	0,4%	-0,3%	-0,7%
Pensions	(8)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Divers	(9)	0,0%	0,3%	-0,1%	0,2%	0,1%	-0,1%
Ecart statistique résiduel	(10)	0,0%	-0,3%	0,0%	-1,0%	0,1%	1,1%

Source : Calculs CSF sur la base de données BNB.

Le Tableau 21 ci-dessus illustre l'incidence des **grandes rubriques des facteurs exogènes**. La nette diminution de la dette exogène en 2017 (-0,1% du PIB) résultait principalement d'une part, de la disparition ou de la baisse des facteurs exogènes qui avaient encore un effet haussier sur la dette en 2016 et d'autre part, d'un certain nombre de facteurs exogènes ayant un effet baissier sur la dette.

Contrairement à 2016, l'effet des produits financiers dérivés (ligne (3)) et de la catégorie « numéraire et dépôts » (ligne (6)) sur la dette n'a pas été haussier, mais relativement neutre. L'impact des produits financiers dérivés concerne notamment les coûts liés à des swaps d'intérêts et d'autres produits dérivés, qui ont été conclus à l'automne 2014 afin de pouvoir émettre en 2015 et 2016 des obligations publiques aux faibles taux d'intérêt valables alors.

Les prises de participations nettes (ligne (1)) ont entraîné une diminution du taux d'endettement de -0,4% du PIB en 2017. Cela s'explique essentiellement par la vente d'une partie de la participation du pouvoir fédéral dans BNP Paribas. Par ailleurs, l'écart entre les impôts déjà enrôlés (SEC) mais pas encore perçus (base caisse) a donné lieu à une diminution du taux d'endettement de -0,3% du PIB (ligne (7)). Enfin, les primes d'émission ont entraîné une baisse exogène de la dette (-0,3% du PIB, ligne (5)) car le taux du marché était sensiblement inférieur au coupon d'intérêt, principalement en raison de la politique monétaire extrêmement accommodante de la BCE, de sorte que la valeur d'émission des titres était supérieure à leur valeur nominale. Cet impact favorable était toutefois plus limité que durant les années précédentes.

L'effet haussier sur la dette des prêts accordés (ligne (2)) et des dépenses de pension liées aux obligations de pensions, reprises par le passé, des fonds de pension d'entreprises telles que Belgacom (ligne (8)), est resté relativement stable entre 2016 et 2017.

Les écarts entre les intérêts en base transactionnelle et les intérêts en base caisse (repris à la ligne (4)), ces derniers étant plus élevés pour les titres émis au-dessus du pair les années précédentes que les intérêts en base transactionnelle, ont eu un effet haussier sur la dette légèrement plus élevé (0,4% du PIB) en 2017 que l'année précédente.

Enfin, contrairement à 2016, l'écart statistique résiduel ³⁷ (ligne (10)) a eu un effet haussier sur la dette en 2017, mais l'ordre de grandeur de cet écart a toutefois été beaucoup plus limité.

³⁷ L'écart entre la dette sur la base du compte financier (encours des divers instruments de la dette) et les comptes non financiers. Une correction résulte de l'utilisation de sources différentes et non exhaustives.

2.2 Evolution budgétaire de l'Entité I

2.2.1 Remarques méthodologiques

Les comptes de l'Entité I, du Pouvoir fédéral (PF) et de la Sécurité sociale (SECU) sont établis selon la définition CSF, qui s'écarte de la définition des Comptes nationaux. Ces différences sont expliquées en détail dans l'Avis de Juillet 2017³⁸. Elles concernent en particulier la comptabilisation des pensions du secteur public et le traitement comptable de l'impôt des personnes physiques (IPP) régional.

2.2.2 Entité I

Etant donné la grande interdépendance budgétaire entre le PF et la SECU, il est nécessaire d'examiner plus en détail le compte consolidé de l'Entité I, qui comprend ces deux sous-secteurs.

Tableau 22
Compte de l'Entité I³⁹ selon la définition CSF (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives après transferts fiscaux	(1)=(2)+(3)+(4)	34,1%	33,9%	32,4%	31,8%	32,4%	0,6%
<u>Recettes fiscales après transferts fiscaux</u>	<u>(2)=(2a)-(2b)</u>	<u>18,0%</u>	<u>18,0%</u>	<u>16,7%</u>	<u>16,7%</u>	<u>17,4%</u>	<u>0,7%</u>
(Avant transferts fiscaux)	(2a)	26,5%	26,6%	23,9%	23,7%	24,3%	0,6%
(Recettes fiscales à transférer)	(2b)	8,5%	8,5%	7,2%	7,0%	6,9%	-0,1%
<u>Cotisations sociales effectives (consolidées)</u>	<u>(3)</u>	<u>14,3%</u>	<u>14,3%</u>	<u>14,2%</u>	<u>13,7%</u>	<u>13,6%</u>	<u>-0,1%</u>
<u>Autres recettes non fiscales (vc. cessions d'actifs)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,4%</u>	<u>0,0%</u>
Pm. Recettes fiscales et parafiscales (avant transferts fiscaux)	(5)=(2a)+(3)	40,8%	40,8%	38,2%	37,3%	37,9%	0,5%
Dépenses primaires	(6)	33,8%	33,5%	32,0%	32,0%	31,3%	-0,6%
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	(6a)	31,5%	31,3%	27,3%	26,9%	26,6%	-0,4%
Transferts budgétaires à l'Entité II et à l'UE	(6b)	2,3%	2,2%	4,7%	5,0%	4,8%	-0,3%
Solde primaire		0,3%	0,3%	0,3%	-0,2%	1,0%	1,2%
Charges d'intérêts		3,0%	2,9%	2,6%	2,4%	2,1%	-0,3%
Solde de financement		-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,6%	-1,1%	1,5%
<i>pm. Financement des pensions de l'Entité II par l'Entité I (*)</i>		1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%

(*) Le mode de comptabilisation des régimes des pensions du secteur public est détaillé dans l'Avis de juillet 2017, pp.95-97.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

³⁸ Avis « Evaluation de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des évolutions budgétaires récentes », juillet 2017, pp. 95-97.

³⁹ A l'exclusion du Zorffonds.

Le solde de financement nominal de l'Entité s'est établi à -1,1% du PIB en 2017. Cela représente une amélioration de 1,5 point de pourcentage du PIB par comparaison à l'année précédente. L'amélioration du solde primaire (+1,2 point de pourcentage du PIB) a été renforcée par la poursuite de la baisse des charges d'intérêts sur la dette (-0,3 point de pourcentage du PIB).

Le redressement du solde primaire est dû tant à la baisse des dépenses primaires (-0,6 point de pourcentage du PIB) qu'à la hausse des recettes totales effectives après transferts fiscaux (+0,6 point de pourcentage du PIB).

Au niveau des recettes, la diminution des cotisations sociales (-0,1 point de pourcentage du PIB) n'a que légèrement contrecarré la progression des recettes fiscales après transferts fiscaux (+0,7 point de pourcentage du PIB). Elle découle du léger recul des transferts fiscaux (-0,1 point de pourcentage du PIB) et de la hausse sensible des recettes avant transferts (+0,6 point de pourcentage du PIB). Les recettes non fiscales sont demeurées stables.

2.2.3 Pouvoir fédéral

En 2017, le déficit du PF s'est réduit de près de 1,4 point de pourcentage du PIB, passant de -2,5% du PIB en 2016 à -1,2% du PIB en 2017.

Tableau 23
Compte du Pouvoir fédéral (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux	(1)	28,1%	27,9%	25,0%	24,3%	24,9%	0,6%
Recettes transférées à d'autres niveaux de pouvoir	(2)	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>9,5%</u>	<u>9,4%</u>	<u>10,1%</u>	<u>0,7%</u>
A la Sécurité sociale	(2a)	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	3,1%	0,8%
A l'Entité II	(2b)	8,5%	8,5%	7,2%	7,0%	6,9%	-0,1%
Recettes totales effectives après transferts fiscaux	(3)=(1)-(2)	15,6%	15,4%	15,6%	15,0%	14,8%	-0,1%
Fiscales et parafiscales	(3a)	<u>13,9%</u>	<u>13,9%</u>	<u>14,3%</u>	<u>13,6%</u>	<u>13,5%</u>	<u>-0,1%</u>
Autres	(3b)	<u>1,7%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,3%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,3%</u>	<u>0,0%</u>
Dépenses primaires	(4)=(5)+(6)	15,2%	15,0%	15,3%	15,0%	13,8%	-1,2%
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	(5)	9,5%	9,3%	8,6%	5,5%	5,1%	-0,3%
Transferts budgétaires à d'autres niveaux de pouvoir	(6)	5,7%	5,7%	6,7%	9,5%	8,7%	-0,8%
A l'UE	(6a)	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%	1,2%	-0,3%
A la Sécurité sociale	(6b)	3,4%	3,6%	2,0%	4,5%	3,9%	-0,5%
A l'Entité II	(6c)	1,0%	0,9%	3,4%	3,6%	3,6%	0,0%
Solde primaire		0,4%	0,4%	0,2%	0,0%	1,0%	1,0%
Charges d'intérêts		3,0%	2,9%	2,7%	2,5%	2,2%	-0,3%
Solde de financement		-2,6%	-2,5%	-2,4%	-2,5%	-1,2%	1,4%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Cette réduction du déficit résulte pour une large part de la nette diminution des dépenses primaires (-1,2 point de pourcentage du PIB).

La baisse des dépenses primaires a été atténuée par le léger recul des recettes totales effectives après transferts fiscaux (-0,1 point de pourcentage du PIB). En effet, la progression des recettes totales effectives avant transferts fiscaux (+0,6 point de pourcentage du PIB) a été plus que neutralisée par l'augmentation des transferts fiscaux aux autres niveaux de pouvoir (+0,7 point de pourcentage du PIB).

Ces développements reflètent les modifications du mode de financement de la SECU introduites par la loi du 18 avril 2017 portant réforme du mode de financement de la SECU. Ces modifications sont détaillées à la section 2.2.4.

Suite à ces évolutions, le solde primaire s'est amélioré de 1 point de pourcentage du PIB pour atteindre 1% du PIB. La baisse continue des charges d'intérêts sur la dette (-0,3 point de pourcentage du PIB) a également contribué à résorber le déficit du PF.

Le ratio des recettes totales effectives avant transferts a augmenté en 2017 pour s'établir à 24,9% du PIB. Ce développement marque ainsi une rupture par comparaison à la tendance baissière observée les années précédentes.

Tableau 24
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux du PF (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Impôts directs	15,3%	15,4%	12,9%	12,5%	13,2%	0,7%
Ménages	11,9%	12,0%	9,3%	8,7%	8,8%	0,1%
Sociétés	3,1%	3,1%	3,3%	3,5%	4,1%	0,7%
Autres secteurs	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%
Impôts indirects (yc. transferts fiscaux à l'UE)	10,3%	10,2%	10,2%	10,4%	10,3%	-0,1%
Impôts en capital	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Cotisations sociales effectives	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Total des recettes fiscales et parafiscales	26,3%	26,4%	23,8%	22,9%	23,6%	0,6%
Recettes non fiscales et non parafiscales (yc. cessions d'actifs)	1,7%	1,5%	1,3%	1,4%	1,3%	0,0%
Recettes totales effectives avant transferts fiscaux	28,1%	27,9%	25,0%	24,3%	24,9%	0,6%
<i>p.m. Idem, à périmètre constant (*)</i>	<i>28,1%</i>	<i>27,9%</i>	<i>25,0%</i>	<i>24,9%</i>	<i>25,5%</i>	<i>0,6%</i>

(*) Les cotisations sociales relatives aux pensions publiques sont ici de nouveau comptabilisées comme recettes du PF en 2016 et 2017 au lieu de la SECU.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Cette progression est essentiellement imputable à la hausse sensible des recettes à l'impôt des sociétés (+0,7 point de pourcentage du PIB), qui ont atteint 4,1% du PIB. En 2017, les versements anticipés à l'impôt des sociétés ont fortement progressé. Cette hausse peut en partie s'expliquer par l'accentuation de la majoration d'impôts en cas de versements anticipés insuffisants. La baisse du taux pour la déduction pour capital à risque (déduction des intérêts notionnels) a également contribué au gonflement des recettes (voir aussi partie 2.1.2).

Les recettes à l'impôt des personnes physiques ont très faiblement augmenté (+0,1 point de pourcentage). Aucune mesure supplémentaire n'était prévue en 2017 dans le cadre du tax shift. Les impôts indirects, incluant les recettes fiscales transférées à l'Union européenne (UE) ont connu une légère diminution (-0,1 point de pourcentage). La part des autres catégories de recettes dans le PIB est restée pratiquement inchangée.

Le ratio des cotisations sociales effectives, équivalent à 0% du PIB, s'explique par la reclassification dans le compte de la SECU des régimes de pensions publiques et plusieurs régimes spécifiques depuis 2016, en raison de la fusion du Service des Pensions du Secteur Public et de l'Office national des Pensions pour former le Service fédéral des Pensions ⁴⁰.

Les dépenses primaires finales du PF ont enregistré en 2017 un repli de 0,3 point du PIB pour s'établir à 5,1% du PIB ⁴¹.

Les différents principaux postes de dépenses primaires finales, exprimés en pourcentage du PIB, s'inscrivent en légère diminution. Ces développements traduisent notamment la poursuite des mesures d'économie en frais de fonctionnement. Les dépenses de rémunérations publiques ont connu une légère baisse, suite à la quasi-stabilisation de l'emploi public. La part des achats de biens et services a également reculé.

⁴⁰ Voir Avis de la Section de juillet 2017 pour de plus de détails. Ces cotisations représentent 0,6% du PIB.

⁴¹ Le faible niveau des dépenses primaires finales est dû à la reclassification des régimes de pensions publiques précitée. A périmètre constant, ces dépenses représentent 8,2% du PIB. La plupart des dépenses de pension du PF (à hauteur de 3,1% du PIB) sont désormais enregistrées dans le compte de la SECU, ce qui explique qu'elles ne représentent plus que 0,1% du PIB au niveau du PF. Le montant de ce poste concerne la garantie de revenus pour les âgés.

Tableau 25
Dépenses primaires finales du PF (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Rémunérations	<u>1,8%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>-0,04%</u>
Salaires	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	-0,02%
Cotisations sociales à charge des employeurs	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,02%
Achats de biens et services	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,7%</u>	<u>0,7%</u>	<u>-0,03%</u>
Subventions aux entreprises	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,0%</u>	<u>-0,09%</u>
dont subventions salariales (*)	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	-0,07%
Prestations sociales	<u>3,9%</u>	<u>4,0%</u>	<u>3,8%</u>	<u>0,7%</u>	<u>0,7%</u>	<u>-0,01%</u>
Prestations sociales en nature	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,01%
Prestations sociales en espèces	3,8%	3,9%	3,7%	0,6%	0,6%	0,00%
Pensions	3,2%	3,2%	3,2%	0,1%	0,1%	-0,02%
<i>p.m. Pensions à périmètre constant (**)</i>	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	-0,01%
Allocations familiales	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Autres prestations	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,01%
Dépenses en capital	<u>1,3%</u>	<u>1,1%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,7%</u>	<u>-0,10%</u>
Investissements bruts en immobilisations	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,01%
Autres dépenses en capital	1,0%	0,9%	0,6%	0,6%	0,5%	-0,10%
Autres dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	<u>0,5%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>-0,07%</u>
Dépenses primaires finales (hors transferts à l'UE)	9,5%	9,3%	8,6%	5,5%	5,1%	-0,34%
<i>Idem, à périmètre constant (**)</i>	9,5%	9,3%	8,6%	8,6%	8,2%	-0,33%

(*) Les subsides salariaux du PF (diminutions du précompte professionnel) sont enregistrés en SEC 2010 comme dépenses primaires et non comme une diminution de recettes fiscales.

(**) Dès 2016, à périmètre constant, les pensions du secteur public du PF et les régimes de pensions publics spécifiques sont de nouveau imputés au PF au lieu de la SECU.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Les subventions aux entreprises (y inclus les subventions salariales) se sont encore contractées, tant en termes absolus et que relatifs. Les mesures prises dans le cadre du tax shift ont encore exercé un impact en 2017. La dispense structurelle de versement du précompte professionnel de 1% ⁴² a été convertie en avril 2016 en une réduction supplémentaire du taux de base des cotisations patronales pour les employeurs relevant du secteur marchand. Cette mesure a par conséquent pleinement produit ses effets en 2017.

⁴² Enregistrée comme subvention salariale conformément au SEC 2010.

Les dépenses ont aussi été favorablement influencées par la disparition ou l'atténuation de facteurs non récurrents qui avaient impacté négativement les finances publiques en 2016. Les autres dépenses courantes ont diminué en raison de l'absence des dépenses exceptionnelles liées à la crise de l'asile en 2015. Les dépenses de transfert en capital se sont également infléchies étant donné qu'aucun remboursement d'impôts d'ampleur importante suite à des décisions de justice n'a été effectué, à l'inverse de l'année précédente.

Les transferts budgétaires et fiscaux du PF vers les autres niveaux de pouvoir ont légèrement diminué en 2017 (-0,1 point de pourcentage du PIB). L'augmentation des transferts fiscaux (+0,7 point de pourcentage du PIB) a été plus qu'annulée par la baisse des transferts budgétaires (-0,8 point de pourcentage du PIB).

Tableau 26
Transferts fiscaux et budgétaires du PF à d'autres sous-secteurs publics (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Total des transferts budgétaires et fiscaux du PF	(1)	18,2%	18,2%	16,2%	18,9%	18,8%	-0,1%
Transferts fiscaux	(1a)	12,5%	12,5%	9,5%	9,4%	10,1%	0,7%
Transferts budgétaires	(1b)	5,7%	5,7%	6,7%	9,5%	8,7%	-0,8%
Transferts à l'UE (*)	(2)	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%	1,2%	-0,3%
Transferts budgétaires et fiscaux à la SECU	(3)	7,3%	7,5%	4,2%	6,8%	7,1%	0,3%
Transferts fiscaux	(3a)	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	3,1%	0,8%
Transferts budgétaires	(3b)	3,4%	3,6%	2,0%	4,5%	3,9%	-0,5%
Transferts à l'Entité II	(4)	9,5%	9,5%	10,6%	10,6%	10,5%	-0,1%
Aux Communautés et Régions	(4a)	8,8%	8,8%	10,0%	10,0%	9,9%	-0,1%
Aux Pouvoirs locaux	(4b)	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
pm. Financement des pensions de l'Entité II par le PF (**)	(5)	1,5%	1,6%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%

(*) Tous les transferts à l'UE, y compris les transferts des droits de douane, sont considérés ici comme des transferts budgétaires.

(**) Le financement des pensions de l'Entité II, effectivement à charge de l'Entité I, est imputé à la SECU et non plus au PF dès 2016.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Suite à la diminution temporaire de la contribution belge au budget de l'UE sur la base du revenu national brut, les transferts budgétaires à l'UE ont reculé de 0,3 point de pourcentage du PIB (voir aussi partie 2.1.3).

La réforme du mode de financement de la SECU a fortement influencé l'évolution des transferts du PF à la SECU. Les transferts fiscaux à la SECU se sont accrus de 0,8 point de pourcentage du PIB, compte tenu de la hausse du financement alternatif. Les transferts budgétaires ont par contre diminué de 0,5 point de pourcentage (voir point 1.1.4). Ces transferts budgétaires incluent par ailleurs la subvention octroyée depuis 2016 par le PF à la SECU pour le Service fédéral des Pensions.

Les transferts du PF à l'Entité I ont légèrement diminué (-0,1 point de pourcentage du PIB). Exprimés en pourcentage du PIB, les transferts aux Communautés et Régions ont baissé, notamment en raison de l'évolution des paramètres LSF ⁴³ et de la hausse prévue dans la LSF de la contribution de responsabilisation pour les pensions des Communautés et Régions (cf. également point 2.3). Les transferts du PF aux Pouvoirs locaux sont restés stables à 0,6% du PIB (cf. également point 2.4).

2.2.4 Sécurité sociale

En 2017, le solde de financement de la SECU a atteint 0,1% du PIB. Il s'agit d'une amélioration de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport au déficit de 0,1% du PIB enregistré en 2016. Les recettes totales ont en effet été supérieures aux dépenses en 2017.

⁴³ La croissance réelle du PIB s'élevait par exemple à 1,4% selon le Budget économique de février 2017 (contrôle budgétaire 2017), alors que le chiffre pour la croissance réelle du PIB en 2017, tel que publié par l'ICN et utilisé pour calculer le ratio des transferts fiscaux, est fixé à 1,7%.

Tableau 27
Compte de la Sécurité sociale ⁴⁴ selon la définition CSF (en % du PIB)

		2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales	(1)=(2)+(3)	22,1%	22,2%	18,9%	21,5%	21,6%	0,1%
- Recettes provenant d'autres niveaux de pouvoir (*)	(2)	7,3%	7,5%	4,3%	6,9%	7,1%	0,3%
Fiscales	(2a)	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	3,1%	0,8%
Budgétaires	(2b)	3,4%	3,6%	2,0%	4,5%	4,0%	-0,5%
- Recettes propres, dont	(3)	14,7%	14,6%	14,6%	14,6%	14,5%	-0,1%
Cotisations		13,7%	13,7%	13,7%	13,6%	13,5%	-0,1%
Fiscales		0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
Dépenses primaires	(4)	22,1%	22,1%	18,7%	21,5%	21,5%	0,0%
- Prestations sociales	(4a)	19,6%	19,6%	17,2%	20,2%	20,2%	0,0%
- Autres dépenses primaires finales	(4b)	2,4%	2,4%	1,4%	1,2%	1,2%	0,0%
dont subventions salariales (**)		0,4%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
- Transferts budgétaires à d'autres niveaux de pouvoir	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Solde primaire		0,0%	0,0%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%
Charges d'intérêts		0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Solde de financement		-0,1%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,1%	0,2%

(*) Principalement du PF ; également un faible transfert budgétaire des C&R pour les frais de gestion de Famifed dès 2015.

(**) Les subventions salariales sont comptabilisées en SEC 2010 dans les dépenses primaires et non dans les diminutions de recettes issues des cotisations sociales.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Comme mentionné précédemment, la réforme du financement de la SECU, entrée en vigueur en 2017, influence sensiblement les transferts du PF à la SECU.

L'objectif de cette réforme est d'adapter et de simplifier le financement de la SECU en raison de la baisse structurelle des dépenses liée au transfert de compétences dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat, ainsi qu'à la diminution de la norme de croissance réelle des dépenses de soins de santé de 3% à 1,5%. Tant les dotations du PF que le financement alternatif sont visés par cette réforme ⁴⁵.

Le financement de la SECU se compose désormais de trois sources :

⁴⁴ A l'exclusion du Zorgfonds.

⁴⁵ L'annexe 5.2 de l'Avis de mars 2017 détaille cette réforme. Rappelons que, en raison du transfert de compétences aux Communautés et Régions après la Sixième Réforme de l'Etat, les moyens versés par le PF à la SECU avaient été révisés à la baisse en 2015 afin d'assurer son équilibre financier (et non un excédent).

- Le *financement alternatif*⁴⁶. Ce financement alternatif est simplifié en conservant uniquement deux sources de financement (pour les régimes des travailleurs salariés et indépendants) : la TVA et le précompte mobilier sur lesquels un pourcentage fixe est prélevé. Ces sources sont éventuellement complétées par un prélèvement sur les accises sur le tabac. Ce financement alternatif se compose d'un montant de base, qui est complété par un montant visant à compenser l'impact du tax shift sur les cotisations sociales et par un montant visant à financer les soins de santé.
- Une *dotation générale de l'Etat fédéral* (pour chaque régime de sécurité sociale), dont le montant est fixe indépendant de la conjoncture. Ce montant peut être adapté en fonction de l'évolution de l'indice santé et du vieillissement.
- Une *dotation d'équilibre*, dont le montant est fixé chaque année pour chaque régime de sécurité sociale. La détermination de ce montant tient compte d'une série de facteurs de responsabilisation.

Suite à cette réforme, le financement alternatif a augmenté de 0,8 point de pourcentage du PIB pour représenter 3,1% du PIB en 2017. Les transferts budgétaires (subventions) reçus par la SECU ont diminué de 0,5 point de pourcentage du PIB et s'établissent à 4% du PIB.

Ces transferts budgétaires comprennent notamment la dotation générale de l'Etat et la dotation d'équilibre. En 2015 et 2016, cette dotation d'équilibre n'avait pas été octroyée en raison de la Sixième Réforme de l'Etat, une partie des dépenses de la SECU ayant été transférée aux Communautés et Régions. En 2017, après la réforme du mode de financement de la SECU, cette dotation a été attribuée au régime des travailleurs salariés afin d'assurer l'équilibre budgétaire. Aucune dotation d'équilibre n'a par contre été octroyée au régime des travailleurs indépendants, étant donné que le budget affichait un surplus. Les transferts budgétaires tiennent également compte⁴⁷ de la subvention octroyée par le PF à la SECU dans le cadre du glissement dans le mode de comptabilisation des pensions du secteur public.

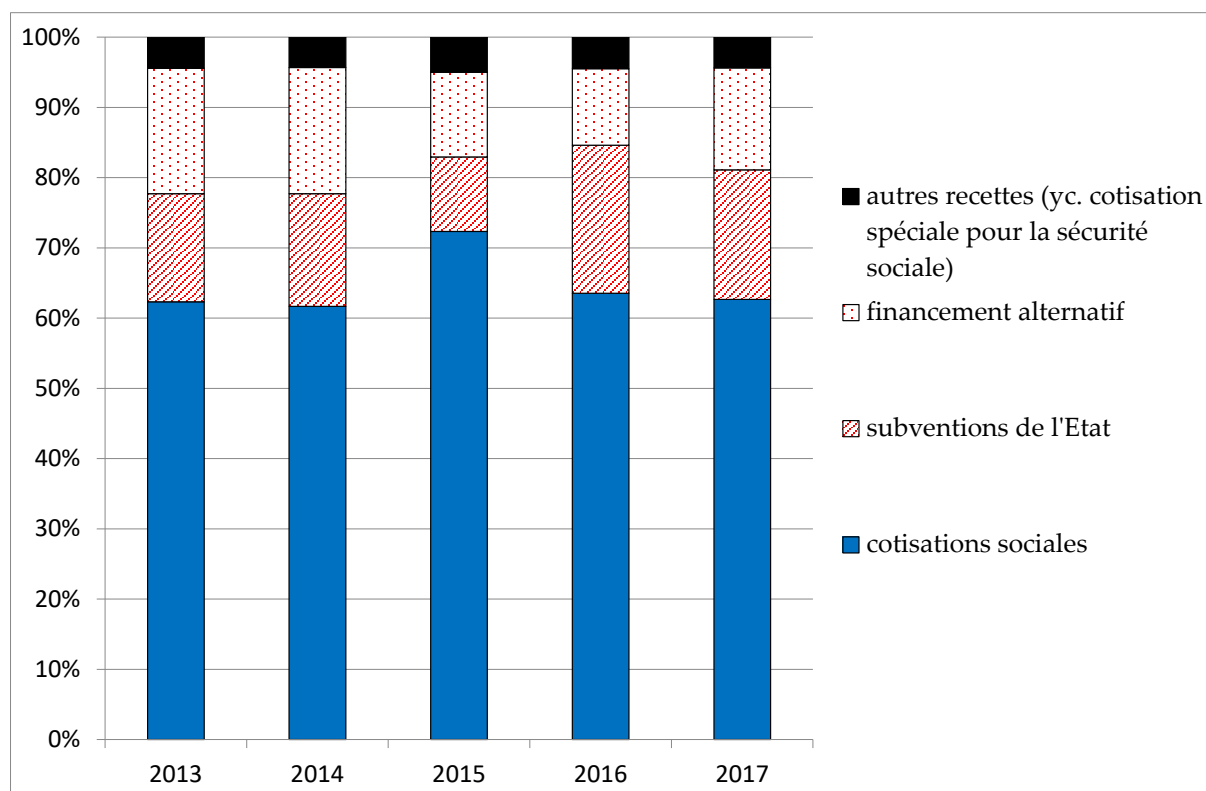
⁴⁶ Pour rappel, le financement alternatif par le PF s'est surtout développé à partir de 1994 en compensation des mesures décidées en matière de réductions de cotisations de SECU. Ce financement alternatif se composait essentiellement de moyens issus de la TVA, mais également des accises sur les produits du tabac et d'impôts directs dont le précompte mobilier, l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés (loi-programme du 2 janvier 2001).

⁴⁷ En addition à ces dotations, les subventions des pouvoirs publics comprennent la part des entités fédérées dans les réductions de cotisations sociales.

Les recettes de cotisations sociales ont reculé de 0,1 points de pourcentage du PIB en 2017 pour s'établir à 13,5% du PIB. Cette diminution est due à la baisse des cotisations sociales patronales dans le contexte du tax shift. La réduction qui est d'application depuis avril 2016 a produit ses pleins effets en 2017.

Le graphique ci-après illustre les modifications dans la composition des recettes de la SECU.

Graphique 16
Composition des recettes de la SECU (en % du total)



Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

Malgré leur diminution, la part des cotisations sociales reste majoritaire et représente 62,7% des recettes de la SECU en 2017. La part du financement alternatif s'est accrue par comparaison à 2015 et surtout 2016 pour constituer 14,5% des recettes en 2017. La part des transferts budgétaires (18,4%) s'est réduite en 2017 par rapport à l'année précédente, mais reste comparativement importante ⁴⁸.

⁴⁸ Les modifications intervenues en 2015 s'expliquent surtout par le transfert de compétences dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat. Les modifications en 2016 découlent principalement du nouveau mode de comptabilisation des pensions.

Les dépenses primaires de la SECU sont restées stables en 2017, à 21,5% du PIB. Cette stabilisation concerne aussi les prestations sociales, malgré le franchissement de l'indice pivot en mai 2017 et une série d'adaptations au bien-être.

L'évolution de l'ensemble prestations sociales masque toutefois des évolutions opposées selon les différents régimes de prestations.

Tableau 28
Répartition des prestations sociales versées par la SECU (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Pensions	6,9%	7,0%	7,1%	10,3%	10,3%	0,06%
<i>p.m. Pensions à périmètre constant (*)</i>	6,9%	7,0%	7,1%	7,2%	7,2%	0,05%
Soins de santé	6,9%	6,9%	6,1%	6,0%	6,0%	0,00%
Indemnités maladie-invalidité	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	0,06%
Allocations de chômage	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	1,3%	-0,09%
Prépensions et interruptions de carrière	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	-0,04%
Allocations familiales	1,4%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Autres prestations sociales (hors Zorgfonds)	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,01%
Total des prestations sociales	19,6%	19,6%	17,2%	20,2%	20,2%	-0,03%
<i>p.m. Idem, à périmètre constant (*)</i>	19,6%	19,6%	17,2%	17,2%	17,1%	-0,04%
p.m. Pensions APU (**)	10,3%	10,3%	10,4%	10,5%	10,5%	0,05%
p.m. Soins de santé APU	6,9%	6,9%	7,0%	6,9%	6,9%	0,02%
p.m. Allocations familiales APU	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	-0,02%

(*) Dès 2016, à périmètre constant, les pensions du secteur public du PF et les régimes de pensions publics spécifiques sont de nouveau imputés au PF au lieu de la SECU.

(**) Les chiffres du CSF sont légèrement supérieurs (environ 0,1% du PIB) à ceux de l'ICN car, contrairement à l'ICN, le CSF inclut dans les pensions la garantie de revenus aux personnes âgées.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur base ICN, BNB.

L'augmentation des pensions et des indemnités de maladie-invalidité (toutes deux de 0,06 point de pourcentage du PIB) a été compensée par la baisse des allocations de chômage (-0,09 point de pourcentage du PIB) et des prépensions et interruptions de carrières (-0,04 point de pourcentage du PIB).

La croissance des dépenses de pensions (à 10,3% du PIB) est due au vieillissement de la population et par conséquent à la croissance du nombre de bénéficiaires. Cette hausse spontanée des dépenses a néanmoins été freinée par les mesures prises pour en réduire l'impact. Cela concerne par exemple le nouveau relèvement des conditions de retraite anticipée en 2017 ou la suppression du bonus en pension en 2015, dont l'impact budgétaire s'accroît.

La progression des indemnités de maladie-invalidité s'est poursuivie en 2017, avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ceci s'explique par le vieillissement sur le marché du travail, les glissements entre les régimes de prestation sociales en raison des mesures prises en matière de pension et de chômage, ainsi qu'à la hausse des incapacités de travail due à l'augmentation du stress. Cette progression a toutefois été ralentie par les mesures visant à faciliter la réinsertion sur le marché du travail des travailleurs en incapacité de travail.

Les dépenses de chômage ont reculé en 2017 pour la quatrième année consécutive et représentent 1,3% du PIB. Cette baisse est observée au niveau tant des chômeurs temporaires que des chômeurs complets demandeurs d'emploi et des chômeurs avec complément d'entreprise. Elle est due à la croissance économique modérée de 1,7% en 2017, à l'effet démographique (la diminution de la part de la population active et en âge de travailler dans la population totale et la hausse des départs à la pension), ainsi qu'à l'impact des réformes structurelles du marché du travail limitant le droit aux allocations, notamment les allocations d'insertion, ou visant à soutenir l'emploi, comme le durcissement des conditions de dispense de disponibilité.

La diminution des prépensions et interruptions de carrières (à 0,5% du PIB) s'explique par l'incidence des conditions d'octroi plus strictes pour le crédit-temps en vigueur depuis 2015.

Les dépenses de soins de santé sont restées stables à 6% du PIB grâce aux mesures d'économie adoptées, telles que l'indexation partielle des prestataires de soin ou l'obligation de prescrire les médicaments les moins onéreux.

2.3 Evolution budgétaire des Communautés et Régions

2.3.1 Remarques méthodologiques

Les réalisations de l'année budgétaire 2017 sont discutées sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN avril 2018), après application des corrections CSF ⁴⁹. Le traitement comptable de l'impôt des personnes physiques (IPP) régional constitue une distinction importante entre l'approche du CSF et les montants issus des Comptes nationaux. Les montants issus des Comptes nationaux sont, conformément au SEC 2010, établis sur la base des montants de l'IPP régional réellement enrôlés, alors que le CSF se base sur l'approche des avances de l'IPP régional afin de mieux rendre compte de la réalité budgétaire des Communautés et Régions (et du Pouvoir fédéral). L'écart ⁵⁰ entre les deux approches est surtout important durant l'année de démarrage, à savoir 2015 (4.592,3 millions d'euros ou 1,12% du PIB). Toutefois, il existe également un écart moins important en 2016 (-299,7 millions d'euros ou -0,07% du PIB) et en 2017 (-494,2 millions d'euros ⁵¹ ou -0,11% du PIB).

2.3.2 Réalisations budgétaires de l'année 2017 de l'ensemble des Communautés et Régions

En 2017, le compte de l'ensemble des Communautés et Régions (C&R) a affiché un déficit de -0,04% du PIB. Les dépenses primaires des C&R (+0,07 point de pourcentage du PIB) ont augmenté en 2017 plus rapidement que les recettes totales effectives (+0,03 point de pourcentage du PIB), entraînant une détérioration du solde primaire de 0,04 point de pourcentage du PIB. Etant donné que les charges d'intérêts des C&R ont également diminué de 0,04 point de pourcentage du PIB, le solde de financement est resté pratiquement identique à celui de 2016.

⁴⁹ Ces corrections CSF ont déjà été expliquées en détail dans des Avis antérieurs, par exemple l'Avis de juillet 2017, pp. 95-97.

⁵⁰ Dans l'approche du CSF, cet écart est additionné aux recettes fiscales propres (IPP) des C&R.

⁵¹ Concrètement, cet écart pour la Région flamande était de +2.828,5 millions d'euros en 2015, +131,0 millions d'euros en 2016 et -610,4 millions d'euros en 2017. Pour la Région wallonne, l'écart s'élevait à +1.313,5 millions d'euros en 2015, -312,0 millions d'euros en 2016 et +59,3 millions d'euros en 2017. L'écart pour la Région de Bruxelles-Capitale était de +450,5 millions d'euros en 2015, -118,8 millions d'euros en 2016 et +56,8 millions d'euros en 2017.

Tableau 29
Compte des Communautés et Régions selon le CSF (en % du PIB)

% du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	13,40%	13,23%	16,61%	16,82%	16,84%	0,03%
<u>Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>8,90%</u>	<u>8,92%</u>	<u>10,04%</u>	<u>10,07%</u>	<u>9,98%</u>	<u>-0,09%</u>
Recettes propres	4,49%	4,31%	6,57%	6,75%	6,86%	0,12%
Fiscales et parafiscales	2,50%	2,43%	4,64%	4,71%	4,77%	0,05%
Non fiscales	1,99%	1,88%	1,93%	2,03%	2,10%	0,06%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	13,36%	13,30%	16,58%	16,52%	16,59%	0,07%
Dépenses primaires finales	10,88%	10,80%	13,99%	14,01%	14,06%	0,05%
Transferts budgétaires versés	2,49%	2,50%	2,59%	2,51%	2,53%	0,02%
Solde primaire	0,04%	-0,07%	0,03%	0,29%	0,26%	-0,04%
Charges d'intérêts	0,27%	0,28%	0,30%	0,34%	0,30%	-0,04%
Solde de financement	-0,23%	-0,35%	-0,27%	-0,05%	-0,04%	0,00%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Les recettes propres des C&R ont augmenté (+0,12 point de pourcentage du PIB). Cette hausse s'est manifestée tant au niveau des recettes fiscales propres (+0,05 point de pourcentage du PIB) que des recettes non fiscales propres (+0,06 point de pourcentage du PIB).

Le Tableau 30 illustre le détail de la composition des recettes fiscales et parafiscales propres des C&R. L'IPP régional (approche des avances) a diminué de -0,04 point de pourcentage du PIB en 2017, notamment en raison des mesures fédérales dans le cadre du *tax shift*. Par contre, on note une augmentation des droits d'enregistrement (+0,04 point de pourcentage du PIB), de la taxe flamande sur l'énergie (+0,05 point de pourcentage du PIB) et des droits de succession (+0,02 point de pourcentage du PIB).

Tableau 30
Recettes fiscales et parafiscales propres des Communautés et Régions (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
<u>Impôts directs (ménages)</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,29%</u>	<u>2,49%</u>	<u>2,54%</u>	<u>2,50%</u>	<u>-0,04%</u>
IPP régional (approche des avances)	0,00%	0,00%	2,20%	2,27%	2,22%	-0,04%
Taxes automobiles ménages	0,27%	0,26%	0,26%	0,25%	0,25%	0,00%
Autres impôts directs (e.a. redevance radio-TV RW)	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,00%
<u>Impôts indirects</u>	<u>1,32%</u>	<u>1,34%</u>	<u>1,35%</u>	<u>1,42%</u>	<u>1,50%</u>	<u>0,08%</u>
Droits d'enregistrement	0,88%	0,90%	0,92%	0,92%	0,96%	0,04%
Taxe flamande sur l'énergie	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,12%	0,05%
Autres impôts indirects	0,44%	0,44%	0,43%	0,43%	0,42%	-0,01%
<u>Impôts sur la capital</u>	<u>0,85%</u>	<u>0,77%</u>	<u>0,75%</u>	<u>0,69%</u>	<u>0,72%</u>	<u>0,02%</u>
Droits de succession	0,67%	0,58%	0,61%	0,56%	0,58%	0,02%
Droits de donation	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,14%	0,00%
Régularisation fiscale	0,06%	0,07%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
<u>Cotisations sociales effectives</u>	<u>0,03%</u>	<u>0,03%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,00%</u>
Recettes fiscales et parafiscales propres C&R	2,50%	2,43%	4,64%	4,71%	4,77%	0,05%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Cependant, exprimés en % du PIB, les C&R ont reçu en 2017 moins de transferts des autres niveaux de pouvoir (-0,09 point de pourcentage du PIB) (cf. Tableau 31). Les transferts provenant du Pouvoir fédéral sont déterminés en majeure partie sur la base de la Loi spéciale de Financement (LSF). La baisse de ces transferts s'explique en 2017 par l'évolution des paramètres LSF⁵², la liaison seulement partielle⁵³ des dotations à la croissance réelle et, dans une moindre mesure, l'augmentation prévue dans la LSF de la contribution de responsabilisation pour les pensions des fonctionnaires propres aux C&R (de 0,038% du PIB en 2016 à 0,041% du PIB en 2017). C'est surtout la dotation « IPP fédéral »⁵⁴ qui a diminué (-0,09 point de pourcentage du PIB). La dotation TVA⁵⁵ a légèrement augmenté (+0,02 point de pourcentage du PIB)⁵⁶. Les contributions des C&R à l'assainissement des finances publiques ont atteint leur vitesse de croisière depuis 2016.

Tableau 31
Transferts reçus par les C&R provenant d'autres niveaux de pouvoir
(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Dotation "IPP fédéral" (Communautés + Régions)	4,69%	4,68%	3,54%	3,28%	3,19%	-0,09%
Dotation TVA (Communautés)	3,80%	3,82%	3,63%	3,69%	3,71%	0,02%
Autres transferts reçus	0,41%	0,42%	2,87%	3,09%	3,08%	-0,02%
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	8,90%	8,92%	10,04%	10,07%	9,98%	-0,09%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

⁵² Les paramètres LSF utilisés pour les versements en 2017 proviennent du Budget économique de février 2017 (contrôle budgétaire 2017) du Bureau fédéral du Plan. Ce Budget économique a estimé la croissance réelle du PIB pour 2017 à 1,4%. Selon les derniers chiffres de l'ICN (avril 2018), la croissance réelle du PIB serait toutefois de 1,7% en 2017, ce qui implique un effet dénominateur défavorable sur le ratio des transferts.

⁵³ En 2017, la liaison à la croissance réelle de la majeure partie de la dotation « IPP fédéral » des Communautés et Régions a diminué à 55% de la croissance réelle (facteur 0,77%), à titre de contribution au financement du coût du vieillissement, telle que prévue dans la LSF. Les ressources issues de la TVA pour les Communautés ont été liées à 91% de la croissance réelle du PIB.

⁵⁴ Notons qu'il s'agit d'une pure dotation et non d'un impôt partagé.

⁵⁵ Notons que cette dotation TVA ou « dotation enseignement » est également une pure dotation et non un impôt partagé.

⁵⁶ La dotation TVA (la « dotation enseignement ») évolue non seulement en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation et de 91% de la croissance réelle du PIB, mais également selon le facteur d'ajustement (fixé par l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans).

La baisse du ratio des autres transferts reçus (-0,02 point de pourcentage du PIB) peut s'expliquer par l'évolution des paramètres LSF. En effet, ces autres transferts se composent essentiellement des dotations du Pouvoir fédéral qui sont comptabilisées dans le Budget général des dépenses. Après la Sixième Réforme de l'Etat, de nombreuses nouvelles dotations relatives aux compétences transférées sont venues s'ajouter aux dotations existantes⁵⁷. En 2017, la liaison à la croissance d'un certain nombre de ces dotations a également été revue à la baisse.

L'augmentation des dépenses primaires finales des C&R en 2017 (+0,05 point de pourcentage du PIB) s'est située tant au niveau des rémunérations (+0,04 point de pourcentage du PIB) et des achats de biens et de services (+0,07 point de pourcentage du PIB) que des subventions aux entreprises (+0,07 point de pourcentage du PIB). Par contre, les investissements ont diminué (dépenses de capital: -0,11 point de pourcentage du PIB). Les prestations sociales sont restées approximativement au même niveau qu'en 2016. Sur l'ensemble de la période considérée, l'évolution des prestations sociales et des subventions aux entreprises⁵⁸ reflète le transfert de nouvelles compétences aux C&R après la Sixième Réforme de l'Etat (cf. Tableau 32).

⁵⁷ Notamment les dotations relatives aux allocations familiales, aux soins aux personnes âgées, aux soins de santé, à l'aide aux personnes et aux maisons de justice à partir de 2015, ainsi que la dotation relative aux infrastructures hospitalières à partir de 2016.

⁵⁸ Les subventions aux entreprises comprennent certaines dépenses relatives à la compétence en matière de politique du marché du travail.

Tableau 32
Dépenses primaires finales des C&R (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Rémunérations	<u>4,40%</u>	<u>4,38%</u>	<u>4,47%</u>	<u>4,43%</u>	<u>4,46%</u>	<u>0,04%</u>
Salaires	3,89%	3,87%	3,89%	3,87%	3,90%	0,03%
Cotisations sociales à charge des employeurs	0,51%	0,51%	0,58%	0,56%	0,56%	0,00%
Achats de biens et de services	<u>2,09%</u>	<u>2,02%</u>	<u>1,95%</u>	<u>1,87%</u>	<u>1,95%</u>	<u>0,07%</u>
Subventions aux entreprises	<u>0,81%</u>	<u>0,81%</u>	<u>1,62%</u>	<u>1,66%</u>	<u>1,73%</u>	<u>0,07%</u>
w.o. subventions salariales (*)	0,00%	0,00%	0,35%	0,34%	0,34%	0,00%
Prestations sociales	<u>1,29%</u>	<u>1,30%</u>	<u>3,79%</u>	<u>3,79%</u>	<u>3,78%</u>	<u>-0,01%</u>
<i>Prestations sociales en nature</i>	<i>0,89%</i>	<i>0,91%</i>	<i>1,77%</i>	<i>1,82%</i>	<i>1,83%</i>	<i>0,01%</i>
Soins de santé	0,00%	0,00%	0,86%	0,86%	0,87%	0,02%
Autres prestations sociales en nature	0,89%	0,91%	0,92%	0,97%	0,96%	-0,01%
<i>Prestations sociales en espèces</i>	<i>0,41%</i>	<i>0,40%</i>	<i>2,02%</i>	<i>1,97%</i>	<i>1,95%</i>	<i>-0,02%</i>
Allocations familiales	0,08%	0,08%	1,54%	1,51%	1,49%	-0,02%
Assurance dépendance et allocations handicap	0,08%	0,08%	0,21%	0,21%	0,21%	0,00%
Interruptions de carrière et crédits-temps	0,00%	0,00%	0,03%	0,03%	0,03%	0,00%
Autres prestations sociales en espèces	0,24%	0,23%	0,24%	0,22%	0,23%	0,01%
Dépenses de capital	<u>1,94%</u>	<u>1,92%</u>	<u>1,80%</u>	<u>1,84%</u>	<u>1,74%</u>	<u>-0,11%</u>
Investissements bruts en immobilisations	1,25%	1,33%	1,36%	1,34%	1,26%	-0,08%
Autres dépenses de capital	0,69%	0,59%	0,44%	0,50%	0,48%	-0,03%
Autres dépenses primaires finales	<u>0,33%</u>	<u>0,36%</u>	<u>0,36%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,39%</u>	<u>-0,02%</u>
Dépenses primaires finales	10,88%	10,80%	13,99%	14,01%	14,06%	0,05%
<i>p.m. Financement pensions C&R par Entité I (**)</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,3%</i>	<i>0,0%</i>

(*) Les subventions salariales (diminutions des cotisations de sécurité sociale visant des groupes cibles via la politique du marché du travail) sont comptabilisées en dépenses primaires en SEC 2010.

(**) La méthode de comptabilisation des pensions publiques a été expliquée en détail dans l'Avis de juillet 2017, pp. 95-97.

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Enfin, les transferts budgétaires des C&R à d'autres niveaux de pouvoir (cf. Tableau 29) concernent principalement⁵⁹ des transferts de recettes aux Pouvoirs locaux (cf. point 2.4). Les transferts aux Pouvoirs locaux n'ont pas été influencés par la Sixième Réforme de l'Etat. En 2017, les transferts budgétaires totaux des C&R s'élevaient à 2,53% du PIB (+0,02 point de pourcentage du PIB).

⁵⁹ Il existe également un transfert budgétaire limité des C&R à la Sécurité sociale pour les frais de gestion de Famifed à partir de 2015.

Les comptes de chaque communauté et région sont commentés ci-après. Le Tableau 33 illustre la composition des soldes de financement de chaque C&R selon la définition CSF.

Tableau 33
Aperçu des soldes de financement de chaque C&R selon la définition CSF
(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Communauté flamande (Zorgfonds inclus)	-0,13%	-0,15%	-0,08%	-0,01%	0,08%	0,09%
Communauté française	-0,05%	-0,05%	-0,06%	-0,01%	-0,05%	-0,04%
Région wallonne	-0,08%	-0,18%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,03%
Région de Bruxelles-Capitale	0,05%	0,05%	0,03%	0,01%	-0,01%	-0,02%
Communauté germanophone	-0,0210%	-0,0101%	-0,0321%	-0,0069%	-0,0081%	-0,0012%
Commission communautaire française	0,0012%	0,0031%	0,0018%	0,0069%	0,0026%	-0,0043%
Commission communautaire flamande	-0,0003%	-0,0059%	0,0024%	0,0005%	-0,0005%	-0,0010%
Commission communautaire commune	-0,0009%	-0,0033%	-0,0039%	0,0026%	0,0044%	0,0018%
Unités interrégionales non réparties	0,00%	-0,01%	-0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
Ensemble des C&R (Zorgfonds inclus)	-0,23%	-0,35%	-0,27%	-0,05%	-0,04%	0,00%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

2.3.3 Communauté flamande (Zorgfonds inclus)

L'amélioration progressive du solde de financement (définition CSF) de la Communauté flamande depuis 2014 s'est également poursuivie en 2017. Le quasi-équilibre enregistré en 2016 (-0,01% du PIB) est devenu un excédent de 0,08% du PIB (363,7 millions d'euros) en 2017. Notons qu'en 2017, le solde de financement de la Communauté flamande selon la définition CSF a été inférieur de 0,14% du PIB (610,3 millions d'euros) à l'excédent SEC (+0,22% du PIB), car le solde de financement CSF est basé sur les avances de l'IPP régional et le solde de financement SEC est soumis à des fluctuations du rythme des enrôlements de l'IPP régional (cf. également point 2.3.1).

En 2017, les recettes totales effectives (+0,15 point de pourcentage du PIB) ont augmenté plus rapidement que les dépenses primaires (+0,07 point de pourcentage du PIB). Les charges d'intérêts ont légèrement diminué (-0,01 point de pourcentage du PIB).

Tableau 34
Compte de la Communauté flamande (Zorgfonds inclus) selon le CSF

% du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	7,31%	7,20%	9,14%	9,24%	9,39%	0,15%
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	5,14%	5,13%	5,62%	5,57%	5,59%	0,01%
<u>Recettes propres</u>	<u>2,17%</u>	<u>2,07%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,67%</u>	<u>3,80%</u>	<u>0,13%</u>
Fiscales et parafiscales	1,43%	1,42%	2,79%	2,91%	2,97%	0,06%
Non fiscales	0,74%	0,65%	0,73%	0,76%	0,83%	0,07%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	7,33%	7,24%	9,11%	9,11%	9,18%	0,07%
Dépenses primaires finales	6,04%	5,95%	7,80%	7,82%	7,89%	0,07%
Transferts budgétaires versés	1,29%	1,29%	1,30%	1,30%	1,30%	0,00%
Solde primaire	-0,02%	-0,04%	0,03%	0,13%	0,21%	0,08%
Charges d'intérêts	0,11%	0,11%	0,12%	0,14%	0,12%	-0,01%
Solde de financement	-0,13%	-0,15%	-0,08%	-0,01%	0,08%	0,09%
p.m. solde de financement en millions d'euros	-509,8	-586,8	-341,0	-39,5	363,7	403,2
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-1,78%	-2,04%	-0,91%	-0,10%	0,89%	0,99%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

L'augmentation des transferts budgétaires reçus a été minime en 2017 (+0,01 point de pourcentage du PIB). Ces transferts reçus comprennent les nouvelles dotations reçues par la Communauté flamande depuis la Sixième Réforme de l'Etat (telles que les dotations relatives aux allocations familiales, aux soins aux personnes âgées, aux soins de santé et à l'aide aux personnes depuis 2015, ainsi que la dotation relative aux infrastructures hospitalières depuis 2016).

Au niveau des recettes propres, tant les recettes fiscales (+0,06 point de pourcentage du PIB) que les recettes non fiscales (+0,07 point de pourcentage du PIB) ont augmenté en 2017. L'impact négatif des impôts directs (-0,04 point de pourcentage du PIB), principalement en raison de l'évolution du produit de l'IPP régional (-0,03 point de pourcentage du PIB), a été plus que compensé par la forte hausse des impôts indirects (+0,08 point de pourcentage du PIB) et des impôts sur le capital (+0,02 point de pourcentage du PIB). Plus de la moitié de l'augmentation des impôts indirects s'explique par l'évolution de la taxe flamande sur l'énergie⁶⁰ (+0,05 point de pourcentage du PIB).

⁶⁰ Lors du contrôle budgétaire 2016, la taxe mensuelle existant sur les points de prélèvement d'électricité est devenue une taxe annuelle sur l'énergie (plus élevée) basée sur la consommation. Cette taxe flamande sur l'énergie devrait atteindre sa vitesse de croisière à partir de 2017 avec un produit estimé à environ 500 millions d'euros par an. En juin 2017, la Cour constitutionnelle a toutefois annulé cette taxe annuelle plus élevée sur l'énergie. La taxe flamande sur l'énergie doit cependant encore être prise en compte pour les années 2016 et 2017.

En 2017, les dépenses primaires finales ont augmenté de 0,07 point de pourcentage du PIB pour s'établir à 7,89 points de pourcentage du PIB. On note une hausse des rémunérations (+0,03 point de pourcentage du PIB), des achats de biens et de services (+0,02 point de pourcentage du PIB), des subventions aux entreprises (+0,06 point de pourcentage du PIB) et des prestations sociales (+0,01 point de pourcentage du PIB). Les dépenses de capital finales⁶¹ (-0,04 point de pourcentage du PIB), dont les investissements, et les autres dépenses primaires finales (-0,01 point de pourcentage du PIB) ont diminué.

Les transferts budgétaires (principalement aux Pouvoirs locaux) sont restés pratiquement stables sur l'ensemble de la période 2013-2017 considérée.

2.3.4 Communauté française

Le déficit de la Communauté française, qui s'était amélioré et s'était établi à -0,01% du PIB en 2016, s'est de nouveau détérioré en 2017 à -0,05% du PIB (-231,7 millions d'euros). La légère évolution des dépenses primaires (+0,01 point de pourcentage du PIB) et celle, en sens inverse, des charges d'intérêts (-0,01 point de pourcentage du PIB) se sont neutralisées. Les recettes totales effectives ont diminué de 0,04 point de pourcentage du PIB. Les transferts reçus ont ainsi diminué (-0,02 point de pourcentage du PIB), principalement en raison de l'évolution des paramètres LSF et de la liaison partielle des transferts reçus à la croissance réelle du PIB qui a diminué en 2017 pour certaines dotations (cf. également point 2.3.2). Par ailleurs, les recettes non fiscales propres ont diminué de 0,02 point de pourcentage du PIB.

⁶¹ Définies comme les dépenses de capital totales diminuées des transferts de capital à d'autres niveaux de pouvoir (ICN, avril 2018).

Tableau 35
Compte de la Communauté française selon le CSF

% du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	2,58%	2,56%	3,32%	3,34%	3,31%	-0,04%
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	2,40%	2,38%	3,14%	3,17%	3,15%	-0,02%
<u>Recettes propres</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,17%</u>	<u>0,15%</u>	<u>-0,02%</u>
Fiscales et parafiscales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Non fiscales	0,18%	0,18%	0,19%	0,17%	0,15%	-0,02%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	2,60%	2,58%	3,35%	3,32%	3,33%	0,01%
Dépenses primaires finales	1,96%	1,93%	1,92%	1,88%	1,89%	0,01%
Transferts budgétaires versés	0,64%	0,65%	1,43%	1,44%	1,44%	-0,01%
Solde primaire	-0,02%	-0,02%	-0,03%	0,02%	-0,02%	-0,05%
Charges d'intérêts	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	-0,01%
Solde de financement	-0,05%	-0,05%	-0,06%	-0,01%	-0,05%	-0,04%
p.m. solde de financement en millions d'euros	-199,4	-214,1	-263,0	-59,8	-231,7	-171,9
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-1,97%	-2,09%	-1,93%	-0,42%	-1,60%	-1,18%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Au niveau des dépenses primaires finales (+0,01 point de pourcentage du PIB), une baisse des dépenses de capital finales (investissements : -0,01 point de pourcentage du PIB) a été observée en 2017, alors que toutes les autres catégories de dépenses primaires finales ont augmenté de manière limitée. Concernant les transferts budgétaires à d'autres niveaux de pouvoir (-0,01 point de pourcentage du PIB), tant les transferts budgétaires aux Pouvoirs locaux que les transferts budgétaires aux autres C&R ont diminué dans une moindre mesure en 2017. Notons que les transferts budgétaires de la Communauté française aux autres C&R ont fortement augmenté en 2015. Cela s'explique par le transfert de certaines compétences communautaires et des moyens y afférents de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, en exécution de l'Accord intra-francophone de la Sainte-Emilie.

2.3.5 Région wallonne

Le solde de financement de la Région wallonne était de -0,06% du PIB (-277,0 millions d'euros) en 2017. Il s'agit d'une diminution de -0,03 point de pourcentage du PIB par rapport à 2016, malgré la baisse des dépenses primaires (-0,02 point de pourcentage du PIB) et des charges d'intérêts (-0,02 point de pourcentage du PIB). Les recettes totales effectives de la Région wallonne ont diminué de 0,07 point de pourcentage du PIB. La baisse des recettes totales effectives a été observée tant au niveau des transferts reçus (-0,05 point de pourcentage du PIB) que des recettes propres (-0,03 point de pourcentage du PIB).

Tableau 36
Compte de la Région wallonne selon le CSF

% du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	2,01%	1,96%	3,05%	3,10%	3,03%	-0,07%
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	1,10%	1,10%	1,57%	1,57%	1,52%	-0,05%
<u>Recettes propres</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,85%</u>	<u>1,48%</u>	<u>1,53%</u>	<u>1,51%</u>	<u>-0,03%</u>
Fiscales et parafiscales	0,67%	0,64%	1,28%	1,28%	1,25%	-0,02%
Non fiscales	0,24%	0,22%	0,21%	0,26%	0,25%	0,00%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	2,00%	2,03%	3,05%	3,01%	2,99%	-0,02%
Dépenses primaires finales	1,39%	1,41%	2,39%	2,35%	2,34%	-0,02%
Transferts budgétaires versés	0,61%	0,62%	0,66%	0,66%	0,65%	-0,01%
Solde primaire	0,01%	-0,08%	0,00%	0,09%	0,04%	-0,05%
Charges d'intérêts	0,09%	0,10%	0,11%	0,13%	0,11%	-0,02%
Solde de financement	-0,08%	-0,18%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,03%
p.m. solde de financement en millions d'euros	-309,9	-711,2	-450,7	-140,0	-277,0	-137,0
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-3,93%	-9,08%	-3,60%	-1,07%	-2,09%	-1,02%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

La diminution des transferts reçus en 2017 (-0,05 point de pourcentage du PIB) est due notamment à l'évolution défavorable des paramètres LSF et à la baisse de la liaison partielle à la croissance réelle du PIB lors de la détermination de la dotation « IPP fédéral »⁶² (cf. point 2.3.2). Les autres transferts reçus ont diminué de 0,01 point de pourcentage du PIB. Ils se composent principalement du transfert de moyens de la Communauté française à la Région wallonne suite à l'Accord intra-francophone de la Sainte-Emilie⁶³. Les recettes fiscales et parafiscales propres de la Région wallonne ont baissé de 0,02 point de pourcentage du PIB, essentiellement en raison d'une diminution du produit de l'IPP régional (-0,03 point de pourcentage du PIB).

⁶² Notons que la contribution compensatoire de la Région wallonne pour les navetteurs n'est pas comptabilisée dans les comptes nationaux (CN) comme une diminution de la dotation « IPP fédéral », mais bien comme un transfert de recettes de la Région wallonne à la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶³ La Région wallonne exerce de ce fait un certain nombre de compétences communautaires et reçoit de la Communauté française les moyens y afférents.

Au niveau de la Région wallonne, une diminution des dépenses primaires finales (-0,02 point de pourcentage du PIB) a été observée en 2017 au niveau des rémunérations (-0,01 point de pourcentage du PIB), des prestations sociales ⁶⁴ (-0,02 point de pourcentage du PIB) et des dépenses de capital finales (-0,02 point de pourcentage du PIB). On note toutefois une augmentation au niveau des achats de biens et de services (+0,02 point de pourcentage du PIB) et des subventions aux entreprises (+0,01 point de pourcentage du PIB). Les transferts budgétaires, dont la majeure partie est destinée aux Pouvoirs locaux, ont légèrement diminué (-0,01 point de pourcentage du PIB).

2.3.6 Région de Bruxelles-Capitale

Le léger excédent (+0,01% du PIB) de la Région de Bruxelles-Capitale en 2016 s'est transformé en un léger déficit en 2017 (-0,01% du PIB ou -55,5 millions d'euros). Cette baisse du solde de financement à concurrence de 0,02 point de pourcentage du PIB en 2017 est due exclusivement à l'évolution des recettes totales effectives (-0,02 point de pourcentage du PIB). En effet, les dépenses primaires et les charges d'intérêts sont restées stables.

Tableau 37
Compte de la Région de Bruxelles-Capitale selon le CSF

% du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	0,93%	0,96%	1,08%	1,08%	1,07%	-0,02%
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	0,40%	0,45%	0,38%	0,42%	0,39%	-0,04%
Recettes propres	0,53%	0,51%	0,70%	0,66%	0,68%	0,02%
Fiscales et parafiscales	0,40%	0,37%	0,56%	0,51%	0,53%	0,02%
Non fiscales	0,14%	0,14%	0,13%	0,15%	0,15%	0,00%
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	0,86%	0,88%	1,02%	1,05%	1,06%	0,00%
Dépenses primaires finales	0,62%	0,63%	0,76%	0,77%	0,78%	0,01%
Transferts budgétaires versés	0,24%	0,25%	0,27%	0,28%	0,28%	0,00%
Solde primaire	0,07%	0,08%	0,06%	0,03%	0,01%	-0,02%
Charges d'intérêts	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,00%
Solde de financement	0,05%	0,05%	0,03%	0,01%	-0,01%	-0,02%
p.m. solde de financement en millions d'euros	186,1	207,3	127,0	27,3	-55,5	-82,8
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	5,09%	5,41%	2,87%	0,60%	-1,19%	-1,79%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

⁶⁴ Les prestations sociales en Région wallonne ne s'élevaient qu'à 0,17% du PIB en 2013 et se sont établies à 0,96% du PIB en 2017. En effet, en 2015, un effet niveau haussier considérable a été observé après l'Accord de la Sainte-Emilie. Suite à cet Accord, la Région wallonne a notamment repris la compétence de la Communauté française relative aux allocations familiales.

Les recettes fiscales et parafiscales propres ont progressé de 0,02 point de pourcentage du PIB en 2017. Le produit de l'IPP régional (+0,02 point de pourcentage du PIB) de la Région de Bruxelles-Capitale a augmenté, tout comme les impôts sur le capital (+0,01 point de pourcentage du PIB). Les impôts indirects ont diminué (-0,01 point de pourcentage du PIB). Les transferts reçus ont diminué de 0,04 point de pourcentage du PIB, notamment en raison de l'évolution des paramètres LSF et de la baisse de la liaison partielle à la croissance réelle du PIB de la dotation « IPP fédéral » en 2017 (cf. point 2.3.2).

Au niveau des dépenses primaires finales (+0,01 point de pourcentage du PIB), on observe d'une part, une hausse des rémunérations (+0,01 point de pourcentage du PIB) et des achats de biens et de services (+0,03 point de pourcentage du PIB) et d'autre part, une baisse des dépenses de capital finales (-0,02 point de pourcentage du PIB). Exprimées en % du PIB, les autres catégories de dépenses sont restées plus ou moins stables.

2.3.7 Communauté germanophone

Le compte de la Communauté germanophone a affiché un déficit de -35,6 millions d'euros (-0,0081% du PIB) en 2017. Il s'agit d'une détérioration de -6,5 millions d'euros (-0,0012 point de pourcentage du PIB) par rapport à 2016 ⁶⁵. La hausse des recettes totales effectives (+9,8 millions d'euros) et celle des dépenses primaires (+10,3 millions d'euros) se sont globalement neutralisées. Les charges d'intérêts ont toutefois augmenté de 6,0 millions d'euros pour s'établir à 8,9 millions d'euros (0,0020% du PIB) en 2017.

⁶⁵ Une forte détérioration du solde de financement de la Communauté germanophone a été observée en 2015 en raison de l'intégration des projets PPP relatifs à la construction d'écoles dans le périmètre de consolidation.

Tableau 38
Compte de la Communauté germanophone selon le CSF

(x 1.000.000 €)	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	208,5	210,7	276,4	311,7	321,5	9,8
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	195,8	198,6	264,8	299,7	308,4	8,6
<u>Recettes propres</u>	<u>12,8</u>	<u>12,2</u>	<u>11,6</u>	<u>12,0</u>	<u>13,2</u>	<u>1,2</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	12,8	12,2	11,6	12,0	13,2	1,2
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	290,2	251,3	407,3	337,9	348,2	10,3
Dépenses primaires finales	216,0	181,0	319,1	266,3	273,2	6,9
Transferts budgétaires versés	74,1	70,3	88,2	71,6	75,0	3,4
Solde primaire	-81,6	-40,6	-130,8	-26,2	-26,7	-0,5
Charges d'intérêts	0,8	-0,2	1,0	2,9	8,9	6,0
Solde de financement	-82,4	-40,4	-131,8	-29,1	-35,6	-6,5
p.m. solde de financement en % du PIB	-0,0210%	-0,0101%	-0,0321%	-0,0069%	-0,0081%	-0,0012%
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-39,53%	-19,17%	-47,69%	-9,34%	-11,07%	-1,72%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Les transferts reçus ont progressé de 8,6 millions d'euros. Les dépenses primaires finales ont augmenté de 6,9 millions d'euros⁶⁶ et les transferts budgétaires de 3,4 millions d'euros.

2.3.8 Commission communautaire française

La Commission communautaire française (COCOF) a clôturé l'année budgétaire 2017 sur un excédent, et ce pour la cinquième année consécutive. L'excédent de 2017 (11,5 millions d'euros ou 0,0026% du PIB) a toutefois diminué de 17,8 millions d'euros par rapport à 2016. L'évolution du solde de financement s'explique par les évolutions en sens inverse des recettes et des dépenses.

⁶⁶ Le ratio des dépenses primaires finales de la Communauté germanophone par rapport au PIB a toutefois diminué de -0,0005% du PIB.

Tableau 39
Compte de la Commission communautaire française selon le CSF

(x 1.000.000 €)	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	405,6	406,7	452,2	483,3	488,5	5,2
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	394,1	403,3	445,2	464,2	484,1	19,9
Recettes propres	11,5	3,4	7,0	19,1	4,4	-14,7
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	11,5	3,4	7,0	19,1	4,4	-14,7
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	400,2	393,2	442,6	450,9	474,4	23,5
Dépenses primaires finales	398,0	390,8	439,7	447,9	470,2	22,2
Transferts budgétaires versés	2,2	2,4	2,9	3,0	4,3	1,2
Solde primaire	5,4	13,5	9,6	32,3	14,1	-18,3
Charges d'intérêts	0,8	1,2	2,3	3,0	2,6	-0,4
Solde de financement	4,7	12,3	7,3	29,3	11,5	-17,8
p.m. solde de financement en % du PIB	0,0012%	0,0031%	0,0018%	0,0069%	0,0026%	-0,0043%
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	1,15%	3,03%	1,62%	6,07%	2,36%	-3,72%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

Les recettes propres, qui se composent exclusivement de recettes non fiscales, ont diminué de 14,7 millions d'euros en 2017 pour s'établir à 4,4 millions d'euros. La dotation « IPP fédéral », dont les moyens supplémentaires octroyés dans le cadre du « juste financement des Institutions bruxelloises » ont atteint leur vitesse de croisière depuis 2015 ⁶⁷, a augmenté de 2,4 millions d'euros. Les autres transferts reçus, qui ont augmenté de 17,5 millions d'euros en 2017, proviennent principalement de la Communauté française car, en raison de l'Accord intra-francophone de la Sainte-Emilie, la COCOF exerce depuis 2015 certaines nouvelles compétences communautaires transférées dans les structures unilingues francophones ainsi que dans les institutions de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ⁶⁸.

Les dépenses primaires ont augmenté de 23,5 millions d'euros, essentiellement au niveau des dépenses primaires finales (+22,2 millions d'euros), dont toutes les catégories de dépenses ont légèrement augmenté en termes absolus. Enfin, les charges d'intérêts ont diminué de 0,4 million d'euros.

⁶⁷ En 2015, des moyens supplémentaires ont été octroyés pour la dernière fois à la COCOF via la dotation « IPP fédéral » dans le cadre du « juste financement des Institutions bruxelloises ».

⁶⁸ Notons que, pour le reste, la COCOF a été peu impactée de manière directe par la Sixième Réforme de l'Etat. Par exemple, la COCOF n'a pas été soumise à la contribution à l'assainissement mais bien à la contribution de responsabilisation pour les pensions de ses propres fonctionnaires (173.164 euros en 2017).

2.3.9 Commission communautaire flamande

Le solde de financement légèrement positif de la Commission communautaire flamande (VGC) en 2016 (2,1 millions d'euros ou +0,0005% du PIB) s'est transformé en un léger déficit (-2,3 millions d'euros ou -0,0005% du PIB) en 2017. Il s'agit d'un recul de 4,4 millions d'euros ou -0,0010 point de pourcentage du PIB.

Tableau 40
Compte de la Commission communautaire flamande selon le CSF

(x 1.000.000 €)	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	140,9	140,3	141,9	146,9	151,4	4,4
<u>Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir</u>	<u>137,9</u>	<u>138,4</u>	<u>140,3</u>	<u>144,1</u>	<u>149,1</u>	<u>5,0</u>
<u>Recettes propres</u>	<u>3,1</u>	<u>1,9</u>	<u>1,6</u>	<u>2,9</u>	<u>2,3</u>	<u>-0,6</u>
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	3,1	1,9	1,6	2,9	2,3	-0,6
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	141,2	162,9	129,9	142,4	151,4	8,9
Dépenses primaires finales	134,6	142,5	121,0	138,1	139,5	1,5
Transferts budgétaires versés	6,6	20,4	8,9	4,4	11,9	7,5
Solde primaire	-0,3	-22,6	12,0	4,5	0,0	-4,5
Charges d'intérêts	0,9	1,1	2,0	2,4	2,3	-0,1
Solde de financement	-1,2	-23,8	10,0	2,1	-2,3	-4,4
p.m. solde de financement en % du PIB	-0,0003%	-0,0059%	0,0024%	0,0005%	-0,0005%	-0,0010%
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-0,84%	-16,94%	7,08%	1,43%	-1,53%	-2,96%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

La croissance des recettes totales effectives de la VGC a principalement été réalisée en 2017 grâce à celle des transferts reçus (+5,0 millions d'euros). Les transferts reçus proviennent essentiellement des autres C&R, à savoir la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande, et constituent la principale source de financement de la VGC. La hausse de la dotation « IPP fédéral »⁶⁹, qui provient du Pouvoir fédéral, a été neutralisée en termes nominaux (+0,6 million d'euros) par une baisse des recettes non fiscales à concurrence du même montant.

L'augmentation des dépenses primaires (+8,9 millions d'euros) en 2017 se situait principalement au niveau des transferts budgétaires aux autres C&R (+7,5 millions d'euros). En 2016 et 2017, les dépenses primaires finales ont retrouvé un niveau normal après une diminution exceptionnelle en 2015 en raison de la correction SEC pour rectifier le moment de la comptabilisation des projets PPP. Les charges d'intérêts (-0,1 million d'euros), qui sont essentiellement liées au financement des projets PPP démarrés en 2013, ont légèrement diminué en 2017.

⁶⁹ En 2015, des moyens supplémentaires ont été octroyés pour la dernière fois à la VGC, via la dotation « IPP fédéral », dans le cadre du « juste financement des Institutions bruxelloises » ; de ce fait, ces transferts ont atteint depuis lors leur vitesse de croisière.

Enfin, notons que la VGC est la seule entité fédérée qui n'a pas été impactée par la Sixième Réforme de l'Etat. Aucune nouvelle compétence n'a été transférée, le financement fédéral n'a pas été modifié ⁷⁰ et aucune contribution de responsabilisation pour les pensions ou contribution à l'assainissement n'est prélevée.

2.3.10 Commission communautaire commune

La Sixième Réforme de l'Etat a eu de grandes conséquences budgétaires pour la Commission communautaire commune (COCOM). A partir de l'année budgétaire 2015, d'importants moyens financiers et compétences communautaires ont été transférés à la COCOM. On observe un effet niveau haussier considérable en 2015, tant au niveau des recettes que des dépenses.

Entre 2015 et 2016, le déficit (-15,8 millions d'euros ou -0,0039% du PIB) de la COCOM s'est transformé en excédent (10,9 millions d'euros ou 0,0026% du PIB). Cette évolution favorable s'est poursuivie – dans une moindre mesure – en 2017. L'excédent de la COCOM s'élevait à 19,0 millions d'euros (0,0044% du PIB) en 2017, ce qui représente une amélioration de 8,1 millions d'euros ou 0,0018% point de pourcentage du PIB par rapport à l'année précédente.

Tableau 41
Compte de la Commission communautaire commune selon le CSF

(x 1.000.000 €)	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	89,2	93,8	1 199,2	1 290,1	1 341,5	51,4
Transferts reçus d'autres niveaux de pouvoir	88,8	93,5	1 197,5	1 289,2	1 340,2	51,0
Recettes propres	0,4	0,2	1,7	0,9	1,3	0,4
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non fiscales	0,4	0,2	1,7	0,9	1,3	0,4
Dépenses primaires (hors pensions publiques)	92,8	106,8	1 214,6	1 262,6	1 305,4	42,8
Dépenses primaires finales	59,4	71,8	1 157,2	1 202,6	1 244,7	42,2
Transferts budgétaires versés	33,4	35,0	57,4	60,1	60,7	0,6
Solde primaire	-3,6	-13,1	-15,3	27,5	36,1	8,6
Charges d'intérêts	0,1	0,3	0,5	16,6	17,1	0,5
Solde de financement	-3,7	-13,4	-15,8	10,9	19,0	8,1
p.m. solde de financement en % du PIB	-0,0009%	-0,0033%	-0,0039%	0,0026%	0,0044%	0,0018%
p.m. solde de financement en % des recettes totales (déf. CSF)	-4,13%	-14,28%	-1,32%	0,85%	1,42%	0,57%

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut s'écarter du total indiqué dans le tableau.

Source : Calculs CSF sur la base des Comptes des administrations publiques 2017 (ICN, avril 2018).

⁷⁰ Cependant, la VGC a reçu des moyens supplémentaires cumulativement de 2012 à 2015 pour le « juste financement des Institutions bruxelloises ».

L'amélioration du solde primaire à concurrence de 8,6 millions d'euros en 2017 s'explique par la hausse plus prononcée des recettes (+51,4 millions d'euros), principalement des transferts reçus (+51,0 millions d'euros), que des dépenses primaires (+42,8 millions d'euros). Depuis 2015, les transferts reçus se composent essentiellement des dotations fédérales relatives aux nouvelles compétences.

Plus de la moitié de l'augmentation des dépenses primaires finales (+42,2 millions d'euros) s'explique par la hausse des prestations sociales (+28,4 millions d'euros). Il s'agit surtout des prestations sociales qui ont fortement augmenté en 2015 en raison des nouvelles compétences communautaires qui sont exercées par la COCOM après la Sixième Réforme de l'Etat. Enfin, les charges d'intérêts ont légèrement augmenté en 2017 (+0,5 million d'euros), après avoir enregistré une croissance plutôt marquée en 2016 en raison des opérations de leasing financier qui ont démarré en 2015.

2.4 Evolutions budgétaires des Pouvoirs Locaux

Les finances locales sont, comme celles des autres sous-secteurs, examinées sur base des comptes des administrations publiques d'avril 2018. Les chiffres présentés peuvent encore faire l'objet de modifications d'ici à la publication des comptes à l'automne de cette année, compte tenu de la collecte d'informations supplémentaires relatives au sous-secteur des administrations locales. En effet, les autorités de tutelle transmettent les comptes individuels des pouvoirs locaux du t-1 sous leur contrôle à l'ICN pendant l'été t de chaque année depuis 2013.

Cette partie concentre la majorité de son analyse sur les évolutions budgétaires des Pouvoirs locaux de l'ensemble de la Belgique. Néanmoins, il faut préciser que les Administrations locales sont sous la tutelle des Régions. Celles-ci possèdent des cadres réglementaires et des mécanismes de financement propres qui compliquent un examen précis des finances locales dans leur globalité mais également des comparaisons entre les différentes Régions.

Enfin, il convient de rappeler que les recettes et les dépenses sont exprimées selon la définition CSF. Ces corrections consistent à soustraire les cotisations sociales imputées et les pensions financées par l'Entité I du montant total des recettes et des dépenses ainsi qu'à comptabiliser les cessions d'actifs comme des recettes et non pas comme des moindres dépenses.

2.4.1 Vue d'ensemble

Le **solde de financement** des Pouvoirs locaux est estimé à 0,09% du PIB en 2017, ce qui représente une détérioration de 0,07 point de pourcentage par rapport aux chiffres de 2016. Ce recul est imputable à une diminution de 0,12 point de pourcentage de l'excédent primaire des Administrations locales, qui s'élève à 0,15% du PIB en 2017.

Le repli des recettes des Pouvoirs locaux de 0,03 point de pourcentage s'accompagne d'une hausse des dépenses primaires de 0,08 point de pourcentage, représentant respectivement 6,65% et 6,50% du PIB en 2017.

Tableau 42
Principaux indicateurs budgétaires relatifs aux Pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	6,64%	6,67%	6,65%	6,68%	6,65%	-0,03%
<u>Recettes propres</u>	<u>3,47%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,59%</u>	<u>3,52%</u>	<u>-0,07%</u>
Fiscales	2,16%	2,12%	2,22%	2,25%	2,21%	-0,04%
Non fiscales	1,31%	1,40%	1,30%	1,34%	1,30%	-0,03%
Recettes en provenance des autres niveaux de pouvoir	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,13%</u>	<u>3,09%</u>	<u>3,13%</u>	<u>0,03%</u>
Dépenses primaires	6,81%	6,74%	6,47%	6,41%	6,50%	0,08%
<u>Dépenses primaires finales, dont</u>	<u>6,75%</u>	<u>6,68%</u>	<u>6,42%</u>	<u>6,34%</u>	<u>6,42%</u>	<u>0,08%</u>
Investissements	0,87%	0,80%	0,75%	0,69%	0,77%	0,08%
<i>Idem, hors cycle d'investissement</i>	0,85%	0,78%	0,78%	0,79%	0,80%	0,01%
Transferts budgétaires versés	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,00%</u>
Solde primaire	-0,17%	-0,08%	0,17%	0,27%	0,15%	-0,12%
Charges d'intérêts	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,06%	-0,05%
Solde de financement	-0,25%	-0,17%	0,07%	0,16%	0,09%	-0,07%

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

Source : ICN avril 2018, Calculs CSF.

La diminution du ratio des **recettes totales effectives** est entièrement justifiée par le recul des recettes propres fiscales et non-fiscales, celles-ci n'étant pas compensées par l'augmentation des recettes transférées par les autres niveaux de pouvoir.

L'accroissement du ratio des **dépenses primaires** résulte de la hausse des investissements et autres dépenses en capital en fin de législature communale (l'augmentation est cependant moins prononcée que dans le passé, voir ci-dessous). Les achats de biens et services (consommation intermédiaire) et les transferts courants ont également augmenté.

2.4.2 Recettes des Pouvoirs locaux

Les ressources des Administrations locales sont constituées environ pour moitié par des recettes propres (principalement des recettes fiscales ⁷¹) et pour moitié par des transferts budgétaires en provenance des autres sous-secteurs des administrations publiques (en particulier des Régions).

⁷¹ La fiscalité communale trouve sa source dans l'article 170 § 4 de la Constitution, qui confère une autonomie fiscale aux communes via la levée de taxes sur les ressources des contribuables, limitée au respect de certains principes (constitutionnels, règle en matière de tutelle, règles d'inscription budgétaire, règle de publicité, lois fédérales et directives européennes). Ces ressources leur donnent une marge de manœuvre sur leurs recettes ordinaires ainsi que la possibilité de mettre en œuvre des politiques spécifiques.

Tableau 43
Détails des recettes des Pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Recettes totales effectives	6,64%	6,67%	6,65%	6,68%	6,65%	-0,03%
<u>Recettes propres</u>	<u>3,47%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,59%</u>	<u>3,52%</u>	<u>-0,07%</u>
Fiscales et parafiscales	2,16%	2,12%	2,22%	2,25%	2,21%	-0,04%
Additionnels IPP	0,73%	0,64%	0,74%	0,79%	0,77%	-0,03%
Idem, hors impact rythme enrôlement (*)	0,76%	0,76%	0,76%	0,76%	0,73%	-0,03%
Précompte immobilier	1,20%	1,21%	1,19%	1,20%	1,18%	-0,02%
Autres	0,23%	0,27%	0,28%	0,25%	0,27%	0,01%
Non fiscales	1,31%	1,40%	1,30%	1,34%	1,30%	-0,03%
<u>Recettes transférées</u>	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,13%</u>	<u>3,09%</u>	<u>3,13%</u>	<u>0,03%</u>
Du Pouvoir fédéral	0,68%	0,65%	0,61%	0,64%	0,65%	0,01%
Des Communautés et Régions	2,48%	2,49%	2,52%	2,46%	2,48%	0,02%
De la Sécurité Sociale (**)	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

(*) La correction effectuée pour l'impact du rythme d'enrôlement correspond aux one-shots calculés par le Bureau fédéral du Plan.

(**) A partir de 2016, les pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral ont été reclassées à la charge de la Sécurité sociale (correction statistique). Par conséquent, le transfert pour les pensions publiques des Pouvoirs locaux financées par l'Entité I a été soustrait des recettes transférées du Pouvoir fédéral sur la période 2013-2015 puis des recettes transférées de la Sécurité sociale à partir de 2016.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

Source : ICN avril 2018, Calculs CSF.

Parmi les **recettes propres**, les recettes fiscales et parafiscales ont diminué de 0,07 point de pourcentage du PIB de 2016 à 2017, dont 0,03 point de pourcentage s'expliquent par la diminution des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP). Après la prise en compte des fluctuations du rythme d'enrôlement, le ratio des additionnels IPP corrigés pour l'impact du rythme d'enrôlement a également reculé de 0,03 point de pourcentage malgré la stabilité de ce ratio sur la période 2013-2017. Comme souligné par Belfius dans ses rapports régionaux qui analysent les Budgets 2017 des Pouvoirs locaux, le taux moyen des additionnels communaux à l'IPP est en effet en légère diminution de 2016 à 2017. Il est passé de 7,27% à 7,24% en région flamande, de 6,54% à 6,42% en région de Bruxelles-Capitale et s'est maintenu à un taux de 7,83% en Wallonie.

Les recettes des Administrations locales sont également influencées par les décisions prises par le Gouvernement fédéral et les Régions, qu'il s'agisse des paramètres déterminant le niveau et l'évolution des recettes transférées, ou des mesures relatives à l'IPP et au précompte immobilier. Tout d'abord, le tax shift approuvé par le Gouvernement fédéral en 2015 entraîne un glissement de l'impôt sur le travail (dont les recettes alimentent en partie les budgets des Régions et des Pouvoirs locaux via les additionnels IPP) à l'impôt sur la consommation et sur les revenus de capitaux (dont les recettes profitent uniquement à l'Entité I). Cette réforme affecte donc la base imposable des additionnels communaux. De plus, la régionalisation partielle de l'IPP implique que la taxe communale additionnelle à l'IPP est calculée depuis l'année d'imposition 2015 sur la somme de l'IPP fédéral et régional.

Les centimes additionnels communaux au précompte immobilier ⁷² se sont réduits de 0,02 point de pourcentage et atteignent 1,18% du PIB en 2017, ce qui correspond au niveau le plus bas de la période 2013-2017. L'essentiel du produit du précompte immobilier, malgré son caractère régional, revient aux villes et aux communes. Les autres recettes fiscales (les impôts locaux ⁷³ tels que les taxes sur la force motrice, sur le stationnement, sur les secondes résidences, sur les déchets, etc) montrent une légère progression de 0,01 point de pourcentage.

Les recettes non fiscales propres ont également diminué, à concurrence de 0,03 point de pourcentage du PIB. Cette catégorie de recettes regroupe les revenus des prestations des Pouvoirs locaux (raccordements de bâtiments, droits de passage pour l'utilisation de l'espace public, services à la population) et les revenus du patrimoine (dividendes, intérêts reçus, loyers perçus).

Les **recettes transférées** par le Pouvoir fédéral, qui visent à financer l'exercice de missions spécifiques, se sont accrues de 0,03 point de pourcentage du PIB en 2017. Cette évolution est majoritairement expliquée par l'accroissement des trois dotations fédérales explicités ci-après.

⁷² Ces additionnels sont perçus sur le prélèvement de base de la Région (le revenu cadastral multiplié par le pourcentage de la taxe foncière régionale, 2,5% en Flandre, 1,25% en Wallonie et 1,25% à Bruxelles) et varient selon les règlements-taxes des villes et communes et des provinces.

⁷³ La composition de la fiscalité spécifiquement locale par catégorie d'impôt peut varier selon les communes, selon les analyses des Budgets locaux 2017 de Belfius. A titre d'illustration, le type d'impôt local générant les recettes les plus importantes correspond aux taxes sur les prestations d'hygiène pour les communes wallonnes, aux taxes sur les activités économiques pour les communes flamandes et aux taxes sur le patrimoine pour les communes bruxelloises.

Les transferts vers les zones de police se sont accrus en particulier via l'augmentation du subside relatif au financement du régime de fin de carrière de la police locale ayant débuté en 2016 et de la dotation aux zones de police locale dans le cadre du solde du fonds de sécurité sociale. Leur variation totale s'élève à près de 0,01% en proportion du PIB.

La subvention relative au droit à l'intégration sociale versée aux CPAS a poursuivi son augmentation de 0,03 point de pourcentage du PIB en 2017. Le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) est passé de 127.153 à 139.871 de 2016 à 2017, ce qui représente un taux de croissance de 10,0% ⁷⁴. Par ailleurs, l'allocation ⁷⁵ a de nouveau fait l'objet d'une révision à la hausse du coût mensuel moyen de l'octroi de l'aide, passant de 500,24 euros en 2016 à 545,02 euros en 2017. L'impact de l'adaptation à l'index, à partir du 1^{er} septembre 2017, et de l'adaptation au bien-être, au 1^{er} septembre 2017, ont également été pris en compte.

Tableau 44
Subvention relative au droit à l'intégration sociale & Evolution du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)

	2013	2014	2015	2016	2017
En millions d'euros	719,0	774,8	743,8	873,9	1026,8
En % du PIB	0,18%	0,19%	0,18%	0,21%	0,23%
Evolution annuelle (% du PIB)		0,01%	-0,01%	0,03%	0,03%
Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du RIS	99 112	102 790	116 244	127 153	139 871
Evolution annuelle (croissance %)		3,7%	13,1%	9,4%	10,0%

Source : Justification du budget général des dépenses pour les années budgétaires 2014 à 2018 (SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale) & Bulletin Statistique du SPP Intégration Sociale de Mars 2018 (les données 2017 correspondent aux dix premiers mois de l'année, et l'évolution annuelle est calculée par rapport à la même période de l'année 2016), Calculs CSF.

⁷⁴ Les personnes sous protection subsidiaire ont également, depuis le 1^{er} décembre 2016, droit à l'intégration sociale. Dans ce cadre, une moyenne de 4567 personnes accompagnées d'un coût mensuel moyen de 835,37 euros ont été pris intégrés.

⁷⁵ Cette subvention est calculée annuellement en évaluant le nombre d'ayants droit (en fonction de la croissance moyenne par le passé) et le coût mensuel de l'octroi de l'aide. La subvention est donc égale au produit du coût annuel et du nombre d'ayants droit, auquel est ajoutée une indemnité pour le suivi administratif des dossiers.

Malgré l'évolution favorable de certaines dotations fédérales, il est intéressant de souligner le recul de 0,01 point de pourcentage du PIB de la subvention relative au droit à l'aide sociale (également dénommée subvention pour l'accueil des réfugiés ⁷⁶). Tout comme la dotation relative au revenu d'intégration, cette subvention est estimée annuellement en évaluant le nombre d'ayants droit (en fonction de la croissance moyenne par le passé) et le coût mensuel de l'octroi de l'aide. Au vu des chiffres de 2017 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, le nombre de réfugiés (hors demandes de réinstallation et de relocalisation) ayant introduit une demande d'asile auprès des services belges de l'Office des étrangers est légèrement plus faible que l'année précédente, soit 17.537 personnes en 2017 contre 18.710 personnes en 2016. Cette réduction s'explique également par la réalisation de la 2^{ème} phase du projet « MediPrima ⁷⁷ » pour les frais médicaux hors hôpitaux qui permet une gestion plus efficace des fonds.

Tableau 45
Subvention relative au droit à l'aide sociale

	2013	2014	2015	2016	2017
En millions d'euros	344,3	282,7	170,3	161,4	108,7
En % du PIB	0,09%	0,07%	0,04%	0,04%	0,02%
Evolution annuelle (% du PIB)		-0,02%	-0,03%	0,00%	-0,01%

Source : Justification du budget général des dépenses pour les années budgétaires 2014 à 2018 (SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale), Calculs CSF.

Les moyens transférés par les Régions et Communautés, constitués en grande partie du Fonds des Communes, représentent l'essentiel des transferts reçus par les Pouvoirs locaux. Les transferts courants s'élèvent à près de 35% de leurs recettes totales effectives. En 2017, leur part dans le PIB s'est accrue de 0,02 point de pourcentage pour l'ensemble de la Belgique. Cette variation est presque entièrement imputable à l'augmentation des transferts courants de la part de la Communauté flamande.

⁷⁶ Cette subvention correspond à la participation de l'Etat dans les frais de l'aide accordée par les CPAS à des indigents belges et étrangers qui ne sont pas inscrits dans le registre de la population.

⁷⁷ Tel qu'illustré sur le site web du SPP Intégration sociale, « MediPrima » est le système informatisé qui permet la gestion électronique des décisions de prise en charge de l'aide médicale par les CPAS.

Compte tenu de la stabilité des mécanismes de financement relatifs aux Fonds des Communes ⁷⁸, l'accroissement observé concerne vraisemblablement les autres subsides. Notons également que les aides à l'investissement sont restées stables en proportion du PIB en 2017 mais demeurent au niveau le plus bas de la période 2013-2017 (0,18% du PIB).

Tableau 46
Détails des transferts des C&R aux Pouvoirs Locaux (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Transferts courants	2,28%	2,26%	2,31%	2,28%	2,30%	0,02%
Communauté flamande	1,17%	1,15%	1,17%	1,15%	1,17%	0,02%
Communauté française	0,49%	0,49%	0,48%	0,47%	0,46%	0,00%
Communauté germanophone	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Région wallonne	0,47%	0,46%	0,49%	0,49%	0,49%	0,00%
Région de Bruxelles-Capitale	0,12%	0,13%	0,14%	0,15%	0,15%	0,00%
Cocof	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cocom	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Aides à l'investissement	0,21%	0,23%	0,22%	0,18%	0,18%	0,00%
Communauté flamande	0,08%	0,08%	0,08%	0,06%	0,07%	0,01%
Communauté française	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%
Communauté germanophone	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Région wallonne	0,10%	0,11%	0,09%	0,08%	0,08%	0,00%
Région de Bruxelles-Capitale	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	-0,01%
Cocof	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cocom	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

Source : ICN avril 2018, Calculs CSF.

2.4.3 Les dépenses primaires

Les dépenses primaires des pouvoirs locaux sont surtout composées des rémunérations, lesquelles regroupent les rémunérations des Administrations locales mais également des zones de police, des zones de secours, des CPAS (hors hôpitaux et maisons de repos) et des unités publiques intégrées au périmètre élargi des administrations publiques (telles que diverses intercommunales). Viennent ensuite les achats de biens et services, les dépenses de capital et les prestations sociales.

⁷⁸ Les mécanismes d'attribution des ressources du Fonds des Communes sont propres à chaque Région mais de manière générale, on note une indexation de ces ressources au-delà de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de sorte que ces transferts en provenance de l'autorité de tutelle sont en général assez stables en pourcentage du PIB dans les différentes régions.

Tableau 47
Composition des dépenses primaires finales des Pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
Dépenses primaires finales	6,75%	6,68%	6,42%	6,34%	6,42%	0,08%
<u>Rémunérations</u>	<u>3,78%</u>	<u>3,79%</u>	<u>3,69%</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,63%</u>	-0,06%
Salaires	2,81%	2,82%	2,68%	2,69%	2,64%	-0,05%
Cotisations sociales à charge des employeurs	0,97%	0,97%	1,01%	0,99%	0,99%	0,00%
<u>Achats de biens et services</u>	<u>1,20%</u>	<u>1,19%</u>	<u>1,13%</u>	<u>1,14%</u>	<u>1,16%</u>	<u>0,02%</u>
<u>Prestations sociales, dont</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,43%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,01%</u>
Revenu d'intégration	0,21%	0,22%	0,25%	0,27%	0,28%	0,00%
Pensions	0,10%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,00%
<u>Subventions aux entreprises</u>	<u>0,17%</u>	<u>0,21%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,17%</u>	<u>0,15%</u>	<u>-0,02%</u>
<u>Transferts courants</u>	<u>0,21%</u>	<u>0,21%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,01%</u>
<u>Dépenses de capital</u>	<u>0,92%</u>	<u>0,85%</u>	<u>0,81%</u>	<u>0,73%</u>	<u>0,84%</u>	<u>0,11%</u>
Investissements	0,87%	0,80%	0,75%	0,69%	0,77%	0,08%
Idem, hors cycle d'investissement (*)	0,85%	0,78%	0,78%	0,79%	0,80%	0,01%
Autres dépenses en capital	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,07%	0,03%

(*) La correction pour le cycle d'investissement des Administrations locales est mesurée via l'écart des investissements (hors cessions d'actifs corporels existants) par rapport à la tendance calculée selon la méthode Hodrick-Prescott.

Note : Pour des raisons d'arrondis, le total des rubriques peut ne pas correspondre à la somme des différentes composantes.

Source : ICN avril 2018, Calculs CSF.

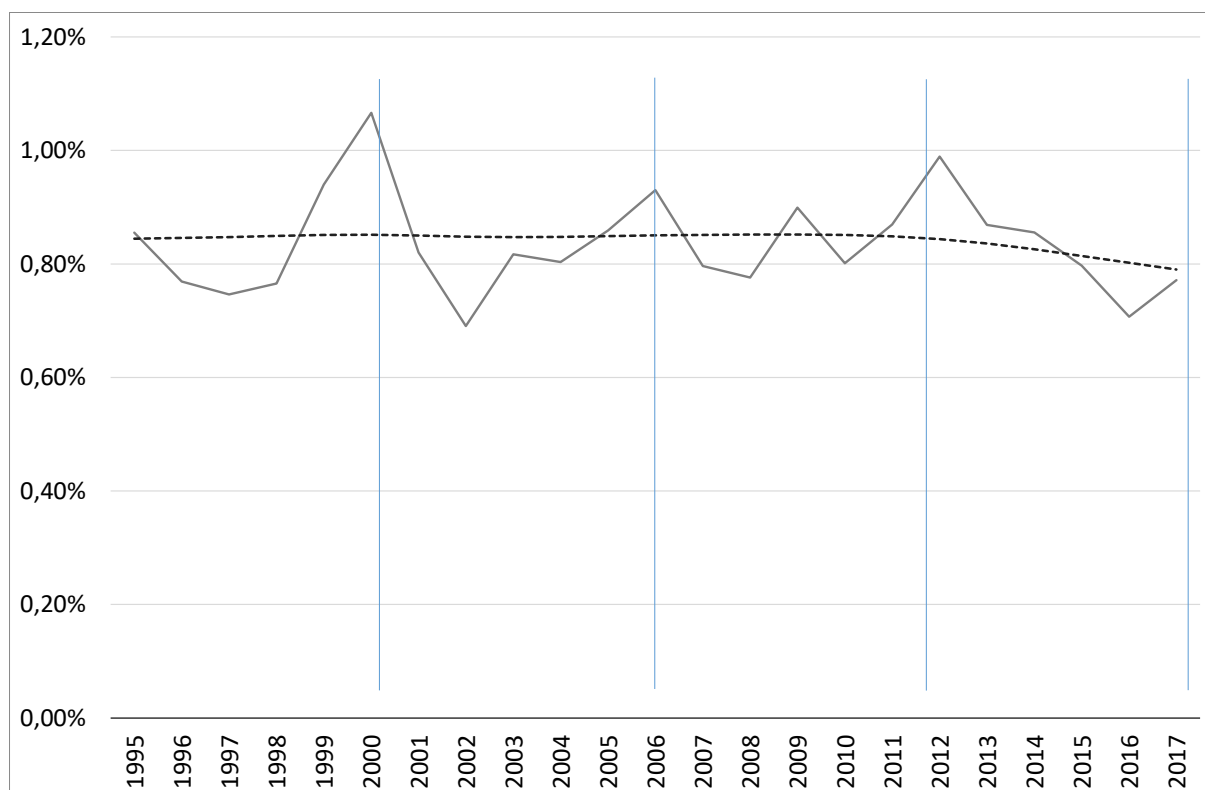
En 2017, les **dépenses primaires finales** des Pouvoirs locaux se sont accrues de 0,08 point de pourcentage du PIB pour atteindre 6,42% du PIB.

Le facteur principal de l'accroissement des dépenses primaires finales réside dans l'augmentation du ratio des investissements en fin de législature communale (+0,08 point de pourcentage du PIB), suivi par les achats de biens et services (+0,02 point de pourcentage du PIB), les prestations sociales (+0,01 point de pourcentage) et les transferts courants (+0,01 point de pourcentage). On constate également une diminution des rémunérations et des subsides aux entreprises.

Les dépenses de capital se sont accrues de 0,11 point de pourcentage du PIB en 2017, dont 0,08 point de pourcentage du PIB sont imputables à la hausse des investissements des Pouvoirs locaux. Les investissements publics locaux représentaient 33% des investissements de l'ensemble des Administrations publiques en 2017 (contre 30% en 2016 et 36% en 2013). Les dépenses d'investissement corrigées pour l'effet cyclique associé à la législature communale montrent une augmentation moindre (0,01 point de pourcentage du PIB) qui souligne une reprise des investissements légèrement supérieure au niveau attendu en fin de cycle électoral malgré le recul des aides à l'investissement des Communautés et Régions.

En parallèle, notons que l'évolution du cycle électoral actuel diffère des cycles enregistrés dans un passé récent. Il ressort du Graphique 17 que le recul des investissements à partir de 2012 (dernière année électorale) a été particulièrement prononcé et que ceux-ci ont atteint leur plus bas niveau en 2016. Les investissements publics augmentent donc en 2017 mais restent en dessous du niveau observé à l'approche des années électorales précédentes (1999, 2005 et 2011) ⁷⁹.

Graphique 17
Evolution des investissements publics des Pouvoirs locaux



Source : ICN avril 2018, calculs CSF. Les investissements n'incluent pas les ventes d'actifs corporels existants. La tendance a été calculée selon la méthode Hodrick-Prescott.

Le ratio des rémunérations a continué à diminuer en 2017 (-0,06 point de pourcentage du PIB) malgré l'entrée en vigueur de la réforme des pensions des Pouvoirs locaux en 2011 ⁸⁰ et du relèvement des taux de cotisations sociales en découlant.

⁷⁹ Cf. 'Les finances des pouvoirs locaux en Belgique' (Coppens et al, BNB Revue économique, juin 2018).

⁸⁰ En vertu de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales. Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport de la Section sur les finances des administrations locales (mars 2014).

Cette réduction peut, entre autres, s'expliquer par la stabilisation des effectifs mesurés en équivalents temps plein ⁸¹ (via le non-remplacement du personnel parti à la retraite, la cessation des contrats à durée déterminée, l'externalisation de certains services et même des licenciements dans un certain nombre de cas) et par la diminution du nombre d'agents nommés à titre définitif ⁸². Par ailleurs, plusieurs centaines de personnes ont été transférées des Pouvoirs locaux vers la Région dans le cadre de la réforme des provinces en Région Flamande.

Enfin, les prestations sociales se sont accrues de 0,01 point de pourcentage du PIB en 2017, l'évolution des dépenses correspondant au revenu d'intégration sociale et aux pensions y étant imputable pour près de la moitié. Parmi les facteurs explicatifs citons entre autres l'élargissement des missions des CPAS sous l'effet de l'évolution démographique et la hausse du nombre de bénéficiaires du RIS de 11,1% (dont +2,8% s'expliquent par les réfugiés bénéficiaires ⁸³ et +4,1% par l'intégration des personnes sous protection subsidiaire). Notons également que le ratio des transferts reçus des Communautés et Régions en proportion du PIB (y compris les transferts aux CPAS) n'a pas augmenté, excepté en Communauté flamande (cf. Tableau 46), malgré l'accroissement des dépenses des CPAS.

⁸¹ Selon l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et sociales, il y avait 275.417 équivalents temps plein au quatrième trimestre de 2017 contre 284.411 en 2016.

⁸² Toujours selon l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et sociales, il y avait 103.533 agents nommés à titre définitif contribuant au fonds solidarisé de pension en 2016 contre 133.292 en 2013. Réduire le nombre d'agents nommés à titre définitif signifie que les Pouvoirs locaux réduisent leur taux de cotisation de base. En effet, leur masse salariale diminue en l'année « t » mais leur rapport de pension propre (c'est-à-dire la charge de pension divisée par la masse salariale) augmente, ce qui engendre un accroissement de leur cotisation de responsabilisation en « t+1 ».

⁸³ Cette légère croissance est cependant plus que compensée par la diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale équivalente à hauteur de -29,7% en 2017 (évolution calculée par le SPP Intégration Sociale sur base des 7 premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2016) suite aux restrictions en matière d'asile et d'immigration.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS peut aussi être influencé par de nombreux facteurs structurels. Le SPP Intégration sociale avait notamment mis en évidence, dans son Bulletin statistique 2016, la répercussion des politiques discrétionnaires suivantes sur les finances locales: le refus du droit aux allocations d'insertion suite à la non-démonstration d'une participation active à une offre de trajet individuel d'insertion, la procédure DISPO qui exclut les bénéficiaires d'allocations d'insertion en cas de non-activation du comportement de recherche de travail, l'allongement de la durée du stage d'insertion professionnelle à un an pour les nouveaux demandeurs d'emploi et la limitation dans le temps du droit à une allocation d'insertion professionnelle (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015). De fortes similitudes sont donc à noter entre l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS et celle du nombre de demandeurs d'emploi.

3 RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES 2017 PAR RAPPORT AUX RÈGLES BUDGÉTAIRES EXISTANTES

La présente partie de l’Avis analyse les résultats budgétaires enregistrés pour 2017 sur la base des différentes règles budgétaires applicables. Premièrement, les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) s’appliquent à l’ensemble des administrations publiques. Le respect de ces critères est commenté au point 3.1 ci-dessous, sur la base des résultats des *Spring Forecast 2018* de la Commission européenne (CE) (sauf mention contraire) et des documents d’analyse publiés par la CE dans le cadre du Semestre européen 2018 ⁸⁴.

Deuxièmement, les différents niveaux de pouvoir, qui conjointement constituent l’ensemble des administrations publiques, sont également tenus au respect des règles budgétaires nationales. Sur la base de la procédure de coordination convenue dans l’Accord de coopération du 13 décembre 2013, les objectifs budgétaires sont en principe fixés par le Comité de concertation. Toutefois, étant donné qu’en 2017, tout comme les années précédentes, le Comité de concertation a uniquement pris acte du Programme de stabilité, la Section ne peut mener à bien sa mission nationale d’évaluation. Cette problématique est explicitée en détail au point 3.2. Cependant, la Section a réalisé un exercice illustratif qui se limite au niveau des grands sous-secteurs.

3.1 Evaluation par la Commission européenne sur la base des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance

Depuis la clôture de la procédure de déficit excessif (*Excessive Deficit Procedure* ou EDP) en juin 2014, le volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) s’applique à la Belgique. En cas de non-respect des critères de ce volet, le Conseil a la possibilité de déclencher une procédure pour écart important. Cependant, le fait que la Belgique soit soumise au volet préventif n’exclut pas qu’il soit toujours vérifié si les valeurs de référence relatives au déficit budgétaire ou au taux d’endettement (le « volet correctif ») ne sont pas dépassées. Si le Conseil constate un tel dépassement, il a la possibilité de lancer une nouvelle EDP.

⁸⁴ Consultables sur le site internet de la DG ECFIN :

- Assessment of the 2018 Stability Programme for Belgium (23.05.2018, note prepared by DG ECFIN): https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/01_be_sp_2018_assessment_revised.pdf

- Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty – Belgium (23.05.2017, report from the Commission): https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_429_en.pdf

Dans les paragraphes qui suivent, les résultats budgétaires de la Belgique en 2017 sont évalués par rapport aux critères des volets préventif et correctif du cadre budgétaire européen.

3.1.1 Le volet préventif du PSC

3.1.1.1 Principes de base de la surveillance budgétaire dans le cadre du volet préventif

3.1.1.1.1 Exigences

Si le solde budgétaire structurel d'un Etat membre n'a pas encore atteint le niveau de l'objectif à moyen terme (*Medium Term Objective* ou MTO), le volet préventif prévoit la réalisation annuelle d'un ajustement jusqu'à ce qu'il soit atteint. Le MTO valable pour la Belgique pour 2017 est l'équilibre structurel⁸⁵ et il n'a pas encore été atteint au cours de cette même année.

La trajectoire d'ajustement vers le MTO est définie tout d'abord en termes d'**amélioration requise du solde budgétaire structurel (Δ SB)**. Pour 2017, le Conseil a recommandé pour la Belgique une amélioration structurelle minimale d'au moins 0,6% du PIB. Cette amélioration structurelle est exigée étant donné que le taux d'endettement de la Belgique est élevé (> 60% du PIB) et que la conjoncture actuelle est considérée comme normale.

Le Δ SB requis est **ensuite également exprimé en termes de croissance des dépenses maximale autorisée** d'un agrégat des dépenses qui est très proche des dépenses primaires (cf. point 3.2 pour plus de détails). Il s'agit du « critère des dépenses » ou *expenditure benchmark*. Cette croissance maximale des dépenses peut être dépassée, pour autant qu'elle soit compensée par des mesures discrétionnaires au niveau des recettes. Dans cette optique, seule la croissance nette des dépenses se voit imposer une limite. L'amélioration structurelle demandée pour 2017 s'est traduite par une croissance nette maximale des dépenses réelles primaires de -0,01%.

⁸⁵ Jusqu'en 2016 inclus, le MTO était fixé à un excédent structurel de 0,75% du PIB. En 2016, la CE a procédé à la révision triennale du MTO minimum. En raison des réformes structurelles des pensions et de la révision des perspectives démographiques, la Commission européenne a calculé pour la Belgique un MTO minimum de -0,5% du PIB pour la période 2017-2019. Dans ses programmes de stabilité d'avril 2016, 2017 et 2018, le gouvernement fédéral belge a fixé le MTO au niveau de l'équilibre structurel, sur la base de la recommandation de la Section afin de réduire à un rythme suffisamment rapide la dette publique.

Enfin, il convient de noter que le PSC permet à chaque Etat membre de s'écarter temporairement de sa trajectoire d'ajustement vers le MTO lors de la survenance d'événements exceptionnels. Ces événements doivent être indépendants de la volonté du gouvernement et avoir une incidence sensible sur les finances publiques. La déviation temporaire ne doit pas non plus compromettre la soutenabilité budgétaire à moyen terme ⁸⁶. Le montant des dépenses éligibles est déterminé ex-post sur la base des données observées.

Pour 2017, le gouvernement belge a demandé l'application de la clause de flexibilité pour les dépenses exceptionnelles de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La CE a fixé l'incidence complémentaire de cet élément à 0,02% du PIB en 2017, ce qui réduit l'amélioration structurelle demandée pour 2017 à 0,58% du PIB (au lieu de 0,60% du PIB) et permet une croissance nette limitée des dépenses réelles primaires de 0,03% (au lieu de -0,01% du PIB) ⁸⁷.

3.1.1.1.2 La constatation d'un écart important sur la base d'une évaluation globale

Dans son évaluation, la CE vérifie s'il existe un **écart important** par rapport aux exigences pour chaque critère du volet préventif. Cet examen porte sur l'année précédente (2017 dans le cas présent), ainsi que sur les deux années précédentes considérées conjointement (2016 et 2017 dans le cas présent). Il est donc possible qu'aucun écart important ne soit constaté sur une seule année, mais bien sur deux années successives considérées conjointement.

Un écart est considéré comme important s'il s'élève à au moins 0,5% du PIB sur une base annuelle ou au moins 0,25% du PIB en moyenne sur deux ans. En ce qui concerne le critère des dépenses, la CE calcul l'impact de l'écart sur le solde budgétaire. L'écart au niveau des dépenses doit donc être exprimé en pourcentage du PIB afin de vérifier s'il est important ou non.

Une procédure pour écart important ne peut être déclenchée qu'ex-post, lorsque la CE constate l'existence d'un écart important. Avant de procéder à une éventuelle constatation, la CE effectue systématiquement une analyse approfondie des deux critères dans le cadre d'une évaluation globale ('*overall assessment*') si un écart important est constaté pour au moins l'un des critères.

⁸⁶ Article 5(1) et article 6(3) du règlement N° 1466/97. Ces événements exceptionnels peuvent en outre être invoqués comme un facteur atténuant lors de l'examen de la nécessité de déclencher une procédure de déficit excessif.

⁸⁷ Pour une explication détaillée de l'application de la clause de flexibilité dans le volet préventif, voir l'Avis de la Section de juillet 2016 (annexe 7.9).

Afin d'étayer la conclusion finale de l'évaluation, le signal transmis par chaque indicateur est examiné de manière approfondie. D'un point de vue conceptuel, les deux indicateurs du volet préventif sont étroitement liés, mais les signaux concernant le respect de l'effort demandé ne correspondent pas toujours. En cas de signaux divergents entre les deux indicateurs, la CE identifie celui qui reflète le mieux l'orientation de la politique budgétaire sous-jacente.

Les paragraphes qui suivent commentent successivement le critère des dépenses (point 3.1.1.2), l'évolution du solde budgétaire structurel (point 3.1.1.3) et enfin l'évaluation globale sur la base des deux critères (point 3.1.1.4), pour 2017 et la période 2016-2017.

3.1.1.2 Indicateur 1 : critère des dépenses

Dans le cadre du critère des dépenses européen, un certain nombre de corrections spécifiques sont apportées aux dépenses publiques observées, avant de déterminer la croissance des dépenses. Le Tableau 48 illustre **le calcul de l'agrégat des dépenses considéré et de sa croissance pour 2017**.

- Les dépenses considérées ne tiennent pas compte des charges d'intérêts (pour obtenir ainsi les dépenses primaires), des dépenses liées à des programmes entièrement financés par des fonds européens et des dépenses cycliques de chômage. En outre, des pics d'investissements sont lissés en remplaçant les dépenses d'investissement l'année de leur réalisation par la moyenne des investissements publics financés au niveau national sur quatre années. Sur la base de cet agrégat des dépenses corrigé, la croissance est calculée en termes nominaux (ligne %(7)).

Cette croissance est ensuite corrigée pour l'impact budgétaire de *one offs* au niveau des dépenses (ligne %(9)).

- Un dépassement des dépenses par rapport à la croissance autorisée peut être compensé par des mesures discrétionnaires au niveau des recettes. Lors de la détermination des recettes issues de mesures discrétionnaires, il est également fait abstraction de l'impact de *one offs* au niveau des recettes (ligne (12)).

- Enfin, la croissance nette des dépenses de l'agrégat des dépenses nominales corrigé est déterminé (ligne (13)). Via le déflateur du PIB, celui-ci peut être converti en termes réels (ligne (15)) afin de permettre une comparaison avec la croissance des dépenses autorisée ⁸⁸.

Tableau 48
Détermination de la croissance nette des dépenses en termes réels (en milliards d'euros ou en %)

		2016	2017
(i) Composante des dépenses			
Dépenses publiques totales	(1)	225,2	229,0
Charges d'intérêts	(2)	12,1	10,8
Dépenses publiques intégralement financées par des fonds de l'UE	(3)	0,4	0,4
Investissements publics (financement national)	(4)	9,3	9,7
Investissements publics moyens (financement national)	(5)	9,3	9,4
Dépenses de chômage cycliques	(6)	0,5	0,0
Agrégat des dépenses corrigées	(7)	212,2	217,6
<i>p.m. % croissance (2016-2017)</i>	%(7)		2,54%
One-shots en dépenses	(8)	-1,0	-0,2
Agrégat des dépenses corrigées, hors one-shots	(9)	211,2	217,4
<i>p.m. % croissance (2016-2017)</i>	%(9)		2,92%
(ii) Composante des recettes			
Mesures discrétionnaires en recettes	(10)		2,1
dont recettes courantes			2,2
dont transferts en capital reçus			-0,1
One-shots en recettes	(11)	0,8	2,0
Δ (2016-2017)	Δ11		1,2
Mesures discrétionnaires en recettes, hors one-shots	(12)		0,9
(iii) Détermination de la croissance nette des dépenses			
Croissance nette des dépenses en termes nominaux	(13)		2,49%
Déflateur du PIB (moyenne 2017 du SF et du AF2016)	(14)		1,50%
Croissance nette des dépenses en termes réels	(15)		0,97%

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

Ligne :

$$\begin{aligned}
 (7) &= (1) - (2) - (3) - (4) + (5) - (6) & (13)_t &= [(9)_t - (12)_t - (9)_{t-1}] / (9)_{t-1} \\
 (9) &= (7) + (8) & (15) &= [1 + (13)] / [1 + (14)] - 1 \\
 (12) &= (10) - \Delta(11)
 \end{aligned}$$

Sur la base des données issues des *Spring Forecast 2018* de la CE, la croissance réelle nette des dépenses primaires corrigées était de 0,97% en 2017, alors que la norme (après application de la clause de flexibilité) de croissance réelle était 0,03%. Si l'impact budgétaire de **l'écart entre les deux taux de croissance** est exprimé en % du PIB, l'écart négatif était de -0,45% du PIB en 2017. Cet écart reste par conséquent (tout juste) inférieur au seuil de -0,5% du PIB.

⁸⁸ Le taux de croissance autorisé des dépenses est calculé sur la base d'une variable réelle, à savoir le taux de croissance potentiel de l'économie à moyen terme.

Sur la période 2016-2017 ⁸⁹, l'écart négatif moyen par rapport à la valeur de référence était de -0,51% du PIB. Cet écart est important ; le seuil de 0,25% du PIB a en effet été dépassé.

Tableau 49
Evaluation du respect du volet préventif – critère des dépenses

	2016	2017	
	SF17	non flex.	flex.
VOLET PREVENTIF			
p.m. MTO	0,75%	0%	0%
(1) Indicateur 1: la croissance nette des dépenses			
Valeur de référence (variation par rapport à t-1)	0,23%	-0,01%	0,03%
Croissance nette des dépenses (méthodologie CE*, variation par rapport à t-1)	1,69%	0,97%	0,97%
Ecart annuel en % du PIB <i>p.m. seuil (-0,50% du PIB)</i>	-0,56%	-0,47%	-0,45%
Ecart bisannuel moyen en % du PIB <i>p.m. seuil (-0,25% du PIB)</i>		-0,52%	-0,51%

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

(*) Correction systématique pour l'impact de *one-offs* (accord intervenu au sein du CEF de décembre 2016) ⁹⁰.

3.1.1.3 Indicateur 2 : évolution du solde structurel

D'après les estimations des *Spring Forecast 2018*, le solde structurel s'est amélioré de 0,83% du PIB en 2017. Par rapport à l'amélioration de 0,58% du PIB demandée par le Conseil, corrigée pour la clause de flexibilité, il existe un écart positif de 0,25% du PIB.

Sur la période 2016-2017 ⁹¹, on observe un **écart négatif** de -0,07% du PIB en moyenne par rapport à l'amélioration requise corrigée. L'écart n'est pas important car la limite de 0,25% du PIB n'a pas été dépassée.

⁸⁹ Conformément à l'approche de la CE, l'écart a été constamment maintenu en 2016 au niveau des réalisations notées dans les *Spring Forecast 2017*.

⁹⁰ *Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm.*

⁹¹ Conformément à l'approche de la CE, l'écart a été constamment maintenu en 2016 au niveau des réalisations estimées dans les *Spring Forecast 2017*.

Tableau 50
Evaluation du respect du volet préventif – solde structurel

	2016	2017	
	SF17	non flex.	flex.
VOLET PREVENTIF			
p.m. MTO	0,75%	0%	0%
(2) Indicateur 2: évolution du solde structurel (ASB)			
Amélioration structurelle requise	0,47%	0,60%	0,58%
Clause de flexibilité	0,13%	0,00%	0,02%
Recommandation du Conseil	0,60%	0,60%	0,60%
Evolution du solde structurel	0,08%	0,83%	0,83%
Ecart annuel en % du PIB	-0,39%	0,23%	0,25%
<i>p.m. seuil (-0,50% du PIB)</i>			
Ecart bisannuel moyen en % du PIB		-0,08%	-0,07%
<i>p.m. seuil (-0,25% du PIB)</i>			

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

3.1.1.4 Conclusion de l'analyse globale

Etant donné les signaux divergents entre les deux indicateurs, la CE a **examiné un certain nombre de facteurs** pour arriver à une conclusion concernant l'existence ou non d'un écart important.

Tout d'abord, l'évolution du solde budgétaire structurel est influencée par la diminution des charges d'intérêts (à savoir -0,2% du PIB en 2016 et -0,4% du PIB en 2017). L'évolution des charges d'intérêts n'a aucun impact sur le signal du critère des dépenses car un concept très proche de la croissance des dépenses primaires occupe ici une place centrale. Etant donné que la diminution des charges d'intérêts est considérée comme étant hors du contrôle direct du gouvernement, la CE est d'avis que le signal du critère des dépenses donne un meilleur aperçu de l'effort budgétaire sous-jacent.

Ensuite, le signal du critère des dépenses est influencé négativement par l'évolution plus importante que prévue de l'inflation (traitée selon l'approche de la croissance annuelle du déflateur du PIB). A des fins de prévisibilité, le déflateur du PIB utilisé pour la conversion en croissance nominale des dépenses est systématiquement fixé à 1 en termes réels durant l'année précédente⁹². Toutefois, tant en 2016 qu'en 2017, le déflateur du PIB s'est avéré plus élevé que le déflateur du PIB fixé au préalable⁹³. Une hausse imprévue de l'inflation entraîne une indexation anticipée des prestations sociales et des salaires du personnel des administrations publiques, et donc une augmentation des dépenses dans le courant de 2017. La CE estime l'impact de cette augmentation à 0,2% du PIB en 2016 et 0,1% du PIB en 2017⁹⁴. Si l'écart moyen par rapport au critère des dépenses sur la période 2016-2017 (à savoir -0,51% du PIB, cf. point 3.1.1.2) est corrigé pour cette augmentation, il reste supérieur à la limite de 0,25% du PIB. Par conséquent, l'écart reste important, même après correction pour ce facteur.

Enfin, il existe des incertitudes considérables quant à l'ampleur des *one-offs* au niveau des recettes, ceux-ci étant pris en considération dans le critère des dépenses lors de la détermination de la composante discrétionnaire des recettes (cf. *supra*). En 2017, une forte augmentation des recettes issues de l'impôt des sociétés a été observée. Selon la CE, cette hausse est liée dans une large mesure à une augmentation de la majoration d'impôt pour insuffisance de versements anticipés. Dans cette optique, la forte hausse des recettes issues de l'impôt des sociétés en 2017 représenterait principalement un glissement au niveau du moment où l'impôt est payé (à savoir vers les versements anticipés durant l'année des revenus et non plus un paiement au moment de l'enrôlement) ; par conséquent, le pic en 2017 peut être considéré comme temporaire et exceptionnel.

Dans son analyse, la CE part du principe que chaque augmentation des recettes issues de l'impôt des sociétés en 2017 au-delà de la tendance est de nature temporaire (à savoir un *one-off*) et sera compensée par une diminution des enrôlements au cours des années suivantes.

⁹² A savoir la moyenne du déflateur du PIB prévu pour l'année t dans les *Autumn Forecast* et *Spring Forecast* de l'année t-1. A partir de 2018, seul le déflateur du PIB des *Spring Forecast* de l'année t-1 sera utilisé pour l'année t. En outre, la croissance des dépenses recommandée pour 2018 est fixée en termes nominaux dans les recommandations spécifiques par pays publiées en mai 2017.

⁹³ Le déflateur prévu était de 1,0% pour 2016 et de 1,5% pour 2017. Sur la base des *Spring Forecast 2018*, le déflateur 'réalisé' était de respectivement 1,6% et 1,9%.

⁹⁴ Lors de l'élaboration du budget initial 2017, un dépassement de l'indice-pivot était prévu en août 2017 (avec pour conséquence une indexation des prestations sociales en septembre 2017 et des salaires des fonctionnaires en octobre 2017). L'indice-pivot a cependant déjà été dépassé en mai 2017, soit quatre mois plus tôt que prévu.

Etant donné les grandes difficultés rencontrées pour estimer la part structurelle de la hausse des recettes issues de l'impôt des sociétés, et donc également l'importance du *one off*, la CE est d'avis qu'il est impossible d'évaluer avec suffisamment de certitudes si l'ensemble des administrations publiques se sont écartées de manière importante de la trajectoire d'ajustement requise vers le MTO pour 2017 et pour les années 2016 et 2017 considérées conjointement.

3.1.2 Le volet correctif du PSC

Le volet correctif peut être activé à tout moment sur la base d'un dépassement de l'un des deux critères de ce volet. Tout d'abord, le **solde de financement nominal** ne peut excéder le seuil critique de 3% du PIB (le critère du déficit).

Sur la base des *Spring Forecast 2018*, il s'avère que le critère du déficit est respecté en 2017 : le déficit nominal était de -1,03% du PIB, soit un niveau largement inférieur au seuil de 3%. Par ailleurs, selon les perspectives de la CE, il devrait également rester sous cette limite durant les années suivantes.

Ensuite, le **taux d'endettement** ne peut être supérieur à 60% du PIB ou doit diminuer suffisamment et se rapprocher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant (le critère de la dette). Ce dernier implique que l'écart entre le taux d'endettement et le plafond de 60% doit diminuer annuellement d'1/20^{ème} en moyenne sur une période de trois ans, et ce selon une approche *backward looking* (rétrospective) ou *forward looking* (prospective) (l'impact du cycle économique étant ou non pris en compte)⁹⁵. Il suffit que le critère de la dette soit respecté selon l'une de ces approches pour satisfaire au critère de la dette.

Dans le contexte actuel d'un taux d'endettement élevé, il serait, en principe, tout d'abord satisfait au critère de la dette selon une approche *forward looking*. Pour respecter le critère selon une approche *forward looking* en 2017, le taux d'endettement doit être inférieur à 99,3% du PIB en 2019 (à savoir dans les deux ans)⁹⁶. Selon les estimations de la CE reprises dans les *Spring Forecast 2018*, le taux d'endettement à politique inchangée s'élève toutefois à 100,2% du PIB en 2019. En ce qui concerne le critère de la dette, il existe donc en 2017 un écart négatif de -0,93% du PIB par rapport à la norme selon une approche *forward looking*.

⁹⁵ Le critère de la dette a été opérationnalisé par l'entrée en vigueur du Six-Pack fin 2011. Il a été expliqué en détail dans l'Avis de la Section d'avril 2016 (point 1.1.1. en annexe).

⁹⁶ Ce critère correspond au niveau du taux d'endettement en 2019 (à savoir 99,3% du PIB) si ce dernier diminue annuellement de 1/20^{ème} de l'écart entre le taux d'endettement et la valeur référence de 60% du PIB, sur la période 2016-2018 :

Tableau 51
Evaluation du respect du volet correctif

	2017	2018	2019
VOLET CORRECTIF			
(1) Indicateur 1: critère du déficit			
Solde de financement <i>p.m. seuil (-3% du PIB)</i>	-1,03%	-1,09%	-1,34%
(2) Indicateur 2: critère de la dette			
Taux d'endettement	103,12%	101,55%	100,19%
<u>Critère de la dette</u>			
Forward looking	99,26%		
Backward looking	101,82%		
Cyclically adjusted	102,94%		
<u>Ecart</u>			
Forward looking (par rapport au taux d'endettement t+2)	-0,93%		
Backward looking (par rapport au taux d'endettement t)	-1,30%		
Cyclically adjusted (par rapport à backward looking t)	-1,12%		

Source : AMECO, *Spring Forecast 2018* et calculs propres du Secrétariat.

Si l'un des deux critères n'a pas été respecté d'un point de vue numérique (*prima facie*), la CE dresse un **rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3** du Traité sur l'Union européenne. Dans ce rapport, la CE vérifie si une procédure EDP doit effectivement être lancée. A cet égard, il est tenu compte de tous les facteurs pertinents. En ce qui concerne 2017, les facteurs suivants ont été examinés dans le rapport Art 126(3) :

- Les éventuelles circonstances économiques défavorables, notamment le faible niveau d'inflation, qui rendent le respect de la règle de la dette particulièrement exigeant. Alors que la faiblesse de la croissance nominale du PIB était encore considérée comme un facteur pertinent dans les rapports Art 126(3) précédents, ce n'était plus le cas en 2017, selon la CE, avec une croissance réelle du PIB de 1,7% et une inflation de 1,9% sur la base du déflateur du PIB.
- La mise en œuvre de réformes structurelles afin de stimuler la croissance et contribuer ainsi à la réduction à moyen et long termes du taux d'endettement. La CE souligne les progrès réalisés depuis 2015 en ce qui concerne les réformes structurelles en matière de compétitivité, pensions et fiscalité. Par courrier du 9 mai 2018, les pouvoirs publics belges ont confirmé leur engagement à mettre en œuvre des réformes supplémentaires concernant les pensions et les investissements stratégiques.

$$fw \text{ looking crit}_{19} = 60\% + \frac{0.95}{3}(b_{18} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(b_{17} - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(b_{16} - 60\%)$$

Ou sur la base des données des *Spring Forecast 2018* :

$$99,3\% = 60\% + \frac{0.95}{3}(101,6\% - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(103,1\% - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(105,9\% - 60\%)$$

- Le respect de la trajectoire d'ajustement vers le MTO (volet préventif du PSC). Etant donné que le MTO, qui est propre à chaque Etat membre, prend en compte le taux d'endettement ainsi que des obligations implicites, son respect (ou le respect de la trajectoire d'ajustement vers le MTO) devrait garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme. Comme explicité ci-avant (point 3.1.1.4.), la CE est d'avis qu'il est impossible d'évaluer avec suffisamment de certitudes si l'ensemble des administrations publiques se sont écartées de manière importante de la trajectoire d'ajustement requise vers le MTO pour 2017 et pour les années 2016 et 2017 considérées conjointement.

Etant donné qu'il n'existe pas de preuves suffisamment solides de l'existence d'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO, aucune procédure EDP n'est lancée pour non-respect du critère de la dette en ce qui concerne l'année 2017.

Cependant, sur la base des *Spring Forecast 2018*, on peut constater qu'à politique inchangée, il existe un risque d'écart important pour 2018 et, en moyenne, pour les années 2017-2018 considérées conjointement.

Dans le prolongement de ce dernier élément, la CE fait remarquer que les différents gouvernements belges doivent prendre les mesures nécessaires dans le courant de l'année 2018 afin de garantir le respect de la trajectoire d'ajustement vers le MTO en 2018. Une évaluation sera réalisée au printemps 2019 par la CE sur la base des données ex-post pour 2018.

3.2 Analyse des résultats budgétaires 2017 dans le cadre budgétaire national

3.2.1 Contexte : impossibilité pour la Section de remplir sa mission de monitoring

3.2.1.1 Absence d'approbation des objectifs budgétaires

L'Accord de coopération du 13 décembre 2013 prévoit un mécanisme de correction national qui est activé automatiquement si la Section constate un écart important entre le résultat budgétaire réalisé et l'objectif budgétaire d'un niveau de pouvoir considéré individuellement (art. 4, § 1-2).

Ce mécanisme de correction automatique requiert que le niveau de pouvoir concerné justifie l'écart et prenne ensuite les mesures de correction nécessaires afin de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois ⁹⁷. Dans ce cas, la Section doit émettre un avis sur l'ampleur des mesures correctrices nécessaires et doit contrôler annuellement leur mise en œuvre (art. 4, § 3).

Afin de pouvoir mener pleinement à bien sa mission annuelle de monitoring, la Section doit toutefois pouvoir disposer d'objectifs budgétaires par niveau de pouvoir qui ont été fixés selon la procédure de coordination décrite à l'art. 2, § 4 de l'Accord de coopération. Concrètement, lors de l'actualisation du Programme de stabilité, une coordination budgétaire doit avoir lieu entre les différents niveaux de pouvoir sur la base d'un Avis de la Section. Par la suite, des objectifs budgétaires individuels doivent – en principe – être fixés par une décision du Comité de concertation. Le respect de ces objectifs peut ensuite être évalué par la Section.

Cependant, le Comité de concertation du 28 avril 2017 n'a fait que prendre acte du Programme de stabilité 2017-2020 tel que soumis à la Commission européenne et n'a donc pas fixé d'objectifs par niveau de pouvoir conformément à l'art. 2, § 4 de l'Accord de coopération.

De nouveau, il n'existe donc pas d'accord en 2017 entre les différents niveaux de pouvoir considérés individuellement, qui constituent conjointement l'ensemble des administrations publiques, concernant l'objectif budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et sa répartition entre les différents niveaux de pouvoir.

⁹⁷ Un délai plus long peut éventuellement être justifié sur la base d'un Avis de la Section en fonction de la réalité institutionnelle et économique, mais il ne peut toutefois s'opposer à un éventuel délai imposé à la Belgique par l'Union européenne.

En raison de l'absence d'objectifs formellement approuvés pour 2017, la Section ne peut vérifier si ces objectifs ont été respectés et si une ou plusieurs entité(s) affiche(nt) ou non un écart important par rapport à son (leur) objectif. Par conséquent, il n'existe aucune base juridique, à savoir des objectifs par niveau de pouvoir formellement approuvés, nécessaire à l'activation du mécanisme de correction en cas d'écart important. La Section ne peut dès lors mener à bien sa mission de monitoring, telle que prévue dans l'Accord de coopération.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de coopération en 2014, un accord n'a jamais pu être conclu au sein du Comité de concertation sur les objectifs budgétaires individuels. La problématique actuelle du monitoring des réalisations budgétaires 2017 est donc comparable à celle des années précédentes.

Dans la continuité de la tradition de monitoring déjà existante avant l'Accord de coopération, la Section a décidé de réaliser systématiquement un exercice illustratif dans ses avis de juillet 2015, 2016 et 2017, malgré l'absence d'objectifs budgétaires individuels formels, où les réalisations budgétaires (respectivement 2014, 2015 et 2016) ont été analysées par rapport à un 'indicateur de référence'. Etant donné le caractère purement illustratif de ces exercices, la Section s'est à chaque fois abstenue de se prononcer sur le caractère important d'éventuels écarts. Pour les années précédentes, la Section a retenu les objectifs repris dans le Programme de stabilité comme indicateur de référence (cf. Tableau 52 pour un aperçu). Cependant, au niveau des Communautés et Régions considérées individuellement, la Section a dû utiliser deux indicateurs de référence, étant donné que la somme des objectifs individuels des Communautés et Régions ne correspondait pas à l'objectif nominal résultant de l'amélioration structurelle prévue au niveau de l'ensemble des Communautés et Régions.

Dans le cadre du présent Avis, la Section a décidé de réaliser de nouveau un exercice illustratif. Dans ce contexte, la Section souhaite faire remarquer qu'elle se limite à une comparaison des résultats réalisés avec un indicateur de référence qu'elle a retenu pour 2017 et qu'elle ne se prononcera donc pas sur la nature éventuellement importante d'un écart.

Tableau 52
Aperçu des évaluations illustratives de la Section (2015-2017)

	Evaluation réalisations 2014 (Avis de juillet 2015)	Evaluation réalisations 2015 (Avis de juillet 2016)	Evaluation réalisations 2016 (Avis de juillet 2017)
Statut des objectifs convenus en Comité de concertation ?	Le PS 2014-2017 est une trajectoire purement <u>indicative</u> (globalement et individuellement), vu les élections de mai 2014. La prise d'une décision concernant les objectifs budgétaires incombait aux gouvernements suivants (Comité de concertation, 30/04/2014). Cependant, il n'y a eu aucune concertation entre les gouvernements nouvellement constitués, d'où l'existence d'objectifs purement indicatifs.	Le Comité de concertation (29/04/2015) a pris <u>acte</u> de la trajectoire du PS 2015-2018.	Le Comité de concertation (29/04/2016) a pris <u>acte</u> de la trajectoire du PS 2016-2019.
Indicateur de référence retenu par la Section pour l'évaluation des réalisations ?	<u>Evaluation illustrative</u> : réalisations par rapport à l'amélioration structurelle prévue (Δ SB) pour 2014 issue du PS 2014-2017 d'avril 2014 (= recommandation de la Section de mars 2014).	<u>Evaluation illustrative</u> : réalisations par rapport à l'amélioration structurelle prévue (Δ SB) pour 2015 issue du PS 2015-2018 d'avril 2015 (= recommandation de la Section de mars 2015). Toutefois, il s'est avéré que la <u>ΔSB prévue pour l'ensemble des C&R dans la partie I du PS ne correspondait pas à la somme des objectifs budgétaires propres</u> (formulés en termes de solde nominal) de chaque C&R, communiqués dans la partie II du PS. Par conséquent, la Section a dû utiliser deux indicateurs de référence au niveau des C&R considérées individuellement ⁹⁸ .	<u>Evaluation illustrative</u> : réalisations par rapport à l'amélioration structurelle prévue (Δ SB) pour 2016 issue du PS 2016-2019 d'avril 2016 (différente de la recommandation de la Section d'avril 2016). Problème identique à ce qui figure dans le PS 2015-2018 pour chaque C&R : la somme des objectifs propres ne correspond pas à la <u>ΔSB prévue pour l'ensemble des C&R dans la partie I du PS</u> . La Section a dès lors décidé d'utiliser deux indicateurs de référence lors de l'évaluation de chaque C&R ⁹⁹ .

Source : Illustration propre sur la base des Avis de juillet 2015, juillet 2016 et juillet 2017.

⁹⁸ A savoir : (i) la Δ SB recommandée pour 2015 dans l'Avis de la Section de mars 2015, dont la somme correspond au chiffre pour l'ensemble des C&R issu de la partie I du PS 2015-2018 et (ii) l'amélioration structurelle qui peut être déduite des objectifs nominaux propres des C&R, communiqués dans la partie II du PS 2015-2018 (dont la somme ne correspond pas au chiffre pour l'ensemble des C&R issu de la partie I du PS 2015-2018).

⁹⁹ A savoir : (i) la Δ SB recommandée pour 2016 dans l'Avis de la Section de mars 2016 et (ii) l'amélioration structurelle qui peut être déduite des objectifs nominaux propres des C&R, communiqués dans la partie II du PS 2016-2019 (dont la somme ne correspond donc pas au chiffre pour l'ensemble des C&R issu de l'Avis de mars 2016).

Cependant, la Section constate que le Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) ne précise pas les trajectoires budgétaires indicatives de chaque C&R pour étayer la trajectoire reprise pour l'ensemble des C&R et, dans le prolongement de celle-ci, la trajectoire de l'ensemble des administrations publiques.

A cet égard, la situation actuelle diffère des exercices illustratifs précédents car les précédents programmes de stabilité (à savoir jusqu'en avril 2016 inclus) mentionnaient encore les objectifs budgétaires nominaux de chaque C&R. Il convient toutefois de noter que la somme de ces objectifs ne correspondait pas à l'objectif repris dans le Programme de stabilité pour l'ensemble des C&R (cf. Tableau 52).

Etant donné que seuls les objectifs budgétaires relatifs à l'ensemble des administrations publiques, à l'Entité I, à l'ensemble des C&R et aux Pouvoirs locaux sont spécifiés dans le Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), la Section est contrainte de limiter l'évaluation illustrative des réalisations budgétaires aux grands sous-secteurs en 2017. **En effet, la Section ne dispose pas d'un indicateur de référence pertinent pour réaliser un exercice illustratif pour chaque C&R.**

Cela souligne encore une fois l'importance d'aboutir à un accord au sein du Comité de concertation concernant les objectifs budgétaires de chaque niveau de pouvoir, tel que prévu par l'Accord de coopération. La Section réitère dès lors sa demande aux différents gouvernements d'aboutir à un accord au sein du Comité de concertation concernant tant la trajectoire budgétaire globale que sa répartition explicite entre chaque niveau de pouvoir (cf. également point 1.1 du présent Avis).

3.2.1.2 Principes de la Section lors de l'analyse purement illustrative des réalisations budgétaires 2017

Dans son **Avis méthodologique de janvier 2016**¹⁰⁰, la Section a fixé un certain nombre de principes concernant la manière dont la Section concrétise sa mission d'évaluation issue de l'Accord de coopération. **Un certain nombre de principes**, pertinents pour l'évaluation illustrative qui suit, sont rappelés ci-après :

¹⁰⁰ « Principes de la Section concernant sa mission d'évaluation suite à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante » (janvier 2016).

- En ce qui concerne l'évaluation quantitative des réalisations budgétaires, les principes de la Section précisent que l'évolution réalisée du solde structurel constitue un élément central¹⁰¹, tant au niveau de l'ensemble des administrations publiques que pour chacune d'entre elles.
- Conformément aux critères du volet préventif du PSC, tant les réalisations budgétaires de l'année budgétaire précédente (t-1) que celles des deux années budgétaires précédentes (t-2 et t-1 considérées conjointement) seront examinées par la Section.

Lors de l'examen du respect en moyenne sur les deux années précédentes, la Section utilise le principe du 'gel' depuis l'Avis de juillet 2016. Conformément à la surveillance budgétaire européenne, la réalisation budgétaire d'il y a deux ans (t-2) est maintenue constante au niveau de la réalisation de cette année budgétaire, qui a été utilisée par la Section dans son évaluation réalisée en t-1. Concrètement, pour l'évaluation des réalisations budgétaires pour 2016-2017 considérées conjointement, c'est l'écart pour 2016 qui est repris du rapport de la Section de juillet 2017.

La Section a choisi de retenir l'amélioration structurelle (ΔSB) issue de la trajectoire du Programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017 comme indicateur de référence pour l'évaluation illustrative des réalisations budgétaires en 2017¹⁰². Cet indicateur de référence est uniquement utilisé au niveau de l'ensemble des administrations publiques et des grands sous-secteurs (à savoir l'Entité I, l'ensemble des Communautés et Régions et les Pouvoirs locaux).

Enfin, signalons que l'amélioration structurelle retenue pour 2017 (issue du Programme de stabilité 2017-2020) diffère quelque peu de la recommandation de la Section dans son Avis de mars 2017. Cette différence est expliquée au point 4 en annexe au niveau des grands sous-secteurs détaillés dans le Programme de stabilité (à savoir l'Entité I, l'ensemble des C&R, les Pouvoirs locaux).

¹⁰¹ Il convient de noter à cet égard que le critère des dépenses n'a pas encore été opérationnalisé par la Section (ni au niveau de l'ensemble des administrations publiques ni au niveau de chacune d'entre elles). Pour l'évaluation du respect du critère des dépenses au niveau de l'ensemble des administrations publiques, l'Avis de juillet 2016 renvoie à l'évaluation sur la base des chiffres de la CE (croissance nette des dépenses et croissance autorisée des dépenses). A la demande du ministre fédéral des Finances, une application belge du critère des dépenses européen est examinée actuellement par la Section.

¹⁰² Le Programme de stabilité 2017 ne mentionne qu'un objectif de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques, l'Entité I et l'Entité II (Tableau 5, p. 13). L'objectif de solde structurel pour l'ensemble des C&R et les Pouvoirs locaux doit être déduit des objectifs de solde de financement nominal (Tableau 7, p. 15) sur la base de l'hypothèse selon laquelle l'estimation des *one shots* et de la composante cyclique du solde est restée inchangée par rapport à l'Avis de mars 2017 de la Section.

Tableau 53
Aperçu des indicateurs pour l'analyse illustrative 2017

	Analyse résultats 2017	
	Indicateur de référence 2017	Réalizations budgétaires 2017
Ensemble des administrations publiques (point 3.2.2)	Δ SB issue de la trajectoire du PS 2017-2020 (avril 2017)	Δ SB calculée sur la base du solde nominal, selon la définition CSF, tel que publié par l'ICN en avril 2018, transposé en termes structurels en appliquant une correction pour l'impact de la conjoncture et des mesures non-récurrentes et temporaires (sur la base des données du BFP, telles que publiées en juin 2018)
Sous-secteurs : Entité I, ensemble des C&R, Pouvoirs locaux (point 3.2.3)	Δ SB issue de la trajectoire du PS 2017-2020 (avril 2017)	
C&R considérées individuellement	Non disponible	

Les paragraphes qui suivent se concentrent sur le respect de l'amélioration structurelle requise, telle que déterminée dans le cadre budgétaire national. Cela implique que, **lors de la détermination de l'amélioration structurelle observée**, le résultat nominal réalisé en 2016 et 2017, tel que publié dans les comptes nationaux de l'ICN, est transposé en termes structurels en appliquant une correction pour l'impact de la conjoncture et des opérations non récurrentes (*one shots*), tel qu'estimé par le Bureau fédéral du Plan dans ses dernières projections à moyen terme de juin 2018 ¹⁰³.

En ce qui concerne les soldes retenus ci-dessous, il convient de préciser que les soldes au niveau des sous-secteurs ne correspondent pas aux soldes SEC publiés, mais que ces soldes de financement nominaux ont été établis selon la 'définition CSF'. Selon ce concept, il est tenu compte des avances en matière de centimes additionnels régionaux mais pas de l'impôt des personnes physiques régional effectivement enrôlé ¹⁰⁴.

Dans ce cadre, signalons également que la correction du solde de financement nominal pour l'impact de la conjoncture et des opérations non récurrentes (*one shots*), tel qu'estimé par le Bureau fédéral du Plan, peut différer des corrections pour ces facteurs telles qu'estimées par la CE dans le cadre des *Spring Forecast 2018* (et sur lesquelles est basée l'évaluation des réalisations budgétaires 2017 selon les règles du PSC effectuée au point 3.1).

Pour le calcul du solde budgétaire structurel par niveau de pouvoir, c'est la méthodologie développée par le Secrétariat de la Section dans l'Avis de mars 2015 qui est utilisée.

¹⁰³ BFP, Perspectives économiques 2018-2023, 20 juin 2018.

¹⁰⁴ Cf. note 'Modifications méthodologiques' de la Banque nationale de Belgique – Comptes des administrations publiques (avril 2017) et Avis de juillet 2016 de la Section (pp. 79-81) pour plus de détails.

3.2.2 Analyse au niveau de l'ensemble des administrations publiques

3.2.2.1 Analyse des résultats en 2017

L'indicateur de référence retenu par la Section pour l'ensemble des administrations publiques est l'amélioration structurelle pour 2017 telle que prévue dans le Programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017. Cette amélioration est de 1,0% du PIB, soit un niveau bien plus élevé que le minimum requis selon le volet préventif du PSC, à savoir 0,6% du PIB.

Sur la base du solde de financement nominal réalisé, de l'estimation de l'output-gap et des opérations non récurrentes, le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques s'est amélioré de 0,86% du PIB en 2017. Par rapport à l'indicateur de référence, à savoir une amélioration structurelle de 1,0% du PIB, un **écart négatif de -0,14 point de pourcentage du PIB est constaté pour 2017**.

Tableau 54
Réalisations budgétaires de 2017 pour l'ensemble des administrations publiques par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation			Indicateur de référence			Ecart		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
Solde nominal	(1)	-2,48%	-1,03%	1,45%	-2,62%	-1,57%	1,05%	0,14%	0,54%	0,40%
Composante cyclique	(2)	-0,56%	-0,35%	0,21%	-0,58%	-0,54%	0,04%	0,02%	0,19%	0,17%
One-shots	(3)	-0,07%	0,31%	0,38%	-0,06%	-0,06%	0,00%	0,00%	0,37%	0,37%
Solde structurel (SB)	(4)=(1)-(2)-(3)	-1,86%	-1,00%	0,86%	-1,98%	-0,98%	1,00%	0,12%	-0,02%	-0,14%
Charges d'intérêts	(5)	2,87%	2,46%	-0,40%	2,86%	2,55%	-0,31%	0,01%	-0,09%	-0,10%
Solde primaire structurel	(6)=(4)+(5)	1,01%	1,47%	0,46%	0,88%	1,58%	0,70%	0,13%	-0,11%	-0,24%

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

Le Tableau 54 permet de commenter cet écart plus en détail. L'écart lui-même figure à la colonne *i* ($\Delta 2017$) et à la ligne 4 (solde structurel, SB). Les autres colonnes (à savoir les niveaux en 2016 et 2017) et lignes (à savoir les différentes composantes du solde structurel) permettent d'effectuer une analyse de cet écart selon les composantes du solde structurel.

L'évolution du solde de financement nominal entre 2016-2017 indique un écart positif (+0,40% du PIB) par rapport à ce qui était prévu dans le Programme de stabilité. Cela est dû à une position de départ plus favorable pour 2016, à savoir -2,48% du PIB, c'est-à-dire 0,14% du PIB plus favorable que dans le Programme de stabilité (à savoir -2,62% du PIB), alors que le déficit réalisé en 2017 (à savoir -1,03% du PIB) était plus favorable de 0,54% du PIB par rapport à l'objectif du Programme de stabilité (à savoir -1,57% du PIB).

Cependant, l'écart positif au niveau du solde budgétaire nominal est neutralisé lorsque ce solde est exprimé en termes structurels et, par conséquent, corrigé pour l'impact de la conjoncture et les facteurs non récurrents et temporaires (0,54% du PIB au total). Tout d'abord, la composante cyclique du solde budgétaire a diminué plus rapidement que ce qui était prévu dans le Programme de stabilité : une partie de l'écart nominal positif est donc due à l'évolution favorable de la conjoncture (0,17% du PIB). Ensuite, contrairement à ce qui était prévu dans le Programme de stabilité, les facteurs non récurrents et temporaires ont eu un impact favorable en 2017 sur l'évolution du solde (0,37% du PIB). Cela s'explique principalement par une augmentation considérable des recettes à l'impôt des sociétés dont une partie est considérée comme temporaire (cf. point 2.1.2 du présent Avis).

La CE a également octroyé à la Belgique une **flexibilité** pour 2017 pour les dépenses supplémentaires engagées dans la lutte contre le terrorisme ¹⁰⁵. Dans le volet préventif du PSC, l'amélioration structurelle requise est diminuée de la part de ces dépenses supplémentaires exceptionnelles par rapport au PIB. Sur la base des données transmises par la Belgique en mai 2017, la CE a retenu un pourcentage de 0,02% du PIB pour la clause de flexibilité en 2017.

Si l'on corrige l'indicateur de référence dans le cadre budgétaire national pour l'application de la clause de flexibilité, l'amélioration requise du solde structurel pour 2017 s'élève alors à 0,98% du PIB. Par conséquent, la prise en considération de la flexibilité réduit proportionnellement l'écart négatif entre les réalisations et l'indicateur de référence à -0,12% du PIB.

Enfin, notons qu'un peu moins de la moitié (0,40% du PIB) de l'amélioration du solde structurel de 0,86% du PIB, observée en 2017, s'explique par une nouvelle diminution des charges d'intérêts ; le **solde primaire structurel** s'est amélioré de 0,46% du PIB en 2017.

¹⁰⁵ Le PSC autorise un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement vers le MTO en cas d'événements exceptionnels (article 5(1) et article 6(3) du Règlement N° 1466/97). Ces événements doivent être indépendants de la volonté du gouvernement et doivent avoir un impact sensible sur les finances publiques. L'écart temporaire ne peut pas non plus mettre en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme. En outre, ces événements exceptionnels peuvent être invoqués comme un facteur atténuant lors de l'examen relatif à la nécessité d'enclencher une procédure de déficit excessif. Pour une explication détaillée de l'application de la clause de flexibilité du volet préventif, cf. Avis de la Section de juillet 2016 (annexe 7.9).

3.2.2.2 Analyse des résultats 2016-2017

Comme déjà explicité lors de la description des principes d'évaluation de la Section, l'examen porte non seulement sur l'amélioration structurelle annuelle en 2017, mais également sur l'amélioration structurelle annuelle moyenne sur la période 2016-2017 (cf. Tableau 55). Pour les années 2016-2017 considérées conjointement, il existe un écart négatif de -0,28% du PIB entre l'amélioration moyenne réalisée du solde structurel (0,53% du PIB) et l'amélioration moyenne requise selon l'indicateur de référence retenu par la Section (0,81% du PIB) ¹⁰⁶.

Tableau 55
Réalisations budgétaires de la période 2016-2017 pour l'ensemble des administrations publiques

		2016*	2017	Moyenne annuelle 2016-2017 (c)=[(a)+(b)]/2
		(a)	(b)	
Δ SB réalisé	(1)	0,20%	0,86%	0,53%
Indicateur de référence Δ SB	(2)	0,61%	1,00%	0,81%
Ecart	(3)=(1)-(2)	-0,41%	-0,14%	-0,28%

(*) Résultat tel que figurant dans l'Avis de juillet 2017 conformément au principe du gel.

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

La description détaillée de l'évolution budgétaire en 2016 figure dans l'Avis de la Section publié en juillet 2017.

Si l'application de la clause de flexibilité est également prise en considération, l'écart moyen entre l'indicateur de référence (corrigé) et la réalisation passe à -0,21% du PIB. En effet, en ce qui concerne les dépenses supplémentaires relatives à la crise de l'asile ainsi qu'à la sécurité, la CE a pris en compte un pourcentage de 0,13% du PIB en 2016. Combiné au pourcentage de 0,02% du PIB pour 2017, l'indicateur de référence moyen doit être réduit de 0,08% du PIB.

3.2.3 Analyse par grand sous-secteur

Dans cette partie, l'écart négatif constaté au niveau de l'ensemble des administrations publiques entre l'amélioration structurelle retenue dans le Programme de stabilité (l'indicateur de référence de la Section) et l'amélioration structurelle observée actuellement, est réparti entre les grands sous-secteurs qui constituent conjointement l'ensemble des administrations publiques.

¹⁰⁶ Etant donné que le Comité de concertation a également uniquement pris acte de la trajectoire du Programme de stabilité 2016-2019 d'avril 2016, l'Avis de juillet 2017 a également retenu l'amélioration structurelle prévue dans le Programme de stabilité comme indicateur de référence, dans le cadre de l'évaluation illustrative.

En ce qui concerne l'application de la clause de flexibilité pour les dépenses supplémentaires dans le cadre de la crise de l'asile et la sécurité, il convient de noter que, sur la base des informations disponibles, il est impossible de répartir le montant pour l'ensemble des administrations publiques entre les sous-secteurs. A titre illustratif, on peut toutefois indiquer que la majeure partie de ces dépenses se situe au niveau du Pouvoir fédéral ¹⁰⁷.

Les paragraphes qui suivent se concentrent sur l'explication de l'écart entre l'évolution des soldes structurels en 2017 et l'indicateur de référence retenu par la Section. Pour une analyse détaillée de l'évolution observée des soldes nominaux, cf. point 2 du présent Avis.

3.2.3.1 Analyse des résultats en 2017

3.2.3.1.1 Entité I

Au niveau de l'Entité I, le Programme de stabilité d'avril 2017 a prévu une amélioration structurelle de 1,05% du PIB en 2017, alors que, sur la base des réalisations actuelles, l'amélioration structurelle est estimée à 0,98% du PIB. Il existe donc un écart négatif de -0,07% du PIB entre ces deux pourcentages.

Tableau 56
Réalizations budgétaires de 2017 pour l'Entité I par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation			Indicateur de référence			Ecart		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
Solde nominal	(1)	-2,60%	-1,09%	1,51%	-2,68%	-1,51%	1,17%	0,08%	0,42%	0,35%
Composante cyclique	(2)	-0,37%	-0,23%	0,14%	-0,39%	-0,36%	0,03%	0,01%	0,13%	0,11%
One-shots	(3)	-0,28%	0,12%	0,40%	-0,28%	-0,18%	0,10%	0,00%	0,30%	0,30%
° One-shot facteur d'autonomie		-0,11%	-0,12%	0,00%	-0,12%	-0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
° Autres		-0,16%	0,24%	0,40%	-0,16%	-0,06%	0,10%	0,00%	0,30%	0,30%
Correction transferts	(4)	-0,03%	-0,03%	0,00%	-0,02%	-0,03%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde structurel (SB)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	-1,92%	-0,95%	0,98%	-1,99%	-0,94%	1,05%	0,07%	0,00%	-0,07%

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité..

Par analogie avec le commentaire pour l'ensemble des administrations publiques, cet écart peut être réparti entre les différentes composantes qui déterminent conjointement l'évolution du solde structurel :

- Un écart positif (+0,35% du PIB) dans l'évolution du solde de financement nominal, qui résulte d'un déficit observé en 2017 (à savoir -1,09% du PIB) inférieur à celui prévu dans le Programme de stabilité (à savoir -1,51% du PIB) ;

¹⁰⁷ Courrier du 9 mai 2018 des autorités belges à la CE.

- Toutefois, l'écart positif précité est neutralisé lorsqu'il est exprimé en termes structurels. Tout d'abord, la composante cyclique du solde a diminué plus rapidement que ce qui était prévu dans le Programme de stabilité ; une partie de l'écart nominal positif peut donc être lié à l'impact de la conjoncture (0,11% du PIB). Ensuite, les facteurs non récurrents et temporaires ont eu en 2017 un impact favorable inattendu sur l'évolution du solde (0,30% du PIB). Cela s'explique principalement par une augmentation considérable des recettes à l'impôt des sociétés dont une partie est considérée comme temporaire (cf. point 2.1.2 du présent Avis).

3.2.3.1.2 Ensemble des Communautés et Régions (C&R)

Pour l'ensemble des C&R, le Programme de stabilité prévoyait une amélioration structurelle de 0,08% du PIB en 2017, alors que, sur la base des estimations actuelles, une détérioration structurelle de -0,04% du PIB est prévue (cf. Tableau 58). L'écart négatif de -0,12% du PIB entre l'observation et l'indicateur de référence est lié aux facteurs suivants :

- Un écart négatif dans l'évolution du solde de financement nominal entre 2016 et 2017 (-0,03% du PIB). Le solde nominal reste pratiquement stable en 2017, alors que celui repris dans le Programme de stabilité devait s'améliorer de 0,03% du PIB. En parallèle, le déficit nominal pour 2016 est actuellement inférieur à l'estimation au moment du Programme de stabilité (+0,06% du PIB) ;
- L'écart négatif précité est encore renforcé (-0,09% du PIB) lorsqu'il est exprimé en termes structurels. Comme déjà explicité, l'évolution de la composante cyclique a été plus favorable que prévu (0,05% du PIB) et les facteurs non récurrents et temporaires ont également eu une incidence favorable en 2017 sur l'évolution du solde nominal (0,04% du PIB).

Tableau 57
Réalisations budgétaires de 2017 pour l'ensemble des Communautés et Régions par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation			Indicateur de référence			Ecart		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
Solde nominal	(1)	-0,05%	-0,04%	0,00%	-0,10%	-0,07%	0,03%	0,06%	0,03%	-0,03%
Composante cyclique	(2)	-0,16%	-0,10%	0,06%	-0,16%	-0,15%	0,01%	0,01%	0,05%	0,05%
One-shots	(3)	0,18%	0,15%	-0,03%	0,18%	0,11%	-0,06%	0,00%	0,04%	0,04%
° One-shot facteur d'autonomie		0,11%	0,12%	0,00%	0,12%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
° Autres		0,06%	0,03%	-0,03%	0,06%	0,00%	-0,07%	0,00%	0,04%	0,04%
Correction transferts	(4)	0,03%	0,03%	0,00%	0,02%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Solde structurel (SB)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	-0,09%	-0,12%	-0,03%	-0,14%	-0,07%	0,08%	0,05%	-0,06%	-0,11%

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité..

Comme déjà explicité, il est impossible de répartir cet écart entre chaque communauté et région car le Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) ne contient aucun détail concernant les Communautés et Régions considérées individuellement.

3.2.3.1.3 Pouvoirs locaux

En ce qui concerne les Pouvoirs locaux, le Programme de stabilité prévoyait une amélioration structurelle de 0,12% du PIB pour 2017, alors que, sur la base des estimations actuelles, le solde structurel ne se détériorait que de -0,08% du PIB (cf. Tableau 58). Il existe donc un écart positif de 0,04% du PIB entre les deux pourcentages. Cet écart est le résultat net des éléments suivants :

- Un écart positif (0,08% du PIB) dans l'évolution du solde de financement nominal, le solde budgétaire réalisé en 2017 étant nettement supérieur à l'objectif du Programme de stabilité (un excédent de respectivement 0,09% du PIB et 0,01% du PIB) ;
- En termes structurels, cet écart est compensé par un écart dans l'évolution des facteurs non récurrents et temporaires (0,04% du PIB). En 2017, le solde des Pouvoirs locaux a été positivement influencé de façon temporaire par une accélération du rythme des enrôlements à l'impôt des personnes physiques (tout comme en 2016).

Tableau 58
Réalizations budgétaires de 2016 pour les Pouvoirs locaux par rapport à l'indicateur de référence retenu par la Section

		Réalisation			Indicateur de référence			Ecart		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
Solde nominal	(1)	0,16%	0,09%	-0,07%	0,16%	0,01%	-0,15%	0,00%	0,08%	0,08%
Composante cyclique	(2)	-0,03%	-0,02%	0,01%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%
One-shots	(3)	0,04%	0,04%	0,00%	0,04%	0,00%	-0,04%	0,00%	0,04%	0,04%
Solde structurel (SB)	(4)=(1)-(2)-(3)	0,15%	0,07%	-0,08%	0,15%	0,04%	-0,12%	0,00%	0,04%	0,04%

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

3.2.3.2 Analyse des résultats 2016-2017

Conformément aux principes d'évaluation de la Section ainsi qu'à l'analyse pour l'ensemble des administrations publiques, il est également procédé à un examen de l'écart annuel moyen sur la période 2016-2017 au niveau des grands sous-secteurs.

L'amélioration structurelle annuelle moyenne au niveau de l'**Entité I** était de 0,52% du PIB sur la période 2016-2017, alors que, selon l'indicateur de référence retenu, une amélioration structurelle moyenne de 0,81% du PIB était requise. L'écart négatif de -0,29% du PIB entre les deux pourcentages est dû essentiellement à l'écart négatif observé en 2016 entre l'indicateur de référence et l'amélioration structurelle réalisée.

Au niveau de l'**Entité II**, un écart légèrement positif (0,01% du PIB) a pu être constaté sur la période 2016-2017 entre l'indicateur de référence et l'amélioration structurelle observée. Cela s'explique par la constatation suivante : d'une part, au niveau des Pouvoirs locaux, il existe un écart positif, tant en 2016 qu'en 2017, entre l'évolution réalisée du solde structurel et l'indicateur de référence ; d'autre part, au niveau de l'ensemble des C&R, l'écart positif constaté pour 2016 a été neutralisé par un écart négatif en 2017.

Tableau 59
Réalisations budgétaires de la période 2016-2017 pour les sous-secteurs de
l'ensemble des administrations publiques

		2016*	2017	Moyenne annuelle 2016-2017
		(a)	(b)	(c)=[(a)+(b)]/2
ENTITÉ I				
ΔSB réalisé	(1)	0,06%	0,98%	0,52%
Indicateur de référence ΔSB	(2)	0,57%	1,05%	0,81%
Ecart	(3)=(1)-(2)	-0,52%	-0,07%	-0,29%
ENSEMBLE DES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS				
ΔSB réalisé	(1)	0,10%	-0,03%	0,03%
Indicateur de référence ΔSB	(2)	0,06%	0,08%	0,07%
Ecart	(3)=(1)-(2)	0,04%	-0,11%	-0,03%
POUVOIRS LOCAUX				
ΔSB réalisé	(1)	0,04%	-0,08%	-0,02%
Indicateur de référence ΔSB	(2)	-0,02%	-0,12%	-0,07%
Ecart	(3)=(1)-(2)	0,06%	0,04%	0,05%

(*) Résultat tel que figurant dans l'Avis de juillet 2017 conformément au principe du gel.

Source : Calculs propres sur la base de ICN (avril 2018), Bureau fédéral du Plan (juin 2018) et Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017), sans application de la clause de flexibilité.

4 ANNEXE : COMPARAISON ENTRE LA RECOMMANDATION DE LA SECTION (AVIS DE MARS 2017) ¹⁰⁸ POUR 2017 ET LA TRAJECTOIRE RETENUE DANS LE PS 2017-2020

Bien que l'écart entre la recommandation de la Section et l'objectif repris dans le Programme de stabilité (2017-2020) au niveau de l'ensemble des administrations publiques soit limité (+0,01% du PIB), il existe un écart considérable au niveau de l'Entité I (0,09% du PIB) et des Pouvoirs locaux (-0,06% du PIB). Dans les tableaux ci-après, cet écart est réparti entre les différentes composantes du solde structurel.

Tableau 60
Comparaison ΔSB_{2017} entre le PS 2017-2020 et l'Avis de mars 2017 de la Section (en % du PIB)

ΔSB_{2017} :	PS 2017-2020	CSF mars 2017	Ecart (PS-CSF)
Entité I	1,05%	0,95%	0,09%
Entité II	-0,04%	0,04%	-0,08%
ensemble des C&R	0,08%	0,09%	-0,01%
C. Flamande		0,008%	
C. Française		0,010%	
RW		0,059%	
RBC		0,008%	
CG		0,0037%	
CC Française		-0,0026%	
CC Flamande		-0,0002%	
CCC		-0,0014%	
PL	-0,12%	-0,05%	-0,06%
Ensemble des administrations publiques	1,00%	0,99%	0,01%

Source : Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) et Avis de la Section (mars 2017).

Tableau 61
Ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

	PS 2017-2020		CSF mars 2017		Ecart (PS-CSF)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
BNF	-2,62%	-1,57%	-2,57%	-1,51%	-0,05%	-0,06%
Composante cyclique	-0,58%	-0,54%	-0,58%	-0,54%	0,00%	0,00%
One off	-0,06%	-0,06%	-0,02%	0,00%	-0,04%	-0,06%
SB	-1,98%	-0,98%	-1,97%	-0,98%	-0,01%	0,00%
ΔSB		1,00%		0,99%		0,01%

Source : Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) et Avis de la Section (mars 2017).

¹⁰⁸ L'Avis de mars 2017 prenait pour point de départ une trajectoire recommandée (MTO en 2018) et une trajectoire minimale (MTO en 2019). L'amélioration du solde structurel recommandée pour 2017 était identique dans chacune des trajectoires.

Tableau 62
Entité I (en % du PIB)

	PS 2017-2020		CSF mars 2017		Ecart (PS-CSF)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
BNF	-2,68%	-1,51%	-2,53%	-1,43%	-0,15%	-0,08%
Composante cyclique	-0,39%	-0,36%	-0,39%	-0,36%	0,00%	0,00%
Correction transferts	-0,02%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	0,00%	0,00%
One off	-0,28%	-0,18%	-0,24%	-0,11%	-0,04%	-0,07%
FA	-0,12%	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,00%	0,00%
Autres	-0,16%	-0,06%	-0,12%	0,00%	-0,04%	-0,07%
SB	-1,99%	-0,94%	-1,88%	-0,92%	-0,11%	-0,02%
ΔSB		1,05%		0,95%		0,09%

Source : Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) et Avis de la Section (mars 2017).

Tableau 63
Ensemble des C&R (en % du PIB)

	PS 2017-2020		CSF mars 2017		Ecart (PS-CSF)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
BNF	-0,10%	-0,07%	-0,14%	-0,10%	0,04%	0,02%
Composante cyclique	-0,16%	-0,15%	-0,16%	-0,15%	0,00%	0,00%
Correction transferts	0,02%	0,03%	0,02%	0,03%	0,00%	0,00%
One off	0,18%	0,11%	0,18%	0,11%	0,00%	0,00%
FA	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,00%	0,00%
Autres	0,06%	0,00%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
SB	-0,14%	-0,07%	-0,18%	-0,09%	0,04%	0,02%
ΔSB		0,08%		0,09%		-0,01%

Source : Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) et Avis de la Section (mars 2017).

Tableau 64
Pouvoirs locaux (en % du PIB)

	PS 2017-2020		CSF mars 2017		Ecart (PS-CSF)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
BNF	0,16%	0,01%	0,10%	0,01%	0,06%	0,00%
Composante cyclique	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,00%
One off	0,04%	0,00%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%
SB	0,15%	0,04%	0,09%	0,04%	0,06%	0,00%
ΔSB		-0,12%		-0,05%		-0,06%

Source : Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017) et Avis de la Section (mars 2017).

D/2018/11.691/4