



Bruxelles, le 20.5.2020  
COM(2020) 534 final

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Belgique**

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

# RAPPORT DE LA COMMISSION

## Belgique

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

#### 1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination des politiques nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités belges le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat<sup>1</sup>, le déficit public de la Belgique a atteint 1,9 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 98,6 % du PIB. Le programme de stabilité de la Belgique pour 2020 prévoit cette année un déficit de 7,5 % du PIB, tandis que la dette atteindrait 115 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

De plus, les données pour 2019 font apparaître des progrès insuffisants en direction de la référence d'ajustement du ratio de la dette, ce qui constitue aussi, à première vue, un signe de l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par la Belgique des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Critère de la dette	Dette publique brute	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

## 2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, la Belgique devrait enregistrer cette année un déficit public de 7,5 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche,

et ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Plus précisément, alors que les mesures adoptées pour faire face à la pandémie de COVID-19 représentent 1,2 % du PIB, les stabilisateurs automatiques devraient contribuer à hauteur de 5 points de pourcentage du PIB au déficit prévu. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 7,2 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité ne serait pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

## 3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB a diminué, passant de 99,8 % en 2018 à 98,6 % en 2019. L'effet de réduction de la dette découlant du léger excédent primaire, d'ajustements stock-flux ayant pour effet de réduire la dette, de la croissance du PIB réel et de l'augmentation des prix (effet de l'inflation), a été partiellement compensé par les dépenses d'intérêts, bien que celles-ci soient en baisse.

Les données notifiées montrent que la Belgique n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 (voir le tableau 1), puisqu'elle s'en est écartée de 0,7 % du PIB.

L'analyse suggère donc, à première vue, que le critère de la dette n'est pas rempli, si l'on se base sur les chiffres réels de 2019.

#### **4. FACTEURS PERTINENTS**

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport, qui doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et t[enir] compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

En ce qui concerne le non-respect apparent du critère de la dette, l'analyse des facteurs pertinents se justifie d'autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C'est ce que reconnaît l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents doivent être pris en compte lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l'importance de la violation. À cet égard, il convient de tenir compte au minimum des trois principaux aspects suivants lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, compte tenu de leur incidence sur la dynamique et le caractère soutenable ou non de la dette: i) le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui y mène, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles et iii) les conditions économiques qui prévalent.

Comme le précise l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio d'endettement dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Belgique sur la base du critère du déficit.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives particulièrement incertaines. La pandémie a également conduit à l'activation de la clause dérogatoire générale.

##### **4.1 La pandémie de COVID-19**

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont

déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux particuliers et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien à la liquidité et d'autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non une incidence immédiate sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

#### **4.2 Situation économique à moyen terme (réformes structurelles incluses)**

Depuis 2016, la croissance du PIB réel est supérieure à son potentiel, tirée, dans un contexte de faible contribution des exportations nettes, par le dynamisme des investissements et la consommation privée. La croissance nominale a redémarré en 2017 et s'est légèrement érodée en 2018 et 2019, en raison d'un ralentissement de l'activité économique et d'une baisse du déflateur du PIB. On ne saurait donc invoquer les conditions macroéconomiques comme circonstances atténuantes pour expliquer que la Belgique n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

L'activité économique devrait être gravement affectée par la pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement mises en œuvre pour y faire face. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission anticipent une diminution du PIB de 7,2 % en 2020, due à la baisse de la consommation privée et de l'investissement, tandis que la contribution de la balance commerciale nette à la croissance devrait rester négative dans un contexte de réduction du volume des échanges. Les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Il s'agit d'un facteur atténuant dans l'appréciation du respect par la Belgique du critère du déficit en 2020.

Dans son rapport 2020 sur la Belgique<sup>2</sup>, la Commission estime que le pays a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations de 2019 la concernant, ce qui s'explique en partie par l'absence de gouvernement de plein exercice au niveau fédéral. La Belgique a certes enregistré certaines avancées en matière de stimulation des investissements dans les infrastructures de transport durables, mais aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la coordination des politiques budgétaires de tous les niveaux de pouvoir. En 2019, le gouvernement fédéral en affaires courantes a poursuivi la mise en œuvre des mesures adoptées précédemment, notamment la réforme de l'impôt sur les sociétés, le glissement fiscal («tax shift»), la réforme des retraites et la réforme du marché du travail («jobs deal»).

#### **4.3 Position budgétaire à moyen terme (investissements publics inclus)**

Le déficit nominal est passé de 0,8 % du PIB en 2018 à 1,9 % en 2019, en raison d'une baisse importante des impôts courants sur le revenu et le patrimoine. En particulier, les recettes de l'impôt sur les sociétés ont chuté après une hausse temporaire en 2017 et 2018, en raison d'une modification du calendrier de perception de l'impôt. L'investissement public est resté stable autour de 2,6 % du PIB pour les deux années, ce qui est supérieur au déficit public.

---

<sup>2</sup> Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2020) 500 final du 26.2.2020, intitulé «Rapport 2020 pour la Belgique comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques».

Le 9 juillet 2019, la Belgique a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles (ci-après dénommé «critère des dépenses»), ne dépasse pas 2,8 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,1 % du PIB, compte tenu de la clause des réformes structurelles<sup>3</sup>. Selon les données réelles et les prévisions de la Commission, la croissance des dépenses a dépassé le critère des dépenses, l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme atteignant 0,7 % du PIB en 2019, ce qui correspond à un écart important. Le solde structurel s'est détérioré de 0,6 point de pourcentage du PIB en 2019, ce qui laisse ainsi entrevoir un écart important de 0,7 % du PIB. La conclusion est similaire si l'on évalue ensemble les années 2018 et 2019. Le non-respect des exigences du volet préventif du pacte constitue un facteur aggravant pour l'appréciation du non-respect, à première vue, du critère de la dette par la Belgique en 2019.

Le programme de stabilité fournit des informations sur les mesures importantes qui ont été prises pour enrayer la pandémie et soutenir l'économie. L'incidence budgétaire de ces mesures de soutien direct y est estimée à 2,3 % du PIB pour 2020. Les perspectives budgétaires à moyen terme restent très incertaines.

#### **4.4 Situation de la dette publique à moyen terme**

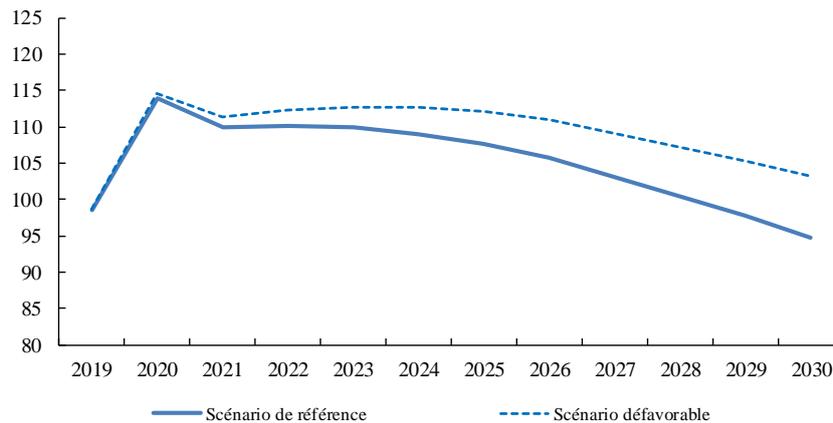
La dette publique a diminué régulièrement entre 2016 et 2018, passant de 104,9 % à 99,8 % du PIB, en raison de l'augmentation des excédents primaires et de l'allègement de la charge d'intérêts. En 2019, le taux d'endettement a encore baissé, passant à 98,6 %, ce qui reflète l'effet de réduction de la dette découlant d'un léger excédent primaire, d'une baisse des ajustements stocks-flux et d'un effet «boule de neige» inversé de 0,9 % du PIB, conséquence de la croissance du PIB réel et de l'augmentation des prix (effet de l'inflation). Ces facteurs ont été partiellement compensés par les dépenses d'intérêt, bien qu'en baisse.

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 98,6 % du PIB en 2019 à 113,8 % en 2020.

---

<sup>3</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019 (JO C 301 du 5.9.2019, p. 1).

**Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Belgique (en % du PIB)**



Source: services de la Commission.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Globalement, l'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que, malgré les risques, la dette demeure soutenable à moyen terme, compte tenu notamment de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil de la dette et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme<sup>4</sup>.

#### **4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre**

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités belges ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Un autre facteur non encore mentionné est la marge de manœuvre limitée dont dispose le gouvernement en affaires courantes pour prendre des mesures de réduction du déficit au niveau fédéral.

### **5. CONCLUSIONS**

Selon le programme de stabilité, le déficit public de la Belgique devrait augmenter pour atteindre 7,5 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB

<sup>4</sup> Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 98,6 % du PIB à la fin de 2019, soit au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. La Belgique n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Comme le précise l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio d'endettement dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Belgique sur la base du critère du déficit.

En ce qui concerne le respect du critère de la dette en 2019, les facteurs pertinents, et notamment i) les conditions macroéconomiques observées, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles de nature à renforcer la croissance au cours des dernières années, et iii) l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme amènent à conclure que le critère de la dette, au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que les critères du déficit et de la dette, tels qu'ils sont définis dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, ne sont pas respectés.