

## 4. Finances publiques

Le déficit des administrations publiques est ressorti à 3,2% du PIB en 2014, contre 2,9% en 2013. La consolidation modérée entamée en 2011 ne s'est en effet pas poursuivie durant l'année sous revue, ce qui a annihilé l'incidence favorable de la diminution des charges d'intérêts, dans un contexte de taux d'intérêt bas. Le déficit a ainsi dépassé le plafond des 3% qui marque un déficit public excessif. La dette s'est inscrite en hausse de 1,9 point de pourcentage, atteignant 106,5% du PIB. Cette accélération tient à la fois à la détérioration du solde primaire et à la faible progression nominale du PIB. Le plan budgétaire du gouvernement prévoit une trajectoire qui conduit à un retour à l'équilibre structurel en 2018. Sa conformité aux exigences du pacte de stabilité et de croissance sera examinée par la Commission européenne en mars 2015, à la lumière de l'exécution du budget et des réformes structurelles annoncées. À cet égard, le poids des charges fiscales et parafiscales pesant sur les revenus du travail est particulièrement élevé en Belgique, et un glissement vers d'autres sources de taxation serait bénéfique aux créations d'emplois comme à la compétitivité.

### 4.1 Vue d'ensemble de la politique budgétaire

La dégradation des soldes de financement nominal et structurel a mis fin à la consolidation modérée des années précédentes

Les administrations publiques belges ont clôturé l'année 2014 sur un déficit de financement de 3,2% du PIB, ce qui représente une détérioration de 0,3 point de pourcentage du PIB par rapport à 2013. Le creusement du

déficit est imputable à la fois à la contraction des recettes et à l'augmentation des dépenses primaires par rapport au PIB, tandis que les charges d'intérêts ont continué de baisser.

La politique budgétaire a dès lors affiché une rupture de tendance avec le passé récent puisque la consolidation, entamée en 2011, ne s'est pas poursuivie. En effet, calculé selon la méthode de la Commission européenne (CE), le solde de financement structurel des administrations publiques, dans lequel les résultats budgétaires sont corrigés de l'influence des facteurs cycliques et temporaires, s'est

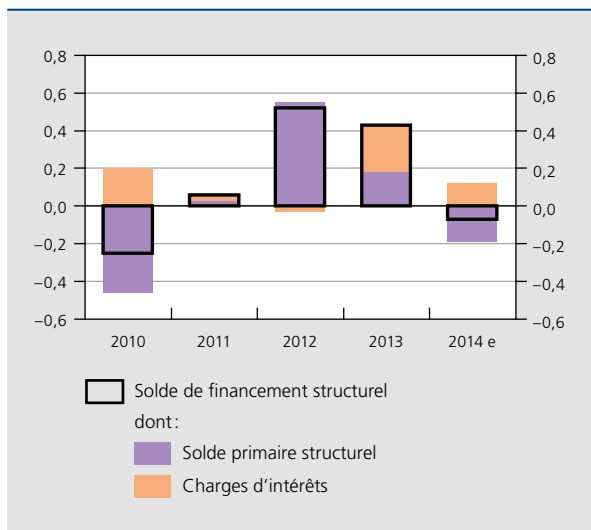
**TABLEAU 16** COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES  
(pourcentages du PIB)

	2000	2011	2012	2013	2014 e
Recettes .....	48,6	49,3	50,7	51,5	51,2
Dépenses primaires .....	42,2	49,8	51,4	51,2	51,4
Solde primaire .....	6,4	-0,5	-0,7	0,3	-0,2
Charges d'intérêts .....	6,5	3,4	3,4	3,2	3,0
Solde de financement .....	-0,1	-3,9	-4,1	-2,9	-3,2
<i>p.m. Effet des facteurs non récurrents .....</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>

Sources: CE, ICN, BNB.

**GRAPHIQUE 67 DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE FINANCEMENT STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

(variations par rapport à l'année précédente, points de pourcentage du PIB)



Sources : CE, ICN, BNB.

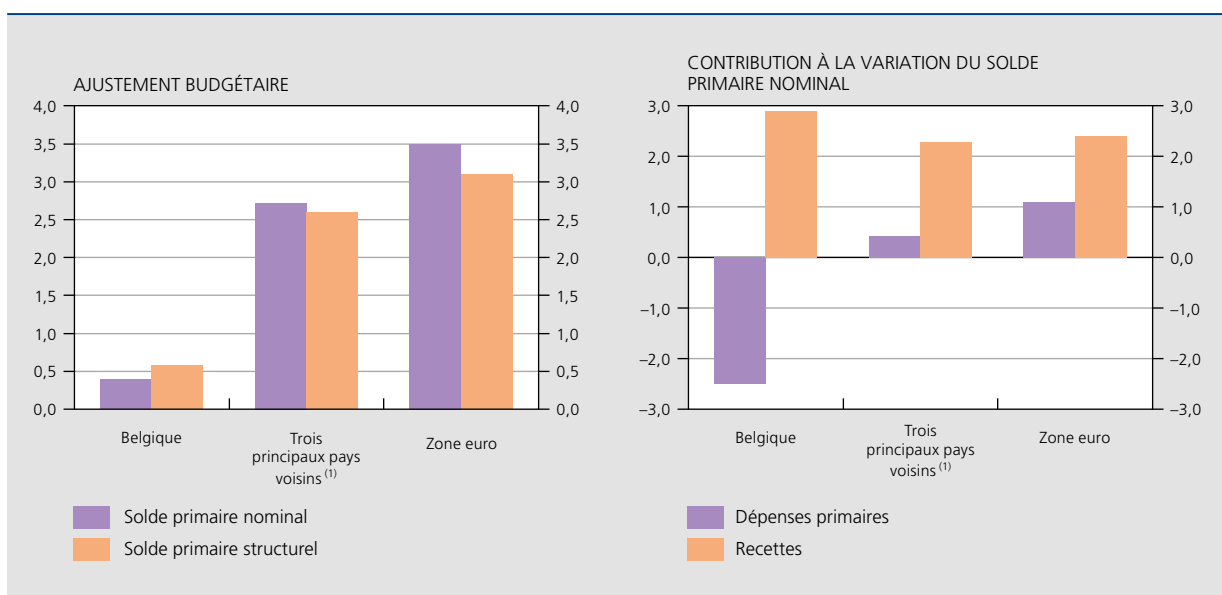
dégradé à concurrence de 0,1 point de pourcentage du PIB, alors qu'il s'était amélioré d'environ 1 point de pourcentage entre 2011 et 2013. Les facteurs non récurrents ont certes flatté le niveau du déficit nominal à hauteur

de 0,3 % du PIB – les recettes de la régularisation fiscale constituant le facteur principal à cet égard –, mais leur impact total a été inférieur de 0,3 point de pourcentage à celui enregistré en 2013. Le rythme de croissance de l'activité observé en 2014 ayant été proche de celui du potentiel de l'économie, la conjoncture a, pour sa part, exercé une influence neutre sur l'évolution du solde budgétaire.

À cette pause dans la consolidation vient s'ajouter le constat que la Belgique a jusqu'ici mené une politique d'assainissement relativement modeste comparativement aux efforts consentis dans les trois principaux pays voisins et ailleurs en Europe, notamment dans les pays périphériques. Ainsi, entre 2010 et 2014, la consolidation budgétaire, mesurée sur la base de l'évolution du solde primaire structurel – dans lequel les charges d'intérêts, les facteurs non récurrents et les effets conjoncturels ne sont pas pris en compte –, s'est établie à 0,6 % du PIB pour la Belgique, contre 2,6 % du PIB pour les trois principaux pays voisins, où l'amélioration s'est échelonnée de 2,2 % du PIB en Allemagne à 2,6 % en France et à 3 % aux Pays-Bas, et à 3,1 % du PIB pour la zone euro dans son ensemble. Alors qu'en 2010, les déficits budgétaires de la France, des Pays-Bas et, de manière marginale, de l'Allemagne étaient plus élevés que celui de la Belgique, de même que celui de la zone euro dans son ensemble, ils sont devenus significativement plus restreints en 2014, à l'exception de celui de la France. L'Allemagne a renoué avec l'équilibre budgétaire dès 2012.

**GRAPHIQUE 68 AMPLEUR ET COMPOSITION DE LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE**

(variations de 2010 à 2014, points de pourcentage du PIB)



Sources : CE, ICN, BNB.

(1) Moyennes non pondérées.

**TABLEAU 17** COMPARAISON INTERNATIONALE DU SOLDE DE FINANCEMENT ET DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES  
(pourcentages du PIB)

	Solde de financement					Dettes brutes consolidées
	2010	2011	2012	2013	2014 e	2014 e
Belgique .....	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9	-3,2	106,5
Trois principaux pays voisins <sup>(1)</sup> .....	-5,3	-3,4	-2,9	-2,1	-2,2	79,9
Allemagne .....	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,2	74,5
France .....	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1	-4,4	95,5
Pays-Bas .....	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,5	69,7
Zone euro .....	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,6	94,7

Sources: CE, ICN, BNB.  
(1) Moyennes non pondérées.

Le contraste dans la manière de procéder à la consolidation est également frappant: alors que, dans la zone euro dans son ensemble, les leviers des recettes et des dépenses ont été activés en parallèle, en Belgique, les dépenses se sont accrues par rapport au PIB, apportant une contribution négative à l'assainissement des finances publiques, laquelle a dû être compensée par une hausse sensible des recettes.

En raison de la détérioration budgétaire accusée en 2014, l'objectif fixé dans le projet de budget de la Belgique d'octobre 2013, à savoir un redressement du solde structurel de 0,6 point de pourcentage du PIB, n'a pas été atteint. Sur la base des calculs de l'époque, cet objectif correspondait à un déficit nominal de 2,1 % du PIB, également repris dans le programme de stabilité d'avril 2014. Le fait que l'amélioration du solde structurel inscrite dans le budget n'ait pas été réalisée représente la principale cause du non-respect de l'objectif nominal. Pour sa part, la révision des comptes des administrations publiques induite par le passage au SEC 2010 a exercé un effet de niveau négatif de quelque 0,3 % du PIB sur le solde de financement<sup>(1)</sup>.

### La politique budgétaire belge doit s'inscrire dans le cadre de gouvernance européen

Le programme de stabilité d'avril 2014 incluait également une trajectoire budgétaire qui reposait sur les recommandations de mars 2014 du Conseil supérieur des finances (CSF) et qui visait l'équilibre budgétaire en termes structurels en 2016. Il ne constituait toutefois pas un engagement formel puisque, dans la perspective

des élections générales du 25 mai 2014, il était précisé que tant les objectifs budgétaires que leur répartition entre les différentes entités étaient purement indicatifs et qu'ils pouvaient donc éventuellement être modifiés par les futurs gouvernements fédéral, communautaires et régionaux. Un tel ajustement a été décidé dans le cadre de la formation des nouveaux gouvernements. L'obtention d'un équilibre structurel a ainsi été reportée de deux ans, jusqu'à 2018.

L'accord du gouvernement fédéral prévoit également une nouvelle réforme des pensions, dont les principaux éléments sont que l'âge légal de la pension est porté à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030, tandis que les conditions de carrière à remplir pour un départ à la retraite anticipé sont durcies, que le mode de calcul des pensions des fonctionnaires est modifié et que l'âge auquel on peut prétendre à une pension de survie est relevé. La mesure dans laquelle ces réformes réduiront le coût budgétaire du vieillissement en Belgique n'a pas encore pu être évaluée avec précision, de sorte qu'il est trop tôt pour établir si ces réformes permettront ou non d'assouplir l'objectif à moyen terme requis pour la Belgique, qui est actuellement un excédent structurel de 0,75 % du PIB.

La trajectoire budgétaire adaptée est incluse dans le projet de plan budgétaire pour 2015 qui a été remis le 22 octobre à la CE et à l'Eurogroupe. Le 28 novembre 2014, la CE a estimé que celui-ci comportait un risque de non-respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, en raison d'une amélioration insuffisante du solde structurel en 2014 et en 2015. Elle a dès lors invité les autorités belges à adopter, dans le cadre du processus budgétaire national, les mesures nécessaires afin que le budget 2015 satisfasse

(1) Cf. notice méthodologique.

**TABLEAU 18** NORMES RELATIVES AU SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(objectifs des programmes de stabilité, sauf mention contraire; pourcentages du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde budgétaire nominal								
Avril 2011 .....	-3,6	-2,8	-1,8	-0,8	0,2			
Avril 2012 .....		-2,8	-2,15	-1,1	0,0			
Avril 2013 .....			-2,5	-2,0	-0,5	0,4		
Avril 2014 .....				-2,1	-1,4	-0,4	0,6	
Octobre 2014 (projet de budget) ....				-2,9	-2,1	-1,3	-0,4	0,0
Solde budgétaire structurel								
Avril 2014 .....				-1,4	-0,7	0,0	0,75	
Octobre 2014 (projet de budget) ....				-2,0	-1,3	-0,6	-0,1	0,0

Sources : SPF Budget et Contrôle de la gestion, SPF Finances.

aux exigences de ce pacte. La Belgique est par ailleurs encouragée à poursuivre les efforts qu'elle a déjà fournis quant à la partie structurelle des recommandations du Conseil européen concernant les finances publiques. Une nouvelle évaluation par la CE de la situation vis-à-vis des obligations budgétaires est prévue au début de mars 2015, à la lumière de la finalisation des lois budgétaires et de la mise en œuvre des réformes structurelles annoncées par les autorités.

Alors que le Conseil Ecofin a décidé le 20 juin 2014 de mettre un terme à la procédure concernant les déficits excessifs (EDP) qu'il avait engagée à l'encontre de la Belgique en décembre 2009, le solde budgétaire nominal s'est dégradé en 2014 et aurait, selon les estimations actuelles, de nouveau dépassé le seuil de référence de 3 % du PIB. Les comptes officiels des administrations publiques pour 2014 seront notifiés une première fois par l'ICN à Eurostat à la fin de mars 2015.

## Encadré 10 – Les règles budgétaires européennes s'appliquant à la Belgique

La politique budgétaire des États membres de l'UE doit respecter l'ensemble des règles budgétaires européennes, dont le but est d'éviter une politique inadaptée et des effets indésirables. Le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et le pacte de stabilité et de croissance constituent le fondement de ces règles, dont l'application pratique est organisée par la CE<sup>(1)</sup>. Celles-ci s'articulent autour d'un volet préventif, visant à éviter l'apparition et le développement de situations budgétaires insoutenables, et d'un volet correctif, qui guide le redressement dans les États membres dont les finances publiques sont gravement obérées.

Le présent encadré passe en revue les principales règles qui doivent, dans ce contexte, être respectées par la Belgique. En vertu de la décision du Conseil Ecofin du 20 juin 2014 visant à mettre un terme à l'EDP qui avait été entamée en décembre 2009, la Belgique est désormais soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Elle est par ailleurs tenue de respecter également la disposition transitoire relative au critère de la dette du volet correctif.

(1) EC (2013), *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, EC Occasional Paper 151, May.



## Les règles du volet préventif

### L'objectif à moyen terme

Le cœur du volet préventif est constitué par la poursuite d'un objectif à moyen terme. Il s'agit d'une valeur de référence pour le solde budgétaire spécifique à chaque pays; elle est définie en termes structurels, c'est-à-dire ajustée pour neutraliser les effets de la conjoncture et pour exclure les facteurs temporaires. L'objectif à moyen terme est proposé par les États membres eux-mêmes dans leurs programmes de stabilité ou de convergence, mais il doit respecter un minimum, qui tient notamment compte de la dette publique et du coût budgétaire attendu pour le vieillissement démographique, tel qu'estimé par l'Ageing Working Group de la CE. En 2012, la CE avait estimé le minimum requis pour la Belgique à 1,3 % du PIB. Néanmoins, le minimum ne peut dépasser une limite maximale, qui, pour la Belgique, est actuellement fixée à 0,75 % du PIB. Il est ainsi le plus élevé de tous les pays de la zone euro, en raison des poids importants de la dette et du coût budgétaire du vieillissement.

### Convergence vers l'objectif à moyen terme

Les pays qui, comme la Belgique, n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme sont tenus de converger vers celui-ci à un rythme approprié et de respecter une trajectoire d'ajustement. Les progrès accomplis sont évalués en analysant deux indicateurs, à savoir l'évolution du solde structurel, d'une part, et celle des dépenses publiques réelles, d'autre part.

L'amélioration requise du solde structurel est déterminée sur la base de la conjoncture économique et des finances publiques de l'État membre et peut se résumer schématiquement comme indiqué dans le tableau qui suit, en se fondant sur les éclaircissements concernant l'application pratique des règles du pacte de stabilité et de croissance apportés par la CE à l'occasion du semestre européen 2014 et à la suite de sa communication du 13 janvier 2015 pour le semestre européen 2015.

En ce qui concerne la Belgique, en juillet 2014, le Conseil Ecofin a, compte tenu de la recommandation de la CE et de l'application des règles du schéma, recommandé un redressement du solde structurel de 0,5 point de pourcentage du PIB pour 2014 et de 0,6 point de pourcentage du PIB pour 2015. L'amélioration minimale requise pour cette dernière année est supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB puisque la CE escomptait un output gap négatif inférieur à 1,5 % du PIB potentiel et que le taux d'endettement dépassait 60 % du PIB. Ces exigences ne seraient pas modifiées par l'application de la nouvelle interprétation de la CE pour le semestre européen 2015.

S'agissant de la variation annuelle autorisée des dépenses publiques réelles<sup>(1)</sup>, un taux de référence a été défini pour chaque État membre sur la base de la croissance du PIB potentiel à moyen terme. Les pays qui, comme la Belgique, n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme se voient attribuer un taux limite inférieur à cette valeur, ce qui doit permettre d'assurer la convergence vers l'objectif à moyen terme. Pour la Belgique, il s'agit d'une variation annuelle réelle de 0,2 % en 2014 et de 0 % en 2015.

(1) S'agissant des dépenses publiques, on ne tient compte ni des charges d'intérêts, ni de la composante conjoncturelle des dépenses de chômage, ni de l'ensemble des dépenses liées aux programmes européens financés par des fonds européens. En outre, les dépenses publiques sont corrigées de l'incidence budgétaire de mesures discrétionnaires axées sur les recettes.



## DÉTERMINATION DE L'AMÉLIORATION REQUISE DU SOLDE STRUCTUREL

(points de pourcentages du PIB)

Conditions économiques	Dettes brute < 60 % du PIB et pas de risque en matière de soutenabilité des finances publiques		Dettes brute > 60 % du PIB ou risque en matière de soutenabilité des finances publiques	
	Semestre 2014	Semestre 2015	Semestre 2014	Semestre 2015
Exceptionnellement mauvaises : croissance réelle < 0 % ou output gap <sup>(1)</sup> < -4 %	Pas d'ajustement			
Très mauvaises : -4 % ≤ output gap < -3 %	] > 0,0	0,0	] ≥ 0,5	0,25
Mauvaises : -3 % ≤ output gap < -1,5 %		0,0		0,25
a) croissance réelle < croissance potentielle b) croissance réelle > croissance potentielle		0,25		0,5
Normales : -1,5 % ≤ output gap < 1,5 %	0,5	0,5	> 0,5 <sup>(2)</sup>	> 0,5 <sup>(2)</sup>
Bonnes : output gap ≥ 1,5 %	> 0,5 <sup>(2)</sup>		> 0,5 <sup>(2)</sup>	
a) croissance réelle < croissance potentielle		> 0,5 <sup>(2)</sup>		≥ 0,75
b) croissance réelle > croissance potentielle		≥ 0,75		≥ 1,0

Source : CE.

(1) L'output gap, ou écart de production, correspond à l'écart entre le PIB observé et le niveau potentiel de celui-ci, en pourcentage duquel il est exprimé.

(2) Une amélioration du solde structurel supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB est par convention comprise comme étant égale à au moins 0,6 point de pourcentage du PIB.

### Vérification du respect des critères

Chaque printemps, la CE se fonde sur les données qui lui ont été notifiées pour procéder à une évaluation par pays, le but étant de vérifier plus spécifiquement s'il existe un écart significatif par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire de convergence vers celui-ci. C'est le cas si les deux conditions suivantes sont remplies ou si l'une d'entre elles l'est tandis qu'une analyse globale montre une conformité limitée avec l'autre :

- l'écart entre l'évolution du solde structurel et la trajectoire prédéfinie s'élève à au moins 0,5 point de pourcentage du PIB pour une année donnée ou à au moins 0,25 point de pourcentage du PIB en moyenne par an pendant deux années consécutives ;
- l'évolution des dépenses publiques s'écarte de l'objectif fixé et a une incidence sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB pour une année donnée ou cumulée pendant deux années consécutives.

Des écarts temporaires sont toutefois possibles dans le cadre de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme, notamment en cas de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté de l'État membre et ayant un effet négatif sensible sur la situation financière des administrations publiques, durant des périodes de croissance particulièrement négative au sein de l'UE ou de l'ensemble de la zone euro, ou encore pour pallier les effets négatifs à court terme de réformes structurelles importantes dont l'impact budgétaire positif à long terme est vérifiable, à condition de ne pas mettre en péril la soutenabilité du budget à moyen terme.



Lorsqu'elle constate un écart significatif, la CE adresse un avertissement à l'État membre, sur la base de l'article 121, alinéa 4, du TFUE. Une décision du Conseil Ecofin quant à un écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme constitue le point de départ de la procédure au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, laquelle peut donner lieu à des sanctions.

## Les règles du volet correctif

### Le solde de financement des administrations publiques

Le déficit nominal de l'ensemble des administrations publiques d'un pays ne peut excéder 3 % du PIB.

### La dette publique

L'encours de la dette de l'ensemble des administrations publiques ne peut dépasser 60 % du PIB ou, à défaut, doit s'approcher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant. La règle générale prévoit une réduction annuelle du taux d'endettement égale à un vingtième de l'écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB, et ce en moyenne sur une période de trois ans.

Dans la mesure où cette règle a été arrêtée récemment, plusieurs pays de la zone euro, dont la Belgique, sont toutefois soumis à un régime transitoire après leur sortie de l'EDP. Pour la Belgique, ce régime porte sur la période 2014-2016, au cours de laquelle des progrès suffisants doivent être enregistrés vers le respect de la règle générale. Ces progrès sont mesurés à l'aune de l'ajustement du solde structurel, également appelé « ajustement structurel linéaire minimum ». Sur la base des prévisions d'automne de la CE, dans le cas de la Belgique, une amélioration annuelle minimale de 0,8 point de pourcentage du PIB est actuellement requise. Selon les projections de printemps, elle ne s'élevait encore qu'à 0,3 point de pourcentage du PIB. Ce net durcissement résulte des révisions à la hausse du taux d'endettement et du déficit budgétaire en 2013, mais aussi et surtout de la révision à la baisse de la croissance du PIB nominal, cette dernière aggravant le ratio de la dette au PIB. À l'issue de sa réunion du 8 décembre 2014, l'Eurogroupe a toutefois indiqué être conscient du fait que les circonstances économiques défavorables et l'inflation très basse ont compliqué la réalisation du critère de réduction de la dette, le respect de ce dernier s'avérant à l'heure actuelle très exigeant pour la Belgique.

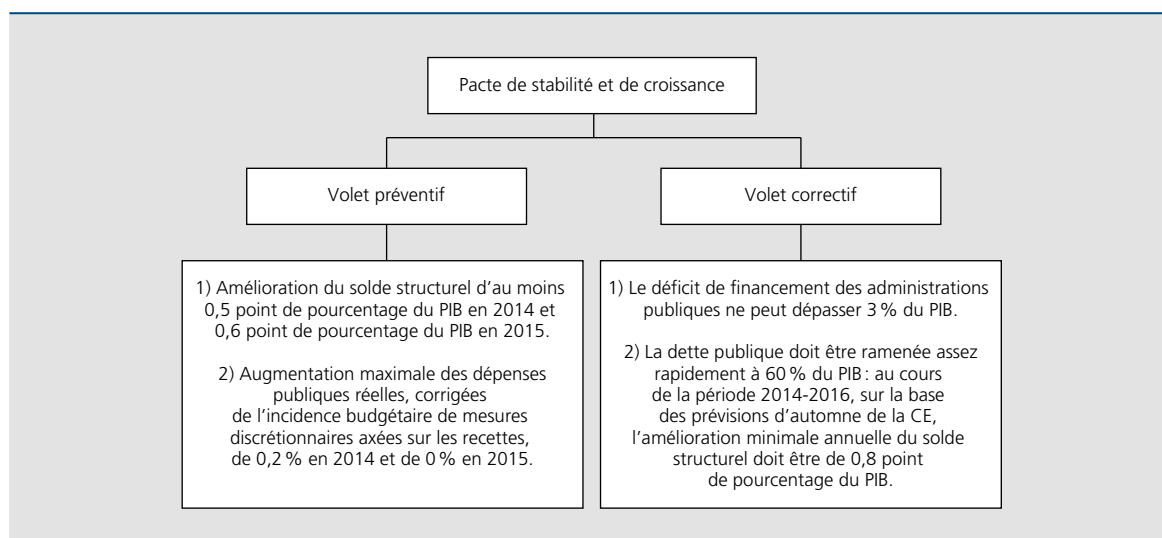
Afin de garantir des progrès continus et réalistes vers le respect de la règle d'endettement à la fin de la période de transition, un État doit satisfaire simultanément à deux conditions : d'une part, l'écart entre l'ajustement réalisé du solde structurel et l'ajustement requis ne peut excéder 0,25 point de pourcentage du PIB et, d'autre part, à n'importe quel moment durant la période de transition, l'ajustement annuel structurel restant à réaliser ne peut dépasser 0,75 point de pourcentage du PIB. Cette seconde condition ne s'applique pas si la première impose un effort annuel plus élevé.

### Dépassement des critères

Lorsque les chiffres publiés indiquent que les critères n'ont pas été respectés, ou lorsque les prévisions montrent qu'il existe un risque que ceux-ci ne le soient pas, la CE, conformément à l'article 126, alinéa 3, du TFUE, établit un rapport dans lequel elle détermine, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, s'il convient de lancer une EDP. Si, en fonction de l'avis de la CE, le Conseil Ecofin juge qu'il y a déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État Membre en vue de sa résorption dans un délai donné et impose éventuellement des sanctions.



## RÉSUMÉ DES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES APPLICABLES À LA BELGIQUE EN 2014 ET EN 2015



Source : CE.

### 4.2 Recettes, dépenses et solde de financement des administrations publiques

Les recettes ont baissé après quatre années de hausse continue

Les recettes totales des administrations publiques ont reculé en 2014, revenant à 51,2 % du PIB, en raison, essentiellement, d'une contraction des recettes non fiscales, tandis que les rentrées fiscales et parafiscales se sont stabilisées. Le ratio des recettes demeure néanmoins élevé, tant historiquement que par rapport aux autres pays européens.

Les prélèvements sur les revenus du travail ont été légèrement inférieurs à l'année précédente, tandis que les proportions de leurs différentes composantes sont restées pratiquement inchangées.

La quasi-stabilisation au niveau de l'impôt des personnes physiques (IPP) procède d'une évolution favorable des enrôlements, qui a permis de contrebalancer l'atonie des

rentrées au titre du précompte professionnel. Ce dernier a en effet été influencé par la diminution, légère, de la part des salaires dans le PIB, conséquence de la progression modérée de l'emploi et du gel des salaires conventionnels réels. L'effet de ce repli a été renforcé par le ralentissement de l'inflation, puisque l'impact de l'indexation a été moins prononcé sur les salaires que sur les barèmes fiscaux, ceux-ci étant indexés sur l'inflation de l'année précédente. Ces facteurs négatifs n'ont été que partiellement compensés par l'augmentation des prestations sociales soumises au précompte professionnel, à la suite de l'accroissement du nombre de bénéficiaires de celles-ci. Enfin, les mesures structurelles prises en matière d'impôts sur les revenus du travail ont eu une incidence légèrement négative.

Les cotisations sociales ont quant à elles à peine diminué par rapport à l'année précédente, en dépit de la modération salariale et de l'effet quelque peu négatif exercé par l'amplification des réductions de cotisations, à savoir surtout leur composante structurelle accordée aux employeurs et un nouveau dégrèvement en faveur de l'horeca, pour autant que les employeurs procèdent à un enregistrement journalier de leurs travailleurs.



**TABLEAU 19** RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES<sup>(1)</sup>  
(pourcentages du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014 e
Recettes fiscales et parafiscales .....	42,3	43,0	44,1	44,8	44,8
Prélèvements pesant essentiellement sur les revenus du travail	25,2	25,5	25,8	26,2	26,1
Impôt des personnes physiques <sup>(2)</sup> .....	11,2	11,4	11,4	11,7	11,7
Cotisations sociales <sup>(3)</sup> .....	14,0	14,1	14,4	14,4	14,4
Impôts sur les bénéficiaires des sociétés <sup>(4)</sup> .....	2,5	2,8	3,0	3,1	3,1
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine <sup>(5)</sup> ...	3,6	3,7	4,0	4,4	4,4
Impôts sur les biens et sur les services .....	11,0	10,9	11,3	11,1	11,2
dont:					
TVA .....	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0
Accises .....	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1
Recettes non fiscales et non parafiscales <sup>(6)</sup> .....	6,0	6,3	6,6	6,7	6,4
Recettes totales .....	48,4	49,3	50,7	51,5	51,2

Sources: ICN, BNB.

(1) Conformément au SEC 2010, les recettes de l'ensemble des administrations publiques n'incluent ni le produit des droits de douane que celles-ci transfèrent à l'UE, ni les recettes directement perçues par l'UE.

(2) Principalement le précompte professionnel, les versements anticipés, les rôles et les centimes additionnels à l'IPP.

(3) Y compris la cotisation spéciale pour la sécurité sociale et les contributions des non-actifs.

(4) Principalement les versements anticipés, les rôles et le précompte mobilier.

(5) Principalement le précompte mobilier des particuliers, le précompte immobilier (y compris le produit des centimes additionnels), les droits de succession et les droits d'enregistrement.

(6) Revenus de la propriété, cotisations sociales imputées, transferts courants et en capital provenant des autres secteurs et ventes de biens et de services produits, en ce compris les rémunérations des garanties octroyées par l'État sur les prêts interbancaires.

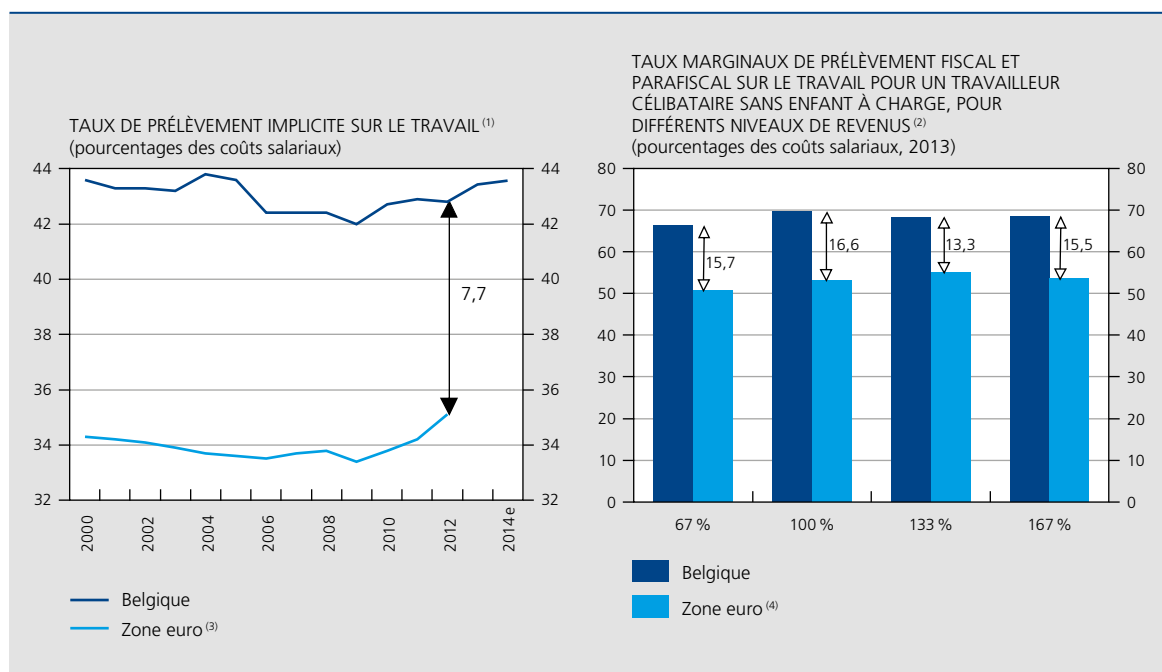
## Encadré 11 – Prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le travail et opportunités en matière de tax shift

La Belgique se caractérise par un degré de taxation généralement élevé. En particulier, les charges pesant sur le travail comptent parmi les plus lourdes de la zone euro. Les dernières statistiques de la CE font apparaître que le taux de prélèvement implicite sur le travail dépassait de 7,7 points de pourcentage la moyenne de la zone euro en 2012, et ce malgré la vive progression observée au sein de cette dernière depuis 2010. De surcroît, son ascension s'est poursuivie en Belgique ces dernières années, de sorte que cette pression fiscale a retrouvé un niveau comparable à celui de 2000. En outre, les taux marginaux atteignent des valeurs records: en Belgique, environ les deux tiers d'une hausse des salaires sont absorbés par les prélèvements fiscaux et parafiscaux, et ce quels que soient les revenus et la situation familiale considérés.

Si cette imposition substantielle des revenus du travail permet de financer une grande partie de la protection sociale et d'autres dépenses publiques, elle exerce indéniablement une influence démotivante sur l'offre et sur la demande de main-d'œuvre. Par conséquent, il pourrait être opportun de rendre le système fiscal plus efficace, ce qui impliquerait une diminution des charges pesant sur le travail et un glissement vers des bases taxables générant moins de distorsions. Étant donné la nécessité de procéder à une consolidation budgétaire, un tel rééquilibrage reviendrait à accorder plus de poids à la consommation – et notamment à celle nuisible à l'environnement – et au capital en tant que bases imposables. L'impôt des sociétés, par contre, est lui aussi généralement considéré comme défavorable à la croissance. Une réforme axée sur ce dernier ne constituerait donc pas une alternative à la ponction sur le travail.



## PRÉLÈVEMENTS SUR LE TRAVAIL



Sources : CE, OCDE, BNB.

(1) Défini comme l'ensemble des prélèvements sur les revenus du travail versés aux administrations publiques, divisé par la masse salariale. Calculé sur la base des comptes nationaux.

(2) Exprimés en pourcentage du salaire moyen.

(3) Moyennes non pondérées.

(4) Moyennes non pondérées ; à l'exclusion de Chypre, de Malte et de la Lettonie.

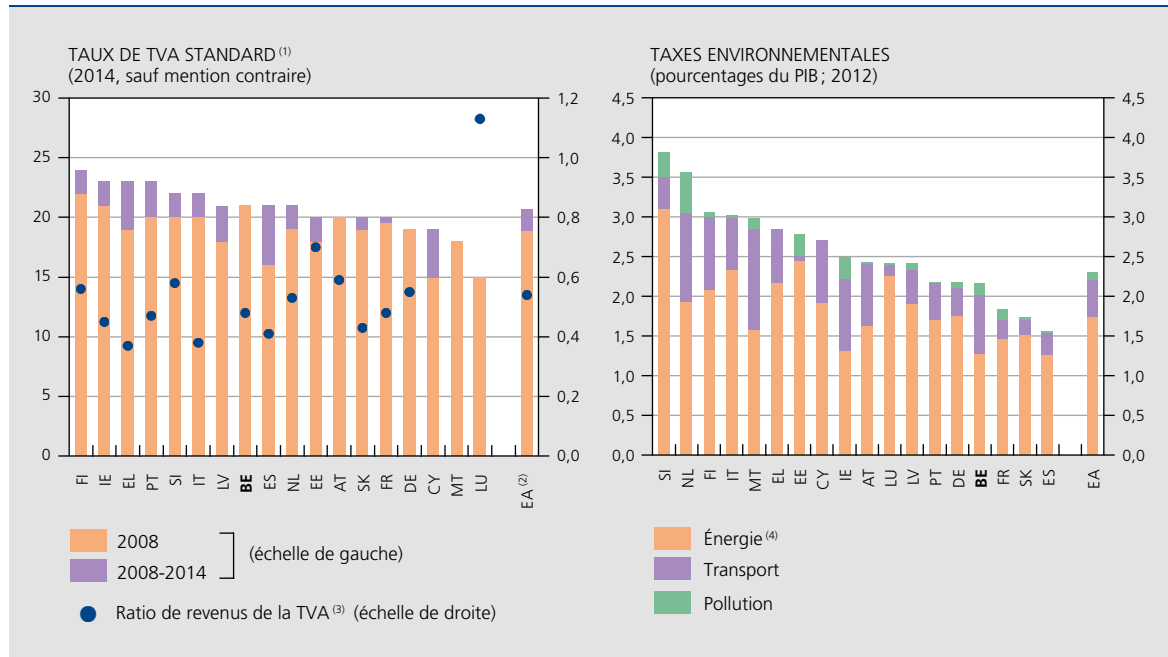
Se fondant sur ces constats, le Conseil Ecofin a recommandé, le 2 juin 2014, que la Belgique s'attache, au cours de la période 2014-2015, à améliorer l'équilibre et l'équité du système fiscal dans son ensemble et à préparer une réforme fiscale approfondie qui permettrait à la fois d'alléger la fiscalité sur le travail en la reportant sur des assiettes fiscales dont l'imposition est propice à la croissance, de simplifier le système fiscal, de fermer la porte aux abus, d'augmenter l'efficacité de la TVA, d'élargir les assiettes fiscales, de réduire les dépenses fiscales et de supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement.

Le taux de TVA standard belge est proche de la moyenne de la zone euro, surtout depuis que ces taux ont récemment été relevés dans la plupart des pays qui la composent. Par contre, le ratio de revenus de la TVA, qui mesure l'écart entre les encaissements effectifs et les revenus théoriques qui seraient obtenus si le taux de TVA standard était appliqué à l'ensemble de la consommation, indique que cet écart est assez important en Belgique. De plus, il s'est encore creusé ces dernières années, notamment à la suite de l'application de taux réduits aux services de l'horeca et à la consommation d'électricité. Une réflexion s'impose quant au recours aux taux réduits pour une part significative du panier de consommation.

Par ailleurs, il existe en Belgique de réelles possibilités d'augmenter les recettes tirées de la fiscalité environnementale. Exprimée en pourcentage du PIB, celle-ci est l'une des plus basses de la zone euro. En particulier, les recettes provenant des taxes sur l'énergie sont parmi les plus maigres ; elles sont inférieures de 0,5 point de pourcentage du PIB à la moyenne des autres États. La Belgique figure aussi parmi les pays où les accises sont généralement assez faibles, notamment dans le cas du diesel et du mazout de chauffage, et où le traitement fiscal des voitures de société et des cartes-essence est particulièrement généreux.



## TVA ET TAXES ENVIRONNEMENTALES



Sources : CE, OCDE.

(1) Lorsque deux taux sont d'application pour une année donnée, c'est celui qui est en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet qui est considéré.

(2) Moyennes non pondérées.

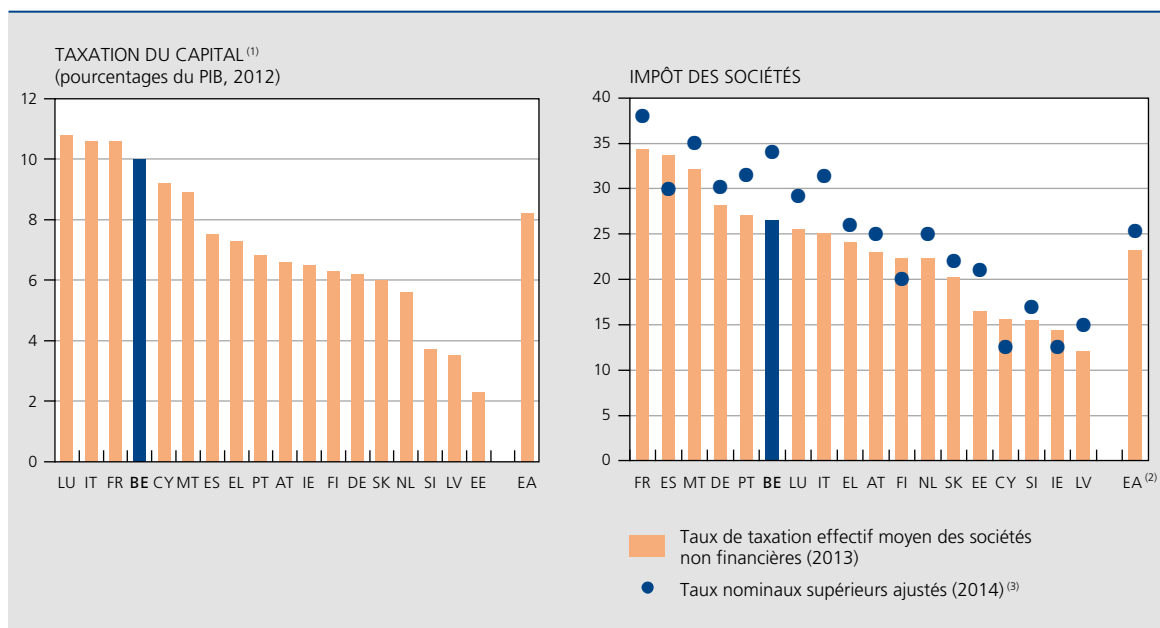
(3) Calculé par l'OCDE, données de 2012.

(4) Ces taxes comprennent les accises sur les carburants.

Des prélèvements supplémentaires issus de taxes indirectes ou de la fiscalité environnementale pourraient être utilisés non seulement pour alléger les charges sur le travail, mais également pour orienter les habitudes de consommation vers plus de durabilité. À cet égard, il convient de noter que l'effet globalement favorable d'un tel tax shift sur la compétitivité extérieure et sur l'emploi sera maximisé si l'incidence sur les prix ne provoque pas de hausse des salaires.

La fiscalité pesant sur le capital est globalement plus lourde en Belgique, où elle atteint 10 % du PIB, qu'en moyenne dans la zone euro, où sa part dans le PIB est de 8,2 %. L'impôt des sociétés contribue à ce niveau relativement élevé d'imposition, la Belgique étant l'un des pays où le taux nominal est le plus important. Les abattements dont bénéficient les sociétés – dont fait partie la déduction fiscale pour capital à risque – y sont particulièrement généreux, de sorte que le taux de taxation effectif est de 26,5 %. Ce taux demeure néanmoins supérieur à celui en vigueur dans la plupart des pays européens, mais pas à ce qu'il est en France et en Allemagne, par exemple. La fiscalité appliquée lors de transferts de patrimoine, tels les droits de succession ou les droits d'enregistrement, est également substantielle. Les revenus annuels du patrimoine étaient généralement taxés de manière modérée, mais la situation a changé à la suite des majorations du précompte mobilier survenues entre 2012 et 2014. En revanche, les prélèvements sur les plus-values demeurent pratiquement inexistantes pour les particuliers, alors qu'ils sont d'application – selon des modalités très différentes – dans plusieurs pays européens, dont les voisins de la Belgique. De plus, le taux d'imposition effectif est réparti de manière très inégale entre les différentes formes d'actifs. Certaines sont en effet fortement subventionnées par le biais de déductions fiscales dans le cadre de l'IPP, comme l'épargne-pension. D'autres bénéficient d'exemptions par rapport au taux général de précompte mobilier de 25 %, comme les revenus d'intérêts obtenus sur les comptes d'épargne. Ces traitements différenciés tendent à générer des distorsions entre les types d'épargne. Par ailleurs, la conversion de revenus du travail en revenus de

## TAXATION DU CAPITAL ET IMPÔT DES SOCIÉTÉS



Sources: CE, ZEW.

(1) En Belgique, la taxation du capital comprend, notamment, l'impôt des sociétés et les impôts versés par les indépendants, les droits de succession et sur les donations, les taxes sur l'épargne à long terme, les revenus perçus lors des régularisations fiscales, le précompte immobilier, les taxes de circulation payées par les entreprises et la rente nucléaire.

(2) Moyennes non pondérées.

(3) Lorsque plusieurs taux coexistent, seul le taux de base le plus élevé est pris en considération, auquel s'ajoutent les éventuelles surcharges et la moyenne des taxes locales.

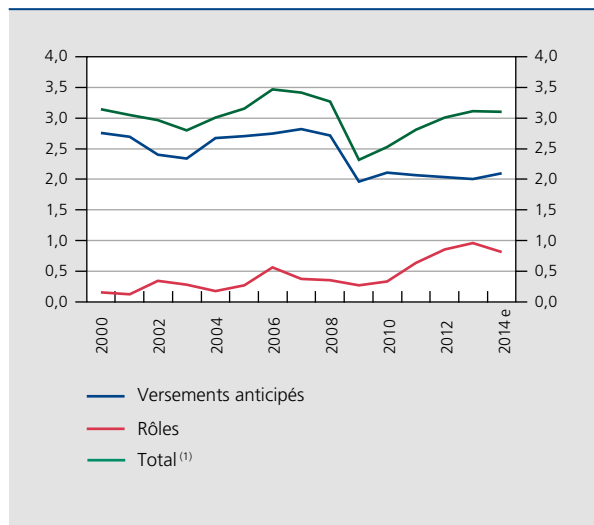
société constitue un phénomène suscitant des distorsions. Remédier à ces distorsions peut générer des rentrées supplémentaires, qui pourraient également être utilisées dans le cadre du tax shift.

L'amélioration du fonctionnement des administrations fiscales et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales créeraient également des marges en vue d'alléger la pression fiscale sur le travail. Ceci requiert une collaboration transfrontalière et une bonne circulation internationale des données fiscales. Les récentes décisions en la matière sont, en tout état de cause, encourageantes. En outre, l'utilisation optimale des moyens techniques permettant d'identifier tous les revenus et d'établir la situation patrimoniale des particuliers renforcerait efficacement la lutte contre les différentes formes de fraude.

Pour leur part, les impôts sur les bénéfices des sociétés sont demeurés pratiquement identiques à 3,1 % du PIB en 2014. D'une part, les enrôlements ont été affectés négativement par un facteur de nature temporaire. En effet, ces rentrées avaient été favorisées, l'année précédente, par un accord conclu avec une entreprise du secteur diamantaire impliquée dans une vaste fraude internationale. En outre, parmi les autres mesures censées générer des rentrées supplémentaires, la « fairness tax » – d'application à certaines sociétés dont les bénéfices distribués sont supérieurs à la base d'imposition de l'impôt des sociétés – n'aurait pas eu le rendement espéré

initialement, tandis que les conséquences budgétaires des autres décisions ont été réduites. L'effet des dispositions qui ont contribué à restreindre ces encaissements, comme la majoration de la déductibilité pour les investissements – les PME jouissent d'une exonération pour la constitution d'une réserve d'investissements et de la réintroduction du taux de déduction à 4 % pour leurs dépenses d'investissement –, a également été modeste. D'autre part, les versements anticipés ont bénéficié d'une progression qui a pratiquement compensé la baisse des enrôlements. Le phénomène de report des paiements vers une perception par voie de rôle semble donc avoir été moins vif que les

**GRAPHIQUE 69 IMPÔT DES SOCIÉTÉS**  
(pourcentages du PIB)



Sources: ICN, BNB.  
(1) Y compris d'autres impôts, dont le principal est le précompte mobilier.

années précédentes. En effet, le taux de majoration en cas de versements anticipés insuffisants, quoique demeuré inchangé, est désormais nettement supérieur au taux du marché, de sorte que le financement des versements anticipés par voie d'emprunt peut être inférieur à la pénalité. Toutefois, cette hausse a été plus tenue que ce qui aurait pu être attendu au vu de la progression soutenue de l'excédent brut d'exploitation, du repli du taux d'intérêt de référence en vigueur pour calculer la déduction fiscale pour capital à risque et des limitations des possibilités de report de cette dernière.

Les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine se sont quant à eux stabilisés à 4,4 % du PIB, après qu'ils s'étaient accrus quatre années de suite. Les facteurs temporaires ont affecté les fluctuations récentes de ces recettes de façon importante. Ainsi, le relèvement du taux du précompte mobilier sur les bonis de liquidation, porté de 10 à 25 % en octobre 2014, avait permis d'engranger, grâce à une mesure transitoire, environ 600 millions d'euros de contributions supplémentaires en 2013, qui ont été portés à quelque 660 millions d'euros durant l'année sous revue. En outre, la troisième opération de régularisation fiscale, présentée comme l'ultime possibilité de rémission, a rencontré un franc succès. Les dossiers introduits dans le cadre de la troisième opération ont été traités progressivement dans le courant de l'année, ce qui, additionné à la phase finale de la deuxième opération, a permis d'engendrer un surcroît de recettes de quelque 480 millions d'euros par rapport à l'année précédente, dont la partie en droits de succession revient aux régions. Par ailleurs, les

droits d'enregistrement ont encore bénéficié de diverses mesures de nature structurelle, principalement en matière d'emphytéoses, pour un montant de près de 100 millions d'euros. L'ensemble de ces facteurs favorables a permis d'absorber la diminution des droits de succession, due à la fin de l'impact de l'accélération des procédures en la matière, ainsi que la baisse du précompte mobilier liée à la faiblesse des taux d'intérêt et à la réallocation d'une partie de l'épargne vers des instruments moins taxés ou taxés ultérieurement.

Les impôts sur les biens et sur les services ont quant à eux progressé de 0,1 point de pourcentage du PIB, principalement en raison de la bonne tenue de la base taxable. En effet, alors que la consommation des particuliers a

**TABEAU 20 PRINCIPALES MESURES FISCALES ET PARAFISCALES (1)**

(millions d'euros, différences par rapport à l'année précédente)

	2012	2013	2014
Mesures fiscales structurelles . . .	3 663	1 677	612
Pouvoir fédéral et sécurité sociale . . . . .	3 550	1 650	562
Impôt des personnes physiques . . . . .	1 330	461	-56
Impôts des sociétés . . . . .	1 087	552	327
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine	81	71	131
Impôts sur les biens et sur les services . . . . .	1 052	566	166
Communautés et régions et pouvoirs locaux . . . . .	113	27	44
Mesures parafiscales structurelles	81	-121	-194
Mesures non récurrentes . . . . .	1 236	1 091	-140
dont:			
Bonis de liquidation . . . . .	0	600	60
Régularisation fiscale . . . . .	0	668	477
Paiement tardif de la rente nucléaire de 2011 . . . . .	500	-250	0
Droits de succession: délais de déclaration raccourcis d'un mois . . . . .	80	40	-120
Perception avancée du prélèvement anticipatif sur les assurances-vie . . . . .	200	-200	0
Accords fiscaux et décisions de justice . . . . .	300	-52	-248
<b>Total . . . . .</b>	<b>4 980</b>	<b>2 647</b>	<b>278</b>
<i>p.m. Pourcentages du PIB . . . . .</i>	<i>1,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>

Sources: Documents budgétaires, BNB.  
(1) Il s'agit généralement de l'incidence des mesures telle que présumée dans les documents budgétaires. Celle-ci peut différer de l'impact final.

pratiquement suivi le rythme de croissance du PIB, leurs investissements, qui sont également soumis à la TVA, ont été relativement dynamiques. Par ailleurs, les différentes mesures en matière d'imposition indirecte ont légèrement soutenu ces recettes. Ainsi, les hausses d'accises sur le tabac et sur les carburants, dont l'impact total a atteint plus de 330 millions d'euros, l'augmentation de la taxe annuelle sur les établissements de crédit et la majoration de la rente de monopole versée par la Loterie nationale, notamment, ont plus que compensé la réduction, à concurrence de près de 400 millions d'euros, de la TVA sur la consommation d'électricité et la baisse des contributions des banques au Fonds spécial de protection des dépôts.

Les recettes non fiscales et non parafiscales ont perdu en importance, revenant de 6,7 à 6,4 % du PIB en 2014. Une partie de cet affaiblissement provient de l'extinction d'éléments qui avaient favorisé les rentrées en 2013, tels le pic des versements de la Banque à l'État ou les remboursements de droits de douane trop perçus par l'UE dans le passé. Toutefois, l'essentiel de la contraction résulte de la poursuite de l'étiollement des versements des institutions financières au titre de la rémunération des garanties interbancaires et de la régression des dividendes qu'elles paient, à hauteur de plus de 600 millions d'euros, notamment à la suite de la diminution des participations de l'État et des crédits que le pouvoir fédéral et la Communauté flamande détenaient sur certaines de ces institutions.

Le niveau des dépenses primaires demeure élevé

Les dépenses primaires des administrations publiques, c'est-à-dire leurs débours à l'exclusion des charges d'intérêts, se sont établies à 51,4 % du PIB en 2014, soit en légère progression par rapport à l'année précédente. En effet, la hausse du volume des dépenses, de 1,3 %, a quelque peu excédé la croissance réelle du PIB.

Pour obtenir une image fidèle de la tendance fondamentale de la politique budgétaire, il convient toutefois d'expurger l'évolution des dépenses de l'incidence des facteurs temporaires ainsi que des effets de la conjoncture et de l'indexation. Les facteurs non récurrents, parmi lesquels des remboursements exceptionnels de montants indûment perçus dans le cadre de l'impôt des sociétés, ont alimenté la croissance des dépenses à concurrence de 0,2 point de pourcentage en 2014. L'influence de la conjoncture sur les dépenses primaires se manifeste au travers des allocations de chômage. Celles-ci ont affiché en 2014 un taux de progression inférieur à leur rythme d'accroissement moyen, de sorte que, globalement, la composante cyclique a comprimé la variation des dépenses primaires de 0,1 point de pourcentage. Enfin, les éléments liés à l'indexation ont exercé une incidence baissière plus importante sur les fluctuations des dépenses en 2014, évaluée à 0,3 point de pourcentage. En effet, sur l'ensemble de l'année sous revue, les rémunérations de la fonction publique et les prestations sociales n'ont pas été indexées – l'indice pivot servant de base à ce mécanisme n'ayant plus été franchi depuis

**TABLEAU 21** DÉPENSES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(déflatées par le déflateur du PIB; pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

	2010	2011	2012	2013	2014 e	Moyenne 2000-2013
Niveau observé <sup>(1)</sup> . . . . .	48,9	49,8	51,4	51,2	51,4	46,3
1. Croissance réelle observée . . . . .	1,1	3,6	3,2	0,0	1,3	2,9
2. Influence des facteurs non récurrents ou budgétairement neutres <sup>(2)</sup> . . . . .	-1,3	0,6	0,8	-1,1	0,2	0,1
3. Influence des facteurs conjoncturels <sup>(2)</sup> . . . . .	-0,1	-0,3	0,1	0,1	-0,1	0,0
4. Effet de l'indexation <sup>(2)(3)</sup> . . . . .	-0,9	0,3	0,3	0,4	-0,3	0,0
5. Croissance réelle corrigée (1 – 2 – 3 – 4) . . . . .	3,4	3,1	2,0	0,7	1,5	2,8

Sources : DGS, ICN, BNB.

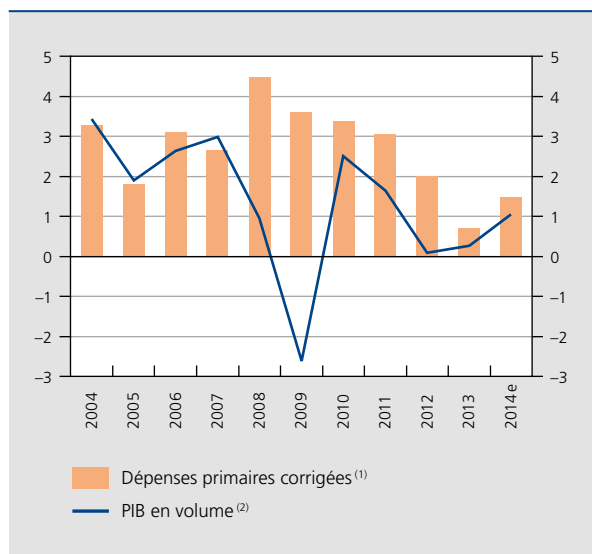
(1) Pourcentages du PIB.

(2) Contribution à la croissance réelle observée des dépenses primaires.

(3) Effet découlant de l'écart entre l'indexation effective des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part. Les autres effets résultant de décalages entre l'inflation mesurée par le déflateur du PIB et l'évolution des facteurs-prix influençant les autres catégories de dépenses, qu'ils soient liés aux mécanismes d'indexation ou à une évolution différente des prix de certaines catégories de dépenses, ne font, quant à eux, pas l'objet d'une correction, faute, notamment, d'informations suffisantes.

**GRAPHIQUE 70 DÉPENSES PRIMAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET PIB**

(pourcentages de variation en volume par rapport à l'année précédente)



Sources: ICN, BNB.

- (1) Dépenses primaires déflatées par le déflateur du PIB et corrigées de l'incidence des facteurs conjoncturels, non récurrents et budgétairement neutres, ainsi que de l'effet de l'indexation. Ce dernier est l'effet découlant de l'écart entre l'indexation effective des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part.  
 (2) Données corrigées des effets de calendrier.

la fin de 2012 –, tandis que le niveau général des prix a continué d'augmenter.

Au bout du compte, la croissance corrigée des dépenses primaires s'est établie à 1,5 % en 2014, excédant celle

du PIB. Cette accélération en termes réels des dépenses primaires corrigées de l'ensemble des administrations publiques masque cependant des développements divergents au sein de ses différentes composantes. Le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux auraient enregistré une nouvelle baisse des dépenses corrigées. En revanche, les dépenses de la sécurité sociale et celles des communautés et des régions se seraient inscrites en hausse de respectivement 1 et 2 points de pourcentage de plus que l'activité économique.

Différents postes budgétaires ont contribué à la modération des dépenses corrigées du pouvoir fédéral en 2014. Ainsi, une nouvelle réduction sensible des effectifs a entraîné un repli de la masse salariale au sein des services publics fédéraux. Les achats de biens et de services par le pouvoir fédéral se sont stabilisés en termes réels. Le volume des subventions octroyées aux entreprises – qui comprennent essentiellement les réductions de précompte professionnel ainsi que les subsides octroyés à la SNCB, à Infrabel et à bpost – a quant à lui augmenté.

En 2014, la progression des dépenses corrigées de la sécurité sociale s'est une nouvelle fois inscrite en deçà de la moyenne des dix dernières années. Cette relative modération a affecté les principales catégories de prestations sociales. Les soins de santé, qui représentent un peu plus du tiers du budget de la sécurité sociale, se sont accrus de 1,3 % en termes réels. Il s'agit d'une hausse d'ampleur comparable à celle de l'année précédente, déjà nettement moins vive que l'évolution tendancielle constatée dans le passé. La norme de croissance réelle des dépenses de soins de santé, qui avait été fixée à 3 %

**TABEAU 22 DÉPENSES PRIMAIRES CORRIGÉES PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES<sup>(1)(2)</sup>**  
 (déflatées par le déflateur du PIB, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)

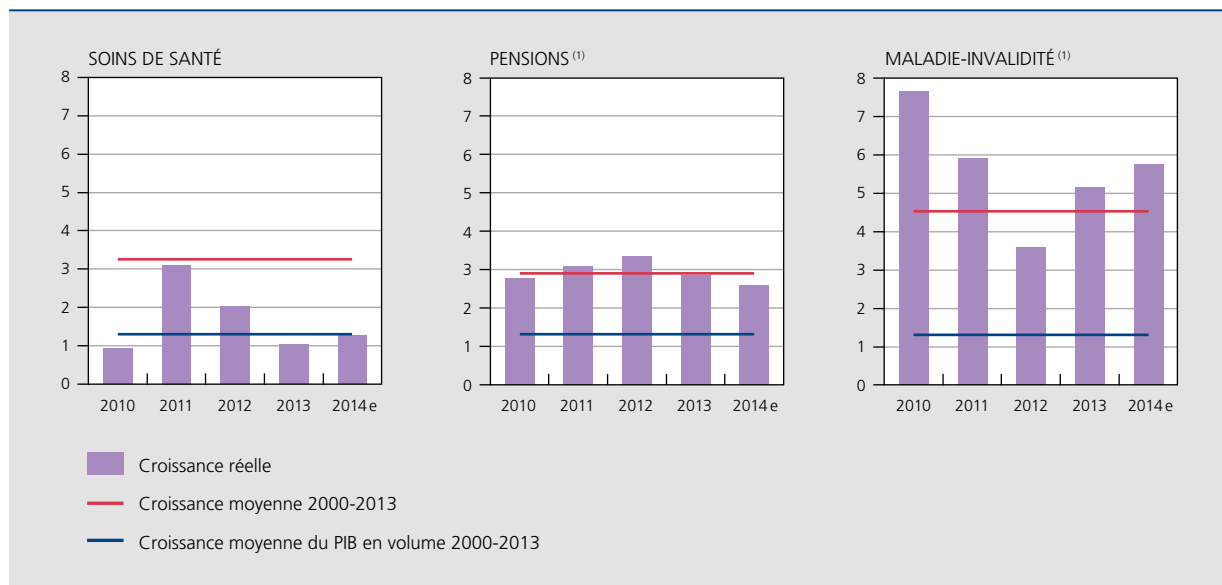
	2010	2011	2012	2013	2014 e	Moyenne 2000-2013
Entité I	4,6	3,5	2,1	0,6	1,4	2,8
Pouvoir fédéral	8,2	4,9	0,2	-1,4	-0,4	2,5
Sécurité sociale	3,1	2,9	3,0	1,5	2,2	2,9
Entité II	1,4	2,3	1,7	0,9	1,6	2,7
Communautés et régions	2,2	1,8	0,5	2,0	2,9	2,9
Pouvoirs locaux	0,1	3,3	4,0	-1,0	-0,8	2,3
Total	3,4	3,1	2,0	0,7	1,5	2,8

Sources: ICN, BNB.

- (1) Les dépenses des sous-secteurs de l'ensemble des administrations publiques n'incluent pas les transferts qu'ils effectuent entre eux.  
 (2) Dépenses primaires déflatées par le déflateur du PIB et corrigées de l'incidence des facteurs conjoncturels, non récurrents et budgétairement neutres, ainsi que de l'effet de l'indexation. Ce dernier est l'effet découlant de l'écart entre l'indexation effective des rémunérations de la fonction publique et des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part.

**GRAPHIQUE 71 DÉPENSES PUBLIQUES DE SOINS DE SANTÉ, DE PENSIONS ET D'INDEMNITÉS DE MALADIE-INVALIDITÉ**

(déflatées par le déflateur du PIB; pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)



Sources : Documents budgétaires, ICN, BNB.

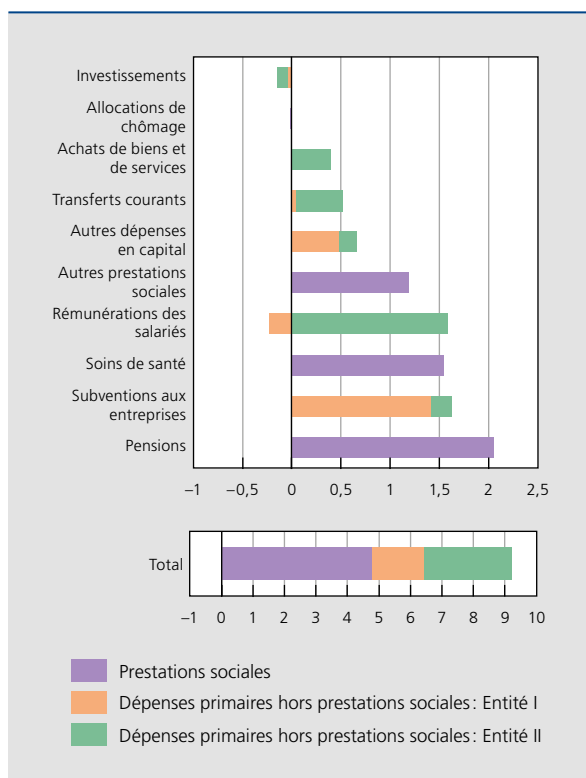
(1) Dépenses corrigées de l'effet de l'indexation, découlant de l'écart entre l'indexation effective des prestations sociales, d'une part, et l'évolution du déflateur du PIB, d'autre part.

pour 2014, a donc été largement respectée. Les dépenses de pensions se sont alourdies de 2,6 % en termes réels, ce qui est un rythme inférieur à la moyenne enregistrée depuis 2000. Ce tassement est imputable au léger ralentissement de l'augmentation du nombre de pensionnés en 2014. L'évolution des dépenses de pensions demeure toutefois supérieure à l'expansion moyenne de l'activité économique. Par contre, les indemnités versées aux personnes en cas d'incapacité de travail dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité ont continué de grimper à un rythme soutenu, affichant une hausse réelle supérieure à la moyenne de long terme. Par ailleurs, corrigés des variations conjoncturelles, les versements en matière de chômage ont baissé en termes réels, sous l'effet, notamment, des réformes du marché du travail décidées par le précédent gouvernement fédéral, telles que la dégressivité renforcée des allocations ou le relèvement à 60 ans de l'âge jusqu'auquel les chômeurs doivent rester disponibles sur le marché du travail.

Pour leur part, les dépenses primaires corrigées des communautés et des régions se sont affichées en hausse de 2,9%. Les progressions les plus sensibles ont été observées dans les subventions aux entreprises, dans les transferts courants et dans les investissements. Enfin, les dépenses corrigées des pouvoirs locaux ont diminué de 0,8%, en raison, notamment, de la baisse des investissements publics, qui refluent traditionnellement au cours

**GRAPHIQUE 72 DÉPENSES PRIMAIRES PAR CATÉGORIE ET PAR ENTITÉ**

(variation entre 2000 et 2014, points de pourcentage du PIB)



Sources : ICN, BNB.



des deux années suivant les élections communales et provinciales.

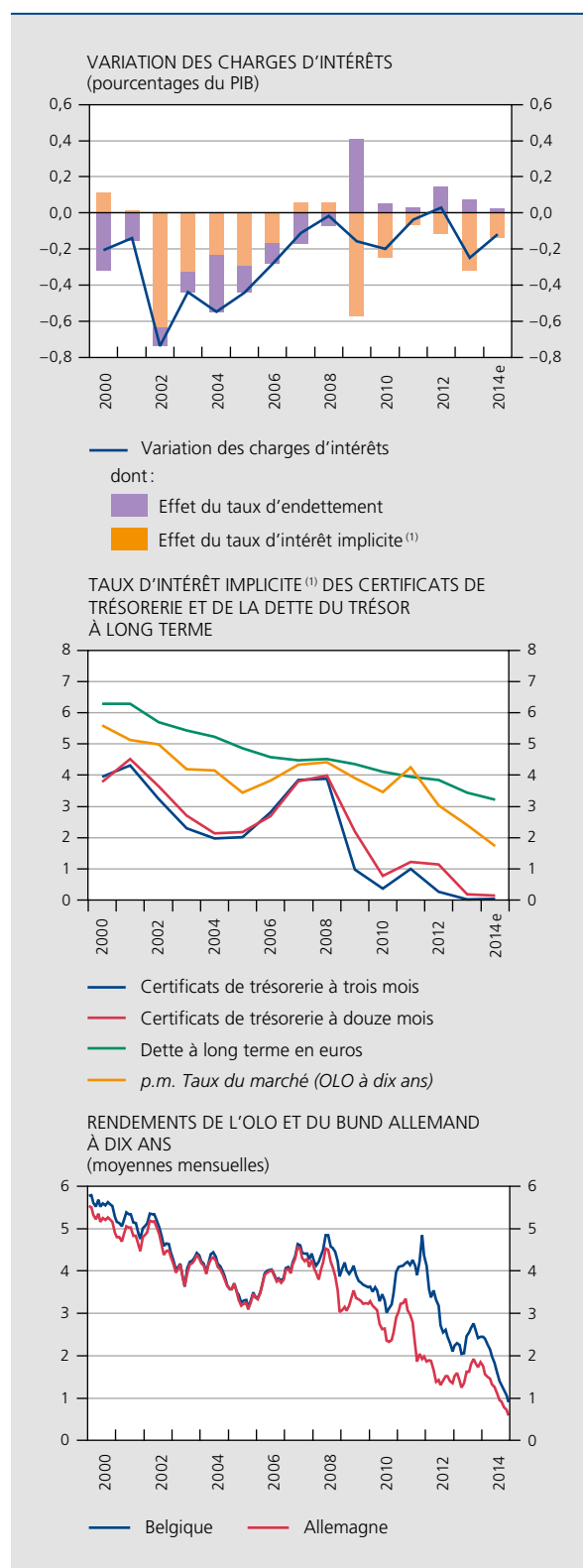
Considérées selon une perspective à long terme, les dépenses primaires affichent toutefois un gonflement considérable depuis l'an 2000. Celui-ci, qui a atteint 9 points de pourcentage du PIB, est prioritairement imputable à trois catégories de dépenses : les prestations sociales, les rémunérations de la fonction publique et les subventions aux entreprises. Tout d'abord, avec une hausse de 4,8 points de pourcentage du PIB, les prestations sociales ont grimpé bien plus rapidement que l'activité économique. Parmi ces dépenses, celles consacrées aux pensions et aux soins de santé se sont alourdies de respectivement 2,1 et 1,5 points de pourcentage entre 2000 et 2014. Ensuite, au cours de cette période, les rémunérations de la fonction publique ont progressé de 1,4 point de pourcentage du PIB, une augmentation intégralement due aux communautés et régions et aux pouvoirs locaux. Enfin, sur la même période, les subventions aux entreprises se sont redressées de 1,6 point de pourcentage du PIB. Ce rebond est quant à lui le fait du pouvoir fédéral, par les réductions de précompte professionnel, et de la sécurité sociale, au travers principalement du soutien aux titres-services et des programmes d'activation.

A contrario, les investissements, pourtant considérés comme des dépenses publiques productives dans le sens où ils relèvent le potentiel de croissance de l'économie, constituent la seule catégorie en recul par rapport au PIB, revenant de 2,3 % en 2000 à 2,1 % en 2014. Ce repli s'explique seulement partiellement par l'influence du cycle électoral sur les investissements des pouvoirs locaux. En Belgique, le niveau relatif des investissements publics demeure ainsi inférieur à la moyenne de la zone euro.

### Nouvelle diminution des charges d'intérêts grâce à la baisse des taux

En 2014, les charges d'intérêts ont régressé de 0,2 point de pourcentage, revenant à 3 % du PIB. Cette nouvelle baisse s'inscrit dans la ligne du mouvement pratiquement ininterrompu de décrue du ratio des charges d'intérêts amorcé au début des années 1990. Cette contraction est imputable, notamment, au resserrement graduel du taux d'intérêt implicite de la dette publique, retombé de 10,1 % du PIB en 1990 à 3 % en 2014. Jusqu'en 2007, la diminution des charges d'intérêts était également induite par celle, notable, du taux d'endettement. Depuis la fin de 2008, toutefois, l'évolution à la hausse du ratio de la dette ralentit la réduction des charges d'intérêts.

**GRAPHIQUE 73** RENDEMENTS DES EMPRUNTS D'ÉTAT À DIX ANS ET DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DES CHARGES D'INTÉRÊTS  
(pourcentages, sauf mention contraire)



Sources : ICN, SPF Finances, Thomson Reuters Datastream, BNB.

(1) Rapport entre les charges d'intérêts de l'année en cours et l'endettement à la fin de l'année précédente.

Le même constat vaut pour l'année sous revue : l'allègement des charges d'intérêts a découlé essentiellement de l'affaiblissement, jusqu'à un niveau très bas, des taux d'intérêt sur les nouveaux titres et emprunts de la dette publique, tant à court qu'à long termes. Les taux des obligations à dix ans ont décliné tout au long de 2014, revenant même sous le seuil de 1 % à la fin de l'année.

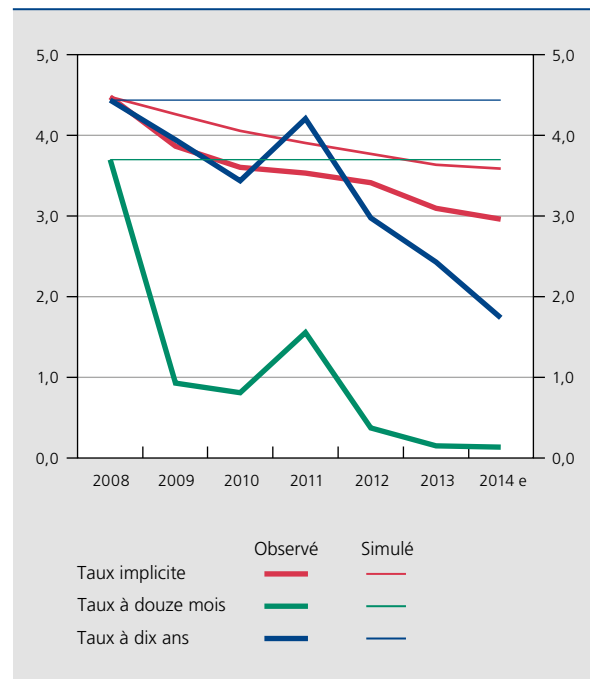
Un mouvement similaire s'est produit dans la plupart des pays de la zone euro. En Belgique, l'écart de taux de rendement des emprunts publics à dix ans vis-à-vis du Bund allemand s'est resserré de moitié, pour s'établir aux alentours des 30 points de base à la fin de 2014, soit un niveau similaire à l'écart observé pour les emprunts publics français.

## Encadré 12 – Effet de la baisse des taux sur les charges d'intérêts des administrations publiques

Le mouvement de recul des taux constaté ces dernières années a pour effet d'alléger considérablement les charges d'intérêts payées par l'État belge. Afin d'évaluer le montant économisé par le Trésor, les intérêts réellement payés sont comparés à ceux qui l'auraient été à taux du marché inchangés par rapport à leur niveau moyen de 2008, lors de l'éclatement de la crise financière. À ce moment-là, les taux étaient de 3,7 % pour les certificats de trésorerie à trois mois et de 4,4 % pour les OLO à dix ans. Ces niveaux théoriques peuvent être confrontés aux observations, lesquelles font état de replis de respectivement 3,6 et 2,7 points de pourcentage entre 2008 et 2014. Dans le cadre de cet exercice, le taux d'intérêt implicite, correspondant au total des charges d'intérêts rapporté à l'encours de la dette, resterait orienté à la baisse en dépit des taux du marché constants, à mesure que les emprunts contractés antérieurement à des taux d'intérêt supérieurs arrivent à l'échéance et sont refinancés par des emprunts moins onéreux.

### OBSERVATION ET SIMULATION DE L'ÉVOLUTION DES TAUX SUR LES EMPRUNTS PUBLICS BELGES

(moyennes annuelles)



Source : BNB.

Il ressort de cette simulation que le Trésor aurait payé 2,9 milliards d'euros de charges d'intérêts supplémentaires en 2014 si les titres de la dette publique belge avaient systématiquement été émis aux conditions moyennes de l'année 2008. De cette somme, plus du tiers aurait été imputable à la diminution des taux sur la dette à court terme, tandis que presque les deux tiers l'auraient été à la baisse des taux à long terme. L'économie, qui augmente graduellement à partir de 2008, aurait représenté pour le budget 2014 un gain de 60 points de base en termes de taux d'intérêt implicite sur la dette de l'État belge. Le montant économisé aurait ainsi atteint 0,7 % du PIB, au terme d'une hausse progressive pendant la période de simulation. Au total, sur l'ensemble de la période couverte par l'exercice, le montant économisé grâce à la baisse des taux se serait affiché à 11,2 milliards d'euros, ces économies cumulées depuis 2008 équivalant à une diminution du ratio d'endettement de 2,8 % du PIB. Si les taux du marché devaient rester bas, cet effet positif s'accroîtrait encore à l'avenir.

#### EFFET DE LA BAISSE DES TAUX SUR LES CHARGES D'INTÉRÊTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(données relatives à l'année 2014)

	Taux d'intérêt implicite <sup>(1)</sup>	Charges d'intérêts	
		(pourcentages du PIB)	(milliards d'euros)
1. Niveau observé .....	3,0	3,0	12,2
Dette à court terme .....	0,1	0,0	0,0
Dette à long terme .....	3,2	3,0	12,2
2. Niveau simulé <sup>(2)</sup> .....	3,6	3,8	15,1
Dette à court terme .....	2,8	0,3	1,1
Dette à long terme .....	3,7	3,5	14,0
3. Écart (1 – 2) .....	-0,6	-0,7	-2,9
Dette à court terme .....	-2,7	-0,3	-1,1
Dette à long terme .....	-0,5	-0,5	-1,8

Sources: ICN, BNB.

(1) Rapport entre les charges d'intérêts de l'année en cours et l'endettement à la fin de l'année précédente.

(2) La simulation a été effectuée en maintenant inchangés la structure de financement des pouvoirs publics et le niveau du solde primaire. Seul l'encours de la dette a été affecté par la modification du montant des charges d'intérêts.

La baisse des taux d'intérêt, induite entre autres par la politique monétaire accommodante de la BCE, a donc quelque peu soulagé la contrainte budgétaire des pouvoirs publics. Il n'en demeure pas moins que, si la faiblesse des taux a limité les charges d'intérêts, elle procède d'un contexte conjoncturel globalement défavorable aux finances publiques. Ces deux effets, réduction des charges d'intérêts, d'une part, et pressions sur le solde primaire liées à la mauvaise situation économique, d'autre part, agissent donc en sens opposés. De même, la charge supportée implicitement par les entités endettées, tels les pouvoirs publics, à la suite du contexte d'inflation faible est atténuée par la diminution des taux nominaux qui en découle, même si cette compensation n'est que partielle en raison de l'inertie du taux d'intérêt implicite.

L'allègement des charges d'intérêts constitue une opportunité que les pouvoirs publics doivent saisir pour réduire leur déficit. Il s'agit de préserver la soutenabilité des finances publiques, face non seulement à une remontée du taux implicite de la dette, mais aussi à l'avivement, déjà en cours, et qui s'accroît rapidement, des coûts du vieillissement.

## Solde de financement des sous-secteurs des administrations publiques

Par rapport à 2013, le déficit du pouvoir fédéral s'est élargi, passant de 2,4 à 2,6 % du PIB, en dépit d'un léger recul de ses charges d'intérêts. Cette détérioration a résulté d'une baisse des recettes tant non fiscales que fiscales que ce niveau de pouvoir conserve après transfert aux autres sous-secteurs. À ce dernier égard, les transferts ont augmenté plus rapidement que les recettes prélevées par le SPF Finances.

Ces transferts supplémentaires en provenance du pouvoir fédéral ont bénéficié en partie à la sécurité sociale. Comme les années précédentes, ils ont permis de faire face à la hausse spontanée des prestations sociales. Le solde de financement de la sécurité sociale, légèrement déficitaire en 2013, a ainsi renoué avec l'équilibre durant l'année sous revue.

Le déficit des communautés et des régions s'est de nouveau creusé, pour s'établir à 0,5 % du PIB. La Communauté flamande, la Région wallonne et la Communauté française ont clôturé l'exercice 2014 sur des besoins de financement significatifs, tandis que le solde attendu en Région de Bruxelles-Capitale aurait été proche de l'équilibre. À l'échelle de l'ensemble des communautés et des régions, le creusement du déficit tient avant tout à un accroissement des dépenses primaires. Les recettes propres ont diminué, les impôts régionaux ayant généré moins de rentrées et KBC n'ayant, contrairement à l'année précédente, pas versé de dividendes à la Communauté flamande. Cette contraction a été d'une ampleur plus importante que le surcroît de recettes fiscales transférées par le pouvoir fédéral au titre de l'ancienne loi de financement, dont c'était la

dernière année d'application avant l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État promulguée le 6 janvier 2014.

Les pouvoirs locaux ont ramené leur déficit de 0,2 à 0,1 % du PIB. Leurs recettes ont stagné au cours de l'année sous revue, tandis que leurs dépenses se sont repliées. Les pouvoirs locaux ont de nouveau réduit leurs investissements, conformément à leur cycle électoral.

Dans le programme de stabilité d'avril 2014, le gouvernement fédéral avait esquissé, en sus de la trajectoire budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques qui postulait un déficit de 2,1 % du PIB pour 2014, une répartition indicative entre les sous-secteurs. Les objectifs repris pour l'exercice 2014 coïncidaient avec ceux énoncés dans l'accord de coopération conclu en juillet 2013, lequel, compte tenu du cycle d'investissement électoral, prévoyait un excédent dans le chef des pouvoirs locaux. Les communautés et les régions dans leur ensemble devaient atteindre un équilibre nominal, suivant en cela l'avis de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF. L'Entité I, qui regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, devait contenir son déficit à 2,3 % du PIB. Ce chiffre correspondait aussi à l'objectif assigné au seul pouvoir fédéral en partant de l'hypothèse que l'État fédéral, via la dotation d'équilibre, allait assurer un équilibre pour la sécurité sociale.

Sur la base des informations les plus récentes compilées selon le SEC 2010 – induisant un rehaussement du déficit de l'ordre de 0,3 % du PIB par rapport au SEC 1995, qui avait été utilisé au moment de l'établissement du programme de stabilité (cf. notice méthodologique) –, les objectifs budgétaires du programme de stabilité n'ont été concrétisés ni pour l'Entité I ni pour l'Entité II. Au sein de

**TABLEAU 23** SOLDE DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET PAR SOUS-SECTEUR  
(pourcentages du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014 e	Objectifs en 2014 <sup>(1)</sup>
Entité I .....	-3,1	-3,4	-3,6	-2,5	-2,6	-2,3
Pouvoir fédéral .....	-3,0	-3,5	-3,4	-2,4	-2,6	-2,3
Sécurité sociale .....	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Entité II .....	-0,8	-0,5	-0,5	-0,4	-0,6	0,1
Communautés et régions .....	-0,7	-0,3	0,0	-0,2	-0,5	0,0
Pouvoirs locaux .....	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
Total .....	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9	-3,2	-2,1

Sources : SPF Finances, ICN, BNB.

(1) Objectifs du programme de stabilité d'avril 2014, définis sur la base des comptes établis selon le SEC 1995.

cette dernière, l'écart s'est situé tant du côté des communautés et régions que de celui des pouvoirs locaux.

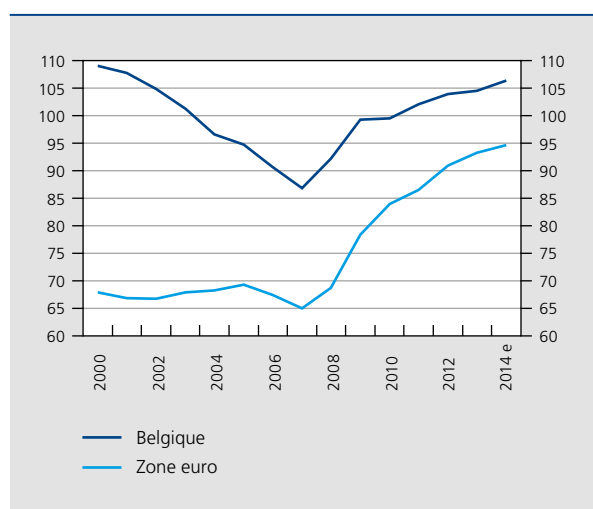
### 4.3 Dette et garanties des administrations publiques

Le taux d'endettement a de nouveau progressé

Le taux d'endettement des administrations publiques belges s'élevait à 106,5 % du PIB à la fin de 2014, contre 104,5 % du PIB un an plus tôt. Divers changements méthodologiques apportés par l'ICN dans le courant de l'année, liés entre autres au passage à la méthodologie européenne du SEC 2010, ont entraîné une révision globale à la hausse de ce ratio, de l'ordre de 4,5 points de pourcentage du PIB. Cette révision a principalement découlé de l'intégration d'unités institutionnelles dans le secteur des administrations publiques et de la requalification d'opérations qui étaient précédemment considérées autrement dans les comptes (cf. notice méthodologique).

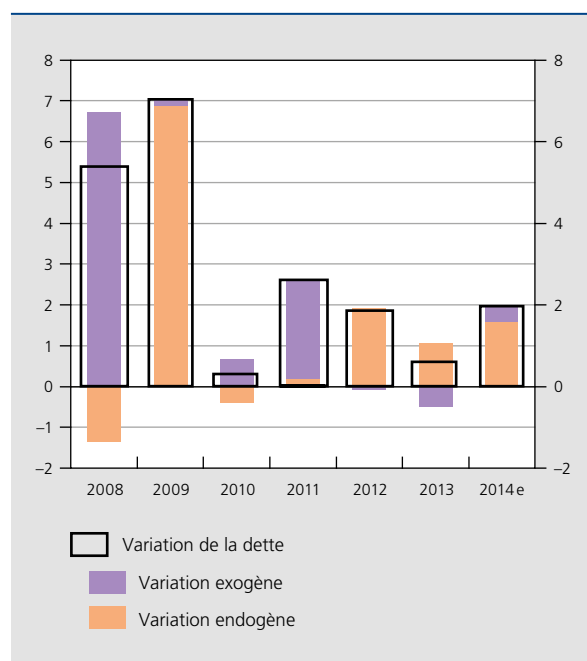
La tendance à la hausse de la dette, visible depuis 2008, année durant laquelle elle a été initiée par des injections de capital dans plusieurs établissements financiers en proie à des problèmes, s'est donc poursuivie. Ainsi, le taux d'endettement belge a grimpé de près de 20 points de pourcentage depuis 2007, tandis que la dette publique dans la zone euro a gonflé de presque 30 points de pourcentage du PIB. L'écart entre les taux d'endettement

**GRAPHIQUE 74** DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN BELGIQUE ET DANS LA ZONE EURO (pourcentages du PIB)



Sources: CE, ICN, BNB.

**GRAPHIQUE 75** DÉTERMINANTS DE LA VARIATION DE LA DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (pourcentages du PIB)



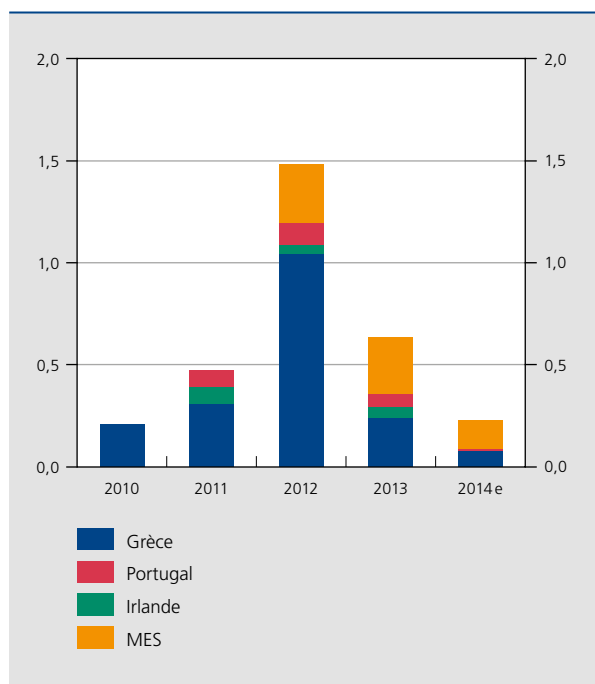
Sources: ICN, BNB.

de la Belgique et de la zone euro s'est cependant creusé pendant l'année sous revue, contrairement à la tendance observée les deux décennies précédentes.

La hausse du taux d'endettement belge en 2014 tient surtout à l'évolution de facteurs endogènes, à concurrence de 1,6 point de pourcentage du PIB. Leur incidence est déterminée, d'une part, par l'écart entre le taux implicite de la dette publique et la croissance du PIB nominal et, d'autre part, par le niveau du solde primaire. En raison de la faiblesse combinée de la progression en volume du PIB et de la variation du déflateur, la croissance du PIB nominal a été relativement modérée et largement inférieure au taux d'intérêt implicite sur la dette publique. Le solde primaire, qui s'est mué en un déficit de 0,2 % du PIB en 2014, n'a donc pas permis d'enrayer l'effet boule de neige.

Les facteurs exogènes, ainsi nommés parce qu'ils affectent la dette mais pas le solde de financement, ont exercé une influence défavorable de 0,3 % du PIB. La dette fédérale a ainsi de nouveau été directement affectée par la crise de la dette souveraine en Europe. L'aide apportée à la Grèce et au Portugal par le biais du Fonds européen de stabilité financière (FESF), d'une part, et l'apport en capital au MES, d'autre part, l'ont alourdie de quelque 0,2 % du PIB. L'incidence cumulée de l'aide accordée depuis 2010 par

**GRAPHIQUE 76** IMPACT DIRECT DE LA CRISE DE LA DETTE SOUVERAINE SUR LA DETTE PUBLIQUE BELGE <sup>(1)</sup>  
(pourcentages du PIB)



Sources : FESF, BCE, BNB.

(1) Impact direct des prêts à d'autres pays de la zone euro (prêts bilatéraux à la Grèce et prêts par le biais du FESF) et des injections de capital dans le MES.

la Belgique aux pays européens en difficulté, que ce soit sous la forme de prêts bilatéraux ou par l'intermédiaire du FESF et du MES, s'est établie à 3 % du PIB. En 2014, l'intégration de Dexia SA, la société holding du groupe Dexia, au sein du périmètre des administrations publiques après la vente de Dexia Asset Management au début de 2014, a grevé le taux d'endettement de 0,1 % du PIB environ. Deux facteurs temporaires ont également pesé sur le taux d'endettement. D'une part, des communes flamandes ont repris la participation d'Electrabel dans les gestionnaires mixtes de réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel en Flandre, après que Eandis leur avait octroyé un crédit pont à cette fin, en attendant le versement d'un montant équivalent provenant d'une réduction de capital prévue. D'autre part, les sommes encaissées au titre de l'impôt des sociétés ont été inférieures aux montants enrôlés pendant l'année sous revue. D'autres facteurs ont cependant concouru à un allègement de la dette. L'un d'eux a été un nouveau remboursement par KBC du capital que la Communauté flamande avait injecté dans cet établissement, à hauteur de 0,1 % du PIB. De plus, la gestion de la dette a exercé un effet baissier de 0,5 % du PIB, en raison de primes d'émission considérables. Dans la mesure où le taux facial du coupon des titres émis dépassait le taux du marché, leur valeur d'émission

a été supérieure à leur valeur nominale, qui sert de base pour le calcul de la dette publique «Maastricht». Cet effet s'annihile progressivement au fil des paiements de coupons plus élevés.

La gestion de la dette du Trésor a de nouveau bénéficié de conditions favorables

En 2014, le solde brut à financer par le Trésor s'est chiffré à 38,2 milliards d'euros, soit un montant inférieur aux 40,4 milliards d'euros qu'il affichait en 2013. L'aggravation du déficit budgétaire de l'État fédéral a été plus que compensée par le repli significatif des emprunts à moyen et à long termes arrivés à échéance – une conséquence de l'allongement continu de la durée moyenne ces dernières années – et par le montant plus faible que l'année précédente des rachats d'emprunts en cours.

**TABLEAU 24** BESOINS ET MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

(milliards d'euros)

	2012	2013	2014 e
Solde brut à financer . . . . .	40,5	40,4	38,2
Besoins bruts de financement	33,5	33,0	32,8
Déficit (-) ou excédent (+) budgétaire <sup>(1)</sup> . . . . .	8,0	5,7	10,5
Dette à moyen et à long termes échéant dans l'année . . . . .	25,6	27,3	22,4
En euros . . . . .	25,6	27,3	22,4
En devises . . . . .	0,0	0,0	0,0
Rachats et échanges (titres échéant l'année suivante ou ultérieurement) . .	7,0	7,4	5,3
Autres besoins de financement	0,0	0,0	0,0
Moyens de financement . . . . .	48,0	46,7	35,7
Obligations linéaires (OLO) . . .	43,0	42,3	31,8
Bons d'État et autres . . . . .	5,1	4,4	3,8
Variation nette de la dette à court terme en devises . . . . .	0,0	0,6	-0,6
Variation de l'encours des certificats de trésorerie . . . . .	-3,4	-7,1	1,8
Variation nette des autres dettes à court terme en euros et des actifs financiers . . . . .	-4,1	0,1	1,4

Source : SPF Finances.

(1) Le solde budgétaire est établi sur la base de caisse et tient compte, entre autres, des opérations financières qui ne sont pas reprises dans le solde de financement des administrations publiques, dont le calcul, conformément au SEC 2010, s'effectue sur la base des transactions.

Contrairement à ce qui avait été observé au cours de la période 2011-2013, le montant que le Trésor finance à court terme par l'émission de certificats de trésorerie a été majoré en 2014, afin de favoriser la liquidité de cet instrument. Conjugué au moindre besoin brut de financement, ce relèvement a induit une baisse sensible du refinancement à moyen et à long termes, en particulier par des OLO. Le Trésor a cependant émis davantage de titres de créance que prévu initialement pour couvrir le préfinancement des besoins attendus pour 2015, ceux-ci ayant été revus à la hausse dans le courant de l'année. La gestion de la dette a donné lieu à un quasi-maintien à 7,8 ans de la durée moyenne du portefeuille de dettes du Trésor, après que celle-ci s'était constamment étendue les années précédentes. Une durée moyenne plus longue réduit le risque de refinancement.

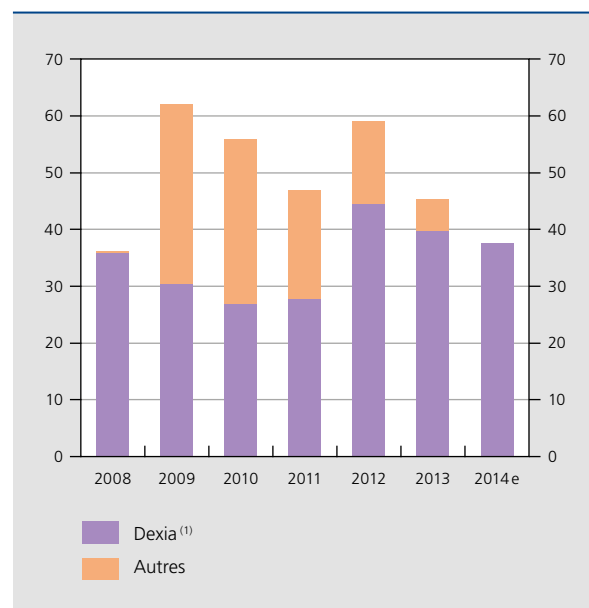
En 2014, le redressement de la demande de titres de la dette publique belge émanant d'investisseurs étrangers, qui s'était manifesté en 2013, s'est confirmé, et la part de la dette détenue hors de la Belgique a encore progressé, pour s'établir à 50 % à la fin du troisième trimestre. Cette augmentation est intégralement imputable au regain d'intérêt des investisseurs hors zone euro. Dans un contexte de quête de rendement sur les marchés financiers, la vigueur de la demande extérieure et la poursuite du resserrement de l'écart entre les taux d'intérêt belges et ceux du noyau dur de la zone euro attestent aussi la confiance des marchés envers la Belgique.

### Les garanties octroyées aux institutions financières ont une nouvelle fois diminué

Sur fond de crise financière, les pouvoirs publics belges, en particulier l'État fédéral, ont accordé des garanties à des établissements financiers. Tant que celles-ci ne sont pas exercées, elles n'influencent ni le solde de financement ni la dette. Parmi ces garanties, il ne subsistait à la fin de 2014 que celles portant sur le financement interbancaire de Dexia décidées en décembre 2011. Celles octroyées par l'administration fédérale à KBC ont pris fin, étant donné que KBC a démantelé dans le courant de l'année les obligations adossées à des actifs (collateralized debt

obligations – CDO) qui en faisaient l'objet. Les garanties restantes dont a bénéficié Fortis ont également pris fin au début de 2014. Par conséquent, le montant total des garanties accordées par l'État fédéral – abstraction faite du système de protection des dépôts – s'est replié de 7,8 milliards d'euros dans le courant de 2014, pour revenir à 37,6 milliards d'euros à la fin de l'année. En dépit de ce fléchissement, les garanties données au secteur financier continuent de constituer un engagement potentiel à ne pas négliger puisqu'il correspond à 9,4 % du PIB. Ces garanties représentent la part du lion des garanties accordées par l'ensemble des administrations publiques. Selon les informations récemment publiées par l'ICN, les autres garanties s'élèvent à quelque 1,8 % du PIB. Elles sont octroyées tant par le gouvernement fédéral que par les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

**GRAPHIQUE 77 GARANTIES OCTROYÉES AUX ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS**  
(milliards d'euros)



Sources : ICN, SPF Finances, BNB.

(1) Garanties liées aux dispositifs de 2008 et de 2011. En 2014, il ne subsiste que les garanties liées aux dispositifs de 2011.