

**Crise sanitaire et ses séquelles à  
moyen terme : pourquoi les finances  
de l'entité II s'en sortent-elles mieux  
que celles de l'entité I ?**

**Rapport au Conseil central de l'Économie en  
complément des Perspectives économiques  
2020-2025 de juin 2020**

Juin 2020

Vincent Frogneux

## Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public chargé de réaliser, dans une optique d'aide à la décision, des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socioéconomique et environnementale. Il examine en outre leur intégration dans une perspective de développement durable. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales.

Il suit une approche caractérisée par l'indépendance, la transparence et le souci de l'intérêt général. Il fonde ses travaux sur des données de qualité, des méthodes scientifiques et la validation empirique des analyses. Enfin, il assure aux résultats de ses travaux une large diffusion et contribue ainsi au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

<https://www.plan.be>

e-mail : [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

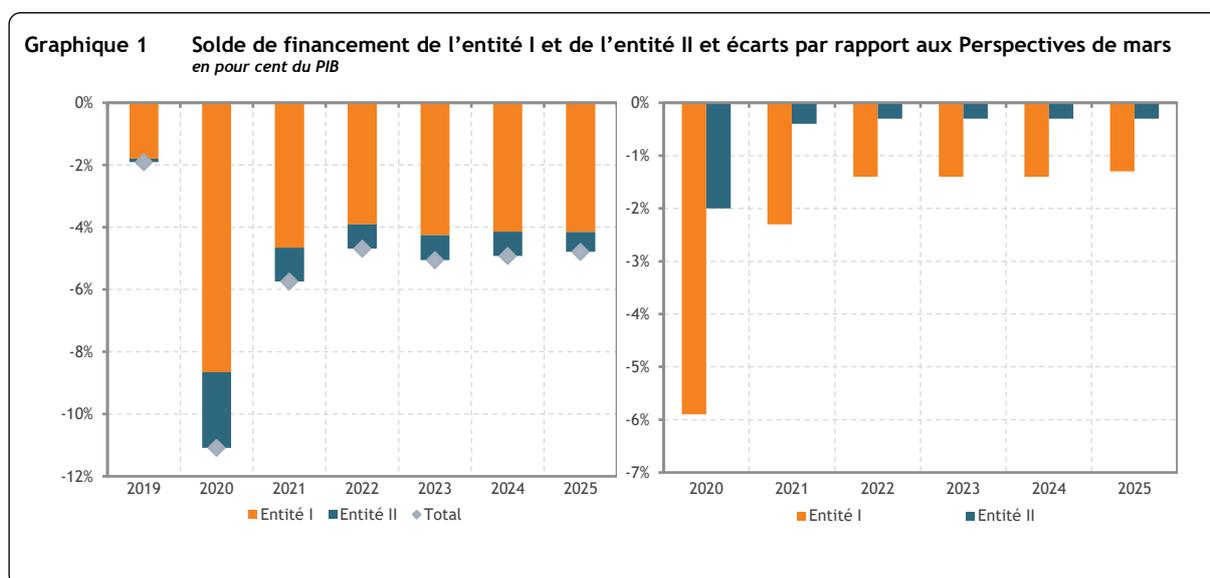
Éditeur responsable : Philippe Donnay

**Abstract** – Dans les Perspectives économiques de juin 2020, la crise sanitaire en 2020 et la perte d'activité économique qui en découle en 2020 et à moyen terme dégradent sensiblement les finances publiques belges. Ce rapport explique comment l'organisation institutionnelle du pays en termes de compétences budgétaires des différents niveaux de pouvoir, en recettes et dépenses, et sur le plan des mécanismes de financement des communautés, régions et pouvoirs locaux par le pouvoir fédéral, conduisent à une moindre détérioration des finances de l'entité II que de celles de l'entité I.

**Abstract** – In de Economische vooruitzichten van juni 2020 hebben de gezondheids crisis in 2020 en het daaruit voortvloeiende verlies aan economische activiteit in 2020 en op middellange termijn de Belgische overheidsfinanciën aanzienlijk verslechterd. In dit rapport wordt uitgelegd hoe de institutionele organisatie van het land op het vlak van de budgettaire bevoegdheden van de verschillende overheidsniveaus, in termen van inkomsten en uitgaven, en op het vlak van de financieringsmechanismen van de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden door de federale overheid, leidt tot een geringere verslechtering van de financiën van Entiteit II dan die van Entiteit I.

# 1. Introduction

La crise sanitaire a sensiblement noirci les perspectives budgétaires des administrations publiques belges. Ainsi, dans les Perspectives économiques 2020-2025 de juin 2020 du Bureau fédéral du Plan<sup>1</sup>, le solde de financement se dégrade de 32 milliards en 2020 et de l'ordre de 8 milliards à partir de 2022 par rapport aux Perspectives de mars<sup>2</sup>. Lorsque l'on répartit cette dégradation entre entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et entité II (communautés et régions et pouvoirs locaux), l'on constate qu'elle est logée à 75% dans l'entité I en 2020 et que cette part monte à plus de 80% à moyen terme (voir tableau 1). L'entité I est donc 3 à 4 fois plus impactée que l'entité II alors que sa taille budgétaire n'est que de 1,5 fois supérieure à celle de l'entité II.



En 2020, la dégradation des finances publiques provient essentiellement de l'impact de la récession sur les recettes fiscales et parafiscales et sur certaines dépenses sociales et de l'impact des mesures de soutien discrétionnaires, estimées à 8,6 milliards en 2020 dans les Perspectives économiques de juin et réparties environ pour moitié entre chaque entité (tableau 2)<sup>3</sup>.

À moyen terme, l'impact durable voire permanent attendu de la crise sur le PIB conduit à une dégradation durable des finances publiques via les agrégats budgétaires en lien avec l'activité économique, à savoir les recettes fiscales et parafiscales et certaines dépenses sociales, et via les charges d'intérêts. Le coût des mesures de soutien s'efface, lui, dès 2021, ces mesures étant temporaires (limitée à 2020).

<sup>1</sup> [https://www.plan.be/publications/publication-2009-fr-perspectives\\_economiques\\_2020\\_2025\\_version\\_de\\_juin\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-2009-fr-perspectives_economiques_2020_2025_version_de_juin_2020)

<sup>2</sup> [https://www.plan.be/publications/publication-1977-fr-perspectives\\_economiques\\_2020\\_2025\\_version\\_de\\_mars\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-1977-fr-perspectives_economiques_2020_2025_version_de_mars_2020)

Ces Perspectives de mars avaient été établies sans tenir compte des mesures de confinement qui allaient être imposées en Belgique et en Europe (mais tenaient déjà compte d'une dégradation de l'environnement international des projections en raison de l'épidémie limitée, alors, à l'Asie).

<sup>3</sup> Elle provient également de quelques révisions méthodologiques intervenues entre les Perspectives de mars et de juin, d'adaptations des observations pour 2019 (en particulier au niveau des pouvoirs locaux) et de la prise en compte de nouvelles informations (en particulier concernant les indemnités de maladie et invalidité et les nouvelles Perspectives démographiques). Si ces éléments influencent l'ampleur de la révision du solde de financement et la répartition entre entité I et entité II, ils n'affectent en revanche pas le message principal.

**Tableau 1 Compte des administrations publiques : écarts entre les Perspectives économiques de juin 2020 et celles de mars 2020**  
en milliards d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Recettes	0,0	-20,6	-9,4	-5,8	-5,4	-5,1	-4,8
Fiscales et parafiscales	0,5	-18,4	-8,0	-4,9	-4,5	-4,3	-4,0
Autres recettes	-0,4	-2,2	-1,4	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8
Dépenses	-0,2	11,4	2,6	2,2	2,8	3,1	3,3
Frais de fonctionnement	-0,3	0,7	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Investissement	0,2	-1,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Transferts non sociaux	0,0	3,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Prestations sociales, dont :	-0,2	7,8	2,4	2,0	2,2	2,4	2,3
Chômage (Sécurité sociale)	0,0	4,9	1,9	1,2	1,1	0,9	0,9
Revenu d'intégration (Pouvoirs locaux)	-0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Charges d'intérêts	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0	1,2	1,4
Solde de financement	0,2	-31,9	-12,0	-8,0	-8,1	-8,2	-8,0
Entité I	0,2	-23,7	-10,1	-6,5	-6,7	-6,9	-6,7
Pouvoir fédéral	0,0	-10,9	-6,2	-2,5	-2,8	-3,1	-3,3
Sécurité sociale	0,2	-12,9	-3,9	-3,9	-3,8	-3,9	-3,4
Entité II	0,0	-8,2	-1,9	-1,5	-1,4	-1,3	-1,4
Communautés et régions	0,1	-7,8	-1,2	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8
Pouvoirs locaux	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6

**Tableau 2 Mesures de soutien avec effet sur le solde de financement<sup>1</sup>**  
en milliards d'euros sauf mention contraire

	Total	Entité I	Entité II
Recettes (Isoc, TVA Horeca, etc.)	-1,7	-1,6	0,0
Achats de matériel médical, tracing, etc.	1,3	0,9	0,4
Primes compensatoires et de nuisance	2,4	0,0	2,4
Soins de santé	0,3	0,0	0,3
Chômage <sup>2</sup>	0,7	0,7	0,0
Autres (subsidés, non-marchand, etc.)	2,2	1,0	1,3
Total	8,6	4,2	4,4
% du PIB	2,0	1,0	1,0

1. Ne comprend ni les garanties, ni les octrois de crédits et prises de participation, ni les mesures de report de paiement de taxes et cotisations, ni les stabilisateurs automatiques.

2. Une partie de la hausse du chômage temporaire et du droit passerelle en 2020 est considérée comme faisant partie des stabilisateurs automatiques. Elle n'est pas reprise dans ce tableau.

## 2. Pourquoi l'entité II s'en sort-elle mieux que l'entité I ?

La moindre dégradation des finances de l'entité II à moyen terme ne résulte pas de choix politiques puisque toutes les mesures de soutien discrétionnaires prises en 2020 sont ponctuelles et que les projections budgétaires de mars 2020 et de juin 2020 ont été réalisées à politique inchangée et n'anticipent dès lors pas d'éventuelles futures mesures budgétaires de relance ou d'économies<sup>4</sup>. Elle résulte en revanche de la répartition des recettes et dépenses entre les différents niveaux de pouvoir à la suite de l'organisation institutionnelle du pays et des mécanismes fixant les transferts du pouvoir fédéral aux communautés, régions et pouvoirs locaux.

### 2.1. Contribution des recettes

#### 2.1.1. Recettes fiscales et parafiscales

La perte d'activité causée par la crise sanitaire affecte durement les recettes fiscales et parafiscales des administrations publiques en 2020 mais également les années suivantes. Toutefois, l'impact attendu n'est pas le même pour chaque impôt. Certains impôts, comme le précompte immobilier payé par les ménages, devraient n'être que peu ou pas affectés par la crise. D'autres impôts ne devraient être que légèrement affectés. Par exemple, le recul de l'impôt des personnes physiques sera modéré par l'apport des revenus de remplacement et des rémunérations du secteur public à son assiette. D'autres impôts devraient être plus sensiblement impactés comme les recettes de TVA et accises en raison de la diminution de la consommation et du revenu disponible des ménages. D'autres, enfin, devraient reculer fortement comme l'impôt des sociétés et le précompte mobilier.

Le niveau et la composition des recettes fiscales et parafiscales des différents niveaux de pouvoir ont donc un impact sur les pertes de recettes respectives de l'entité I et de l'entité II.

D'un point de vue absolu (c'est-à-dire en millions d'euros), le recul des recettes fiscales et parafiscales dans l'entité I est beaucoup plus important que dans l'entité II puisque les recettes fiscales et parafiscales sont à plus de 80% logées au sein de l'entité I.

Comme les recettes fiscales qui seraient les plus affectées par la crise (Isoc, précompte mobilier, etc.) sont exclusivement ou majoritairement logées dans le pouvoir fédéral, celui-ci fait face à un recul de ses recettes relativement plus important que les autres niveaux de pouvoir.

---

<sup>4</sup> Depuis les Perspectives de mars, seules les Communautés flamande et germanophone ont ajusté leur budget 2020.

**Tableau 3 Révision des recettes fiscales et parafiscales par rapport aux Perspectives économiques de mars 2020**  
*Ecart en pour cent*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ensemble des administrations publiques	0,2	-8,9	-3,8	-2,3	-2,0	-1,9	-1,7
Pouvoir fédéral, dont :	0,0	-11,7	-4,9	-2,6	-2,7	-2,7	-2,5
Impôt sur le revenu des ménages (hors PrM)	0,6	-5,9	-2,9	-1,6	-1,3	-1,3	-1,4
Précompte mobilier libérateur	0,0	-15,5	-6,3	-3,6	-5,5	-5,7	-5,5
Impôt sur le revenu des sociétés	-1,2	-31,1	-12,0	-5,3	-6,8	-6,7	-5,4
TVA et accises	-0,1	-9,9	-4,1	-2,7	-2,5	-2,4	-2,3
Sécurité sociale, dont :	0,1	-7,9	-3,2	-2,1	-1,6	-1,3	-1,1
Cotisations sociales patronales	0,0	-8,1	-3,6	-2,8	-2,4	-2,2	-2,0
Cotisations sociales personnelles	0,1	-8,7	-3,1	-1,7	-1,0	-0,6	-0,3
Communautés et régions, dont :	0,1	-2,9	-2,8	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3
Impôt des personnes physiques	0,3	0,4	-2,6	-3,4	-2,3	-1,5	-1,0
Pouvoirs locaux, dont : (1)	4,2	0,4	1,7	1,7	2,1	2,3	2,4
Impôt des personnes physiques	2,1	0,2	-2,4	-3,3	-2,4	-1,8	-1,5
p.m. PIB en valeur	-0,1	-11,1	-5,2	-3,4	-3,3	-3,2	-3,1

(1) La révision à la hausse des recettes fiscales et parafiscales des pouvoirs locaux par rapport aux Perspectives de mars est uniquement due à un effet point de départ.

### 2.1.2. Recettes de transferts

La plus grande exposition de l'entité I aux recettes fiscales et parafiscales n'explique pas à elle seule la plus grande détérioration des finances de l'entité I. En effet, les transferts que verse cette entité à l'entité II pourraient reculer davantage que les recettes fiscales. Mais cela n'est pas le cas.

Au niveau des communautés et régions, la principale source de transferts de l'entité I provient de la loi spéciale de financement (LSF). La plupart des dotations de la LSF sont liées au PIB en volume mais cette liaison n'est très souvent que partielle. Par exemple, la dotation TVA n'est liée qu'à 91% de la croissance économique. Par ailleurs, certaines dotations – comme la dotation emploi – sont soumises à une « contribution au coût du vieillissement » décidée dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État : une liaison seulement partielle des dotations à la croissance réelle du PIB pour la partie de cette croissance réelle qui ne dépasse pas 2,25 % (55% dans le cas de la dotation emploi) et, une liaison à 100% pour la partie qui excède 2,25%. Cette liaison partielle et cette asymétrie dans la liaison au PIB ont un impact considérable dans le cas d'une récession et d'une forte reprise. Lors de la récession en 2020, le mécanisme de liaison partielle freine la baisse des dotations versées à l'entité II. En 2021, année de fort rebond supposé du PIB, l'impact de la liaison partielle est limité à environ un quart du taux de croissance du PIB pour les dotations soumises à une « contribution au coût du vieillissement ». Il en découle que le choc a un impact structurel sur le niveau des transferts de la LSF (effet cliquet) qui ne sont au final que légèrement revus à la baisse en nominal par rapport aux Perspectives de mars<sup>5</sup>. Ils sont toutefois revus à la hausse lorsque l'on les exprime en pour cent du PIB. Leur relèvement à moyen terme s'élève à 0,3% du PIB ce qui correspond à environ la moitié de la contribution à l'assainissement des finances publiques prévue par la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> On notera que le seuil de croissance 2,25% pour le calcul de la contribution au coût du vieillissement se justifiait par le fait que si la croissance était élevée, l'entité I pourrait financer seule l'augmentation de ses dépenses sociales. Paradoxalement, dans le cas présent, l'application du mécanisme accentue les difficultés budgétaires de l'entité I.

<sup>6</sup> La révision des transferts de la LSF résulte également de la révision des paramètres d'inflation et démographiques.

<sup>7</sup> La contribution à l'assainissement correspond à une réduction des dotations de 1,25 milliard en 2015 et en 2016.

**Tableau 4 PIB en volume, dotations TVA et Emploi dans les Perspectives économiques de mars 2020 et de juin 2020**  
*Indice 2019 = 100 sauf mention contraire*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Perspectives économiques de juin 2020</b>							
Taux de croissance du PIB en volume		-10,5%	8,2%	3,3%	1,4%	1,4%	1,2%
PIB en volume	100	89,5	96,8	100,0	101,4	102,9	104,1
Dotation TVA	100	90,4	97,2	100,1	101,4	102,7	103,8
Dotation Emploi	100	94,2	101,0	103,3	104,1	104,9	105,6
<b>Perspectives économiques de mars 2020</b>							
Taux de croissance du PIB en volume		0,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,1%
PIB en volume	100	100,4	101,8	103,2	104,6	105,9	107,1
Dotation TVA	100	100,4	101,6	102,9	104,2	105,4	106,4
Dotation Emploi	100	100,2	101,0	101,8	102,5	103,2	103,9
<b>Ecart : Perspectives de juin - Perspectives de mars</b>							
PIB en volume		-10,9	-5,0	-3,2	-3,1	-3,1	-3,0
Dotation TVA		-9,9	-4,4	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Dotation Emploi		-6,0	0,0	1,5	1,6	1,7	1,7

Les recettes de transferts des pouvoirs locaux proviennent essentiellement de transferts des communautés et régions et sont donc des transferts à l'intérieur de l'entité II. Si ces transferts (e.g. fonds des communes, financement de l'enseignement subsidié des pouvoirs locaux) sont sans impact sur le solde de financement de l'entité II, l'on notera toutefois qu'ils ne dépendent pas de l'activité économique<sup>8</sup>. Les transferts du pouvoir fédéral aux pouvoirs locaux sont, en revanche, revus à la hausse en raison du cofinancement de l'augmentation des dépenses de revenu d'intégration<sup>9</sup>.

## 2.2. Contribution des dépenses

Hormis l'impact des mesures de soutien prises par les différents niveaux de pouvoirs (et qui se répartissent de manière égale entre les deux entités voir tableau 2), les dépenses sont moins affectées que les recettes. Les principales hausses s'observent au niveau des allocations de chômage et du revenu d'intégration à la suite d'une augmentation du nombre de bénéficiaires et au niveau des charges d'intérêts en raison d'une légère révision à la hausse des taux d'intérêt et de la hausse substantielle de la dette publique (voir tableau 1).

Tout comme la baisse des recettes, l'augmentation des dépenses concerne principalement l'entité I. Les allocations de chômage sont à charge de la sécurité sociale. Même si le revenu d'intégration est une dépense des pouvoirs locaux, seule une partie de l'augmentation des dépenses est à charge de l'entité II étant donné que le pouvoir fédéral en finance une partie<sup>10</sup>. Enfin, l'augmentation des taux d'intérêt par rapport aux Perspectives de mars réduit les économies de charges d'intérêts générées par la faiblesse des taux. C'est le pouvoir fédéral qui en pâtit le plus car c'est ce niveau de pouvoir qui a la dette la plus importante. De plus, c'est au niveau de l'entité I que la dette augmente le plus, ce qui conduit également à une légère hausse des charges d'intérêts.

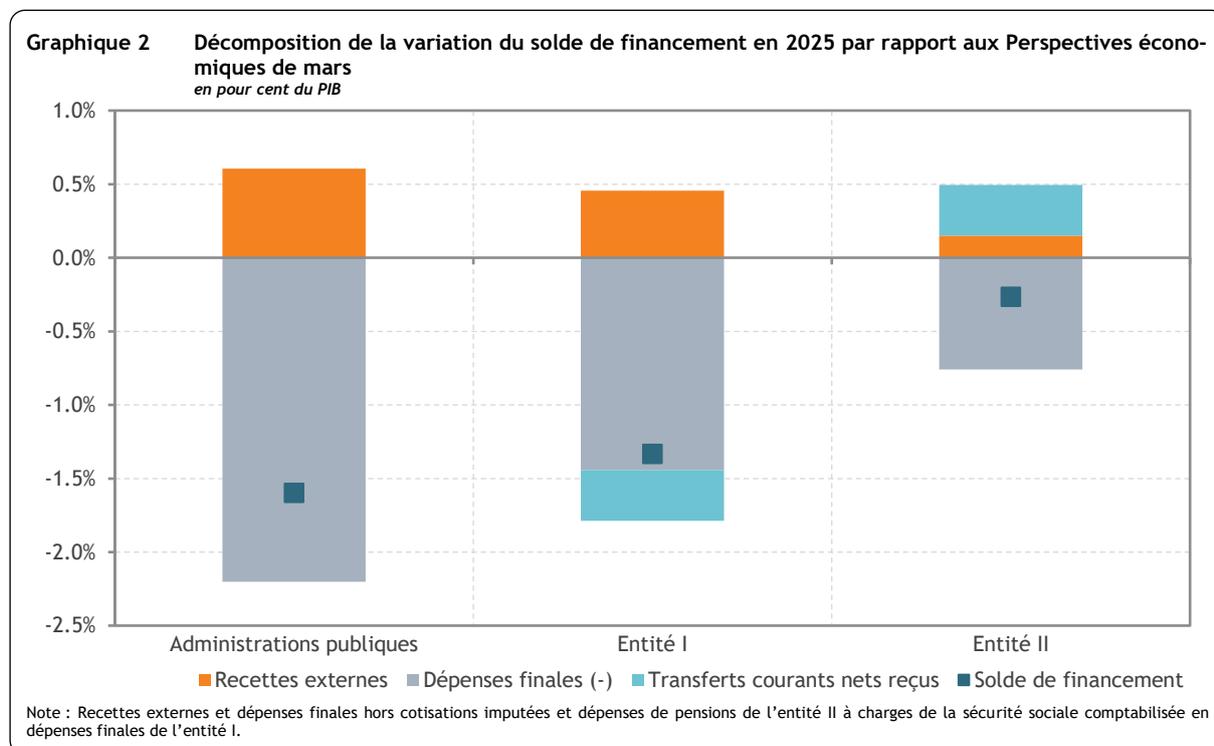
<sup>8</sup> Par exemple, le fonds des communes augmente de 3,5% par an en Flandre, de 2% par an à Bruxelles et de 1% + inflation par an en Wallonie.

<sup>9</sup> Le pouvoir fédéral contribue au financement du revenu d'intégration versé par les CPAS à hauteur de 55%, 65% ou 70% selon le nombre de bénéficiaires résidant dans la commune.

<sup>10</sup> Outre le fait qu'il intervient dans le financement du revenu d'intégration, le pouvoir fédéral a également pris des mesures de soutien additionnel aux CPAS en 2020 en raison de la crise sanitaire (aide alimentaire, soutien aux ménages en précarité énergétique etc.).

### 2.3. Synthèse des effets pour 2025

Le graphique 2 présente une décomposition de la variation du solde de financement en 2025 par rapport aux Perspectives économiques de mars 2020. Trois composantes sont distinguées : les recettes externes, les dépenses finales et les transferts courants nets reçus des administrations publiques<sup>11</sup>.



Par rapport aux Perspectives de mars, les ratios des recettes externes et des dépenses finales ont été revus à la hausse en 2025. Pour l'entité II, l'augmentation du ratio des recettes est inférieure à celle de l'entité I en valeur absolue mais légèrement supérieure à celle de l'entité I en valeur relative. La part de l'entité II dans les recettes externes a donc légèrement augmenté. Du côté des dépenses finales, l'augmentation du ratio des dépenses finales est inférieure à celle de l'entité I tant en valeur absolue qu'en valeur relative. La part de l'entité II dans les dépenses finales a donc légèrement diminué. Il en découle que si les transferts courants nets reçus des administrations publiques étaient restés inchangés en pour cent du PIB par rapport aux Perspectives de mars, les finances de l'entité I se seraient davantage dégradées que celles de l'entité II mais cet impact aurait été assez limité. La contribution des transferts courants nets reçus des administrations publiques joue donc un rôle essentiel pour expliquer la moindre détérioration des finances de l'entité II.

<sup>11</sup> Recettes externes et dépenses finales hors cotisations imputées et dépenses de pensions de l'entité II à charge de la sécurité sociale comptabilisées en dépenses finales de l'entité I.

### 3. Conclusion

La crise sanitaire a sensiblement noirci les perspectives budgétaires des administrations publiques belges, mais davantage celles de l'entité I que celles de l'entité II. La raison en est la répartition des recettes et dépenses entre les différents niveaux de pouvoir à la suite de l'organisation institutionnelle du pays et des mécanismes fixant les transferts du pouvoir fédéral aux communautés, régions et pouvoirs locaux.

L'entité I pâtit du recul de ses recettes fiscales et parafiscales et de la hausse des allocations de chômage et des charges d'intérêts. Les règles de financement de l'entité II et en particulier les règles de la loi spéciale de financement et le cofinancement fédéral du revenu d'intégration protègent partiellement l'entité II. Le relèvement à moyen terme des transferts de la loi spéciale de financement correspond à environ la moitié de la contribution à l'assainissement des finances publiques prévue par la 6e réforme de l'Etat.

Notons toutefois que l'entité II n'est pas une entité homogène et que la crise peut avoir touché plus durement certaines de ses sous-entités. Notons également que dans un scénario de forte croissance, la croissance des recettes et la réduction des dépenses de chômage bénéficieraient surtout à l'entité I. Du côté des transferts de la LSF, les Communautés et les Régions ne bénéficieraient pleinement de cette forte croissance que si celle-ci dépassait le seuil de 2,25%.