

180^e Cahier – partie III : politique budgétaire de l'État fédéral

Dans ce 180^e Cahier – partie III, la Cour des comptes fait rapport de son examen de la politique budgétaire 2022 du pouvoir fédéral. Elle compare les objectifs et chiffres budgétaires prévus aux réalisations.

Le [chapitre 1](#) traite de l'exécution du budget 2022 de la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne. Il aborde le solde de financement, le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (État fédéral, sécurité sociale, communautés, régions et pouvoirs locaux), la dette brute consolidée de toutes les administrations publiques et le respect des obligations budgétaires européennes.

Le [chapitre 2](#) concerne l'exécution du budget 2022 du pouvoir fédéral, en particulier celui de l'administration générale. Il traite du solde de financement du pouvoir fédéral, des corrections de passage du solde budgétaire au solde de financement ainsi que des recettes et dépenses de l'administration générale.

Le [chapitre 3](#) aborde en détail des thèmes qui ont marqué l'année budgétaire 2022. Il montre dans quelle mesure les plans budgétaires, énergétiques et de relance décidés par le gouvernement en 2022 ont été réalisés. Enfin, il s'intéresse aux mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière de 2008 pour soutenir la stabilité financière de la zone euro.

Exécution du budget de la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne

Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Le solde de financement 2022 de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève à -3,5 % du PIB (-19,6 milliards d'euros), soit 1,7 % plus favorable que les -5,2 % (-28,3 milliards d'euros) prévus dans le programme de stabilité 2022-2025.

Le niveau de la dette publique (« dette Maastricht ») est un critère important de mesure de l'état des finances publiques. Cette dette s'élève à 578,1 milliards d'euros au 31 décembre 2022. Le taux d'endettement 2022 s'élève à 104,3 % du PIB, ce qui représente une diminution de 3,7 % par rapport aux 108 % mentionnés dans le programme de stabilité 2022-2025.

Respect des obligations européennes

La clause de sauvegarde du pacte de stabilité et de croissance était toujours activée en 2022. Elle permet aux États membres européens de s'écarter temporairement de leur trajectoire d'ajustement budgétaire. Elle ne sera en principe plus appliquée à partir de 2024.

En 2023, la Commission a examiné dans quelle mesure la Belgique avait donné suite à ses recommandations au cours de la période 2019-2022. Selon les résultats de cet examen, 5 % de ces objectifs étaient réalisés et 15 % avaient connu des progrès importants, notamment ceux qui concernaient les investis-

sements. En revanche, les progrès étaient moins significatifs pour 54 % des objectifs, limités pour 23 %, et inexistant pour 3 %.

Réalisation du solde de financement prévu de l'État fédéral

Solde de financement et solde budgétaire du pouvoir fédéral

Le solde de financement réalisé s'élève à -13,5 milliards d'euros et s'améliore de 3,8 milliards d'euros (21,9 %) par rapport au solde de financement estimé. En raison d'une augmentation des moyens et d'une diminution des dépenses, le solde budgétaire réalisé (-16,7 milliards d'euros) est supérieur de 4,2 milliards d'euros aux estimations. Les corrections de passage entre les deux soldes s'élèvent à +3,2 milliards d'euros, soit 0,4 milliard d'euros de moins que le montant estimé.

Recettes

Fin 2022, les recettes réalisées en base de caisse s'élèvent à 134,3 milliards d'euros, soit 5,2 milliards d'euros (4,2 %) de plus que le montant estimé. Ce sont surtout l'impôt des personnes physiques (+2 milliards d'euros) et l'impôt des sociétés (+2 milliards d'euros) qui ont rapporté davantage. L'écart s'explique notamment par le fait que l'estimation budgétaire était basée sur une croissance nominale du PIB de 6,4 %, alors qu'elle s'est finalement établie à 9,3 %. Seules les recettes de TVA ont été inférieures aux estimations (-0,3 milliard d'euros), en raison de la prolongation du taux de TVA réduit sur le gaz et l'électricité.

Après déduction des recettes pour compte de tiers et des montants attribués aux autres pouvoirs publics, les recettes fiscales destinées au pouvoir fédéral s'élèvent à 57.926,1 millions d'euros, soit 4.008,4 millions d'euros de plus que le montant estimé.

Les recettes non fiscales réalisées s'élèvent à 6,6 milliards d'euros, soit 0,2 milliard d'euros de moins qu'estimé. D'une part, l'écart s'explique par certaines recettes non réalisées, telles que l'absence de contribution financière de la Commission européenne dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de l'Union européenne (-126,6 millions d'euros) et de remboursement par les entités fédérées des vaccins contre la covid-19 achetés (-302,0 millions d'euros). D'autre part, certaines recettes non fiscales ont été plus élevées qu'estimé, comme le remboursement par la Commission européenne des frais de perception en matière de douanes (+271,3 millions d'euros).

Dépenses

En 2022, les dépenses s'élèvent à 81,2 milliards d'euros, dont 74,3 milliards d'euros de dépenses primaires et 6,9 milliards d'euros de charges d'intérêts de la dette publique. Les crédits approuvés pour les dépenses primaires ont été sous-utilisés à raison de 1 milliard d'euros (1,33 %). Cette sous-utilisation varie toutefois selon les départements. La principale sous-utilisation concerne le SPF Bosa, en particulier les provisions interdépartementales non réparties (1,8 milliard d'euros).

Certains crédits, accordés lors du contrôle budgétaire, étaient insuffisants. Ainsi, lors du quatrième ajustement budgétaire, les crédits pour le SPF Économie ont été augmentés de 1,4 milliard d'euros afin de faire face aux dépenses supplémentaires engendrées par les primes énergétiques. Les charges d'intérêt de la dette publique ont aussi dépassé les crédits alloués de presque 0,4 milliard d'euros. Les crédits supplémentaires nécessaires ont été mis à disposition en décembre 2022 par des reventilations.

Thèmes budgétaires spécifiques

Mesures budgétaires décidées en 2022

Le gouvernement a pris des mesures pour 6,7 milliards d'euros (incidence budgétaire estimée) et consenti 899,1 millions d'euros de dépenses supplémentaires dans le cadre d'initiatives politiques nouvelles. En outre, il a consacré 6,5 milliards d'euros à tempérer les effets des crises (énergie, Ukraine, inflation et covid-19) et 203,6 millions d'euros aux plans de relance. Les efforts budgétaires (économies et recettes nouvelles) s'élèvent à 647,2 millions d'euros. Le produit estimé du mini-tax shift atteint 225 millions d'euros.

Le nombre important de mesures réparties entre les SPF/SPP et l'absence d'un suivi centralisé et d'outils de suivi au niveau du gouvernement font en sorte qu'il n'est pas possible de déterminer les réalisations d'un bon nombre de mesures. L'évaluation de leur incidence budgétaire réelle s'en trouve compliquée, alors qu'elle est nécessaire à une gestion budgétaire correcte.

Mesures énergétiques

Les prix de l'énergie ont augmenté significativement début 2022. Le gouvernement fédéral est intervenu pour limiter l'incidence de ces augmentations auprès des ménages et des entreprises. Ce soutien a influencé tant les recettes que les dépenses de l'État.

Selon les estimations initiales de la Cour des comptes, ces mesures devaient engendrer un coût d'environ 5,6 milliards d'euros. Vu la hausse des prix de l'énergie, les recettes de TVA devaient augmenter d'environ 2 milliards d'euros et être utilisées pour financer ces mesures de soutien. Le coût net estimé des mesures s'élevait donc à 3,6 milliards d'euros en 2022.

Le SPF Finances n'a pas effectué de suivi particulier de l'incidence des mesures sur les recettes fiscales. Le coût total net des mesures pour 2022 ne peut dès lors pas être déterminé avec certitude.

Mesures de relance

Plans de relance européens et fédéraux

En 2021, l'Union européenne a créé la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) afin de soutenir la relance économique et d'assurer la résilience des États membres après la pandémie de la covid-19. Dans ce cadre, 4,5 milliards d'euros ont été alloués à la Belgique. Outre la FRR, la Commission a lancé, le 18 mai 2022, le plan REPowerEU, dont 282 millions d'euros prévus pour la Belgique (59,4 millions d'euros pour l'État fédéral).

Le 20 juillet 2023, la Belgique a déposé à la Commission européenne un PRR adapté qui inclut les investissements concernés par le plan REPowerEU et qui tient compte des ressources de la FRR finalement disponibles pour la Belgique. Pour l'État fédéral, la baisse de l'enveloppe s'élève à 295,45 millions d'euros, à compenser par un prêt de la FRR et le recours aux fonds propres de l'État fédéral.

Plan pour la reprise et la résilience – projets fédéraux

Le PRR initial comporte, à l'échelon fédéral, 37 projets d'investissements et 15 projets de réformes pour un budget de 1,25 milliard d'euros, dont 954 millions d'euros financés par la FRR. Il est structuré en six axes.

Le versement des tranches est conditionné à la réalisation de jalons et cibles. Seul un préfinancement de 770 millions d'euros, dont 162 millions d'euros pour l'État fédéral, a été versé en 2021 à la suite des retards intervenus dans la réalisation de certains jalons.

Les montants engagés en 2021 et 2022 pour la FRR s'élèvent respectivement à 171,8 millions et 227,4 millions d'euros. Les crédits de liquidation ont été utilisés respectivement à hauteur de 107,5 millions et de 121,5 millions d'euros. Les recettes totales se sont élevées, quant à elles, à 162 millions d'euros.

Plans de relance fédéraux

Le pouvoir fédéral finance trois plans d'investissement à l'aide de moyens purement fédéraux, à savoir le plan pour la reprise et la résilience+ (PRR+) (0,4 milliard d'euros), le plan fédéral de redémarrage et de transition (PRT) (1 milliard d'euros) et le plan de transition énergétique (PTE) (1,2 milliard d'euros). Contrairement à ce qu'a décidé le conseil des ministres, le SPF Bosa ne suit pas ces plans dans leurs aspects budgétaires ou opérationnels de manière centralisée ni projet par projet, comme c'est le cas pour le PRR. En outre, la Cour des comptes observe que les départements ne respectent pas toujours les dispositions qui ont été fixées pour le projet concerné.

Le suivi décentralisé permet difficilement de calculer les moyens déjà affectés et à quels projets ils sont destinés. Il est également difficile de savoir dans quelle mesure les trois plans sont réalisés, d'autant plus que les crédits supplémentaires sont souvent octroyés par tranches et viennent s'ajouter aux crédits destinés au fonctionnement journalier des départements. En outre, le SPF Bosa ajuste régulièrement le calendrier des engagements et des liquidations liés à ces plans (la dernière adaptation a eu lieu lors de la confection du budget initial 2023), de sorte que la Cour des comptes ne peut pas toujours en déduire un éventuel retard à partir de l'utilisation des moyens en engagement et en liquidation.

La Cour des comptes attire néanmoins l'attention sur les graves retards relevés pour les projets suivants : les maisons de détention au SPF Justice, les quartiers du futur de la Défense, le *Single Digital Gateway* du SPF Bosa, la construction d'une connexion hydrogène au SPF Économie et le projet *Floating Solar* au SPF Santé publique. La Cour n'exclut pas que certains de ces projets ne soient pas finalisés dans les délais initialement fixés.

Interventions de l'État dans le cadre de la stabilité financière

Des flux financiers découlent encore des mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière de 2008 et du soutien à la stabilité financière de la zone euro.

Ainsi, des recettes de 855 millions d'euros ont été constatées en 2022, principalement en raison de la perception d'un dividende de Belfius et des versements au Fonds de garantie pour les services financiers. Par ailleurs, les dividendes versés par BNP Paribas et Ethias sont désormais gérés par la SFPI. Le solde cumulé en faveur de l'État des flux directement liés à ces mesures de soutien dans le cadre de la crise financière s'élève à 4,2 milliards d'euros (à prix courant). Ce chiffre ne tient pas compte du coût de financement de ces opérations, estimé à 2,1 milliards d'euros. Fin 2022, la garantie d'État à Dexia s'élevait à 19,4 milliards d'euros.

Dans le cadre des mesures de soutien à la stabilité de la zone euro (*Greek Loan Facility*), la Grèce a remboursé 202 millions d'euros au Trésor. Ce chiffre comprend les remboursements de 2022, mais également les remboursements anticipés de 2023. Le solde cumulé en défaveur de l'État de ces mesures de stabilisation de la zone euro s'élève, à prix courant, à 4,6 milliards d'euros, indépendamment d'un coût de financement de 1,3 milliard d'euros.