

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

Dans ce 181^e Cahier – partie III, la Cour des comptes fait rapport de son examen de la politique budgétaire 2023 du pouvoir fédéral. Elle compare les objectifs et chiffres budgétaires prévus aux réalisations.

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 de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève à -4,2 % du PIB (-25,0 milliards d'euros) en 2023, soit 0,9 % plus favorable que les -5,1 % (-29,1 milliards d'euros) prévus dans le programme de stabilité 2023-2026.

La dette publique (« dette Maastricht ») est un critère important de mesure de la santé des finances publiques. Cette dette s'élève à 615 milliards d'euros au 31 décembre 2023. Le taux d'endettement 2023 s'élève à 103,1 % du PIB, ce qui représente une diminution de 3,6 % par rapport aux 106,7 % mentionnés dans le programme de stabilité 2023-2026.

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 -20 milliards d'euros ; il se détériore de 0,2 milliard d'euros par rapport aux estimations. Le solde budgétaire réalisé (-24 milliards d'euros) est inférieur de 1,2 milliard d'euros aux estimations. Les dépenses réalisées, inférieures aux estimations, n'ont pas pu compenser la baisse des moyens réalisés.

Recettes

Fin 2023, les recettes réalisées en base de caisse s'élèvent à 154,4 milliards d'euros. Si on ne tient pas compte des taxes locales, les recettes de caisse se sont élevées à 149,4 milliards d'euros, soit 4,3 milliards d'euros de moins que les estimations. Ce sont surtout l'impôt des personnes physiques (-1,7 milliard d'euros), les droits de douane et les accises (-0,9 milliard d'euros) et les droits d'enregistrement (-0,6 milliard d'euros) qui ont moins rapporté. En outre, une baisse des importations et une évolution défavorable du marché immobilier expliquent l'écart respectif dans le domaine des droits de douane et des droits d'enregistrement.

Les recettes non fiscales réalisées s'élèvent à 8,5 milliards d'euros, soit 0,8 milliard d'euros de moins qu'estimé. Cet écart s'explique par l'absence d'accord entre le pouvoir fédéral et les communautés sur le remboursement des coûts et les délais de facturation plus longs que prévu pour les aides à l'énergie.

Après déduction des recettes pour compte de tiers et des montants attribués aux autres pouvoirs publics, soit 89,8 milliards d'euros au total, les recettes destinées au pouvoir fédéral s'élèvent à 64,6 milliards d'euros, soit 3,7 milliards d'euros de moins que le montant estimé.

Dépenses

En 2023, les dépenses s'élèvent à 88,5 milliards d'euros, dont 80 milliards d'euros de dépenses primaires et 8,5 milliards d'euros de charges d'intérêts de la dette publique. Au total, les crédits approuvés ont été sous-utilisés à raison de 2,9 milliards d'euros (3,5 %). L'incidence de cette sous-utilisation sur le fonctionnement opérationnel des départements est de 1,8 milliard d'euros, soit le double de la sous-utilisation que le gouvernement avait envisagée.

La principale sous-utilisation concerne les crédits octroyés dans le cadre des mesures énergétiques (498,9 millions d'euros) et les provisions interdépartementales (340,9 millions d'euros).

Une part importante des dépenses (50,3 milliards d'euros ou 56,7 %) se compose de transferts vers d'autres pouvoirs publics. Les 43,3 % restants (38,3 milliards d'euros) consistent en des dépenses destinées au fonctionnement propre.

État fédéral en tant qu'intermédiaire

Sur les 154,4 milliards d'euros qu'il reçoit en recettes de caisse, le pouvoir fédéral reverse 140,0 milliards d'euros aux autres pouvoirs et à la sécurité sociale (89,7 milliards d'euros proviennent des recettes et 50,3 milliards d'euros des dépenses). Le pouvoir fédéral ne conserve donc que 14,4 milliards d'euros de recettes pour financer les dépenses pour son propre fonctionnement à hauteur de 38,3 milliards d'euros.

Thèmes spécifiques

Mesures budgétaires décidées en 2023

Le gouvernement a pris des mesures pour 1,9 milliard d'euros (incidence budgétaire estimée) et consacré 0,8 milliard d'euros de dépenses supplémentaires à des politiques nouvelles. Il a en outre consacré 3 milliards d'euros à tempérer les effets des crises (énergie, Ukraine, inflation et covid-19). Les efforts budgétaires (économies et recettes nouvelles) s'élèvent à 0,8 milliard d'euros. Enfin, le gouvernement a procédé à des corrections techniques d'un montant de 1,1 milliard d'euros.

Compte tenu du nombre élevé de mesures réparties entre plusieurs SPF et SPP, du suivi par le gouvernement à un niveau trop élevé et trop général et de l'absence d'outil de suivi détaillé (en particulier pour les recettes fiscales), l'incidence budgétaire réelle de celles-ci ne peut être évaluée alors que cet exercice est nécessaire à une gestion budgétaire correcte.

Mesures énergétiques

Le gouvernement fédéral est intervenu pour mitiger l'impact de la crise énergétique. Ce soutien a influencé tant les recettes que les dépenses de l'État. La plupart des mesures ont pris fin en 2023.

La Cour des comptes a calculé lors de l'ajustement du budget 2023 que ces mesures doivent engendrer un coût total net de 1,4 milliard d'euros environ. Les dépenses afférentes aux mesures de soutien s'élevaient donc à 2,5 milliards d'euros dans le budget des dépenses et le gouvernement a prévu des mesures de soutien fiscal à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Pour financer ces mesures, il a instauré une taxe sur les surprofits de 0,7 milliard d'euros, des contributions spéciales du secteur énergétique de 1,5 milliard d'euros et une réforme des cotisations fédérales sur la facture d'électricité de 0,3 milliard d'euros.

L'absence d'outil de suivi détaillé (en particulier pour les recettes fiscales) et la méthode complexe d'octroi de subventions énergétiques impliquent que sur ce plan également, l'incidence budgétaire réelle des mesures peut difficilement être évaluée.

Inventaire des dépenses fiscales fédérales

Le SPF Finances dresse chaque année un inventaire des dépenses fiscales fédérales, qu'il joint au budget des voies et moyens. Outre ce document parlementaire, il publie des données et des explications plus détaillées sur son site web. Au travers de cet inventaire, il donne un aperçu des exonérations, abattements et réductions d'impôts qui influencent les recettes de l'État.

La Cour des comptes conclut que le document parlementaire et les tableaux qui le complètent sur le site web sont souvent incomplets et manquent de transparence ou nécessitent des commentaires additionnels pour permettre une interprétation correcte de l'incidence budgétaire sur les recettes de l'État.

Mesures de relance

Pour soutenir la relance économique à l'issue de la crise de la covid-19, le gouvernement a lancé divers plans de relance financés par des moyens européens ou propres.

Plan de relance européen : plan pour la reprise et la résilience

La Commission européenne a approuvé le plan de relance belge (dénommé « plan pour la reprise et la résilience » – PRR). Un montant de 4,5 milliards d'euros a été octroyé à la Belgique dans ce cadre dont un préfinancement de 0,8 milliard d'euros. Le paiement des fonds est conditionné par la réalisation effective des jalons et cibles du plan.

Outre la Facilité pour la relance et la résilience (FRR), la Commission européenne a lancé le plan REPowerEU, dans le cadre duquel la Belgique a pu prétendre à 282 millions d'euros. Pour cela, la Belgique a reçu une avance supplémentaire de 145 millions d'euros.

La Belgique a demandé à la Commission européenne le 29 septembre 2023 de lui verser une première tranche de 0,8 milliard d'euros. La Commission a conclu que les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan de relance sont considérables, hormis la réforme des pensions. Elle a partiellement suspendu pour cette raison le versement de la première tranche (à hauteur de 31 millions d'euros). La Belgique s'est vu octroyer un délai supplémentaire de six mois pour atteindre ce jalon.

Plans de relance fédéraux

À côté des projets fédéraux repris dans le plan de relance européen, il y a trois plans d'investissement financés à l'aide de moyens purement fédéraux, pour un total de 2,6 milliards d'euros. Comme pour les plans de relance européens, le SPF Bosa fait semestriellement rapport au conseil des ministres sur l'avancement des projets. Ce rapportage est principalement axé sur la réalisation des jalons posés, mais ne contient pas de suivi budgétaire détaillé.

Le SPF Bosa dresse uniquement un tableau synoptique des crédits alloués durant la concertation budgétaire bilatérale et/ou les conseils des ministres (budgétaires), sans intégrer les adaptations que font les SPF eux-mêmes. Les crédits réellement utilisés pour un projet peuvent donc être plus élevés que les montants indiqués dans le tableau synoptique. Le SPF Bosa n'est pas non plus en mesure de préciser le montant des fonds effectivement engagés ou liquidés pour chaque projet en 2023. La Cour des comptes ne peut dès lors pas calculer quels sont les moyens effectivement affectés à chaque projet ni le degré de réalisation des trois plans en matière budgétaire.